



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***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Juillard Charles (M-E, JU), pour la commission: J'aimerais vous dire quelques mots sur le contexte, tout d'abord. En décembre 2022, le Conseil fédéral a décidé d'engager l'armée en service d'appui en faveur du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) pour faire face à l'évolution rapide et imprévue de la situation migratoire dans notre pays en matière d'asile. Cet engagement est prévu jusqu'au 31 mars prochain. Ce sont 500 militaires au plus qui sont engagés pour plus de trois semaines. C'est la raison pour laquelle, en vertu de l'article 70 alinéa 2 de la loi sur l'armée, les Chambres fédérales doivent approuver cet engagement.

Dans son message du 1er février 2023, le Conseil fédéral rappelle que la Suisse continue d'accueillir des personnes en quête de protection venant d'Ukraine et qu'elle reste confrontée à un nombre élevé de requérants d'asile. Entre mars et fin décembre 2022, la Suisse a accordé une protection à plus de 65 000 personnes venant d'Ukraine. Nous en sommes aujourd'hui à un peu plus de 80 000. A cela s'ajoutent plus de 24 500 demandes d'asile en 2022.

Grâce à l'engagement de l'armée, le SEM a fait passer le nombre de places d'hébergement de 5000 à plus de 9000 lits depuis le printemps dernier et a recruté du personnel supplémentaire pour l'encadrement. Des ressources supplémentaires sont nécessaires pour pouvoir continuer d'assurer l'hébergement et l'encadrement de ces personnes.

Il y a lieu de préciser qu'il s'agit de tâches fédérales, les organisations cantonales et communales étant elles-mêmes largement saturées. De plus, le SEM ne parvient pas à recruter suffisamment de personnel qualifié sur le marché du travail. La nécessité de l'intervention ainsi que la répartition du travail et la coordination des organisations de service ont été clarifiées au sein de l'Etat-major spécial asile en tenant compte des défis de la Confédération, des cantons et des communes. Précisons encore que jusqu'à 140 civilistes sont d'ores et déjà mobilisés pour aider à l'encadrement.

Quel est le rôle de l'armée dans cet engagement? L'engagement décidé par le Conseil fédéral comprend, comme je l'ai dit, 500 militaires au plus jusqu'à fin mars 2023. L'armée appuie le SEM dans la mise en place et l'exploitation des infrastructures militaires supplémentaires mises à disposition ainsi que dans le transport de requérants d'asile et de personnes en quête de protection. Les prestations fournies par l'armée en faveur du SEM incluent les tâches suivantes: appui matériel et appui en personnel lors du montage, de l'aménagement et du démontage des infrastructures militaires supplémentaires mises à disposition; appui en personnel pour l'exploitation des infrastructures militaires supplémentaires mises à disposition en tant qu'aide initiale en attendant que le personnel civil supplémentaire soit disponible; appui en personnel dans l'octroi de soins médicaux initiaux au profit des requérants d'asile et des personnes en quête de protection.

Il ne s'agit pas de la mise à disposition de locaux, mais bien de missions de la troupe.

L'armée fournit au SEM, de décembre à mai, aux bases militaires de Bure, Dübendorf, Fribourg, Thoune et Sankt Luzisteig jusqu'à 2700 places supplémentaires. A Fribourg, la caserne de la Poya est un des cas où la caserne appartient au canton et non à la Confédération. Elle offre environ 700 places. Le SEM a cédé 200 places au canton. La Poya peut être agrandie jusqu'à comprendre 1260 places, grâce à des mesures de densification. Cela est possible grâce à l'emménagement de la troupe à Drogens et à la restitution de la





caserne au canton prévue pour fin 2023.

A Bure, la place d'armes dispose d'environ 475 places, réparties dans deux bâtiments des casernes. Ces places n'ont pu être mises à disposition qu'en transférant des formations en cours de répétition dans des cantonnements communaux souterrains de la région. Dès le début de l'instruction en formation de l'école de recrues, le 21 mars prochain, l'un des deux bâtiments sera à nouveau nécessaire pour la troupe. En cas de besoin, l'extension d'une halle permettrait de compenser les places manquantes. Depuis le 1er janvier 2023, 200 places sont disponibles dans une salle polyvalente de la caserne de Dübendorf. Après l'achèvement du service d'assistance en faveur du WEF, près de 300 places supplémentaires ont été préparées dans le centre de formation des cadres.

La mise en service était prévue pour le 13 février. L'école d'officiers de l'armée de l'air est temporairement transférée à Frauenfeld pour cette étape.

En plus de la salle polyvalente de Thoune, qui offre environ 200 places depuis le 1er avril de l'année dernière, 300 places supplémentaires sont disponibles grâce à l'agrandissement d'une salle de char. La mise en service s'est faite également le 13 février. Il en va de même pour Sankt Luzisteig: les 325 places possibles ont pu être mises en service à partir du 6 février.

AB 2023 S 42 / BO 2023 E 42

Le SEM décide avec l'armée du nombre de militaires requis et de leur répartition. Les prestations demandées sont fournies par des militaires en service long ou par des formations en service ordinaire. Le personnel militaire n'effectue pas de tâches ayant trait à la sécurité.

L'Etat-major spécial asile, sous la direction de la secrétaire d'Etat aux migrations, effectue un contrôle régulier de plausibilité afin de déterminer si le principe de subsidiarité est respecté. Dès que l'appui des militaires n'est plus indispensable ou que leurs tâches peuvent être reprises par d'autres organisations, ces derniers sont renvoyés à leur commandement. Les jours de service effectués sont comptabilisés comme jours de services accomplis, aussi bien pour le service long que pour les cours de répétition.

Voici encore quelques considérations de la commission. Forte des décisions prises antérieurement en matière d'engagement subsidiaire, la commission s'est intéressée dans le détail au respect des conditions fixées pour que l'armée soit engagée au profit des autorités civiles. A noter ici une particularité: d'habitude, l'aide est accordée aux cantons ou aux communes. Dans ce cas-ci, c'est un autre organe de la Confédération qui est demandeur, le SEM.

La question s'est posée aussi du recours à la protection civile. Comme cette dernière est engagée par et pour les cantons et les communes, les cantons ont répondu que leurs propres moyens étaient saturés et que la protection civile ne pouvait pas être mise à la disposition de la Confédération.

Enfin, pour rappel, les cinq conditions essentielles de la subsidiarité sont les suivantes: la possibilité pour le secteur privé de fournir des prestations est épuisée; les possibilités de recrutement du personnel sur le marché du travail civil sont épuisées; la possibilité d'employer des personnes au chômage a été exploitée en coordination avec les offices régionaux de placement; le service civil a été abordé, les civilistes disponibles ont été engagés; les volontaires, par exemple les samaritains, ont été sollicités et ne sont plus disponibles.

De plus, ces vérifications sont faites régulièrement, ce qui permet d'utiliser les moyens militaires avec parcimonie et en fonction des besoins réels. Actuellement, ce sont environ dix à quinze militaires qui sont engagés. La commission a ainsi acquis la conviction que les conditions ont été données et que les contrôles sont sérieux et réguliers, de sorte qu'elle estime que la loi est respectée.

Quant aux aspects financiers, ceux-ci ne sont pas totalement connus parce qu'ils ne sont pas encore tous engagés. Une estimation a permis d'évaluer un coût maximal de 20 millions de francs, qui seront intégralement pris en charge par le SEM, soit par le Département fédéral de justice et police.

Nous nous sommes aussi intéressés au délai de validité de l'engagement. Pourquoi le 31 mars et pas fin mai, par exemple? De même, nous nous sommes demandé s'il serait possible de déléguer la prolongation au Conseil fédéral.

Concernant la première question relative au délai fixé au 31 mars: ce délai a été évalué par le SEM et l'armée pour qu'il corresponde au mieux aux besoins du SEM, notamment afin de laisser suffisamment de temps pour préparer la relève par des civils, mais sans aller trop loin. Une évaluation quant aux besoins de l'armée en fonction des personnes à secourir a permis d'arriver à la conclusion que la situation devrait se normaliser jusqu'à fin mars ou même avant. Il ne serait donc pas nécessaire de prolonger le délai.

Concernant l'introduction d'une éventuelle clause dérogatoire au Conseil fédéral: la loi sur l'armée ne le permet pas. Il semble cependant qu'un précédent existe, mais dans un cadre particulier. Nous n'en avons pas discuté en commission, mais il ne me semble pas nécessaire – vu les conditions rappelées tout à l'heure – de prévoir



cette clause dérogatoire.

En conclusion, au terme d'un examen très fouillé, la commission vous recommande d'accepter cet arrêté fédéral, par 10 voix contre 1 et 1 abstention – à noter que l'unique voix opposée souhaite que l'armée se concentre sur ses missions de base, notamment la préparation à la défense.

Minder Thomas (V, SH): Ich bin überrascht über die wenig kritische Stimmung zu dieser Vorlage in der Kommission. Sie ist alles andere als gut überlegt und nachhaltig. Das Aufbieten der Armee sollte "last resort", also der letzte Ausweg, sein und nicht eine Gelegenheitsdienstleistung.

In der Medienmitteilung vom 1. Februar heisst es: "Die Armee stellt dem SEM seit Anfang Januar 2023 zusätzliche Unterbringungsplätze zur Verfügung, um die hohe Zahl von ukrainischen Geflüchteten und von Asylsuchenden zu bewältigen." Rund die Hälfte der Flüchtlinge in den letzten Monaten sind Personen aus der Ukraine. Sie belasten das SEM wenig, denn sie müssen aufgrund des Schutzstatus S kein Verfahren durchlaufen und werden mehrheitlich in privaten Unterkünften und mithilfe der Flüchtlingsorganisationen untergebracht.

Dass für den Rest der Flüchtlinge sowohl für die Unterbringung wie auch für das Asylverfahren die Armee mit bis zu 500 Personen helfen muss, ist übertrieben. Gerade einmal – Sie hören richtig – 11 Angehörige der Armee waren zum Zeitpunkt der Beratung in der Kommission im Einsatz. In der Kommission hat man uns gesagt, dass die Asylsuchenden von der Armee z. B. von der Kaserne Thun oder vom Waffenplatz St. Luzisteig insbesondere zu den Befragungszentren transportiert werden müssen. Warum können diese Asylsuchenden nicht wie alle anderen Asylsuchenden den ÖV nehmen? Auf Kosten der Steuerzahler wurde ein ganz teurer und luxuriöser Taxiservice für das Asylwesen aufgebaut.

Zum Aufbau der Infrastruktur: Warum helfen die Asylsuchenden nicht selber mit, die Betten aufzustellen? Warum müssen das Armeeangehörige machen? Auch hier ist der Einsatz der Armee völlig übertrieben. Zudem könnten Zivilschützer und Zivildienstleistende mithelfen – und das ist meine "key message" bei der Vorlage –, aber nicht zwingend Armeeangehörige. 500 Armeeangehörige bei Kosten in der Höhe von 20 Millionen Franken sind dazu notwendig. Das ist völlig übertrieben. Genau für solche humanitären und logistischen Aufgaben wären die Zivils und Zivilschützer prädestiniert, nicht aber die Armeeangehörigen.

Zu guter Letzt ist die Vorlage auf Ende März – wir haben es gehört – befristet. Die Migration ist nach wie vor sehr hoch und die Situation angespannt. Der Krieg ist nicht vorbei, hinzu kommt das Erdbeben in der Türkei. Aufseiten des SEM zu glauben, es sei mit der Botschaft getan, ist geradezu absurd und zeugt von wenig Weitsicht.

Ein nachhaltiges Flüchtlingsmanagement sieht anders aus, als einmal mehr im Dringlichkeitsverfahren einen Beschluss durch die Räte zu jagen und die Armee um Hilfe zu rufen. Ich bin enttäuscht vom SEM, umso mehr, als man es nicht geschafft hat, die Schlepperrouten durch die Schweiz und das Schlepperwesen – das muss man bei diesem Thema ansprechen – im Zusammenhang mit afghanischen Flüchtlingen zu unterbinden. Die Flüchtlinge aus Afghanistan, fast alles junge Männer, standen im letzten Jahr an erster Stelle der Asylgesuche. Genau diese Klientel belastet das System und die Betten unnötigerweise, denn es sind fast alles Wirtschaftsflüchtlinge. Weil wir sie, wenn sie, von Schleppern organisiert, aus Österreich kommen, nicht zurückschieben oder nicht zurückschieben können, belasten sie nun unser ganzes Asylwesen, insbesondere eben die angesprochenen Unterkünfte, und verursachen Kosten. Nochmals: Ich verstehe einfach nicht, warum man das Schlepperwesen, das vor allem bei den afghanischen Flüchtlingen so offensichtlich ist, nicht in den Griff bekommt. Im Gegenteil, die Asylsuchenden, die in Buchs ankommen, werden an der Weiterreise nach Zürich und Frankreich und mit Ziel UK nicht gehindert.

Einmal mehr muss die Armee im Assistenzdienst helfen. Das ist falsch. Die gleichen Parlamentarier und Parlamentarierinnen, die hier zustimmen, beklagen den Personalmangel in der Armee und die fehlenden Dienstage. Der Ansturm der Flüchtlinge in den letzten Monaten hätte bei einer besseren Planung und mit ein wenig mehr Mut ohne die Mithilfe der Armee bewältigt werden können.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Grundsätzlich, finde ich, ist es richtig, dass Kollege Minder hier eine sehr kritische Stimme eingebracht hat. Ich würde aber auch meinen, wir haben diese Fragen geprüft. Das Schlepperwesen unterstützt hier gar niemand. Es ist aber schon so, dass seit Anfang Januar steigende Flüchtlingszahlen da sind, dass wir – das muss ich ja, glaube ich, nicht länger ausführen – bald in

AB 2023 S 43 / BO 2023 E 43

jedem Bereich einen Fachkräftemangel haben. Es geht hier darum, dass die Einrichtung auch für die Unterbringung von Flüchtlingen aufgebaut wird und die Armee dabei hilft. Dieser Einsatz ist befristet und läuft Ende März aus. Aber ich glaube, es ist doch sehr wichtig, dass das SEM und das VBS da zusammenarbeiten und



dieser Notstand eben behoben wird, damit die Leute auch menschenwürdig untergebracht werden und die Soldatinnen und Soldaten nachher wieder ihrer ursprünglichen Funktion zugeteilt werden können. Ich danke Ihnen, wenn Sie das so unterstützen, wie das die Kommission sonst grundsätzlich einstimmig beschlossen hat.

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 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 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 personelle Unterstützung durch die Armee beantragt.

C'est pourquoi le 16 décembre 2022, le Conseil fédéral a décidé, à la demande du DFJP, d'engager l'armée en service d'appui en faveur du Secrétariat d'Etat aux migrations dans le domaine de l'asile avec un maximum de 500 militaires au plus tard jusqu'au 31 mars 2023. Comme l'engagement dure plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit approuver ce service d'appui lors de la session suivant la décision du Conseil fédéral. Die Armeeangehörigen unterstützen das SEM im Assistenzdienst in den folgenden Bereichen: personelle und materielle Unterstützung beim Aufbau, dem Einrichten und Abbau der zur Verfügung gestellten Infrastruktur; personelle Unterstützung beim Betrieb der zur Verfügung gestellten Infrastruktur im Sinne einer initialen Anschubleistung, bis das erforderliche zivile Personal verfügbar ist; personelle Unterstützung bei der medizinischen Erstversorgung von Asyl- und Schutzsuchenden. Die Armee erbringt ebenfalls Unterstützungsleistungen im Bereich von Personentransporten. Hingegen übernehmen die Armeeangehörigen keine Aufgaben im Sicherheitsbereich.

Die Unterstützungsleistungen der Armee werden von Durchdienern und Formationen erbracht, die gemäss Dienstleistungsplan ordentlich im Dienst stehen. Der Assistenzdienst verursacht damit ungefähr gleich hohe Kosten, wie wenn die Armeeangehörigen einen normalen Ausbildungsdienst absolvieren würden. Der Assistenzdienst der Armee zugunsten des SEM ist somit über das ordentliche Budget des VBS gedeckt. Die in der Botschaft festgelegte Zahl von maximal 500 Armeeangehörigen im Assistenzdiensteinsatz wird nicht ausgeschöpft; bislang stehen jeweils zwischen 15 und 25 Armeeangehörige gleichzeitig im Einsatz. Die Armeeangehörigen treten gestaffelt in den Einsatz ein. Das SEM stellt die konkreten Gesuche über die etablierten Prozesse des Ressourcenmanagements des Bundes. Über Umfang und Verteilung der jeweils benötigten Armeeangehörigen entscheidet das SEM zusammen mit der Armee.

Im Rahmen des vom SEM geführten Sonderstabs Asyl (Sonas) wird die Einhaltung der Subsidiarität für jede Leistung anhand bestimmter Kriterien geprüft. Ihre Einhaltung im Einsatz wird ebenfalls überprüft. 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 dem im Rahmen des Sonas gefällten Entscheids des SEM und des Bundesamtes für Zivildienst sollen auf diese Weise von Januar bis April 2023 bis zu 140 Zivildienstpflichtige für Einsätze zugunsten des SEM aufgeboten werden. Seit Anfang Januar bis Mitte Februar konnte die Zahl von 40 auf 135 Zivildienstpflichtige erhöht werden.

Gleichzeitig nimmt die Schaffung von Unterkunftsmöglichkeiten 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 den gemeinsamen Eckwerten von Bund und Kantonen in der Notfallplanung 2016 folgt. Das wurde dort so vereinbart.

Das Verteilsystem zwischen Armee und Zivildienst auf Stufe Bund einerseits und Zivilschutz auf Stufe Kantone und Städte andererseits funktioniert also komplementär.

Ich bitte Sie, auf den Bundesbeschluss einzutreten, Ihrer Kommission zu folgen und dem Beschluss zuzustimmen.



men.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

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 Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 23.018/5648)

Für Annahme des Entwurfes ... 33 Stimmen

Dagegen ... 5 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Nationalrat.

AB 2023 S 44 / BO 2023 E 44