

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

– Drucksache 19/371 –

Bargeldauszahlung an SGB-II- und SGB-III-Leistungsberechtigte an Supermarktkassen

Vorbemerkung der Fragesteller

Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II werden in der Regel auf das Konto der Berechtigten überwiesen. In Eilfällen oder an Personen, die kein Konto haben, findet eine Barauszahlung statt. Dies geschieht gegenwärtig an Auszahlungsautomaten in Jobcentern und Arbeitsagenturen, von denen es bundesweit 309 gibt. Nach Medienberichten (u. a. WELT am SONNTAG vom 12. November 2017: „Behörden schaffen das Bargeld ab“, Süddeutsche Zeitung vom 14. November 2017 „Diskretion im Supermarkt“) plant die Bundesagentur für Arbeit, diese Automaten durch Auszahlungen im Einzelhandel über den Zahlungsdienstleister Cash Payment Solutions GmbH zu ersetzen. Cash Payment Solutions arbeitet u. a. mit Rewe, Penny, dm und real zusammen (www.barzahlen.de). Die Bundesagentur für Arbeit hatte einen entsprechenden Auftrag ausgeschrieben, auf den sich fünf Anbieter beworben hatten (WELT am SONNTAG vom 12. November 2017: „Behörden schaffen das Bargeld ab“).

Den Medienberichten zufolge soll das System ab Frühjahr 2018 getestet und bis Ende 2018 bundesweit eingeführt werden. Damit sollen die Kosten der Auszahlung reduziert werden. Die Höhe der eingesparten Kosten wurden nicht mitgeteilt. Auch weitere Informationen über den Vertrag zwischen der Bundesagentur für Arbeit und Cash Payment Solutions sind nicht bekannt, etwa zum zeitlichen und räumlichen Umfang des Tests und zur vertraglichen Bindung über die Testphase hinaus.

Der Vorschlag bringt Vereinfachungen, aber auch unterschiedliche Probleme mit sich. So haben die Nationale Armutskonferenz und der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. als fachliche Vertretungen der Betroffenen datenschutzrechtliche Kritik geäußert (Stuttgarter Zeitung vom 16. November 2017: „Sozialleistungen an der Ladenkasse sind umstritten“ sowie Süddeutsche Zeitung vom 14. November 2017: „Diskretion im Supermarkt“). Datenschutzerfordernisse müssen streng geprüft werden, auch wenn die Auszahlungsdokumente kein Behörden-Logo enthalten (Süddeutsche Zeitung vom 14. November 2017, Diskretion im Supermarkt). Bei der Auszahlung von Grundsicherung für Arbeitsuchende im Einzelhandel sind mehrere ungewollte

Informationsflüsse denkbar. Das ist zunächst der Leistungsbezug an sich, der Anlass für massive gesellschaftliche Stigmatisierung ist. Die starke und steigende Abwertung von Langzeiterwerbslosen wurde u. a. in Studien zu „gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ (Heitmeyer, Deutsche Zustände, 2007 – 2011) dokumentiert, und auch der aufstockende Bezug von Grundsicherungsleistungen führt zu Stigmatisierung.

Hinzu käme die Tatsache, dass man entweder kein Konto hat und somit vermutlich entweder hoch verschuldet oder wohnungslos ist oder dass man in einer besonders eilbedürftigen Notsituation ist und keinerlei Geld auf dem Konto hat. Diese für die Betroffenen in der Situation an einer Supermarktkasse nicht kontrollierbaren Fremdwahrnehmungen oder Rückschlüsse erhöhen das Stigmatisierungsrisiko noch einmal. Dies geschähe im normalen Lebensumfeld, wo neben der Person an der Kasse auch Umstehende, etwa Bekannte, Nachbarinnen und Nachbarn, Einblick erhalten können. Abstrakt besteht bei der Auszahlung von Sozialleistungen an Kassen des Einzelhandels also das Risiko des Bekanntwerdens von Informationen über die soziale Lage der Betroffenen ohne deren Einverständnis, die den sehr empfindlichen Bereich des Datenschutzes betreffen.

Daneben wären mit der Auszahlung durch private Unternehmen erhebliche praktische Probleme vorprogrammiert, wenn es zu technischen Komplikationen kommt. Neu wäre die Auszahlung durch Private, die weder auf Finanzdienstleistungen noch auf die Auszahlung von Sozialleistungen spezialisiert sind und die die Auszahlung im Nebenbei abwickeln sollen. Die Situationen, in denen Barauszahlungen stattfinden, sind mit hohen Belastungen für die Leistungsberechtigten verbunden. In akuten Eilfällen, in denen das Geld für den Lebensunterhalt fehlt, oder wenn man verschuldet oder obdachlos ist, sind Menschen verständlicherweise angespannt. Wenn dann noch aus technischen Gründen etwas mit der Auszahlung der existenziell notwendigen Leistung schiefliege, wäre praktische Abhilfe notwendig und wären empfindliche Reaktionen zu erwarten. Kassenspersonal ist dafür nicht geschult und verfügt auch nicht über Informationen, die den Leistungsberechtigten weiterhelfen könnten. Dies ist bei den bestehenden Auszahlungsautomaten anders, da dort Jobcenter-Angestellte in der Nähe und ansprechbar sind.

Ob das Verfahren auch Vereinfachungen für die Leistungsberechtigten beinhalten würde, lässt sich den Presseinformationen nicht eindeutig entnehmen. Nach einigen Angaben würden Leistungsberechtigte den Barcode bei einem persönlichen Termin beim Jobcenter oder der Arbeitsagentur erhalten. Sie müssten dann aber für die eigentliche Auszahlung einen zusätzlichen Weg zurücklegen. Der Regelsatz enthält jedoch nur einen marginalen Anteil für Mobilitätskosten. Nach Informationen der „Stuttgarter Zeitung“ (16. November 2017: „Sozialleistungen an Ladenkassen sind umstritten“) wäre jedoch auch eine postalische Übersendung möglich. Bei einer sicheren Übersendungsform per Einschreiben würde sich allerdings die angestrebte Kostenersparnis verringern.

Letztlich würde das Verfahren Leistungsberechtigte zu bestimmten Einzelhandelsketten lenken und diesen möglicherweise einen Marktvorteil bringen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen (gE) organisiert sind, zahlen Geldleistungen im Regelfall per Überweisung auf das Konto der Berechtigten aus. Soweit Leistungsempfänger/innen über kein Konto, aber einen festen Wohnsitz verfügen, werden regelhafte Zahlungen mittels einer „Zahlungsanweisung zur Verrechnung“ (ZzV) vorgenommen, die an den Wohnsitz gesandt wird. Der Gegenwert der ZzV kann bei jeder Postagentur, die im Auftrag der Postbank Leistungen erbringt, ausgezahlt werden.

Unter bestimmten Voraussetzungen sind Vorschuss-/Abschlagszahlungen taggleich an die Berechtigten auszus zahlen, um finanzielle Notlagen zu vermeiden. Dies geschieht bislang durch Auszahlung an BA-eigenen Geldausgabeautomaten oder durch die Übergabe einer „Zahlungsanweisung zur Verrechnung bar“ (ZzV-Bar). Die Geldausgabeautomaten der BA sind technisch veraltet und fehleranfällig. Sie müssen daher abgebaut werden.

Die neue Barzahlungslösung der BA soll die 309 Geldausgabeautomaten ersetzen, wodurch die Auszahlungspunkte von 309 auf über 8 500 Akzeptanzstellen erhöht wird. Alternativ ist weiterhin die Übergabe einer ZzV-Bar möglich.

1. Was war noch Gegenstand der Ausschreibung (bitte Beschreibung der Dienstleistung sowie Zeitraum angeben)?

Gegenstand war der Abschluss eines Vertrages über eine neue Barzahlungslösung. Ziel ist die Möglichkeit der Bargeldversorgung von Leistungsberechtigten ab Ende des Jahres 2018, um auf finanzielle Notlagen der Berechtigten schnell und unbürokratisch reagieren zu können. Der Teilnahmewettbewerb wurde am 25. November 2016 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Der Zuschlag an Cash Payment Solutions GmbH (CPS) wurde am 25. September 2017 erteilt.

2. Wie unterscheiden sich die eingegangenen Angebote?

Am Teilnahmewettbewerb haben sich insgesamt fünf Unternehmen beteiligt: ein Anbieter mit einer Hardwarelösung, ein Anbieter mit einer Kartenlösung und drei Anbieter mit Finanzdienstleistungen. Letztlich hat nur der ausgewählte Finanzdienstleister ein Schlussangebot abgegeben, das durch die BA ausführlich geprüft wurde.

