



---

SCHLUSSBERICHT - 29.10.2020

---

## Finanzielle Belastung der Gemeinden durch Personen im Asyl- und Flüchtlings- bereich

Analyse der Einflussfaktoren

Im Auftrag des Gesundheits- und Sozialdepartements Kanton  
Luzern, des Verbandes der Luzerner Gemeinden und der  
Stadt Luzern

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Finanzielle Belastung der Gemeinden durch Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich  
Untertitel: Analyse der Einflussfaktoren  
Auftraggebende: Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern, Verband Luzerner Gemeinden (VLG), Stadt Luzern  
Ort: Bern  
Datum: 29.10.2020

## Projektgruppe Auftraggebende

Edith Lang, Leiterin Dienststelle Soziales und Gesellschaft (Vorsitz)  
Silvia Bolliger, Leiterin Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen  
Franz Bucher, Abteilungsleiter Finanzen, Stadtverwaltung Kriens  
Sascha Eigenmann, Sozialvorsteher, Sozialamt Werthenstein  
Felix Föhn, Leiter Abteilung Soziale Dienste, Stadt Luzern  
Annelies Gassmann, Gemeindepräsidentin Wauwil  
Heinz Kaufmann, Abteilungsleiter Zentrale Dienste, Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen  
Thomas Lehmann, Gemeinderat / Direktor Soziales und Gesellschaft, Gemeinde Emmen  
Philippe Otzenberger, Leiter-Stv. Dienststellenleiter Asyl und Flüchtlingswesen  
Michel Wacker, Abteilungsleiter Schule und Soziales, Gemeindeverwaltung Buttisholz  
Ruth Zörjen, Bereichsleiterin Existenzsicherung, Stadt Luzern  
Cornelia Odermatt, Dienststelle Soziale und Gesellschaft (Protokoll)

## Projektteam Ecoplan

Heini Sommer (Projektleitung)  
Michael Marti  
Katja Manike  
Simon Iseli

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

## ECOPLAN AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis .....	2
	Kurzfassung.....	4
1	Einleitung .....	8
2	Grundlagen zum Asyl- und Flüchtlingswesen im Kanton Luzern .....	10
3	Einfluss der Anzahl vorläufig Aufgenommener und Flüchtlinge auf die Gemeindeausgaben .....	26
4	Interviews bei den Gemeinden .....	32
5	Zusammenfassung .....	49
6	Anhang A: Datengrundlagen, methodisches Vorgehen und Ergebnisse der Regressionsanalyse .....	53
7	Anhang B: Liste der Interviewpartner/innen .....	59
8	Anhang C: Interviewleitfaden.....	60
9	Anhang D: Pro-Kopf-Beiträge der Gemeinden: Beispiel Gemeinde Buttisholz .....	63
	Literaturverzeichnis .....	66
	Abkürzungsverzeichnis.....	67

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
<b>Kurzfassung.....</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>8</b>
1.1 Auftrag und Fragestellung.....	8
1.2 Vorgehensweise.....	8
1.3 Aufbau und Struktur des Berichts .....	8
<b>2 Grundlagen zum Asyl- und Flüchtlingswesen im Kanton Luzern .....</b>	<b>10</b>
2.1 Asylverfahren auf Bundesebene .....	10
2.1.1 Asylverfahren bis Ende Februar 2019 .....	10
2.1.2 Neustrukturierung der Asylverfahren auf Bundesebene .....	10
2.1.3 Integrationsagenda Schweiz (IAS).....	11
2.2 Asyl- und Flüchtlingswesen im Kanton Luzern .....	13
2.2.1 Generelle Regelung der Zuständigkeiten .....	13
2.2.2 Aufgabenteilung bei der Integration .....	13
2.2.3 Finanzierung.....	14
2.3 Verteilung der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge auf die Luzerner Gemeinden.....	15
2.4 Finanzausgleich im Kanton Luzern .....	23
<b>3 Einfluss der Anzahl vorläufig Aufgenommener und Flüchtlinge auf die Gemeindeausgaben .....</b>	<b>26</b>
3.1 Funktion der Regressionsanalyse.....	26
3.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse .....	28
3.2.1 Berücksichtigte Variablen.....	28
3.2.2 Schätzungen und Interpretation der Ergebnisse.....	29
<b>4 Interviews bei den Gemeinden .....</b>	<b>32</b>
4.1 Methodisches Vorgehen .....	32
4.2 Überblick über die interviewten Gemeinden .....	33
4.3 Wahrnehmungen der Gemeinden.....	34
4.3.1 Aktuelle und zukünftige Herausforderungen der Gemeinden .....	34
4.3.2 Problemfeld 1 Integration .....	35
4.3.3 Problemfeld 2 Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) .....	36
4.3.4 Problemfeld 3 Verteilung der Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.....	37
4.3.5 Problemfeld 4 Lastenausgleich .....	38
4.3.6 Problemfeld 5 Dauer der Asylverfahren .....	39
4.3.7 Aktuelle Kosten nach Leistungsbereichen in den ersten 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz .....	39

4.3.8	Zukünftige finanzielle Kosten pro Leistungsbereich nach 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz .....	46
4.3.9	Synthese der Gemeindeinterviews .....	47
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>49</b>
5.1	Einfluss des Asyl- und Flüchtlingsbereichs auf die Gemeindeausgaben – Erkenntnisse aus den ökonomischen Analysen .....	49
5.2	Kostenwahrnehmung bei den Gemeinden – Zusammenfassung der Interviews .....	50
5.3	Fazit.....	51
<b>6</b>	<b>Anhang A: Datengrundlagen, methodisches Vorgehen und Ergebnisse der Regressionsanalyse .....</b>	<b>53</b>
6.1	Datengrundlagen.....	53
6.1.1	Daten von LUSTAT .....	53
6.1.2	Datenimport und -aufbereitung .....	55
6.2	Vorgehen Modellschätzung.....	55
6.2.1	Vorgängige Analysen .....	55
6.2.2	Grundmodell.....	56
6.2.3	Modellierung ausgehend vom Grundmodell .....	57
6.3	Ergänzende Schätzergebnisse für die Perioden 2013-15 und 2016-18.....	57
<b>7</b>	<b>Anhang B: Liste der Interviewpartner/innen .....</b>	<b>59</b>
<b>8</b>	<b>Anhang C: Interviewleitfaden.....</b>	<b>60</b>
<b>9</b>	<b>Anhang D: Pro-Kopf-Beiträge der Gemeinden: Beispiel Gemeinde Buttisholz .....</b>	<b>63</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>66</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>67</b>

## Kurzfassung

### a) Fragestellung und Zielsetzung

Verschiedene Luzerner Gemeinden sehen sich nach ihrer Einschätzung im Vergleich zu anderen Gemeinden überdurchschnittlich mit steigenden Kosten aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich konfrontiert, sei es als Standortgemeinde eines Durchgangs- oder Minimalzentrums oder als Wohnortgemeinde mit einem überdurchschnittlichen Anteil von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen.

Ziel des vorliegenden Berichts ist zu klären,

- in welchem Ausmass sich aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich unterschiedliche finanzielle Belastungen in den Luzerner Gemeinden nachweisen lassen
- und sofern sich relevante Unterschiede ergeben, wie diese im Rahmen eines finanziellen Ausgleichs mindestens teilweise kompensiert werden könnten.

### b) Methodisches Vorgehen

Als Grundlage für die Kostenanalyse werden einleitend die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Luzerner Gemeinden im Asyl- und Flüchtlingsbereich aufgearbeitet sowie die Funktionsweise des innerkantonalen Soziallastenausgleichs (als Teil des Finanzausgleichs) erklärt. Ebenso wird für das Jahr 2018 die Verteilung der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge auf die Luzerner Gemeinden ermittelt. Für die eigentliche Erhebung der kommunalen Kosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich und allfälliger Kostenunterschiede werden zwei sich ergänzenden Ansätze durchgeführt:

- Im ersten Ansatz wird mit Hilfe sogenannter ökonomischer Verfahren untersucht, ob sich zwischen der Höhe der jeweiligen Gemeindeausgaben und der Anzahl in der Gemeinde wohnhafter Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ein statistisch erhärteter Zusammenhang nachweisen lässt.
- Mit dem zweiten Ansatz wurden in ausgewählten Gemeinden die Kosten für den Asyl- und Flüchtlingsbereich direkt mittels Befragung erhoben. Aus den halb-strukturierten Interviews wurden auch qualitative Erkenntnisse gewonnen, wie die Gemeinden ihre Kostenbelastung wahrnehmen und welche aktuellen und künftigen Herausforderungen sie im Asyl- und Flüchtlingsbereich sehen.

### c) Unterschiede in der Verteilung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich auf die Luzerner Gemeinden

Als Idealbild würden sich die Kommunen eine bevölkerungsproportionale Verteilung aller Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich auf alle Luzerner Gemeinden wünschen. Allerdings hat der Kanton nur geringe Möglichkeiten, Einfluss auf die Verteilung zu nehmen: Für Flüchtlinge gilt die Niederlassungsfreiheit und für vorläufig Aufgenommene kann der Kanton den Wohnort nur vorgeben, wenn sie wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen. Einzig bei den Asylsuchenden besteht keine Niederlassungsfreiheit.

Für das Jahr 2018 zeigt sich in der Folge auch, dass die tatsächliche Verteilung vom bevölkerungsproportionalen Ansatz abweicht (vgl. dazu die Abbildung 2-3 und Abbildung 2-4 auf den Seiten 16 und 17 im Bericht). Die Abweichungen sind ausgeprägter für jene Personengruppe, deren Einreise bereits vor mehr als 10 Jahren erfolgte und die nun in der finanziellen Zuständigkeit der Gemeinden sind. Die grössten Anteile weisen vor allem die Stadt Luzern und die umgebenden Agglomerationsgemeinden (Kriens, Emmen, Ebikon, Buchrain, Dierikon) auf. Hinzu kommen noch Root und Ballwil (mehrfach orientierte Gemeinden) sowie die eher ländlichen Gemeinden Schüpfheim, Wolhusen und Zell. Alle anderen Gemeinden (ausgenommen Sursee und Triengen) haben einen Anteil an vorläufig Aufgenommenen / Flüchtlingen, der wesentlich tiefer ist, als es ihrem Bevölkerungsanteil entsprechen würde.

#### **d) Kein signifikanter Zusammenhang zwischen Höhe der Gemeindeausgaben und Anzahl Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich**

Mit Hilfe der ökonometrischen Analysen konnten für die Gemeindeausgaben pro Kopf der Bevölkerung verschiedene erklärende Faktoren identifiziert werden. Dazu zählen

- die Bevölkerungsgrösse der Gemeinde,
- die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung (Anteile von unter 24- und über 64-Jährigen),
- die politischen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler,
- der Anteil Gebäuden mit mehr als 3 Stockwerken
- sowie der Anteil von Sozialhilfebeziehenden an der Wohnbevölkerung

Es konnte jedoch **kein** Nachweis erbracht werden, dass der Anteil von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an der ständigen Wohnbevölkerung einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Kosten in den Bereichen soziale Wohlfahrt (insbesondere wirtschaftliche Sozialhilfe), allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Bildung und Gesundheit hat. Dies gilt auch dann, wenn nur jene Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich berücksichtigt werden, die in der finanziellen Zuständigkeit der Gemeinden sind, weil ihre Einreise bereits mehr als 10 Jahre zurückliegt. Bei näherer Betrachtung ist dieses Ergebnis nachvollziehbar: Kostenintensiv sind jene Fälle, bei denen eine berufliche Integration nicht gelingt, aus physischen oder psychischen Gegebenheiten nicht möglich ist und letztlich dazu führt, dass eine vorübergehende oder dauernde Unterstützung in Form der wirtschaftlichen Sozialhilfe geleistet werden muss. Dies gilt unabhängig der Herkunft und wird mit der erklärenden Variablen «Anteil Sozialhilfebeziehende an der Wohnbevölkerung» bereits erfasst, in der teilweise auch die Anzahl der sozialhilfebeziehenden Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich einfließt.

#### **e) Kostenwahrnehmung durch die Gemeinden**

Die Gemeinden sind sich bewusst, dass bis 10 Jahre nach Einreise – solange also die sozialhilfebeziehenden Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge in der finanziellen Zuständigkeit des Kantons sind – die anfallenden Kosten weitgehend von Bund und Kanton

getragen werden. Dies gilt für die kostenintensiven Leistungsbereiche der wirtschaftlichen Sozialhilfe und für die spezifischen Integrationsmassnahmen im Kontext der Integrationsagenda Schweiz.

Den Gemeinden entstehen in Folge der Zuwanderung gewisse Kosten in den Regelstrukturen. Beim Zugang zu den Regelstrukturen unterstehen Zugewanderte und ansässige Gemeindebevölkerung grundsätzlich denselben rechtlichen Bestimmungen. Die Kosten für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich oder andere Teilgruppen der Bevölkerung können die Gemeinden jedoch meist nicht quantifizieren. Sie beurteilen aber die Kosten aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich grösstenteils als tragbar. Mehrkosten sind grundsätzlich durch die Merkmale der einzelnen Person begründet, z.B. sprachliche, körperliche oder psychische Beeinträchtigungen. In Bezug auf die Erwerbstätigkeit weisen jedoch die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen eine unterdurchschnittliche Erwerbsquote auf und zählen häufiger zu den Risikogruppen, die einen Bedarf an Sozialleistungen haben.

Die Zuwanderung schlägt sich auch in den Pro-Kopf-Beiträgen an Zweckverbände und überkommunale Institutionen nieder. Für Standortgemeinden von kantonalen Asylzentren können die Beiträge stärker steigen als in anderen Gemeinden, sofern ein grosser Anteil der in den Asylzentren untergebrachten Menschen eine Gesamtaufenthaltsdauer von mehr als 12 Monaten aufweist und in der Folge zur ständigen Wohnbevölkerung zählt. Dies gilt in gleicher Weise auch für Gemeinden, die bezogen auf ihre Bevölkerung einen überproportionalen Anteil an vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen aufweisen.

Die grössten Sorgen bereitet den Gemeinden der Blick in die Zukunft, wenn nach Ablauf der 10-jährigen finanziellen Kantonszuständigkeit die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge in die Zuständigkeit der Gemeinden übergehen, ohne dass sie beruflich und sozial integriert werden konnten. In der Folge tragen die Gemeinden die Kosten für wirtschaftliche Sozialhilfe.

#### **f) Fazit**

Die ökonomischen Analysen sowie die Erkenntnisse aus der Gemeindebefragung kommen grundsätzlich zum selben Ergebnis. Aus beiden Analysen lässt sich derzeit kein Bedarf nach einem zusätzlichen, separaten Kostenausgleich für den Asyl- und Flüchtlingsbereich ableiten.

Besorgt zeigen sich Gemeinden aber bezüglich der künftigen Kostenentwicklung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe, wenn insbesondere die grossen Zuströme aus den Jahren 2015/2016 ab dem Jahr 2025 in die Zuständigkeit der Gemeinden übergehen. Sollte die verstärkte Förderung der beruflichen Integration nicht den gewünschten Erfolg zeigen, befürchten die Gemeinden eine Zunahme der Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe. Bei ungleicher Verteilung dieser Personen können sich daraus unterschiedliche finanzielle Belastungen zwischen den Gemeinden ergeben. Gemäss der geltenden rechtlichen Regelung kann auf die Wohnsitznahme der Flüchtlinge kein Einfluss genommen werden und bei den vorläufig Aufgenommenen wäre eine Einflussnahme nur möglich, solange sie von der Sozialhilfe abhängen. Umso wichtiger ist

aus Sicht der Gemeinden, dass auch in Zukunft der Sozillastenausgleich funktioniert und allfällige Unterschiede zwischen den Gemeinden möglichst ausgeglichen oder zumindest deutlich reduziert werden.

Mit Blick auf den nächsten Wirkungsbericht zum Finanzausgleich empfiehlt die Projektgruppe, den Sozillastenausgleich bezüglich Grösse und Ausgestaltung des Topfes zu überprüfen und diesen prognostizierten Entwicklungen Rechnung zu tragen. Allfällige Anpassungen sind spätestens aufs Jahr 2025 umzusetzen, wenn bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WHS) die finanzielle Zuständigkeit für vorläufig Aufgenommen und Flüchtlinge aus den starken Zustromsjahren 2015/16 vom Kanton an die Gemeinden übergeht.

# 1 Einleitung

## 1.1 Auftrag und Fragestellung

Mehrere Gemeinden des Kantons Luzern sehen sich nach ihrer Einschätzung mit überdurchschnittlichen finanziellen Belastungen konfrontiert, die durch den Aufenthalt von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich verursacht werden – sei es als Standortgemeinde eines Durchgangs- oder Minimalzentrums oder als Wohnortgemeinde mit einem grossen, überproportionalen Zustrom von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen<sup>1</sup>. Das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD), der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und die Stadt Luzern wollen in einem gemeinsamen Auftrag folgende Fragestellungen klären:

- In welchem Ausmass lassen sich durch Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, Flüchtlinge) für die Gemeinden tatsächlich unterschiedliche Belastungen nachweisen?
- Sofern relevante Unterschiede nachgewiesen werden können, wie können diese im Rahmen eines finanziellen Ausgleichs (mindestens teilweise) kompensiert werden?

## 1.2 Vorgehensweise

Die Kosten der Gemeinden aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie sich allenfalls ergebende unterschiedliche Belastungen werden mit den zwei folgenden Methoden analysiert:

- **Regressionsmodell:** Mit einem ökonomischen Ansatz (Regressionsmodell) werden top-down die Gemeindeausgaben auf verschiedene Kostentreiber (Einflussfaktoren) zurückgeführt. Dabei wird geprüft, ob und wie stark für die Gemeindeausgaben auch potenzielle Kostentreiber aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich eine Rolle spielen.
- **Interviews mit Gemeinden:** Mit den Interviews wird bottom-up erhoben, welche Kosten die Gemeinden im Asyl- und Flüchtlingsbereich zu tragen haben. Damit sollen sich einerseits weitere Hinweise für die Kostenbelastungen aus Sicht der Gemeinden ergeben und andererseits können aus den Interviews auch qualitative Erkenntnisse gewonnen werden, die für die Zusammenarbeit und den Informationsfluss zwischen Kanton und Gemeinden von Interesse sein können.

## 1.3 Aufbau und Struktur des Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Asylverfahren auf Bundesebene sowie die Zuständigkeiten und die Finanzierung des Asyl- und Flüchtlingswesens im Kanton Luzern. Zudem

---

<sup>1</sup> Unter dem Begriff „Flüchtlinge“ werden im Bericht zur sprachlichen Vereinfachung – und wo nicht anders bezeichnet – sowohl die anerkannten Flüchtlinge wie auch vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge verstanden.

wird auf die aktuelle Verteilung der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge auf die Luzerner Gemeinden, den Wanderungssaldo und den Lastenausgleich eingegangen.

- Kapitel 3 zeigt, wie sich die Anzahl von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen auf die Höhe der Gemeindeausgaben auswirkt.
- Kapitel 4 enthält die Ergebnisse aus den Interviews mit den Gemeinden.
- In Kapitel 5 werden die Erkenntnisse zusammengefasst.

Die Anhänge A bis D enthalten ergänzende Angaben:

- In Anhang A (Kapitel 6) werden die verwendeten Datengrundlagen für die Regressionsanalyse vorgestellt, das methodische Vorgehen erläutert und zusätzliche Ergebnisse präsentiert.
- Der Anhang B (Kapitel 7) enthält die Liste der interviewten Personen.
- In Anhang C (Kapitel 8) ist der Interviewleitfaden abgebildet.
- Der Anhang D (Kapitel 9) enthält am Beispiel der Gemeinde Buttisholz eine Zusammenstellung von Pro-Kopf-Beiträgen, die sie jährlich an Zweckverbände und gemeinsam betriebene regionale Lösungen leistet.

## 2 Grundlagen zum Asyl- und Flüchtlingswesen im Kanton Luzern

Im vorliegenden Kapitel werden ausgewählte Elemente des Asyl- und Flüchtlingswesens zusammenfassend präsentiert. Damit soll die Grundlage für die Einordnung der Kostenanalyse (Kapitel 2) sowie für die Interviews mit den Gemeinden (Kapitel 3) geschaffen werden.

Auf folgende Punkte wird nachstehend eingegangen:

- Asylverfahren auf Bundesebene
- Zuständigkeiten des Asyl- und Flüchtlingswesens im Kanton Luzern
- Aktuelle Verteilung der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge auf die Luzerner Gemeinden
- Finanzausgleich im Kanton Luzern

### 2.1 Asylverfahren auf Bundesebene

#### 2.1.1 Asylverfahren bis Ende Februar 2019

Asylgesuche von Personen, die ihr Gesuch vor März 2019 eingereicht haben und ab 2020 in die Zuständigkeit der Luzerner Gemeinden übergehen, wurden noch unter dem alten Asylrecht beurteilt. Im Vergleich zu heute dauerte die Beurteilung der Gesuche im alten Verfahren im Durchschnitt wesentlich länger und die Integrationsmassnahmen setzten bei den Personen mit vorläufiger Aufnahme oder positivem Asylentscheid später an als im zeitlich eng getakteten Verfahren gemäss dem geltenden, neu strukturierten Asylrecht.

Mit der Neustrukturierung wurde einerseits der Entwicklung in den vergangenen Jahren Rechnung getragen, dass die Quote der abgelehnten Asylgesuche stark zurückging und andererseits auf die Erkenntnis reagiert, dass eine erfolgreiche Integration umso besser gelingt, je rascher erste Integrationsmassnahmen nach der Einreise ergriffen werden können. Um gezielt und möglichst früh mit Integrationsmassnahmen starten zu können, ist ein schneller Asylentscheid von entsprechend grosser Bedeutung.

#### 2.1.2 Neustrukturierung der Asylverfahren auf Bundesebene

Mit der Neustrukturierung des Schweizer Asylwesens und dem revidierten Asylgesetz, das am 1. März 2019 in Kraft trat, durchlaufen die Asylgesuche ein getaktetes Verfahren und die Verfahrensdauer konnte massiv verkürzt werden.<sup>2</sup> Neu gibt es 3 Verfahrenstypen (Abbildung 2-1)

- Dublin-Verfahren (bis zu 140 Arbeitstage)

---

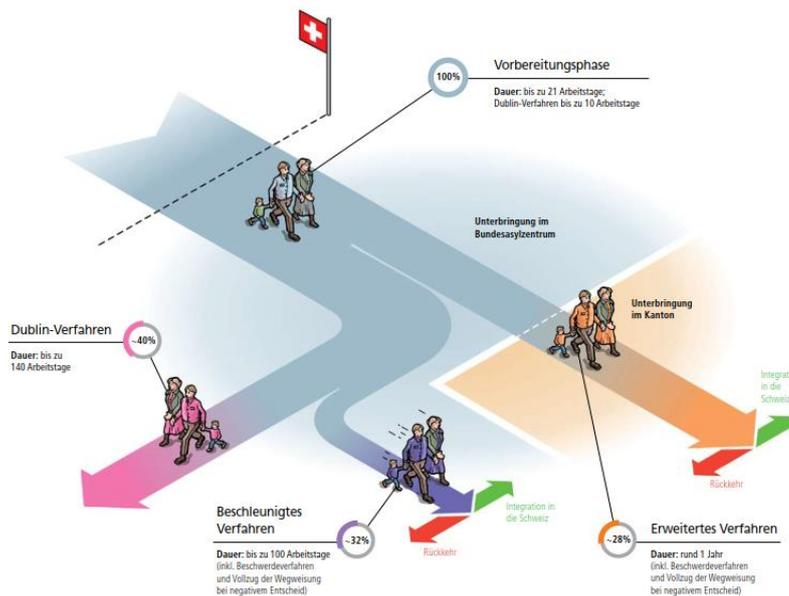
<sup>2</sup> Vgl. EJPD (2011): Gemäss dem Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereichs dauerten Asylverfahren im Zeitraum zwischen 2008 und 2010 durchschnittlich 231,5 Tage, wobei die Verfahren mit positivem Asylentscheid durchschnittlich 336 Tage und Ablehnung mit vorläufiger Aufnahme 400 Tage dauerten.

- Beschleunigtes Verfahren (bis zu 100 Arbeitstage)
- Erweitertes Verfahren (ca. 1 Jahr)

Für die Kantone bedeutet dies, dass sie aufgrund der Dublin-Verfahren und beschleunigten Verfahren, die direkt von den Bundeszentren abgewickelt werden, insgesamt weniger Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zugewiesen bekommen und dass die Aufenthaltsdauer von Menschen, die kein Bleiberecht erhalten, insgesamt kürzer ist, weil Wegweisungen schneller vollzogen werden.

**Abbildung 2-1 Visualisierung der neustrukturierten Asylverfahren**

Asylverfahren ab 2019

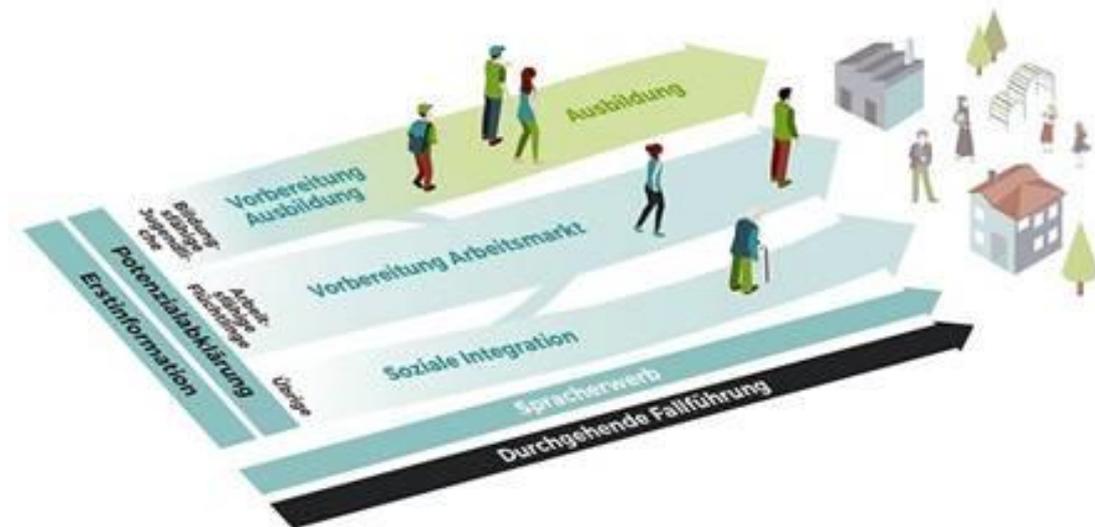


Quelle: Faktenblatt 2 SEM 2018.

### 2.1.3 Integrationsagenda Schweiz (IAS)

Der Bund schreibt zu den Zielen der (IAS): Die Kantone verfügen mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) bereits heute über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst. Eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung ist deshalb nicht erforderlich. Ziel der IAS ist es, die spezifischen Massnahmen früher einzusetzen und sie zu intensivieren. Die Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen sollen durchgehend von einer Fachperson begleitet und betreut werden, welche die einzelnen Massnahmen optimal aufeinander abstimmt (vgl. hierzu die nachstehende Abbildung).

Abbildung 2-2: Soll-Integrationsprozess



Quelle: Staatssekretariat für Migration (SEM) (ohne Jahrgang)

Im Rahmen der IAS haben sich der Bund und die Kantone auf folgende Wirkungsziele geeinigt:<sup>3</sup>

1. **Alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge** erreichen einen **ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand**. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
2. **80 % der Kinder** aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.
3. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich **zwei Drittel** aller vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge im Alter von 16-25 Jahren in einer **postobligatorischen Ausbildung**.
4. Sieben Jahre nach Einreise sind **die Hälfte** aller erwachsenen vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge nachhaltig **in den ersten Arbeitsmarkt** integriert.
5. Sieben Jahre nach Einreise sind **alle vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge** vertraut **mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten** und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Aus den Wirkungszielen wird ersichtlich, dass die Zielsetzungen je nach Altersgruppe und Fähigkeiten der Personen abgestuft sind. Beispielsweise wird davon ausgegangen, dass nicht bei allen erwachsenen Personen eine nachhaltige Integration bereits nach sieben Jahren erreicht wird oder dass bei Menschen mit psychischer oder physischer Beeinträchtigung diese Zielsetzung unerreichbar bleiben kann. Die Erreichung der Ziele und somit die Wirkung der ergriffenen Massnahmen soll regelmässig überprüft werden. Zu diesem Zweck wird ein Monitoring entwickelt und aufgebaut.

<sup>3</sup> SEM, KdK, SODK (2018)

## 2.2 Asyl- und Flüchtlingswesen im Kanton Luzern

### 2.2.1 Generelle Regelung der Zuständigkeiten

In den ersten 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz ist der Kanton Luzern für die Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sozialhilferechtlich zuständig. Das heisst, während der ersten 10 Jahre kommt er für Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen sowie anerkannten Flüchtlinge auf. Der Kanton trägt während dieser Periode insbesondere die wirtschaftliche Sozialhilfe für alle Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst finanzieren können. Für die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge ist er zudem für die Integration verantwortlich.<sup>4</sup>

Für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, die länger als 10 Jahre in der Schweiz leben, sind die Gemeinden sozialhilferechtlich zuständig, in denen sie gemeldet sind. Das heisst, nach 10 Jahren findet ein **Wechsel von der Kantons- zur Gemeindezuständigkeit** statt. Dies bedeutet, dass die Gemeinden in Analogie zu den übrigen Bevölkerungsgruppen auch sozialhilferechtliche Leistungen erbringen müssen.<sup>5</sup>

### 2.2.2 Aufgabenteilung bei der Integration

Um die oben erläuterten Wirkungsziele der IAS erreichen zu können, haben die **Kantone ihre Integrationsprogramme (KIP)** der zweiten Phase (KIP 2)<sup>6</sup> in Zusammenarbeit mit dem SEM angepasst. Gleichzeitig hat der Bund per 1. Mai 2019 seine Unterstützung der kantonalen Integrationsanstrengungen verdreifacht.<sup>7</sup> Mittel- und langfristig soll so der Anstieg der Sozialhilfekosten insbesondere beim Übergang in die Gemeindezuständigkeit stark gedämpft und gleichzeitig der gesamtgesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden.<sup>8</sup>

Die Gemeinden im Kanton Luzern übernehmen Integrationsaufgaben im Rahmen ihrer **Zuständigkeiten als Regelstruktur**. Zudem haben die Gemeinden einen Informationsauftrag wahrzunehmen.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Kanton Luzern (2020)

<sup>5</sup> SHG 892 (2015)

<sup>6</sup> Kantonale Integrationsprogramme (KIP) (2020)

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen im folgenden Abschnitt zur Finanzierung der Kosten.

<sup>8</sup> Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD); Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018)

<sup>9</sup> Zum Beispiel ein Begrüssungsschreiben mit Vorstellen der Gemeinde; Bezeichnung der Ansprechperson Integration; Hinweise auf Vereine, Interessengruppen, Freizeitangebote usw.

### 2.2.3 Finanzierung

Die Kantone werden mit Bundesgeldern gemäss dem Asylgesetz (AsylG)<sup>10</sup> unterstützt. Der Bund gilt den Kantonen die Kosten für die Sozialhilfe, obligatorische Krankenpflegeversicherung, Beitrag für die Betreuung und Verwaltungsaufwände mit so genannten Globalpauschalen ab, deren Höhe davon abhängt, ob es sich um Asylsuchende bzw. vorläufig aufgenommene Personen handelt (Globalpauschale 1) oder um anerkannte bzw. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Globalpauschale 2). Die Globalpauschale 1 wird bei vorläufig Aufgenommenen längstens während 7 Jahren ab Einreise und die Globalpauschale 2 während längstens 5 Jahren für anerkannte Flüchtlinge und längstens 7 Jahren für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gewährt.<sup>11, 12</sup>

Der Bund zahlt den Kantonen überdies für jede Person mit Schutzgewährung (Asyl oder vorläufige Aufnahme) eine **einmalige Integrationspauschale** von 18'000 CHF pro Person.<sup>13</sup> Diese ist zielgruppenspezifisch (für vorläufig Aufgenommene, Flüchtlinge und unter Umständen auch für Asylsuchende) zweckgebunden und bedarfsgerecht einzusetzen. Sie dient dazu, die berufliche und soziale Integration sowie das Erlernen einer Landessprache zu fördern. Die hierzu erforderlichen spezifischen Integrationsangebote, die die Regelstrukturen ergänzen, werden von Bund und Kanton im Rahmen des KIP finanziert. Mit der Stadt Luzern besteht seit dem KIP I in Bezug auf die soziale Integration ein Leistungsauftrag, damit die Stadt die diesbezüglichen Integrationsmassnahmen selbständig steuern und umsetzen kann. Dies wird im KIP II weitergeführt.<sup>14</sup>

Zudem zahlt der Bund den Kantonen für jede Person mit einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid eine **einmalige Nothilfepauschale**.<sup>15</sup>

Bezüglich der Finanzierung fallen im Kanton Luzern zwei Punkte auf:

- Die Höhe der Bundespauschalen deckt die für den erfolgreichen Integrationsprozess benötigten Mittel nur teilweise. Der Kanton trägt in der Folge die Finanzierungslücken für Personen in seiner Zuständigkeit.
- Der Kanton übernimmt ebenfalls die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich maximal 3 (bei vorläufig Aufgenommenen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen) bis 5 Jahre (bei anerkannten Flüchtlingen) länger als sie vom Bund abgegolten werden. Erst danach geht die Zuständigkeit einschliesslich der finanziellen Folgen (insbesondere für die WSH) an die Gemeinden über. Mit dieser – gegenüber der Bundesabteilung – verlängerten sozialhilferechtlichen Zuständigkeit des

---

<sup>10</sup> Asylgesetz (1998)

<sup>11</sup> SHG 892 (2015)

<sup>12</sup> Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD); Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018)

<sup>13</sup> Die Integrationspauschale wurde per 1. Mai 2019 von 6'000 CHF auf 18'000 CHF pro Person erhöht.

<sup>14</sup> Kantonales Integrationsprogramm 2018-2021 (2017)

<sup>15</sup> Die Pauschale ist abgestuft nach dem Asylverfahren: 400 CHF bei Dublin-Verfahren, 2'013 CHF bei beschleunigtem Verfahren und 6'000 CHF bei erweitertem Verfahren. Bei Entscheiden im altrechtlichen Verfahren werden weiterhin 6'000 CHF ausbezahlt.

Kantons wird ein Ausgleich für kommunal unterschiedliche Anteile bei der Aufnahme von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen geschaffen, indem während den ersten 10 Jahren ihres Aufenthalts die Luzerner Gemeinden keine Mehrkosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu tragen haben.

### 2.3 Verteilung der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge auf die Luzerner Gemeinden

Im Jahr 2018 lebten insgesamt 7'704 Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge im Kanton Luzern. Davon sind 6'411 Personen vor weniger als 10 Jahren eingereist und fallen somit in Bezug auf die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) in die finanzielle Zuständigkeit des Kantons.<sup>16</sup> Für insgesamt 1'293 Personen liegt die finanziellen Zuständigkeit bei einer allfälligen Entrichtung der WSH bei den Gemeinden, da deren Einreise bereits vor mehr als 10 Jahren erfolgte. Die Verteilung dieser beiden Gruppen (in Kantonszuständigkeit bzw. in Gemeindezuständigkeit) auf die Luzerner Gemeinden ist in den beiden nachstehenden Abbildungen dargestellt. Ausgewiesen wird dabei die prozentuale Abweichung von einer bevölkerungsproportionalen Verteilung.<sup>17</sup>

Wichtig für die Interpretation der Ergebnisse ist, dass vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge ihren Wohnsitz im Kanton Luzern grundsätzlich frei wählen können und in der Wahl des Wohnorts der übrigen Kantonsbevölkerung gleichgestellt sind. Nur vorläufig Aufgenommene mit Sozialhilfebezug sowie Asylsuchende müssen sich während des Asylverfahrens am behördlich definierten Ort aufhalten. Der Kanton hat somit nur beschränkte Möglichkeiten, um auf eine gleichmässige Verteilung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich Einfluss nehmen zu können.

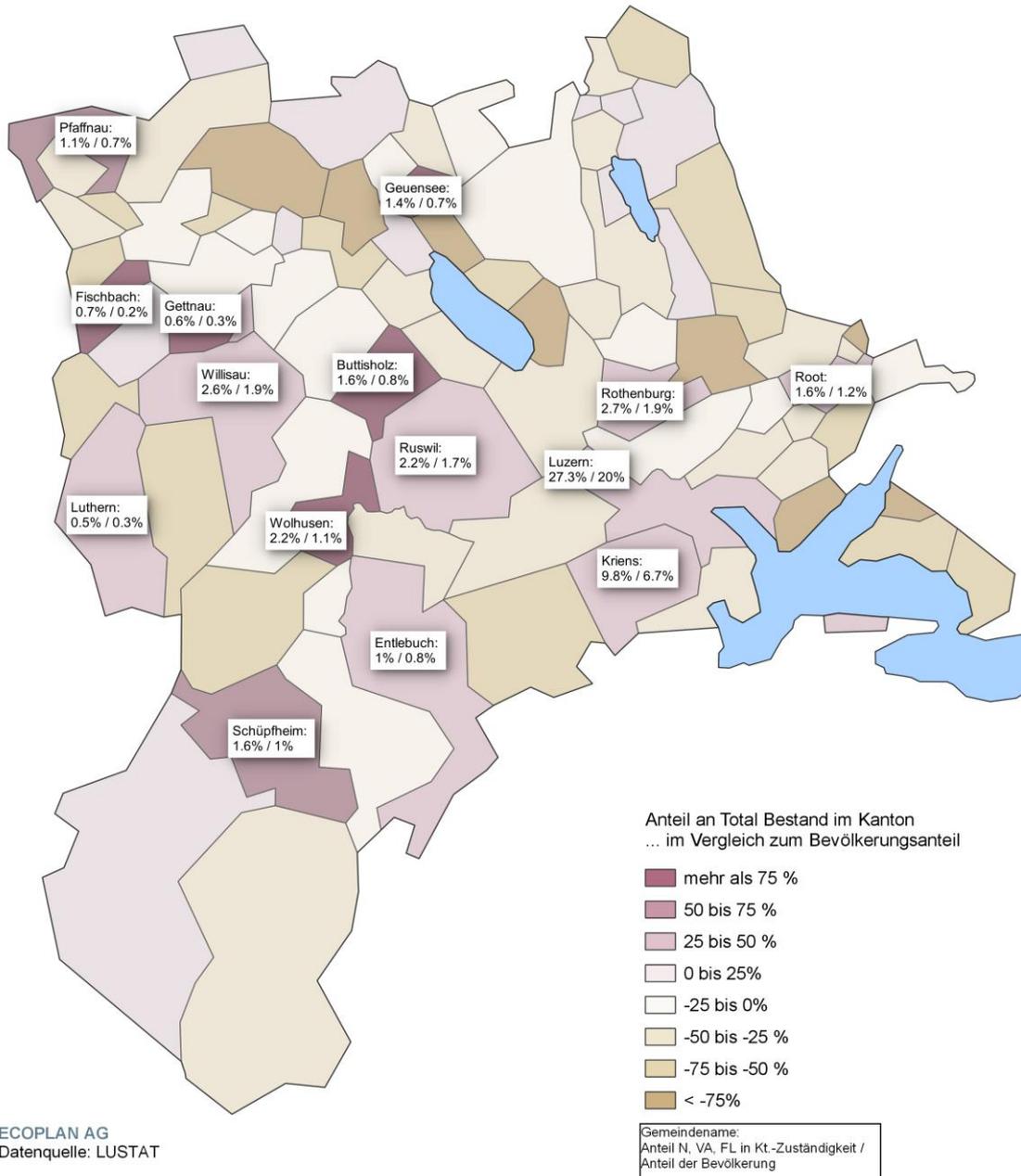
Beim Vergleich der beiden Abbildungen fällt auf, dass während der Kantonszuständigkeit die Verteilung auf die Gemeinden insgesamt gleichmässiger ist als nach der 10-Jahresfrist, wenn die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge in die sozialhilferechtliche Zuständigkeit der Gemeinden wechseln: In der Abbildung 2-3 ist die Zahl der hellrosa und hellbraun eingefärbten Gemeinden (24, mit einer vergleichsweise kleinen Abweichung vom bevölkerungsproportionalen Anteil) wesentlich grösser als in der Abbildung 2-4). Dort weisen nur noch zwei Gemeinden (Sursee, Triengen) einen Anteil an vorläufig Aufgenommenen bzw. Flüchtlingen auf, der im Bereich von  $\pm 25\%$  zu ihrem Bevölkerungsanteil liegt. Von den Gemeinden mit Asylzentren weisen Buttisholz und Kriens in der Abbildung 2-3 einen deutlich überproportionalen Anteil auf, demgegenüber liegt bei Emmen der Anteil im «Normalbereich» von  $\pm 25\%$  Abweichung zum Bevölkerungsanteil.

---

<sup>16</sup> Selbstverständlich kommt diese finanzielle Zuständigkeit nur zum Tragen, wenn die Personen auch wirklich wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen.

<sup>17</sup> Am Beispiel der Stadt Luzern lässt sich das wie folgt erläutern: Im Jahr 2018 wohnten insgesamt 1'750 N, VA, FL in der Stadt, die sich noch in der Kantonszuständigkeit befinden. Ihr Anteil an allen N, VA, FL in Kantonszuständigkeit (6'411) beträgt somit 27.3%. Demgegenüber beläuft sich der Bevölkerungsanteil der Stadt auf 20.0%. Der Anteil der N, VA, FL liegt damit um 37% über dem bevölkerungsproportionalen Anteil.

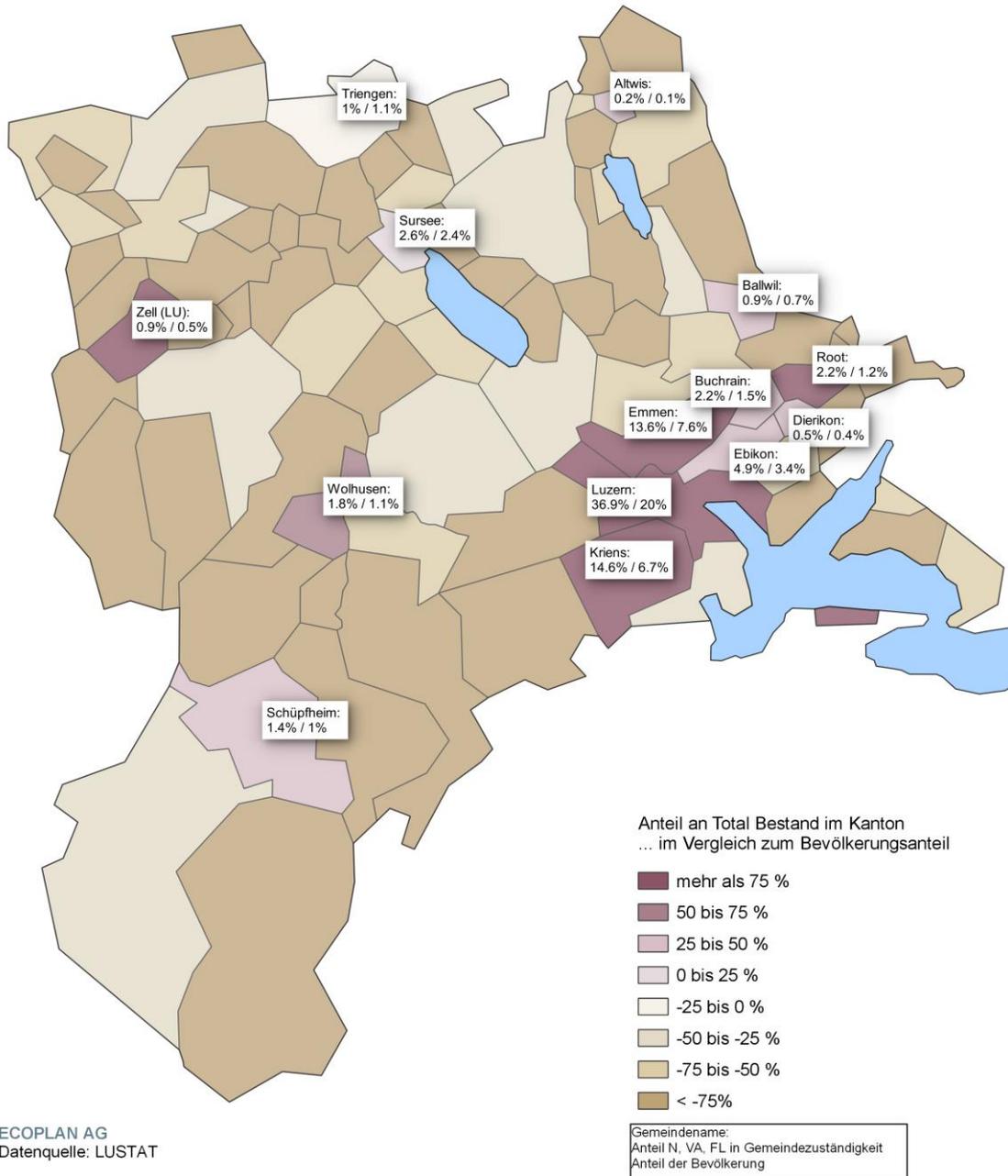
**Abbildung 2-3: Verteilung der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen im Jahr 2018 mit Einreise vor weniger als 10 Jahren (bzw. in finanzieller Zuständigkeit des Kantons, sofern sie WSH beziehen)**



ECOPLAN AG  
Datenquelle: LUSTAT

Kartengrundlagen:  
© BFS, ThemaKart/GEOSTAT (2020)  
Bundesamt für Landestopografie (Art. 30 GeolV)

**Abbildung 2-4: Verteilung der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge im Jahr 2018 mit Einreise vor mehr als 10 Jahren (bzw. in finanzieller Zuständigkeit der Gemeinden, sofern sie WSH beziehen)**



ECOPLAN AG  
Datenquelle: LUSTAT

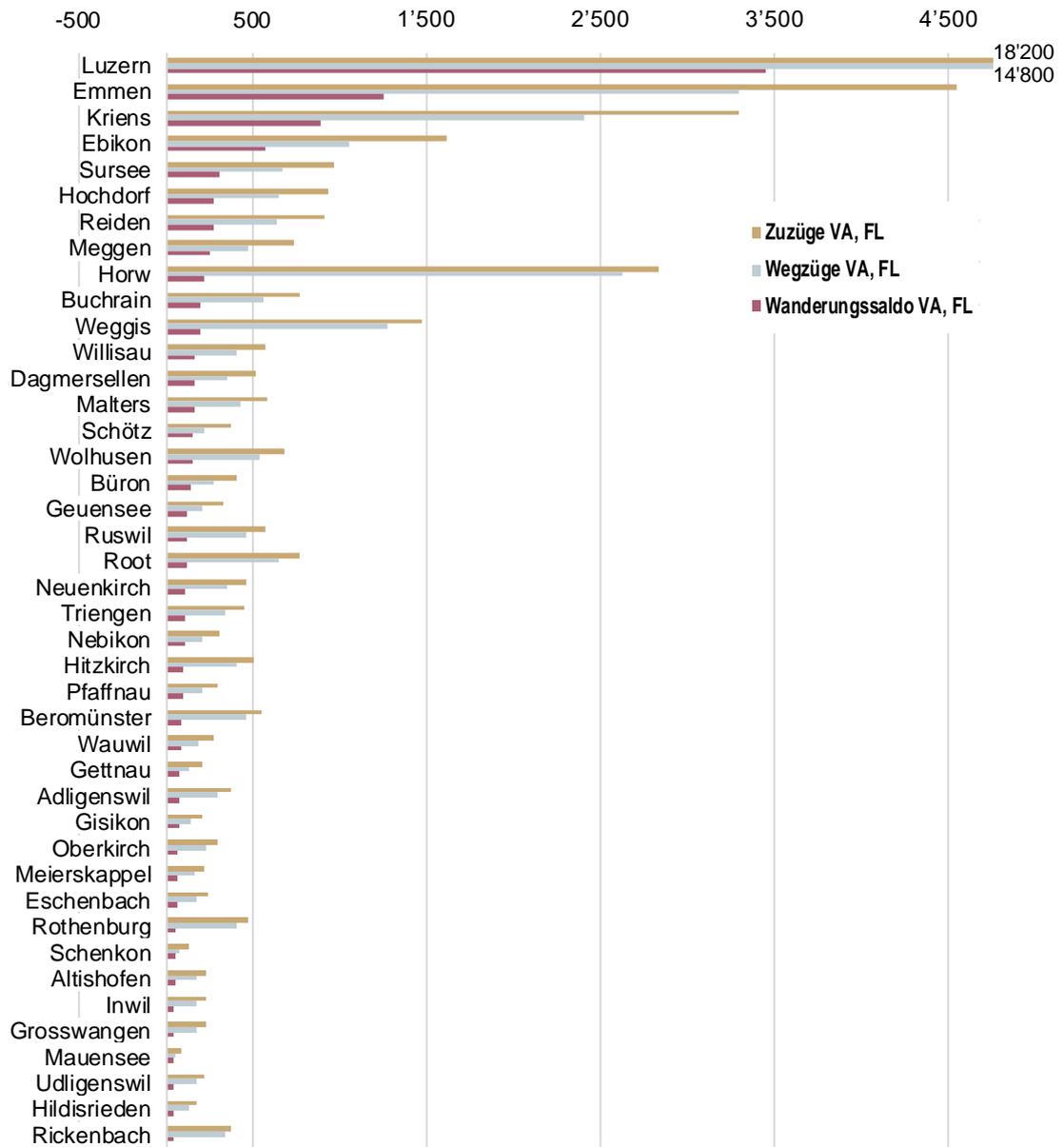
Kartengrundlagen:  
© BFS, ThemaKart/GEOSTAT (2020)  
Bundesamt für Landestopografie (Art. 30 GeolV)

Deutlich ist auch zu erkennen, wie sich die Verteilung der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge in Gemeindezuständigkeit (vgl. Abbildung 2-4) vor allem auf die Stadt Luzern und die umgebenden Agglomerationsgemeinden (Kriens, Emmen, Ebikon, Buchrain, Dierikon, Root) konzentriert. Hinzu kommen noch Root und Ballwil (mehrfach orientierte Gemeinden)

sowie die eher ländlichen Gemeinden Schüpfheim, Wolhusen und Zell. Alle anderen Gemeinden (ausgenommen Sursee und Triengen) haben einen Anteil an vorläufig Aufgenommenen / Flüchtlingen, der wesentlich tiefer ist, als es ihrem Bevölkerungsanteil entsprechen würde.

Ergänzend zur Verteilung der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge haben wir in der folgenden Abbildung für alle Luzerner Gemeinden das Gesamttotal an Zu- und Wegzügen sowie den Saldo über die Periode 2012 bis 2018 dargestellt. Es zeigt sich, dass fast alle Gemeinden einen positiven Wanderungssaldo aufweisen. Dies hängt damit zusammen, dass der teilweise starke Zustrom von vorläufig Aufgenommenen (VA) und Flüchtlingen (FL) in den Jahren 2012 bis 2018 zu einer Erhöhung des Gesamtbestands an vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen im Kanton Luzern wie auch in anderen Kantonen führte. Absolut betrachtet sind es vor allem die bevölkerungsstarken (Agglomerations-)Gemeinden, die den grössten Wanderungssaldo bzw. Nettozustrom an vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen aufweisen. Es gibt jedoch auch Gemeinden, die trotz der insgesamt hohen Zuwanderung in den Kanton Luzern bei den VA und FL einen negativen Saldo aufweisen (Vitznau, Escholzmatt-Marbach, Hasle, Flühli).

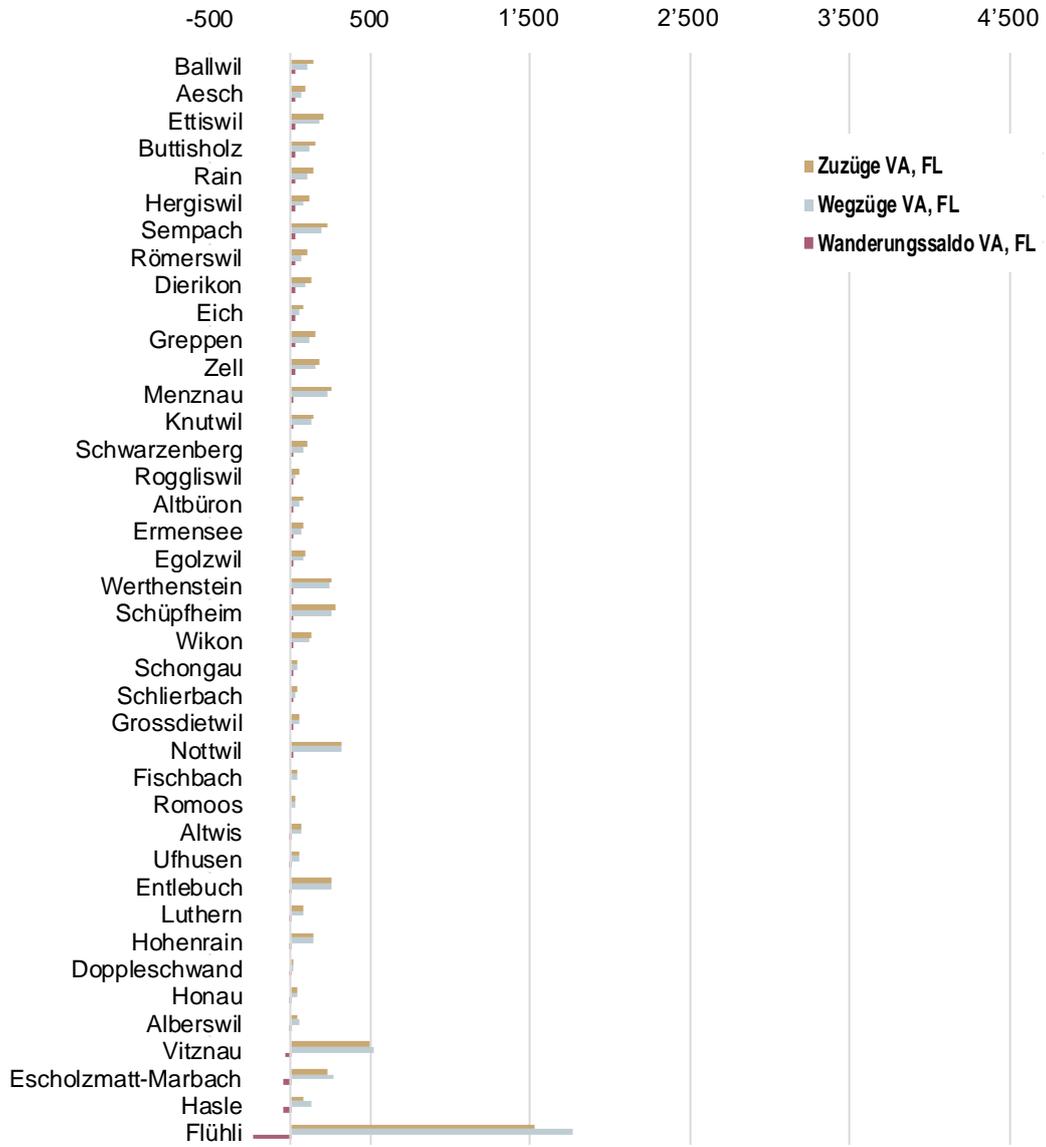
Abbildung 2-5: Wanderungssaldo in der Periode 2012 - 2018 [absolut]<sup>18</sup>



Quellen: LUSTAT, eigene Darstellung

<sup>18</sup> Es gilt zu beachten, dass aus Darstellungsgründen die Skala bei 4'500 Personen geschnitten wurde. Die tatsächlichen Werte für die Stadt Luzern sind in der Abbildung separat eingetragen.

(Forstsetzung Abbildung 2-5: Wanderungssaldo in der Periode 2012 - 2018 [absolut])



Quellen: LUSTAT, eigene Darstellung

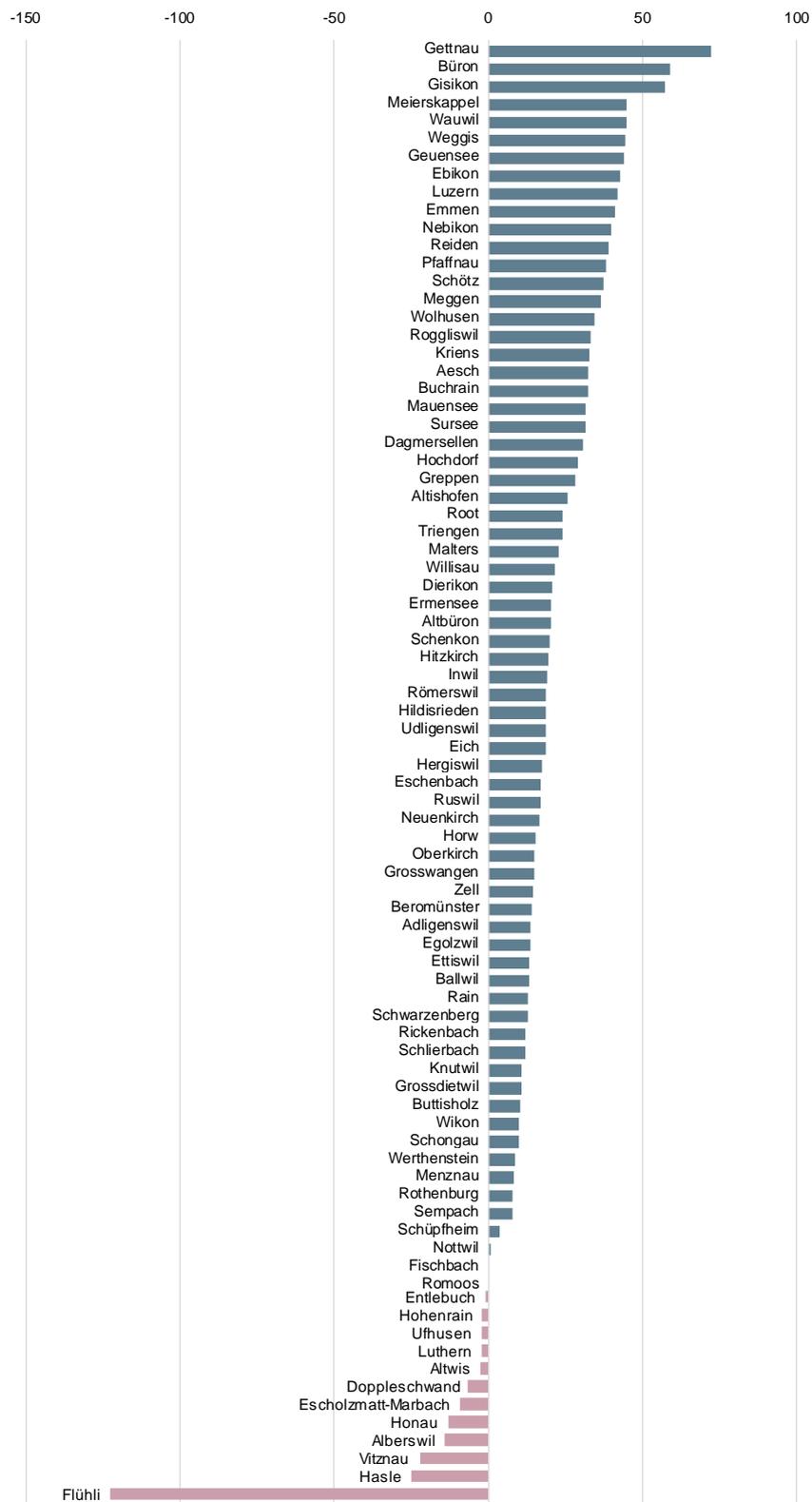
**Diskussion in der Projektgruppe zum Wanderungssaldo**

Für die vergleichsweise hohen Wanderungssaldi in den Gemeinden Horw, Weggis und Flüeli werden von den Mitgliedern der Projektgruppe verschiedene Erklärungsansätze genannt. Bei Horw könnte beispielsweise das generell hohe Mietpreisniveau eine Rolle spielen. Bei Flüeli wird auf die im Vergleich etwa zu Wolhusen oder Willisau eher periphere Lage verwiesen, die für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich allenfalls weniger attraktiv ist. Bei Weggis wird der hohe Bevölkerungsanteil in der Alterskategorie 65+ erwähnt, der dazu führen könnte, dass eine Integration für die meist jungen Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich herausfordernder ist.

Eine eigentliche Interpretation der Ergebnisse würde jedoch eine detaillierte und auf Fakten abgestützte Analyse bedingen, die im Rahmen dieses Projekts nicht vorgesehen ist.

Ein interessantes Bild zeigt sich, wenn der Wanderungssaldo in Bezug zur Gemeindebevölkerung gesetzt wird (vgl. nachstehende Abbildung 2-6). Bei dieser Betrachtung zeigt sich, dass die bevölkerungsstarken Gemeinden wie Luzern, Emmen, Ebikon und abgeschwächt Kriens nach wie vor Spitzenpositionen einnehmen, aber kleinere Gemeinden pro Kopf der Bevölkerung noch höhere positiven Wanderungssaldi aufweisen. So sind relativ betrachtet, die Zuwanderungen in den nicht Zentrumsgemeinden Gettnau, Büron und Gisikon überdurchschnittlich hoch.

Abbildung 2-6: Wanderungssaldo in der Periode 2012 - 2018 [relativ pro 1'000 Einwohner]

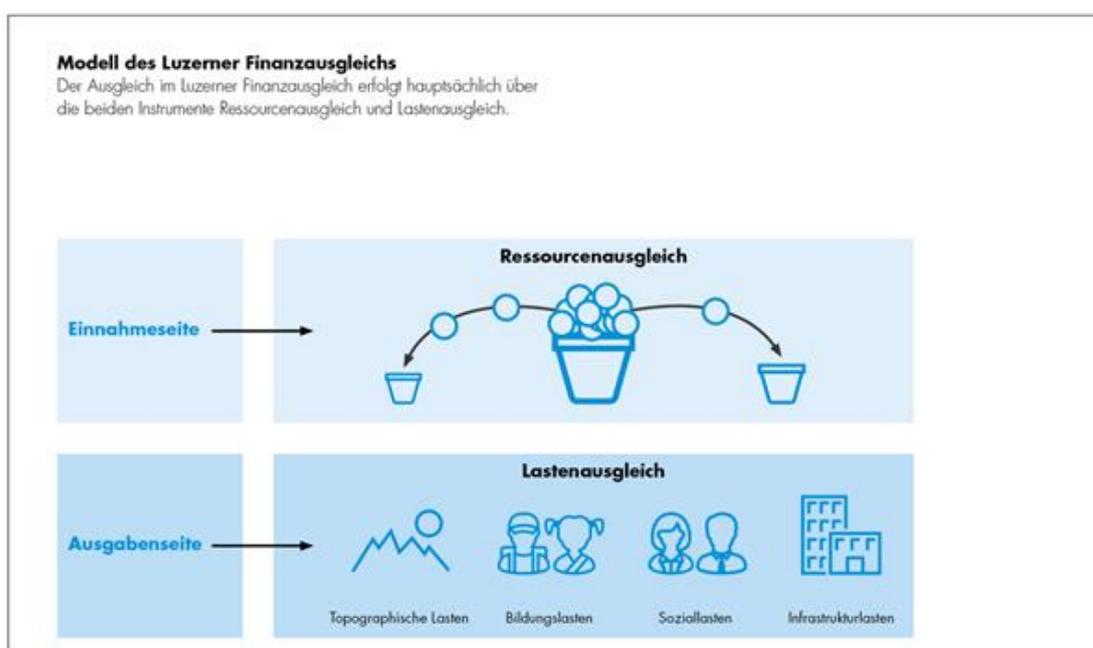


Quellen: LUSTAT, eigene Darstellung

## 2.4 Finanzausgleich im Kanton Luzern

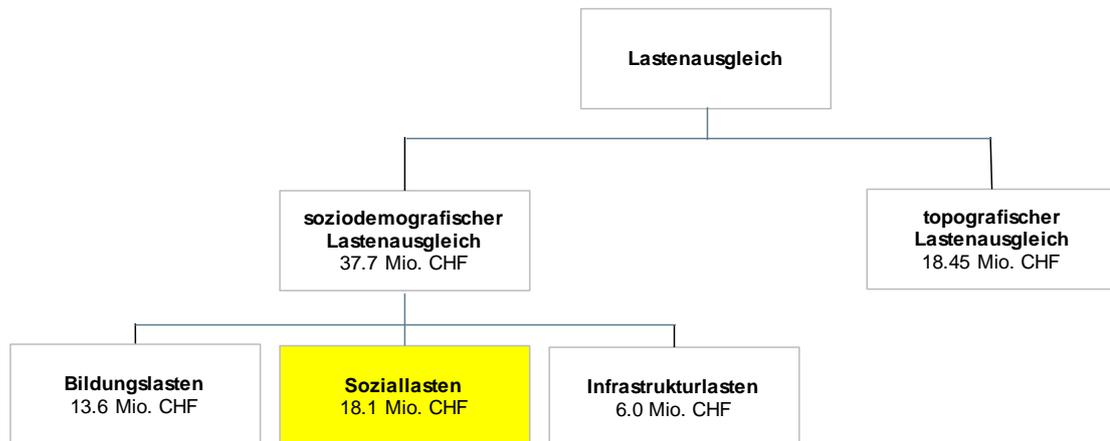
Der Finanzausgleich im Kanton Luzern orientiert sich am Modell des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Der finanzielle Ausgleich erfolgt über zwei Instrumente: den **Ressourcenausgleich** und den **Lastenausgleich** (vgl. Abbildung 2-7). Ziel dabei ist es, dass mit jeder Ausgleichsmassnahme nur eine Art von Disparität (z.B. überproportionaler Aufwand aufgrund der topographischen Lage oder überproportionaler Aufwand in der Bildung aufgrund eines hohen Anteils von Schülerinnen und Schülern) angegangen wird. So können die Auswirkungen beurteilt werden und das System bleibt transparent.

Abbildung 2-7: System des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Luzern



Von besonderem Interesse im vorliegenden Zusammenhang ist der Lastenausgleich, insbesondere jener für den Ausgleich unterschiedlicher **Soziallasten**. Nach der Annahme der Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) ist für das Jahr 2021 für den Soziallastenausgleich ein Topf von rund 18 Mio. CHF vorgesehen. Ebenfalls – wenn auch von geringerer – Bedeutung ist der Bildungslastenausgleich im Zusammenhang mit der Zahl der Lernenden pro Gemeinde.

Abbildung 2-8: Töpfe des Lastenausgleichs und ihre vorgesehen Bestückung im Jahr 2021



Der Ausgleich der Soziallasten erfolgt zwischen den Gemeinden nach folgender Regelung:

- **Ein Drittel** des Topfes wird an jene Gemeinden ausgerichtet, deren Anteil von **Sozialhilfeempfänger/innen** (bis 65. Altersjahr, exkl. Flüchtlinge) an der Wohnbevölkerung das kantonale Mittel übersteigt. Bei der Anzahl Sozialhilfebeziehende wird die unterjährige Dauer des Sozialhilfebezugs sowie die Haushaltsgrösse berücksichtigt.<sup>19</sup> Die so ermittelte Anzahl Sozialhilfebeziehende fliesst als Durchschnitt über das fünfte bis dritte Jahr vor dem Bezugsjahr ein.
- **Zwei Drittel** des Topfes werden an Gemeinden ausgerichtet, die einen überdurchschnittlichen Anteil an Personen haben, die **älter als 80 Jahre** sind.

Bezüglich allfälliger finanzieller Lasten aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ist in erster Linie das erste Drittel des Topfes relevant. Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die WSH beziehen, sollten grundsätzlich in die Berechnung der Anzahl Sozialhilfebeziehende einfließen, wenn sie zwischen dem fünften und dritten Jahr vor dem Bezugsjahr Wohnsitz in der Gemeinde hatten und nach 10 Jahren seit Einreise in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen. Die Ausführungen im nachstehenden Exkurs zeigen, dass dies aktuell nicht oder nur teilweise der Fall ist.

<sup>19</sup> Bei der Haushaltsgrösse erfolgt eine Gewichtung gemäss der Äquivalenzskale der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

**Exkurs: Berücksichtigung bzw. Nicht-Berücksichtigung der sozialhilfebeziehenden vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge im Soziallastenausgleich<sup>20</sup>**

Gemäss Anhang 4 zur Verordnung über den Finanzausgleich sind alle Personen im Alter von unter 65 Jahren anzurechnen, «*die Sozialhilfe gemäss Schweizerischer Sozialhilfestatistik (exkl. Flüchtlinge)*» beziehen. Gemäss der aktuellen Praxis werden sozialhilfebeziehende, anerkannte Flüchtlinge über 5 Jahre bei der Ermittlung der Anzahl sozialhilfebeziehender Personen mitberücksichtigt. Aus einer kostenorientierten Sicht sollte der Einbezug erst ab dem 10. Jahr nach Einreise erfolgen. Erst ab diesem Zeitpunkt tragen die Gemeinden tatsächlich die Kosten für die WSH an anerkannte Flüchtlinge, zuvor werden sie vom Kanton getragen.

Demgegenüber werden vorläufig Aufgenommene und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die WSH beziehen, bei der Ermittlung der sozialhilfebeziehenden Personen überhaupt nicht angerechnet. Aus einer kostenorientierten Sichtweise sollte der Einbezug der sozialhilfebeziehenden vorläufig Aufgenommenen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge nach dem 10. Jahr ihrer Einreise jedoch erfolgen, weil ab diesem Zeitpunkt die Gemeinden die WSH für diese Personen selbst zu finanzieren haben.

---

<sup>20</sup> Die Ausführungen basieren auf den schriftlichen und mündlichen Auskünften des Finanzdepartements (Organisation und Finanzausgleich) sowie LUSTAT.

### 3 Einfluss der Anzahl vorläufig Aufgenommener und Flüchtlinge auf die Gemeindeausgaben

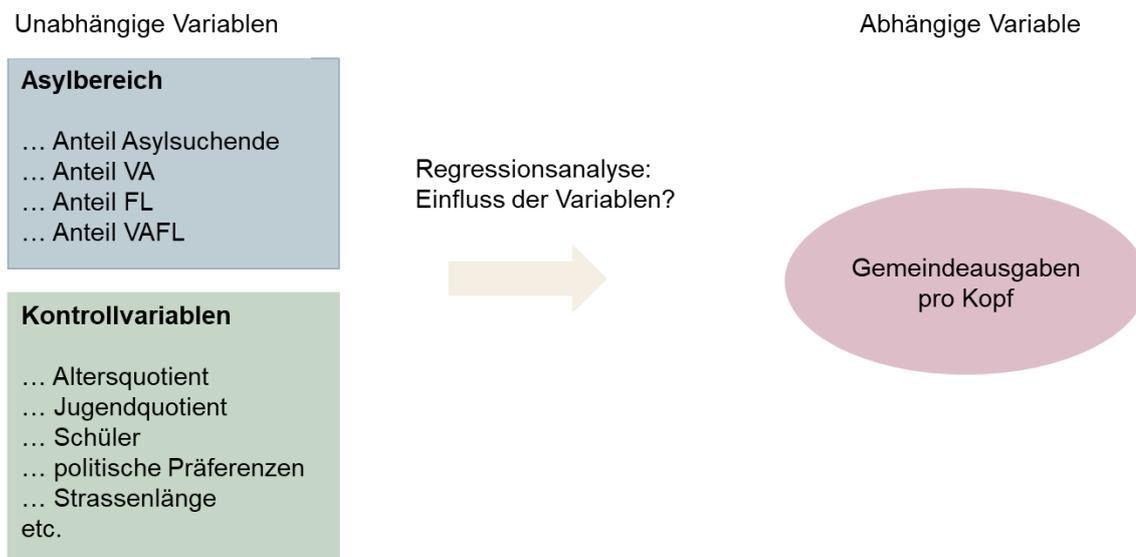
Im vorliegenden Kapitel geht es um die Frage, wie sich die Kosten für den Asyl- und Flüchtlingsbereich in den Gemeindeausgaben niederschlagen. Insbesondere soll geklärt werden, ob die Anzahl von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen einen massgeblichen Einfluss auf die Höhe der Kosten haben und ob dieser Effekt dazu führt, dass bei ungleicher Verteilung für die Gemeinden auch eine unterschiedliche Belastung aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich resultiert.

In Abschnitt 3.1 gehen wir kurz auf den grundlegenden methodischen Ansatz einer Regressionsanalyse ein. Danach werden in Abschnitt 3.2 die zentralen Ergebnisse der durchgeführten Schätzungen vorgestellt.

#### 3.1 Funktion der Regressionsanalyse

Ein Regressionsmodell kann für Fragestellungen eingesetzt werden, wenn Zusammenhänge zwischen verschiedenen Merkmalen analysiert werden sollen, wenn also beispielsweise wie vorliegend untersucht werden soll, ob der Asyl- und Flüchtlingsbereich zu unterschiedlichen finanziellen Belastungen in den Gemeinden führt.

Das Regressionsmodell prüft in diesem Fall, ob (und falls ja wie stark) die Ausgaben der Gemeinde (Zielgrösse bzw. abhängige Variable) von verschiedenen Kostentreibern (unabhängige Variablen) abhängig sind. Da die Gemeindeausgaben nicht nur von Einflussgrössen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich abhängen, fliessen auch andere Variablen (sogenannte Kontrollvariablen) in die Regressionsschätzung ein, die die Gemeindegkosten potenziell beeinflussen. Das Ziel einer Regressionsanalyse besteht somit darin, die Gemeindeausgaben in alle ihre Einflussgrössen zu «zerlegen» (multivariate Regression). Abbildung 3-1 visualisiert die Idee der Regressionsanalyse:

**Abbildung 3-1: Methodischer Ansatz einer Regressionsanalyse**

Bei den untersuchten Gemeindeausgaben gilt es zu beachten, dass nicht die Gesamtausgaben der Gemeinden (z.B. inkl. den Aufwendungen für den Strassenbereich) berücksichtigt wurden. Vielmehr wurden gezielt jene Kostenbereiche gemäss dem «Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden» ausgewählt, die von den Aufwendungen für das Asyl- und Flüchtlingswesen betroffen sein können:<sup>21, 22</sup>

- 0 Allgemeine Verwaltung (nur 020)
- 1 öffentliche Sicherheit
- 2 Bildung
- 4 Gesundheit
- 5 Soziale Wohlfahrt

Nicht berücksichtigt werden die verschiedenen Spezialfinanzierungen gemäss funktionaler Gliederung.<sup>23</sup> Sie werden aus den Gesamtkosten des jeweiligen Kostenbereichs herausgerechnet.<sup>24</sup>

Eine detaillierte Beschreibung zu den Datengrundlagen, zur Auswahl der Einflussgrössen sowie zum methodischen Vorgehen (Regressionsanalyse) findet sich in Anhang A (Kapitel 6).

<sup>21</sup> Finanzdepartement Kanton Luzern (2017), S. 206ff.

<sup>22</sup> Vgl. zur Auswahl der Kostenbereiche auch die Befragung der Gemeinden in Kapitel 4 zu ihren Aufwendungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

<sup>23</sup> Die funktionale Gliederung definiert den Kontenrahmen der Gemeindefinanzen.

<sup>24</sup> Wie die Datenanalyse gezeigt hat, gab es insbesondere im Gesundheitsbereich ab 2013 grössere Veränderungen, die auf die Spezialfinanzierungen zurückzuführen sind. Ursache dafür dürfte die Einführung der Neuen Pflegefinanzierung sein.

## 3.2 Ergebnisse der Regressionsanalyse

### 3.2.1 Berücksichtigte Variablen

Auf der Basis von vorgängigen Analysen und Überlegungen wurden im Grundmodell die folgenden Variablen berücksichtigt:

Abbildung 3-2: Variablen im Grundmodell

Variable	Bemerkung
<b>Zielgrösse</b>	
Gemeindeausgaben pro Kopf	– Gemäss funktionaler Gliederung: Bereiche 025, 1, 2, 4, 5 – bereinigt um Spezialfinanzierungen
<b>Einflussgrössen Asyl- und Flüchtlingsbereich</b>	
Anteil Asylsuchende (AS)	– im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung
Anteil aller Asilmigrantinnen und -migranten (VA, FL, VAFL)	– im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung
Anteil Asilmigrantinnen und -migranten über 10 Jahren in Gemeindezuständigkeit	– im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung
<b>Sonstige Kontrollvariablen</b>	
Anteil unter 24-Jährige	– im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung
Anteil über 64-Jährige	– im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung
Logarithmierte Einwohner	– aus Originaldaten ermittelt <sup>25</sup>
Anteil Sozialhilfebeziehende	– im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung
Anteil fremdsprachige Lernende	– im Verhältnis zu den Lernenden
Bevölkerungsdichte <sup>26</sup>	– aus Originaldaten übernommen
Stunden ambulante Pflege pro Bevölkerung	– aus Originaldaten ermittelt
Anteil Alleinerziehende	– aus Originaldaten übernommen
Ressourcenindex	– aus Originaldaten übernommen
Anteil linke Wählerinnen und Wähler (SP und Grüne)	– aus Originaldaten ermittelt
20%-Einkommensperzentil <sup>27</sup>	– aus Originaldaten übernommen
Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken	– aus den Originaldaten übernommen
Gemeindetyp (städtisch, intermediär, ländlich)	– Raumgliederung Schweiz 2020 BFS

<sup>25</sup> Die Logarithmierung der Wohnbevölkerung hat zum Zweck, dass der Grösseneffekt der Gemeinden abgeschwächt wird.

<sup>26</sup> Verhältnis Wohnbevölkerung zur Gemeindefläche.

<sup>27</sup> Die Variable misst das 20%-Quantil des Reineinkommens einer Gemeinde. Zur Bestimmung des 20%-Quantils werden alle Einkommen aufsteigend angeordnet. Daraus wählt man jenen Einkommensbetrag, unter dem die tiefsten 20% aller Einkommen liegen.

### 3.2.2 Schätzungen und Interpretation der Ergebnisse

In diesem Kapitel wird die Schätzung über den Zeitraum 2013 – 2018 präsentiert, damit die zentralen Tendenzen erläutert werden können. In Ergänzung dazu sind im Anhang B die separaten Schätzungen der Jahre 2013-2015 und 2016-2018 aufgeführt.<sup>28</sup>

#### a) Gesamtmodell

Die in Abbildung 3-2 aufgeführten Variablen wurden alle auf die Kostenrelevanz getestet (auf dem Niveau von 10%).<sup>29</sup> Mit signifikanten Variablen ergibt sich folgende Regressionsschätzung für die Jahre 2013-2018:<sup>30</sup>

Abbildung 3-3: Ergebnis der Schätzung 2013-2018

	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	P-Wert
<i>Abhängige Variable: Kosten</i>				
Anteil Sozialhilfebeziehende	139.44	52.42	2.66	0.010
Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken	27.45	8.70	3.15	0.002
(log) Wohnbevölkerung	-172.83	67.07	-2.58	0.012
Anteil unter-24-Jährige	101.67	22.40	4.54	0.000
Anteil über-64-Jährige	97.34	17.41	5.59	0.000
Anteil linke Wähler	15.73	7.78	2.02	0.047
Konstante	-119.50	834.84	-0.14	0.887
<hr/>				
Anzahl Beobachtungen	78			
Modellgüte (Adj. R-squared)	0.47			

Das geschätzte Modell hat eine Güte (adjusted R-Quadrat) von gut 47%, d.h. 47% der pro Kopf Kostenunterschiede zwischen den Luzerner Gemeinden in den vier ausgewählten Kostenbe-

<sup>28</sup> Die Gemeinden Doppleschwand, Honau, Schlierbach und Roomos wurden in der Analyse aufgrund von unvollständigen Daten nicht berücksichtigt.

<sup>29</sup> Das Signifikanzniveau wird benutzt, um zu beurteilen, wie signifikant resp. wie sicher eine geschätzte Grösse ist. Dazu kann der sogenannte p-Wert aus einem Regressionsoutput mit dem Signifikanzniveau verglichen werden. Ist der P-Wert z.B. kleiner als 0.1, dann ist die geschätzte Grösse auf dem 10%-Niveau statistisch signifikant. Je kleiner das gewählte Signifikanzniveau, umso sicherer sind die Ergebnisse. Ein 10%-Niveau ist in der Statistik gängig.

<sup>30</sup> Lesehilfe: In der Tabelle sind verschiedene Kennzahlen ausgewiesen: Nebst dem geschätzten Koeffizienten werden die dazugehörenden Standardfehler, t-Werte und P-Werte ausgewiesen. Während die geschätzten Koeffizienten die Höhe und das Vorzeichen der jeweiligen Einflussgrösse charakterisieren, können mit den anderen genannten Kennzahlen Aussagen zur Signifikanz der Einflussgrössen gemacht werden. Weitere ausgewiesene Kennzahlen wie das adjusted R-Quadrat können zur Beurteilung der Modellgüte herangezogen werden. Zudem sind Angaben zur Anzahl der in der Schätzung berücksichtigten Gemeinden (Beobachtungen) zu finden.

reichen (Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Bildung, Gesundheit und soziale Wohlfahrt) können mit dem Modell erklärt werden. Das R-Quadrat kann als gut eingestuft werden. Bezüglich der Variablen lässt sich auf Basis der Schätzung folgendes feststellen:<sup>31</sup>

- **Anteil Sozialhilfebeziehende:** Ein höherer Anteil an Sozialhilfebeziehenden führt zu höheren Gemeindeausgaben.
- **Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken:** Ein höherer Anteil an Gebäuden mit mehr als 3 Stockwerken führt ebenfalls zu höheren Kosten.
- **Wohnbevölkerung logarithmiert:** Eine höhere Wohnbevölkerung führt zu tieferen pro Kopf-Ausgaben. Aufgrund von Skalen- resp. Grösseneffekten ist der Zusammenhang nachvollziehbar.
- **Anteil linker Wählerschaft:** Je grösser der Wähleranteil von SP und Grünen ist, desto höher die Gemeindeausgaben.<sup>32</sup>
- **Demographie:** Sowohl die unter 24-Jährigen wie auch die über 64-Jährigen beeinflussen die Kosten positiv.
- **Variablen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich:** Die Variablen Anteil Asylsuchenden, Anteil aller Asylmigranten (Vorläufig Aufgenommene / Flüchtlinge / Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) und Anteil Asylmigranten in Gemeindezuständigkeit (> 10 Jahre) haben auf der Basis der Jahre 2013-2018 keine Kostenrelevanz auf dem 10%-Signifikanzniveau.

Unter Berücksichtigung der separaten Schätzungen für die Jahre 2016-2018 und 2013-2015 (vgl. Kapitel 6.3 in Anhang A) ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Die Vorzeichen der geschätzten Koeffizienten sind für alle betrachteten Zeiträume identisch. Auch die Grössenordnung der geschätzten Koeffizienten ist ähnlich, die Abweichungen sind auf der Basis der verschiedenen betrachteten Datenjahre realistisch.
- Der Vergleich zeigt weiter, dass die Einflussgrössen für alle betrachteten Zeiträume signifikant sind. D.h. die erklärenden Grössen für die Gemeindeausgaben sind stabil.

#### **b) Vertiefte Erkenntnisse zum Asyl- und Flüchtlingsbereich**

Mit Fokus auf die «Erklärungskraft» der Variablen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ergeben sich aus den beiden separat geschätzten Zeitreihen (2013-2015 und 2016-2018) folgende Erkenntnisse:

---

<sup>31</sup> Zur Interpretation der Koeffizienten: Bei den Variablen, die Anteile messen, gibt der Koeffizient an, wie sich die durchschnittlichen Kosten pro Kopf ändern, wenn der jeweilige Anteil um 1% zunimmt. So steigen z.B. die durchschnittlichen Gemeindeausgaben pro Kopf um 139 CHF, wenn der Anteil der Sozialhilfebeziehenden um 1% steigt. Grundsätzlich gilt: Ist das Vorzeichen positiv, so werden die Kosten positiv beeinflusst. Ist das Vorzeichen negativ, so ist der Effekt auf die Kosten negativ.

<sup>32</sup> Unterschiedliche politische Präferenzen können einen Einfluss auf das Angebot an öffentlichen Leistungen und somit die Ausgabenstruktur einer Gemeinde haben. Bereits in anderen Regressionsanalysen (vgl. z.B. Emmenegger (2007), Ecoplan (2008)) wurde der Nachweis erbracht, dass linke politische Präferenzen die Gemeindeausgaben kostentreibend beeinflussen (können).

- Mit den Daten 2016-2018 sind die Variablen Anteil Asylsuchenden, Anteil aller Asyilmigrantinnen und -migranten und Anteil Asyilmigrantinnen und -migranten in Gemeindezuständigkeit (> 10 Jahre) auf dem 10%-Signifikanzniveau ebenfalls nicht signifikant.
- Mit den Daten von 2013-2015 hat sich Folgendes gezeigt:
  - Wird ein Modell geschätzt, dass anstelle der Variablen Anteil Sozialhilfebeziehende und Anteil Gebäude > 3 Stockwerke den Anteil Asyilmigrantinnen und -migranten in Gemeindezuständigkeit (> 10 Jahre) berücksichtigt, dann hat diese Variable ein positives Vorzeichen. Der geschätzte Koeffizient ist dann allerdings nicht signifikant.
  - Wird ein Modell geschätzt, dass zu den Variablen Anteil Sozialhilfebeziehende und Anteil Gebäude > 3 Stockwerke zusätzlich den Anteil Asyilmigrantinnen und -migranten in Gemeindezuständigkeit (> 10 Jahre) berücksichtigt, dann werden die Koeffizienten für den Anteil Sozialhilfebeziehende und Anteil Gebäude mehr als 3 Stockwerken höher, der Effekt des Anteils Asyilmigranten in Gemeindezuständigkeit wird allerdings negativ. Alle Koeffizienten sind dann auf dem 10%-Niveau signifikant.

Die Resultate aus der Analyse lassen folgende Schlussfolgerungen zu:

- Zwischen den Grössen Anteil Sozialhilfebeziehende, Anteil Gebäude > 3 Stockwerke und Anteil Asyilmigrantinnen und -migranten in Gemeindezuständigkeit gibt es Abhängigkeiten (vgl. dazu den Exkurs unten).
- Es kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, dass der Aufenthalt von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen höhere Gemeindeausgaben zur Folge haben. Es ist aber davon auszugehen, dass diese höheren Kosten teilweise bereits durch die Variablen Anteil Sozialhilfebeziehende<sup>33</sup> und Anteil Gebäude mit > 3 Stockwerken abgebildet sind.
- Dafür spricht, dass der Anteil der Asyilmigrantinnen und -migranten in Gemeindezuständigkeit (> 10 Jahre) bei einer isolierten Betrachtung zwar einen positiven Einfluss hat, aber in Kombination mit dem Anteil der Sozialhilfebeziehenden und Anteil Gebäude > 3 Stockwerke negativ und signifikant wird. Werden also alle 3 Variablen gemeinsam betrachtet, wirkt der Anteil Asyilmigrantinnen und -migranten in Gemeindezuständigkeit (> 10 Jahre) korrigierend.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Gemäss der aktuellen Praxis werden in der Sozialhilfestatistik sozialhilfebeziehende, anerkannte Flüchtlinge über 5 Jahre bei der Ermittlung der Anzahl sozialhilfebeziehender Personen mitberücksichtigt. Aktuell noch nicht berücksichtigt sind die sozialhilfebeziehenden vorläufig Aufgenommenen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (vgl. hierzu den Exkurs auf S. 9.)

<sup>34</sup> Dieser Mechanismus lässt sich dadurch erklären, weil der Anteil der Asyilmigranten > 10 Jahre quasi das «schwächste Glied» in der Kombination mit den anderen beiden Variablen ist. Intuitiv gesehen passt sich die am wenigsten signifikante Variable den signifikanteren Variablen an, wenn Abhängigkeiten bestehen.

## 4 Interviews bei den Gemeinden

### 4.1 Methodisches Vorgehen

Während mit der statistischen Analyse geklärt wird, ob Gemeinden mit einem höheren Anteil von Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich mehr Ausgaben pro Kopf haben und wenn ja, wie stark der Zusammenhang ist, können mit Hilfe der Interviews die **identifizierten Problemfelder** (inhaltlich/finanziell) aus der Sichtweise der Gemeinden erfasst werden.

Mit diesem Vorgehen sollen in erster Linie **Erkenntnisse qualitativer Natur** zur Kostendiskussion im Asyl- und Flüchtlingswesen gewonnen werden. Zudem sollen die Ergebnisse aus der quantitativen Analyse im vorangehenden Kapitel 3 plausibilisiert und wenn möglich verifiziert werden. Mit den Interviews sollen folgende Fragen geklärt werden:

- Was sind aus Sicht der Gemeinden die grössten Herausforderungen des Asyl- und Flüchtlingswesens?
- Welche zusätzlichen Kosten entstehen den Gemeinden durch Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, welche die durchschnittlichen Aufwendungen für Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde übersteigen und wie hoch sind diese zusätzlichen Kosten?
- Wird die Verteilung der Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich von den Gemeinden als gerecht wahrgenommen?
- Wird der Lastenausgleich als gerecht wahrgenommen?

Es wurden mit **10 ausgewählten Gemeinden halbstrukturierte Interviews** geführt sowie ein halbstrukturiertes **Vorsondierungsgespräch** mit der Dienststelle für Asyl- und Flüchtlingswesen des Kantons Luzern. Detailliertere Angaben zu den interviewten Personen sind in Anhang B gelistet.

Die Interviews fanden im März und April 2020 statt und wurden grossmehrheitlich **telefonisch bzw. als Videogespräche** geführt. Sie dauerten zwischen 50 und 90 Minuten. Zwei Interviews (DAF<sup>35</sup> und Gemeinde Buttisholz) fanden **face-to-face** statt. Der Interviewleitfaden (vgl. Anhang C) wurde nach einem Feedback der Auftraggeberschaft sowie nach einem Pretest bei der DAF nochmals angepasst.

Die Auswahl der Gemeinden wurde von der Projektgruppe Asylkosten während des Kickoff Meetings vom 2. März 2020 definiert. Folgende Auswahlkriterien wurden angewendet:

- Gemeinden mit und ohne Asylzentrum
- Urbane und ländliche Gemeinden
- Gemeinden mit vergleichsweise hohem und niedrigem Anteil an Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Sofern es für die Klärung des Sachverhalts notwendig war, wurden schriftliche Nachabklärungen nach dem Interview vorgenommen.

---

<sup>35</sup> DAF: Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen.

## 4.2 Überblick über die interviewten Gemeinden

In der folgenden Abbildung werden zu den interviewten Gemeinden ausgewählte Kennwerte (insbesondere aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich) zusammengefasst.

**Abbildung 4-1: Die befragten Gemeinden im Überblick**

Gemeinde	Anzahl Einwohner/in- nen <sup>36</sup> absolut	Anteil Einwohner/in- nen in %	Anzahl VA / FL absolut <sup>37</sup>	Anteil VA / FL %	Asylzentrum	Typologie gemäss BFS <sup>38</sup>
Buttisholz	3'294	0.8	20	0.6	Ja <sup>39</sup>	3
Emmen	30'929	7.55	544	1.8	Ja	1
Escholzmatt- Marbach	4'342	1.06	70	1.6	Nein	3
Hitzkirch	5'316	1.30	72	1.4	Nein	2
Kriens	27'444	6.70	706	2.6	Ja	1
Luzern	81'691	19.95	2003	2.5	Nein	1
Sursee	9'955	2.43	182	1.8	Nein	1
Wauwil	2'247	0.55	27	1.2	Nein	3
Werthenstein	2'122	0.52	20	0.9	Nein	3
Zell	2'038	0.50	42	2.1	Nein	3

Von den 10 befragten Gemeinden haben vier einen städtischen bzw. Agglomerationscharakter (Luzern, Kriens, Emmen, Sursee). 6 Gemeinden sind mit 2'000 – 4'500 Einwohner/innen ländlich geprägt. Eines der drei Asylzentren des Kanton Luzern befindet sich in einer ländlichen Gemeinde (Buttisholz) und zwei Asylzentren befinden sich in städtischen Gemeinden: Emmen, wo im Jahr 2018<sup>40</sup> rund 150 Personen im Asylzentrum lebten (grösste Asylzentrum des Kantons) sowie Kriens, wo im Jahr 2018 rund 90 Personen im Asylzentrum lebten.

<sup>36</sup> Ständige Wohnbevölkerung.

<sup>37</sup> Total in Kantons- oder Gemeindezuständigkeit

<sup>38</sup> 1 = städtisch, 2 = ländlich (dichter periurbaner Raum, ländliche Zentren), 3= ländlich

<sup>39</sup> Bei den Gemeinden mit Asylzentrum werden die Personen von der DAF, die in einem Zentrum leben nur zu 75% gewichtet.

<sup>40</sup> Erhoben wurden jeweils die Anzahl Personen zum Stichtag 31.12.2018.

### 4.3 Wahrnehmungen der Gemeinden

Nachfolgend wird die Sicht der interviewten Gemeinden zusammenfassend wiedergegeben. Es handelt sich also um **subjektive Perspektiven** und **Wahrnehmungen** von kommunalen Behörden und Verwaltungen. Die Inhalte müssen weder objektiv korrekte Sachverhalte wiedergeben, noch müssen sich die Aussagen mit objektiven Fakten decken.

Wenn Gemeindeaussagen mit objektiven Fakten in Widerspruch stehen oder wenn die Autorenschaft dieser Studie zusätzliches Kontextwissen sinnvoll findet, wird in blauen Textblöcken darauf hingewiesen (Anmerkung der Autorenschaft).

Zu beachten ist, dass die Gemeinden bei der Schilderung der Probleme, die sie im Asyl- und Flüchtlingsbereich haben, von ihren Erfahrungen der letzten 5 Jahre berichten. Sie hatten somit vor allem den Zeitraum vor der Neustrukturierung des Asylwesens im Jahr 2019 im Blick. Dies ist insbesondere bei der Interpretation der zwei Problemfeldern «Integration» und «Dauer der Asylverfahren» (vgl. 4.3.2 und 4.3.6) zu berücksichtigen.

#### 4.3.1 Aktuelle und zukünftige Herausforderungen der Gemeinden

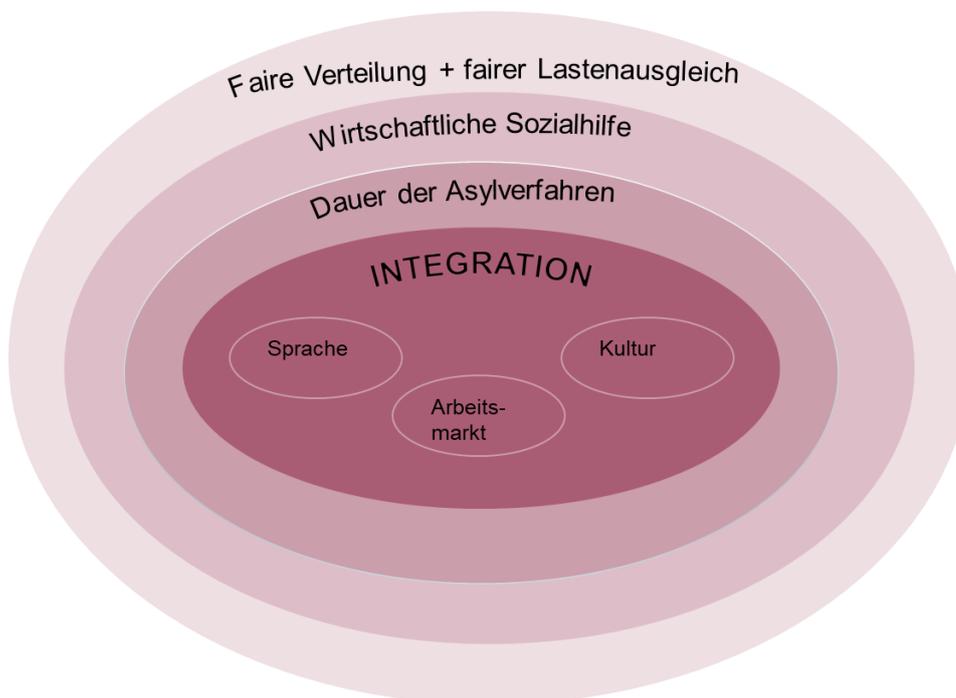
Alle interviewten Gemeindevertreter/innen wurden gefragt, was für sie die grössten aktuellen und **zukünftigen Herausforderungen** im Asyl- und Flüchtlingsbereich sind. Die Frage wird von den Gemeinden ziemlich homogen beantwortet. Sie sind in der Abbildung 4-2 visualisiert und lassen sich mit absteigender Priorität in folgende Problemfelder<sup>41</sup> gliedern:

- Problemfeld 1: Berufliche und soziale Integration
- Problemfeld 2: Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)
- Problemfeld 3: Verteilung der Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich auf die Luzerner Gemeinden
- Problemfeld 4: Lastenausgleich
- Problemfeld 5: Dauer der Asylverfahren

---

<sup>41</sup> Unter einem Problemfeld verstehen wir mehrere miteinander in Beziehung stehende Schwierigkeiten bzw. Hindernisse, die dazu beitragen, dass eine Situation als unbefriedigend wahrgenommen wird.

Abbildung 4-2 Übersicht über die Herausforderungen der Gemeinden



Eigene Darstellung (Ecoplan)

#### 4.3.2 Problemfeld 1 Integration

Die aktuell grösste Herausforderung ist für alle befragten Gemeinde die Integration der Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in den Arbeitsmarkt. Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration ist die sprachliche und kulturelle Integration.

Alle Gemeinden sind davon überzeugt, dass die berufliche und soziale Integration möglichst schnell erfolgen muss und Menschen, die nach 10 Jahren nicht integriert sind, mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht (mehr) integrierbar sind. 7 von 10 Gemeinden berichten, dass die Menschen, die nach 10 Jahren in die Zuständigkeit der Gemeinde übergehen, erstaunlich schlecht integriert sind. Zwei Gemeinden üben Kritik an der Effektivität der kantonalen Integrationspolitik, da das Integrationsergebnis nach 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz oft bescheiden ist.

##### Anmerkung der Autorenschaft:

Zur Quantifizierung der Gemeindeaussagen: Wenn 7 Gemeinden in den Interviews eine Wahrnehmung X schildern, bedeutet dies nicht, dass die restlichen 3 Gemeinden nicht dieser Meinung sind. Es bedeutet lediglich, dass 3 Gemeinden die Wahrnehmung X nicht erwähnt haben. Sei es, weil sie die Wahrnehmung nicht teilen, oder sie nicht wichtig finden, oder sie vergessen haben. Quantifizierungen in offenen und halbstrukturierten qualitativen Interviews mit niedrigem n können zu einer Verzerrung führen. Dies gilt für alle weiteren Quantifizierungen in Kapitel 4. Die Zahlen können somit lediglich eine Tendenz aufzeigen, welche der Gemeindewahrnehmungen vereinzelt oder häufiger vorkommen.

Vier Gemeinden berichten, dass die Zusammenarbeit und/oder Kommunikation zwischen den Gemeinden und dem Kanton suboptimal sind. Zwei Gemeinden erwähnen, dass aus dem Übergabedossier nicht ersichtlich wird, welche Person, wann, welche Integrationsmassnahme erhalten haben und wie die Bundesmittel aus der Integrationspauschale eingesetzt werden.

6 von 10 Gemeinden sind der Ansicht, dass die Integration besser gelingen würde, wenn sich alle Luzerner Gemeinden an der Integration beteiligen würden, weshalb eine proportionale Verteilung der Menschen auf alle Gemeinden wichtig ist.

Des Weiteren äussern drei Gemeinden den Wunsch nach einer gemeinsamen Strategie und entsprechend koordinierte Integrationsaktivitäten unter Einbezug des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) und des Kantons. Eine Gemeinde macht den Vorschlag, eine gemeinsame Integrations-Plattform mit den erwähnten Stakeholdern zu schaffen, die sich an regelmässigen Plattformtreffen austauschen.

Zwei Gemeinden setzen bewusst den Schwerpunkt in der schulischen Integration, denn Kinder sind leichter und schneller integrierbar als Erwachsene. Wenn die Kinder gut integriert sind, können die steigenden WSH-Kosten in der Zukunft reduziert werden und die zweite Generation kann ihre Eltern unterstützen.

Eine Gemeinde stellt die Frage, ob es ggf. effektiver wäre, wenn die Integrationsmassnahmen zukünftig in den Aufgabenbereich der Gemeinden fallen würde, um die Effektivität zu erhöhen. Diese Gemeindevertreter/innen gehen davon aus, dass Integration am besten funktioniert, wenn sie in den Lebenswelten der zu Integrierenden stattfinden, also in den Städten und Gemeinden. Voraussetzung dafür wäre, dass den Gemeinden die Bundesgelder zur Verfügung hätten, was aufgrund der aktuellen gesetzlichen Grundlage nicht möglich ist.

Anmerkung der Autorenschaft:

Für jede Person mit Schutzgewährung (Asyl oder vorläufige Aufnahme) wird vom Bund eine Integrationspauschale an den Kanton ausbezahlt (seit 1. Mai 2019 wurde der Betrag von 6'000 auf 18'000 CHF erhöht). Dies bedeutet jedoch nicht, dass für jede Person genau der ausbezahlte Betrag für spezifische Integrationsmassnahmen eingesetzt wird. Erstens handelt es sich bei der Integrationspauschale des Bundes um einen Beitrag und nicht um eine Vollkostendeckung. Zweitens sind die spezifischen Integrationsmassnahmen auf die Bedürfnisse jeder einzelnen Person auszurichten. Je nach den konkreten Bedürfnissen können die Kosten für die ergriffenen Integrationsmassnahmen wesentlich höher ausfallen als der ausbezahlte Bundesbeitrag oder auch unter diesem liegen. Im Rahmen des KIP-Reportings müssen die Kantone die zweckgemässe Verwendung der Mittel nachweisen.

Anmerkung der Autorenschaft:

Das kantonale Integrationsprogramm (KIP) wird unter Einbezug des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) und der Stadt Luzern entwickelt und ist somit eine Integrationsstrategie unter Einbezug der Gemeinden.

Es liegen uns keine Daten vor, aus welchen Gründen die erwähnten Gemeinden das KIP nicht als (ausreichend) gemeinsame Strategie wahrnehmen.

### 4.3.3 Problemfeld 2 Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)

Die zukünftig grösste Herausforderung ist für nahezu alle befragten Gemeinden, die sich abzeichnenden deutlich erhöhten WSH-Kosten, die auf die Gemeinden zukommen, wenn die Menschen nach Ablauf der 10-Jahres-Frist in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen (vgl. auch Kapitel 2.2.1). Dieses zukünftige Problem hat für alle Gemeinden einen kausalen Zusam-

menhang mit der unzureichenden Integration. Denn Menschen, die nicht ausreichend sprachlich und kulturell integriert sind, können nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden und sind somit von der Sozialhilfe abhängig. Je schlechter die Integration, umso höher sind die WSH-Kosten und je langsamer die Integration, umso höher die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen zeitlebens nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Umgekehrt gilt, je erfolgreicher die Integration, umso höher ist der Anteil von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die wirtschaftlich selbstständig sind und via Steuern sowie Arbeitnehmerbeiträgen einen finanziellen Beitrag an Gemeinden, Kanton und Sozialversicherungen leisten können. Gut integrierte Personen werden von den Gemeinden als Bereicherung und Chance wahrgenommen (Arbeitsmarkt, Kultur, Kulinarik).

Die Gemeinden rechnen ab 2021 mit spürbar steigenden WSH-Kosten, von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die wirtschaftlich nicht selbstständig sind und Anrecht auf wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe haben werden. Ab 2025 rechnen die Gemeinden mit einem nochmaligen signifikanten Anstieg, wenn nach Ablauf der 10-jährigen Kantonszuständigkeit die grossen Zuströme aus den Jahren 2015/16 in die sozialhilferechtliche Zuständigkeit der Gemeinden übergeht.

#### 4.3.4 Problemfeld 3 Verteilung der Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die meisten der befragten Gemeinden konstatieren, dass die Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich **nicht gleichmässig** gemäss dem jeweiligen Bevölkerungsanteil auf die Luzerner Gemeinden verteilt sind, d.h. dass in manchen Gemeinden überproportional viele Leute aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich leben, andere Gemeinden weniger oder gar keine Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich aufgenommen haben. Alle sind sich darin einig, dass dies unsolidarisch ist und eine gleichmässige, bevölkerungsproportionale Verteilung auf alle Luzerner Gemeinden wünschenswert ist, weil dann

- a) die Lasten fairer verteilt sind und
- b) die Integration besser gelingen kann.

Die ungleichmässige Verteilung wird allerdings unterschiedlich wahrgenommen. 5 der 10 befragten Gemeinden sagen, dass sie sich mit der ungleichmässigen Verteilung arrangieren können und äussern sich dazu wie folgt:

- Die Gemeinde hat zwar gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil einen überproportionalen Anteil an Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, in absoluten Zahlen ist dies für die Gemeinde aber kein Problem.
- Die Gemeinde ist vergleichsweise urban, weshalb, sie für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich attraktiver ist, was nachvollziehbar ist. Attraktivitätsfaktoren sind die Anonymität, mehr Arbeitsplätze, mehr Wohnungen sowie vielfältige Integrations- und kulturelle Angebote.

Die andere Hälfte der befragten Gemeinden können mit der asymmetrischen Verteilung schlechter leben. Sie äussern sich dazu wie folgt:

- Der Kanton hat in der Gemeinde Wohnungen für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich angemietet (wegen vergleichsweise günstiger Mietzinsen) ohne vorgängig das Gespräch mit der Gemeinde zu suchen. Der fehlende Einbezug wird von zwei Gemeinden nicht geschätzt.
- Die Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich leben immer in wenigen Wohnblöcken oder Stadtquartieren, so dass sich **Hotspots** bilden, was Abwehrreaktionen bei der Bevölkerung hervorruft und die Integration erschwert.

#### Anmerkung der Autorenschaft:

Im Kanton Luzern gibt es keine gesetzliche Grundlage, die den Kanton dazu verpflichtet, die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge bevölkerungsproportional auf die Gemeinden zu verteilen. Die zuständige Dienststelle **kann** allerdings Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge nach einem gesetzlich festgelegten Verteilschlüssel den Gemeinden zuweisen, **wenn** sie in den bestehenden Unterkünften des Kantons nicht mehr untergebracht werden können. In diesen Verteilschlüssel fliessen unter anderem die ständige Wohnbevölkerung, die ausländische Wohnbevölkerung mit Sozialhilfebezug sowie die in der Gemeinde wohnenden Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ein (vgl. hierzu Kantonale Asylverordnung, SRL 892b). Der Verteilschlüssel kam letztmals im Jahr 2016 zum Tragen und befindet sich zurzeit nicht aktiv in Anwendung.

In Bezug auf die Wohnsitznahme der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich gelten folgende Bestimmungen (vgl. SRL 892b):

- Asylsuchende haben keine freie Wohnsitzwahl. Sie werden i.d.R. vom Kanton einem Asylzentrum zugewiesen.
- Vorläufig Aufgenommene, die Sozialhilfe beziehen, werden i.d.R. vom Kanton einer Gemeinde bzw. einer Wohnung zugewiesen (keine freie Wohnsitzwahl).
- Anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben freie Wohnsitzwahl, auch wenn sie Sozialhilfe beziehen

Aufgrund dieser rechtlichen Vorgaben ist die Steuerungsfähigkeit des Kantons im Hinblick auf eine gleichmässige Verteilung der Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich stark eingeschränkt. Er hat lediglich Einfluss auf die Verteilung der Asylsuchenden sowie auf die Verteilung von vorläufig Aufgenommenen, sofern sie Sozialhilfe beziehen. Des Weiteren kann der Kanton vorläufig Aufgenommenen mit Sozialhilfebezug nur Gemeinden zuweisen, wenn sich dort auch Wohnungen finden lassen, die den Mietzinsrichtlinien der Sozialhilfe entsprechen.

### 4.3.5 Problemfeld 4 Lastenausgleich

Beim derzeitigen finanziellen Lastenausgleich (vgl. auch Kapitel 2.4) ergibt sich aus den Interviews ein heterogenes Bild. 5 der 10 befragten Gemeinden empfinden den Lastenausgleich als reformbedürftig, da er die tatsächlichen Lasten, die durch Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich entstehen, nicht ausreichend gut widerspiegelt. Drei der 10 befragten Gemeinden sind mit dem derzeitigen Lastenausgleich zufrieden. Zwei der 10 befragten Gemeinden sagen, sie können dies nicht beurteilen, weil der finanzielle Lastenausgleich hochkomplex ist.

**Stadt Luzern**

Für die Stadt Luzern ist es eine nachvollziehbare Tatsache, dass sie als urbanes Kantonszentrum überproportional hohe Soziallasten (für beispielsweise arme, ältere, arbeitslose oder suchtabhängige Menschen) tragen muss. Dennoch findet sie, dass der Kanton die Zentrumslast mehr anerkennen sollte. Die Stadt Luzern wünscht sich, dass sie enger in die Integrationsarbeit des Kantons einbezogen wird, da es die Städte und Gemeinden sind, welche die Integration umsetzen müssen. Für eine gelingende und nachhaltige Integration wäre es hilfreich, wenn die Zusammenarbeit zwischen den drei Staatsebenen (Bund – Kanton – Gemeinden) intensiver wäre und sich jede Ebene klar ihrer Rolle und Funktion bewusst wäre.

**4.3.6 Problemfeld 5 Dauer der Asylverfahren**

Für 3 der 9 befragten Gemeinden waren und sind die zu langen Asylverfahren ein Problem. Die Asylzentren sollten Durchgangszentren sein, in denen die Menschen sich nur wenige Monate aufhalten sollten. Seit dem revidierten Asylrecht 2019 ist die Verfahrensdauer zwar deutlich verkürzt (vgl. auch Kapitel 2.1), aber nach wie vor befinden sich viele Personen nach altem Asylgesetz in Asylverfahren, die seit Jahren in den Asylzentren oder in vom Kanton angemieteten Wohnungen ohne abgeschlossenes Verfahren leben. Menschen ohne abgeschlossenes Verfahren, können auch nicht integriert werden bzw. die Integrationsmassnahmen werden zu spät ergriffen. Zudem wechseln Personen ohne abgeschlossenes Verfahren häufiger den Wohnort, was die Integration zusätzlich erschwert.

**4.3.7 Aktuelle Kosten nach Leistungsbereichen in den ersten 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz**

Die interviewten Gemeindevertreter/innen wurden zu Kosten befragt, die ihnen im Asyl- und Flüchtlingswesen durch Menschen entstehen, die kürzer als 10 Jahre in der Schweiz leben und damit in den **Zuständigkeitsbereich des Kantons** fallen sofern sie wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen. Die Fragen decken folgende Leistungsbereiche ab (Vgl. auch Anhang B Interviewleitfaden):

- Integrationsmassnahmen
- Wirtschaftliche Sozialhilfe
- Schulbildung
- Berufsbildung
- Verwaltung
- Pflege
- Sonderunterbringungen
- Kitas und Frühförderung
- Sicherheit
- Öffentlicher Raum

### a) Integration

Alle befragten Gemeinden geben an, dass Integrationsmassnahmen Aufgabe des Kantons sind, der diese in den ersten 10 Jahren durchführen muss. Die Integrationsarbeit wird deshalb überwiegend vom Kanton respektive den vom Kanton teilweise mitfinanzierten Dritten geleistet. Alle Gemeinden berichten von weiteren Integrationsangeboten, die nachfolgend kurz beschrieben werden. Es handelt sich um Massnahmen, die in der Regel der gesamten Bevölkerung unabhängig ihrer Herkunft zur Verfügung stehen.

#### **Integrationsangebote von Freiwilligen und Kirchgemeinden**

In allen Gemeinden bieten Freiwillige und/oder Kirchgemeinden **zusätzliche Integrationsangebote** an, die grundsätzlich allen Gemeindemitgliedern zur Verfügung stehen unabhängig davon, ob es sich um Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, Arbeitsmigrant/innen oder Einwohner/innen mit Schweizer Nationalität handelt (z.B. Arbeitsintegrationsangebote für ehemalige Suchtkranke oder Begegnungsfeste in Quartieren). Die Mehrheit dieser Angebote richten sich jedoch spezifisch an Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie Migrationsbereich.

Im **Sport- und Freizeitbereich** werden die Angebote ebenfalls meistens von Freiwilligen bzw. Vereinen in Zusammenarbeit mit den Kirchgemeinden durchgeführt. (z.B. Fussball, Volleyball, Grillieren, interkulturelle Begegnungsfeste).

Häufig werden auch **Sprach- und Konversationskurse** von Freiwilligen und Kirchgemeinden angeboten sowie **Begleitung** von Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich **zur Alltagsbewältigung** (z.B. Begleitung zu Arzt-, Verwaltungs- oder Schulterminen).

Die Kosten, die dabei für die Gemeinden entstehen, beschränken sich auf die zur Verfügungstellung von Räumlichkeiten, Spesen und Materialien und werden von den Gemeinden nicht als kostenrelevant bezeichnet. Die Gemeinden schätzen diese Kosten auf 500 – 3'000 CHF / Jahr für alle Teilnehmenden (wiederum unabhängig ihres Aufenthaltsstatus oder ihrer Nationalität).

#### **Integrationsmassnahmen von Gemeinden**

5 Gemeinden (Agglomerations- und Zentrumsgemeinden) bieten freiwillig zusätzliche **Arbeitsintegrationsmassnahmen** für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an. Hierfür beauftragen Gemeinden entweder professionelle Anbieter (z.B. SAH, Heureka) oder sie führen das Projekt selbst in Zusammenarbeit mit den regionalen Gewerbeverbänden durch. Dabei handelt es sich um folgende Angebote:

- Durchführung von Informationsanlässen für das örtliche Gewerbe
- Projekte zur Vermittlung von Praktikumsstellen
- Projekte zur Vermittlung von befristeten Anstellungsverhältnissen
- Vermittlung von Minijobs an private Haushalte (Sursee)

Die Mehrheit der befragten Gemeinden können die Kosten für Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen nicht quantifizieren, bezeichnen sie jedoch als relevanten Kostenfaktor. Zwei Gemeinden geben an, dass sie pro Person pro Monat und pro Integrationsmassnahme zwischen 600

und 1'000 CHF zahlen. Sursee investiert in die Vermittlung der Minijobs total 50'000 CHF/Jahr. Die meisten dieser Angebote sind jedoch wiederum auch für Schweizerinnen und Schweizer offen, die WSH beziehen, so dass die Arbeitsmarktintegrationskosten nicht ausschliesslich von Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich verursacht werden.

Einige Gemeinden sind derzeit dabei, ein so genanntes **Schlüsselpersonensystem** aufzubauen. Schlüsselpersonen sind Menschen mit einem Migrationshintergrund, die in der Schweiz bereits gut integriert sind und einen guten Zugang zu noch nicht integrierten Menschen haben. Der Aufbau von Schlüsselpersonen ist nach Aussagen der Gemeinden zeit- und kostenaufwändig, weshalb dafür Stellenprozente geschaffen werden müssen. Die Gemeinden versprechen sich dadurch eine nachhaltige und effektive Integration in allen Bereichen (Sprache, Kultur, Arbeitsmarkt, Bildung).

Einige Gemeinden investieren in die Bildung und bieten Sprachkurse für Erwachsene an (mit Kinderbetreuung), die von professionellen Anbietern durchgeführt werden (Fabia-Kurse).

#### **Stadt Luzern**

Die Stadt Luzern hat für diese Studie ihre Integrationskosten für Arbeitsintegrationsmassnahme, Sprachförderung, Kinderbetreuung und Willkommensveranstaltungen zusammen getragen und beziffert diese auf 130'000 CHF/Jahr (Eigenleistung). Allerdings stehen die Angebote – wie in allen Gemeinden – jeder in Luzern gemeldeten Person zur Verfügung und werden nicht nur von Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich verursacht.

#### **b) Wirtschaftliche Sozialhilfe**

Alle befragten Gemeinden berichten, dass für sie in den ersten 10 Jahren **keine direkten Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe** anfallen, da diese Kosten vollumfänglich vom Kanton übernommen werden, in den ersten 5 für Flüchtlinge bzw. 7 Jahre für vorläufig Aufgenommene mit Unterstützung von Bundesgeldern.

#### **c) Schulbildung**

##### **Schulen in den Asylzentren**

Die drei befragten Gemeinden mit einem Asylzentrum bestätigen, dass für sie keinerlei Kosten für die Schulen in den Asylzentren anfallen.

## Öffentliche Schulen

Im Kanton Luzern kommen die Gemeinden und der Kanton jeweils hälftig für die Schulkosten auf, wobei die Kosten pro Kind vom Schultypus (Kindergarten, Primar- Sekundarschule)<sup>42</sup> abhängen. Alle befragten Gemeinden betonen, dass das Schulangebot allen Schüler/innen der Gemeinden unabhängig ihres Aufenthaltsstatus oder Nationalität zur Verfügung steht.

Fast alle Gemeinden berichten über zusätzliche Kosten für fremdsprachige Kinder bzw. ihre Eltern. Diese Kosten fallen aber bei Weitem nicht nur für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an, sondern ergeben sich generell bei Kindern und Eltern mit Migrationshintergrund und in Abhängigkeit ihrer Sprachkenntnisse. Folgende zusätzliche Leistungen bieten die überwiegende Mehrheit der Gemeindeschulen für diesen Personenkreis an:

- Dolmetscherdienste für Elterngespräche
- Deutsch als Zweitsprache (DAZ-Kurse)
- Vermehrte schulpsychologischen Dienstleistungen
- Vermehrte Sozialarbeit
- Intensiverer Betreuungsbedarf, so dass in manchen Gemeinden mit vielen fremdsprachigen Kindern die Klassengrössen verkleinert werden.

### Stadt Luzern:

Für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge fallen die gleichen Schulkosten in den Regelstrukturen an wie für alle Schülerinnen und Schuler. Sie belaufen sich im Jahr 2019 auf 12'159 CHF pro Kind in der Primarschule und auf 14'161 CHF in der Sekundarschule. 2019 haben insgesamt 132 Kinder (vorläufig Aufgenommen und Asylsuchende) die Volksschule in der Stadt Luzern besucht.

Zusätzlich haben sich für folgende Leistungen Kosten von rund 50'000 CHF ergeben, die allerdings in den ersten 10 Jahren vom Kanton übernommen werden: Erstattung des Abonnements für den ÖV, Kosten für Aufnahmeklassen von 45 Schüler/innen, DAZ-Kurse für Eltern, Übersetzungsdienste.

## d) Berufsbildung

Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden bieten **keine Berufsbildungsmassnahmen** für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an, da diese in den ersten 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz in den Aufgabenbereich des Kantons Luzern fallen. Die Gemeinde Kriens kann sich vorstellen, Berufsbildungsmassnahmen zukünftig anzubieten, möchte aber zunächst die Ausgestaltung der neuen IAS zwischen dem Bund und den Kantonen abwarten.

<sup>42</sup> Pro Kind / Jahr fallen nach Aussagen der Gemeindevertreter/innen folgende Kosten an: ca. 12'000 CHF für Kindergarten, ca. 14'000 CHF für Primarschule, ca. 16'000 für Sekundarschule. Die Angaben sind als Grössenordnung zu verstehen. Auf eine exakte Abgrenzung der erfassten Kosten (Infrastruktur, Lehrpersonal, Lehrmaterial, Sonderunterricht) wurde bei der Befragung verzichtet.

**Stadt Luzern:**

Die Stadt Luzern bietet als einzige Gemeinde zwei ergänzende Berufsbildungsmassnahmen für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an und investiert hierfür zwischen 2018 und 2020 1.5 Millionen Franken pro Jahr, was gemessen an den totalen Sozialausgaben von 75 Millionen Franken ein substanzieller Betrag ist. Es handelt sich um zwei Projekte im Bereich Lehre/Berufseinstieg und Vermittlung von Praktikums- und Arbeitsplätzen.<sup>43</sup> Diese Projekte wurden in Ergänzung der kantonalen Massnahmen für die Stadtbevölkerung initiiert, damit mehr Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich innerhalb der ersten 10 Jahren in den Arbeitsmarkt integriert werden können, um die sich abzeichnenden erhöhten WSH-Kosten langfristig reduzieren zu können (vgl. auch Kapitel 4.3.3).

**e) Verwaltung****Menschen in Asylzentren**

Eine von drei befragten Gemeinden (Buttisholz, Emmen und Kriens), in denen der Kanton ein Asylzentrum betreibt, berichtet von drohenden **zusätzlichen Verwaltungskosten** aufgrund der Anwendung des Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt (NG) des Kantons Luzerns, das sich seinerseits auf Bundesgesetz stützt. Demnach müssen Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Gemeinde angemeldet werden, wo sie ihren Lebensmittelpunkt haben (§ 2a Abs. 1 NG). Dies gelte auch für Personen, die in einem Asylzentrum leben, auch dann, wenn die Person einen rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid oder einen rechtskräftigen Nichteintretens- und Wegweisungsentscheid erhalten hat.

In Buttisholz werden Menschen, die im Asylzentrum leben und deren Verfahren noch läuft aufgrund einer **Vereinbarung mit dem Kanton von 2015** bislang nicht bei der Gemeinde angemeldet. In der besagten Vereinbarung wurde gemäss Angabe der Gemeinde festgehalten, dass Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden oder einen negativen Bescheid erhalten haben, nicht angemeldet werden müssen, da sie nur vorübergehend im Durchgangszentrum leben und somit ihren Lebensmittelpunkt nicht dauerhaft in der Gemeinde haben. Mit einem Merkblatt vom 6. März 2018 kündigte der Kanton an,

**Anmerkung der Autorenschaft:**

Personen in Durchgangszentren zählen nur dann zur ständigen Wohnbevölkerung, wenn sie eine Gesamtaufenthaltsdauer von mehr als **12 Monaten** in der Gemeinde aufweisen (vgl. hierzu Fussnote 46).

**Rechtskräftig abgelehnte Asylsuchende** (bei denen auch ein allfälliges Rekursverfahren abgeschlossen ist, haben keinen Aufenthaltsstatus und halten sich illegal in der Schweiz auf. Diese Personen **können aufgrund des nicht existierenden Aufenthaltsstatus nicht mehr in einer Gemeinde angemeldet sein**. Selbst dann nicht, wenn sie Nothilfe beziehen. Das heisst, Gemeinden müssen resp. können diese Menschen nicht als Einwohner anmelden.

Während der Sitzung der Begleitgruppe am 03.07.2020 wurde deutlich, dass nicht alle Gemeinden sich dieser Unterscheidung bewusst sind und zum Teil davon ausgehen, dass ihnen für alle Personen im Durchgangszentrum die Pro-Kopf-Beiträge verrechnet werden.

Aus Sicht der Auftragnehmer sollte der Kanton prüfen, ob es zusätzliche Kommunikationsmassnahmen in Richtung Gemeinden braucht, um dieses Missverständnis aus dem Weg zu räumen.

<sup>43</sup> Stadt Luzern (2017)

dass zukünftig alle Personen aus dem Asylzentrum bei der Gemeinde angemeldet werden müssen, sofern sie zur ständigen Wohnbevölkerung zählen.

Die Gemeinde Buttisholz hat ab 2018 die Praxis anderer Gemeinden übernommen und muss nun nach ihrem Verständnis auch Personen aus dem Asylzentrum anmelden, die sich noch im Asylverfahren befinden (vgl. hierzu obigen Kasten). Die Beiträge in Zweckverbände und gemeinsam betriebene regionale Lösungen (z.B. Regionalbibliothek, Gemeindepool Sonderschulen, Schwimmbad Nottwil usw.) belaufen sich auf rund 1'000 CHF<sup>44</sup> pro Person, sofern sie zur ständigen Wohnbevölkerung zählen. Die Gemeinde rechnet für die derzeit im Asylzentrum lebenden 30 Personen ohne Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer mit Beitragskosten von rund 30'000 CHF. Dies ist gemäss den interviewten Gemeindevertretern ein substanzieller Betrag.<sup>45</sup> Die Gemeinde Buttisholz stört sich daran, dass mit dieser Praxisänderung der Kanton sein Versprechen der Vereinbarung von 2015 bricht, was als nicht integer empfunden wird.

Die Gemeinden Emmen und Kriens melden die Personen, die im Asylzentrum leben bei der Gemeinde an. Sie haben dabei nur für jene Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich die Pro-Kopf-Beiträge zu leisten, die eine Gesamtaufenthaltsdauer von mehr als 12 Monaten aufweisen und daher zur ständigen Wohnbevölkerung zählen.<sup>46</sup> Entsprechend werden diese Beiträge auch nicht als zusätzliche Mehrkosten wahrgenommen, da für die ständige Wohnbevölkerung die Beitragspflicht generell gilt. Die Gemeinden weisen jedoch darauf hin, dass sich der Anmeldeprozess bei fremdsprachigen Personen zeitaufwändiger gestaltet als bei anderen Neuzuzüglern, trotz einheitlichem Verfahren für alle Bevölkerungsgruppen. Die zusätzlichen Kosten für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich können aber nicht quantifiziert werden.

### **Menschen in privat oder vom Kanton angemieteten Wohnungen**

Der besagte Pro-Kopf-Beitrag pro angemeldete Person ist bei Menschen unumstritten, die in privat oder vom Kanton angemieteten Wohnungen leben, so dass diese Gebühr auch nicht als zusätzlichen Kosten von den Gemeinden wahrgenommen wird.

Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden berichtet von **zeitaufwändigeren** und damit **kostenintensiveren Anmeldeprozessen**, weil es Verständigungsprobleme gibt und teilweise Dolmetscherdienste notwendig sind.

Einige Gemeinden berichten von zusätzlichem Verwaltungsaufwand bei **Familien, bei denen eine Person bereits in die Gemeindezuständigkeit fällt**, weil sie schon 10 Jahre in der Schweiz lebt, die anderen Familienmitglieder aber noch in die Kantonszuständigkeit fallen. Das ganze Familiendossier wird dann jeweils von der Gemeinde geführt. Die Kosten für die Familienmitglieder, für die noch der Kanton zuständig ist, werden auch vom Kanton übernommen.

---

<sup>44</sup> Vgl. hierzu die Zusammenstellung in Anhang D.

<sup>45</sup> Der Gesamtaufwand der Gemeinde beläuft sich gemäss Jahresrechnung 2018 auf 17.17 Mio. CHF.

<sup>46</sup> Gemäss der Bevölkerungsstatistik des Bundesamts für Statistik umfasst die ständige Wohnbevölkerung alle Einwohnerinnen und Einwohner mit Schweizer Nationalität sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Aufenthaltsbewilligung B/C/L/F, die länger als 12 Monate in der Schweiz leben.

Dennoch beanspruchen die detaillierten Abrechnungen der Gemeinde viel Zeit und werden von den Gemeinden entsprechend als zusätzliche Kosten bezeichnet. Eine separate Quantifizierung dieser Kosten wurde jedoch bisher nicht vorgenommen.

#### **f) Pflege**

Kein der befragten Gemeinden berichtet von zusätzlichen Pflegekosten, die Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich verursachen. Die Pflegekosten sind aufgrund der Altersstruktur der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge vermutlich deutlich tiefer als in der Restbevölkerung.

#### **g) KESB-Massnahmen (Sonderunterbringungen)**

In den ersten 10 Jahren übernimmt der Kanton die Verfahrens- und Mandatskosten. Es entstehen somit keine zusätzlichen Kosten für die Gemeinden.

#### **h) Kitas und Frühförderung**

##### **Kitas**

Die Gemeinden, die eine öffentliche Kita betreiben, bieten diese für alle Kinder unabhängig von Aufenthaltsstatus oder Nationalität an (Regelstruktur). Entsprechend können die spezifischen Kosten für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht beziffert werden. Tendenziell ist die Nachfrage nach Kita-Plätzen bei Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich geringer als bei anderen Migrant/innen oder Schweizer/innen, weil sie häufiger nicht erwerbstätig sind.

##### **Frühförderung**

Die Gemeinden, die Frühförderungsangebote zur Verfügung stellen, bieten diese für alle Kinder unabhängig von Aufenthaltsstatus oder Nationalität an (Regelstruktur). Auch hier ist daher ein separater Ausweis der Kosten für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht möglich.

#### **i) Sicherheit**

Für keine der befragten Gemeinden entstehen aufgrund von Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zusätzliche Sicherheitskosten.

#### **Stadt Luzern**

Die Institution Sicherheit, Intervention, Prävention (SIP)<sup>47</sup> der Stadt Luzern ist eine städtische Einsatzgruppe, die sich für soziale Probleme, Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum

---

<sup>47</sup> Sicherheit Intervention Prävention (SIP) Stadt Luzern (2020)

einsetzt. Sie hat jedoch keine polizeilichen Kompetenzen und wirkt durch Gespräche und Vermittlung deeskalierend. Ziel ist, Vertrauen und Selbstverantwortung zu fördern. Die Kosten für die SIP sind gemäss der Stadt Luzern kein relevanter Faktor. Zudem ist der Einsatz der SIP wiederum unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder der Nationalität.

#### j) Öffentlicher Raum

Alle befragten Gemeinden geben an, dass der öffentliche Raum selbstverständlich für alle Einwohner/innen zur Verfügung steht und klar ein Service Public ist, der grundsätzlich nicht pro Kopf beziffert oder budgetiert wird. Es entstehen somit keine zusätzlichen Kosten durch Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

#### 4.3.8 Zukünftige finanzielle Kosten pro Leistungsbereich nach 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz

Alle befragten Gemeinden rechnen nach Ablauf der 10-Jahres-Frist mit substantiellen Mehrkosten für die WSH durch Menschen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (vgl. auch Kapitel 2.2 und 4.3.3). Um diese Kosten so weit wie möglich begrenzen zu können, muss nach ihrer Ansicht massiv in die Integration investiert werden. Es müsse das Ziel sein, die berufliche und soziale Integration in den ersten 5 Jahren des Aufenthalts der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge in der Schweiz bewältigen zu können.

In den übrigen Bereichen (Schulbildung, Berufsbildung, Verwaltung, KESB-Massnahmen, Kitas- und Frühförderung, Sicherheit und öffentlicher Raum) erwarten die Gemeinden keine bedeutenden Mehrkosten.

Bei den Pflegeleistungen weisen einige Gemeinden darauf hin, dass die Angebote der Pflegeeinrichtungen in Zukunft angepasst werden müssen, um dem höheren Anteil von Menschen mit nicht christlicher Religionszugehörigkeit gerecht zu werden (z.B. Form der Bestattungen, Hotellerie in den Pflegezentren, Geschlecht der Pflegenden). Zudem befürchten die Gemeinden in 40 bis 50 Jahren eine Zunahme der Ergänzungsleistungen für pflegebedürftige vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, wenn die derzeit junge Flüchtlings- und Migrationsgeneration ins Pflegealter kommen. Die Luzerner Gemeinden müssen – im Unterschied zu anderen Kantonen – zusammen mit dem Bund die Ergänzungsleistungen finanzieren.<sup>48</sup> Entsprechend sind die Gemeinden von einem Anstieg der Ergänzungsleistungen finanziell betroffen.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Gemäss Bundesgesetz haben Bund und Kantone gemeinsam für die Finanzierung der Ergänzungsleistungen aufzukommen (vgl. SR 831.30, Art. 2). Der Kanton Luzern hat diese Mitfinanzierung an die Gemeinden übertragen (vgl. Gesetz über die Ergänzungsleistungen, SRL 881, § 12').

<sup>49</sup> Die Gemeinden haben den Aufwand für die gewährten Ergänzungsleistungen nach Abzug des Bundesbeitrages zu bezahlen. Der Anteil der einzelnen Gemeinde bemisst sich dabei nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung. Bei der Ermittlung des Aufwands gilt es erstens zu beachten, dass die maximal anrechenbare Heimtaxe auf einen Höchstbetrag von 335% des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende (aktuell 179 CHF pro Tag) beschränkt wird (vgl. hierzu SRL 881a, § 1). Zweitens wird per 1.1.2021 der von allen Gemeinden zu tragende Anteil bei einer Taxgrenze von 165 CHF geglättet. Der diese Grenze übersteigende – von den Ergänzungsleistungen zu übernehmende Anteil – muss von der Wohnsitzgemeinde der anspruchsberechtigten Person alleine getragen werden (vgl. hierzu die Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat zur „Anpassung der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu einer AHV-Rente für Heimbewohnerinnen und -bewohner“ vom 26. Juni 2020).

### 4.3.9 Synthese der Gemeindeinterviews

#### a) Qualitative Rückmeldungen

Für die Gemeinden ist generell die **Bildung** der kostenrelevanteste Bereich. Für Kinder und Jugendliche aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich tragen die Gemeinden gemäss Volksschulbildungsgesetz bereits in den ersten 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz die Hälfte der Bildungskosten, sofern die Kinder und Jugendlichen eine öffentliche Schule besuchen (Regelstrukturansatz). Insbesondere Gemeinden, die die Schulbildung als Integrationsschwerpunkt definiert haben, bieten zusätzliche schulische Förderungsmassnahmen an, die fremdsprachige, bildungsferne und schwache Schüler/innen gezielt fördern.

Für Gemeinden, die eigene **Arbeitsmarktintegrations- oder Berufsbildungsmassnahmen** anbieten bzw. Dritte damit beauftragen (Vermittlung von Praktika, befristeten Anstellungen usw.), sind diese mit substantiellen Kosten verbunden. Diese Massnahmen sind von den Gemeindebehörden bewilligt und stehen allen Personen mit ausgewiesenem Bedarf zur Verfügung und sind nicht spezifisch nur für den Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Gemeinden, die gestützt auf den gemeinsamen Integrationsauftrag von Kanton und Gemeinden ein System mit so genannten **Schlüsselpersonen** aufbauen, berichten, dass dies erhebliche zeitliche, personelle und finanziellen Kosten verursacht. Die Gemeinden schaffen dafür Stellen, weil der damit verbundene Effort nicht von Freiwilligen geleistet werden kann.

Für Menschen mit geringen Sprachkenntnissen oder mit kognitiven Beeinträchtigungen fallen für Gemeinde **erhöhte Verwaltungskosten** an. Mehraufwand entsteht auch durch die doppelte Dossierführung von Familien, bei denen Familienmitglieder teils in die Gemeinde-, teils in die Kantonszuständigkeit fallen.

Für Gemeinden, die im Vergleich zu ihrer Bevölkerung einen hohen Anteil an Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich aufweisen, können sich durch die **Pro-Kopf-Beiträge** an Zweckverbände und gemeinsam betriebene regionale Lösungen überdurchschnittliche Kosten ergeben, sofern diese Personen wegen einer Gesamtaufenthaltsdauer von mehr als 12 Monaten zur ständigen Wohnbevölkerung zählen.

**Nach Ablauf** der sozialhilferechtlichen **Kantonszuständigkeit** sorgen sich die Gemeinden vor allem um die **Kostenentwicklung bei der kommunalen WSH**. Alle Gemeinden rechnen hier mit substantiellen Mehrkosten, wenn die berufliche und soziale Integration der vorläufig aufgenommenen und Flüchtlinge nicht gelingt.

#### b) Quantitative Angaben zu den Zusatzkosten für den Asyl- und Flüchtlingsbereich

Grundsätzlich stehen die Leistungen einer Gemeinde allen Einwohner/innen zur Verfügung und werden über Steuermittel finanziert. Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zählen häufiger zu den Risikogruppen, die einen Bedarf an Sozialleistungen haben und damit gleichzeitig unterdurchschnittliche Steuereinnahmen generieren. Eine auf den Asyl- und

Flüchtlingsbereich eingeschränkte Berechnung dieser Nettobelastung wäre nur mit anspruchsvollen Modellrechnungen möglich. Die Gemeinden konnten hierzu keine spezifischen Datengrundlagen zur Verfügung stellen.

Aufgrund der fehlenden Kostensätze muss darauf verzichtet werden, eine Quantifizierung von allfälligen Kostenunterschieden zwischen den Gemeinden vorzunehmen, die sich aus einer nicht bevölkerungsproportionalen Verteilung der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge ergeben könnte.

## 5 Zusammenfassung

### 5.1 Einfluss des Asyl- und Flüchtlingsbereichs auf die Gemeindeausgaben – Erkenntnisse aus den ökonometrischen Analysen

Die ökonometrischen Analysen in Kapitel 3 haben gezeigt, dass **kein signifikanter Zusammenhang** zwischen der Höhe der untersuchten Gemeindeausgaben (pro Kopf der Bevölkerung) und der Anzahl Asylsuchender, vorläufig Aufgenommener sowie Flüchtlinge besteht. Demgegenüber konnte für andere Erklärungsfaktoren ein signifikanter Einfluss auf die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben nachgewiesen werden. Dazu zählen

- die Bevölkerungsgrösse der Gemeinde,
- die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung (Anteile von unter 24- und über 64-Jährigen),
- die politischen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler,
- der Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken
- sowie der Anteil von Sozialhilfebeziehenden an der Wohnbevölkerung

Bei den Gemeindeausgaben wurden bewusst nicht nur die Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt (insbesondere wirtschaftliche Sozialhilfe) berücksichtigt, sondern auch Ausgaben in den Bereichen allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Bildung und Gesundheit. Dies mit der Überlegung, dass den Gemeinden aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht nur in der sozialen Wohlfahrt, sondern auch in anderen Bereichen Aufwendungen entstehen können.

Vor dem Hintergrund, dass der Kanton in den ersten 10 Jahren sowohl die Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe als auch weitgehend die Kosten für die spezifischen Integrationsmassnahmen für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich trägt, wurde zudem geprüft, ob sich ein signifikanter Einfluss ergibt, wenn ausschliesslich die Zahl der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge in Zuständigkeit der Gemeinden (also 10 Jahre nach Einreise in die Schweiz) einbezogen wird. Auch diesbezüglich konnte kein statistisch signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden.

Auf den ersten Blick mag dieses Ergebnis erstaunen, weil nicht von der Hand zu weisen ist, dass für die Gemeinden Kosten aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich insbesondere dann entstehen, wenn vorläufig Aufgenommene oder Flüchtlinge wegen ihres durchschnittlich tieferen Bildungsniveaus, der sprachlichen Barriere und der höheren psychosozialen Belastungen aufgrund Fluchterfahrungen und Entwurzelung, ein höheres Armutsrisiko tragen. Tatsächlich zeigt sich auch in allen geschätzten Modellvarianten, dass der Anteil Sozialhilfebeziehende an der Gemeindebevölkerung einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Gemeindeausgaben hat. **Offensichtlich ist der Anteil Sozialhilfebeziehende der bessere Indikator als allein die Zahl der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge.** Dies ist bei näherer Betrachtung durchaus plausibel: Kostenintensiv sind jene Fälle, bei denen eine berufliche Integration nicht gelingt, aus physischen oder psychischen Gegebenheiten nicht möglich ist und letztlich dazu

führt, dass eine vorübergehende oder dauernde Unterstützung in Form der WSH geleistet werden muss. Dies gilt unabhängig der Herkunft.

In Bezug auf den Abgeltungsbedarf der Kosten aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich gegenüber den Gemeinden bzw. dem Ausgleich zwischen den Gemeinden lassen sich aus den Erkenntnissen folgende Folgerungen ziehen:

- **Sozialhilfekosten sind relevant:** Der Anteil Sozialhilfebeziehende hat einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Gemeindeausgaben. Ihr Anteil ist aussagekräftiger als allein der Anteil von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen, der sich als nicht signifikant erwiesen hat. Diese Erkenntnis ist in Bezug auf den Lastenausgleich bedeutsam: Der Anteil sozialhilfebeziehender Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich fliesst (teilweise) in die Berechnung des Soziallastenausgleichs ein. Insofern ist er «richtig» konzipiert und es braucht nicht grundsätzlich ein neues, separates Ausgleichsgefäss für den Asyl- und Flüchtlingsbereich.
- **Übrige Aufwendungen sind von untergeordneter Bedeutung:** Die mangelnde Signifikanz der Anzahl vorläufig Aufgenommener und Flüchtlinge ist ein Indiz, dass in den übrigen Kostenbereichen (z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen, öffentliche Sicherheit) die vorläufig Aufgenommenen bzw. Flüchtlinge keinen «treibenden» Kostenfaktor für interkommunale Unterschiede darstellen (vgl. hierzu auch die nachstehenden Ausführungen zu den Erhebungen in den Gemeinden). In diesem Sinne ist ebenfalls kein neues Ausgleichsgefäss erforderlich.

## 5.2 Kostenwahrnehmung bei den Gemeinden – Zusammenfassung der Interviews

Aus den Interviews mit den Gemeindevertreter/innen lassen sich die Kernaussagen wie folgt zusammenfassen:

### a) Während der Kantonszuständigkeit (bis 10 Jahre nach Einreise)

- Die Kosten, die durch den Asyl- und Flüchtlingsbereich entstehen, werden in den ersten 10 Jahren Aufenthalt **weitgehend** von Bund und Kanton getragen. Dies gilt insbesondere für die kostenintensiven Leistungsbereiche der WSH und für die spezifischen Integrationsmassnahmen.
- Den Gemeinden entstehen **gewisse Kosten in den Regelstrukturen**, die sie auf Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich mit besonderem Förder- oder Unterstützungsbedarf zurückführen, beurteilen diese aber grösstenteils als tragbar. Die befragten Gemeinden können diese Kosten jedoch **nicht quantifizieren**, da für die Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich – wie auch für andere Bevölkerungsgruppen – weder eine separate Kostenerhebung noch eine Erfassung der Steuererträge erfolgt. Aufgrund der fehlenden Datengrundlagen muss darauf verzichtet werden, für alle Luzerner Gemeinden eine Quantifi-

zierung möglicher überdurchschnittlicher Kosten für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich vorzunehmen. Die interviewten Gemeinden weisen aber darauf hin, dass sie für diese Mehrkosten keinen Abgeltungsbedarf geltend machen.

- Die **Pro-Kopf-Beiträge** an Zweckverbände und überkommunale Institutionen basieren auf der ständigen Wohnbevölkerung gemäss Bevölkerungsstatistik des Bundesamtes für Statistik und können im interkommunalen Vergleich relevant sein, sofern ein grosser Anteil der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich eine Gesamtaufenthaltsdauer von mehr als 12 Monaten aufweist und in der Folge zur ständigen Wohnbevölkerung zählt.
- Alle befragten Gemeinden betonen, dass Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich **bevölkerungsproportional** auf die Gemeinden des Kantons verteilt werden sollten, weil dann die Integration besser gelingen und Hotspots von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen vermieden werden können. Diese Verteilung ist jedoch rechtlich nur bei vorläufig Aufgenommenen mit Sozialhilfebezug möglich.

### b) Nach Übergang in die Gemeindezuständigkeit

Nach Ablauf der 10-jährigen sozialhilferechtlichen Kantonszuständigkeit sind die Gemeinden für die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge zuständig und müssen folgerichtig auch für die Sozialhilfekosten aufkommen. Dies bereitet den befragten Gemeinden heute die grösste Sorge. Aus Sicht der Autor/innen entstehen nach dem Übergang in die Gemeindezuständigkeit zwei relevante Fragestellungen, die sowohl eine **politische** als auch **ökonomische Dimension** haben:

- Wird es aufgrund der unterschiedlichen Verteilung der Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zu relevanten Kosten- bzw. Lastenunterschieden zwischen Gemeinden kommen? Die Ausführungen in Abschnitt 2.3 zeigen, dass die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge nicht gleichmässig, d.h. bevölkerungsproportional verteilt sind.
- Sind die Gemeinden langfristig in der Lage, die Kosten der WSH für Menschen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zu finanzieren? Diese Frage stellt sich vor allem vor der zu erwartenden erheblichen Zunahme der WSH-Kosten ab 2025, weil in den Jahren 2015/16 viele vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge in die Schweiz gekommen sind.

## 5.3 Fazit

Insgesamt passen die Ergebnisse aus den ökonometrischen Analysen sowie die Erkenntnisse aus der Gemeindebefragung gut miteinander überein. Aus beiden Analysen ergibt sich zurzeit kein Bedarf nach einem zusätzlichen, separaten Kostenausgleich für den Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich tragen durchschnittlich ein höheres Armutsrisiko als andere Bevölkerungsgruppen. Die Gemeinden zeigen sich daher besorgt in Bezug auf die künftige Entwicklung der Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe und der sich daraus ergebenden Unterschiede bei einer ungleichen Verteilung der vorläufig Aufgenommenen und

Flüchtlinge, die sich in der Gemeindezuständigkeit befinden. Gemäss der geltenden rechtlichen Regelung kann auf die Wohnsitznahme der Flüchtlinge kein Einfluss genommen werden und bei den vorläufig Aufgenommenen wäre eine Einflussnahme nur möglich, solange sie von der Sozialhilfe abhängen. Umso wichtiger ist aus Sicht der Gemeinden, dass auch in Zukunft der Sozillastenausgleich funktioniert und allfällige Unterschiede zwischen den Gemeinden möglichst ausgeglichen oder zumindest deutlich reduziert werden.

### **Empfehlung der Projektgruppe (Lösungsansatz)**

Auf Basis der Berichtsergebnisse empfiehlt die Projektgruppe, auf einen separaten Kostenausgleich für den Asyl- und Flüchtlingsbereich zu verzichten.

Die Projektgruppe empfiehlt jedoch, mit Blick auf die künftige Entwicklung der Kosten für die WSH für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge den aktuell bestehenden Sozillastenausgleich<sup>50</sup> im nächsten Wirkungsbericht zum Finanzausgleich zu überprüfen. Dabei sollen insbesondere die Grösse des Sozillastentopfes, die Aufteilung zwischen dem Altersanteil und dem Anteil Sozialhilfebeziehende sowie die Anrechnung von sozialhilfebeziehenden vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen untersucht werden.

Allfällige Massnahmen sind spätestens aufs Jahr 2025 umzusetzen, wenn bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WHS) die finanzielle Zuständigkeit für vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge aus den starken Zustromsjahren 2015/16 vom Kanton an die Gemeinden übergeht.

---

<sup>50</sup> Zur Erläuterung des Sozillastenausgleichs vgl. die Ausführungen in Kapitel 2.4, S. 23 ff.

## 6 Anhang A: Datengrundlagen, methodisches Vorgehen und Ergebnisse der Regressionsanalyse

### 6.1 Datengrundlagen

#### 6.1.1 Daten von LUSTAT

Die für die Analyse benötigten Daten wurden von LUSTAT auf Gemeindeebene (Gemeindennamen, Gemeindenummer) beschafft und aufbereitet. Die Daten wurden anschliessend in einem Excel an EcoPlan zur Verfügung gestellt.

##### a) Datenumfang

Die gelieferten Daten enthalten die folgenden Informationen:

Variable	Quelle	Bemerkung
Bestand Asylsuchende (AS)	STATPOP	Aufgeteilt nach ständig/nicht ständig
Bestand vorläufig Aufgenommene (VA)	Asylstatistik	Aufgeteilt nach Aufenthaltsdauer
Bestand anerkannte Flüchtlinge (FL)	Asylstatistik	Aufgeteilt nach Aufenthaltsdauer
Bestand vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (VAFL)	Asylstatistik	Aufgeteilt nach Aufenthaltsdauer
Wohnbevölkerung	STATPOP	Aufgeteilt nach ständig/nicht und Herkunft
Wohnbevölkerung ständig	STATPOP	Aufgeteilt nach Altersklassen
Anzahl Zuzüge/Weggänge		Total und aufgeteilt nach AS, VA FL und VAFL
Bevölkerungsdichte	STATPOP, Dienststelle Raum/Wirtschaft LU	in Personen/km <sup>2</sup>
Gemeindefläche	Datensatz Gemeindefläche	In Hektaren
Bestand Sozialhilfebeziehende Total	Sozialhilfestatistik	
Bestand Sozialhilfebeziehende Asyl-/Flüchtlingsbereich	SH Flühstat	Vorbehalte von LUSTAT/BFS bzgl. Datenqualität
Leistungen wirtschaftliche Sozialhilfe Total	Sozialhilfestatistik	
Leistungen wirtschaftliche Sozialhilfe an Personen aus dem Asyl-/Flüchtlingsbereich	SH Flühstat	Vorbehalte von LUSTAT/BFS bzgl. Datenqualität
Bestand Lernende	Statistik der Lernenden	
Bestand fremdsprachig Lernende	Statistik der Lernenden	
Leistungsstunden Pflege stationär	Somed	Erst ab 2013 vorhanden
Leistungsstunden Spitex	Spitexstatistik	Aufgeteilt nach Pflege/Hauswirtschaft, erst ab 3 vorhanden

Variable	Quelle	Bemerkung
Beschäftigte	Statistik der Unternehmensstruktur	Aufgeteilt in Sektoren 1-3, Daten 2018 nicht verfügbar
Arbeitslosenquote	Arbeitsmarkstatistik, STATPOP	
Anteil Alleinerziehende		
Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerke	Gebäude- und Wohnungsstatistik	
Ressourcenindex/Ressourcenpotenzial	Kantonaler Finanzausgleich	
Wähleranteil SP und Grüne		Aufgeteilt nach SP und Grüne, Nur 2019 vorhanden
Anteil steuerpflichtige Personen unter 20%-Einkommensperzentil		Daten 2018 nicht verfügbar
Strassenlänge pro Wohnbevölkerung		Aufgeteilt nach Gemeindestrassen und Güterstrassen

## b) Zeitperioden

Die Daten umfassen den Zeitraum 2011-2019 vor.<sup>51</sup> Die verfügbaren Daten haben wir für die Regressionsanalyse für die Zeiträume 2013 - 2018, 2013 – 2015 und 2016 – 2018 gemittelt. Zunächst haben wir ein Modell über den gesamten Zeitraum 2013-2018 geschätzt. Danach haben wir für die anderen Zeiträume separate Analysen durchgeführt, um insbesondere die kantonale Neuorientierung im Asylwesen zu berücksichtigen. Im Vergleich zu einem einzelnen Jahreswert wird mit der Mittelung über mehrere Jahre der Volatilität der Daten («Ausreisser») Rechnung getragen.<sup>52</sup>

## c) Zielgrösse

Als Zielgrösse wurden wie in Kapitel 3.1 erwähnt die Gemeinausgaben in den Kostenbereichen 0 Allgemeine Verwaltung (nur 020), 1 öffentliche Sicherheit, 2 Bildung, 4 Gesundheit und 5 Soziale Wohlfahrt verwendet. Nicht berücksichtigt wurden hierbei wie erwähnt die verschiedenen Spezialfinanzierungen gemäss in den ausgewählten Kostenbereichen.

Damit die Ausgaben besser vergleichbar sind, fliessen sie pro Kopf der jeweiligen Gemeindebevölkerung und nicht als Absolutwerte in die Analyse ein. Die gelieferten Daten enthalten alle Informationen zur funktionalen Gliederung gemäss des «Handbuchs Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden»<sup>53</sup>, d.h. 1-, 2- und 3-stellige Funktionsnummern aller Kostenbereiche.

<sup>51</sup> Dazu ist zu erwähnen, dass die Daten zwischen 2013-2018 am vollständigsten sind. Für die Jahre vor 2012 fehlen vereinzelt Variablen, für 2019 sind fast keine Daten vorhanden.

<sup>52</sup> In statistischen Analysen und insbesondere bei der Modellierung führen «Ausreisser» zu weniger sicheren Ergebnissen.

<sup>53</sup> Finanzdepartement Kanton Luzern (2017)

#### d) Einflussgrößen

Bei den erklärenden Variablen werden einerseits Variablen berücksichtigt, die direkt mit dem Asylwesen zusammenhängen (z.B. Anteil AS an der ständigen Wohnbevölkerung der jeweiligen Gemeinde, Anteil VA, Anteil FL, Anteil VAFL<sup>54</sup>) aber auch solche, die sonst die Gemeindeausgaben beeinflussen könnten (z.B. Altersquotient<sup>55</sup>, Jugendquotient<sup>56</sup>, Schüler etc.).

Da in den berücksichtigten Kostenbereichen auch Kosten abseits des Asyl- und Flüchtlingsbereichs enthalten sind, ist es unabdingbar, diese weiteren Einflussgrößen in der Regressions-schätzung zu berücksichtigen. Nur so lassen sich aus statistischer Sicht die Gemeindeausgaben gut erklären und nur auf Basis dieser «guten» Schätzung, kann der Einfluss des Asyl- und Flüchtlingsbereichs auf die Höhe der Gesamtaufwendungen verlässlich identifiziert werden.

Im Anhang A sind die gelieferten Originaldaten aufgeführt.

#### 6.1.2 Datenimport und -aufbereitung

Die von LUSTAT zur Verfügung gestellten Originaldaten wurden von EcoPlan in STATA eingelesen und es wurde überprüft, dass beim Übermitteln keine Fehler entstanden sind.

Zudem haben wir bei Bedarf weitere Aufbereitungen vorgenommen. Dazu gehören insbesondere die folgenden Punkte:

- Anpassung von Datenformaten (z.B. Umwandlung von Textformaten in numerische Variablen)
- Aufbereitung von benötigten Variablen (z.B. Berechnung von Anteilen aus Bestandesgrößen) und Bereinigungen (z.B. Abzug von Spezialfinanzierungen)
- Mittelung der Variablen über die den gesamten Zeitraum (213-2018) und die beiden Dreijahresperioden (2013-15 und 2016-18)

### 6.2 Vorgehen Modellschätzung

#### 6.2.1 Vorgängige Analysen

Im Rahmen der vorgängigen Analysen wurden die Daten zunächst auf bivariate Zusammenhänge untersucht:

---

<sup>54</sup> VAFL: Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge; wo im Text nicht separat erwähnt, fassen wir sie unter dem Begriff Flüchtlinge (FL) zusammen.

<sup>55</sup> Der Altersquotient misst den Anteil der Personen ab 65 an der ständigen Wohnbevölkerung.

<sup>56</sup> Der Jugendquotient misst den Anteil der unter 25-Jährigen an der ständigen Wohnbevölkerung.

- **Korrelationen:** Mithilfe einer Korrelationsanalyse wurde untersucht, welche Einflussgrößen hoch korrelieren und somit ähnliches messen. Um möglichst stabile Regressionsergebnisse zu erhalten, sollten keine hochkorrelierten Daten in die Schätzung eingehen.<sup>57</sup>
- **Streudiagramme und Spezifikation:** Mit Streudiagrammen wurde geprüft, welche Zusammenhänge zwischen der Zielgrösse (vorliegend Kosten) und den erklärenden Variablen bestehen. Eine solche Analyse gibt Hinweise zur richtigen Spezifikation der Variablen im Modell. Mittels Transformationen (z.B. Quadrierung oder Logarithmierung der Variablen) können die Zusammenhänge besser abgebildet werden.<sup>58</sup>

Die Erkenntnisse aus den vorgängigen Analysen wurden bei der Modellierung berücksichtigt.

### 6.2.2 Grundmodell

Der Ausgangspunkt der Modellierung bildet in dieser Arbeit das allgemeine lineare Modell ("Ordinary Least Squares" resp. Methode der kleinsten Quadrate, kurz: OLS), das die folgende Form hat:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot X_{i1} + \dots + \beta_j \cdot X_{ij} + \epsilon_i$$

Y bezeichnet die Zielgrösse (hier: Gemeindeausgaben pro Kopf), die X die Einflussgrößen (hier z.B.: z.B. Altersquotient, Anteil VA usw.), die  $\beta$ s die zu schätzenden Koeffizienten und das  $\epsilon$  beschreibt den Fehler- resp. den Störterm.<sup>59</sup> Der Index i steht für die Gemeinde i, der Index j für die Variable resp. den Koeffizienten j.

Wie bereits ausgeführt, werden in der vorliegenden Schätzung Variablen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie andere Kontrollvariablen mitberücksichtigt. Das Ziel der Modellierung besteht darin, die Parameter mit dem OLS-Verfahren aus den konkreten Daten so zu schätzen, dass die Höhe der Gemeindeausgaben sich möglichst gut mit den berücksichtigten Einflussgrößen erklären lassen (resp. "gefittet" werden).

---

<sup>57</sup> Hoch korreliert sind z.B. der Bestand an Asylsuchenden und die Wohnbevölkerung. Je mehr Menschen in einer Gemeinde leben, desto höher ist auch der Bestand an Asylsuchenden. Beides sind Indikatoren für die Grösse einer Gemeinde. Werden Anteilswerte (z.B. Anteil Asylsuchende an der Wohnbevölkerung) betrachtet, dann ergeben sich in der Regel geringere Korrelationen.

<sup>58</sup> Streudiagramme werden auch x-y-Diagramme genannt. Befinden sich die Punkte in einem Streudiagramm auf der 45%-Linie, so besteht ein linearer Zusammenhang. Für die Modellierung ist es wichtig, dass die Variablen im Modell korrekt abgebildet resp. spezifiziert sind. Z.B. haben wir die ständige Wohnbevölkerung logarithmiert, um den Grösseneffekt auf die Kosten besser abbilden zu können.

<sup>59</sup> Durch den Störterm erhält das Regressionsmodell eine stochastische Komponente. Der nicht-erklärte Teil in der genannten Gleichung wird durch den Fehlerterm ausgedrückt. Abweichungen zwischen den Beobachtungen  $Y_i$  und den geschätzten Werten für  $Y_i$  werden als Residuen bezeichnet.

Eine OLS-Schätzung basiert auf Annahmen, denen die realen Daten genügen müssen. Im Rahmen der Arbeiten wurde diesen Annahmen Rechnung getragen.<sup>60</sup>

### 6.2.3 Modellierung ausgehend vom Grundmodell

#### a) Backward Elimination

Die Backward-Elimination ist ein iteratives Verfahren, um ein geeignetes Regressionsmodell zu finden. Dabei wird mit einem Grundmodell gestartet, das möglichst viele Variablen beinhaltet, die einen Einfluss auf die Zielgrösse haben könnten («volles Modell»). Danach werden schrittweise diejenigen Einflussgrössen gestrichen, die einen geringen Erklärungsgehalt im Modell haben. Dieser Prozess wird solange fortgesetzt, bis nur noch Variablen übrig bleiben, die ein gewisses Signifikanzniveau (z.B. auf dem 10%-Niveau)<sup>61</sup> aufweisen.

#### b) Varianten und Robustheit

Ausgehend vom Modell der «Backward-Elimination» können Variablen mit unterschiedlichen Erklärungsfaktoren geprüft werden. Grundsätzlich wird diejenige Variable gewählt, die aus statistischer Sicht am sinnvollsten erscheint, d.h. statistisch signifikant ist. Die geschätzten Ergebnisse sollten einigermassen robust sein, d.h. die Änderung einer Variablen sollte das geschätzte Modell nicht allzu stark verändern. Daneben ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass ein Modell gewählt wird, das intuitiv nachvollziehbar ist.

## 6.3 Ergänzende Schätzergebnisse für die Perioden 2013-15 und 2016-18

Die Hauptergebnisse für die gesamte Periode 2013 – 2018 wurden bereits in Kapitel 3.2 erläutert. Nachstehend werden die Schätzergebnisse für die beiden zusätzlich untersuchten Perioden 2013-2015 sowie 2016-2018 präsentiert.

---

<sup>60</sup> Eine zentrale Annahme ist zum Beispiel, dass die Residuen, also die Differenz zwischen den effektiven und geschätzten Werten, normalverteilt sind. Eine andere Annahme verlangt, dass die Varianz der Residuen konstant ist (Homoskedastizität). Grafisch gesprochen verteilen sich die Residuen bei Homoskedastizität gleichmässig um eine horizontale Linie. Sind die Annahmen besser eingehalten, ergeben sich zuverlässigere Resultate.

<sup>61</sup> Das Signifikanzniveau wird benutzt, um zu beurteilen, wie signifikant resp. wie sicher eine geschätzte Grösse ist. Dazu wird der sog. p-Wert aus einem Regressionsoutput mit dem Signifikanzniveau verglichen. Ist der p-Wert z.B. kleiner als 0.1, dann ist die geschätzte Grösse auf dem 10%-Niveau statistisch signifikant. Je kleiner das gewählte Niveau, umso sicherer sollen die Ergebnisse sein. Ein 10%-Niveau ist in der Statistik gängig.

**Schätzung für 2013-2015**

	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	P-Wert
<i>Abhängige Variable: Kosten</i>				
Anteil Sozialhilfebeziehende	112.57	52.04	2.16	0.034
Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken	34.74	8.49	4.09	0.000
(log) Wohnbevölkerung	-189.39	65.93	-2.87	0.005
Anteil unter-24-Jährige	98.68	21.62	4.56	0.000
Anteil über-64-Jährige	96.61	17.18	5.62	0.000
Anteil linke Wähler	16.98	7.84	2.17	0.034
Konstante	58.02	809.21	0.07	0.943
<hr/>				
Anzahl Beobachtungen	78			
Modellgüte (Adj. R-squared)	0.49			

**Schätzung für 2016-2018**

	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	P-Wert
<i>Abhängige Variable: Kosten</i>				
Anteil Sozialhilfebeziehende	164.13	53.67	3.06	0.003
Anteil Gebäude mit mehr als 3 Stockwerken	19.24	9.43	2.40	0.045
(log) Wohnbevölkerung	-153.20	73.43	-2.09	0.041
Anteil unter-24-Jährige	99.67	23.65	4.21	0.000
Anteil über-64-Jährige	94.80	18.37	5.16	0.000
Anteil linke Wähler	14.29	8.36	1.72	0.089
Konstante	-108.58	889.93	-0.12	0.903
<hr/>				
Anzahl Beobachtungen	78			
Modellgüte (Adj. R-squared)	0.47			

## 7 Anhang B: Liste der Interviewpartner/innen

	<b>Gemeinde / Institution</b>	<b>Interviewte Personen Name, Funktion</b>	<b>Methode</b>	<b>Interviewer Ecoplan Name</b>	<b>Datum, Zeit</b>
1	Buttisholz	Franz Zemp, Gemeindepräsident  Michel Wacker, Leiter Schule und Sozi- ales	Halbstrukturiertes Interview (face-to-face)	Heini Sommer, Katja Manike	17.03.2020, 13.30 – 14.30 Uhr
2	Emmen	Thomas Lehmann, Gemeinderat / Direktor Soziales u. Gesell- schaft	Halbstrukturiertes Interview (Telefon)	Katja Manike	26.03.2020, 10.30 – 11:30 Uhr
3	Escholzmatt- Marbach	Daniel Portmann Sozialvorsteher	Halbstrukturiertes Interview (Telefon)	Katja Manike	06.04.2020 08.30 – 09.30 Uhr
4	Hitzkirch	Hugo Beck Gemeinderat	Halbstrukturiertes Interview (Telefon)	Katja Manike	08.04.2020 10.00 – 11.00 Uhr
5	Kriens	Lothar Sidler, Stadtrat / Sozialvorste- her	Halbstrukturiertes Interview (Telefon)	Katja Manike	30.04.2020 16.00 – 16.50 Uhr
6	Luzern	Felix Föhn, Abteilungsleiter Soziale Dienste	Halbstrukturiertes Interview (Skype)	Heini Sommer, Katja Manike	30.04.2020 16.00 – 17.15 Uhr
7	Sursee	Jolanda Achermann, Sozialvorsteherin	Halbstrukturiertes Interview (Telefon)	Katja Manike	02.04.2020 14.15
8	Wauwil	Annelies Gassmann, Gemeindepräsidentin	Halbstrukturiertes Interview (Telefon)	Katja Manike	16.03.2020 14.00 – 15.00 Uhr
9	Werthenstein	Sacha Eigenmann, Sozialvorsteher	Halbstrukturiertes Interview (Telefon)	Katja Manike	21.04.2020 15.00 – 16.00 Uhr
10	Zell	Karin Meier, Sozialvorsteherin	Halbstrukturiertes Interview (Telefon)	Katja Manike	06.04.2020 14.15 – 15.15 Uhr
11	Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswe- sen Kanton Luzern (DAF)	Silvia Bolliger, Leiterin DAF  Heinz Kaufmann, Abteilungsleiter Zent- rale Dienste	Halbstrukturiertes Interview / Pretest (face-to-face)	Heini Sommer, Katja Manike	11.03.2020 13.15 – 14.50 Uhr

## 8 Anhang C: Interviewleitfaden

Dauer der Interviews:	Ca. 45-60 Minuten
Vorversand:	Der Leitfaden wird den Interviewpartner/innen vor dem Gespräch zugestellt, damit sie sich vorbereiten können
Abkürzungen:	VA: Vorläufig Aufgenommener Flüchtling mit F-Ausweis FL: Anerkannter Flüchtling mit B-Ausweis

### Leitfragen Gemeinden

#### Einstieg

- Wo sehen Sie als Gemeindevertreter/in die grössten Herausforderungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich in den nächsten Jahren für die Gemeinden?
- Wo drückt in Ihrer Gemeinde im Asyl- und Flüchtlingsbereich der Schuh?

### Finanzierung Asyl- und Flüchtlingsbereich nach Leistungsbereich

#### Sozialhilfe

- Ist unsere Annahme richtig, dass der Gemeinde während den ersten 10 Jahren im Bereich der Sozialhilfe keine Kosten anfallen, sondern diese vom Kanton getragen werden?
- Wie hoch sind (nach der 10-Jahresfrist) die Kosten für die Gemeinden *pro sozialhilfeabhängigen Flüchtling* für Sozialhilfe (Grundbedarf, medizinische Leistungen, Unterkunft) im Durchschnitt pro Jahr?
- Wie hoch sind (nach der 1-Jahresfrist) die Kosten für Sozialhilfe pro sozialhilfeabhängigen *Vorläufig Aufgenommener* (Grundbedarf, medizinische Leistungen, Unterkunft) im Durchschnitt pro Jahr?

#### Schulbildung

- Mit welchen Kosten rechnet die Gemeinde pro schulpflichtiges Kind (VA / FL) für Schulbildung pro Jahr?
- Rechnen Gemeinden bei VA / FL mit anderen Kosten als bei schulpflichtigen Kindern von anderen Migrantinnen / SchweizerInnen? Wenn ja um wieviel und wodurch ergeben sich diese Mehrkosten?
- Welche Dienstleistungen bietet Ihre Gemeinde spezifisch für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an?
- Welcher Anteil dieser Kosten trägt die Gemeinde, welcher Anteil wird vom Kanton getragen

#### Berufsbildung

- Rechnet Ihre Gemeinde mit jährlichen Kosten für VA / FL?
- Wenn ja, mit welchen Kosten pro VA / FL in Berufsbildung wird pro Jahr gerechnet?
- Welche Dienstleistungen bietet Ihre Gemeinde spezifisch für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an?
- Welcher Anteil dieser Kosten trägt die Gemeinde, welcher Anteil wird vom Kanton getragen?

#### Kitas

- Rechnet Ihre Gemeinden mit Kosten für Kita-Plätzen von VA / FL?
- Wenn ja, mit welchen jährlichen Kosten wird pro Kind und pro Jahr gerechnet?
- Welche Dienstleistungen bietet Ihre Gemeinde spezifisch für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an?

#### Pflege

- Rechnet Ihre Gemeinde mit einem erhöhten ambulanten und/oder stationären Pflegebedarf aufgrund VA / FL?

- 
- Wenn ja, wie hoch sind die Pflege-Kosten pro VA/F und pro Jahr?
  - Welche Dienstleistungen bietet Ihre Gemeinde spezifisch für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an?
  - Welcher Anteil dieser Kosten trägt die Gemeinde, welcher Anteil wird vom Kanton getragen?

### **Spezifische Integrationsmassnahmen**

- Rechnen die Gemeinden mit Kosten für spezifische Integrationsmassnahmen (z.B. Sprachkurse, Bewerbungstraining) oder werden diese Kosten alle vom Kanton innert der ersten 10 Jahren nach Asylgesuch getragen?
- Wenn ja, ist das ein relevanter Kostenfaktor für die Gemeinden?
- Wenn die Gemeinden mit Kosten rechnen mit wieviel Kosten pro VA / FL und pro Jahr

### **Sonderunterbringungen**

- Rechnet Ihre Gemeinde mit Kosten für Sonderunterbringungen, wie z.B. KESB für VA / FL?
- Wenn ja, wie hoch sind die Sonderunterbringungs-Kosten pro VA / FL und pro Jahr?
- Welcher Anteil dieser Kosten trägt die Gemeinde, welcher Anteil wird vom Kanton getragen?

### **Sicherheit**

- Rechnen die Gemeinden mit zusätzlichen Kosten für Sicherheit (Securitas, Polizei) aufgrund VA/F? Worin bestehen diese Aufwendungen genau?
- Wenn ja, mit welchen Kosten rechnen Sie pro VA / FL und pro Jahr?
- Welche Dienstleistungen bietet Ihre Gemeinde spezifisch für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an?

### **Benutzung des öffentlichen Raums**

- Entstehen für Ihre Gemeinde zusätzliche Kosten durch VA / FL wegen Benutzung des öffentlichen Raums (z.B. Spielplätze, öffentliche Tischtennisplatten, Schach, Wanderwege oder etc.)? Worin bestehen diese Aufwendungen genau?
- Wenn ja, mit welchen Kosten rechnen Sie pro VA / FL und pro Jahr?
- Welche Dienstleistungen bietet Ihre Gemeinde spezifisch für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an?
- Welcher Anteil dieser Kosten trägt die Gemeinde, welcher Anteil wird vom Kanton getragen?

### **Verwaltung**

- Entstehen für die Gemeinden zusätzliche Verwaltungskosten durch VA / FL
- Wenn ja, mit welchen Kosten rechnen Sie pro VA / FL und pro Jahr?
- Welche Dienstleistungen bietet Ihre Gemeinde spezifisch für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich an?

### **Kostenrelevanz der Leistungsbereiche**

Welche der im Interview besprochenen Leistungsbereiche sind für Sie als Gemeinde am relevantesten?

### **Weitere Leistungsbereiche**

Gibt es Zuständigkeitsbereiche, die wir bislang nicht erwähnt haben und in denen ebenfalls Folgekosten anfallen?

### **Zu- und Abwanderungen von Vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen**

- Sind Sie eine Gemeinde mit überproportional vielen VA / FL?
  - Warum?
-

---

### **Lastenausgleich**

- Braucht es Ihrer Meinung nach einen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden?
  - Wenn ja, in welcher Form?
-

## 9 Anhang D: Pro-Kopf-Beiträge der Gemeinden: Beispiel Gemeinde Buttisholz

### Auflistung Kosten bei Anmeldung von Asylsuchenden pro Person nach Aufwand / nach Ertrag (Basis: Zahlen 2018)

#### 0 Verwaltung, Gemeinderat

##### 1. Mitgliederbeitrag VLG

- Pro-Kopf-Beitrag: Fr. 2.35

##### 2. Regionales Zivilstandsamt Sursee

- Pro Kopf-Beitrag: Fr. 5.94

#### 1 Öffentliche Sicherheit, Grundbuch/Vermessung/Kataster

##### 1. Raumdatenpool

- Beitrag pro Einwohner: Fr. 0.30

##### 2. Zivilschutzbeitrag

- Beitrag pro Einwohner (4.79% zur Wohnbevölkerung)

#### 2 Bildung, Sonderschule

##### 1. Gemeindepool Sonderschulen

- Kantonsbeitrag pro Einwohner: Fr. 111.00

##### 2. Heilpädagogische Früherziehungsmassnahme

- Kantonsbeitrag pro Einwohner: Fr. 7.00

#### 3 Kultur, Freizeit, Kulturförderung

##### 1. Regionalbibliothek

- Beitrag pro Einwohner: Fr. 1.00

##### 2. Luzerner Wanderwege

- Beitrag pro Einwohner: Fr. 0.45

##### 3. Schwimmbetrieb SBZ Nottwil

- Schwimmen (9,06% zur ständigen Wohnbevölkerung)

#### 4 Gesundheit

##### 1. Restfinanzierung (Haus- und Krankenpflege)

- Unterschiedlich je nach Krankheit und Pflegeheim
- Fallen Kosten der Spitex an

##### 2. Pflegefinanzierung (Pflegeheime)

- Unterschiedlich je nach Krankheit und Pflegeheim
- Dürften voraussichtlich keine Kosten entstehen

#### 5 Soziale Wohlfahrt

##### 1. Sozialamt (Gesetzliche Fürsorge)

- Sofern im Haushalt von Asylsuchenden nicht anerkannte Flüchtlinge leben, wird die Unterstützung durch die Gemeinde (vor)finanziert
- Rückerstattung vom Kanton quartalsweise für anerkannte Flüchtlinge  
Höhe der Sozialhilfe abhängig vom Einkommen, Wohnverhältnisse, Mietkosten, berufs- und situationsbedingte Leistungen
- Dürften voraussichtlich keine Kosten entstehen

**2. Beitrag an private Institutionen (Allgemeine Fürsorge)**

- Beitrag ZISG pro Einwohner: Fr. 8.60
- Verein Tageseltern-Vermittlung: Fr. 0.65

**3. Heimfinanzierung (Allgemeine Fürsorge)**

- Kantonsbeitrag pro Einwohner: Fr. 214.11

**4. Beitrag Kant. Ausgleichskasse (AHV-Zweigstelle)**

- Beitrag pro Einwohner: Fr. 1.10

**5. Familienausgleichskasse (Familienausgleichskasse)**

- Kantonsbeitrag pro Einwohner: Fr. 4.36

**6. Ergänzungsleistungen (Ergänzungsleistungen)**

- Bei Frühpensionierung / Rente Anspruch auf Ergänzungsleistungen (variiert je nach Einkommen und persönlichen Verhältnissen)
- Der Anteil der einzelnen Gemeinden am Aufwand berechnet sich nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung
- Kantonsbeitrag pro Einwohner: Fr. 370.95
- Verwaltungskosten EL pro Einwohner: Fr. 4.83

**7. Krankenversicherung (Krankenversicherung)**

- Kantonsbeitrag pro Einwohner: Fr. 61.09
- Verwaltungskosten EL pro Einwohner: Fr. 2.35

**8. NE-Beitrag**

- Anerkannte Flüchtlinge sind beitragspflichtig
- Mindestbeitrag von Fr. 492.40 pro Person/Jahr
- Kanton verrechnet 1/2 der Kosten (Fr. 246.20) pro Person/Jahr an die Gemeinden weiter

**6 Verkehr****1. ÖV-Beitrag**

- Pro-Kopf-Beitrag (%-Satz zur ständigen Wohnbevölkerung, Siedlungsgewicht, Fahrplanangebot)

**7 Umwelt, Raumordnung**

---

**8 Volkswirtschaft****1. Tierseuchenbeitrag (Landwirtschaft)**

- Kantonsbeitrag pro Einwohner: Fr. 1.00

**2. Wirtschaftsförderung (Industrie, Gewerbe, Handel)**

- Kantonsbeitrag pro Einwohner: Fr. 1.00

**3. Entwicklungsträger RET Sursee-Mittelland**

- Pro-Kopf-Beitrag (%-Satz zur ständigen Wohnbevölkerung und Steuer)

**9 Finanzen, Steuern**

---

**Zusätzliche Kosten**

- KESB-Kostenanteil (je nach Massnahme)
- Berufsbeistandschaft (je nach Massnahme)
- SoBZ-Beitrag (Anteil zur ständigen Wohnbevölkerung)
- Restfinanzierung (Haus- und Krankenpflege bei Spitex)
- Bestattungskosten für schickliches Begräbnis (je nach Religion)
- Zivilschutz (4,79% zur ständigen Wohnbevölkerung)
- Schwimmen (9,06% zur ständigen Wohnbevölkerung)
- ÖV-Beitrag (%-Satz zur ständigen Wohnbevölkerung, Siedlungsgewicht, Fahrplanangebot)
- Entwicklungsträger RET Sursee-Mittelland

**Kostenüberblick pro Anmeldung**

→ Pro-Kopf-Beiträge Fr. 1'044.28 exkl. zusätzliche Kosten

**Bemerkungen zu Datenerhebung der ständigen Wohnbevölkerung**

Die ständige Wohnbevölkerung ist die Referenzbevölkerung der Bevölkerungsstatistik.

Seit 2010 umfasst sie alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz (Ausweise B/C/L/F oder N oder EDA-Ausweis, d.h. internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige).

**Fazit: Die Pro-Kopf-Beiträge sind meiner Meinung trotzdem zu erheben, da unklar ist, wie lang diese Personen im Asylverfahren sind und ob die Abmeldung bei der Gemeinde gemacht würde. Es droht ein erheblicher Administrativaufwand.**

## Literaturverzeichnis

Asylgesetz (1998): AsylG 142.31.pdf.

Ecoplan (2008): Lastenausgleich Kanton Luzern - Indikatoren: Test auf Kostenrelevanz und Prüfung der Gewichtung.

EJPD, EJPD (2011): Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. EJPD, S. 71.

Emmenegger, Patrick (2007): Parteien und Opportunitätsstrukturen: Die parteipolitischen Determinanten der Staats- und Sozialausgaben, 1980–2000. In: Zeitschrift für Sozialreform, 53, 1, 79–102.

Finanzdepartement Kanton Luzern (2017): Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden.pdf.

Kanton Luzern (2020): Über uns - Kanton Luzern. URL [https://daf.lu.ch/ueber\\_uns](https://daf.lu.ch/ueber_uns), abgerufen am 25. Juni 2020.

Kantonale Integrationsprogramme (KIP) (2020): Integrationsagenda | KIP. URL <http://www.kip-pic.ch/de/kip/integrationsagenda/>, abgerufen am 25. Juni 2020.

Kantonales Integrationsprogramm 2018-2021 (2017): Kantonales\_Integrationsprogramm\_LU\_2018\_2021.pdf. URL [https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Integration/KIP/Kantonales\\_Integrationsprogramm\\_LU\\_2018\\_2021.pdf?la=de-CH](https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Themen/Integration/KIP/Kantonales_Integrationsprogramm_LU_2018_2021.pdf?la=de-CH), abgerufen am 25. Juni 2020.

SEM, KdK, SODK (2018): Integrationsagenda Schweiz - Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018.

SHG 892 (2015): Sozialhilfegesetz (SHG). S. 20.

Sicherheit Intervention Prävention (SIP) Stadt Luzern (2020): Sicherheit Intervention Prävention (SIP). URL <https://www.stadt Luzern.ch/thema/3943>, abgerufen am 25. Juni 2020.

Staatssekretariat für Migration (SEM) (ohne Jahrgang): Integrationsagenda Schweiz: Ein gemeinsames Programm des Bundes und der Kantone.

Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) und Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018): Faktenblatt 8 Bundesabgeltungen. S. 3.

Stadt Luzern (2017): Arbeitsintegration\_von\_Fluechtlingen\_und\_vorlaeufig\_Aufgenommenen.\_Projekte\_im\_Rahmen\_der\_Gewinnverwendung\_des\_Geschaefstjahres\_2016.pdf. URL [https://www.stadt Luzern.ch/\\_docn/2230442/Arbeitsintegration\\_von\\_Fluechtlingen\\_und\\_vorlaeufig\\_Aufgenommenen.\\_Projekte\\_im\\_Rahmen\\_der\\_Gewinnverwendung\\_des\\_Geschaefstjahres\\_2016.pdf](https://www.stadt Luzern.ch/_docn/2230442/Arbeitsintegration_von_Fluechtlingen_und_vorlaeufig_Aufgenommenen._Projekte_im_Rahmen_der_Gewinnverwendung_des_Geschaefstjahres_2016.pdf), abgerufen am 25. Juni 2020.

## Abkürzungsverzeichnis

AFR18	Aufgaben- und Finanzreform 2018
AsylG	Asylgesetzes
DAZ	Deutsch als Zweitsprache
FL	Vorläufig aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge
GSD	Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern
KIP	Kantone ihre Integrationsprogramme
LUSTAT	Statistikinstitution des Kanton Luzern
N	Asylsuchende
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIP	Sicherheit, Intervention, Prävention der Stadt Luzern
VA	Vorläufig Aufgenommene
VLG	Verband Luzerner Gemeinden
WSH	Wirtschaftliche Sozialhilfe