

## Zehnte Sitzung – Dixième séance

Dienstag, 22. September 2015

Mardi, 22 septembre 2015

08.15 h

14.063

### Asylgesetz. Neustrukturierung des Asylbereichs

### Loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile

#### *Differenzen – Divergences*

Ständerat/Conseil des Etats 15.06.15 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 09.09.15 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 09.09.15 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 09.09.15 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 22.09.15 (Differenzen – Divergences)  
 Ständerat/Conseil des Etats 25.09.15 (Schlussabstimmung – Vote final)  
 Nationalrat/Conseil national 25.09.15 (Schlussabstimmung – Vote final)

#### Asylgesetz Loi sur l'asile

**Art. 6a Abs. 2; 24a Abs. 1, 1bis, 3; 26 Abs. 3; 26c; 37 Abs. 1; 45 Abs. 2; 46 Abs. 2; 80 Abs. 4; 102k Abs. 1 Bst. c; 102m Abs. 4**

#### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 6a al. 2; 24a al. 1, 1bis, 3; 26 al. 3; 26c; 37 al. 1; 45 al. 2; 46 al. 2; 80 al. 4; 102k al. 1 let. c; 102m al. 4**

#### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Diener Lenz** Verena (GL, ZH), für die Kommission: Wir sind in der glücklichen Lage, dass wir Ihnen heute in der Differenzbereinigung eigentlich keine Differenzen zum Nationalrat mehr beantragen. Ihre Kommission hat in zwei frühmorgendlichen Sitzungen noch einmal sehr intensiv die kleinen Unterschiede zwischen der Fassung des Nationalrates und der Fassung unseres Plenums verglichen. Wir haben uns – an der ersten Sitzung mit der Frau Bundespräsidentin und an der zweiten Sitzung dann auch noch mit der Verwaltung – noch einmal im Detail mit Verfahrensfragen und Begrifflichkeiten auseinandergesetzt und uns gefragt, ob es sich lohnt, an unserer Version festzuhalten oder ob es sinnvoll ist, dass wir uns hier dem Nationalrat anschliessen.

Der Nationalrat hat in der Gesamtabstimmung mit 99 zu 53 Stimmen bei 12 Enthaltungen dieser Gesetzesrevision zugestimmt. Wir sind zum Schluss gekommen, dass wir den Differenzen, die der Nationalrat geschaffen hat, folgen können, weil sie zum Teil redaktioneller Art sind, weil sie zum Teil Präzisierungen sind, aber an unserer Stossrichtung in der Substanz nichts mehr ändern. In Anbetracht der Zeit und der grossen Energievorlage, die wir noch zu besprechen haben, verzichte ich darauf, im Detail noch einmal auf diese kleinen Unterschiede zurückzukommen.

Falls ein Kommissionsmitglied oder ein Mitglied des Rates aber noch Fragen hat, stehen ich wie auch die Bundespräsidentin selbstverständlich zur Verfügung.

**Minder** Thomas (V, SH): Erlauben Sie mir als Kommissionsmitglied eine kurze Schlussbemerkung zur bearbeiteten Vor-

lage, die nun in die Schlussabstimmung gelangt. Diese Asylgesetzrevision ist eine der grössten der letzten Jahre; denken wir nur an die Bundeszentren, die Enteignungsmöglichkeit, die Kosten von 548 Millionen Franken, das getaktete Verfahren oder den unentgeltlichen Rechtsschutz. Diese Revision geht stark von einem funktionierenden Dublin-System aus. Zurzeit funktioniert jedoch weder das Dublin- noch das Schengen-System, und wohin die Entwicklung geht, ist heute noch nicht erkennbar. Löst allenfalls bald ein europäisches Kontingentierungssystem das Dublin-System ab, oder bricht Schengen gar auseinander?

Die Idee von Schengen war jene einer sicheren Aussen- grenze und von offenen Innengrenzen, doch zurzeit erkennen wir gerade das Gegenteil. Die Idee von Dublin war jene einer Erstregistrierung im ersten Dublin-Staat und der Möglichkeit einer Rückführung in diesen Staat, aber auch dieser Grundpfeiler funktioniert zurzeit bewiesenermassen nicht. Mit Blick auf die geo- und migrationspolitische Lage befürchte ich also, dass wir mit dieser Asylgesetzrevision noch nicht das Ei des Kolumbus gefunden haben, obwohl sie so angekündigt wurde, und dass diese Revision schon bald von neuen Realitäten überrollt wird.

