

Stellungnahme

Diakonie 
Deutschland

Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der
Richtlinie über die Vergleichbarkeit von
Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von
Zahlungskonten sowie den Zugang zu
Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen

Berlin, den 20. Januar 2016

Vorstand Sozialpolitik

Maria Loheide
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1632
Telefax: +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Zahlungskontengesetz), BT-Drucksache 18/7204 (Öffentliche Anhörung am 25. Januar 2016)

Die Diakonie Deutschland hat gemeinsam mit ihren Partnern in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) und der Arbeitsgemeinschaft der Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) seit vielen Jahren auf die Notwendigkeit eines Kontozugangs hingewiesen. Ein Girokonto mit Basisfunktionen ist eine Grundvoraussetzung zur individuellen Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben und daher unverzichtbarer Bestandteil der Daseinsvorsorge.

Hinsichtlich des vorliegenden Gesetzentwurfes fokussiert die Diakonie ihre Stellungnahme auf die Frage eines Basiskontos für Asylsuchende und Geduldete und die aufgrund ausländerrechtlicher Bezüge im deutschen Anti-Geldwäscherecht bestehenden Hindernisse.

I. Problemaufriss Basiskontoeröffnung für Asylsuchende und Geduldete

Im vorliegenden Entwurf eines Zahlungskontengesetzes (ZKG) ist der Wille des Gesetzgebers klar zum Ausdruck gekommen, Asylsuchenden und Personen ohne Aufenthaltstitel, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können (Geduldete), das Recht auf den Abschluss eines Basiskontos zu gewähren. Dies wird sowohl durch die Begriffsbestimmungen in § 2 Abs.1 als auch durch den Kreis der berechtigten Verbraucher in § 31 Abs.1 ZKG-E umgesetzt.

Der Entwurf des ZKG ist richtlinienkonform, da bereits die zugrundeliegende Richtlinie 2014/92/EU in Art.16 Abs.2 festlegt, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, „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.“

In Deutschland aber steht diesem europäischen und zukünftigen deutschen Recht auf Kontoeröffnung nach wie vor eine Besonderheit im Anti-Geldwäsche-Recht entgegen, die insbesondere für die Gruppe der geduldeten Menschen eine Kontoeröffnung bereits seit vielen Jahren unmöglich macht und gesellschaftliche Teilhabe verhindert. In jüngster Zeit hat sich die Problematik stark entwickelt im Bereich neu ankommender Asylsuchender, die aus Kapazitätsgründen noch keinen Antrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) stellen konnten und dadurch zum Teil bis zu einem Jahr auf die Ausstellung einer Aufenthaltsgestattung warten. Diesen Menschen werden vorläufige behördliche Dokumente (Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender - BüMA, zukünftig der

Ankunftsnachweis¹⁾ ausgestellt, die aufgrund ausländerrechtlicher Intention nicht zur Identifikation bei einer Kontoeröffnung vorgesehen sind.

Denn das Geldwäschegesetz (Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten - GwG) sieht seit 2008 vor, dass sich Zahlungsdienstleister vor Aufnahme einer Geschäftsbeziehung mit einem Kunden über dessen Identität vergewissern müssen. Hierzu verlangt § 4 Abs. 4 GwG den Besitz eines gültigen amtlichen Ausweises mit Lichtbild und *mit dem die Pass- und Ausweispflicht im Inland erfüllt wird*, insbesondere anhand eines inländischen oder nach ausländerrechtlichen Bestimmungen anerkannten oder zugelassenen Passes, Personalausweises oder Pass- oder Ausweisersatzes.

Dieses Kriterium ist jedoch für eine geldwäscherechtliche Identifizierung eines Vertragspartners irrelevant, da ein amtliches Dokument mit Lichtbild mit Personenangaben dem Gesetzeszweck des GwG genügen würde. Damit wird eine richtlinienkonforme Umsetzung in das deutsche Recht verhindert.

Dazu im Einzelnen:

II. Artikel 7 Änderung des Geldwäschegesetzes

Um eine richtlinienkonforme deutsche Rechtslage zu gewährleisten, muss der ausländerrechtliche Bezug in § 4 Abs. 4 Nr. 1 GwG „mit dem die Pass- und Ausweispflicht im Inland erfüllt wird“ gestrichen werden. Dies ist bisher nicht vorgesehen. Als einzige Änderung im GwG ist geplant, dass in § 4 Abs.3 GwG wohnsitzlose Menschen ihre Anschrift durch die postalische Erreichbarkeit ersetzen können.

Das Kriterium im deutschen Geldwäschegesetz, das für die Identifikation des Vertragspartners ein behördlicher Ausweis der Pass- und Ausweispflicht genügen muss, ist ausschließlich eine ausländerrechtlich relevante Bedingung, die unter geldwäscherechtlichen Gesichtspunkten nicht notwendig ist und ein Unikum des deutschen Rechts im Anti-Geldwäscherecht in der EU darstellt.

Ausländerbehörden stellen bestimmte Dokumente aus, die nicht der Pass- und Ausweispflicht genügen, wenn die Personendaten auf eigenen Angaben beruhen. Dies wird im deutschen Recht jedoch nicht kohärent angewendet, denn die Pass- und Ausweispflicht wird unstreitig erfüllt durch den Besitz beispielsweise einer Aufenthaltsgestattung, die auch ohne Vorlage ausländischer Identitätsnachweise nach Stellung des Asylantrags für die Zeit bis zum Abschluss des Asylverfahrens erteilt wird. Ebenso wird die Flüchtlingseigenschaft anerkannt und ein humanitärer Aufenthaltstitel erteilt, wenn die Personendaten zur Identifikation nur auf eigenen Angaben beruhen. Gleichwohl wird jeder Antragsteller erkennungsdienstlich behandelt und der elektronische Fingerabdruck in der europäischen Eurodac-Datei aufgenommen.

1. Personen mit einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) – zukünftig Auskunftsnachweis nach § 63a Asylgesetz

Aktuell befinden sich ca. 400.000 Asylsuchende in deutschen Erstaufnahmeeinrichtungen, die mangels ausreichender Kapazität des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) noch keinen Asylantrag stellen konnten. Hier wird in der Regel eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) ausgestellt, die nach Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes im Februar 2016 durch den sog. Auskunftsnachweis gem. § 63a Asylgesetz abgelöst werden soll. Zum Teil verfügen die Asylsuchenden aber auch nur über eine Registrierungskarte einer Erstaufnahmeeinrichtung, die häufig über mehrere Monate das einzige deutsche Dokument ist. Im Gegensatz zur BüMA wird der Auskunftsnachweis ein Lichtbild enthalten und es werden sämtliche Personenangaben im Ausländerzentralregister gespeichert werden. Im zukünftigen § 63a Abs.1 Nr.19 Asylgesetz soll der Passus aufgenommen werden, dass jeder Auskunftsnachweis den Vermerk enthalten soll, dass der Inhaber mit dieser Bescheinigung nicht der Pass- und Ausweispflicht genügt. Eine richtlinienkonforme Umsetzung muss daher die Streichung dieses Kriteriums im GwG zur Folge haben, um eine Berechtigung zur Zahlungskonteneröffnung auch für Inhaber eines Auskunftsnachweises sicherzustellen, der bis zu 6 Monaten ausgestellt werden kann, in der Praxis

¹ nach Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes BT-Drs.18/7203, voraussichtlich Februar 2016

aber aufgrund des Bearbeitungsrückstandes beim BAMF voraussichtlich länger gültig sein wird. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass nach drei Monaten das Arbeits- und Ausweisungsverbot entfällt und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung ohne ein Konto nahezu unmöglich ist.

2. Personen mit einer Duldungsbescheinigung nach § 60a Aufenthaltsgesetz

Bei geduldeten Menschen wird von den Ausländerbehörden die Versagung der Pass- und Ausweispflicht als Sanktion eingesetzt, wenn der Ausländer an der Passbeschaffung nicht ausreichend mitwirkt. Die Zumutbarkeit der Passbeschaffung ist aber oft eine erhebliche Streitfrage, denn gerade im Asylrecht kommt es aufgrund fluchtypischer Begleitumstände in großer Mehrheit dazu, dass sich Asylantragsteller nicht mit Dokumenten aus dem Heimatland ausweisen können. Neben dem unstrittig existenten Personenkreis, der fälschlicherweise behauptet kein Ausweis- oder kein Passpapier seitens des Herkunftsstaates zu erhalten, gibt es unter der Gruppe der Geduldeten auch viele Personen, denen dies nicht zum Vorwurf gemacht werden kann. Bekanntermaßen gibt es viele sogenannte Problemstaaten, die mit der Ausstellung von Pässen oder Ausweispapieren äußerst restriktiv bis willkürlich umgehen.

In der Praxis wird daher in über 90 % der Fälle die Duldung von den Ausländerbehörden nicht als Ausweisersatz erteilt, weil sie zumeist davon ausgehen, dass die Erlangung eines Passes des Herkunftsstaates möglich und zumutbar ist. Sie wird vielmehr mit dem vorgedruckten Vermerk versehen „Die Inhaberin/der Inhaber genügt mit dieser Bescheinigung nicht der Pass- und Ausweispflicht“ (siehe Anlage D2b zur Verordnung zur Durchführung des Zuwanderungsgesetzes, BGBl Teil I Nr. 62, S. 2973). Da aufgrund des eindeutigen Richtlinien textes alle Arten der Duldung zu einer Kontoeröffnung berechtigen sollen, ist hier eine Änderung im Geldwäschegesetz vorzunehmen.

III. Verordnung über die Bestimmung von weiteren Dokumenten, die zur Überprüfung der Identität einer nach dem Geldwäschegesetz zu identifizierenden Personen geeignet sind (Identifikationsprüfungsverordnung)

Für das Herstellen einer richtlinienkonformen Rechtslage ist nach Ansicht des Bundesinnenministeriums ausreichend, von der Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 4 Satz 2 GwG Gebrauch zu machen und zur Identität des Vertragspartners weitere geeignete Dokumente zu bestimmen. Darin sollen dem Vernehmen nach sowohl die BüMA, bzw. der Ankunfts nachweis als auch die Duldungsbescheinigung, die nicht der Pass- und Ausweispflicht genügt, als solche Dokumente bestimmt werden. Die Rechtsverordnung befindet sich derzeit in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen.

Eine solche Rechtsverordnung ist jedoch entbehrlich, wenn das Kriterium der Pass- und Ausweispflicht in § 4 Abs. 4 Nr.1 GwG gestrichen wird und geldwäscherechtliche und ausländerrechtliche Gesetzeszwecke nicht vermengt bleiben. Eine Streichung im GwG würde zudem zur Rechtsklarheit und –vereinfachung in der Praxis der Zahlungsdienstleister erheblich beitragen.

Das klarstellende Schreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), Abteilung Geldwäscherprävention, vom 21.08.2015 mit der Übergangsregelung hinsichtlich gem. § 4 Absatz 4 Nr. 1 GwG, die in richtlinienkonformer Auslegung sowohl die BüMA als auch alle Duldungsbescheinigungen als Legitimationsdokumente zugelassen hat, hat jetzt schon eine erhebliche Entlastung im Umgang mit Konteneröffnungen in der Rechtspraxis bewirkt.

Berlin, den 20. Januar 2016

Gez. Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik