



Regierungsrat

Luzern, 7. Januar 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 136

Nummer: A 136
Protokoll-Nr.: 12
Eröffnet: 22.10.2019 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Lüthold Angela und Mit. über Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Wechsel von der Caritas zum Kanton betreffend Flüchtlings- und Asylbetreuung (A 136)

Zu Frage Nr. 1: Der Kanton Luzern hat damals mit dem Entzug des Mandats der Caritas 105 Mitarbeiter (80 aus dem Asylwesen und 25 aus dem Flüchtlingswesen) von der Caritas übernommen, wovon bis im Oktober 2017 24 Personen gekündigt haben. Wurden diese Stellen alle neu besetzt, und wie haben sich die Neubesetzungen auf die Lohnkosten ausgewirkt? Wurde den neuen Angestellten damals mehr Lohn bezahlt als deren Vorgängern?

Die anhaltend hohen Zuweisungen nach der Übernahme des Asylauftrags und die hohe Schutzquote haben ab 2017 zu einer anhaltend hohen Belastung für die neu geschaffene Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen geführt. Deshalb mussten alle Abgänge wiederbesetzt werden.

Eine generelle Aussage zu den Lohnkosten bzw. ein Lohnvergleich zwischen Caritas und dem Kanton Luzern ist nicht möglich. Die Anstellungen beim Kanton Luzern richten sich nach der Personalgesetzgebung des Kantons Luzern. Basis für die rechtsgleiche und funktionsgerechte Besoldung bildet die Zuordnung der einzelnen beruflichen Tätigkeit zu einer Funktionskategorie, Funktionskette, Funktion und Lohnklasse.

Bei der Übernahme der Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingswesen wurden die verschiedenen beruflichen Tätigkeiten in diesem Bereich - im Quervergleich mit sämtlichen Anstellungen im Kanton Luzern - einer Funktionskategorie, Funktionskette, Funktion und Lohnklasse zugeordnet. Für jede Lohnklasse besteht ein Lohnband, welches aus 15 degressiv zunehmenden Erfahrungsstufen besteht und den Minimal- sowie den Maximallohn festlegt. Die individuelle Ersteinstufung der Mitarbeitenden innerhalb der Erfahrungsstufen erfolgt aufgrund ihrer bisherigen beruflichen Entwicklung. Wie generell beim Kanton Luzern können sich somit bei einer Neubesetzung einer Stelle je nach Biographie und Alter des Mitarbeitenden die Lohnkosten erhöhen oder senken.

Zu Frage Nr. 2: In diversen Medienberichten ist von einer hohen Fluktuation die Rede. Diese verursacht unnötige Kosten. Wie oft wechseln die Betreuer, seit der Kanton Luzern zuständig ist? Wie hoch war die Fluktuation bei der Caritas bis Ende 2015? Wie hoch werden die durch die vielen Stellenwechsel entstandenen Kosten geschätzt, und was wird und wurde gegen die hohe Fluktuation gemacht?

Zur Fluktuation bei der Caritas Luzern besitzen wir keine Angaben und können deshalb dazu keine Aussagen machen. Die Nettofluktuationsrate – Kündigungen durch die Mitarbeitenden - bei der DAF liegt gemäss HR-Reporting der Dienststelle Personal aktuell bei 10,1 Prozent (Gesamtkanton 3,9 Prozent). Dies entspricht dem Durchschnittswert seit der Gründung der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF).

Das Asyl- und Flüchtlingswesen ist geprägt von grossen Schwankungen. Weltweit können sich Konfliktsituationen direkt auf die Schweiz auswirken. Die Zahl der Asylsuchenden kann innert weniger Wochen und Monate stark ansteigen oder auch schnell wieder sinken. Je nach Herkunftsland der Asylsuchenden ist die Schutzquote höher oder tiefer, was zur Folge hat, dass längerfristig mehr oder weniger Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene zu betreuen sind. Um unseren Aufgaben gerecht zu werden, müssen Strukturen personelle Ressourcen laufend der aktuellen Situation angepasst werden. So kann beispielsweise ein Abbau im Zentrenbereich erfolgen, während gleichzeitig der Sozialdienst mit ganz anderen beruflichen Tätigkeiten ausgebaut werden muss. Aus dieser Volatilität ergibt sich eine erhöhte Fluktuation bei der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen als in der übrigen kantonalen Verwaltung. Im Weiteren erfolgte durch die Übernahme des Asyl- und Flüchtlingsauftrages durch den Kanton auch ein betrieblicher Kulturwandel, mit welchem sich verschiedene, von der Caritas Luzern übernommene Mitarbeitende nicht identifizieren konnten. Diese haben durch Kündigung des Arbeitsverhältnisses ihre Konsequenzen gezogen. Auch dies hat zu einer erhöhten Fluktuation beigetragen.

