



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 46

Über eine Kantonsinitiative zur Beschleunigung des Asylverfahrens

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Beschleunigung des Asylverfahrens zuzustimmen. Der Kantonsrat hat am 15. Mai 2012 die von Bruno Schmid namens der CVP-Fraktion eingereichte Motion M 141 über die Einreichung einer Kantonsinitiative zur Beschleunigung des Asylverfahrens erheblich erklärt. Die Motion verlangt, dass bei der Vereinigten Bundesversammlung eine Kantonsinitiative eingereicht wird, um beim Bund die Beschleunigung des Asylverfahrens einzufordern. Den Kantonen sollen hauptsächlich nur noch Personen zugewiesen werden, deren Asylgesuch positiv entschieden ist. Zudem beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, dass die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden vollumfänglich durch den Bund abgegolten werden sollen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Beschleunigung des Asylverfahrens. Mit der Kantonsinitiative soll verlangt werden, dass der Bund das Asylverfahren beschleunigt und nur vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge auf die Kantone verteilt.

1 Die Motion M 141

Am 15. Mai 2012 hat Ihr Rat die Motion M 141 von Bruno Schmid erheblich erklärt. Die Motion verlangt, dass bei der Vereinigten Bundesversammlung eine Kantonsinitiative eingereicht wird, um die Beschleunigung des Asylverfahrens einzufordern. Das Asylverfahren soll sich gemäss Motion daran orientieren, dass die Befragungen von Asylsuchenden in den Empfangsstellen des Bundes durchgeführt und der darauf aufbauende erstinstanzliche Entscheid ebenfalls in den Empfangsstellen und innert Monatsfrist gefällt wird. Asylsuchende sollen während dieser Zeit in den Empfangsstellen bleiben. Nur echte Flüchtlinge, das heisst tatsächlich an Leib und Leben bedrohte Menschen, sollen auf die Kantone verteilt werden. Asylsuchende, die über Drittstaaten in die Schweiz gelangen (sog. Dublin-Fälle), sollen nicht auf die Kantone verteilt werden, und Asylsuchende mit einem Nichteintretentscheid (z.B. Wirtschaftsflüchtlinge) sollen die Schweiz unverzüglich verlassen.

Begründet wurde die Motion mit der stark angestiegenen Zahl der asylsuchenden Menschen in der Schweiz. Die kriegerischen Auseinandersetzungen im arabischen Raum und auf dem afrikanischen Kontinent trieben viele Menschen in die Flucht, und diese suchten in Europa Schutz. Gleichzeitig nutzten viele junge Männer aus Krisenregionen die Gunst der Stunde. Obwohl nicht an Leib und Leben bedroht, verliessen sie ihre Heimat, um in Europa ihr wirtschaftliches Glück zu finden (Wirtschaftsflüchtlinge).

Dieser Anstieg der Zahl der Asylsuchenden stelle die Kantone vor massive Probleme, insbesondere wegen fehlender Plätze für die Unterbringung. Da sich der Bund vor einigen Jahren mit falschen Versprechen aus der Finanzierung von strategischen Unterbringungsreserven zurückgezogen habe, hätten die Kantone ihre Kapazitäten massiv reduziert. Heute sei es ungleich schwerer, die einst abgebauten Kapazitäten wieder aufzubauen. Der Widerstand in den betroffenen Gemeinden sei heftig, die Angst der Bevölkerung gross.

2002 habe die damals zuständige Departementsvorsteherin, die einen weit grösseren Flüchtlingsstrom zu bewältigen hatte, ein beschleunigtes Asylverfahren unter dem Namen «Duo» eingeführt. Ziel des Verfahrens war die möglichst frühzeitige Erfassung und Behandlung von missbräuchlichen und offensichtlich aussichtslosen Gesuchen. Der Personalbestand an den Empfangsstellen wurde erhöht, die erst-

instanzlichen Entscheide wurden vor Ort innert Monatsfrist gefällt; das heisst, binnen eines Jahres wurde über doppelt so viele Asylgesuche entschieden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug sechs bis sieben Tage. In 55 Prozent der Fälle wurde auf das Asylgesuch nicht eingetreten. Diese Asylsuchenden mussten die Schweiz sofort verlassen.

Die Beschleunigung des Asylverfahrens sei im Interesse aller Beteiligten, des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und insbesondere auch der echten Asylsuchenden selbst. Denn dies gebe ihnen sehr früh Aufschluss über ihr weiteres Verbleiben in der Schweiz.

2 Das Asylwesen im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern werden die vom Bund zugewiesenen Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge zuerst in einem Durchgangszentrum untergebracht, bevor ihnen eine Wohnung zugewiesen wird. Dieses Zweiphasenmodell ist vorgesehen für Menschen, die längere Zeit oder dauernd in der Schweiz bleiben können. Im Zentrum werden sie auf das Leben in der Schweiz vorbereitet. Sie beginnen mit dem Sprachunterricht und werden in ihre Rechte und Pflichten in der Schweiz eingeführt. Diese «Eingewöhnung» wird als wichtig erachtet, kommen die Asylsuchenden doch in der Regel aus Ländern, in denen der Staat nicht mehr funktioniert und Rechte und Pflichten durch einen Kampf ums tägliche Leben abgelöst waren. Die Zentrumsphase dauert zwei bis sechs Monate. Asylsuchende, die einer Risikogruppe zugerechnet werden, sowie Flüchtlinge, die nicht ohne Betreuung oder Aufsicht eigenständig leben können, wie beispielsweise unbegleitete Jugendliche, bleiben längere Zeit im Zentrum, zum Teil bis zu ihrer Rückführung.

Vor zehn Jahren standen im Kanton Luzern noch sieben Zentren zur Verfügung. Dies erlaubte es, die von Jahr zu Jahr stark schwankende Zuweisung von Asylsuchenden an die Kantone aufzufangen. In der Abgeltung des Bundes war denn auch ein Betrag für Reserveplätze in den Kantonen enthalten.

Ab 2003 nahm die Zahl der Asylgesuche ab und blieb 2005 bis 2007 auf dem Stand von rund 10 000 Gesuchen pro Jahr ziemlich konstant. 2008 führte der Bund ein neues Abgeltungssystem an die Kantone ein. An die Stelle der Einzelfallabgeltung traten Pauschalen, die keine Finanzierung von Reserveplätzen mehr enthielten. Der Bund bezahlte ab 2008 für Asylsuchende gesamthaft 25 Millionen Franken weniger an die Kantone aus, was dem Kanton Luzern eine Einbusse von rund 1,25 Millionen Franken bescherte. Der Bund wies die Kantone 2008 auch folgerichtig an, die Zentrumsplätze zu reduzieren. Er versprach, selber Plätze in Bundeszentren zu organisieren für den Fall, dass jährlich über 10 000 Asylgesuche gestellt würden. Der Kanton Luzern hat sich unter der Vorgabe von jährlich 10 000 Asylgesuchen entsprechend seiner Einwohnerzahl auf 500 Zuweisungen von Asylsuchenden eingestellt.

Da das Asyl- und Flüchtlingswesen im Kanton Luzern zentral organisiert und gesteuert wird und der Bund über die Pauschalen keine kantonalen Reserveplätze mehr finanzierte, sah sich der Kanton Luzern gezwungen, die meisten der kleineren

Zentren aufzuheben. Es blieben noch die zwei Zentren Sonnenhof in Emmen mit 120 Plätzen und Witenthal in Malters mit 80 Plätzen. In der Zwischenzeit wurde auch der Mietvertrag für das Zentrum Witenthal aufgelöst, nachdem die Gemeinde Malters die Liegenschaft verkauft hatte.

Die Zahl der dem Kanton Luzern vom Bund zugewiesenen Asylsuchenden stieg in den letzten Jahren stark an. 2011 wurden dem Kanton Luzern 935 Asylsuchende zugewiesen. Die Vorbehalte gegen grössere Zentren sind auch im Kanton Luzern erheblich. Die Asylsuchenden müssen deshalb in Kleinzentren oder Wohnungen untergebracht werden. Die Betreuung ist entsprechend aufwendiger und kostenintensiver. Mehrkosten verursachen auch die politisch geforderten vermehrten Arbeitseinsätze für Asylsuchende.

3 Handlungsbedarf

Die zuständige Bundesrätin Simonetta Sommaruga hat in den letzten zwei Jahren Vorschläge präsentiert, um das Asylverfahren zu beschleunigen. Auch im Bundesparlament ist das Asylwesen auf der politischen Agenda. Wenngleich der Bund Anstrengungen unternimmt, das Asylverfahren zu beschleunigen, stellen wir fest, dass ein Asylverfahren in der Schweiz vom Eingang des Asylgesuchs bis zu einem rechtskräftigen Asylentscheid durchschnittlich noch immer 413 Tage dauert. Wenn ein Rechtsmittel ergriffen wird, kann sich dieses gar bis zu dreieinhalb Jahre hinziehen. Das ist aus unserer Sicht eindeutig zu lange. In dieser Zeit ist den Asylsuchenden persönliche und wirtschaftliche Hilfe zu leisten, und es sind nebst günstigem Wohnraum, der auch anderweitig benötigt würde, grosse finanzielle und personelle Ressourcen gebunden. Selbst wenn die wirtschaftliche Hilfe auf das Niveau der Nothilfe gesenkt wird, muss diese organisiert und mit öffentlichen Geldern finanziert werden.

Falls das Asylgesetz so geändert würde, dass allen Asylsuchenden nur Nothilfe ausgerichtet würde, bedeutete dies, dass weniger Kosten für Unterstützungsleistungen entständen. Nach Artikel 12 der Bundesverfassung wird Nothilfe gewährt, wenn jemand vorübergehend nicht aus eigenen Mitteln seinen Lebensunterhalt bestreiten kann. Diesen Personen werden eine einfache Unterkunft, die notwendige medizinische Versorgung und 8 bis 10 Franken pro Tag für Lebensmittel, Hygieneartikel und persönliche Auslagen zur Verfügung gestellt. Sie können in einer Notschlafstelle übernachten und täglich Essensgutscheine im Betrag von 10 Franken beim Sozialdienst der Stadt Luzern abholen. Wir gehen davon aus, dass für Asylsuchende eine andere Definition von Nothilfe gelten würde und die Kantone für Asylsuchende weiterhin mit mindestens den bisherigen Pauschalen rechnen könnten.

In Zentren wiederum besteht ein erhöhtes Sicherheitsrisiko und in der Umgebung von Zentren ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung, die für sich Schutz durch Überwachung verlangt. Ein Aufenthalt von bis zu drei Jahren in einem Zentrum, allenfalls einer Zivilschutzanlage, ist schwer zu ertragen, insbesondere für Familien. Ein solcher Aufenthalt kann nur zum Teil durch Beschäftigungen zugunsten der Allgemeinheit erleichtert werden. Solche Arbeitseinsätze sind zudem nicht kos-

tenlos zu haben. Wir gehen davon aus, dass anstelle der eingesparten Unterstützungs-kosten andere Kosten entstehen werden, die weit höher sind. Die viel zu langen Asyl-verfahren verursachen in jedem Fall unnötig hohe Kosten für Asylsuchende, welche es zu vermeiden gilt. Die Asylverfahren müssen zwingend verkürzt werden, damit die Kantone hauptsächlich nur noch vorläufig aufgenommene Personen oder Flüchtlinge unterbringen müssen.

Der Kanton Luzern nimmt den Auftrag des Ausländergesetzes ernst, wonach Ausländerinnen und Ausländer mit Bleiberecht integriert werden sollen. Wir sind überzeugt, dass dadurch der soziale Friede am besten gewährleistet ist. Asylsuchende, welche die Schweiz verlassen müssen, sollen hingegen nicht integriert werden. Dauert das Asylverfahren mehrere Monate oder Jahre, sind sowohl der Asylsuchende selber wie auch die betreuenden Personen unschlüssig, ob und wann mit Integrationsmassnahmen begonnen werden soll. Es ist hinlänglich bekannt, dass die Integration umso eher gelingt, je früher mit dem Erlernen der Sprache begonnen wird. Sprache ist die Voraussetzung, damit man sich im sozialen Umfeld bewegen kann, und nur mit einem Mindestmass an Sprachkenntnissen ist eine Integration im Arbeitsmarkt und damit die wirtschaftliche Unabhängigkeit möglich. Ein minimaler Spracherwerb ist selbst bei einem kürzeren Aufenthalt in einem Zentrum unumgänglich, da die Kommunikation mit den Betreuerinnen und Betreuern unmöglich stets übersetzt werden kann. Je länger der Asylentscheid aber hängig ist, desto länger dauert die Unsicherheit und damit das Hinauszögern der Integration. Junge Menschen verlieren dadurch wichtige Jahre ihres Lebens. Schulpflichtige Kinder müssen nach schweizerischem Recht eingeschult werden. Durch die viel zu langen Asylverfahren bleibt über lange Zeit die Unsicherheit bestehen, ob und wann mit der Integration begonnen werden soll. Dadurch geht wichtige Zeit nicht nur für jene, die ein Bleiberecht bekommen, sondern auch für jene, die unser Land verlassen müssen, verloren.

Durch die langen Asylverfahren werden die Vollzugsprobleme verschärft. Je länger jemand in der Schweiz lebt, desto besser kennt er die Strukturen, das heisst die Mittel und Wege, wie er sich auch ohne staatliche Hilfe über Wasser halten kann. Er kann Kontakte zu seinen Landsleuten, aber auch zur einheimischen Bevölkerung knüpfen. Dies ist zwar im Sinne der Integration. Nicht sinnvoll ist es jedoch, wenn er oder sie das Land wieder verlassen muss. Sofern der Bund die Beziehungen mit den Herkunftsländern geklärt hat, ist eine Rückführung nach kurzem Aufenthalt einfacher als nach mehrjährigem Verbleib. Der Bund ist also aufgefordert, die Asylgesuche sehr schnell zu behandeln, damit auch die Rückführung schneller und problemloser vollzogen werden kann.

4 Forderungen an den Bund

Sollen die bestehenden Probleme mit den Asylsuchenden gelöst werden, muss als erste und wichtigste Massnahme die Verfahrensdauer für die Behandlung aller Asylgesuche massiv verkürzt werden. Deshalb wollen wir vom Bund die Beschleunigung der Asylverfahren einfordern. Das Ziel soll sein, dass nur noch vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge auf die Kantone verteilt werden müssen.

Die Finanzierung der Betreuung und Unterbringung der Asylsuchenden ist seit der Einführung der Globalpauschalen im Jahr 2008 durch die Bundesbeiträge nicht mehr voll gedeckt. So hat der Kanton Luzern in den Jahren 2009 bis 2011 jährlich rund 2,2 Millionen Franken selber aufbringen müssen. Mehr Zuweisungen haben mehr Unterbringungen in Zentren zur Folge, was eine teure Lösung ist, deren Kosten durch die Pauschalen des Bundes nicht gedeckt sind. Wir fordern vom Bund eine kostendeckende Abgeltung für die Betreuung und Unterbringung der Asylsuchenden.

5 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Beschleunigung des Asylverfahrens zuzustimmen.

Luzern, 3. Juli 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Kantonsratsbeschluss über eine Kantonsinitiative zur Beschleunigung des Asylverfahrens

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und § 49 Unterabsatz a
der Verfassung des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 3. Juli 2012,

beschliesst:

1. Der Kanton Luzern unterbreitet der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung folgende Kantonsinitiative:
Der Bund wird 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.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber: