

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_109/2014

Urteil vom 4. März 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern SVP, Postfach, 6215 Beromünster,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Manuel Brandenburg,

gegen

Kantonsrat des Kantons Luzern, Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, handelnd durch den Regierungsrat des Kantons Luzern, vertreten durch den Rechtskonsulenten des Regierungsrates und des Kantonsrates des Kantons Luzern Josef Koch, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative "Für eine bürgernahe Asylpolitik",

Beschwerde gegen den Kantonsratsbeschluss vom 27. Januar 2014 des Kantonsrats des Kantons Luzern.

Sachverhalt:

A.

Am 7. März 2013 reichte ein Initiativkomitee, das sich aus Mitgliedern der Schweizerischen Volkspartei (SVP) des Kantons Luzern zusammensetzt, die Volksinitiative "Für eine bürgernahe Asylpolitik" in der Form der Anregung zur Änderung der Verfassung des Kantons Luzern ein. Die Initiative 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 oder indirekten Kosten und Folgekosten, welche durch Asylbewerberinnen und Asylbewerber entstehen, werden vom Kanton (resp. Bund) getragen."

Auf der Vorderseite des Unterschriftenbogens befindet sich neben dem Text der Vermerk "Keine erdrückenden Asylkosten unseren Gemeinden aufbürden!". Die Rückseite des Unterschriftenbogens enthält nebst weiteren Informationen Erläuterungen zur Initiative.

B.

Am 5. Juli 2013 führte das Gesundheits- und Sozialdepartement im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Luzern ein Gespräch mit dem Präsidenten der SVP des Kantons Luzern, dem Fraktionschef der SVP im Kantonsrat sowie einem weiteren Kantonsrat, beide frühere Präsidenten des Kantonsrates, und dem Parteisekretär der SVP des Kantons Luzern. Im Gespräch ging es um die Auslegung der Volksinitiative "Für eine bürgernahe Asylpolitik". Ein eigentliches Protokoll darüber wurde nicht erstellt. In der Folge beantragte der Regierungsrat in seiner Botschaft vom 27. September 2013 dem Kantonsrat des Kantons Luzern, die Volksinitiative teilweise für ungültig zu erklären.

C.

Am 27. Januar 2014 fasste der Kantonsrat des Kantons Luzern den folgenden Beschluss:

"1. Die Ziffern 3 und 4b der am 17. März 2013 eingereichten Volksinitiative "Für eine bürgernahe Asylpolitik" sind ungültig.

"2. Soweit die Volksinitiative "Für eine bürgernahe Asylpolitik" gültig ist, wird sie abgelehnt.

"3. Die Volksinitiative unterliegt, soweit sie gültig ist, der Volksabstimmung.

..."

D.

Mit gegen den Kantonsratsbeschluss vom 27. Januar 2014 gerichteter Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht stellt die SVP des Kantons Luzern das folgende Rechtsbegehren in der Sache:

"1. Ziff. 1 des angefochtenen Beschlusses sei aufzuheben, und die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, die Volksinitiative "Für eine bürgernahe Asylpolitik" dem Stimmvolk des Kantons Luzern unverkürzt zur Abstimmung vorzulegen."

Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme ersuchte die SVP des Kantons Luzern gleichzeitig, den Regierungsrat des Kantons Luzern anzuweisen, mit der Volksabstimmung bis zum Entscheid des Bundesgerichts zuzuwarten.

E.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 18. März 2014 wies der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts den Regierungsrat des Kantons Luzern an, mit der Festlegung des Termins für eine Volksabstimmung über die Volksinitiative "Für eine bürgernahe Asylpolitik" bis zum Entscheid des Bundesgerichts in der vorliegenden Angelegenheit zuzuwarten.

F.

In der gemeinsam für den Regierungsrat und den Kantonsrat des Kantons Luzern eingereichten Vernehmlassung zur Sache vom 27. März 2014 schliesst der Regierungsrat auf Abweisung der Beschwerde.

G.

Im nachfolgenden nochmals zweimaligen Schriftenwechsel mit Replik, Duplik, Triplik und Quadruplik halten die Verfahrensbeteiligten im Wesentlichen an ihren jeweiligen Standpunkten fest.

H.

Am 4. März 2015 hat das Bundesgericht die Angelegenheit öffentlich beraten.

Erwägungen:

1.

1.1. Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Von der Beschwerde werden sowohl eidgenössische als auch kantonale Stimmrechtssachen erfasst (Art. 88 Abs. 1 BGG). Bei den letzteren ist die Stimmrechtsbeschwerde gegen Akte letzter kantonalen Instanzen zulässig (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Gegen den angefochtenen Kantonsratsbeschluss gibt es im Kanton Luzern kein Rechtsmittel an eine kantonale Instanz.

1.2. Das Beschwerderecht steht in Stimmrechtssachen gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Ein besonderes (rechtliches) Interesse in der Sache selbst ist nicht erforderlich (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176). Politische Parteien und Vereinigungen wie Initiativ- und Referendumskomitees sind legitimiert, wenn sie über juristische Persönlichkeit verfügen (BGE 134 I 172 E. 1.3.1 S. 175). Das trifft auf die Beschwerdeführerin zu, die damit zur Beschwerde berechtigt ist.

1.3. Nach Art. 95 lit. a, c und d BGG kann in Stimmrechtssachen in rechtlicher Hinsicht die Verletzung von Bundesrecht, der kantonalen verfassungsmässigen Rechte sowie der kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und derjenigen über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden.

2.

2.1. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die Bestimmung schützt damit auch das Initiativrecht in kantonalen Angelegenheiten. Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an; als oberste kantonale Organe anerkennt es Volk und Parlament. Die Anwendung anderer kantonalen Vorschriften und die Feststellung des Sachverhaltes prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes (BGE 139 I 292 E. 5.2 S. 294 f. mit Hinweisen).

2.2. Nach § 20 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV/LU; SR 131.213) können 5000 Stimmberechtigte die Einleitung des Verfahrens zur Totalrevision oder die Änderung einzelner Teile der Kantonsverfassung verlangen. Gemäss § 22 Abs. 3 lit. a KV/LU kann die Initiative auf Teilrevision der Kantonsverfassung in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Dies wird in § 131 Abs. 1 des luzernischen Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) wiederholt, wobei das Volksbegehren als allgemeine Anregung als Initiative in Form der Anregung sowie als nicht-formulierte Initiative bezeichnet wird. Nach § 131 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes enthält die nicht-formulierte Initiative den Auftrag an die zuständige Behörde, eine referendumsfähige Vorlage im Sinn des Initiativbegehrens auszuarbeiten. Die Formen der nicht-formulierten und der formulierten Initiative dürfen nicht miteinander verbunden werden und jeweils nur Erlasse der gleichen Rechtsform betreffen (Einheit der Form; § 132 des Stimmrechtsgesetzes), und sie müssen die Einheit der Materie wahren (§ 133 des Stimmrechtsgesetzes). Gemäss § 145 Abs. 1 des Stimmrechtsgesetzes ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist; nach Abs. 2 derselben Bestimmung gilt es namentlich als rechtswidrig, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist (lit. a), es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist (lit. b), es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt (lit. c), die Einheit der Form nicht gewahrt ist (lit. d), die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (lit. e) oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. f).

2.3. Nach § 82b Abs. 1 des luzernischen Gesetzes vom 28. Juni 1976 über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme innert einem Jahr, seitdem das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative im Sinne einer Teilrevision der Staatsverfassung veröffentlicht wurde. Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt sie der Kantonsrat gemäss § 82c Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes als ganz oder teilweise ungültig (lit. a); soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen (lit. b). Lehnt der Kantonsrat eine Verfassungsinitiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, so wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f des Kantonsratsgesetzes).

2.4. Im vorliegenden Fall ist der Beschluss des Kantonsrats des Kantons Luzern vom 27. Januar 2014 angefochten, soweit dieser die als nicht-formulierte Volksinitiative eingereichte Initiative auf Teilrevision der luzernischen Kantonsverfassung "Für eine bürgernahe Asylpolitik" für teilweise ungültig erklärt hat. Der Kantonsrat stützt sich dabei unter Berufung auf § 145 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 lit. f des Stimmrechtsgesetzes auf einen Verstoß gegen übergeordnetes Bundesrecht im

Sinne von Art. 49 BV, wonach das Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht. Die Regel, wonach eine kantonale Volksinitiative keine Bestimmungen enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widersprechen, ergibt sich im Übrigen auch aus Art. 34 BV und der entsprechenden Rechtsprechung (vgl. BGE 139 I 292 E. 5.4 S. 295 mit Hinweisen).

