



Kantonsrat

Sitzung vom: 27. Januar 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 61

Nr. 61

Motion Fanaj Ylfete und Mit. über eine Neuordnung des Amtes für Migration ins Gesundheits- und Sozialdepartement (M 482). Ablehnung

Ylfete Fanaj begründet die am 28. Januar 2014 eröffnete Motion über eine Neuordnung des Amtes für Migration ins Gesundheits- und Sozialdepartement. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte sie an ihrer Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Die vom Regierungsrat im Rahmen der Departementsreform 2011 vorgeschlagene Verschiebung des Amtes für Migration vom Justiz- und Sicherheitsdepartement ins Gesundheits- und Sozialdepartement wurde vom Kantonsrat am 7. November 2011 mit 66 zu 44 Stimmen abgelehnt. Ausschlaggebend dafür war insbesondere, dass die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Meinung war, das Amt für Migration erfülle hauptsächlich Aufgaben, welche zum Justiz- und Sicherheitsdepartement gehörten und nicht in den Sozialbereich. Zudem wurden die in der damaligen Botschaft erwähnten Schnittstellen zwischen der Abteilung Asyl und Rückführung des Amtes für Migration und der Abteilung Sozialhilfe / Asyl- und Flüchtlingswesen der Dienststelle Soziales und Gesellschaft als zu gering erachtet, als dass eine Neuordnung des Amtes für Migration notwendig gewesen wäre. Ebenso wurde bemerkt, dass eine solche Verschiebung zwar Schnittstellen abbauen, jedoch auch verschiedene neue schaffen würde.

Die zwei im Januar 2013 durch das Gesundheits- und Sozialdepartement bei einer externen Beratungsgesellschaft in Auftrag gegebenen Schnittstellenanalysen bestätigten diese kantonsrätlichen Einschätzungen. Der Bericht vom 14. Mai 2013 zum Asylwesen hält namentlich fest, dass in diesem Bereich vier verschiedene Departemente mit insgesamt sechs Dienststellen involviert sind: das Justiz- und Sicherheitsdepartement mit dem Amt für Migration (Aufenthaltsregelung, Bewilligung von Erwerbseinsätzen, Vollzug des Ausländer- und Asylgesetzes), der Luzerner Polizei, der Staatsanwaltschaft und der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, das Gesundheits- und Sozialdepartement mit der Dienststelle Soziales und Gesellschaft bzw. der Abteilung Sozialhilfe / Asyl- und Flüchtlingswesen (Koordination des Asylwesens), das Finanzdepartement mit der Dienststelle Immobilien und das Bildungs- und Kulturdepartement mit der Dienststelle Volksschulbildung. Daneben agiere die Caritas Luzern als externe Auftragnehmerin (Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden). Gemäss Bericht nimmt das Amt für Migration bereits heute verschiedene Aufgaben im Asylbereich wahr und wendet dafür rund 20 bis 25 Prozent der gesamten Ressourcen auf. Es empfehle sich deshalb, die Gesamtleitung im Asylwesen dem Amt für Migration zu übergeben. Dieses könnte zwar in einem zweiten Schritt ins Gesundheits- und Sozialdepartement verschoben werden. Eine solche Verschiebung würde jedoch zu vermehrten Schnittstellen zwischen dem Gesundheits- und Sozialdepartement und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement führen, da die meisten der weiteren im Asylwesen involvierten Dienststellen zu Letzterem gehören. Aus betriebswirtschaftlicher Optik wäre es gemäss Bericht deshalb am sinnvollsten, das Asylwesen und dessen Leitung beim Amt für Migration im Justiz- und Sicherheitsdepartement anzusiedeln.

Im Bereich Flüchtlingswesen (betrifft vor allem anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, welche sich noch keine zehn Jahre in der Schweiz aufhalten) hat der erwähnte Bericht vom 14. Mai 2013 aufgezeigt, dass die Zuständigkeit hauptsächlich beim Gesundheits- und Sozialdepartement bei der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (Koordination des Flüchtlingswesens) sowie der Caritas Luzern (persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe) und dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk Zentralschweiz (Integrationshilfe) als externe Auftragnehmerinnen liegt. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement bzw. das Amt für Migration ist lediglich am Rande über die Datenbank ZEMIS (Zentrales Migrationssystem des Bundes) involviert. Der Bericht kommt deshalb zum Schluss, dass die Schnittstellen gering und die aktuellen Zuständigkeiten im Flüchtlingsbereich folglich gut geregelt seien.

Angesichts dieser Schlussfolgerungen, wonach mit einer Neuzuteilung des Amtes für Migration ins Gesundheits- und Sozialdepartement zwar gewisse Schnittstellen reduziert, allerdings auch einige neue geschaffen würden, verzichtete der Regierungsrat darauf, die Idee eines Wechsels weiterzuverfolgen. Kommt hinzu, dass die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren im Asylwesen sehr gut funktioniert. Die neusten Zahlen unterstützen diesen Entscheid. 2013 lebten im Kanton Luzern insgesamt 70'309 Ausländerinnen und Ausländer, wovon lediglich 2'390 eine N-Bewilligung (Asylsuchende) oder F-Bewilligung (vorläufig aufgenommene Personen) innehatten oder sich im Rückführungsprozess befanden (ohne Ausweis). Weitere 1'380 Ausländerinnen und Ausländer sind anerkannte Flüchtlinge (B- oder C-Ausweis). Die aktuellen Schnittstellen zwischen der Abteilung Asyl und Rückführung des Amtes für Migration und der Abteilung Sozialhilfe / Asyl- und Flüchtlingswesen der Dienststelle Soziales und Gesellschaft betrafen 2013 somit höchstens 3'770 Personen oder knapp 5,4 Prozent aller vom Amt für Migration betreuten Ausländerinnen und Ausländer. Diese Zahl dürfte sich gar noch reduzieren, werden nach der auf Bundesebene laufenden Änderung des Asylgesetzes doch lediglich noch Asylsuchende des erweiterten Verfahrens einem Kanton zugewiesen. So sollen 60 Prozent aller Asylverfahren innerhalb von maximal 140 Tagen rechtskräftig entschieden und vollzogen und deshalb in regionalen Zentren des Bundes durchgeführt werden.

Die Zuordnung des Amtes für Migration zum Justiz- und Sicherheitsdepartement ist auch sachlich richtig. Die Aufgaben des Amtes für Migration umfassen hauptsächlich die Regelungen der Ein- und Ausreise, des Aufenthalts und der Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern sowie die Anordnung von Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft und Ein- und Ausgrenzungen gegenüber Ausländerinnen und Ausländern. Es sind dies alles sicherheitsrelevante Aufgaben.

Aufgrund dieser Ausführungen ist die Motion abzulehnen."

Ylfete Fanaj bittet um Unterstützung für ihre Motion, das Amt für Migration in das Gesundheits- und Sozialdepartement zu verschieben. Die Antwort der Regierung halte fest, die Schnittstellenproblematik sei geprüft worden und eine Neuzuteilung des Amt für Migration (Amigra) ins GSD zwar möglich wäre, dadurch aber neue Schnittstellen entstehen würden. Sie erachte diese Betrachtung für nicht vollständig und zu stark auf das Thema Asyl- und Flüchtlinge fokussiert. Bei den Entscheiden des Amtes für Migration gehe es um aufenthaltsrechtliche Belange und Regelungen, welche bei vorhandener Aufenthaltsbewilligung primär das Leben und das Arbeiten in der Schweiz betreffen würden. Deshalb seien die Schnittstellen zur Integrationsthematik ebenfalls zu berücksichtigen. Es stelle sich die Frage, warum es sich gerade das Amt für Migration zur Aufgabe gemacht habe, Integrationsvereinbarungen mit Empfehlungen mit allen neu in den Kanton Luzern ziehenden Ausländern und Ausländerinnen abzuschliessen. Dies sei grundsätzlich eine gute und zu befürwortende Sache. Jedoch seien die Integration und gesellschaftliche Themen beim GSD angesiedelt. Asyl-, Flüchtlinge und Ausländer seien gesellschaftliche Fragen, welche somit ins GSD gehörten, denn diese sollten nicht primär unter dem Blickwinkel der Sicherheit betrachtet werden. Die gesetzlichen Grundlagen zur Beurteilung aufenthaltsrechtlicher Fragen seien unabhängig von der Zuordnung ins JSD oder ins GSD. Zusätzlich würde eine höhere Unabhängigkeit bei der Behandlung von Einsprachen erlangt, weil diese nicht mehr durch dasselbe Departement zu beurteilen wären. Beispiele anderer Kantone zeigten dass dies möglich sei: Im Kanton Aargau sei das Amt für Migration beim Volkswirtschaftsdirektion angesiedelt. Selbstverständ-

lich gebe es immer Schnittstellen. Man müsse aber den gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen und die Verwaltung entsprechend mitbewegen.

Priska Galliker erklärt im Namen der CVP-Fraktion die Motion abzulehnen. Die Hauptaufgaben des Amtes für Migration seien im Kanton Luzern auf zwei Departemente verteilt. Eine Neuzuteilung würde neben neuen Schnittstellen auch Kosten verursachen und somit würde der Ertrag den Aufwand nicht rechtfertigen.

Heidi Scherer spricht sich im Namen der FDP-Fraktion gegen die Motion aus. Die Motion verlange eine Neuordnung des Amtes für Migration ins GSD, obwohl vor etwa drei Jahren bei der Departementsreform diese Zuordnung abgelehnt worden sei. Die Stellungnahme und Antwort der Regierung zeige klar auf, dass die heutige Zuordnung betriebswirtschaftlich und sachlich richtig sei, da die Schnittstellen zum JSD viel umfassender, zahlreicher und intensiver seien, so etwa zur Polizei, zur Staatsanwaltschaft, zu den Vollzugs- und Bewährungsdiensten sowie zu den beiden Gefängnissen. Dagegen würden laut der Statistik des Amtes für Migration nur gerade fünf Prozent der betreuten Ausländerinnen und Ausländer das GSD betreffen, so etwa beim Asylkoordinator und beim Bereich Integration. Eine Organisatorische Änderung sei unter diesen Aspekten unverhältnismässig.

Räto B. Camenisch erklärt, die SVP-Fraktion sei grossmehrheitlich für die Motion. Man wolle sich nicht an einer Schnittstellenzählerei beteiligen. In ihrer eingereichten Initiative stelle die SVP klar die Forderung, dass das Amt für Migration ins GSD gehöre, da bei Asyl- und Flüchtlingsfragen eine starke Hand gefordert sei. Das habe man dem Volk entsprechend kommuniziert und deshalb habe man Unterschriften für die Initiative erhalten.

Samuel Odermatt lehnt die Motion im Namen der GLP-Fraktion ab. Die Diskussion über die Schnittstellen dränge sich nicht nochmals auf. Die Antwort des Regierungsrates zeige klar auf, dass nur eine Minderheit der Ausländer mit der Abteilung Sozialhilfe / Asyl- und Flüchtlingswesen zu tun habe. Gleichzeitig würde das Amt für Migration vor allen Ein- und Ausreisen, die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, die Anordnung von Ausschaffungshaft, Ausschaffungen usw. betreuen. Dieses seien allesamt Aufgaben, die dem JSD zugehörig seien. Bei Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit könnte sogar argumentiert werden, das Volkswirtschaftsdepartement sei der richtige Ort - was aber deutlich zu weit gehen würde. Die Motionärin schreibe in der Begründung, seit der der Asylgesetzrevision zeige sich, dass die Situation nach wie vor unbefriedigend sei. Was dies konkret sei, gehe weder aus dem Votum noch auch der Begründung hervor. Derzeit bestehe kein Handlungsbedarf. Bei einer erneuten Departementsreform sei man aber bereit die Frage neu zu prüfen.

Christina Reusser befürwortet im Namen der Grünen-Fraktion die Motion. Sie sei sehr erfreut über die Auslegeordnung der Pros und Kontras in der Antwort des Regierungsrates. Trotz der aufgeführten Schnittstellenproblematik gewichteten die Grünen aber das gesellschaftspolitische Signal höher: Mit der Einbettung ins Gesundheits- und Sozialdepartement bestehe die Möglichkeit die Aufgaben aus dem Justiz- und Sicherheitsfeld herauszulösen und erhalte so die Chance, dass die Migration in der Öffentlichkeit nicht als krimineller Akt sondern als gesellschaftlicher Prozess und als humanitäre Hilfestellung wahrgenommen werde. Die Umteilung sei deshalb richtig. Dies sei bereits bei der Beratung der Departementsreform so angemerkt worden.

Im Namen des Regierungsrates bittet Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli um Ablehnung der Motion. Der Föderalismus werde in der Schweiz sehr hoch gewertet, was in Sachen Organisation zu vielen kantonalen Unterschieden führe. So sei es auch mit der Zuordnung des Amtes für Migration. Die jeweilige Lösung werde von den entsprechenden Regierungen und Parlamenten als die jeweils richtige proklamiert. Das sei im Kanton Luzern nicht anders. Das Amt für Migration sei schon im Volkswirtschaftsdepartement angesiedelt gewesen, bevor es ins Justiz- und Sicherheitsdepartement gekommen sei und wäre künftig durchaus auch im Gesundheits- und Sozialdepartement denkbar. Es gebe immer Schnittstellen und föderalistische Begründungen, warum die jeweilige Lösung ideal sei. Relevant seien in diesem Zusammenhang die Entscheide des Parlaments im Vorfeld des Vorstosses: Bei einer Departementsreform gelte es zu berücksichtigen, dass eine Amts-Zuordnung bereits vorher im Parlament beschlossen worden sei. Weiter gebe der nun vorliegende Bericht des GSD zu den Schnittstellen Auskunft über diese Problematik. Der Entscheid der Regierung müsse in diesem Zusammenhang gesehen werden. Auf die Votanten gehe sie mit Ausnahme von Räto Camenisch nicht weiter ein: Die geforderte starke Hand sei in der Führung des Departements zu suchen und nicht in dessen Bestimmung. Die Forderung entspringe wohl eher der Parteipolitik, als dass sie faktenbasiert sei.

Der Rat lehnt die Motion mit 65 gegen 38 Stimmen ab.