Ist es bei dieser Ausgangslage, just zu diesem Zeitpunkt, wirklich richtig, grünes Licht für die 548 Millionen Franken zu erteilen? Wäre es nicht klüger, wenn wir in den nächsten zwei, drei Monaten beobachten würden, was im EU-Raum passiert? Ich habe mir überlegt, ob ein Antrag auf Sistierung der Schlussabstimmung das Richtige wäre. In anderen Bereichen, etwa bei Volksinitiativen, haben wir die Schlussabstimmung auf später verschoben. Nun, ich habe davon abgesehen. Ich habe davon abgesehen, weil dies für einige von uns die letzte Session sein wird. Da möchte man bekanntlich möglichst viel unter Dach und Fach bringen.

Dennoch sei die Schlussbemerkung erlaubt, dass diese Revision massgeblich von einem funktionierenden Schengen/ Dublin-System ausgeht. Da aber das Fundament gleich bei den Systemen stark wackelt, steht auch unsere Revision auf tönernen Füssen.

Ich erlaube mir daher eine Frage an Sie, Frau Bundespräsidentin: Was ist Ihre Einschätzung betreffend das Funktionieren des Dublin-Systems in den nächsten zwölf Monaten? Haben Sie einen Plan B, falls Dublin komplett auseinanderbricht?

**Sommaruga** Simonetta, Bundespräsidentin: Ich gehe gerne auf das Votum von Herrn Ständerat Minder ein. Es ist in der Tat so, dass in Europa im Moment sehr viel in Bewegung ist. Das Problem einer Flüchtlingskrise kann – und ich glaube, das ist mittlerweile allen klar – nicht von einem einzelnen Staat gelöst und angegangen werden. Es kann hier keine nationalen Lösungen geben, es gibt nur eine gemeinsame Antwort auf das, was sich zurzeit in Europa abspielt. Deshalb ist das Dublin-System nicht am Ende, aber es steht unter Druck, und es muss gestärkt werden. Das ist die gemeinsame Überzeugung, und um diese ringt man im Moment in Europa fast Tag und Nacht, weil es schwierig ist, diese Solidarität von allen einzufordern. Der Verteilschlüssel wird jetzt zuerst im Rahmen von sogenannten Notmassnahmen diskutiert, indem man eine gewisse Anzahl von schutzbefürftigen Personen, die in grosser Zahl in Griechenland, in Italien und jetzt zum Teil auch in Ungarn ankommen, auf alle europäischen Staaten verteilt. Das ist eine Stärkung des Dublin-Systems. Man sagt, die Staaten, die zufälligerweise geografisch an der Aussengrenze sind, können diese Situation nicht alleine bewältigen, es braucht hier Solidarität.

Ich will nicht verhehlen – ich habe es auch schon gesagt – dass man es in Europa in den letzten Jahren verpasst hat, eine gemeinsame europäische Asylpolitik aufzubauen. Jetzt müssten wir aber mit der heutigen Situation umgehen, und deshalb ist dieser Verteilmechanismus die richtige Antwort auf die heutige Situation. Es gibt die Diskussion in Europa, dass man einen solchen Verteilmechanismus permanent einführt, im Moment ist man aber weit davon entfernt. Man versucht notfallmäßig, solche Umverteilungsprogramme auf die Beine zu stellen und eine solidarische, gemeinsame Ant-



wort zu geben. Der Bundesrat hat letzten Freitag entschieden, dass die Schweiz unter der Voraussetzung, dass das überhaupt beschlossen wird und dass dann auch die Registrierung an den Aussengrenzen funktioniert, bereit ist, sich an den Umverteilungsprogrammen zu beteiligen.

Sie haben gefragt, Herr Minder, ob die Neustrukturierung über die Asylgesetzrevision die richtige Antwort sei. Das Ei des Kolumbus gibt es in diesem Politikbereich sowieso nicht; das haben wir auch nie gesagt. Aber was diese Asylgesetzrevision, diese Neustrukturierung bringt, sind rasche und faire Verfahren: damit diejenigen, die Schutz bekommen, hierbleiben können, sich möglichst rasch integrieren, Arbeit suchen, die Sprache lernen, wissen, dass sie hierbleiben können, und damit diejenigen, die nicht schutzbedürftig sind, wissen, dass sie wieder gehen müssen und dass das auch vollzogen wird. Das dient der Glaubwürdigkeit der Asylpolitik, und das ist auch ein klares Signal der Schweiz, dass offensichtlich unbegründete Asylgesuche in unserem Asylsystem nichts zu suchen haben. Wenn Sie die Zahlen anschauen, sehen Sie, dass wir heute in unserem Asylsystem bereits aufgrund der getroffenen Massnahmen in diese Richtung einen höheren Anteil von Schutzbedürftigen haben und einen tiefen Anteil von offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen. Das dient der Glaubwürdigkeit des Asylsystems.

Genau das ist der Inhalt dieser Vorlage. In diese Richtung wollen wir weiterarbeiten, und Sie schaffen jetzt die Grundlage, dass wir genau das tun können: Schutzbedürftigen Schutz geben. Diejenigen, die den Schutz nicht brauchen und nicht bekommen, sollen rasch wissen, dass sie wieder gehen müssen.

Ich glaube, die Glaubwürdigkeit des Asylsystems ist etwas vom Wichtigsten, was wir der Bevölkerung schuldig sind und was die Politik organisieren muss. Auf aussergewöhnliche Situationen müssen wir vorbereitet sein. Sie haben auch lesen können, dass wir intensiv daran sind, uns mit den Kantonen, mit dem Grenzwachtkorps, mit dem VBS, mit allen Beteiligten auf allfällige Notsituationen vorzubereiten; das ist auch die Aufgabe der Politik.

Wenn Sie erlauben, Herr Präsident, möchte ich noch ganz kurz etwas zu den Differenzen sagen. Es gibt zwei Differenzen, die wichtig waren und bei denen Ihre Kommission jetzt dem Nationalrat zugestimmt hat, was auch der Bundesrat unterstützen kann. Einmal geht es bei Artikel 24a um die Zuweisungen in die besonderen Zentren. Da hat der Nationalrat gesagt, es müsse eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestehen, um dann aber automatisch eine solche Zuweisung vorzunehmen. Gleichzeitig – das hat der Nationalrat ebenfalls beschlossen – soll, damit verbunden, eine Ein- oder Ausgrenzung beschlossen werden, es sollen sogenannte Rayonverbote ausgesprochen werden. Diese müssten aber mit einer Verfügung beschlossen werden, und diese kann auch angefochten werden; damit haben wir auch den Rechtsweg geöffnet. Ich glaube, das ist eine sinnvolle und gute Kombination, die auch dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung trägt.

Die zweite Differenz betrifft Artikel 37 und Artikel 102k. Hier hat der Nationalrat beschlossen, dass bei den Dublin-Verfahren die Rechtsvertretung bei einem ablehnenden Entscheid nicht mehr zum Entwurf Stellung nehmen soll. Das bedeutet, dass wir die Verfahrensdauer von fünf auf drei Tage verkürzt haben. Das ist so möglich, wenn dieser Schritt der Stellungnahme wegfällt. Das ist zu verkraften. Bei den beschleunigten Verfahren haben wir hingegen nach wie vor den Rechtsschutz, der notwendig ist, um diese raschen Verfahren rechtsstaatlich auch sicher durchzuführen.

Ich glaube, diese beiden wesentlichen Änderungen – die anderen sind kleinere Änderungen – sind sinnvoll. Wir haben sie unterstützt. Ich bin Ihrer Kommission dankbar, dass sie diese ebenfalls mitträgt.

**Cramer Robert (G, GE):** Mon intervention porte sur les articles 102k, 102m ainsi que sur l'article 37. La problématique soulevée par ces articles a été évoquée tout à l'heure par Madame la présidente de la Confédération Sommaruga.

Dans le projet, le Conseil fédéral a recherché une forme d'équilibre. D'une part, il vise, à l'article 37, à réduire de cinq à trois jours ouvrables les délais de notification de décision. D'autre part, il prévoit, aux articles 102k et 102m, d'instaurer l'automaticité de l'assistance juridique pour les personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin.

Le Conseil national s'est montré favorable à la réduction du délai de cinq à trois jours, rejoignant en ce sens la législation actuelle. Quand bien même je suis d'avis qu'il est un peu chimérique d'exiger des délais aussi courts et que l'on verra bien qu'il sera difficile de respecter ces délais d'ordre, on peut éventuellement s'en accommoder.

Par ailleurs, le Conseil national a modifié le projet du Conseil fédéral sur la question de l'octroi automatique de l'assistance juridique dans la perspective d'un recours. Supprimer cette possibilité d'assistance automatique par un juriste est une erreur. Non seulement c'est une erreur par rapport aux grands principes du droit selon lesquels on a le droit d'être défendu, mais l'expérience montre aussi que la volonté de réduire les droits des personnes faisant l'objet d'une procédure ne permet de loin pas d'accélérer ces procédures. Au contraire, cela les ralentit.

Cela les ralentit parce que cela crée de la confusion, cela crée des premiers recours qui sont mal fondés, et que les juges permettent ensuite de compléter. On croit aller vite, mais en fait on va beaucoup plus lentement en diminuant les droits des personnes concernées. C'est particulièrement regrettable lorsque l'on voit la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement, qui montre bien que les procédures Dublin ne sont plus ces procédures automatiques qui tombaient sous le sens, dans lesquelles il suffisait d'identifier le pays d'où venait le requérant. Actuellement les choses sont bien plus complexes et on s'aperçoit que, y compris dans les procédures Dublin, un examen est souvent nécessaire. Voilà ce que je souhaitais dire.

J'ai bien compris aussi, dans le cadre des travaux de commission, que l'assistance juridique existera toujours, que c'est un droit constitutionnel, mais je pense qu'on est en train de mettre en place un système qui fonctionnera beaucoup moins bien que celui proposé par le Conseil fédéral. Cela dit, j'ai aussi compris, à travers les travaux de la commission, que l'on souhaitait boucler la révision de cette loi, que, finalement, une forme de chemin avait été trouvé par le Conseil national et qu'il ne fallait pas se montrer trop perfectionniste. Je renonce donc à déposer une proposition d'amendement formelle.

**Diener Lenz** Verena (GL, ZH), für die Kommission: Wir haben uns für dieses Thema wirklich zweimal nochmals Zeit genommen und haben uns damit auseinandergesetzt. Die Differenzbereinigung zwischen zwei Räten bedingt eben einfach auch, dass man bereit ist, einen Schritt in die Richtung der anderen Seite zu tun. Das haben wir im Bewusstsein gemacht, dass der rechtliche Ablauf immer noch gewahrt ist, mit gewissen Veränderungen und damit auch mit einer Verkürzung der Zeit, die für die Bearbeitung zur Verfügung steht. Wir haben aber keinen Minderheitsantrag gehabt, und darum glaube ich, dass wir uns hier im Rahmen der Differenzbereinigung dem Nationalrat anschliessen können.

**Sommaruga** Simonetta, Bundespräsidentin: Nur kurz: Beim Dublin-Verfahren wird nicht entschieden, ob jemand Asyl bekommt oder nicht, sondern es wird nur entschieden, welches Land zuständig ist, um das Asylverfahren durchzuführen. Das ist schon ein wesentlicher Unterschied. Deshalb sind wir der Meinung, dass es hier vertretbar ist, weil es eben klar ist, dass dabei nicht über Asyl oder kein Asyl entschieden wird, sondern darüber, welcher Staat für das Asylverfahren zuständig ist. Der Bundesrat wollte hier eine andere Lösung, aber deshalb können wir uns anschliessen.

In diesem Sinn ist es, nach unserer Meinung, auch vertretbar, dass man hier auf einen ablehnenden Entscheid keine Stellungnahme des Rechtsvertreters mehr einholt, aber nur deswegen. Wir sind aber froh, dass beim beschleunigten Verfahren – da hätten wir darauf beharrt – diese Rechtsver-



tretung bis zum Schluss des erstinstanzlichen Entscheids dann auch wirklich gewährleistet sein muss.

*Angenommen – Adopté*

**Änderung anderer Erlasse**  
**Modification d'autres actes**

**Ziff. 1 Art. 74 Abs. 1bis; 86 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 74 al. 1bis; 86 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Le président** (Hêche Claude, président): L'objet est ainsi prêt pour le vote final.

13.074

**Energiestrategie 2050,  
erstes Massnahmenpaket.  
Für den geordneten Ausstieg  
aus der Atomenergie  
(Atomausstiegs-Initiative).  
Volksinitiative**

**Stratégie énergétique 2050,  
premier volet.  
Pour la sortie programmée  
de l'énergie nucléaire  
(Initiative Sortir du nucléaire).  
Initiative populaire**

*Fortsetzung – Suite*

Nationalrat/Conseil national 01.12.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 02.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 03.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 04.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 08.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 09.12.14 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 09.03.15 (Frist – Déjà)

Ständerat/Conseil des Etats 21.09.15 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 22.09.15 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 23.09.15 (Fortsetzung – Suite)

## 1. Energiegesetz 1. Loi sur l'énergie

### Art. 13

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Stöckli  
Abs. 1*

Die Kantone sorgen dafür, dass die für die Nutzung inklusive der Netze geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken im Richtplan festgelegt werden (Art. 8b des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, RPG), insbesondere für die Wasser- und Windkraft. Das Konzept ist im Bereich der erneuerbaren Energien Grundlage für die Richtplanung.

### Art. 13

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Stöckli*

*Al. 1*

Les cantons veillent à ce que les zones et tronçons de cours d'eau qui se prétendent à l'utilisation, y compris les réseaux, soient fixés dans le plan directeur (art. 8b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT), en particulier s'agissant de la force hydraulique et de la force éolienne. Dans le domaine des énergies renouvelables, le concept de développement sert de base à l'établissement du plan directeur.

**Le président** (Hêche Claude, président): La proposition Stöckli a été retirée.

**Bischofberger** Ivo (CE, AI), für die Kommission: Ich kann gleich an die Diskussion respektive die Beschlüsse zu den Artikeln 11 und 12 von gestern Abend anschliessen, denn auch hier in Artikel 13 beantragt Ihnen die Kommission, dem Nationalrat zu folgen. Die nationalrätliche Version unterscheidet sich nur unwesentlich von derjenigen des Bundesrates: In Absatz 1 hat der Nationalrat eine raumplanerische Klärung bezüglich bereits genutzter Standorte ergänzt, und Absatz 3 hat er gestrichen, weil die Richtpläne der Kantone so oder so durch den Bundesrat genehmigt werden; insofern ist dieser Absatz überflüssig.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

### Art. 13a

*Antrag der Kommission*

Streichen

*Antrag Hösli*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### Art. 13a

*Proposition de la commission*

Biffer

*Proposition Hösli*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Bischofberger** Ivo (CE, AI), für die Kommission: Hier beantragt Ihnen die Kommission, den vom Nationalrat zusätzlich eingefügten Artikel 13a zu streichen. Diesen Artikel hat der Nationalrat eingefügt, weil er Artikel 12 der bundesrätlichen Version, das Konzept für den Ausbau der erneuerbaren Energien, gestrichen hat. Hier sollte nun quasi als Ersatz die Unterstützung der Kantone durch den Bund im Bereich der methodischen Grundlagen eingeführt werden.

Der Einzelantrag Hösli respektive Imoberdorf ist die Folge von Artikel 11 – hier ist vermutlich der Antrag der Minderheit Imoberdorf vergessen gegangen.

**Hösli** Werner (V, GL): Nachdem wir bei den Artikeln 11 bis 13 ja dem Konzept des Nationalrates und – bei Artikel 11 – nicht der Mehrheit Ihrer Kommission gefolgt sind, gehe ich davon aus, dass bei Artikel 13a wahrscheinlich die Minderheit vergessen gegangen ist, die nämlich genau dem gesamten Konzept des Nationalrates folgen wollte, wonach dann auch der Bund die Kantone mit methodischen Grundlagen unterstützt und die Gesamtsicht sicherstellt. Letztlich ist ja dann auch der Bundesrat für die Genehmigung der Richtpläne der Kantone zuständig. Von daher finde ich es richtig, wenn wir hier auch dem Nationalrat folgen und Artikel 13a belassen, wie ihn der Nationalrat vorgesehen hat, wahrscheinlich auch, um letztlich eine gewisse Beschleunigung herzustellen, damit die Daten und Unterlagen des Bundes, die ja sowieso vorliegen, genutzt werden können.

