

**Ergänzungsbotschaft zu B 88
über die Volksinitiative
«Für eine bürgernahe Asylpolitik»**

Entwurf neuer Kantonsratsbeschluss

Zusammenfassung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat einen Entwurf eines neuen Kantonsratsbeschlusses zur Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik». Der Kantonsrat hatte bei der Beratung der Initiative im Januar 2014 zwei der Begehren für ungültig erklärt. Im Übrigen hatte er die Initiative abgelehnt. Die Ergänzungsbotschaft ist notwendig, weil das Bundesgericht die Ungültigerklärung des Initiativbegehrens betreffend die Aufenthaltsdauer von Asylsuchenden in einer Gemeinde aufgehoben hat. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat erneut, die Initiative abzulehnen, 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 Umplatzierung von Asylsuchenden sowie die Mitsprache der Gemeinden bei der Unterbringung. Weiter enthält die Initiative eine Anregung zur Kostentragung im Asylwesen.

Am 27. Januar 2014 erklärte der Kantonsrat die Begehren der Volksinitiative betreffend die Errichtung von Asylzentren und die Befristung des Aufenthalts von Asylsuchenden in den Gemeinden für ungültig. Der Kantonsrat sah in der letztgenannten Anregung einen Verstoß gegen Bundesrecht, weil die Initiantinnen und Initianten damit bezweckten, das Verfahren zu beschleunigen. Soweit die Initiative gültig ist, lehnte der Kantonsrat sie ab.

Am 3. März 2014 erhob die SVP gegen den Kantonsratsbeschluss vom 27. Januar 2014 beim Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragte die Aufhebung der Ungültigerklärung der beiden Anliegen der Volksinitiative durch das Luzerner Kantonsparlament. Der Kantonsrat sei anzuweisen, die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» dem Stimmvolk des Kantons Luzern unverkürzt zur Abstimmung vorzulegen. Mit Urteil vom 4. März 2015 hiess das Bundesgericht die Beschwerde teilweise gut. Es erachtete zwar die Anregung der Volksinitiative als ungültig, welche den Kanton ermächtigt hätte, Asylsuchende in provisorischen Asylzentren oder, in Spezialfällen, in geschlossenen Lagern ausserhalb der Bauzone unterzubringen. Nicht als ungültig erachtete das Bundesgericht aber das Begehren, dass Aufenthalte von mehr als einem Jahr nur für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene möglich sein sollen.

Es ist schwierig, Personen aus dem Asylbereich in den Gemeinden unterzubringen. Müssten Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung nach einem Jahr die Gemeinde wechseln, würde diese Situation noch verschärft. Zudem würde dadurch ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat erneut, die Initiative abzulehnen, soweit sie gültig ist.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Ergänzungsbotschaft einen neuen Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik». Ihr Rat hat diese Initiative am 27. Januar 2014 behandelt (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2014, S. 130). Der neue Beschluss ist wegen eines inzwischen ergangenen Bundesgerichtsurteils notwendig.

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarische Behandlung der Initiative

Am 7. März 2013 reichte ein Initiativkomitee der SVP und der jungen SVP ein kantonales Volksbegehren mit dem Titel «Für eine bürgernahe Asylpolitik» ein. Die Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung eine Änderung der Kantonsverfassung und hat folgenden Wortlaut:

«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.»

Mit Botschaft B 88 vom 27. September 2013 zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» (KR 2014 S. 119) unterbreiteten wir Ihnen einen Entwurf zur Stellungnahme im Sinn von § 82c des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 (KRG; SRL Nr. 30). Mit Kantonsratsbeschluss vom 27. Januar 2014 erklärte Ihr Rat die Ziffern 3 und 4b der Volksinitiative für ungültig. Soweit die Initiative gültig ist, wurde sie abgelehnt (KR 2014 S. 130 und Kantonsblatt Nr. 5 vom 1. Februar 2014, S. 273).

1.2 Urteil des Bundesgerichts

Am 3. März 2014 erhob die SVP gegen den Kantonsratsbeschluss vom 27. Januar 2014 beim Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragte, die im Kantonsratsbeschluss ausgesprochene Ungültigerklärung der Ziffern 3 und 4b der Volksinitiative sei aufzuheben. Der Kantonsrat sei anzuweisen, die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» dem Stimmvolk des Kantons Luzern unverkürzt zur Abstimmung vorzulegen.

Mit Urteil vom 4. März 2015 hiess das Bundesgericht die Beschwerde der SVP teilweise gut. Es sah zwar Ziffer 3 der Volksinitiative als ungültig an. Bei Ziffer 3 geht es um die Ermächtigung an den Kanton, Asylsuchende in provisorischen Asylzentren oder, in Spezialfällen, in geschlossenen Lagern ausserhalb der Bauzone unterzubringen. Nach Ansicht des Gerichts verstösst dieses Begehren gegen das Raumplanungsrecht des Bundes (Urteil 1C_109/2014 vom 4. März 2015 E. 6).

Nicht als ungültig erachtete das Bundesgericht hingegen Ziffer 4b des Initiativtextes. Danach sollen Aufenthalte von mehr als einem Jahr in den Gemeinden nur für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene möglich sein. Ihr Rat sah darin einen Verstoß gegen Bundesrecht, weil die Initiantinnen und Initianten damit bezweckten, das Verfahren zu beschleunigen. Für das Asylverfahren seien jedoch einzig der Bund und nicht die Kantone zuständig (KR 2014 S. 130). Das Bundesgericht zog in Erwägung, es treffe zwar grundsätzlich zu, dass aufgrund der geltenden und detaillierten Asylgesetzgebung für das Asylverfahren und namentlich die Frage der Beschleunigung von Asylverfahren dem Bund die alleinige Kompetenz zustehe (Art. 25a ff. Asylgesetz vom 26. Juni 1989, AsylG; SR 142.31). Die Verwendung des Wortes «Gemeinden» im Plural im Einleitungssatz von Ziffer 4 des Initiativtextes schliesse jedoch eine Auslegung nicht aus, wonach sich die zulässige Maximaldauer der Anwesenheit von Asylsuchenden in derselben Gemeinde auf ein Jahr beschränken solle. Auch die Begründung auf der Rückseite des Unterschriftenbogens, wonach die Asylverfahren zu lange dauerten, führe nicht zwingend dazu, Ziffer 4b des Initiativtextes so auszulegen, dass damit ausschliesslich eine Verfahrensverkürzung und nichts anderes bezweckt werde. Bei der Erwähnung der langen Verfahrensdauer handle es sich offensichtlich um eine subjektive Einschätzung der Initianten im Sinn einer Feststellung. Aus dem Unterschriftenbogen ergebe sich nicht, dass es einziger oder zumindest hauptsächlicher Zweck von Ziffer 4b des Initiativtextes sei, die Asylverfahren seien unbeachtet der entsprechenden Zuständigkeiten zu beschleunigen.

Allenfalls liesse sich indirekt daraus ableiten, Kantone und Gemeinden sollten nicht noch zur Verfahrensverlängerung beitragen. Vorrangig lasse sich der Initiativtext mit Blick auf das übergeordnete Bundesrecht aber auch in dem Sinn interpretieren, dass die betroffenen Personen spätestens nach einem Jahr, das sie auf einem Gemeindegebiet verbracht hätten, in eine andere Gemeinde zu verlegen seien. Das auf der Vorderseite des Unterschriftenbogens aufgeführte Argument, die Kosten für die Gemeinden unter Kontrolle zu halten, könnte in dem Sinn verstanden werden, dass eine einzelne Gemeinde nach einem Jahr wieder entlastet werden soll. Die Beschwerdeführerin selbst – die SVP – lege der Bestimmung hauptsächlich einen anderen Zweck bei, der im Übrigen auch von einem ihrer Vertreter so im Kantonsrat erläutert worden sei. Danach sei Sinn der strittigen Regelung, dass sich die Betroffenen nicht zu stark in einer Gemeinde integrierten, was falsche Anreize schaffen könnte. Ob dies in der Sache zutreffe, erscheine zwar fraglich, sei letztlich aber eine politische Frage, über die im Abstimmungskampf zu diskutieren und die vom Volk zu entscheiden sein werde. Im Rahmen der rechtlichen Prüfung des als nicht-formulierte Verfassungsinitiative ausgestalteten Volksbegehrens, das mithin bei einer allfälligen Annahme selbst auf Verfassungsstufe noch umzusetzen und zu konkretisieren sein werde, lasse sich dieses hingegen in entsprechender einschränkender Weise bundesrechtskonform auslegen. Dabei handle es sich nicht um einen ausgesprochenen Zweifelsfall, in dem das Bundesgericht nicht von der Auffassung des Kantonsrates abweichen würde (Urteil 1C_109/2014 vom 4. März 2015 E. 7.3).

Im Rechtsspruch fasste das Bundesgericht Ziffer 1 des Kantonsratsbeschlusses vom 27. Januar 2014 wie folgt neu: «Die Ziffer 3 der am 17. März 2013 eingereichten Volksinitiative ‹Für eine bürgernahe Asylpolitik› ist ungültig.» Im Übrigen wies es die Beschwerde der SVP ab.

1.3 Fazit

Da aufgrund des Urteils des Bundesgerichts vom 4. März 2015 Ziffer 4b der Volksinitiative gültig ist, hat Ihr Rat dieses Begehren inhaltlich zu beraten. Im nachfolgenden Kapitel 2 nehmen wir dazu Stellung.

Eine Initiative kann nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden. Die Annahme blosser Teile ist nach § 82c Absatz 1b KRG nicht möglich. In der Botschaft B 88 vom 27. September 2013 haben wir zu den anderen gültigen Teilen der Initiative (Ziff. 1, 2, 4a, c und d sowie 5) bereits ausführlich Stellung genommen. Diese Ausführungen haben nach wie vor Gültigkeit. In dieser Ergänzungsbotschaft gehen wir deshalb nicht nochmals näher darauf ein. Es ist Ihrem Rat überlassen, inwieweit er diese Punkte bei der Beschlussfassung über die gültigen Teile der Initiative nochmals beraten will.

Nicht Gegenstand der Beratungen ist die von Ihrem Rat am 27. Januar 2014 beschlossene Ungültigerklärung von Ziffer 3 der Volksinitiative, da das Bundesgericht die Rechtmässigkeit dieses Beschlusses bestätigt hat (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 1.2).

2 Stellungnahme zu Ziffer 4b der Volksinitiative

Wie erwähnt, soll es gemäss Ziffer 4b des Volksbegehrens nur anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gestattet sein, mehr als ein Jahr in einer Gemeinde untergebracht zu werden. Damit müssten Asylsuchende und Schutzbedürftige mit oder ohne Aufenthaltsbewilligung nach einem Jahr Aufenthalt in einer Gemeinde in einer anderen Gemeinde untergebracht werden.

Schutzbedürftige mit einer Aufenthaltsbewilligung können ihren Aufenthaltsort von Bundesrechts wegen frei wählen (Art. 36 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [Ausländergesetz, AuG] vom 16. Dezember 2005; SR 142.20). Damit können sie nicht verpflichtet werden, nach einem Jahr die Gemeinde zu wechseln. Soweit Ziffer 4b der Initiative Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung betrifft, werden diese im Kanton zunächst in Kollektivunterkünften – vorwiegend in Asylzentren – untergebracht. Die Aufenthaltsdauer beträgt dort in der Regel zwischen zwei und sechs Monaten (§ 6 Abs. 1 und 3 Kantonale Asylverordnung vom 30. November 2007, KAsylV; SRL Nr. 892b). Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung werden erst in individuellen Unterkünften untergebracht, wenn sie genügend Eigenständigkeit erreicht haben, frühestens ab zwei Monaten nach Einreise in den Kanton (§ 7 Abs. 1 KAsylV). Bereits in der Botschaft B 88 vom 27. September 2013 zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» (KR 2014 S. 119) haben wir in Kapitel 2.1 darauf hingewiesen, dass es sehr schwierig ist, Personen aus dem Asylbereich in den Gemeinden unterzubringen. Mit dem Begehren, dass nur Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mehr als ein Jahr in derselben Gemeinde untergebracht werden dürfen, würde die bereits heute sehr schwierige Suche nach Unterkünften zusätzlich erschwert. Zudem würden die regelmässigen Umplatzierungen für den Kanton einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Insbesondere müsste die Umplatzierung organisiert und kontrolliert werden. Schulpflichtige Kinder müssten jeweils umgeschult werden. Zudem müssten die Betroffenen bei einem Umzug in eine neue Gemeinde wieder mit den dortigen Verhältnissen vertraut gemacht werden. Soweit Ziffer 4b der Volksinitiative den Zweck verfolgt, dass sich die Betroffenen nicht zu stark in einer Gemeinde integrieren, zog das Bundesgericht in Erwägung, dass es fraglich erscheine, ob dies in der Sache zutreffe (Urteil 1C_109/2014 vom 4. März 2015 E. 7.3). Wir teilen diese Meinung. Da die Unterkünfte vom Kanton und nicht von den Betroffenen zu organisieren sind, dürfte ein jährlicher Umzug kein Grund sein, das Land freiwillig zu verlassen. Aus all diesen Überlegungen ist Ziffer 4b der Initiative unseres Erachtens abzulehnen.

Auch Ziffer 4b der Initiative gibt keinen Anlass zu einem Gegenvorschlag. Das Begehren lässt sich nicht anderweitig umsetzen.

3 Neuer Kantonsratsbeschluss

Mit dem neuen Kantonsratsbeschluss soll die Volksinitiative abgelehnt werden, soweit sie gültig ist (Ziff. 1 Entwurf).

Wie wir bereits in der Botschaft B 88 in Kapitel 3 ausgeführt haben, bestehen bereits geeignete Rechtsgrundlagen im Bundesrecht und im kantonalen Recht, gestützt auf welche die Anliegen der Initiative, soweit sie sinnvoll sind, sachgerecht und auf genügende Weise umgesetzt werden können. Im Übrigen wird diesen Anliegen bereits heute hinreichend Rechnung getragen. Der neue Kantonsratsbeschluss soll, soweit es um die Ablehnung der Initiative geht, denjenigen vom 27. Januar 2014 ersetzen. Damals ging Ihr Rat davon aus, dass nicht nur Ziffer 3, sondern auch Ziffer 4b der Initiative ungültig ist (Ziff. 2 Entwurf).

Über die Ungültigkeit der Initiative hat Ihr Rat hier nicht nochmals zu befinden, nachdem das Bundesgericht mit einer Neufassung von Ziffer 1 Ihres Beschlusses vom 27. Januar 2014 entschieden hat, dass die Ziffer 3 der Initiative ungültig ist (vgl. Kap. 1.2 am Ende). Die Volksinitiative unterliegt, mit Ausnahme von Ziffer 3 der Initiative, der Volksabstimmung (Ziff. 3 Entwurf).

Die Ablehnung einer Initiative unterliegt nicht der Stimmrechtsbeschwerde. Es erübrigt sich deshalb, in den neuen Kantonsratsbeschluss eine Rechtsmittelbelehrung aufzunehmen.

4 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik», soweit sie gültig ist, abzulehnen.

Luzern, 16. Juni 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik»

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Ergänzungsbotschaft des Regierungsrates vom 16. Juni 2015,

beschliesst:

1. Die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» wird, soweit sie gültig ist, abgelehnt.
2. Soweit es um die Ablehnung der Initiative geht, ersetzt dieser Beschluss den Kantonsratsbeschluss vom 27. Januar 2014, in welchem davon ausgegangen wurde, dass nicht nur Ziffer 3, sondern auch Ziffer 4b der Initiative ungültig ist.
3. Die Volksinitiative unterliegt, mit Ausnahme von Ziffer 3 der Initiative, der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: