

Die Bezahlkarte für Geflüchtete und Geduldete

29. April 2024
Frankfurter Gespräche zum Sozialrecht

Prof. Dr. Thomas Spitzlei
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Dienstrecht



- AsylbLG → Existenzsicherungsrecht auf niedrigstem Leistungsniveau
- Dreh- und Angelpunkt daher: Grundrecht auf **Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums** (Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG)
- Regelsatz-Entscheidung des BVerfG zum SGB II 2010 (BVerfGE 125, 175):
 - Art. 1 Abs. 1 GG → Subjektiver, dem Grunde nach unverfügbarer Anspruch auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums
 - Art. 20 Abs. 1 GG → Auftrag zur Konkretisierung des Grundrechts
 - **Einheitliche Garantie**, welche sowohl die **physische Existenz des Menschen**, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben (= **soziokulturelle Existenz des Menschen**) umfasst

Bisherige Ausgestaltung im AsylbLG

§ 3 Grundleistungen

(1) ¹Leistungsberechtigte nach § 1 erhalten Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (notwendiger Bedarf). ²Zusätzlich werden ihnen Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt (notwendiger persönlicher Bedarf).

(2) ¹Bei einer Unterbringung **in Aufnahmeeinrichtungen** im Sinne von § 44 Absatz 1 des Asylgesetzes wird der **notwendige Bedarf** durch **Sachleistungen** gedeckt. ²Kann Kleidung nicht geleistet werden, so kann sie in Form von Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewährt werden. ³Gebrauchsgüter des Haushalts können leihweise zur Verfügung gestellt werden. ⁴Der **notwendige persönliche Bedarf soll** durch **Sachleistungen** gedeckt werden, soweit dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist. ⁵Sind Sachleistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, können auch Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen gewährt werden.

(3) ¹Bei einer Unterbringung **außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen** im Sinne des § 44 Absatz 1 des Asylgesetzes sind vorbehaltlich des Satzes 3 **vorrangig Geldleistungen** zur Deckung des **notwendigen Bedarfs** zu gewähren. ²Anstelle der Geldleistungen können, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, zur Deckung des notwendigen Bedarfs Leistungen in Form von unbaren Abrechnungen, von Wertgutscheinen oder von Sachleistungen gewährt werden. ³Der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat sowie für Wohnungsinstandhaltung und Haushaltsenergie wird, soweit notwendig und angemessen, gesondert als Geld- oder Sachleistung erbracht. ⁴Absatz 2 Satz 3 ist entsprechend anzuwenden. ⁵Der **notwendige persönliche Bedarf** ist vorbehaltlich des Satzes 6 durch **Geldleistungen** zu decken. ⁶In **Gemeinschaftsunterkünften** im Sinne von § 53 des Asylgesetzes **kann** der **notwendige persönliche Bedarf** soweit wie möglich auch durch **Sachleistungen** gedeckt werden.

(4) ¹Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft werden bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben den Leistungen nach den Absätzen 1 bis 3 entsprechend den §§ 34, 34a und 34b des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch gesondert berücksichtigt. ²Die Regelung des § 141 Absatz 5 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch gilt entsprechend.

(5) ¹Leistungen in Geld oder Geldeswert sollen der oder dem Leistungsberechtigten oder einem volljährigen berechtigten Mitglied des Haushalts persönlich ausgehändigt werden. ²Stehen die Leistungen nicht für einen vollen Monat zu, wird die Leistung anteilig erbracht; dabei wird der Monat mit 30 Tagen berechnet. ³Geldleistungen dürfen längstens einen Monat im Voraus erbracht werden. ⁴Von Satz 3 kann nicht durch Landesrecht abgewichen werden.

Einordnung einer Bezahlkarte?

- § 3 AsylbLG kennt Geldleistung, unbare Abrechnung, Wertgutschein und Sachleistung
- Nähere Definition fehlt im AsylbLG
- § 11 SGB I findet keine Anwendung, da AsylbLG kein besonderer Teil des SGB (§ 68 SGB I) ist und § 9 AsylbLG nicht die entsprechende Anwendung regelt
 - Mehrwert wäre ohnehin gering, da § 11 SGB I ebenfalls keine näheren Ausführungen zu den Leistungsarten macht
- Systematik des Gesetzes zeigt, dass Begriffe nicht konsequent verwendet werden:
 - § 3 Abs. 2 S. 5 AsylbLG suggeriert, dass Wertgutschein ein Spezialfall der unbaren Abrechnung ist, § 3 Abs. 3 S. 2 AsylbLG signalisiert eher das Gegenteil
 - Gesetz scheint in § 3 Abs. 3 S. 2 AsylbLG von Abstufung nach „Wertigkeit“ auszugehen (1. Geldleistung, 2. unbare Abrechnung, 3. Wertgutschein, 4. Sachleistung)
 - In § 3 Abs. 3 S. 3, 5 und 6 AsylbLG differenziert Gesetz nur noch zwischen Geldleistung und Sachleistung, was dafür spricht, dass Wertgutschein und unbare Abrechnung Spezialfälle von einem der beiden Begriffe sind; Aufzählungen sprechen indes klar dagegen

Einordnung einer Bezahlkarte?

- Begriffe unsauber/widersprüchlich → Einordnung kaum möglich
- Naheliegend: „Geldleistung“ = Zurverfügungstellen von Bargeld oder Überweisung zur freien Verfügung
- Bezahlkarte ohne Beschränkungen = **Geldleistung**
- Gesetzgeber geht im Zuge der Reform (dazu sogleich näher) von **unbarer Abrechnung** aus (BT-Drs. 20/11006, 99)

- Zulässigkeit ist abhängig von Qualifikation → **Rechtsunsicherheit**
- Jedenfalls kein „flächendeckender“ Einsatz einer Bezahlkarte, weil Leistungserbringung teilweise zwingend als Sachleistung oder Geldleistung erfolgen muss

Neuregelung von §§ 2 und 3 AsylbLG

- Ausgangspunkt: Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6.11.2023
 - Zielsetzung: Barauszahlungen an Leistungsberechtigte im AsylbLG weiter einschränken und damit den Verwaltungsaufwand bei den Kommunen minimieren
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 6.12.23 des Freistaats Bayern im Bundesrat (BR-Drs. 637/23)
 - Änderung der §§ 2 und 3 AsylbLG durch Aufnahme einer „Bezahlkarte mit eingeschränkter Bargeldabhebefunktion“
- Entwurf eines Gesetzes zur rechtssicheren Einführung einer Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsgesetz (Bezahlkartengesetz - BezahlkG) von CDU/CSU am 19.3.2024 (BT-Drs. 20/10722)
 - Weitreichende Änderungen in §§ 2 und 3 AsylbLG; Entwurf abgelehnt
 - Ausschuss für Inneres und Heimat hat weitgehend inhaltsgleiche Änderungen in den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG) aufgenommen (BT-Drs. 20/11006), Annahme durch Bundestag am 12.4.2024, Zustimmung durch Bundesrat am 26.4.2024

Neuregelung von §§ 2 und 3 AsylbLG

§ 3 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 2 und 3 werden wie folgt gefasst:

„(2) Bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von § 44 Absatz 1 des Asylgesetzes wird der notwendige Bedarf durch Sachleistungen gedeckt. Kann Kleidung nicht geleistet werden, so kann sie in Form von **Bezahlkarten**, Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewährt werden. Gebrauchsgüter des Haushalts können leihweise zur Verfügung gestellt werden. Der notwendige persönliche Bedarf soll durch Sachleistungen gedeckt werden, soweit dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist. Sind Sachleistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, können auch Leistungen in Form von **Bezahlkarten**, Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen gewährt werden.

(3) Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 Absatz 1 des Asylgesetzes wird vorbehaltlich des **Satzes 2** der notwendige Bedarf durch **Geld- oder Sachleistungen oder in Form von Bezahlkarten**, Wertgutscheinen oder anderen unbaren Abrechnungen gedeckt. Der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat sowie für Wohnungsinstandhaltung und Haushaltsenergie wird, soweit notwendig und angemessen, gesondert als Geld- oder Sachleistung **oder mittels Bezahlkarte** erbracht. Absatz 2 Satz 3 ist entsprechend anzuwenden. **Der Bedarf für Unterkunft und Heizung kann abweichend von Satz 2 als Direktzahlungen entsprechend § 35a Absatz 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte erfolgen.** Der notwendige persönliche Bedarf ist vorbehaltlich der Sätze 6 und 7 in Form von **Bezahlkarten** oder durch Geldleistungen zu decken. **Soweit der notwendige persönliche Bedarf oder der Bedarf für Haushaltsenergie nicht mittels der Bezahlkarte gedeckt werden können, sind diese als Geldleistung zu erbringen.** In Gemeinschaftsunterkünften im Sinne von § 53 des Asylgesetzes kann der notwendige persönliche Bedarf soweit wie möglich auch durch Sachleistungen gedeckt werden.“

Geringfügige Änderungen in Abs. 2:
Ergänzung der Leistungsarten durch Bezahlkarte

Erhebliche Änderungen in Abs. 3:

1. Wie Abs. 2
2. Aufgabe des Vorrangs von Geldleistungen
3. Freies Ermessen hins. Leistungsart beim notwendigen Bedarf
4. Möglichkeit der Direktzahlung bei Bedarf für Unterkunft und Heizung
5. Bezahlkarte (Vorrang?) oder Geldleistung beim notwendigen persönlichen Bedarf

Neuregelung von §§ 2 und 3 AsylbLG

§ 2 Abs. 2 AsylbLG lautet aktuell wie folgt:

„Bei der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach Absatz 1 in einer Gemeinschaftsunterkunft bestimmt die zuständige Behörde die Form der Leistung auf Grund der örtlichen Umstände.“

Die Reform sieht vor, dass folgender Satz angefügt wird:

„Unabhängig von der Art der Unterbringung ist die Leistungserbringung auch in Form der Bezahlkarte möglich.“

→ **Erhebliche Änderung**, da Abs. 2 bislang Modifikation der Form der Leistungserbringung nur bei Unterbringung in Gemeinschaftsunterkunft ermöglicht, ansonsten sind grds. Geldleistungen zu erbringen (§ 10 Abs. 3 SGB XII).

Fazit:

1. Bezahlkarte als **die** neue Leistungsart – auch beim Bezug von Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG.
2. Abschaffung des Vorrangs von Geldleistungen in § 3 Abs. 3 AsylbLG.
3. Einsatz der Bezahlkarte steht den Leistungserbringern frei (= Ermessensentscheidung).

Verfassungsrechtliche Bewertung

- BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung seit 2010, es bleibe grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen, ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert
 - Lange Zeit galt im AsylbLG auch Sachleistungsprinzip (nicht beanstandet)
- Neuregelungen in §§ 2, 3 AsylbLG sind daher gemessen am Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG **unproblematisch**
 - Gesetz verlangt nicht zwingend den Einsatz der Bezahlkarte, sondern stellt dies in das (freie) Ermessen des Leistungsträgers
 - Funktion und etwaige Beschränkungen der Bezahlkarte bleiben völlig offen→ **Verlagerung der Probleme auf Länder-/Landkreisebene**



1. Einsatz der Bezahlkarte und Ausschluss/Beschränkung der Bargeldabhebung
2. Sachlich-inhaltliche Beschränkung der Bezahlkarte
 - Etwa: Ausschluss von Alkohol, Zigaretten und Glücksspiel
3. Regionale Beschränkung der Bezahlkarte
 - Etwa: Verwendung nur im Landkreis/Bundesland möglich

1. Problem: Einsatz der Bezahlkarte/Bargeld

- Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG gewährleistet kein „Recht auf Bargeld“, Leistungserbringung wäre auch allein durch Sachleistungen zulässig. Bedarf ist unabhängig von Leistungsart aber vollständig zu decken
- Sachleistungen: Vollständige Deckung gewährleistet, aber enormer Verwaltungsaufwand (nur bei zentraler Unterbringung durchführbar)
- Bezahlkarte: Problem der beschränkten Einsatzmöglichkeit
 - Variante 1: Bestehen einer umständlicheren/teureren Ausweichmöglichkeit (Kauf bei Privaten → Handel; Kiosk → Supermarkt; Handyvertrag → Prepaid-Karte) → letztlich (nur) am Selbstbestimmungsrecht (= Art. 2 Abs. 1 GG) zu messen
 - Variante 2: Fehlen einer Ausweichmöglichkeit (Mitgliedsbeitrag im Sportverein) → Existenzminimum nicht vollständig gedeckt
- Variante 2 zeigt, dass Ausschluss von Bargeld keine vollständige Bedarfsdeckung gewährleisten würde

1. Problem: Einsatz der Bezahlkarte/Bargeld

- Eingriff in Selbstbestimmungsrecht muss gerechtfertigt werden → VHM-Prüfung
- Legitimes Ziel der Beschränkung: Leistungsmissbrauch verhindern (Überweisungen in Ausland an Angehörige, Zahlung an Schlepper) und Verwaltungsvereinfachung (vgl. BT-Drs. 20/11006, 99 f.)
- Geeignetheit und Erforderlichkeit:
 - Leistungsmissbrauch? Kaum Evidenz zu Auslandsüberweisungen/Zahlungen an Schlepper
 - Verwaltungsvereinfachung? Im Vergleich zu Geldleistungen (+/-), im Vergleich zu Sachleistung (+)
 - Weichenstellung:
 - Landesrechtliche Grundentscheidung in RVO → Einschätzungsprärogative → Bloße Evidenzkontrolle → **Zulässig**
 - Behördliche Entscheidung auf Grundlage von § 3 AsylbLG → Ermessensentscheidung, **abhängig von konkreten Umständen**
- Angemessenheit (+), da Ausweichen meist möglich; maßgeblich: Akzeptanz der Bezahlkarte und Höhe des Bargeldbetrags
- **Fazit: Einsatz einer Bezahlkarte und Beschränkung des Bargeldbetrags sind grundsätzlich zulässig (aber jedenfalls begründungsbedürftig)**

2. Problem: Inhaltliche Beschränkung

- Bezahlkarte muss Deckung der Bedarfe gewährleisten, die Gesetzgeber über RBEG und Regelsätze dem Existenzminimum zurechnet
- „Sperrungen“ der Bezahlkarte für Alkohol, Tabak oder Glücksspiel ist mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG zulässig, weil Bedarfe nicht als existenznotwendig anerkannt werden (was wiederum von Gestaltungsspielraum gedeckt ist)
- Sperre ist daher wiederum am Selbstbestimmungsrecht (= Art. 2 Abs. 1 GG) zu messen
- VHM: Legitimes Ziel?
 - Hier trägt gesetzgeberische Zielsetzung (Zahlungen ins Ausland/an Schlepper verhindern, Verwaltungsvereinfachung) nicht!
 - Alternativen: „Schutz vor sich selbst“, Förderung der Persönlichkeit → unzulässiger Paternalismus (vgl. BVerfGE 152, 68 Rn. 127)
 - Dass Bargelddbetrag für Alkohol/Tabak verwendet werden kann, ändert daran nichts
- **Fazit: Inhaltliche Beschränkung ist ermessensfehlerhaft**

3. Problem: Räumliche Beschränkung

- Beeinträchtigung ist wiederum am Selbstbestimmungsrecht (= Art. 2 Abs. 1 GG) zu messen
- VHM: Legitimes Ziel?
 - In den ersten Monaten zur Flankierung von aufenthaltsrechtlichen Pflichten denkbar (problematische, aber zulässige Verknüpfung von Aufenthaltsrecht und Sozialrecht)
 - Rechtfertigung darüber hinaus nicht möglich, weil kein legitimes Ziel ersichtlich
- **Fazit: Originäre räumliche Beschränkung durch Bezahlkarte ist ermessensfehlerhaft**

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