Im Weiteren ist zu beachten, dass die Mitarbeitenden der DAF aufgrund ihres Auftrages beziehungsweise ihres Klientels häufig mit sehr herausfordernden Situationen konfrontiert werden, welche sehr belastend sein können. Aufgrund der volatilen Lage bieten die Anstellungen bei der DAF für Arbeitsnehmende auch weniger Sicherheit auf den Jobberhalt als dies bei anderen kantonalen Organisationseinheiten der Fall ist. Auch diese Faktoren tragen zu einer höheren Fluktuation bei.

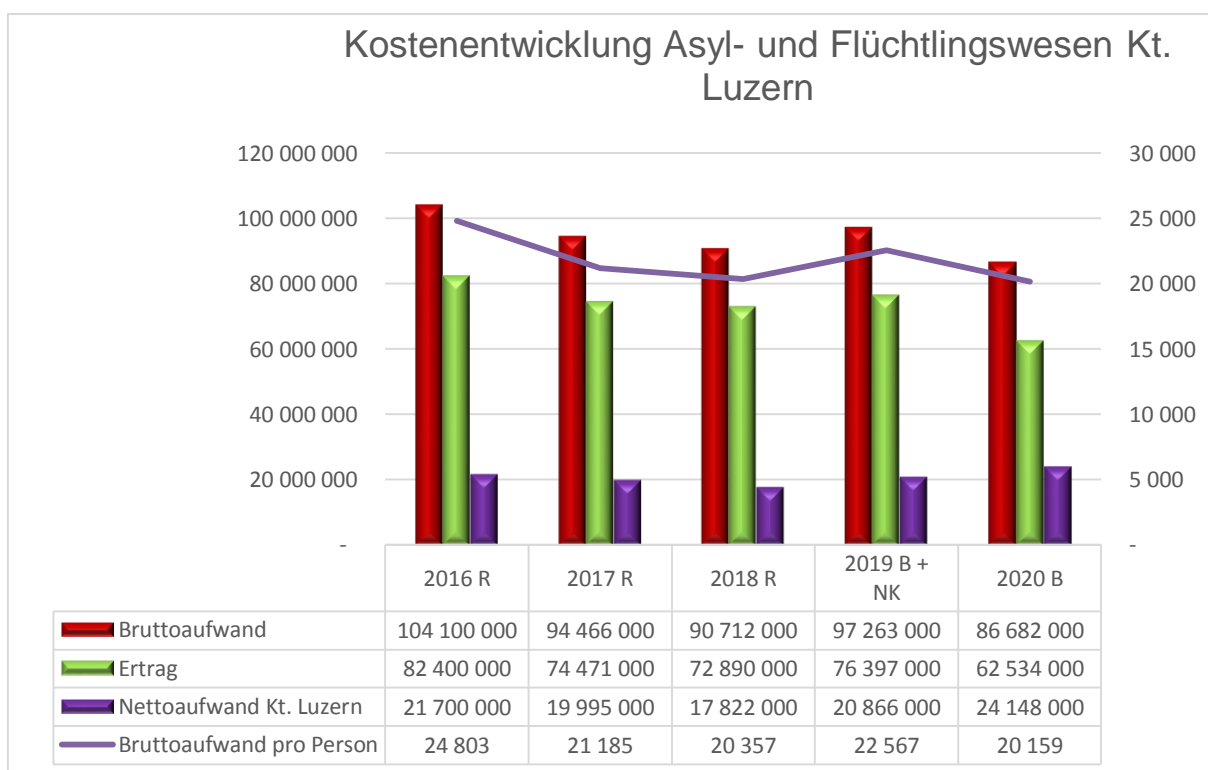
Wie bereits in der Antwort auf die parlamentarische Anfrage Koch Hannes und Mit. über die Personalsituation in der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (A 606) ausgeführt, können die Kosten einer Neubesetzung infolge einer Kündigung nicht pauschal benannt werden. Dies hängt stark von der Funktion des Mitarbeitenden ab. Die einflussenden Faktoren sind vielfältig und beinhalten Kosten wie Produktivitätsreduktion durch Aus- und Eintritt, sowie internen Personalaufwand (z.B. Selektionsaufwand, administrative Aufwendungen, Rekrutierungsgespräche, einführende Begleitung des neuen Mitarbeitenden, etc.), die Inserierungskosten und die Kosten für ein allfälliges Assessment. Die Faktoren sind komplex und sehr situativ und somit schwierig zu quantifizieren. Grundsätzlich kann man von einem bis mehrere Monatslöhne der neu zu besetzenden Funktion ausgehen.

Um die Fluktuation so gering wie möglich zu halten, hat die DAF verschiedene Massnahmen getroffen. Dazu gehören beispielsweise Massnahmen zur Personalentwicklung, wie individuelle oder DAF-spezifische Weiterbildungen (z.B. Sicherheitstraining, Aggressionsmanagement, Resilienz). Zudem haben Mitarbeitende, welche einer belastenden gesundheitlichen Situation ausgesetzt sind, die Möglichkeit, ein Casemanagement der Dienststelle Personal in Anspruch zu nehmen. Weitere Massnahmen sind in Planung beziehungsweise Umsetzung, wie zum Beispiel die Stärkung des betrieblichen Gesundheitsmanagements und Einführung eines flächendeckenden Prozessmanagements.

Zu Frage Nr. 3: Gemäss dem zuständigen Departement konnten im Jahr 2016 3 Millionen Franken eingespart werden, so dass das Asylwesen im Kanton Luzern noch Kosten von 21,7 Millionen Franken verursachte. Wie haben sich die Kosten in den darauffolgenden Jahren insgesamt entwickelt? Um welchen Betrag sank oder stieg der ausgegebene Betrag pro Asylbewerber?

Die Kostenentwicklung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingswesens ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Bei den genannten 21,7 Millionen Franken, welche im 2016 an Kosten für den Kanton Luzern anfielen, handelt es sich um die Nettokosten. Die Nettokosten sind jene Kosten, welche nicht durch Entschädigungen des Bundes oder durch Rückerstattungen von Klienten oder Dritten gedeckt sind. Der Bund entrichtet während den ersten fünf Jahren Globalpauschalen für Flüchtlinge und während den ersten sieben Jahren Globalpauschalen für vorläufig Aufgenommene. Da der Kanton Luzern während den ersten zehn Jahren für alle Personen aus dem Asylbereich zuständig ist, bleiben dem Kanton Luzern je nach Konstellation der Klienten (Aufenthaltsdauer) mehr oder weniger ungedeckte Kosten.

Um Aussagen über den Kostenverlauf machen zu können, muss deshalb der Bruttoaufwand pro Klient betrachtet werden. Die nachfolgende Grafik zeigt die Kostenentwicklung im Asyl- und Flüchtlingswesen seit 2016 auf. Daraus ist ersichtlich, dass die Bruttokosten pro Klient seither gesenkt werden konnten. 2019 war der Bruttoaufwand pro Person jedoch über dem Vorjahr, weil aufgrund der unsicheren Auswirkungen der Neustrukturierung des Asylwesens gewisse Reservekapazitäten aufrechterhalten wurden. Mit der Schliessung mehrerer Zentren und weiteren Massnahmen kann 2020 wieder ein tieferer Bruttoaufwand erreicht werden. Der Nettoaufwand wird aufgrund wegfallender Globalpauschalen in den nächsten Jahren jedoch ansteigen.



Zu Frage Nr. 4: Die Caritas hatte viele Freiwillige, die sich für die Menschen aus dem Asylwesen eingesetzt haben. Wurde diesem Kostenthema zu wenig Rechnung getragen? Musste hier der Kanton zu viel Verwaltungs- und Betreuungspersonal einstellen. Denn einige Zeit hat die Erreichbarkeit der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) nicht geklappt und es entstanden grosse Informationsstaus zwischen Kanton und Gemeinden. Die meisten Gemeinden haben sich dann selbst geholfen und eigene Freiwillige zu diesem Zweck motiviert. Wurde demzufolge dem Kanton der Druck genommen, seine eigenen Kosten im Asylwesen im Griff zu halten?

Die Freiwilligenarbeit übernimmt Leistungen, welche über den Auftrag der DAF in der Betreuung und Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich hinausgehen. Diese ergänzenden Leistungen sind insbesondere für die soziale Integration in den Wohnortgemeinden sehr wertvoll und können auch die Arbeit der DAF punktuell erleichtern.

Aktuell bestehen in 50 Gemeinden des Kantons Luzern Freiwilligengruppen mit diversen Angeboten. Die meisten dieser Freiwilligengruppen wurden beim Aufbau durch die Koordinationsstelle der DAF unterstützt und bei Bedarf eng begleitet. An Regionalveranstaltungen und Austauschtreffen der Freiwilligengruppen werden die engagierten Freiwilligen regelmässig über wichtige Informationen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich informiert. Im 2019 beispielsweise nahm die Koordinatorin Freiwilligenarbeit an 16 Austauschtreffen teil. Mit Freiwilligen, welche direkt in den Asylzentren Einsätze leisten oder Einzelpersonen begleiten, schliesst die DAF Einsatzvereinbarungen ab. Aktuell werden in direkter Zusammenarbeit 82 Erwachsene und fünf unbegleitete Minderjährige (MNA) von einer so genannten Tandemperson begleitet. Bestehende Tandems aus Freiwilligengruppen in den Gemeinden werden im Sozialdienst der DAF erfasst, um eine möglichst optimale Zusammenarbeit zwischen der DAF und den Freiwilligen zu gewährleisten.