3.

3.1. Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 596 mit Hinweisen).

3.2. Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Im Unterschied zum ausgearbeiteten Entwurf (formulierte Initiative) sind bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 139 I 292 E. 5.8 S. 296 mit Hinweisen).

3.3. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist bei der Auslegung eines Initiativtextes massgeblich, wie der vorgeschlagene Erlass von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten desselben vernünftigerweise verstanden werden muss. Auszugehen ist grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative und nicht vom subjektiven Willen der Initianten. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen aber mitberücksichtigt werden. Obwohl mithin der Initiativtext Ausgangspunkt der Auslegung bildet, schliesst das einen Beizug der Begründung des Volksbegehrens nicht aus, wenn diese für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Auch wenn der Initiantenwille nicht allein für die Interpretation eines Volksbegehrens massgeblich ist, muss das durch Auslegung ermittelte Verständnis des Volksbegehrens doch mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar bleiben. Die Gültigkeit einer solchen lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr ein Gehalt beigemessen wird, der dem Grundanliegen der Initianten nicht mehr entspricht, so wie dieses auch von den die Initiative unterzeichnenden Stimmberechtigten verstanden werden durfte. Eine gewisse Bedeutung kommt in diesem Sinne namentlich der auf dem Unterschriftenbogen angebrachten Begründung zum Initiativtext zu (vgl. BGE 139 I 292 E. 7 S. 297 ff. mit Hinweisen).

4.

4.1. Im vorliegenden Fall ist unter den Verfahrensbeteiligten zunächst die Bedeutung der Besprechung vom 5. Juli 2013 zwischen dem vom Regierungsrat des Kantons Luzern damit beauftragten Gesundheits- und Sozialdepartement und verschiedenen namhaften Vertretern der Beschwerdeführerin umstritten.

4.2. Grundsätzlich ist nichts dagegen einzuwenden, wenn sich die kantonalen Behörden um ergänzende Erläuterungen der Initianten bemühen und dafür mit diesen das Gespräch suchen. Das dürfte nur schon für die politische Bewältigung eines Volksbegehrens von Interesse sein. Hingegen kann den dabei von Seiten der Initianten gemachten Äusserungen nicht die erhebliche Tragweite zukommen, wie das die kantonalen Behörden im bundesgerichtlichen Verfahren geltend machen. Was die Initianten oder mit ihnen verbundene Personen nach Einreichung einer Volksinitiative über deren Inhalt aussagen, gehört bereits zu dessen politischer Aufarbeitung und ist in einem weiteren Sinne als Vorbereitung auf den Abstimmungskampf zu werten. Vereinzelt mögen Rückschlüsse auf die Auslegung des Volksbegehrens nicht völlig ausgeschlossen sein. Eine allgemeine massgebliche Bedeutung kann dem aber nicht zukommen. Es handelt sich um eine der Einreichung der Initiative zeitlich nachgeschaltete Interpretation, die den unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nicht zur Verfügung stand und auf die sie sich nicht stützen konnten. Im Unterschied dazu dienen die Erläuterungen auf dem Unterschriftenbogen unmittelbar dem Verständnis des Initiativtextes vor

Unterzeichnung des Volksbegehrens durch die Stimmberechtigten. Sie verfügen daher über deutlich mehr Gewicht bei der Auslegung der Initiative.

4.3. Die Ergebnisse des strittigen nachträglichen Gesprächs zwischen den Behörden und Initiantenvertretern sind demnach nur ergänzend von Belang. Soweit es davon kein eigentliches Protokoll gibt und der Inhalt des Gesprächs umstritten ist, kann darauf nicht weiter abgestellt werden. Für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens erscheint die Tragweite des Gesprächs aber so oder so als wenig bedeutsam.

5.

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Bundesrechtmässigkeit zweier Bestimmungen einer kantonalen Verfassungsinitiative im Asylbereich. Art. 121 Abs. 1 BV räumt dem Bund eine umfassende Kompetenz im Asylwesen ein. Der Bund hat von dieser Zuständigkeit so weit Gebrauch gemacht, dass kaum mehr Raum für kantonale Regelungen bleibt. Die Kantone werden im Wesentlichen einzig mit gewissen Aufgaben beim Vollzug des Bundesrechts betraut. Art. 28 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) überträgt den Kantonen die Kompetenz, Asylsuchenden eine Unterkunft zuzuweisen und sie insbesondere kollektiv unterzubringen. Die in derselben Gesetzesbestimmung enthaltene Verpflichtung der Kantone, einen geordneten Betrieb sicherzustellen und dazu Bestimmungen zu erlassen bzw. Massnahmen zu ergreifen, entbindet die Kantone nicht von der Einhaltung des übrigen Bundesrechts. Weiter bestimmt Art. 26 Abs. 1bis AsylG abschliessend, dass das Bundesamt für Migration Asylsuchende, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder die durch ihr Verhalten den ordentlichen Betrieb der Empfangs- und Verfahrenszentren erheblich stören, in besonderen Zentren unterbringen kann; diese werden durch das Bundesamt oder durch kantonale Behörden errichtet und geführt. In diesen Zentren können unter den gleichen Voraussetzungen Asylsuchende untergebracht werden, die einem Kanton zugewiesen wurden. Den Kantonen verbleibt aber auch insofern keine ergänzende Kompetenz (vgl. Art. 3 und 49 BV). Der Handlungsspielraum für die Kantone im Asylwesen ist demnach sehr gering, was sich auch auf die Möglichkeit bzw. Zulässigkeit kantonaler Volksbegehren in diesem Bereich auswirkt.

6.

6.1. Der Kantonsrat beurteilte Ziff. 3 des Initiativtextes als Verstoss gegen Bundesrecht. Gemäss dieser geplanten Verfassungsbestimmung soll der Kanton im Wesentlichen ermächtigt werden, unter Berücksichtigung der Anliegen der betroffenen Gemeinden provisorische Asyl-Zentren ausserhalb der Bauzonen und geschlossene Lager für deliktische und renitente Asylbewerber zu errichten. Ergänzend wird festgelegt, dass die Gemeinden die Dauer der Einrichtung vertraglich mit dem Kanton oder dem Bund festlegen, was alles auch für die Einmietung in bestehende Anlagen gelten soll. Der Kantonsrat ist der Auffassung, dass Ziff. 3 des Initiativtextes dem Raumplanungs- und Asylrecht des Bundes widerspricht.

6.2. Obwohl es sich formell um ein nicht-formuliertes Volksbegehren bzw. um ein solches als (allgemeine) Anregung handelt, ist Ziff. 3 des Initiativtextes inhaltlich nicht offen gehalten, sondern, durchaus vergleichbar mit einer formulierten Initiative, bestimmt und dicht ausgestaltet. Ein grosser Gestaltungsspielraum für die Konkretisierung des Anliegens durch den Kantonsrat, der insofern mit der Ausarbeitung der definitiven Verfassungsbestimmung betraut wäre, verbleibt nicht. Vielmehr ist dieser unabhängig von der Art des Volksbegehrens an die detaillierten Vorgaben der Initiative gebunden, soweit deren Inhalt keinen oder kaum einen Handlungsspielraum offen lässt.

6.3. Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Die Kantone verfügen mithin im Bereich der Raumplanung über nicht unerhebliche Kompetenzen. Dennoch sind sie nicht frei, sondern an das entsprechende Bundesrecht gebunden, namentlich soweit dieses verbindliche Regeln für die zweckmässige, haushälterische und geordnete Raumordnung aufstellt. Daran haben sich auch kantonale Volksbegehren im Zuständigkeitsbereich der Kantone zu halten. Es ist daher nicht ausgeschlossen oder systemwidrig, sondern im Gegenteil auch schon vorgekommen, eine Volksinitiative wegen Verstosses gegen das Raumplanungsrecht des Bundes als ungültig zu erklären (vgl. etwa BGE 128 I 190, insbes. E. 4 S. 197 ff.)

