

Luzern, 23. August 2016

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 156

Nummer: A 156
Protokoll-Nr.: 808
Eröffnet: 03.05.2016 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Kottmann Raphael und Mit. über die Unterbringung von Asylsuchenden

A. Wortlaut der Anfrage

Asylpolitik ist eine Verbundaufgabe. Aufgrund der Komplexität der internationalen Beziehungen und der Notwendigkeit einer kohärenten nationalen Migrationspolitik sind ein verstärktes Engagement des Bundes sowie eine intensivere Steuerung einiger Kompetenzen vom Bund notwendig. Gewisse Bereiche, namentlich Vollzugsaufgaben sowie die Sozialhilfe liegen aber klar im Kompetenzbereich der Kantone. Auch wenn die mit der Asylgesetzrevision geplanten Bundeszentren eine Entlastung der Kantone bringen, bestehen gerade bei der Unterbringung grosse Herausforderungen und ist die vermehrte Unterstützung der Kantone notwendig. Die hohe Zuwanderung und damit das starke Bevölkerungswachstum führen zur Frage, ob Flächen für Siedlung, Gewerbe, Industrie und Verkehr quantitativ und qualitativ genügend vorhanden sind. Es liegt auf der Hand, dass eine ungebremste Zuwanderung grosse raumplanerische, ökologische und die Infrastruktur betreffende Herausforderungen mit sich bringt.

Es stellen sich in diesem Kontext mithin folgende Fragen:

1. Im Abstimmungskampf zur Revision des Asylgesetzes reklamieren die Gegner die möglichen Enteignungen durch den Bund an den Kantonen für den Bau von Asylzentren des Bundes.
 - a. Sind Enteignungen durch den Bund zu befürchten?
 - b. Sind private Grundeigentümer beziehungsweise ist privates Wohneigentum davon betroffen?
2. Mit dem neuen System werden Asylgesuche, die keine weitere Abklärung benötigen, sowie Verfahren im Dublin-System in einem beschleunigten Verfahren bearbeitet. Die übrigen Asylsuchenden werden wie bis anhin auf die Kantone verteilt. Gemäss Medienberichterstattung («Neue Luzerner Zeitung» vom 28./29. April 2016) fehlen aktuell in 31 Gemeinden immer noch 246 Plätze. Zudem könnten die Entwicklung auf der Balkanroute sowie die daraus erwartete Verlagerung auf die Mittelmeeroute zu einem noch grösseren Andrang an Asylsuchenden führen.
 - a. Wie präsentiert sich die aktuelle Lage im Kanton Luzern hinsichtlich des Platzangebotes?
 - b. Ist der Kanton Luzern auf einen weiteren Anstieg von Asylbewerbern gewappnet?
 - c. Besteht auf Stufe Kanton ein realisierbares Notfallszenario? Stehen für diesen Fall genügend Unterkünfte und Infrastrukturanlagen zur Verfügung?
 - d. Inwiefern sind die Gemeinden betroffen, insbesondere wenn man bedenkt, dass einzelne Gemeinden bereits heute ihr Aufnahmesoll nicht erreichen?
 - e. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Gemeinden aus Sicht des Kantons Luzern ganz grundsätzlich (einzelne Gemeinden monieren etwa eine schlechte Informati-

- onspolitik)?
3. Wir kennen in der Raumplanung den Trennungsgrundsatz, der eine strikte Trennung vom Baugebiet zum Nichtbaugebiet einfordert.
 - a. Ist die Unterbringung auch ausserhalb der Bauzone (z. B. Umnutzung bestehender Bauten) vorgesehen, oder werden ausschliesslich Bauten und Anlagen im Siedlungsgebiet genutzt?
 - b. Stehen Containersiedlungen zur Debatte? Wenn ja, wie will die Regierung für diesen Fall Ghetto-Siedlungen vermeiden.
 4. Die ausländische Bevölkerung ist in städtischen Räumen stark vertreten. Einzelne Quartiere weisen einen hohen Ausländeranteil auf. Wie der Integrationsbericht des Bundes festhält, kumulieren sich dort teilweise Integrationsprobleme und verstärken sich gegenseitig.
 - a. Bestehen hier Tendenzen zur eigentlichen Ghetto-Bildung?
 - b. Wie kann der Integrationsprozess verbessert und die Etablierung von Parallelgesellschaften vermieden werden?

*Kottmann Raphael
 Bühler Adrian
 Grüter Thomas
 Oehen Thomas
 Kaufmann-Wolf Christine
 Zurkirchen Peter
 Jung Gerda
 Nussbaum Adrian
 Zehnder Ferdinand
 Gehrig Markus
 Lichtsteiner-Achermann Inge
 Galliker Priska
 Wismer-Felder Priska
 Marti Urs
 Peyer Ludwig*

*Krummenacher-Feer Marlis
 Hunkeler Yvonne
 Wyss Josef
 Piazza Daniel
 Gasser Daniel
 Lipp Hans
 Dissler Josef
 Kunz Urs
 Arnold Erwin
 Bernasconi Claudia
 Schmassmann Norbert
 Roth Stefan
 Bucheli Hanspeter
 Peyer Ludwig*

B. Antwort Regierungsrat

Zu Frage 1: Im Abstimmungskampf zur Revision des Asylgesetzes reklamieren die Gegner die möglichen Enteignungen durch den Bund an den Kantonen für den Bau von Asylzentren des Bundes.

- a) Sind Enteignungen durch den Bund zu befürchten?
- b) Sind private Grundeigentümer beziehungsweise ist privates Wohneigentum davon betroffen?
- a) Mit der Asylgesetzrevision wurde vom Schweizer Stimmvolk das Plangenehmigungsverfahren für den Bau von Asylzentren durch den Bund beschlossen. Teil dieses Verfahrens ist auch eine mögliche Enteignung. Die Verantwortlichen des Bundes haben immer wieder betont, dass das Plangenehmigungsverfahren vorwiegend dazu genutzt werden soll, um einerseits bundeseigene Liegenschaften zu überbauen oder geeignete Liegenschaften, wie zum Beispiel ehemalige Armeestrukturen, welche bereits im Besitz des Bundes sind, zu Asylzentren umzunutzen. Zudem kann das Plangenehmigungsverfahren bei rechtmässigem Erwerb von geeigneten Liegenschaften für die Nutzung als Bundesasylzentren durch den Bund zur Anwendung kommen.
- b) Die Enteignung von privaten Grundeigentümern beziehungsweise von privatem Wohneigentum ist nicht vorgesehen. Im Rahmen einer ausserordentlichen Lage wie zum Beispiel bei einer möglichen Masseneinwanderung durch Asylsuchende, bleibt im äussersten Notfall eine allfällige vorübergehenden Requirierung von leer stehenden Gebäuden, wie zum Beispiel Gewerbegebäuden, eine Handlungsoption.

Zu Frage 2: Mit dem neuen System werden Asylgesuche, die keine weitere Abklärung benötigen, sowie Verfahren im Dublin-System in einem beschleunigten Verfahren bearbeitet. Die übrigen Asylsuchenden werden wie bis anhin auf die Kantone verteilt. Gemäss Medienberichterstattung («Neue Luzerner Zeitung» vom 28./29. April 2016) fehlen aktuell in 31 Gemeinden immer noch 246 Plätze. Zudem könnten die Entwicklung auf der Balkanroute sowie die daraus erwartete Verlagerung auf die Mittelmeerroute zu einem noch grösseren Andrang an Asylsuchenden führen.

- a) Wie präsentiert sich die aktuelle Lage im Kanton Luzern hinsichtlich des Platzangebotes?
- b) Ist der Kanton Luzern auf einen weiteren Anstieg von Asylbewerbern gewappnet?
- c) Besteht auf Stufe Kanton ein realisierbares Notfallszenario? Stehen für diesen Fall genügend Unterkünfte und Infrastrukturanlagen zur Verfügung?
- d) Inwiefern sind die Gemeinden betroffen, insbesondere wenn man bedenkt, dass einzelne Gemeinden bereits heute ihr Aufnahmesoll nicht erreichen?
- e) Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Gemeinden aus Sicht des Kantons Luzern ganz grundsätzlich (einzelne Gemeinden monieren etwa eine schlechte Informationspolitik)?

- a) Die Unterbringungssituation im Asylbereich im Kanton Luzern bleibt weiterhin ange spannt. Dank dem Ausbau der Zentrenstrukturen auf rund 1'200 Plätze sowie dem neu geschaffenen Wohnraum im Zuge der Gemeindeverteilung konnte die Unterbringung bisher gut sichergestellt werden. Gemäss Zwischenbilanz zur Gemeindeverteilung vom 30. Juni 2016 fehlen noch total 117 Unterkunftsplätze, welche durch die Gemeinden bereitzustellen sind.

Die Asylmigration in die Schweiz verläuft seit einigen Monaten auf einem stabilen Niveau, vergleichbar mit dem ersten Halbjahr 2015. Die Migrationsrouten haben sich mit der Schliessung der Balkanroute verändert, der Fokus liegt jetzt wieder auf dem Mittelmeer. Momentan ist der Kanton Luzern für die Unterbringung und Betreuung von 1'800 Asylsuchenden zuständig. Das sind rund 800 Personen mehr als vor Jahresfrist.

- b) In den letzten Monaten konnten in den temporären Unterkünften in den Zivilschutzanlagen Reserveplätze geschaffen werden. Damit stehen momentan mehr als 250 Unterkunftsplätze zur Neubelegung zur Verfügung. Steigt die Asylmigration in die Schweiz in den nächsten Monaten nicht stark an, kann die Unterbringung bis Ende Jahr beziehungsweise über den Winter sichergestellt werden.
- c) Das Konzept "Profecto" ist die Grundlage der kantonalen Notfallplanung. Die Detailumsetzung ist bereits in Gang. Der Sonderstab Asyl koordiniert diese Vorbereitungsarbeiten. Das Konzept sieht im Falle einer Welle (eine grosse Gruppe Asylsuchender kommt innert weniger Stunden im Kanton Luzern an) die Erstunterbringung in einer Mehrzweckhalle vor. Aus dieser Grossunterkunft sollen die Asylsuchenden möglichst schnell auf verschiedene, neu zu öffnenden Zivilschutzanlagen umverteilt werden. Der Dialog mit den möglicherweise betroffenen Gemeinden ist eröffnet. Am 25. August 2016 findet eine erste Orientierungsveranstaltung statt.
- d) Bei der Unterbringung von Asylsuchenden achten wir auf eine möglichst ausgewogene Verteilung auf die Gemeinden. Aufgrund des eingeschränkten freien Wohnungsmarktes sowie dem Bedarf nach Zentrumsstrukturen kommt es in einzelnen Gemeinden trotzdem zu einer Übererfüllung des Aufnahmesolls. Zu beachten gilt es in diesem Zusammenhang, dass der Verteilschlüssel eine minimale Aufnahmepflicht regelt und nicht eine maximale Obergrenze festsetzt. Ebenfalls gilt es zu beachten, dass Flüchtlinge eine freie Wohnsitzwahl haben. Sie können jederzeit in jeder Luzerner Gemeinde selbstständig eine Wohnung anmieten, sofern sie wirtschaftlich unabhängig sind oder der Mietzins den Sozialhilferichtlinien entspricht. Im Falle einer ausserordentlichen Lage können Gemeinden

wie oben erwähnt zusätzlich mit der vorübergehenden Unterbringung von Asylsuchenden in einer Zivilschutzanlage konfrontiert sein.

- e) Dem Kanton Luzern ist eine gute Zusammenarbeit mit den Gemeinden sehr wichtig. Wir stehen im engen und stetigen Kontakt zu den Gemeinden. Im Vergleich zum Jahresbeginn haben wir die sehr knappen personellen Ressourcen aufgestockt, um diesen Kontakt zu optimieren. Mit dem Asyl-Newsletter versorgen wir die Gemeinden zudem mit Informationen aus erster Hand.

Zu Frage 3: Wir kennen in der Raumplanung den Trennungsgrundsatz, der eine strikte Trennung vom Baugebiet zum Nichtbaugebiet einfordert.

- a) Ist die Unterbringung auch ausserhalb der Bauzone (z. B. Umnutzung bestehender Bauten) vorgesehen, oder werden ausschliesslich Bauten und Anlagen im Siedlungsgebiet genutzt?
- b) Stehen Containersiedlungen zur Debatte? Wenn ja, wie will die Regierung für diesen Fall Ghetto-Siedlungen vermeiden.
- a) Aus raumplanungsrechtlicher Sicht kann festgehalten werden, dass die Unterbringung von Asylsuchenden grundsätzlich der ordentlichen Wohnnutzung gleichgestellt ist. Dies bedeutet, dass Asylsuchende und Flüchtlinge/vorläufig Aufgenommene trotz Trennungsgrundsatz Baugebiet – Nichtbaugebiet auch in freistehenden Wohnungen ausserhalb der Bauzonen untergebracht werden können. Auf Dauer angelegte Neubauten oder provisorische Containerbauten sowie Umbauten und Umnutzungen von bestehenden Bauten für die Nutzung als Asylunterkünfte sind grundsätzlich nur innerhalb der Bauzonen bewilligungsfähig. Entsprechende Bewilligungen wurden zum Beispiel in Buttisholz (Neubau Modulstahlbau-Asylunterkunft befristet auf 10 Jahre) und in Rothenburg (Umbau und Umnutzung bestehendes Betriebsareal zu Asylzentrum befristet auf 5 Jahre) erteilt und sind in Rechtskraft erwachsen.
Ausserhalb der Bauzonen sind zum Beispiel die Nachnutzung von bestehenden Wohnheimen und Kollektivunterkünften als befristete Asylunterkünfte gestützt auf Art. 24c Raumplanungsgesetz (RPG) ausnahmsweise bewilligungsfähig. Im Fall „Fischbach“ (Umnutzung Altersheim in Heim für Flüchtlinge) wurde dies vom Bundesgericht bestätigt (Urteil vom 11. Mai 2016, 1C_178/2015).
- b) Container-Bauten zur Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich sind an verschiedenen Standorten Planungsoptionen. Jedoch handelt es sich dabei nicht um Gross-Siedlungen, welche zu einer eigentlichen Ghetto-Bildung führen könnten. Die möglichst gleichmässige Verteilung von Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich trägt zudem dazu bei, eine Ghetto-Bildung zu verhindern.

Zu Frage 4: Die ausländische Bevölkerung ist in städtischen Räumen stark vertreten. Einzelne Quartiere weisen einen hohen Ausländeranteil auf. Wie der Integrationsbericht des Bundes festhält, kumulieren sich dort teilweise Integrationsprobleme und verstärken sich gegenseitig.

- a) Bestehen hier Tendenzen zur eigentlichen Ghetto-Bildung?
- b) Wie kann der Integrationsprozess verbessert und die Etablierung von Parallelgesellschaften vermieden werden?
- a) Bei der Anmietung von Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich sind wir an die Mietzinsrichtlinien der Sozialhilfe gebunden. Gerade im städtischen Raum sind diese Wohnungen knapp und meist auf einzelne Quartiere beschränkt. Dadurch kommt es in solchen Quartieren zu einer Konzentration von Personen aus dem Asylbereich sowie weiterer Personen aus dem Migrationsbereich. Aufgrund der eher kleinräumigen Städte und Gemeinden im Kanton Luzern kann dabei von einer eigentlichen Ghetto-Bildung nicht gesprochen werden.

- b) Der gesellschaftlichen Integration von Personen aus dem Asylbereich messen wir ein hohes Gewicht bei. Einerseits geht es darum, von ihnen einzufordern, nach unseren Regeln zu leben, und anderseits, ihnen unsere Lebensgewohnheiten bekannt zu machen. Damit die Integration gelingt, ist jedoch nicht nur der Kanton gefordert, sondern auch die Gemeinden und insbesondere unsere Zivilgesellschaft. Integration kann nur gelingen, wenn unsere Gesellschaft dafür offen ist.