

**Dokumentation und Evaluation
des Krisenmanagements des
Kantons Luzern in der Ukraine-
Krise**

**Bericht zuhanden des Departementssekretariats des
Gesundheits- und Sozialdepartements des Kantons Luzern**

Luzern, den 10. Oktober 2023

| Autorinnen und Autoren

Franziska Müller

Lea Portmann

Charlotte Schwegler

Christof Schwenkel

| INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

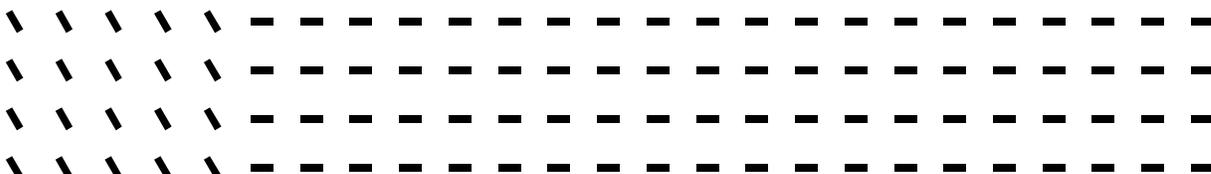
Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

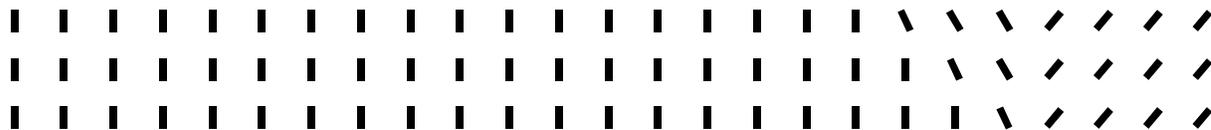
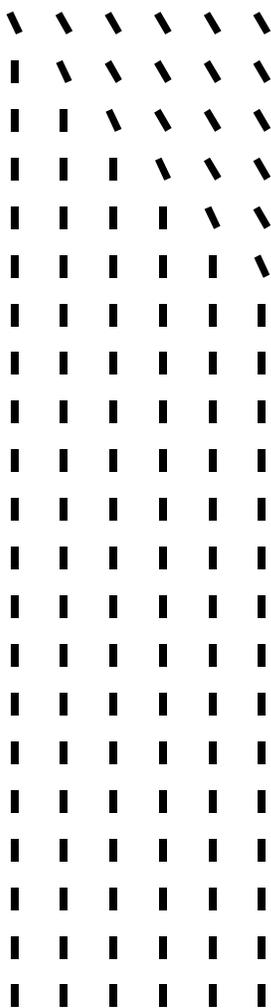
| Auftraggeber

Departementssekretariat Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern

1. Einleitung	4
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Ziel und Vorgehen der Evaluation	6
2. Krisenvorsorge	9
2.1 Gesetzliche Grundlagen der Krisenvorsorge	10
2.2 Konzeptionelle Grundlagen und Vorkehrungen vor Ausbruch der Krise	14
3. Krisenmanagement	18
3.1 Zentrale Beschlüsse	19
3.2 Krisenorganisation und Zusammenarbeit	26
3.3 Kommunikation	33
4. Leistungserbringung für die Zielgruppe	36
4.1 Unterbringung	37
4.2 Sozialdienst	50
4.3 Integration und Sprache	51
4.4 Schule, Ausbildung, Arbeit	53
4.5 Ausstellung von Bewilligungen für Arbeit und Aufenthalt	56
5. Fazit aus Sicht der Evaluation	57



1. Einleitung



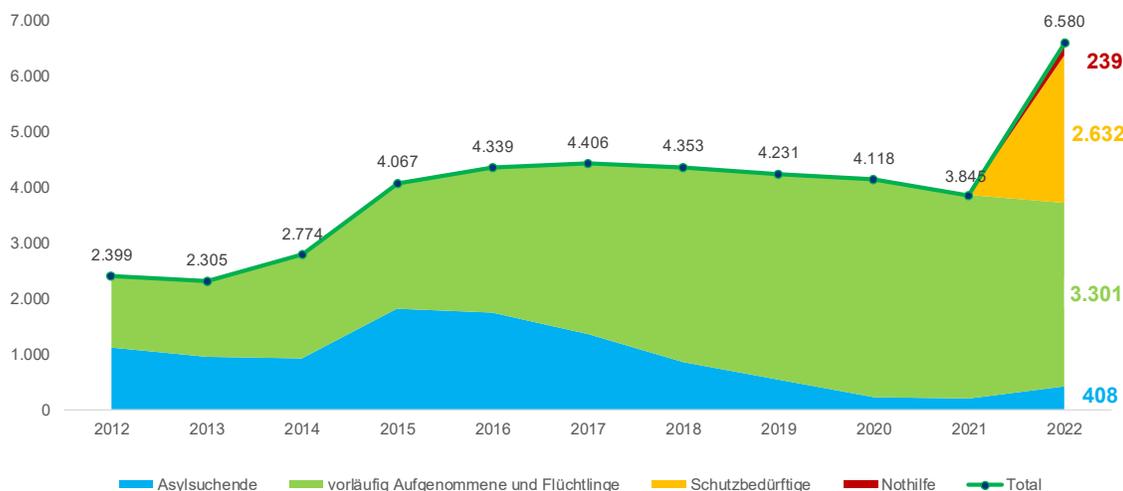
1.1 Ausgangslage

Am 24. Februar 2022 wurde die Ukraine von Russland angegriffen. Die europäischen Staaten stehen vor der Herausforderung, die grösste Fluchtbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg zu bewältigen. Um den Menschen, die vor dem Krieg flüchten, Schutz zu gewähren, hat der Bundesrat am 12. März 2022 erstmals den Schutzstatus S aktiviert.

Schweizweit wurden im Jahr 2022 für den Schutzstatus S 74'959 Gesuche eingereicht. Bis zum Jahresende 2022 wurden 72'611 Schutzgewährungen verfügt und offiziell befanden sich in der Schweiz per 31.12.2022 62'820 Personen mit Status S. Hinzu kamen schweizweit im Jahr 2022 24'511 Asylgesuche aus dem ordentlichen Asylbereich, dies sind 64 Prozent mehr als im Jahr 2021 (14'928).

Im Kanton Luzern befanden sich per Ende 2022 gesamt 3'547 Personen mit Schutzstatus S im Kanton Luzern, davon 2'632 Personen in der Betreuung der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF). Der grösste Anstieg erfolgte in den ersten drei Monaten nach Ausbruch des Kriegs. Gegen Ende Jahr nahmen zudem auch die Asylgesuche aus dem ordentlichen Asylbereich zu. Die Entwicklung der Anzahl Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Luzern wird in der nachfolgenden Darstellung aufgezeigt.

D 1.1: Entwicklung Anzahl Personen aus dem gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Luzern bis 31.12.2022



Quelle: Darstellung Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF).

Die Aufnahme von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Schweiz ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Im Kanton Luzern ist seit dem 1. Januar 2017 die DAF für die Unterbringung und Betreuung aller Personen aus dem Asyl-

und Flüchtlingsbereich zuständig, die sich weniger als zehn Jahre in der Schweiz aufhalten. Zu dieser Personengruppe gehören auch die Geflüchteten aus der Ukraine.

Die Bewältigung der Krise stellt eine grosse Herausforderung für alle involvierten Akteure dar. Das Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern hat Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern den Auftrag vergeben, sein Krisenmanagement bezüglich der Fluchtbewegung aus der Ukraine extern zu dokumentieren und zu evaluieren.

1.2 Ziel und Vorgehen der Evaluation

Die Bewältigung der durch den Krieg in der Ukraine ausgelösten Fluchtbewegung durch den Kanton Luzern und insbesondere durch die DAF bildet den Gegenstand der Untersuchung. Die Prozesse und Leistungen des Bildungs- und Kulturdepartements (BKD) für die Schutzsuchenden stehen dabei nicht im Vordergrund. Die starke Zunahme der ordentlichen Asylmigration in der zweiten Hälfte des Jahres 2022 stellt dabei einen wichtigen Kontextfaktor dar. Betrachtet wird im Rahmen der Evaluation der Zeitraum zwischen Februar 2022 und Dezember 2022. Unterschieden wird zwischen der Krisenvorsorge, der Umsetzung des Krisenmanagements sowie der konkreten Leistungserbringung für die Schutzsuchenden aus der Ukraine. Mit der Dokumentation und Evaluation werden drei Ziele verfolgt:

- Es ist eine Dokumentation über die zentralen Entscheidungen, Strukturen und Prozesse der Krisenbewältigung durch die DAF zu erstellen.
- Die Krisenbewältigung durch den Kanton und insbesondere der DAF ist hinsichtlich seiner Zweckmässigkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen.
- Es sind Empfehlungen zur Optimierung der Prozesse sowohl hinsichtlich der jetzigen Krisensituation als auch bezüglich zukünftiger Krisen und Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich abzuleiten.

D 1.2: Untersuchungsleitende Fragestellungen

<i>Untersuchungsaspekte</i>	<i>Zentrale Fragestellungen</i>
Konzeption (Krisenvorsorge)	<ul style="list-style-type: none"> - Lagen dem Kanton/der DAF zweckmässige rechtliche und konzeptionelle Grundlagen (z.B. Gesetze, Verordnungen, Risikoanalysen, Ablaufpläne, Notlageplanungen) für die Krisenbewältigung vor? - Welche Vorkehrungen wurden zur Vorbereitung auf einen hohen Andrang Schutzsuchender getroffen? - Inwiefern wurden Erkenntnisse aus der Flüchtlingskrise 2015/2016 in der Vorbereitung genutzt? - Wo besteht in der Krisenvorsorge Handlungsbedarf und welche Massnahmen würden zur Verbesserung beitragen?

Untersuchungsaspekte	Zentrale Fragestellungen
Umsetzung (Krisenmanagement)	<ul style="list-style-type: none"> - Erfolgte der Aufbau der Krisenorganisation gemäss den Grundlagen? Sind alle relevanten Akteure einbezogen worden? - Sind die Zuständigkeiten bei der Bewältigung der Krise klar definiert? - Welches waren die zentralen Entscheide im Krisenmanagement? Wurden die Entscheide auf der richtigen Stufe getroffen? - Wie ist die Organisationsstruktur der DAF in der Krise zu beurteilen? Gab es Veränderungen über die Zeit? - Ist die Zusammenarbeit innerhalb der Kantonsverwaltung (inkl. Kantonaler Führungsstab [KFS]), Taskforce Unterbringung und Betreuung (Taskforce Ukraine) und Kerngruppe Ukraine zweckmässig? Wo bestehen Schwierigkeiten? - Ist die Zusammenarbeit der DAF mit anderen Dienststellen der kantonalen Verwaltung im Hinblick auf eine adäquate Umsetzung ihrer Kernaufgaben (Unterbringung und Betreuung) zweckmässig? Wo bestehen Schwierigkeiten? - Ist die Zusammenarbeit der DAF mit den Gemeinden (Umsetzung Zuweisung an die Gemeinden, Ersatzabgaben) und mit dem Bund (insbesondere mit dem Staatssekretariat für Migration SEM) zweckmässig? Wo bestehen Schwierigkeiten? - Ist die Zusammenarbeit der DAF mit weiteren Akteuren (z.B. NGOs, Wirtschaft, Freiwillige, Privatpersonen) zweckmässig? Wo bestehen Schwierigkeiten? - Wie wirkt sich die Krise bzw. das Krisenmanagement auf die Leistungserbringung und die Durchhaltefähigkeit der Mitarbeitenden der DAF aus? Wo bestehen Schwierigkeiten? - Wo besteht im Krisenmanagement bzw. in der innerkantonalen Krisenbewältigung Handlungsbedarf und welche Massnahmen würden zur Verbesserung beitragen? Wurden Verbesserungen bereits eingeleitet?
Output (Leistungserbringung)	<ul style="list-style-type: none"> - In welchem Umfang und welcher Qualität erbringt die DAF Leistungen (Outputs), um in der Krise leistungsfähig zu sein (z.B. Neuanstellungen, Verträge mit Externen, Beratungen, interne Kommunikation/Information, externe Kommunikation/Information)? - In welchem Umfang und in welcher Qualität erbringt die DAF Leistungen für die Schutzsuchenden aus der Ukraine (Unterbringung, Sozialhilfe, Sprachkurse, weitere Unterstützung)? - Wo besteht bezüglich der Leistungserbringung Handlungsbedarf und welche Massnahmen würden zur Verbesserung beitragen?

Die Evaluation basiert auf zwei methodischen Zugängen:

I Dokumentenanalyse

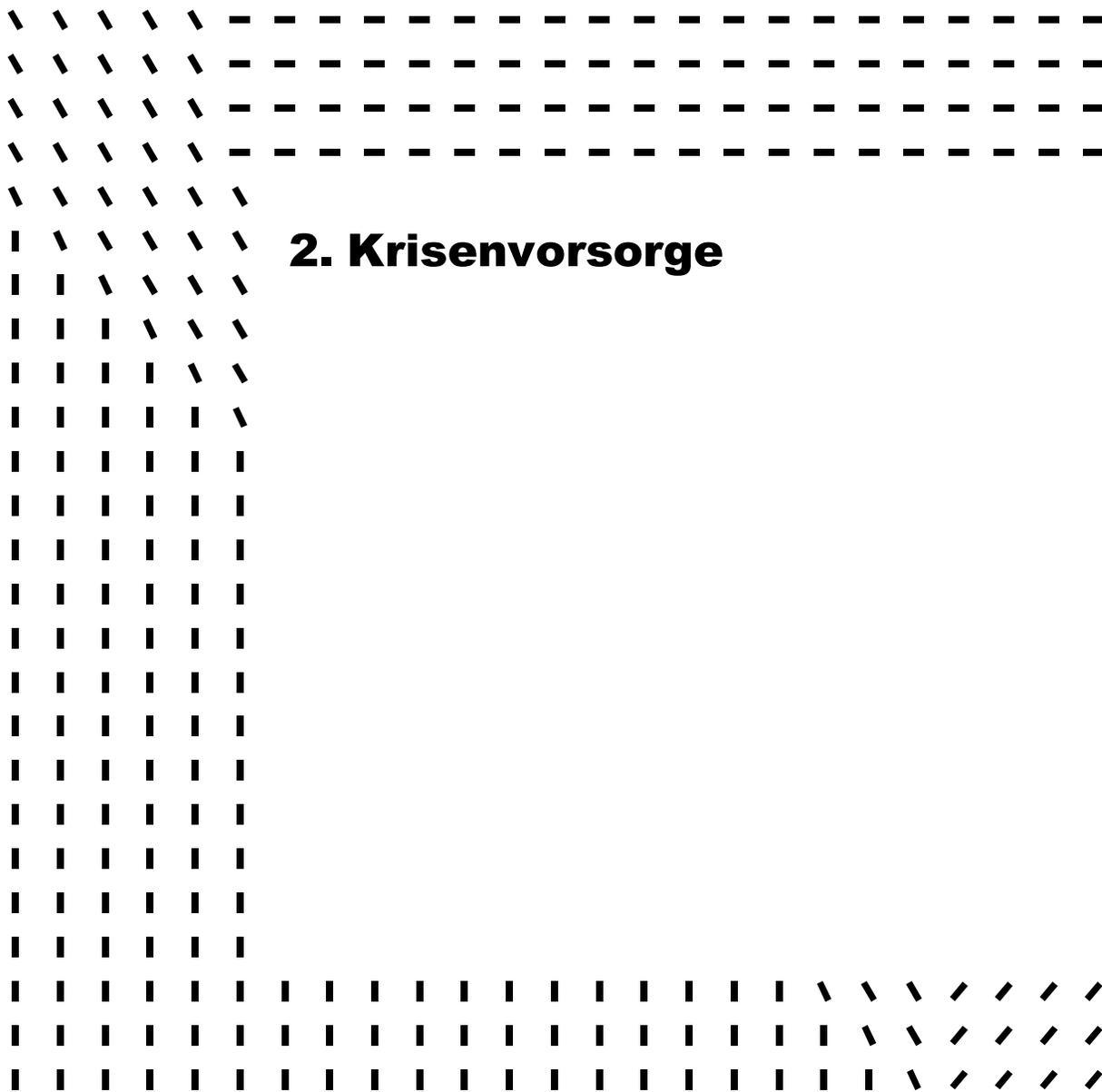
In die Evaluation und Dokumentation einbezogen wurden die relevanten Dokumente und Daten, die uns vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt wurden. Es sind dies rechtliche und konzeptionelle Grundlagen für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Generellen und das Krisenmanagement im Speziellen wie Dokumente zur Umsetzung der Krisenorganisation und zu den erbrachten Leistungen. Für die Analyse nutzten wir die Software MAXQDA. Diese Software ermöglicht eine computergestützte qualitative Textanalyse. Dazu wurde in einem ersten Schritt ein Analyseraster entlang der Fragestellungen erarbeitet und danach die zur Verfügung stehenden Dokumente systematisch ausgewertet. Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse wurden für den Bericht aufbereitet und dienen zudem als Grundlage für die Erarbeitung des Leitfadens für die Interviews.

I Leitfadengestützte Interviews

Insgesamt wurden 32 Personen, die in die Krisenbewältigung involviert waren, bzw. immer noch sind, persönlich oder per Videotelefonie befragt. Ausgehend von der Fragestellung sowie der Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse erarbeiteten wir hierzu einen Interviewleitfaden und passten diesen individuell für die verschiedenen Befragungsgruppen an. Die Interviews dauerten jeweils maximal eineinhalb Stunden, wurden protokolliert

und mittels der Software MAXQDA ausgewertet. Die Auswertungsergebnisse bereiteten wir schliesslich für die Berichterstattung auf. Folgende Akteursgruppen wurden befragt:

- Vertretende GSD (Stab)
- Vertretende DAF (Leitung, Stab, Mitarbeitende der Abteilungen Sozialdienst, Unterbringung, Integration)
- Vertretende Krisenorgane (Kantonaler Führungsstab [KFS], Taskforce Unterbringung und Betreuung [Taskforce Ukraine], Kerngruppe Ukraine VLG–Kanton)
- Vertretende betroffener kantonaler Dienststellen aus allen Departementen
- Vertretende von Gemeinden/VLG
- Vertretende weiterer externer zivilgesellschaftlicher Organisationen



In diesem Kapitel wird die Krisenvorsorge im Hinblick auf die Bewältigung der Ukraine-Krise im Kanton Luzern beschrieben. Es wird aufgezeigt, welche rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen *vor Ausbruch des Kriegs* in der Ukraine bereits bestanden haben und welche weiteren Vorkehrungen bezüglich der Krise vorhanden waren. Schliesslich legen wir dar, wie die befragten Akteure die Krisenvorsorge beurteilen. Zentrale Beschlüsse, die *während der Krise* getroffen wurden, werden im Kapitel zum Krisenmanagement ausgeführt (vgl. Abschnitt 3.1)

2.1 Gesetzliche Grundlagen der Krisenvorsorge

2.1.1 Ebene Bund

Nachfolgend werden die relevanten gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene, die bereits vor Ausbruch des Kriegs in der Ukraine vorlagen, erläutert.

I Schutzstatus S

Der Schutzstatus S ist seit der Totalrevision des Asylgesetzes (AsyIG, SR 142.31) im Jahr 1998 in diesem rechtlich verankert (Art. 4 und Art. 66ff AsyIG). Er wurde als Reaktion auf die Massenflucht aufgrund der Jugoslawienkriege eingeführt, um den Geflüchteten schnell und möglichst unbürokratisch Schutz zu gewähren. Der Schutzstatus S wurde aufgrund des Ukraine-Kriegs per 12. März 2022 erstmals aktiviert. Die Betroffenen erhalten einen Ausweis S. Der Ausweis wird gemäss Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsyIV 1, SR 142.311) mit der Option auf Verlängerung für höchstens ein Jahr ausgestellt (Art. 45 AsyIV 1). Einen vorübergehenden Ausweis B und damit eine vorübergehende Aufenthaltsbewilligung erhalten Schutzbedürftige frühestens nach fünf Jahren (Art. 74 AsyIG). Der Schutzstatus S ist rückkehrorientiert. Bei der Aufnahme von Personen, die dieser Flüchtlingsgruppe zugehören, werden die Flüchtlingeigenschaften nicht individuell überprüft. Der Bundesrat entscheidet, ob eine Gruppe von Personen im Kollektiv als schutzbedürftig gilt. Dadurch erhalten die Geflüchteten rasch ein Aufenthaltsrecht, ohne dass sie ein ordentliches Asylverfahren durchlaufen müssen. Bei den ukrainischen Schutzsuchenden kam ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung (Art. 66 Abs. 1 AsyIG).

Gemäss der Allgemeinverfügung des Bundesrates vom 11. März 2022 gelten die folgenden Personenkategorien als schutzbedürftig:

- Schutzsuchende ukrainische Staatsbürger/-innen und ihre Familienangehörigen (Partner/-innen, minderjährige Kinder und andere enge Verwandte, die zum Zeitpunkt der Flucht ganz oder teilweise unterstützt wurden), die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine wohnhaft waren;
- Schutzsuchende Personen anderer Nationalität und Staatenlose sowie ihre Familienangehörigen, die vor dem 24. Februar 2022 einen internationalen oder nationalen Schutzstatus in der Ukraine hatten;

- Schutzsuchende Personen anderer Nationalität und Staatenlose sowie ihre Familienangehörigen, die mit einer gültigen Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung belegen können, dass sie über eine gültige Aufenthaltsberechtigung in der Ukraine verfügen und nicht in Sicherheit und dauerhaft in ihre Heimatländer zurückkehren können.¹

Der Schutzbedürftigenstatus wurde vom Gesetzgeber als rückkehrorientierter Status konzipiert. Vor diesem Hintergrund sieht er davon ab, Zahlungen für Integrationsleistungen an die Kantone zu leisten. Der Bundesrat beschloss jedoch im Frühling 2022, den Kantonen einen finanziellen Beitrag von 3'000 Franken pro Person und Jahr, insbesondere für den Spracherwerb der Schutzsuchenden, zukommen zu lassen (vgl. Ausführungen unter Abschnitt 3.1.1).

I Kantonszuweisung

Im Rahmen des Asylverfahrens verteilt das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Asyl- und Schutzsuchenden möglichst gleichmässig auf die Kantone. Der Verteilschlüssel ist in Art. 21 AsylV 1 definiert. Bei der Zuweisung werden die Interessen der Kantone und der Asylsuchenden mitberücksichtigt. Gemäss ständigem Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen ist der Kanton Luzern verpflichtet, 4,8 Prozent aller neu in der Schweiz ankommenden Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich aufzunehmen. Diese können gemäss Art. 24 Abs. 6 AsyIG auch vor Ablauf der Höchstdauer des Aufenthalts in den Bundesasylzentren (BAZ) an die Kantone zugewiesen werden. Auf diese Massnahme kann der Bund insbesondere bei einer schnellen und erheblichen Zunahme der Asylgesuchzahlen zurückgreifen. Laut der von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeiteten Notfallplanung, kann das SEM ab einer Grössenordnung von 2'500 Asylgesuchen pro Monat nicht mehr in ordentlichen Abläufen operieren.

I Globalpauschale

Die Kantone erhalten vom Bund während der Dauer der vorübergehenden Schutzgewährung bis zu deren Erlöschen oder Aufhebung für die ihnen entstehenden Sozialhilfekosten Subventionen in Form von Globalpauschalen (vgl. Art. 88 Abs. 2 AsylG). Der Bund vergütet diese Pauschalen ab Beginn des Monats, der dem Entscheid über die Asylgewährung, über die Aufnahme als vorläufig aufgenommenen Flüchtling oder über die Anerkennung als staatenlose Person folgt, bis und mit dem Ende des Monats, in dem ein Flüchtling eine Niederlassungsbewilligung erhält oder nach Art. 42 Abs. 3 und 4 oder Art. 43 Abs. 5 und 6 AIG ein Anspruch darauf besteht, längstens aber fünf Jahre seit dem Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuchs, das zur Asylgewährung geführt hat (vgl. Art. 24 Abs. 1 AsylV 2).

Die Höhe dieser Globalpauschale entspricht für Personen mit Schutzstatus S derjenigen, die auch für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen ausgerichtet wird. Sie setzt sich gemäss Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2, SR 142.312) zusammen aus einem Anteil für Mietkosten, einem Anteil für Sozialhilfe- und Betreuungskosten und einem Anteil für Krankenversicherungsprämien, Selbstbehalte und Franchisen (Art. 22 Abs. 2 AsylV 2).

2.1.2 Ebene Kanton

Analog zur Bundesebene werden in diesem Abschnitt die im Hinblick auf die Bewältigung der Ukraine-Krise im Kanton Luzern relevanten gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler

¹ Staatssekretariat für Migration (SEM) (o.D.): Faktenblatt «Schutzstatus S».

Ebene erläutert. Es handelt sich dabei wiederum um Grundlagen, die vor Ausbruch des Ukraine-Kriegs vorlagen und auf die sich der Kanton während der Krise stützen konnte.

I Notlage

Die Notlage ist im Gesetz über den Bevölkerungsschutz (BSG, SRL Nr. 370) definiert. Für die Bewältigung von Notlagen ist der Regierungsrat zuständig (§ 3 Abs. 1 BSG); Flüchtlingsströme sind explizit als solche Situationen unter kantonaler Führung im Gesetz genannt (§ 3 Abs. 2 BSG). Der Regierungsrat bestimmt einen Kantonalen Führungsstab (KFS), der ihm bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zur Verfügung steht (§ 6 BSG). Für die fachliche Führung bei Flüchtlingsströmen ist das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) zuständig (§ 2 Abs. 1 b Verordnung über den Bevölkerungsschutz, SRL Nr. 371). Zusammen mit dem KFS vereinbaren das GSD, zu welchem Zeitpunkt die Zuständigkeit an den KFS übergeht (§ 2 Abs. 3 Verordnung über den Bevölkerungsschutz).

I Persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe

Die DAF ist zuständig für die Unterbringung, Betreuung und Integration von Menschen, die aus ihrer Heimat geflüchtet sind und die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben. Der Kanton gewährt Asylsuchenden, in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen und Schutzbedürftigen persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe, soweit nicht der Bund zuständig ist.

- Die *persönliche* Sozialhilfe bei Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung zielt darauf ab, die Selbstständigkeit zu fördern und die Rückkehrfähigkeit in das Heimatland zu erhalten (§ 6 Abs. 1 Kantonale Asylverordnung, SRL Nr. 892b). Sie umfasst die persönliche Information, Beratung und Betreuung sowie Hilfeleistungen bei der Arbeitsvermittlung oder in Bezug auf Beschäftigungsprogramme, die gemeinnützig sind oder innerhalb der Asylstruktur angeboten werden (§ 6 Abs. 1 Kantonale Asylverordnung). Ziel der persönlichen Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Personen ist es, die Selbstständigkeit sowie die sprachliche, soziale und berufliche Integration zu fördern. Sie richtet sich nach den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes vom 16. März 2015 (§ 6 Abs. 2 Kantonale Asylverordnung).
- Zur *wirtschaftlichen* Sozialhilfe gehört insbesondere die Unterbringung in Unterkünften. Der Kanton kann die Erfüllung dieser Aufgabe ganz oder teilweise Dritten oder, wenn die Umstände dies erfordern, den Einwohnergemeinden übertragen (§§ 53 und 54 Sozialhilfegesetz (SHG, SRL Nr. 892). Die wirtschaftliche Sozialhilfe umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnkosten, Versicherungen medizinische Grundversorgung, Transportkosten für die Teilnahme an Beratungsgesprächen, Motivationszulage im Falle einer Teilnahme an einem (gemeinnütigen) Beschäftigungsprogramm sowie weitere situationsbedingte Leistungen (§ 7ff, Kantonale Asylverordnung).

I Zuweisung an die Gemeinden

Die Zuweisung an die Gemeinden sowie die Festlegung des Verteilschlüssels werden in den in §§ 24 ff. der Kantonalen Asylverordnung geregelt. Die Zuweisung an die Gemeinden tritt gemäss § 24 in Kraft, wenn die dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen sowie die im Kanton lebenden vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge in den bestehenden Unterkünften nicht mehr untergebracht werden können. In diesem Fall kann die zuständige Dienststelle den Einwohnergemeinden solche Personen nach dem Verteilschlüssel gemäss § 25 der Kantonalen Asylverordnung zuweisen. Die Einwohnergemeinden sind dann verpflichtet, für die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden,

Schutzbedürftigen, vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge Unterkünfte bereitzustellen (§ 24 Abs. 3). Der Aufnahmetermine ist der Einwohnergemeinde mindestens zehn Wochen vor der Zuweisung mitzuteilen (§ 24 Abs. 2).

Die Anzahl der Asylsuchenden, Schutzbedürftigen, vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge, zu deren Aufnahme die Gemeinden verpflichtet werden können, ergibt sich gemäss § 25 Abs. 1 der Kantonalen Asylverordnung aus deren Einwohnerzahl multipliziert mit dem vom Regierungsrat festgelegten Verteilschlüssel. Dabei werden die Zahl der dort lebenden Ausländer/-innen berücksichtigt und die bereits untergebrachten Asylsuchenden, Schutzbedürftigen, vorläufig aufgenommenen Personen sowie Flüchtlinge angerechnet. Gemäss § 25 Abs. 2 legt der Regierungsrat den Verteilschlüssel periodisch aufgrund der vom SEM prognostizierten Zahl der neu einreisenden Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung fest. Dieser errechnet sich aus der Gesamtzahl der Asylsuchenden, Schutzbedürftigen, vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge, die in der kommenden Periode voraussichtlich im Kanton unterzubringen sind, dividiert durch die Einwohnerzahl des Kantons gemäss der kantonalen Bevölkerungsstatistik.

Die Ersatzabgabe für Einwohnergemeinden, die ihrer Aufnahmepflicht nicht oder nur teilweise nachkommen, betrug bis am 31. Dezember 2022 pro Tag und nicht aufgenommene Person (ehemaliger § 29 Abs. 1 Kantonale Asylverordnung):

- a. für die ersten beiden Monate Fr. 10.–
- b. ab dem dritten bis zum vierten Monat Fr. 20.–
- c. ab dem fünften bis zum sechsten Monat Fr. 30.–
- d. ab dem siebten Monat Fr. 40.–²

Gemäss § 29 Abs. 2 der Kantonalen Asylverordnung werden die Einnahmen aus der Ersatzabgabe an die Einwohnergemeinden verteilt, in denen mehr Asylsuchende, Schutzbedürftige, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge leben, als nach dem Verteilschlüssel gemäss § 25 Abs. 1 und 2 vorgeschrieben ist, oder die mit dem Gesundheits- und Sozialdepartement eine Vereinbarung gemäss § 26 abgeschlossen haben. Die Verteilung der Einnahmen aus der Ersatzabgabe erfolgt im Verhältnis zu der Anzahl der dort lebenden Asylsuchenden, Schutzbedürftigen, vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge.

Die DAF stellt der abgabepflichtigen Einwohnergemeinde die zu leistenden Ersatzabgaben quartalsweise in Rechnung (§ 29 Abs. 3 Kantonale Asylverordnung). Die Rechnung zu den Ersatzabgaben kann von den Gemeinden angefochten werden. Sind Gemeinden mit der Rechnungsstellung nicht einverstanden, können sie diese unter Angabe der Gründe innert 30 Tagen schriftlich an die DAF zurückweisen. Diese prüft dann die Einwände. Sind diese berechtigt, nimmt die DAF eine Korrektur der Rechnung vor. Erachtet sie die

² Am 10. November 2022 forderte der VLG den Regierungsrat schriftlich auf, den Betrag zur Ersatzabgabe für Einwohnergemeinden pro Tag und nicht aufgenommene Person neu auf einheitlich 15 Franken festzusetzen. Im Auftrag des Regierungsrats führte das GSD bei den Luzerner Gemeinden und den politischen Parteien eine Kurzvernehmlassung zu diesem Vorschlag des VLG durch. Diese Änderung der Kantonalen Asylverordnung wurde im Rahmen der Kurzvernehmlassung von den Luzerner Gemeinden grossmehrheitlich begrüsst. Der Regierungsrat setzte in der Folge die Ersatzabgabe für Gemeinden, die ihre Aufnahmepflicht von Personen aus dem Asylbereich nicht oder nur teilweise erfüllen, rückwirkend auf den 1. Januar 2023 auf einheitlich 15 Franken pro Tag und nicht aufgenommene Person fest.

Einwände als nicht berechtigt und hält an der Rechnung fest, steht es den Gemeinden frei, beim GSD einen anfechtbaren Entscheid anzufordern.³

I Finanzielle Kompetenzen für die kantonalen Dienststellen

Die Aufwendungen der involvierten Dienststellen, die im Zusammenhang mit der Betreuung und Unterbringung von ukrainischen Schutzsuchenden und dem Aufbau von Bildungsangeboten wie auch ab November 2022 im ordentlichen Asylbereich anfielen, wurden vom Regierungsrat (im Zusammenhang mit der Erklärung der Notlage) durch Regierungsratsbeschlüsse als gebundene Ausgaben gemäss § 26 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG, SRL Nr. 600) definiert (vgl. Abschnitt 3.1.2). Als gebunden gilt eine Ausgabe, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben ist, oder wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Die Ausgabenkompetenzen der Departemente und Dienststellen ist in § 32 der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLV, SRL Nr. 600a) geregelt.

2.1.3 Beurteilung der rechtlichen Grundlagen zur Krisenvorsorge aus Sicht der Befragten

Die Einschätzung der rechtlichen Grundlagen zur Krisenvorsorge durch die befragten Akteure lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- *Rechtliche Grundlagen für Notaufnahme:* Positiv erwähnt wurde insbesondere aus Sicht des KFS, dass die notwendigen Grundlagen hinsichtlich des Auf- und Ausbaus einer Erstaufnahmeinfrastruktur, der Erstgesundheitsversorgung und der Zuweisung an die Gemeinden vor Beginn der Krise vorhanden waren.
- *Schutzstatus S und daraus resultierende Konsequenzen ungenügend vorbereitet:* Viele Befragte äusserten Kritik an der fehlenden Vorbereitung auf den Schutzstatus S. Bemängelt wurde, dass der Schutzstatus viele Fragen aufgeworfen hat, die bereits vor Ausbruch der Krise hätten geklärt werden können respektive müssen. Die Kritik richtet sich dabei nicht nur an den Kanton, sondern auch an den Bund. Einige Befragte sehen die Herausforderung weniger beim Status S, sondern an der noch nie da gewesenen Zusammensetzung und Herkunft der Flüchtlingsgruppe. Dass Menschen aus Europa mit ihren Autos und Haustieren flüchten und nach kürzester Zeit in der Schweiz ankommen, sei in der Krisenvorsorge nicht berücksichtigt worden. Niemand sei auf ein solches Szenario vorbereitet gewesen.
- *Gemeindezuweisung ungenügend vorbereitet:* Bezüglich Gemeindezuweisung gibt es gemäss Interviewaussagen in der Kantonalen Asylverordnung Unklarheiten respektive verschiedene Auslegungsmöglichkeiten. Während der Krise solche rechtlichen Anpassungen vorzunehmen, sei immer schwierig. Eine Auseinandersetzung mit den gesetzlichen Vorgaben sowie deren Präzisierungen hätte demnach bereits vor der Krise stattfinden müssen.
- *Rechtliche Grundlagen überprüfen und anpassen:* Verschiedentlich wurde als wichtig erachtet, dass die gesetzlichen Grundlagen (Kantonale Asylverordnung und Sozialhilfegesetz) genau geprüft und bei Bedarf aufgrund der gemachten Erfahrungen angepasst werden.

2.2 Konzeptionelle Grundlagen und Vorkehrungen vor Ausbruch der Krise

2.2.1 Ebene Bund

Der Bund beschloss im November 2012 das Notfallkonzept Asyl. Das Konzept umfasst einen umfangreichen Massnahmenkatalog und zeigt die rechtlichen Rahmenbedingungen

³ Vgl. Medienmitteilung «Zwischenbilanz Gemeindezuweisung: Kanton stellt erstmals Ersatzabgaben in Rechnung» vom 16. Januar 2023.

und Zuständigkeiten in Ausnahmesituationen auf. Das Planungsinstrument unterscheidet zwischen drei verschiedenen Lagen: Normalfall, besondere Lage und ausserordentliche Lage/Notlage.

Nebst dem Notfallkonzept wurde eine Notfallplanung erstellt, die auf den Erkenntnissen der Flüchtlingskrise 2015/2016 beruht. Die Planung wurde in Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden erstellt. Sie umfasst die folgenden Szenarien:

- 10'000 Asylgesuche innerhalb von 30 Tagen;
- je 10'000 Asylgesuche während drei aufeinanderfolgenden Monaten;
- 30'000 Grenzüberschreitungen innert weniger Tage;
- sehr hoher Transitmigrationsdruck.

2.2.2 Ebene Kanton

Auf kantonaler Ebene wird unter der Leitung des KFS eine Gefahren- und Risikoanalyse durchgeführt, welche die Grundlage des kantonalen Krisenmanagements darstellt. Der Umsetzungsstand der Massnahmen zur Defizitbereinigung sowie neue Massnahmen werden jährlich erfasst. Alle vier Jahre, jeweils zur Aktualisierung der strategischen Grundlagen, ist der Regierung ein Bericht zum Stand der Massnahmenumsetzung vorzulegen. Laut Schlussbericht Gefährdungs- und Risikoanalyse des Kantons Luzern Phase 1 gemäss KATAPLAN aus dem Jahr 2019 stellt der Andrang Schutzsuchender das zweitgrösste Risiko bei den gesellschaftlich bedingten Gefährdungen dar. Massgebend für die geschätzten Schäden sind die finanziellen Auslagen für die lange Unterbringung und Versorgung einer grossen Personenzahl mit Nahrungsmitteln und beispielsweise medizinischen Leistungen. Basierend auf der Gefährdungsanalyse werden im Schlussbericht eine Reihe von Massnahmen formuliert.

Vor der Krise lag der DAF das Dokument «PROFECTO – Detailkonzept „WELLE“ vor. Das Dokument wurde gestützt auf die gemeinsame Notfallplanung von Bund und Kantonen am 20. Februar 2016 erstellt. Das Dokument skizziert verschiedene Szenarien bei einem kontinuierlichen Anstieg von Asyl- und Schutzsuchenden. Das Grobkonzept definiert die ausserordentliche Lage und zeigt die unterschiedlichen Unterbringungsmöglichkeiten auf. Die letzte Überarbeitung fand am 30. März 2016 statt. Im Jahr 2021 wurde mit einer Neufassung des Dokuments unter dem Namen Notlageplanung begonnen. Der erste Entwurf der Aktualisierung befand sich beim Ausbruch der Ukraine-Krise in Ausarbeitung.

Weiter existiert seit 2018 das aktuelle Leitbild Asyl des GSD sowie seit 2019 das DAF-Leitbild. Diese setzen die Grundsätze, nach welchen das Departement respektive die Dienststelle arbeitet. Auch ein Kriterienkatalog mit Anforderungen an Wohnraum existierte bereits vor Beginn der Ukraine-Krise. Die Anforderungen sind in einem am 2. Mai 2022 erstellten Dokument beschrieben. Basierend auf den Entwicklungen in der Krise wurden die Anforderungen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden/VLG überarbeitet und am 30. September 2022 neu publiziert (vgl. Abschnitt 3.1.2). Nebst den bereits erwähnten Dokumenten liegt der DAF in der Version vom 8. Oktober 2019 der Verhaltenskodex für Mitarbeitende der DAF vor. Dabei handelt es sich um ein Grundlegendokument, das die wichtigsten Grundsätze für die Zusammenarbeit in der Dienststelle aber auch mit den Klienten/-innen umfasst. Jede/-r Mitarbeitende der DAF verpflichtet sich zur Einhaltung dieses Kodex. Nebst diesen Grundlagen existierten bereits vor der Krise Unterlagen für Zentren sowie für die Organisation des Teams Sicherheit & Prävention sowie ein Sicherheitskonzept der DAF. Als weitere Grundlagen für die Mitarbeitenden der DAF gibt es drei Weisungen zum Thema Datenschutz, ein externes Reklamations-Management und ein Kommunikationskonzept für Ereignisfälle.

2.2.3 Vorkehrungen zur Vorbereitung vor Ausbruch der Krise

Im Jahr 2019 haben Mitarbeitende der DAF einen Führungsstabskurs beim Zivilschutz besucht. Weniger im Sinne einer «Vorkehrung», aber als wichtige Vorbereitungsgrundlage, kann das grosse Erfahrungswissen einzelner Führungspersonen aus der Flüchtlingskrise 2015/2016 sowie aus der Covid-19-Pandemie 2020/2021 genannt werden. Die DAF-Leitung sowie weitere zentrale Führungspersonen der DAF waren bereits 2015/2016 intensiv mit Fragen und Herausforderungen rund um Flüchtlingsströme konfrontiert.

2.2.4 Beurteilung der konzeptionellen Grundlagen und Vorkehrungen vor Ausbruch der Krise aus Sicht der Befragten

Insgesamt überwog in den Interviews eine kritische Haltung gegenüber der Krisenvorsorge. In der Tendenz übten zunehmend jene Befragte Kritik, die stark operativ in die Bewältigung der Krise eingebunden waren respektive dies noch immer sind (DAF-intern wie auch Mitarbeitende weiterer kantonalen Dienststellen und von Gemeinden), während auf der Ebene Führung (KFS, DAF) die bestehenden Grundlagen der Krisenvorsorge positiver beurteilt wurden. Verschiedentlich wurde in den Interviews aber auch die Einschätzung geäußert, dass man sich auf eine Krise, wie die vorliegende Ukraine-Krise, nur bedingt vorbereiten kann und jede Krise wiederum anders gelagert ist.

Positiv hervorgehoben wurden folgende konzeptionellen Grundlagen der Krisenvorsorge:

- *Konzeptionelle Grundlagen für Notaufnahme:* Neben den unter Abschnitt 2.1.3 aufgeführten rechtlichen Grundlagen zur Notaufnahme, fanden in den Interviews auch die DAF-intern im Bereich der kollektiven Unterbringung vorhandenen Betriebs-, Sicherheits- und Betreuungskonzepte positive Erwähnung.
- *Erfahrungswissen und -werte:* Mehrfach explizit erwähnt wurde das grosse Wissen aus der Flüchtlingskrise 2015/2016 und der Covid-19-Pandemie, das im Hinblick auf die Bewältigung der anfallenden Aufgaben als sehr nützlich erachtet wurde. Die Erfahrungen und das Wissen in den Köpfen hätten von Beginn an bewirkt, dass insbesondere seitens der DAF-Leitung ein Bewusstsein für die Herausforderungen in den verschiedenen Aufgabenfeldern vorhanden war.
- *Gut funktionierende Regelstrukturen:* Weiter wurde betont, dass die beste Vorbereitung auf eine Krise eine gut funktionierende Regelstruktur, ausgestattet mit gutem, belastbarem und flexiblem Personal sei. Dies trifft nach Ansicht mehrerer befragter DAF-Mitarbeitender auf die DAF sowie auch auf die weiteren involvierten Dienststellen zu. Man sei in den Geschäftsfeldern gut aufgestellt gewesen und jeder habe gewusst, was zu tun sei. Diese Voraussetzung habe es erlaubt, viel Verantwortung pragmatisch nach unten zu delegieren. Es sei allgemein ein grosses Vertrauen in die Mitarbeitenden vorhanden.
- *Führungsausbildung:* Positiv hervorgehoben wurde von den Vertretenden der DAF auch die Stabsausbildung aus dem Jahr 2019. Zusammen mit dem KFS habe man damals diskutiert, wer sich im Krisenfall zusammensetzen sollte, welche Instrumente es brauche und wie die Auftragserteilung zu erfolgen habe. Dies wurde als nützliche Vorbereitung eingeschätzt.

Eine wesentliche Kritik, die in den Interviews geäußert wurde, betrifft fehlende oder nicht aktualisierte strategische und operative Grundlagen bei Ausbruch der Krise:

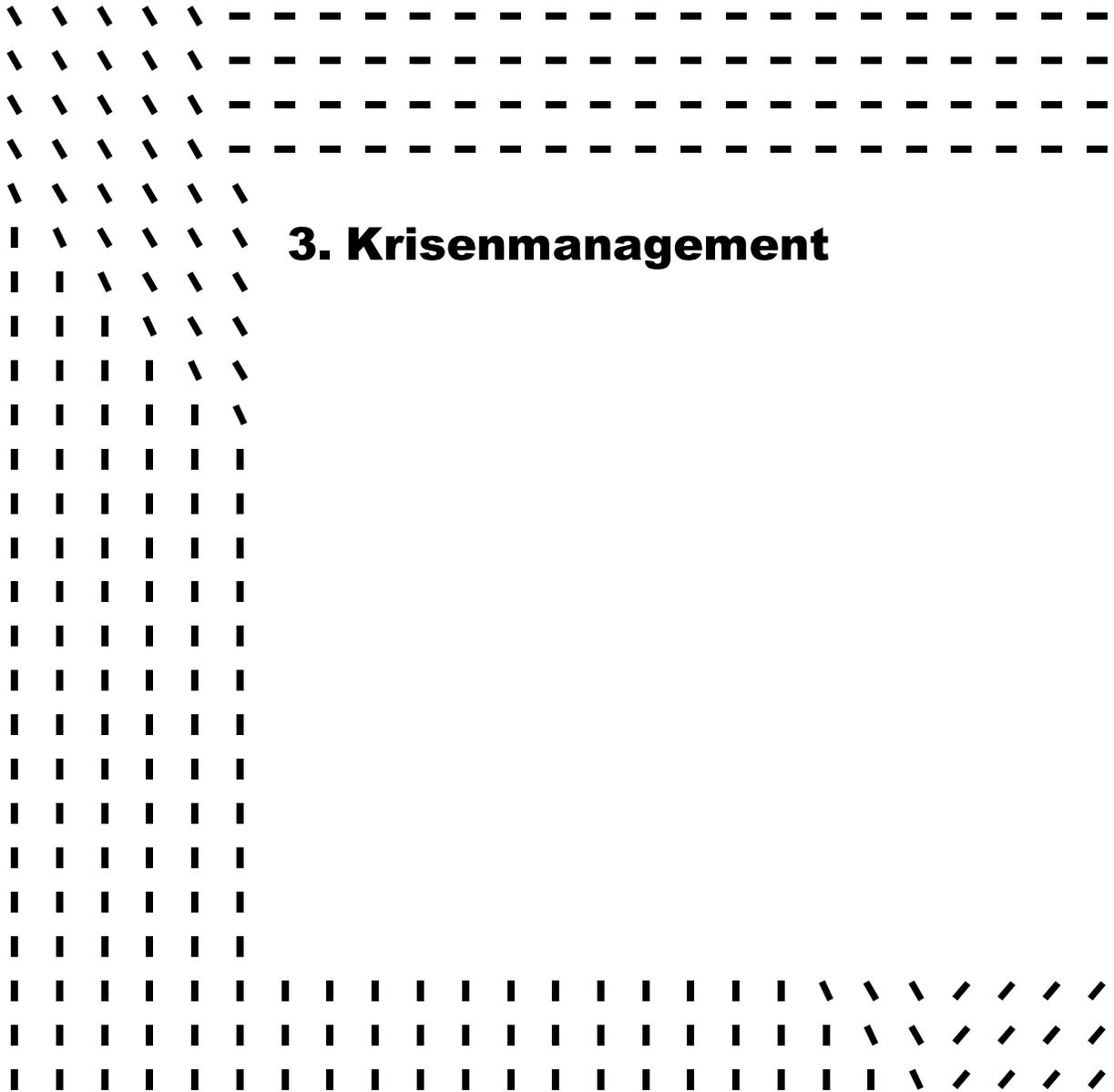
- *Strategische Ebene:* Einige der Befragten vermissten grundlegende konzeptionelle, *strategische* Überlegungen, wie der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden einen Anstieg des Flüchtlingsstroms bewältigen kann. Die DAF hätte den Auftrag gehabt, in der Folge der Krise 2015/2016 eine Notlageplanung vorzunehmen

respektive die bestehende Grundlage zu aktualisieren. Aufgrund anderer Prioritäten sei man dieser Pendeuz bis heute nicht nachgekommen.

- *Operative Ebene:* Weiter kritisierten mehrere Befragte, dass wichtige Dokumente für operative Abläufe entweder nicht zentral abgelegt und zugänglich oder gar nicht vorhanden waren. Viele Dokumente wie zum Beispiel Prozessabläufe, Formulare, Richtlinien, Merkblätter usw. mussten gemäss den Interviewpersonen zu Beginn ad hoc erstellt oder grundlegend angepasst werden. Dies trifft nicht nur auf die DAF, sondern auch auf andere kantonale Dienststellen zu, die bei der Krisenbewältigung eine wichtige Schnittstellenfunktion einnahmen (z.B. Dienststelle Personal [DPE]) und auch auf die Prozessabläufe in der interdepartementalen Zusammenarbeit. Beispielsweise wurde erwähnt, dass der Personalrekrutierungsprozess für einen Krisenmodus angepasst werden müsste. Die Aussagen aus den Interviews lassen zudem darauf schliessen, dass auch die Gemeinden ungenügend auf die Krise vorbereitet waren.

Schliesslich wiesen die Befragten auch auf Optimierungsmöglichkeiten hin:

- *Dokumentation:* Viele Befragte erachten eine fundierte Dokumentation der Krise als sehr wichtig. Man verfüge nun über einen grossen Erfahrungszuwachs, den es möglichst nutzbringend zu verschriftlichen gelte, damit insbesondere auch Personen, die nicht dabei gewesen seien, bei der nächsten Krise wüssten, was zu tun ist. Im Notfallkonzept der DAF respektive des Kantons müssen gemäss den Interviewpersonen neben der Verfügbarkeit von Plätzen auch Zuständigkeiten, Aufgaben der Abteilungen und Schnittstellen klar geregelt sein und regelmässig aktualisiert werden. Weiter wurde seitens der DAF auf den Bedarf an IT-Tools zur Überwachung der täglichen Zuweisungen sowie der Kapazitätsplanung hingewiesen. Seitens der IMMO wurde in diesem Zusammenhang der Bedarf eines direkten Reportings / Lageupdates der DAF zuhanden von kantonalen Dienststellen mit wichtigen Schnittstellenfunktion erwähnt, welches Auskunft über Kennzahlen, den Platzbedarf sowie die Auslastung vorhandener Plätze liefert.
- *Ressourcenplanung:* Gemäss den Befragten ist die Entwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich sehr volatil und weitestgehend unvorhersehbar. In kurzer Zeit müssen Ressourcen hochgefahren und wieder abgebaut werden. Die Befragten erachten in diesem Zusammenhang ein «Denken in Szenarien» als notwendig. Es sind dies vorausschauende, konzeptionelle Überlegungen, wie man je nach Lage besser mit diesen Schwankungen umgehen kann. Vereinzelt genannte Instrumente sind flexible Stellenpläne sowie die Schaffung von personellen Ressourcenpools.



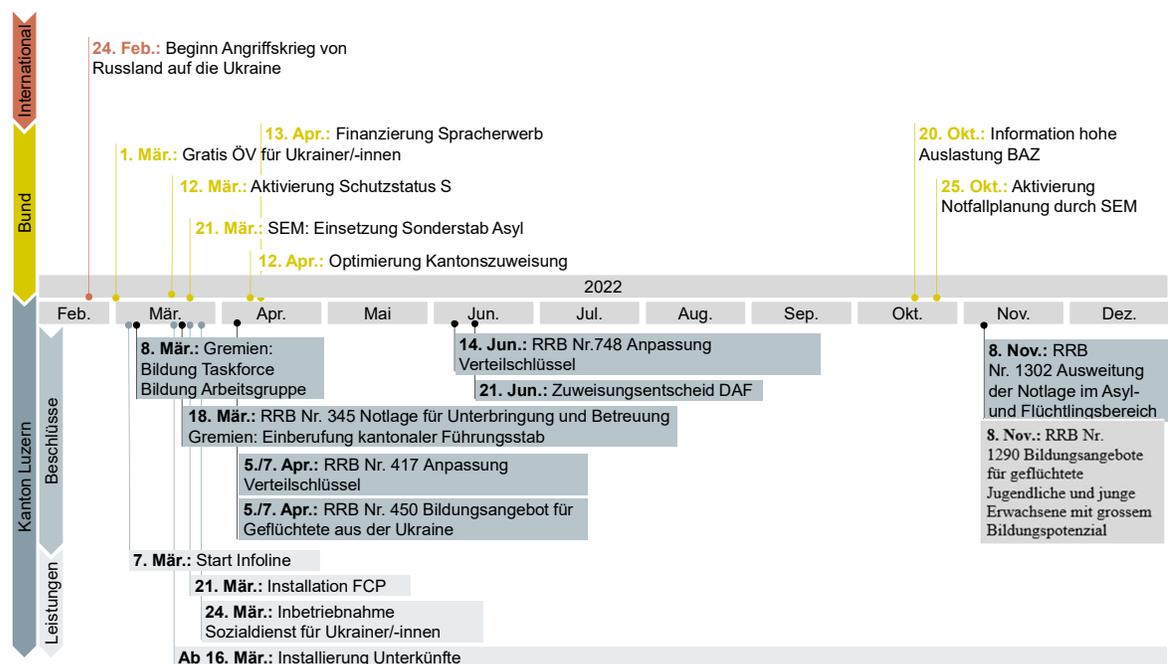
3. Krisenmanagement

In diesem Kapitel wird das Krisenmanagement des Kantons Luzern zur Bewältigung der Ukraine-Krise beschrieben. Es wird aufgezeigt, welche zentralen Beschlüsse zwischen Februar 2022 und Dezember 2022 gefällt wurden, wie die Krisenorganisation ausgestaltet war und wie die Kommunikation ablief. Abschliessend wird wiederum dargelegt, wie die befragten Akteure das Krisenmanagement beurteilen.

3.1 Zentrale Beschlüsse

Im folgenden Abschnitt zeigen wir die wichtigsten Ereignisse, Beschlüsse und Massnahmen auf, die den Verlauf der Ukraine-Krise im Kanton Luzern beeinflusst haben. Einen Überblick bietet einleitend die folgende Darstellung, in der die zentralen Ereignisse chronologisch geordnet dargestellt sind:

3.1: Zeitstrahl der wichtigsten Ereignisse, Massnahmen und Beschlüsse



Quelle: Darstellung Interface.

3.1.1 Ebene Bund

| Aktivierung Schutzstatus S

Am 11. März 2022 entschied der Bundesrat nach vorgängiger Konsultation bei Kantonen, Hilfswerken und Nichtregierungsorganisationen (NGO) sowie bei dem Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen den Schutzstatus S für die Schutzsuchenden

aus der Ukraine per 12. März 2022 einzuführen, um diesen schnell und möglichst unbürokratisch, Schutz zu gewähren (vgl. Abschnitt 2.1.1). Der Status S ermöglicht es den Schutzbedürftigen auch Familienangehörige nachzuziehen. Er entspricht weitgehend jener Lösung, welche die EU-Mitgliedstaaten zuvor beschlossen haben.⁴

Gleichzeitig hatte der Bundesrat auf Verordnungsebene in einzelnen Punkten Anpassungen an dem im Asylgesetz definierten Schutzstatus S beschlossen. So wurde gemäss Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) die Wartefrist von drei Monaten für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aufgehoben (vgl. Art. 53 VZAE). Der Bundesrat erlaubt auch die selbstständige Erwerbstätigkeit. Zudem dürfen Personen mit dem Schutzstatus S bewilligungsfrei reisen.

Eine nachhaltige Stabilisierung der Lage in der Ukraine ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Der Schutzstatus S für Schutzsuchende aus der Ukraine wird deshalb nicht vor dem 4. März 2024 aufgehoben, sofern sich die Lage in der Ukraine bis dahin nicht grundlegend ändert. Das hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 9. November 2022 entschieden. Die Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S wurden um ein Jahr verlängert.

I Einsetzung Sonderstab Asyl durch SEM

Am 21. März 2022 setzte die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justizdepartements, Bundesrätin Karin Keller-Sutter den Sonderstab Asyl (SONAS) ein. Beim SONAS handelt es sich um das politisch-strategische Führungsorgan des Bundes zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen im Bereich Asyl und Zuwanderung. Mit dem Einsetzen des SONAS ist seit dem 21. März 2022 die besondere Lage auf Bundesstufe gegeben.⁵ Nebst den relevanten Bundesstellen sind gemäss der Stabsordnung SONAS (aktualisiert am 18. März 2022) auch die Kantone miteinbezogen (Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten [KKPKS], Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD], Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren [SODK], Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr [RKMZF], Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz [KVMBZ] sowie Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden [VKM]).

I Optimierung Kantonszuweisung

Der SONAS verabschiedete am 12. April 2022 eine Reihe von Massnahmen, um die Zuweisung von geflüchteten Personen zu verbessern und die bevölkerungsproportionale Kantonszuweisung wieder in Kraft zu setzen. Da viele der Geflüchteten bereits vor der Registrierung privat untergebracht waren, gab es Kantone mit überdurchschnittlich vielen Geflüchteten aus der Ukraine. Gleichzeitig haben andere Kantone weniger Personen aufgenommen als gemäss dem Verteilschlüssel vorgesehen.

I Finanzierung Spracherwerb

Damit die Betroffenen rasch eine Arbeit aufnehmen und am sozialen Leben teilnehmen können, will der Bund insbesondere den Spracherwerb fördern. Deshalb hat der Bundesrat am 13. April 2022 entschieden, das Programm Unterstützungsmassnahmen für Personen mit einem Schutzstatus S einzusetzen.⁶ Das Programm setzt den Schwerpunkt auf den Erwerb von Sprachkenntnissen, den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Unterstützung von Familien und Kindern. Das SEM unterstützt die Kantone mit einem finanziellen Beitrag

⁴ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 11. März 2022.

⁵ Vgl. Medienmitteilung SEM vom 21. März 2022.

⁶ Vgl. Medienmitteilung SEM vom 13. April 2022.

von 750 Franken pro Person mit Schutzstatus S pro Quartal (dies ergibt pro Jahr 3'000 Franken pro Person). Nach der Zuweisung dieser Personen in einen Kanton sind die Umsetzung des Programms S und die Unterstützungsmassnahmen grundsätzlich Sache der Kantone. Diese verfügen heute über entsprechende Strukturen und Massnahmen im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Finanziert wird die Umsetzung des Programms S durch finanzielle Beiträge aus dem Integrationsförderkredit gestützt auf Art. 58 Abs. 3 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20). Diese spezifische finanzielle Unterstützung war in einem ersten Schritt auf ein Jahr befristet.⁷ Im November 2022 wurde sie um ein weiteres Jahr verlängert.

I Aktivierung Notfallplanung durch SEM

Im Sommer und Herbst 2022 stieg die Anzahl Personen im ordentlichen Asylbereich stark an. Für das Jahr 2022 ging das SEM ursprünglich von rund 18'000 Asylgesuchen aus. Mit Datum vom 1. September 2022 informierte das SEM über die Anpassung der Prognose auf 19'500 Asylgesuche. Aufgrund der weiteren Entwicklung wurde diese Prognose im Oktober 2022 erneut angepasst.⁸ Das SEM informierte am 20. Oktober 2022 über die Lage in den Bundesasylzentren (BAZ) sowie die Möglichkeit, dass die Notfallplanung aktiviert wird. Die Kantone wurden auf Art. 24 Abs. 6 des Asylgesetzes hingewiesen, gemäss welchem Zuweisungen an die Kantone auch vor Ablauf der Höchstdauer des Aufenthalts in den BAZ möglich sind. Fünf Tage später informierte das SEM am 25. Oktober 2022 darüber, dass seine bisherigen Massnahmen zur Bewältigung der vielen eingehenden Gesuche nicht ausreichen, um alle Personen gleich lange in den BAZ zu behalten.⁹ Entsprechend musste das SEM in der Kalenderwoche 43 von der Möglichkeit der frühzeitigen Austritte aus den BAZ in die Kantone Gebrauch machen und aktivierte hierzu die Notfallplanung.

3.1.2 Ebene Kanton

Im Verlauf der Ukraine-Krise verabschiedete der Regierungsrat des Kantons Luzern eine Reihe von Beschlüssen (RRB), um auf die Entwicklungen im Flüchtlingsbereich reagieren zu können:

I RRB Nr. 345: Notlage für die Unterbringung und Betreuung der zu erwartenden Flüchtenden aus der Ukraine (18. März 2022)

Mit Beschluss vom 18. März 2022 erklärte der Regierungsrat die Situation betreffend Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten aus der Ukraine als Notlage im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz. Ziel der Erklärung der Notlage war es, angesichts des raschen Zustroms von geflüchteten Personen schnelle Entscheidungen und den raschen Zugriff auf die nötigen Finanzressourcen zu ermöglichen. In der Folge galten die Ausgaben zur Bewältigung der Ukraine-Krise im Kanton Luzern für alle betroffenen Dienststellen als gebundene Ausgaben. Die Dienststellen können bis zu einer Million Franken und die Departemente unter drei Millionen Franken gebundene Ausgaben tätigen (§ 32 Verordnung über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLV, SRL Nr. 600a]). Der DAF und der IMMO wurde es damit ermöglicht, Ausgaben im Bereich der Unterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine rasch zu tätigen.

Bei den Globalpauschalen vom Bund handelt sich um ein Pro-Kopf-Abgeltungssystem, wobei der Betrag weder einer Person zusteht noch ausreicht, um die Gesamtkosten zu decken, die dem Kanton Luzern anfallen zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrages. Aus

⁷ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 13. April 2022.

⁸ Vgl. Medienmitteilung SEM vom 20. Oktober 2022.

⁹ Vgl. Medienmitteilung des SEM vom 25. Oktober 2022.

diesem Grund musste der Kanton darüber hinaus zusätzliche Finanzmittel aufwenden. Neben den Ausgaben für die Unterbringung kann die DAF auch über die im Voranschlag 2022 enthaltenen Mittel hinaus, Ausgaben für Personal, Räumlichkeiten und andere Ressourcen tätigen, wenn dies zur Bewältigung der Krise erforderlich ist. Dabei sollte auf die Personalreserven des GSD zurückgegriffen werden. Diese waren aufgrund des Abbaus des Contact Tracing während der Covid-19-Pandemie zu einem kleinen Teil vorhanden. Sollte es zu Kreditüberschreitungen kommen, bedarf es gestützt auf § 16 Abs. 1 b FLG einer Kreditbewilligung durch den Regierungsrat.

Neben den finanziellen Aspekten hatte die Erklärung der Notlage auch organisatorische Konsequenzen. Der Regierungsrat beauftragte den KFS mit der Bewältigung der Notlage. Zudem ermächtigte der Regierungsrat das GSD, die Taskforce Ukraine weiterzuführen.¹⁰

Der Regierungsrat beauftragte die DAF, in Zusammenarbeit mit der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug (MZJ) die Eignung von Zivilschutzanlagen für die Unterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine und anderen Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zu prüfen. Zudem sollen die beiden Dienststellen die Vorbereitungen für einen allfälligen Betrieb treffen und bei Bedarf die Anlagen in Betrieb nehmen. Für deren Betrieb und weitere Aufgaben können die beiden Dienststellen nach gegenseitiger Absprache für eine befristete Zeit Angehörige des Zivilschutzes beziehen.

Die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) wurde zudem ermächtigt, die für die Schulung von schulpflichtigen Kindern der Geflüchteten aus der Ukraine notwendigen Räumlichkeiten und das notwendige Personal sowie weitere Ressourcen über die im Voranschlag 2022 enthaltenen Mittel hinaus bereitzustellen. Soweit daraus eine Kreditüberschreitung entsteht, muss diese gemäss § 16 Abs. 1 b FLG durch den Regierungsrat erteilt werden. Die DVS wurde zudem aufgefordert, den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) auf Geflüchtete aus der Ukraine auszuweiten. Je nach Situation werden auch regionale Aufnahmeklassen geprüft.

I RRB Nr. 417: Verteilschlüssel 2022 im Hinblick auf eine allfällige Zuweisung an die Gemeinden (5. April 2022)

Aufgrund des Zustroms von Schutzsuchenden Personen aus der Ukraine sowie weiteren Migrationsbewegungen beschloss der Regierungsrat am 5. April 2022 den Verteilschlüssel für eine allfällige Zuweisung an die Gemeinden. Der Verteilschlüssel wurde gemäss § 25, Abs. 1 und 2 der Kantonalen Asylverordnung auf 0,017 festgelegt. Bei diesem Beschluss handelte es sich um eine *vorsorgliche* Massnahme. Der Verteilschlüssel wurde beschlossen, aber noch nicht aktiviert.¹¹

I RRB Nr. 450: Bildungsangebote für Geflüchtete aus der Ukraine (5. April 2022)

Ebenfalls am 5. April beschloss der Regierungsrat eine Reihe von Massnahmen, die die Integration von Schutzsuchenden betreffen. Die DVS wurde ermächtigt, 16- bis 18-jährige Schutzsuchende aus der Ukraine mit Schutzstatus S in die Schulangebote Asyl aufzuneh-

¹⁰ Mit dem Aussprachepapier Nr. 267 vom 8. März 2022 hatte der Regierungsrat von den damals bekannten und erwarteten Auswirkungen der Ukraine-Krise auf den Kanton Luzern Kenntnis genommen und sich für die Bildung einer Taskforce Ukraine ausgesprochen. Diese sollte die Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) in ihrem Auftrag unterstützen, dem Kanton Luzern zugewiesene Schutzsuchende aus der Ukraine unterzubringen und zu betreuen. Die Taskforce Ukraine führte am 2., 8. und 15. März 2022 ihre ersten Sitzungen durch (vgl. Abschnitt 3.2.1).

¹¹ Vgl. dazu Medienmitteilung «Regierungsrat beschliesst Verteilschlüssel» vom 7. April 2022.

men. Zudem wurde die Dienststelle Berufs- und Weiterbildung (DBW) ermächtigt, Personen mit Schutzstatus S bedarfsorientiert in die bestehenden Strukturen der Deutschförderung aufzunehmen und diese nach Bedarf und in Rücksprache mit der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) sowie der DAF zu erweitern.

Auch bei diesen Ausgaben handelt es sich um gebundene Ausgaben. Die finanziellen Aufwände dürfen über die im Voranschlag 2022 enthaltenen Mittel hinaus, bereitgestellt werden. Soweit daraus eine Kreditüberschreitung entsteht, muss diese gemäss § 16 Abs. 1a und b FLG durch den Regierungsrat bewilligt werden (vgl. Abschnitt 2.1.2).

I RRB Nr. 748: Anpassung Verteilschlüssel 2022 und Zuweisung an die Gemeinden (14. Juni 2022)

Aufgrund der damaligen neuen SEM-Prognosen, welche eine massiv höhere Anzahl an Personen aus der Ukraine prognostizierte, wurde mit dem RRB Nr. 748 der Verteilschlüssel von 0,017 (Stand 5. April 2022) am 14. Juni 2022 auf 0,0235 angehoben. Zudem beauftragte der Regierungsrat die DAF, die Zuweisung an die Gemeinden formell vorzunehmen, was diese mit Zuweisungsentscheid vom 21. Juni 2022 tat. Dieser Entscheid war auf die grosse Anzahl von Asylgesuchen und schutzsuchenden Personen aus der Ukraine zurückzuführen. Mit der Aktivierung der Gemeindezuweisung wurden die Gemeinden per 1. September 2022 verpflichtet, dem Kanton für die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich Unterkünfte bereitzustellen und die zugewiesenen Personen aufzunehmen (vgl. Abschnitt 2.1.2).

I RRB Nr. 1302: Ausweitung der Notlage auf den gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich (8. November 2022)

Am 24. Oktober 2022 aktivierte das SEM die Notfallplanung (vgl. Abschnitt 3.1.1). Der damit verbundene frühzeitige Kantonsaustritt von Personen im regulären Asylbereich bedeutete für den Kanton Luzern, dass er innerhalb kurzer Zeit zusätzliche Unterbringungsplätze für Personen aus dem ordentlichen Asylverfahren bereitstellen musste. Um dies zu bewältigen, weitete der Regierungsrat am 8. November 2022 die Notlage auf den gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich aus. Neu war der KFS nicht nur für die Unterbringung von Geflüchteten aus der Ukraine zuständig, sondern für Personen aus dem gesamten Asylbereich. Auch die finanziellen Mittel und Mechanismen für Massnahmen und Ressourcen wurden analog des RRB Nr. 345 ausgeweitet. Die finanziellen Kompetenzen zur Aufstockung von personellen und infrastrukturellen Ressourcen wurden zudem neu auch auf die IMMO ausgeweitet.¹²

Zudem wurde das Amt für Migration (AMIGRA) ermächtigt, das für den Wegweisungsvollzug notwendige Personal sowie weitere Ressourcen über die im Voranschlag 2022 und im Voranschlag 2023 enthaltenen Mittel hinaus bereitzustellen. Soweit daraus eine Kreditüberschreitung entsteht, muss diese gemäss § 16 Abs. 1a und b FLG durch den Regierungsrat bewilligt werden.

¹² Dieser Entscheid wurde vom Regierungsrat wie folgt begründet: Als Immobilien-Kompetenzzentrum des Kantons Luzern vertritt die Dienststelle Immobilien als Eigentümerin und Bauherrin die Interessen des Kantons Luzern, steuert und bewirtschaftet die Immobilien des Kantons Luzern und sichert die optimale Nutzung der kantonseigenen und zugemieteten Bauten. Des Weiteren hat die Dienststelle Immobilien eine zentrale Funktion, wenn es darum geht, für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich geeignete Unterkunftsplätze zu finden bzw. bereitzustellen. Zudem mietet oder realisiert die Dienststelle Immobilien für die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) neue Schulräumlichkeiten, die für die Kinder und Jugendlichen aus dem Asylbereich benötigt werden.

I RRB Nr. 1290: Bildungsangebote für geflüchtet Jugendliche und junge Erwachsene mit grossem Bildungspotenzial (8. November 2022)

Das ukrainische Bildungssystem ist stark akademisch ausgerichtet. Um die akademische Anschlussfähigkeit (Maturität) zu gewährleisten, fehlte im Kanton Luzern ein Angebot, um diese Lücke – vor allem in sprachlicher Hinsicht – zu schliessen. Erfahrungen aus vergleichbaren Krisen zeigten, dass neben den rückkehrorientierten Massnahmen auch frühzeitige Massnahmen hinsichtlich einer mittel- und langfristigen Integration wichtig sind. Dabei gilt es, die Regelsysteme so weit wie möglich zu nutzen und die Vergleichbarkeit der Chancen zwischen den verschiedenen Aufenthaltsstaus zu gewährleisten. Der Regierungsrat hat deshalb entschieden, dass Jugendliche mit Schutzstatus S für das Schuljahr 2023/24 das Integrationsbrückenangebot (IBA) des Zentrums für Brückenangebote besuchen können. Zudem wird innerhalb des IBA «Basis» ein spezifisches Angebot für leistungsstarke Jugendliche angeboten. Dieses Basisjahr richtet sich neben Personen mit Schutzstatus S an alle späteingereisten Jugendlichen mit hohem schulischen Potential.

3.1.3 Beurteilung der zentralen Beschlüsse aus Sicht der Befragten

Viele der befragten Akteure waren der Ansicht, dass die Regierung mit ihren Beschlüssen rechtzeitig und zielführend gehandelt hat. Folgende Aspekte wurden besonders hervorgehoben und zum Teil kontrovers diskutiert:

- *Beschleunigung der Prozesse und Ermöglichung Flexibilität:* Die Erklärung der Notlage war für die befragten Akteure im GSD und im Bildungs- und Kulturdepartement (BKD) von zentraler Bedeutung. Dies hat ihnen den nötigen Handlungsspielraum eingeräumt, schnell die wichtigsten Anschaffungen zu tätigen und pragmatisch Ressourcen zu beschaffen. Für Kreditbewilligungen wäre gemäss Aussagen aus den Interviews keine Zeit vorhanden gewesen. Prozesse, wie zum Beispiel die Genehmigung neuer Stellen, wurden vereinfacht. Das schnelle Handeln der Regierung wurde auch als eine Folge der Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie betrachtet. Negativ erwähnt wurde dabei mehrmals, dass das Finanzdepartement (FD) im Gegensatz zum GSD und zum BKD nicht im ersten RRB (Nr. 345 vom 18. März 2022) integriert war und entsprechend in der Lage gewesen wäre, seine personellen Ressourcen ebenfalls aufzustocken. Ob der Einbezug des FD seitens GSD aktiv hätte angegangen werden müssen oder ob sich das FD (respektive die betroffenen Dienststellen) proaktiv um die Ressourcen hätte bemühen müssen, darüber gingen die Meinungen auseinander. Jedenfalls wird aus den Interviews deutlich, dass in diesem Zusammenhang zu Beginn der Krise eine Chance verpasst wurde, weshalb wichtige Dienststellen (Personal, Finanzen und Immobilien) an der Schnittstelle zur DAF, über zu wenig Ressourcen verfügten (vgl. auch Abschnitt 3.2.3).
- *Signalwirkung:* Die Erklärung der Notlage war nach Ansicht einiger Befragten auch ein wichtiges Signal an die Öffentlichkeit. Die Gemeinden wie auch die Bevölkerung seien dadurch auf die anstehenden Herausforderungen deutlich aufmerksam gemacht worden.
- *Absicherung der Übergänge im Bildungssystem:* Positiv hervorgehoben wurde der Beschluss, dass 16- bis 18-jährige Geflüchtete mit dem Schutzstatus S in das Schulangebot Asyl aufgenommen wurden und Schutzsuchende ab 18 Jahre Sprachkurse der DAF besuchen konnten. Diese Beschlüsse sind nach Ansicht der Befragten wichtig, um die Übergänge der Jugendlichen innerhalb des Bildungssystems abzusichern. Laut gewissen Personen erfolgte dieser Beschluss aber eher spät. Bemängelt wurde auch, dass die

Ermöglichung einer Berufslehre für Jugendliche mit Schutzstatus S zum Zeitpunkt der Evaluation immer noch pendent war.¹³

Die *Gemeindezuweisung* wurde in den Interviews als unumgängliches, aber sehr herausforderndes Instrument betrachtet. Gemäss den Aussagen kann zwischen einer grundsätzlichen Kritik am Instrument und den damit verbundenen Ersatzabgaben sowie einer Kritik an der operativen Umsetzung des Instruments unterschieden werden:

- *Kritik am Instrument der Gemeindezuweisung und Ersatzabgaben:* Eine grundsätzliche Kritik gegenüber der Gemeindezuweisung und der Ersatzabgaben betrifft den Umstand, dass alle Gemeinden gleichbehandelt werden, unabhängig ihrer unterschiedlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten, die geforderten Unterbringungsplätze (Soll-Vorgaben) zu erreichen (vorhandene Infrastruktur, Leerwohnungsziffer, Höhe der Mieten, geografische Lage, freie Bauparzellen usw.). Diese Kritik wurde von vielen Befragten geäussert. Hinsichtlich Ersatzabgaben gingen die Meinungen in den Interviews auseinander. Gemäss einigen Aussagen setzte die Anpassung der Ersatzabgaben falsche Anreize. Mit der Senkung der Ersatzabgaben könnte es sich für Gemeinden auszahlen, auf die Bereitstellung von Unterkünften zu verzichten und die entstehenden Ersatzabgaben in Kauf zu nehmen. In diesem Zusammenhang wurde gefordert, dass der Kanton den Fokus stärker auf Anreize legen sollte. Trotz Kritik ist zu betonen, dass die Gemeinden in den Interviews das System der Ersatzabgaben mehrmals als wichtiges Instrument beurteilt haben.
- *Kritik an der operativen Umsetzung:* Viele Befragte (auch die Vertretenden der Gemeinden) äussern Verständnis dafür, dass der Kanton bei der Bewältigung der Krise auf das Instrument der Gemeindezuweisung zurückgriff. Anders wäre gemäss Interviewaussagen eine Bewältigung nicht möglich gewesen. Wie bereits unter Abschnitt 2.2.4 aufgeführt, wurde nach Ansicht einiger Befragter die Gemeindezuweisung aber zu wenig gut vorbereitet respektive der Kanton schien bei der Umsetzung operativ überfordert. Die Gemeindezuweisung sei mit einem grossen administrativen Aufwand für den Kanton verbunden. Wenn man dieses Instrument aktiviere, dann müsse sichergestellt sein, dass hierfür genügend Ressourcen bereitstünden. Zu viele Fragen bezüglich der operativen Umsetzung in den Gemeinden waren nach Ansicht der Vertretenden der Gemeinden zu Beginn unklar (vgl. vertiefende Ausführungen im Abschnitt 4.1.3). Die «Chaosphase», die bei einer Krise naturgemäss zu Beginn vorherrsche, habe zu lange angedauert.

Viele Befragte waren sich einig, dass das Instrument der Gemeindezuweisung (Verteilschlüssel und Ersatzabgaben) genau überprüft werden muss, sobald die Krise vorbei ist. Die (politische) Diskussion rund um das Anpassen des Verteilschlüssels, der Ersatzabgaben und der Anforderungen an den Wohnraum bereits *während* der Krise, wurde von einigen kantonalen Akteuren kritisiert. Sie hätten das Instrument und dessen Umsetzung in der Krise geschwächt. Andere Stimmen wiederum weisen darauf hin, dass diese Anpassungen notwendig waren, um die Situation zwischen Kanton und Gemeinden zu entspannen und den Weg für eine gemeinsame Krisenbewältigung zu ebnen. Im Hinblick auf eine

¹³ Diese Pendency wurde mittlerweile behoben. Am 1. März 2023 entschied der Bundesrat in Rücksprache mit den Kantonen und Sozialpartnern, dass Jugendliche mit Schutzstatus S eine Lehre antreten und diese in der Schweiz abschliessen können. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind im geltenden Asylgesetz vorhanden.

künftige Optimierung des Instruments der Gemeindezuweisung wurde verschiedentlich auf den Bedarf nach regionalen Lösungen hingewiesen.¹⁴

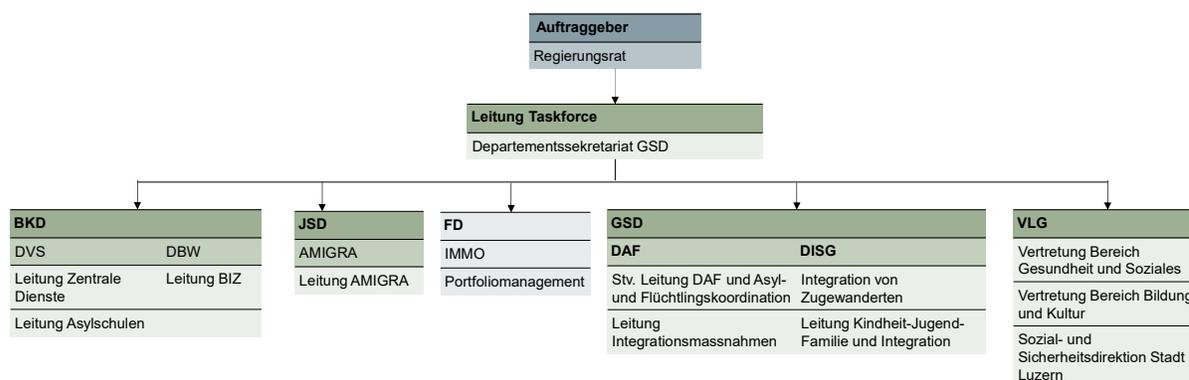
3.2 Krisenorganisation und Zusammenarbeit

3.2.1 Krisengremien

Das GSD geriet von der Covid-19-Pandemie in die Ukraine-Krise. Stark belastet wurde dabei auch das Departementssekretariat des GSD. Die Leitung des Departementssekretariats war in sämtlichen Gremien vertreten und nahm eine zentrale Rolle bei der Koordination und dem Einbezug der verschiedenen Akteursgruppen ein. Die verschiedenen Gremien zur Krisenbewältigung werden nachfolgend aufgeführt.

Per Anfang März 2022 setzte der Regierungsrat die Taskforce Unterbringung und Betreuung ein (Taskforce Ukraine), um die DAF bei der Erfüllung ihres Auftrags zu unterstützen. Die Taskforce Ukraine traf sich zunächst wöchentlich, ab Sommer 2022 alle zwei Wochen und seit 2023 alle drei bis vier Wochen. Die Zusammensetzung dieses Gremiums zeigt die nachfolgende Darstellung auf.

D 3.2: Organisation der Taskforce Ukraine



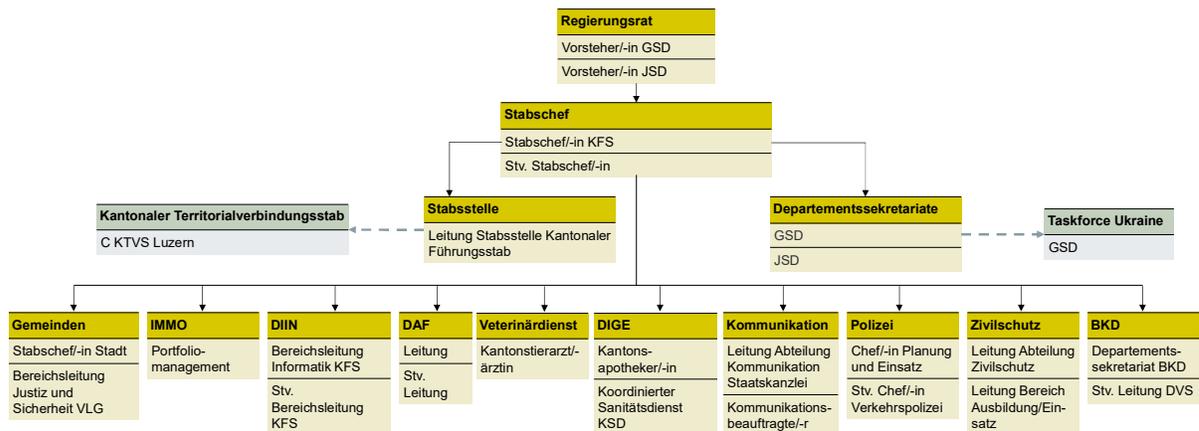
Quelle: Darstellung Interface; Stand 31.Dezember 2022.

Legende: Die Dienststelle Immobilien war ursprünglich in der Taskforce Ukraine vertreten. Mit dem Weggang der für das Portfoliomangement zuständigen Person, war dies nicht mehr der Fall.

Mit dem RRB Nr. 345 von Mitte März entschied der Regierungsrat angesichts der sich verschärfenden Lage und der zu erwartenden Anzahl Schutzsuchenden aus der Ukraine, den (KFS) einzusetzen. Der KFS traf sich zunächst wöchentlich, dann ab Sommer 2022 alle zwei bis drei Wochen und seit Herbst (Oktober) 2022 nur noch bei Bedarf und dringenden respektive neuen Themen. Seit Spätherbst 2022 fand keine ordentliche Sitzung im Gesamtgremium des KFS mehr statt. Der KFS ist wie folgt zusammengesetzt:

¹⁴ Siehe auch Postulat Rüttimann Daniel und Mit. über die Prüfung und Vorbereitung von regionalen Lösungen zur Bereitstellung von Unterkunftsplätzen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (P 1023).

D 3.3: Organisation des KFS

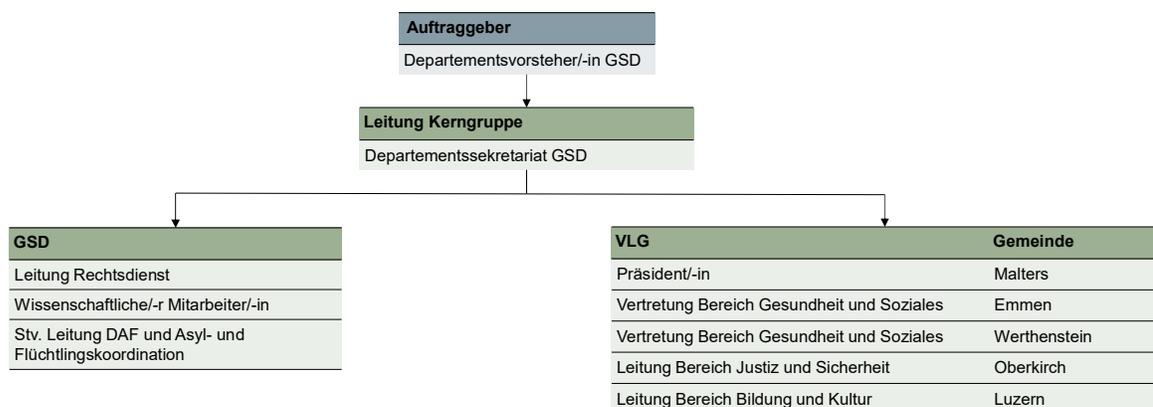


Quelle: Darstellung Interface; Stand 31.Dezember 2022

Der Einbezug der Gemeinden in den KFS war über den VLG sichergestellt. Der VLG war stets in sämtlichen Krisenorganisationen vertreten. Über die Krisengremien wurde der VLG und damit auch die Gemeinden laufend über die Entwicklungen informiert. Um den Austausch mit den Gemeinden während der Krise zu verbessern, wurde ab August 2022 eine Kerngruppe mit Vertretenden des VLG, des GSD und der DAF gegründet.

Dieses Gefäss ergänzte auf operativer Ebene den Runden Tisch Asyl, insbesondere hinsichtlich der Klärung von Fragen bezüglich der Gemeindezuweisung.¹⁵ Damit sollte der Austausch zwischen dem Kanton und den Gemeinden erleichtert und gefördert werden. Die Zusammensetzung der Kerngruppe wird in der nachfolgenden Darstellung aufgezeigt.

D 3.4: Organisation der Kerngruppe Ukraine VLG–Kanton



Quelle: Darstellung Interface; Stand 31.Dezember 2022.

¹⁵ Ende März und Anfang Juni 2022 fanden zwei Runde Tische Asyl mit Vertretenden von zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Kanton statt. Hierbei haben die verschiedenen Gruppierungen aufgezeigt, inwiefern sie Hilfe anbieten könnten.

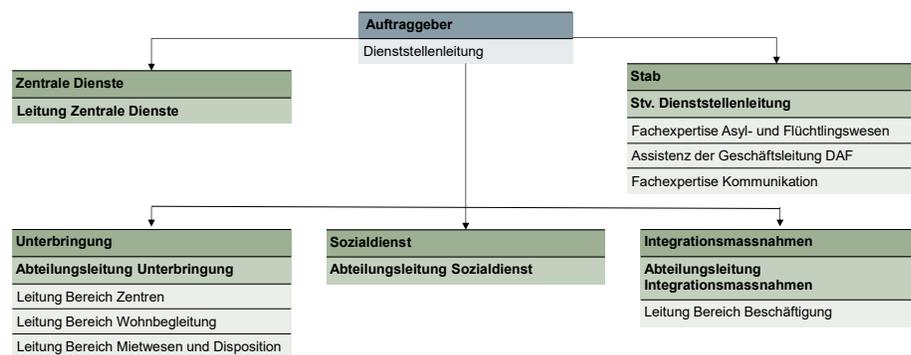
3.2.2 Krisenorganisation innerhalb der Dienststellen und Ressourceneinsatz

Nachfolgend werden die Krisenorganisation und der Ressourceneinsatz innerhalb der kantonalen Dienststellen beschrieben. Der primäre Fokus liegt dabei auf der DAF.

! Krisenorganisation und Ressourceneinsatz in der DAF

Die DAF setzte nach Ausbruch des Ukraine-Kriegs eine eigene Taskforce ein. Die Taskforce der DAF traf sich zu Beginn wöchentlich, ab Februar 2023 alle zwei Wochen und ab März 2023 monatlich. Die Zusammensetzung der Taskforce DAF ist nachfolgend dargestellt.

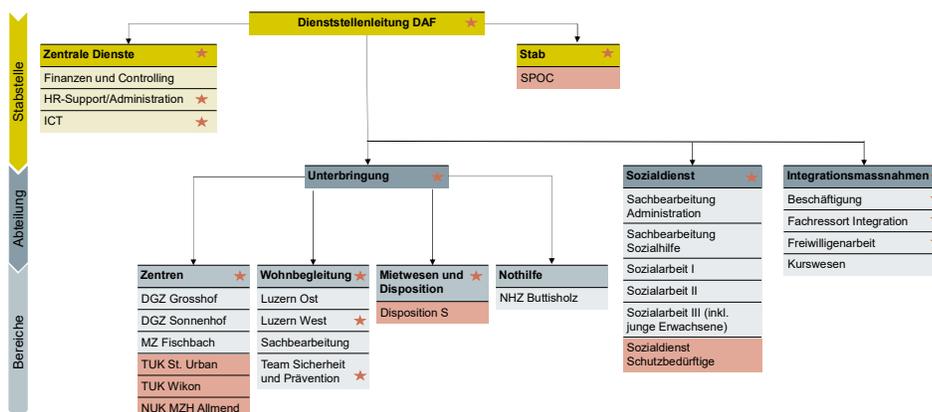
D 3.5: Organisation der Taskforce DAF



Quelle: Darstellung Interface.

Neben der Taskforce DAF installierte die DAF weitere Elemente der Krisenorganisation. Die Organisation der DAF während der Krise wird in der nachfolgenden Darstellung aufgezeigt. Jene Organisationseinheiten, die explizit für die Bewältigung der Ukraine-Krise im Kanton Luzern geschaffen wurden, sind in der Darstellung rot eingefärbt.

D 3.6 Krisenorganisation (rot) und Regelorganisation (gelb und blau) der DAF (Stand 31.12.2022)



Quelle: Darstellung Interface.

Legende: ■ = Stabsstellen, ■ = für das Tagesgeschäft zuständige Stellen, ■ = nur für ukrainischen Schutzbedürftige zuständige Stellen, ★ = für die Bewältigung der Ukraine-Krise im Kanton Luzern wie auch für das Tagesgeschäft verantwortliche Stellen.

Der Bund verlangte von den Kantonen die Einrichtung eines Single Point of Contact (SPOC). Im Kanton Luzern wurde dieser beim Stab der DAF angesiedelt. Faktisch handelt es sich dabei um eine Stelle mit zentralem E-Mail und Telefon, eine Schaltstelle für diverse Aktivitäten, sowohl gegenüber dem Bund wie auch inter- und innerkantonal. Der SPOC nimmt die Meldungen des SEM zu den zugewiesenen Schutzbedürftigen auf und leitet die Informationen an die Disposition S weiter. Die konkrete Organisation und die Abläufe in den neu geschaffenen Organisationseinheiten in der DAF werden im Kapitel 4 in den jeweiligen Leistungsbereichen näher beschrieben.

Die DAF beschäftigte zu Beginn der Krise zirka 176 Mitarbeitende. Ende 2022 waren es über 300 Mitarbeitende, was einem Zuwachs von über 75 Prozent entspricht (vgl. Abbildung D 3.7).

D 3.7: Entwicklung Personalbestand der DAF 2022



Quelle: Darstellung Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF).

Krisenorganisation und Ressourceneinsatz in weiteren Dienststellen

Neben der DAF verfügte auch die DVS über eine eigene Taskforce und Arbeitsgruppen. Im AMIGRA war das Thema bei der Dienststellenleitung angesiedelt, welche auch Ansprechperson gegen aussen und in der Taskforce Ukraine vertreten war bzw. noch immer ist. Die Leitung hat gleich zu Beginn den dienststelleninternen Ablauf festgelegt und den Mitarbeitenden kommuniziert. Nach rund einem Monat liefen die Aufgaben wieder über die ordentliche Linie. Weitere zentrale Schnittstellenämter, wie die DPE und die IMMO verfügten in der ersten Phase über keine zusätzlichen Ressourcen.

3.2.3 Beurteilung der Krisenorganisation und der Zusammenarbeit aus Sicht der Befragten

Nachfolgend wird die Beurteilung der Krisenorganisation zusammenfassend aufgeführt:

Beurteilung der übergeordneten Krisengremien und Zusammenarbeit

Die Krisengremien scheinen sich aufgrund der Aussagen über alle Interviews hinweg, grundsätzlich bewährt zu haben:

- Der Einsatz des *KFS* wurde von einer grossen Mehrheit als *zielführend* eingestuft. Der *KFS* konnte gemäss Aussagen die DAF gut unterstützen (z.B. bezüglich Planung und

Disposition). Diese wertvolle Unterstützung sei schon vor dem grossen Ansturm der Schutzsuchenden erfolgt. Nach Ansicht vieler Befragter, hat der KFS insbesondere bezüglich des Aufbaus der Empfangsstrukturen zusammen mit dem Zivilschutz eine sehr gute Arbeit geleistet.

- Auch die *Taskforce Ukraine unter der Leitung des GSD* wurde von den Kantonsvertretenden positiv herausgehoben. Die Zusammenarbeit auf operativer Ebene und der interdepartementale Austausch haben gemäss den beteiligten Akteuren gut funktioniert. Die Abläufe konnten so sichergestellt werden. Besonders betont wurde auch die sehr gute Zusammenarbeit innerhalb des GSD, das grosse gegenseitige Verständnis und der Rückhalt seitens des Departementvorstehers.
- Aus Sicht der Gemeinden war die Bildung der *Kerngruppe Ukraine VLG–Kanton* sehr wichtig. Dieses Gremium habe eine Plattform geboten, um die täglichen operativen Probleme und Herausforderungen, mit denen die Gemeinden konfrontiert wurden, auf Augenhöhe und lösungsorientiert mit dem Kanton zu diskutieren. Dass es so gut funktioniert habe, sei auch stark von den involvierten Personen abhängig gewesen.

Kritikpunkte und damit einhergehendes Optimierungspotenzial, die in den Interviews geäussert wurden, sind:

- *Ungenügender Austausch zwischen KFS und der Taskforce Ukraine:* Gemäss Hinweisen aus den Interviews mit Vertretenden des KFS, war der Austausch zwischen KFS und Taskforce Ukraine ungenügend. Es sei dabei nicht um mehr Entscheidungskompetenzen für den KFS gegangen, sondern um mehr Information und Kommunikation und um das Bestreiten eines gemeinsamen Lösungsprozesses. Ein besserer Austausch zwischen diesen beiden Gremien hätte hierbei geholfen. So aber hätten zwei Gremien bestanden, in denen Entscheide gefällt worden seien von denen der KFS zu wenig gewusst habe. In diesem Zusammenhang wurde auch verschiedentlich kritisiert, dass die DAF zu Beginn in der Taskforce Ukraine kaum anwesend war. Dies sowie die Vertretung der KFS-Leitung in der Taskforce Ukraine, wäre gemäss Aussagen einiger Akteure, für einen besseren Austausch zweckmässig gewesen.
- *Zusammenarbeit KFS und DAF:* Aus Sicht von KFS-Vertretenden hätte der KFS die DAF noch stärker unterstützen können. Der KFS sei von der DAF aber nur wenig um Unterstützung angefragt worden. Hier habe man Chancen verpasst. Jedoch wurde von einer weiteren Person aus dem KFS darauf hingewiesen, dass im Unterschied zur Covid-19-Pandemie, in der Ukraine-Krise die Herausforderungen und die damit einhergehenden Kompetenzen stark auf ein Departement und insbesondere auf eine Dienststelle kanalisiert waren. Zudem wollte die DAF gemäss Aussagen, die Kompetenzen stark bei sich behalten. Seitens KFS wurde bemängelt, dass man vor allem in der Anfangszeit nicht recht wusste, wer nun eigentlich «das Heft in der Hand habe». Es habe sich daher die Frage gestellt, welche Rolle der KFS in diesem Fall tatsächlich spielte oder ob die Regelstrukturen der DAF die Herausforderungen selbstständig bewältigen könne. Nicht alle Mitglieder des KFS haben den Bedarf des KFS zur Bewältigung der Ukraine-Krise gleich hoch eingeschätzt. Die DAF begründet ihr Vorgehen damit, dass gerade zu Beginn der Krise, sehr schnelle Entscheidungen auf operativer Ebene notwendig gewesen seien und keine Zeit bestanden habe, abzuwarten, bis sich der KFS wieder traf. In diesem Fall habe die DAF ihre Verantwortung wahrgenommen und entschieden. Da, wo es Entscheidungen im Gesamtgremium KFS brauchte, seien diese nach Ansicht der DAF aber abgeholt worden.
- *Einsatzdauer KFS:* Kontroverse Ansichten zeigen sich in den Interviews hinsichtlich der Einsatzdauer des KFS. So finden die einen, dass sich der Kanton Luzern schwertue, wieder in die ordentlichen Strukturen zurückzukehren. Als Grund wurde angefügt, dass man auf rechtliche Kompetenzen, die man durch den Einsatz des KFS habe, nicht verzichten wolle (z.B. Zugriff auf Infrastruktur, Einsatz Zivilschutz). Andere Stimmen

wiesen darauf hin, dass es nicht sinnvoll wäre, bei der momentan und auch zukünftigen unsicheren bzw. schwer vorhersehbaren Lage, zu schnell wieder in die Regelstrukturen zurückzukehren. Dies könnte zu einem Übergangsproblem führen. Der Sitzungsrhythmus des KFS sei jedoch adäquat über die Zeit hinweg reduziert worden.

- *Ungenügende Einbindung der Dienststellen des Finanzdepartements in Krisengremien:* Verschiedentlich wurde in den Gesprächen Kritik geäussert, dass die IMMO, welche eine wichtige Rolle bei der Unterbringung einnimmt, mit keiner Führungsperson in der Taskforce Ukraine oder auch dem KFS vertreten war. Grund dafür waren personelle Führungswechsel innerhalb der IMMO. Gemäss mehreren Befragten hat dies dazu beigetragen, dass auf der Leitungsebene das Bewusstsein für die Krise nur bedingt vorhanden war. Anzumerken gilt jedoch, dass die IMMO mit RRB Nr. 1302 vom 8. November 2022 und der Möglichkeit Personal über die im Voranschlag 2022 und 2023 enthaltenen Mittel hinaus bereitzustellen, dies auch umgehend tat. Weiter wurde kritisiert, dass die DPE nicht im KFS oder in der Taskforce Ukraine vertreten war. Der übergeordnete Informationsfluss hin zu den operativ tätigen Personen in der DPE war dadurch nicht sichergestellt. Informationen kamen gemäss den Befragten zu spät. Es sei jeweils erst dann informiert worden, wenn die Prozesse im Personalbereich bereits hätten angepasst sein sollen.
- *Ungenügender Einbezug der Gemeinden zu Beginn der Krise:* Die Gemeinden waren zu Beginn über den VLG im KFS und in der Taskforce Ukraine vertreten. Der Sozialbereich war dabei zu wenig repräsentiert. Eine Herausforderung sei gewesen, dass die Vertretung die Verbindung nicht zu allen Gemeinden im Kanton habe sicherstellen können. Während sich einige Gemeinden gemäss Aussagen über den VLG gut vertreten fühlten, waren andere der Ansicht, dass insbesondere die Anliegen kleinerer Gemeinden durch den VLG zu wenig in die Krisengremien einfließen. Die Rückkopplung in die Gemeinden sei nicht sichergestellt gewesen. Es brauche Überlegungen, wie man die Krisenorganisation diesbezüglich künftig optimieren könne. Die Taskforce Ukraine war nach Ansicht einer Vertretung der Gemeinden primär ein Austausch zwischen den kantonalen Departementen. Die Gemeinden hätten sich nicht zufriedenstellend einbringen können. Erst mit der Kerngruppe Ukraine VLG–Kanton habe sich der Austausch spürbar verbessert. In diesem Zusammenhang wurde das grosse Engagement des Departementssekretariats GSD mehrmals positiv gewürdigt.

I Beurteilung der Krisenorganisation in den Dienststellen und Ressourceneinsatz

Nachfolgend werden zuerst die Aussagen zur DAF-internen Krisenorganisation und zum Ressourceneinsatz aufgeführt, bevor auf die Beurteilung der Krisenorganisation und der Ressourcensituation auf der Ebene Departementssekretariat GSD und in weiteren Dienststellen eingegangen wird.

Was die *DAF-interne* Organisation und Ressourcensituation im Krisenmanagement betrifft, wurden folgende Aspekte in den Interviews hervorgehoben:

- *Zu lange Chaosphase zu Beginn der Krise:* Der Beginn der Krise wurde als chaotische Phase beschrieben. Vieles in der DAF sei unstrukturiert und ad hoc abgelaufen. Zwar sei schnell die DAF-interne Taskforce gebildet worden, es sei aber dennoch schwierig gewesen, die Informationen zu sammeln sowie adäquat und rechtzeitig weiterzuleiten, da alle mit operativen Tätigkeiten beschäftigt gewesen seien. Es wurde angemerkt, dass für eine Problemerkennung und systematische Organisation der Zuständigkeiten und Aufgaben, sowie für eine Konzipierung von Prozessen zu wenig Ressourcen vorhanden waren. Die DAF-interne Taskforce wurde aber als notwendig und nützlich beurteilt. Bemängelt wurde, dass zu Beginn nicht alle relevanten Akteure einbezogen waren. Erst im Sommer wurde gemäss den Befragten die DAF-interne Taskforce er-

weitert und es konnte strukturierter gearbeitet werden. Dies habe die Informationsbeschaffung und -weitergabe innerhalb der DAF erleichtert. Optimierungspotenzial für die Bewältigung einer künftigen Krise orteten die Befragten insbesondere hinsichtlich der Dienststellen-internen Krisenstruktur zu Beginn. Der kontinuierliche Informationsfluss innerhalb der Dienststelle müsse sicherstellt werden. Für die Schaffung dieser Krisenstruktur, könnte nach Ansicht einiger Befragten, auch verstärkt externe Unterstützung beigezogen werden (z.B. seitens KFS).

- *Gute Zusammenarbeitskultur und Unterstützung durch Vorgesetzte:* Ein zentraler Faktor, der sich von Beginn an und über die gesamte Zeit hinweg positiv auf die Bewältigung der Krise im Kanton Luzern auswirkte, war gemäss zahlreichen Aussagen, die sehr gute Zusammenarbeit und der Teamgeist innerhalb der DAF. Die Mitarbeitenden der verschiedenen Abteilungen hätten sich gegenseitig ausgeholfen und wurden von den Vorgesetzten unterstützt. Die Aussagen aus den Interviews lassen den Schluss zu, dass diese gute Zusammenarbeitskultur, das Vertrauensverhältnis und die gegenseitige Wertschätzung massgeblich zur Durchhaltefähigkeit der Mitarbeitenden beigetragen hat.
- *Verantwortungsdelegation:* Positiv hervorgehoben wurde in den Interviews auch die Entscheide der DAF- sowie IMMO-Leitung, Kompetenzen und Verantwortung nach unten in die operative Ebene zu delegieren. Das grosse Vertrauen in die Mitarbeitenden habe diese Entscheide ermöglicht. Die Verantwortungsdelegation hat gemäss den Befragten einige Prozesse effizienter und schlanker gemacht. Die Mitarbeitenden hätten Freiraum erhalten und seien bei den Aufgaben, wo es notwendig gewesen sei, von den Vorgesetzten unterstützt worden.
- *Starke Belastung von Schlüsselpersonen:* Eine Strategie der DAF war gemäss den Rückmeldungen, möglichst wenige Personen mit der Krisenbewältigung zu belasten. Entsprechend wurde in verschiedenen Bereichen die Arbeit so aufgeteilt, dass ein Teil der Mitarbeitenden die Krisenbewältigung verantwortet hat, während der andere Teil mit dem Regelbetrieb beschäftigt war. Diese Parallelstruktur hat sich aus Sicht der DAF-Leitung bewährt, ist DAF-intern aber umstritten. Sie hatte zur Folge, dass zentrale Personen sehr stark in das Krisenmanagement involviert waren, dafür aber im Regelbetrieb fehlten. Verschiedentlich wurde betont, dass der Stab zwar punktuell aufgestockt wurde, die Arbeit im Stab aber auf noch mehr Schultern hätte verteilt werden müssen. Jedoch sei es aufgrund des Arbeits- und Fachkräftemangels schwierig bis unmöglich gewesen, qualifizierte Personen zu finden. Verschiedentlich wiesen die Befragten darauf hin, dass man sich künftig Gedanken machen muss, inwieweit es Entlastungsmöglichkeiten auf der Führungsebene gibt (z.B. Einsatz von Springerteams).
- *Pragmatische Ressourcenaufstockung:* Die Möglichkeit, dank dem RRB Nr. 345 vom 18. März 2022 sowie dem RRB Nr. 1302 vom 8. November 2022 Personalressourcen in der DAF aufzustocken, wurde als zentraler Faktor für das Krisenmanagement betrachtet. Dass zudem Personal aus den Impfzentren und dem Contract Tracing zur Verfügung stand, wurde als grosses Glück wahrgenommen. Diese Personen konnten innerhalb sehr kurzer Zeit unkompliziert übernommen werden. Allerdings barg die Ressourcenaufstockung gemäss den Befragten auch eine Herausforderung, insbesondere in jenen Bereichen, in denen ein grösseres Fachwissen notwendig gewesen wäre, um die Qualität der Leistungserbringung sicherzustellen (siehe Ausführungen zur Leistungserbringung in Abschnitt 4.2.2).

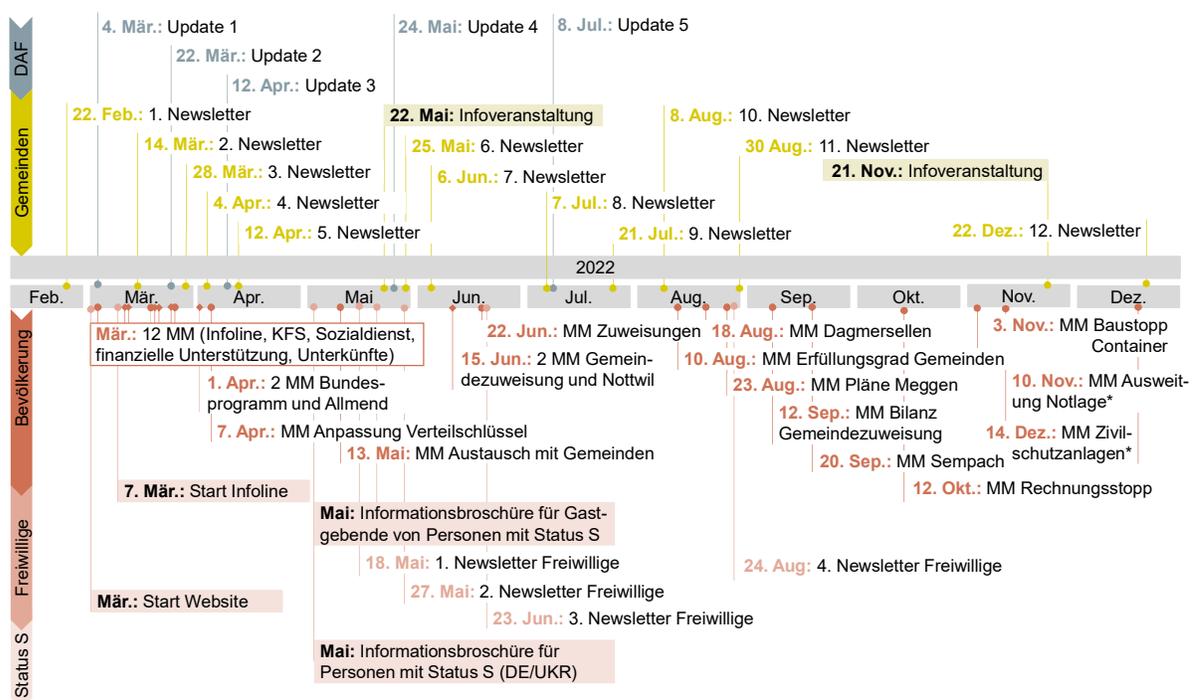
Einschätzungen zur Krisenorganisation in weiteren Dienststellen betrafen hauptsächlich die IMMO. Aus den Interviews geht hervor, dass die Mitarbeitenden der operativen Ebene sehr gut in die Krisenorganisation eingebunden waren und ihnen ein hohes Mass an Vertrauen seitens der Dienststellenleitung geschenkt wurde. Weiter wurde erwähnt, dass das Portfoliomanagement bereits vor der Krise stark ausgelastet war und es in der Krise noch

prekärer wurde, wodurch die für die Ukraine-Krise zur Verfügung gestellten Mitarbeitenden massiv Überstunden leisteten. Mit der Depriorisierung von anderen IMMO-Projekten und später mit RRB Nr. 1302 vom 8. November 2022 und der Möglichkeit Personal über die im Voranschlag 2022 und 2023 enthaltenen Mittel hinaus bereitzustellen, was die IMMO umgehend tat, ergab sich eine gewisse Entlastung. Verschiedentlich wurde in den Interviews zum Ausdruck gebracht, dass auf höherer Stufe in der Dienststelle das Bewusstsein für die Krisensituation und deren Folgen auf die Dienststelle weniger ausgeprägt schien, als dies in anderen Dienststellen der Fall war. Zu diesem Eindruck trug auch bei, dass die Leitungsebene nicht in der Taskforce Ukraine oder im KFS vertreten war. Wie bereits unter Abschnitt 3.1.3 aufgeführt, wurde in diesem Zusammenhang auch kritisiert, dass es das FD verpasst habe, bereits beim RRB Nr. 345 vom 18. März 2022 mehr Ressourcen zu beantragen. Dies habe auch dazu beigetragen, dass weitere wichtige Dienststellen, wie etwa die DPE, über zu wenig Ressourcen verfügten.

3.3 Kommunikation

In diesem Abschnitt wird aufgeführt, über welche Kanäle das GSD und die DAF die verschiedenen Zielgruppen informiert haben. Nachfolgende Darstellung zeigt die Kommunikationsleistungen im Krisenmanagement im Überblick auf.

D 3.8: Kommunikation des GSD und der DAF



Quelle: Darstellung Interface.

Legende: MM = Medienmitteilung(en), * = Medienmitteilungen über den ganzen Asylbereich (nicht nur über ukrainische Schutzsuchende).

3.3.1 Kommunikation gegenüber DAF-Mitarbeitenden

Die Kommunikation über die DAF-Updates fand in der ersten Phase der Krise statt. Zwischen Februar und Juli wurde fünf Mal ein Update an die Mitarbeitenden der DAF verschickt. Damit wurden sie über die wichtigsten Entwicklungen und Entscheide auf den Ebenen Bund und Kanton informiert.

