

Mitteilung des Senats

Ist die Bremer Freikarte geeignet, erforderlich und angemessen?

Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 25.11.2024 und Mitteilung des Senats vom 14.01.2025

Vorbemerkung der Anfrage:

Die Bremer Freikarte ist ein öffentlich finanziertes Projekt mit erheblichen finanziellen Auswirkungen. Mit dieser Guthabekarte, die das Land Bremen allen Kindern und Jugendlichen mit erstem Wohnsitz in Bremen oder Bremerhaven schenkt, können Kinder und Jugendliche bei verschiedenen Freizeiteinrichtungen bezahlen.

Es ist allerdings fraglich, ob das Projekt in seiner jetzigen Form die bestmögliche Wirkung entfaltet oder ob Anpassungen notwendig sind, um die Ziele der sozialen Teilhabe und Chancengleichheit tatsächlich zu erreichen. Schließlich ist es von entscheidender Bedeutung, dass sämtliche staatlichen Mittel effizient und zielgerichtet eingesetzt werden.

Hinzu kommt, dass das Anschreiben mit der Unterschrift des Bürgermeisters auch als Werbung betrachtet werden kann, weshalb eine Überprüfung hinsichtlich Neutralität und Zweckmäßigkeit notwendig erscheint.

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

- 1. Wie geeignet ist die Freikarte in den Zielgruppen und wie ist ihre regionale Verteilung?**
 - a. Wie stellt der Senat sicher, dass die Freikarte insbesondere sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche erreicht? Gibt es dazu Evaluationen oder Planungen?**

Die FreiKarte wird automatisch an alle Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren mit Erstwohnsitz im Land Bremen versandt. Es sind weder eine Beantragung noch die Beibringung von Unterlagen notwendig. Dies macht die FreiKarte barrierearm und diskriminierungsfrei. So haben auch und insbesondere Kinder und Jugendliche aus finanziell benachteiligten Familien die Möglichkeit, Aktivitäten zu erleben, die ihnen sonst verschlossen geblieben wären, ohne dass sie darauf angewiesen sind, dass ihre Eltern für sie Anträge stellen.
 - b. Welche Maßnahmen werden ergriffen, um Missbrauch oder Fehlaufladungen der Freikarte zu verhindern?**

Die FreiKarten werden durch einen externen Dienstleister hergestellt. Vor Versand wird der Magnetstreifen der Karte einmal gelesen, um ihre Funktionstüchtigkeit sicherzustellen. Alle Karten sind automatisch mit 60 Euro aufgeladen. Eine Fehlaufladung mit einem anderen Betrag ist nicht möglich. Missbrauch wird entgegengewirkt,

in dem die Karten erst nach einer einmaligen Aktivierung genutzt werden können. Dies ist nur mit einem zugehörigen Sicherheitscode möglich. Karte und Code werden separat und um einige Tage versetzt voneinander postalisch verschickt, so wie es auch bei Karten von Banken üblich ist. Support-Fälle (z. B. Nachfrage bzgl. nicht angekommener Codes) werden nur nach erfolgreichem vollständigen Datenabgleich bearbeitet. Die Karten können bei Verlust/Diebstahl durch die Kinder und Jugendlichen bzw. deren Sorgeberechtigte eigenständig gesperrt werden. Hierzu sind die Eingabe der Kartenummer sowie des zugehörigen Sicherheitscodes notwendig.

c. Wie wird ausgeschlossen, dass Eltern die Karte missbräuchlich für eigene Zwecke nutzen?

Grundlage für die Teilnahme an der FreiKarte als sogenannte Akzeptanzstelle ist das Abschließen eines Vertrages mit der Senatskanzlei und das Freischalten der zugehörigen Bezahlterminals durch den technischen Dienstleister. Die Karte kann entsprechend im sog. closed loop-Verfahren nur bei den freigeschalteten Einrichtungen genutzt werden. An anderen Bezahlterminals werden die Karte und damit auch das Guthaben nicht erkannt, so dass keine Transaktion stattfinden kann. Die teilnehmenden Betriebe verpflichten sich vertraglich dazu, die FreiKarte nur bei Nutzung durch Kinder und Jugendliche bzw. wenn diese unmittelbar anwesend sind und ihre Einwilligung erkennbar ist, anzunehmen. Damit ist ausgeschlossen, dass eine erwachsene Person die Karte für sich alleine nutzt.

d. Gibt es Pläne, zukünftig auch Wohnortdaten der Nutzer zu erfassen, um eine bessere Analyse der Nutzung nach Stadtteilen zu ermöglichen?

Nein, solche Pläne gibt es nicht. Das liegt zum einem in den Themen Datenschutz und Datensparsamkeit begründet. Zum anderen sollen die Nutzenden die Karte nach eigenen Vorlieben und Bedürfnissen einsetzen können, ohne das Dritte dies aus- oder bewerten, was die Nutzung bestimmter Angebote hemmen könnte.

e. Wie wird sichergestellt, dass 18-jährige Nutzer, deren Geburtstag während des Jahres liegt, die Freikarte nicht missbräuchlich weiterverwenden? Wird die Karte sofort nach dem Geburtstag gesperrt?

Jugendliche mit Erstwohnsitz im Land Bremen haben ab dem Produktivstart der FreiKarte bis zum 18. Lebensjahr einen Anspruch auf die FreiKarte. Wenn vor dem 18. Geburtstag eine FreiKarte ausgestellt wurde, erlischt das Guthaben nicht mit Erreichen des 18. Lebensjahres. Stattdessen können die Nutzenden das Guthaben in diesem Jahr noch weiter verwenden. Zum Jahreswechsel werden diese Karten dann automatisch gesperrt, so dass sie nicht mehr zur Verfügung stehen und sich in 2025 auch nicht erneut mit Guthaben aufladen wie bei den unter 18-jährigen.

2. Welche finanziellen und langfristigen Planungen gibt es?

a. Wie hoch sind die tatsächlichen Nutzungskosten der Freikarte seit Einführung, und wie schätzt der Senat den voraussichtlichen Bedarf im Jahr 2024 im Vergleich zum Ansatz von 19 Millionen Euro ein?

Für die FreiKarte 1.0 wurden mit einer Laufzeit von 15 Monaten (Oktober 2022 bis Dezember 2023) insgesamt 11,2 Mio. Euro verausgabt bei einer tatsächlichen Berechtigtenzahl von 134.281 über die gesamte Projektlaufzeit und einer Aktivierungsquote von 88 %.

Für die FreiKarte 2.0 wurden für das Jahr 2024 insgesamt 9.334.113 Euro angesetzt mit einer erwarteten Berechtigtenzahl von 134.900. Tatsächlich fiel diese Zahl deutlich geringer aus, so dass zum Jahresende 124.076 Berechtigte mit einer FreiKarte ausgestattet wurden, mit einer Aktivierungsquote von 87 Prozent. Diese Karten wurden in den sieben Monaten Laufzeit 438.046 Mal eingelöst mit einem Wert von knapp 4,9 Mio. Euro.

Zusammen mit den Kosten für Dienstleister, Versand und Verwaltung wurden mit Stand 02.01.2025 ca. 5,6 Mio. Euro für die FreiKarte 2.0 im Jahr 2024 verausgabt. Da die Entwicklung der Anzahl der Berechtigten niedriger lag als aus der Erfahrung mit FreiKarte 1.0 prognostiziert, fallen hier entsprechend die Kosten für Produktion, Versand und Guthaben niedriger aus. Außerdem wurde das im Umlauf befindliche Guthaben nicht zu 100 Prozent abgerufen, auch wenn dieses zur Absicherung des Maximalfalls in voller Höhe kalkuliert werden musste. Kosteneinsparungen gab es zudem durch die interne Übernahme des Supports, statt ihn wie kalkuliert outzusourcen, sowie durch noch effizienter gestaltete Prozesse. Auch konnten einige in 2024 entstandenen Kosten seitens der Dienstleister noch nicht vollständig abgerechnet werden, so dass diese in das Budget 2025 gebucht werden müssen. 1 Mio. Euro des Budgets der FreiKarte wurden bereits in 2024 Dezember mit der Verfügung zur „Auflösung unabweisbarer dezentraler Budget- und Liquiditätsrisiken im Haushaltsvollzug des Landes 2024“ zur Deckung des Haushaltes 2024 zur Verfügung gestellt.

b. Warum wird die Karte nicht bereits anteilig ab Geburt für das jeweils verbleibende laufende Kalenderjahr aufgeladen, anstatt die Aufladung mit dem der Geburt folgenden Jahr vorzunehmen?

Dieser Frage liegt eine falsche Annahme zugrunde. Die FreiKarte wird automatisch an alle Kinder und Jugendlichen mit Erstwohnsitz im Land Bremen versandt. Grundlage dafür sind die Daten der Meldebehörden. Seit dem Start der FreiKarte übermitteln die Meldebehörden der Senatskanzlei monatlich zu einem Stichtag die Neuanmeldungen im Land Bremen seit dem letzten Stichtag. Die Neuanmeldungen umfassen sowohl Zuzug als auch Geburt. Es findet eine unverzügliche Prüfung und Aufbereitung der Daten durch das Projektteam statt, die dann an die Dienstleister zur Produktion und Versand der neuen Karten geben werden. Die Kinder und Jugendlichen bekommen also so zeitnah wie möglich eine FreiKarte mit 60 Euro Guthaben zugeschickt.

c. Welche Planungen bestehen für die Fortführung und mögliche Weiterentwicklung der Freikarte in den Jahren 2025 und 2026?

Die Fortführung der FreiKarte ist aktuell bis zum 31.12.2025 geplant. Eine weitere Entwicklungsstufe, die optional mit ausgeschrieben wurde, ist die digitale Karte, also die Möglichkeit mit der FreiKarte App zu zahlen. Dies scheitert zum jetzigen Zeitpunkt noch an den technischen und insbesondere monetären Bedingungen der NFC Payment Anbieter für iOS Betriebssysteme. Die Entwicklungen in diesem Bereich werden weiter verfolgt.

3. Wie wirkt die Freikarte, ist sie erforderlich und gibt es Alternativen?

a. Gibt es eine Evaluation zur Wirkung der Freikarte auf die soziale Teilhabe? Wenn ja, welche Ergebnisse liegen vor?

Da keine Rückschlüsse von den Einlösungen auf die Demografie der Nutzenden gezogen werden, gibt es keine Evaluation im klassischen Sinne. Allerdings weisen Zahlen und empirische Beobachtungen darauf hin, dass sich die FreiKarte positiv auf die soziale Teilhabe auswirkt. Durch die hohe Akzeptanz der FreiKarte 1.0 mit einer Aktivierungsquote von 88 Prozent und der FreiKarte 2.0 mit 87 Prozent (Stand 02.12.2024) kann davon ausgegangen werden, dass sie in der Bevölkerung breit genutzt wird. Das lässt sich auch im Support mit direktem Kund:innenkontakt beobachten. Diese Einschätzung unterstreichen zudem Rückmeldungen der teilnehmenden Betriebe, die berichten, seit der Etablierung der FreiKarte ein deutlich diverseres Publikum und neue Besucher:innengruppen erschlossen zu haben. Das zeigen auch die vielen positiven Rückmeldungen aus den Stadtteilen von Familienberatungen, Erzieher:innen, Lehrer:innen, Sozialarbeiter:innen usw. Diese attestieren der FreiKarte, mit Blick auf ihre Klient:innen,

einen wichtigen Beitrag zur sozialen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu leisten.

b. Warum wurden keine Alternativen zur Freikarte, wie ein zielgerichtetes Gutscheinsystem oder eine Förderung von Vereinsmitgliedschaften, in Betracht gezogen?

Diese Angebote gibt es bereits. Im Land Bremen haben Familien, die Leistungsempfänger:innen nach SGB II, SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz, Wohngeldgesetz (Mietzuschuss/Lastenzuschuss) oder Bundeskindergeldgesetz (Kinderzuschlag) sind die Möglichkeit, Leistungen über das Bildungs- und Teilhabepaket zu beantragen z.B. für Sportvereine, Ferienfreizeiten, Lernförderung, Klassenfahrten, etc. Für die Inanspruchnahme dieser Leistungen wird der sog. Bremen Pass ausgestellt, der Ermäßigungen im Bereich Kultur und Bildung bietet. Von dem Bremen-Pass profitieren nicht nur Kinder und Jugendliche sondern auch alle anderen o. g. Leistungsempfänger:innen. Er kann bei den Ämtern für soziale Dienste sowie den Jobcentern beantragt werden. Zu den Angeboten gehören zum Beispiel Museen, Theater, die Teilnahme an kostengünstigen oder kostenfreien Angeboten der Volkshochschule und der Stadtbibliothek sowie der Erwerb eines vergünstigten Nahverkehrstickets, dem Stadtticket.

Die FreiKarte ist explizit ein zusätzliches antragsloses, niederschwelliges und barrierearmes Angebot für alle Kinder und Jugendlichen mit Erstwohnsitz im Land Bremen, unabhängig vom Einkommen und damit diskriminierungsfrei. Anders als beim Bremen-Pass gibt es bei der Nutzung der FreiKarte an der Kasse also kein „Outing“ vor Freund:innen oder Kassenpersonal als Kind aus einem einkommensschwächeren Haushalt.

Die Bezahlung von Vereinsmitgliedschaften wurde bewusst vom Angebot der FreiKarte ausgeschlossen, da mit einer Mitgliedschaft ein Dauerschuldverhältnis eingegangen wird. Dies wäre eine entsprechend längerfristige Verpflichtung und finanzielle Bindung, was nach Aufbrauchen des FreiKarte-Guthabens die oder den Nutzende:n weiter belasten würde und somit nicht dem Gedanken der FreiKarte entspricht.

c. Plant der Senat, das Projekt zukünftig zu modifizieren, um eine effizientere Mittelverwendung und gezieltere Förderung zu gewährleisten?

Die Idee der FreiKarte ist es, alle Kinder und Jugendlichen zu fördern. Entsprechend ist hier keine Modifizierung notwendig. Die verwaltungsseitig schlanke Organisation des Projekts zusammen mit einem agilen kontinuierlichen Verbesserungsprozess tragen dazu bei, dass die Mittelverwendung stets effizient geschieht.

d. Wie unterscheidet sich die Freikarte vom baden-württembergischen Familienpass mitsamt der dazu gehörigen Gutscheinkarte?

Der Familienpass kann beantragt werden durch

- Familien mit mindestens drei kindergeldberechtigenden Kindern, die mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft leben,
- Familien mit nur einem Elternteil, die mit mindestens einem kindergeldberechtigenden Kind in häuslicher Gemeinschaft leben,
- Familien mit einem kindergeldberechtigenden, schwerbehinderten Kind (mindestens 50 v. H. Erwerbsminderung), die mit diesem in häuslicher Gemeinschaft leben,
- Familien, die wohngeld-, bürgergeld- oder kinderzuschlagsberechtigt sind und mit mindestens einem kindergeldberechtigenden Kind in häuslicher Gemeinschaft leben,

- Familien, die Leistungen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten und mit mindestens einem kindergeldberechtigenden Kind in häuslicher Gemeinschaft leben.

Der Familienpass muss, im Gegensatz zur Freikarte, somit beantragt und von der Verwaltung auf Berechtigung geprüft werden. Er steht darüber hinaus nicht allen Kindern und Jugendlichen zu. Mit dem Landesfamilienpass können Familien staatliche Schlösser, Gärten und Museen in Baden-Württemberg kostenlos beziehungsweise zu einem ermäßigten Eintrittspreis besuchen. Mit dem Familienpass können somit nur kulturelle Orte besucht werden. Orte dieser Kategorie sind bei der Freikarte den „Erlebniswelten“ zuzuordnen (z. B. Museen, Planetarium, etc.). Die Freikarte bietet darüber hinaus aber auch Orte aus den Kategorien Bewegungswelten, Kinos und Volksfeste an, entsprechend der Bedürfnisse der Nutzenden. Den Kindern im Lande Bremen wird somit eine selbstbestimmte gesellschaftliche Teilhabe an Freizeit, Kultur und Sportangeboten nach ihren Bedürfnissen ermöglicht und leistet damit einen Beitrag zur persönlichen Entwicklung.

e. Sind dem Senat andere Länder oder Kommunen bekannt in denen es der mit Freikarte vergleichbare Projekte gibt und wenn ja, wie unterscheiden sich diese von der Freikarte?

Die Stadt Stuttgart ermöglicht mit der sog. FamilienCard mit einem Guthaben von 60 Euro Kindern und Jugendlichen bis 16 Jahren als freiwillige soziale Leistung die Teilnahme an Freizeit- und Bildungsangeboten. Die FamilienCard muss anders als die Freikarte persönlich vor Ort bei den Bürgerbüros der Innenstadtbezirke, den Bürgerinformationsstellen der Bezirksämter oder bei der Dienststelle Freiwillige Leistungen des Amtes für Soziales und Teilhabe beantragt werden. Antragsberechtigt ist nur, wer folgende Voraussetzung erfüllt:

- Der jährliche Gesamtbetrag des Familieneinkommens (Gesamtbetrag der Einkünfte nach § 2 Abs.3 EStG) darf nicht mehr als 70.000 Euro betragen. Anrechnungsfrei bleiben nicht zu versteuernde Einkünfte wie z.B. Kindergeld, Elterngeld, Wohngeld usw. Für Familien mit mindestens vier Kindern gibt es keine Einkommensgrenze. Allerdings müssen diese grundsätzlich nachweisen (z.B. über den/die Kindergeldbescheid/e), dass sie für mindestens vier Kinder, die alle in ihrem Haushalt leben, Kindergeld beziehen.
- Berechtigter Personenkreis sind Eltern mit Hauptwohnung in Stuttgart, die in häuslicher Gemeinschaft zusammen leben, für in Stuttgart lebende Kinder und Jugendliche bis einschließlich 16 Jahre, das heißt bis zu einem Tag vor dem 17. Geburtstag, oder Kinder, die in Einrichtungen außerhalb von Stuttgart untergebracht sind, sich aber regelmäßig zu Besuch bei den Eltern aufhalten (z.B. Kinder in Jugendhilfe- oder Behinderteneinrichtungen). Außerdem berechtigt sind Pflegeeltern für Pflegekinder sowie Jugendliche Auszubildende und Schüler:innen, die mit Hauptwohnung in Stuttgart gemeldet sind, die Eltern jedoch außerhalb Stuttgarts gemeldet sind.

Zum Antrag müssen neben einem Ausweisdokument folgende Unterlagen vorgelegt werden:

- Einkommenssteuerbescheid
- Aktuelle Bescheide über den Bezug von:
 - o Leistungen nach dem SGBII
 - o Leistungen nach dem SGB XII
 - o Leistungen nach dem AsylbLG
 - o Kindergeldnachweis (bei 4 und mehr Kindern, die im Haushalt des Antragstellers leben)
 - o Kindergeldzuschlag BKKG
 - o Wohngeld WoGG

Auch im Vergleich mit dem Stuttgarter Modell wird deutlich, dass die Freikarte als niederschwelliges Angebot konzipiert ist, bei dem die Nutzenden so wenig Aufwand wie möglich

haben, um möglichst viele zu erreichen. Dadurch wird gleichzeitig Bürokratie vermieden und Verwaltungs- sowie Personalkosten gespart.

4. Ist die Bremer Freikarte in Funktion, Ausgestaltung und Übermittlungsverfahren angemessen?

- a. Weshalb wird die Freikarte allen Kindern mit einem Begleitschreiben übermittelt, das die persönliche Unterschrift des Bürgermeisters Andreas Boven-schulte trägt? Welche Zielsetzung verfolgt der Senat mit dieser Vorgehensweise?**

Die FreiKarte ist ein Projekt des Senats und angesiedelt in der Senatskanzlei. Dass es eine Unterschrift unter dem Schreiben gibt sollte insbesondere zum Start der FreiKarte 1.0 Vertrauen in das Schreiben wecken. Gespräche mit den Multiplika-tor:innen in den Stadtteilen bei der Planung haben ergeben, dass es viele Men-schen gibt, bei denen Behördenpost negativ konnotiert ist und oftmals ungelesen weggeworfen wird. Insgesamt hat das Projektteam deshalb große Anstrengungen unternommen, dass die Familien bestenfalls schon vorher informiert sind, dass und was da für sie Nützliches mit der Post kommt. Die Unterschrift des PdS war eine zu-sätzliche vertrauenserweckende Maßnahme.

- b. Welche administrativen und technischen Kosten entstehen durch die jährliche Verwaltung und Kontrolle der Freikarte (z. B. durch Software, Personal, App-Entwicklung)?**

Von den für das Jahr 2024 für die FreiKarte kalkulierten Kosten von 9,3 Mio. Euro entfallen knapp 7,9 Mio. Euro auf das potenziell zur Verfügung stehende Guthaben in dem Jahr. Für das Personal im Projektteam wurden 4 VZÄ mit 382T Euro veran-schlagt. Die extern einzukaufenden Dienstleistungen (siehe Antwort auf Frage 4c) wurden mit 1,1 Mio. Euro kalkuliert.

Da zum Projektstart noch nicht alle Stellen besetzt waren, belaufen sich die tatsächlichen Personalkosten in 2024 auf knapp 200T Euro. Die kalkulierten Dienstleisterkosten enthielten optionale Leistungen, die nicht alle in 2024 umgesetzt wurden – zum einen da optionale Leistungen wie der Kund:innen-Support umfangreicher und kostengünstiger inHouse übernommen wurden, zum anderen weil die Umsetzung einzelner Optionen aus technischen Gründen in 2025 verschoben wurde und ent-sprechend auch erst dann abgerechnet werden. Folglich wurden in 2024 knapp 700T Euro für externe Dienstleister verausgabt.

- c. Wurden externe Dienstleister für die Umsetzung der Freikarte beauftragt, und wenn ja, zu welchen Konditionen?**

Folgende Dienstleistungen wurden über die Dataport AÖR für die FreiKarte über eine europaweite Ausschreibung für die Senatskanzlei beschafft:

- Technisches Setup und Betrieb Gutscheinkartensystem inklusive App und An-schluss der Akzeptanzstellen,
- Versand von Karten und Sicherheitscodes nebst dem notwendigen Matching.

Den Zuschlag hat jeweils ein Dienstleister aus Deutschland erhalten. Für das Jahr 2024 wurden für die externen Dienstleistungen ein Budget von 1,1 Mio. Euro einge-plant. Dies beinhaltet auch optionale Leistungen, die nicht alle abgerufen wurden. Für das Jahr 2025 wurden knapp 410T Euro eingeplant.

- d. Warum wurde entschieden, die Freikarte direkt in der Senatskanzlei zu veran- kern? Welche Vorteile sieht der Senat in dieser Entscheidung?**

Zum Zeitpunkt der Einführung der FreiKarte handelte es sich um ein vollständig neues Projekt, dessen Implementierung einer schnellen eigenständigen Projekt- struktur bedurfte. Die Verwaltungszuständigkeit hat der Gesetzgeber daher bereits

im Gesetz über die Einführung einer FamilienCard geregelt und diese gemäß § 1 Absatz 2 auf die Senatskanzlei übertragen.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt von der Antwort der Senats auf die Kleine Anfrage Kenntnis.