

Stellungnahme zum Postulat 278

Reif für den B- oder C-Ausweis?

Selina Frey und Marco Müller namens der G/JG-Fraktion vom 24. Juli
Antrag des Stadtrates: Teilweise Entgegennahme, StB 12 vom 10. Januar 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 29. Februar 2024 teilweise überwiesen.

Ausgangslage

Die Postulantin und der Postulant halten fest, dass Migration eine Realität ist, die uns alle betrifft. Daher sei die Förderung der interkulturellen Vielfalt und der Inklusion in unserer Gesellschaft von grosser Bedeutung. Die Inklusion aller Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte führe langfristig zu Wohlstand und sozialem Frieden. In der Stadt Luzern leben Menschen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus. Menschen, die aufgrund von Arbeit, Familiennachzug oder Flucht in die Schweiz kommen, haben nicht von Anfang an einen sicheren Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Es müssen gewisse Kriterien erfüllt sein, damit diese Personen einen besseren und damit sicheren Aufenthaltsstatus beantragen können. Viele Personen mit F-, B- oder S-Ausweis, die in der Stadt Luzern leben, wissen nach Ansicht der Postulantin und des Postulanten nicht, wann und wie sie einen sicheren Aufenthaltsstatus beantragen können. Zudem sei die Beantragung einer besseren Aufenthaltsbewilligung kompliziert und zeitaufwendig. Aus Sicht der G/JG-Fraktion sollte es aber das Ziel der Stadt Luzern sein, dass möglichst viele Personen mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus bei uns leben. Sobald eine Person einen besseren Aufenthaltsstatus habe, sei es z. B. einfacher, eine neue Arbeitsstelle oder eine neue Wohnung zu finden. Auch auf die soziale und wirtschaftliche Integration habe ein gesicherter Aufenthaltsstatus einen grossen Einfluss.

Deshalb bitten die Postulanten den Stadtrat um die Prüfung folgender Massnahmen:

- Personen, die Anspruch auf den Aufenthaltsstatus B oder C haben, sollten einmal jährlich von den Einwohnerdiensten angeschrieben werden. Der Brief sollte in einfacher Sprache verfasst sein. Die Mitarbeitenden der Stadt Luzern sollen für das Thema sensibilisiert werden und die Personen aktiv auf die Möglichkeit eines Statuswechsels ansprechen, beispielweise bei einem Kontakt mit der Einwohnerkontrolle oder bezüglich der Steuererklärung. Die Einwohnerdienste verhalten sich kundenorientiert und geben bei Fragen Auskunft.
- Zusätzlich soll ein Beratungsangebot seitens der Stadt Luzern angeboten werden, bei dem Personen, die Hilfe bei der Antragstellung benötigen oder Fragen dazu haben, sich beraten lassen können. In einem Gespräch können Formulare gemeinsam ausgefüllt, einfache Briefe gemeinsam verfasst und Unterstützung bei der Beschaffung von Unterlagen angeboten werden. Als Alternative zu diesen Beratungsangeboten können sich die Postulantin und der Postulant auch vorstellen, dass die Stadt Luzern Kurse anbietet, in denen die Personen befähigt werden, den Antrag selbstständig zu stellen. Die Kosten für die Beratung/den Kurs werden von der Stadt übernommen.

Situation im Kanton Luzern

Das Aufenthaltsrecht im Kanton Luzern und in der Schweiz wird durch das Bundesrecht sowie völkerrechtliche Verträge geregelt. Die zuständige Behörde ist das Amt für Migration des Kantons Luzern (AMIGRA). Wer eine Aufenthaltsbewilligung bzw. eine Änderung des Aufenthaltsstatus wünscht, muss dies beim AMIGRA beantragen. Dieses fällt die Entscheide nach vorgängiger Prüfung der entsprechenden Gesuche.¹

Die Einwohnerdienste führen das Register der natürlichen Personen, die innerhalb der Stadt Luzern einen Hauptwohnsitz oder einen Nebenwohnsitz begründen, und weisen so Bestand, Entwicklung, Veränderung und Struktur der Bevölkerung aus. Aus diesem Register geht zwar hervor, über welchen Aufenthaltsstatus eine ausländische Person verfügt, jedoch nicht, ob sie die Grundvoraussetzungen für einen Bewilligungswechsel erfüllt. Denn neben der Wohnsitzdauer sind zahlreiche weitere Voraussetzungen, wie z. B. Sprache, Grösse der Wohnung, wirtschaftliche und soziale Integration, keine Betreibungen und Verlustscheine, keine wirtschaftliche Sozialhilfe usw., zu erfüllen. Das Wissen, welche Personen die Grundvoraussetzungen für einen Statuswechsel erfüllen, liegt ausschliesslich beim AMIGRA. Auf Antrag prüft das AMIGRA die entsprechenden Gesuche.

