



Fachbereich Europa - EU 6

Fragen zur Vereinbarkeit der Bezahlkarte für Geflüchtete mit der Zahlungskontenrichtlinie

Fragen zur Vereinbarkeit der Bezahlkarte für Geflüchtete mit der Zahlungskontenrichtlinie

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 015/25
Abschluss der Arbeit: 08. April 2025
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftragsgegenstand, Begriffsbestimmung und Prüfungsumfang	4
2.	Erfasster Personenkreis	5
2.1.	Regelungen des AsylbLG	6
2.2.	Regelungen der Zahlungskontenrichtlinie	6
2.3.	Ergebnis bezüglich des erfassten Personenkreises	7
3.	Gewährleistungsgehalt der Rechte aus der Zahlungskontenrichtlinie	7
3.1.	Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen	8
3.1.1.	Begriff des Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen	8
3.1.2.	Gewährleistungsumfang im Auftragskontext	9
3.1.2.1.	Argumente für eine Unvereinbarkeit der Bezahlkarte mit den Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie	10
3.1.2.2.	Argumente für eine Vereinbarkeit der Bezahlkarte mit den Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie	10
3.1.2.3.	Zwischenergebnis	14
3.2.	Diskriminierungsverbot aus Art. 15 Zahlungskontenrichtlinie	14
4.	Fazit – Die Bezahlkarte für Geflüchtete im Lichte der Zahlungskontenrichtlinie	16

1. Auftragsgegenstand, Begriffsbestimmung und Prüfungsumfang

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung der Frage gebeten, ob die Bezahlkarte für Geflüchtete und Geduldete gegen die Richtlinie 2014/92/EU¹ verstößt.

Mit Wirkung zum 16. Mai 2024 wurde durch das Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht² die Bezahlkarte als alternative Leistungsform für Grundleistungsbeziehende sowie für Analog-Leistungsberechtigte in das Asylbewerberleistungsgesetz³ aufgenommen. Mit dieser Änderung wurde ein bestehender Vorrang der Geldleistung im Grund- bzw. Analogieleistungsbezug aufgehoben. Die Geldkarte stellt eine mit Geld- oder Sachleistungen gleichrangige Form zur Erbringung von Grund- bzw. Analogieleistungen nach dem AsylbLG dar. Bei der Bezahlkarte handelt es sich um eine guthabenbasierte Debitkarte, welcher regelmäßig kein Bankkonto zugrunde liegt, die als Bargeldsurrogat zur Zahlung in Geschäften und zur Abhebung eines monatlich der Höhe nach begrenzten Bargeldebetrags genutzt werden kann.⁴ Soweit eine Bezahlkarte eine Bargeldabhebefunktion beinhaltet, handelt es sich dem abhebbaren Betrag um eine Geldleistung.⁵ Überweisungen, Onlineeinkäufe, Lastschriftverfahren und digitale Zahlungen über Dienstleister wie PayPal oder Apple Pay sind mit der Bezahlkarte grundsätzlich nicht oder nur eingeschränkt möglich.⁶ Die konkrete Ausgestaltung der Bezahlkarte und der ihr zukommenden Nutzungsmöglichkeiten obliegt den Bundesländern, welche sich auf bestimmte Mindeststandards geeinigt haben. Den Leistungsbehörden steht hinsichtlich der Art der Leistungserbringung nach dem AsylbLG grundsätzlich ein Ermessen zu, um örtlichen Besonderheiten und unterschiedlichen Lebenslagen Rechnung tragen zu können.⁷ Im Hinblick auf die Bezahlkarte haben die Leistungsbehörden dabei insbesondere zu prüfen, ob ihre Verwendung und etwaig vorgesehene Beschränkungen in Bezug auf Bargeldabhebung und Überweisungen zur

1 Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, [ABL L 257 v. 28. August 2014](#), S. 214 ff; im Folgenden: Zahlungskontenrichtlinie.

2 DÜV-AnpassG, BGBl. Teil I 2024 Nr. 152 v. [15. Mai 2024](#), S. 29, vgl. hierzu Bundesregierung, „[Asylbewerberleistungen – Bezahlkarte für Geflüchtete](#)“ v. 16. Mai 2024.

3 Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung v. 5. August 1997, zuletzt geändert durch Gesetz v. 23. Dezember 2024, im Folgenden: AsylbLG.

4 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) v. 10. April 2024 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 20/9470, 20/10016, 20/10131 Nr. 1.22 – Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG), [BT-Drs. 20/11006](#), S. 101. Zur Festlegung eines einheitlichen Bargeldhöchstbetrags in Höhe von monatlich 50 EUR vgl. den [Beschluss](#) der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder v. 20. Juni 2024.

5 BT-Drs. 20/11006, S. 101.

6 Vgl. Gesellschaft für Freiheitsrechte, „[FAQ zur Bezahlkarte](#)“ v. 4. Dezember 2024.

7 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 20/9470, 20/10016, 20/10131 Nr. 1.22 – Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG), [BT-Drs. 20/11006](#), 10. April 2024, S. 101 f.; *Frerichs*, in: *juris Praxiskommentar SGB XII*, 4. Aufl., § 3 AsylbLG, Rn. 138.5 ff.; *Adolph* in: *Hailbronner, Ausländerrecht*, Werkstand: 139. Aktualisierung, § 2 AsylbLG, Rn. 94.

Deckung des existentiellen Bedarfs im Sinne der Gewährleistung des Existenzminimums geeignet sind.⁸

Die Zahlungskontenrichtlinie bildet gem. ihres Art. 1 Abs. 2 u. a. den Rahmen für die Vorschriften und Bedingungen, aufgrund deren die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Verbrauchern das Recht auf Eröffnung und Nutzung von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen⁹ in der Union zu garantieren. Der insofern zugrunde liegende Begriff des Zahlungskontos bezeichnet gem. Art. 2 Nr. 3 Zahlungskontenrichtlinie ein auf den Namen eines oder mehrerer Verbraucher lautendes Konto, das für die Ausführung von Zahlungsvorgängen genutzt wird.¹⁰ Ein Zahlungsvorgang ist in diesem Zusammenhang die bzw. der vom Zahler oder Zahlungsempfänger ausgelöste Bereitstellung, Transfer oder Abhebung eines Geldbetrags, unabhängig von etwaigen zugrunde liegenden Verpflichtungen im Verhältnis zwischen Zahler und Zahlungsempfänger (Art. 2 Nr. 5 Zahlungskontenrichtlinie).

