



Motion der SVP-Fraktion

betreffend Guthaben auf Bezahlkarten statt Bargeld für Asylsuchende und abgewiesene Asylbewerber

(Vorlage Nr. 3680.1 - 17595)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 3. Dezember 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 13. Februar 2024 hat die SVP-Fraktion eine Motion betreffend Guthaben auf Bezahlkarten statt Bargeld für Asylsuchende und abgewiesene Asylbewerber eingereicht (Vorlage Nr. 3680.1 - 17595). Der Kantonsrat hat die Motion am 29. Februar 2024 an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Motion und gliedern diesen wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	2
3.	Bezahlkartensysteme	7
4.	Finanzielle Auswirkungen	11
5.	Beurteilung durch den Regierungsrat	12
6.	Antrag	13

1. In Kürze

Bezahlkarten bieten eine alternative Methode zur Auszahlung von Sozialhilfeleistungen und funktionieren ähnlich wie Prepaid- oder Debitkarten, wodurch sie eine gezielte und sichere Verwendung der finanziellen Mittel ermöglichen. Sie können die Transparenz fördern und helfen, Missbrauch vorzubeugen. Gleichzeitig führen sie aber zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und schränken die Autonomie der Betroffenen ein.

Die Motion zielt darauf ab, das bestehende System der finanziellen Unterstützung im Asylbereich des Kantons Zug durch ein Bezahlkartensystem zu ersetzen. Dabei stützt sie sich auf die positiven Erfahrungen mehrerer europäischer Länder, insbesondere Deutschlands, wo solche Karten bereits in zahlreichen Landkreisen im Einsatz sind. Das neue System soll sicherstellen, dass die im Asylbereich ausgerichteten Sozialhilfeleistungen zweckmässig verwendet und nicht missbraucht werden.

Derzeit erwägen mehrere Schweizer Kantone aufgrund vergleichbarer politischer Vorstösse die Einführung solcher Systeme.

Die Einführung eines Bezahlkartensystems im Kanton Zug ist technisch und rechtlich mit gewissen Einschränkungen möglich. Das System würde eine gezielte und bedarfsgerechte Unterstützung von Personen im Asylbereich erlauben und gleichzeitig eine transparente und zweckmässige Verwendung der Mittel fördern. Es würde dazu beitragen, den Missbrauch von Geldern zu erschweren und sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel vorrangig für den täglichen Bedarf genutzt werden. Aus diesen Gründen befürwortet der Regierungsrat des Kantons Zug die Einführung des Bezahlkartensystems im Asylbereich.

Der zusätzliche bürokratische Aufwand kann reduziert werden, wenn ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kontrolle und Flexibilität geschaffen wird. Eine Ausweitung auf anerkannte Flüchtlinge wäre indes sinnvoll, da bei dieser Gruppe – im Gegensatz zu anderen Gruppen im Asylbereich - aufgrund der deutlich höheren Sozialhilfeleistungen auch ein höheres Risiko der Zweckentfremdung besteht. Dies ist jedoch rechtlich aufgrund von Bundesvorgaben nur zulässig, wenn die Bezahlkarte flächendeckend für alle Sozialhilfebeziehenden im Kanton Zug eingeführt würde.