6.4. Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) ist Voraussetzung einer Baubewilligung, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sind nur unter den restriktiven Voraussetzungen von Art. 24 ff. RPG zulässig. Nach

dem hier einzig interessierenden Art. 24 RPG kann eine Ausnahme insbesondere dann bewilligt werden, wenn der Zweck der Baute oder Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. An die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG sind strenge Anforderungen zu stellen, um der Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken. Die Standortgebundenheit ist nach ständiger Praxis des Bundesgerichts zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist, oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist. Dabei genügt eine relative Standortgebundenheit: Es ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (BGE 136 II 214 E. 2.1 S. 218 mit Hinweisen).

6.5. Beim Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände handelt es sich seit jeher um ein wichtiges und wesentliches Prinzip des Raumplanungsrechts des Bundes (vgl. schon BBI 1972 I 1489; 1978 I 1012 f.; sodann etwa Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, Art. 15 Rz. 2), dem heute sogar Verfassungsrang (vgl. BBI 2010 1054) bzw. der Charakter eines zentralen, in der Verfassung angelegten Planungsziels zugesprochen wird (Alexander Ruch, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, N 15 zu Art. 75). Mit der letzten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 (AS 2014 899) wurde diesem Grundsatz nochmals in gesteigertem Masse bei der gesetzlichen Umsetzung der Verfassungsprinzipien Nachachtung verschafft; namentlich bestimmt Art. 1 Abs. 1 RPG nunmehr ausdrücklich, dass Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, das Bau- vom Nichtbaugelände zu trennen (vgl. BBI 2010 1049 ff., insbes. 1064).

6.6. Inhalt von Ziff. 3 des Initiativtextes ist die Ermächtigung an den Kanton, Asylsuchende in provisorischen Asylzentren oder, in Spezialfällen, in geschlossenen Lagern ausserhalb von Bauzonen unterzubringen. Die grundsätzliche Aufgabenzuweisung für die Unterbringung der Asylsuchenden an den Kanton findet sich bereits in Ziff. 1 des Initiativtextes und kann daher nicht Hauptgehalt von dessen Ziff. 3 sein. Der Wortlaut ist insofern klar, als er nicht vorsieht, der Erstellung von Asylunterkünften ausserhalb der Bauzonen lediglich eine Priorität einzuräumen oder sie als eine von mehreren Möglichkeiten oder sogar nur ausnahmsweise vorzusehen. Vielmehr soll der Kanton Luzern verhalten werden, Asylunterkünfte im Normalfall ausserhalb des Baugebiets zu errichten. Das Volksbegehren verwendet dazu im Übrigen ausdrücklich den Begriff der Bauzone. Dies erfolgt nicht zufällig, sondern es handelt sich um einen Rechtsbegriff des Raumplanungsrechts des Bundes (vgl. insbes. Art. 15 und 23 ff. RPG), dessen Sinn rechtlich klar erfasst ist. Darauf hat sich auch die Auslegung des Initiativtextes auszurichten.

6.7. Nach den erläuternden Ausführungen auf der Rückseite des Unterschriftenbogens geht es darum, sich dagegen zu wehren, dass Asylsuchende in den Dörfern einquartiert werden. Asylunterkünfte gehören jedoch typischerweise in die Bauzone, üblicherweise in eine Wohnzone (vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 1C_704/2013 vom 17. September 2014 E. 6.1), und bedürfen der erforderlichen kantonalen und kommunalen Baubewilligungen. Davon ausgenommen sind unter bestimmten Voraussetzungen Anlagen und Bauten des Bundes zur Unterbringung von Asylsuchenden (vgl. Art. 26a AsylG sowie das Urteil des Bundesgerichts 2C_246/2014 vom 7. August 2014), was aber im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle spielt. Normalerweise dürfte eine Standortgebundenheit solcher Unterkünfte ausserhalb der Bauzonen gemäss Art. 24 lit. a RPG kaum vorliegen. Selbst wenn unter ausserordentlichen Umständen eine Asylunterkunft im Nichtbaugelände zulässig sein sollte, würde dies einen Sonderfall darstellen, der sich nach den gesetzlichen Ausnahmeregelungen von Art. 24 ff. RPG zu richten bzw. die entsprechenden Voraussetzungen zu erfüllen hätte. Im Regelfall erweist sich solches hingegen als rechtlich ausgeschlossen.

6.8. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin lässt sich eine grundsätzliche Rechtmässigkeit ebenfalls nicht über die Errichtung besonderer Nutzungszonen gemäss Art. 18 RPG erreichen. Auch solche Nutzungszonen haben die Grundsätze des Raumplanungsrechts zu berücksichtigen. Danach sind für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen (Art. 3 Abs. 4 RPG). Selbst ein sachgerechter Standort vermag aber nicht ohne weiteres das Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände zu durchbrechen und eine Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG zu begründen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 Rz. 51). Die Anerkennung eines sachgerechten Standortes ausserhalb des Baugebiets bedarf besonderer Rechtfertigung und entspricht nur ausnahmsweise dem Bundesrecht (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O.,

Art. 18 Rz. 22). Eine grundsätzliche Zulassung von besonderen Nutzungszonen ausserhalb des Baugebiets für Asylunterkünfte erfüllt die strengen Anforderungen des Bundesrechts hingegen nicht, sondern würde im Gegenteil auf eine bundesrechtlich verpönte Schaffung von Kleinbauzonen hinauslaufen (vgl. BGE 139 II 271 E. 10.2. S. 276; 121 I 245 E. 8 c/bb S. 251; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 1 Rz. 19 f.).

6.9. Weiter ist mit der in Art. 28 Abs. 2 AsylG enthaltenen Verpflichtung der Kantone, einen geordneten Betrieb der ihnen übertragenen Asylunterkünfte sicherzustellen und dazu Bestimmungen zu erlassen bzw. Massnahmen zu ergreifen, keine Berechtigung verbunden, in der Rechtsordnung generell-abstrakt zu bestimmen, dass der Kanton Asylzentren in Abweichung des Raumplanungsrechts erstellen darf. Im Übrigen wäre es zwar denkbar, die Tragweite der strittigen Ziff. 3 des Initiativtextes auf die im Bundesrecht über das Asylwesen angelegten Anwendungsfälle der kantonalen Zuständigkeit (namentlich Art. 26 Abs. 1bis sowie Art. 28 AsylG) zu beschränken. Eine Ermächtigung zur Abweichung von den Bestimmungen des Raumplanungsrechts wäre damit aber ebenfalls nicht verbunden.

6.10. Ziff. 3 des Initiativtextes verstösst demnach gegen Bundesrecht und wird im angefochtenen Beschluss zu Recht für ungültig erklärt.

7.

7.1. Weiter erklärte der Kantonsrat auch Ziff. 4 lit. b des Initiativtextes für ungültig. Danach sollen Aufenthalte von mehr als einem Jahr nur für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene möglich sein. Der Kantonsrat sieht darin einen Verstoß gegen Bundesrecht, weil die Initianten mit der fraglichen Bestimmung bezweckten, das Verfahren zu beschleunigen, für das Asylverfahren jedoch einzig der Bund und nicht die Kantone zuständig seien.

7.2. Der Kantonsrat stützt sich auf die Grundnorm von Ziff. 4 des Initiativtextes, worin Bedingungen für die temporäre oder dauerhafte Unterbringung von Asylsuchenden in den Gemeinden festgeschrieben werden. Daraus leitet er ab, es könne nicht um einen Aufenthalt auf einem bestimmten Gemeindegebiet gehen, sondern gemeint sei der gesamte Aufenthalt eines Asylsuchenden in allen Gemeinden des Kantons zusammen. Das werde auch dadurch unterstrichen, dass auf der Rückseite des Unterschriftenbogens erwähnt werde, die Verfahren dauerten viel zu lange. Die Stossrichtung des Anliegens der Initianten bzw. Zweck der strittigen Bestimmung sei mithin die Verfahrensbeschleunigung, wozu der Kanton jedoch nicht kompetent sei.

7.3. Grundsätzlich trifft es zu, dass aufgrund der geltenden und insofern im Übrigen detaillierten Asylgesetzgebung für das Asylverfahren und namentlich die Frage der Beschleunigung von Asylverfahren dem Bund die alleinige Kompetenz zusteht (vgl. Art. 25a ff. AsylG). Die Verwendung des Wortes "Gemeinden" im Plural im Einleitungssatz von Ziff. 4 des Initiativtextes schliesst jedoch eine Auslegung nicht aus, wonach sich die zulässige Maximaldauer der Anwesenheit von Asylsuchenden in der selben Gemeinde auf ein Jahr beschränken soll. Auch die Begründung auf der Rückseite des Unterschriftenbogens, wonach die Asylverfahren zu lange dauerten, führt nicht zwingend dazu, Ziff. 4 lit. b des Initiativtextes so auszulegen, dass damit ausschliesslich eine Verfahrensverkürzung und nichts anderes bezweckt wird. Bei der Erwähnung der langen Verfahrensdauer handelt es sich offensichtlich um eine subjektive Einschätzung der Initianten im Sinne einer Feststellung. Aus dem Unterschriftenbogen ergibt sich nicht, dass es einziger oder zumindest hauptsächlicher Zweck von Ziff. 4 lit. b des Initiativtextes ist, die Asylverfahren seien unbeachtet der entsprechenden Zuständigkeiten zu beschleunigen. Allenfalls liesse sich indirekt daraus ableiten, Kanton

und Gemeinden sollten nicht noch zur Verfahrensverlängerung beitragen. Vorrangig lässt sich der Initiativtext mit Blick auf das übergeordnete Bundesrecht aber auch anders interpretieren, nämlich in dem Sinne, dass die betroffenen Personen spätestens nach einem Jahr, das sie auf einem Gemeindegebiet verbracht haben, in eine andere Gemeinde zu verlegen sind. Das auf der Vorderseite des Unterschriftenbogens angeführte Argument, die Kosten für die Gemeinden unter Kontrolle zu halten, könnte in dem Sinne verstanden werden, dass eine einzelne Gemeinde nach einem Jahr wieder entlastet werden soll. Die Beschwerdeführerin selbst legt der Bestimmung hauptsächlich einen anderen Zweck bei, der im Übrigen auch von einem ihrer Vertreter so im Kantonsrat erläutert wurde. 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 zutrifft, erscheint zwar fraglich, ist letztlich aber eine politische Frage, über die im Abstimmungskampf zu diskutieren und die vom Volk zu entscheiden sein wird. 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 würde, lässt sich dieses hingegen in entsprechender einschränkender Weise bundesrechtskonform auslegen. Dabei handelt es sich nicht um einen ausgesprochenen Zweifelsfall, in dem das Bundesgericht nicht von der Auffassung des Kantonsrates abweichen würde.

7.4. Der angefochtene Beschluss des Kantonsrats verstösst demnach gegen Art. 34 BV, soweit damit Ziff. 4 lit. b des Initiativtextes für ungültig erklärt wird.

8.

Die Beschwerdeführerin wendet sich einzig gegen die beanstandete Teilungültigerklärung des Initiativtextes und beantragt, dass dieser integral der Volksabstimmung zuzuführen sei. Nicht Streitfrage ist, ob es mit dem Initiativrecht vereinbar ist, im Sinne der Teilgültigkeit über den verbleibenden Textteil abzustimmen. Der Initiativtext kann demnach mit Ausnahme von Ziff. 3 dem Stimmvolk des Kantons Luzern zur Abstimmung unterbreitet werden.

9.

9.1. Die Beschwerde erweist sich als teilweise begründet und ist insofern gutzuheissen. Ziff. 1 des angefochtenen Kantonsratsbeschlusses ist insoweit abzuändern, als damit Ziff. 4 lit. b der kantonalen Volksinitiative "Für eine bürgernahe Asylpolitik" für ungültig erklärt wird. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

9.2. Bei diesem Verfahrensausgang sind der teilweise unterliegenden Beschwerdeführerin reduzierte Gerichtskosten aufzuerlegen, wohingegen der Kanton kostenbefreit ist (Art. 65 und 66 BGG). Hingegen hat der Kanton Luzern der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine reduzierte Parteientschädigung auszurichten (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziff. 1 des Beschlusses des Kantonsrats des Kantons Luzern vom 27. Januar 2014 wird wie folgt neu gefasst: "Die Ziffer 3 der am 17. März 2013 eingereichten Volksinitiative 'Für eine bürgernahe Asylpolitik' ist ungültig." Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin werden reduzierte Gerichtskosten im Betrag von Fr. 1'000.-- auferlegt.

3.

Der Kanton Luzern hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 2'000.-- zu entrichten.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin sowie dem Regierungsrat des Kantons Luzern und dem Kantonsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. März 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax