

Regierungsratsbeschluss

vom 20. August 2024

Nr. 2024/1293

KR.Nr. A 0061/2024 (DDI)

Auftrag Fraktion SVP: Stopp dem Missbrauch von Sozialhilfegeldern Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, als Ersatz für die aktuelle Praxis der finanziellen Unterstützung im Kanton Solothurn von Asyl- und Schutzsuchenden der Kategorien N und S, vorläufig Aufgenommenen der Kategorien F-Ausländer und F-Flüchtling, sowie abgewiesenen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, ein Bezahlkartensystem einzuführen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Das Asylsystem zielt in erster Linie darauf ab, verfolgten Personen Schutz zu gewähren. Leider werden die Gründe und Mittel für den Missbrauch dieses Systems immer vielfältiger. Insbesondere die finanzielle Unterstützung, die die westliche Welt Asylmigranten und Asylmigrantinnen – mit oder ohne anerkanntem Asylgrund – gewährt, wird in grossem Umfang dazu missbraucht, in die lokale Wirtschaft der Herkunftsländer zu fliessen. So machen solche Zahlungen bis zu 10 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) einiger Herkunftsländer aus, manchmal sogar noch mehr. Eine solche Situation muss bekämpft werden, da sie gegen die elementaren Grundsätze des Asylrechts verstösst, den Staaten hohe Kosten verursacht und letztlich die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit echter Flüchtlinge weiter reduziert.

Unter den vorgeschlagenen Lösungen haben mehrere europäische Staaten kürzlich die Idee einer Bezahlkarte für oben beschriebene Ausländerkategorien entwickelt. Es handelt sich um eine guthabenbasierte Karte mit Debit Funktion, die ohne Kontobindung funktioniert. Sie ersetzt das Auszahlen von Bargeld sowie das Überweisen auf ein persönliches Konto. Entsprechend sollen so diese Personengruppen den grossen Teil ihrer Leistungen als Guthaben auf dieser Karte erhalten. Die Karte kann in der Regel überall dort benutzt werden, wo auch mit Kredit- oder EC-Karten gezahlt werden kann. Erste Versuche in einigen Landkreisen in Deutschland haben gezeigt, dass das System sehr gut funktioniert. Mit der Bezahlkarte können diese innerhalb des Landkreises bis zu einer entsprechend vom Landkreis gesetzten Limite in einzelnen Geschäften einkaufen gehen. Geld abheben an Bancomaten ist nicht möglich, genauso wenig wie Überweisungen auszuführen oder die Karte zu überziehen. Unser Kanton muss nun mit negativen Auswirkungen rechnen, weil damit Anreize geschaffen werden, in die Schweiz auszuweichen, wo sie weiterhin über Bargeld verfügen können.

Die Einführung einer solchen Bezahlkarte bekämpft ausserdem Schlepperkriminalität und senkt Anreize zur illegalen Migration. Sie verhindert, dass Geldleistungen an Schlepperbanden weitergeleitet werden können oder Dritte in den Ursprungsländern mit staatlicher Unterstützung mitfinanziert werden. Ebenfalls trägt die Bezahlkarte dazu bei, dass der Unterhalt von anwesenden Familienmitgliedern, insbesondere Kindern, in der Unterstützungseinheit sichergestellt ist. Mit der Einführung eines solchen Bezahlkartensystems soll deshalb auch in unserem Kanton die heutige Ausrichtung der finanziellen Unterstützung an Asylsuchende, Abgewiesene und vorläufig Aufgenommene ersetzt werden. Sie soll regional für Einkäufe genutzt werden können.

Die Vorteile eines solchen Systems liegen auf der Hand:

- Verbesserte Sicherheit: Durch die Einschränkung auf Einkäufe wird das Risiko von Missbrauch für illegale Aktivitäten minimiert.
- Förderung der Integration: Die Karte ermutigt die entsprechenden Personen, lokal einzukaufen, was ihre Integration in die Gemeinschaft fördert.
- Transparenz und Kontrolle: Der Geldfluss ist nachverfolgbar, was zu weniger Zweckentfremdung der Gelder führt.
- Reduzierung von Anreizen zur missbräuchlichen Migration: Die Einschränkung könnte potenziell die Anreize für unbegründete Asylanträge von Wirtschaftsflüchtlingen verringern.
- Menschliche Perspektive: Die Karte bietet eine sichere und würdevolle Art, eine Unterstützung sicherzustellen und gleichzeitig Missbräuche zu verhindern.
- Spart Personal: Barauszahlungen durch die Sozialregionen sind nur noch sporadisch auszuführen.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Vorbemerkungen

Am 1. Mai 2024 beantwortete der Bundesrat eine Interpellation¹⁾ zum Thema: «Bezahlkarten anstelle von Bargeld für Personen des Asylbereichs». Darin lehnte er eine Bezahlkarte für Personen im Asylverfahren, die in den Bundesasylzentren (BAZ) untergebracht sind ab, da die Sozialhilfe überwiegend in Sachleistungen ausbezahlt werde und das wenige Bargeld nicht relevant für Auslandszahlungen sei. Der Bundesrat erklärte auch, dass es aufgrund der aktuellen Wissenslage schwierig sei, die Wirksamkeit von Debitkarten anstelle von Bargeld einzuschätzen.

In verschiedenen Kantonen wie Basel-Stadt, Aargau und Zürich haben die Parlamente und Regierungen die Einführung einer Bezahlkarte abgelehnt. Gründe sind unter anderem der hohe Verwaltungsaufwand, die bereits tiefen ausbezahlten Beiträge, die Diskriminierung einer Personengruppe und damit verbundene negative Auswirkungen auf die Integration. Auch sei die Wirkung nicht belegt und es gebe keine Hinweise auf Missbrauch der tiefen Sozialhilfeleistung. Es wird auch darauf verwiesen, dass ein Bezahlkartensystem kantonsübergreifend koordiniert eingeführt werden müsste. Denn Personen, die in Grenzregionen zu anderen Kantonen wohnen, dort beispielsweise Sprachkurse oder Integrationsprogramme besuchen, würden ansonsten in ihrem Alltag und ihrer Integration stark eingeschränkt. Sie könnten ausserkantonale Dienstleistungen oder Güter beziehen. Der Kanton Solothurn wäre hiervon aufgrund seiner geographischen Lage besonders stark betroffen, da die angrenzenden Kantone Basel-Stadt und Aargau die Einführung abgelehnt haben.

Im Kanton Solothurn reichte David Häner (FDP.Die Liberalen, Breitenbach) Anfang 2024 eine kleine Anfrage mit dem Titel «System zur Auszahlung von Sozial-/Nothilfeleistungen»²⁾ ein. Dabei wurden die Auswirkungen einer Bezahlkarte im Kanton Solothurn erfragt. Zielgruppe der Anfrage waren Personen im laufenden Asylverfahren oder mit einem negativen Asylentscheid. Beide Personengruppen sind im Kanton Solothurn in den kantonalen Durchgangszentren untergebracht und erhalten Nothilfe oder Sozialhilfegelder mehrheitlich in Form von Sachleistungen und einem sehr tiefen Bargeldebetrag. In seiner Antwort vom 5. März 2024 (RRB Nr. 2024/354) schreibt der Regierungsrat, dass auf kantonaler Ebene kein Handlungsbedarf gegeben sei. Der vorliegende Auftrag beinhaltet im Vergleich zur kleinen Anfrage der FDP.Die Liberalen einen erweiterten Personenkreis. Neben Nothilfebeziehenden und Personen, die in den kantonalen

¹⁾ Interpellation Nr. 24.3027 vom 26.02.2024 von Mike Egger (Schweizerische Volkspartei).

²⁾ Zur Beantwortung vgl. Regierungsratsbeschluss Nr. 2024/354 vom 5. März 2024.

Asylzentren untergebracht sind, sollen auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Ausländer/-innen (Status F) einbezogen werden. Dies betrifft folglich Personen, die bereits in Einwohnergemeinden im Kanton Solothurn leben und durch die Sozialregionen mit Fokus auf die Integration betreut werden.

