

**Position von LIGA Rheinland-Pfalz, Flüchtlingsrat RLP e.V. und
Initiativausschuss für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz**

- Geplante Einführung einer Bezahlkarte für Geflüchtete in Rheinland-Pfalz -

Dieses Papier beschreibt die Herausforderungen und Problemstellungen im Zusammenhang mit der geplanten Einführung einer Bezahlkarte für Geflüchtete in Rheinland-Pfalz aus der Sicht der herausgebenden Organisationen. Es dient als Positionierung und als Grundlage für Gespräche mit politisch Verantwortlichen auf der Ebene des Landes Rheinland-Pfalz und auf kommunaler Ebene.

Vorbemerkung

Die Ministerpräsident*innenkonferenz und die Bundesregierung haben sich auf die flächendeckende Einführung einer Bezahlkarte für Bezieher*innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verständigt. Sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat haben die gesetzlichen Änderungen im AsylbLG zur Einführung der Bezahlkarte verabschiedet.

Rheinland-Pfalz beteiligt sich mit 13 weiteren Bundesländern an einer europaweiten Ausschreibung für eine*n Dienstleister*in, die voraussichtlich im August 2024 abgeschlossen werden soll. Die Landesregierung plant die Einführung der Bezahlkarten in den Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende (AfA) im Verlauf der 2. Jahreshälfte 2024. Die rheinland-pfälzischen Kommunen können hingegen eigenständig entscheiden, ob und in welchem Umfang von der Option der Bezahlkarte Gebrauch gemacht wird. Ihnen steht es damit frei, keine Bezahlkarten zu verwenden, das vom Land einzuführende System mit zu nutzen oder ein eigenes System einzuführen.

Im politischen und auch öffentlichen Diskurs um die Bezahlkarte werden immer wieder folgende drei Ziele benannt, die mit ihrer Einführung verfolgt werden:

- die Verhinderung von Überweisungen ins Ausland insbesondere an Familienangehörige, Freunde oder Bekannte sowie Schleuser*innen,
- die Minderung vermeintlicher „Pull-Faktoren“ und dadurch die Reduzierung von Flucht-migration sowie
- die Entlastung der Kommunen durch die vermeintliche Minimierung des Verwaltungsaufwands bei der Gewährung von AsylbLG-Leistungen.

Wir sind der Überzeugung, dass die Einführung von Bezahlkarten keines dieser Ziele erreichen wird. Vielmehr befürchten wir negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche Integration und Teilhabe der Geflüchteten sowie eine mit direkten und indirekten Kosten verbundene Steigerung des Beratungs-, Verwaltungs- und Koordinationsbedarfs sowohl für die Betroffenen als auch für Leistungsbehörden und Beratungsstrukturen.

Wir haben uns deshalb in der Vergangenheit gegen die Einführung einer Bezahlkarte für Geflüchtete ausgesprochen und tun dies weiterhin.

Grundsätzliche Probleme und Fragestellungen im Zusammenhang mit der Bezahlkarte

Das Ausmaß negativer Effekte der Bezahlkarte für Geflüchtete wird wesentlich von ihrer konkreten Ausgestaltung abhängen. Wir möchten daher im Folgenden grundsätzliche Probleme und Fragestellungen im Hinblick auf eine Bezahlkarte für Geflüchtete aufzeigen, die nach unserer Auffassung dringend vor der Einführung bedacht und beantwortet werden müssen, um die negativen Effekte möglichst gering zu halten.

- Eine Limitierung von Barabhebungen auf einen Betrag unterhalb der monatlich auf der Bezahlkarte zu hinterlegenden AsylbLG-Leistungen, die nicht in Form von Sachleistungen erbracht werden, würde dazu führen, dass Geflüchtete einen Teil von Waren und Dienstleistungen künftig nur noch dort erwerben bzw. in Anspruch nehmen können, wo die Bezahlkarte akzeptiert wird. Dieser Eingriff in ihr Selbstbestimmungsrecht ist u.E. schon aus menschenrechtlichen Erwägungen bedenklich. Er würde darüber hinaus auch dazu führen, dass Geflüchteten eine Reihe von Marktorten, an denen z.B. gebrauchte Waren zu niedrigen Preisen gehandelt werden (z.B. Flohmärkte), nicht mehr vollumfänglich zugänglich wären. Sparsames Wirtschaften würde hierdurch erschwert, wenn nicht verunmöglicht.

Wir halten es daher für erforderlich, dass über die Bezahlkarte für Geflüchtete künftig alle nicht in Form von Sachleistungen erbrachten AsylbLG-Leistungen in Bar abgehoben werden können.

- Eine über den in der Bezahlkarte bereits angelegten Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen (siehe den vorangehenden Spiegelstrich) hinausgehende Unterbindung des Einsatzes der Bezahlkarte zum Erwerb einzelner Warengruppen und Dienstleistungen oder eine räumliche Beschränkung ihrer Gültigkeit lehnen wir ab.

Sie wäre weder mit dem Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen noch mit dem erklärten Ziel der Landesregierung in Einklang zu bringen, die Bezahlkarte für Geflüchtete möglichst diskriminierungsarm auszugestalten.

2

Probleme und Fragestellungen im Hinblick auf den konkreten Einsatz der Bezahlkarte

- Es muss sichergestellt werden, dass der Einsatz der Bezahlkarte für Geflüchtete nicht zusätzlich durch fehlende Akzeptanz seitens der Anbieter*innen von Waren und Dienstleistungen (z.B. im ÖPNV, bei Second-Hand-Läden, Apotheken, Wochenmärkten etc.) oder einen Mindestumsatz in bestimmten Geschäften zusätzlich erschwert wird.
- Es muss sichergestellt werden, dass zusätzliche Gebühren für den Einsatz der Bezahlkarte nicht den Leistungsberechtigten auferlegt werden, da es andernfalls zu einer Unterdeckung des menschenwürdigen Existenzminimums kommen würde. Denn im notwendigen persönlichen Bedarf sind für AsylbLG-Leistungsbezieher*innen für Finanzdienstleistungen lediglich € 2,56 €/Monat (Stand 2022) einberechnet.

Laut der uns bekannten Vergabeunterlagen für die Bezahlkarte für Geflüchtete (Seite 12) sollen mögliche zusätzliche Gebühren für ihre Nutzung je nach Entscheidung der abrufenden Stelle entweder den Leistungsberechtigten oder der abrufenden Stelle in Rechnung gestellt werden können.

- Bis zur erstmaligen Kartenausgabe und Leistungserbringung, die laut Vergabeunterlagen (Seite 1) „spätestens vier Wochen nach Abruf durch eine abrufberechtigte Stelle erfolgen“ muss, muss die Leistungsgewährung für die Leistungsberechtigten anderweitig sichergestellt werden.

- Da die Bezahlkarte für Geflüchtete (z.B. im Falle eines unterstellten Missbrauchs) auf Veranlassung der Leistungsbehörde jederzeit gesperrt werden kann, muss sichergestellt werden, dass die Leistungsberechtigten unmittelbar von der Leistungsbehörde über die Sperrung der Karte informiert werden und sie hiergegen ggf. rechtlich vorgehen können.
- Um die Autonomie von Geflüchteten weitestgehend zu bewahren muss sichergestellt werden, dass sie zu jeder Zeit Einblick in den Guthabenstand ihrer Bezahlkarte haben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sie eine eventuelle Unterdeckung der Bezahlkarte erst dann feststellen, wenn sie für eine bereits in Besitz genommene Ware oder eine bereits in Anspruch genommene Dienstleistung bezahlen wollen. Damit verbunden wäre eine erhebliche öffentliche Bloßstellung mit diskriminierendem Charakter.
- Es ist sicherzustellen, dass Ansparungen auf der Bezahlkarte für Geflüchtete z.B. beim Transfer aus der Landesaufnahmeeinrichtung in eine Kommune mit anderem oder keinem Bezahlkartensystem nicht verfallen, sondern unmittelbar ausbezahlt werden. Gleiches gilt bei einem Wechsel des zugewiesenen Aufenthaltsortes von einer Kommune in eine andere Kommune mit abweichendem oder ohne Bezahlkartensystem.

Datenschutzrechtliche Probleme und Fragestellungen zur Bezahlkarte

Aus datenschutzrechtlicher Perspektive stellen sich zudem eine Reihe von Problemen und Fragen im Zusammenhang damit, welche Daten auf der Bezahlkarte für Geflüchtete gespeichert werden, wer hierauf Zugriff haben wird und wie gewährleistet werden soll, dass diese Daten nicht für sachfremde Zwecke verwendet werden. Im Einzelnen:

- Es muss sichergestellt werden, dass die Leistungsbehörde zwar im Falle z.B. des Verlustes der Bezahlkarte darauf noch verbliebene Beträge auf eine neue Bezahlkarte überweisen oder sie auszahlen kann. Zugleich aber ist zu gewährleisten, dass die Leistungsbehörde keinen Einblick in die einzelnen Umsätze und damit in das konkrete Konsumverhalten des*der Karteninhabers*in nehmen oder gar ein Bewegungsprofil erstellen kann.
- Unklar ist u.W. derzeit noch, welche weiteren Behörden einer Kommune in welchem Umfang Einsicht in die auf der Bezahlkarte abgespeicherten Daten haben werden. Sollte es über die Verknüpfung der Bezahlkarte mit der AZR-Nummer auch den Ausländerbehörden möglich sein, Einsicht zu nehmen, so stellen sich die im vorigen Spiegelstrich aufgeworfenen Fragen nach der Möglichkeit der Erstellung eines Bewegungsprofils umso dringender.

Probleme und Fragestellungen im Hinblick auf die Bezahlkarte in Bedarfsgemeinschaften

Zusätzliche Problemstellungen und Herausforderungen sehen wir im Hinblick auf die Einführung der Bezahlkarte für Geflüchtete bei Bedarfsgemeinschaften.

Ihnen voran stellen wir die Erwartung, dass alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft alle ihnen nicht in Form von Sachleistungen erbrachten AsylbLG-Leistungen in Bar von ihren Bezahlkarten abheben können. Eine Staffelung der Höhe der in Bar abhebbaren Beträge innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft, die zwischen einem „Haushaltsvorstand“ und den weiteren Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft unterscheidet, lehnen wir ausdrücklich ab.

- Es muss sichergestellt werden, dass mindestens jedes volljährige Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft eine eigene Bezahlkarte erhält und selbstbestimmt verwenden kann. Zugleich stellt sich die Frage, wie die Verteilung der Leistungen in den Bedarfsgemeinschaften

geregelt werden soll: Auf welcher Grundlage wird darüber entschieden, welchem Elternteil der Betrag für minderjährige Kinder auf die Bezahlkarte gebucht wird und wie wird gleichzeitig gewährleistet, dass beide Elternteile zu jeder Zeit über die Beträge für die Kinder verfügen können. Sie stellt sich insbesondere z.B. in Fällen der Erkrankung oder sonstigen längerfristigen Verhinderung des Elternteils, auf dessen Bezahlkarte die „*Kindesleistungen*“ gebucht werden.

- Klärungsbedürftig ist zudem, ob die die Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die gem. § 3 Abs. 4 AsylbLG neben dem notwendigen und dem notwendigen persönlichen Bedarf gesondert zu berücksichtigen sind, weiterhin in bar oder künftig auch über die Bezahlkarte ausgezahlt werden sollen.

Wir sprechen uns ausdrücklich dafür aus, diese Leistungen auch künftig in bar auszuführen, weil sie in der Regel kleinteilig und oft für Angebote und Einrichtungen (z.B. private Nachhilfe) ausgegeben werden, in denen eine unbare Bezahlungsmöglichkeit nicht die Regel ist.

Keine Bezahlkarte für Beziehende*innen von Analogieleistungen

Alle vorangehend benannten Frage- und Problemstellungen gelten auch im Hinblick auf die Beziehende*innen von sogenannten „*Analogieleistungen*“ nach längstens 36-monatigem Grundleistungsbezug.

Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass dieser Personenkreis durch die Einführung einer Bezahlkarte aufgrund des regelmäßig anzunehmenden hohen Grades der gesellschaftlichen Verwurzelung noch stärker von den mit ihrer Einführung verbundenen Restriktionen betroffen wäre als die Beziehende*innen von AsylbLG-Grundleistungen.

Zudem fehlt es an einer sachlichen Grundlage, diesen Personenkreis, der ihnen im Wesentlichen gleichgestellt ist, gegenüber Beziehende*innen von Leistungen nach SGB II/XII ungleich und schlechter zu behandeln.

Die Bezahlkarte schafft Doppelstrukturen und führt zu erheblichem Mehraufwand!

Der weit überwiegende Teil der Geflüchteten wird absehbar – spätestens ab Zuweisung in eine Kommune – auch künftig parallel zu einer Bezahlkarte auf ein Konto angewiesen sein. Grund hierfür ist die in den Vergabeunterlagen für die Bezahlkarte (Seite 13) festgeschriebene Rahmenbedingung, dass den Leistungsberechtigten die der Bezahlkarte zugeordnete virtuelle IBAN nicht bekannt gemacht werden und eine Nutzung der IBAN für Überweisungszwecke auch im Inland nicht möglich sein soll.

Für den Abschluss der meisten Verträge (z.B. Mobilfunk- oder Internet sowie Strom/Gas) ist das Vorhandensein einer Kontoverbindung allerdings zwingend erforderlich, sodass Menschen ohne Konto weitgehend vom Rechtsverkehr ausgeschlossen sind. Auch etwaige Einkünfte (z.B. aus ehrenamtlicher Tätigkeit oder aus Arbeitsgelegenheiten § 5 AsylbLG) werden oftmals nicht bar ausgezahlt. Die Gesetzesbegründung zur Bezahlkarte für Geflüchtete weist darauf hin, dass es in solchen Fällen zweckmäßiger erscheint, aufstockende AsylbLG-Leistungen auf das Girokonto einzuzahlen als sie über eine Bezahlkarte zu erbringen.

Aus dieser Doppelstruktur von Konto und Bezahlkarte folgt aber absehbar ein erheblicher Mehraufwand

- **für die Karteninhaber*innen:** Sie müssen künftig den Guthabenstand sowohl ihres Kontos als auch den der Bezahlkarte im Auge haben und ggf. über ihre Bezahlkarte Bargeldabhebungen vornehmen und auf ihr Konto transferieren, um unbar zu leistenden Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Zudem stellt sich die schon unter dem Punkt „*Probleme und Fragestellungen im Hinblick auf den konkreten Einsatz der Bezahlkarte*“ angesprochene Frage der Zurechnung zusätzlicher Gebühren für den Einsatz der Bezahlkarte vor dem Hintergrund der im AsylbLG vorgesehenen lediglich € 2,56 €/Monat (Stand 2022) für Finanzdienstleistungen.
- **für die Leistungsbehörden:** Sie müssen künftig Monat für Monat neu berechnen und bescheiden, welcher Teil der AsylbLG-Leistungen dem*der Leistungsbeziehenden auf das Konto überwiesen und welcher Teil auf der Bezahlkarte hinterlegt werden muss. Zudem besteht angesichts der Komplexität der erforderlichen Berechnungen die Gefahr von fehlerhaften Bescheiden, die zu behördlichem Arbeitsmehraufwand durch Rückfragen und Widersprüche und ggf. auch zu Klageverfahren führen können. Es ist also zu erwarten, dass die Einführung der Bezahlkarte – anders als im politischen Diskurs immer wieder behauptet – nicht zu einem geringeren, sondern im Gegenteil zu einem höheren Verwaltungsaufwand und zu weiteren Kostenrisiken bei den kommunalen Leistungsbehörden führen wird.

Auszugehen ist weiterhin davon, dass Inhaber*innen der Bezahlkarte aufgrund der beschriebenen gesteigerten Komplexität des Leistungsbezuges künftig noch mehr auf hauptamtliche Beratung und ehrenamtliche Begleitung angewiesen sein werden. Auch diese Strukturen sind jedoch schon jetzt mehr als ausgelastet und von der Komplexität der Materie stark gefordert oder gar überfordert. Es ist deshalb zu erwarten, dass auch von dieser Seite Anfragen an die Leistungsbehörden stark zunehmen werden.

Fazit

Die Bezahlkarte für Geflüchtete wirft eine Reihe von Fragen und Herausforderungen auf, die bisher nicht gelöst sind und perspektivisch mit erheblichen Unsicherheiten und Diskriminierungsgefahren sowie mit erheblichem Mehraufwand für die Betroffenen, die Leistungsbehörden und für haupt- und ehrenamtlich Beratende und Unterstützende verbunden sein werden.

Sie sollte deshalb - wenn überhaupt - nur in der Phase der Erstaufnahme eingesetzt und nur solange eingesetzt werden, bis Geflüchtete ein Konto eröffnet haben.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz sind nicht zur Einführung einer Bezahlkarte für Geflüchtete verpflichtet. Sie sollten hiervon mit Blick auf die genannten Diskriminierungsgefahren für die Betroffenen sowie mit Blick auf die großen Herausforderungen bei der Ausgestaltung und mit Blick auf das absehbare Mehr an direkten und indirekten Kosten für die Leistungsbehörden Abstand nehmen.

Mainz, den 12. Juni 2024