



© imago images

Z+ Bezahlkarte für Geflüchtete

Wie die Bezahlkarte Geflüchtete einschränken soll

Bund und Länder haben die Bezahlkarte für Geflüchtete bewusst limitierend gestaltet – das dokumentieren interne E-Mails. Rechtliche Unklarheiten wurden ignoriert.

Von Christina Schmidt

5. Dezember 2024, 17:01 Uhr

Als die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten im November 2023 verkündeten, eine Bezahlkarte für Geflüchtete [<https://www.zeit.de/thema/fluechtling>] einzuführen, machten sie große Versprechen. Sie würden damit Verwaltungen entlasten, hieß es. Das klingt trocken, aber sinnvoll. So steht es dann auch in der Begründung für die Gesetzesänderung zur Einführung der Bezahlkarte. Dabei belegt interne Kommunikation von Bund und Ländern, dass es bei der Bezahlkarte von Anfang an primär um etwas anderes ging – darum, Geflüchtete einzuschränken. Ursprünglich, das zeigen die Dokumente, überlegten die Länder noch, viel weiter zu gehen.

ZEIT ONLINE und FragDenStaat [<https://fragdenstaat.de/artikel/exklusiv/2024/12/alles-fur-ein-e-karte-asylsuchende-bezahlkarte/>] haben mithilfe des Informationsfreiheitsgesetzes Dokumente aus einer Arbeitsgruppe der Länder in Zusammenarbeit mit dem Bund erlangt, die ab der Ankündigung der Bezahlkarte bis zur Verabschiedung einheitlicher Leitlinien wenige Wochen später regelmäßig tagte. Daraus geht hervor, wie sie gezielt an einem politischen Instrument arbeitete, mit dem der Staat besser steuern kann, wofür Flüchtlinge ihr Geld ausgeben. Die Dokumente zeigen auch, dass rechtliche Unklarheiten offenbar ignoriert wurden, etwa die Frage, wie weit man die auszahlbare Bargeldmenge senken kann.

In diesen Wochen wird die Bezahlkarte in 14 Bundesländern nach einheitlichen Standards nach und nach eingeführt, ein gemeinsamer, privater Anbieter wurde dafür gefunden. Zuerst sollen vielerorts Geflüchtete in Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder die Bezahlkarten bekommen, später dann auch in Kommunen. ZEIT ONLINE hat alle teilnehmenden Länder befragt und interne Dokumente aus der Umsetzungsphase eingesehen. Nur Mecklenburg-Vorpommern und Bayern gehen einen eigenen Weg, schließen sich im Grundsatz aber dem Prinzip der Bezahlkarte an. Die Recherche zeigt: Bei der Ausarbeitung der Karte stand die Entlastung der Verwaltung nicht im Vordergrund. Während Länder und Kommunen aktuell ihre Systeme umstellen, Kassen für Bargeld abschaffen und Software besorgen, mit der sie Bezahlkartenkonten einrichten können, ergeben sich sogar Anzeichen, dass die Bezahlkarte neue verwaltungstechnische und rechtliche Probleme schaffen könnte.



Ist Deutschland ein gerechtes Land?

Ja

Nein

Die Klage

In Hamburg hat die erste Familie grundsätzlich gegen die Bezahlkarte geklagt und nun ein Hauptsacheverfahren angestrengt. Seit dieser Woche liegt ihre Klageschrift dem Hamburger Sozialgericht vor. Aus Angst vor Nachteilen soll sie in diesem Text anonym bleiben: Die Familie hat um Asyl gebeten, ihr Antrag läuft noch. Sie lebt seit diesem Jahr in einer Hamburger Aufnahmeeinrichtung, mit Vater, Mutter, einem Kleinkind und Baby. Das Land Hamburg zahlt ihnen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das sind 165 Euro im Monat für jedes Elternteil und rund 460 Euro für die Kinder. Das Geld landet auf zwei Bezahlkarten, "Socialcards" genannt.

Hamburg hat sich für eine strenge Gestaltung des Bezahlsystems entschieden, mit möglichst wenig Wahlfreiheit für die Familie. Sie kann damit in Geschäften bezahlen, die auch Visakarten akzeptieren. Überweisen dürfen sie nicht, auch nichts online kaufen, keine Abos oder Verträge damit abschließen. Sie können Bargeld abheben, aber nur einen bestimmten Betrag: Je 50 Euro im Monat für die Erwachsenen, 10 Euro für jedes Kind.

Am Anfang, als die Familie ihr Leben in Deutschland einrichtete, liehen sie sich bei Bekannten 100 Euro, die sie nun zurückzahlen wollen. Dabei stehen sie vor einem Problem: Wie soll das gehen, wenn sie jeden Monat insgesamt nur an 120 Euro Bargeld kommen und nichts überweisen können?

Die Familie schildert in einer Klageschrift, die ZEIT ONLINE vorliegt, wie sie im Alltag an der Karte scheitert. So gebe es zahlreiche Geschäfte, die die Bezahlkarte nicht als Zahlungsmittel akzeptierten. Der Vater würde sich gern in einem Fitnessstudio anmelden, das steht ihm laut Leistungskatalog auch zu, findet aber keines, bei dem er den Mitgliedsbeitrag nicht überweisen muss. Ihr Bargeld reicht

nicht, um auf dem Flohmarkt eine Ausstattung für ihr neugeborenes Baby zu kaufen. Wollen sie Bargeld am Automaten abheben, müssen sie zwei Euro dafür zahlen. Das Land verweist darauf, dass sie an Supermarktkassen Bargeld holen könnten. Doch dort wird wiederum meist ein Mindesteinkauf fällig, den die Familie tätigen muss.

Der Grundrechtsverein Gesellschaft für Freiheitsrechte und Pro Asyl [<https://freiheitsrechte.org/themen/gleiche-rechte-und-soziale-teilhabe/bezahlkarte>] unterstützen die Familie bei der Klage, die damit Neuland betritt. Bislang gibt es keine Rechtsprechung zur Bezahlkarte, die wollen die Familie und die beiden Organisationen nun schaffen. Aus ihrer Sicht verletze die Bezahlkarte Asylsuchende in ihrem "grundrechtlichen Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum sowie in ihrem Recht auf Gleichbehandlung". Denn durch die weitreichenden technischen Restriktionen und die Gebühren sei es nicht möglich, den notwendigen persönlichen Bedarf zu decken.

Welchen Hintergrund haben diese Einschränkungen?

Das politische Versprechen

Am 31. Januar, knapp zwei Monate nach dem Beschluss der Bezahlkarte, legte die Länderarbeitsgruppe einen Anforderungskatalog für die Ausgestaltung vor. Darin hielt sie etwa fest, dass die Bezahlkarte nicht im Ausland einsetzbar sein und keine Überweisungen zulassen soll. Auch Onlineeinkäufe sollten eingeschränkt werden. Sie verfügten, dass die Karte jederzeit von den Leistungsbehörden gesperrt werden kann. Auf einmal war nicht nur – wie von den Länderchefs vereinbart – von Verwaltungserleichterungen die Rede, die die Bezahlkarte bewirken soll. Sondern auch davon, den "Geldtransfer an Familien auf diesem Weg zu unterbinden".

Recherchen von ZEIT ONLINE und FragDenStaat ergeben, dass die Länder zuvor auch über Maßnahmen diskutierten, die weit darüber hinaus gehen. Hamburg forderte etwa, zu prüfen, ob die Bezahlkarte auch für andere Sozialhilfebeziehende eingeführt werden könnte, also nicht nur für Geflüchtete.

Sachsen-Anhalt hatte schon früh im Beratungsverlauf vorgeschlagen, zu verhindern, dass NGOs und Ehrenamtliche Geflüchtete mit Bargeld versorgten. Das geht aus einer früheren Version des Leistungskataloges hervor, der ZEIT ONLINE und FragDenStaat vorliegt. Das Land brachte auch die Überlegung ein, die "Einkaufsfrequenz" einzuschränken oder einen "Höchstbetrag" festzulegen, um Großeinkäufe zu verhindern, die ein Tauschgeschäft ermöglichen könnten. Es gehe "nicht darum, alle Nutzer einer Bezahlkarte unter Generalverdacht zu

stellen", ist in dem Papier festgehalten, aber Behörden sollten in der Lage sein, Guthabenstände der Geflüchteten zu überwachen, um beispielsweise einzugreifen, wenn ein "sonstiger Verdachtsfall für Großeinkäufe" auftrete. Sachsen-Anhalt erwog dafür sogar die Option, dass Behörden die Karten sperren können. Rechtlich wäre diese Idee, die Ausgaben Geflüchteter zu überwachen, nicht umsetzbar gewesen. Sie verschwand in späteren Versionen aus dem Leistungskatalog.

Anfang Dezember diskutierte die Arbeitsgruppe, ob bestimmte Warengruppen ausgeschlossen werden könnten. Geflüchteten wäre dann vorgeschrieben worden, was sie kaufen dürfen. Man diskutierte Alkohol und Tabak. Die Vertreter Hessens meldeten in einer E-Mail Zweifel an der Umsetzbarkeit dieser Idee an: "Es gibt unzählige Mischhändler, bei denen alle möglichen Sach- und Dienstleistungen erworben werden können", schrieb einer. Zudem mache der Ausschluss von Händlergruppen "das System in rechtlicher Hinsicht angreifbarer und man erzielt durch die Ausschlüsse in migrationspolitischer Hinsicht ggf. keine im Verhältnis zum Risiko stehenden Ergebnisse". Der Vorschlag war bald wieder vom Tisch.

Das Bundesinnenministerium aber brachte in einer E-Mail eine weitere Möglichkeit ein, die Bezahlkarte für ganz andere Ziele zu nutzen als nur für die Entlastung der Verwaltung: Bei Bedarf könne die Karte regional eingeschränkt werden. "Ziel: Verhinderung, dass Leistungsberechtigte sich an einem Ort entgegen einer asyl- oder ausländerrechtlichen räumlichen Beschränkung aufhalten", schrieb ein Referatsmitarbeiter des Ministeriums. Manche Bundesländer halten heute an der Idee fest.

Kurz darauf melden sich die kommunalen Spitzenverbände zu Wort, die die Interessen der Kommunen, Gemeinden und Landkreise repräsentieren. Sie befürworteten die zügige und bundesweit einheitliche Bezahlkarte, schrieben sie, aber gaben Fragen in die Arbeitsgruppe. Sie merkten etwa zum Thema "Keine Überweisung" an: Man frage sich, "wie Daueraufträge zB für einen Handy-Vertrag oder das 49 €-Ticket ermöglicht werden können". Die Länder ignorierten diesen Einwand und nahmen das Überweisungsverbot in ihren Leistungskatalog auf.

In den Unterlagen geht es in diesen Wochen der Beratungsphase viel darum, was Geflüchtete nicht dürfen sollen, wie ihre Entscheidungsfreiheit eingeschränkt werden kann. Nur eine Frage beantworteten die Unterlagen aus der Länder-AG nicht: Was hat das mit Verwaltungsentlastungen zu tun?

50 Euro

Mitte Januar taucht in den Dokumenten der Arbeitsgruppe ein neuer Begriff auf: "Schleusungshandlungen". Die sollten Geflüchtete nicht nachträglich mit den staatlichen Leistungen finanzieren können, wenn sie im Asylsystem angekommen seien. Von nun an geht es bei der Bezahlkarte nicht mehr nur um die Annahme, Geflüchtete würden durch Überweisungen ihre Familien in der Heimat finanzieren, sondern auch um Schleuser, die sie angeblich mit Staatsgeld bezahlen würden. Belege dafür, dass beides wirklich so geschieht, finden sich in den Dokumenten, die ZEIT ONLINE vorliegen, nicht.

Dafür ein vorbereiteter Sprechzettel für den Sprecher der Bundesregierung. Er sollte offenbar mitteilen, dass die Bezahlkarte nicht mehr nur dem Zweck diene, Verwaltungen zu entlasten: Die Einschränkung von Geldleistungen solle auch helfen, ist da zu lesen, "dass die gesamten Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums der leistungsberechtigten Person genutzt werden". Und um "Zahlungserwartungen von Schleppern und Familienangehörigen im Ausland entgegenzuwirken".

Von da an geht es in den Unterlagen um die Beschränkung des Bargeldebetrags. Auf diese Maßnahme einigten sich die Beteiligten schnell. In einer internen Stellungnahme hielten Vertreter des Bundesinnen- und des Bundesjustizministeriums allerdings fest, dass solche Einschränkungen einem "legitimen Ziel dienen" müssten. Sie gaben auch zu bedenken, dass es rechtliche Unklarheiten gebe: "Bis zu welcher Höhe Einschränkungen für Bargeldabhebungen zulässig sind, lässt sich aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht eindeutig bestimmen." Mit einer Entscheidung für die Bargeldobergrenze legten es die Landesregierungen und der Bund gewissermaßen auf eine Klage an.

Als sich die Regierungschefinnen und -chefs der Länder schließlich im Sommer 2024 auf ihre Leitlinien verständigten, stand in dem Beschluss: Man habe sich auf eine einheitliche Bargeldbeschränkung in Höhe von monatlich 50 Euro für jede volljährige Person geeinigt. Thüringen, Bremen und Rheinland-Pfalz gaben an, sich nicht festlegen zu wollen. Die Leitlinien sind eine Absichtserklärung und nicht rechtlich bindend.

ZEIT ONLINE hat alle 14 Länder gefragt, wie sie sich auf 50 Euro festgelegt haben und nicht etwa 73 Euro oder 112,83 Euro. Die Antworten fallen meist kurz aus und offenbaren, wie unterschiedlich die Rechtslage ausgelegt wird. Baden-Württemberg etwa schreibt, man folge damit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz. Man gehe davon aus, dass "50 Euro im Monat in der Regel ausreichend" seien. Auch Hessen schreibt, man sei der Vereinbarung gefolgt, ohne das Vorgehen jedoch näher zu begründen. In Niedersachsen sollen

die Behörden Einzelfälle prüfen und mehr Bargeld genehmigen können. Bremen wiederum hat sich gleich für eine höhere Bargeldgrenze von 120 Euro für erwachsene Personen entschieden. Eine engere Grenze, so schreiben die Vertreter des Bundeslandes, wäre "verbunden mit der Notwendigkeit, Entscheidungen im Einzelfall zu treffen – verbunden mit einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand". Rheinland-Pfalz hält eine fixe Bargeldobergrenze rechtlich gar nicht für möglich.

Nur Hamburg, das Bundesland, das die Bezahlkarte nun vor Gericht verteidigen muss, leitet die Summe her und führt aus: Sie hätten sich daran orientiert, was Sozialleistungsempfänger in stationären Einrichtungen bekämen, wo sie also vorübergehend Unterkunft oder Verpflegung bekämen. Diese Regelung hätten sie auf Geflüchtete übertragen. Geflüchtete beziehen Leistungen allerdings meist über einen längeren Zeitraum als Patienten in einem Krankenhaus, und sie leben anders. Während andere Länder in der Umsetzung individuelle Ermessensgrenzen ermöglichen, hält Hamburg bislang an der 50-Euro-Begrenzung fest.

Die Karte

Schrittweise führen die Bundesländer nun die Bezahlkarte nach ersten Pilotprojekten dauerhaft ein. Nach anfänglicher Einigkeit ergibt sich nun ein Flickenteppich der Umsetzungen, wie die Anfrage von ZEIT ONLINE bei den teilnehmenden Bundesländern ergibt. So sind in Sachsen Überweisungen möglich, wenn die Verwaltung die Empfänger händisch auf eine "Whitelist" setzt, eine Liste geprüfter Einträge. Dazu sollen Handyanbieter oder Justizkosten gehören. In Rheinland-Pfalz können Geflüchtete online einkaufen, aber nicht im EU-Ausland. Das grün geführte Integrationsministerium in Schleswig-Holstein, das auf die Fragen von ZEIT ONLINE trotz mehrmaliger Nachfragen nicht geantwortet hat, schreibt in einem selbst veröffentlichten Konzept, Geflüchtete könnten die Bezahlkarte ausschließlich in ihrem Bundesland nutzen. Sie könne sogar auf noch kleinere Postleitzahlenbereiche beschränkt werden. Nordrhein-Westfalen wiederum möchte ausschließen, dass Geflüchtete "sexuelle Dienstleistungen" mit der Karte bezahlen.

Und was ist mit dem Verwaltungsaufwand, der durch die Karte reduziert werden sollte?

Tatsächlich war der in der bisherigen Praxis hoch. Geflüchtete bekamen einen Teil ihrer Leistungen bar ausgezahlt, dafür mussten Geldtransporter organisiert, Personal eingeteilt, Formulare unterschrieben werden. Doch wie groß genau die Erleichterung sein wird, können die Länder offenbar nicht abschätzen. Auf

Nachfrage von ZEIT ONLINE schreiben die Bundesländer allgemein von einer erhofften Entlastung. Sachsen-Anhalt verweist auf ein Pilotprojekt in Magdeburg, das in einem Testlauf mit 1.000 Bezahlkarten "erheblich entlastet" habe, beschreibt das aber nicht näher. Im Saarland hofft man zwar auf weniger Termine, will aber abwarten: "Eine abschließende Bewertung der voraussichtlichen Verwaltungsvereinfachung" sei vor Einführung der Karte "nicht möglich".

Baden-Württemberg wiederum räumt in seiner Antwort gleich ein, was auch die internen Dokumente nahelegen: Ja, man erwarte Entlastungen. "Darüber hinaus" allerdings, fügt ein Sprecher hinzu, "stehen bei der Bezahlkarte migrationspolitische Zielsetzungen im Vordergrund."