3.3.2 Kommunikation gegenüber Gemeinden

Wie unter Abschnitt 3.2.1 beschrieben, lief ein Teil der Kommunikation mit den Gemeinden über den Einbezug des VLG, der im KFS, in der Taskforce Ukraine und in der Kerngruppe Ukraine VLG–Kanton vertreten war. Weiter gab es je eine Informationsveranstaltungen im Mai und November 2022. Dazu wurden Vertretende aller Gemeinden im Kanton Luzern eingeladen. Der Kanton informierte sie im Rahmen dieser Informationsveranstaltungen über die nationalen und kantonalen Entwicklungen im Asylbereich. Ausserdem wurde die Veranstaltung genutzt, um von den Gemeinden direkt zu erfahren, was gut und was nicht gut läuft und welche Fragen offen sind. An der Informationsveranstaltung waren Vertretende sämtlicher Fachbereiche der kantonalen Verwaltung anwesend. Fragen konnten so direkt von den zuständigen Fachpersonen beantwortet werden.

Zudem wurden die Gemeinden in insgesamt zwölf Newsletter über Themen wie die Notlage, der Umgang mit dem Schutzstatus S, die Ausweitung der Notlage, Massnahmen zur Bewältigung der Notlage, Aufgaben der Gemeinden usw. informiert.

3.3.3 Kommunikation gegenüber Öffentlichkeit und Freiwilligen

Anfang März 2022 wurde eine telefonische Infoline eingerichtet, um die zahlreichen Anfragen von Menschen, die einen aktiven Beitrag zur Unterstützung der Schutzsuchenden aus der Ukraine leisten wollten, entgegenzunehmen. Die Infoline wurde zu Beginn von der Dienststelle Gesundheit und Sport (DIGE) betrieben, ab Mai dann von der DAF. Zudem richtete die DAF im März 2022 eine Webseite mit vielen Informationen rund um die Ukraine-Krise ein.

Zwischen Mai und August 2022 wurden vier Newsletter «Freiwilligenarbeit» zum Thema Ukraine-Krise im Kanton Luzern durch die DAF verschickt. Die Newsletter wurden an alle Freiwilligengruppen, registrierte Freiwillige, sowie an Personen, die den Newsletter über die kantonale Website abonniert hatten, versendet. Nebst der direkten Zielgruppe wurde der Newsletter auch an Schlüsselpersonen aus der Verwaltung zugestellt (z.B. Departementsvorsteher, Departementssekretariat, Leitung AMIGRA, Geschäftsleitung DAF usw.). In den Newslettern wurde zu den Flüchtlingsströmen und zum Schutzstatus S sowie zur Freiwilligenarbeit informiert. Für Gastfamilien stand zudem ab Mai 2022 eine Broschüre mit den wichtigsten Informationen über die Unterbringung und Betreuung von Personen mit Status S zur Verfügung.

3.3.4 Kommunikation gegenüber Schutzbedürftigen

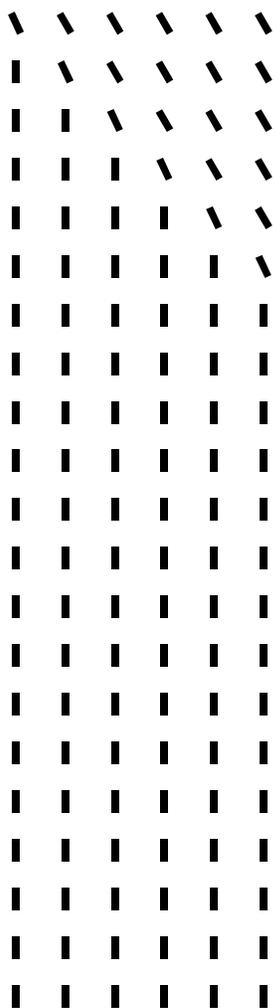
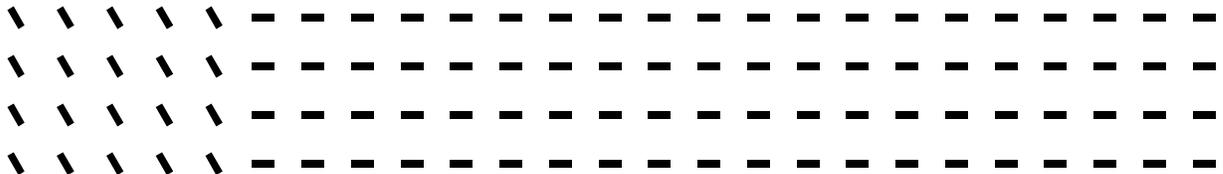
Im ersten Monat nach Ausbruch des Kriegs stand für die Schutzsuchenden noch keine zentrale Anlaufstelle zur Verfügung und sie wurden direkt an die Unterkunft verwiesen, wo sie erste Informationen erhalten haben. Ab 21. März 2022 wurde eine zentrale Anlaufstelle auf dem Inseli eingerichtet (First Contact Point, vgl. Ausführungen unter Abschnitt 4.1.1). Gegen Ende März 2022 waren viele Informationen über die Website der DAF zugänglich (u.a. Informationen und FAQ explizit für Gemeinden, für Freiwillige und Schutzsuchende). Ab Anfang Mai 2022 stand zudem eine auf Ukrainisch übersetzte Broschüre zur Verfügung. Diese umfasst Informationen zum Schutzstatus S, zu Asylsozialhilfe, Gesundheit, Versicherungen, Auto, Arbeit, Wohnen, Haustieren, Schule, Deutschkursen und Hilfsangeboten.

3.3.5 Beurteilung der Kommunikation aus Sicht der Befragten

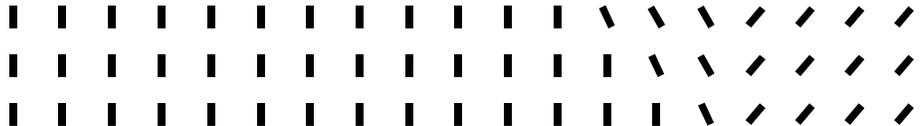
Die Informationsprodukte, wie Website, Infoline, Newsletter und Informationsbroschüre wurden in den Interviews positiv gewürdigt. Betont wurde, dass die Schutzsuchenden im Vergleich zu den Geflüchteten im regulären Betrieb umfangreichere Informationen, übersetzt in die eigene Sprache, erhalten haben. Folgende Aspekte wurden im Zusammenhang mit der Kommunikation kritisch diskutiert:

- *Fehlende partnerschaftliche Kommunikation gegenüber den zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gemeinden:* Gemäss den Vertretenden der zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden diese zwar informiert, vermisst wurde aber zumindest in der ersten Phase ein partnerschaftlicher Austausch auf Augenhöhe. Für diesen Austausch hätte man den Runden Tisch Asyl besser nutzen können. Die Organisationen hätten Hilfe angeboten, der Kanton habe aber sehr zurückhaltend reagiert und zu Beginn schlecht kommuniziert. Auch Vertretende der kantonalen Verwaltung äussern in den Interviews Kritik am Umgang mit externen Hilfsangeboten. Möglicherweise habe hier der Kanton Luzern das Potenzial zu wenig genutzt und Chancen verpasst. Verschiedentlich wurde verwaltungsintern und -extern die Ansicht geäussert, dass im Hinblick auf potenzielle künftige Krisen, der Kanton offener und proaktiver mit den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen umgehen müsste und die Verantwortlichkeiten besser verteilen könnte. Man müsse sich künftig auf funktionierende Netzwerke verlassen können. In diesem Zusammenhang wurde geschätzt, dass beide Seiten mittlerweile wieder aufeinander zugehen. Auch die Kommunikation mit den Gemeinden stellte insbesondere in der ersten Phase der Krise eine grosse Herausforderung dar. Das gegenseitige Verständnis habe gefehlt und der Druck auf beiden Seiten sei enorm gewesen. Die Kommunikation seitens Kantons sei zu Beginn sehr hierarchisch abgelaufen. Erst mit der Einsetzung der Kerngruppe Ukraine VLG–Kanton, habe sich die Situation verbessert. Weiter wurde sowohl von den Gemeinden als auch DAF-intern darauf hingewiesen, dass Informationen an die Gemeinden früher und systematischer hätten vorliegen müssen. Die Ressourcen hierzu hätten jedoch gefehlt.
- *Ungenügende Information der Freiwilligen und Gastfamilien:* Auf Kritik stiess zudem der Umgang mit potenziellen Gastfamilien und weiteren Freiwilligen, die sich engagieren wollten. Zwar wurde verschiedentlich das Engagement der in der DAF zuständigen Person positiv gewürdigt. Die Ressourcen, um eine gute und zeitnahe Kommunikation und bessere Begleitung sicherzustellen, waren nach Ansicht einiger Befragter aber viel zu knapp. Diese Kritik wurde auch verwaltungsintern geteilt. Es hätte zudem eine klare Kommunikation der Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen und Regelungen im Umgang mit der engagierten Zivilgesellschaft gebraucht und der Entscheid des Kantons, dass man bei der Unterbringung zu Beginn primär auf kollektive Unterkünfte setzen wollte, hätte verständlicher erklärt werden müssen.
- *Herausfordernde Information der Schutzsuchenden:* Eine Herausforderung im Hinblick auf die Information der Schutzsuchenden war, dass diese nicht über die reguläre Struktur in der Schweiz aufgenommen wurden. Viele Informationen, die im regulären Betrieb in den Bundesasylzentren vermittelt werden, mussten unmittelbar vor Ort und individuell im Kanton erfolgen. Dabei seien ständig neue Fragen rund um den Schutzstatus S aufgetaucht, die zuerst geklärt werden mussten.

Weitere Ausführungen zur Kommunikation und zum Austausch innerhalb der konkreten Bereiche der Leistungserbringung, werden im nachfolgenden Kapitel thematisiert.



4. Leistungserbringung für die Zielgruppe



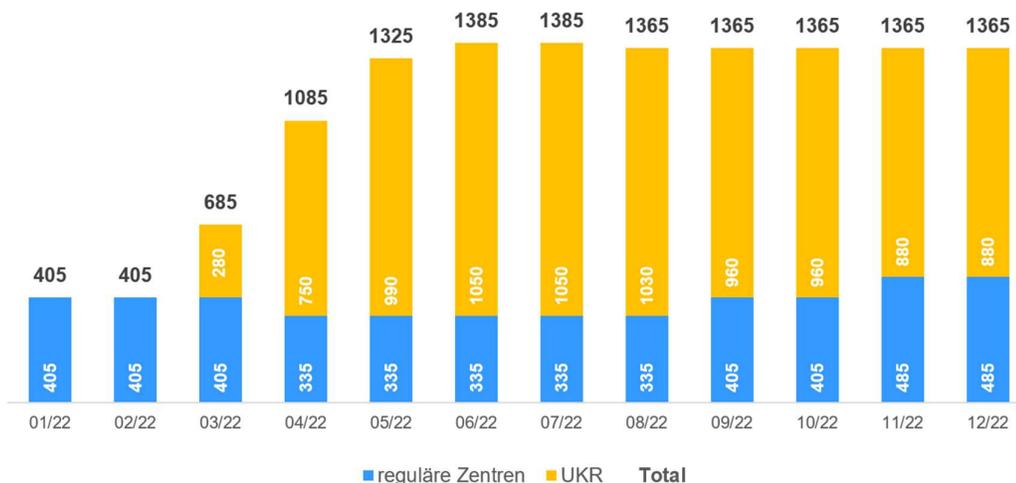
Dieses Kapitel beschreibt die Leistungen, die der Kanton Luzern für ukrainische Geflüchtete seit Ausbruch des Kriegs bis Ende 2022 erbracht hat. Basierend auf den vorhandenen Unterlagen und den Interviews erläutern wir die Prozesse und deren Beurteilung entlang der folgenden Bereiche: Unterbringung (Abschnitt 4.1), Sozialdienst (Abschnitt 4.2), Integration und Spracherwerb (Abschnitt 4.3) sowie Schule, Ausbildung und Arbeit (Abschnitt 4.4). Die rechtlichen Grundlagen dieser Leistungserbringung wurden bereits unter Abschnitt 2.1.2 aufgeführt.

4.1 Unterbringung

Bis Ende 2022 musste der Kanton für insgesamt 6'600 Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich eine Unterbringung sicherstellen, darunter für rund 2'600 Schutzsuchende aus der Ukraine.

Seit Ausbruch des Kriegs wurden über 900 zusätzliche Plätze für Schutzsuchende aus der Ukraine in Asylzentren geschaffen. Die Entwicklung der Plätze in den Asylzentren wird in der nachfolgenden Darstellung aufgezeigt.

D 4.1: Entwicklung der Plätze in den Asylzentren im Kanton Luzern im Jahr 2022



Quelle: Darstellung Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen DAF.

In der nachfolgenden Darstellung sind die neu geschaffenen Kapazitäten aufgeführt. Es wird dabei unterschieden zwischen temporären Unterkünften (TUK), Notunterkünften (NUK) und Gruppenunterkünften (GUK).¹⁶

D 4.2: Entwicklung von NUK, TUK und GUK im Kanton Luzern im Jahr 2022

<i>Unterkunftsname</i>	<i>Betriebszeit</i>	<i>Anzahl Plätze</i>
TUK St. Urban	13. März–18. März 2022	80
	Ab 19. März 2022	100
TUK Libellenstrasse	21. März–31. März 2022	80-280
	26. Mai 2022–31. März 2023	366
TUK Marienburg Wikon	1. April 2022–22. Mai 2022	80-120
	23. Mai 2022–13. November 2022	157
	Ab 14. November 2022	200
TUK Buchrain Tschann	7. April–25. April 2022	40
	Ab 25. April 2022	53
TUK Haus Bernarda Luzern	Ab 27. Juni 2022	50
TUK Adler Schüpfheim	Ab 8. August 2022	23
TUK Sempach	Ab 24. Oktober	50
TUK Nottwil	Ab 1. November 2022	70
TUK Adligenswil	Ab 1. Dezember 2022	80
GUK ALSO Emmen	Ab 17. März 2022	62
GUK Personalhaus Wolhusen	16. März–14. Mai 2022	30
	Ab 15. Mai 2022	47
GUK Don Bosco Beromünster	Ab 16. Mai 2022	20
GUK Malters	Ab 21. März 2022	34
GUK Eschenbach	Ab 28. März 2022	35
MZ Buttisholz	Ab 27. September 2022	70
NUK Allmend	15. März–31. November 2022	200
NUK Dormenhaus Horw	16. März–7. April 2022	30
NUK ZSA Rönimoos	19. März–5. Mai 2022	70
NUK ZSA Dagmersellen	Ab 1. November 2022	80

Quelle: Kapazitätsplanung der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) zu Unterbringungsplätzen.

Legende: ■ = Unterbringungsmöglichkeiten Stand 31. Dezember 2022; TUK = Temporäre Unterkunft (Zentrumsbetrieb, Mitarbeitende DAF immer vor Ort, Auszahlung Sozialhilfe im Zentrum, in der Regel Zentrumschule), GUK = Gruppenunterkünfte (Mitarbeitende DAF situativ vor Ort, Besuch öffentlicher Schule der Gemeinde, Auszahlung Sozialhilfe über Sozialdienst), NUK = Notunterkünfte (Erstunterbringung, Ziel: Aufenthalt von max. 7 Tagen), MZ = Minimalzentrum, ZSA = Zivilschutzanlage.

¹⁶ Gruppenunterkünfte sind in Darstellung D 4.1 nicht inbegriffen.

Darstellung D 4.3 zeigt die Entwicklung der Anzahl (durch die DAF gemietete) Kantonswohnungen. In den Zahlen inbegriffen sind alle Wohnungen für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich (inkl. Schutzsuchende aus der Ukraine).

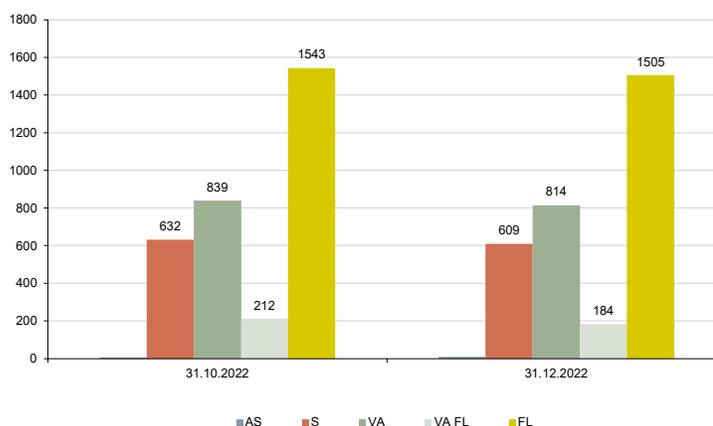
D 4.3: Entwicklung der Anzahl Kantonswohnungen im Jahr 2022



Quelle: Darstellung Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF).

Schliesslich sind in Darstellung D 4.4 die Anzahl Personen, die in direkten Mietverhältnissen untergebracht sind, aufgeführt. Rot markiert sind die Schutzsuchenden. Per Ende Oktober 2022 waren 632 Schutzsuchende in direkten Mietverhältnissen untergebracht, per Ende 2022 waren es geringfügig weniger. Insgesamt befanden sich Ende 2022 3'122 Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Luzern in direkten Mietverhältnissen.

D 4.4: Entwicklung Anzahl Schutzsuchender in direkten Mietverhältnissen (inkl. Gastfamilien)



Quelle: Darstellung Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF).

4.1.1 Prozesse

Der Prozess zur Beschaffung von Unterkünften während der Krise entspricht weitgehend dem Vorgehen im Normalbetrieb.¹⁷ Die Abläufe in der Krisenzeit sind jedoch weniger formell ausgestaltet und laufen aufgrund des Zeitdrucks teilweise parallel anstatt wie vorgesehen aufeinanderfolgend. Die DAF ist im Kanton Luzern für die Unterbringung und Betreuung aller Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zuständig, die sich weniger als zehn Jahre in der Schweiz aufhalten. Die Zuständigkeiten bei der Unterbringung unterscheiden sich jedoch nach Grösse des zu beschaffenden Objekts: Während die angemieteten Kantonswohnungen in der Verantwortung der DAF liegen, ist bei Grossunterkünften (Zentren und Gruppenunterkünften) die IMMO im Lead und bezieht die DAF als Nutzerin stark in den Prozess ein. Im Grundsatz bestimmt die DAF ihren Bedarf, den es durch die IMMO unter Berücksichtigung der rechtlichen, terminlichen, baulichen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu beschaffen gilt. Zudem bestehen in gewissen Prozessen Schnittstellen mit weiteren Departementen und Dienststellen, dies sind namentlich: Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD), die Dienststelle MZJ und das Departementssekretariat des FD. Über die Aktivierung der Gemeindezuweisung ist zudem den Gemeinden eine zentrale Rolle bei der Unterbringung zugekommen, da sie aufgefordert waren, dem Kanton Unterkünfte bereitzustellen. Im Folgenden beschreiben wir die Prozesse zur Unterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine detailliert.

Zuerst führen wir allgemeine Prozessschritte bei der Unterbringung der Schutzsuchenden aus der Ukraine auf, bevor das Vorgehen nach Art der Unterkunft (Grossunterkünfte, Asylzentren, Zivilschutzanlagen, Kantonswohnungen, private Unterkünfte, Unterkünfte im Zusammenhang der Gemeindezuweisung) unterschieden wird.

I Unterkünfteübergreifende Prozessschritte

Der Bereich Mietwesen und Disposition der DAF erhält die Informationen zur Anzahl der Geflüchteten mit weiteren Informationen zu den Personen, die in den Kanton Luzern kommen werden, im Normalfall jeweils am Vortag.¹⁸ Die Dossierverantwortlichen des SPOC erfassen die Personen in zweifacher Ausführung auf Papier. Ein Exemplar bleibt beim SPOC, während das zweite an die Disposition gelangt. Die Disposition prüft die Personeninformationen und berücksichtigt gegebenenfalls spezielle Bedürfnisse (z.B. Behinderungen, gesundheitliche Einschränkungen oder Haustiere, die mitgeführt werden), damit sie den Schutzsuchenden eine passende Unterkunft zuweisen kann. Sobald eine Unterkunft zugewiesen werden kann, erhält der SPOC die Information schriftlich und meldet die Zuweisung in die Unterkunft dem Bund.

Ursprünglich war geplant, dass die Geflüchteten selbstständig direkt in das ihnen zugewiesene Zentrum gelangen. Diesen Prozess passte die DAF an, nachdem sich zeigte, dass

¹⁷ Ablauf Normalbetrieb gemäss Kata-Plan: «Asylsuchende im erweiterten Verfahren halten sich im Kanton Luzern grundsätzlich bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens in einer Kollektivunterkunft (Asylzentrum) auf. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die dem Kanton Luzern im Rahmen des beschleunigten Verfahrens aus den BAZ mit Verfahrensfunktion zugewiesen werden, werden in einer ersten Phase, die zirka vier Monate dauert, grundsätzlich ebenfalls in kantonalen Asylzentren untergebracht. Anschliessend erfolgt für beide Fälle der Transfer in individuelle Unterkünfte (Wohnungen). Sind die regulären Unterbringungskapazitäten in Kollektivunterkünften erschöpft, werden diese nach Möglichkeit durch temporäre Kollektivunterkünfte (z.B. Zivilschutzanlagen) ergänzt. Weitere Massnahmen bleiben vorbehalten.»

¹⁸ Vorlaufzeit Ankündigung Bund – Eintreffen im Kanton.: 1 Arbeitstag (bis 15 Uhr) im Normalfall, 3 Arbeitstage bei medizinischen Fällen, 3 Arbeitstage bei unbegleiteten Minderjährigen (MNA), 2 Monate bei Resettlement.

die geflüchteten Personen Schwierigkeiten hatten, an die Adresse des Zentrums zu gelangen. Die DAF baute in Zusammenarbeit mit dem KFS und mit Ressourcen des Zivilschutzes die Empfangsstelle im Inseli auf (First Contact Point [FCP]). Ungefähr eine Woche nach Ankunft der ersten Geflüchteten konnte die Empfangsstelle im Inseli eröffnet werden. Bis im Mai 2022 erfolgte der zentrale Empfang im Inseli. Seither in der Allmend. Vom FCP werden die Geflüchteten zu den ihnen zugewiesenen Unterkünften transportiert. Zu Beginn gelangten die Schutzsuchenden in die TUK St. Urban. Ab Mai 2022 empfing der Kanton die ukrainischen Geflüchteten ausschliesslich in der NUK MZH Allmend in der Stadt Luzern. Ab Mitte November wurde die NUK Allmend geschlossen und die Erstunterbringung der Schutzsuchenden erfolgt seither vorwiegend in der TUK Wikon. In der Erstunterbringung sind die geflüchteten Personen kurzfristig untergebracht, bis der Kanton ihnen eine längerfristige und individuelle Unterbringung zur Verfügung stellen kann. Der Transfer in die weitere Unterkunft findet über die Disposition der DAF statt. Danach, während der Nutzungszeit in einer individuellen Unterkunft, betreut die Wohnbegleitung der DAF die Bewohnerinnen und Bewohner. Die Disposition der DAF ist auch für den Transfer bei potenziellen Wechslen von Personen zwischen den Unterkünften zuständig.

Der Kanton musste zudem die Unterbringung der Haustiere von geflüchteten Ukrainern/-innen sicherstellen. Die Vielzahl an Haustieren, die mit den Geflüchteten in den Kanton Luzern kamen, stellten die Behörden vor Herausforderungen, die sich normalerweise bei Geflüchteten nicht stellen. In einer koordinierten Vorgehensweise hat der Veterinärdienst Schweiz und die EU Kriterien dafür festgelegt, unter welchen Bedingungen Tiere aus der Ukraine erleichtert eingeführt werden dürfen und welche nachfolgenden Anforderungen zu erfüllen sind. Die eingeführten Haustiere wurden nebst der tierschutzgerechten Unterbringung vom Veterinärdienst des Kantons Luzern in der nationalen Fachapplikation erfasst. Insbesondere in der chaotischen Anfangsphase waren eine Vielzahl von Akteuren in der Unterbringung von Flüchtenden mit Haustieren involviert. Dazu zählten in erster Linie die DAF mit ihren Erstaufnahmeeinrichtungen, aber auch gesellschaftliche und kirchliche Organisationen sowie private Initiativen und Personen, die Unterkünfte angeboten haben. Für den Veterinärdienst des Kantons Luzern ergab sich daraus die Herausforderung die Geflüchteten zu erreichen, um deren Tiere zu erfassen und die erforderlichen Massnahmen kommunizieren zu können. Die kantonale Unterbringungseinrichtung für die Tiere musste mehrmals, auch jahreszeitbedingt, angepasst werden.

Die Beschaffung und die Betreuung der Unterkünfte unterscheiden sich je nach Typ der Unterkunft. Im Folgenden unterscheiden wir die Prozesse diesbezüglich nach folgenden Arten von Unterkünften: Gruppenunterkünfte, Asylzentren, Umnutzung von Zivilschutzanlagen, Kantonswohnungen, private Unterbringungsmöglichkeiten und Unterkünfte im Zusammenhang der Gemeindezuweisung.

I Gruppenunterkünfte

Als erstes betrachten wir die Akquirierung und Betreuung der Gruppenunterkünfte (GUK). Die IMMO und die DAF arbeiten bei der Beschaffung und Beurteilung der GUK eng miteinander zusammen.

Meldung und Beurteilung der Unterkunft: In der Anfangsphase hat die DAF ihren Fokus auf die Beschaffung von grösseren Unterkünften gelegt. Die Abteilung Portfoliomanagement der IMMO ist verantwortlich für die strategische Ausrichtung, Entwicklung und Wertschöpfung der kantonalen Immobilien. Sie vertritt die Interessen des Kantons Luzern als Eigentümervertreterin. Damit verbunden ist die strategische Immobilienplanung, Zuminierungen, Kauf/Verkauf und Abschluss von Mietverträgen/Baurechten/Dienstbarkeiten.

Zu Beginn der Krise versendete der KFS an alle Gemeinden eine E-Mail mit dem Aufruf, leerstehende Häuser, Turnhallen, Hotels usw. zu melden. Zusätzlich werden Objekte selbstständig aus der Bevölkerung bzw. den Gemeinden gemeldet. Sobald bei der DAF Informationen zu grösseren Wohnobjekten eingehen, leitet sie diese an die IMMO weiter. Im Anschluss holt die IMMO Objektunterlagen bei der Eigentümerschaft ein. Die IMMO beurteilt dann die potenziellen Unterkünfte. Dazu besichtigt sie gemeinsam mit einer zuständigen Person der DAF die Wohnobjekte und legt die Anzahl Personen fest, die einer Unterkunft zugeteilt werden können. Neben den baulichen Anforderungen an eine Unterkunft spielen bei der Beurteilung auch die Einschätzung vor Ort und wirtschaftliche Faktoren eine Rolle.

Verhandlungen und bauliche Anpassungen: Die IMMO verhandelt und unterzeichnet die Mietverträge. Während bei der DAF das Gesamtkonzept (inkl. politische Komponenten) einer Unterkunft im Fokus steht, wird bei der IMMO die ökonomische Perspektive stärker gewichtet. Gegebenenfalls legt die IMMO bauliche Massnahmen fest, die vor dem Betrieb durchgeführt werden müssen, um die seitens der DAF definierten Anforderungen zu erfüllen (z.B. getrennte Duschen/WC, Aufenthaltsräume usw.). Aufgrund der Krise hat die DAF ein Merkblatt «Anforderungen an kollektiven Wohnraum» erstellt. Dieses Merkblatt führt alle relevanten Richtwerte für das notwendige Raumprogramm an grössere kollektiv bewohnbare Unterkünfte auf.

Gegen erforderliche Baubewilligungen für Umnutzungen kann Einsprache erhoben werden. Während die IMMO für die Festlegung der Mietkonditionen zuständig ist und als Vertragspartner fungiert, entscheidet letztlich die DAF, die die Unterkunft betreibt und die für die Unterbringung verantwortlich ist, ob ein Objekt für das Asyl- und Flüchtlingswesen genutzt werden kann oder nicht. Ist ein Vertragsabschluss zustande gekommen, leitet die IMMO die Information dazu an die DAF weiter. Im Falle einer Ablehnung eines grösseren Wohnobjekts, kommuniziert entweder die DAF oder die IMMO den anbietenden Parteien diesen Entscheid. In der Regel resultiert eine Ablehnung, weil ein Objekt entweder die Anforderungen an kollektiven Wohnraum nicht erfüllt oder die IMMO und die DAF es aufgrund der entstehenden Kosten für den Kanton als zu unwirtschaftlich bzw. nicht verhältnismässig erachten.

