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

Stans, 17. September 2024
Nr. 574

Gesundheits- und Sozialdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Postulat Angela Christen, Stansstad, und Mitunterzeichnende betreffend Prüfung der Einführung und der Auswirkungen eines Bezahlkartensystems im Asylbereich. Gutheissung. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1 Postulat

Mit Datum vom 18. März 2024 haben Landrätin Angela Christen, Stansstad, und Mitunterzeichnende ein Postulat betreffend Prüfung der Einführung und der Auswirkungen eines Bezahlkartensystems im Asylbereich eingereicht und den Regierungsrat ersucht, fünf Fragen zu beantworten:

a) Zu klären, inwiefern ein Bezahlkartensystem die finanzielle Unterstützung von Asylsuchenden und abgewiesenen Asylbewerbern effektiver gestalten kann?
b) Zu klären, wie finanzielle Unterstützung bei den jeweiligen Personen verbleibt und nicht in Herkunftsländer abfliesst.
c) Aufzuzeigen, welche Massnahmen der Regierungsrat plant, um möglichen Missbrauch des aktuellen Asylsystems, insbesondere hinsichtlich finanzieller Unterstützung, entgegenzuwirken?
d) Offenzulegen, wie die Einführung eines Bezahlkartensystems koordiniert mit anderen Kantonen eingeführt werden kann.
e) Zu beurteilen, welche Auswirkungen die Anwendung von Bezahlkartensysteme (Nachbarkantone und Nachbarländer) auf Nidwalden haben.

1.2 Begründung des Postulats

Die Unterzeichnenden erläutern, dass das aktuelle Asylsystem vorrangig Schutz für verfolgte Personen bieten soll. Das System sei anfällig für Missbrauch, da finanzielle Zuwendungen in Herkunftsländer fliessen könnten. Dies stehe keinesfalls im Einklang mit den Grundprinzipien des Asylrechts. Dieser Missbrauch verursache Kosten für die Eidgenossenschaft sowie die Kantone und beeinträchtige die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit echter Flüchtlinge.

Um dieser Problematik entgegenzuwirken sei es notwendig, Bezahlkartensysteme einzuführen und die Bargeldzahlungen damit zu ersetzen. Guthabenbasierte Karten mit Debit-Funktion ermöglichten es Asylsuchenden, einen Teil ihrer Leistungen als Guthaben zu erhalten. Die Karten funktionieren ohne Kontobindung und könnten an Orten verwendet werden, an denen Kredit- oder EC-Karten akzeptiert werden.

Ein Blick nach Deutschland zeige, dass dieses System funktioniere und damit auch Schlepperkriminalität vorgebeugt wird. Es könne jedoch dazu führen, dass sich die bereits beschlossene, flächendeckende Einführung der Bezahlkarte für Asylbewerbende in Deutschland auf die Schweiz und auf Nidwalden auswirkt. Personen aus dem Asylbereich würden in die Schweiz ausweichen, wo weiterhin Bargeld ausgezahlt wird. Diese Entwicklung werde durch die faktische Nicht-Umsetzung des Dublin-Abkommens begünstigt, da Asylsuchende mehrere

Gesuche in verschiedenen Ländern stellen könnten, um mehrfache finanzielle Unterstützung zu erhalten.

1.3 Gesetzliche Grundlagen

Das Landratsbüro hat den parlamentarischen Vorstoss geprüft und festgestellt, dass er Art. 53 Abs. 3 des Gesetzes vom 4. Februar 1998 über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz, LRG; NG 151.1) entspricht. Es überwies das Postulat am 26. März 2024 zur Stellungnahme. Gemäss § 108 Abs. 2 des Reglements vom 16. September 1998 über die Geschäftsordnung des Landrats (Landratsreglement, LRR; NG 151.11) hat der Regierungsrat dem Landrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Postulats seine Stellungnahme abzugeben, d.h. im vorliegenden Fall bis zum 26. September 2024.

1.4 Status im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, erhalten je nach Ausgang des Asylverfahrens einen unterschiedlichen rechtlichen Status. Schutzsuchende Personen aus der Ukraine können ein Gesuch für den Schutzstatus S einreichen. Nachfolgend werden diese Status kurz erläutert.

Asylsuchende (Status N) sind Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben und im Asylverfahren stehen. Während des Asylverfahrens haben sie grundsätzlich ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Unter bestimmten Umständen (unter anderem Inländervorrang und Bewilligungspflicht) kann ihnen eine unselbständige Erwerbstätigkeit erlaubt werden. Sie bekommen ein Taggeld von derzeit CHF 12.- pro Tag.

Abgewiesene Asylbewerber sind Personen, die einen negativen Entscheid oder einen Nichteintretensentscheid auf ihr Asylgesuch erhalten haben und die Schweiz verlassen müssen. Bis zur Ausreise haben abgewiesene Asylsuchende ein gemäss der Bundesverfassung garantiertes Recht auf Nothilfe von derzeit CHF 8.- pro Tag.

Anerkannte Flüchtlinge (Status B) sind Personen, welche in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauung ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden (Genfer Flüchtlingskonvention). Als ernsthafte Nachteile gelten insbesondere die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Anerkannte Flüchtlinge sind schweizweit zur Erwerbstätigkeit berechtigt. Hierzu besteht eine Meldepflicht. Nichterwerbstätige erhalten die gleiche wirtschaftliche Sozialhilfe wie einheimische Sozialhilfeempfänger.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Status F) sind Personen, welche zwar die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, welchen jedoch aufgrund von Asylausschlussgründen kein Asyl gewährt wird. Dies ist dann der Fall, wenn eine Person erst durch die Ausreise aus dem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen ihres Verhaltens nach der Ausreise zum Flüchtling wird. Flüchtlinge, bei denen Asylausschlussgründe vorliegen, werden vorläufig aufgenommen. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind schweizweit zur Erwerbstätigkeit berechtigt. Hierzu besteht eine Meldepflicht. Nichterwerbstätige erhalten die gleiche wirtschaftliche Sozialhilfe wie einheimische Sozialhilfeempfänger.

Vorläufig aufgenommene Ausländer (Status F) sind Personen, deren Asylgesuch abgelehnt worden ist und aus der Schweiz weggewiesen wurden, wobei sich aber der Vollzug der Wegweisung als unzulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung des Ausländers) oder unmöglich (vollzugstechnische Gründe beispielsweise keine Reisedokumente) erwiesen hat. Die vorläufige Aufnahme stellt demnach eine Ersatzmassnahme dar. Vorläufig aufgenommene Ausländer sind schweizweit zur Erwerbstätigkeit berechtigt. Hierzu

besteht eine Meldepflicht. Nichterwerbstätige erhalten Asylsozialhilfe von derzeit CHF 13.50 pro Tag.

Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (Status S) sind Personen, die vom Bundesrat aufgrund bestimmter Kriterien zu "Schutzbedürftigen" erklärt worden sind. Ihre Aufnahme erfolgt ohne Asylverfahren rasch und dauert bis der Schutzbedarf entfällt. Personen mit dem Schutzstatus S sind schweizweit zur Erwerbstätigkeit berechtigt. Hierzu besteht eine Bewilligungspflicht. Nichterwerbstätige erhalten Asylsozialhilfe von derzeit CHF 13.50 pro Tag.

2 Erwägungen

2.1 Einführung

Die Einführung einer Bezahlkarte im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird aktuell in der ganzen Schweiz geprüft und diskutiert. Auslöser ist die Einführung einer Bezahlkarte in Deutschland. Um dem Missbrauch von Unterstützungsmitteln zu unterbinden, haben Landkreise und Städte in Deutschland ein Bezahlkartensystem für Asylsuchende eingeführt und damit gute Erfahrungen gemacht.

2.2 Anzahl betroffener Personen gemäss Postulat

Das Postulat bezieht sich ausschliesslich auf Asylsuchende und abgewiesene Asylbewerbenden (Personen mit Status N). Im Kanton Nidwalden leben momentan 86 Personen mit Status N. Diese Personen erhalten CHF 12.- pro Tag. Der Betrag wird alle 14 Tage in bar ausbezahlt.

2.3 Beantwortung des Postulats

2.3.1 a) Zu klären, inwiefern ein Bezahlkartensystem die finanzielle Unterstützung von Asylsuchenden und abgewiesenen Asylbewerbern effektiver gestalten kann?

Die Bezahlkarte ist eine guthabenbasierte Bankkarte und kann überall dort eingesetzt werden, wo mit Kredit- oder Debitkarten gezahlt werden kann. Sie kann regional für Einkäufe, aber nicht für Überweisungen ins Ausland oder an Schlepper genutzt werden. Ebenfalls kann nicht der gesamte Betrag in bar abgehoben werden.

Die Einführung eines Bezahlkartensystems bietet im Vergleich zur Barauszahlung eine erhöhte Sicherheit und Schutz vor Diebstahl. Mit einer Bezahlkarte wird die Transparenz und Kontrolle der Geldflüsse sichergestellt, was zu weniger Zweckentfremdung der Gelder führen sollte. Wenn ein optimal funktionierendes Bezahlkartensystem zur Verfügung steht, dann sollten eine Vereinfachung der Verwaltungsarbeit und damit Einsparungen beim Verwaltungsaufwand erzielt werden können. Die Bezahlkarte bietet eine sichere und würdevolle Art, eine Unterstützung sicherzustellen und gleichzeitig Missbräuche zu verhindern.

Fazit:
Die Einführung eines Bezahlkartensystems ist technisch möglich. Fragen über die Kosten und ungewollte Einschränkungen bedürfen weiterer Abklärungen. Es ist davon auszugehen, dass bei einem effizient funktionierenden System der Verwaltungsaufwand verringert wird.

2.3.2 b) Zu klären, wie finanzielle Unterstützung bei den jeweiligen Personen verbleibt und nicht in Herkunftsländer abfliesst.

Es liegen keine nationalen oder kantonalen Kennzahlen oder Studien vor, welche aufzeigen, wie viel Geld in die Herkunftsländer abfliesst. PostFinance bietet mit "Giro international" eine Überweisungsmöglichkeit von Bargeld ins Ausland an. Welche Umsätze dabei mit Asylsuchenden erzielt werden, unterliegt dem Bankgeheimnis und ist nicht bekannt.

Der Kanton zahlt für Asylsuchende und abgewiesene Asylbewerber die Unterkunft, Krankenkassenprämie, Selbstbehalt und Franchise. Mit dem Taggeld in der Höhe von CHF 12.- finanziert ein Asylsuchender seine Auslagen des täglichen Bedarfs, wie Lebensmittel, Hygieneartikel oder Kleider. Es kann davon ausgegangen werden, dass vom Taggeld in der Höhe von CHF 12.- kaum Geld ins Heimatland fliesst.

Fazit:
Da keine Kennzahlen und Studien zu abfliessenden Mitteln vorliegen, ist eine aussagekräftige Beurteilung nicht möglich. Es ist davon auszugehen, dass mit den aktuell ausbezahlten Taggeldern kaum Geld ins Heimatland abfliessen kann.

2.3.3 c) Aufzuzeigen, welche Massnahmen der Regierungsrat plant, um möglichen Missbrauch des aktuellen Asylsystems, insbesondere hinsichtlich finanzieller Unterstützung, entgegenzuwirken?

Der Bundesrat hat sich aufgrund einer Interpellation von Nationalrat Mike Egger mit dem Bezahlkartensystem für Personen des Asylbereichs befasst. In seiner Stellungnahme vom 1. Mai 2024 erachtet der Bundesrat daher die Gefahr, dass entsprechende Geldleistungen zweckentfremdet oder sogar missbraucht werden, als gering. Es hat sich zudem in früheren Jahren gezeigt, dass es kein System gibt, mit welchem Missbrauch vollumfänglich ausgeschlossen werden kann, selbst dann nicht, wenn gewisse Leistungen nur mittels gebundenen Geldes wie beispielsweise Bons oder Gutscheinen – oder wie von den Interpellanten vorgeschlagen mittels einer Debitkarte – zur Verfügung gestellt werden (vgl. auch Antwort des Bundesrates zur Anfrage 16.1057 Herzog Verena "Elektronisches Zahlungssystem statt Bargeld für Asylbewerber" vom 28.09.2016). Der Bundesrat weist in seiner Stellungnahme weiter darauf hin, dass die Ausrichtung und Ausgestaltung der Sozialhilfe aufgrund der Kompetenzverteilung im Asylgesetz im Ermessen der Kantone liegen. Aufgrund dieser gesetzlichen Ausgangslage steht der Regierungsrat positiv der Einführung eines Bezahlkartensystems gegenüber.

Bis anhin hat einzig das Parlament des Kantons Bern eine Motion im Bereich Bezahlkartensystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich gutgeheissen. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat am 15. Mai 2024 einen parlamentarischen Vorstoss zur Einführung einer Bezahlkarte positiv beantwortet.