2. Ausgangslage

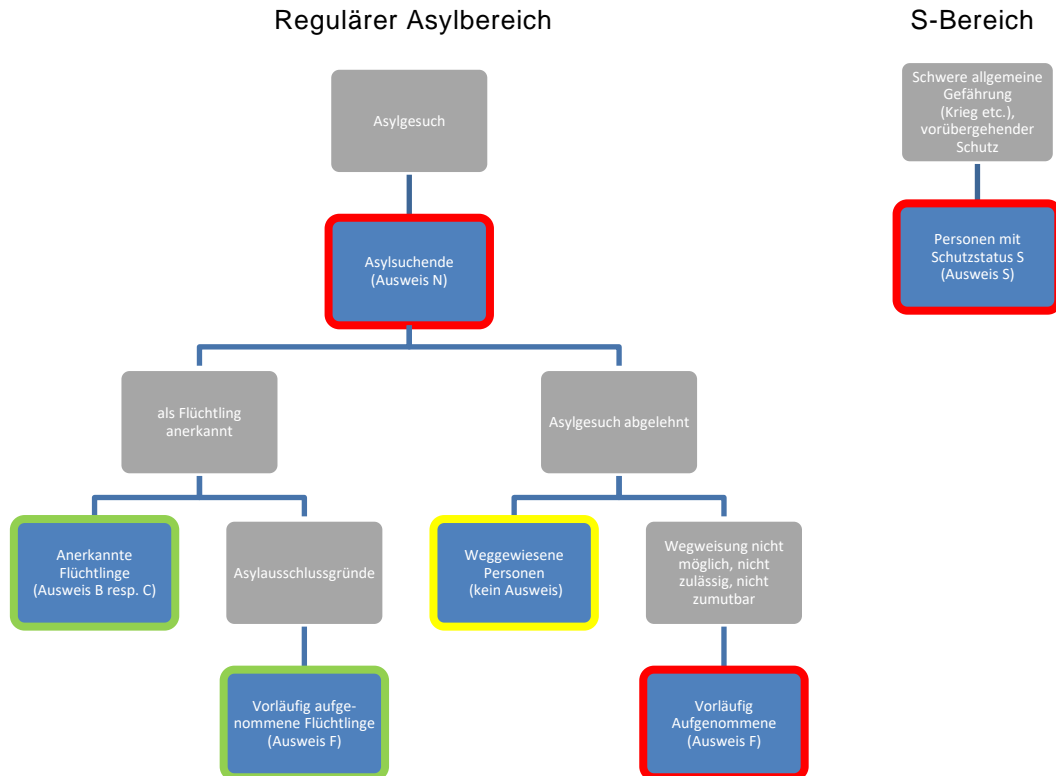
2.1. Einleitende Bemerkungen

Personen im Asylbereich erhalten finanzielle Unterstützung für den täglichen Lebensbedarf. Der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen sowie deren Ausgestaltung unterstehen diversen bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben. Bezahlkarten können dabei als digitales Zahlungsmittel zur Verwaltung, Auszahlung und Kontrolle dieser Mittel dienen. Sie bieten eine Alternative zu herkömmlichen Methoden wie Bargeldauszahlungen oder Überweisungen auf Bankkonten und ermöglichen eine gezielte Nutzung der Mittel für bestimmte Ausgaben wie beispielsweise Lebensmittel oder Hygieneartikel.

2.2. Personengruppen im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die finanzielle Unterstützung im Asylbereich gestaltet sich je nach Personengruppe unterschiedlich und ist abhängig vom Aufenthaltsstatus einer Person. Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und Antrag vom 22. Dezember 2017 zur Motion der SVP-Fraktion betreffend Reduktion der Sozialhilfe für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sowie vorläufig Aufgenommene auf die Nothilfe (Vorlage Nr. 2711.1 – 15361) bereits eine Übersicht über die Aufenthaltsstatus von Personen aus dem Asylbereich sowie die damit zusammenhängenden finanziellen Auswirkungen aufgezeigt.

In vereinfachter Form lassen sich die verschiedenen Personengruppen im Asylbereich wie folgt darstellen:



Unter den Begriff **Asylsuchende** (Ausweis N) fallen Personen, die in der Schweiz einen Antrag auf Asyl gestellt haben, deren Verfahren aber noch nicht abgeschlossen ist. Sie dürfen während des Verfahrens in der Schweiz bleiben.

Anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweise B und F) sind Personen, die aufgrund ihrer Verfolgung im Herkunftsland in der Schweiz als Flüchtlinge anerkannt wurden. Diese Menschen haben das Recht auf einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz.

Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (Ausweis F) sind Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, die jedoch nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, da eine Rückkehr als unzulässig aufgrund einer Gefährdung im Heimatland, als unzumutbar aufgrund individueller Umstände oder als unmöglich etwa wegen fehlender Reisemöglichkeiten eingestuft wird. In der Regel sind dies Personen, die aus einem Kriegsgebiet geflüchtet sind. Sie dürfen vorübergehend in der Schweiz bleiben, wobei die vorläufige Aufnahme regelmässig überprüft wird. Da die Gründe für die vorläufige Aufnahme oft über einen längeren Zeitraum bestehen, verbleiben diese Personen in der Regel langfristig in der Schweiz.

Bei **Schutzbedürftigen** (Ausweis S) handelt es sich um einen vorübergehenden Schutz für bestimmte Personengruppen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt. Dieser wurde erstmalig für Personen aus der Ukraine aktiviert und gilt bis zu seiner Aufhebung.

Weggewiesene Personen sind Asylsuchende, deren Asylgesuch abgelehnt wurde oder auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde. Diese Personen sind verpflichtet, die Schweiz zu verlassen.

2.3. Bundesrechtliche Vorgaben

Die Zuständigkeit für die Sozialhilfe, einschliesslich der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie der Nothilfe, liegt gemäss Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen

Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) bei den Kantonen. Am 1. Januar 2008 traten das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) sowie die revidierten Bestimmungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) in Kraft und aktualisierten die rechtlichen Grundlagen im Asylbereich. Gemäss Art. 82 Abs. 1 AsylG unterliegt die Ausrichtung von Sozialhilfe- und Nothilfeleistungen grundsätzlich kantonalem Recht. Die Kantone können daher die Form der Leistungserbringung eigenständig bestimmen – sei es durch Bargeldauszahlungen vor Ort, elektronische Zahlungssysteme wie Banküberweisungen oder Prepaid- oder Debitkarten. Das Bundesrecht setzt jedoch hinsichtlich der Nutzung von Bezahlkarten einschränkende Leitlinien.

Auf Bundesebene legen das AIG und das AsylG spezifische Rahmenbedingungen für den Asylbereich fest. Ergänzend regelt die Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312) die Festlegung, Ausrichtung, Abrechnung und Rückerstattung von Leistungen des Bundes, der Kantone und Dritter.

Flüchtlinge (anerkannte und vorläufig aufgenommene)

Art. 3 Abs. 1 AsylV2 hält fest, dass sich Festsetzung, Ausrichtung und Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für diese Personengruppe nach kantonalem Recht richten und dass dabei die Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten ist. Dies bedeutet, dass die für sie auszurichtenden Sozialhilfeleistungen mit denjenigen für die einheimische Bevölkerung identisch sein müssen. Somit könnte für diese Personengruppe eine Bezahlkarte nur unter der Bedingung eingeführt werden, dass eine solche für alle Sozialhilfebeziehenden im Kanton Zug eingeführt würde (Art der Ausrichtung).

Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige

Für diese Personengruppe ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten, wobei der Ansatz für die Unterstützung unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung zu liegen hat (Art. 82 Abs. 3 AsylG, bei vorläufig Aufgenommenen i.V.m. Art. 86 Abs. 1 AIG). Dies bedeutet, dass die für sie auszurichtende Sozialhilfe tiefer sein muss als diejenige für die einheimische Bevölkerung. Diese wird als Asylsozialhilfe bezeichnet. Die Einführung einer Bezahlkarte ist für diese Personengruppe möglich, da diese eine Sachleistung darstellt.

Weggewiesene Personen

Diese Personengruppe erhält Nothilfe, die ebenfalls nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen an den von den Kantonen oder vom Bund bezeichneten Orten auszurichten ist. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die Asylsozialhilfe (Art. 82 Abs. 4 AsylG). Die Einführung einer Bezahlkarte ist für diese Personengruppe möglich, da diese eine Sachleistung darstellt.

Nachfolgend eine Übersicht über die bundesrechtlichen Vorgaben:

	Flüchtlinge	Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige	Weggewiesene Personen
Art der Unterstützung	Sozialhilfe	Asylsozialhilfe	Nothilfe
Bundesrechtliche Vorgaben	Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung	Tiefer als Sozialhilfe	Tiefer als Asylsozialhilfe
Bezahlkarte möglich?	Nur, wenn die Karte auch für gemeindliche Sozialhilfebeziehende im Kanton Zug eingeführt würde	Ja	Ja

2.4. Zielgruppe und Mengengerüst

Die vorliegende Motion sieht die Einführung des Bezahlkartensystems für Asylsuchende und abgewiesene Asylbewerber (resp. weggewiesene Personen) vor. Sollte ein solches System eingeführt werden, wäre es naheliegend und aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes angezeigt, dieses mindestens auf alle Personen auszuweiten, die Asylsozialhilfe erhalten – einschliesslich vorläufig aufgenommener und schutzbedürftiger Personen. Sofern das Bezahlkartenmodell auch für anerkannte Flüchtlinge in kantonaler Zuständigkeit eingeführt werden würde, müsste es wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung auch auf alle Sozialhilfebeziehenden in gemeindlicher Zuständigkeit ausgeweitet werden.

Nachfolgend eine Übersicht über die Anzahl Personen und Unterstützungseinheiten in kantonaler¹ sowie kommunaler Zuständigkeit per Ende September 2024:

	Gemeindliche Sozialhilfebeziehende	Anerkannte Flüchtlinge (B / VAF)	Asylsuchende (N)	Vorläufig Aufgenommene (F)	Schutzbedürftige (S)	Weggewiesene Personen
Anzahl Personen	n.b.	807	292	345	812	42
Anzahl Falldossiers	1426	350	185	256	516	32

Von der Einführung der Bezahlkarte für alle Personen mit Asylsozialhilfe oder Nothilfe, wären rund 1500 Einzelpersonen beziehungsweise rund 990 Unterstützungseinheiten betroffen.

Die Ausweitung der Bezahlkarte auf alle Sozialhilfebeziehenden im Kanton Zug und damit auch die anerkannten Flüchtlinge würde insgesamt rund 2300 Einzelpersonen respektive rund 1340 Falldossier in kantonaler Zuständigkeit sowie zusätzliche 1426 Falldossier in gemeindlicher Zuständigkeit betreffen.

¹ Die Differenz zur Grundgesamtheit von total 2440 Personen setzt sich zusammen aus 117 Personen mit Ausweis B Härtefall sowie 25 Angehörige mit den Ausweisen B / AIG, C oder einem Schweizer Pass

2.5. Gesetzliche Grundlagen im Kanton Zug

Im Kanton Zug gewährleistet der Kanton Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich, welche nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind und soweit nicht der Bund zuständig ist, sowie Nothilfe an Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretens- oder negativen Asylentscheid (§ 12bis Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zug vom 16. Dezember 1982 [Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4]). Dazu hat der Regierungsrat die Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (BGS 861.42) erlassen.

§ 2 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich hält fest, dass für die Ausgestaltung und Bemessung der Unterstützung die Sozialhilfegesetzgebung und die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) sinngemäss anwendbar sind, soweit die Verordnung nichts Abweichendes regelt.

Im Kanton Zug gilt gemäss § 11 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 20. Dezember 1983 (Sozialhilfeverordnung; BGS 861.41) der Grundsatz der Ausrichtung von Geldleistungen. Die genaue Einstufung einer Bezahlkarte als Sach- oder Geldleistung müsste im Rahmen einer möglichen Einführung unter Berücksichtigung ihrer vorgesehenen Funktionen rechtlich geprüft werden. Es ist davon auszugehen, dass die Karte als Sachleistung eingestuft wird, wenn ihre Nutzung auf bestimmte Geschäfte oder Orte eingeschränkt ist. Wird die Karte hingegen mit weniger Einschränkungen konzipiert und ähnelt in ihrer Funktionalität Bankkarten, könnte sie als Geldleistung betrachtet werden. Stellte die Bezahlkarte eine Sachleistung dar, wäre eine Anpassung der Sozialhilfeverordnung erforderlich. Sofern die Karte ausschliesslich für Personen aus dem Asylbereich eingeführt wird, reicht die Anpassung der Verordnung zur Sozialhilfe für Asylsuchende aus.

Flüchtlinge (anerkannte und vorläufig aufgenommene)

Für diese Personengruppe gibt es in Bezug auf die Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe keine abweichenden Regelungen in der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich. Somit sind das SHG und die SKOS-Richtlinien massgebend. Der monatliche Grundbedarf pro Person beträgt 1031 Franken, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Bedarf nach Haushaltsgrösse und Zusammensetzung Abstufungen unterliegt. Gedeckt werden damit Verpflegung, Kleidung und Hygieneartikel sowie weitere private Auslagen (z.B. Mobilitätskosten, Freizeitaktivitäten). Die Kosten für Wohnen und die medizinische Grundversorgung sind auch Teil der materiellen Grundsicherung und werden separat von der Sozialhilfe übernommen.

Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige

Gemäss § 5 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich legt die Direktion des Innern für die konkrete Bemessung der Unterstützung von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung Unterstützungsrichtlinien fest.

Die Richtlinie betreffend Unterstützungsleistungen für Personen aus dem Asylbereich ohne Aufenthaltsbewilligung vom 21. September 2022 (Unterstützungsrichtlinie; BGS 861.422) gibt für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige die Höhe des monatlichen Unterstützungsbetrags vor. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt beträgt für eine Person 470 Franken pro Monat, wobei berücksichtigt wird, dass der Bedarf je nach Haushaltsgrösse und Zusammensetzung angepasst wird. Gedeckt werden damit Verpflegung, Kleidung und Hygieneartikel sowie weitere private Auslagen. Die Kosten für Wohnen und die medizinische Grundversorgung werden separat von der Asylsozialhilfe übernommen.

Nach der Zuweisung in den Kanton Zug werden die Sozialhilfeleistungen zunächst in der Erstunterkunft in bar ausbezahlt. Spätestens mit dem Wechsel in eine nachgelagerte

Kollektivunterkunft oder eine individuelle Wohnform erfolgt die Auszahlung dann auf ein persönliches Bankkonto. Die Leistungen werden pro Unterstützungseinheit monatlich im Voraus auf das jeweilige Konto überwiesen.

Weggewiesene Asylsuchende

Ist der fristgerechte Vollzug eines Wegweisungsentscheids nicht möglich, kann das Kantonale Sozialamt gemäss § 10 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich auf Ersuchen hin Nothilfe gewähren. Diese beträgt im Kanton Zug 9 Franken pro Person und Tag. Diese werden wöchentlich bar zwecks Kontrolle der Anwesenheit am Standort der Sozialen Dienste Asyl ausbezahlt. Die Kosten für Wohnen (in aller Regel Unterbringung in Kollektivunterkünften) und die medizinische Notfallversorgung werden in der Regel von der Nothilfe übernommen.

Nachfolgend eine Übersicht über die Unterstützung im Kanton Zug. Der Bedarf wird je nach Haushaltsgrösse und Zusammensetzung angepasst.

	Flüchtlinge und Personen in gemeindlicher Zuständigkeit	Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige	Weggewiesene Personen
Art der Unterstützung	Sozialhilfe (Monat)	Asylsozialhilfe (Monat)	Nothilfe (Tag)
Gesetzliche Grundlage Unterstützungshöhe	SHG / SKOS-Richtlinien	Unterstützungsrichtlinie	Verordnung betr. Sozialhilfe Asylbereich / Unterstützungsrichtlinie
Grundbedarf 1 Person	1031 Franken pro Monat	470 Franken pro Monat	9 Franken pro Tag
Grundbedarf 2 Personen	1577 Franken	888 Franken	-
Grundbedarf 3 Personen	1918 Franken	1273 Franken	-
Grundbedarf 4 Personen	2206 Franken	1489 Franken	-
Grundbedarf 5 Personen	2495 Franken	1681 Franken	-

3. Bezahlkartensysteme

3.1. Definition

Bezahlkarten im Asylbereich sind elektronische Zahlungssysteme, die zur Auszahlung und Verwaltung von Sozialleistungen von finanziell unterstützten Personen eingesetzt werden. Anstelle von Bargeld oder Überweisungen auf ein persönliches Bankkonto erhalten die Berechtigten eine standardisierte Bezahlkarte, die mit einem bestimmten Betrag aufgeladen wird. Die Karte kann so konfiguriert werden, dass lediglich eine begrenzte Nutzung möglich ist, um sicherzustellen, dass die Mittel gezielt für vorgesehene Zwecke verwendet werden. Die Verwendung von Sozialhilfe-, Asylsozialhilfe und Nothilfegeldern soll dadurch transparenter gestaltet und es sollen Überweisungen ins Ausland erschwert werden.

3.2. Bezahlkartensysteme in Europa

In Europa etablieren sich derzeit vermehrt neue Lösungen für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen im Asylbereich. Zu den Ländern, die Bezahlkartenmodelle prüfen oder implementieren, gehören neben Deutschland auch Finnland, die Niederlande, Österreich und Spanien.

Das in der Motion explizit erwähnte Bezahlkartenmodell für Geflüchtete in **Deutschland**² basiert auf einem System, das Personen im Asylbereich finanzielle Unterstützung in Form von elektronischen Bezahlkarten bietet. Diese Karten sind guthabenbasiert und unabhängig von einem Bankkonto, wobei der sogenannte Regelsatz standardisiert per Überweisung aufgeladen wird. Der Regelsatz, eine festgelegte Summe, kann jederzeit individuell angepasst werden und wird in der Regel monatlich gutgeschrieben. Die Bezahlkarten werden einmalig von der zuständigen Behörde ausgegeben und dienen dazu, die staatlichen Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts und anderer Grundbedürfnisse monatlich auszuführen.

Normalerweise erhält jede erwachsene Person der Zielgruppe eine solche Karte, in manchen Fällen auch Jugendliche ab 14 Jahren. Erfahrungen aus Magdeburg (und möglicherweise anderen Städten) haben gezeigt, dass die Ausgabe einer Bezahlkarte pro Bedarfsgemeinschaft nicht praktikabel ist, da dies dazu führt, dass die gesamte Unterstützungseinheit von einer einzelnen Person abhängig wird.

Das Modell wurde entwickelt, um den Zugang zu Sach- und Geldleistungen für Geflüchtete effizienter zu gestalten, indem es die bisherigen umständlichen Bargeldauszahlungen mit langen Warteschlangen vor den Ämtern durch Bezahlkarten ersetzt. Dieser Schritt war besonders sinnvoll, da die betroffene Personengruppe in Deutschland kein eigenes Bankkonto eröffnen kann. Mit dem Ziel, die Abläufe zu digitalisieren, wurde eine Lösung geschaffen, die den Geflüchteten eine ähnliche Funktionalität wie eine Bankkarte bietet. Die Karte wird zwar von einer Bank erstellt, aber von den Behörden ausgegeben. Dadurch entfällt ein direkter Kontakt der Geflüchteten mit Finanzdienstleistern; die Interaktion erfolgt ausschliesslich mit den Behörden, was durch die Nutzung der Bezahlkarte weiter reduziert wird. Gleichzeitig sollen die Karten eine bessere Kontrolle über die Verwendung der Mittel ermöglichen, indem deren Einsatz eingeschränkt werden kann. Zudem besteht die Möglichkeit, das Guthaben und die getätigten Umsätze jederzeit abzurufen. Der Zugang zu Bargeld ist in den meisten Bundesländern zwar eingeschränkt, jedoch grundsätzlich überall möglich. Überweisungen werden hingegen in der Regel nicht gestattet. Aktuelle Erfahrungen zeigen jedoch, dass das System durch Initiativen wie „Nein zur Bezahlkarte!“ umgangen wird. Diese unterstützen Geflüchtete dabei, Karten in Bargeld umzuwandeln, etwa durch den Ankauf von Gutscheinen, die mit der Karte erworben wurden. Solche Aktionen unterlaufen die angestrebte Kontrolle.

In **Österreich** wird das Bezahlkartensystem für Geflüchtete ähnlich wie in Deutschland eingesetzt. Der Fokus liegt auch hier auf der Bereitstellung von zweckgebundenen Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts und grundlegender Bedürfnisse. Die Verwendung von Bezahlkarten soll die staatliche Unterstützung effizienter gestalten und gleichzeitig den Missbrauch von Geldern reduzieren.

3.3. Bezahlkartensysteme in der Schweiz

In der Schweiz ist bisher kein Bezahlkartensystem für Personen im Asylbereich im Einsatz. Derzeit wird jedoch über die Einführung von Bezahlkarten für Asylsuchende diskutiert.

Auf Bundesebene überwies der Nationalrat im September 2024 ein Postulat, das den Bundesrat beauftragt, die landesweite Einführung von Bezahlkarten für Asylsuchende zu prüfen. Zuvor hatte bereits der Ständerat ein ähnliches Postulat angenommen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat die Einführung von Bezahlkarten ebenfalls bereits geprüft und kam zum Schluss, dass auf Bundesebene kein Bedarf besteht, da die Einführung eines solchen Systems mit erheblichem Aufwand verbunden wäre und keine wesentlichen Vorteile aufweisen würde.

² Die Ausführungen stammen aus Erfahrungswerten der Stadt Magdeburg (Augenschein von Regierungsrat Andreas Hostettler vor Ort) sowie aus einem Austausch mit Vertretern von VISA Deutschland

Einige Kantone haben bereits erste Schritte unternommen oder diskutieren die Einführung solcher Systeme. Die Kantone Schwyz, Nidwalden und Bern befürworten die Idee der Bezahlkarten, während sich beispielsweise die Kantone Zürich, Aargau und Solothurn ablehnend äussern. Andere Kantone, wie etwa Luzern, warten die Abklärungen des Bundes ab und stehen einer schweizweiten Einführung bei positiver Bewertung offen gegenüber.

Eine koordinierte kantonsübergreifende Einführung unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Kantonsautonomie und kantonsspezifischer Regelungen würde zusätzliche Effizienz- und Kostenvorteile bieten. Ziel sollte eine enge Zusammenarbeit der Kantone und eine möglichst schweizweite Einführung einer Bezahlkarte sein.

3.4. Ausgestaltungsmöglichkeiten von Bezahlkarten

Das Bezahlkartenmodell erlaubt der jeweiligen Abgabestelle, die Systemarchitektur auf Grundlage der jeweiligen spezifischen Anforderungen detailliert auszuarbeiten. Es kann vorgängig festgelegt werden, welche Funktionalitäten integriert und welche ausgeschlossen werden sollen. Funktionalitäten können aus technischer Sicht bei Bedarf jederzeit hinzugefügt oder deaktiviert werden. Erfahrungswerte aus Deutschland zeigen jedoch, dass nachträgliche Anpassungen sehr komplex und kostspielig sein können.

Mithilfe von Negativ- (Blacklist) oder Positivlisten (Whitelist) lassen sich geografische Einschränkungen wie bestimmte Städte, Kantone oder Länder sowie gezielt einzelne Geschäfte oder Branchen festlegen. Nicht möglich ist der Ausschluss einzelner Güter, wie beispielsweise der Erwerb von Genussmitteln. Weiter besteht die Möglichkeit, Online-Einkäufe, Bargeldbezüge sowie Geldtransfers ins Ausland einzuschränken oder gänzlich zu unterbinden. Auch Überweisungen an Dritte können mit der Bezahlkarte vollständig blockiert werden. Einschränkungen im Bereich Online- und E-Commerce-Zahlungen lassen sich flexibel umsetzen: So können beispielsweise bestimmte Händler gezielt ausgeschlossen werden (Blacklist) oder nur ausgewählte Anbieter, wie etwa solche des öffentlichen Verkehrs, freigeschalten werden (Whitelist).

3.5. Technische Machbarkeit

Erste Abklärungsgespräche mit der Zuger Kantonalbank als Hausbank im bisherigen Auszahlungsprozess der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Zug, der Viseca als potenzielle Kartenherausgeberin und VISA als Partner des öffentlichen Sektors in Deutschland haben ergeben, dass die derzeit in der Schweiz verfügbaren Bank- und Kartensysteme sowie die bestehenden Prozesse die Anforderungen an ein solches Produkt noch nicht erfüllen. Sollte sich der Kanton Zug für die Einführung einer Bezahlkarte entscheiden, müsste entweder ein eigenes System in Zusammenarbeit mit einem Partner entwickelt oder ein bestehendes ausländisches Modell, wie beispielsweise jenes aus Deutschland, übernommen werden. In beiden Fällen wäre die Umsetzung in Zusammenarbeit mit einem lokalen Finanzinstitut, wie beispielsweise der Zuger Kantonalbank, erforderlich.

In Zusammenarbeit mit dem Finanzinstitut und der Kartenherausgeberin wären zunächst die gewünschten Funktionen festzulegen. Mögliche Funktionen wie die Begrenzung von Bargeldabhebungen, das Verbot von Überweisungen an Dritte, die Deaktivierung der Online-Nutzung sowie regionale Einschränkungen könnten sowohl bei einer Eigenentwicklung als auch bei der Übernahme eines bestehenden Modells problemlos integriert werden. Zudem müssten Betriebsprozesse wie Kartensperrungen, Kartenerneuerungen, Neuausstellungen, die Festlegung von Gültigkeitsdauern und weiteren Details definiert werden.

Die Karte könnte entweder als Prepaid-Karte mit einem einfachen Ladeprozess und ohne Kunden- oder Kontoführung durch die Karteninhaber oder als Debitkarte mit zugehöriger IBAN ausgelegt werden. Darüber hinaus müsste die Benutzeroberfläche (Front-End) des Bezahlkarten-

systems gestaltet werden, um die gewünschten Funktionen und Einschränkungen optimal umzusetzen.

3.6. Weitere regulatorische Anforderungen

Die Einführung einer Bezahlkarte im Asylbereich ist nach den zuvor dargelegten Ausführungen rechtlich grundsätzlich möglich. Eine Ausweitung des Systems auf anerkannte Flüchtlinge ist gemäss übergeordnetem Recht nur umsetzbar, wenn das System für alle Sozialhilfebeziehenden im Kanton Zug eingeführt wird. Weitere mögliche regulatorische Anforderungen sind im Rahmen der Umsetzung umfassend zu prüfen.

Grundsätzlich lässt sich bereits jetzt festhalten, dass das Bezahlkartensystem verschiedene Einschränkungen in der Nutzung ermöglicht, die jedoch stets sachgerecht ausgestaltet sein müssen. Wie weit die Einschränkungen im Einzelnen gehen dürfen, ist im Rahmen der Umsetzung detailliert zu prüfen. Eine Einschränkung der Wahlfreiheit ist indessen bei der Ausrichtung von Sachleistungen per se gegeben.

3.7. Vor- und Nachteile von Bezahlkartensystemen

Die Einführung eines solchen Systems birgt für alle Beteiligten – von den Nutzern bis zu den zuständigen Behörden – sowohl Chancen als auch Herausforderungen.

Vorteile: Missbrauchsprävention und Transparenz

Ein wesentlicher Vorteil von Bezahlkartensystemen liegt in der gezielten Steuerung und Kontrolle der Ausgaben. So können spezifische Kategorien wie Lebensmittel oder Hygieneartikel bevorzugt unterstützt werden, was eine bedarfsgerechte Deckung des täglichen Bedarfs ermöglicht und eine transparente Verwendung der Mittel sicherstellt. Überweisungen von Geldern ins Ausland oder deren Verwendung für illegale Aktivitäten können zusätzlich erschwert werden. Mit der Bezahlkarte kann gesteuert werden, dass staatliche Gelder tatsächlich für notwendige Güter eingesetzt und zweckentfremdete Ausgaben minimiert werden. Darüber hinaus erleichtert ein solches System die Nachverfolgbarkeit der Ausgaben, was den Verwaltungen eine bessere Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Gelder ermöglicht.

Nachteile: Einschränkung der Autonomie und erhöhter Verwaltungsaufwand

Die eingeschränkte Nutzung der Bezahlkarte kann die Autonomie der Betroffenen erheblich einschränken, da bestimmte notwendige Güter, die nicht in den vorgegebenen Kategorien erfasst werden, möglicherweise nicht mehr erworben werden können. Diese Begrenzung kann den Alltag der Betroffenen unnötig erschweren und ihre Entscheidungsfreiheit beeinträchtigen.

Darüber hinaus würde die Einführung eines Bezahlkartensystems nur für eine bestimmte Personengruppe einen erhöhten Verwaltungsaufwand und mehr Bürokratie mit sich bringen. Dies liegt daran, dass ein zweites Auszahlungssystem parallel zum bestehenden System für anerkannte Flüchtlinge geschaffen werden müsste. Diesem Einwand könnte begegnet werden, indem die Bezahlkarte in der Sozialhilfe flächendeckend eingeführt würde, sprich eine solche künftig auch anerkannte Flüchtlinge und Sozialhilfebeziehende in den Gemeinden anstelle der Geldleistungen ausgestellt würde. Zusätzlich würde das Bezahlkartensystem selbst durch seine Einschränkungen zu einem höheren administrativen Aufwand führen. Die Sozialhilfe könnte nicht mehr pro Falldossier ausbezahlt werden, sondern mindestens jede erwachsene Person müsste über eine eigene Karte verfügen. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass durch die eingeschränkte Selbständigkeit in der Ausgabenkompetenz ein Mehraufwand bei den Sozialdiensten entsteht.

4. Finanzielle Auswirkungen

Um die finanziellen Auswirkungen der Einführung von Bezahlkarten im Kanton Zug einschätzen zu können, werden an dieser Stelle nebst ersten Abklärungsergebnissen mit der Zuger Kantonalbank und der Viseca insbesondere konkrete Erfahrungswerte aus Gesprächen mit Visa, der Partnerin des öffentlichen Sektors in Deutschland und Anbieterin der SocialCard für Flüchtlinge, herangezogen.

Es wird grundsätzlich zwischen den Investitionskosten und den Betriebskosten unterschieden.

Die **Investitionskosten** umfassen sämtliche Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Beschaffung und Implementierung des Bezahlkartensystems anfallen. Derzeit lassen sich die Kosten lediglich grob schätzen und bedürfen einer detaillierten Analyse in Zusammenarbeit mit potenziellen Anbietern. Bei der Übernahme eines bestehenden Modells ist gemäss den erhaltenen Angaben von Visa mit Investitionskosten von rund 100 000 Euro zu rechnen. Diese setzen sich im Wesentlichen aus den folgenden Kostenkomponenten zusammen:

Benutzeroberfläche / Frontend: Die Gestaltung des Frontends bei Bezahlkarten bezieht sich auf die Gestaltung und Funktionalität der Benutzeroberfläche, die für die Nutzer und Administratoren sichtbar und bedienbar ist. Die effektiven Kosten für die individuelle Anpassung eines bestehenden Modells richten sich nach dem Umfang der gewünschten Modifikationen.

Schnittstellenintegration: Zwischen dem bestehenden System, im Kanton Zug ist das die Fallführungssoftware KLIBnet, und dem System der Bezahlkarte müsste eine Schnittstelle entwickelt werden. Auch diese Kosten richten sich nach dem tatsächlichen Umfang der Anpassungen.

Zu den **Betriebskosten** eines Bezahlkartensystems zählen insbesondere die laufenden Aufladegebühren sowie die Kosten für die Produktion der Karten. Es fallen keine Lizenzgebühren an. Allfällige Betriebs-, Wartungs- und Weiterentwicklungskosten werden bei den bisherigen Bezahlkartenanbietern in Deutschland über die Aufladegebühr abgedeckt.

Aufladegebühren: In Deutschland werden die Betriebskosten der Bezahlkarten mittels eines pauschalen Prozentsatzes verrechnet. Dieser Prozentsatz wird dabei entweder auf den gesamten Umsatz angewendet oder pro Transaktion berechnet, zum Beispiel ein Prozent der aufgeladenen Beträge. Die Höhe des pauschalen Prozentsatzes variiert je nach der individuellen Ausgestaltung der Karte. Im Kanton Zug werden durch den Kanton durchschnittlich monatlich rund 700 000 Franken an Asylsozialhilfe ausbezahlt (Auszahlungen an Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzsuchende). Bei der Berechnung mit einem Prozent würden sich die Gebühren auf jährlich rund 84 000 Franken belaufen. Bei Ausweitung des Bezahlkartensystems auf weitere Personengruppen, würden sich diese Kosten entsprechend erhöhen.

Kosten für die Kartenproduktion: Das Kartenplastik ist separat zu finanzieren. In der Regel fallen in den EU-Ländern zwischen einem und fünf Euro je Kartenplastik an. Diese Kosten sind abhängig von der Auflage und können dank Skaleneffekten weiter gesenkt werden.

Ausgaben für Schulung und Implementierung: Einige Anbieter bepreisen die Schulung für das System mit einem üblichen Beratertagesatz, bei den meisten Anbietern ist eine solche aber inklusive. Eine Schulung sollte nicht länger als einen halben Tag dauern.

Entscheidet sich der Kanton Zug für die Einführung eines Bezahlkartensystems für Personen in der Asylsozialhilfe, so kann dies mit geschätzten einmaligen Investitionskosten von rund 100 000 Franken und geschätzten jährlichen Betriebskosten von rund 90 000 Franken realisiert

werden.³ Wird ein Bezahlkartensystem für alle Sozialhilfebeziehende im Kanton Zug eingeführt, so erhöhen sich die Kosten entsprechend.

Es ist weiter mit zusätzlichen Aufwänden für die Anpassung der Geschäftsprozesse und der Vorbereitungs- und Abklärungsaufgaben im Hinblick auf die Festlegung der Funktionalitäten sowie für eine Projektleitung über einen längeren Zeitraum zu rechnen. Auf die Höhe der Unterstützungsleistungen selbst hätte ein Bezahlkartenmodell keinen Einfluss.

5. Beurteilung durch den Regierungsrat

Die Einführung eines Bezahlkartensystems im Kanton Zug ist technisch und rechtlich mit Einschränkungen möglich.

Das System bietet eine zusätzliche Möglichkeit, Personen in der Sozialhilfe gezielt und bedarfsgerecht zu unterstützen, während es zugleich eine transparente und zweckmässige Verwendung der Mittel fördert. Durch die gezielte Steuerung der Ausgaben wird ein allfälliger Missbrauch von Geldern erheblich erschwert, insbesondere im Hinblick auf Auslandsüberweisungen oder die zweckwidrige Nutzung für illegale Aktivitäten. Gleichzeitig stellt das System sicher, dass die bereitgestellten Mittel vorrangig für den täglichen Bedarf eingesetzt werden. Darüber hinaus ermöglicht die Bezahlkarte eine klare Nachverfolgbarkeit der Ausgaben, was nicht nur die Kontrolle erleichtert, sondern auch das Vertrauen in die Sozialhilfe stärkt. Aus diesen Gründen spricht sich der Regierungsrat für die Einführung des Bezahlkartensystems im Asylbereich des Kantons Zug aus.

Im Kanton Zug kann das System für rund 990 Unterstützungseinheiten respektive rund 1500 Personen im Asylbereich (weggewiesene Personen, Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige) und mit geschätzten einmaligen Investitionskosten von rund 100 000 Franken sowie laufenden jährlichen Betriebskosten von rund 90 000 Franken umgesetzt werden.

Indessen gilt es bei der Umsetzung der Einschränkungen darauf zu achten, dass kein unverhältnismässiger bürokratischer Aufwand entsteht. Stattdessen sollte ein angemessenes Gleichgewicht zwischen einzuräumenden Möglichkeiten und zu setzenden Grenzen gefunden werden. Da im Kanton Zug bereits ein System mittels Überweisungen auf individuelle Konten genutzt wird, sind im Gegensatz zu Deutschland keine nennenswerten administrativen Vereinfachungen zu erwarten. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kontrolle und Flexibilität ist daher entscheidend, um die Vorteile der Bezahlkarte bestmöglich zu nutzen, ohne die Verwaltung durch einen zu hohen zusätzlichen Aufwand zu belasten.

Angesichts der deutlich höheren Sozialhilfeleistungen, die anerkannte Flüchtlinge im Vergleich zu anderen Personengruppen im Asylbereich erhalten, besteht bei dieser Gruppe ein erhöhtes Risiko der Zweckentfremdung von Sozialhilfegeldern, etwa durch Überweisungen in die Herkunftsländer. Um auch bei dieser Personengruppe die Vorteile des Bezahlkartensystems, wie Transparenz und Missbrauchsverhinderung, zu realisieren und zugleich den zusätzlichen Verwaltungsaufwand möglichst gering halten zu können, erscheint eine Ausweitung des Systems auf anerkannte Flüchtlinge sinnvoll. Eine solche Ausweitung wäre jedoch rechtlich aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben nur zulässig, wenn die Bezahlkarte flächendeckend für alle Sozialhilfebeziehenden im Kanton Zug eingeführt wird. In diesem Fall würden sich die Kosten entsprechend erhöhen.

³ Zur Vereinfachung und da es sich lediglich um Annahmen handelt, wurden die Beträge in Euro in gleicher Höhe in Franken angegeben

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Die Motion der SVP-Fraktion betreffend Guthaben auf Bezahlkarten statt Bargeld für Asylsuchende und abgewiesene Asylbewerber vom 13. Februar 2024 (Vorlage Nr. 3680.1 - 17595) sei in ein Postulat umzuwandeln.
2. Das Postulat sei erheblich zu erklären.

Zug, 3. Dezember 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser