

Antrag

des Abg. Dr. Reinhard Löffler u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Barumwandlung von Bezahlkarten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz als Finanzdienstleistung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie die Landesregierung die Barumwandlung von Guthaben auf Bezahlkarten für Asylbewerber unter dem Aspekt einer möglichen Einordnung als Finanzdienstleistung gemäß § 1 Absatz 1a Kreditwesengesetz (KWG) sowie der umsatzsteuerrechtlichen Behandlung nach § 4 Nummer 8 Umsatzsteuergesetz (UstG) bewertet;
2. welche geldwäscherechtlichen Verpflichtungen nach dem Geldwäschegesetz (GwG) die Landesregierung bei Dienstleistern, die Barabhebungen für Bezahlkartennutzer anbieten erkennt (zum Beispiel Identifizierungspflicht, Verdachtsmeldungen);
3. ob bei der Ausschreibung oder Einführung der Bezahlkartensysteme Prüfungen zur steuerlichen und geldwäscherechtlichen Konformität der Barumwandlungsverfahren durchgeführt wurden (bitte unter Hinweis durch welche Stellen und mit welchem Ergebnis);
4. ob und wenn ja welche Informationen der Landesregierung über die Betreiber von Barumwandlungsdiensten hinsichtlich deren steuerlichen Registrierung und geldwäscherechtlicher Meldepflichten vorliegen;
5. wie die Landesregierung sicherstellt, dass bei Barumwandlungen keine anonymen oder unkontrollierten Bargeldflüsse entstehen, die eine Umgehung von Geldwäschevorschriften begünstigen könnten;
6. in welcher Form geldwäscherechtlich relevante Transaktionen im Zusammenhang mit Bezahlkarten und deren Barumwandlung erfasst, kontrolliert oder gemeldet werden;
7. ob es seitens der Landesregierung in Bezug auf die hier zugrunde liegenden Fragestellungen eine Zusammenarbeit mit der Financial Intelligence Unit (FIU) gibt;

8. welche Maßnahmen die Landesregierung ergreift, um sicherzustellen, dass keine steuerlichen Einnahmen durch nicht gemeldete oder falsch deklarierte Barumwandlungsumsätze verloren gehen;
9. ob es landesweit einheitliche oder kommunal unterschiedliche Regelungen zur Nutzung, Barumwandlung und Rückzahlung von Guthaben aus Bezahlkartensystemen gibt;
10. wie sich entsprechende Unterschiede in den kommunalen Vorgehensweisen auf die steuerliche und geldwäscherechtliche Kontrolle auswirken;
11. ob die Landesregierung ein Risiko der Nutzung von Bezahlkartensystemen zur Umgehung gesetzlicher Regelungen – zum Beispiel zur Steuerhinterziehung, Geldwäsche oder zur Schaffung informeller Zahlungssysteme erkennt;
12. ob die Landesregierung plant, eine rechtliche und finanztechnische Evaluierung der Bezahlkartensysteme unter besonderer Berücksichtigung von Steuerrecht und Geldwäscheprävention durchzuführen (zum Beispiel durch ein externes Gutachten, ein Landesrechnungshofprüfverfahren oder ein ressortübergreifendes Monitoring)?

20.10.2025

Dr. Löffler, von Eyb, Deuschle,
Dr. Miller, Stächele, Wolf CDU

Begründung

Die Einführung von Bezahlkartensystemen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber hat neben sozialen und integrationspolitischen Fragestellungen auch erhebliche finanzrechtliche, steuerliche und geldwäscherechtliche Implikationen. Insbesondere die Möglichkeit der Barumwandlung von Kartenguthaben durch externe Dienstleister wirft Fragen hinsichtlich der Einordnung solcher Vorgänge als erlaubnispflichtige Finanzdienstleistungen nach dem Kreditwesengesetz (KWG), der umsatzsteuerrechtlichen Behandlung nach dem Umsatzsteuergesetz (UStG) sowie der geldwäscherechtlichen Verpflichtungen nach dem Geldwäschegesetz (GwG) auf.

Da die Nutzung solcher Bezahlkartensysteme in den Ländern zumeist durch kommunale oder landesweite Ausschreibungen erfolgt, ist davon auszugehen, dass bereits bei der System Einführung eine Prüfung der rechtlichen Konformität mit steuerlichen und geldwäscherechtlichen Vorschriften hätte erfolgen müssen. Vor dem Hintergrund zunehmender Berichte über Barumwandlungsdienste, bei denen die Identität der Nutzer und die Herkunft des Bargelds nicht immer eindeutig nachvollziehbar sind, stellen sich Fragen zur Kontrolle, Meldepflicht und Transparenz solcher Vorgänge.

Hinzu kommt, dass bei fehlender Aufsicht oder unklarer Regulierung Risiken für die Entstehung informeller Zahlungssysteme oder die Umgehung gesetzlicher Vorgaben, etwa durch anonyme Bargeldflüsse, nicht auszuschließen sind. Der vorliegende Antrag zielt daher auf eine umfassende Klärung der steuerlichen und geldwäscherechtlichen Rahmenbedingungen der Bezahlkartensysteme ab, insbesondere im Hinblick auf die Barumwandlung und deren Auswirkungen auf die öffentliche Kontrolle und Einnahmensicherung.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 12. November 2025 Nr. FM3-S 0720-6/12 nimmt das Ministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen und dem Ministerium der Justiz und für Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. wie die Landesregierung die Barumwandlung von Guthaben auf Bezahlkarten für Asylbewerber unter dem Aspekt einer möglichen Einordnung als Finanzdienstleistung gemäß § 1 Absatz 1a Kreditwesengesetz (KWG) sowie der umsatzsteuerrechtlichen Behandlung nach § 4 Nummer 8 Umsatzsteuergesetz (UstG) bewertet;

Zu 1.:

Bei der Bezahlkarte handelt es sich um eine guthabenbasierte Debitkarte, welche den Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bargeldloses Bezahlen sowie in eingeschränktem Umfang das Abheben von Bargeld ermöglicht. Daneben können in begrenztem Umfang Überweisungen vorgenommen und Lastschriften eingerichtet werden. Mit der Bezahlkarte sollen Überweisungen an Angehörige im Ausland sowie an Schleuser verhindert und so die zweckentsprechende Mittelverwendung im Inland sichergestellt werden.

Es wird versucht, die eingeschränkte Möglichkeit der Bargeldabhebung durch sogenannte „Tauschbörsen“ bzw. „Tauschaktionen“ zu umgehen. Hierbei werden mit der Bezahlkarte erworbene Gutscheine (z. B. aus Supermärkten oder Drogerien) gegen Bargeld eingetauscht.

Die Landesregierung geht davon aus, dass die Leistungsberechtigten mit der Bezahlkarte Mehrzweckgutscheine erwerben, die bei den ausstellenden Unternehmen für verschiedene Waren oder Dienstleistungen eingelöst werden können. Es wird zudem unterstellt, dass die umtauschenden Stellen diese Gutscheine zum Nennwert sowohl in Bargeld umtauschen als auch weitergeben, sodass die umtauschenden Stellen keinen Gewinn erzielen.

Ausgehend hiervon liegt ein umsatzsteuerlich unbeachtlicher Tausch von Zahlungsmitteln vor. Die Frage einer Steuerbefreiung nach § 4 Nummer 8 Umsatzsteuergesetz stellt sich daher nicht.

Die Bezahlkarten nach § 3 Asylbewerberleistungsgesetz fallen nach Auffassung des Ministeriums für Finanzen in der derzeitigen Ausgestaltung nicht unter § 1 Absatz 1a KWG. Die Regelung der Bezahlkarte soll nach den Gesetzgebungsmaterialien gerade keine Finanzdienstleistung nach KWG umfassen. Die für § 1 Absatz 1a KWG relevanten Finanzinstrumente ergeben sich abschließend aus § 1 Absatz 11 KWG. Hier sind keine Tatbestände enthalten, unter die eine Bezahlkarte nach Asylbewerberleistungsgesetz zu subsumieren wäre. Mit Einführung der europäischen Zahlungsdienste-Richtlinie wurde ein rechtliches Exklusivverhältnis zwischen Kreditgeschäften/Finanzdienstleistungen und Zahlungsdiensten geschaffen. Aus dem Anwendungsbereich des Zahlungsdienstenaufsichtsgesetzes (ZAG) dürfte die Bezahlkarte aufgrund des Negativkatalogs des § 2 Absatz 1 Nummer 10 Buchstabe c) und dem dazu veröffentlichten Merkblatt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht herausfallen.

2. welche geldwäscherechtlichen Verpflichtungen nach dem Geldwäschegesetz (GwG) die Landesregierung bei Dienstleistern, die Barabhebungen für Bezahlkartennutzer anbieten erkennt (zum Beispiel Identifizierungspflicht, Verdachtsmeldungen);

3. *ob bei der Ausschreibung oder Einführung der Bezahlkartensysteme Prüfungen zur steuerlichen und geldwäscherechtlichen Konformität der Barumwandlungsverfahren durchgeführt wurden (bitte unter Hinweis durch welche Stellen und mit welchem Ergebnis);*

Zu 2. und 3.:

Im Rahmen der Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung über die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit Betrieb, Bereitstellung und Weiterentwicklung einer Bezahlkarte im Frühjahr 2024 forderte das Ministerium der Justiz und für Migration ausdrücklich vom Dienstleister, dass die Bezahlkarte sämtliche einschlägigen Regelungen zur Geldwäschebekämpfung erfüllen muss. Die Ausschreibung diene der Ermöglichung der Leistungserbringung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mittels Bezahlkarte.

Eine separate Prüfung zur steuerlichen und geldwäscherechtlichen Konformität wurde nicht durchgeführt.

4. *ob und wenn ja welche Informationen der Landesregierung über die Betreiber von Barumwandlungsdiensten hinsichtlich deren steuerlichen Registrierung und geldwäscherechtlicher Meldepflichten vorliegen;*

Zu 4.:

Das Steuergeheimnis steht einer Auskunft über eine steuerliche Registrierung von Barumwandlungsdiensten oder deren Betreiberinnen und Betreibern entgegen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Ziffern 2 und 3 verwiesen.

5. *wie die Landesregierung sicherstellt, dass bei Barumwandlungen keine anonymen oder unkontrollierten Bargeldflüsse entstehen, die eine Umgehung von Geldwäschevorschriften begünstigen könnten;*

Zu 5.:

Bei ordnungsgemäßer Nutzung der Bezahlkarte ist nur in eingeschränktem Umfang eine Barabhebung und damit eine Umwandlung von Guthaben auf der Bezahlkarte in Bargeld möglich. Die Bezahlkarte bietet keine über eine normale Debitkarte hinausgehenden Funktionen. Im Rahmen der Ausschreibung wurde der Dienstleister ausdrücklich zur Erfüllung sämtlicher geldwäscherechtlicher Vorgaben aufgefordert.

6. *in welcher Form geldwäscherechtlich relevante Transaktionen im Zusammenhang mit Bezahlkarten und deren Barumwandlung erfasst, kontrolliert oder gemeldet werden;*

7. *ob es seitens der Landesregierung in Bezug auf die hier zugrundeliegenden Fragestellungen eine Zusammenarbeit mit der Financial Intelligence Unit (FIU) gibt;*

Zu 6. und 7.:

Transaktionen im Zusammenhang mit Bezahlkarten können den Straftatbestand der Geldwäsche (§ 261 des Strafgesetzbuches) nur dann erfüllen, wenn es sich bei dem Tatobjekt um einen Gegenstand handelt, der aus einer rechtswidrigen Tat herrührt. Da die Bezahlkarte von einer öffentlich beauftragten Stelle ausgegeben wird und öffentliche Gelder ausgekehrt werden, sind keine einschlägigen Fälle bekannt. Zur Frage, ob nach einem etwaigen Umtausch der Karte beziehungsweise mit zweckwidrig verwendetem Geld aufgrund eines solchen Tauschgeschäfts Straftaten vorliegen können, liegen keine Erkenntnisse vor.

Die Bezahlvorgänge und Barabhebungen entsprechen Größenordnungen alltäglicher Transaktionen, sodass sie die allgemein gültigen Meldepflichten nach dem Geldwäschegesetz nicht überschreiten.

Sofern strafrechtlich relevante Sachverhalte bekannt werden, die Baden-Württemberg betreffen, erfolgt eine elektronische Meldung der FIU an das Landeskriminalamt Baden-Württemberg.

8. *welche Maßnahmen die Landesregierung ergreift, um sicherzustellen, dass keine steuerlichen Einnahmen durch nicht gemeldete oder falsch deklarierte Barumwandlungsumsätze verloren gehen;*

Zu 8.:

Die Landesregierung geht davon aus, dass die mit der Bezahlkarte erworbenen Gutscheine zum Nennwert umgetauscht werden und die umtauschenden Stellen keinen Gewinn erzielen. Ertragsteuerlich haben die umtauschenden Stellen damit keine Gewinn- und Einkünfteerzielungsabsicht. Damit geht kein Steuersubstrat verloren.

Auch umsatzsteuerlich ist – wie zu Ziffer 1 ausgeführt – die Barumwandlung unbeachtlich. Steuerausfälle sind nicht zu erwarten.

9. *ob es landesweit einheitliche oder kommunal unterschiedliche Regelungen zur Nutzung, Barumwandlung und Rückzahlung von Guthaben aus Bezahlkartensystemen gibt;*

10. *wie sich entsprechende Unterschiede in den kommunalen Vorgehensweisen auf die steuerliche und geldwäscherechtliche Kontrolle auswirken;*

Zu 9. und 10.:

Mit dem Einführungserlass vom 29. Oktober 2024 hat das Ministerium der Justiz und für Migration die flächendeckende Einführung der Bezahlkarte in Baden-Württemberg vorgegeben und landesweit einheitliche Vorgaben zur Ausgestaltung erteilt.

Da bei der Ertrag- und der Umsatzsteuer keine Steuerausfälle zu befürchten sind, erscheinen steuerliche Kontrollmaßnahmen nicht erforderlich.

11. *ob die Landesregierung ein Risiko der Nutzung von Bezahlkartensystemen zur Umgehung gesetzlicher Regelungen – zum Beispiel zur Steuerhinterziehung, Geldwäsche oder zur Schaffung informeller Zahlungssysteme erkennt;*

Zu 11.:

Der Landesregierung liegen keine Erkenntnisse über missbräuchliche Nutzung von Bezahlkartensystemen zur Umgehung gesetzlicher Regelungen vor. Entsprechende Meldungen im Sinne der Fragestellung hinsichtlich Geldwäsche sind der Polizei Baden-Württemberg bislang nicht bekannt. Aus steuerlicher Sicht wird auf die Ausführungen zu Ziffer 8 verwiesen.

12. *ob die Landesregierung plant, eine rechtliche und finanztechnische Evaluierung der Bezahlkartensysteme unter besonderer Berücksichtigung von Steuerrecht und Geldwäscheprävention durchzuführen (zum Beispiel durch ein externes Gutachten, ein Landesrechnungshofprüfverfahren oder ein ressortübergreifendes Monitoring)?*

Zu 12.:

Eine rechtliche oder finanztechnische Evaluierung der Bezahlkartensysteme unter besonderer Berücksichtigung von Steuerrecht und Geldwäscheprävention ist derzeit nicht vorgesehen. Eine Evaluierung wäre im Übrigen Aufgabe des Bundes.

Dr. Bayaz

Minister für Finanzen