3. Anhand welcher Kriterien wurde die Entscheidung für die Cash Payment Solutions GmbH getroffen?

Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, dass der Anbieter die notwendigen Erfahrungen aufweist, um die geforderten Leistungen zuverlässig und mit konstant hoher Qualität erbringen zu können. Das Angebot wurde anhand eines transparenten Kriterienkatalogs auf seine Vor- und Nachteile geprüft und bewertet. Im Kriterienkatalog wurde nach sogenannten Muss-Kriterien (z. B. taggleiche Bereitstellung der Barzahlung für die Berechtigten, hohe Liquiditätssicherstellung und hohe Leistungsfähigkeit) und weiteren Bewertungskriterien (z. B. marktgängige Lösung, Vorliegen eines Störungs- und Problemmanagements) unterschieden. Die Bewertungskriterien waren als Mindestanforderung formuliert.

4. Ist es richtig, dass die Leistungsberechtigten die Auszahlungsdokumente persönlich im Jobcenter oder der Arbeitsagentur erhalten sollen und somit für die eigentliche Auszahlung im Einzelhandel ein zusätzlicher Weg entsteht?

Wer bezahlt die entstehenden zusätzlichen Fahrtkosten zum Jobcenter bzw. zu einem teilnehmenden Einzelhandelsgeschäft, wenn die entstehenden Wege nicht zu Fuß zurückgelegt werden können?

Das Auszahlungsdokument wird wie bisher in der Dienststelle ausgehändigt. Auf jedem Zahlschein sind die drei nächstliegenden Akzeptanzstellen aufgedruckt, die sich üblicherweise in fußläufiger Entfernung zur ausstellenden Dienststelle

befinden. Der Zahlschein kann in jeder Filiale der teilnehmenden Einzelhändler (also auch z. B. am Wohnort) eingelöst werden. Berechtigten wird auch bei dem alternativ genutzten Verfahren ZzV-Bar das Auszahlungsdokument in den Dienststellen ausgehändigt. Zur Einlösung müssen sie eine Filiale der Post aufsuchen.

5. Unterfallen die Cash Payments Solutions GmbH und die am Auszahlungsprozess beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einzelhandelsgeschäfte dem Sozialdatenschutz, und wenn ja, auf welcher Rechtsgrundlage?

Wenn nein, welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Umstand, dass ein Teil der Aufgaben des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) durch Stellen wahrgenommen werden sollen, die nicht dem Sozialdatenschutz unterfallen?

Weder die CPS noch die Einzelhandelsgeschäfte unterliegen dem Sozialdatenschutz. Allerdings erhalten weder der Dienstleister noch der Einzelhandel personenbezogene Daten, da der Auszahlungsschein keine personenbezogenen Daten (z. B. Namen oder Adressen) enthält. Der Sozialdatenschutz ist in vollem Umfang gewährleistet.

6. Wie soll gewährleistet werden, dass der Sozialdatenschutz nicht durch mögliche mittelbare Rückschlüsse verletzt wird, etwa wenn eine bestimmte Summe typischerweise als anteilige Grundsicherungsleistung ausgezahlt wird oder wenn eine neutrale Form der Auszahlungsdokumente gerade durch das Fehlen von Firmenlogos Rückschlüsse zulässt?

Die Zahlscheine zur Realisierung von Barzahlungen unterscheiden sich optisch nicht von denjenigen Zahlscheinen, die von Personen ohne Leistungsbezug für die verschiedenen Services der Firma CPS genutzt werden. An der Auszahlungsstelle ist nicht ersichtlich, ob ein Online-Einkauf retourniert oder Bargeld abgehoben wird, Versicherungsguthaben oder eine Sonderleistung ausgezahlt wird und welche Firma/Institution die Veranlassung vorgenommen hat. Die Höhe auszahlender Beträge ist völlig unterschiedlich und lässt daher keinen Rückschluss auf einen Leistungsbezug zu.

7. Wie soll gewährleistet werden, dass der Sozialdatenschutz nicht durch andere mögliche mittelbare Rückschlüsse verletzt wird, so z. B. dadurch, dass an der Kasse lediglich eine Barauszahlung erfolgt, kein Einkauf?

Die Nutzung der Services von CPS in den Filialen der Einzelhandelspartner ist ein alltäglicher Vorgang. Wegen der insgesamt hohen Zahl der Kundinnen und Kunden sowie teilnehmenden Unternehmen und der damit verbundenen Verbreitung und Nutzung der Zahlscheine ist aus der Einlösung selbst, auch bei offensichtlich fehlendem Einkauf, ein Rückschluss auf die Kundenzugehörigkeit nicht möglich.

8. Welches Entgelt zahlt die Bundesagentur für Arbeit der Cash Payment Solutions für die Abwicklung der Auszahlung?

Die Höhe der Vergütung, welche die BA an CPS zahlt, ist Bestandteil der vertraglichen Vereinbarungen. Bei der Angabe des Entgelts für CPS handelt es sich um schützenswerte Informationen im Interesse des Unternehmens und damit um ein Geschäftsgeheimnis. Unter Abwägung zwischen dem Auskunftsanspruch der

Abgeordneten des Deutschen Bundestages einerseits und dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen des Unternehmens andererseits hat die Bundesregierung die abgefragten Informationen als Verschlussache „VS-Vertraulich“ eingestuft und der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages übermittelt.*

9. Welche Gegenleistungen erhalten die Bundesagentur für Arbeit und/oder Cash Payment Solutions für die Auslagerung der Auszahlung an die beteiligten Einzelhandelsketten und damit die Lenkung von Kundinnen und Kunden?

Weder die BA noch CPS erhalten eine Gegenleistung für die Delegation der Auszahlungen an die angeschlossenen Einzelhändler. Es findet keine Bevorzugung einzelner Partner oder Filialen statt. Der Zahlschein enthält einen Hinweis auf die drei der Dienststelle nächstgelegenen teilnehmenden Einzelhandelspartner (Akzeptanzstellen); die Auswahl der konkreten Akzeptanzstelle obliegt ausschließlich den Berechtigten. Eine Kaufverpflichtung in der jeweils ausgewählten Akzeptanzstelle besteht nicht.

10. Inwiefern ist bei einer Delegation von Auszahlungen an den Einzelhandel sichergestellt, dass die Bundesagentur für Arbeit ihre hoheitlichen Aufgaben selber wahrnimmt?

Die BA überträgt keine hoheitlichen Aufgaben auf private Dritte. Der Hoheitsakt der Leistungsbewilligung verbleibt auch zukünftig bei der bewilligenden Dienststelle. Die Auszahlung der Geldleistung ist keine hoheitliche Aufgabe.

11. Welches Vorgehen schlägt die Bundesagentur für Arbeit für Konfliktfälle bei der Auszahlung vor, etwa wenn ein Lesegerät defekt ist und einen gültigen Barcode nicht korrekt erfasst?

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Einzelhandel sind Ein- und Auszahlungen von Bargeld über CPS ein Standardprozess, der schon heute genutzt wird und bekannt ist (z. B. wenn ein über CPS bezahlter Online-Einkauf retourniert wird, Nebenkostenabrechnungen erstattet werden oder Bargeld vom Girokonto abgeboben wird). Neben dem technischen Auslesen des Barcodes durch die Kasse besteht die Möglichkeit, den Zahlencode unter dem Barcode händisch in die Kasse einzugeben und die Zahlung auf diese Weise zu ermöglichen. Dies wird heute bereits bei nicht lesbaren Barcodes im Einzelhandel praktiziert. Die Einlösung eines Barcodes ist in der Regel nicht auf eine einzige Kasse in der Filiale begrenzt, so dass auf andere Kassen ausgewichen werden kann. Sollte es wider Erwarten zu vereinzelt Problemen kommen, besteht die Möglichkeit, sich in der Agentur für Arbeit bzw. gemeinsamen Einrichtung eine ZzV-Bar ausstellen zu lassen.

12. Sind Schulungen für Kassierer und Kassiererinnen geplant, wie diese Eskalationen vermeiden und Betroffenen fachlich weiterhelfen können?

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in allen Partnerfilialen der CPS erhalten routinemäßig Schulungen zu Abläufen an der Kasse und damit verbundenen Fragestellungen.

* Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat die Antwort als „VS – Vertraulich“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

13. Über welchen Zeitraum läuft der Vertrag mit der Cash Payment Solutions GmbH?

Der Vertrag ist ab Zuschlagserteilung für die Dauer von 60 Monaten mit einer Option einer zweimaligen Verlängerung für die Dauer von jeweils 24 Monaten abgeschlossen.

14. Ist es richtig, dass bereits eine vertragliche Bindung über die Testphase hinaus besteht?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen. Die BA hat sich vorbehalten, den Vertrag bei fehlender Funktionsfähigkeit beenden zu können. Ausstiegspunkte nach der Testphase und der Pilotierung sind definiert.

15. Welcher Zeitraum und welche Orte sind für die Testphase vorgesehen?

Eine erste Testphase ohne Auswirkungen auf die Berechtigten ist in Nürnberg für die Zeit nach der Systementwicklung vorgesehen. Der zweite Test in der rechtskreisübergreifenden Pilotierung der neuen Barzahlungsmöglichkeit in bis zu zehn Agenturen für Arbeit und Jobcentern ist für drei Monate ab Mitte des Jahres 2018 geplant. Die Auswahl der Pilotdienststellen ist noch nicht abgeschlossen.

16. Wie wird die Testphase ausgewertet (bitte Testkriterien, Art der Ergebniserfassung, Zeitpunkte der Auswertung angeben)?

In der Testphase werden verschiedene Fallgestaltungen betrachtet. Sie beinhaltet Positivtests zur Sicherstellung der einwandfreien Funktion und technischen Abläufe der Anwendung sowie Negativtests (Prüfung des Systemverhaltens in Fehlerfällen).

In der ersten Phase nach Abschluss der Systementwicklung wird der gesamte Prozess von der Eingabe der zahlungsrelevanten Daten bis zur Übergabe eines Auszahlungsdokuments anhand vorbereiteter Testfälle systematisch durchgespielt. Die Funktionen der Anwendung und das Zusammenspiel des Finanzsystems der BA mit dem Dienstleister werden in verschiedenen Konstellationen auf vordefinierte Kriterien (z. B. Richtigkeit der übermittelten Daten, Gültigkeit und Auslesbarkeit des Barcodes, unverzügliche Lieferung und Ausdruckbarkeit der Zehlscheine sowie die Robustheit der Anwendung) geprüft und dokumentiert. Sollte das Systemverhalten im Test von dem jeweils erwarteten abweichen, führt die Ursachenanalyse zu Anpassungen und der Wiederholung von Testfällen. Abschließend wird eine Testdokumentation erstellt, in der alle durchgeführten Tests mit Ergebnis sowie eine ganzheitliche Beurteilung des Testverlaufs festgehalten werden.

Der zweite Test im Rahmen der rechtskreisübergreifenden Pilotierung ist ein Echtttest. Im Anschluss an diese Pilotierung wird eine Evaluierung durchgeführt. Die Inhalte und einzelnen Kriterien werden zu gegebener Zeit gesondert festgelegt.

17. Wurde die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in die Planung und Prüfung des Vorhabens einbezogen, und wenn ja, wie hat sie das Vorhaben bewertet?

Wenn nein, wann und wie soll eine Einbeziehung erfolgen?

Die Belange des Datenschutzes sind bereits in den Vergabeunterlagen und im Vergabeverfahren berücksichtigt worden. Der Bereich Justizariat, Datenschutz und Compliance der BA wurde vor Durchführung des Verfahrens informiert und nach der Vergabeentscheidung in alle Schritte des Projektes eingebunden.

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) hat sich nach Zuschlagserteilung zur neuen Barzahlungslösung mit Fragen an die BA gewandt. Eine Reaktion seitens der BfDI auf die Antworten der BA steht noch aus.

18. Wie soll die Expertise von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden einbezogen werden?

Bei der neuen Barzahlungslösung handelt es sich um ein optional nutzbares Angebot. Die BA prüft, ob und ggfs. in welchem Umfang die Expertise der Sozial- und Wohlfahrtsverbände in eine Entscheidung über den Einsatz der neuen Barzahlungslösung bei Funktionsfähigkeit einbezogen wird.

19. Wie sollen die Erfahrungen von Leistungsberechtigten einbezogen werden?

Ab dem Einsatz der neuen Lösung werden die Erfahrungen der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger einbezogen (z. B. durch Befragungen der Berechtigten).

20. Wie können die Ergebnisse der Testphase und gegebenenfalls der datenschutzrechtlichen Prüfung berücksichtigt werden?

Sieht der bestehende Vertrag mit Cash Payment Solutions ein Rücktrittsrecht vor für den Fall, dass sich die Auszahlungsform als nicht tragfähig erweist?

Falls nein, welche Anpassungen des Vertrags sind im Fall gravierender Probleme möglich?

Auf die Antworten zu den Fragen 14 und 16 wird verwiesen.

21. Ist es richtig, dass die Barauszahlung über Barschecks der Deutschen Postbank AG unverändert aufrechterhalten wird?

Wie viele Leistungsberechtigte haben 2016 von welcher Form der Barauszahlung (per Postbarscheck und per Kassenautomat) Gebrauch gemacht?

Die BA beabsichtigt auch zukünftig, zwei voneinander unabhängige Formen der Barzahlung zur Behebung von Notsituationen (per ZzV-Bar und über CPS) zur Verfügung zu stellen, die wie bisher über das Service Portfolio der BA von den gemeinsamen Einrichtungen eingekauft werden können.

Im Jahr 2016 wurden ca. 345 000 Kassenkarten für die Geldausgabeautomaten ausgestellt. Die Anzahl ausgestellter ZzV-Bar belief sich im Jahr 2016 auf ca. 80 000.

