

REGIERUNGSRAT

29. Mai 2024

24.61

Motion der SVP-Fraktion (Sprecher Mario Gratwohl, Niederwil) vom 5. März 2024 betreffend Bezahlkarte anstelle von Bargeld für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene; Ablehnung

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab:

Vorbemerkungen

Die Motion fordert den Regierungsrat auf, ein Bezahlkartensystem auszuarbeiten und einzuführen, um die aktuelle Praxis der finanziellen Unterstützung von "Asylsuchenden und abgewiesenen Asylbewerbern" zu ersetzen. Der Titel der Motion nennt hingegen explizit "Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene". Der Regierungsrat spricht daher in der vorliegenden Beantwortung summarisch von "Personen aus dem Asylbereich" und meint damit Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und ausreisepflichtige Personen. Würde der Grosse Rat die Motion – trotz anderslautendem Antrag des Regierungsrats – überweisen, so vertritt der Regierungsrat die Haltung, dass die Motion lediglich Asylsuchende und Ausreisepflichtige umfassen sollte. Sollte der Grosse Rat der Auffassung sein, dass das Bezahlkartensystem auch für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer eingeführt werden soll, so wäre die Motion aus Optik des Regierungsrats auch auf Schutzsuchende ohne Aufenthaltsbewilligung (Personen mit Schutzstatus S ohne Aufenthaltsbewilligung) auszudehnen, weil die beiden Personengruppen in Bezug auf die Sozialhilfe grossmehrheitlich gleich zu behandeln sind.

1. Unbekannter Umfang der Geldüberweisungen in das Herkunftsland

Im Kanton Aargau erhalten Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer sowie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung Fr. 9.50 pro Tag für Verpflegung und Taschengeld. In den kantonalen Unterkünften erfolgt die Auszahlung dieses Pauschalbetrags in Form von Bargeld. Ausreisepflichtige erhalten Fr. 7.50 Nothilfe pro Tag. Mit diesen Beträgen müssen die Personen aus dem Asylbereich nebst der Verpflegung auch alle privaten Auslagen abdecken. Weitere Auslagen, wie die Unterkunft, anfallende Nebenkosten, Mobiliar, Putzmittel sowie Hygieneartikel richtet der Kantonale Sozialdienst des Departement Gesundheit und Soziales in Form von Sachleistungen aus. Die Unterstützung für Personen aus dem Asylbereich in Form von Sachleistungen entspricht dem Bundesrecht (Art. 82 Abs. 3 Asylgesetz [AsylG]). Dem Regierungsrat liegen keine Zahlen vor, wie hoch die Geldüberweisungen von im Kanton Aargau lebenden sozialhilfebeziehen-

den Personen aus dem Asylbereich in ihr Heimatland sind. Da die Höhe der Asylsozialhilfe im Kanton Aargau im Vergleich zu anderen Kantonen tief angesetzt ist¹, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die meisten sozialhilfebeziehenden Personen aus dem Asylbereich keine grossen Beträge in ihr Herkunftsland senden können, sondern die Bargeldbeträge für die Bestreitung des Alltags benötigen und auch verwenden. Auch das Verwaltungsgericht schätzt die Ansätze zur Asylsozialhilfe im Kanton Aargau eher tief ein.² Ob eine Bezahlkarte die vom Motionär erhoffte Wirkung entfalten würde, kann der Regierungsrat derzeit nicht beurteilen, weil ihm keine wissenschaftliche Datenlage zu diesem Thema bekannt ist. Aus den genannten Überlegungen erachtet der Regierungsrat die Einführung eines Bezahlkartensystems als nicht notwendig im Sinne der Motion. In der Regel ist nicht die Höhe der Sozialhilfe für eine Flucht in die Schweiz massgebend. Vielmehr sind andere Faktoren wie Krieg und Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen ausschlaggebend für die Migration.³ Entsprechend ist der Regierungsrat der Auffassung, dass mit einem Bezahlkartensystem die Anzahl unbegründeter Asylgesuche nicht massgeblich verringert werden kann.

In Bezug auf erwerbstätige Personen aus dem Asylbereich ist zu beachten, dass das Einkommen vom Arbeitgeber üblicherweise auf das persönliche Bankkonto überwiesen wird und die Erwerbstätigen frei sind in der Verwendung dieser Geldbeträge. Transaktionen von Lohnkonten in die Heimatländer lassen sich auch mit einem Bezahlkartensystem nicht verhindern.

2. Verfügbarkeit eines geeigneten Bezahlkartensystems

Eine Bezahlkarte müsste guthabenbasiert und ohne Kontobindung funktionieren. Sie müsste weiter in einer grossen Anzahl Läden – die insgesamt den Gesamtbedarf an Alltagsnotwendigkeiten anbieten – einsetzbar sein. Entsprechend sollte die Bezahlkarte von möglichst vielen Händlern akzeptiert werden, um den Personen aus dem Asylbereich eine Auswahl an Einkaufsmöglichkeiten zu bieten. Zudem müsste das Bezahlkartensystem verhindern, dass der Staat einzelne Detaillisten bevorzugt. Dem Regierungsrat ist in der Schweiz kein Bezahlkartensystem bekannt, das zurzeit für den in der Motion vorgesehenen Zweck eingesetzt wird. Der Regierungsrat geht jedoch davon aus, dass bei einer entsprechenden Nachfrage bestimmte Anbieter ein solches Angebot schaffen würden. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob eine auf das Gebiet des Kantons Aargau begrenzte Bezahlkarte für die Anbieter finanziell rentabel wäre.

3. Kantonal einheitliches Bezahlkartensystem

Neben dem Kantonalen Sozialdienst unterstützen auch die Gemeinden die ihnen zugewiesenen Personen aus dem Asylbereich (vor allem vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer sowie Schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung). Die Gemeinden richten die Unterstützungsleistungen derzeit in Bezug auf den Auszahlungsrhythmus oder die Auszahlungsart (Bargeld oder Banküberweisung) unterschiedlich aus. Vor dem Hintergrund des Ziels der Motion (keine Überweisungen von Sozialhilfegeldern in das Heimatland) wäre ein Bezahlkartensystem sowohl für den Kantonalen Sozialdienst wie auch für die Gemeinden einzuführen. Damit sich die Personen über das Gebiet ihrer Wohngemeinde hinausbewegen können (Recht auf Bewegungsfreiheit) und um unbegründete Ungleichbehandlungen zwischen Personen aus dem Asylbereich zu vermeiden (Rechtsgleichheit), wäre ein kantonal einheitliches Bezahlkartensystem zu implementieren. Dies würde bedeuten, dass der Kanton den Gemeinden Vorgaben machen und deren Autonomie einschränken würde.

¹ Vgl. www.sodk.ch > Themen > Migration > Sozial- und Nothilfe im Asylbereich > Downloads > SODK-Tabelle der Unterstützungsleistungen.

² Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts > <https://gesetzessammlungen.ag.ch> > Gerichts- und Verwaltungsentscheide (AGVE) > Volltextsuche > WBE.2023.199 vom 5. März 2024, Erw. 5.6.

³ Vgl. www.uno-fluechtlingshilfe.de > Start > Hilfe weltweit > Themen und Einsatzbereiche > Fluchtursachen.

4. Praktische und rechtliche Hürden

Eine weitere Herausforderung eines Bezahlkartensystems ist der möglicherweise eingeschränkte Zugang zu notwendigen Gütern und Dienstleistungen. Nicht alle Produkte sind bei allen Detailhändlern verfügbar und könnten entsprechend mit einer Karte bezahlt werden. Dies würde die Autonomie der Betroffenen einschränken sowie deren Lebensführung erheblich erschweren. Fraglich ist diesbezüglich beispielsweise auch, ob auch Hilfswerke, die wichtige Angebote bereitstellen (zum Beispiel Caritas-Läden) die Bezahlkarten akzeptieren würden. Bei Nichtteilnahme solcher Organisationen am Bezahlkartensystem würde dies das Spektrum der verfügbaren Optionen erheblich einschränken. Diesbezüglich sind auch rechtliche Aspekte, wie die Wahrung der Menschenwürde sowie die persönliche Freiheit zu berücksichtigen. Das Grundrecht auf Menschenwürde schützt die individuelle Autonomie und Integrität. Ein Bezahlkartensystem, das die Auswahlmöglichkeiten und Zugänge zu Gütern und Dienstleistungen stark einschränkt, könnte einen Eingriff in die Menschenwürde darstellen. Weiter könnte ein Bezahlkartensystem die Betroffenen – je nach Ausgestaltung – stark in deren Selbstbestimmung einschränken und somit das Recht auf persönliche Freiheit beschränken. Der Regierungsrat geht davon aus, dass neben dem Bezahlkartensystem das heutige Barauszahlungssystem aufrechterhalten beziehungsweise zwei Zahlssysteme bewirtschaftet werden müssten.

Beim Einsatz von Bezahlkarten bestünde – je nach Ausgestaltung/Technologie – das Risiko eines Weiterverkaufs der Karten. Es lässt sich nicht ausschliessen, dass durch die Einführung der Bezahlkarten ein neues Geschäftsmodell entsteht und sich trotz Sicherheitsmassnahmen Käufer für diese Karten finden lassen, die einen Profit aus dem Ankauf der Karten generieren. Der Regierungsrat verweist diesbezüglich auf die Erfahrungen aus dem Kanton Zürich mit der Abgabe von Gutscheinen anstelle von Bargeld an Nothilfebeziehende. Das System wurde durch die vielfältigen Möglichkeiten, die Gutscheine in Geld umzutauschen, unterlaufen. Es war mit grossem Aufwand verbunden und hat den Zweck nicht erfüllt. Der Kanton Zürich hat das System deshalb Ende 2011 wieder aufgegeben.⁴ Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der Zweck der Motion nicht erfüllt wird, wenn die Bezahlkarten von einem Grossteil der Betroffenen weiterverkauft oder umgetauscht würden.

5. Mehraufwand eines Bezahlkartensystems

Eine Verpflichtung zur Unterstützung per Bezahlkartensystem könnte – je nach Technologie und Ausgestaltung der Bezahlkarte – bei den ausführenden Verwaltungsstellen Mehraufwand generieren. Dieser Mehraufwand läge insbesondere in der Beschaffung und der Verwaltung (zum Beispiel Aufladen des Guthabens) einer solchen Bezahlkarte und hinge von den entsprechenden (zukünftigen) Angeboten ab. Insbesondere für Gemeinden, die verhältnismässig wenige Personen aus dem Asylbereich unterstützen, könnte die Umsetzung des Bezahlkartensystems unverhältnismässig viel Aufwand mit sich bringen.

Zudem würde ein Bezahlkartensystem zu einer Doppelspurigkeit in der Ausrichtung der Unterstützung führen und entsprechenden Mehraufwand generieren: Der Kantonale Sozialdienst und die Gemeinden hätten die Unterstützungsleistungen für Asylsuchende und Ausreisepflichtige – und allenfalls für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung – grundsätzlich mittels Bezahlkarten auszurichten. Gleichzeitig müssten die zuständigen Stellen einen Teil der Asylsozialhilfe für bestimmte Ausgaben – welche von den Betroffenen nur bar bezahlt werden können – weiterhin in Geldleistungen ausrichten. Dieses "Doppelsystem" würde einen entsprechenden Mehraufwand bei den ausführenden Stellen generieren, indem diese zwei Zahlssysteme einführen und bewirtschaften müssten.

⁴ Siehe Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 17. April 2024 zu 433. Motion (Bezahlkarte für Asylbewerber).

6. Bezahlkarten als Integrationshemmnis

Die Auszahlung der Unterstützungsleistungen in Form von Bezahlkarten kann – je nach Ausgestaltung beziehungsweise Einsatzfähigkeit der Bezahlkarte – die finanzielle Autonomie der betroffenen Personen einschränken, indem sie die Freiheit der Ausgabenwahl begrenzt. Ein Bezahlkartensystem würde damit die Förderung der persönlichen Selbstständigkeit (als Zweck der Sozialhilfe gemäss § 4 Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention [Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG]) behindern. Mit dieser Einschränkung sowie mit der mit einer Bezahlkarte einhergehenden Stigmatisierung würde auch die Integration der betroffenen Personen gehemmt. Die Kantone haben für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer – sowie in geringerem Mass für Schutzbedürftige – einen Integrationsauftrag des Bundes.⁵ Die entsprechenden Auswirkungen einer gehemmten Integration sprechen für den Regierungsrat klar dagegen, Bezahlkarten auch für Unterstützungsleistungen von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern sowie für Schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung einzuführen.

7. Kantonaler Alleingang bei der Einführung rechtlich heikel und nicht praktikabel

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Einführung eines Bezahlkartensystems lediglich im Kanton Aargau weder praktikabel noch sinnvoll wäre. Ein solcher Alleingang wäre insbesondere für die an die Nachbarkantone angrenzenden Gemeinden beziehungsweise Personen in deren Zuständigkeit nicht zielführend. Damit würden die Personen aus dem Asylbereich gezwungen, ihre Einkäufe lediglich auf Kantonsgebiet zu tätigen. Neben der fraglichen Sinnhaftigkeit ist zudem davon auszugehen, dass eine diesbezügliche Einschränkung auch rechtliche Fragen aufwerfen würde (Beschränkung der Bewegungsfreiheit, weil sich betroffene Personen nicht mehr in anderen Kantonen versorgen könnten [zum Beispiel Kauf von Wasser oder Nahrung]).

Der Bundesrat erachtet die Gefahr, dass Geldleistungen zweckentfremdet oder sogar missbraucht werden, als gering. Zudem weist er in seiner Stellungnahme zur (24.3072) Interpellation Egger Mike betreffend Bezahlkarten anstelle von Bargeld für Personen des Asylbereichs darauf hin, dass sich in den früheren Jahren gezeigt habe, dass es kein System gebe, mit welchem Missbrauch vollumfänglich ausgeschlossen werden könne. Es sei daher fraglich, ob mit der Einführung von Bezahlkarten anstelle von Bargeld tatsächlich Missbrauch bekämpft oder sogar vermieden werden könnte. Darüber hinaus haben die Regierungsräte der Kantone St. Gallen, Basel-Landschaft, Basel-Stadt sowie Solothurn die Einführung von Bezahlkarten abgelehnt, weil die Nachteile aus ihrer Sicht deutlich überwiegen. Der Baselbieter Landrat hat den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beauftragt, die Einführung eines Bezahlkartensystems zu prüfen. Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat sich gegen die Einführung von Bezahlkarten ausgesprochen.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Die finanziellen Auswirkungen eines Bezahlkartensystems hängen von den entsprechenden Gebühren und allfälligen Software- und Infrastrukturkosten ab. Die Kosten würden durch verschiedene Faktoren beeinflusst: Zum Beispiel Art der verwendeten Technologie (Chipkarten oder Magnetstreifenkarten, Aufladesystem, Sicherheitsmerkmale, Benutzerfreundlichkeit) und Verwaltung des Systems (inklusive Software, Sicherheit und Personal). Da dem Regierungsrat keine solche Bezahlkarte – beziehungsweise deren Gebühren – bekannt ist, kann er die entsprechenden finanziellen Auswirkungen nicht beziffern. Auf die Höhe der Unterstützungsleistungen selbst hat die Auszahlungsmodalität keinen Einfluss.

⁵ Art. 53 ff. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG).

Vorgesehene Art der Umsetzung und geltende Frist

Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz sowie die Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) äussern sich nicht explizit zu den Zahlungsmodalitäten. Somit besteht rechtlicher Handlungsspielraum, ob der Kantonale Sozialdienst und die Gemeinden die Unterstützungsleistungen für Personen im Asylbereich bar oder mittels Bezahlkarten ausrichten. Im geltenden Recht wird lediglich die Natur der Leistung (Geld- oder Sachleistung) sowie der zeitliche Rahmen für die Auszahlungen spezifiziert. Eine Umsetzung des vorliegenden Vorstosses würde deshalb weder eine Änderung des Gesetzes (vgl. § 45 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG]) noch eine Änderung der SPV erfordern.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'532.–.

Regierungsrat Aargau