



Bezahlkarte für Asylbewerberinnen und Asylbewerber – Gemeinsamer Antrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15.04.2025 sowie Antrag der FDP-Fraktion vom 19.04.2025

Federführung: Fachbereich Jugend und Soziales

Beteiligungen: Fachbereich Finanzen und Beteiligungen
Fachbereich Innere Verwaltung

Auskunft erteilt: Herr Schulte | 02521 29-5000 | schulte@beckum.de

Beratungsfolge:

Integrationsrat

06.05.2025 Beratung

Ausschuss für Inklusion, Gleichstellung, Soziales, Wohnen und Ehrenamt

06.05.2025 Beratung

Rat der Stadt Beckum

27.05.2025 Entscheidung

Beschlussvorschlag:

ohne

Erläuterungen:

Mit Schreiben vom 15.04.2025 beantragen die SPD-Fraktion und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (siehe Anlage 8 zur Vorlage) gemeinsam die Nichteinführung der Bezahlkarte für Geflüchtete durch Nutzung der sogenannten Opt-Out-Regelung auf Grundlage der Verordnung zur flächendeckenden Einführung einer Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (Bezahlkartenverordnung NRW – BKV NRW).

Mit Schreiben vom 19.04.2025 beantragt die FDP-Fraktion die sofortige Umsetzung der Bezahlkarte für Asylsuchende in Beckum. Zudem beantragt die FDP-Fraktion bei der Integration von Flüchtlingen die Ehrenamtsarbeit anzubieten, indem sie für ehrenamtliche Tätigkeiten für die Sauberkeit der Stadt und weiterer ehrenamtlicher Tätigkeiten einen gewissen Minimalbetrag erhalten (siehe Anlage 9 zur Vorlage). Die Verwaltung geht davon aus, dass die FDP-Fraktion hiermit auf die Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG abzielt und teilt bereits an dieser Stelle mit, dass zur Wiederaufnahme der entsprechenden Prozesse im Kontext Arbeitsgelegenheiten schon Vorbereitungen laufen. So wird auf der einen Seite erhoben, welche Personengruppen konkret herangezogen werden sollen, und auf der anderen Seite, welche möglichen Einsatzorte hierfür zur Verfügung stehen. Die Verwaltung wird in den relevanten Fachausschüssen über den weiteren Verlauf und die konkreten nächsten Schritte informieren.

Die Verwaltung hat sich bereits vor Eingang der oben genannten politischen Anträge intensiv mit den gesetzlichen Grundlagen und den weiteren Rahmenbedingungen für die Einführung der Bezahlkarte befasst, um Sachverhalte abzuwägen, letztlich eine Verwaltungshaltung bilden zu können und dem Rat der Stadt Beckum ein weiteres Vorgehen zu empfehlen.

1 Rechtliche Grundlagen

Das Land Nordrhein-Westfalen hat Ende 2024 mit der Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AG AsylbLG) die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung geschaffen. Aufgrund dieser Gesetzesänderung hat das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen die Verordnung zur flächendeckenden Einführung einer Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (Bezahlkartenverordnung NRW – BKV NRW) mit Wirkung zum 02.01.2025 erlassen (siehe Anlage 1 der Vorlage).

Nach § 3 Absatz 1 BKV NRW erfolgt die Leistungserbringung nach den §§ 3 ff. AsylbLG in der Regel in Form der Bezahlkarte, sofern nicht die Deckung durch Sachleistungen vorgesehen ist.

Zudem erfolgt auch gemäß § 3 Absatz 2 BKV NRW die Leistungserbringung nach § 2 AsylbLG in Form der Bezahlkarte. Hier soll es allerdings eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2027 geben (siehe Anlage 2 der Vorlage). Demzufolge erhalten grundsätzlich spätestens zum 01.01.2028 alle Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG ihre monatlichen Leistungen über die Bezahlkarte.

Ausgenommen werden sollen nach den Anwendungshinweisen für die kommunalen Leistungsbehörden zur Bezahlkartenverordnung hiervon Personen, die aus der Ukraine geflüchtet sind und in Deutschland einen Aufenthaltstitel nach § 24 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) beantragen (siehe Anlage 3 zur Vorlage).

Allerdings überlässt der Verordnungsgeber jeder einzelnen Kommune die Entscheidung zur Nichteinführung der Bezahlkarte. Nach § 4 Absatz 1 BKV NRW (Opt-Out-Regelung) kann die Gemeinde beziehungsweise der Gemeindeverband abweichend von den Regelungen der Verordnung beschließen, dass die Leistungen nach dem AsylbLG im Regelfall nicht in der Form der Bezahlkarte erbracht werden.

2 Darstellung der weiteren Rahmenbedingungen für die Einführung der Bezahlkarte

Das Ministerium für Kinder, Jugendliche, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 21.03.2025 erste Anwendungshinweise für die Einführung der Bezahlkarte veröffentlicht (siehe Anlage 3 zur Vorlage).

Die Bezahlkarte soll als guthabenbasierte VISA-Debitkarte und als vorrangige Leistungsform für alle volljährigen Leistungsberechtigten eingeführt werden. Sie soll der standardisierten, bargeldlosen Leistungsgewährung für Geflüchtete in Nordrhein-Westfalen dienen. Mit der entsprechenden Anwendung sollen Geldabflüsse in das Ausland, die Nutzung für Glücksspiel und für sexuelle Dienstleistungen ausgeschlossen werden. Zudem soll mit der Einführung der Bezahlkarte eine Verwaltungsvereinfachungen erreicht werden.

Mit Einführung der Bezahlkarte erhalten Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG ihre monatlichen Leistungen über die Bezahlkarte. Inhaberinnen und Inhaber der Bezahlkarte haben monatlich die Möglichkeit für sich (und gegebenenfalls minderjährige Familienangehörige), jeweils einen Barbetrag in Höhe von 50 Euro abbuchen zu können. Dieser Betrag ist nach den vorliegenden Anwendungshinweisen in verschiedenen Fallkonstellationen individuell zu erhöhen (zum Beispiel bei Leistungen für Bildung und Teilhabe, Arbeitsgelegenheiten, Sofortzuschlag Kinder et cetera).

Des Weiteren dürfen Kommunen abweichende Leistungen auszahlen, sofern dies aus Härtefallgründen im Einzelfall zugunsten der Leistungsberechtigten geboten ist.

Die Einführung von SEPA-Überweisungen und SEPA-Lastschriften ist aktuell noch Gegenstand der rechtlichen und technischen Einführungsprozesse auf Ebene der Länder und des entsprechenden Dienstleisters. In technischer Hinsicht soll sowohl ein sogenanntes White-List-Verfahren als auch ein sogenanntes Black-List-Verfahren ermöglicht werden. Nach hier vorliegenden Informationen sollen bei dem White-List-Verfahren zunächst grundsätzlich alle möglichen Zahlungsempfängerinnen und Zahlungsempfänger gesperrt sein. Die entsprechende Freigabe von Zahlungsempfängerinnen und Zahlungsempfängern müsste verwaltungsseitig auf Antrag geprüft und beschieden werden. Beim Black-List-Verfahren ist beabsichtigt, dass alle Zahlungen freigegeben sind, mit Ausnahme von Überweisungen ins Ausland, für Glücksspiel und sexuelle Dienstleistungen.

Mit Einführung der Bezahlkarte erfolgt seitens der Landesregierung aufgrund eines dann abzuschließenden Verwaltungsvertrages eine Erstattung der Einführungskosten sowie der Betriebskosten. Die Erstattung der Einführungskosten beinhaltet durch die Inanspruchnahme des Dienstleisters die notwendigen Kosten für ein Roll-Out-Package und die notwendigen Kosten für die Lieferung von Bezahlkarten. Die Erstattung der Betriebskosten umfassen die notwendigen Kosten für die Lieferung von Bezahlkarten für Neu- und Ersatzausstellungen, notwendigen Transaktionskosten je Aufladung einer Bezahlkarte sowie die notwendigen Kosten für Schulungen nach individuellem Bedarf für neue Beschäftigte inklusive notwendiger Reisekosten des Dienstleisters.

Die Landesregierung beabsichtigt die möglichst einheitliche und standardisierte Leistungsgewährung für geflüchtete Personen nach den Maßgaben der BKV NRW zu gewährleisten und empfiehlt den Kommunen die Einführung der Bezahlkarte. Die BKV NRW sieht eine verpflichtende Einführung vor. Eine Ausnahme gilt für den Fall, dass eine Kommune bei eigenen und etablierten Systemen verbleiben möchte. Hier können dann die Kommunen abweichend von den Regelungen der BKV NRW beschließen, dass die Leistungen nach dem AsylbLG im Regelfall insgesamt nicht in Form der Bezahlkarte erbracht werden. In diesem Fall würde § 4 Absatz 1 BKV NRW, die sogenannte Opt-Out Regelung, zur Anwendung kommen. Von der Möglichkeit des Opt-Out kann nur einheitlich Gebrauch gemacht werden. Eine Teilnahme am Landessystem wird nur in Gänze ermöglicht und auch nur in diesem Fall werden die Dienstleisterkosten erstattet. Hierdurch soll verhindert werden, dass ein Herausoptieren im Hinblick auf einzelne Leistungsbestandteile oder auf einzelne Gruppen von Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern ermöglicht wird. Die Entscheidung für einen Opt-Out kann entweder für die Zukunft oder rückwirkend auf den Tag des Inkrafttretens der BKV NRW beschlossen werden. Kommunen, die sich zunächst für einen Opt-Out entschieden haben, können diese Entscheidung in Zukunft wieder revidieren.

3 Bewertung der vorliegenden Informationen zur Einführung der Bezahlkarte

Die Stadt Beckum verfügt, wie auch ein Großteil der anderen Kommunen im Kreis Warendorf, über einen guten, standardisierten Prozess zur Auszahlung von Asylbewerberleistungen an die Leistungsberechtigten. So eröffnet jede Leistungsempfängerin und jeder Leistungsempfänger ein Girokonto, auf das die jeweiligen Leistungen bargeldlos über die Kreiskasse des Kreises Warendorf überwiesen werden. Die Leistungen, die durch die Kreiskasse des Kreises Warendorf zahlbar gemacht werden, werden anschließend von der Stadt Beckum an diese erstattet.

Sofern aus tatsächlichen Gründen im Ausnahmefall kein Anspruch oder kein faktischer Zugang zu einem Bankkonto bestehen, können die Leistungen als Bargeldzahlungen gewährt werden. Dieses stellt jedoch eine absolute Ausnahme dar.

Die von der Landesregierung übersandten Anwendungshinweise für die Einführung der Bezahlkarte sind zunächst ein Status Quo. Es ist jedoch bereits jetzt deutlich absehbar, dass von einer anvisierten Verwaltungsvereinfachung nicht ausgegangen werden kann. Es ist vielmehr damit zu rechnen, dass es durch die Einführung der Bezahlkarte zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsmehraufwand kommen wird, der auch zu zusätzlichem Personalbedarf führen kann. Folgende Punkte sind hier besonders beachtenswert:

- a) Bargeldabhebungen sind grundsätzlich auf 50 Euro pro Monat begrenzt. Die Leistungsbehörde kann den monatlichen Barbetrag auf Antrag oder von Amts wegen ausnahmsweise sowohl vorübergehend als auch dauerhaft erhöhen, soweit existenznotwendige Bedarfspositionen nach den Umständen des Einzelfalles nachweislich nicht gedeckt werden können. Die Sachbearbeitung muss hier nach pflichtgemäßem Ermessen den individuellen Einzelfall würdigen und rechtlich fundierte Einzelfallentscheidungen treffen, die zudem regelmäßig zu überprüfen sind. Dieser Verwaltungsakt muss einer gerichtlichen Prüfung im Widerspruchs- und Klageverfahren standhalten.

Diese Einzelfallprüfungen wären sehr zeitintensiv und bringen zudem ein erhöhtes Konfliktpotential mit sich.

- b) Neben einem individuell anpassbaren Bargeldbetrag sind weitere Härtefälle individuell zu beurteilen. So kann der grundsätzliche Verzicht auf Ausgabe einer Bezahlkarte angezeigt sein, wenn zum Beispiel Leistungsberechtigte nur für kurze Zeit Leistungen nach dem AsylbLG erhalten oder die Bezahlkarte aufgrund körperlicher Beeinträchtigung der Leistungsberechtigten nicht nutzbar ist. Die vorgenannten Gesichtspunkte sind nicht abschließend und bedürfen einer Würdigung des Einzelfalles. Auch hier sind diese Einzelfallprüfungen zeitintensiv mit erhöhtem Konfliktpotential.
- c) Leistungsberechtigten ohne Zugang zu digitalen Geräten soll ein kostenloser Zugriff auf das einschlägige Internetportal der Bezahlkarte gewährleistet werden, damit diese bei Bedarf zentrale Funktionen, wie zum Beispiel die Übersicht der Umsätze, nutzen können. Dies kann beispielsweise durch Gewährung eines Zugriffs auf einen Computer mit Internet erfolgen. Ein solches Angebot bedarf der zusätzlichen Organisation und Bereitstellung von technischen Mitteln. Zudem stehen notwendige Räumlichkeiten hierfür nicht zur Verfügung.
- d) Die Einführung von SEPA-Überweisungen und SEPA-Lastschriften ist aktuell noch Gegenstand der rechtlichen und technischen Einführungsprozesse auf Ebene der Länder und des Dienstleisters. Im anvisierten White-List-Verfahren sind zunächst alle Zahlungsempfängerinnen und Zahlungsempfänger gesperrt. Die entsprechende Freigabe von Zahlungsempfängerinnen und Zahlungsempfängern müsste verwaltungsseitig auf Antrag geprüft und beschieden werden. Wie auch bei der oben beschriebenen Bargeldgrenze und weiteren Härtefällen sind hier individuelle Einzelfallprüfungen erforderlich, die im Rahmen einer gerichtlichen Prüfung einem Widerspruchs- und Klageverfahren standhalten müssen – ein weiterer zusätzlicher Zeitaufwand mit hohem Konfliktpotential.

Bei dem zudem anvisierten Black-List-Verfahren sollen nach vorliegenden Informationen alle Zahlungsempfängerinnen und Zahlungsempfänger mit Ausnahme von Geldabflüssen ins Ausland, Glücksspiel und sexuelle Dienstleistungen freigeschaltet sein. Aus Sicht der Verwaltung stellt dieses Verfahren den eigentlichen Zweck der Bezahlkarte ad absurdum, da gesperrte Zahlungsempfängerinnen und Zahlungsempfänger über Umwege leicht zu erreichen sind.

- e) Das Land erstattet den Kommunen die Kosten, die der Dienstleister der Kommune aufgrund des Leistungsabrufes in Rechnung stellt. Grundlage ist ein abzuschließender Verwaltungsvertrag, der sowohl die Einführungskosten als auch die Betriebskosten erfasst. Nach vorliegenden Informationen geht die Kommune zunächst in Vorleistung und muss die entstandenen Kosten im Anschluss detailliert mit dem Land abrechnen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass insbesondere die Würdigung der Einzelfälle und der Bedarf hier rechtlich fundierte, individuelle Einzelfallentscheidungen zu treffen, die einem Widerspruchs- und letztlich auch einem Klageverfahren standhalten, die Verwaltung vor einem Mehraufwand stellen wird, der mit den aktuellen Ressourcen nicht abzubilden ist.

Der an dieser Stelle dargestellte Verwaltungsmehraufwand betrifft zunächst die Abläufe innerhalb der Verwaltungsorganisation. Zu den Auswirkungen der Einführung einer Bezahlkarte für die entsprechenden Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger wird insbesondere auf die folgenden Stellungnahmen von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege Bezug genommen.

4 Stellungnahmen der Verbände der freien Wohlfahrtspflege

Im Kern befürchten unter anderem freie Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsorganisationen, mit Einführung der Bezahlkarte die Entmündigung und Stigmatisierung von Geflüchteten, Einschränkungen der Selbstbestimmung sowie eine erschwerte Integration und Teilhabe sowie einen hohen Aufwand für die Verwaltungen. Letztendlich würde auch die Arbeit der in der Integrationsarbeit Tätigen behindert.

In diesem Zusammenhang hat die Verwaltung den Fraktionen am 04.07.2024 bereits verschiedene Positionspapiere übersandt, die die Verwaltung erreicht haben. Diese sind als Anlagen 5, 6 und 7 zur Vorlage beigefügt.

5 Aktuelle Situation bei den kreisangehörigen Kommunen im Kreis Warendorf

Die vom Land Nordrhein-Westfalen anvisierte Ziel einer flächendeckenden Einführung der Bezahlkarte, scheint bereits zum jetzigen Zeitpunkt nicht erreichbar.

Neben vielen Städten und Gemeinden außerhalb des Kreisgebietes (zum Beispiel Düsseldorf und Münster) haben bereits folgende Kommunen im Kreis Warendorf von der Opt-Out-Regelung nach § 4 Absatz 1 BKV NRW Gebrauch gemacht und werden die Bezahlkarte derzeit nicht einführen: Stadt Ahlen, Stadt Ennigerloh, Stadt Drensteinfurt, Gemeinde Ostbevern, Stadt Sendenhorst, Stadt Telgte, Gemeinde Wadersloh, Stadt Warendorf.

6 Bewertung und Empfehlung

Vor dem Hintergrund der komplexen Sachverhalte und Rahmenbedingungen hat sich die Verwaltung intensiv mit der Thematik auseinandergesetzt und entsprechend abgewogen. Im Kern war dem jetzt schon abzusehende Verwaltungsmehraufwand und den Auswirkungen auf die Personengruppe der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, der potentielle Nutzen der Bezahlkarte durch die eingeschränkten Zahlungsempfängerinnen und Zahlungsempfänger im Kontext Geldabflüsse ins Ausland, Glücksspiel und sexuelle Dienstleistungen entgegen zu setzen.

Zudem verfügt die Verwaltung über ein funktionierendes und etabliertes Auszahlungssystem. Genau für diesen Fall hat das Land Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit geschaffen, § 4 Absatz 1 der Bezahlkartenverordnung anzuwenden und im Rahmen einer Opt-Out-Regelung von der Einführung der Bezahlkarte abzusehen.

In der Konklusion empfiehlt die Verwaltung dem Rat der Stadt Beckum, von der Opt-Out-Regelung Gebrauch zu machen und abweichend von den Regelungen der Verordnung zu beschließen, dass die Leistungen nach dem AsylbLG im Regelfall weiterhin nicht in Form der Bezahlkarte erbracht werden.

Anlage(n):

- 1 Bezahlkartenverordnung
- 2 Schreiben des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.03.2025
- 3 Anwendungshinweise zur Bezahlkartenverordnung
- 4 Kartennutzungsvereinbarung
- 5 Stellungnahme der Diakonie Deutschland
- 6 Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege NRW
- 7 Stellungnahme des Kreisflüchtlingsrates
- 8 Gemeinsamer Antrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15.04.2025
- 9 Antrag der FDP-Fraktion vom 19.04.2025