Insgesamt sind im Einwohnerregister der Stadt Luzern 568 volljährige Personen mit Aufenthaltsstatus F, 8'755 volljährige Personen mit Aufenthaltsstatus B und 592 volljährige Personen mit Aufenthaltsstatus S (Stand: August 2023) registriert.

Informationen zum Bewilligungswechsel und Hilfestellung bei der Antragstellung

Bereits heute bestehen Angebote zur aktiven Unterstützung von Ratsuchenden bei der Geltendmachung eines Statuswechsels. Die Hauptakteurin in diesem Bereich ist das Kompetenzzentrum Migration FABIA. Information und Kurzberatung wird durch die Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern (FABIA) im Auftrag des Kantons Luzern geleistet und über das kantonale Integrationsprogramm KIP mit Bundes- und Kantonsgeldern finanziert. Vertiefte Hilfestellungen bei der Antragstellung eines Statuswechsels sind nicht Bestandteil des kantonalen Auftrags. Diese aufwendigeren Unterstützungsleistungen sind auch nicht expliziter Bestandteil der bestehenden Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt Luzern und FABIA im Bereich der persönlichen Sozialhilfe. Dieser Leistungskatalog müsste entsprechend angepasst werden.

Der städtische Schreibdienst des Sozial Info REX bietet konkrete Hilfestellungen im administrativen Bereich, insbesondere z. B. beim Ausfüllen von Formularen oder dem Formulieren von Stellungnahmen. Zusätzlich gibt es verschiedene Institutionen und Angebote im Migrationsbereich, welche einfache Hilfestellungen und Informationen bieten können.

Erwägungen

Der Stadtrat teilt die Einschätzung, dass ein gesicherter Aufenthaltsstatus positive Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund haben kann. Aufgrund der Zuständigkeit des AMIGRA bezüglich aufenthaltsrechtlicher Fragen können die von der Postulantin und vom Postulanten vorgeschlagenen zwei Massnahmen jedoch nicht gleichermassen umgesetzt werden.

Der Forderung nach einem jährlichen Informationsschreiben mit dem Hinweis zur Möglichkeit eines Statuswechsels kann aus den folgenden Gründen nicht entsprochen werden:

Weil die Stadt Luzern nicht zuständig ist für aufenthaltsrechtliche Fragen, fehlt das Wissen, wer von den oben erwähnten knapp 10'000 Personen den Anspruch auf einen Aufenthaltsstatus B oder C hat. Nur das AMIGRA verfügt über die notwendigen Daten und Informationen. Ein ungefilterter Versand ohne Prüfung der Anspruchsberechtigung entspricht nicht der Forderung im Postulat und ist auch nicht zielführend. Es könnten bei der Zielgruppe teilweise unerfüllbare Erwartungen geweckt werden, was zu unnötigen Frustrationen führen kann.

¹ Weiter ist das Amt für Migration verantwortlich für Visaverlängerungen, die Ausstellung von Rückreisevisa, den Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU und der EFTA, der Abkommen von Schengen und Dublin sowie des schweizerischen Asylrechts und des Ausländerrechts, sofern diese Aufgaben nicht einer anderen kantonalen Behörde oder einer Bundesbehörde übertragen sind.

Die Stadt Luzern wäre zudem die falsche Absenderin eines solchen Briefs. Die adressierten Personen würden davon ausgehen, dass die Absenderin ihnen die notwendigen (individuellen) Auskünfte erteilen kann. Die Stadt bzw. die Einwohnerdienste können diese Auskünfte jedoch nicht geben. Weil die Zuständigkeit beim Kanton liegt, verfügen sie nicht über die notwendigen Hintergrundinformationen zum Aufenthaltsstatus und zur Anspruchsberechtigung der einzelnen Personen.

Eine Rückfrage beim AMIGRA als zuständiger Behörde hat ergeben, dass es nicht in der Lage wäre, im Falle eines jährlichen Grossversands die zu erwartende höhere Anzahl Anfragen und Gesuche zeitnah zu erledigen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer für die Bearbeitung eines Gesuchs beträgt schon heute vier bis sechs Monate. Das stark erhöhte Besucheraufkommen am Schalter als Folge einer Umsetzung des geforderten Informationsversands würde die bereits stark frequentierten Schalter (mehr als 40'000 Kundenkontakte pro Jahr) zusätzlich massiv belasten. Zudem kann auch eine korrekte Beratung nur auf der Basis von vorliegenden Unterlagen erfolgen. Die Angaben über die Voraussetzungen inklusive der Gesuchsformulare und Merkblätter sind auf der Website des AMIGRA ersichtlich.

Bezüglich der Forderung nach einem zusätzlichen Beratungsangebot ist es dem Stadtrat ein Anliegen, dass sich die Migrationsbevölkerung niederschwellig über die Bedingungen für den Wechsel eines Aufenthaltsstatus informieren und bei der Antragstellung bei Bedarf unterstützt werden kann. Allerdings fehlen verwaltungsintern dafür die Kompetenzen und die Ressourcen.

Darum möchte der Stadtrat weiterhin auf die bewährte Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum FABIA setzen. Für die Information zum Wechsel des Aufenthaltsstatus und die konkrete Unterstützung bei der Antragstellung prüft der Stadtrat die Erweiterung des bestehenden Leistungsvertrags mit der FABIA. Dabei ist darauf zu achten, dass die praktischen Unterstützungsleistungen möglichst effizient und kostengünstig am richtigen Ort erbracht werden (z. B. Triagierung von FABIA an den Schreibdienst des Sozial Info REX, wenn keine fachlichen Fragen im Vordergrund stehen).

Zudem prüft der Stadtrat die Durchführung von jährlich vier Veranstaltungen zum info-Kompass mit dem Thema «Aufenthaltsbewilligungen». ² Dort lernen die Teilnehmenden die verschiedenen Bewilligungsarten und die damit verbundenen Rechte und Pflichten nach dem neuen Ausländer- und Integrationsgesetz AIG kennen. Sie erfahren, wann, wie und mit welchen Bedingungen die Bewilligungen erteilt und verlängert werden und wann ein Entzug droht. Diese Veranstaltungen sind für die Stadt Luzern und die Teilnehmenden kostenlos und werden von FABIA angeboten. Die Stadtverwaltung kann die Bekanntmachung sowie die Organisation und Durchführung in den Räumlichkeiten der Stadt Luzern übernehmen. Die hierfür notwendigen Veranstaltungsflyer sollen insbesondere bei den Einwohnerdiensten, dem Sozial Info REX und in den Institutionen im Migrationsbereich verteilt werden.

Erwartete Folgekosten bei einer teilweisen Überweisung des Postulats

- Bei einer Überweisung des Postulats können durch die Anpassung der Leistungsvereinbarung mit der FABIA Folgekosten von jährlich ungefähr Fr. 20'000.– entstehen.
- Die Durchführung der info-Kompass-Veranstaltungen durch die FABIA ist für die Stadt Luzern kostenlos. Die Bekanntmachung, die Organisation der Räumlichkeiten sowie die Präsenz von Verwaltungsmitarbeitenden können im Rahmen der vorhandenen Ressourcen übernommen werden.
- Für die Erstellung und den Druck eines Informationsflyers für die info-Kompass-Veranstaltungen wird mit einmaligen Kosten von Fr. 2'500.– sowie jährlich wiederkehrenden Kosten von Fr. 500.– gerechnet.

Fazit

Der Stadtrat bedauert es, dass das AMIGRA die betroffenen Zugewanderten nicht aktiv und regelmässig über einen möglichen Statuswechsel informiert. Er erachtet es jedoch nicht als zielführend, mit einem jährlichen Informationsversand in den Zuständigkeitsbereich des Kantons einzuwirken. Er ist bereit, proaktiv auf den Kanton zuzugehen und ihn zu bitten, die anspruchsberechtigten Haushalte bezüglich ihrer Antragsberechtigung zu informieren, die Antragstellung zu erleichtern und die Gesuchsbehandlung im AMIGRA zu beschleunigen.

² https://disg.lu.ch/themen/integration/integration_aktivitaeten/integration_info_kompass.

Um eine niederschwellige Beratung und Unterstützung im Themenbereich Aufenthaltsbewilligung zu stärken, bietet sich die Ausweitung der Leistungsvereinbarung mit FABIA sowie die regelmässige Durchführung des info-Kompasses «Aufenthaltsbewilligungen» durch das Sozial Info REX an. Beide Massnahmen könnten relativ zeitnah umgesetzt werden.