



Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 88

---

# **zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für eine bürgernehe Asylpolitik»**

# Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» abgelehnt wird, soweit sie gültig ist.*

*Am 7. März 2013 reichte ein Initiativkomitee der SVP ein kantonales Volksbegehren ein. Dieses verlangt in der Form der allgemeinen Anregung eine Verfassungsänderung. Gemäss der Initiative soll der Kanton Luzern in der Verfassung das Asylwesen nach bestimmten Grundsätzen organisieren. Die Anregungen betreffen die allgemeine Zuständigkeit im Asylwesen im Kanton und speziell bei der Unterbringung der Asylsuchenden, die Errichtung von Asylzentren, den Schutz der Bevölkerung, die Aufenthaltsdauer und die Umplatzierung von Asylsuchenden sowie die Mitsprache der Gemeinden bei der Unterbringung. Weiter enthält die Initiative eine Anregung zur Kostentragung im Asylwesen.*

*Die Volksinitiative ist teilweise ungültig, weil gewisse Anliegen übergeordnetem Recht widersprechen und weil der Kanton für eine Regelung nicht zuständig ist. Bezüglich einer Anregung bestehen verfassungsmässige Bedenken. Soweit die Initiative gültig ist, handelt es sich um Anliegen, die nicht auf Verfassungsebene geregelt werden sollten. Im Übrigen bestehen bereits Rechtsgrundlagen im Bundesrecht und im kantonalen Recht, gestützt auf die entsprechenden Anliegen sachgerecht umgesetzt werden können. Den Anliegen wird bereits heute genügend Rechnung getragen. Der Regierungsrat verzichtet deshalb darauf, dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu unterbreiten.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik».

## 1 Die Verfassungsinitiative

### 1.1 Wortlaut und Begründung

Am 7. März 2013 reichte ein Initiativkomitee der SVP und der jungen SVP ein kantonales Volksbegehren mit dem Titel «Für eine bürgernahe Asylpolitik» ein. Gestützt auf § 20 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) 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 bestehende 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.»

Zur Begründung führt das Initiativkomitee auf dem Unterschriftenbogen aus, dass die Schweiz immer tiefer im Asylchaos versinke. Die Zahl der Gesuche sei förmlich explodiert. Die Verfahren würden viel zu lange dauern. Während Tausende von Wirtschaftsflichtlingen die Schweiz überschwemmen, würden die Probleme (Gewalt, Drogenhandel und die Kosten für die Unterbringung) auf die Kantone und Gemeinden überwälzt. Ohne mitentscheiden zu können, hätten alle Luzernerinnen und Luzerner wortlos hinzunehmen, wenn Scheinasylanten in ihre Dörfer einquartiert würden. Das desolate Asylwesen verursache den Luzerner Gemeinden unnötige Kosten in Millionenhöhe. Es brauche eine Kurskorrektur. Die Initiative wolle Ordnung in die Luzerner Asylpolitik bringen. Asylsuchende sollten nicht am Volk und den Gemeinden 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.

## **1.2 Zustandekommen und Behandlung**

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 5286 gültige Unterschriften ein. Am 23. April 2013 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 2 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (Luzerner Kantonsblatt Nr. 17 vom 27. April 2013, S. 1214). Die Initiative ist wie folgt zu behandeln:

Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Der Kantonsrat nimmt zu einer Verfassungsinitiative mit Kantonsratsbeschluss Stellung (§ 82c Abs. 1 KRG). Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Eine Initiative ist namentlich dann rechtswidrig, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2a und f Stimmrechtsgesetz). Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG). Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, kann er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten (§ 82c Abs. 3 KRG). Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Verfassungsinitiative an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Verfassungsvorlage zu unterbreiten. Die Verfassungsvorlage muss inhaltlich dem Initiativbegehren entsprechen. Der Kantonsrat hat sie in zweimaliger Beratung zu verabschieden. Die Verfassungsänderung

unterliegt nach den Vorschriften der Kantonsverfassung der Volksabstimmung (§ 82e KRG). Beschliesst der Kantonsrat einen Gegenentwurf, werden die Initiative und der Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h Abs. 2 KRG).

## **2 Stellungnahme zur Initiative**

Nachfolgend behandeln wir die einzelnen Anregungen des Volksbegehrens in der Reihenfolge des Initiativtextes. Wo nötig, wird deren Inhalt näher erläutert. Sodann wird jeweils die aktuelle Situation unter Einbezug der rechtlichen Bedingungen aufgezeigt. Schliesslich nehmen wir Stellung zu den einzelnen Anregungen. Zu ergänzen ist, dass das Gesundheits- und Sozialdepartement zur Klärung verschiedener Punkte der Initiative mit dem Initiativkomitee am 5. Juli 2013 ein Gespräch führte.

### **2.1 Zuständigkeit bei der Unterbringung von Asylsuchenden**

In Ziffer 1 der Initiative wird verlangt, dass in der Kantonsverfassung festgelegt wird, dass die Unterbringung von Asylsuchenden, die der Bund dem Kanton Luzern zuweist, Sache des Kantons ist. Im Rahmen des erwähnten Gesprächs führte das Initiativkomitee zu diesem Punkt aus, dass man eine einzige Anlaufstelle wolle. Der Kanton und nicht Dritte oder einzelne Gemeinden solle bei der Unterbringung die Führungsverantwortung übernehmen.

Gemäss Artikel 27 Absatz 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) weist das Bundesamt für Migration (BFM) die Asylsuchenden den Kantonen zu. Die kantonalen Behörden können ihnen einen Aufenthaltsort und eine Unterkunft zuweisen. Insbesondere können sie die Asylsuchenden kollektiv unterbringen. Dabei sind die Kantone verpflichtet, einen geordneten Betrieb sicherzustellen. Dazu können sie Bestimmungen erlassen und Massnahmen ergreifen (Art. 28 AsylG). Im Kanton Luzern ist im Gegensatz zu anderen Kantonen die wirtschaftliche Sozialhilfe für Asylsuchende – und damit auch deren Unterbringung – Sache des Kantons (§§ 4 Abs. 2 und 60 Abs. 1 Sozialhilfegesetz, SHG; SRL Nr. 892). Zwar kann der Kanton die Unterbringung von Asylsuchenden Hilfswerken oder unter bestimmten Umständen den Gemeinden übertragen (§ 60 Abs. 2 SHG), letztlich bleibt er aber für die Erfüllung dieser Aufgabe verantwortlich und übt die Aufsicht aus. Der Kanton hat von der Möglichkeit der Aufgabenübertragung an Hilfswerke insofern Gebrauch gemacht, als er die Caritas Luzern mit der Unterbringung beauftragt hat. Gemäss den §§ 6 und 7 der Kantonalen Asylverordnung vom 30. November 2007 (KAsylV; SRL Nr. 892b) werden die Asylsuchenden und die Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung in Kollektivunterkünften und unter bestimmten Voraussetzungen in individuellen Unterkünften untergebracht.

Der Kanton kann die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich den Gemeinden nur übertragen, soweit die Umstände dies erfordern (§§ 60 Abs. 2 und 61 Abs. 2 SHG). In der Kantonalen Asylverordnung ist festgelegt, unter welchen Umständen den Gemeinden welche Aufgaben delegiert werden können: Gemäss § 8 Absatz 1 KAsylV können den Gemeinden nur Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung zugewiesen werden. Keine Zuweisungsmöglichkeit besteht hingegen bei vorläufig aufgenommenen Personen, Flüchtlingen und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung. Zudem ist eine Zuweisung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung nur möglich, wenn diese in bestehenden Unterkünften nicht mehr untergebracht werden können. Auch diese Regelung hat keine Änderung der Zuständigkeit des Kantons zur Folge. Selbst bei einer Zuweisung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung an die Gemeinden sind diese lediglich verpflichtet, Unterkünfte bereitzustellen (§ 8 Abs. 3 KAsylV). Schliesslich werden die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Regel erst nach einem Aufenthalt in einem Asylzentrum auf die Gemeinden verteilt (§ 10 Abs. 1 KAsylV). Die Verantwortung für einen geordneten Betrieb liegt nach wie vor beim Kanton. Zudem hat nach wie vor der Kanton für die Kosten aufzukommen, soweit diese nicht vom Bund erstattet werden (§ 60 Abs. 3 SHG). Obwohl sich die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich als überaus schwierig erweist, hat der Kanton noch nie von seinem Zuweisungsrecht an die Gemeinden Gebrauch gemacht.

Unseres Erachtens ist eine Abschaffung der beschriebenen Delegationsmöglichkeiten nicht sinnvoll und wurde von der Delegation des Initiativkomitees anlässlich des Gesprächs vom 5. Juli 2013 auch nicht gefordert. Weiter ist festzuhalten, dass trotz dieser Delegationsmöglichkeiten von Gesetzes wegen klar der Kanton für die Unterbringung von Asylsuchenden zuständig ist. Der Kanton nimmt – vertreten durch das Gesundheits- und Sozialdepartement – auch die Aufsicht über die Unterbringung von Asylsuchenden wahr. Mit der Caritas Luzern bestehen detaillierte Verträge über die Aufgabenerfüllung. Nötigenfalls erlässt das Gesundheits- und Sozialdepartement Weisungen (z.B. zur Schliessungszeit in den Asylzentren 22 Uhr, zu Sanktionen bei Nichtbeachtung). Es ist auch Ansprechstelle bei Problemen. Im Departementssekretariat ist eine Person für diesen Fachbereich verantwortlich. Nötigenfalls wird der Departementsvorsteher eingeschaltet (vgl. zum Ganzen insbesondere die §§ 27 und 28 Abs. 2a Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung, Organisationsgesetz [SRL Nr. 20] sowie § 5 Unterabs. j Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen; SRL Nr. 37).

Die Kantonsverfassung ist nicht das richtige Gefäss, um die beschriebenen Abläufe zu regeln. Überdies bestehen, wie dargelegt, in Bezug auf dieses erste Anliegen der Initiative bereits genügend kantonalrechtliche Grundlagen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Ergänzungen sind nicht notwendig. Inhaltlich ist die Anregung gemäss Ziffer 1 des Volksbegehrens mithin bereits erfüllt.

## **2.2 Eine kantonale Zuständigkeit im Asylwesen**

Gemäss Ziffer 2 des Volksbegehrens soll das Asylwesen in sämtlichen Belangen dem Gesundheits- und Sozialdepartement unterstellt werden. Im Gespräch vom 5. Juli 2013 erklärten die Vertreter des Initiativkomitees, diese Anregung sei formuliert worden, weil das Gesundheits- und Sozialdepartement einzige Anlaufstelle im Asylwesen sein solle. Es solle ein Minimum an Weisungsbefugnissen haben und diese nicht mit anderen Departementen teilen müssen.

Nach dem heutigen Organisationsrecht gibt es hauptsächlich zwei Dienststellen, die sich mit Personen aus dem Asylbereich befassen. Zum einen ist dies die Dienststelle Soziales und Gesellschaft, die dem Gesundheits- und Sozialdepartement unterstellt ist (§§ 5 Unterabs. j und 8 Unterabs. d Ziff. 4 Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen). Die Dienststelle Soziales und Gesundheit nimmt diese Aufgabe durch die Abteilung Sozialhilfe/Asyl- und Flüchtlingshilfe wahr. Diese Abteilung hat die Aufgabe, das Asyl- und Flüchtlingswesen zu koordinieren und insbesondere die Unterbringung und die Betreuung von Asylsuchenden, die Integrations- und Sozialhilfe für Flüchtlinge und für vorläufig aufgenommene Personen, die sich noch nicht zehn Jahre in der Schweiz aufhalten, sowie die Rückkehrberatung zu garantieren. Sodann koordiniert sie den Ausschluss aus der Asylfürsorge und die Gewährleistung von Nothilfe an Personen mit einem Nichteintretensentscheid und einer rechtsgültigen Wegweisung. Daneben kommen Personen aus dem Asylbereich auch mit dem Amt für Migration in Kontakt, welches dem Justiz- und Sicherheitsdepartement unterstellt ist (§§ 6 Unterabs. q und 8 Unterabs. e Ziff. 6 Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen). Das Amt für Migration erfüllt alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Ein- und Ausreise, der Aufenthaltsregelung und der Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern, soweit nicht ausdrücklich eine andere Behörde als zuständig erklärt wird (§ 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 14. September 2009, EGAuG; SRL Nr. 7). Zudem erfüllt diese Dienststelle Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitungs-, der Ausschaffungs- und der Durchsetzungshaft (§§ 9 ff. EGAuG). Schliesslich nimmt sie auch Ein- und Ausgrenzungen von Ausländerinnen und Ausländern sowie Durchsuchungen vor (§§ 18 ff. EGAuG). Damit gibt es zwangsläufig gewisse Schnittstellen zwischen der Abteilung Sozialhilfe/Asyl- und Flüchtlingshilfe der Dienststelle Soziales und Gesundheit und der Abteilung Asyl und Rückführung des Amtes für Migration. Aus diesem Grund haben wir Ihrem Rat mit der Botschaft B 12 zu den Entwürfen von Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Departementsreform 2011 vom 23. August 2011 vorgeschlagen, das Amt für Migration neu mit dem Namen Dienststelle Migration in das Gesundheits- und Sozialdepartement einzugliedern. Diese Reorganisation hätte eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer zur Folge gehabt (vgl. zur Botschaft Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2011, S. 1214 f.). Ihr Rat hat unsere Entwürfe gemäss Botschaft B 12 abgelehnt. Dabei wurde insbesondere die Neuzuteilung des Amtes für Migration zum Gesundheits- und Sozialdepartement kritisiert, unter anderem auch von der SVP-Fraktion (vgl. KR 2011 S. 1224 ff., insbes. S. 1226).

Schliesslich ist zu erwähnen, dass in der kantonalen Verwaltung ein Gremium für die interdepartementale Zusammenarbeit im Asylwesen (GiZA) besteht. Es setzt sich zusammen aus Vertretungen des Gesundheits- und Sozialdepartementes, des Justiz- und Sicherheitsdepartementes, der Luzerner Polizei, des Amtes für Migration, der Dienststelle Soziales und Gesundheit und der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug. In diesem Gremium werden regelmässig anstehende Probleme des Asylwesens diskutiert und Lösungen gesucht. Diese Zusammenarbeit funktioniert.

Unter diesen Umständen lässt sich im Zusammenhang mit dem Anliegen einer kantonalen Zuständigkeit im Asylwesen folgendes Fazit ziehen: Ihr Rat hat es vor kurzem abgelehnt, das Amt für Migration mit einer Gesetzesänderung dem Gesundheits- und Sozialdepartement zuzuteilen. Soweit sich aufgrund der geltenden Organisation Schnittstellen ergeben, werden die Probleme im Übrigen regelmässig in geeigneter Weise thematisiert und zeitgerecht gelöst. Eine zusätzliche Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe oder gar auf Verfassungsstufe ist damit nicht notwendig.

## **2.3 Erstellung von Asylzentren**

In Ziffer 3 der Verfassungsinitiative wird ausgeführt, der Kanton solle ermächtigt werden, unter Berücksichtigung der Anliegen der betroffenen Gemeinden provisorische Asylzentren ausserhalb der Bauzonen und geschlossene Lager für deliktische und renitente Asylbewerber zu errichten. Die Gemeinden sollen die Dauer der Einrichtung vertraglich mit dem Kanton oder dem Bund festlegen. Dies solle auch für die Einmietung in bestehenden Anlagen gelten. An der Besprechung vom 5. Juli 2013 hoben die Vertreter des Initiativkomitees hervor, dass der Kanton die Möglichkeit erhalten solle, unkonventionell zu handeln.

Einer der fundamentalen Grundsätze der Raumplanung in der Schweiz ist die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Aus diesem Grund wird das Bauen ausserhalb der Bauzonen weitgehend durch das Bundesrecht geregelt. Dabei gelten strenge Voraussetzungen. Nach Artikel 22 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Voraussetzung für die Bewilligung ist unter anderem, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2a RPG). Als Ausnahme von diesem Grundsatz bestimmt Artikel 24 Absatz 1 RPG, dass die Errichtung von Bauten und Anlagen sowie deren Zweckänderung abweichend von Artikel 22 Absatz 2a RPG bewilligt werden können, wenn einerseits deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (= Standortgebundenheit) und andererseits keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Eine Baute oder Anlage ist dann standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (z.B. ein Bergrestaurant). Weiter ist die Standortgebundenheit anzunehmen, wenn eine Anlage wegen ihrer Immissionen in Bauzonen ausgeschlossen ist und sich damit die geplante Nutzung in einer Bauzone nicht verwirklichen lässt (z.B. ein Schiessstand

oder eine Abfalldeponie). Sodann kann sich die Frage der Standortgebundenheit erst stellen, wenn für ein Bauvorhaben in der Region keine geeignete Nutzungszone zur Verfügung steht (vgl. zum Ganzen Entscheid des Baurekursgerichts des Kantons Zürich vom 15. Januar 2013, BRGE II Nr. 0005/2013, betreffend die befristete Baubewilligung bzw. raumplanungsrechtliche Bewilligung für zwei Doppelwohncontainer und einen Aufenthalts- und Sanitätscontainer für Asylsuchende ausserhalb der Bauzone, E. 4.5.2, Entscheid publiziert auf [www.entscheidb.baurekursgericht-zh.ch/](http://www.entscheidb.baurekursgericht-zh.ch/)).

Im soeben erwähnten Entscheid kam das Zürcher Baurekursgericht zum Schluss, dass es keine besonders wichtigen und objektiven Gründe gebe, weshalb das geplante Vorhaben auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Die Standortgebundenheit und damit die Voraussetzung für eine Ausnahmegewilligung nach Artikel 24 RPG sei damit nicht gegeben (Entscheid vom 15. Januar 2013, E. 4.5.8). Auch das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement kam in einer Abklärung vom 13. Februar 2012 zuhanden der Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation zum Schluss, dass eine Asylunterkunft eine Wohnbaute ist, die weder aus technischen oder betriebswirtschaftlichen noch aus Gründen der Bodenbeschaffenheit oder wegen ihren Auswirkungen auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist. Sie gehöre wie andere nichtlandwirtschaftliche Wohnbauten in eine Bauzone, unabhängig davon, ob es sich um ein Provisorium oder um eine Dauereinrichtung handle.

Aus rechtlichen Gründen ist es somit nicht möglich, im kantonalen Recht generell-abstrakt zu bestimmen, dass der Kanton ausserhalb von Bauzonen provisorische Asylzentren erstellen kann. Eine solche Bestimmung würde gegen Bundesrecht verstossen (Art. 49 Abs. 1 BV). Dasselbe gilt für geschlossene Lager für delinquierende und renitente Asylbewerber ausserhalb der Bauzone.

Was die geschlossenen Lager für delinquierende und renitente Asylbewerber anbelangt, ist weiter zu berücksichtigen, dass die eidgenössischen Räte am 28. September 2012 dringliche Änderungen des Asylgesetzes beschlossen haben, die am 29. September 2012 in Kraft gesetzt wurden und bis zum 28. September 2015 gelten (Amtliche Sammlung des Bundesrechts 2012, S. 5359). Dagegen wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 wurden diese Änderungen angenommen. Gemäss dem neuen Artikel 26 Absatz 1<sup>bis</sup> AsylG kann das BFM Asylsuchende, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder die durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb der Empfangsstellen erheblich stören, in besonderen Zentren unterbringen, die durch das BFM 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 im Umfang der Nutzung anteilmässig an den Kosten der Zentren. Der Bund erliess diese Bestimmung aufgrund seiner umfassenden verfassungsmässigen Kompetenz zur Regelung des Asylwesens (Art. 121 Abs. 1 BV). Für eine andere kantonale Regelung bleibt kein Raum (Art. 3 BV). Zudem ist eine zusätzliche kantonale Rechtsgrundlage mit gleichem Inhalt wie die bundesrechtliche Bestimmung nicht notwendig.

Was die Anregung betreffend die Vereinbarungen zwischen dem Kanton oder dem Bund und den Gemeinden über die Betriebsdauer von Asylunterkünften und

die Mietverhältnisse anbelangt, so schliesst der Bund bereits heute mit den Gemeinden entsprechende Verträge ab (z.B. Asylunterkunft im Militärspital in Nottwil). Das kantonale Recht kann dem Bund nicht vorschreiben, solche Vereinbarungen einzugehen. Auch der Kanton schliesst solche Verträge ab (z.B. mit der Gemeinde Kriens betreffend das geplante Asylzentrum Grosshof). In den Vertrag mit der Gemeinde Kriens wurden insbesondere auch Regelungen über die Betriebsdauer aufgenommen. Die Rechtsgrundlage für solche kantonalen Verträge ist insbesondere Artikel 28 AsylG (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kap. 2.1).

Zusammengefasst widerspricht die Anregung in Ziffer 3 der Initiative dem Bundesrecht, das heisst, der Kanton hat keine Kompetenz, entsprechende Regelungen zu erlassen. In diesem Punkt ist die Initiative rechtswidrig im Sinn von § 145 Absatz 2a und f des Stimmrechtsgesetzes. Abgesehen davon bestehen bereits genügende Rechtsgrundlagen. Soweit das Anliegen Verträge mit dem Kanton betrifft, werden solche bereits abgeschlossen. Auch wäre es nicht stufengerecht, eine entsprechende Bestimmung in die Kantonsverfassung aufzunehmen.

## **2.4 Einzelheiten der Unterbringung**

In Ziffer 4 des Volksbegehrens wird verlangt, dass die temporäre oder dauerhafte Unterbringung von Asylsuchenden in den Gemeinden bestimmte Bedingungen in Bezug auf die Sicherheit der Bevölkerung, die Aufenthaltsdauer, die Rückweisung an den Kanton und die Mitsprachemöglichkeiten in den Gemeinden erfüllen muss. Im Einzelnen nehmen wir dazu in den folgenden Kapiteln Stellung.

### **2.4.1 Sicherheit der Bevölkerung**

In Ziffer 4a wird gefordert, dass die Sicherheit der Bevölkerung jederzeit zu gewährleisten ist. Im Gespräch vom 5. Juli 2013 ergänzte die Delegation des Initiativkomitees, dass insbesondere die Möglichkeit bestehen sollte, straffällige Asylbewerber umzuplatzieren.

Ohne Zweifel ist in der Asylpolitik die Sicherheit der Bevölkerung ein vorrangiges Thema. Deshalb wurden bereits verschiedenste Massnahmen getroffen, um diesem Punkt entsprechend Rechnung zu tragen. So bestehen für die Kollektivunterkünfte des Kantons Sicherheitskonzepte, die zusammen mit der Luzerner Polizei erstellt wurden. Diese Konzepte werden regelmässig überprüft. Die Asylzentren sind gut kontrolliert und werden sieben Tage in der Woche betreut. Es bestehen zudem Hausordnungen. Bezüglich weiterer Massnahmen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 2.1. Rechtsgrundlage für diese Massnahmen ist der bereits in Kapitel 2.1 erwähnte Artikel 28 AsylG.

Weiter haben wir am 27. November 2012 die Verordnung über die Staatsanwaltschaft vom 14. Dezember 2010 (SRL Nr. 275) per 1. Januar 2013 geändert. Gemäss

dem neuen § 14 Absatz 1d dieser Verordnung informiert die Staatsanwaltschaft das Gesundheits- und Sozialdepartement über die Eröffnung und die Erledigung von Strafverfahren bei Verbrechen und Vergehen gemäss § 87 Absatz 2 des Justizgesetzes vom 10. Mai 2010 (JusG; SRL Nr. 260), wenn eine Person, die gestützt auf die §§ 60 und 61 SHG betreut wird, eines strafbaren Verhaltens beschuldigt wird, welches den Betreuungsauftrag beeinträchtigen könnte. Das Gesundheits- und Sozialdepartement leitet die entsprechenden Informationen an die betreuende Institution – heute die Caritas Luzern – weiter. Die betreuende Institution hat die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen und das Departement darüber zu informieren. Zu diesen Massnahmen gehört auch die Umplatzierung von Asylsuchenden. Dieses Kontrollsystem funktioniert gut. Zu erwähnen bleibt, dass diese Änderung aufgrund der am 11. September 2012 von Ihrem Rat erheblich erklärten Motion M 209 von Robi Arnold über die Transparenz bei straffälligen Asylsuchenden ins Justizgesetz aufgenommen werden soll (vgl. KR 2012 S. 1470 ff. sowie Botschaft B 87 zum Entwurf einer Änderung des Justizgesetzes betreffend den Datenaustausch im Asylwesen vom 24. September 2013).

Auch bei dieser Anregung wäre die Kantonsverfassung nicht der richtige Ort, um sie ins Recht umzusetzen. Abgesehen davon bestehen bereits heute genügend Rechtsgrundlagen, um taugliche Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung zu ergreifen. Es wurden auch bereits wirksame Massnahmen getroffen. Sie funktionieren gut und werden regelmässig überprüft.

## **2.4.2 Beschränkung der Aufenthaltsdauer**

Gemäss Ziffer 4b des Volksbegehrens soll es nur anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen gestattet sein, mehr als ein Jahr in einer Gemeinde untergebracht zu werden. Die Delegation des Initiativkomitees erläuterte die Anregung am 5. Juli 2013 dahingehend, dass man hoffe, so die Aufenthaltsdauer verkürzen zu können. Asylverfahren sollten höchstens ein Jahr dauern.

