KANTON NIDWALDEN
REGIERUNGSRAT
PROTOKOLLAUSZUG
Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

Stans, 19. Januar 2016
Nr. 27

Gesundheits- und Sozialdirektion. Finanzdirektion. Amt für Asyl und Flüchtlinge. Personal. Ausserordentliche Veränderung des Leistungsauftrags für das Amt für Asyl und Flüchtlinge. Nachtrag zum Budget 2016. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

Nach übereinstimmender Einschätzung von Bund und Kantonen befindet sich die Schweiz im Asyl- und Flüchtlingsbereich heute in einer besonderen und angespannten Lage. Die Schweiz verzeichnet im Moment ansteigende, hohe Asylgesuchseingänge. Aufgrund der seit dem Sommer 2015 deutlich steigenden Anzahl Asylsuchender und Flüchtlingen muss das Amt für Asyl und Flüchtlinge (AAF) ausserhalb des Budgetprozesses 2016 eine umfangreiche Leistungsauftragserweiterung eingeben. Die Bewilligung für die Anpassung der Lohnsumme ist dem Landrat vorbehalten.

Da aufgrund der Dringlichkeit erste Massnahmen bereits ab Anfangs 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.

1.1 Gesundheits- und Sozialdirektion

1.1.1 Amt für Asyl und Flüchtlinge

Nach Einschätzung von Bund und Kantonen ist die Lage derzeit sehr volatil, so dass die Vorkehrungen zur Bewältigung einer allfälligen ausserordentlichen Lage zu intensivieren sind. Von ausserordentlicher Lage ist dann zu sprechen, wenn innert Tagen beispielsweise 10‘000 bis 20‘000 Asylsuchende an der Grenze stehen. In einer solchen Lage würden innert Tagen 50 bis 100 oder mehr Asylsuchende dem Kanton Nidwalden zugeteilt. Mit Beschluss Nr. 823 vom 17. November 2015 setzte der Regierungsrat für diese ausserordentliche Lage eine „Task Force Asylfragen“ ein, in der die massgebenden Direktionen und Fachpersonen vertreten sind und welche dafür die Grundlagen vorzubereiten hat.

Damit die für die Unterbringung und Betreuung zuständige Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) in den nächsten Monaten handlungsfähig ist, muss sie bzw. das AAF über die notwendigen Personalressourcen verfügen, die vom Landrat bewilligt und vom Regierungsrat je nach Situation phasenweise ausgelöst werden können.

Da zum Zeitpunkt der Erstellung des Budgets 2016 die nationalen und internationalen Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht abgeschätzt werden konnten, war es nicht möglich, diese zusätzlichen Stellen im Rahmen des regulären Budgetprozesses in den Antrag betreffend Erweiterung der Leistungsaufträge aufzunehmen.

Im Moment arbeiten auf dem AAF 18 Mitarbeitende (inkl. Nachtdienst/Sicherheit) mit insgesamt 1‘170 Stellenprozenten.

1.2 Finanzielle Betrachtungen

1.2.1 Gesetzliche Grundlagen

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.

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 Finanzhaushaltgesetzes 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).

Die Erweiterung der Lohnsumme für die Erfüllung zwingender Aufgaben (gebundene Ausgaben) benötigt einen Beschluss des Landrats. Eine andere Auffassung würde die Bestimmung zur Leistungsauftragserweiterung stark verwässern. Faktisch könnte der Regierungsrat regelmässig eine Ausweitung der Lohnsumme vornehmen, ohne dass der Landrat vorgängig konsultiert werden müsste. Dies war wohl nicht die Intention des damaligen Gesetzgebers und entspricht auch nicht dem Gesetzeswortlaut.

In der Praxis kann die vertretene Einschätzung aber durchaus zu Problemen und zu eigenartigen Situationen führen. 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.

1.3 Weiteres Vorgehen

Aufgrund der Dringlichkeit hat der Regierungsrat die Lohnsumme für die Sicherstellung der zusätzlichen Kollektivunterkunft Rozloch mit RRB Nr. 822 vom 17. November 2015 aus dem Planungsgewinn ausgelöst. Dies ist nur als Übergangslösung zu betrachten und muss durch den vorliegenden Antrag an den Landrat für die Erhöhung der Lohnsumme abgelöst werden.

Der Regierungsrat soll je nach Lage im Asyl- und Flüchtlingsbereich und je nach Berichterstattung des AAF bzw. der GSD oder der „Task Force Asylfragen“ die vom Landrat bewilligten zusätzlichen personellen Ressourcen bzw. Stufen (Erläuterungen nachfolgend unter den Erwägungen) auslösen.

Es resultiert folgender Antrag:

Erhöhung Leistungsauftrag unbefristet **2‘513‘000 Franken**

2 Erwägungen

2.1

Mit Beschluss Nr. 141 vom 18. Februar 2014 wurde im Rahmen der Vorgaben für den Massnahmenplan Entlastung der Haushalte die Plafonierung der Leistungsaufträge bis ins Jahr 2017 beschlossen. Neue Leistungsaufträge sollen nur beantragt werden, soweit sie durch neue Gesetze beschlossen, durch Dritte vollständig finanziert oder in Ausnahmefällen durch den Planungsgewinn finanziert werden.

Aufgrund des Umstands, dass der Bund via Pauschalen den Aufwand für Unterkunft und Betreuung sowie die Krankenversicherung von Asylsuchenden und Flüchtlingen ausgleicht, ist hier eine Finanzierung von Dritten gegeben.

2.2

Momentan befinden wir uns in der Schweiz trotz der angespannten Situation in einer zwar schwierigen, aber immer noch überschaubaren bzw. ordentlichen Lage. In Nidwalden sind für das Handling von Unterkunft und Betreuung demnach weiterhin die Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) bzw. das AAF zuständig. Das AAF ist für das Reporting und die GSD für das Controlling zuständig.

Sollten auf dem freien Wohnungsmarkt keine genügenden Unterkünfte mehr zur Verfügung stehen, liegt die besondere Lage vor. Von einer ausserordentlichen Lage ist dann zu sprechen, wenn innert Tagen beispielsweise 10'000 bis 20‘000 Asylsuchende an der Grenze stehen würden. Für die Feststellung dieser Lagen ist der Regierungsrat zuständig, weshalb er mit RRB Nr. 823 vom 17. November 2015 eine „Task Force Asylfragen“ gebildet hat. Demnach wird es der Task Force obliegen, die Grundlagen für diese Lagen vorzubereiten und später jeweils das Reporting vorzunehmen. Für das Controlling dieser Lagen wird letztlich der Regierungsrat zuständig sein.

2.3

Der Regierungsrat muss je nach Lage im Asyl- und Flüchtlingsbereich und je nach Berichterstattung des AAF bzw. der GSD oder der „Task Force Asylfragen“ rasch handeln und die vom Landrat bewilligten zusätzlichen personellen Ressourcen zeitnah auslösen können, ansonsten die Lage unter Umständen nicht mehr unter Kontrolle gehalten werden kann. Diese Kompetenz soll ihm übertragen werden. Der Landrat soll den Regierungsrat ermächtigen, das zusätzliche Personal je nach Lage und Anzahl Asylsuchender modulartig bzw. stufenweise anzustellen.

Die Situation im Asyl- und Flüchtlingswesen ist äusserst volatil und kann sich jederzeit unvorbereitet rasch ändern, weshalb der Regierungsrat schnell handeln können muss. Es ist zwingend notwendig, dass er die nächsthöhere Stufe je nach Lage rasch auslösen kann. Der Landrat soll selbstverständlich zu gegebener Zeit wieder orientiert werden.

2.4

Würde der Landrat die Leistungsauftragserweiterung nicht bewilligen, müsste der Regierungsrat die gemäss Bundesgesetz zwingend vorgeschriebenen Aufgaben extern vergeben. Dies würde wesentlich teurer zu stehen kommen und dazu führen, dass die durch den Bund zur Verfügung gestellten Mittel keinesfalls ausreichen und so dem Kanton im Gegensatz zu den vergangenen Jahren zusätzliche Kosten in noch unbekannter Höhe erwachsen würden.

2.5

Bei der vorliegenden Leistungsauftragserweiterung handelt es sich um eine Momentaufnahme und um Annahmen, da die Entwicklung im Asyl- und Flüchtlingswesen sehr volatil ist. Je nach Situation und Entwicklung ist davon auszugehen, dass mehr Personal (oder weniger) als geschätzt angestellt werden muss.

Zur Vereinfachung und zum besseren Verständnis wird in der nachfolgenden **Übersicht** mit farbigen Modulen gearbeitet. Das grüne Modul stellt das Basismodul dar. Prioritär soll das AAF den Anstieg neuer Asylsuchender mit der Miete von Wohnungen und mit dem bereits neu gemieteten Gebäude in der Kollektivunterkunft Rozloch bewältigen. Prioritär müssen auch die zusätzlichen Stellen im Flüchtlingsbereich und im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) geschaffen werden.

Da das Wohnungsangebot beschränkt ist, muss es dem AAF ausdrücklich überlassen werden, anstelle von Wohnungen auch eine zusätzliche Kollektivunterkunft (z.B. ein altes Hotel, ein Personalhaus usw.) zu mieten, ansonsten es nicht genügend handlungsfähig ist.

Parallel zu den entsprechenden Aufbauarbeiten werden unter der Federführung der Baudirektion zuhanden des Regierungsrats verschiedene Optionen für die Miete oder den Kauf einer Kollektivunterkunft in Form von Containern erarbeitet (blaues Modul). Die Container-Kollektivunterkunft kann aber erst zu einem späteren Zeitpunkt bezogen werden.

Das orange Modul kommt nur nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten zum Tragen.

Stufe 1: Modul „grün“ (Basismodul)	
Erweiterung Leistungsauftrag Asylbereich (Wg + Kollektiv-U / Rozloch)	621‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag Flüchtlingsbereich	149‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag UMA	75‘000 Franken
Total Erweiterung Leistungsauftrag AAF (895%)	**845‘000 Franken**

Stufe 2: Basismodul + Modul „blau“	
Erweiterung Leistungsauftrag Asylbereich (Wg + Kollektiv-U / Rozloch)	621‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag Asylbereich (Kollektiv-U / Container)	486‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag Flüchtlingsbereich	149‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag UMA	75‘000 Franken
Total Erweiterung Leistungsauftrag AAF (1‘415%)	**1‘331‘000 Franken**

Stufe 3: Basismodul / Modul „blau“ + Modul „orange“	
Erweiterung Leistungsauftrag Asylbereich (Wg + Kollektiv-U / Rozloch)	621‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag Asylbereich (Kollektiv-U / Container)	486‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag Asylbereich (Zivilschutz + GOPS)	1‘182 ‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag Flüchtlingsbereich	149‘000 Franken
Erweiterung Leistungsauftrag UMA	75‘000 Franken
Total Erweiterung Leistungsauftrag AAF (2‘685%)	**2‘513‘000 Franken**

2.6

Es ist unumgänglich, dass das AAF bei einem derartigen Wachstum neue Büroräume und Parkplätze mieten muss. Deren Anmietung wird über einen separaten Regierungsratsbeschluss abgewickelt. Die Federführung liegt bei der Baudirektion bzw. beim Hochbauamt.

2.7

Im Übrigen wird auf den Bericht „Leistungsauftragserweiterung Amt für Asyl und Flüchtlinge (AAF) 2016“ vom 19. Januar 2016 des Regierungsrats verwiesen.

2.8

Insgesamt umfasst die durch den Landrat zu bewilligende Leistungsauftragserweiterung folgende Summen:

Amt	**Leistungsauftrags-Veränderung in Franken**	**Zuständigkeit**	**Umsetzung per**
Amt für Asyl und Flüchtlinge: Asylbereich (Wohnungen)	135‘000	Landrat	01.04.2016 bzw. bei Bedarf
Amt für Asyl und Flüchtlinge: Asylbereich (Kollektivunterkunft / Rozloch)	486‘000	Landrat	01.01.2016
Amt für Asyl und Flüchtlinge: Asylbereich (Kollektivunterkunft / Container)	486‘000	Landrat	frühestens ab August 2016
Amt für Asyl und Flüchtlinge: Asylbereich (Zivilschutzanlage und GOPS)	1‘182 ‘000	Landrat	bei Bedarf
Amt für Asyl und Flüchtlinge: Flüchtlingsbereich	149‘000	Landrat	ab 01.01.2016
Amt für Asyl und Flüchtlinge: Unbegleitete Minderjährige (UMA)	75‘000	Landrat	ab 01.01.2016
Total neue Leistungsaufträge AAF	**2‘513‘000**		

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, den beiliegenden Landratsbeschluss zu beschliessen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:
- Landratssekretariat
- Finanzkommission (Präsidium und Sekretariat)
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (Präsidium und Sekretariat)
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Baudirektion (elektronisch)
- Bildungsdirektion (elektronisch)
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Finanzverwaltung
- Finanzkontrolle
- Hochbauamt

- Personalamt (3)
- Amt für Asyl und Flüchtlinge (2)
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion (2)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber