



Stans, 19. Januar 2016

**Nr. 29**

Gesundheits- und Sozialdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Interpellation von Landrätin Michèle Blöchli, Hergiswil und Landrat Urs Amstad, Beckenried betreffend Flüchtlingsstrom nach Europa. Beantwortung

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Mit Schreiben vom 29. September 2015 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat des Kantons Nidwalden die nachfolgende dringliche Interpellation von Landrätin Michèle Blöchli, Hergiswil und Landrat Urs Amstad, Beckenried zur Beantwortung. An der Landratssitzung vom 21. Oktober 2015 beschloss der Landrat, die Beantwortung der Interpellation sei dringlich.

### **1.2**

Die Interpellanten ersuchen den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch sind die kantonalen Unterstützungsleistungen für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge pro Person im Durchschnitt (separat aufgeführt nach Personengruppe)?
2. Werden Nothilfe-Leistungen konsequent in Form von Sachleistungen ausgerichtet, wie Art. 82 Abs. 4 AsylG vorsieht?
3. Wie hoch waren die Vollkosten (Kanton und Gemeinde) für die Betreuung und Unterstützung von Personen im Asylbereich 2013, 2014 und in der ersten Jahreshälfte 2015?
4. Wie viele Wohnungen hat der Kanton Nidwalden für die Unterbringung von Asylsuchenden angemietet und wie hoch sind die monatlichen Mietkosten für diese Wohnunterkünfte insgesamt?
5. Welche Kosten fallen für den Kanton im Bereich Strafverfahren und Strafvollzug durch Personen im Asylbereich an?
6. Wie hoch ist der Anteil Personen im Asylbereich bei den Insassen im Gefängnis in Stans?
7. Wie viele Auslandsreisen hat der Kanton Nidwalden bewilligt für vorläufig Aufgenommene und für anerkannte Flüchtlinge (aufgesplittet nach Status und Reisedestination)?
8. Mit welchen Integrationskosten rechnet der Regierungsrat bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen?
9. Was hat die Integration von Flüchtlingskindern in den Schulen (Kanton und Gemeinde) für Folgen für die Schule, Lehrer und Mitschüler, insbesondere wie wird der Erwerb der Deutschkenntnisse erreicht und wie hoch sind die diesbezüglichen Kosten?
10. In welcher Höhe beabsichtigt der Regierungsrat aufgrund all dieser Zusatzkosten einen Betrag im Budget 2016, Finanzpläne 2017 und 2018 aufzunehmen?

### 1.3

Gemäss § 107 Abs. 2 des Landratsreglements (NG 151.11) hat der Regierungsrat binnen 2 Monaten seit der Überweisung seine Stellungnahme abzugeben, wenn die Beantwortung der Interpellation durch den Landrat als dringlich erklärt wurde. Mit der Beantwortung zuhanden der ersten Landratssitzung im Jahr 2016 wird diese Frist gewahrt.

## 2 Allgemeines

### 2.1

Unter dem Vorbehalt der eidgenössischen Ausländer- und Asylgesetzgebung ist gemäss Art. 28 des Gesetzes vom 22. Oktober 2014 (Sozialhilfegesetz, SHG; NG 761.1) der Kanton **während 12 Jahren** seit der Einreise zuständig für die wirtschaftliche Sozialhilfe gegenüber folgenden Personengruppen:

- Asylsuchende und Schutzbedürftige
- Personen mit einem Nicht-Eintretens-Entscheid
- Vorläufig aufgenommene Personen
- Anerkannte Flüchtlinge
- Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Gemäss Art. 88 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) gilt der Bund den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug dieses Gesetzes mit Pauschalen ab. Die Pauschalen für **asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung** decken namentlich die Kosten für die Sozialhilfe sowie die obligatorische Krankenpflegeversicherung und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungskosten. Die Pauschalen für **Flüchtlinge** und **schutzbedürftige Personen mit Aufenthaltsbewilligung** decken namentlich die Kosten für die Sozialhilfe und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten. Sie werden **längstens während fünf Jahren** nach Einreichung des Asylgesuchs ausgerichtet. Die Pauschalen für Personen, die nach Art. 82 AsylG nur Anspruch auf Nothilfe haben, sind eine Entschädigung für die Gewährung der Nothilfe.

Die Politischen Gemeinden sind nach Ablauf der Frist gemäss Art. 28 Abs. 1 SHG, also ab dem 13. Jahr seit der Einreise zuständig.

### 2.2

Der Regierungsrat geht davon aus, dass immer wieder Diskussionen über die Leistungen der öffentlichen Hand zugunsten von grösseren Familien geführt werden. In *Beilage 1* findet sich eine Zusammenstellung der finanziellen Leistungen für eine fünfköpfige Familie als Beispiel.

In der Interpellation wird der Begriff der „Vollkosten“ verwendet. Im Kanton Nidwalden ist es nicht möglich, die so genannten Vollkosten zu erheben. Dies ist insbesondere in der Industrie – und nicht in der Verwaltung - üblich, wenn es darum geht, Herstellungskosten zu ermitteln (etwa in der Bewertung des Vorratsvermögens oder des Sachanlagevermögens). Sie könnten letztlich nur dann ermittelt werden, wenn die Rechnungslegung des Kantons mittels einer Kostenstellenrechnung mit einem leistungsorientierten Reporting erfolgen würde. Es würde einen unverhältnismässig grossen Aufwand bedeuten und letztlich kaum einen Mehrwert ergeben, müssten in allen betroffenen Direktionen (FD, BD, BiD, JSD und insbesondere GSD), Ämtern und Abteilungen die Vollkosten im Detail erhoben werden. Der überwiegend grösste Teil der Kosten fällt ohnehin im Amt für Asyl und Flüchtlinge (AAF) an und ist aus der *Beilage 2* im Detail ersichtlich. Im Bildungsbereich wurde versucht, die Kosten zu erfassen, da dort neben dem AAF die höchsten Kosten anfallen.