Die Aufenthaltsdauer von Asylsuchenden beziehungsweise die Dauer eines Asylverfahrens wird insbesondere durch die Dauer der Sachverhaltsabklärungen und die Einsprachemöglichkeiten beeinflusst. Die Verfahrensdauer kann aber auch davon abhängen, wie schnell neue Bundeszentren eröffnet werden können. Diese Punkte sind im Asylgesetz geregelt. Der Kanton hat keine Möglichkeit, hier gesetzgeberisch einzugreifen. Auf Bundesebene wurde das Problem der zu langen Dauer von Asylverfahren erkannt. Es soll zum einen mit Hilfe der dringlich beschlossenen Änderungen des Asylgesetzes, auf die in Kapitel 2.3 hingewiesen wurde, gelöst werden. Neben den bereits erwähnten Massnahmen sind die erleichterte Eröffnung von neuen Bundesunterkünften und die Möglichkeit, neue Abläufe zwischen den verschiedenen Akteuren des Asylverfahrens zu testen, neue Optionen für den Bund. Zudem ist es heute nicht mehr möglich, bei einer Schweizer Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einzureichen (vgl. zu den Massnahmen die Zusammenstellung auf [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)). Sodann hat der Bundesrat am 14. Juni 2013 eine weitere Änderung des Asylgesetzes

in die Vernehmlassung gegeben, mit welcher der Asylbereich zusätzlich strukturiert werden soll, um faire und rasche Verfahren zu erzielen (vgl. dazu [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch)).

Weiter hat Ihr Rat am 5. November 2012 eine Kantonsinitiative zur Beschleunigung des Asylverfahrens verabschiedet. Darin wird der Bund aufgefordert, das Asylverfahren an den Empfangsstellen zu beschleunigen und nur noch vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge auf die Kantone zu verteilen. Den Kantonen seien zudem sämtliche Kosten, die ihnen durch die Zuweisung von Asylsuchenden entstehen, vollumfänglich zu entschädigen (vgl. KR 2012 S. 1692).

Zusammengefasst ist festzustellen, dass der Kanton mittels seiner Rechtsordnung keinen Einfluss auf die Dauer von Asylverfahren nehmen kann. Dafür ist er nicht zuständig. In diesem Punkt erweist sich die Initiative als rechtswidrig (§ 145 Abs. 2a und f Stimmrechtsgesetz). Zudem sind angesichts der bereits eingereichten Kantonsinitiative weitere Massnahmen von Seiten des Kantons nicht angezeigt.

### **2.4.3 Rückweisung von Asylsuchenden**

Laut Ziffer 4c der Initiative sollen die Gemeinden die Möglichkeit haben, delinquierende und renitente Asylsuchende und solche mit abgelehnten Gesuchen an den Kanton zurückzuweisen. Die Delegation des Initiativkomitees führte dazu am 5. Juli 2013 aus, in diesen Fällen solle die Möglichkeit bestehen, die Asylsuchenden in geschlossene Zentren umzuplatzieren. Wie bereits in Kapitel 2.3 erwähnt, besteht dafür nach der dringlichen Revision des Asylgesetzes schon heute eine Rechtsgrundlage. Eine Wiederholung der Bundesregelung im kantonalen Recht ist nicht notwendig. Ergänzt sei, dass delinquierende Asylsuchende grundsätzlich durch die Strafverfolgungsbehörden verfolgt und auch verurteilt werden. Haftstrafen müssen verbüsst werden.

### **2.4.4 Mitsprache der Gemeinden**

Laut Ziffer 4d der Initiative sollen die Gemeinden die demokratischen Mitbestimmungsrechte des Volkes festlegen. Anlässlich des Gesprächs vom 5. Juli 2013 führten die Vertreter des Initiativkomitees aus, dass jede Gemeinde selber bestimmen solle, wer innerhalb der Gemeinde über die Unterbringung von Asylsuchenden auf ihrem Gebiet entscheidet.

Wie bereits in Kapitel 2.1 ausgeführt, hat der Bund das Recht, den Kantonen Asylsuchende zuzuweisen (Art. 27 Abs. 3 AsylG). Dabei richtet sich die Zuweisung nach einem bestimmten Verteilschlüssel (Art. 21 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, Asylverordnung 1, AsylV 1; SR 142.311). Eine kantonale Regelung, wonach jede Gemeinde entscheiden würde, ob auf ihrem Gebiet Asylsuchende untergebracht werden, könnte bewirken, dass der Kanton seine bundesrechtliche Aufnahmepflicht nicht mehr erfüllen könnte. Ein solches Resultat wäre bundesrechtswidrig, weshalb

gegen diese Anregung verfassungsmässige Bedenken anzubringen sind. Im Übrigen sind die Mitbestimmungsrechte der Gemeinden insofern gewährt, als sich auch die Errichtung und der Betrieb von Asylzentren an die rechtlichen Vorgaben, insbesondere diejenigen des Bau- und Nachbarrechts, halten müssen. Zudem besteht die Praxis, dass der Kanton bei der Unterbringung von Asylsuchenden stets den Kontakt zur betroffenen Bevölkerung sucht.

## **2.5 Kostenpflicht**

In Ziffer 5 der Initiative wird schliesslich verlangt, dass sämtliche direkten und indirekten Kosten und Folgekosten, welche durch Asylsuchende entstehen, vom Kanton respektive vom Bund getragen werden.

Wie in Kapitel 2.1 erwähnt, trägt gemäss § 60 Absatz 3 SHG der Kanton die Kosten für die persönliche und 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 können zum Beispiel entstehen, wenn eine asylsuchende Person unter umfassende Beistandschaft gestellt werden muss. Die Verfahrenskosten trägt in einem solchen Fall die Gemeinde. Der Kanton finanziert die daraus entstehenden Massnahmen. Weiter entstehen Schulkosten durch Kinder von Asylsuchenden, die Deutschunterricht (für Fremdsprachige) benötigen. Wenn die Kinder die Regelschule besuchen, bezahlt der Kanton den Gemeinden gemäss Volksschulkostenteiler, wie für alle anderen Kinder auch, einen Pro-Kopf-Beitrag und einen Ausländerbeitrag. Zusätzlich werden vom Kanton die vollen Kosten für den zusätzlichen Deutschunterricht übernommen. Besuchen Jugendliche die Sekundarschule ausserhalb ihrer Wohngemeinde, bezahlt der Kanton neben dem Pro-Kopf-Anteil die zusätzlichen Schulkosten. Sodann kennt das Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610) einen soziodemografischen Lastenausgleich. Er hat zum Ziel, die Zusatzkosten zu vermindern, die einer Gemeinde durch spezielle soziodemografische Verhältnisse oder Infrastrukturbedürfnisse entstehen (§ 10 Abs. 1 Gesetz über den Finanzausgleich). Der soziodemografische Lastenausgleich umfasst insbesondere einen Ausgleich für höhere Bildungslasten und höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung (§ 10 Abs. 2a und b Gesetz über den Finanzausgleich). Er bemisst sich unter anderem anhand des Anteils der Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schulpflicht an der Wohnbevölkerung und des Anteils der Wohnbevölkerung, die durch Sozialhilfe unterstützt wird und das 65. Altersjahr noch nicht erreicht hat (§ 10 Abs. 3a und c Gesetz über den Finanzausgleich). Bei den höheren Bildungslasten werden insbesondere auch Kinder von Asylsuchenden berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund sind wir der Ansicht, dass die finanzielle Belastung der Gemeinden durch Asylsuchende nicht zusätzlich ausgeglichen werden muss.

### **3 Fazit**

Wie unsere Ausführungen zeigen, erweist sich die Volksinitiative teilweise als ungültig. Ungültig sind die Anregung, im kantonalen Recht zu bestimmen, dass Asylzentren ausserhalb der Bauzone erstellt werden können, sowie die Anregung einer kantonalrechtlichen Beschränkung der Aufenthaltsdauer von Asylsuchenden auf ein Jahr (vgl. Kap. 2.3 und 2.4.2). Gegen die Anregung betreffend die Mitsprache der Gemeinden sind verfassungsmässige Bedenken anzubringen (vgl. Kap. 2.4.4). Soweit die Initiative gültig ist, halten wir es nicht für stufengerecht, die Anliegen in der Verfassung umzusetzen. Im Übrigen bestehen bereits geeignete Rechtsgrundlagen im Bundesrecht oder im kantonalen Recht, gestützt auf welche entsprechende Anliegen sachgerecht umgesetzt werden können. Den Anliegen wird zudem bereits heute genügend Rechnung getragen. Wir verzichten deshalb darauf, Ihrem Rat einen Gegenentwurf zur Volksinitiative zu unterbreiten.

### **4 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Ziffern 3 und 4b der Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» als ungültig zu erklären. Soweit die Volksinitiative gültig ist, beantragen wir Ihnen, sie abzulehnen.

Luzern, 27. September 2013

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Guido Graf

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

# **Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Für eine bürgernehe Asylpolitik»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1a und b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. September 2013,

*beschliesst:*

1. Die Ziffern 3 und 4b der am 17. März 2013 eingereichten Volksinitiative «Für eine bürgernehe Asylpolitik» sind ungültig.
2. Soweit die Volksinitiative «Für eine bürgernehe Asylpolitik» gültig ist, wird sie abgelehnt.
3. Die Volksinitiative unterliegt, soweit sie gültig ist, der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

