



18.068

**Botschaft
zur Änderung des Asylgesetzes
(Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss
völkerrechtlicher Verträge über die Ausrichtung von Beiträgen
an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten oder an internationale
Organisationen)**

vom 28. September 2018

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Asylgesetzes.

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

28. September 2018

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der vorliegenden Revision des Asylgesetzes soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, zur Umsetzung des Rahmenkredits Migration völkerrechtliche Verträge über die Ausrichtung von Beiträgen an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten oder an internationale Organisationen abzuschliessen. Diese Kompetenzdelegation erfolgt im Zusammenhang mit dem Rahmenkredit Migration des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (vgl. Finanzierungsbotschaft vom 28. September 2018).

Ausgangslage

Der Bundesrat beantragt mit der Finanzierungsbotschaft vom 28. September 2018 die Zustimmung der eidgenössischen Räte zu einem zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU sowie zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Migration im Gesamtbetrag von 1302 Millionen Franken. Dieser zweite Beitrag setzt sich zusammen aus einem Rahmenkredit Kohäsion, einem Rahmenkredit Migration sowie dem Eigenaufwand der Bundesverwaltung. Der Rahmenkredit Migration soll das Migrationsmanagement in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten stärken. Konkrete Ziele sind dabei effizientere Asylverfahren sowie die Verbesserung der Verfahren zur Aufnahme von Schutzsuchenden und zur Rückkehr. Die massgebenden finanzrechtlichen Grundlagen für den Rahmenkredit Migration sind im Asylgesetz (AsylG) verankert.

Die rechtlichen Grundlagen zum Rahmenkredit Kohäsion finden sich im Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BG Ost). Dieses Gesetz enthält in Artikel 12 eine Kompetenzdelegation, wonach der Bundesrat völkerrechtliche Verträge zur Umsetzung des Rahmenkredits Kohäsion abschliessen kann. Eine vergleichbare Kompetenzregelung im AsylG fehlt hingegen. Dementsprechend würden die Abkommen zur Umsetzung des Rahmenkredits Migration der Genehmigung der Bundesversammlung unterliegen.

Inhalt der Vorlage

Mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 114 AsylG soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, im Rahmen des von der Bundesversammlung bewilligten Rahmenkredits Migration völkerrechtliche Verträge über die Ausrichtung von Beiträgen an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten oder an internationale Organisationen abzuschliessen.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit der Finanzierungsbotschaft vom 28. September 2018 beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten in Form von zwei Kreditbeschlüssen einen zweiten Schweizer Beitrag der Schweiz an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten im Betrag von 1236,9 Millionen Franken für die Dauer von zehn Jahren. Dieser Beitrag setzt sich zusammen aus einem erneuten Rahmenkredit Kohäsion (1046,9 Mio.) und einem erstmaligen Rahmenkredit Migration (190 Mio.) Hinzu kommt der Eigenaufwand der Bundesverwaltung von 65,1 Millionen, welcher dem Parlament jeweils mit der Botschaft zum Voranschlag zur Genehmigung unterbreitet wird. Gesamthaft entspricht der Betrag der Höhe des Erweiterungsbeitrags (1302 Mio.).

Der Rahmenkredit Migration soll dazu beitragen, das Migrationsmanagement in EU-Mitgliedstaaten zu stärken. Die Zunahme der Migrationsbewegungen nach Europa hat das Schengen/Dublin-System stark belastet. Die bedeutenden Migrationsbewegungen ab 2015 zeigten die Grenzen der Systeme für das Migrationsmanagement auf und stellten die europäische Migrationspolitik grundsätzlich in Frage. Zahlreiche europäische Staaten standen bei der Bewältigung dieser Bewegungen vor grossen Herausforderungen, einige von ihnen zum ersten Mal überhaupt. Mit den Mitteln des Rahmenkredits Migration sollen besonders betroffene Staaten in ihren Anstrengungen unterstützt werden, ihre Strukturen und Verfahren für die Aufnahme von Schutzsuchenden zu stärken und ein effizienteres Asylverfahren sowie effektivere Rückkehrverfahren auf- bzw. auszubauen. Der Rahmenkredit Migration wird durch Programme in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten umgesetzt.

Der Bundesrat beabsichtigt, sich insbesondere in denjenigen Migrationsbereichen zu engagieren, in denen mit einer Kombination von Investitionen in die Infrastruktur, beispielsweise Aufnahmeeinrichtungen oder Beratungsstellen, in den Knowhow-Transfer und in die Ausbildung von Fachpersonal auf eine qualitative Verbesserung der Asyl- und Rückkehrsysteme hingewirkt werden kann. Ein solches Engagement bezweckt namentlich die Prävention der irregulären (Sekundär-)Migration.

Der Rahmenkredit Migration soll daher innerhalb des Rahmens, der von den bestehenden asylgesetzlichen Finanzierungsbestimmungen abgesteckt wird (vgl. Art. 91 Abs. 7, 93 Absätze 1 Buchstabe c und 2 sowie 113 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998¹ [AsylG]) prioritär in folgenden Bereichen eingesetzt werden:

Asylverfahren:

Kooperationsbereiche sind unter anderem die Registrierung der Asylsuchenden und die Abwicklung der Asylverfahren.

¹ SR 142.31

Infrastruktur:

Die Bereitstellung von geeigneten Infrastrukturen trägt dazu bei, dass Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge besser betreut werden können. Ein Handlungsbedarf besteht insbesondere mit Blick auf besonders schutzbedürftige Personen wie beispielsweise Kinder.

Freiwillige Rückkehr und Reintegration:

Dieser Bereich funktioniert in der Schweiz gut, und er ist auch integraler Bestandteil der Migrationspolitik vieler europäischer Länder. Angestrebt werden daher der Erfahrungsaustausch und die Finanzierung von Programmen für eine freiwillige Rückkehr in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und den zuständigen internationalen Organisationen.

Der Rahmenkredit Migration soll mit der nötigen Flexibilität dort eingesetzt werden, wo die Herausforderungen am grössten sind. Deshalb soll er grundsätzlich allen EU-Mitgliedstaaten offenstehen. Die Verteilung der Mittel erfolgt allerdings nicht gleichmässig auf alle Länder, sondern es werden während der zehnjährigen Umsetzungsperiode drei Programme mit je drei bis vier Jahren Laufzeit geplant. Für jedes Mehrjahresprogramm werden zwei bis vier Partnerländer ausgewählt. Diese Partnerländer werden aufgrund von Kriterien ausgewählt, die insbesondere das Ausmass der Belastung durch die Migration, die strukturellen Defizite bei der Bewältigung von Herausforderungen im Migrationsbereich und die schweizerischen Interessen umfassen.

Wie bei der Umsetzung des Rahmenkredits Kohäsion wird die Schweiz auch zur Umsetzung des Rahmenkredits Migration mit jedem Partnerland ein bilaterales Rahmenabkommen abschliessen. In diesen Rahmenabkommen werden die Themenbereiche der Zusammenarbeit, die Höhe des jeweiligen Beitrags sowie die Grundsätze und Modalitäten der Zusammenarbeit festgelegt.

Die massgebenden finanzrechtlichen Bestimmungen für den Rahmenkredit Migration sind im AsylG verankert (vgl. Art. 91 Abs. 7 i.V.m. Art. 113 AsylG Art. 93 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 AsylG sowie Ziff. 5.1.2). Durch den neuen Artikel 114 E-AsylG werden weder die bestehenden Subventionstatbestände erweitert noch neue geschaffen. Diese neue Bestimmung dient ausschliesslich der Kompetenzdelegation an den Bundesrat.

Das Bundesgesetz vom 30. September 2016² über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BG Ost) enthält die rechtlichen Grundlagen zum Rahmenkredit Kohäsion. Gemäss dem BG Ost hat der Bundesrat zudem die Kompetenz zum Abschluss von Abkommen über die Umsetzung des Rahmenkredits Kohäsion (vgl. Art. 12 Abs. 1 BG Ost).

Für die Umsetzung des Rahmenkredits Migration enthält das AsylG hingegen keine Delegation der Abschlusskompetenz an den Bundesrat. Ebenfalls nicht einschlägig ist Artikel 100 Absatz 2 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005³, der den Bundesrat in verschiedenen Bereichen zum selbstständigen Vertragsabschluss er-

² SR 974.1

³ SR 142.20

mächtigt. Die entsprechenden Rahmenabkommen können schliesslich auch nicht im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁴ als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite qualifiziert werden, die der Bundesrat selbständig abschliessen könnte. Dementsprechend müsste die Bundesversammlung die Rahmenabkommen genehmigen (vgl. Art. 166 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft⁵ [BV]). Mit der vorgeschlagenen Änderung des Asylgesetzes soll die Vertragsabschlusskompetenz bezüglich der Umsetzung beider Rahmenkredite harmonisiert werden.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Im AsylG soll ein neuer Artikel 114 E-AsylG geschaffen werden, wonach der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung des vom Parlament bewilligten Rahmenkredits Migration völkerrechtliche Verträge über die Ausrichtung von Beiträgen an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten abschliessen kann. Die Bestimmung gelangt zur Anwendung für den Rahmenkredit Migration im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (vgl. Finanzierungsbotschaft vom 28. September 2018).

1.3 Vernehmlassungsverfahren

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁶ (VIG) findet bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV ein Vernehmlassungsverfahren statt. Auf ein Vernehmlassungsverfahren kann verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung von Zuständigkeiten betrifft (Art. 3a Abs. 1 Bst. a VIG). Weiter kann auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden, wenn daraus keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere weil über den Gegenstand des Vorhabens bereits eine Vernehmlassung durchgeführt wurde (Art. 3a Abs. 1 Bst. b VIG). Der Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren muss sachlich begründet sein (Art. 3a Abs. 2 VIG).

Die vorgeschlagene Kompetenzdelegation an den Bundesrat betrifft vorwiegend die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat (vgl. Art. 3a Abs. 1 Bst. a VIG). Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu dieser Änderung des Asylgesetzes wurde daher verzichtet. Zum zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten wurde vom 28. März 2018 bis zum 4. Juli 2018 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Positionen der interessierten Kreise sind entsprechend bekannt und belegt (vgl.

4 SR 172.010

5 SR 101

6 SR 172.061

Art. 3a Abs. 1 Bst. b VIg; siehe auch Ziff. 1.2. der Finanzierungsbotschaft vom 28. September 2018).

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 113 Sachüberschrift

Grundsätze

Durch die Einführung eines neuen Artikels 114 ist Artikel 113 nicht mehr die einzige Bestimmung im 9. Kapitel des Asylgesetzes und bedarf deshalb neu einer Sachüberschrift. Artikel 113 hält die Grundsätze der Internationalen Zusammenarbeit im Flüchtlingsbereich fest.

Art. 114 Internationale Verträge

Völkerrechtliche Verträge werden entweder nach dem ordentlichen oder nach einem vereinfachten Verfahren abgeschlossen (Art. 166 Abs. 2 BV). Beim ordentlichen Verfahren genehmigt die Bundesversammlung die vom Bundesrat ausgehandelten und unterzeichneten Verträge, bevor diese Verträge vom Bundesrat ratifiziert werden können. Beim vereinfachten Verfahren hingegen entfällt das parlamentarische Genehmigungsverfahren; die Kompetenz zum Vertragsabschluss liegt beim Bundesrat. Das vereinfachte Verfahren ist in Artikel 166 Absatz 2 BV ausdrücklich vorgesehen; demnach kann das Parlament den Bundesrat in einem Gesetz ausdrücklich zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags ermächtigen.

Die Bestimmung enthält eine solche Kompetenzdelegation. Der Bundesrat kann im Rahmen des durch die Bundesversammlung bewilligten Rahmenkredits Migration völkerrechtliche Verträge abschliessen über die Ausrichtung von Beiträgen an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten oder an internationale Organisationen. Die Rechtsgrundlagen für diesen Rahmenkredit finden sich im AsylG, weshalb in der Bestimmung auf die entsprechenden Artikel im AsylG verwiesen wird.

Artikel 91 Absatz 7 AsylG i.V.m. Artikel 113 AsylG und Artikel 51 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1997 bilden die rechtliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an «internationale Organisationen» (bspw. *United Nations High Commissioner for Refugees* UNHCR, Internationale Organisation für Migration IOM, *International Center for Migration Policy Development* ICMPD) oder an die «Trägerschaft von international ausgerichteten Projekten» (bspw. karitative oder andere NGO, Stiftungen, Projekte wissenschaftlicher Institutionen). Internationalen und nichtstaatlichen Organisationen kommt in Krisensituationen eine Schlüsselrolle zu. Sie übernehmen Aufgaben im Migrationsbereich, wo staatliche Strukturen zu schwach oder überfordert sind. Auf die genannten Rechtsgrundlagen kann namentlich die Finanzierung von Projekten im Rahmen der Notfallreserve des Rahmenkredits Migration abgestützt werden.

Als Rechtsgrundlage für die Finanzierung dient ferner Artikel 93 Absätze 1 Buchstabe c sowie 2 AsylG. Diese Bestimmungen ermöglichen dem Bund die vollständige oder teilweise Finanzierung von Programmen im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat zur Erleichterung und Durchführung der Rückkehr, der Rückführung und der Reintegration. Auf dieser Grundlage können auch Projekte unterstützt werden, welche die Rückkehr von Personen fördern, die sich rechtswidrig in einem unterstützten EU-Mitgliedstaat aufhalten. Die Programme im Ausland können nämlich nach ausdrücklicher gesetzlicher Regelung auch das Ziel verfolgen, einen Beitrag zu leisten zur Prävention irregulärer Primär- oder Sekundärmigration in die Schweiz (Art. 93 Abs. 2 AsylG). Wichtige Gründe für irreguläre Weiterwanderung innerhalb Europas sind unter anderem quantitativ und qualitativ ungenügende Aufnahmekapazitäten. Auch übermässig lange, ineffiziente oder qualitativ ungenügende Asylverfahren können Auslöser für eine Weiterwanderung sein. Die Förderung von effizienten und korrekten Asylverfahren (z. B. Unterstützung bei der Erfassung und Registrierung von Asylsuchenden, bei der Befragung und Übersetzung sowie bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen), verbunden mit der Sicherstellung genügender und angemessener Unterbringungskapazitäten, tragen somit zu einer Reduktion irregulärer Weiterwanderung bei.

Die Kompetenzdelegation dient der Umsetzung des Rahmenkredits Migration (Ziff. 1.2).

Der Bundesrat wird gestützt auf die neue Kompetenzdelegation mit den ausgewählten Partnerländern jeweils ein Rahmenabkommen zur Umsetzung des Rahmenkredits Migration abschliessen, in dem der Betrag zugunsten des betreffenden Landes sowie die Zeitspanne der Unterstützung, die Modalitäten für die Verwaltung der Mittel, die Ziele der Unterstützung sowie Indikatoren für die Überprüfung festgehalten werden. Es sollen diejenigen EU-Mitgliedstaaten unterstützt werden, die im Migrationsbereich besonders stark betroffen sind. Aufgrund der volatilen Lage im Bereich der Migration müssen die prioritären Partnerländer für die Unterstützungsmassnahmen der Schweiz rasch identifiziert und entsprechende Programme schnell umgesetzt werden. Die vorgeschlagene Kompetenzdelegation an den Bundesrat trägt dazu wesentlich bei.

Über den Zeitraum von zehn Jahren sollen insgesamt sechs bis zwölf Rahmenabkommen (zwei bis vier Partnerländer in jedem der drei Mehrjahresprogramme) mit EU-Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Die Rahmenabkommen werden sich lediglich in wenigen Punkten unterscheiden, namentlich bei den Prioritäten der Unterstützungsbereiche sowie der finanziellen Höhe der Unterstützung. Der finanzielle Plafond von 190 Millionen Franken bildet in jedem Fall den Gesamtrahmen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Umsetzung der Gesetzesänderung hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen auf Bundesebene. Gestützt auf Artikel 114 AsylG soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, Staatsverträge abzuschliessen, die es ermöglichen, gestützt auf die bestehenden Subventionsbestimmungen Programme im Ausland durchzuführen, dies in erster Linie im Rahmen des Rahmenkredites Migration im Umfang von 190 Millionen Franken. Dieser Betrag bildet einen Teilbetrag des zweiten Schweizer Beitrages an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten im Umfang von 1236,9 Millionen Franken. Vom Betrag des Eigenaufwandes der Bundesverwaltung im Umfang von 65,1 Millionen Franken sollen höchstens 10 Millionen Franken für die Umsetzung des Rahmenkredites Migration verwendet werden.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁸ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁹ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Eine Angleichung der Kompetenzregelung unter dem Rahmenkredit Migration an diejenige unter dem Rahmenkredit Kohäsion erleichtert aber eine zeitnahe und effiziente Umsetzung des Rahmenkredites Migration des zweiten Schweizer Beitrags. Der Grundsatzentscheid über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten und alle nachgelagerten Entscheide wurden aber in der Botschaft vom 27. Januar 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Der zweite Schweizer Beitrag stellt ein Richtliniengeschäft dar zur Erreichung des Ziels 4 der Botschaft über die Legislaturplanung 2015–2019, gemäss welchem die Schweiz ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur EU entwickeln und erneuern soll. Der Entscheid über einen zweiten Beitrag wird im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 unter Artikel 6 als Massnahme 26 angekündigt.

Die Botschaft für einen zweiten Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten ist in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2018 enthalten.

⁸ BBl 2016 1105

⁹ BBl 2016 5183

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Entwurf zur Änderung des AsylG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern). Er ist mit der Verfassung vereinbar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende Änderung ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da sie weder Subventionsbestimmungen noch die Grundlage für die Schaffung eines Verpflichtungskredites oder Zahlungsrahmens enthält.

Die Bundesbeschlüsse über die Rahmenkredite (Finanzierungsbeschlüsse) unterstehen jedoch der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV).