Übergabe und Betreuung der Unterkunft: Die Abnahme des Wohnobjekts erfolgt durch die IMMO als Mietvertragspartnerin in Zusammenarbeit mit dem Bereich Mietwesen und Disposition der DAF als Nutzerin. Für Angelegenheiten rund um den Mietvertrag sowie das Mietobjekt ist die IMMO als Vertragspartnerin bzw. Ansprechpartnerin zuständig.

Mitarbeitende der Wohnbegleitung betreuen die Bewohner/-innen in den Gruppenunterkünften. Sie besuchen diese regelmässig und prüfen unter anderem, ob die Hausordnung eingehalten wird. Sie unterstützen die Bewohner/-innen bei Fragen rund um das Wohnen und Zusammenleben. Anliegen, die nicht das Wohnen betreffen, leiten sie an die zuständigen Stellen weiter. Der Nachbarschaft und den lokalen Behörden stehen die Mitarbeitenden der Wohnbegleitung ebenfalls bei Fragen und Anliegen zur Verfügung. Die Wohnbegleitung endet, sobald die Klienten/-innen eine eigene Wohnung mieten.

I Asylzentren

Wird eine Person dem Kanton Luzern zugewiesen, wohnt sie für die erste Zeit in einem Durchgangszentrum mit intensiver Betreuung (24/7). Unbegleitete Minderjährige (MNA; mineurs non accompagnés) sind aufgrund ihrer Verletzlichkeit in einem besonderen Zentrum untergebracht. Die Entwicklung der Plätze in den Asylzentren im Jahr 2022 ist in der Darstellung D 4.1 ersichtlich. Ziel dieser Zentrumsphase ist die Erfassung der individuellen Situation, eine umfassende Information über Gepflogenheiten, Rechte und Pflichten

in der Schweiz sowie die Einleitung erster Integrationsmassnahmen (z.B. Deutschkurse). Zudem werden schulpflichtige Kinder in den Zentrumsschulen auf ihre Einschulung in der öffentlichen Schule an ihrem späteren Wohnort vorbereitet.

Meldung und Beurteilung der Unterkunft: Sobald die DAF von den Gemeinden oder Privatpersonen eine Meldung zu einem Objekt erhält, das möglicherweise als Asylzentrum genutzt werden könnte, besichtigt der Bereichsleiter Zentren der DAF dieses zusammen mit der IMMO. Die DAF und die IMMO nehmen gemeinsam eine Einschätzung zum Objekt vor und legen allfällig bauliche Massnahmen gemäss Merkblatt Anforderungen an kollektiven Wohnraum fest. In Bezug auf die Auslastung von Asylzentren gilt grundsätzlich, dass die zur Verfügung stehenden Kapazitäten in der Regel höchstens zu 90 Prozent ausgelastet werden können. Je nach Grösse der unterzubringenden Gruppen (z.B. Familien), können in den Zimmern nicht immer sämtliche Betten belegt werden.

Verhandlungen und bauliche Anpassungen: Die IMMO verhandelt und unterzeichnet die Mietverträge. Die baulichen Massnahmen wickelt das Portfoliomanagement und die Abteilung Baumanagement der IMMO in Rücksprache mit dem Bereich Zentren der DAF ab. Nachdem ein Objekt für den Bezug der DAF baulich fertiggestellt ist, richtet die DAF in Zusammenarbeit mit der Dienststelle Informatik (DIIN) des Kantons Luzern die Räumlichkeiten für den Betrieb ein.

Übergabe und Betreuung des Asylzentrums: Die Abnahme der Unterkunft erfolgt durch die IMMO als Mietvertragspartnerin in Zusammenarbeit mit dem Bereich Zentren der DAF als Nutzerin der Unterkunft. Für Angelegenheiten rund um den Mietvertrag sowie das Mietobjekt ist die IMMO als Vertragspartnerin bzw. Ansprechpartnerin zuständig. Im Rahmen der Eröffnung von Asylzentren war die DAF in stetigem Austausch mit der Luzerner Polizei und den örtlichen Freiwilligen. Bei der Eröffnung eines Zentrums wurden zudem immer Begleitgruppen gebildet. Die DAF hat die Gemeinden und die Freiwilligen eingeladen, sich an den Begleitgruppen zu beteiligen. Der Kanton Luzern konnte über den beschriebenen Prozess die frühzeitige Inbetriebnahme der Asylzentren Rönningmoos und Murmatt sichern und auch das Zentrum in St. Urban konnte zeitnah eröffnet werden. Die Betreuung vor Ort unterscheidet sich je nach Zentrum: Im Minimalzentrum (MZ) mit 50 bis 80 Personen erfolgt die Betreuung während Wochentagen und Bürozeiten, in Aufenthaltszentren (AZ) mit 80 bis 120 Personen ist die Betreuung an Wochentagen von 7 bis 22 Uhr und an den Wochenenden von 8 bis 17 Uhr gewährleistet und in Durchgangszentren (DGZ) ab 120 Personen ist rund um die Uhr (24/7) eine Betreuung vor Ort.

I Nutzung von Zivilschutzanlagen

Im Sinne einer Notunterbringung ist die Inbetriebnahme von Schutzanlagen (Sanitätshilfestellen) mit einer Kapazität von mindestens 80 Personen möglich. Die Nutzung von unterirdischen Zivilschutzanlagen und der Einsatz des Zivilschutzes gilt gemäss den Befragten als letztes Mittel zur Sicherung der Unterbringung von Geflüchteten.

Um den anfänglichen raschen Zustrom von ukrainischen Schutzsuchenden zu bewältigen, wurde am 19. März 2022 die ZSA Rönningmoos mit 140 Plätzen in Betrieb genommen. Sie diente als kurzzeitige Notunterbringung, bevor die geflüchteten Personen in eine andere Unterkunft ziehen konnten. Das Ziel war, dass die Schutzsuchenden die ZSA Rönningmoos nach nur wenigen Nächten wieder verlassen konnten, sobald für sie eine Zentrumsunterkunft oder Wohnung bereitstand. Der Betrieb in der ZSA Rönningmoos wurde am 7. Mai 2022 geschlossen. Per 20. Juni 2022 wurde die Anlage für rund einen Monat reaktiviert und per Ende Juli 2022 wieder geschlossen.

In seiner Stellungnahme zu Postulat Frye Urban und Mit. über Keine Unterbringung von geflüchteten Menschen in unterirdischen Zivilschutzanlagen (P 902) führt der Regierungsrat am 20. Juni 2022 aus, dass die Unterbringung von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich und insbesondere von Familien mit Kindern in Zivilschutzanlagen maximal eine kurzfristige Lösung darstelle. Der Kanton Luzern sei bestrebt, Personen nur so lange in einer Zivilschutzanlage unterzubringen, bis eine mittelfristige Anschlusslösung gefunden werden könne.

Meldung und Beurteilung der Unterkunft: Das MJZ hat eine Liste mit allen Schutzanlagen, die sie zur möglichen Nutzung empfiehlt, erarbeitet.¹⁹ Die Beurteilung basiert unter anderem auf Begehungen, die der Abteilungsleiter Zivilschutz vorgenommen hat.²⁰ Die DAF prüft die Eignung von Schutzanlagen und bereitet bei positiver Einschätzung die Anlage auf den Betrieb vor (inkl. bauliche Anpassungen).

Verhandlungen und bauliche Anpassungen: Um Schutzanlagen für die Unterbringung von Migranten/-innen nutzen zu können, führt die DAF Verhandlungen mit den Gemeinden. Die Gemeinden sind die Eigentümer der Zivilschutzanlagen und verwalten deren Nutzung. Das MJZ ist bei Schutzbauten die zuständige Behörde für Bewilligungen von baulichen und technischen Veränderungen. Der koordinierte Sanitätsdienst ist die zuständige Behörde für die Festlegung des Grades der Betriebsbereitschaft von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen, einschliesslich der Bewilligung für die Nutzung durch Dritte (§12a, Abs. 1-3, SRL 372a).

Übergabe und Betreuung der Unterkunft: Das MJZ kann für eine begrenzte Zeit (i.d.R. zwei bis acht Wochen) Personen aus dem Zivilschutz für die Betreuung und den Unterhalt der Zivilschutzanlagen einsetzen.

I Kantonswohnungen

Nach der Unterbringung in einer Kollektivunterkunft erfolgt in einer zweiten Phase die Unterbringung in einer Wohnung (Wohngemeinschaft oder Familienwohnung). Der Kanton Luzern mietet zu diesem Zweck Wohnungen an, die sich über das ganze Kantonsgebiet verteilen. Die Entwicklung der Kantonswohnungen im Jahr 2022 ist in der Darstellung D 4.3 ersichtlich.

Abnahme und Einrichtung der Wohnung: Die Einrichtung und der Betrieb der Unterkünfte liegt im Zuständigkeitsbereich der DAF. Im Normalbetrieb legt die Wohnbegleitung der DAF vor Abnahme der Wohnung die Ausstattung in den Wohnungen fest. Während der

¹⁹ https://zivilschutz.lu.ch/Unsere_Abteilung/Infrastruktur/Schutzanlagen.

²⁰ Ab 1. Januar 2023 legt die Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug (MJZ) den Grad der Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen fest. Zudem müssen bauliche und technische Veränderungen an den Schutzanlagen wie bis anhin bei der Abteilung Zivilschutz bewilligt werden. Mit Inkrafttreten der Weisung vom 1. Januar 2023 müssen Gemeinden die zivile Nutzung ihrer Schutzanlagen bewilligen lassen. Darunter fällt auch die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich. Drittvermietungen (wie z.B. durch das Militär oder durch Vereine) sind ebenfalls durch das MJZ zu bewilligen. Für die Festlegung des Grades der Betriebsbereitschaft von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist der koordinierte Sanitätsdienst Kanton Luzern (KSD) zuständig. Die Nutzung der Schutzanlagen tangiert nicht die Unterbringung der Bevölkerung im Kanton Luzern. Bei Katastrophen, Notlagen oder bei einem kriegerischen Ereignis bleibt die Unterbringung der Bevölkerung in die Schutzbauten trotzdem sichergestellt, da die Bevölkerung in Schutzräumen und nicht in Schutzanlagen untergebracht wird.

Krise hingegen richtete die Wohnbegleitung die Wohnung ein, nachdem diese bereits abgenommen worden war. Diese Abweichung vom regulären Prozess erfolgte, weil während der Krise sehr viele Wohnungen neu angemietet werden mussten.

Übergabe und Betreuung der Unterkunft: Bei der Übergabe der Wohnung setzt die Wohnbegleitung die Geflüchteten in Kenntnis über die Nutzung der Unterkunft (inkl. Anmeldung bei der Gemeinde, Recycling, Bedienung Geräte usw.). Eine Woche später folgt ein weiterer Besuchstermin der Wohnbegleitung, später finden diese nur noch in grösseren zeitlichen Abständen statt. Die Betreuungsintensität ist insgesamt aufgrund der hohen Anzahl an Personen deutlich niedriger als im Normalbetrieb. Die Wohnbegleitung prüft die Einhaltung der Hausordnung und unterstützt die Geflüchteten bei Fragen zum Wohnen und Zusammenleben. Zudem ist die Wohnbegleitung auch die erste Anlaufstelle für Anliegen der Gemeinden und der Nachbarn während der Mietdauer.

I Private Unterkünfte

In einem Grundsatzentscheid hat sich die DAF dagegen entschieden, die Geflüchteten in Zusammenarbeit mit der Flüchtlingshilfe in Gastfamilien unterzubringen. Gründe, die gegen eine Unterbringung bei Gastfamilien sprechen, sind aus Sicht der DAF insbesondere die dadurch reduzierte Planungssicherheit und der erschwerte Informationsfluss mit den Geflüchteten. In seiner Stellungnahme zu Postulat Frye Urban und Mit. über den Einbezug von Privatunterkünften bei der Unterbringung von aus der Ukraine geflüchteten Personen (P 981) wird dieser Entscheid vom Regierungsrat wie folgt begründet: «Die Gastfamilien sind eine wichtige Ressource und willkommene Ergänzung zu den anderen Unterbringungsformen in kantonalen Asylzentren oder individuellen Wohnungen. In der Regel stellt die Unterbringung bei Gastfamilien jedoch keine längerfristige Lösung dar. Dies zeigte sich auch in den letzten Monaten. Regelmässig sind Gastfamilien an die DAF herangetreten und baten um Umplatzierung der bei ihnen beherbergten Personen. (...) Oft genannte Gründe waren: zu beengte Wohnverhältnisse, Ablauf befristetes Engagement, Eigengebrauch der Räumlichkeit, Konflikte zwischen Gastgebenden und Schutzsuchenden sowie Überforderung der Gastgebenden».

Die DAF richtete jedoch eine Infohotline für Gastfamilien ein, um die hohe Bereitschaft privater Gastgebender aufzufangen. Zudem informierte die DAF die Gastfamilien zu allen Belangen der privaten Unterbringung mit der Broschüre «Informationen für Gastgebende von Personen mit Status S». Die Gastfamilien erhielten weiter auch die Broschüre «Informationen für Personen mit Status S», in der die Rechtsstellung des Status S sowie die Rechte und Pflichten erklärt sind.

I Unterkünfte im Zusammenhang mit der Gemeindezuweisung

Mit der Aktivierung der Gemeindezuweisung wurden die Gemeinden per 1. September 2022 verpflichtet, dem Kanton für die Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich Unterkünfte bereitzustellen und die zugewiesenen Personen aufzunehmen. Dazu melden die Gemeinden oder Privatpersonen die bereitstehenden Wohnobjekte der DAF. Nachdem die Gemeinden eine Unterkunft melden, prüft die DAF die Wohnobjekte. Es bestehen klare Kriterien zur Prüfung der Anforderungen an den Wohnraum. Diese Kriterien wurden auf Ersuchen des VLG im Laufe der Krise angepasst. Die Beurteilung der Objekte nimmt die DAF je nach Art der Unterkunft mit weiteren Akteuren (IMMO, MZJ) vor. Bei Ablehnung einer Wohnung, teilt der Bereichsleiter des Bereichs Mietwesen und Disposition den Gemeinden diesen Entscheid mit. Gründe für die Ablehnung von Wohnraum werden schriftlich mitgeteilt.

Im Juni 2022 erhielten 74 Gemeinden vom Kanton respektive der DAF einen Zuweisungsentscheid. Sie hatten bis 1. September 2022 Zeit, die gemäss Verteilschlüssel geforderten

Unterbringungsplätze bereitzustellen. Sechs Gemeinden hatten ihr Aufnahmesoll bereits erfüllt. Vor Ablauf der zehnwöchigen Frist hatten insgesamt 19 Gemeinden ihr Aufnahmesoll erreicht. Bis Ende Dezember 2022 erreichten weitere 22 Gemeinden ihr Aufnahmesoll. In den 39 Gemeinden, die per Ende 2022 ihr Aufnahmesoll noch nicht erfüllten, fehlten insgesamt 706 Plätze.²¹

I Dokumentation der Prozesse

Zur Erfassung der Prozesse (u.a. im Bereich der Unterbringung) arbeitet der Kanton mit dem Ablagesystem CMI Axioma, das pro Departement und Dienststelle aufgesetzt ist. Ein zentraler «Sharepoint» existiert bis anhin nicht.

4.1.2 Aufgaben und Schnittstellen

Die Zusammenarbeit und Schnittstellen im Bereich der Unterbringung werden nachfolgend dargelegt.

- *Zusammenarbeit mit den Gemeinden:*
 - *Informationsfluss:* Zu Beginn der Krise erfolgten die direkten Informationen des Kantons an die Gemeinden fast ausschliesslich schriftlich (via die Website des Kantons, regelmässig aktualisierte Merkblätter und Newsletter).
 - *Diverse Voraussetzungen zur Unterbringung der Gemeinden:* Mit der Aktivierung der Gemeindezuweisung im Juni 2022 standen die Gemeinden vor der Aufgabe, Unterkünfte zu beschaffen. Die Gemeinden waren dabei mit unterschiedlichen Voraussetzungen konfrontiert (insb. aufgrund des Leerwohnungsbestands).
 - *Koordination über den VLG:* Die Gemeinden haben sich hinsichtlich ihrer Anliegen im Bereich der Bereitstellung von Unterkünften untereinander und mit dem Kanton über den Verband Luzerner Gemeinden (VLG) koordiniert. Via VLG flossen die Anliegen der Gemeinden auch in die Krisengremien ein. Da sich grössere Herausforderungen bei der Unterbringung herauskristallisierten, wurde ein separates Gremium für die Koordination mit den Gemeinden geschaffen. Aus dieser Kerngruppe Ukraine VLG–Kanton resultierten die Anpassungen des Merkblatts «Anforderungen an individuellen Wohnraum» sowie die einheitliche Festlegung der Ersatzabgaben auf 15 Franken pro Tag und nicht aufgenommene Person.
 - *Mehraufwand Kanton:* Die Gemeindezuweisung generierte nicht nur für die Gemeinden, sondern auch beim Kanton einen administrativen Mehraufwand (viele Telefonate bezüglich offener Fragen, Meldungen von Wohnobjekten, Beschwerden usw.).
- *Schnittstellen der DAF:* Gemäss den oben beschriebenen Prozessen, weist die DAF bei der Unterbringung Schnittstellen insbesondere mit folgenden Akteuren auf: der IMMO, dem MZJ, dem Veterinärdienst, dem koordinierten Sanitätsdienst (KSD), der DVS (Schulangebot Asyl), den Freiwilligenorganisationen, dem VLG sowie den Gemeinden.
- *Schnittstellen der IMMO:* Die IMMO verzeichnet Schnittstellen mit der DAF, der DVS, Dienststelle Informatik und in einem geringen Ausmass mit dem Veterinärdienst. Mit den erwähnten Dienststellen konnte sich die IMMO auch über die Krisengremien (KFS, Taskforce Ukraine) in Verbindung treten. Zudem ist die IMMO für die Anmietungen von Grossobjekten mit den Gemeinden sowie privaten Eigentümerschaften in Kontakt.

²¹ Vgl. Medienmitteilung «Zwischenbilanz Gemeindezuweisung: Kanton stellt erstmals Ersatzabgaben in Rechnung» vom 16. Januar 2023.

4.1.3 Beurteilung aus Sicht der Befragten

Hinsichtlich der Unterbringung schätzten die Befragten folgende Aspekte als *positiv* ein:

- *Sicherung einer Unterkunft:* Als positiven Aspekt haben die involvierten Akteure mehrmals betont, dass für jede geflüchtete Person eine Unterkunft zur Verfügung gestellt werden konnte.
- *Aufbau der Empfangsstrukturen:* Der rasche Aufbau der Empfangsstrukturen wurde in den Interviews positiv hervorgehoben. Die Entscheidung, dass Geflüchtete über die Empfangsstelle (FCP) im Inseli zentral empfangen wurden, erachteten die Befragten als wichtig. Sie berichteten von Geflüchteten, die zuvor den Weg direkt in die Unterkunft nicht gefunden hätten.
- *Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen:* Verschiedene Akteure innerhalb der Kantonsverwaltung haben die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen als gut und lösungsorientiert bewertet. Gelobt wurde die gute operative Zusammenarbeit zwischen der DAF und der IMMO. Auch die Zusammenarbeit mit der DVS haben Interviewpartner/-innen aus der Kantonsverwaltung als pragmatisch und unkompliziert beschrieben.
- *Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Bereich der Zentren:* Während die Befragten der Kantonsverwaltung die Zusammenarbeit mit den Gemeinden bei der Beschaffung von Wohnungen als herausfordernd beschrieben, empfanden sie diese bei der Errichtung von Grossunterkünften als unproblematisch.
- *Anpassung Vorschriften für Wohnungen:* Mehrere Vertretende der Gemeinden haben die von der DAF vorgenommene Anpassung der Kriterien für Wohnungen als richtig bewertet.
- *Schnelle Abläufe beim Anmieten neuer Unterkünfte:* Die Befragten waren der Ansicht, dass pragmatische Entscheidungen dazu geführt haben, dass neue Unterkünfte ausgesprochen schnell gemietet werden konnten.
- *Begünstigende Rahmenbedingungen:* Schliesslich wurde darauf hingewiesen, dass sich die grosse Solidarität der Bevölkerung positiv darauf ausgewirkt habe, die Unterbringung der Geflüchteten zu bewältigen.

Die Unterbringung der hohen Anzahl Geflüchteter aus der Ukraine in kürzester Zeit zu sichern, stellte den Kanton vor grosse Herausforderungen. Die grundsätzlichen Haltungen gegenüber dem Instrument der Gemeindezuweisung wurden bereits unter Abschnitt 3.1.3 aufgeführt. Nachfolgend werden nun die konkreten Kritikpunkte aufgeführt, welche die Befragten bezogen auf den *Prozess der Unterbringung* aufgeführt haben.

Bezogen auf Prozesse *innerhalb der kantonalen Verwaltung*, wurde folgende Kritik geäussert:

- *Zusammenarbeit zwischen DAF und IMMO:* Die DAF vermisste bei der Leitung der IMMO ein stärkeres Bewusstsein dafür, dass Prozesse während einer Krise beschleunigt und verkürzt werden müssen. Bei der IMMO seien finanzielle Abwägungen teilweise stärker eingeflossen als die Bedürfnisse der DAF. Die Befragten verorteten zudem unklare Zuständigkeiten zwischen der DAF und der IMMO. Die Kompetenzverteilung bei der Beschaffung von Unterkünften und der Aushandlung der Mietkonditionen zwischen der IMMO und der DAF ist gemäss Aussagen zu wenig klar definiert und müsste geklärt werden. Es sollte auch festgelegt werden, ab welcher Objektgrösse die IMMO zuständig ist.
- *Dokumentation der Prozesse:* Die interviewten Personen der Kantonsverwaltung waren der Ansicht, dass die Prozesse in den beteiligten Dienststellen insgesamt zu wenig

gut dokumentiert sind. Zudem vermissten sie ein gemeinsames Ablagesystem für Dokumente über die Departemente hinweg. So sollten etwa im Rahmen des Reportings Informationen zu den Risiken (u.a. auslaufende Mietverträge, Anzahl vorhandene und nötige Plätze zur Unterbringung) und den Kosten zentral bei der DAF zusammenlaufen.

- *Unterbringung der Haustiere:* Nach Aussagen des Veterinärdienstes musste zuerst eine Infrastruktur aufgebaut werden, um die Tiere, welche die Schutzbedürftigen aus der Ukraine begleitet haben, im Durchgangszentrum unterbringen zu können. Dabei spielten die Verfügbarkeit von entsprechenden Gehegen, die Aussentemperaturen und die Kooperation der Schutzbedürftigen aus der Ukraine eine wichtige Rolle. Weiter bestand eine grosse Herausforderung für die DAF darin, die Vielzahl der Haustiere der Geflüchteten nach dem Verlassen des Durchgangszentrums unterzubringen. Oftmals war es in den angemieteten Wohnungen verboten, Haustiere zu halten. Die Unterbringung sollte zudem sowohl die Tollwutgefährdung berücksichtigen als auch hygienische Standards und Tierschutzstandards erfüllen. Da die Ukraine als Tollwutrisikoland gilt, bestehen entsprechende Vorgaben zum Schutz vor Tollwut, die jedoch aufgrund der Kriegssituation durch die Flüchtenden nicht eingehalten werden konnten. Die Schweiz hat deswegen die mit der EU vereinbarten, erleichterten Massnahmen umgesetzt, um einen minimalen Schutz zu gewährleisten. Die insgesamt dafür notwendigen, gemeinsamen Prozesse mussten sich zuerst einspielen.
- *Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit:* Mitarbeitende der DAF haben in den Interviews selbstkritisch angebracht, dass sie die Öffentlichkeit (z.B. bei der Planung von Asylzentren) mangels Zeitressourcen teilweise zu spät informiert haben.

Bezogen auf *Prozesse zwischen der kantonalen Verwaltung mit externen Akteuren* im Bereich der Unterbringung äusserten die Befragten folgende negativen Aspekte:

- *Herausfordernde Zusammenarbeit mit Gemeinden:* Verschiedene Akteure der Kantonsverwaltung und der Gemeinden haben die Zusammenarbeit als anspruchsvoll beschrieben. Genannte Gründe dafür waren Interessenskonflikte (z.B. bezüglich der Anzahl Personen in Unterkünften) und unklare Regelungen in der Asylverordnung (z.B. bezüglich Kostenübernahme bei Umbauten oder beim Bau von Containersiedlungen). Vertretende der Gemeinden nahmen die Zusammenarbeit mit dem Kanton, insbesondere in der Anfangsphase, als hierarchisch wahr.
- *Informationsaustausch:* Die Gemeindevertretenden wünschten sich einen regelmässigeren Austausch von Informationen zwischen Kanton und Gemeinden. So vermissten die Gemeinden zeitnahe Informationen (wöchentlich oder monatlich) zum Stand, ob und wann die angebotenen Einzelwohnungen und die Grossunterkünfte in Betrieb genommen werden konnten. Aus den Interviews geht hervor, dass der mangelnde gegenseitige Informationsaustausch zwischen dem Kanton und den Gemeinden beim GSD erkannt wurde und dass während der Krise beispielsweise mittels Informationsveranstaltungen darauf reagiert wurde.
- *Schwerpunktsetzung bei den Unterkünften:* Für die Gemeinden war es teilweise nicht nachvollziehbar, warum der Kanton seinen Schwerpunkt zu Beginn der Krise auf grössere Unterkünfte legte und Angebote für kleinere Wohnobjekte nicht berücksichtigte. Mehrere Gemeinden berichteten des Weiteren von Kosten, die für sie entstanden sind, weil der Kanton ihre Angebote für Unterkünfte längere Zeit nicht in Anspruch nahm.
- *Anforderungen an Unterkünfte:* Vertretende der Gemeinden bemängelten, dass die Anforderungskriterien der DAF für Unterkünfte zu unklar und zu restriktiv ausgelegt waren. Wenn der Kanton basierend auf diesen Kriterien Wohnobjekte abgelehnte, führte dies zu Enttäuschungen bei den Gemeinden und den privaten Anbietern. Mehrmals haben die Interviewpersonen erwähnt, dass das Unverständnis besonders gross war, wenn vorher in den Wohnungen Schweizer/-innen gelebt haben. Das Verständnis

für seine Entscheidungen hätte der Kanton erhöhen können, indem er die Kriterien gemeinsam mit den Gemeinden festgelegt hätte. Die Gemeindevertretenden wünschen sich in diesem Zusammenhang mehr Fingerspitzengefühl und eine bessere Kommunikation des Kantons. Insbesondere war die Frustration gross, wenn die DAF keine Gründe für die Ablehnung einer Unterkunft anbringen konnte. Dies war der Fall bei privaten Unterkünften, zu deren Ablehnung der Kanton aufgrund des (strikt ausgelegten) Datenschutzgesetzes keine Informationen herausgeben durfte. Begrüsst haben die Gemeinden, dass der Kanton die Anforderungskriterien für Wohnraum auf Wunsch der Gemeinden angepasst hat. Bei den Mitarbeitenden der DAF hat dieser Entscheid jedoch teilweise zu Unverständnis und der Ansicht geführt, dass damit die Linie der DAF untergraben wurde.

- *Wartezeiten und Einsprachen bei Baugesuchen:* Aus Sicht mehrerer Gemeindevertreter sollte der Kanton die Ausstellung von Baugesuchen in Krisenzeiten beschleunigen. Zu diesem Zweck könnte er über das Notrecht Sonderregeln einführen, die Hürden abbauen, Einsprachen verhindern und Möglichkeiten für temporäre Lösungen schaffen.
- *Datenschutzregelung:* Vertretende der Gemeinden orteten auch Bedarf hinsichtlich einer Lockerung des Datenschutzes via Notrecht.
- *Fehlansätze bei der Bettenberechnung:* Für die Gemeinden entstanden gemäss eigenen Aussagen falsche Anreize, weil der Kanton den Gemeinden im Zusammenhang mit der Gemeindezuweisung nur Personen mit Sozialhilfe anrechnen. Dadurch habe der Anreiz gefehlt, Schutzsuchende in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- *Koordination der Freiwilligenarbeit:* Die Gemeindevertretenden bemängelten, dass die Gemeinden vom Kanton zu wenig Unterstützung erhielten, um die Freiwilligenarbeit zu organisieren. Sie führten dies auf fehlende Ressourcen im Bereich der Freiwilligenarbeit und bei der DAF sowie auf unklare Zuständigkeiten innerhalb der kantonalen Verwaltung zurück.
- *Umgang mit Angeboten von Privatpersonen:* Vertretende im Bereich der Freiwilligenarbeit haben bedauert, dass der Kanton private Hilfsangebote (Gastfamilien, privater Wohnraum) zu wenig in Anspruch nahm. Dementgegen erachteten Vertretende der DAF es in den Interviews als zu riskant, auf Gastfamilien zu setzen, unter anderem, weil sie dadurch an Planungssicherheit verlieren. Auch hätten die Gastfamilien auf ihre Angebote beim Kanton teilweise keine Rückmeldung erhalten. Aus den Interviews geht hervor, dass auch die DAF ihre Kommunikation mit den Gastfamilien und deren Begleitung kritisch beurteilt.
- *Rolle des Zivilschutzes:* Die Verhandlungen über sanitätsdienstlichen Schutzanlagen, an denen die hauptsächlich die Gemeinden und der Kanton beteiligt waren, wurden als herausfordernd wahrgenommen. In den Interviews wurde auch kritisiert, dass die DAF dem Zivilschutz während der Krise teils Aufgaben im Bereich Betreuung und Betrieb von Schutzanlagen zugewiesen hat, die nicht in ihren Kompetenzbereich fallen. Zudem sollen Personen aus dem Zivilschutz länger als vorgesehen eingesetzt worden sein.

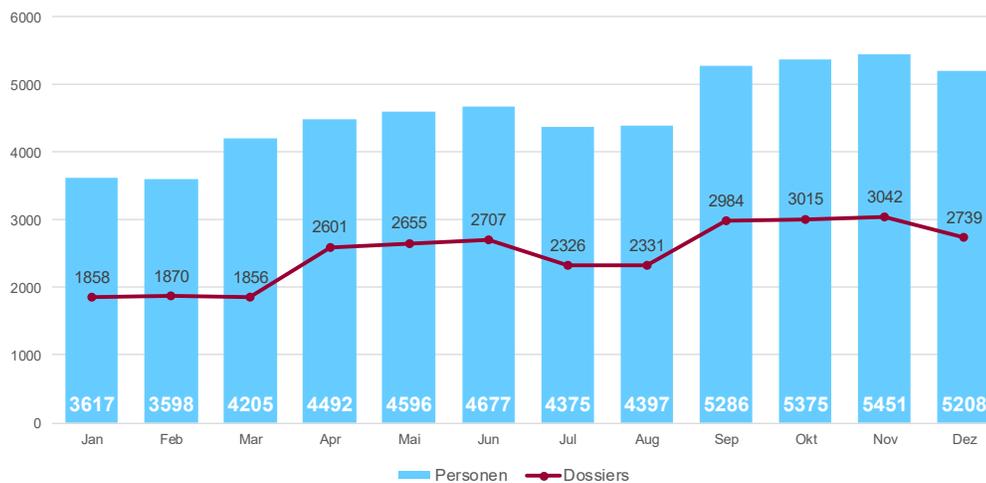
Im Hinblick auf die Bewältigung künftiger Krisen, forderten die Befragten von verschiedener Seite die Erarbeitung langfristiger Lösungen, um in einer Krise rasch Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen zu können. Hierzu müsse die Kantonale Asylverordnung die Zuständigkeiten (z.B. bei der Kostenübernahme) zwischen dem Kanton und den Gemeinden explizit regeln. Die Gemeindevertretenden forderten bei der Erarbeitung von Lösungsansätzen einbezogen zu werden. Folgende zwei konkreten Lösungen haben die Befragten beschrieben: *Erstens* die Erstellung von kantonalen Bauten, die zwischengenutzt werden können und die es ermöglichen, in einer Krise schnell Unterbringungskapazitäten hochzufahren. *Zweitens* die Erarbeitung regionaler Lösungen mithilfe

der Unterstützung des Kantons (z.B. kantonale Projektleitung und finanzielle Unterstützung des Kantons). Weiter wurde die Erstellung eines Inventars vorhandener nutzbarer Wohnobjekte gefordert.

4.2 Sozialdienst

Die Auswirkungen der Ukraine-Krise im Kanton Luzern auf den Leistungsbereich Sozialdienst der DAF zeigt die nachfolgende Darstellung auf. Demnach betrug der Dossierzuwachs bis im November 2022 rund 62 Prozent, bevor die Anzahl Personen und Dossiers im Dezember 2022 leicht rückläufig waren.

D 4.5: Entwicklung Anzahl Personen/Dossiers Sozialdienst DAF (alle Klienten/-innen, inkl. Status S) im Jahr 2022



Quelle: Darstellung Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF).

4.2.1 Prozesse, Aufgaben und Schnittstellen

Geflüchtete Personen gelangten nicht über die Bundesasylzentren an den Sozialdienst, sondern nachdem sie bereits im Kanton Luzern angekommen waren. Anders als dies bei geflüchteten Personen bis anhin der Fall war, wurde dem Sozialdienst kein sozialpädagogischer Auftrag für die geflüchteten Personen mit Schutzstatus S erteilt. Hingegen fiel beim Sozialdienst eine stärkere Aufklärungsarbeit an (z.B. Anmeldung in der Gemeinde, Mietzinsrichtlinien, Fahrtkosten). Zudem übernahm der Sozialdienst Aufgaben im Bereich der Gesundheitsadministration und der Wohnbegleitung. Die Dolmetschenden für die Gespräche mit den Schutzsuchenden rekrutierte der Sozialdienst mehrheitlich über Freiwillige, da beim dafür in der Regel zuständigen Dolmetscherdienst der Caritas kaum Personen mit den erforderlichen ukrainischen Sprachkenntnissen verfügbar waren. Die internen Prozesse hat der Sozialdienst laufend dokumentiert. Diese Prozesse sollten gemäss Angaben aus den Interviews auch in den internen Weisungen ergänzt werden.

Die Leiterin des Sozialdienstes der DAF wurde beauftragt, einen Satelliten-Sozialdienst aufzubauen. Dazu mussten Räumlichkeiten geschaffen und ausgestattet sowie ein Team rekrutiert und eingearbeitet werden. Das Team bestand mehrheitlich aus ehemaligen Mitarbeitenden des Corona Contact Tracings. Die beruflichen Hintergründe der neuen Mitarbeitenden waren vielfältig und selten im Bereich der Sozialhilfe zu verorten. Eine gezielte Schulung war deshalb ausschlaggebend. Die Schulung wurde in zwei Schritten organisiert: Zuerst absolvierten zwei Teamleitende die Schulung und gaben Rückmeldungen

dazu. Basierend auf diesen Rückmeldungen organisierten die Verantwortlichen die Schulung für die weiteren Angestellten. Eine umfassende Ausbildung durchliefen die neuen Teammitglieder erst zu einem späteren Zeitpunkt.

4.2.2 Beurteilung aus Sicht der Befragten

Beim Sozialdienst haben sich aus den Interviews vier herausfordernde Bereiche herauskristallisiert:

- *Aufbau Satelliten-Sozialdienst*: Der Auftrag, einen Satelliten-Sozialdienst aufzubauen, brachte eine Reihe von Herausforderungen mit sich. Dazu gehört die Beschaffung von Räumlichkeiten und der ganzen Büroinfrastruktur innerhalb kurzer Zeit.
- *Personalrekrutierung*: Mit dem Aufbau des Sozialdienstes verbunden war die Schwierigkeit, geeignetes Personal zu rekrutieren, das unter anderem am neuen Standort, die hohe Anzahl an Anfragen und Gesuchen von geflüchteten Personen bearbeitet. Aus den Interviews geht hervor, dass es schwierig war, kompetente und motivierte Mitarbeitende zu rekrutieren. Da es sich bei den rekrutierten Personen mehrheitlich um Quereinsteigende handelte, hätte aus Sicht der Befragten ein stärkerer Fokus auf eine frühe und vertiefte Ausbildung des neuen Personals gelegt werden sollen. Weiter müssten die Prozesse der Schulung und Ausbildung in Zukunft besser dokumentiert sein. Zudem zeigte sich, dass den Teams am ursprünglichen Standort durch die Verschiebung von Teamleitungen an den neuen Satelliten-Standort und mangels Stellvertreterlösungen eine Ansprechperson fehlte. Insgesamt stand dem Sozialdienst nicht ausreichend (kompetentes) Personal zur Verfügung, um die hohe Anzahl an Anfragen zu bewältigen. Diese Faktoren haben die Qualität der Leistungen des Sozialdienstes aus Sicht der Befragten insgesamt negativ beeinflusst, was sich insbesondere während der Normalisierungsphase zeigte. Zudem geht aus den Interviews hervor, dass es ein Ziel sein soll, das Wissen und die Verantwortung innerhalb des Sozialdienst besser zu verteilen.
- *Betreuung und Information für Personen mit Schutzstatus S*: Weiter standen die Vertretenden des Sozialdienstes vor der Herausforderung, dass sie für Geflüchtete mit Schutzstatus S keinen Integrationsauftrag hatten. Gerade bei geflüchteten Personen mit gesundheitlichen Problemen (insb. im psychischen Bereich) war die Unterstützung seitens eines Sozialarbeiters oder einer Sozialarbeiterin notwendig. Aufgrund des mangelnden Integrationsauftrags gestaltete sich die interne Zuweisung eines/-r Sozialarbeiters/-in als schwierig. Zudem fiel beim Sozialdienst mehr Aufklärungsarbeit an, weil die Geflüchteten nicht regulär über die BAZ in den Kanton kamen. Doch nicht nur der Status S war herausfordernd, sondern auch, dass die Zusammensetzung der Geflüchteten anders war.
- *Zusammenarbeit mit Gemeinden*: Schliesslich eruierten die interviewten Personen Handlungsbedarf im Bereich der Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Handlungsbedarf besteht gemäss den Befragten jedoch auch im Bereich des Datenschutzes. Einerseits äusserte der Sozialdienst Bedenken, wenn die Freiwilligen und die Gemeinden sensible Informationen direkt an sie weiterleiten. Andererseits sahen sich die Gemeinden in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt (bspw. betreffend Mietverträge), weil ihnen Informationen fehlten und aufgrund des Datenschutzrechts nicht weitergegeben werden konnten.

4.3 Integration und Sprache

4.3.1 Prozesse, Aufgaben und Schnittstellen

Auf der Ebene Kanton respektive der DAF hat der Stab die Verantwortung bezüglich der Rekrutierung zusätzlicher Personen für den Bereich Integration übernommen. Die Abteilung Integration fokussierte sich entsprechend auf die Bereitstellung der Integrationsan-

gebote. Dazu gehören Aufgaben im Rahmen der Erstinformation, die Pflichtinformationsmodule, die Wohnbegleitung, ein Beschäftigungsprogramm, ein niederschwelliges Tagesassessment, die Koordination von ehrenamtlichen Akteuren, die Bereitstellung von Tagesstrukturen für die Mittagsverpflegung und die Finanzierung von Spielgruppen sowie Sprachkursen. Für die Umsetzung der Sprachkurse wurde ein Sprachförderungskonzept ausgearbeitet, das seit November 2022 besteht.

Die Informationen zu den Sprachkursen erfolgen mehrgleisig. Einerseits im Kontext der Unterbringung (kollektive Unterkünfte), über die Mitarbeitenden des Sozialdienstes Schutzstatus S oder andererseits über die DAF-Webseite. Ausserdem ist die Möglichkeit einen Deutschkurs zu besuchen in der Informationsbroschüre für Personen mit Status S aufgeführt. Diese wird den Personen, welche in der Betreuung der DAF sind, in ukrainischer Sprache ausgehändigt. Bevor sich Personen mit Status S für einen Deutschkurs anmelden, müssen sie einen Online-Einstufungstest durchführen. Das hilft dabei, die Personen zu geeigneten Deutschkursen anzumelden. Anhand des Einstufungstest nimmt die DAF die Anmeldung vor. Ziel der Deutschkurse ist es, dass Personen mit Schutzstatus S über geeignete Bildungsangebote verfügen, um sich die für die Verständigung im Alltag notwendigen und ihrer beruflichen Situation angemessenen Sprachkompetenzen anzueignen.

Als neuere Entwicklung ist in den Interviews erwähnt worden, dass die DAF die berufliche Integration ausbaut. In die Zuständigkeit der Gemeinden fällt es, die Geflüchteten bei der Bewältigung des Alltags vor Ort zu unterstützen. Aus den Interviews geht jedoch auch hervor, dass die DAF in der Krise stärker als üblich im direkten Austausch mit den Geflüchteten stand, insbesondere in Bezug auf den Besuch von Sprachkursen. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, die hohe Selbstständigkeit der geflüchteten Personen aus der Ukraine, da sie häufig aus einem bildungsnahen Umfeld kommen und gut informiert sind. Um die Zusammenarbeit, Koordination und den Informationsaustausch mit den Gemeinden zu stärken, organisierte der Kanton unter anderem zwei Informationsveranstaltungen mit verantwortlichen Sozialvorstehenden aus den Gemeinden.

2'144 Personen mit Schutzstatus S haben bis Ende 2022 einen Sprachkurs absolviert respektive befanden sich per Ende Jahr in einem Sprachkurs (inkl. 245 FABIA Auftragskurse).²² Per Ende 2022 befanden sich keine Personen auf der Warteliste. 15 Kinder besuchten (finanziert durch die DAF) die Spielgruppen. Für das Schulangebot Asyl für Fremdsprachige junge Erwachsene (FJEü16) lagen 78 Anmeldungen vor.

4.3.2 Beurteilung aus Sicht der Befragten

Die Befragten haben die Arbeit und die Angebote der Abteilung Integration der DAF mehrfach positiv gewürdigt. So haben Akteure ausserhalb der DAF das Engagement im Bereich der Freiwilligenarbeit und die rasche Kommunikation von Entscheiden (bspw. betreffend die Deutschkurse) hervorgehoben. Innerhalb der Abteilung Integration der DAF ist der anhaltende gute Zusammenhalt im Team und die gelungene Aufnahme neuer Mitarbeitenden betont worden. Dennoch sehen die interviewten Personen im Bereich der Integration und des Spracherwerbs insbesondere folgende Schwierigkeiten:

- *Zu starke Priorisierung der Unterbringung gegenüber der Integration:* Einige Interviewpersonen haben bedauert, dass der Integration sowie der Koordination der Freiwilligenarbeit gegenüber der Unterbringung deutlich weniger Bedeutung beigemessen wurde.

²² Niveau A1: 1'423 Anmeldungen, Niveau A2: 388 Anmeldungen, Niveau B1: 74 Anmeldungen, Niveau B2: 12 Anmeldungen, Niveau C2: 2 Anmeldungen (ohne FABIA Auftragskurse).

- *Unklarheiten bezüglich der Finanzierung von Integrations- und Sprachangeboten:* Als Hauptschwierigkeit wurde genannt, dass bei der DAF die Integration der Geflüchteten mit Schutzstatus S nicht sofort eingeleitet werden konnte. Dies hänge damit zusammen, dass lange unklar geblieben sei, welche Leistungen (z.B. bei der Teilnahme der Schutzsuchenden an Sprachkursen oder in Spielgruppen) die DAF finanzieren dürfe. Unsicherheiten bezüglich der Finanzierung hätten insbesondere auch den Entscheid über Angebote zur beruflichen Integration verzögert.
- *Verspätete Information der DAF:* Freiwillige haben zu Beginn der Krise notwendige Informationen zeitlich verzögert erhalten. Der Informationsfluss hat sich im Laufe der Krise gemäss den Befragten jedoch verbessert.
- *Mangelnder Einbezug von weiteren Akteuren:* Gemäss eigenen Aussagen wurden Freiwilligenorganisationen, die in den Bereichen Integration und Sprache Angebote zur Verfügung stellten, nicht ausreichend in die Krisenbewältigung einbezogen. Sie hätten sich eine Vertretung in den zentralen Gremien (u.a. der Taskforce) gewünscht. Die Kommunikation des Kantons haben die Organisationen als zu wenig partnerschaftlich wahrgenommen. Der Kanton hat jedoch kürzlich die Gespräche mit den Freiwilligenorganisationen intensiviert und hierzu unter anderem Informationsveranstaltungen und einen Dankesapéro organisiert.
- *Verschiebung von Aufgaben vom Kanton zu den Gemeinden:* Gemäss Aussagen aus den Interviews, haben Gemeinden während der Krise insbesondere bei der Wohnbegleitung und der Sozialarbeit Aufgaben übernommen, die in den Kompetenzbereich des Kantons fallen. Diesbezüglich hätten sich die Gemeindevertretenden eine klare Abgrenzung der Aufgaben gewünscht.

4.4 Schule, Ausbildung, Arbeit

4.4.1 Prozesse

Die Flüchtlingskrise 2015/2016 lässt sich, was die Schulen anbelangt, gemäss den Befragten nur bedingt mit der Ukraine-Krise im Kanton Luzern vergleichen, weil die Anzahl zugewanderter Kinder und Jugendlicher deutlich geringer war. Damals hat die DVS die Schulangebote Asyl (SAA) für Kinder und Jugendliche, die in Asylzentren wohnen, an einem zentralen Schulstandort in der Stadt Luzern aufgebaut. Die aus dieser Zeit vorhandenen Kapazitäten hätten jedoch nicht ausgereicht, um die Beschulung aller ukrainischer Kinder sicherzustellen. Während der Kosovo-Krise 1998/99 hatte die Caritas im Auftrag der DVS dezentrale Aufnahmeklassen angeboten. In der Ukraine-Krise bestand diese Möglichkeit nicht mehr. Betreffend Schulen wurden drei zentrale Entscheide gefällt: Erstens, die Regelstrukturen beizubehalten; zweitens, die Zuständigkeiten zwischen den Zentrumsschulen (geführt durch die SAA für die in Zentren untergebrachten Kinder) und den Gemeindeschulen (für die restlichen Kinder) zu verteilen und drittens, die Zentrumschulen dezentral zu führen.

Bereits bei der Zuweisung in eine Unterkunft wird die Situation der Schulen berücksichtigt. Die IMMO habe im Laufe der Zeit mitbedacht, dass sie bei den Zentren jeweils auch die Schulsituation betrachten müsse. Kinder, die in *Gastfamilien und Wohnungen* leben, gehen in die Volksschulen der Gemeinden. Die DVS ist mit den Gemeinden in Kontakt, wenn es um die Klassifizierung einer Unterkunft (z.B. wann gilt diese als Zentrum und wann als Wohnung) oder um die direkte Fallbesprechung geht. Gemeinden werden für den zusätzlichen Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) für Kinder mit Schutzstatus S durch die DVS entschädigt. Dabei stützt sich die DVS auf die Regelung betreffend Finanzierung DaZ bei fremdsprachigen Kindern mit Status N oder F. Verschiedene Gemeindevertretende berichten davon, dass die Gemeinden Geflüchtete zuerst in Aufnahmeklassen beschult haben, bevor sie in reguläre Klassen überführt wurden, sobald sie ein ausreichendes Niveau in Deutsch erreicht hatten. Kinder in *Zentren* der DAF, nehmen am Unterricht in den Zentrumsschulen der SAA teil. Aufgrund der dezentralen Standorte der

Zentren für ukrainische Flüchtlinge sind die Kinder aus der Ukraine von den regulären Asylsuchenden getrennt. An jeder Zentrumsschule ist eine Lehrperson mit Russisch- oder Ukrainisch-Kenntnissen beschäftigt. Hat eine Familie einen Transfer von einem Zentrum in eine angemietete Kantonswohnung (Zeitpunkt des Transfers wird durch DAF festgelegt), werden die Kinder in die örtliche Gemeindeschule überwiesen. Für das Vorgehen bei geflüchteten Kindern aus der Ukraine liegt dazu, im Gegensatz zu jenem bei den Asylsuchenden kein Standardbericht vor. Bei den ukrainischen Eltern bestand zudem Bedarf nach Information zum Schulsystem der Schweiz. Im Zentrum konnten die Familien direkt informiert werden. Nach *Abschluss der obligatorischen Schulzeit*, haben Jugendliche mit Schutzstatus S Zugang zum Zentrum für Brückenangebote (ZBA). Zur Vorbereitung auf das Brückenangebot bietet die DVS den Jugendlichen im Alter von 16-18 Jahren Deutschkurse bis Niveau A2 an. Zum Zeitpunkt der Interviews konnten sie hingegen nicht in eine Lehre übertreten, da der Schutzstatus S rückkehrorientiert ist. Ein politischer Entscheid dazu war noch nicht gefällt. Die Caritas stellt in Absprache mit der DAF gewisse Arbeitsintegrationsmassnahmen für Geflüchtete aus der Ukraine zur Verfügung. Den Schutzbedürftigen steht auch das Pilotprogramm «Integrationsvorlehre INVOL» des Bundes offen.²³ Zudem konnten sich die geflüchteten Personen aus der Ukraine beim RAV melden, um auf diesem Weg eine Arbeitsstelle zu finden. Im Weiteren besteht die Möglichkeit für einzelne Jugendliche als Gasthörer in den Gymnasien teilzunehmen. Angesichts der hohen Anforderungen an Fremd- und Landessprachen konnte bisher jedoch keine verbindliche Teilnahme an einem Maturitätslehrgang ermöglicht werden. Als Vorbereitung für einen künftigen Besuch des Gymnasiums kann ab Schuljahr 2023/24 das Integrationsangebot für schulisch leistungsstarke Lernende besucht werden. Dieses steht Jugendlichen mit Status B, F, S, N offen.

4.4.2 Aufgaben und Schnittstellen

Die Aufgaben waren wie folgt auf die Akteure verteilt: Die DVS hatte zwei Aufgaben: Erstens haben sie die dezentralen Zentrumsschulen für Kinder und Jugendliche im obligatorischen Schulalter eingerichtet. Zweitens stellten sie für Jugendliche nach dem obligatorischen Schulalter das Angebot für 16-18-Jährige aus der Ukraine zur Vorbereitung auf das Brückenangebot zur Verfügung. In der DVS haben sie zur Bewältigung der Krise eine Arbeitsgruppe gebildet. Die Mitarbeitenden der DAF klären das Potenzial ab und fördern die Geflüchteten entlang ihrem Potenzial. Sie entscheiden in Zusammenarbeit mit den Geflüchteten über die Ausrichtung ihrer schulischen oder beruflichen Entwicklung (Studium, Lehre, oder via Jobcoaching in eine Arbeitsstelle) und ob stabilisierende Massnahmen notwendig sind. Die DBW hat einen Leistungsauftrag der DAF für die Potenzialabklärungen von Geflüchteten. Dazu beschäftigt die DBW eine Gruppe von Beratern/-innen, die auf den Flüchtlingsbereich spezialisiert sind. Für die ukrainischen Geflüchteten führen sie ihr Angebot neu auf Englisch durch. Die IMMO hat der DVS Räumlichkeiten für die Zentrumsschulen zur Verfügung gestellt. Des Weiteren hat die DAF für die Arbeitssuche mit dem RAV zusammengearbeitet. Das ermöglichte den geflüchteten Ukrainern/-innen eine Stelle über das RAV zu suchen. Gemeindevertretende haben berichtet, selbst Geflüchtete aus der Ukraine bei der Arbeitssuche unterstützt zu haben. Die Interviewpersonen haben zwei spezifische Gremien für den Austausch zwischen den Akteuren in den Bereichen Schule und berufliche Integration genannt: Für den Austausch betreffend Schulen besteht ein Gremium mit Vertretenden der DAF, der DBW und der DVS. Ein Austausch im Bereich berufliche Integration findet über das Gremium Fokus Integration Nahtstelle (FINA) statt, in dem die DBW, die DAF, die DISG, die DVS, WAS wira und WAS IV vertreten sind. Im Rahmen von FINA wurde der Bedarf des zusätzlichen Angebotes IBA für leistungsstarke Jugendliche abgeklärt. Nach dem Entscheid der Regierung (RRB 1290 vom 8. November 2022) oblag der Aufbau dieses Angebotes dem Zentrum

²³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/innovation/invol.html>.

für Brückenangebote. Damit steht ab Schuljahr 2023/24 ein neues Angebot zur Verfügung das den Übertritt in eine Lehre resp. ins Gymnasium vorbereitet. Die FINA hat sich während der Ukraine-Krise im Kanton Luzern als wichtiges Austauschgefäss erwiesen.

4.4.3 Beurteilung aus Sicht der Befragten

Positiv erachteten die Befragten folgende Aspekte:

- *Funktionierende Prozesse:* Insgesamt heben die Befragten positiv hervor, dass die Prozesse im Schulbereich gut funktioniert haben, sowohl in der DVS (Auf-/Ausbau Zentrumsschulen und Angebot für 16-18-Jährige aus der Ukraine) als auch bei der DBW (Ausbau Brückenangebote und Beratungsangebot im BIZ).
- *Dezentrale Zentrumsschulen:* Der Entscheid, die Zentrumsschulen dezentral zu führen haben die Befragten als zielführend und richtig beurteilt. Die Kapazitäten hätten in den bestehenden Schulstandorten für die aktuellen Bedürfnisse nicht ausgereicht und wurden deshalb ausgebaut.
- *Weitere positive Punkte:* Des Weiteren haben die Befragten die Kommunikation der DVS an die Gemeinden, die Information der DAF über neue Zentren, die Meldung der Zentren an die Zentrumsschulen zu neuen Kindern in der Unterkunft sowie die Informationsabende für Gemeinden betreffend Schulen positiv erwähnt. Zudem sei auch die Bildung der Arbeitsgruppe DVS ein Erfolgsfaktor gewesen.
- *Grosses Engagement der Mitarbeitenden:* Insgesamt wurde das grosse Engagement der Mitarbeitenden im Schulbereich, welches zur Krisenbewältigung beigetragen hat, positiv gewürdigt. Die extrem grosse Leistung und die Flexibilität des Schulangebotes Asyl (SAA) bietet für spät eingereiste Jugendliche eine Perspektive.

Folgende Bereiche bewerten die Befragten hingegen *negativ*:

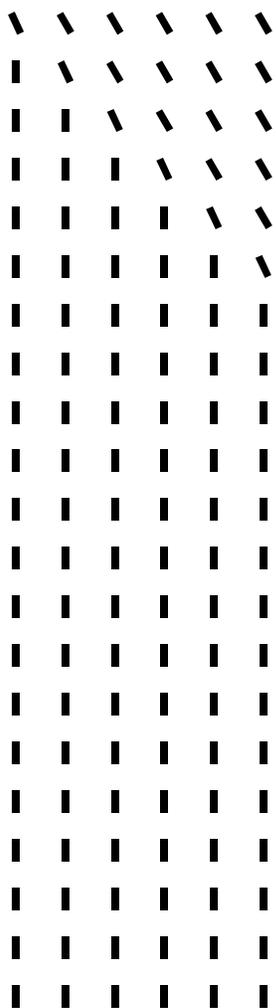
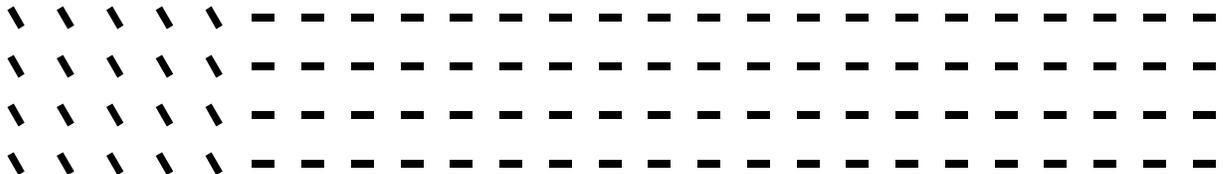
- *Schulanmeldung:* In den Interviews wurde Verbesserungsbedarf beim Übertritt von den Zentrumsschulen in die reguläre Schule geäussert. Insbesondere haben die Befragten darauf hingewiesen, dass die involvierten Akteure zu kurzfristig informiert werden. Zudem müsse die Berichterstattung zum Transfer von Kindern und Jugendlichen von der Zentrumsschule in die Schulen der Gemeinden verbessert werden.
- *Eröffnung Zentrum:* Die Befragten wünschen sich von der DAF eine frühzeitige und gute Information, wenn ein neues Zentrum aufgeht. Als Verbesserungsvorschlag haben die Befragten den Einbezug der Schulanmeldungen in die Prozessdokumentation erwähnt.
- *Situation der Gemeinden:* Die Anfangsphase, als der Umgang mit dem Schutzstatus S unklar war, gestaltete sich für die Gemeinden als herausfordernd. Es zeigten sich auch deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden: Während einige Gemeinden bereits Erfahrung in der Beschulung von Kindern ohne Deutschkenntnisse hatten, mussten sich andere Gemeinden zuerst mit dieser Situation vertraut machen. Die DVS hat über einen wöchentlichen Newsletter an die Gemeinden und in Telefongesprächen versucht, rasch zu kommunizieren. Gemeindevertretende berichteten in den Interviews jedoch davon, dass für sie unklar war, was genau die Schulen zur Verfügung stellen müssen (bezüglich Schulraum, Integrationsmassnahmen usw.).
- *Hohe Belastung für Schulen:* Die interviewten Freiwilligen haben die Belastung für die Schulen aufgrund der grossen Anzahl Kinder und Jugendliche aus der Ukraine als hoch eingeschätzt.
- *Mangelnde Anschlusslösungen nach obligatorischer Schulzeit:* Verschiedene Akteure (u.a. Freiwillige) haben die schwierige Situation von Jugendlichen hervorgehoben, die nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit keine Lehre absolvieren können. Man hätte aus Sicht der Befragten auch die weiterführenden Schulen früher einbeziehen

müssen. Es dauere zu lange, bis die Politik über eine Anschlusslösung für diese Jugendlichen entscheide.

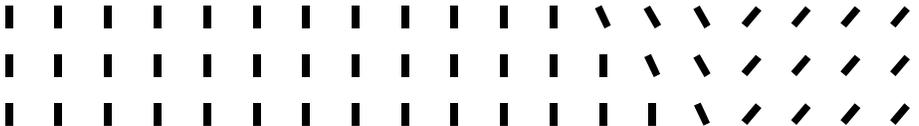
- *Meldung RAV*: Die Meldung und Stellensuche über das RAV hat sich gemäss den Befragten bisher nicht bewährt.

4.5 Ausstellung von Bewilligungen für Arbeit und Aufenthalt

Das Amt für Migration (AMIGRA) des Kantons Luzern regelt unter anderem den Aufenthalt von ausländischen Arbeitskräften und deren Familiennachzug, ferner für Schüler, Studenten, Privatis, Besucher und anerkannte Flüchtlinge. Im Rahmen der Ukraine-Krise hat das AMIGRA die Verlängerungen der S-Ausweise ausgestellt und Schutzsuchende am Schalter beraten. Jene Beratung wird oft in Anspruch genommen, da das AMIGRA über eine Person mit russischen und ukrainischen Sprachkenntnisse verfügt. Im Weiteren hat das AMIGRA Arbeitsbewilligungen für Schutzsuchende aus der Ukraine erteilt. Im Bereich der Arbeitsbewilligungen hat das AMIGRA zudem viele Beratungen von Arbeitgebern wahrgenommen. Im Auftrag des Bundes vollzieht das AMIGRA die Asylgesetzgebung, indem es die administrative Erfassung der Rückkehrberatung mit abgelehnten Asylsuchenden durchführt. Die Rückkehrberatung vollzieht das AMIGRA auch für Personen mit Schutzstatus S, was wiederum in der Summe mit den weiteren Tätigkeiten zu einer bedeutenden Mehrbelastung geführt hat. Das AMIGRA musste deshalb eine zusätzliche Stelle ab Beginn des Jahres 2022 und dann ab Ende Jahr vier weitere Stellen ergänzen. Die vier Stellen hängen auch damit zusammen, dass mehr als 10 Jahren keine Stellen ergänzt wurden, in der Zwischenzeit aber rund 30 Prozent mehr Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Luzern wohnen.



5. Fazit aus Sicht der Evaluation



Am 24. Februar 2022 wurde die Ukraine von Russland angegriffen. Um den Menschen, die vor dem Krieg geflüchtet sind und weiter flüchten werden, Schutz zu gewähren, hat der Bundesrat am 12. März 2022 erstmals den Schutzstatus S aktiviert. Seither erhalten die Geflüchteten aus der Ukraine rasch ein Aufenthaltsrecht, ohne dass sie ein ordentliches Asylverfahren durchlaufen müssen. Die Zahl der Personen, die bis Ende 2022 aus der Ukraine in die Schweiz kamen, liegt bei rund 75'000.²⁴

Per Ende 2022 befanden sich 2'632 Personen mit Status S aus der Ukraine, welche in der Betreuung der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) sind im Kanton Luzern, wobei der grosse Anstieg in den Monaten März bis Mai 2022 erfolgte. Im Kanton Luzern ist seit Anfang 2017 die DAF zuständig für die Unterbringung, Betreuung und Integration von Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die sich weniger als zehn Jahre in der Schweiz aufhalten. Zur Bewältigung dieser grossen Anzahl an Schutzsuchenden hat die Luzerner Regierung am 8. März eine interdepartementale Taskforce mit Vertretungen der kantonalen Verwaltung sowie des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) eingesetzt. Am 18. März 2022 (RRB Nr. 345) hat der Regierungsrat die Notlage im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (BSG; SRL Nr. 370) für die Unterbringung und Betreuung von Schutzsuchenden aus der Ukraine ausgerufen. Er setzte den Kantonalen Führungsstab (KFS) ein und beauftragte diesen mit der Bewältigung der Notlage. Um den neuen und zusätzlichen Aufgaben gerecht zu werden, mussten die Strukturen und Abläufe in der DAF angepasst werden (u.a. mit einer befristeten Anstellung von über 130 Personen bis Ende Dezember 2023, was einem Zuwachs von 76 Prozent entspricht).

Das Krisenmanagement stellt besondere Anforderungen an die interdepartementale Zusammenarbeit, da alle fünf Departemente des Kantons Luzern betroffen sind und wichtige Aufgaben übernehmen müssen sowie an die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

I Stärken und Erfolgsfaktoren

Aus Sicht der Evaluation, lassen sich insbesondere folgende Stärken und Erfolgsfaktoren zur Bewältigung der Ukraine-Krise im Kanton Luzern benennen, wobei der Fokus auf der Krisenbewältigung durch die DAF im Bereich der Betreuung und Unterbringung liegt:

- *Grosses Engagement aller involvierten Akteure:* Ein Erfolgsfaktor bei der Bewältigung der Ukraine-Krise im Kanton Luzern war das grosse Engagement und die Durchhaltefähigkeit aller Mitarbeitenden der involvierten Dienststellen und der involvierten Akteure ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

²⁴ Bis Ende 2022 haben 74'959 Schutzsuchende den Status S beantragt; er wurde in 72'611 Fällen gewährt. 7'621 Personen haben im letzten Jahr den Schutzstatus wieder beendet; bei 1'542 Personen war dessen Beendigung Ende 2022 in Prüfung, vgl. Asylstatistik 2022, <https://www.ad-min.ch/qov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-93006.html>.

- *Auftrag Unterbringung und Betreuung wurde erfüllt:* Der Kanton Luzern konnte seinen gesetzlichen Auftrag, namentlich die Unterbringung und Betreuung aller Schutzsuchenden aus der Ukraine (wie auch der weiteren Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich), erfüllen. Zur Erfüllung dieses Auftrags haben der Kanton, die Gemeinden aber auch zahlreiche private Unterbringungsangebote (u.a. Gastfamilien) beigetragen. Per Ende Juni 2022 befanden sich von den rund 2'300 Personen mit Schutzstatus S 1'350 Personen in kantonalen Strukturen (Asylzentren und Kantonswohnungen) und rund 950 in privaten Unterkünften. Per Ende Dezember 2022 waren von den 2'632 Personen mit Status S 2'023 in kantonalen Strukturen untergebracht und 609 in privaten Unterkünften.
- *Regierung reagierte zweckmässig und zeitnah:* Die Beschlüsse der Regierung stossen auf breite Akzeptanz. Der grosse Zustrom von geflüchteten Personen erforderte schnelle Entscheidungen und einen raschen Zugriff auf die nötigen Ressourcen. Mit der frühen Erklärung der Notlage mit Beschluss vom 18. März 2022 konnte diesem Anliegen Rechnung getragen werden. Die Erklärung der Notlage erlaubte ein pragmatisches und rasches Vorgehen bei der Krisenbewältigung, indem neben der Einsetzung des KFS, die DAF und die DVS mehr Entscheidungskompetenzen und Ressourcen erhielten. Die Gemeindezuweisung ab Juni 2022 stellte zwar für den Kanton und die Gemeinden gleichermaßen eine grosse Herausforderung dar, wurde aber von allen Seiten im Grundsatz mitgetragen und akzeptiert. Das Engagement der Gemeinden leistete insbesondere im Bereich der Unterbringung einen wichtigen Beitrag zur Krisenbewältigung. Zahlreiche Wohnungen (Unterkünfte) konnten dadurch zusätzlich bereitgestellt werden. Die Vorbereitung und konkrete Umsetzung der Gemeindezuweisung stiessen jedoch teils auf grosse Kritik.
- *Krisengremien haben sich grundsätzlich bewährt:* Die eingesetzten Krisengremien haben sich grundsätzlich bewährt. Die Unterstützung durch den KFS war insbesondere beim raschen Aufbau der Empfangsstrukturen zielführend, die Taskforce Ukraine war wichtig für den gegenseitigen, operativen, interdepartementalen Austausch und die ab Sommer 2022 eingesetzte Kerngruppe Ukraine VLG-Kanton war von zentraler Bedeutung für den besseren Einbezug der Gemeinden. Im Schulbereich war die Bildung der Arbeitsgruppe DVS förderlich, um die Prozesse zu festigen.
- *Erfahrungen und Strukturen aus früheren Krisen erwiesen sich als nützlich:* Der Kanton Luzern konnte bezüglich des Krisenmanagements massgeblich von den Erfahrungen aus der Flüchtlingskrise 2015/2016 sowie den Strukturen aus der Covid-19-Pandemie profitieren. In verschiedenen Führungspositionen waren erfahrene, belastbare Personen im Einsatz. Als «Glücksfall» erwies sich die Möglichkeit der Übernahme eines Teils des Personals aus dem Corona Contact Tracing und den Impfzentren, das im Rahmen der Covid-19-Pandemie eingesetzt worden war. Gleichzeitig erwies sich der Einsatz von fachfremdem Personal aber auch als grosse Herausforderung hinsichtlich der Qualität der Leistungserbringung.
- *Verwaltungsinterne Zusammenarbeit erwies sich als krisenresistent:* Die Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung während der Krise war trotz zum Teil sehr hoher Belastung bei den Mitarbeitenden aus allen involvierten Dienststellen über weite Strecken sehr gut. Im GSD, das massgeblich von der Krise betroffen war und im Vordergrund der vorliegenden Evaluation steht, schien die gegenseitige Unterstützung gut funktioniert zu haben und der Rückhalt und die Wertschätzung seitens des Departements war gross. DAF-intern können die pragmatische Führung, die erfolgreiche Delegation von Verantwortung und Kompetenzen nach unten sowie der ausgeprägte Teamgeist und die gute Arbeitsmoral als Erfolgsfaktoren im Krisenmanagement aufgeführt werden. Diese Faktoren dürften wesentlich dazu beigetragen haben, dass die Durchhaltefähigkeit der Mitarbeitenden in der Krise als sehr gut bezeichnet werden kann. Interdepartemental wird die Zusammenarbeit vor allem auf operativer Ebene als unkompliziert und sehr lösungsorientiert beschrieben.

I Schwächen und Herausforderungen

Aus Sicht der Evaluation sind folgende Schwächen und Herausforderungen im Hinblick auf das Krisenmanagement zu nennen:

- *Problemstellungen waren vor der Krise bekannt, relevante Dokumente aber nicht aktualisiert:* Eine Fluchtbewegung, wie sie durch den Ausbruch des Ukrainekriegs in Gang gesetzt wurde, gab es innerhalb von Europa seit dem 2. Weltkrieg nicht mehr. Entsprechend nachvollziehbar ist es, dass Bund und Kantone vom Ausmass der Krise überrascht worden sind. Was die Krisenvorsorge betrifft, besteht aufgrund der Evaluationsergebnisse ein hauptsächlichlicher Mangel darin, dass die Erfahrungen aus der Flüchtlingskrise 2015/2016 ungenügend verschriftlicht wurden und Defizite, die in der kantonalen Gefahren- und Risikoanalyse des KFS aus dem Jahr 2019 im Hinblick auf einen grossen Andrang an Schutzsuchenden aufgeführt sind, nicht plangemäss behoben wurden. Dies, obwohl spezifische Massnahmen vorgesehen waren. Dazu gehört insbesondere eine Aktualisierung der Notlageplanung für unterschiedliche Szenarien bei einem kontinuierlichen Anstieg der Zahl an Asyl- und Schutzsuchenden. Die ungenügende Dokumentation betrifft aber nicht nur die DAF, sondern auch weitere Dienststellen sowie die Schnittstellen innerhalb der Departemente und Dienststellen. Weiter zeigen die Evaluationsergebnisse, dass der Schutzstatus S ungenügend vorbereitet war und viele Fragen zu Beginn erst geklärt werden mussten. Dies ist auch damit zu erklären, dass der Kanton in vielen Belangen von den Instruktionen des SEM abhängig war und auch auf Bundesebene viele Fragen rund um die konkrete Umsetzung des Schutzstatus S nicht abschliessend geklärt waren.
- *Potenzial an Führungsunterstützung wenig genutzt:* Im Unterschied zur Covid-19-Pandemie waren und sind in der Ukraine-Krise die Herausforderungen und damit einhergehende Kompetenzen stark auf ein Departement und insbesondere auf eine Dienststelle, die DAF, kanalisiert. Die DAF stand unter sehr grossem Druck. Die Evaluationsergebnisse weisen darauf hin, dass die DAF – ohne dass sie dabei hätte Kompetenzen abgeben müssen – das Potenzial der Führungsunterstützung durch den KFS bei der Bewältigung der Krise im Kanton Luzern nicht ausgeschöpft und in der Wahrnehmung eines Teils der Befragten die Rolle der «Einzelkämpferin» eingenommen hat. Die Evaluationsergebnisse legen zudem nahe, dass mehr Unterstützung bei der dienststelleninternen Krisenorganisation zu Beginn der Krise möglicherweise hilfreich gewesen wäre, die «Chaosphase» innerhalb der DAF zu verkürzen und eine bessere systematische Problemerkennung und Konzipierung von Krisenprozessen zu ermöglichen.
- *Angespanntes Verhältnis zwischen Kanton und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Gemeinden:* Die DAF ist zuständig für die Unterbringung, Betreuung und Integration von Menschen, die aus ihrer Heimat geflüchtet sind. Sie übernahm diesen Auftrag Anfang 2017 von einer Hilfsorganisation. Die Evaluationsergebnisse legen nahe, dass diese Vorgeschichte die Haltung und die Zusammenarbeit bis heute prägt und auch tendenziell beeinträchtigt. Die DAF wollte aufgrund ihrer Verantwortung sowie zur Gewährleistung der Planungssicherheit, dass alle Fäden bei ihr zusammenlaufen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure wiederum bedauerten, dass der Kanton private Hilfsangebote (Gastfamilien, privater Wohnraum) aus ihrer Sicht zu wenig in Anspruch nahm und erachteten das Vorgehen der DAF als Alleingang. Auch die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden, insbesondere infolge der Gemeindezuweisung, erwies sich als sehr herausfordernd. Beide Seiten standen unter grossem Druck. Dies schien das gegenseitige Verständnis zu beeinträchtigen. Die Gemeinden vermissten zu Beginn einen Austausch auf Augenhöhe. Erst mit der Einsetzung der Kerngruppe Ukraine Kanton-VLG verbesserte sich die Situation.
- *Grosses Informationsbedürfnis konnte zu Beginn nicht gedeckt werden:* Der Kanton hat in der Krise umfassend via Website, Broschüre und Newsletter informiert. Dennoch weisen die Evaluationsergebnisse daraufhin, dass sich die zivilgesellschaftlichen

Akteure wie auch Vertretende von Gemeinden, trotz dieser Kommunikationsmassnahmen offenbar zu wenig informiert fühlten. Dies mag zum einen damit zusammenhängen, dass gewisse Kommunikationsmassnahmen erst spät erfolgten (z.B. Newsletter für Freiwillige), zum anderen dürfte dieser Umstand darauf zurückzuführen sein, dass die Verwaltung für Fragen von zivilgesellschaftlichen Akteuren, Vertretenden von Gemeinden wie von Freiwilligen und Gastfamilien nur schwer erreichbar war und wegen fehlender Ressourcen und unklaren Zuständigkeiten zum Teil lange Beantwortungszeiten entstanden.

- *Bedeutung von Dienststellen mit Querschnittsaufgaben unterschätzt:* Gemäss den Evaluationsergebnissen hat das FD, in dem Dienststellen mit zentralen Querschnittsaufgaben angesiedelt sind, der Ukraine-Krise bezogen auf die eigenen Tätigkeitsbereiche, zu wenig Bedeutung beigemessen. Wie bereits bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie, trifft dies auch in der Ukraine-Krise auf die DPE zu.²⁵ Die Dienststelle war in den Krisengremien nicht eingebunden und hatte für die Bewältigung zusätzlicher Aufgaben, wie der Rekrutierung von Personal, der Personaladministration oder der Beratung in Personalfragen, zu wenig Ressourcen zur Verfügung. Analog zur Covid-19-Pandemie stand die DPE vor der Herausforderung, dass aufgrund der dynamischen Anforderungen an den Personalbestand von bestehenden Prozessen abgewichen werden musste. Auch die IMMO, die in Zusammenarbeit mit der DAF eine zentrale Rolle im Rahmen der Beschaffung von Wohnraum einnimmt, hätte frühzeitig mit Erklärung der Notlage im März 2022 mehr Ressourcen nötig gehabt. Schliesslich war auch die Dienststelle Finanzen (DFI) betroffen, da sie die Zahlungen für die gesamte Kantonsverwaltung zentral führt. Durch die Ukraine-Krise hatte die DAF viel mehr Belege (Rechnungen, Mietzinszahlungen usw.), die wiederum durch die DFI verarbeitet werden musste. Auch hier wären mehr Ressourcen nötig gewesen.

I Optimierungsansätze

Aufgrund der Auswertung ergeben sich aus Sicht der Evaluation drei zentrale Handlungsfelder für Optimierungen:

1. *Erfahrungen dokumentieren und konzeptionelle Grundlagen auf strategischer sowie operativer Ebene aufarbeiten:* Aufgrund der Evaluationsergebnisse besteht bei der Krisenvorsorge ein Handlungsbedarf in Bezug auf eine zweckmässige Dokumentation der gemachten Erfahrungen. Dazu gehört prioritär die Entwicklung einer strategischen Grundlage für die Unterbringung von Asyl- und Schutzsuchenden in verschiedenen Lagen und für unterschiedliche Szenarien (z.B. Art des Anstiegs, Zusammensetzung und Herkunft der Asyl- und Schutzsuchenden usw.). Neben einer reinen Kapazitätsplanung von verfügbaren Plätzen, sollte diese Grundlage zudem die Zuständigkeiten und Aufgaben (inkl. Kommunikation), die verwaltungsinterne Zusammenarbeit an den Schnittstellen sowie die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Akteuren regeln und dokumentieren. In diesem Zusammenhang sollte auch eine Aktualisierung der Notlageplanung vorgenommen werden. Eine Dokumentation der Erfahrungen und Aufbereitung von konzeptionellen Grundlagen betrifft jedoch nicht nur die DAF, sondern auch weitere Dienststellen in der kantonalen Verwaltung.
2. *Flexibilität des Einsatzes von zusätzlichen Personalressourcen erhöhen:* In einer Krise stellt die vorausschauende Planung zusätzlicher Personalressourcen, deren konkrete Aufstockung während der Krise sowie der Ausstieg aus dem flexiblen Personaleinsatz grundsätzlich immer eine grosse Herausforderung dar. Es ist nicht davon auszugehen, dass bei einer künftigen Krise eine grosse Anzahl an Personen direkt übernommen

²⁵ Vgl. Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern. Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat, 30. September 2022, vgl. <https://www.lu.ch/-/klu/ris/cdws/document?fileid=ab013188578d4a889e64ccb78147693d>.

werden können, so wie dies bei der Ukraine-Krise dank den Mitarbeitenden des Corona Contact Tracings der Fall war.

- *Einsatzflexibilität strategisch planen:* Der Asyl- und Flüchtlingsbereich ist geprägt durch eine grosse Dynamik. Künftig ist davon auszugehen, dass grosse Migrationsströme weiter zunehmen werden. Aus Sicht der Evaluation ist es von zentraler Bedeutung, dass der Kanton Luzern Grundlagen schafft, um in zukünftigen Krisen die verwaltungsinterne Einsatzflexibilität von Personalressourcen zu gewährleisten. Mitarbeitenden der Verwaltung könnte bereits bei der Anstellung bewusstgemacht werden, dass sie einem Pool von Mitarbeitenden angehören, welcher in einer Krise anderen Dienststellen und Abteilungen aushelfen sollen. Um eine Kultur des Aushelfens in Krisen stärker zu verankern, könnten auch Massnahmen in Normalzeiten ergriffen werden, welche die Durchlässigkeit erhöhen, zum Beispiel mit Stages in anderen Abteilungen oder Dienststellen und einem stetigen strategischen sowie operativen Austausch zwischen den wichtigen Schnittstellen-Dienststellen (IMMO, DAF, DPE usw.). Die Kompetenz bezüglich flexibler Einsätze könnte als Element der Personalentwicklung berücksichtigt werden. Zudem sollten nach Überwindung der «Chaosphase» in einer Krise bereits frühzeitig Szenarien für den Ausstieg aus dem flexiblen Personaleinsatz festgelegt werden. Aus Sicht der Evaluation empfiehlt es sich, so zu planen, dass bei länger anhaltenden Krisen ohne externe Personalpools gearbeitet werden kann und dass je nach Entwicklung der Situation auf anderen Wegen ausreichend Ressourcen beschafft werden können (z.B. über interne Wechsel von Mitarbeitenden). Neben verwaltungsinternen Lösungen sollte aus Sicht der Evaluation auch geprüft werden, inwiefern der Einbezug von externen Stakeholdern in die konzeptionellen Überlegungen einbezogen werden müsste, um adäquat mit Ressourcenengpässen umgehen zu können.
- *Führungsunterstützung und Entlastung von Mitarbeitenden planen:* Die Durchhaltefähigkeit des teilweise bis an die Belastungsgrenze geforderten Personals stellt auch im Rahmen der Ukraine-Krise eine grosse Herausforderung dar. Der Regierungsrat hat bereits bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie 2020/2021 darauf hingewiesen, dass er sich auch mit Blick auf künftige grosse Ereignisse und langanhaltende Krisensituationen mit Fragen des «Business Continuity Management» (BCM) auseinandersetzen wird.²⁶ Dies ist auch aus Sicht der vorliegenden Evaluationsergebnisse sehr zu begrüßen. Es braucht Überlegungen und Massnahmen, wie Schlüsselpersonen, gerade bei lang andauernden Krisen besser unterstützt und entlastet werden können.²⁷
- *Einsatzbereiche für zusätzlichen Personaleinsatz rechtzeitig definieren:* Die Evaluationsergebnisse weisen darauf hin, dass im Hinblick auf künftige Krisen frühzeitig bestimmt werden sollte, welche Bereiche und Dienstleistungen in der Verwaltung auf welche Art von der Krise betroffen sind. Dabei sollten neben den primär betroffenen Stellen auch wichtige Schnittstellenbereiche frühzeitig mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet und in die Krisenorganisation eingebunden werden. Es gilt sicherzustellen, dass alle betroffenen Stellen rechtzeitig in den Krisenmodus umschalten und in den verschiedenen Krisengremien adäquat vertreten sind. Personal und Kommunikation (verwaltungsintern, wie auch gegen aussen) sind dabei Bereiche, die in jeder Krise von grosser Bedeutung sind und daher mehr Ressour-

²⁶ Siehe Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern vom 30. September 2022.

²⁷ Interessante Hinweise könnten hierfür die bereits laufenden Arbeiten im Kanton Bern sein. Im Juli 2022 wurde das Projekt «BCM Kantonsverwaltung» gestartet. Zudem hat der Verband Bernischer Gemeinden einen Leitfaden Business Continuity Management entwickelt, vgl. <https://www.begem.ch/de/dienstleistungen/bcm-leitfaden>.

cen in der Krise benötigen. Die Verwendung und allfällige Aufstockung verwaltungsinterner Kommunikationsressourcen (insbesondere im Sinne von Ansprech- und Auskunftspersonen für Fragen und Anliegen) sollte dabei möglichst dort erfolgen, wo die Krisenbewältigung massgeblich stattfindet (im vorliegenden Fall bei der DAF).²⁸

3. *Kommunikation und Zusammenarbeit stärken*: Die Aufnahme von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Schweiz ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Zivilgesellschaft übernimmt dabei ergänzend eine wertvolle Arbeit. Aus Sicht der Evaluation ist die Sicherstellung eines guten Austauschs sowie eine gegenseitig wertschätzende Haltung all dieser Akteure von zentraler Bedeutung, um künftige Krisen im Asyl- und Flüchtlingsbereich bewältigen zu können. Das Verständnis zwischen den Akteuren sollte in Normalzeiten proaktiv über entsprechende Austauschgefässe und mittels einer transparenten, offenen und gegenseitigen Kommunikation noch stärker gefördert werden. Dies trifft sowohl auf die verwaltungsinterne Kommunikation und Zusammenarbeit als auch auf jene mit externen Akteuren zu:
- Was die Kommunikation und Zusammenarbeit innerhalb des Kantons betrifft, könnten Massnahmen geprüft werden, die das Schnittstellenmanagement zwischen den involvierten Dienststellen weiter verbessern (z.B. zwischen DAF und IMMO) und das gegenseitige Vertrauen und Verständnis erhöhen.
 - Bei der Kommunikation und der Zusammenarbeit mit Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft sind Massnahmen von zentraler Bedeutung, die den Austausch und den Informationsfluss in beide Richtungen ermöglichen. Wichtig sind auch Austauschgefässe wie der Runde Tisch Asyl oder die Kerngruppe VLG-Kanton sowie beispielsweise Informationsanlässe für alle Gemeinden bzw. die Sozialvorstehenden aller Gemeinden. Aus Sicht der Evaluation ist es in diesem Zusammenhang auch sehr zu begrüssen, dass der Kanton beabsichtigt, zusammen mit dem VLG im Rahmen der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG) die Modalitäten der Gemeindezuweisung zu überprüfen.

²⁸ Dies entspricht auch den Empfehlungen im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern vom 30. September 2022.