Die vorliegende Bearbeitung beschränkt sich auftragsgemäß auf Fragen betreffend die Bezahlkarte im Lichte der Zahlungskontenrichtlinie. Die Arbeit umfasst keine allgemeine unionsrechtliche Prüfung der Regelungen über die Bezahlkarte für Geflüchtete. In Ermangelung ersichtlicher einschlägiger unionsgerichtlicher Entscheidungen wird vorliegend der durch die Zahlungskontenrichtlinie vorgegebene normative Rahmen im Hinblick auf den Auftragsgegenstand skizziert und im Rahmen der Prüfung des Gewährleistungsgehalts der Rechte aus der Zahlungskontenrichtlinie und ihrer Auswirkungen auf die Bezahlkarte in ihrer im AsylbLG angelegten Form potenziell zu berücksichtigende Argumente überblicksartig aufgezeigt.

Die vorliegende Bearbeitung geht zunächst darauf ein, ob die Regelungen über die Bezahlkarte in personeller Hinsicht an der Zahlungskontenrichtlinie zu messen sind (dazu Ziff. 2.). Anschließend werden die Gewährleistungen aus der Zahlungskontenrichtlinie im Kontext der Bezahlkarte daraufhin untersucht, ob diese allein den (diskriminierungsfreien) Zugang zu einem Bankkonto mit grundlegenden Funktionen im Sinne einer bloßen Möglichkeit der Kontoeröffnung und -nutzung sicherstellen soll, oder aus der Richtlinie ein Recht folgt, dass bestimmte Zahlungsvorgänge – insb. Leistungen nach dem AsylbLG – über ein solches Konto abgewickelt werden können (dazu Ziff. 3.).

2. Erfasster Personenkreis

Es ist zunächst zu untersuchen, ob sich die persönlichen Anwendungsbereiche der Regelungen über die Bezahlkarte und der Zahlungskontenrichtlinie zumindest teilweise überschneiden. Dazu ist in den Blick zu nehmen, auf welchen Personenkreis sich die Möglichkeit der Auszahlung von Leistungen nach dem AsylbLG mittels einer Bezahlkarte einerseits (Ziff. 2.1.) und die Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie andererseits beziehen (Ziff. 2.2.).

8 Frerichs, in: juris Praxiskommentar SGB XII, 4. Aufl., § 3 AsylbLG, Rn. 117.1, Rn. 138.5 ff.

9 Zum Begriff des Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen s. u., Ziff. 3.2.1.

10 Vgl. EuGH, Urteil v. 4. Oktober 2018, Rs. C-191/17, ING-DiBa Direktbank Austria, Rn. 22 ff.

2.1. Regelungen des AsylbLG

Die Möglichkeit der Auszahlung staatlicher Leistungen über eine Bezahlkarte besteht für Leistungen nach dem AsylbLG (s. o., Ziff. 1.). Die nach dem AsylbLG leistungsberechtigten Personen sind in § 1 Abs. 1 AsylbLG aufgeführt. Demnach sind im Bundesgebiet aufhältige ausländische Personen insbesondere dann leistungsberechtigt, wenn sie ein Asylgesuch geäußert haben (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und 1a AsylbLG), eine Duldung nach § 60a Aufenthaltsgesetz besitzen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG) oder vollziehbar ausreisepflichtig sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG).¹¹

2.2. Regelungen der Zahlungskontenrichtlinie

Die Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie erstrecken sich insbesondere auf „Verbraucher“ und „Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union“.

Der Ausdruck „Verbraucher“ wird in Art. 2 Nr. 1 Zahlungskontenrichtlinie definiert als „*jede natürliche Person, die zu Zwecken handelt, die nicht ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können*“.

Ein „rechtmäßiger Aufenthalt in der Union“ liegt gem. Art. 2 Nr. 2 Zahlungskontenrichtlinie vor, „*soweit eine natürliche Person aufgrund des Unionsrechts oder aufgrund nationalen Rechts das Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat hat, einschließlich Verbraucher ohne festen Wohnsitz und Asylsuchende im Sinne des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, des dazugehörigen Protokolls vom 31. Januar 1967 und anderer einschlägiger völkerrechtlicher Verträge.*“

In ErwG 36 heißt es dazu: „*Der Begriff „mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union“ [...] sollte außerdem Asylsuchende im Sinne des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, des dazugehörigen Protokolls vom 31. Januar 1967 und anderer einschlägiger völkerrechtlicher Verträge erfassen. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten den Begriff „mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union“ auf andere Drittstaatsangehörige ausdehnen können, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.*“

Das deutsche Gesetz zur Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie¹² sieht vor diesem Hintergrund in § 2 Abs. 1 vor, dass „*rechtmäßiger Aufenthalt in der Europäischen Union [...] der rechtmäßige Aufenthalt natürlicher Personen, einschließlich Personen ohne festen Wohnsitz, in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union auf Grund des Unionsrechts oder auf Grund nationalen Rechts sowie der rechtmäßige Aufenthalt Asylsuchender im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 560), des Protokolls über die*

11 Zum Leistungsanspruch anerkannter Asyl- bzw. Schutzberechtigter vgl. Heuser, in: BeckOK Ausländerrecht, Kluth/Heusch, § 1 AsylbLG, Rn. 34.

12 Gesetz über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, [BGBl. Teil I 2016 v. 18. April 2016](#), S. 720, im Folgenden: Zahlungskontengesetz.

Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (BGBl. 1969 II S. 1294) und anderer einschlägiger völkerrechtlicher Verträge [ist]. Als rechtmäßiger Aufenthalt in der Europäischen Union im Sinne dieses Gesetzes gilt auch der Aufenthalt im Inland Geduldeter.“

Der Anspruch auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen aus Art. 16 Abs. 2 Zahlungskontenrichtlinie bezieht sich darüber hinaus ausdrücklich auch auf Verbraucher „ohne Aufenthaltstitel, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können“. Da die Duldung gem. § 60a Aufenthaltsgesetz eine Aussetzung der Abschiebung bedeutet, bezieht die Zahlungskontenrichtlinie jedenfalls insoweit Geduldete auch unmittelbar in ihren Anwendungsbereich ein.

Im Hinblick auf den Auftragsgegenstand lässt sich demnach festhalten, dass sowohl Asylsuchende als auch – jedenfalls im Rahmen der nationalen Umsetzung und des Rechts aus Art. 16 Abs. 2 Zahlungskontenrichtlinie – Geduldete unter den Anwendungsbereich der Regelungen der Zahlungskontenrichtlinie fallen, welche sich auf „Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union“ beziehen.

2.3. Ergebnis bezüglich des erfassten Personenkreises

Die Anwendungsbereiche der Regelungen über die Bezahlkarte für Geflüchtete sowie der Zahlungskontenrichtlinie überschneiden sich jedenfalls im Hinblick auf Asylsuchende und Geduldete.

3. Gewährleistungsgehalt der Rechte aus der Zahlungskontenrichtlinie

Nach dem Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts¹³ und dem daraus folgenden Effektivitätsprinzip („effet utile“) sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, den unionsrechtlichen Vorschriften volle Wirksamkeit zu verschaffen.¹⁴ Da Richtlinien gem. Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werden, hinsichtlich des zu erreichen Ziels verbindlich sind,¹⁵ ist – ausgehend vom „effet utile“ – eine nationale Maßnahme mit einer Richtlinie unvereinbar, sofern die Maßnahme den Anforderungen des Unionsrechts nicht entspricht, wenn also das Ziel der Richtlinie nicht erreicht wird.¹⁶

Zur Beantwortung der Auftragsfrage sind daher die sich aus der Zahlungskontenrichtlinie bezüglich der Eröffnung bzw. Nutzung eines Zahlungskontos ergebenden Rechte in den Blick zu nehmen. Hierbei stellt sich die Frage, ob sie allein den (diskriminierungsfreien) Zugang zu einem

13 Grundlegend: EuGH, Urteil v. 15. Juli 1964, Rs. C-6/64, Costa/E. N. E. L., Slg. 1964, S. 1269 f.

14 StRspr siehe u. a. EuGH, Urteil v. 19. November 2019, Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, A. K./Krajowa Rada Sądownictwa u. a., Rn. 158; EuGH, Urt. vom 24. Juni 2019, Rs. C-573/17, Popławski, Rn. 54; m w. N. aus der Rspr. Polzin, in: Dause/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Werkstand: 61. EL September 2024, Kapitel A. IV. Unionsrecht und nationales Recht, Rn. 4.

15 Vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 24.

16 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 53.

Bankkonto mit grundlegenden Funktionen im Sinne einer bloßen Möglichkeit der Kontoeröffnung und -nutzung gewährleisten, oder ob sie darüber hinaus ein Recht begründen sollen, dass bestimmte Zahlungsvorgänge über ein solches Konto abgewickelt werden können.

Die Zahlungskontenrichtlinie statuiert in Art. 15 ff. grundlegende Rechte über den Zugang zu Zahlungskonten. In Bezug auf den Auftragsgegenstand sind dabei insbesondere zum einen das aus Art. 16 Zahlungskontenrichtlinie folgende Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen (dazu Ziff. 3.1.) und zum anderen das in Art. 5 Zahlungskontenrichtlinie vorgesehene Diskriminierungsverbot zu untersuchen (dazu Ziff. 3.2.).

3.1. Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen

Art. 16 sieht ein grundsätzliches Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen vor und ordnet insoweit an:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass in ihrem Hoheitsgebiet Verbrauchern Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen von allen oder einer ausreichend großen Zahl von Kreditinstituten angeboten werden, damit alle Verbraucher garantierten Zugang zu einem solchen Konto haben und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen nicht nur von Kreditinstituten angeboten werden, die Zahlungskonten ausschließlich für eine Online-Nutzung zur Verfügung stellen.“

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union, einschließlich Verbraucher ohne festen Wohnsitz und Asylsuchende sowie Verbraucher ohne Aufenthaltstitel, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, das Recht haben, ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen bei in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Kreditinstituten zu eröffnen und zu nutzen. Dieses Recht gilt unabhängig vom Wohnort des Verbrauchers. [...] Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Ausübung dieses Rechts für die Verbraucher nicht mit zu großen Schwierigkeiten oder Belastungen verbunden ist.“

Insoweit ist zunächst der Begriff des Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen daraufhin zu untersuchen, ob bereits die Bezahlkarte für Geflüchtete an sich ein solches Zahlungskonto darstellen könnte (dazu Ziff. 3.2.1.). Anschließend ist der Gewährleistungsumfang der Rechte aus der Zahlungskontenrichtlinie in den Blick zu nehmen und in den Auftragskontext einzuordnen (Ziff. 3.2.2.).

3.1.1. Begriff des Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen

Die Merkmale eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen¹⁷ sind in Art. 17 Zahlungskontenrichtlinie angelegt. Demnach stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen folgende Dienste umfasst: a) Dienste, die sämtliche zur Eröffnung, Führung und Schließung eines Zahlungskontos erforderlichen Vorgänge ermöglichen; b) Dienste,

17 Im Folgenden auch „Basiskonto“.

die die Einzahlung eines Geldbetrags auf ein Zahlungskonto ermöglichen; c) Dienste, die innerhalb der Union Barabhebungen von einem Zahlungskonto an einem Schalter sowie während und außerhalb der Öffnungszeiten des Kreditinstituts an Geldautomaten ermöglichen; d) Ausführung von Lastschriften, von Zahlungsvorgängen mit Zahlungskarten, einschließlich Online-Zahlungen, von Überweisungen einschließlich Daueraufträgen an, soweit vorhanden, Terminals und Schaltern oder über das Online-System des Kreditinstituts.

Demnach dürfte es sich bei der Bezahlkarte für Geflüchtete jedenfalls insoweit nicht um ein Konto mit grundlegenden Funktionen i. S. d. Zahlungskontenrichtlinie handeln, als die Karte als eine „guthabenbasierte Karte mit Debitfunktion (ohne Kontobindung)“¹⁸ konzipiert ist. Eine Bargeldabhebung ist nur eingeschränkt, Überweisungen im Grundsatz nicht möglich.¹⁹

3.1.2. Gewährleistungsumfang im Auftragskontext

Im Hinblick auf den Auftragsgegenstand ist zu prüfen, ob Art. 16 Zahlungskontenrichtlinie einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegenstehen könnten, welche die Auszahlung von Grundleistungen nach dem AsylbLG über eine Bezahlkarte dergestalt ermöglicht, dass die Mittel nicht – oder nur eingeschränkt – auf ein Konto mit grundlegenden Funktionen weitergeleitet werden können. Dies wäre insbesondere der Fall, wenn Art. 16 Zahlungskontenrichtlinie ein Recht auf Abwicklung bestimmter Zahlungsvorgänge – hier die Auszahlung von Leistungen nach dem AsylbLG – über Zahlungskonten bzw. Basiskonten im Sinne der Zahlungskontenrichtlinie begründen würde. Wäre indes der bloße Zugang im Sinne eines rechtlichen Anspruchs auf sowie einer tatsächlich eröffneten Möglichkeit zur Kontonutzung geschützt, so dürfte ein Verstoß gegen die Zahlungskontenrichtlinie eher fernliegend sein.

Soweit ersichtlich hat sich der EuGH mit dieser Fragestellung bislang nicht auseinandergesetzt. Auch die rechtswissenschaftliche Literatur ist insofern unergiebig. Interessenvertreter gehen teilweise davon aus, dass die Bezahlkarte gegen die Zahlungskontenrichtlinie verstöße, da sie nicht mit ihrem Sinn und Zweck vereinbar sei. Der Umstand, dass das Guthaben nicht auf ein eigenes Konto weitergeleitet werden könne, stelle in vielfacher Hinsicht einen schwerwiegenden Eingriff in die Autonomie der Betroffenen dar.²⁰ Die Zahlungskontenrichtlinie habe ein Recht auf ein Basiskonto in einem Rechtsrahmen für „financial inclusion“ verankert, welches nicht nur für EU-Bürger in der gesamten EU, sondern u. a. auch für Asylsuchende, Obdachlose und Überschuldete gelte.²¹ Die Einführung der Bezahlkarte unterminiere den Telos der Zahlungskontenrichtlinie insoweit, als sie die Interessen dieser Personengruppen ignoriere und die Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie somit unterlaufe.²²

18 BT-Drs. 20/11006, S. 101.

19 Zu der Freigabe von Überweisungen vgl. *Siefert*, jurisPR-SozR 22/2024 Anm. 1.

20 Initiative „Bezahlkarte Stoppen!“, [Pressemitteilung](#) v. 9. Dezember 2024; vgl. auch *Seidl*, Rechtsfragen der Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsrecht, info also 2024, S. 195 (198); Gesellschaft für Freiheitsrechte, „[FAQ zur Bezahlkarte](#)“ v. 4. Dezember 2024.

21 *Findeisen*, „Wie Visa und Mastercard mit der Bezahlkarte Geld machen“, [Jacobian](#) v. 27. November 2024.

22 *Findeisen*, „Wie Visa und Mastercard mit der Bezahlkarte Geld machen“, [Jacobian](#) v. 27. November 2024.

In Ermangelung unionsgerichtlicher Entscheidungen zu dieser Fragestellung werden nachfolgend exemplarisch Argumente aufgezeigt, welche im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit der Bezahlkarte mit der Zahlungskontenrichtlinie potenziell in den Blick genommen werden könnten. Dabei wird insbesondere auf die Reichweite der Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie eingegangen. Die Darstellung ist insbesondere nicht als abschließende Prüfung der Vereinbarkeit der Bezahlkarte mit dem Unionsrecht zu verstehen, welche allein der EuGH vornehmen könnte.

3.1.2.1. Argumente für eine Unvereinbarkeit der Bezahlkarte mit den Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie

Für ein weites Verständnis der Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie – im Sinne eines Rechts auf Abwicklung bestimmter Zahlungsvorgänge über Zahlungskonten – könnte zunächst sprechen, dass Art. 16 Abs. 2 Zahlungskontenrichtlinie, ebenso wie Art. 1 Abs. 2 Zahlungskontenrichtlinie, nicht nur auf das Recht zur Eröffnung, sondern ausdrücklich auch auf das Recht zur Nutzung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen abstellt. Zudem zielt die Zahlungskontenrichtlinie ausweislich ihres ErwG 39 darauf ab, Asylsuchenden und Verbrauchern ohne Aufenthaltstitel, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, uneingeschränkt in die Anwendung der Zahlungskontenrichtlinie einzubeziehen (vgl. auch ErwG 6 Zahlungskontenrichtlinie). Aus Einschränkungen hinsichtlich der Dispositionsfreiheit bezüglich finanzieller Mittel, wie sie die Bezahlkarte zeitigen dürfte, könnte potenziell auch eine Eingrenzung der Möglichkeit zur Teilhabe am Binnenmarkt resultieren.

Darüber hinaus heißt es in ErwG 44 Zahlungskontenrichtlinie: „*Die Verbraucher sollten wesentliche Zahlungsvorgänge wie den Erhalt von Löhnen bzw. Gehältern oder sonstigen Leistungen, die Bezahlung von Rechnungen oder Steuern sowie den Erwerb von Waren und Dienstleistungen, unter anderem im Wege von Lastschriften, Überweisungen oder mit einer Zahlungskarte, abwickeln können. [...]*“ Davon ausgehend, dass drittstaatsangehörige Asylsuchende von dem Begriff der Verbraucher im Sinne der Richtlinie²³ erfasst werden,²⁴ könnten die in ErwG 44 genannten Ziele bei einer Leistungserbringung nach dem AsylbLG über eine Bezahlkarte insofern Bedenken hervorrufen, als die Ausführung der aufgeführten Funktionen in diesem Fall gerade nicht uneingeschränkt möglich wäre.

3.1.2.2. Argumente für eine Vereinbarkeit der Bezahlkarte mit den Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie

Gegen solch ein weites Verständnis der Gewährleistungen der Zahlungskontenrichtlinie dürfte hingegen sprechen, dass die Art. 15 ff. Zahlungskontenrichtlinie mit dem Titel „Zugang zu Zahlungskonten“ versehen sind. Der in Art. 16 Abs. 2 Zahlungskontenrichtlinie vorgesehene Rekurs auf das Recht zur Nutzung eines Basiskontos dürfte vor diesem Hintergrund der Verdeutlichung dienen, dass nicht nur die Eröffnung eines solchen Kontos, sondern – als Teil des Zugangs – auch die Möglichkeit der Kontonutzung grundsätzlich eröffnet sein muss. Dies dürfte unabhängig davon gelten, dass Art. 16 Abs. 1 Zahlungskontenrichtlinie auf den „Zugang“ zu Zahlungskonten

23 Der Begriff des Verbrauchers wird in der Zahlungskontenrichtlinie selbst nicht definiert. Nach ständiger EuGH-Rechtsprechung fallen hierunter natürliche Personen, die eine Tätigkeit zu einem nicht gewerblichen oder beruflichen Zweck ausübt, vgl. bspw. EuGH, Urteil v. 3. September 2015, Rs. C-110/14, Costea, Rn. 16 ff.

24 Vgl. § 31 Abs. 1 Zahlungskontengesetz sowie hierzu BT-Drs. 18/7204, S. 45 und BT-Drs. 18/7691, S. 45.

mit grundlegenden Funktionen abstellt, während in Art. 16 Abs. 2 das „Recht“ auf Eröffnung und Nutzung eines derartigen Kontos für Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union gewährleistet wird. Insofern heißt es nämlich in ErwG 36 Zahlungskontenrichtlinie: „*Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union, die in einem bestimmten Mitgliedstaat nicht über ein Zahlungskonto verfügen, sollten die Möglichkeit haben, in diesem Mitgliedstaat ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen zu eröffnen und zu nutzen*“.²⁵ Auch die weiteren Erwägungsgründe der Zahlungskontenrichtlinie rekurrieren im Wesentlichen auf die Gewährleistung des Zugangs zu Zahlungskonten bzw. Basiskonten zur Sicherung der Teilhabe am Binnenmarkt. So heißt es etwa in ErwG 6 Zahlungskontenrichtlinie: „[...] Wenn man allen Verbrauchern Zugang zu einem Zahlungskonto verschafft, ermöglicht man ihnen, am Binnenmarkt teilzuhaben und seine Vorteile zu nutzen“. Ein solcher Bezug wird auch in ErwG 7 Zahlungskontenrichtlinie und ErwG 9 Zahlungskontenrichtlinie hergestellt.

Auch die weiteren Regelungen der Richtlinie verweisen auf die Zugangsermöglichung als primären Normzweck. Um der wirtschaftlichen Situation insoweit schutzbedürftiger Personengruppen Rechnung zu tragen, sieht Art. 18 Abs. 1 Zahlungskontenrichtlinie vor, dass Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Kreditinstitute die Basiskonten unentgeltlich oder gegen ein angemessenes Entgelt anbieten. Die Mitgliedstaaten gewährleisten dabei gem. Art. 18 Abs. 3 Zahlungskontenrichtlinie, dass bei der Festlegung der angemessenen Entgelte die nationalen Einkommensniveaus und die durchschnittlichen Entgelte für vergleichbare Dienstleistungen berücksichtigt werden. Ein darüberhinausgehender spezifischer Schutz vor staatlichen Maßnahmen, welche die Wirtschaftlichkeit der Eröffnung bzw. Unterhaltung eines Basiskontos in Frage stellen könnten, ist der Zahlungskontenrichtlinie nicht zu entnehmen. Dem entspricht der für alle Verbraucher geltende Umstand, dass die abstrakte Nutzungsmöglichkeit durch Zugang zu einem Konto nicht gleichzusetzen ist mit dessen tatsächlicher, entsprechende Zahlungseingänge voraussetzenden Nutzung.

Darüber hinaus dürfte auch die durch die Regelungssystematik zum Ausdruck kommende Zielsetzung der Zahlungskontenrichtlinie gegen eine die Mitgliedstaaten treffende Verpflichtung sprechen, bestimmte Zahlungsvorgänge über Zahlungskonten im Sinne der Zahlungskontenrichtlinie abzuwickeln bzw. zu ermöglichen. Denn während staatliche Maßnahmen, welche die Eröffnung von Basiskonten für bestimmte Personengruppen unattraktiv machen könnten, auf Ebene der Nachfrage wirken, dürfte die Zahlungskontenrichtlinie im Kern die Steuerung der Angebotsseite zur Ausschöpfung des (bestehenden) Nachfragepotenzials beabsichtigen. So formuliert ErwG 7 Zahlungskontenrichtlinie: „*Da einige potenziell interessierte Verbraucher kein Zahlungskonto eröffnen, weil ihnen dies entweder verwehrt wird oder weil ihnen keine passenden Produkte angeboten werden, wird zudem das Nachfragepotenzial nach Zahlungskontodiensten in der Union derzeit nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Eine breitere Teilnahme der Verbraucher am Binnenmarkt würde für Zahlungsdienstleister weitere Anreize setzen, in neue Märkte einzutreten. Bedingungen, die allen Verbrauchern Zugang zu einem Zahlungskonto geben, sind außerdem Voraussetzung, um ihre Teilnahme am Binnenmarkt zu fördern und es ihnen zu ermöglichen, die Vorteile, die ihnen der Binnenmarkt bietet, zu nutzen*“. Auch aus ErwG 38 Zahlungskontenrichtlinie geht hervor, dass die Gewährleistung des Zugangs zu Zahlungskonten durch Steuerung der Angebotsseite angestrebt wird. Dort heißt es u. a.: „*Grundsätzlich sollten*

Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen von so vielen Kreditinstituten wie möglich angeboten werden, damit sichergestellt wird, dass die Verbraucher solche Konten in den Räumlichkeiten eines Kreditinstituts eröffnen können, das sich in unmittelbarer Reichweite ihres Wohnorts befindet, und dass die Verbraucher beim Zugang zu diesen Konten keinesfalls diskriminiert werden und sie wirksam nutzen können“.

So besteht auch nach Auffassung der Kommission das Ziel der Zahlungskontenrichtlinie in erster Linie darin, die finanzielle Teilhabe zu verbessern und sicherzustellen, dass alle Verbraucher Zugang zu einem solchen Konto haben.²⁶ Dafür spricht auch, dass die Zahlungskontenrichtlinie grundsätzlich die das Angebot schaffenden Zahlungsdienstleister adressiert. Die Mitgliedstaaten werden ihrerseits angewiesen, die Einhaltung der diesen auferlegten Pflichten sicherzustellen. Eine darüberhinausgehende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auf die Nachfrageseite einzuwirken – etwa durch Steigerung der Attraktivität von Zahlungskonten im Sinne der Zahlungskontenrichtlinie durch staatliche Maßnahmen wie die zwingende Auszahlung bestimmter Geldbeträge über derartige Konten – erschien daher in systematischer Hinsicht eher wesensfremd.

Die Steuerungsabsicht in Bezug auf die Ausschöpfung bestehender Nachfragepotenziale durch Regulierung der Angebotsseite dürfte insbesondere auch im Hinblick auf besonders schutzbedürftige Personengruppen bestehen. So heißt es in ErwG 46 Zahlungskontenrichtlinie: „Um kontolose schutzbedürftige Verbraucher zur Teilnahme am Markt für das Privatkundengeschäft der Banken zu ermutigen, sollten die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass diesen Verbrauchern Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu besonders vorteilhaften Bedingungen, beispielsweise unentgeltlich, anzubieten sind“.

So dürfte auch die oben aufgeführte Passage in ErwG 44 Zahlungskontenrichtlinie nicht im Sinne eines uneingeschränkten Rechts auf Abwicklung der aufgeführten Zahlungsvorgänge über ein Basiskonto zu verstehen sein, sondern als Formulierung von Mindestfunktionen des Basiskontos – hinsichtlich dessen der Zugang zu gewährleisten ist –, so wie sie in Art. 17 Zahlungskontenrichtlinie zum Ausdruck kommen.

Schließlich sind die konkreten Rahmenbedingungen, welche das AsylbLG hinsichtlich der Ausgabe von Leistungen über eine Bezahlkarte statuiert, in den Blick zu nehmen. Nach dem Willen des nationalen Gesetzgebers – und im Wortlaut des § 3 Abs. 3 AsylbLG angelegt – kommt den Leistungsbehörden hinsichtlich der Art Leistungserbringung ein Ermessensspielraum zu.²⁷ Das Ermessen bezieht sich insbesondere auch darauf, wie die Bezahlkarte ihren Funktionen nach im

26 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, KOM(2023) 249 endg., S. 11.

27 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 20/9470, 20/10016, 20/10131 Nr. 1.22 – Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG), [BT-Drs. 20/11006](#), 10. April 2024, S. 101 f.; LSG Bayern (8. Senat), Beschluss v. 19. Februar 2025, L 8 AY 55/24 B ER, BeckRS 2025, 2322, Rn. 63 ff.; SG Nürnberg, Beschluss v. 30. Juli 2024, S 11 AY 15/24, info also 2024, 231, 233; s. dazu auch o., Ziff. 2.

konkreten Einzelfall ausgestaltet sein soll – etwa im Hinblick auf Bargeldabhebungen und Freischaltungen von Überweisungen.²⁸ Demnach ist auch in Bezug auf die Implementierung einer Obergrenze in Bezug auf Bargeldabhebungen eine Einzelfallbetrachtung durch die ausgebende Behörde erforderlich.²⁹ Im Rahmen der Ermessensausübung haben die Behörden in inhaltlicher Hinsicht sicherzustellen, dass Betroffene auch bei einer Leistungsgewährung in Form einer – ggf. hinsichtlich Möglichkeit der Bargeldauszahlung und Überweisung beschränkten – Bezahlkarte dazu imstande sein müssen, ihre physischen und soziokulturellen Bedarfslagen vollständig zu befriedigen.³⁰ Im Rahmen einer daran ausgerichteten Ermessensentscheidung im Einzelfall sind berechtigte Anliegen etwa durch eine individuelle Freigabe von Überweisungen bzw. Lastschriften zu berücksichtigen.³¹ Maßgeblich sind dabei individuelle Bedürfnisse und die Umstände vor Ort,³² etwa in der Person der Leistungsberechtigten liegende Besonderheiten, Grundbedürfnisse von Familien wie kinderspezifische Erfordernisse und die örtliche infrastrukturelle Lage (etwa Einkaufsmöglichkeiten, öffentlicher Personennahverkehr).³³ Können die existenziellen Bedarfe infolge einer Leistungsausgabe über die Bezahlkarte im Einzelfall nicht gedeckt werden, sind Geldleistungen zu erbringen.³⁴

Vor diesem Hintergrund schließt die Bezahlkarte die Nutzung von Zahlungskonten bzw. Basiskonten i. S. d. Zahlungskontenrichtlinie nicht per se aus. Vielmehr modifiziert sie die von der Richtlinie unabhängige Erbringung von Grundleistungen nach dem AsylbLG. Über diese haben die zuständigen Behörden dem Grunde und der Ausgestaltung nach auf Grundlage des Einzelfalls zu entscheiden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Bezahlkarte legen folglich nahe, dass die Einführung der Bezahlkarte als alternative Leistungsform in der im AsylbLG angelegten rechtlichen Ausgestaltung dem Sinn und Zweck der Zahlungskontenrichtlinie jedenfalls nicht pauschal entgegenstehen dürfte. Dies dürfte unabhängig davon gelten, ob die Zahlungskontenrichtlinie über den bloßen Zugang zu Basiskonten hinaus auch eine weit verstandene Nutzungsmöglichkeit schützen sollte, da auch diese durch die Bezahlkarte nicht insgesamt vereitelt werden dürfte und die mögliche Nutzungseinschränkung zudem dem Grunde und der Ausgestaltung nach in das Ermessen der Behörde gestellt ist.

28 Seidl, Rechtsfragen der Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsrecht, info also 2024, S. 195 (199).

29 SG Hamburg (7. Kammer), Beschluss v. 18. Juli 2024, S 7 AY 410/24 E, BeckRS 2024, 17896, Rn. 14 ff.; Seidl, Rechtsfragen der Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsrecht, info also 2024, S. 195 (199); Siebert, jurisPR-SozR 22/2024 Anm. 1.

30 Seidl, Rechtsfragen der Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsrecht, info also 2024, S. 195 (199).

31 SG Hamburg (7. Kammer), Beschluss v. 18. Juli 2024, S 7 AY 410/24 E, BeckRS 2024, 17896, Rn. 15; Frerichs, in: juris Praxiskommentar SGB XII, 4. Aufl., § 3 AsylbLG, Rn. 117.1, Rn. 138.16.

32 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 20/9470, 20/10016, 20/10131 Nr. 1.22 – Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG), [BT-Drs. 20/11006](#), 10. April 2024, S. 102.

33 Frerichs, in: juris Praxiskommentar SGB XII, 4. Aufl., § 3 AsylbLG, Rn. 117.1, Rn. 138.7.

34 Frerichs, in: juris Praxiskommentar SGB XII, 4. Aufl., § 3 AsylbLG, Rn. 117.1, Rn. 138.5; vgl. LSG Bayern (8. Senat), Beschluss v. 19. Februar 2025, L 8 AY 55/24 B ER, BeckRS 2025, 2322, Rn. 66.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Ausgestaltung von Grundleistungen nach dem AsylbLG unionsrechtlich insb. durch die Aufnahmerichtlinie³⁵ umformt werden. Danach sind Schutzsuchenden im Rahmen der Aufnahme „materielle Leistungen“ zu gewähren, vgl. Art. 2 lit. g, Art. 17 f. der Richtlinie. Hieraus folgt jedoch keine Priorisierung hinsichtlich der Form der Leistungsgewährung. Vielmehr verfügen die Mitgliedstaaten über einen Gestaltungsspielraum, bei dem insb. die Standards aus Art. 17 f. der Aufnahmerichtlinie gewährleistet werden müssen.³⁶

3.1.2.3. Zwischenergebnis

Im Hinblick auf den Auftragsgegenstand lässt sich demnach festhalten, dass gewichtige Argumente dafür sprechen, dass die Zahlungskontenrichtlinie im Wesentlichen das Ziel verfolgt, den uneingeschränkten Zugang zu Basiskonten zu gewährleisten. Ob aus diesem Recht auf Zugang zu einem Basiskonto ein Anspruch auf Abwicklung bestimmter Zahlungsvorgänge über ein solches Konto folgt, kann vorliegend nicht abschließend beurteilt werden. In Anbetracht der aufgezeigten Zielsetzungen der Zahlungskontenrichtlinie erscheint dies zwar nicht von Beginn an ausgeschlossen, im Ergebnis aber jedenfalls nicht naheliegend. Die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Bezahlkarte legen zudem nahe, dass die Einführung der Bezahlkarte als alternative Leistungsform im AsylbLG dem Sinn und Zweck der Zahlungskontenrichtlinie jedenfalls nicht von Beginn an entgegenstehen dürfte. Abschließend könnte diese Fragen indes allein der EuGH beantworten.

3.2. Diskriminierungsverbot aus Art. 15 Zahlungskontenrichtlinie

Art. 15 S. 1 Zahlungskontenrichtlinie enthält ein spezifisches Diskriminierungsverbot und sieht insoweit vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union, wenn diese Verbraucher ein Zahlungskonto oder den Zugang zu einem solchen Konto innerhalb der Union beantragen, nicht von Kreditinstituten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnsitzes oder aus anderen in Artikel 21 der Charta³⁷ genannten Gründen diskriminiert werden. Die Bedingungen für das Unterhalten eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen dürfen keinesfalls diskriminierend sein.“

Hinsichtlich dieses Diskriminierungsverbots wird in ErwG 34 ausgeführt: *„Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass Verbraucher, die ein Zahlungskonto eröffnen wollen, nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnorts diskriminiert werden. Für Kreditinstitute ist es zwar wichtig sicherzustellen, dass ihre Kunden das Finanzsystem nicht für illegale Zwecke wie*

³⁵ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 v. 29. Juni 2013, S. 96.

³⁶ Vgl. Frerichs, in: jurisPK-SGB XII, 4. Aufl., § 3 AsylbLG, Rn. 75 ff.; Adolph, in: Hailbronner, Ausländerrecht, § 2 AsylbLG, Rn. 91; Thym, Cutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen und sonstiger Sozialleistungen für Personen mit Fluchthintergrund sowie die Ausweitung des Sachleistungsprinzips, 5. September 2023, S. 36 ff.

³⁷ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2016/C 202/02), ABl. C 202 v. 7. Juni 2016, S. 389, nachfolgend: GRCh.

Betrug, Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung nutzen, doch sollten sie keine Barrieren für Verbraucher errichten, die die Vorteile des Binnenmarkts nutzen und grenzüberschreitend Zahlungskonten eröffnen und nutzen möchten. Daher sollten die Bestimmungen der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates³⁸ nicht als Vorwand dienen, um wirtschaftlich weniger interessante Verbraucher abzulehnen.“

ErwG 35 ergänzt: „Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Union sollten nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnsitzes oder aus anderen in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genannten Gründen diskriminiert werden, wenn sie in der Union ein Zahlungskonto beantragen oder darauf zugreifen. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten unabhängig von der finanziellen Situation des Verbrauchers, wie Beschäftigungsstatus, Höhe des Einkommens, in Anspruch genommene Darlehen oder Privatinsolvenz, den Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen sicherstellen.“

Das Diskriminierungsverbot aus Art. 15 S. 1 Zahlungskontenrichtlinie enthält demnach im Kern eine durch die Mitgliedstaaten zu sichernde Verpflichtung für die Kreditinstitute, Verbrauchern ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit und grundsätzlich unabhängig von der wirtschaftlichen Attraktivität insbesondere auch grenzüberschreitend die Möglichkeit zur Eröffnung eines Zahlungskontos zu unterbreiten. Die Vorschrift zielt insofern im Ausgangspunkt auf die Gewährleistung gleichberechtigter Teilhabe am Binnenmarkt durch den diskriminierungsfreien Zugang zu einem Zahlungskonto. Die hier in Rede stehende Einführung der Möglichkeit, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz über eine Bezahlkarte auszugeben, befreit die Kreditinstitute grundsätzlich nicht von ihrer Pflicht, Zahlungskonten diskriminierungsfrei anzubieten und dürfte insofern auch nicht den Zugang von Verbrauchern zu betreffenden Konten einschränken. Dabei ist auch die Rechtspflicht zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu einem Zahlungskonto von der anschließenden, tatsächlichen Nutzungsmöglichkeit eines solchen Kontos zu unterscheiden.

Ob die Einführung der Bezahlkarte für Geflüchtete in der Praxis eine spezifisch-diskriminierende Wirkung etwa dadurch entfalten könnte,³⁹ dass Geflüchteten und Geduldeten durch die Kreditinstitute faktisch weniger Bankkonten oder nur solche mit im Vergleich zu anderen Personengruppen schlechteren Konditionen vorgehalten würden, kann bereits mangels entsprechender Daten nicht beurteilt werden.

38 Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, ABl. L 309 v. 25. November 2005, S. 15, aufgehoben und ersetzt durch Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, ABl. L 141 v. 5. Juni 2015, S. 73 ([konsolidierte Fassung v. 30. Dezember 2024](#)).

39 Vgl. in diese Richtung Gesellschaft für Freiheitsrechte, [Schriftliche Stellungnahme](#) zur öffentlichen Anhörung am 8. April 2024, S. 3 f.; Seidl, Rechtsfragen der Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsrecht, info also 2024, S. 195 (198).

4. Fazit – Die Bezahlkarte für Geflüchtete im Lichte der Zahlungskontenrichtlinie

Im Hinblick auf die Auftragsfrage ist zunächst festzuhalten, dass sich die Anwendungsbereiche der Regelungen über die Bezahlkarte für Geflüchtete sowie der Zahlungskontenrichtlinie jedenfalls in Bezug auf Asylsuchende und Geduldete überschneiden (s. o., Ziff. 2).

Die Zahlungskontenrichtlinie statuiert in Art. 15 ff. grundlegende Rechte über den Zugang zu Zahlungskonten. Dabei ist im Hinblick auf die Regelungen über die Bezahlkarte für Geflüchtete insbesondere das Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen aus Art. 16 Zahlungskontenrichtlinie sowie das Diskriminierungsverbot aus Art. 15 Zahlungskontenrichtlinie in den Blick zu nehmen.

Im Hinblick auf das Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen aus Art. 16 Zahlungskontenrichtlinie ist zunächst festzuhalten, dass es sich bei der Bezahlkarte für Geflüchtete aufgrund der eingeschränkten Funktionen im Hinblick auf die Möglichkeit der Bargeldabhebung sowie Überweisungen in aller Regel nicht um ein Basiskonto im Sinne der Zahlungskontenrichtlinie handeln dürfte (s. o., Ziff. 3.2.1.). Eine Verletzung der Gewährleistungen aus Art. 16 Zahlungskontenrichtlinie durch die Einführung der Bezahlkarte für Geflüchtete käme in Betracht, wenn Art. 16 Zahlungskontenrichtlinie ein Recht auf Abwicklung bestimmter Zahlungsvorgänge – hier die Auszahlung von Leistungen nach dem AsylbLG – über Zahlungskonten bzw. Basiskonten im Sinne der Zahlungskontenrichtlinie entnommen werden könnte. Diese durch Betrachtung der Regelungsziele der Zahlungskontenrichtlinie zu beantwortende Frage wurde durch den EuGH – soweit ersichtlich – bislang nicht geprüft. Im Ergebnis dürften gewichtige Argumente dafür sprechen, dass die Zahlungskontenrichtlinie im Wesentlichen das Ziel verfolgt, den uneingeschränkten Zugang zu Basiskonten zu gewährleisten, um eine möglichst breite Partizipation am Binnenmarkt zu ermöglichen. Der bloße Zugang zu einem Basiskonto wird durch die Einführung der Bezahlkarte grundsätzlich nicht beeinträchtigt, da diese in der Regel keine Auswirkung auf das Angebot derartiger Konten durch Kreditinstitute haben dürfte. Ob aus dem Recht auf Zugang zu einem Basiskonto ein Anspruch auf Abwicklung bestimmter Zahlungsvorgänge über ein solches Konto folgt, kann vorliegend nicht abschließend beurteilt werden. Dies erscheint in Anbetracht der Zielsetzungen der Zahlungskontenrichtlinie zwar nicht von Beginn an ausgeschlossen, im Ergebnis aber jedenfalls nicht naheliegend (s.o., Ziff. 3.1.2.). Dafür spricht auch, dass die Bezahlkarte unabhängig vom Gewährleistungsgehalt der Rechte aus der Zahlungskontenrichtlinie in der Regel allein eine mittelbare Nutzungsbeschränkung bewirken dürfte, welche dem Grunde und ihrer Ausgestaltung nach in das Ermessen der Behörde gestellt ist. Die abschließende Beurteilung dieser Fragen obliegt indes dem EuGH.

Hinsichtlich des Diskriminierungsverbots aus Art. 15 Zahlungskontenrichtlinie lässt sich feststellen, dass die Einführung der Möglichkeit, Leistungen nach dem AsylbLG über eine Bezahlkarte auszugeben, die Kreditinstitute grundsätzlich nicht von ihrer Pflicht befreit, Zahlungskonten diskriminierungsfrei anzubieten und insofern grundsätzlich auch nicht den Zugang von Verbrauchern zu betreffenden Konten einschränken dürfte. Für eine abschließende Einschätzung, ob die Einführung der Bezahlkarte im Hinblick auf das Angebot von Zahlungskonten diskriminierende Wirkungen nach sich zieht, wären indes entsprechende empirische Daten erforderlich (s. o., Ziff. 3.2.).