3.2 Auswirkungen eines Bezahlkartensystems für den Kanton Solothurn

In der Begründung des Auftrags werden vermeintliche Vorteile eines Bezahlkartensystems aufgeführt. Der Regierungsrat bezweifelt aus nachfolgenden Gründen, dass diese zutreffen:

3.2.1 Sicherheit

In der Begründung des Auftrags wird zunächst vorgebracht, durch die Einschränkung auf Einkäufe werde das Risiko von Missbrauch für illegale Aktivitäten minimiert und die Sicherheit verbessert. Nur weil Einkäufe mit einer Bezahlkarte nur in eingeschränkten Geschäften getätigt werden könnten, würde damit jedoch nicht automatisch die Sicherheit erhöht. Dass Sozialhilfegelder nicht ins Ausland oder an Schlepperbanden fliessen, kann auch mit einer Bezahlkarte nicht verhindert werden. Es bleibt weiterhin die Möglichkeit bestehen, dass Personen Sachwerte erwerben und weiterverkaufen, um an Bargeld zu gelangen. Im Kanton Zürich wurde im Jahr 2011 ein Gutscheinsystem für Nothilfebeziehende eingeführt und kein Bargeld mehr ausbezahlt. Die Gutscheine wurden getauscht und das System dadurch unterlaufen. Der Aufwand der Gutscheineabgabe hatte auch zu erheblichen Mehraufwänden bei den Behörden geführt. Diese Erfahrung zeigt, dass der erwartete Nutzen nicht absehbar ist. Zudem könnte die Einführung einer Bezahlkarte womöglich sogar einen gegenteiligen Effekt auf die öffentliche Sicherheit haben, indem es vermehrt zu illegalen Aktivitäten kommen könnte, um an Bargeld zu gelangen. Die öffentliche Sicherheit würde in diesem Fall nicht verbessert, sondern verschlechtert.

3.2.2 Integration

In der Begründung des Auftrags wird vorgebracht, die Karte ermutige die entsprechenden Personen, lokal einzukaufen, was ihre Integration in die Gemeinschaft fördere. Lokale Einkäufe finden auch ohne Bezahlkarte statt. Zudem könnten Personen, deren Lebensraum und Integration in angrenzenden Kantonsgebieten (wie z.B. Kanton Aargau) stattfinden, lokale Einkaufsmöglichkeiten dort nicht nutzen. Mit einer Bezahlkarte würde auch der Zugang zu kostengünstigen Einkaufsmöglichkeiten wie beispielweise in Hofläden und auf Flohmärkten eingeschränkt, wenn dort Zahlungen nur mit Bargeld oder Twint möglich sind.

Ziel des Kantons und der Einwohnergemeinden ist eine rasche und nachhaltige Integration und Teilhabe an der Gesellschaft für Personen mit Bleiberecht. Im Kanton Solothurn findet die Integration im Rahmen des Integralen Integrationsmodells (IIM) statt. Bereits bei Eintritt in die kantonalen Asylzentren absolvieren die Asylsuchenden Workshops zu verschiedenen Integrationsthemen. In den Sozialregionen werden im Rahmen der Fallführung individuelle Zielvereinbarungen erarbeitet und unterschiedliche Unterstützungsangebote, bezogen auf die soziale und berufliche Integration, eingeleitet (beispielsweise Sprachkurse und Arbeitsintegrationsprogramm). Gemäss der Solothurner Sozialkonferenz (SoSoz) ist es eine Kernaufgabe der Sozialen Arbeit, sozialhilfebeziehende Personen in der Selbstständigkeit zu unterstützen und ihre Autonomie zu fördern. Eine Bezahlkarte verhindert diese Kernaufgabe, da sie eine künstliche Abhängigkeit zur Sozialhilfe schafft. Denn mit einer Bezahlkarte können Personen Rechnungen wie Strom, Handyabos, Serafe-Gebühren nicht direkt selbst bezahlen, sondern sie müssten über den Sozialdienst beglichen werden. Ein selbstständiger Umgang mit den privaten Finanzen würde somit verhindert. Bei einer gelingenden Integration und der Aufnahme einer Erwerbsarbeit besteht die Gefahr, dass Personen nach Ablösung von der Sozialhilfe mit der eigenen Geldverwaltung überfordert wären und sich schlimmstenfalls überschulden.

3.2.3 Transparenz und Kontrolle

In der Begründung des Auftrags wird vorgebracht, der Geldfluss sei mit einer Bezahlkarte nachverfolgbar, was zu weniger Zweckentfremdung der Gelder führe. Mit einer Bezahlkarte kann jedoch nicht sichergestellt werden, dass keine Gelder zweckentfremdet werden. Wie unter Ziff. 0 erwähnt, könnten mit der Bezahlkarte Güter erworben und gegen Bargeld weiterverkauft werden, sodass Auslandszahlungen weiterhin möglich sind. Zudem erachtet der Regierungsrat eine Kontrolle über die Geldflüsse von Privatpersonen aus folgenden Gründen als schwer umsetzbar:

- Der Auftrag impliziert, dass Sozialdienste Einsicht in Zahlungsbewegungen der Bezahlkarte haben. Es müsste geprüft werden, ob diese Dateneinsicht durch die Sozialdienste unter datenschutzrechtlichen Aspekten und mit Blick auf das Bankgeheimnis zulässig sind.
- Sollte eine Einsicht der Zahlungsbewegungen datenschutzrechtlich möglich sein, stellt sich die Anschlussfrage, wer diese auf welche Art kontrolliert. Die Kontrolle der Zahlungsverläufe durch die Sozialdienste würden zu einem sehr hohen administrativen Mehraufwand führen.
- Wenn mit der Bezahlkarte Waren bezogen und gegen Bargeld weiterverkauft werden, sind diese Bewegungen auch bei einer Kontrolle nicht ersichtlich und nicht nachvollziehbar.
- Es ist nicht definiert, was eine Zweckentfremdung bedeutet, weswegen grosse Unsicherheiten in Bezug auf das rechtlich korrekte Vorgehen bestehen. Es ist ein zusätzlich grosser Verwaltungsaufwand wegen Beschwerdeverfahren zu erwarten.
- Die Dispositionsfreiheit von den Personen wird tangiert, was die Integration unnötig erschwert.

3.2.4 Migration

In der Begründung des Auftrags wird vorgebracht, Bezahlkarten würden Anreize für unbegründete Asylanträge von Wirtschaftsflüchtlingen reduzieren.

Es ist nicht belegt, welche Wirkung die Bezahlkarte auf die Attraktivität der Schweiz als Zielland hat. Auch aufgrund der Pilotversuche aus Deutschland sind diesbezüglich keine Aussagen möglich. Zudem wurden vom Bundesrat bereits Massnahmen getroffen, um Anreize für unbegründete Asylgesuche zu minimieren. Mit dem 24-Stunden-Verfahren, welches seit dem April 2024 schweizweit in Kraft ist, werden Asylgesuche von Personen mit einer tiefen Schutzquote innerhalb von 24 Stunden bearbeitet, damit der Vollzug von Ausreisen rasch erfolgen kann.

3.2.5 Verwaltungsaufwand

In der Begründung des Auftrags wird vorgebracht, eine Bezahlkarte spare Personal, weil Sozialregionen nur noch sporadisch Barauszahlungen ausführen müssten. Auszahlungen von Sozialhilfeleistungen durch die Sozialdienste erfolgen jedoch nicht in Form von Bargeld. Sozialhilfebeziehende erhalten ihren Grundbedarfsbetrag monatlich auf ihr persönliches Konto überwiesen. Dies gilt auch für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge. Nicht alle Rechnungen, Dienstleistungen und Güter können mit einer Bezahlkarte bezahlt werden. Neben der Bezahlkarte müsste folglich zusätzlich weiterhin ein Bargeldbetrag ausbezahlt werden. Mit der Einführung einer Bezahlkarte müssten die Sozialregionen deshalb eine Kontoüberweisung und eine Bezahlkartenüberweisung tätigen. Dadurch ist sogar mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand zu rechnen, der in keinem Verhältnis zur erwarteten Wirkung steht. Aufgrund des erhöhten Verwaltungsaufwandes lehnt auch die SoSoz die Einführung einer Bezahlkarte für Personen mit Bleiberecht auf Gemeindeebene ab.

3.3 Weitere Herausforderungen bei der Umsetzung eines Bezahlkartensystems

Wenn ein Bezahlkartensystem für Personen mit einem Bleiberecht eingeführt würde, wäre dies mit verschiedenen Herausforderungen verbunden.

- Die Einführung eines Bezahlkartensystems steht in keinem angemessenen Kosten-Nutzenverhältnis. Es ist mit Einführungs- und Wartungskosten für die technische Umsetzung zu rechnen. Zusätzlich entsteht ein Mehraufwand im Auszahlungssystem der Sozialregionen. Besteht die Erwartung, dass die Sozialregionen auch die Bezahlkartennutzungen überprüfen, führt dies zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand, der mit Zusatzkosten verbunden ist. Müssten die Sozialdienste neben der Bezahlkarte auch Bargeld auszahlen (wie in Deutschland), wäre der Aufwand noch höher, da zwei Systeme parallel laufen würden.
- Die Einwohnergemeinden müssten in Zusammenarbeit mit den Sozialregionen Verhandlungen mit dem örtlichen Gewerbe aufnehmen, um zu klären, in welchen Geschäften und für welche Dienstleistungen eine Bezahlkarte gültig wäre. Für kostengünstige Einkaufsmöglichkeiten auf Flohmärkten oder Hofläden, die ausschliesslich mit Bargeld oder per Twint getätigt werden können, müssten Speziallösungen gefunden werden.
- Eine interkantonale Koordination wäre für den Kanton Solothurn notwendig. Die Kantone Aargau und Basel-Stadt haben die Einführung eines Bezahlkartensystems bereits abgelehnt. Viele Solothurner Gemeinden grenzen an diese Kantone an. Der Lebensraum der betroffenen Personen endet jedoch nicht an der Kantonsgrenze.

3.4 Fazit

Zusammenfassend lehnt der Regierungsrat die Einführung eines Bezahlkartensystems aus folgenden Gründen ab:

- Eine Bezahlkarte verhindert die Integration von Personen mit Bleiberecht. Ihnen ist der Zugang zu bestimmten Konsumangeboten verwehrt. Eine Förderung der Selbstständigkeit und Integration ist nicht möglich. Es entstehen künstliche Abhängigkeiten, die nach Ablösung der Sozialhilfe einen weiteren Integrationsverlauf stark behindern können.
- Mit einer Bezahlkarte entstehen für die Einführung und Unterhaltung eines solchen Systems zusätzliche Kosten. Ausserdem erhöht sich der Verwaltungsaufwand in den Sozialregionen. Es ist zu befürchten, dass Kosten und Aufwand nicht im Verhältnis zur erwarteten Wirkung stehen.
- Die Einführung einer Bezahlkarte mit regionalen Einschränkungen wäre nur sinnvoll, wenn sie mit den angrenzenden Kantonen koordiniert ist.
- Eine Bezahlkarte ausschliesslich für eine bestimmte Personengruppe ist bevormundend, stigmatisierend und diskriminierend. Solch ein System widerspricht den Integrationszielen des Kantons Solothurn.
- Es gibt keine Belege dafür, dass Missbrauch von Sozialhilfegeldern mittels Bezahlkarte bekämpft werden kann. Im Kanton Zürich wurde im Jahr 2011 ein Gutscheinsystem für Nothilfebeziehende eingeführt und kein Bargeld mehr ausbezahlt. Die Gutscheine wurden getauscht und das System dadurch unterlaufen. Der Aufwand der Gutscheinabgabe hatte auch zu erheblichen Mehraufwänden bei den Behörden geführt. Diese Erfahrung zeigt, dass der erwartete Nutzen nicht absehbar ist.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales; Admin (2024-040)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat