

FINANZIELLE INKLUSION UNTER DRUCK: BEWERTUNG DER BEZAHLKARTE FÜR BÜRGERGELDEMPEFÄNGER:INNEN IN HAMBURG

Zum Widerspruch zwischen Rechtsanspruch und realem Zugang zu Finanzdienstleistungen

Bezahlkarte als Symptom eines strukturellen Problems

Mit der geplanten Einführung einer Bezahlkarte für Bürgergeldempfänger:innen ohne eigenes Konto¹ reagiert die Stadt Hamburg auf operative Veränderungen im Auszahlungssystem: Die Postbank stellt zum Jahreswechsel die Einlösung von Barschecks ein. Damit entsteht kurzfristig ein administrativer Bedarf, alternative Auszahlungswege zur Verfügung zu stellen.

Hamburg verfügt bereits über Erfahrungen mit einem ähnlichen Instrument, der SocialCard, die für Geflüchtete ausgegeben wird und mit verschiedenen Nutzungsbeschränkungen verbunden ist.² Die nun geplante Bezahlkarte für Bürgergeldempfänger:innen soll davon zwar abweichen und freiwillig sein, knüpft aber an dieselbe technische Infrastruktur an und wirft ähnliche Fragen nach sozialer Teilhabe und Gleichbehandlung auf.

Wenn ein Rechtsanspruch im Alltag scheitert

Aus Sicht des iff verweist diese Entwicklung auf ein grundlegendes Problem: Die Bezahlkarte entsteht nicht, weil es keine Alternativen gäbe, sondern weil der bestehende Rechtsanspruch auf ein Konto für viele Menschen praktisch nicht einlösbar ist. Seit 2016 garantiert die EU-Zahlungskontenrichtlinie allen Menschen in der EU ein Recht auf ein Basiskonto. Dieses Recht soll ausschließen, dass Personen vom Zahlungsverkehr abgeschnitten werden und so soziale, wirtschaftliche und digitale Teilhabe ermöglichen. In der Umsetzung zeigt sich jedoch eine erhebliche Diskrepanz zwischen Rechtsanspruch und Realität.

Die Erfahrungen aus Beratungspraxis, Sozialarbeit und Forschung³ belegen, dass insbesondere folgende Gruppen erhebliche Schwierigkeiten bei der Kontoeröffnung haben:

¹ Hinz&Kunzt berichtete zuerst darüber, siehe Artikel vom 02.12.2025:

<https://www.hinzundkunzt.de/hamburg-fuehrt-bezahlkarte-fuers-buergergeld-ein/> (Abruf: 05.12.2025)

² Das iff hat sich dazu im Februar 2024 positioniert. https://www.iff-hamburg.de/wp-content/uploads/2024/02/Stellungnahme-iff_Bezahlkarte.pdf (Abruf: 08.12.2025)

³ Das iff hat gemeinsam mit Finance Watch Europe im Jahr 2023 im Rahmen einer EU-Studie den Markt für Basiskonten in Deutschland untersucht. Mittels Mystery Shopping und qualitativen Interviews wurden zentrale Zugangshindernisse identifiziert, insbesondere für vulnerable Verbraucher:innen. Die Ergebnisse zeigen deutliche Probleme beim tatsächlichen Zugang zu Basiskonten und machen deutlich, dass die Payment Accounts Directive (PAD) überarbeitet werden

- Menschen ohne feste Meldeadresse,
- wohnungslose und obdachlose Personen,
- Menschen ohne gültige Identifikationsdokumente,
- Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus,
- Bürgergeldempfänger:innen in besonders vulnerablen Lebenslagen.

Obwohl der Anspruch formal besteht, scheitert die praktische Durchsetzung häufig an bankinternen Abläufen, restriktiven Auslegungen, fehlenden Dokumenten oder administrativer Überforderung der Betroffenen.

Die BaFin hat zwar in einer Erhebung vom September 2025 festgestellt, dass das Zahlungskontengesetz grundsätzlich wirksam umgesetzt werde: Die Zahl der eröffneten Basiskonten sei hoch, viele Kreditinstitute böten entsprechende Konten an, und die Ablehnungsquote bei Kontoeröffnungen sei zwischen 2021 und 2023 auf 1,7 % gesunken⁴. Diese positive Entwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Menschen in prekären Lebenslagen trotzdem keinen effektiven Zugang zu einem Konto erhalten. Marktbeobachtungen und Rückmeldungen von Verbraucherorganisationen⁵ zeigen, dass Banken häufig nicht aktiv über das Basiskonto informieren. Viele Betroffene wissen daher nicht, dass sie ein Recht auf ein Konto haben oder welche Unterlagen erforderlich sind. Zudem sind mit Basiskonten oft hohe Kosten verbunden, es gibt keine Höchstgrenzen.⁶

Für Menschen ohne festen Wohnsitz, ohne Meldeadresse oder mit unvollständigen Ausweispapieren bleiben die Hürden also erheblich. Die Statistik bildet diese verdeckten Ausschlussmechanismen nicht ab; sie sagt vor allem etwas über diejenigen aus, die bereits Zugang zu Informationen, Beratungsstrukturen oder administrativer Unterstützung haben.

Dass Hamburg nun eine alternative Auszahlungsform für Bürgergeldbeziehende ohne Konto einführt, zeigt zudem, dass es sich nicht um vereinzelte Ausnahmen handelt, sondern um ein strukturelles Problem, das in relevanter Größenordnung auftritt. Wenn der Staat eine Parallelstruktur schaffen muss,

muss, um wirksam zu sein. Viele schutzbedürftige Menschen erhalten weiterhin kein erschwingliches Basiskonto – unter anderem wegen mangelnder Erschwinglichkeit, fehlendem Bewusstsein, hohen Dokumentationsanforderungen bzw. übermäßiger Risikominderung sowie einer unzureichenden aktiven Information durch Finanzinstitute. Link zur Studie: <https://www.finance-watch.org/policy-portal/retail-inclusion/report-breaking-down-barriers-to-basic-payment-accounts-in-the-eu/> (Abruf 05.12.2025)

⁴ Siehe

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2025/neu/fa_250916_bafin_erhebung_zahlungskontengesetz.html (Abruf 05.12.2025)

⁵ Siehe zum Beispiel die Stellungnahme vom vzbv: https://www.vzby.de/sites/default/files/2025-06/FIN-25-04-29_vzby-Positionspapier_Basiskonto_0.pdf?utm_source=chatgpt.com (Abruf 05.12.2025)

⁶ Siehe zum Beispiel die Stiftung Warentest Untersuchung aus April 2025.
<https://www.test.de/Basiskonten-im-Test-4936098-0/> (Abruf: 05.12.2025)

weil ein gesetzlicher Anspruch im Alltag nicht greift, verweist dies unmittelbar auf Defizite in der Umsetzung des Rechts auf ein Basiskonto.

Die Hamburger Bezahlkarte: Ersatzlösung kann zu Benachteiligung führen

Die geplante Bezahlkarte dient als Ersatzlösung, um Leistungszahlungen trotz fehlendem Konto auszahlen zu können. Anders als die bereits bestehende SocialCard für Geflüchtete soll sie im Bürgergeld-Kontext freiwillig sein und – nach aktuellem Stand – keine vorgelagerten Einschränkungen wie Bargeldobergrenzen oder Nutzungslimits enthalten. Damit reagiert die Stadt Hamburg auf ein akutes Verwaltungsproblem, schafft jedoch kein vollwertiges Finanzinstrument.

Tatsächlich ersetzt die Bezahlkarte kein Giro- oder Basiskonto, sondern stellt lediglich eine Guthabenkarte mit reduzierten Funktionen dar. Typischerweise sind Bezahlkarten – abhängig von ihrer konkreten technischen und regulatorischen Ausgestaltung – mit funktionalen Einschränkungen verbunden. Dazu gehören in vielen bestehenden Modellen unter anderem eine fehlende Möglichkeit zur Durchführung von Überweisungen, die Nichtverfügbarkeit von Daueraufträgen oder Lastschriften, eine eingeschränkte Nutzbarkeit im Online-Handel, eine geringe Integration in digitale Bank- und Finanzdienstleistungen sowie regulierte oder begrenzte Bargeldabhebungen.

Welche dieser Funktionen bei der Hamburger Bezahlkarte tatsächlich vorgesehen oder ausgeschlossen werden, ist jedoch eine politische Gestaltungsfrage. Technisch wäre es grundsätzlich möglich, Bezahlkarten mit umfangreicheren Funktionen auszustatten. Ob diese Optionen genutzt werden, entscheidet maßgeblich darüber, ob die Karte als reine Notlösung, als Übergangsinstrument oder als de facto Parallelstruktur zum regulären Konto wirkt. Diese funktionalen Begrenzungen bedeuten, dass die Bezahlkarte den Betroffenen zwar kurzfristig Zugang zu Zahlungen verschafft, sie jedoch nicht in das reguläre Finanzsystem integriert, sondern in ein paralleles, abgespecktes Zahlungssystem überführt.

Zudem zeigt die Erfahrung mit der SocialCard, dass technische Lösungen im Sozialleistungsbereich mit nachträglichen Einschränkungen versehen werden können – etwa, wenn politische Akteure später zusätzliche Reglementierungen fordern oder Akzeptanzprobleme auftreten. Auch wenn für die Bürgergeld-Bezahlkarte aktuell keine solchen Beschränkungen angekündigt sind, bleibt unklar, wie stabil dieser Zuschnitt langfristig sein wird und ob die funktionalen Einschränkungen nicht mittelbar ähnliche Wirkungen entfalten.

Insgesamt handelt es sich somit um ein Instrument mit begrenzt inklusiver Reichweite, das zwar einen unmittelbaren Auszahlungspfad sichert, aber die grundlegende strukturelle Herausforderung nicht löst: Menschen in prekären Lebenslagen erhalten weiterhin kein vollwertiges Konto und damit keinen gleichberechtigten Zugang zu modernen Finanzdienstleistungen.

Der zentrale Widerspruch: Rechtsanspruch ohne Durchsetzungskraft und somit Gefahr einer Zwei-Klassen-Finanzwelt

Leistungsrechtlich besteht nach § 47 SGB I ein Anspruch darauf, dass Leistungen an den Wohnsitz übermittelt werden. Bezahlkarten dürfen deshalb nicht dazu führen, dass andere Übermittlungsformen (etwa Überweisung auf ein Konto oder – wenn nötig – Barauszahlungen in der Behörde) faktisch verdrängt werden.⁷

Die Einführung der Bezahlkarte macht deutlich, dass ein bestehender Rechtsanspruch seine Wirkung verliert, wenn er im Alltag nicht umgesetzt wird. Die Karte wird damit zum Symptom eines Durchsetzungsdefizits und nicht zur Lösung. Eine Bezahlkarte ersetzt kein Konto. Damit beeinträchtigt sie elementare Formen der Selbstbestimmung im Umgang mit Geld und verschlechtert die Teilhabechancen der Betroffenen

Die Bezahlkarte adressiert die unmittelbare Herausforderung, dass Barschecks künftig nicht mehr eingelöst werden. Sie löst aber nicht das zugrunde liegende Problem, dass Menschen, die ein Recht auf ein Konto haben, dieses Konto in der Praxis nicht erhalten. Statt den Zugang zu regulären Bankdienstleistungen zu sichern, schafft die Bezahlkarte ein separates, reduziertes Zahlungssystem, das ausschließlich für Personen in prekären Lebenslagen vorgesehen ist.

Damit entsteht das Risiko einer dauerhaften Zwei-Klassen-Finanzwelt: Auf der einen Seite stehen Menschen mit vollwertigen Zahlungskonten, die uneingeschränkt am bargeldlosen und digitalen Zahlungsverkehr teilhaben können. Auf der anderen Seite bilden sich Gruppen heraus, für die nur eingeschränkt nutzbare Bezahlkarten vorgesehen sind: Karten, die oftmals keine Überweisungen ermöglichen, keine Lastschriften zulassen und nur begrenzt im Online-Handel verwendbar sind.

Eine solche Parallelstruktur institutionalisiert Unterschiede, die ursprünglich aus administrativen Engpässen entstanden sind, und verlagert systemische Defizite auf die Betroffenen selbst. Die Gefahr besteht darin, dass diese Übergangslösung schleichend zum Regelangebot für bestimmte Gruppen wird und damit soziale Ungleichheit vertieft. Was kurzfristig als pragmatische Antwort präsentiert wird, kann langfristig dazu führen, dass Menschen in ohnehin vulnerablen Lebenslagen dauerhaft in einem eingeschränkten Zahlungssystem verbleiben und das mit spürbaren Folgen für ihre ökonomische Handlungsfähigkeit, gesellschaftliche Teilhabe und digitale Integration.

Empfehlungen: Wie echte finanzielle Inklusion gesichert werden kann

Die Hamburger Bezahlkarte steht damit im Kontext einer bundesweiten Entwicklung: Auch die Bundesagentur für Arbeit plant ab Januar 2026 eine Bezahlkarte für kontolose Bürgergeldbeziehende.

⁷ Darauf verweist auch Harald Thomé in seinem aktuellen Sozialrechtsnewsletter. <https://harald-thome.de/newsletter.html> (Abruf: 08.12.2025)

Beide Lösungen reagieren auf akute Verwaltungsprobleme, ohne das strukturelle Kontozugangsproblem zu beheben.

Um eine nachhaltige und gleichberechtigte finanzielle Teilhabe zu ermöglichen, ist es aus Sicht des *iff* entscheidend, strukturelle Barrieren beim Zugang zu Bankkonten abzubauen, anstatt sie durch parallele Zahlungssysteme wie Bezahlkarten zu umgehen. Vorrangig muss gewährleistet werden, dass der bestehende Rechtsanspruch auf ein Basiskonto praktisch durchsetzbar ist. Dazu braucht es verbindliche Vorgaben für Banken, die auch bei komplexen Lebenslagen eine Kontoeröffnung ermöglichen, sowie eine aktive Unterstützung durch Behörden. Ein wirksames Aufsichts- und Monitoringsystem sollte sicherstellen, dass Ablehnungen transparent dokumentiert und überprüft werden.

Die geplante Bezahlkarte darf nur als kurzfristige Übergangslösung verstanden werden, nicht als dauerhafte Parallelstruktur, die eine reduzierte Form finanzieller Teilhabe institutionalisiert. Ziel aller Maßnahmen muss der zeitnahe Übergang der Betroffenen in ein reguläres Konto sein. Parallel dazu ist eine partizipative Ausgestaltung zentral: Betroffene, Beratungsstellen und sozialpolitische Akteure müssen in die Entwicklung und Festlegung von Mindeststandards einbezogen werden – insbesondere hinsichtlich Funktionalität, Kostenfreiheit und Akzeptanz im Zahlungsverkehr.

Ebenso ist zu evaluieren, welche Auswirkungen der Einsatz von Bezahlkarten auf finanzielle Teilhabe, Autonomie und Lebenslagen hat. Nur auf Grundlage belastbarer Daten können längerfristig wirksame Maßnahmen entwickelt werden, um die bestehenden strukturellen Ausschlüsse zu überwinden und finanzielle Inklusion für alle Menschen zu gewährleisten.

Fazit: Finanzielle Teilhabe ist ein Grundrecht – kein administratives „Nice to have“

Hamburgs Einführung der Bezahlkarte verdeutlicht, dass finanzielle Inklusion in Deutschland keineswegs selbstverständlich ist. Die Karte mag kurzfristig notwendig erscheinen, sie ist jedoch kein Ersatz für ein funktionierendes Kontosystem, das allen Menschen offensteht.

In der Tat besteht die Gefahr, dass die Bezahlkarte Banken faktisch von ihrer gesetzlichen Verantwortung entlastet, allen Menschen ein Basiskonto anzubieten. Wenn eine alternative Auszahlungsform bereitsteht, sinkt der Druck auf Kreditinstitute, ihren Verpflichtungen aus dem Zahlungskontengesetz nachzukommen und strukturelle Zugangsbarrieren abzubauen. Statt eine Bezahlkarte als Antwort auf den mangelnden Vollzug des Rechts auf ein Basiskonto einzuführen, sollte der Gesetzgeber vielmehr auf eine rechtlich verbindliche und wirksam durchsetzbare Verpflichtung der Banken setzen, Basiskonten tatsächlich für alle berechtigten Personen zu eröffnen. Nur so wird gewährleistet, dass die Bezahlkarte nicht zum Ersatz für eine staatlich garantierte Kernleistung wird, sondern lediglich eine temporäre Notlösung bleibt.

Finanzielle Inklusion kann nur gelingen, wenn der Rechtsanspruch auf ein Konto in der Praxis für alle Menschen durchsetzbar ist und zwar unabhängig von Lebenslage, Herkunft oder sozialem Status.

Über das iff

Das institut für finanzdienstleistungen e.V. (*iff*) leistet mit Forschung und Beratung einen wichtigen Beitrag zu einem sozial verantwortlichen Finanzsystem und einer fairen Teilhabe. Das *iff* setzt sich seit seiner Gründung für den Zugang zu Finanzdienstleistungen ein und konzentriert sich vor allem auf finanziell verletzliche Verbraucher:innen. Auftraggeber sind Verbraucherorganisationen, Regierungsstellen, Verbände, Stiftungen, politische Akteure und Finanzdienstleister.

Mehr Informationen unter: www.iff-hamburg.de

Kontakt

Dr. Sally Peters | Telefon: +49 (0)40 30 96 9111 | E-Mail: sally.peters@iff-hamburg.de