Fazit:
Der Nidwaldner Regierungsrat sieht die positiven Aspekte eines Bezahlkartensystems und gibt der Gesundheits- und Sozialdirektion vertieftere Abklärungen in Auftrag. Dabei soll mit dem Kanton Bern zusammengearbeitet werden, um Synergien nutzen zu können.

2.3.4 d) Offenzulegen, wie die Einführung eines Bezahlkartensystems koordiniert mit anderen Kantonen eingeführt werden kann.

Im Moment hat noch kein Kanton ein Bezahlkartensystem im Asylwesen eingeführt. Für den Kanton Nidwalden wäre die Einführung eines solchen Systems im Alleingang nicht zielführend und die Kosten sind nicht abzuschätzen. Wenn der Kanton Bern oder andere Kantone eine Einführung planen, ist der Regierungsrat offen, bei einem solchen Projekt mitzuarbeiten und dabei die Einführung einer Bezahlkarte vertieft zu prüfen. Wichtig ist, dass sich die Kantone in einem Vorprojekt auf Mindeststandards und ein Ausschreibungsverfahren verständigen können, damit so die Einführungskosten optimiert werden.

Das Amt für Asyl und Flüchtlinge (AAF) hat unabhängig vom vorliegenden Postulat mit den einheimischen Banken (Nidwaldner Kantonalbank und Raiffeisenbank) die Einführung eines Debitkartensystems (Kreditkarte, Bankkarte) geprüft. Asylsuchende können aufgrund ihres Status in der Schweiz keinen zivilrechtlichen Wohnsitz begründen. Gemäss den Banken können sie daher keine Geschäftsbeziehungen mit Asylsuchenden eingehen. Interessierte Banken müssten vorher ihr eigenes Reglement anpassen, um diesen Umstand abzubauen.

Fazit:
Ein koordiniertes Vorgehen mit den interessierten Kantonen ist essentiell, um die Einführungskosten und -aufwendungen tief zu halten. Ein möglicher Anbieter eines Bezahlkartensystems muss eruiert werden.

2.3.5 e) Zu beurteilen, welche Auswirkungen die Anwendung von Bezahlkartensystemen (Nachbarkantone und Nachbarländer) auf Nidwalden haben.

In der Schweiz respektive auf die Kantone wird die Anwendung von Bezahlkartensystemen keinen Einfluss haben, da die Asylsuchenden und Flüchtlinge auf die einzelnen Kantone verteilt werden. Demnach können sie sich den Kanton nicht auswählen, wo sie betreut werden.

Warum ein Asylsuchender explizit in der Schweiz um Asyl sucht, ist eine Fragestellung, mit der sich der Bund befasst. Dies entzieht sich demnach der Kenntnis der Kantone. Für die Entscheidung eines Asylsuchenden betreffend Zielland zählen andere prioritäre Gründe wie ein stabiles Umfeld, eigene berufliche Chancen sowie persönliche Netzwerke (Familienangehörige und Freunde), die die Asylsuchenden unterstützen können.

Fazit:
Es kann davon ausgegangen werden, dass die Einführung oder Nichteinführung einer Bezahlkarte die Migration in die Schweiz und explizit den Kanton Nidwalden nicht grundsätzlich beeinflussen wird.

2.4 Gesamtbeurteilung

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Einführung einer Bezahlkarte für Asylsuchende im Sinne des Postulats durchaus machbar ist. Ein allfälliger Missbrauch – sofern dieser mit den verfügbaren Geldmitteln überhaupt möglich ist - kann wirkungsvoll verhindert werden. Die Gesundheits- und Sozialdirektion wird zusammen mit anderen Kantonen sowie einem Anbieter für Bezahlkarten eine Zusammenarbeit und die rechtlichen Grundlagen für die Einführung einer Bezahlkarte prüfen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, das Postulat von Landrätin Angela Christen, Stansstad und Mitunterzeichnende betreffend Prüfung der Einführung und der Auswirkungen eines Bezahlkartensystems im Asylbereich gutzuheissen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:
- Landratssekretariat
- Landrätin Angela Christen, Dorfplatz 9, 6362 Stansstad
- Landrätin Pia Häfliger, Seestrasse 112, 6052 Hergiswil
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS) (Präsidium und Sekretariat)
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Amt für Asyl und Flüchtlinge
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli