

Raumplanung im Asylbereich : die Realisierung der neuen Bundesasylzentren im Rahmen eines Sachplanverfahrens

Autor(en): **Graf, Katrin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2018)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-956988>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Raumplanung im Asylbereich

Die Realisierung der neuen Bundesasylzentren im Rahmen eines Sachplanverfahrens

KATRIN GRAF

M.A. Geografie, Stv. Chefin
Stabsbereich Bundeszentren,
Staatssekretariat für Migration
(SEM).



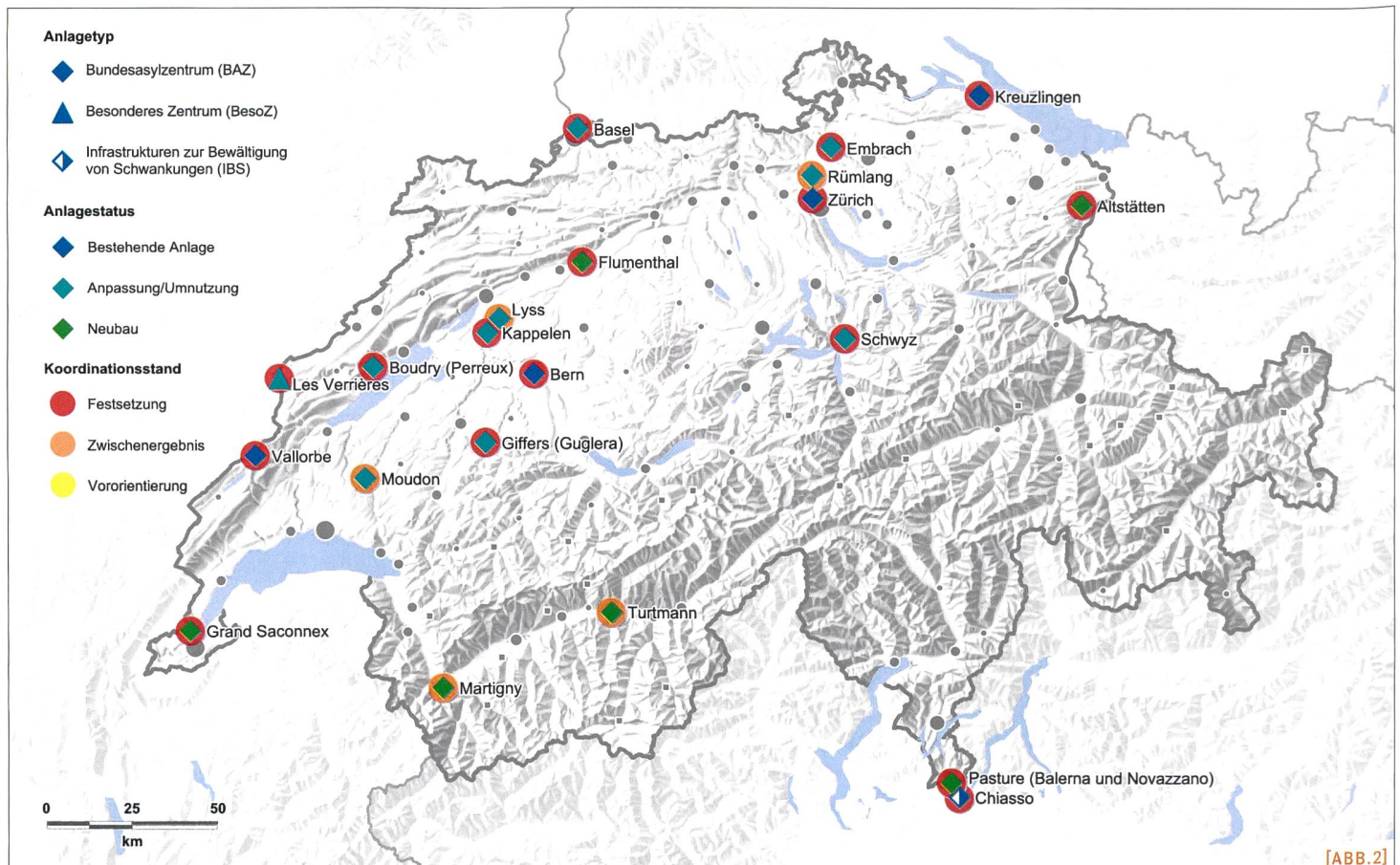
[ABB.1]

Im Juni 2016 hat das Schweizer Stimmvolk der Neustrukturierung des Asylbereichs zugestimmt. Künftig sollen Asylgesuche innerhalb kurzer Fristen in den Bundesasylzentren (BAZ) bearbeitet werden. Diese BAZ ermöglichen, dass alle involvierten Akteure unter einem Dach untergebracht sind und die Asylverfahren somit effizienter durchgeführt werden können. Mit dem politischen Entscheid zur Neugestaltung des Asylbereichs ist auch ein aufwändiger Planungs- und Realisierungsprozess für die BAZ in Gang getreten: Die Suche nach geeigneten Standorten für die neuen BAZ stösst nicht nur oft auf politischen Widerstand, sondern gestaltet sich auch aus raumplanerischer Hinsicht oftmals nicht einfach. Der Sachplan Asyl (SPA) stellt den aktuellen Stand der Standortevaluation der neuen Bundesasylzentren dar und bildet die raumplanerische Grundlage für die Umsetzung der Asylgesetzrevision.

Seit Jahren fordern die Kantone und weitere politische Akteure eine Beschleunigung der Asylverfahren und eine Entlastung der Kantone und Gemeinden bei der Unterbringung von Asylsuchenden. Als Antwort darauf wurde von Bund und Kantonen gemeinsam die Asylgesetzrevision zur Beschleunigung der Asylverfahren entwickelt. Parlament und Volk haben diese gutgeheissen und die Vorbereitungen zur Einführung des neuen Gesetzes sind seither in vollem Gange.

Zur Beschleunigung der Asylverfahren gibt das revidierte Asylgesetz kürzere und verbindlichere Fristen für das Staatssekretariat (SEM) und das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) vor. Um diese Fristen einzuhalten, müssen Effizienzverluste vermieden werden, welche auf Handwechsel der Dossiers zurückzuführen sind. Daher sollen künftig nur noch Asylsuchende auf die Kantone verteilt werden, deren Asylgesuch weitere Abklärungen benötigen. Der Grossteil der Asylverfahren (ca. 60%) soll künftig in Bundesasylzentren (BAZ) innerhalb

[ABB.1] Aussenansicht Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) Altstätten (SG). (Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM)



[ABB. 2]

[ABB. 2] Übersichtskarte:
Asyl-Infrastrukturen des Bundes.
(Quelle: Sachplan Asyl, SPA,
© Staatssekretariat für Migration
SEM, swisstopo)

von maximal 140 Tagen rechtskräftig abgeschlossen und ein allfälliger Wegweisungsvollzug vollzogen werden. Die Kantone sollten möglichst nur noch diejenigen Asylsuchenden unterbringen, die voraussichtlich in der Schweiz bleiben dürfen. Deren Integration kann dafür früher beginnen.

Dies setzt voraus, dass in den BAZ alle am Asylverfahren beteiligten Akteure unter einem Dach sind. So können die Wege kurz gehalten und die Prozesse beschleunigt werden. Um diese Verfahren – seit 2015 in einem Testbetrieb in Zürich erprobt – schweizweit umzusetzen, wird eine geeignete Infrastruktur benötigt. Der Bund muss über genügend grosse Zentren mit Unterbringungsplätzen und Büros verfügen. Als Modell für die neuen BAZ diente das Zentrum Ter Apel in den Niederlanden, wo mehrere tausend Plätze für Asylsuchende zur Verfügung stehen. In der föderalistisch geprägten Schweiz sind Zentren einer solchen Grösse nicht denkbar, und es wurden Mindestgrössen von 250 respektive 350 Plätzen je nach Funktion des BAZ festgelegt. In der gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz 2014 [1] haben Bund, Kantone, Gemeinde- und Städteverband dies vereinbart und bestimmt, dass in diesen neuen BAZ schweizweit insgesamt 5000 Unterbringungsplätze für Asylsuchende zur Verfügung stehen sollen. Diese sollten proportional zur Bevölkerung der sechs Regionen Westschweiz, Nordwestschweiz, Ostschweiz, Zentral- und Südschweiz, Bern sowie Zürich aufgeteilt werden. Um die besonderen Aufwände der Kantone zu entschädigen, die ein solches Zentrum beherbergen, haben sich die Kantone auf ein Kompensationsmodell geeinigt, dass den BAZ-Standortkantonen künftig weniger Asylsuchende zur Integration zugeteilt werden. In dieser gemeinsamen Erklärung wurden

[1] www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/erklarung-d.pdf

auch erste Kriterien zur Standortwahl festgelegt; Die künftigen BAZ sind an ganzjährigen

und gut erreichbaren Standorten, in funktionalen Anlagen mit angemessenem Bewegungsraum und unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit (effizienter Betrieb; Investition im Rahmen der Vorgaben) zu planen.

Die Idee, dass der Bund selber Asylzentren finanziert und betreibt, ist bei den Kantonen beliebt – gelegentlich geht dabei jedoch vergessen, dass diese Zentren sich dennoch auf dem Gebiet eines Kantons und einer Gemeinde befinden müssen. Neben dem Widerstand der Bevölkerung stösst der Bund (wie auch die Kantone) beim Versuch, Asylunterkünfte zu schaffen regelmässig auf planungsrechtliche Schwierigkeiten. Vorhandene Liegenschaften können nicht genutzt werden, weil sie in falschen Zonen liegen – z.B. einer Industriezone – und eine Umnutzung nur unter hohen Auflagen bewilligt würde, oder vorgeschlagene Liegenschaften befinden sich ausserhalb der Bauzone. Auch die Nutzung von Liegenschaften in Wohnzonen ist meist nicht zulässig, da Asylunterkünfte als Beherbergungsbetriebe eingeschätzt werden. Eine Umzonung ist eine hohe Hürde, da diese durch die Gemeinde bewilligt werden muss und in der Regel einem kommunalen Referendum untersteht.

Vereinfachtes Bewilligungsverfahren auf der Grundlage des Sachplan Asyl (SPA)

Um die Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und in einer Hand zu konzentrieren, sieht das neue Asylgesetz ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren anstelle der kantonalen und kommunalen Baubewilligungsverfahren vor. Als Grundlage für die Standortwahl der BAZ wurde der Sachplan Asyl (SPA) erarbeitet. Dieses bundesrechtliche Planungsinstrument wurde nach dem Vorbild des militärischen Plangenehmigungsverfahrens und des Sachplans Militär gewählt. Sachpläne werden auch für andere bedeutende Infrastrukturvorhaben in der Kompetenz des Bundes verwendet, z.B. im Bereich Verkehr (Strasse, Schiene, Luftfahrt, Schifffahrt) oder für geologische Tiefenlager. Die Erstellung eines Sachplans für die Infrastrukturvorhaben des Bundes im Asylbereich kann als eher untypisch gelten, da die Auswirkungen von BAZ auf Raum und Umwelt relativ gering sind – nicht zu vergleichen mit einer Bahnlinie oder gar einem Flughafen. Beim SPA stehen neben der Abstimmung mit den raumplanerischen Entwicklungsvorstellungen der Kantone die Informationsfunktion der Sachpläne und die Strukturierung der politischen Diskussionen im Vordergrund.

Bei den BAZ handelt es sich hingegen um eine fast vollständig neue, gesamtschweizerische Planung, während beispielsweise bei den Sachplänen zum Schienen- oder Strassenverkehr ein bestehendes Netz weiterentwickelt wird und allenfalls einzelne Objekte neu dazukommen. Dies sollte aber nicht zur Annahme verleiten, dass die BAZ quasi auf dem Reissbrett nur nach raumplanerischen Grundsätzen platziert werden könnten. Einerseits sind bundeseigene Liegenschaften, z.B. von der Armee nicht mehr benötigte Gebäude und Grundstücke schon aus Wirtschaftlichkeitsgründen zu berücksichtigen. Andererseits ist der Asylbereich ein politisch sensibles Thema, das in den Kantonen vor allem die Sozial- und Sicherheitsdirektionen beschäftigt und nicht hauptsächlich die Raumplaner.

Das SEM hat die Standortsuche denn auch mit den für den Asylbereich zuständigen Regierungsmitgliedern der Kantone aufgenommen und erst parallel dazu die Erarbeitung des Sachplans Asyl in Angriff genommen. Der Erarbeitungsprozess des SPA richtet sich nach der Raumplanungsgesetzgebung. Wie jeder Sachplan des Bundes besteht der SPA aus einem Konzeptteil, der den Bedarf an Vorhaben (BAZ) und die Grund-

sätze für deren Planung beschreibt, und dem Objektteil, der die konkreten Standorte bzw. Standortoptionen festlegt. Der SPA wurde im Laufe der letzten zwei Jahren durch das SEM und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) gemeinsam erarbeitet und in einer Arbeitsgruppe mit Bundes- und Kantonsvertretern besprochen. Anschliessend wurde der SPA gemäss Artikel 19 der Raumplanungsverordnung (RPV) den Kantonen und Gemeinden zur Anhörung unterbreitet und zur Information und Mitwirkung der Bevölkerung öffentlich aufgelegt. Behördenverbindlich wird der SPA durch die Verabschiedung durch den Bundesrat.

Im SPA werden drei verschiedene Typen von Bundes-Infrastrukturen ausgewiesen: Bundesasylzentren (BAZ), besondere Zentren (Besoz) und Infrastrukturen zur Bewältigung von Schwankungen (IBS). In den BAZ werden die Asylsuchenden untergebracht und die Asylverfahren durchgeführt. Es gibt zwei Arten von BAZ, die sich hauptsächlich durch die verschiedenen hohe Anzahl an Büroarbeitsplätzen unterscheiden: BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) und BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV). Die Einreichung eines Asylgesuchs und die Asylverfahrensschritte (z.B. Identifikation, Personaliaufnahme, Daktyloskopie, Befragungen, Rechtsvertretung etc.) werden hauptsächlich in BAZmV durchgeführt. Um einen wirtschaftlichen Betrieb und eine effiziente Durchführung der Verfahren zu gewährleisten, sollen BAZmV über mindestens 350, die BAZoV über mindestens 250 Unterbringungsplätze verfügen.

Als zweiten Typ werden die Besoz ausgewiesen. Sie dienen der Unterbringung von Asylsuchenden, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder durch ihr Verhalten den Betrieb und die Sicherheit der BAZ erheblich stören. Besoz funktionieren gleich wie andere BAZ, sind aber erheblich kleiner.

Der dritte Typ sind IBS (für Zeiten mit sehr hohen Asylgesuchszahlen). Sie können der kurzfristigen Verpflegung und Versorgung der Asylsuchenden, der Unterbringung, Registrierung und der Durchführung von Verfahrensschritten dienen (z.B. Anlaufstellen, Triagestellen, Registrierzentren oder zusätzliche Containersiedlungen). Diese Infrastrukturen werden schweizweit nicht im Verhältnis zur Bevölkerungszahl verteilt, sondern nach Bedarf, beispielsweise an aktuellen Migrationsrouten, oder angelehnt an bereits bestehende Unterbringungsstrukturen realisiert. Dieser Infrastruktortyp ist im aktuellen SPA noch kaum vertreten, kann aber in einer späteren Anpassung ergänzt werden.

Strategische Ziele als Rahmen für die Standortsuche

Der Konzeptteil des SPA legt unter anderem die asylpolitischen und raumplanerischen Ziele fest. Die asylpolitischen Ziele beruhen auf Elementen aus der bereits zitierten gemeinsamen Erklärung der Asylkonferenz 2014 wie die bevölkerungsproportionale Aufteilung der BAZ auf die sechs Regionen und die effizienzfördernde Grösse der Anlagen. Zusätzlich wurde das Prinzip der Kapazitätsreserven zur Bewältigung von Schwankungen der Asylgesuchszahlen festgehalten. Die raumplanerischen Ziele umfassen z.B. den haushälterischen Umgang mit Boden, den Beitrag zur kompakten Siedlungsentwicklung und die Schonung der Landschaft. Dies immer unter Berücksichtigung dessen, dass Asyl-Infrastrukturen des Bundes im öffentlichen Interesse liegende Anlagen sind.

Nicht immer ist das raumplanerisch Wünschenswerte mit den zur Auswahl stehenden Standorten umsetzbar. Beispielsweise wäre eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr sowohl unter verkehrsplanerischen Gesichtspunkten als auch für den Betrieb eines BAZ günstig. Dies steht aber oft

im Widerspruch zu den Vorstellungen vieler Gemeinden und Kantone, an zentralen Lagen kein BAZ zu realisieren, um dort Platz für Dienstleistungen oder andere Zentrumsfunktionen zu haben. Entsprechend werden lieber etwas randliche, im Umbruch befindliche Industriegebiete oder abgelegene Regionen ins Spiel gebracht, teilweise gar Standort in Gebirgslagen. Gemeinden in ländlichen Regionen halten dagegen eher die Städte und grossen Agglomerationen für geeignete Standorte. Eine zentrale, gut erschlossene Lage steht dagegen des Öfteren wegen der höheren Grundstückspreise wiederum im Widerspruch zu den finanziellen Vorgaben.

Die Praxis zeigt, dass es einen von allen Akteuren als ideal betrachteten Standort für ein Asylzentrum nicht gibt. Die im SPA festgehaltenen strategischen Ziele sind daher nicht als absolute Prinzipien zu verstehen, sondern werden im Rahmen der Interessenabwägung berücksichtigt.

Ausblick: Mit der Verabschiedung durch den Bundesrat ist ein grosser Schritt für die Realisierung der Bundesasylzentren geschafft. Im Anschluss können die ersten Plangenehmigungsverfahren aufgenommen werden. Der Weg bis zur Inbetriebnahme ist aber noch weit. Erst im Rahmen der Plangenehmigungsverfahren werden die Details zu den Bauprojekten geklärt und bewilligt und es bestehen Einsprache- und Rekursmöglichkeiten, welche die Projekte verzögern können. Zudem muss die Finanzierung der Projekte über die Eidgenössischen Räte gesichert werden. Auch dies wird weiterhin für Diskussionen sorgen – selbst wenn die Kostenvorgaben voraussichtlich eingehalten werden können: der finanzielle Aufwand für die Projekte ist beachtlich. Die Investitionskosten zur Erstellung der Zentren des Bundes (gemäss Botschaft zum Asylgesetz bis zu 583 Mio. CHF) sind mit den Einsparungen in der Sozialhilfe gegenzurechnen: Da die Asylverfahren beschleunigt werden und die Mehrheit der Asylverfahren in den Zentren des Bundes abgeschlossen werden, fallen bei Bund und Kantonen deutlich weniger Kosten in der Sozialhilfe an. Jene Personen, welche die Schweiz wieder verlassen müssen, sollen dies so rasch als möglich tun und jene, die auf den Schutz der Schweiz angewiesen sind, sollen so rasch als möglich integriert werden, um nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein zu müssen. Einsparungen bei den Investitionskosten für die Infrastruktur wären auch möglich, führen aber in der Regel zu höheren wiederkehrenden Kosten im Betrieb, z.B. durch höhere Personal- und Sicherheitskosten aufgrund einer geringeren Funktionalität. Letztlich würde die Gefahr bestehen, dass die Effizienz der Asylverfahren beeinträchtigt wird – und genau diese war ja eines der gewichtigen und allseits anerkannten Ziele der Reform!

LINK

Sachplan Asyl auf der Webseite des SEM:
www.sem.admin.ch/sachplanasyl

RIASSUNTO

Pianificare per la migrazione

Nel 2016 il popolo svizzero ha votato in favore della revisione della legge sull'asilo e, a tale proposito, la Confederazione ha elaborato il Piano settoriale Asilo (PSA). In futuro le domande d'asilo dovranno essere trattate più rapidamente ed efficacemente rispetto a quanto avviene oggi e tutte le procedure si svolgeranno nei centri federali d'asilo (CFA).

La ricerca di ubicazioni adatte per i nuovi centri federali (ispirati al modello dei Paesi Bassi) si confronta con problemi non solo di tipo politico, ma anche di tipo pianificatorio. Il PSA mostra lo stato attuale dell'esame delle ubicazioni dei futuri CFA e pone le basi pianificatorie per la messa in atto della revisione dell'asilo.

I futuri centri federali – in cui verrà trattata la maggior parte delle domande d'asilo – sono da pianificare in luoghi facilmente raggiungibili, in strutture efficienti e funzionali. Il PSA è conforme alla legislazione sulla pianificazione del territorio, è stato elaborato congiuntamente dalla SEM (Segreteria di Stato della migrazione) e dall'ARE (Ufficio federale dello sviluppo territoriale) e discusso all'interno di un gruppo di lavoro con rappresentanti federali e cantonali.

La realtà mostra che non esistono luoghi ideali ove insediare un CFA: il PSA pone quindi degli obiettivi strategici piuttosto che dei principi assoluti; i diversi interessi in gioco nella scelta di un luogo sono da ponderare.

RÉSUMÉ

Planifier pour la migration

En 2016, le peuple suisse a voté en faveur de la révision de la loi sur l'asile et, à ce titre, la Confédération a élaboré le Plan sectoriel Asile (PSA). Les demandes d'asile devront à l'avenir être traitées plus rapidement et efficacement et toutes les procédures auront lieu dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA).

La recherche de lieux adaptés pour les nouveaux centres fédéraux (sur le modèle des Pays-Bas) est confrontée aux problèmes non seulement politiques, mais aussi d'aménagement du territoire. Le PSA montre l'état actuel de l'examen des sites des futurs CFA et fixe les fondements d'aménagement pour la mise en œuvre de la révision de la loi sur l'asile.

Les futurs centres fédéraux – dans lesquels la plupart des demandes d'asile seront traitées – sont envisagés dans des sites facilement accessibles, dans des structures fonctionnelles et efficaces. Le PSA est conforme à la législation sur l'aménagement du territoire. Il a été élaboré conjointement par la SEM (Secrétariat d'État aux migrations) et l'ARE (Office fédéral du développement territorial) et discuté au sein d'un groupe de travail avec des représentants fédéraux et cantonaux.

La situation montre qu'il n'existe pas de localisation idéale pour les CFA: le PSA définit donc des objectifs stratégiques plutôt que des principes absolus; les différents intérêts en jeu dans le choix du site sont à pondérer.