



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zum

Postulat 228

Gianluca Pardini und Nora Peduzzi namens
der SP/JUSO-Fraktion
vom 6. September 2018
(StB 93 vom 13. Februar 2019)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
11. April 2019
überwiesen und
abgeschrieben.**

«Sanctuary city» Luzern – die Stadt Luzern als sicherer Hafen

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Der Postulant und die Postulantin fordern den Stadtrat auf, die Stadt Luzern zum sicheren Hafen für Flüchtlinge zu machen. Konkret verlangen sie die Prüfung, der europäischen Initiative «Solidarity Cities» beizutreten. Zudem soll die Stadt Luzern die Flüchtlingspolitik aktiv gestalten, sich beispielsweise dafür einsetzen, dass geflüchtete Menschen von Schiffen aufgenommen werden. Im Weiteren soll die Stadt eine Zusammenarbeit mit Non-Profit-Organisationen und der Zivilgesellschaft eingehen.

Einführung

Politische Konflikte und kriegerische Auseinandersetzungen zwingen weltweit Millionen von Menschen auf die Flucht. Um die Folgen der internationalen Migration zu bewältigen, ist das Engagement der internationalen Gemeinschaft gefragt. Der Stadtrat begrüsst es, dass auch die Schweiz im Rahmen ihrer ökonomischen und gesellschaftlichen Möglichkeiten einen Beitrag leistet. Sie setzt dabei verschiedene völkerrechtliche Verträge um, wie die Genfer Flüchtlingskonvention, die Europäische Menschenrechtskonvention oder das Schengen/Dublin-Abkommen.

Der Stadtrat geht mit den Postulanten einig, dass Schutzsuchende ein würdevolles und rechtsstaatliches Asylverfahren erhalten müssen und dass Solidarität wichtig ist. Die Aufnahme von Flüchtlingen in der Schweiz ist den föderalen Strukturen entsprechend klar geregelt. Diese entwickeln sich dynamisch, so tritt im Frühling 2019 das revidierte Asylgesetz in Kraft, welches die Verfahrensdauer deutlich verkürzen soll. Das Schweizer Asylwesen ist auf Bundesebene organisiert. Der Bund ist für den Empfang von Asylsuchenden und das eigentliche Verfahren zuständig. Die Kantone sind für die Betreuung und die Unterbringung verantwortlich. So werden dem Kanton Luzern gemäss Asylverordnung 4,9 Prozent aller Asylsuchenden zugewiesen. Die Kantone vollziehen ihre Aufgaben auf unterschiedliche Weise.

Der Kanton Luzern verfolgt wie der Bund eine Zentrumsstrategie: Er bringt Asylsuchende mehrheitlich in kantonalen Zentren unter, bis diese einen Entscheid zu ihrem Gesuch erhalten. Der Kanton kann die Gemeinden dabei verpflichten, Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, um die Asylsuchenden auf die Gemeinden zu verteilen. Dies tat er beispielsweise 2015, als die Zahl der Schutzsu-

chenden deutlich anstieg. Die Stadt Luzern beherbergte damals um die 1'000 Menschen in Unterkünften auf städtischem Boden. Die Aufnahmequote pro Gemeinde basiert unter anderem auf der Bevölkerungszahl.

Die migrationsrechtliche Zuständigkeit von Städten und Gemeinden ist beschränkt. Sie sind von Beginn weg für die Begleitung der geflüchteten Menschen und deren Integration im Alltag zuständig und später auch für die wirtschaftliche Integration. Gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen können Städte und Gemeinden indes keine Asylsuchenden aufnehmen. Bemühungen von Städteverbänden, dies zu ändern, haben bisher zu keinen Ergebnissen geführt (siehe unten).

Luzern ist eine offene und solidarische Stadt. Sie nimmt ihre Aufgaben in den Bereichen Aufnahme und Integration der Flüchtlinge wahr. Als sich die Flüchtlingsbewegung 2015 akzentuierte, hat der Stadtrat die interdirektionale Arbeitsgruppe Asyl eingesetzt, die seither eine koordinierende Rolle hat. Darüber hinaus hat die Stadt Luzern verschiedene Massnahmen ergriffen, die Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Akteuren der Verwaltung sowie den Akteuren der Zivilgesellschaft zu stärken. Dem Stadtrat ist es ein Anliegen, dass die Stadt Luzern mit vielfältigen Angeboten die soziale Teilhabe, Menschenwürde in allen Lebensphasen, Chancengleichheit und respektvolles Zusammenleben sichert, wie er in der Gemeindestrategie 2019 bis 2028 festhält.

Das System mit der Anrufung der Gemeindeverteilung durch den Kanton in Notsituationen ist fair und hat sich aus Sicht des Stadtrates in den Jahren 2015 bis 2017 bewährt. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Städte als Ankunftsorte für die Migrantinnen und Migranten eine prioritäre Rolle spielen und bereits heute einen wesentlichen Teil der Integrationsarbeit leisten. Können Flüchtlinge ihren Aufenthaltsort selber wählen, lassen sie sich bevorzugt in städtischem Gebiet nieder. Anerkannte Flüchtlinge, wirtschaftlich unabhängige Asylsuchende sowie vorläufig anerkannte Flüchtlinge wählen ihren Wohnort in Eigenregie.

In der Stadt Luzern lebten per 30. November 2018 693 Flüchtlinge, 577 vorläufig Aufgenommene und 86 Asylsuchende, die in der Zuständigkeit des Kantons sind (weniger als zehn Jahre wohnhaft im Kanton). Zusätzlich lebten an diesem Stichtag 58 Flüchtlinge und 108 vorläufig Aufgenommene in der Stadt, die von der Stadt wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen (mehr als zehn Jahre im Kanton wohnhaft).

Zu den einzelnen Forderungen des Postulats

▪ Mitgliedschaft bei «Solidarity Cities» prüfen

Solidarity Cities ist eine Initiative des europäischen Städtenetzwerkes Eurocities. Sie wurde 2016 von der griechischen Hauptstadt Athen initiiert, die 2015 als eine der ersten Städte mit der Herausforderung konfrontiert war, Tausende von Flüchtlingen aufzunehmen und zu integrieren. Athens Bürgermeister machte mit der Initiative darauf aufmerksam, dass Städte Hauptzufluchtsorte sind. Die Initiative steht allen europäischen Städten offen, die in der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen zusammenarbeiten möchten und sich zu Solidarität und Verantwortung verpflichten («Open letter from Eurocities politicians», veröffentlicht am Weltflüchtlingstag, 20. Juni 2016). Inzwischen zählt sie 14 Mitglieder. Aus der Schweiz ist

Zürich dabei. Die Städte Bern und Winterthur haben die Absicht geäußert, der Initiative beizutreten. (Baden und Aarau haben darauf verzichtet.)

Solidarity Cities hat sich zum Ziel gesetzt, die Städte bei der erfolgreichen sozialen und wirtschaftlichen Integration von Flüchtlingen zu unterstützen. Sie ermöglicht Wissens- und Informationsaustausch zwischen Städten, bietet und vermittelt finanzielle und technische Unterstützung bei der Unterbringung und Integration von Menschen auf der Flucht und koordiniert Anträge zur Umplatzierung/Umsiedlung von Asylsuchenden.

Für Städte ausserhalb der EU hat die Beteiligung bei Solidarity Cities symbolischen Charakter und ist ein Zeichen der Solidarität. Der Stadtrat unterstützt die Anliegen der Initiative und hat deshalb beschlossen, Solidarity Cities beizutreten. Er hat an entsprechender Stelle einen Bestätigungsbrief («Letter of Commitment») unterbreitet. Mitgliederbeiträge fallen keine an.

- **Die Flüchtlingspolitik der Stadt Luzern aktiv gestalten und Kooperationen eingehen**

Die Stadt Luzern hat in der Flüchtlingskrise von Beginn weg eine proaktive Politik betrieben. Im Herbst 2015 setzte der Stadtrat unter der Leitung der damaligen Sozialdirektion die Arbeitsgruppe Asyl ein. Das interdirektionale Gremium koordiniert und agiert rund um die Themenbereiche Räumlichkeiten, gesellschaftlicher Zusammenhalt oder wirtschaftliche Integration. Konkret hat die Abteilung Immobilien der Baudirektion mögliche Räumlichkeiten zur Unterbringung von Asylsuchend laufend geprüft. Die Stadt steht diesbezüglich in gutem Kontakt mit den kantonalen Behörden. Sie ist Mitglied der kantonalen Task Force Asyl, die sich mit Unterbringungs- und Integrationsfragen beschäftigt und sich regelmässig mit den wichtigen Partnern austauscht.

Die Integrationspolitik ist zwischen Bund, Kanton und Stadt gut aufeinander abgestimmt. Die Stadt ist durch die Mitgliedschaft in verschiedenen nationalen Verbänden und Kommissionen gut vernetzt (siehe unten). Mit der Integrationsagenda (IAS), deren Umsetzung 2019 startet, werden Integrationsmassnahmen – beispielsweise im Bereich Bildung – verstärkt und die Bundesmittel dafür von Fr. 6'000.– auf Fr. 18'000.– pro Person erhöht. Im Kanton Luzern ist die Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) federführend. Die Sozial- und Sicherheitsdirektion ist bei der Entwicklung und Umsetzung der Agenda auf kantonaler Ebene eingebunden. Im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) ist die städtische Fachstelle Integration für die Erstintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen zuständig. Die KIP umfassen Integrationsprojekte der Behörden und der Zivilgesellschaft. In diesem Rahmen hat die Stadt Luzern im vergangenen Jahr Beiträge an Integrationsprojekte der Zivilgesellschaft kompensiert, welche zuvor von Bund und Kanton gekürzt worden waren.

Die Stadt betreibt seit 18 Jahren eine aktive Integrationspolitik, mit dem Ziel, ein friedliches und respektvolles Zusammenleben aller in Luzern wohnenden Menschen zu fördern, inklusive der Menschen, die über den Fluchtweg nach Luzern gelangt sind (B 28/2014: «Integrationspolitik der Stadt Luzern»). Im Zuge der aktuellen Flüchtlingsbewegung hat der Stadtrat weitere Massnahmen lanciert und umgesetzt, um die Integration zu fördern: beispielsweise im Bereich Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Hier bietet die Stadt extern Qualifizierungskurse und Coachings sowie verwaltungsimtern Praktikums- und Berufs-

einsteigerstellen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen an, die in der Stadt leben (B+A 24/2017: «Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen»). Zudem läuft ein Pilotprojekt mit Lehrstellen, weitere sind in Planung. Die meisten Projekte zur Förderung der Integration werden jedoch nicht von der Stadt selber durchgeführt. Vielmehr unterstützt die Stadt Luzern verschiedene Integrationsprojekte finanziell, aber auch fachlich und berät diese bei der Organisation und Durchführung, sofern dies gewünscht ist. Beispielsweise arbeitet die Stadt Luzern seit Jahren erfolgreich zusammen mit der Katholischen Kirche Luzern, der Caritas Luzern oder FABIA, der Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Hinzu kommen eine Vielzahl zivilgesellschaftlich organisierter Vereine, Projekte und Organisationen, wie Hello Welcome, Sentitreff oder Zusammen leben Maihof-Löwenplatz (ZML), welche (auch im Rahmen des KIP) auf verschiedene Weise von der Stadt Luzern unterstützt werden. Besondere Bedeutung kommt auch dem Bereich Bildung und frühe Förderung zu. So lancierte die Stadt Luzern zum Schulanfang 2018 das Mentoring-Projekt «Copilot», bei dem Eltern beim Schuleintritt ihrer Kinder begleitet werden. Diese Zusammenarbeit zwischen Stadt und Bevölkerung kann als «gut funktionierend» angesehen werden. Der Stadtrat begrüsst das Engagement der Zivilbevölkerung in der Stadt Luzern.

Zur Vernetzung und zur besseren Zusammenarbeit dieser verschiedenen Freiwilligen aus der städtischen Gemeinschaft veranstaltet die Stadt Luzern bzw. die Fachstelle Integration seit 2016 regelmässige Netzwerktreffen. Diese dienen in erster Linie dem Informationsaustausch zwischen gesellschaftlichen und städtischen Organisationen, welche sich für das Gelingen der Integration Geflüchteter engagieren. Das letzte Netzwerktreffen fand am 22. November 2018 statt. Darüber hinaus ist die Stadt Luzern im Allgemeinen bzw. die Fachstelle Integration im Besonderen bemüht, die Zugänge zu verschiedenen Integrationsprogrammen sichtbar zu machen. Dies geschieht durchgehend auf der Website «www.integrationsangebote.stadt Luzern.ch», wo eine laufend aktualisierte Liste der verschiedenen Angebote zu finden ist, aber auch an bestimmten Informationsanlässen, welche im Jahr verteilt stattfinden. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass zur Willkommensfeier, welche grundsätzlich allen Zugezogenen offensteht, Geflüchtete explizit eingeladen werden, d. h. eine Einladung in ihrer Sprache erhalten, wodurch nicht nur eine gesellschaftliche Offenheit vermittelt wird, sondern auch die Motivation zur Integration gestärkt wird.

- **Prüfen, wie die Stadt sich in geeigneten Gremien einsetzen kann, wie geflüchtete Menschen von Schiffen im Mittelmeer aufgenommen werden können**

Gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen ist es Gemeinden und Städten wie erwähnt nicht möglich, Menschen auf der Flucht direkt aufzunehmen.

Die Stadt Luzern ist im Bereich Integration mit anderen Städten sowie auf Kantons- und Bundesebene gut vernetzt. Als Mitglied der eidgenössischen Migrationskommission gibt sich die Leiterin der Fachstelle Integration auf nationaler Ebene regelmässig aktiv ein. Über Gremien wie die Task Force Asyl, die Steuergruppe KIP und die Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten wird ein intensiver Austausch mit anderen Städten, den Kantonen und dem Staatssekretariat für Migration gepflegt. So hat Luzern die interkommunale Integrationskonferenz lanciert. Schliesslich ist Luzern über den Schweizer Städteverband, die

Städteinitiative Sozialpolitik und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren in engem Austausch mit anderen Städten. Der Austausch umfasst sowohl politisch-strategische wie auch fachlich-operative Themenfelder.

Die Städteinitiative Sozialpolitik und der Städteverband haben mehrmals beim Bund zum Thema Städte und Flüchtlinge vorgeschlagen.

Die Städteinitiative Sozialpolitik suchte 2016 das Gespräch mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM). Sie regte an, die juristischen Grundlagen für allfällige Direktaufnahmen von Flüchtlingen durch Städte zu ermitteln. Es wäre eine weitreichende Anpassung der bisherigen Aufnahmepraxis notwendig, da die dazugehörigen Kompetenzen heute hauptsächlich beim Bund und den Kantonen angesiedelt sind. Zu klären wäre nicht zuletzt die Frage, ob und wie die Flüchtlingsaufnahme durch die Städte mit bestehenden interkantonalen Verteilschlüsseln in Einklang gebracht werden. Die Städte und Gemeinden verfügen derzeit über beschränkte migrationsrechtliche Zuständigkeiten.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD startete 2018 im Auftrag des tripartiten Kontaktorgans EJPD/KKJPD/SODK einen Prozess mit dem Ziel, die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in Zukunft besser planen und steuern zu können, und setzte hierzu eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und weiteren interessierten Organisationen ein. Diese Gruppe hat ein entsprechendes Umsetzungskonzept erarbeitet, das Vorschläge zu den Aufnahmekriterien, Abläufen sowie zur Abstimmung zwischen Bund und Kantonen bei Beschlüssen des Bundesrates zum Resettlement¹ macht. Über konkrete Resettlement-Kontingente wird weiterhin der Bund entscheiden. Im Rahmen der Arbeiten für dieses Umsetzungskonzept brachten die Städte (vertreten durch den Städteverband) erneut ihr Begehren ein, jenen Städten, die sich für zusätzliche Flüchtlingsaufnahmen aussprechen, dies zu ermöglichen. Die Städte – und auch die Stadt Luzern – befürworten generell eine Stärkung der Resettlementpolitik, weil hiermit unmittelbar Schutzbedürftigen geholfen werden kann.

Die Städteinitiative Sozialpolitik informierte auch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren SODK über das Interesse verschiedener Städte, sich in der Flüchtlingspolitik stärker zu engagieren. Auch die SODK setzt sich für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen (Kontingentsflüchtlinge) ein.

Die Rolle der Städte in der Flüchtlingspolitik hängt massgeblich von allfälligen Entscheiden des Bundesrates zur direkten Aufnahme von Flüchtlingsgruppen ab. Vor einer Behandlung dieser

¹ Der Begriff Resettlement (engl. für Umsiedlung) bedeutet die dauerhafte und zeitlich begrenzte Aufnahme und Eingliederung von besonders gefährdeten Flüchtlingen durch einen zur Aufnahme bereiten Drittstaat.

Fragen durch die nationalen Gremien können keine separaten kommunalen Massnahmen festgelegt werden.

Der Stadtrat nimmt das Postulat entgegen und beantragt gleichzeitig dessen Abschreibung.

Stadtrat von Luzern

