

**Bericht des Regierungsrates an die Stimmberechtigten  
vom 24. November 2015**

Volksabstimmung vom **28. Februar 2016**

---

→ Volksinitiative «**Für eine  
bürgernehe Asylpolitik**»

## «Für eine bürgernehe Asylpolitik»

---

Die Volksinitiative der SVP verlangt, dass Bestimmungen zum Luzerner Asylwesen in die Kantonsverfassung aufgenommen werden. Namentlich sollen dort festgehalten werden: die umfassende Zuständigkeit des Sozialdepartementes des Kantons für die Unterbringung von Asylbewerbern, die vollständige Übernahme der entstehenden Kosten durch den Kanton, die Mitbestimmung der Gemeinden bei der Unterbringung dieser Personen und die Gewährleistung der Sicherheit für die Bevölkerung. Das Bundesgericht hat eine weitere Anregung der Initiative wegen Verstosses gegen Bundesrecht für ungültig erklärt. Die übrigen Anregungen hat der Kantonsrat mit 82 gegen 26 Stimmen abgelehnt. Für die Umsetzung der meisten der gültigen Forderungen der Initiative sind die Rechtsgrundlagen bereits vorhanden. Die meisten ihrer Anliegen sind auch realisiert: Die Luzerner Asylzentren werden gut geführt und beaufsichtigt. Der Kanton gewährleistet die Sicherheit der Bevölkerung und übernimmt den Grosseil der Kosten. Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen deshalb die Ablehnung des gültigen Teils der Initiative.

Für eilige Leserinnen und Leser	3
Die Abstimmungsfrage	5
Bericht des Regierungsrates	6
Beschlüsse des Kantonsrates	11
Der Standpunkt des Initiativkomitees	12
Empfehlung des Regierungsrates	14
Initiativtext	15

## Für eilige Leserinnen und Leser

---

Am 7. März 2013 reichte ein Initiativkomitee der SVP und der Jungen SVP ein Volksbegehren mit dem Titel «Für eine bürgernahe Asylpolitik» ein. Mit dem Volksbegehren soll die Kantonsverfassung gemäss den Anregungen des Initiativtextes ergänzt werden. Das Bundesgericht hat die Initiative am 4. März 2015 teilweise für ungültig erklärt. Der Kantonsrat hat sie am 15. September 2015 abgelehnt, soweit sie gültig ist. Der gültige Teil der Volksinitiative unterliegt damit der Volksabstimmung. Gemäss dem gültigen Teil der Initiative soll in der Kantonsverfassung stehen,

- dass der Kanton für die Unterbringung von Asylbewerbern allein zuständig ist,
- dass das Gesundheits- und Sozialdepartement für sämtliche Belange des Asylwesens zuständig ist,
- dass die Sicherheit der Gemeindebevölkerung zu gewährleisten ist,
- dass nur anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mehr als ein Jahr in einer Gemeinde untergebracht werden können,
- dass die Gemeinde renitente Personen und solche mit abgelehntem Gesuch an den Kanton zurückweisen kann,
- dass das von der Gemeinde bestimmte Gemeindeorgan bei der Unterbringung von Asylbewerberinnen und -bewerbern mitbestimmen kann,

– dass alle Kosten aus dem Asylwesen durch den Kanton übernommen werden. Ziel der Initiative ist gemäss dem Komitee, Ordnung in das Luzerner Asylwesen zu bringen, die Sicherheit für die Bevölkerung zu verbessern und die Gemeinden von den Kosten des Asylwesens zu befreien (siehe auch «Der Standpunkt des Initiativkomitees» S. 13).

Der Regierungsrat und die grosse Mehrheit des Kantonsrates (CVP-, FDP-, SP-, Grünen- und GLP-Fraktion) lehnten die Volksinitiative gegen die Stimmen der SVP-Fraktion aus den folgenden zwei Hauptgründen ab:

1. Die nötigen Rechtsgrundlagen, um die rechtlich gültigen Anliegen der Initiative umzusetzen, bestehen bereits, sei es im Bundesrecht oder im kantonalen Recht. Eine Änderung der Kantonsverfassung ist dafür nicht nötig.
2. Der Kanton trägt den meisten Anliegen der Initiative bereits heute Rechnung. Das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) ist zentraler Ansprechpartner bei Problemen im Asylwesen. Die Luzerner Asylzentren werden rund um die Uhr betreut; es bestehen wirksame Sicherheitskonzepte und Hausordnungen. Strafverfahren gegen Asylbewerberinnen und -bewerber werden dem GSD gemeldet, worauf geeignete Massnahmen ergriffen werden.

Auch bei der Frage der Kostentragung sehen Kantonsrat und Regierungsrat keinen Handlungsbedarf, da den Gemeinden schon heute kaum direkte und nur wenige indirekte Kosten aus der Unterbringung und Betreuung von Asylbewerberinnen und -bewerbern entstehen. Den allergrössten Teil dieser Kosten übernehmen der Kanton und der Bund. Seit Mitte 2013 gibt es zudem für das Problem renitenter oder straffälliger Asylbewerber eine Lösung auf Bundesebene: Solche Personen können in speziellen Lagern des Bundes untergebracht werden. Diese Anregung der Initiative ist deshalb überholt. Verfassungsrechtlich problematisch ist die Anregung eines Mitbestimmungsrechtes der Gemeinden bei der Unterbringung von Asylbewerbern, weil die Gemeinden den Kanton damit an der Erfüllung seiner Aufnahmepflicht gegenüber dem Bund hindern könnten. Die Befristung des Aufenthalts von Asylbewerbern in einer Gemeinde auf ein Jahr verursacht einen grossen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Kanton und Gemeinden und löst keine Probleme.

In der Asylpolitik hat sich in den letzten Jahren viel getan. Der Bund hat das Asylgesetz verschärft und plant weitere Massnahmen. Im Kanton bestehen klare Zuständigkeiten. Der Kanton nimmt seine Aufsicht wahr. Die Probleme wurden erkannt und gelöst. Der Sicherheit der Bevölkerung

wird bestmöglich Rechnung getragen. Aus diesen Gründen lehnte der Kantonsrat die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik», soweit sie gültig ist, mit 82 gegen 26 Stimmen ab.

---

## Die Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen

Sehr geehrte Mitbürger

Am 7. März 2013 reichte ein Initiativkomitee ein Volksbegehren mit dem Titel «Für eine bürgernahe Asylpolitik» ein. Gestützt auf § 20 der Verfassung des Kantons Luzern stellen die Initiantinnen und Initianten ein Begehren auf Änderung der Kantonsverfassung in der Form der allgemeinen Anregung. Das Bundesgericht hat die Initiative am 4. März 2015 teilweise für ungültig erklärt. Der Kantonsrat hat sie am 15. September 2015 abgelehnt, soweit sie gültig ist. Der gültige Teil der Volksinitiative unterliegt damit der Volksabstimmung. Sie können deshalb am 28. Februar 2016 über den gültigen Teil der Initiative abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

### **Wollen Sie den gültigen Teil der Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» annehmen?**



Wenn Sie den gültigen Teil der Initiative annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie den gültigen Teil der Initiative ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht und den Wortlaut der Initiative (S. 15).

# Bericht des Regierungsrates

---

## Die Initiative

Ein Initiativkomitee der SVP und der Jungen SVP hat am 7. März 2013 ein Volksbegehren mit dem Titel «Für eine bürgernahe Asylpolitik» eingereicht. Die Initiantinnen und Initianten stellen in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren auf Änderung der Kantonsverfassung:

«Der Kanton Luzern organisiert das Asylwesen nach folgenden Grundsätzen:

1. Die Unterbringung von vom Bund zugewiesenen Asylbewerberinnen ist Aufgabe des Kantons.
2. Das Asylwesen untersteht in sämtlichen Belangen dem Sozialdepartement.
3. Der Kanton wird ermächtigt, unter Berücksichtigung der Anliegen der betroffenen Gemeinden provisorische Asylzentren ausserhalb der Bauzonen und geschlossene Lager für deliktische und renitente Asylbewerber zu errichten. Die Gemeinden legen die Dauer der Einrichtung vertraglich mit dem Kanton oder dem Bund fest. Dies gilt auch für die Einnmietung in bestehende Anlagen.\*
4. Die temporäre oder dauerhafte Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Gemeinden (ausserhalb von provisorischen Asylzentren) unterliegt den folgenden Bedingungen:
  - a. Die Sicherheit der Bevölkerung ist jederzeit gewährleistet.
  - b. Aufenthalte von mehr als einem Jahr sind nur für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene möglich.

- c. Die Gemeinde kann deliktische oder renitente Asylbewerberinnen und Asylbewerber und solche mit abgelehnten Gesuchen an den Kanton zurückweisen.
- d. Die Gemeinden legen die demokratischen Mitbestimmungsrechte des Volkes fest.
5. Sämtliche direkten und indirekten Kosten und Folgekosten, welche durch Asylbewerberinnen und Asylbewerber entstehen, werden vom Kanton (resp. Bund) getragen.»

Das Initiativkomitee begründete seine Anliegen namentlich damit, dass Ordnung in die Luzerner Asylpolitik gebracht werden müsse. Asylsuchende sollten nicht am Volk vorbei untergebracht werden. Es brauche endlich Massnahmen gegen Kriminelle. Die Sicherheit der Bevölkerung gehe vor. Es frage sich, ob man ohne Ende zahlen müsse. Die Luzerner Gemeinden seien von den erdrückenden Asylfolgekosten zu entlasten.

## Das Asylwesen im Kanton Luzern

### Zuständigkeiten und Vollzug

Im Kanton Luzern ist das Asylwesen Sache des Kantons. Heute befassen sich hauptsächlich die Dienststelle Soziales und Gesellschaft und das Amt für Migration mit Personen aus dem Asylbereich. Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft ist dem Gesundheits- und Sozialdepartement unterstellt. Sie koordiniert das Asylwesen. Zudem hat sie vor allem die Unterbringung und die Betreuung von Asylsuchenden, die Integrations- und die Sozial-

---

\*Am 27. Januar 2014 erklärte der Kantonsrat die Ziffer 3 der Volksinitiative für ungültig. Am 3. März 2014 erhob die SVP gegen diesen Beschluss beim Bundesgericht Beschwerde. Mit Urteil vom 4. März 2015 erklärte auch das Bundesgericht diese Ziffer der Volksinitiative für ungültig, da sie gegen Bundesrecht verstösst. Die Stimmberechtigten können deshalb nur über den gültigen Teil der Initiative (Ziffern 1, 2, 4 und 5 der Initiative) abstimmen.

.....

hilfe für Flüchtlinge und für vorläufig aufgenommene Personen, die noch nicht zehn Jahre in der Schweiz sind, sicherzustellen. Weiter koordiniert die Dienststelle Soziales und Gesellschaft den Anschluss aus der Asylfürsorge und die Gewährung von Nothilfe, wenn auf ein Asylgesuch nicht eingetreten und die betroffene Person rechtsgültig aus der Schweiz weggewiesen wurde.

Das Amt für Migration gehört zum Justiz- und Sicherheitsdepartement. Es erfüllt Aufgaben im Zusammenhang mit der Ein- und Ausreise, dem Aufenthalt und der Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern. Zudem nimmt das Amt für Migration Aufgaben bei der Vorbereitungs-, der Ausschaffungs- und der Durchsetzungshaft wahr. Es ordnet auch Ein- und Ausgrenzungen von Ausländerinnen und Ausländern an und nimmt Durchsuchungen vor.

### **Unterbringung**

Nach dem Asylgesetz verteilt das Staatssekretariat für Migration die Asylsuchenden nach einem bestimmten Schlüssel auf die Kantone. Die Kantone sind verpflichtet, die ihnen zugeteilten Asylsuchenden aufzunehmen. Sie können ihnen einen Aufenthaltsort und eine Unterkunft zuweisen. Insbesondere können sie die Asylsuchenden in Zentren unterbringen. Die Kantone sind verpflichtet, einen geordneten Betrieb sicherzustellen. Zu diesem Zweck können sie Bestimmungen erlassen und Massnahmen ergreifen.

Die Unterbringung von Asylsuchenden ist Bestandteil der Sozialhilfe, für die der Kanton zuständig ist. Zwar kann der Kanton die Unterbringung von Asylsuchenden ganz oder teilweise Dritten oder, wenn die Umstände dies erfordern, den Gemeinden übertragen. Allerdings bleibt der Kanton auch bei einer Übertragung für deren richtige Erfül-

lung verantwortlich. Zudem übt er in jedem Fall die Aufsicht aus. Bis Ende 2015 hat der Kanton die Caritas Luzern mit der Unterbringung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung beauftragt. Ab 1. Januar 2016 wird die Dienststelle Soziales und Gesellschaft dafür zuständig sein. Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung werden in Kollektivunterkünften und nur unter bestimmten Voraussetzungen in individuellen Unterkünften untergebracht. Vorläufig aufgenommene Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit einer Aufenthaltsbewilligung können ihren Wohnort hingegen aufgrund des Ausländerrechts des Bundes frei wählen.

### **Stellung der Gemeinden**

Die Luzerner Gemeinden haben im Asylwesen nur beschränkt Aufgaben zu erfüllen. Zwar kann der Kanton nach dem Sozialhilfegesetz die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich den Gemeinden übertragen; allerdings nur, wenn die Umstände dies erfordern. In der Kantonalen Asylverordnung wird die Möglichkeit der Aufgabenübertragung weiter eingeschränkt. Eine Zuweisung an die Gemeinden ist nur möglich, wenn die Unterbringung in den bestehenden Unterkünften nicht mehr möglich ist. Zudem werden Personen mit einem asylrechtlichen Status in der Regel erst nach einem Aufenthalt in einem Asylzentrum auf die Gemeinden verteilt.

Auch die Zuweisung von Personen mit einem asylrechtlichen Status an die Gemeinden ändert nichts an der kantonalen Zuständigkeit im Asylwesen. Die Gemeinden sind nämlich nur verpflichtet, Unterkünfte bereitzustellen. Der Kanton bleibt insbesondere verantwortlich für einen geordneten Betrieb.

Nur bei vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen, die sich mehr als zehn Jahre in der Schweiz aufhalten, sind die Gemeinden zuständig.

### **Kostentragung**

Der Kanton trägt die Kosten für die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe und damit auch für die Unterbringung von Asylsuchenden, soweit sie nicht vom Bund erstattet werden. Die Gemeinden haben damit keine direkten Kosten zu tragen. Was allfällige indirekte Kosten anbelangt, so werden insbesondere zusätzliche Schulkosten vom Kanton bezahlt. Bei Kosten im Zusammenhang mit einer umfassenden Beistandschaft trägt die zuständige Gemeinde die Verfahrenskosten. Der Kanton trägt die Kosten der angeordneten Massnahmen. Zudem beinhaltet der geltende kantonale Finanzausgleich auch einen soziodemografischen Lastenausgleich. Dieser umfasst insbesondere einen Ausgleich für höhere Bildungskosten und für höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung. Der Lastenausgleich bemisst sich unter anderem am Anteil der Wohnbevölkerung, die Sozialhilfe bezieht. Bei den höheren Bildungskosten werden unter anderem auch Kinder von Asylsuchenden berücksichtigt.

Nur bei vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen, die sich seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz aufhalten, haben die Gemeinden entsprechend ihrer Zuständigkeit auch die Kosten der persönlichen und der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu tragen.

## **Die gültigen Forderungen der Initiative und Stellungnahme dazu**

### **Unterbringung als Aufgabe des Kantons**

In Ziffer 1 der Initiative wird verlangt, dass der Kanton allein für die Unterbringung der Asylsuchenden verantwortlich sein muss.

Trotz der Möglichkeit, die Unterbringung von Asylsuchenden an Dritte oder, wenn die Umstände dies erfordern, an die Gemeinden zu delegieren, bleibt der Kanton von Gesetzes wegen klar für diese Aufgabe zuständig. Dafür braucht es keine weiteren Bestimmungen. Der Kanton nimmt auch die Aufsicht über die Unterbringung von Asylsuchenden wahr. Bis Ende 2015 bestehen mit der Caritas Luzern detaillierte Verträge über die Aufgabenerfüllung. Ab dem Jahr 2016 wird die Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Gesundheits- und Sozialdepartementes (GSD) dafür zuständig sein. Wo nötig erlässt das GSD Weisungen, wie zum Beispiel über die Schliessungszeiten in den Asylzentren und die Sanktionen, wenn diese nicht beachtet werden. Das GSD ist auch Ansprechstelle bei Problemen. Inhaltlich ist die Anregung gemäss Ziffer 1 des Volksbegehrens heute bereits erfüllt. Abgesehen davon ist die Kantonsverfassung nicht der richtige Ort, um die beschriebenen Abläufe zu regeln.

### **Vollumfängliche Zuständigkeit des Gesundheits- und Sozialdepartementes**

In Ziffer 2 der Initiative wird gefordert, dass einzig das Gesundheits- und Sozialdepartement Anlaufstelle im Asylwesen sein soll.

Soll im Asylwesen nur ein Departement zuständig sein, müsste das Amt für Migration in das Gesundheits- und Sozialdepartement integriert werden.



.....

Allerdings hat der Kantonsrat dies im Jahr 2011 abgelehnt. Damals kritisierte auch die SVP-Fraktion eine solche Neuzuteilung. Zudem besteht in der kantonalen Verwaltung eine ständige Arbeitsgruppe für die interdepartementale Zusammenarbeit im Asylwesen. Sie setzt sich zusammen aus Vertretungen des Gesundheits- und Sozialdepartementes, des Justiz- und Sicherheitsdepartementes, der Luzerner Polizei, des Amtes für Migration, der Dienststelle Soziales und Gesellschaft, der Dienststelle Volksschulbildung sowie der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug. In diesem Gremium werden anstehende Probleme des Asylwesens regelmässig diskutiert und Lösungen erarbeitet. Diese Zusammenarbeit funktioniert gut. Eine zusätzliche Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungsebene oder gar auf Verfassungsebene ist damit nicht notwendig.

### **Sicherheit der Bevölkerung, Gemeindefwechsel, Mitsprache der Gemeinden**

Die Initiative fordert in Ziffer 4, dass die Sicherheit der Bevölkerung jederzeit zu gewährleisten ist. Zudem sollen nur anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mehr als ein Jahr in einer Gemeinde untergebracht werden dürfen. Die Gemeinden sollen delinquierende oder renitente Asylbewerberinnen und -bewerber und solche mit abgelehnten Gesuchen an den Kanton zurückweisen können. Schliesslich sollen die Gemeinden die demokratischen Mitbestimmungsrechte des Volkes festlegen.

#### *Sicherheit der Bevölkerung*

Der Kanton hat bezüglich der Sicherheit der Bevölkerung bereits zahlreiche Massnahmen getroffen. Unter anderem bestehen für die Kollektivunterkünfte Sicherheitskonzepte, die zusammen mit der Luzerner Polizei erstellt wurden. Diese Konzepte werden regelmässig überprüft. Die Asylzentren sind

gut kontrolliert. So besteht während sieben Tagen pro Woche eine intensive Betreuung mit 24-Stunden-Präsenz. Zudem gelten strikte Hausordnungen. Rechtsgrundlage für diese Massnahmen ist das Asylgesetz des Bundes. Weiter informiert die Staatsanwaltschaft das Gesundheits- und Sozialdepartement über die Eröffnung und die Erledigung von Strafverfahren bei Verbrechen und Vergehen, wenn eine Person aus dem Asylbereich, die gestützt auf das Sozialhilfegesetz betreut wird, eines strafbaren Verhaltens beschuldigt wird, welches den Betreuungsauftrag beeinträchtigen könnte. Das Gesundheits- und Sozialdepartement leitet die entsprechenden Informationen an die Dienststelle Soziales und Gesellschaft des GSD weiter. Diese Dienststelle ist verpflichtet, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen und das Departement darüber zu informieren. Zu diesen Massnahmen gehört auch die Umplatzierung von Asylsuchenden. Dieses Kontrollsystem funktioniert gut. Es basiert auf einer Bestimmung im kantonalen Justizgesetz.

#### *Gemeindefwechsel*

Gemäss der Initiative sollen Asylsuchende und Schutzbedürftige mit oder ohne Aufenthaltsbewilligung jedes Jahr die Gemeinde wechseln. Es ist aber schon heute sehr schwierig, Personen aus dem Asylbereich in den Gemeinden unterzubringen. Würde im Kanton ein jährlicher Gemeindefwechsel vorgeschrieben, würde die Suche nach geeigneten Unterkünften zusätzlich erschwert. Die regelmässigen Umplatzierungen hätten für den Kanton einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zur Folge. Schulpflichtige Kinder müssten jeweils umgeschult werden. Zudem müssten die Betroffenen wieder mit den Verhältnissen in der neuen Wohngemeinde vertraut gemacht werden. Damit würde auch bei den Gemeinden ein hoher zusätzlicher Mehraufwand entstehen.

Schliesslich dürfte ein jährlicher Umzug kein Grund für die Betroffenen sein, die Schweiz freiwillig zu verlassen. Die Unterkünfte sind vom Kanton und nicht von den Betroffenen zu organisieren. Nicht zulässig ist nach dem eidgenössischen Ausländergesetz die Umplatzierung von Schutzbedürftigen mit einer Aufenthaltsbewilligung; diese können ihren Aufenthaltsort frei wählen.

#### *Rückweisung renitenter Asylsuchender an den Kanton*

Gemäss der Initiative sollen die Gemeinden delinquierende oder renitente Asylbewerberinnen und -bewerber und solche mit abgelehnten Gesuchen an den Kanton zurückweisen können. Diese Forderung der Initiative ist überholt. Bereits seit Mitte 2013 kann das Staatssekretariat für Migration Asylsuchende, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, in besonderen Zentren unterbringen, die durch den Bund oder durch kantonale Behörden errichtet und geführt werden. In diesen Zentren können unter den gleichen Voraussetzungen Asylsuchende untergebracht werden, die einem Kanton zugewiesen wurden. Bund und Kantone beteiligen sich anteilmässig an den Kosten der Zentren. Eine kantonale Regelung, die von dieser Regelung des eidgenössischen Asylgesetzes abweicht, wäre nicht zulässig. Und eine kantonale Rechtsgrundlage mit gleichem Inhalt wie die bundesrechtliche Bestimmung ist nicht nötig.

#### *Mitsprache der Gemeinden*

Der Bund hat das Recht, die Asylsuchenden auf die Kantone zu verteilen. Die Kantone sind verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden aufzunehmen. Eine kantonale Regelung, wonach jede Gemeinde entscheiden würde, ob auf ihrem Gebiet Asylsuchende untergebracht werden, könnte zur Folge haben, dass der Kanton seine

Aufnahmepflicht nicht erfüllen kann. Ein solches Resultat würde gegen das eidgenössische Asylgesetz verstossen. Gegen die Anregung der Initiative zur Mitsprache der Gemeinden bestehen deshalb verfassungsrechtliche Bedenken. Im Übrigen sind die Mitbestimmungsrechte der Gemeinden bereits heute gewahrt. Der Kanton muss sich bei der Errichtung und dem Betrieb von Asylzentren an die rechtlichen Vorgaben, wie das Bau- und das Nachbarrecht, halten. Zudem sucht der Kanton bei der Unterbringung von Asylsuchenden immer den Kontakt zu den Gemeindebehörden und zur betroffenen Bevölkerung.

#### **Keine Kosten für die Gemeinden**

Gemäss Ziffer 5 der Initiative sollen sämtliche direkten und indirekten Kosten und Folgekosten, welche durch Asylbewerberinnen und -bewerber entstehen, vom Kanton oder vom Bund getragen werden.

Nach dem geltenden Sozialhilfegesetz trägt der Kanton die Kosten für die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe an Asylsuchende und damit auch die Kosten für deren Unterbringung, soweit sie nicht vom Bund erstattet werden. Die Gemeinden haben demnach im heutigen System der Sozialhilfe für Asylsuchende keine direkten Kosten zu tragen. Indirekte Kosten, wie zum Beispiel Kosten im Zusammenhang mit der Errichtung von Beistandschaften oder Schulkosten, werden entweder direkt oder durch den kantonalen Finanzausgleich indirekt übernommen. Die finanzielle Belastung der Gemeinden durch Asylsuchende muss deshalb nicht noch zusätzlich ausgeglichen werden.

## Stellungnahme zur Volksinitiative

### Die Volksinitiative ist teilweise ungültig

Die Volksinitiative ist teilweise ungültig. Ungültig ist die Anregung, im kantonalen Recht zu bestimmen, dass der Kanton Asylzentren ausserhalb der Bauzone erstellen kann (Ziffer 3 der Volksinitiative). Gegen die Anregung betreffend die Mitsprache der Gemeinden (Ziffer 4d) bestehen verfassungsrechtliche Bedenken.

### Neue Rechtsnormen sind nicht nötig

Soweit die Initiative gültig ist, bestehen heute schon genügend geeignete Rechtsgrundlagen im Bundesrecht oder im kantonalen Recht, um die meisten Anliegen der Initiative umzusetzen. Im Übrigen ist die Kantonsverfassung nicht der richtige Ort, um die Anliegen in das kantonale Recht aufzunehmen.

### Die Anliegen der Initiative werden bereits berücksichtigt

Der Kanton trägt den Anliegen der Initiative bereits heute genügend Rechnung. Das Gesundheits- und Sozialdepartement übt die Aufsicht über den Vollzug des Asylwesens im Kanton aus. Es ist Ansprechpartner bei Problemen. Eine ständige Arbeitsgruppe bespricht regelmässig Probleme zwischen den involvierten Stellen und erarbeitet Lösungen. Dieses Vorgehen hat sich bewährt. Die Luzerner Asylzentren werden rund um die Uhr betreut. Für sie bestehen wirksame Sicherheitskonzepte und Hausordnungen. Die Eröffnung oder Beendigung von Strafverfahren gegen Asylbewerberinnen und -bewerber werden dem Gesundheits- und Sozialdepartement gemeldet. Nach der Meldung werden die nötigen Massnahmen ergriffen.

## Beschlüsse des Kantonsrates

Im Kantonsrat wurde die Volksinitiative von der SVP-Fraktion unterstützt. Die CVP-, die FDP-, die SP-, die Grünen- und die GLP-Fraktion sprachen sich bei der erstmaligen Behandlung der Initiative im Januar 2014 für die Ungültigerklärung der Ziffern 3 und 4b der Initiative und die Ablehnung des gültigen Teils der Initiative aus. Die SVP erhob gegen diesen Beschluss beim Bundesgericht Beschwerde. Mit Urteil vom 4. März 2015 erklärte auch das Bundesgericht die Ziffer 3 der Volksinitiative für ungültig. Die Ziffer 4b der Initiative, welche vom Regierungsrat und vom Kantonsrat ebenfalls als ungültig eingestuft worden war, erklärte es hingegen für gültig.

Die Ratsmehrheit lehnte die gültigen Teile der Initiative auch bei deren erneuter Behandlung nach dem Bundesgerichtsurteil ab. Sie kritisierte, dass die Initiative die geltende Rechtsordnung nicht respektiere. Die Initiative stelle zum Teil Forderungen auf, die mit Bundesrecht nicht vereinbar seien (Asylzentren ausserhalb der Bauzonen), und wolle diese auch noch im höchsten kantonalen Gesetz, der Kantonsverfassung, festhalten. Auch die rechtlich gültigen Anregungen der Initiative erachtete die Ratsmehrheit grösstenteils nicht als verfassungswürdig. Viele davon seien darüber hinaus auch nicht nötig, da für die Anliegen bereits gesetzliche Regelungen von Bund oder Kanton beständen. Unnötig, weil überflüssig oder überholt sind nach Ansicht der Gegnerinnen und Gegner der Initiative namentlich die folgenden Forderungen der Initiative:

– *Unterbringung von Asylsuchenden als Aufgabe des Kantons*: ist bereits gemäss geltendem eidgenössischem Asylgesetz die Pflicht der Kantone und im Kanton Luzern auch so geregelt (Ziff. 1 Initiative),

- *Asylwesen in der alleinigen Zuständigkeit des Gesundheits- und Sozialdepartementes*: Die SVP-Fraktion selbst hat eine entsprechende Departementsreform im Jahr 2011 abgelehnt; die Zusammenarbeit der zwei heute zuständigen Dienststellen im Asylwesen klappt sehr gut (Ziff. 2 Initiative),
- *Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung im Zusammenhang mit Asylzentren*: Die rechtlichen Grundlagen für wirksame Massnahmen sind vorhanden; solche haben schon heute eine sehr hohe Priorität (Ziff. 4a Initiative),
- *Gemeindefwechsel nach einem Jahr*: Der regelmässige Umzug bestimmter Personen aus dem Asylbereich bringt einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Kanton und Gemeinden; die Kinder müssten jeweils umgeschult werden (Ziff. 4b Initiative),
- *Unterbringung delinquierender oder renitenter Asylbewerber in geschlossenen Lagern*: ist vom Bundesrecht her seit Mitte 2013 möglich; eine Wiederholung der Bestimmung im kantonalen Recht ist nicht nötig (Ziff. 4c Initiative),
- *Mitbestimmungsrecht der Gemeinden*: ist verfassungsrechtlich bedenklich, da der Kanton gegenüber dem Bund an der Erfüllung seiner Aufnahmespflicht gehindert werden könnte; die Gemeinden werden bereits heute in die Entscheidung des Kantons intensiv einbezogen (Ziff. 4d Initiative),
- *vollständige Kostentragung im Asylwesen durch den Kanton*: Mit der geltenden Regelung haben die Gemeinden keine direkten und kaum indirekte Kosten zu tragen (Ziff. 5 Initiative).

gelnden politischen Willen vor, mithilfe der Anregungen der Volksinitiative eine Lösung der Asylprobleme zu finden. Die SVP-Fraktion räumte ein, dass manche ihrer Forderungen bereits in Gesetzen und Verordnungen geregelt seien. Ziel der Initiative sei es aber, dass Kernpunkte der Initiative ausdrücklich in der Kantonsverfassung verankert würden. Verfassungswürdige Kernpunkte bleiben nach Ansicht der Initiativ-Befürworter auch nach der Ungültigerklärung der Ziffer 3 durch das Bundesgericht:

- die alleinige Zuständigkeit für das Asylwesen beim Kanton,
  - die alleinige Zuständigkeit des Gesundheits- und Sozialdepartementes für alle Belange des Asylwesens,
  - die Kompetenz der Gemeinden zu bestimmen, wie sie das Volk bei der Unterbringung von Asylbewerberinnen und -bewerbern mitbestimmen lassen wollen,
  - die konsequente Übernahme sämtlicher Asylfolgekosten der Gemeinden durch den Kanton.
- Die SVP-Fraktion beklagte, dass die Initiativ-Gegner keine griffigeren Massnahmen gegen die Missstände im Asylwesen wollten und den Initiativtext durch Ungültigerklärungen verstümmelten.

In der Schlussabstimmung wurde die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik», soweit sie gültig ist, mit 82 gegen 26 Stimmen abgelehnt.

Die SVP-Fraktion verteidigte ihre Initiative vor dem Hintergrund der weiter wachsenden Migrantenströme in Richtung Europa und der Schweiz. Sie warf dem Regierungsrat und dem Kantonsrat man-

## Der Standpunkt des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee «Für eine bürgernahe Asylpolitik» schreibt zur Begründung seiner Initiative:

*Seit der Lancierung der Luzerner Asylinitiative im Jahr 2012 haben sich die Missstände im Asylwesen europaweit dramatisch verschärft. Kriegerische Ereignisse haben die wohl grösste Süd-Nord-Völkerwanderung ausgelöst, die Europa in seiner Geschichte je erleben musste. Die Asylmisere stellt unser ganzes Land auf die Probe – sowohl den Bund, die Kantone als auch die Gemeinden.*

*Die geltenden Grundlagen, dass der Bund die Asylbewerber mittels eines Verteilschlüssels den Kantonen zur Unterbringung zuteilt, stellt den Kanton Luzern vor riesige Herausforderungen. Der Regierungsrat ist krampfhaft gezwungen, neuen Wohnraum für immer noch mehr Asylsuchende bereitzustellen. Dies führt dazu, dass sogar Schweizer Familien aus Wohnungen geworfen werden, um Platz für Asylsuchende zu schaffen. Schafft es eine Luzerner Gemeinde nicht, trotz intensiver Suche genügend Platz für Asylsuchende zu finden, wird sie vom Kanton sogar mit drakonischen Finanzstrafen gebüsst. So kann es doch nicht weitergehen! Unsere Gemeinden und die Bevölkerung dürfen nicht die Leidtragenden einer verfehlten, von oben herab diktierten Asylpolitik werden.*

*Um dem Regierungsrat mehr Handlungsspielraum im gegenwärtigen Asylchaos zu gewähren, hat die SVP Kanton Luzern die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» lanciert. Diese gut durchdachte Initiative will Ordnung im Luzerner Asylwesen schaffen, indem sie klare Verantwortlichkeiten herstellt. Werden Asylbewerber auf die Gemein-*

*den verteilt, gelten diverse Bedingungen, die verhindern, dass der Kanton über die Köpfe der Bürger hinweg diktiert:*

- a. Bei der Unterbringung von Asylsuchenden in einer Gemeinde muss der Sicherheitsaspekt klar geregelt sein. Auf die Anliegen der Bevölkerung muss Rücksicht genommen werden.*
- b. Aufenthalte von mehr als einem Jahr in einer Gemeinde sind nur für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene möglich. So soll verhindert werden, dass Asylsuchende, denen ja nur so lange Asyl gewährt werden soll, wie sie in ihren Heimatländern an Leib und Leben bedroht sind, in einer Gemeinde «Wurzeln schlagen» und allenfalls hohe Sozialkosten generieren. Wenn gewährleistet ist, dass nur auf die Gemeinden verteilt wird, wer nachweislich verfolgt oder wegen fehlender Zumutbarkeit nicht zurückgeschafft werden kann, steigt die Akzeptanz in der Bevölkerung.*
- c. Die Gemeinden erhalten das lang ersehnte Recht, delinquente und renitente Asylbewerber und solche mit abgelehnten Gesuchen an den Kanton zurückzuweisen.*
- d. Um die Unterbringung von Asylbewerbern sauber abzustützen, sollen die Gemeinden selber festlegen können, mit welchem demokratischen Mitbestimmungsrecht (Gemeindeversammlung, Volksabstimmung, fakultatives Referendum, Parlamentsbeschluss usw.) sie die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger sichern.*

*Im Weiteren strebt die Asylinitiative eine finanzielle Entlastung der Luzerner Gemeinden an. Diese sind von sämtlichen für Asylsuchende oder Flüchtlinge anfallenden Ausgaben, die ihnen heute nach mehr als zehn Jahren aufgebürdet werden, zu befreien. Diese Ausgaben fallen teils in Millionenhöhe aus (darunter Schulgeld, Sozialhilfe etc.). Die*

*Gemeinden haben zum Teil Hunderttausende von Franken für einzelne Familien zu stemmen, die seit vielen Jahren hier leben und keine Anstalten machen, sich durch wirkliche Integration für eine Arbeitsfähigkeit fit zu trimmen. Um die horrenden Kosten transparent zu machen und den Druck auf den Kanton zu erhöhen, sind diese Kosten neu vom Kanton zu tragen.*

*Nutzen wir die einmalige Chance, Ordnung im Asylwesen des Kantons Luzern zu schaffen! Die Art und Weise, wie die Kantonsbehörden alles unternommen haben, um die Initiative mit juristischen Mitteln zu hintertreiben, zeigt, dass die Asylinitiative den Nagel auf den Kopf trifft. Stimmen Sie Ja zur Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik».*

Weitere Infos: [www.svplu.ch](http://www.svplu.ch)

## **Empfehlung des Regierungsrates**

Die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» ist teilweise ungültig. Zudem hat sich in der Asylpolitik in den letzten Jahren vieles getan. Der Bund hat das Asylgesetz verschärft. Er plant weitere Massnahmen. Im Kanton bestehen klare Zuständigkeiten. Der Kanton nimmt seine Aufsicht wahr. Die Probleme wurden erkannt und gelöst. Der Sicherheit der Bevölkerung wird bestmöglich Rechnung getragen. Für den Datenaustausch im Strafrecht wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen. Dieser Austausch funktioniert sehr gut. Aus diesen Gründen hat der Kantonsrat die Initiative – soweit sie gültig ist – mit 82 zu 26 Stimmen abgelehnt.

In Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates empfehlen wir Ihnen, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, die Initiative, soweit sie gültig ist, abzulehnen und die Abstimmungsfrage mit Nein zu beantworten.

Luzern, 24. November 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

## Initiativtext

---

Gestützt auf § 20 der Verfassung des Kantons Luzern stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung der Kantonsverfassung in der Form der allgemeinen Anregung::

*Der Kanton Luzern organisiert das Asylwesen nach folgenden Grundsätzen:*

- 1. Die Unterbringung von vom Bund zugewiesenen Asylbewerbern ist Aufgabe des Kantons.*
- 2. Das Asylwesen untersteht in sämtlichen Belangen dem Sozialdepartement.*
- 3. Der Kanton wird ermächtigt, unter Berücksichtigung der Anliegen der betroffenen Gemeinden provisorische Asyl-Zentren ausserhalb der Bauzonen und geschlossene Lager für deliktische und renitente Asylbewerber zu errichten. Die Gemeinden legen die Dauer der Einrichtung vertraglich mit dem Kanton oder dem Bund fest. Dies gilt auch für die Einmietung in bestehenden Anlagen.*
- 4. Die temporäre oder dauerhafte Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Gemeinden (ausserhalb von provisorischen Asyl-Zentren) unterliegt den folgenden Bedingungen:*
  - a. Die Sicherheit der Bevölkerung ist jederzeit gewährleistet.*
  - b. Aufenthalte von mehr als einem Jahr sind nur für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene möglich.*
  - c. Die Gemeinde kann deliktische oder renitente Asylbewerberinnen und Asylbewerber und solche mit abgelehnten Gesuchen an den Kanton zurückweisen.*
  - d. Die Gemeinden legen die demokratischen Mitbestimmungsrechte des Volkes fest.*
- 5. Sämtliche direkten und indirekten Kosten und Folgekosten, welche durch Asylbewerberinnen und Asylbewerber entstehen, werden vom Kanton (resp. Bund) getragen.*

*durchgestrichene Textteile sind gemäss Entscheid des Bundesgerichts ungültig*

*alle übrigen Textteile sind gültig*

## Kontakt



### Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon

041 228 51 11  
041 228 60 00

E-Mail

staatskanzlei@lu.ch  
information@lu.ch

Internet

[www.lu.ch](http://www.lu.ch)

### Achtung:

**Bei Fragen zum Versand  
der Abstimmungsunterlagen  
(z.B. fehlendes Material)  
wenden Sie sich bitte an Ihre  
Gemeinde.**

### Hörzeitschrift für lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger

Für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger bietet der Kanton Luzern den Bericht des Regierungsrates zu den Abstimmungsvorlagen kostenlos als Hörzeitschrift an. Diese wird in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bibliothek für Blinde, Seh- und Lesebehinderte (SBS) im Daisy-Format produziert und auf einer CD verschickt. Bücher und Zeitschriften im Daisy-Format können auf speziellen Daisy-Playern, aber auch auf dem Computer oder auf allen MP3-fähigen CD-Playern abgespielt werden. Zusätzlich werden die Daisy-Dateien auf den Abstimmungsseiten des Kantons im Internet bereitgestellt: siehe [www.abstimmungen.lu.ch](http://www.abstimmungen.lu.ch). Wenn Sie blind, sehbehindert oder lesebehindert sind und die Berichte des Regierungsrates an die Stimmberechtigten zu den Abstimmungsvorlagen in Zukunft als Daisy-Hörzeitschrift erhalten möchten, können Sie diese direkt bei der SBS abonnieren. Bitte melden Sie sich unter [medienvorlag@sbs.ch](mailto:medienvorlag@sbs.ch) oder 043 333 32 32.