### 3 Beantwortung

1. **Wie hoch sind die kantonalen Unterstützungsleistungen für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge pro Person im Durchschnitt (separat aufgeführt nach Personengruppe)?**

Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen erhalten folgende Unterstützungsleistungen:

- **Grundbedarf:** Diese Personen erhalten einen Pauschalbetrag von 10 Franken pro Tag, was monatlich einem Grundbedarf von ca. 300 Franken entspricht.
- **Krankenkasse:** Der Kanton Nidwalden (bzw. das Amt für Asyl und Flüchtlinge [AAF]) kann für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen die Wahl des Versicherers einschränken. Er ist bestrebt, eine günstige Versicherungslösung zu finden, indem jährlich die Prämien verglichen und ein Wechsel zu einer günstigeren Krankenkasse geprüft werden.

→ Durchschnittliche Prämie pro Monat (2016; Franchise: 300 Franken, inkl. Unfall):

Personengruppe	Durchschnittliche Prämie / Monat in Fr.
Erwachsene (ab 26 Jahren)	Fr. 260.05
Jugendliche (19 – 25 Jahre)	Fr. 240.55
Kind (0 – 18 Jahre)	Fr. 61.15

- **Unterkunft:** Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen leben zumeist in Kollektivunterkünften. Besonders verletzlich Personengruppen (z.B. Familien mit Kindern) wird zu einem vorgezogenen Zeitpunkt eine Wohnung zugewiesen. Die durchschnittlichen Wohnkosten betragen pro Einzelperson zwischen 300 und 500 Franken pro Monat.

Für die weiteren Kosten wird auf *Beilage 2* verwiesen.

Anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge erhalten Unterstützungsleistungen gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS):

- **Grundbedarf für den Lebensunterhalt:** Maximal empfohlene Pauschalbeträge gemäss SKOS-Richtlinien ab 2016 (bei einem Mehrpersonenhaushalt reduziert sich der Betrag):

Haushaltgrösse	Äquivalenzskala	Grundbedarf ab 2016: Pauschale Monat / Fr.	Pauschale Person / Monat ab 2016
1 Person	1.00	986.-	986.-
2 Personen	1.53	1'509.-	755.-
3 Personen	1.86	1'834.-	611.-
4 Personen	2.14	2'110.-	528.-
5 Personen	2.42	2'386.-	477.-
pro weitere Person		+200.-	

Diverse Personengruppen erhalten aufgrund der Wohnsituation (Wohngemeinschaft, Zweck-Wohngemeinschaft) oder des Alters (Junge Erwachsene) einen **reduzierten Pauschalbetrag**. Wie aus der obigen Tabelle ersichtlich ist, wird der Grundbedarf auch der Haushaltgrösse angepasst: Je mehr Personen sich in einem Haushalt befinden, umso kleiner wird die Unterstützungsleistung pro Kopf (Äquivalenzskala).

- **Krankenkasse:** Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für Personen, die direkte wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, werden durch die Ausgleichskasse dem Kanton voll rückvergütet (Individuelle Prämienverbilligung; finanziert durch Bund und Kanton). Die durchschnittlichen Prämien sind gleich wie bei den Asylsuchenden.
- **Unterkunft:** Die Übernahme der Wohnkosten richtet sich nach den kantonalen Richtlinien des Kantons Nidwalden zur Bemessung und Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Für einen Einpersonenhaushalt betragen die maximalen Wohnkosten inkl. Nebenkosten 850 Franken pro Monat.

Für die weiteren Kosten wird auf *Beilage 2* verwiesen.

## **2. Werden Nothilfe-Leistungen konsequent in Form von Sachleistungen ausgerichtet, wie Art. 82 Abs. 4 AsylG vorsieht?**

Gemäss Art. 82 Abs. 1 Asylgesetz (SR 142.31) werden Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung haben sie aber Anspruch auf Nothilfe, welche das unterste Existenzminimum darstellt und nicht unterschritten werden darf.

Für die Ausrichtung von Nothilfe gilt kantonales Recht. Nach Möglichkeiten ist sie in Form von Sachleistungen auszurichten (Art. 82 Abs. 4 Asylgesetz), was sich jedoch aus administrativen Gründen als schwierig gestaltet. In der Praxis erfolgt daher, wie in den meisten Kantonen, eine Unterstützung lediglich mittels Geldleistungen.

Auch im Kanton Nidwalden werden die Leistungen an Nothilfebezüger mittels reduzierten Geldbeträgen und nicht mittels Gutscheinen ausbezahlt, da es sich dabei nicht nur um das effizienteste, sondern zudem auch um das kostengünstigste Auszahlungsmittel handelt. Zusätzliche Sachleistungen wie Nahrungsmittel oder Hygieneartikel werden nicht abgegeben. Die ausbezahlte Nothilfe beträgt 8 Franken pro Tag, was dem tiefst möglichen Ansatz entspricht.

Bei den Nothilfebezügern handelt es sich nur um vereinzelte Personen, die sich sporadisch in der Unterkunft aufhalten. So haben sie in Nidwalden die Unterkunft bis spätestens 08.00 Uhr morgens zu verlassen und dürfen diese abends erst wieder ab 20.00 Uhr beziehen. Die Nothilfe wird am Morgen erst nach dem Verlassen der Unterkunft ausbezahlt. Bei Nichterscheinen werden keine Unterstützungsbeiträge abgegeben.

## **3. Wie hoch waren die Vollkosten (Kanton und Gemeinde) für die Betreuung und Unterstützung von Personen im Asylbereich 2013, 2014 und in der ersten Jahreshälfte 2015?**

Details zur Rechnung der Jahre 2013/2014 und des 1. Halbjahres 2015 sind der *Beilage 2* (Erfolgsrechnung Amt für Asyl und Flüchtlinge / gelb markiert) zu entnehmen.

### **3.1 Kosten für Personen des Asylwesens im Bildungsbereich**

#### **3.1.1 Volksschule**

Mitte November 2015 haben insgesamt 18 Personen des Asylbereichs die Volksschule besucht, davon 10 Kinder die Primarschule und 8 Jugendliche die Orientierungsschule ORS. Diese Lernenden werden grösstenteils in der Unterrichtssprache besonders gefördert und besuchen oftmals zu Beginn das Fach „Deutsch als Zweitsprache“ (DaZ). In den Gemeinden werden rund 3 Wochenlektionen für Lernende der Primarschule und etwa 4 Lektionen für solche der ORS unterrichtet.

Schülerinnen oder Schüler mit DaZ-Unterricht verursachen pro Jahreslektion Kosten von rund 4'000 Franken. In der Primarschule führt dies pro Kind, welches den DaZ-Unterricht besucht, zu Kosten von rund 12'000 Franken, was bei 10 Kindern einen Betrag von rund 120'000 Franken ausmacht. An der ORS sind dies pro Person rund 16'000 Franken, bei 8 Jugendlichen rund 128'000 Franken. Insgesamt werden für die Volksschule demnach rund 248'000 Franken aufgewendet.

### 3.1.2 Sekundarstufe II

Im aktuellen Schuljahr 2015/2016 befinden sich insgesamt 8 Personen des Asylbereichs (davon 7 mit einer vorläufigen Aufnahme) in einem kantonalen Brückenangebot, wobei 4 das integrative (IBA) und 4 das kombinierte Brückenangebot (KBA) besuchen. Das integrative Brückenangebot verursacht je Klasse Kosten von ca. 230'000 Franken, das kombinierte von ca. 150'000 Franken. Bei rund 15 Lernenden je Klasse belaufen sich die Kosten für Personen des Asylbereichs anteilmässig auf rund 60'000 Franken im integrativen und auf rund 40'000 im kombinierten Brückenangebot. Da dieses Brückenangebot allerdings keinen spezifischen Integrationscharakter hat und auch von einheimischen Jugendlichen besucht wird, gehören dessen Kosten nur sehr bedingt in den Kontext der vorliegenden Interpellationsfrage.

Im Bereich der fachkundigen individuellen Begleitung (FiB) sind die Kosten der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs zurzeit noch vernachlässigbar. Aktuell wird lediglich ein Fall eines anerkannten Flüchtlings geführt, der jährliche Kosten von knapp 3'000 Franken verursacht. Es ist aber davon auszugehen, dass der Bedarf an FiB für diese Personengruppe ansteigen wird.

Kostennachweise für die vergangenen Schuljahre 2013/2014 und 2014/2015 können nicht erbracht werden, da der Status der entsprechenden Lernenden nicht bekannt ist.

### 3.1.3 Zusammenfassung

Die Kosten betragen für Personen des Asylwesens an der Volksschule im laufenden Jahr rund 248'000 Franken. Die Aufwendungen im IBA belaufen sich auf gut 61'000 Franken und im KBA auf 40'000 Franken.

	Kosten pro SchülerIn	Anz. Asylbereich	Kosten Asylbereich	Anz. Flüchtlinge	Kosten Flüchtlinge
PS (ø 3 Wo'Lektionen DaZ*)	12'000	10	120'000	8	96'000
ORS (ø 4 Wo'Lektionen DaZ*)	16'000	8	128'000	3	48'000
IBA	15'333	4	61'333	9	138'000
KBA	10'000	4	40'000	3	30'000
Fachkundige indiv. Begleit. FiB				1	3'000
<b>Total</b>		<b>26</b>	<b>349'333</b>	<b>24</b>	<b>315'000</b>

\*Kosten für eine DaZ-Jahreslektion: CHF 4'000

## 4. **Wie viele Wohnungen hat der Kanton Nidwalden für die Unterbringung von Asylsuchenden angemietet und wie hoch sind die monatlichen Mietkosten für diese Wohnunterkünfte insgesamt?**

Im Rahmen der Unterbringung von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen hat das AAF Kollektivunterkünfte und Wohnungen gemietet. Während Asylsuchende in den meisten Fällen in Kollektivunterkünften untergebracht sind, leben vorläufig aufgenommene Personen oder anerkannte Flüchtlinge nach Möglichkeiten in Woh-

nungen. In diesen werden aber auch Personen mit unterschiedlichen Bewilligungen untergebracht (z.B. im Fall von Familiennachzug oder bei Wohngemeinschaften). Ausnahmen bilden besonders verletzbare Personengruppen wie Familien mit Kindern, welche bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Wohnung beziehen können.

Bei der Unterbringung in Wohnungen wird zwischen zwei verschiedenen Mietverhältnissen unterschieden, die auch in der Staatsrechnung unterschiedlich aufgeführt sind:

Einerseits mietet das AAF selbst Wohnungen, wobei auch das Mietverhältnis explizit über das Amt läuft. In diesen im Moment 53 Wohnungen leben zurzeit ca. 160 Personen, wodurch per Ende November 2015 ein monatlicher Aufwand von 67'406 Franken entsteht. Dies kann sich wöchentlich verändern.

Andererseits können **Flüchtlinge**, welche noch durch das AAF unterstützt werden, selbst Wohnungen mieten. Der Mietzins muss dabei den kantonalen Richtlinien entsprechen. Die Kosten dieser Mietverhältnisse werden mittels Sozialhilfe ausbezahlt. Zurzeit haben durch das AAF unterstützte Personen insgesamt ca. 35 Wohnungen oder Zimmer selbst gemietet. In diesen Wohnungen leben ca. 60 Personen. Die monatlichen Kosten betragen Ende November 2015 32'728 Franken.

##### **5. Welche Kosten fallen für den Kanton im Bereich Strafverfahren und Strafvollzug durch Personen im Asylbereich an?**

Strafverfahren: Die Strafverfahren werden von den Strafverfolgungsbehörden geführt, die von der JSD (Justiz- und Sicherheitsdirektion) unabhängig sind. Die JSD erkundigte sich bei der Staatsanwaltschaft und erhielt folgende Information:

Anzeigen gegen Asylsuchende beschäftigen die Staatsanwaltschaft nur selten. Dabei geht es oft um geringfügige Diebstähle (z.B. von Lebensmitteln, Kosmetikprodukten) oder einfache Verkehrswiderhandlungen. Aus der elektronischen Geschäftskontrolle kann in Bezug auf das letzte Geschäftsjahr entnommen werden, dass bei der Staatsanwaltschaft Nidwalden im Jahr 2014 gegen insgesamt vier männliche Asylsuchende total 19 Anzeigen eingegangen sind, wobei 15 Anzeigen auf einen einzigen beschuldigten Asylsuchenden aus Tunesien entfielen.

Angaben zu den Kosten dieser Verfahren können keine gemacht werden, da die Staatsanwaltschaft Nidwalden keine aufwändige, fallbezogene Vollkostenrechnung führt. Den Verurteilten werden im Strafbefehl oder Gerichtsurteil aber selbstverständlich jeweils die Verfahrensgebühren und -auslagen auferlegt.

Strafvollzug: Diese Frage wird bezogen auf den Zeitraum ab 2013 beantwortet (analog Frage 3). Zum weiteren Verständnis ist vorab Folgendes festzuhalten:

- Da Strafvollzüge nicht nur ein Jahr betreffen können, wurden die entsprechenden Fälle auf die Jahre 2013 bis 2015 rechnerisch aufgeteilt.
- Strafvollzüge können auch andere Kantone betreffen, sodass die generierten Vollzugskosten im Verhältnis zur vollziehenden Strafe aufgeteilt werden. Das heisst, dass auch Geld wieder in den Kanton Nidwalden zurückfliesst.
- Vollzugskosten von Verurteilten, welche der Straf- und Massnahmenvollzug im Untersuchungsgefängnis (UG) Stans unterbringt, werden intern verrechnet.
- Von ausserkantonalen Einweisungsbehörden dem UG Nidwalden zugewiesene Verurteilte generieren für den Kanton Nidwalden zusätzliche Einnahmen.
- Ausschaffungshäftlinge haben keinen Bezug zum Straf- und Massnahmenvollzug und generieren deshalb für den Straf- und Massnahmenvollzug keine Kosten. Die Ausschaffungshäftlinge werden aber durch die Migration ebenfalls u. a. dem UG Nidwalden zuge-

wiesen. Die Kosten der Ausschaffungshäftlinge werden den Kantonen vom Bund zurück-erstattet.

Zusammenstellung der Kosten (in Franken):

- Vollzugskosten total 2013 – 2015:	740'000
- davon Vollzugskosten kostenrelevant <b>Nidwalden</b>	<b>210'000</b>
- davon Vollzugskosten 2013 – 2015 zu Lasten anderer Kantone	530'000
- Kostenrelevant für <b>Nidwalden</b> :	
- 2013	<b>128'000</b>
- 2014	<b>39'000</b>
- 2015	<b>43'000</b>
- TOTAL	<b>210'000</b>

Der Ausschlag nach oben im Jahr 2013 ist eine Folge der damals hohen Zahl an Asylbewerbern aus Tunesien und Algerien bzw. aus den Maghreb-Staaten.

## 6. **Wie hoch ist der Anteil Personen im Asylbereich bei den Insassen im Gefängnis in Stans?**

Vorab ist Folgendes anzumerken: Der Kanton Uri ist am Gefängnis Stans zu 9/23 mitbeteiligt, d.h. ein Teil der Insassen aus dem Asylbereich wird vom Kanton Uri eingewiesen und darf daher nicht in die Rechnung des Kantons Nidwalden einbezogen werden. Im Weiteren ist festzuhalten, dass jeweils ca. die Hälfte bzw. mehr als die Hälfte der Insassen aus dem Asylbereich Personen in administrativer Ausschaffungshaft (also ohne strafrechtlichen Hintergrund) waren. Auch fallen Fremdeinweisungen (Einweisungen anderer Kantone, ohne die Kantone NW und Uri) in der Ausschaffungshaft ins Gewicht.

	Nidwalden		Uri		Andere		Total Eintritte	Davon Asylbereich	In Prozent
	Asyl	Andere Regime	Asyl	Andere Regime	Asyl	Andere Regime			
2013	35	16	22	6	6	17	270	102	<b>38%</b>
2014	20	28	19	13	11	21	267	112	<b>42%</b>
Jan.-Juni 2015	15	19	17	5	5	7	130	68	<b>52%</b>

## 7. **Wie viele Auslandsreisen hat der Kanton Nidwalden bewilligt für vorläufig Aufgenommene und für anerkannte Flüchtlinge (gesplittet nach Status und Reisedestination)?**

Der Kanton Nidwalden kann weder Reisen für ausländische Personen genehmigen noch Reisedokumente für ausländische Personen ausstellen.

Wer ein Reisedokument beantragen will, muss bei der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde persönlich vorsprechen und ein Gesuch um Ausstellung von Reisedokumenten stellen. Das Gesuch muss mindestens sechs Wochen vor Reiseantritt oder – wenn bereits ein Reisedokument vorliegt – vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des alten Dokumentes eingereicht werden. Die kantonale Migrationsbehörde erfasst das Gesuch in der Bundesdatenbank ISR und leitet es inkl. allfälliger Unterlagen an das Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Beurteilung weiter. Wird das Gesuch gutgeheissen, stellt das SEM die Reisedokumente aus.

Anerkannte Flüchtlinge erhalten vom SEM einen Reiseausweis, mit welchem sie allerdings nicht ins Heimatland (Verfolgerstaat) reisen dürfen (Art. 12 Verordnung über die Ausstellung

von Reisedokumenten für ausländische Personen, RDV; SR 143.5). Stellt sich eine betroffene Person freiwillig wieder unter den Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, wird ihr gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. b des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) die Flüchtlingseigenschaft aberkannt und damit auch das gewährte Asyl widerrufen. Dies ist bei Heimatreisen der Fall.

Eine vorläufig aufgenommene Person kann ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum für eine Reise von höchstens 30 Tagen pro Jahr aus humanitären Gründen erhalten. Hat diese Person andere Gründe, kann sie frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme ein Gesuch um Ausstellung von Reisedokumenten stellen (Art. 9 Abs. 4 RDV).

Im Gegensatz zu Personen mit positivem Asylentscheid können vorläufig Aufgenommene mit einem negativen Asylentscheid in begründeten Einzelfällen Heimatreisen unternehmen, wenn dies nicht dem Aufnahmegrund widerspricht (Art. 9 Abs. 6 RDV). Heimatreisen werden vom SEM nach erfolgten Abklärungen bewilligt (z.B. bei schwerer Krankheit oder Tod von engen Familienangehörigen). Die Reisefreiheit von vorläufig Aufgenommenen wurde mit dem am 1. Dezember 2012 erfolgten Inkrafttreten der totalrevidierten Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) stark eingeschränkt.

Gesuche und Genehmigungen des SEM nach Ausländerstatus des Kantons NW:

	Total Gesuche	Anerkannte Flüchtlinge	Schriftenlos nur B/C	Vorläufig Aufgenommene	Total Genehmigt	Anerkannte Flüchtlinge	Schriftenlos nur B/C	Vorläufig Aufgenommene
2014	69	58	3	8	66	58	3	5
2015 (bis 30.6.)	59	57	0	2	59	57	0	2

### **8. Mit welchen Integrationskosten rechnet der Regierungsrat bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen?**

Gemäss Art. 55 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) kann der Bund für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern finanzielle Beiträge gewähren. Im Sinne von Art. 18 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) zahlt der Bund den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person und pro anerkannten Flüchtling eine einmalige Integrationspauschale von 6'000 Franken, welche zweckgebunden und bedarfsgerecht einzusetzen ist und namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache dient.

Die Integrationskosten für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge werden im Kanton Nidwalden komplett via Bundesbeitrag abgedeckt (vgl. Beilage 2; Erfolgsrechnung). Für das Jahr 2015 wurden für Integrationsprojekte total 170'000 Franken budgetiert. Mit den steigenden Klientenzahlen steigen zwangsläufig auch die Integrationskosten. Dies führt dazu, dass der Kanton mehr Rückvergütungen durch den Bund im Sinne von Kompensationszahlungen erhält. Da die Pauschalen durch den Bund pro Person abgegolten werden, haben die steigenden Integrationskosten keinen Einfluss auf die Ausgaben des Kantons bzw. werden auch weiterhin durch Vergütungen des Bundes gedeckt werden können.

Mit den steigenden Klientenzahlen werden zwangsläufig auch die Integrationskosten ansteigen. Dadurch dass die Pauschalen pro Person durch den Bund abgegolten werden, hat dies jedoch keinen Einfluss auf die Ausgaben des Kantons.

**9. Was hat die Integration von Flüchtlingskindern in den Schulen (Kanton und Gemeinde) für Folgen für die Schule, Lehrer und Mitschüler, insbesondere wie wird der Erwerb der Deutschkenntnisse erreicht und wie hoch sind die diesbezüglichen Kosten?**

**9.1 Bereich Volksschule**

Die Hauptverantwortung für die Integration volksschulpflichtiger, fremdsprachiger Lernender liegt bei den Gemeinden. Der Kanton kann bei Bedarf unterstützend eingreifen. Anlässlich der Schulpräsidentenkonferenz vom 24. September 2015 wurde die Thematik diskutiert. Der Bildungsdirektor wie auch die Präsidentinnen und Präsidenten kamen zum Schluss, dass zurzeit kein akuter Handlungsbedarf besteht. Sollte sich die Situation jedoch verschärfen, sind allenfalls weitere Massnahmen angezeigt.

Kinder und Jugendliche von Eltern des Asyl- und Flüchtlingsbereichs werden und wurden verschiedentlich in Nidwaldner Gemeindeschulen unterrichtet und im Rahmen des Fachs *Deutsch als Zweitsprache* (DaZ) besonders gefördert, welches allen zugezogenen Schülerinnen und Schülern offen steht, deren Erstsprache nicht Deutsch ist.

**9.1.1 DaZ-Unterricht**

In Stans wird seit dem Schuljahr 2012/13 im Rahmen des DaZ-Unterrichts eine Aufnahme-klasse für neuzugewanderte, fremdsprachige Schülerinnen und Schüler zwischen dem 5. und dem 9. Schuljahr geführt. Die Lernenden werden dort täglich während 3 Lektionen in Deutsch unterrichtet und besuchen in der übrigen Zeit wo sinnvoll und möglich teilzeitlich den Unterricht in einer regulären Klasse. Sie bleiben so lange in der DaZ-Klasse, bis sie dem Unterricht in einer Regelklasse folgen können. Dieses Angebot steht bei genügender Kapazität gegen Abgeltung der effektiven Kosten durch die Standortgemeinde auch Jugendlichen anderer Gemeinden offen.

**9.1.2 Prioritäten**

Die Beschulung der Kinder und Jugendlichen hat nach einer teilweise jahrelangen Flucht und traumatischen Erlebnissen nicht erste Priorität. In erster Linie geht es darum, dass die Kinder ankommen können und sich im Alltag ein Gefühl von Sicherheit einstellt. Nach der ersten Eingewöhnung sind die Kinder mit Schwergewicht in der Sprachkompetenz Deutsch zu fördern. Diese bildet die Grundlage für die weitere schulische Entwicklung. Es ist den Gemeinden vorbehalten, das Integrationsangebot der Schule Stans zu nutzen und die Kinder und Jugendlichen in einer ersten Schulphase im Hauptort beschulen zu lassen.

Allgemein gilt, dass jüngere Kinder leichter Deutsch lernen und darum eine möglichst frühe Einschulung angestrebt wird. Es kann festgehalten werden, dass die Schulen des Kantons Nidwalden eine grosse Erfahrung im Umgang mit fremdsprachigen Kindern haben.

**9.1.3 Kosten**

In der Bildungsstatistik der Bildungsdirektion wird der Status der Schülerinnen und Schüler nicht erfasst, weshalb für die Kosten im Rahmen von schulischen Integrationsbemühungen für Kinder des Asyl- und Flüchtlingsbereichs nur eine Momentaufnahme gezeigt werden kann. Die insgesamt 29 Schülerinnen und Schüler (18 Asyl- und 11 Flüchtlingsbereich), die gemäss Angaben des Amtes für Asyl und Flüchtlinge per Mitte November 2015 in Nidwalden die Volksschule besuchten, verursachen damit insgesamt Kosten in der Höhe von rund 390'000 Franken (Asylbereich: 248'000 Franken / Flüchtlingsbereich: 144'000 Franken). Damit machen die DaZ-Kosten für Flüchtlinge rund 40% der Aufwendungen aus, die insgesamt für fremdsprachige Kinder im DaZ-Bereich getätigt werden. (Nähere Angaben wurden bei der Beantwortung von Frage 3 gemacht.)

## 9.2 Bereich Sekundarstufe II

Die Frage der Integration von fremdsprachigen Jugendlichen in die kantonalen Schulen ist differenziert zu betrachten. Während sie sich an der kantonalen Mittelschule bisher überhaupt nicht stellt, sieht sich die Berufsbildung in verschiedener Hinsicht mit Herausforderungen konfrontiert. Grundsätzlich handelt es sich aber nicht in erster Linie um eine Frage, die unter dem Aspekt des Aufenthaltsstatus zu betrachten ist, sondern unter jenem der Fremdsprachigkeit.

### 9.2.1 Kantonale Mittelschule

Die kantonale Mittelschule ist durch die Problematik der fremdsprachigen Jugendlichen nicht betroffen, da deren Aufnahme den Nachweis der erforderlichen Fähigkeiten voraussetzt, um dem Unterricht an der Mittelschule folgen zu können. Als Nachweis gelten die gemittelten Noten der beiden letzten vor dem Aufnahmeentscheid ausgestellten Semesterzeugnisse in den Bereichen Deutsch, Mathematik und Fremdsprachen (Französisch und Englisch). Fremdsprachige Jugendliche mit ungenügenden Deutschkenntnissen können in der Regel diesen Nachweis nicht erbringen.

### 9.2.2 Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung

Im Bereich der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung bietet der Kanton ein integratives Brückenangebot (IBA) für fremdsprachige Jugendliche mit noch ungenügenden Deutschkenntnissen an. Aufgenommen werden Jugendliche, die den Nachweis einer schulischen Bildung und der Lernbereitschaft erbringen und über Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen, die es erlauben, dem Unterricht zu folgen und spätestens nach zwei Jahren (2. Jahr als Aufbaujahr im kombinierten Brückenangebot) in die berufliche Grundbildung einzutreten. Der Bedarf an Plätzen für die spät eingereisten Jugendlichen ist in den letzten Jahren mit der Zunahme der Migration sowohl im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens mit der EU als auch im Rahmen des Asylverfahrens kontinuierlich gewachsen und auf das laufende Schuljahr 2015/2016 hin gar sprunghaft angestiegen.

Schuljahre	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
Lernende	9	10	10	13	13	9	18	14	14	18	29

Von den aktuell 29 Lernenden im IBA wurden 13 durch das Amt für Asyl und Flüchtlinge zugewiesen. Bei den restlichen 16 Lernenden handelt es sich um 9 ausserkantonale Zuweisungen und 7 fremdsprachige Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton Nidwalden.

Aufgrund des hohen Anmeldestandes wurde auf Beginn des Schuljahres 2015/2016 eine zusätzliche Klasse eröffnet. Die Kosten für die beiden IBA-Klassen belaufen sich auf rund 460'000 Franken. Für die 13 Jugendlichen (4 Asyl- und 9 Flüchtlingsbereich) entstehen damit Kosten von rund 200'000 Franken.

Im kombinierten Brückenangebot (KBA), das auch als Aufbaujahr nach dem IBA dient, werden aktuell 7 (4 Asyl- und 3 Flüchtlingsbereich) von 29 Lernenden durch das Amt für Asyl und Flüchtlinge betreut. Es ist davon auszugehen, dass diese Zahl aufgrund der Zunahme im IBA in den Folgejahren stark ansteigen wird und voraussichtlich der Bedarf nach einer zusätzlichen Klasse im KBA entsteht. Die Standardkosten einer KBA-Klasse betragen rund 150'000 Franken. Die 7 genannten Lernenden verursachen also Kosten in der Höhe von rund 70'000 Franken. Inwiefern das KBA als Integrationsmassnahme gilt, ist eine Ermessensfrage, da das Angebot auch einheimischen Jugendlichen offen steht, die bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz oder wegen fehlender Berufswahlreife keine Anschlusslösung gefunden haben. (Nähere Angaben wurden bei der Beantwortung von Frage 3 gemacht.)

### 9.2.3 Berufliche Grundbildung

Im Gegensatz zur Gymnasialbildung und zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung existiert in der beruflichen Grundbildung kein Aufnahmeverfahren. Einzige Voraussetzung für die Aufnahme ist der Abschluss eines Lehrvertrages, der in der Kompetenz der Vertragsparteien liegt. Im Bereich der drei- und vierjährigen beruflichen Grundbildungen mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) ergeben sich daraus in der Regel keine besonderen Probleme, die auf die Fremdsprachigkeit zurückzuführen sind. Hingegen ist der Kanton verpflichtet, im Bereich der zweijährigen beruflichen Grundbildungen mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) bei Bedarf eine fachkundige individuelle Begleitung (FiB) für Personen mit Lernschwierigkeiten sicherzustellen (Berufsbildungsgesetz BBG Art. 18 Abs. 2; SR 412.10). Diese umfasst nicht nur schulische, sondern sämtliche bildungsrelevanten Aspekte im Umfeld der lernenden Person (Berufsbildungsverordnung BBV Art. 10 Abs. 5; SR 412.101).

Im Zeitraum von 2011-2015 haben insgesamt 21 Lernende eine fachkundige individuelle Begleitung in Anspruch genommen und Kosten von knapp 50'000 Franken verursacht. In zwei Fällen mit Totalkosten von rund 9'000 Franken waren primär mangelhafte Deutschkenntnisse die Ursache für die FiB. Dabei handelte es sich aber nicht um Lernende mit Flüchtlings- oder Asylstatus.

Aktuell bestehen 10 laufende FiB-Fälle mit steigender Tendenz. Davon ist die FiB-Begleitung in 3 Fällen primär auf mangelhafte Deutschkenntnisse zurückzuführen. Dabei handelt es sich aber lediglich in einem Fall um einen anerkannten Flüchtling, welcher durch das AAF betreut wird. Die Kosten dieses Falls dürften sich auf jährlich knapp 3'000 Franken beziffern.

Bedingt durch die Zunahme der Anzahl Lehrverhältnisse in EBA-Berufen nimmt der Bedarf an FiB laufend zu und führt zu Kostensteigerungen. Das Amt für Berufsbildung und Mittelschule beabsichtigt deshalb, im Bereich der Förderung von Deutschkenntnissen die individuelle Begleitung durch eine «kollektive» Begleitung im Rahmen von Kleingruppenunterricht abzulösen.

### 9.3 Zusammenfassung

Die Bereiche der Volksschule und der Sekundarstufe II sind grundsätzlich getrennt zu betrachten. Für die Beschulung fremdsprachiger Kinder im Volksschulalter sind die Gemeinden zuständig. Die hauptsächlichen zusätzlichen Aufwendungen fallen hier im Bereich des Sprachenlernens an, da die Kinder vorab im Rahmen des Fachs Deutsch als Zweitsprache (DaZ) gefördert werden. Stans führt eine DaZ-Klasse, in der Schülerinnen und Schülern zwischen dem 5. und dem 9. Schuljahr unterrichtet werden.

Auf der Sekundarstufe II ist die Integration von fremdsprachigen Jugendlichen im Bereich der kantonalen Mittelschule kein Thema. Anders sieht es bei der Berufsbildung aus. Der Bedarf an Plätzen im integrativen Brückenangebot, welches auf die Berufsbildung vorbereitet, wächst stetig. In der Folge dürfte auch der Bedarf an Plätzen im kombinierten Brückenangebot zunehmen und allenfalls die Führung einer zusätzlichen Klasse erfordern. Im Bereich der zweijährigen beruflichen Grundbildung steigt die Nachfrage an fachkundiger individueller Begleitung für Personen mit mangelhaften Deutschkenntnissen ebenfalls an.

### **10. In welcher Höhe beabsichtigt der Regierungsrat aufgrund all dieser Zusatzkosten einen Betrag im Budget 2016, Finanzpläne 2017 und 2018 aufzunehmen?**

Der Regierungsrat hat im Budget 2016 und in den beiden dazugehörigen Finanzplanjahren 2017 und 2018 die Kosten aufgrund der Entwicklung im 1. Halbjahr berücksichtigt. Die Verabschiedung des Budgets erfolgte zuhause des Landrates bereits anfangs September 2015. Die sich nun abzeichnende starke Zunahme führt zu einer neuen Ausgangslage. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es sich um eine gebundene Ausgabe handelt und die

Aufwände durch Erträge vom Bund weitgehend gedeckt werden. Der Einfluss auf das Gesamtergebnis ist marginal.

Gemäss Art. 48 des Finanzhaushaltsgesetzes kann der Regierungsrat Kreditüberschreitungen beschliessen, wenn die Vornahme eines Aufwands oder einer Ausgabe, für die im Budget kein oder kein ausreichender Kredit bewilligt ist, ohne nachteilige Folgen für den Kanton keinen Aufschub erträgt oder es sich um eine gebundene Ausgabe handelt. Kreditüberschreitungen sind ferner zulässig für Aufwände und Ausgaben, denen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen.

Da aufgrund der Dringlichkeit erste Massnahmen bereits ab Anfang 2016 umgesetzt werden müssen, hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 822 vom 17. November 2015 zulasten des Planungsgewinnes 630 Stellenprozente bewilligt. Dies insbesondere deshalb, da im Rozloch ein zusätzliches Gebäude mit 80 Unterkunftsplätzen gemietet werden konnte. Die Neuanstellungen wurden temporär über den Planungsgewinn bewilligt und werden nach der Genehmigung der Leistungsauftragserweiterungen durch den Landrat dereinst wieder gutgeschrieben. Da der Bund für Unterkunft und Betreuung Pauschalen entrichtet, sollte der Aufwand wieder ausgeglichen sein.

Die Aufgaben im Bereich Asyl und Flüchtlinge sind gebundene Ausgaben. Eine Kreditüberschreitung ist in diesem Fall auch möglich, da die Aufwändungen durch Beitragspauschalen vom Bund gedeckt sind. Da aber bezüglich der Lohnsummen die Personalgesetzgebung vorgeht, werden die Ausführungen des Finanzhaushaltsgesetzes relativiert.

Gemäss Personalgesetz (PersG; NG 165.1) ist die Lohnsumme durch den Landrat festzulegen (Art. 33 Abs. 1). Leistungsauftragserweiterungen sind durch den Landrat zu beschliessen (Art. 33 Abs. 2). Auch nachträgliche Erweiterungen sind durch den Landrat zu beschliessen (Art. 34).

Da der Landrat die Lohnsumme zu bewilligen hat, wird ihm am 23. März 2016 ein entsprechender Antrag vorgelegt. Art. 34 des Personalgesetzes hält fest: Wird der Leistungsauftrag nach erfolgter Genehmigung des Budgets erweitert, hat der Landrat die erforderlichen Mittel durch Anpassung der Lohnsumme bereitzustellen.

Auch wenn die Leistungsauftragserweiterung durch den Landrat nicht gesprochen wird, sind zwingend zu erfüllende Aufgaben durchzuführen. Der Regierungsrat kann die Betreuung der Flüchtlinge beispielsweise nicht nur deshalb verweigern, weil kein Leistungsauftrag gesprochen wurde. Lediglich die Anstellung neuer Mitarbeitender ist ausgeschlossen. Unter Umständen müsste die Aufgabe aufgrund der fehlenden Leistungsauftragserweiterung deshalb extern vergeben werden.

## Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Interpellation von Landrätin Michèle Blöchli, Hergiswil und Landrat Urs Amstad, Beckenried, betreffend Flüchtlingsstrom nach Europa Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrätin Michèle Blöchli, Sonnenbergstrasse 53, 6052 Hergiswil
- Landrat Urs Amstad, Oberhostattstrasse 2, 6375 Beckenried
- Landratssekretariat
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Bildungsdirektion (elektronisch)
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Amt für Asyl und Flüchtlinge (2)
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion (2)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

