

Stellungnahme

Berlin, 8. April 2024

Wissenschaftliche Einschätzung der Bezahlkarte für Geflüchtete

Prof. Dr. Herbert Brücker

Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) & Institut für
Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) | DeZIM-Forschungsgemeinschaft

Die Stellungnahme gibt die Auffassung des Autors wieder

Wissenschaftliche Einschätzung der Bezahlkarte für Geflüchtete

Herbert Brücker

Die Ministerpräsidentenkonferenz und die Bundesregierung haben sich auf die flächendeckende Einführung einer Bezahlkarte für die Bezieher*innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verständigt. Das Bundeskabinett hat daraufhin am 1. März 2024 eine Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes beschlossen, die die Option einer Bezahlkarte vorsieht (Bundesregierung 2024). Die Bundestagsfraktionen von Bündnis90/Die Grünen (2024), FDP (2024) und SPD haben sich inzwischen darauf verständigt, dieses Vorhaben zu unterstützen. Gegenwärtig befindet sich das Vorhaben noch im Gesetzgebungsverfahren. Die meisten Länder wollen die Bezahlkarte einführen. Die Bezahlkarte kann jedoch negative Folgen für die Teilhabe und Integration von Schutzsuchenden¹ haben, wobei die Folgen von der Ausgestaltung abhängen. Sie führt voraussichtlich auch zu direkten und indirekten Kosten, die nicht zu vernachlässigen sind. Zugleich ist es sehr unwahrscheinlich, dass der von den Initiatoren erwartete Effekt einer reduzierten Fluchtmigration eintritt. Dazu ist der Umfang der Rücküberweisungen in Herkunftsländer, die durch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz möglich sind, zu gering. Kritisch ist auch zu bewerten, dass bislang von der Bundesregierung und den Ländern keine realistischen Einschätzungen der Folgewirkungen der Bezahlkarte auf Integration und Teilhabe der Geflüchteten, der direkten und indirekten Kosten sowie der Auswirkungen auf die Herkunftsländer und die Migration vorgelegt wurden. Auch wurden bislang keine Daten zum Umfang der Rücküberweisungen und ihrer vermeintlichen oder tatsächlichen Verwendung für die Finanzierung der Fluchtmigration oder von Schleusern vorgelegt.

Der Sachverhalt

Das Vorhaben der Bundesregierung und der Länder bezieht sich auf die Einführung einer Bezahlkarte für Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Davon sind im Bedarfsfall vor allem Personen betroffen, die ein Asylgesuch gestellt haben, aber über deren Anträge noch nicht entschieden wurde, sowie Personen, deren Asylanträge abgelehnt wurden und die sich geduldet bzw. latent oder vollziehbar ausreisepflichtig in Deutschland aufhalten (§ 1 AsylbLG). Personen, deren Asylanträge anerkannt wurden und Staatsangehörige aus der Ukraine, die nach Beginn des russischen Angriffskriegs nach Deutschland eingereist sind, erhalten im Bedarfsfall Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Bürgergeld) und sind damit von der Bezahlkarte nicht betroffen. Dies ist die große Mehrheit der Schutzsuchenden in Deutschland: Zum 31.12.2022 hatten 70 Prozent der Schutzsuchenden (ohne

¹ Der Begriff der Schutzsuchenden wird hier entsprechend der Begriffsdefinition des Statistischen Bundesamtes für Personen verwendet, die in Deutschland einen Antrag auf Schutz gestellt haben oder direkt als Schutzsuchende ausgenommen wurden, unabhängig von ihrem gegenwärtigen Aufenthaltsstatus. Er umfasst somit Personen in den Asylverfahren, Personen, deren Schutzansprüche anerkannt wurden, Personen, deren Schutzansprüche abgelehnt wurden und sich geduldet, latent oder vollziehbar ausreisepflichtig in Deutschland aufhalten, sowie Personen, die im Rahmen von *Resettlement*-Programmen oder aus anderen Gründen direkt von Deutschland aufgenommen wurden. Der Begriff Geflüchtete wird hier synonym zum Begriff der Schutzsuchenden verwendet.

die seit dem 22.02.2022 eingereisten ukrainischen Staatsangehörigen) einen anerkannten Schutzstatus, 19 Prozent einen offenen und 12 Prozent einen abgelehnten Schutzstatus (DESTATIS 2024a).² Insgesamt haben zum 31.12.2022 486.000 Personen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen (DESTATIS 2024b), das entspricht 22 Prozent der Schutzsuchenden in Deutschland ohne die ukrainischen Staatsangehörigen (DESTATIS 2024a).

Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dienen der Sicherung des materiellen und sozio-kulturellen Existenzminimums. Seit dem 1.1.2024 belaufen sich die Sätze auf 460 Euro für einen alleinstehenden oder alleinerziehenden Erwachsenen und auf 413 Euro für Erwachsene in einer Partnerschaft, die in einem Privathaushalt oder einer Gemeinschaftsunterkunft leben. Die Sätze sind geringer als die Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II (Bürgergeld). Unterschieden wird zwischen dem notwendigen Bedarf (z.B. Kleidung, Nahrungsmittel) und dem notwendigen persönlichen Bedarf (sonstige Leistungen, häufig fälschlicherweise als „Taschengeld“ bezeichnet). Bei der Unterbringung in Aufenthaltseinrichtungen ist der notwendige Bedarf in Form von Sachleistungen zu erbringen. Der notwendige persönliche Bedarf soll, sofern dem kein unvertretbarer Verwaltungsaufwand entgegensteht, ebenfalls in Form von Sachleistungen erbracht werden, andernfalls durch Wertgutscheine oder auch Geldleistungen (§ 47 AsylbLG). Die Sätze für den notwendigen persönlichen Bedarf belaufen sich für alleinstehende und alleinerziehende Erwachsene auf 204 Euro, für Erwachsene in Partnerschaften auf 184 Euro. Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen sind der notwendige Bedarf und der notwendige persönliche Bedarf vorrangig durch Geldleistungen zu erbringen (ebd.).

Asylbewerberinnen und -bewerber sind grundsätzlich verpflichtet, während der Asylverfahren in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, maximal jedoch für eine Dauer von 18 Monaten, bei Familien mit minderjährigen Kindern für maximal 6 Monate. Auch Geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Personen sind grundsätzlich verpflichtet, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Bei einer durchschnittlichen Dauer der Asylverfahren von 9 Monaten dürfte diese Verpflichtung damit für die große Mehrheit der Asylbewerberinnen und -bewerber sowie einen beträchtlichen Anteil der Geduldeten bestehen. Für diesen Personenkreis sieht das gegenwärtige Recht folglich vor, dass zumindest der notwendige Grundbedarf durch Sach- und nicht durch Geldleistungen gedeckt wird, dies sollte nach dem Willen des Gesetzgebers in der Regel auch für den notwendigen persönlichen Bedarf gelten. Tatsächlich wird in der Praxis aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands davon abgewichen, sodass häufig auch bei Personen, die in Aufnahmeeinrichtungen wohnen, zumindest der notwendige persönliche Bedarf in Form von Geldleistungen erbracht wird. Allerdings liegen keine Zahlen über den Anteil der Asylbewerberinnen und -bewerber vor, die während der Asylverfahren in Gemeinschaftsunterkünften wohnen. Gleiches gilt für Geduldete. Auch nicht bekannt ist, in welchem Umfang die Leistungen als Sach- oder Geldleistungen erbracht werden. Auf jeden Fall spricht die Gesetzeslage dafür, dass der Kreis der Empfänger, der Geldleistungen erhält, nicht sehr groß ist.

Durch die jetzt vorgesehene Gesetzesänderung wird ausdrücklich die Option einer Bezahlkarte in das Asylbewerberleistungsgesetz aufgenommen. Damit soll auch die Formulierung entfallen, dass bei einer Unterbringung in privaten Unterkünften die Leistungen vorrangig als Geldleistungen zu erbringen sind. Die Leistungsgewährung in Form einer Bezahlkarte oder in Form von Wertgutscheinen durch die Länder oder Kommunen dürfte allerdings schon vorher rechtlich möglich gewesen sein und wird in einigen Kommunen auch bereits praktiziert. Nach den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz soll die

² Eigene Berechnungen auf Grundlage von DESTATIS (2024a). Die Abweichung von 100 Prozent ergibt sich durch Rundung der Nachkommastellen.

Bezahlkarte möglichst flächendeckend in Deutschland eingeführt werden. Allerdings ist die Form noch unklar. Nach dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen sollen die Leistungsbehörden selbst entscheiden können, in welchem Umfang Bargeldabhebungen möglich sind. Es ist davon auszugehen, dass sich die Ausgestaltung der Bezahlkarte zwischen den Bundesländern erheblich unterscheiden wird. So sehen einige Länder vor, dass die Verwendungsmöglichkeiten der Bezahlkarte sachlich und räumlich stark eingeschränkt werden, etwa durch die Beschränkung auf bestimmte Anbieter (Geschäfte, Supermarktketten u.ä.), auf bestimmte Güter und Dienstleistungen sowie durch räumliche Beschränkungen auf Anbieter in bestimmten Kommunen, Landkreisen oder Bundesländern. Offen ist auch, ob und in welchem Umfang die Bezahlkarte zur Abhebung von Bargeld genutzt werden kann. Eine häufig diskutierte Variante sieht vor, dass die Bezahlkarte ähnlich wie eine Scheck- oder Kreditkarte eingesetzt werden kann. Ausgeschlossen werden soll das Abheben von Bargeld entweder ganz oder in größerem Umfang, gleiches gilt für Überweisungen.

Schließlich gibt es auch Modelle wie jenes der Stadt Hannover, demzufolge die Bezahlkarte eine Debitkarte ist und damit den Charakter eines allgemeinen Zahlungsmittels hat. Hier finden keine Kontrolle und keine Einschränkungen der Transaktionen statt, und es sind auch keine Beschränkungen von Bargeldabhebungen vorgesehen. Auf diesem Weg wurden im Vergleich zu den vorher üblichen Wertgutscheinen oder der Auszahlung von Sachleistungen die Handlungsspielräume der Nutzer erweitert. Hilfreich ist diese Karte insbesondere für Personen, die kein eigenes Bankkonto eröffnen können. Die „Sozialcard“ genannte Bezahlkarte wird nicht nur an Asylbewerberinnen und -bewerber oder Geduldete, sondern auch andere Leistungsbeziehende vergeben.

Diese Beispiele zeigen, dass die Wirkungen der Bezahlkarte wesentlich von ihrer Ausgestaltung abhängen werden. Je stärker die Einschränkung der möglichen Transaktionen, desto größer dürften die Wirkungen auf Integration und Teilhabe sein.

Die Einführung der Bezahlkarte wird in der öffentlichen Diskussion von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Bund und Ländern damit begründet, dass auf diesem Weg die Flucht- oder Migrationsmöglichkeiten, etwa durch die Verhinderung der Bezahlung von Schleusern, reduziert werden. Teilweise werden auch integrationspolitische Argumente vorgebracht. Nach meinem Kenntnisstand steht eine Folgeabschätzung der Bezahlkarte allerdings bislang aus. Das betrifft ihre Effekte auf Integration und Teilhabe, die direkten und indirekten Kosten der Bezahlkarte, sowie ihre Effekte auf Herkunftsländer, Flucht und Migration.

Effekte der Bezahlkarte auf Integration und Teilhabe

Die Bezahlkarte kann Integration und Teilhabe – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – auf folgenden Wegen beeinflussen:

- Erstens verringert die Bezahlkarte durch die Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten den Wert der Leistungen für die Betroffenen. Je stärker die Einschränkungen etwa des Warenkorbs der Güter und Dienstleistungen, die mit der Bezahlkarte erworben werden können, desto geringer ist ihr Nutzen für die Betroffenen.
- Zweitens kann die Bezahlkarte die Chancen auf soziale und kulturelle Teilhabe einschränken. Wenn etwa der Warenkorb beschränkt wird, können die Chancen auf Kommunikation, Kontakte zur Bevölkerung und damit die soziale und kulturelle Teilhabe sinken. Auch räumliche

Beschränkungen der Bezahlkarte auf lokale Anbieter dürften zu einer stärkeren sozialen Segregation führen.

- Drittens kann die Bezahlkarte die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt, in das Bildungs- und Ausbildungssystem und andere gesellschaftliche Bereiche senken. So dürften eine geringere soziale Teilhabe auch zu geringeren Kontakten führen, die wiederum für die Integration in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem von zentraler Bedeutung sind. Besonders kritische Auswirkungen können räumliche Beschränkungen der Bezahlkarte haben, weil damit Mobilität und Kommunikation beeinträchtigt werden. Derartige Beeinträchtigungen reduzieren wiederum die Chancen auf Arbeitsmarktintegration oder auf Teilnahme an Integrationsprogrammen. Schon jetzt zeigen empirische Untersuchungen, dass die Wohnsitzauflage erhebliche negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration hat (Brücker et al. 2020). Weitere Beschränkungen der räumlichen Mobilität dürften diese negativen Effekte verstärken.
- Viertens kann die Bezahlkarte, insbesondere wenn ihre Verwendungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind und zusätzlicher Aufwand für die Anbieter von Gütern und Dienstleistungen entsteht, auch zur Stigmatisierung der Betroffenen führen. Personengruppen, die sich von anderen Gruppen dadurch unterscheiden, dass ihnen kein allgemeines Zahlungsmittel zur Verfügung steht, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in anderen Bereichen sozial diskriminiert.

Alle diese Effekte hängen von der Ausgestaltung der Bezahlkarte ab. Je ähnlicher die Bezahlkarte einem allgemein üblichen Zahlungsmittel wie einer Kredit- oder Scheckkarte ist, desto geringer werden die Nutzenverluste und die negativen Effekte für soziale Teilhabe, Integration und Diskriminierung ausfallen. Allerdings können negative Effekte einer Bezahlkarte auch dann nicht ausgeschlossen werden, wenn sie ähnlich wie eine Scheck- oder Kreditkarte ohne weitere sachliche und räumliche Verwendungsbeschränkungen funktioniert, jedoch das Abheben von Bargeld ausgeschlossen wird. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass zahlreiche Anbieter von Gütern und Dienstleistungen wie kleinere Nahrungsmittel- und Einzelhandelsgeschäfte häufig nur Bargeld annehmen. Damit wird der Aktionsradius der betroffenen Personen erheblich eingeschränkt. Auf dem Land dürften die negativen Effekte gravierender ausfallen, weil die Vielfalt der Anbieter geringer ist und die Entfernungen größer sind.

Direkte und indirekte Kosten der Bezahlkarte

Die Bezahlkarte ist mit Kosten für den Staat und die Betroffenen verbunden. Zu unterscheiden sind direkte und indirekte Kosten der Bezahlkarte:

- Zu den direkten Kosten zählt der finanzielle, sachliche und personelle Aufwand für die Finanzdienstleister und die öffentlichen Verwaltungen, die die Bezahlkarte umsetzen müssen. Diese Kosten sind grundsätzlich messbar, allerdings liegen unseres Wissens noch keine Abschätzungen dieser Kosten vor. Sie können durchaus erheblich sein.
- Die Bundesregierung begründet die Einführung der Bezahlkarte mit einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands (Bundesregierung 2024). Dies kann allerdings nur dann der Fall sein, wenn die Bezahlkarte Wertgutscheine oder Sachleistungen ersetzt. Im Vergleich zur Auszahlung von Geldleistungen auf ein Konto dürfte der Aufwand eher steigen.

- Zu den indirekten Kosten zählen Kosten wie der Nutzenverlust für die Geflüchteten, die Verschlechterung der sozialen und kulturellen Teilhabechancen und der Integrationschancen in Arbeitsmarkt, Bildungssystem u.ä. (siehe Abschnitt 2). Diese Kosten werden überwiegend von den Geflüchteten selbst getragen, verschlechterte Integrationschancen können jedoch auch zu volkswirtschaftlichen Verlusten und zu höheren fiskalischen Kosten für den Sozialstaat führen. Die Höhe dieser Kosten kann schwer quantifiziert werden und wird wesentlich von der Ausgestaltung der Bezahlkarte abhängen.
- Zu den indirekten Kosten zählen ferner Wettbewerbsbeschränkungen, die durch die Bezahlkarte entstehen können. Je geringer die Zahl der Anbieter, bei denen die Bezahlkarte eingesetzt werden kann, und je stärker die regionalen Beschränkungen des Einsatzes, umso stärker wächst die Marktmacht der Anbieter von Gütern und Dienstleistungen. Dies dürfte die Preise beeinflussen und zu einer Umverteilung zugunsten der Anbieter führen. Auch diese Effekte sind schwer messbar und dürften nur stärker ins Gewicht fallen, wenn die sachlichen und räumlichen Beschränkungen der Bezahlkarte gravierend ausfallen.

Insgesamt ist also zu erwarten, dass die flächendeckende Einführung der Bezahlkarte neben den direkt messbaren Kosten für Finanzdienstleister und öffentliche Verwaltung weitere indirekte Kosten aufwirft, auch wenn letztere schwer messbar sind.

Auswirkungen der Bezahlkarte auf Rücküberweisungen und Migrationsanreize

Die Bezahlkarte wird mit dem Argument begründet, dass durch sie Rücküberweisungen in die Herkunftsländer sinken und, als Folge davon, die Anreize zu Flucht und Migration reduziert werden. Evidenz wurde für diese Annahme nach unserem Kenntnisstand bislang nicht vorgelegt. Die vorliegenden Informationen sprechen nach unserer Auffassung eher dafür, dass die Wirkungen der Bezahlkarte auf Rücküberweisungen gering ausfallen werden und dass Rücküberweisungen eher ambivalente Wirkungen auf die Flucht- und Migrationsanreize haben:

- Nach den uns vorliegenden Daten der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank ist das Volumen der Rücküberweisungen eher gering: Insgesamt wurden von Deutschland aus im Jahr 2024 Rücküberweisungen in Höhe von 6,8 Milliarden Euro getätigt (das entspricht 1,7 Promille des deutschen Bruttoinlandsproduktes), von denen gut 5 Milliarden Euro auf Zahlungsziele in Europa entfielen. Auf die acht wichtigsten Asylherkunftsländer³ entfielen Rücküberweisungen in Höhe von 829 Millionen Euro (ebd.).
- Nur ein Bruchteil der Rücküberweisungen in diese Ländergruppe dürfte aus Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz finanziert worden sein: So haben nur etwa 14 Prozent der

³ Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien. Auf diese Länder entfallen rund 70 Prozent der Schutzsuchenden in Deutschland, allerdings ist nicht die ganze Bevölkerung aus diesen Ländern als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen.

Bevölkerung aus dieser Ländergruppe einen Aufenthaltsstatus, der sie berechtigt, im Bedarfsfall Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beziehen.⁴ Der Rest hat im Bedarfsfall Anspruch auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Bürgergeld). Auch sind die Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu gering, als dass in größerem Umfang Rücküberweisungen getätigt werden könnten. Das gilt insbesondere für Personen, die nur Sachleistungen erhalten oder bei denen nur der notwendige persönliche Bedarf in Form von Geldleistungen ausgezahlt wird. Der weitaus größere Anteil dürfte auf die Gruppe der rund 666.000 Beschäftigten (BA Statistik 2024) sowie auf andere Erwerbstätige aus diesen Ländern entfallen (vgl. auch Lücke 2024). Auch Personen, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Bürgergeld) empfangen, dürften in größerem Umfang als Leistungsbeziehende nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Rücküberweisungen leisten, weil Bürgergeld nicht in Form von Sachleistungen gewährt wird. Somit dürfte der Anteil der Rücküberweisungen, die durch Transfers aus dem Asylbewerberleistungsgesetz finanziert werden, weit unter dem Bevölkerungsanteil von rund 14 Prozent der potenziell Leistungsbeziehenden liegen. Entsprechend gering fallen die möglichen Wirkungen der Bezahlkarte auf den Umfang der Rücküberweisungen aus.

- Rücküberweisungen werden in der Regel an Familienangehörige, in seltenen Fällen an Freunde getätigt (vgl. die IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten, Brücker 2017). Es liegt meines Wissens keine qualitative oder quantitative Evidenz dafür vor, dass aus Rücküberweisungen direkt Geldzahlungen an Schlepper oder Schleuser geleistet werden. Die Bezahlung wird üblicherweise vorab getätigt.
- Die Höhe der Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist zu gering, als dass dadurch tatsächlich die Kosten einer Flucht finanziert werden könnten. Die Höhe der Fluchtkosten beläuft sich nach der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten auf 5.000 bis 7.000 Euro, von denen rund die Hälfte auf Schleuser oder Schlepper entfällt (Brücker et al. 2019). Die Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz belaufen sich auf 460 Euro für Alleinstehende und 420 Euro für eine Person in einem Paarhaushalt. Folgende Überschlagsrechnung zeigt, dass es wenig realistisch ist, dass mit diesen Mitteln die Flucht finanziert werden kann: Wenn eine Person 10 Prozent der erhaltenen Leistungen an Familienangehörige überweist und die Familienangehörigen die gesamte Summe für die Flucht ausgeben würden, dann würde es zwischen 110 und 150 Monaten dauern, bis die notwendige Summe für die Fluchtkosten einer Person erreicht würde. Bei Überweisungen in Höhe von 20 Prozent der empfangenen Leistungen würde sich der Zeitraum halbieren, d.h. auf 55 bis 75 Monate sinken. Dies ist weitaus länger, als Asylverfahren im Durchschnitt dauern: Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge werden 58 Prozent der Asylverfahren in weniger als 12 Monaten, 72 Prozent in weniger als 24 Monaten final, d.h. auch nach gerichtlicher Überprüfung, abgeschlossen (BAMF 2023). Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Leistungen häufig zumindest am Anfang in Form von Sachleistungen getätigt werden. Insgesamt ist es folglich wenig realistisch, dass durch die Rücküberweisung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz tatsächlich eine Flucht nach Deutschland finanziert werden kann.

⁴ Im Bedarfsfall erhalten Personen die sich in den Asylverfahren befinden sowie Personen, deren Schutzanträge abgelehnt wurden, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das waren zum 31.12.2022 285.855 Personen, das entspricht einem Anteil von 14 Prozent an den 2.034.345 Staatsangehörigen aus dieser Ländergruppe in Deutschland.

- Die Migrationsforschung geht davon aus, dass Rücküberweisungen Armut reduzieren und die gesundheitliche Lage verbessern (Adams 2011; Docquier/Rapoport 2016, Lücke 2024). Sofern sich insgesamt eine Verbesserung der Lebensbedingungen in Herkunfts- und Transitländern durch Rücküberweisungen ergeben, dürfte dies die Migrationsanreize nicht stärken, sondern senken (Lücke 2024). Dies ist auch der Grund, warum die Bundesregierung erhebliche Geldtransfers in einige Transit- und Herkunftsländer der (Flucht-)Migration leistet. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass private Transferleistungen eine andere Wirkung haben.

Insgesamt haben Rücküberweisungen ambivalente Wirkungen auf die Flucht- und Migrationsanreize. Auf der einen Seite verbessern sie die Lebenslage von Familienangehörigen und Freunden in Herkunfts- und Transitländern und senken damit die Migrationsanreize. Auf der anderen Seite können sie theoretisch dazu beitragen, finanzielle Restriktionen, die der Migration entgegenstehen, zu überwinden. In der Ökonomie spricht man von der Lockerung von Budget- oder Liquiditätsrestriktionen. Allerdings sind nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen Umfang und Höhe der Rücküberweisungen, die aus Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz getätigt werden, viel zu gering, als dass der zweite Effekt tatsächlich wirksam werden könnte.

Schlussfolgerungen

Die flächendeckende Einführung der Bezahlkarte wird mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf Integration und Teilhabe der Geflüchteten haben, größere direkte und indirekte Kosten aufwerfen und ihr eigentliches Ziel, die Reduzierung der Fluchtmigration, verfehlen. Die negativen Auswirkungen auf Integration und Teilhabe ergeben sich durch den Umstand, dass die Bezahlkarte den Nutzen der existenzsichernden Leistungen für die Betroffenen mindert und, je nach Grad der Beschränkung der sächlichen und räumlichen Verwendung der Mittel, die Chancen auf Mobilität, Kommunikation und sozio-kulturelle Teilhabe reduziert. Damit verbinden sich auch negative Wirkungen für die Integration in den Arbeitsmarkt. Als besonders kritisch sind in diesem Zusammenhang lokale und regionale Beschränkungen des Einsatzes von Bezahlkarten zu bewerten.

Ob diese negativen Effekte in größerem Umfang tatsächlich sichtbar werden, hängt von der Ausgestaltung der Bezahlkarte ab. Je ähnlicher die Bezahlkarte einem allgemeinen Zahlungsmittel wie einer Kredit- oder Scheckkarte ist, desto geringere negative Effekte sind zu erwarten. Das wird von den geplanten Gesetzesänderungen und der Umsetzung durch die Länder und Kommunen in der Praxis abhängen. Allerdings kann auch schon der Ausschluss von Bargeldabhebungen oder Überweisungen negative Effekte nach sich ziehen. Diese Einschränkungen hätten einen temporären Charakter, weil Personen mit einem anerkannten Schutzstatus im Bedarfsfall Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld) haben, deren Verwendung aus guten Gründen keinen sächlichen oder räumlichen Beschränkungen unterliegt. Insofern sind die negativen Integrationswirkungen wie auch die erwarteten Wirkungen auf die Senkung von Migrationsmöglichkeiten und -anreizen zeitlich beschränkt.

Die Bezahlkarte kann auch so ausgestaltet werden, dass keine negativen Folgen für Integration und Teilhabe zu erwarten sind. Das gilt beispielsweise für das Modellprojekt der Stadt Hannover, wo die Bezahlkarte eine Auszahlung von Wertgutscheinen und Sachleistungen ablöst, keinen sachlichen und räumlichen Beschränkungen in der Verwendung der Leistungen unterliegt und auch das Abheben von Bargeld möglich ist. Im Vergleich zur Auszahlung von Sachleistungen und Wertgutscheinen sind daher eher positive Integrations- und Teilhabewirkungen zu erwarten. Grundsätzlich wäre die Einrichtung ei-

nes normalen Bankkontos, möglicherweise in Form eines „Basiskontos“, vorzuziehen, damit die Geflüchteten am normalen Zahlungsverkehr teilhaben können. Dies würde auch den Verwaltungsaufwand minimieren.

Mit der Bezahlkarte ist ein direkter Kostenaufwand für Finanzdienstleister verbunden, es wird auch ein gewisser Sach- und Personalaufwand in der öffentlichen Verwaltung anfallen. Der dürfte höher als im Falle einer Teilnahme von Geflüchteten am normalen Zahlungsverkehr ausfallen; sinken könnte der Aufwand nur, wenn die Zahlung von Wertgutscheinen und Sachleistungen auf die Bezahlkarte umgestellt wird. Neben den direkten Kosten der Bezahlkarte entstehen auch indirekte Kosten durch den eingeschränkten Nutzen der Transferleistungen, die verminderten Integrations- und Teilhabechancen und mögliche Kosten von Wettbewerbsbeschränkungen infolge der Reduzierung von Güter- und Dienstleistungsanbietern. Diese Kosten werden überwiegend durch die Geflüchteten getragen. Allerdings können auch höhere fiskalische Kosten entstehen, wenn die Bezahlkarte die Integration in den Arbeitsmarkt oder die Teilnahme an Integrationsprogrammen behindert.

Es ist ferner mehr als zweifelhaft, dass durch die Einschränkung von Rücküberweisungen tatsächlich eine Verringerung der Fluchtmigration eintritt. Schon theoretisch sind ambivalente Effekte zu erwarten, weil einerseits die Lebensbedingungen in den Herkunfts- und Transitländern durch Rücküberweisungen verbessert und damit die Migrationsanreize gesenkt werden und andererseits finanzielle Restriktionen gelockert werden. Empirisch ist ein solcher Liquiditätseffekt sehr unwahrscheinlich, weil der Umfang von Rücküberweisungen in die Asylherkunftsländer generell sehr gering ist und von diesen Rücküberweisungen nur ein Bruchteil von Leistungsempfängern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aufgebracht worden sein dürfte. Vor allem aber sind die Sätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz viel zu gering, als dass bei Rücküberweisungen aus den Transferleistungen Größenordnungen erreicht werden könnten, die ausreichend wären, um eine Flucht zu finanzieren. Auch für das häufig vorgebrachte Argument, dass durch Rücküberweisungen aus Transferleistungen Schulden bei Schleusern oder Schleppern beglichen werden, liegt empirisch keinerlei Evidenz vor. Schleuser und Schlepper vergeben keine Kredite, sondern lassen sich vorab bezahlen. Es gibt nach meinem Kenntnisstand keine wissenschaftliche Literaturquelle, die das Gegenteil belegt.

Kritisch ist auch zu bewerten, dass dieses Vorhaben umgesetzt werden soll, ohne dass eine realistische Folgeabschätzung der Bezahlkarte vorgenommen wird. Eine solche Folgeabschätzung müsste die Wirkungen der Bezahlkarte auf Integration und Teilhabe, ihre direkten und indirekten Kosten sowie Effekte auf die Herkunfts- und Transitländer der Geflüchteten wie auch auf Migrations- und Fluchtanreize beinhalten. Gerade bei sensiblen Eingriffen in die Existenzsicherung sollten sich Bund und Länder in ihren Entscheidungen auf fachliche Evidenz statt auf Anekdoten und Annahmen stützen, die nicht plausibel sind. Auch eine Evaluation des Vorhabens ist notwendig, um gegebenenfalls Korrekturen vornehmen zu können.

Literatur

Adams, Richard H. (2011): Evaluating the Economic Impact of International Remittances On Developing Countries Using Household Surveys: A Literature Review, *The Journal of Development Studies*, 47:6, 809-828.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylblG) (2024). <https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/>. Abruf: 01.04.2024.

Asylgesetz (AsylG) (2024). https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/. Abruf 01.04.2024.

Aufenthaltsgesetz (AufenthG) (2024). Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/. Abruf 01.04.2024.

Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (Hrsg.) (2017): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016. Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. IAB-Forschungsbericht 13/2017.

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Jaschke, Philipp (2020): Beschränkungen der Wohnortwahl reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration. IAB Kurzbericht, 3/2020.

Bundesagentur für Arbeit (BA) - Statistik (2024): Beschäftigungsstatistik. Sonderauswertung. Nürnberg, März 2024.

Bundesregierung (2024): Bezahlkarte für Geflüchtete beschlossen. Berlin, Abruf: 01.04.2024.

Bündnis 90/DIE GRÜNEN – Bundestagsfraktion (2024): Ampel einigt sich auf Gesetzesgrundlage für Bezahlkarte. Pressemitteilung vom 05.04.2024.

Deutsche Bundesbank (2024): Zahlungsbilanz. Daten und Tabellen. Heimatüberweisungen und Arbeitnehmerentgelte. Abruf 27.03.2024.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2024a): Schutzsuchende. Genesis Online, Abruf 30.01.2024.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2024b): Asylbewerberleistungen. Abruf 27.03.2024.

Docquier, Frédéric; Hillel Rapoport. 2012: "Globalization, Brain Drain, and Development." *Journal of Economic Literature*, 50 (3): 681-730.

Freie Demokraten – Fraktion im Bundestag FDP (2024): Köhler/Audretsch/Schmidt: Einigung auf eine Gesetzesgrundlage für eine Bezahlkarte. Pressemitteilung 05.04.2024.

Lücke, Matthias (2024): „Die Bezahlkarte könnte nach hinten losgehen.“ 29.02.2024. MEDIENDIENST INTEGRATION (mediendienst-integration.de).

IMPRESSUM

© Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e. V., 2024.
Alle Rechte vorbehalten.

Brücker, Herbert (2023): Stellungnahme: Wissenschaftliche Einschätzung der Bezahlkarte für Geflüchtete.
Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

DeZIM-Publikationen geben die Auffassung der jeweiligen Autor*innen wieder.

Herausgeber



Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e. V.

Mauerstraße 76
10117 Berlin

🌐 www.dezim-institut.de
☎ +49+49-30-200754-0
✉ info@dezim-institut.de

Autor

Prof. Dr. Herbert Brücker | Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) & Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) | DeZIM-Forschungsgemeinschaft

✉ herbert.bruecker@hu-berlin.de

Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) forscht zu Integration und Migration, zu Konsens und Konflikten, zu gesellschaftlicher Teilhabe und zu Rassismus. Es besteht aus dem DeZIM-Institut und der DeZIM-Forschungsgemeinschaft. Das DeZIM-Institut hat seinen Sitz in Berlin-Mitte. In der DeZIM-Forschungsgemeinschaft verbindet sich das De-ZIM-Institut mit sieben anderen Einrichtungen, die in Deutschland zu Migration und Integration forschen. Das DeZIM wird durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert.

Gefördert vom:

