

Regierungsratsbeschluss

vom 5. März 2024

Nr. 2024/354

KR.Nr. K0008/2024 (DDI)

Kleine Anfrage David Häner (FDP. Die Liberalen, Breitenbach): System zur Auszahlung von Sozial-/Nothilfeleistungen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Gemäss aktuellen Medienberichten haben zwei Landkreise im deutschen Bundesland Thüringen sowie einige Städte ein neues System zur Auszahlung von Sozialhilfeleistungen an Asylsuchende eingeführt. Anstelle einer vollständigen Barauszahlung wird das Geld nun auf eine Art Prepaid-Karte geladen, die in lokalen Geschäften verwendet werden kann. Dieses Vorgehen soll verhindern, dass Sozialhilfegelder für andere Zwecke als den Notbedarf verwendet werden, wie beispielsweise die Bezahlung von Schleppern oder das Senden von Geld ins Ausland. Es wird berichtet, dass auch andere deutsche Bundesländer die Einführung eines ähnlichen Systems in Betracht ziehen.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist dem Regierungsrat die Einführung eines Bezahlkartensystems für Asylbewerber in Teilen Deutschlands bekannt und wie bewertet er diese Entwicklung?
2. Wie werden derzeit Sozialhilfe- bzw. Nothilfeleistungen an Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene oder anerkannte Flüchtlinge in unserem Kanton ausgezahlt?
3. Welcher Anteil der obgenannten Sozial-/Nothilfegelder fliesst nach Kenntnis des Kantons ins Ausland?
4. Besteht die Befürchtung, dass diese Gelder zur Bezahlung von Schleppern verwendet werden könnten?
5. Wäre die Einführung einer Art Prepaid-Karte, ähnlich dem in Thüringen eingeführten System, aus Sicht des Regierungsrates möglich? Falls nein, welche gesetzlichen Grundlagen müssten hierfür geschaffen werden?
6. Wie könnte ein solches Bezahlkartensystem in unserem Kanton gestaltet werden, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit, Überweisungen ins Ausland oder Barabhebungen zu verhindern?
7. Welche Vor- und Nachteile sind bei einem solchen Systemwechsel zu erwarten?
8. Welche Kosten sind mit einem solchen Systemwechsel zu befürchten?
9. In Thüringen hat die Umstellung des Auszahlungssystems dazu geführt, dass einige Asylsuchende freiwillig abgereist sind oder sich eine Arbeitsstelle gesucht haben. Könnten ähnliche Ergebnisse auch in unserem Kanton erwartet werden?
10. Falls der Regierungsrat die Umstellung des Bezahlsystems als ungeeignet erachtet: Welche Optionen gibt es, um die Attraktivität der Schweiz bzw. des Kantons Solothurn für Wirtschaftsflüchtlinge zu reduzieren?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Vorbemerkungen

Die Idee der Bezahlkarte für Asylbewerbende in Deutschland ist, dass ein Teil der Sozialhilfeleistungen auf eine Prepaid-Karte geladen und somit auf eine vollständige Barauszahlung verzichtet wird. In Deutschland sind ausschliesslich Personen von einer Bezahlkarte betroffen, die sich in einem Asylverfahren befinden. Dieses dauert maximal 18 Monate. In der Schweiz würde eine analoge Umsetzung somit alle Personen betreffen, die sich im Asylverfahren befinden und über den Status N (Asylsuchende) verfügen. Personen mit einer vorläufigen Aufnahme oder anerkannte Flüchtlinge wären von solch einem Systemwechsel nicht betroffen, ebensowenig Personen mit einem Ablehnungs- oder Wegweisungsentscheid. In der Schweiz erhalten diese lediglich Nothilfe.

Geflüchtete können in der Schweiz einen Asylantrag in einem Bundesasylzentrum (BAZ) stellen. Das Verfahren dauert durchschnittlich 140 Tage. Personen mit einem positiven Asylentscheid werden in die Kantone verteilt. Im Kanton Solothurn werden diese Personen in der ersten Phase in einem regionalen Asylzentrum untergebracht. In einer zweiten Phase erfolgt ein Transfer in die Sozialregionen (§ 155 Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 [SG; BGS 831.1]). Kann ein Verfahren nicht innert der 140 Tage abgeschlossen werden, dauert dieses erweiterte Verfahren maximal ein Jahr. Diese Personen verfügen über den Status N als Asylsuchende und sind im Grundsatz bis zum Entscheid in einem regionalen Asylzentrum untergebracht. Während des Aufenthalts in einem regionalen Asylzentrum wird die Sozialhilfe weitgehend in Naturalien ausgerichtet (Unterkunft, Kleidung, Hygieneartikel, Transportkosten etc.). Die untergebrachten Personen kochen selbständig und erhalten ein Taschengeld von 10.00 Franken pro Tag für Lebensmitteleinkäufe und die Freizeitgestaltung. Bei Mehrpersonenhaushalten nimmt der Auszahlungsbetrag degressiv ab. Personen, die einen negativen Asylentscheid erhalten, müssen die Schweiz verlassen und erhalten nur noch Nothilfe, welche ebenfalls Naturalleistungen (Unterkunft, Hygieneartikel, Kleidung) und Nothilfe von 9.00 Franken pro Tag als Bargelddbetrag umfasst.

Da der Kanton Solothurn Standort eines BAZ ist, profitiert er von einer Kompensation bei den Zuweisungen, d.h. ihm werden vom Bund prozentual entsprechend weniger Personen mit Status N zugewiesen. Aus diesem Grund ist die potenzielle Personenzielgruppe für eine Bezahlkarte im Kanton Solothurn sehr klein.

3.1.1 System der Bezahlkarte in Deutschland

Die Bundesregierung in Deutschland hat beschlossen, eine bundesweite Bezahlkarte für Asylbewerbende einzuführen. Dabei wollen offenbar alle Bundesländer (mit Ausnahme von Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) das gleiche Zahlungssystem nutzen. Noch ist nicht definiert, welche Funktionen die Bezahlkarte haben wird und welche Einschränkungen allenfalls damit verbunden sind. Die Bezahlkarte wurde bereits in zwei Landkreisen in Thüringen als Pilotprojekt eingeführt. Sie funktioniert dort wie eine Prepaid-Karte ohne Kontoverbindung. Ein Teil des Grundbedarfs wird auf die Bezahlkarte geladen. Damit soll sichergestellt sein, dass nur Sachleistungen bezogen werden können und keine Gelder ins Ausland oder an Schlepper fliessen. Ein anderer Teil des Grundbedarfes wird weiterhin als Bargeld mit der Bezeichnung Taschengeld ausgezahlt, damit auch in Geschäften, die keine Karten annehmen, Zahlungen möglich sind. Das System der Bezahlkarten soll in Deutschland ausschliesslich bei Personen im Asylverfahren angewendet werden. Asylbewerbende haben Anrecht auf ein physisches (notwendiger Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts) und soziokulturelles Existenzminimum (persönliche Bedürfnisse und die Ermöglichung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben; § 3 Asylbewerberleistungsgesetz; AsylbLG). Alleinstehende erwachsene Asylbewerbende erhalten 2024 maximal 460.00 Euro pro Monat. Dieser Ansatz gilt für Personen, die in einer Kollektivunterkunft untergebracht sind,

und enthalten somit keine Wohnkosten. Im Vergleich dazu erhalten alleinstehende Erwachsene in der Sozialhilfe ein Bürgergeld von 563.00 Euro pro Monat, ebenfalls ohne Wohnkosten.

3.1.2 Umsetzung eines Bezahlkartensystems in der Schweiz

In den Kantonen St. Gallen und Basel-Stadt wurden am 29. Januar 2024 bzw. am 2. Februar 2024 ähnliche Vorstösse wie der vorliegende eingereicht. Beschlüsse liegen noch keine vor. Gemäss Medienberichten des Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Einführung solcher Bezahlkarten bereits geprüft und kommt zum Schluss, dass die Einführung eines solchen Systems mit erheblichem Aufwand verbunden wäre, jedoch keine wesentlichen Vorteile aufweisen würde. Auf Bundesebene bestehe kein Bedarf, denn solange sich Asylsuchende in den Bundesasylzentren aufhielten, werde die Sozialhilfe grundsätzlich in Form von Sachleistungen ausgerichtet. Zusätzlich erhielten Asylsuchende ein Taschengeld von 3.00 Franken pro Tag (Quelle: SRF, 10 vor 10 vom 7. Februar 2024).

3.1.3 Fazit

Die potenzielle Zielgruppe für eine Bezahlkarte, bei einer Umsetzung wie in Deutschland, wären im Kanton Solothurn Personen im Asylverfahren (Status N) und damit eine kleine Personengruppe. Während dem Aufenthalt in den regionalen Asylzentren wird die Sozialhilfe überwiegend in Form von Naturalien geleistet. Die betroffene Personengruppe verfügt nur über einen sehr kleinen Bargeldbetrag pro Tag. Es ist fraglich, ob und wie viel des wenigen Tagesbedarfsgelds ins Ausland transferiert werden kann. Die Einführung eines Bezahlkartensystems würde im Verhältnis zur geringen Effektivität mit hohem Aufwand verbunden sein. Hinzu kommt, dass mit der Systemeinführung eine einzelne Personengruppe diskriminiert würde und Integrationsprozesse erschwert werden.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Ist dem Regierungsrat die Einführung eines Bezahlkartensystems für Asylbewerber in Teilen Deutschlands bekannt und wie bewertet er diese Entwicklung?

Die Entwicklung der Einführung von Bezahlkarten in Deutschland ist uns bekannt. Die Bezahlkarte hat gemäss der Deutschen Regierung unter anderem zum Ziel, Auslandszahlungen und Zahlungen an Schlepper zu verhindern. Ob die Bezahlkarte diese Wirkung tatsächlich entfaltet, kann zur Zeit nicht beurteilt werden, da es keine wissenschaftliche Datenlage zu diesem Thema gibt. Ausgehend von der Annahme, dass eine Bezahlkarte Auslandszahlungen und Schlepperfinanzierungen verhindern würde, wäre eine Wirkung nur zu erzielen, wenn die Bezahlkarte, wie in Deutschland, landesweit (bestenfalls europaweit) eingeführt wird.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie werden derzeit Sozialhilfe- bzw. Nothilfeleistungen an Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene oder anerkannte Flüchtlinge in unserem Kanton ausgezahlt?

Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge werden in der Regel zuerst in einem regionalen Asylzentrum untergebracht. Hier erhalten sie Sachleistungen in Form von Naturalien (Unterkunft, Kleidung usw.). Bargeldzahlungen erfolgen ergänzend als Taschengeld für Lebensmittel und Freizeit. Ab dem Transfer in eine Sozialregion erfolgen Sozialhilfeleistungen in der Regel als Auszahlungen auf ein persönliches Konto der unterstützten Personen. Hiermit müssen sie ihren täglichen Grundbedarf sowie die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben finanzieren.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welcher Anteil der obgenannten Sozial-/Nothilfegelder fliesst nach Kenntnis des Kantons ins Ausland?

Ob und wie viel Gelder von Asylsuchenden oder Nothilfebeziehenden ins Ausland überwiesen werden, ist nicht bekannt. Während der Unterbringung in den regionalen Asylzentren beträgt die Bargeldauszahlung für asylsuchende Einzelpersonen 10.00 Franken pro Tag, für Nothilfebeziehende 9.00 Franken pro Tag (vgl. RRB Nr. 2023/155 vom 31. Januar 2023, Nr. 2023/59 vom 17. Januar 2023 und Nr. 2013/1224 vom 24. Juni 2013). Mit diesem bescheidenen Betrag ist es kaum möglich, grosse Geldsummen ins Ausland zu überweisen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Besteht die Befürchtung, dass diese Gelder zur Bezahlung von Schleppern verwendet werden könnten?

Es ist nicht auszuschliessen, dass Zahlungen an Schlepper geleistet werden. Dem Kanton Solothurn liegen allerdings keine entsprechenden Daten vor, weswegen die Annahme nicht verifiziert werden kann. Auf Grund der kleinen Zielgruppengrösse und der sehr geringen Bargeldbeträge sind grosse Geldüberweisungen ins Ausland eher unwahrscheinlich.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wäre die Einführung einer Art Prepaid-Karte, ähnlich dem in Thüringen eingeführten System, aus Sicht des Regierungsrates möglich? Falls nein, welche gesetzlichen Grundlagen müssten hierfür geschaffen werden?

Wir erachten die Einführung eines solchen Systems als unverhältnismässig und nicht sinnvoll. Gemessen an der kleinen Zielgruppe und der geringen Geldbeträge, über die sie verfügt, steht der Aufwand für die Einführung und Umsetzung nicht im Verhältnis zum erhofften Nutzen. Neben dem Aufwand bei der Einführung und Umsetzung einer Bezahlkarte wäre der Verwaltungsablauf von Teilbargeldauszahlungen weiterhin vorhanden. Des Weiteren würden betroffene Personen in ihrer Selbstbestimmung eingeschränkt und im Vergleich zu anderen Personengruppen diskriminiert werden.

Auch das SEM äussert sich gegenüber einer Bezahlkarte negativ, weil solch ein System mit erheblichem Aufwand verbunden ist und keine wesentlichen Vorteile aufweist. Eine Bezahlkarte hätte somit kaum einen Effekt und wäre auch nicht sinnvoll.

Aus rechtlicher Sicht wäre die Einführung einer Art Prepaid-Karte aufgrund des von Bundesrechts wegen vorgesehenen Vorrangs von Sachleistungen grundsätzlich denkbar. Gemäss Art. 82 Abs. 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) ist die Unterstützung für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten. Auch auf kantonaler Ebene sind rein rechtlich keine Bestimmungen ersichtlich, welche gegen die Einführung eines entsprechenden Systems sprechen würden. Insofern wäre es grundsätzlich möglich, zumindest einen Teil der Leistungen auf eine Prepaid-Karte zu laden. Würde die Einführung eines entsprechenden Systems beabsichtigt, müsste der konkrete Regelungsbedarf im Rahmen eines Gesetzgebungsprojekts evaluiert werden.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie könnte ein solches Bezahlkartensystem in unserem Kanton gestaltet werden, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit, Überweisungen ins Ausland oder Barabhebungen zu verhindern?

Bereits jetzt erhalten Personen in den regionalen Zentren den grossen Teil der Sozialhilfe in Form von Sachleistungen (Unterkunft, Kleidung, Hygienemittel). Ein Verzicht oder eine Reduktion des bereits jetzt tiefen Bargeldbetrages wäre nur möglich, wenn alle Leistungen, wie auch Lebensmittel, durch Sachleistungen zur Verfügung gestellt würden. Betroffene Personen wären in ihrer Selbständigkeit und Wahlfreiheit stark eingeschränkt. Für Personen, die später eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, widerspricht dies dem Integrationsauftrag von Bund, Kantonen und Gemeinden. Es schafft künstliche Abhängigkeiten und verhindert auch die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Sollten die aktuellen Ansätze statt Bargeld auf eine Karte geladen werden, müssten die Funktionen für Bargeldbezüge und Überweisungen eingeschränkt sein, sodass nur Dienst- und Sachleistungen innerhalb der Schweiz bezogen werden können. Eine Herausforderung wäre hier, dass nicht alle Dienst- und Sachleistungen mit Karte zahlbar sind.

3.2.7 Zu Frage 7:

Welche Vor- und Nachteile sind bei einem solchen Systemwechsel zu erwarten?

Es sind kaum Vorteile eines solchen Systems im Kanton Solothurn zu erwarten. Das Problem von Auslands- und Schlepperzahlungen mit Sozialhilfeleistungen kann mit der Bezahlkarte nur ungenügend gelöst werden. Es bräuchte dafür andere Massnahmen auf nationaler Ebene.

Nachteile:

- Der Aufwand einer Systemumstellung steht in keinem Verhältnis zum Nutzen. Aufgrund der kleinen Zielgruppe und der damit verbundenen kleinen Geldbeträge sind hohe Auslandszahlungen unwahrscheinlich.
- Es können nicht alle Sozialhilfeleistungen über die Bezahlkarte ausgerichtet werden. Ein Teil der Zahlungen müsste weiterhin bar ausbezahlt werden, damit Zugang zu Dienst- und Sachleistungen ohne Kartenzahlungen möglich bleiben. Der Verwaltungsaufwand im Kanton Solothurn würde zunehmen, weil die bisherigen Barauszahlungen, eventuell mit tieferen Beträgen, weiter bestehen blieben. Gleichzeitig finden Kartenzahlungen statt. Somit entstehen zwei Zahlssysteme, die eingeführt und bewirtschaftet werden müssen.
- Eine lückenlose Überprüfung der Geldnutzungen ist nicht möglich. Beispielsweise könnten mit der Bezahlkarte Güter erworben und gegen Geld weiterverkauft werden, sodass Auslandszahlungen weiterhin möglich sind.
- Ausgehend von der Annahme, dass Auslands- oder Schlepperzahlungen bei Personen im Asylverfahren stattfinden, ist auch davon auszugehen, dass Menschen einen Anreiz haben, über Bargeld zu verfügen. Es könnte deswegen delinquentes Verhalten zur Bargeldbeschaffung gefördert werden.

3.2.8 Zu Frage 8:

Welche Kosten sind mit einem solchen Systemwechsel zu befürchten?

Der Regierungsrat kann dazu keine Aussage machen. Es bedarf einer genaueren Kostenprüfung für diesen Systemwechsel. Da aber Bargeldleistungen bestehen blieben, ist mit einem erheblichen Mehraufwand für die Systemeinführung und -erhaltung zu rechnen, der in keinem sinnvollen Kosten-Nutzenverhältnis steht.

3.2.9 Zu Frage 9:

In Thüringen hat die Umstellung des Auszahlungssystems dazu geführt, dass einige Asylsuchende freiwillig abgereist sind oder sich eine Arbeitsstelle gesucht haben. Könnten ähnliche Ergebnisse auch in unserem Kanton erwartet werden?

Die Medienberichte über Asylbewerbende aus Thüringen, die aufgrund der Bezahlkarte freiwillig abreisen oder eine Arbeitsstelle suchen, sind dem Regierungsrat bekannt. Allerdings fassen diese Aussagen nicht auf fundierten Analysen. Eine Bezahlkarte würde im Kanton Solothurn kaum zu mehr freiwilligen Ausreisen noch zu einem rascheren Antritt einer Arbeitsstelle führen. In der ersten Phase der Unterbringung in Kollektivunterkünften besteht bereits ein Auszahlungssystem, welches mehrheitlich in Sachleistungen erfolgt. Eine freiwillige Ausreise wird insbesondere bei Personen mit einem negativen Asylentscheid gefordert. Diese müssen die Schweiz verlassen, erhalten lediglich Nothilfe und sind in Kollektivunterkünften untergebracht. Anreize für die freiwillige Ausreise bestehen bereits und zeigen auch Wirkung.

Während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes darf die Zielgruppe der Asylsuchenden mit Ausweis N keine Erwerbstätigkeit ausüben. Erst danach kann eine vorübergehende Erwerbstätigkeit bewilligt werden. Damit Asylsuchende schneller eine Arbeitsstelle bekommen, werden im Kanton bereits verschiedene Massnahmen im Rahmen der sozialarbeiterischen Fallführung auf den Sozialdiensten genutzt. Neben Deutschkursen sind dies Arbeitsintegrationsangebote. Eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt erfordert in erster Linie Kompetenzen wie eine berufliche Qualifikation und Sprachkenntnisse. Sind diese vorhanden, finden Personen in der Regel auch eine Anstellung, die nachhaltig ist. Sind diese nicht vorhanden, müssen diese Kompetenzen gefördert werden. An diesen elementaren Grundvoraussetzungen würde auch eine Bezahlkarte nichts ändern, zumal es für die Asylsuchenden finanziell immer lohnender ist, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen als den Lebensunterhalt mit den vergleichsweise tiefen Geldbeträgen zu bestreiten.

3.2.10 Zu Frage 10:

Falls der Regierungsrat die Umstellung des Bezahlsystems als ungeeignet erachtet: Welche Optionen gibt es, um die Attraktivität der Schweiz bzw. des Kantons Solothurn für Wirtschaftsflüchtlinge zu reduzieren?

Die Steuerung der schweizerischen Asylpolitik erfolgt auf Bundesebene. Zudem hat die Schweiz verschiedene internationale Abkommen unterzeichnet, welche einen Einfluss auf die Asylpolitik haben. Dazu gehören insbesondere die Genfer Flüchtlingskonvention und das Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge. Die allgemeinen Richtlinien und Gesetze zur Asylpolitik werden dabei von der Schweizer Bundesregierung festgelegt. Für die Bearbeitung der Asylgesuche sowie die Verteilung der asyl- und schutzsuchenden Personen auf die Kantone ist das SEM verantwortlich. Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt dabei nach einem gesetzlich definierten Verteilschlüssel. Dieser richtet sich nach dem Bevölkerungsanteil des jeweiligen Kantons an der Gesamtbevölkerung der Schweiz. Für besondere Leistungen erhalten die Kantone Kompensationen in Form einer reduzierten Zuweisung von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren (Status N). Dies ist auch im Kanton Solothurn als Standortkanton eines BAZ der Fall. Die Kantone hingegen sind unter anderem verantwortlich für die Unterbringung, Betreuung und Integration der ihnen zugewiesenen Personen. Sie haben selbst keinen direkten Ein-

fluss auf die Anzahl an Personen, welche in der Schweiz um Asyl ersuchen bzw. die Anzahl Personen, die einem Kanton zugewiesen werden. Folglich erachtet der Regierungsrat Massnahmen zur Steuerung der Migration nur dann als zielführend, wenn diese auf nationaler, bestenfalls internationaler Ebene erfolgen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales; Admin (2024-029)
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat