



Regierungsrat

Luzern, 14. September 2015

STELLUNGNAHME ZU MOTION**M 36**

Nummer: M 36
Eröffnet: 14.09.2015 / Gesundheits- und Sozialdepartement
Antrag Regierungsrat: 14.09.2015 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 1090

Motion Thalmann-Bieri Vroni und Mit. über eine Standesinitiative des Kantons Luzern im Flüchtlings- und Asylwesen**A. Wortlaut der Motion**

Das Asyl- und Flüchtlingswesen wird rasch zunehmend zu einer noch nie dagewesenen Herausforderung! Sie wurde bis jetzt mit grossen Bemühungen und Improvisationen unter Druck auf die Gemeinden noch knapp gemeistert.

Was jetzt aber noch absehbar alles auf uns zukommen wird, ist kaum mehr ohne einschneidende Notmassnahmen auf dem Buckel der Einwohnerinnen und Einwohner zu erfüllen.

Es ist höchste Zeit, dass das Kantonsparlament politisch Farbe bekennt und der veröffentlichte Brief der Regierung an Frau Bundesrätin Sommaruga eine klare Unterstützung erfährt.

Da leider rücksichtslos von oben nach unten delegiert wird, muss man sich endlich vermehrt von unten nach oben wehren können! Die Gemeinden haben fast keine Unterkünfte mehr, die sie zur Verfügung stellen können. Und es werden Personen aufgenommen, die nicht an Leib und Leben bedroht sind (Wirtschaftsflüchtlinge).

Die Forderung, endlich im Asylwesen konsequent Dienstverweigerung nicht mehr als Asylgrund anzuerkennen, muss unbedingt deshalb klar unterstützt werden. Die Anerkennungsquote ist von 15 auf 65 % angestiegen und damit einfach zu hoch, und nicht mehr verkraftbar! In wenigen Jahren werden die Gemeinden die daraus resultierenden Soziallasten nicht mehr tragen können. (Steuererhöhungen)

Wir ersuchen den Regierungsrat folgende Forderungen in Form einer Standesinitiative an die Bundesbehörden zu richten:

1. Der Kanton Luzern ersucht die Asylbehörden, die bisherige Praxis der Gewährung eines Flüchtlingsstatus bei Dienstverweigerern zu ändern. Diese sollen nur noch den Status als Schutzbefohlene vorläufig aufgenommen erhalten (ohne Recht auf Familiennachzug).
2. Der Kanton Luzern fordert kostendeckende Beiträge für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden aus Eritrea, da diese teilweise sogar bei Pflegefamilien platziert werden müssen.

3. Damit Asylunterkünfte ausserhalb der Bauzonen möglich sind, ist das Raumplanungsgesetz als sofortige Massnahme zu ändern, damit mindestens auf 5 Jahre befristet Asylunterkünfte auch ausserhalb der Bauzonen realisiert und betrieben werden können. Dies muss im Rahmen notrechtlicher Massnahmen rasch möglichst gemacht werden.
4. Es gehört zu den unbestrittenen völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Staates, seine eigenen Landsleute ungehindert einreisen zu lassen. Dennoch halten sich gewisse Länder nicht daran. Solchen ist jegliche Entwicklungshilfe auszusetzen. Unsere humanitäre Tradition ist beizubehalten unter restriktiver Handhabung nur für an Leib und Leben bedrohten Menschen wie im Asylgesetz auch festgeschrieben.

Thalmann-Bieri Vroni
Graber Toni
Winiger Fredy
Camenisch Räto B.
Frank Reto
Furrer-Britschgi Nadia
Arnold Robi
Troxler Jost
Zimmerman Marcel
Gisler Franz
Haller Dieter
Zanolla Lisa

Knecht Willi
Grüter Franz
Hartmann Armin
Omlin Marcel
Müller Pirmin
Stöckli Ruedi
Steiner Bernhard
Lang Barbara
Bossart Rolf
Müller Pius
Schärli Thomas
Müller Guido

B. Begründung Antrag Regierungsrat

Die Unterbringung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen führt im Kanton Luzern mehr und mehr in eine Krisensituation. Seit 2014 erhalten drei von fünf Asylsuchenden einen Schutzstatus und dürfen bei uns bleiben. Zusätzlich kamen im Mai und Juli 2015 monatlich zwischen 120 und 170 neue Asylsuchende in den Kanton. Mit 207 Zuweisungen wurde im August 2015 ein neuer Rekord erreicht. Vom Bestand von 1'082 Asylsuchenden per Ende August 2015 stammen 566 aus Eritrea.

Sie alle brauchen einen Wohnplatz. In den kommenden Monaten brauchen wir weiter Monat für Monat über 100 neue auf Dauer angelegte Unterkunftsplätze. Dies bei einem ausgetrockneten Wohnungsmarkt in unserem Kanton (Leerwohnungsziffer unter einem Prozent). Wir können nicht Jahr für Jahr gegen 1'000 neue Unterkunftsplätze für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich schaffen. Es gibt nicht genügend Wohnungen, und diese Menschen können auch nicht mehrere Jahre in Notunterkünften in Zivilschutzanlagen oder Asylzentren leben.

Mit Schreiben vom 4. August 2015 ist der Regierungsrat deshalb an Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga gelangt. Wir werden weiterhin den Dialog mit der zuständigen Bundesrätin und dem Staatssekretariat für Migration suchen. Ausserdem sind wir im ständigen Kontakt mit anderen Kantonsregierungen, welche unsere Anliegen teilen; so haben beispielsweise die Kantonsregierungen von Obwalden und Nidwalden ähnliche Schreiben an den Bund gerichtet. In diesem Sinne kann eine Kantonsinitiative grundsätzlich die Bemühungen des Regierungsrates unterstützen.

Zu den konkreten Forderungen der Standesinitiative nehmen wir wie folgt Stellung:

zu 1. Der Kanton Luzern ersucht die Asylbehörden, die bisherige Praxis der Gewährung eines Flüchtlingsstatus bei Dienstverweigerern zu ändern. Diese sollen nur noch den Status als Schutzbefohlene vorläufig aufgenommen erhalten (ohne Recht auf Familiennachzug).

Die Asylgewährung ist im Einzelfall eine rechtliche Frage in der Kompetenz der Bundesbehörden. Gemäss Artikel 7 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) muss die Flüchtlingseigenschaft nachgewiesen oder zumindest glaubhaft gemacht werden können. Heute erhalten 85 Prozent aller Eritreer einen Schutzstatus. Gut 50 Prozent werden als Flüchtlinge anerkannt und erhalten damit auch die Möglichkeit eines schnellen Familiennachzugs. Die Luzerner Regierung fordert für Eritreer die vorläufige Aufnahme als Regelfall. Damit wird ein Familiennachzug vorläufig verzögert, was eine Reduktion der Anzahl neu in die Schweiz einreisender Eritreer zur Folge hat. Die Schweiz als Migrationsziel wird damit für Eritreer unattraktiver und unser System wird entlastet. Es braucht weniger dauerhafte Unterbringungsplätze.

Grundlage der Forderung des Luzerner Regierungsrats sind die sehr widersprüchlichen Berichterstattungen über die Lage in Eritrea. Die Luzerner Regierung stützt sich auf die Publikationen des Staatssekretariats für Migration (SEM). Zur Lage berichtet das SEM, dass die Perspektivlosigkeit viele junge Eritreer in die Migration treibt. Die in die Schweiz einreisenden eritreischen Migrantinnen und Migranten werden vorwiegend als Personen im Alter zwischen 15 und 30 Jahren beschrieben, die vom Nationaldienst desertiert sind, beziehungsweise den Dienst verweigert und danach das Land illegal verlassen haben. Zum Zeitpunkt ihrer Flucht sind sie damit nicht an Leib und Leben bedroht.

Mit der Asylgesetzrevision vom September 2012 wurden Desertation und Militärdienstverweigerung als Gründe für einen Flüchtlingsstatus abgeschafft. Gemäss Einleitung des ebenfalls auf der SEM-Homepage publizierten EASO (European Asylum Support Office) -Berichts Länderfokus Eritrea vom Mai 2015 ist eine objektive Einschätzung der Kernthemen wie Nationaldienst, Haftbedingungen, Folter sowie Bestrafung von Deserteuren und Wehrdienstverweigerern besonders schwierig wegen des kaum vorhandenen Zugangs zu zuverlässigen Quellen. Mit der vorläufigen Aufnahme wird Eritreern Schutz gewährt, bis sich die Situation in ihrem Heimatland für sie positiv entwickelt und eine Rückkehr zumutbar ist. Damit kann Zeit gewonnen werden, um die Lage in Eritrea aus zuverlässigen Quellen besser einschätzen zu können. Erhärtet sich eine Vermutung bezüglich Gefährdung an Leib und Leben, kann eine vorläufige Aufnahme in einen Flüchtlingsstatus umgewandelt werden. Umgekehrt aber können vorläufig aufgenommene Personen, wenn sich die Situation in Eritrea für sie positiv verändert, auch wieder in ihr Land zurückgeschickt werden.

Zusammenfassend unterstützt die erste Forderung die Haltung des Regierungsrates.

zu 2. Der Kanton Luzern fordert kostendeckende Beiträge für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden aus Eritrea, da diese teilweise sogar bei Pflegefamilien platziert werden müssen.

Der Bund richtet für Aufwendungen für Asylsuchende bisher eine Globalpauschale aus. Diese setzt sich zusammen aus einem Anteil für die Mietkosten, einem Anteil für die Sozialhilfe und Betreuungskosten und einem Anteil für die Krankenversicherungsprämien, Selbstbehalte und Franchisen. Diese Pauschale beträgt zurzeit pro asylsuchender Person und Monat 1'461.26 Franken und gilt auch für unbegleitete Minderjährige. Eine gesetzliche Grundlage für eine weitergehende oder vollständige Übernahme dieser Kosten fehlt momentan.

Erstmals wurde im August 2015 die Grenze von 100 unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) erreicht; das Jüngste ist 10-jährig. Wir prüfen momentan ein eigenes Zentrum für UMA zu betreiben. Die oben erwähnten Pauschalen sind bereits für die Unterbringung von erwachsenen Asylsuchenden knapp bemessen. Für die UMA reichen die Pauschalen bei weitem nicht. Aus diesem Grund forderte die Regierung in ihrem Schreiben an Bundespräsidentin Sommaruga darum auch die Anpassung der Globalpauschale für unbegleitete Minderjährige.

Zusammenfassend begrüssen wir die Unterstützung unserer Forderung nach einer weitergehenden oder vollständigen Übernahme dieser Kosten. Dies soll mit einer separaten Pauschale für UMA umgesetzt werden, welche die voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen für diese Personengruppe deckt.

zu 3. Damit Asylunterkünfte ausserhalb der Bauzonen möglich sind, ist das Raumplanungsgesetz als sofortige Massnahme zu ändern, damit mindestens auf 5 Jahre befristet Asylunterkünfte auch ausserhalb der Bauzonen realisiert und betrieben werden können. Dies muss im Rahmen notrechtlicher Massnahmen rasch möglichst gemacht werden.

Im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbeschwerde der SVP des Kantons Luzern gegen den Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative „Für eine bürgernahe Asylpolitik“ vom 27. Januar 2014 stellte das Bundesgericht in seinem Urteil vom 4. März 2015 in Ziffer 6.5 der Erwägungen fest, dass der Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet seit jeher ein wichtiges und wesentliches Prinzip des Raumplanungsrechts des Bundes sei, dem heute sogar Verfassungsrang zukomme. Dieser Grundsatz habe den Charakter eines zentralen, in der Verfassung angelegten Planungsziels. Dabei wies das Gericht auf Artikel 75 der Bundesverfassung hin. Gemäss Absatz 1 dieser Bestimmung dient die Raumplanung des Bundes der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Weiter stellte das Bundesgericht in demselben Urteil in Ziffern 6.7 der Erwägungen fest, dass eine Standortgebundenheit im Sinn von Artikel 24 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700), die für die Errichtung einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone notwendig ist, für Asylunterkünfte normalerweise kaum vorliege. Die generelle Erlaubnis, Asylzentren ausserhalb von Bauzonen zu errichten, lässt sich nach dem Bundesgericht auch nicht über die Schaffung von besonderen Nutzungszonen im Sinn von Artikel 18 RPG erreichen. Auch solche Nutzungszonen hätten die Grundsätze des Raumplanungsrechts zu berücksichtigen. Danach seien für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen (Art. 3 Abs. 4 RPG). Selbst ein sachgerechter Standort vermöge nicht ohne weiteres das (verfassungsmässige) Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zu durchbrechen (Urteil Bundesgericht vom 4. März 2015, E. 6.8).

Würde im Raumplanungsgesetz neu generell-abstrakt bestimmt, dass Asylunterkünfte (befristet) ausserhalb der Bauzone errichtet werden könnten, würde damit der verfassungsmässige Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbauland erheblich relativiert, wenn nicht sogar verletzt. Weiter ist zu berücksichtigen, dass zwischen der Errichtung von Asylzentren und der Umnutzung bestehender Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zu unterscheiden ist. Eine solche Umnutzung ist bereits nach dem geltenden Raumplanungsgesetz möglich, sofern damit keine baulichen Massnahmen notwendig sind (Art. 24a RPG). Dazu braucht es keine Änderung des Raumplanungsgesetzes.

Hingegen ist zu erwähnen, dass der Bundesrat dem Parlament am 3. September 2014 eine Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes unterbreitete, in der es um die Neustrukturierung des Asylbereichs geht (Botschaft publiziert in: Bundesblatt [BBl] 2014 7991; Änderungsentwurf AsylG publiziert in: BBl 2014 8119). Gemäss dem Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes können Bauten und Anlagen des Bundes ohne kantonale oder kommunale Bewilligungen und ohne Plangenehmigungsverfahren zur Unterbringung von Asylsuchenden oder zur Durchführung von Asylverfahren für höchstens ein Jahr genutzt werden, sofern die bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten kurzfristig nicht ausreichen und die Zweckänderung keine erhebliche baulichen Massnahmen erfordert und keine wesentliche Änderung in Bezug auf die Belegung der Baute oder Anlage erfolgt (Art. 24c Abs. 1 Änderungsentwurf AsylG). Eine erneute bewilligungsfreie Nutzung der gleichen Baute oder Anlage ist grundsätzlich nur nach einem Unterbruch von zwei Jahren möglich (Art. 24c Abs. 3 Änderungsentwurf AsylG). Es handelt sich damit um Regelungen für besondere Situationen im Asylbereich, wenn die be-

stehenden Anlagen kurzfristig nicht ausreichen. Sodann muss nach heutigem Recht für Bauten, die dauerhaft für die Unterbringung von Asylsuchenden durch den Bund genutzt werden sollen oder die dafür neu errichtet werden, ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Für eine rasche Umsetzung der Neustrukturierung im Asylbereich soll dieses langwierige Verfahren durch ein neues bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren ersetzt werden (Art. 95a ff. Änderungsentwurf AsylG). Der Änderungsentwurf zum Asylgesetz sieht hingegen keine solchen Erleichterungen für die kantonalen Asylzentren vor (Art. 24e Änderungsentwurf AsylG und Erläuterungen des Bundesrates dazu in BBl 2014 S. 8071). Wir erachten es als sinnvoll, wenn das Asylgesetz den Kantonen bei der Nutzung von Bauten und Anlagen zur Unterbringung von Asylsuchenden die gleichen Möglichkeiten einräumt wie dem Bund.

Zusammenfassend sehen wir somit bezüglich Asylunterkünfte eine andere Lösung vor als die Motionäre, weshalb wir beantragen, die Motion in diesem Punkt abzulehnen.

zu 4. Es gehört zu den unbestrittenen völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Staates, seine eigenen Landsleute ungehindert einreisen zu lassen. Dennoch halten sich gewisse Länder nicht daran. Solchen ist jegliche Entwicklungshilfe auszusetzen. Unsere humanitäre Tradition ist beizubehalten unter restriktiver Handhabung nur für an Leib und Leben bedrohten Menschen wie im Asylgesetz auch festgeschrieben.

Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit ist und bleibt die Armutsbekämpfung, und sie dient letztendlich auch der Bekämpfung der Armutsmigration in die Industrieländer, somit auch in die Schweiz. Die Frage der Rückkehrzusammenarbeit soll in der gesamten Schweizer Aussenpolitik angemessen berücksichtigt werden. Wo verschiedene Schweizer Regierungsstellen konkrete Projekte und Aktivitäten in einem aus Sicht der Rückkehr problematischen Land entfalten, ist dies natürlich besonders wichtig. In diesen Staaten wiegt die Rückkehrzusammenarbeit bei der Beurteilung des Schweizer Gesamtinteresses entsprechend schwer. Die konsequente Wahrung des Schweizer Gesamtinteresses kann hier natürlich auch Auswirkungen auf andere Bereiche – darunter auch die Entwicklungshilfe – haben. Hier geht es aber nicht darum, alles der Rückübernahme unterzuordnen, sondern um eine umfassende Abwägung des Schweizer Gesamtinteresses und ein entsprechend kohärentes Auftreten nach aussen.

Statt einer starren Koppelung von Entwicklungshilfe an Rückübernahme geht es also um eine intelligente und situative Verknüpfung. So ist es – auch abgesehen von der moralischen Problematik – sicher nicht sinnvoll, ein humanitäres Hilfsprogramm zu stoppen, wenn dieses einer armen Landbevölkerung zu Gute kommt, für die sich die Regierung in der Hauptstadt ohnehin nicht interessiert. Hingegen kann es aber sinnvoll sein, konkrete Reiseerleichterungen für Diplomaten von einer guten Zusammenarbeit im Rückkehrbereich abhängig zu machen. Eine solche Massnahme würde direkt jenen Personenkreis betreffen, der auch Einfluss auf die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich nehmen kann.

Schlüssel zu einer erfolgreichen Politik der Kohärenz – und damit auch zu einer angemessenen Berücksichtigung der Rückkehrzusammenarbeit in der Schweizer Aussenpolitik – ist eine gute interministerielle Zusammenarbeit. Entsprechend hat die Schweiz eine spezifische Koordinationsstruktur für die internationale Migrationszusammenarbeit geschaffen, in die das Bundesamt für Migration, die relevanten Stellen des Aussendepartements (darunter die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit), das Staatssekretariat für Wirtschaft und weitere Stellen eingebunden sind. Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, die Motion auch in diesem Punkt abzulehnen.

Im Zusammenhang mit der Aktualisierung des Parlamentsrechts wurde auch das Verfahren bei Kantonsinitiativen angepasst (vgl. B 129 vom 28. Oktober 2014, Ziffer 4.3.3). Neu kann

bereits die Erheblicherklärung einer Motion die Wirkung eines Einreichungsbeschlusses entfalten. Antrag und Begründung der Motion werden als Bestandteil der Kantonsinitiative verstanden und können deshalb im Rahmen der Behandlung der Motion nicht abgeändert werden. Wir können uns mit der Begründung und den Forderungen 1 und 2 einverstanden erklären. Die Forderung 3 der Motionäre ist zu weitgehend, weshalb wir sie gemäss unseren Ausführungen ablehnen. Die bisherige Entwicklungshilfe und internationale Zusammenarbeit hat sich weitgehend bewährt, weshalb wir die Forderung 4 ebenfalls ablehnen. Wir bitten Sie deshalb, die Motion im Sinne unserer Ausführungen (Überweisung der Forderungen 1 und 2 inklusive Begründung der Motionäre als Kantonsinitiative) teilweise erheblich zu erklären.