



Stans, 19. September 2017
Nr. 612

Gesundheits- und Sozialdirektion. Finanzdirektion. Sozialamt. Motion vom 6. April 2017 von Landrat Otmar Odermatt-Frank sowie Mitunterzeichnenden betreffend die Unterstützungspflicht bei sofortiger Hilfe für Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz. Gutheissung. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 6. April 2017 reichten Landrat Otmar Odermatt-Frank sowie Mitunterzeichnende eine Motion betreffend die Unterstützungspflicht bei sofortiger Hilfe für Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz ein.

1.2

Damit das Risiko der Kostentragung für die sofortige Hilfe, wie unbezahlte Kosten für die erste Hilfe, nicht auf eine einzelne Gemeinde fällt, beantragen Landrat Otmar Odermatt-Frank sowie die Mitunterzeichnenden das Sozialhilfegesetz so anzupassen, dass bei sofortiger Hilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz der Kanton unterstützungspflichtig ist.

1.3

Das Landratsbüro prüfte den parlamentarischen Vorstoss und stellte fest, dass dieser Art. 53 Abs. 5 des Landratsgesetzes vom 4. Februar 1998 (NG 151.1) entspricht. Es überwies die Motion am 10. April 2017 zur Stellungnahme binnen sechs Monaten (§ 108 Abs. 2 Landratsreglement; NG 151.11) an die Gesundheits- und Sozialdirektion.

2 Erwägungen

2.1 Ausgangslage

2.1.1

Gemäss Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) ist der Aufenthaltskanton unterstützungspflichtig, wenn Ausländer, die sich in der Schweiz aufhalten, hier aber keinen Wohnsitz haben, sofortiger Hilfe bedürfen. Der Aufenthaltskanton hat zudem für die Rückkehr der Bedürftigen in ihren Wohnsitz- oder Heimatstaaten zu sorgen, wenn nicht ein Arzt von der Reise abrät (Art. 21 Abs. 2 ZUG).

2.1.2

Das Zuständigkeitsgesetz des Bundes regelt die interkantonalen Verhältnisse. Mit dem kantonalen Sozialhilfegesetz wird die kantonsinterne Zuständigkeitsordnung für die Sozialhilfe festgelegt.

2.1.3

Gemäss Art. 7 Abs.1 des Gesetzes vom 22. Oktober 2014 über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; NG 761.1) ist im Kanton Nidwalden die Sozialhilfe grundsätzlich Aufgabe der Politischen Gemeinde. Die Gemeinden sind somit auch als Aufenthaltsgemeinde zuständig für Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz, welche sofortiger Hilfe bedürfen. Bei dieser Hilfe handelt es sich in erster Linie um Kosten für die Bergung, die medizinische Hilfe und die Rückreise von mittellosen Touristinnen und Touristen sowie Durchreisende, welche in einer Gemeinde des Kantons verunfallen oder schwer erkranken. Die Leistungserbringer (REGA, Kantonsspital usw.) müssen vorgängig jedoch belegen, dass die Kosten bei den betreffenden Personen erfolglos eingefordert wurden.

2.1.4

Das kantonale Sozialamt hat bei den Gemeinden die Kennzahlen dieser Fälle für die Jahre 2007 – 2016 erhoben.

Gemeinde	Anzahl Fälle 2007 - 2016	Gesamtbetrag 2007 – 2016
Beckenried	1	3'000
Buochs	0	0
Dallenwil	0	0
Emmetten	0	0
Ennetbürgen	0	0
Ennetmoos	0	0
Hergiswil	2	6'809
Oberdorf	0	0
Stans	0	0
Stansstad	0	0
Wolfenschiessen	4	10'648
Total	7	20'457

Im Verlauf der vergangenen 10 Jahre waren die Gemeinden mit 7 Fällen und Gesamtkosten in der Höhe von 20'457 Franken belastet.

2.1.5

Obwohl die Zahlen bescheiden sind, ist es jederzeit möglich, dass zum Beispiel ein Spitalaufenthalt einer Touristin oder eines Touristen für eine Gemeinde hohe Kosten verursachen könnte. Wie der Motionär erwähnt, kostete der Spitalaufenthalt eines erkrankten Feriengastes die Gemeinde Engelberg tatsächlich 348'000 Franken.

2.1.6

Nationalrat Karl Vogler (OW) hat aufgrund dieses Ereignisses den Bundesrat angefragt, ob

- er Möglichkeiten sehe, um die Kantone von solchen Kosten zu entlasten;
- er bereit sei, international aktiv zu werden, damit das Herkunftsland diese Kosten übernehme.

Im Rahmen der nationalrätlichen Fragestunde hat der Bundesrat am 13. März 2017 wie folgt geantwortet:

Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger sieht vor, dass Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz unter Umständen Anspruch auf sofortige Hilfe haben. Unterstützungspflichtig ist der Aufenthaltskanton. Die Unterstützungspflicht ist eng begrenzt. Sie beschränkt sich auf eigentliche Notfälle. Eingriffe, die nicht zwingend und dringlich sind, müssen nicht abgegolten werden. Dazu kommt, dass Ausländer, die für ihre Einreise in die Schweiz ein Visum benötigen, den Nachweis erbringen müssen, dass sie krankenversichert sind. Der Bundesrat ist bereit, in Zusammenarbeit mit den Kantonen abzuklären, welche praktische Bedeutung die geltende Regelung hat, insbesondere welches ihre finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Kantone sind. Er ist auch bereit, allfällige Alternativen zu prüfen, um wenn nötig eine breitere Verteilung der Kosten zu ermöglichen.

Zurzeit liegen aus Bern noch keine weiteren Ergebnisse vor. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Justiz werde demnächst mit einer Bestandesaufnahme bei den Kantonen gestartet.

2.1.7

Gemäss Art. 15 der Verordnung vom 13. Juli 2009 (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) muss jede Person, die ein Schengen-Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt beantragt, grundsätzlich nachweisen, dass sie im Besitz einer angemessenen Reisekrankenversicherung ist, die bis zu mindestens 30'000 Euro die Kosten für den etwaigen Rücktransport im Krankheitsfall oder im Falle des Todes, die Kosten für ärztliche Nothilfe und/oder die Notaufnahme im Spital während ihres Aufenthalts im Schengen-Raum abdeckt.

Die Umsetzung dieses Grundsatzentscheides bietet insbesondere bei der Beurteilung der Versicherungsdeckung verschiedene Probleme. Den Gesundheitsdienstleistern in der Schweiz ist es manchmal kaum oder gar nicht möglich, die Versicherungsgesellschaften zur Übernahme der ihnen geschuldeten Kosten für ärztliche Nothilfe und/oder die Notaufnahme im Spital zu veranlassen. Gemäss Mitteilung vom 7. August 2017 des Staatssekretariats für Migration (SEM) sind auf Ersuchen der Schweiz diese Probleme in den Arbeitsgruppen der EU, an denen die Schweiz aufgrund ihrer Schengen-Assoziierung beteiligt ist, wiederholt besprochen worden. Trotz den Vorschlägen zur Verbesserung des Versicherungssystems konnte bis heute noch keine befriedigende Lösung gefunden werden.

2.1.8 Regelung in den Kantonen der Zentralschweiz

In den übrigen Kantonen der Zentralschweiz sind überall die Gemeinden für die Sozialhilfe zuständig. Somit müssen auch diese die Kosten für Behandlungen usw. für Ausländerinnen und Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz übernehmen.

Im Kanton Uri liegt die Zuständigkeit für die wirtschaftlichen Hilfen ebenfalls bei den Gemeinden. Im Gegensatz zu den anderen Zentralschweizer Kantonen trägt jedoch der Kanton (und nicht die Gemeinden) die nicht einbringlichen Kosten für mittellose, nicht in der Schweiz wohnhaften ausländischen Personen, die auf der Durchreise durch den Kanton Uri erkranken oder verunfallen, nicht transportfähig sind und dringlich ärztlicher Hilfe bedürfen.

2.2 Stellungnahme zur Übertragung der Sozialhilfekosten für Ausländerinnen und Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz an den Kanton

Die Motion von Landrat Otmar Odermatt-Frank und Mitunterzeichnenden bezieht sich auf eine innerkantonale Lösung. Der Motionär will das Risiko der hohen Kostenlast dem Kanton übertragen. Diese Frage kann unabhängig von der Antwort aus Bern und den Regelungen der EU geklärt werden.

2.2.1

Die Zuständigkeit für die Sozialhilfe liegt bei den Gemeinden. In der Regel werden in Nidwalden gemeinsame Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden vermieden. Dieses Modell hat sich bewährt. Es ist auch im vorliegenden Fall nicht sinnvoll, für bestimmte Personengruppen unterschiedliche Sozialhilfeszuständigkeiten festzulegen. Dies würde die Sozialhilfegesetzgebung verkomplizieren und in Einzelfällen zu Zuständigkeitskonflikten zwischen Kanton und Gemeinden führen.

2.2.2

Der Kanton ist einzig zuständig für die Sozialhilfe an Asylsuchende und Flüchtlinge während 12 Jahren seit deren Einreise (Art. 28 SHG). Diese Ausnahmeregelung ist sinnvoll, da der Umgang mit dieser Personengruppe spezifisches Fachwissen erfordert und die Organisation des Asyl- und Flüchtlingswesens weitgehend der Bundesgesetzgebung unterliegt. Die Gemeinden haben dem Kanton jedoch die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge zu ersetzen. Für die Berechnung der Gemeindebeiträge sind die Einwohnerzahlen des jeweils vorangehenden Jahres massgebend.

2.2.3

Auch reguläre Sozialhilfefälle können erhebliche Kosten verursachen und finanzschwache Gemeinden über Gebühr belasten. Zudem haben die Gemeinden in diversen Bereichen unterschiedliche Lasten zu tragen. Zum Beispiel begründen alle unter umfassender Beistandschaft stehenden Personen ihren zivilrechtlichen Wohnsitz von Gesetzes wegen in Stans. Unter Umständen ist Stans somit auch zuständig für deren Sozialhilfe.

2.2.4

Um die unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden auszugleichen, kennt der Kanton Nidwalden das Instrument des innerkantonalen Finanzausgleichs. Gemäss Art. 1 des Gesetzes vom 17. April 2002 über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG; NG 512.1) werden folgende Ziele angestrebt:

1. gegenseitige Annäherung der Finanzkraft der Gemeinden;
2. Verminderung der Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden;
3. Belastungsausgleich zu Gunsten überdurchschnittlich belasteter Gemeinden;
4. Stärkung der Gemeindeautonomie.

Es ist nicht sinnvoll, den Ausgleich zwischen den Gemeinden punktuell noch mit weiteren Instrumenten sicherzustellen. Zudem würde dies zur Unübersichtlichkeit der Gesetzgebung beitragen.

2.3 Organisation der Sozialhilfe

Um dem Anliegen des Motionärs trotzdem gerecht zu werden, muss die Organisation der Sozialhilfe als Ganzes betrachtet werden.

2.3.1

Im Rahmen des neuen Gesetzes vom 22. Oktober 2014 über die Angebote für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz, BetrG; NG 761.2) hat der Kanton in den Bereichen Heimbetreuung, Pflegefamilien und ambulante Hilfen für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen die Gemeinden von Sozialhilfeausgaben entlastet. Es hat sich bewährt, sämtliche Betreuungsformen bezüglich Finanzierung gleichwertig zu behandeln.

2.3.2

Ebenfalls hat der Kanton mit Landratsbeschluss vom 26. November 2014 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) die Kosten für stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich übernommen.

2.3.3

Oben genannte Kosten gelten nicht mehr als Sozialhilfe, sondern werden im Rahmen der "Heimfinanzierung" abgegolten. Mit diesem Vorgehen wurden unter anderem gemeinsame Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden vermieden und die Gemeinden vom Risiko hoher Kosten bei Betreuungsmassnahmen und Suchttherapien befreit. Dieses Modell lässt sich auch auf die wirtschaftliche Sozialhilfe übertragen.

2.4 Finanzielle Betrachtungen

Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger sieht vor, dass Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz unter Umständen Anspruch auf sofortige Hilfe haben. Die Unterstützungspflicht ist eng begrenzt. Sie beschränkt sich auf eigentliche Notfälle. Eingriffe, die nicht zwingend und dringlich sind, müssen nicht abgegolten werden. Dazu kommt, dass Ausländer, die für ihre Einreise in die Schweiz ein Visum benötigen, den Nachweis erbringen müssen, dass sie krankenversichert sind.

Der Regierungsrat versteht die Sorge der Gemeinde Wolfenschiessen und das Anliegen des Motionärs.

2.5 Mögliche Varianten der Unterstützungspflicht bei Ausländerinnen und Ausländern ohne Wohnsitz in der Schweiz

Im Folgenden werden drei mögliche Varianten grob skizziert:

2.5.1 Variante 1: Rückerstattung ausserordentlicher Kosten durch den Kanton

Die Zuständigkeit für die Sozialhilfe bleibt für alle bisherigen Personengruppen bei den Gemeinden. Sollten jedoch für ausländische Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz die Sozialhilfekosten pro Ereignis 50'000 Franken übersteigen, würde der Kanton den Mehrbetrag den Gemeinden zurückerstatten. Mit diesem Grenzwert wäre sichergestellt, dass neben der behördlichen Zuständigkeit auch die Verantwortung für die sorgfältige Abklärung bei den Gemeinden bliebe. Der Kanton würde erst dann einspringen, wenn die Kosten ausserordentlich wären und eine Gemeinde in Bedrängnis führen könnten. Die betreffende Personengruppe müsste im Rahmen der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes klar eingegrenzt werden.

2.5.2 Variante 2: Sozialhilfepool

Obwohl der Kanton Nidwalden mit einer Sozialhilfequote von aktuell 0.9 % der Wohnbevölkerung über die tiefste Quote der Schweiz verfügt, sind die Gemeinden unterschiedlich belastet.

Gemeinde	Sozialhilfequote 2015 in %
Beckenried	0.7
Buochs	1.0
Dallenwil	0.4
Emmetten	0.4
Ennetbürgen	0.6
Ennetmoos	0.8
Hergiswil	1.4
Oberdorf	0.3
Stans	1.1
Stansstad	1.2
Wolfenschiessen	0.9

Um die unterschiedlichen Belastungen auszugleichen und hohe ausserordentlich Kostenrisiken gemeinsam zu tragen, könnten die gesamten Sozialhilfekosten – ähnlich dem früheren "Suchtpool" – in Form eines "Sozialhilfepools" finanziert werden. Jede Gemeinde würde selbständig die Anträge um Sozialhilfe beurteilen und die Leistungen ausrichten. Die Kosten würden aber gemäss Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt. Ende Jahr würde eine gegenseitige Verrechnung via kantonale Finanzdirektion erfolgen. Die Zuständigkeit für die Sozialhilfe bliebe damit vollumfänglich bei den Gemeinden. Der Kanton übernehme keine weiteren Aufgaben.

2.5.3 Variante 3: Versicherung

Erste Abklärungen haben ergeben, dass sich das Risiko "Sozialhilfe für mittellose Touristinnen und Touristen ohne Wohnsitz in der Schweiz" grundsätzlich versichern lässt, die Prämien jedoch trotz hohem Selbstbehalt massiv höher ausfallen als die Kosten der Gemeinden in den vergangenen zehn Jahren.

2.6 Fazit

Der Regierungsrat favorisiert die Variante 1. Diese stellt sicher, dass die Zuständigkeit für die Finanzierung der Sozialhilfe bei den Gemeinden bleibt. Gleichzeitig sichert der Kanton den Gemeinden die hohen Risiken ab, welche aufgrund von schweren Unfällen oder Erkrankungen bei Ausländerinnen und Ausländern ohne Wohnsitz in der Schweiz entstehen können. Zudem lässt sich diese Variante rasch umsetzen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Otmar Odermatt-Frank sowie Mitunterzeichnenden betreffend die Unterstützungspflicht bei sofortiger Hilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz insofern teilweise gutzuheissen, als die Variante 1 verfolgt werden soll. Der Regierungsrat sei zu beauftragen, diese Variante auszuarbeiten und die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes vorzubereiten.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Otmar Odermatt-Frank, Grunggis 1, 6386 Wolfenschiessen
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS) (Präsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion (3)
- Sozialamt

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

