

Antrag

**der Abg. Daniel Andreas Lede Abal u. a. GRÜNE und
der Abg. Rosa Grünstein u. a. SPD**

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Integration

Zahlungskonto für Flüchtlinge und Asylsuchende

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen

I. zu berichten,

1. ob und inwieweit ihr Erkenntnisse darüber vorliegen, wie viele Flüchtlinge und Asylsuchende in Baden-Württemberg über kein eigenes Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen (Einzahlung von Geldbeträgen, Abhebung von Bargeld sowie Ausführung und Empfang von Zahlungsvorgängen an Dritte und von Dritten, einschließlich der Ausführung von Überweisungen) verfügen, weil die Banken die Eröffnung eines solchen Kontos unter Hinweis auf § 4 Abs. 1 Geldwäschegesetz (GWG) verweigern;
2. wie sich dieser Hinderungsgrund nach ihrer Ansicht mit der in § 9 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) von Baden-Württemberg empfohlenen Umstellung von Sach- auf Geldleistungen vereinbaren lässt;
3. welche Erkenntnisse ihr darüber vorliegen, wie bzw. inwieweit sich die unteren Aufnahmebehörden und Landkreise behelfen, um auch jenen Flüchtlingen und Asylsuchenden Geldleistungen zukommen zu lassen, die gemäß § 4 Abs. 4 Ziffer 1 Geldwäschegesetz (GWG) über kein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen verfügen;
4. ob und inwiefern sie die EU-Richtlinie 2014/92 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen für hilfreich erachtet, um auch Flüchtlingen und Asylsuchenden mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus in Baden-Württemberg den Zugang zu einem eigenen Bankkonto zu eröffnen;

5. wie sie unter integrationspolitischen Gesichtspunkten den Umstand bewertet, dass Flüchtlinge in Deutschland bzw. in Baden-Württemberg künftig bereits nach drei Monaten eine Arbeit aufnehmen können sollen, ihnen gleichzeitig jedoch der Zugang zu einem eigenen Konto verwehrt bleibt, solange die Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/92 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in nationales Recht (Fristsetzung 18. September 2016) nicht erfolgt ist;
 6. welchen Personen bzw. Personengruppen ungeachtet der EU-Richtlinie 2014/92 der Zugang zu einem Zahlungskonto auch weiterhin verwehrt werden kann;
- II. über den Bundesrat darauf hinzuwirken, dass die Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/92 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in bundesdeutsches Recht zeitnah erfolgt.

18.12.2014

Lede Abal, Fritz, Manfred Kern, Mielich, Poreski GRÜNE
Grünstein, Haller-Haid, Wölflé, Bayer, Kleinböck, Wahl SPD

Begründung

Die EU-Richtlinie 2014/92 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen ist ein bedeutender Schritt zur Verbesserung von Verbraucherrechten, gesellschaftlicher Teilhabe und Integration. In Deutschland haben schätzungsweise 670.000 Menschen kein Girokonto. Europaweit sind 58 Millionen Menschen ohne Konto, die Dunkelziffer liegt vermutlich weit höher.

Insbesondere Menschen ohne festen Wohnsitz, Asylsuchenden und Verbrauchern ohne Aufenthaltstitel, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, soll über diese Richtlinie nun der Zugang zu einem Zahlungskonto („Basiskonto“) mit grundlegenden Funktionen ermöglicht werden. Der Antrag soll insbesondere die Rahmenbedingungen bzw. noch bestehende Hemmnisse für Asylsuchende und Flüchtlinge erfragen, die nach der Verkürzung des Arbeitsverbots auf drei Monate auf eine zeitnahe und unbürokratische Lösung angewiesen sind.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 19. Februar 2015 Nr. 2-0141.5/15/6329 nimmt das Ministerium für Integration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und dem Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

In Deutschland gibt es derzeit weder für ausländische noch für deutsche Staatsbürger einen allgemeinen Rechtsanspruch auf ein Basiskonto. Bei Basiskonten handelt sich um Konten, die die grundlegenden Funktionen eines Girokontos erfüllen und den Inhabern die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr ermöglichen.

Die kreditwirtschaftlichen Spitzenverbände hatten allerdings bereits im Jahr 1995 eine rechtlich unverbindliche Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ erarbeitet. Danach sollten „alle Kreditinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen, ... für jede/n Bürgerin/Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto bereit[halten].“ Über die Empfehlung der Deutschen Kreditwirtschaft hinaus haben alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen im Jahr 2013 eine Selbstverpflichtung für die Einrichtung eines „Bürgerkontos“ abgegeben.

Für die Personengruppe der Flüchtlinge und Asylsuchenden können sich vor diesem Hintergrund Probleme bei der Eröffnung eines Basiskontos vor allem aus den Vorschriften des Geldwäschegesetzes (GWG) ergeben. Die Identifizierung eines Kunden als natürliche Person ist anhand eines Dokuments vorzunehmen, das die in § 4 Absatz 4 Nummer 1 GWG genannten Anforderungen erfüllt. Hierfür kommen nur solche Ausweise und Ausweisersatzdokumente in Betracht, mit denen die Pass- und Ausweispflicht im Inland erfüllt wird.

Asylsuchende erhalten für die Dauer ihres Asylverfahrens eine mit einem Lichtbild versehene Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung gemäß § 63 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG). Mit ihr genügen Asylsuchende für die Dauer ihres Asylverfahrens gemäß § 64 AsylVfG der Ausweispflicht und können sich während des Asylverfahrens zum Zwecke der Kontoeröffnung ausweisen.

Bezüglich der Duldungsbescheinigungen ist zu differenzieren:

Ist nach endgültiger Ablehnung eines Asylverfahrens eine Abschiebung des vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich, wird der Vollzug der Ausreisepflicht vorübergehend ausgesetzt (Duldung gem. § 60 a des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG). Ausländern, die sich geduldet in Deutschland aufhalten, wird auf Antrag ein mit einer Duldungsbescheinigung nach § 60 a Absatz 4 AufenthG versehener Ausweisersatz ausgestellt, sofern sie sich einen eigenen Nationalpass nicht in zumutbarer Weise beschaffen können (§ 55 Aufenthaltsverordnung) und dies nachweisen. Mit dem so versehenen Ausweisersatz, der ein Lichtbild enthält, wird die Pass- und Ausweispflicht im Bundesgebiet erfüllt (§ 3 Absatz 1 Satz 2 AufenthG), sodass mit ihm auch für aufenthaltsrechtlich lediglich geduldete Ausländer eine Kontoeröffnung möglich ist.

Anders verhält es sich, wenn der geduldete Ausländer einen eigenen Pass oder Passersatz in zumutbarer Weise erlangen könnte, dem jedoch nicht nachkommt. Die für diese Fälle erteilten Duldungsbescheinigungen gem. § 60 a Absatz 4 AufenthG enthalten entsprechend § 78 a Absatz 5 Satz 2 AufenthG den ausdrücklichen Hinweis, dass der Inhaber dieser Bescheinigung nicht der Pass- und Ausweispflicht genügt und werden von der für die geldwäscherechtliche Aufsicht über Kreditinstitute zuständigen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht grundsätzlich nicht als Identifikationsdokumente anerkannt.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen*

I. zu berichten,

1. ob und inwieweit ihr Erkenntnisse darüber vorliegen, wie viele Flüchtlinge und Asylsuchende in Baden-Württemberg über kein eigenes Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen (Einzahlung von Geldbeträgen, Abhebung von Bargeld sowie Ausführung und Empfang von Zahlungsvorgängen an Dritte und von Dritten, einschließlich der Ausführung von Überweisungen) verfügen, weil die Banken die Eröffnung eines solchen Kontos unter Hinweis auf § 4 Abs. 1 Geldwäschegesetz (GWG) verweigern;

Zu I. 1.:

Eine Erhebung bei den unteren Aufnahmebehörden sowie eine Anfrage beim baden-württembergischen Genossenschaftsverband, beim Sparkassenverband Baden-Württemberg und beim Bankenverband Baden-Württemberg haben keine bezifferbaren Erkenntnisse ergeben, wie vielen Flüchtlingen und Asylsuchenden eine Kontoeröffnung unter Verweis auf das Geldwäschegesetz versagt wurde.

Die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft haben jedoch bereits seit 1995 eine rechtlich unverbindliche Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ erarbeitet, die auch für Asylsuchende und Flüchtlinge gilt. Der Bankenverband Baden-Württemberg hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Zahl der Beschwerden beim Ombudsmann der privaten Banken in Sachen Girokonto für jedermann kontinuierlich gesunken sei. Im Jahr 2014 habe es lediglich 123 Beschwerden bundesweit gegeben. Über die Empfehlung der Deutschen Kreditwirtschaft hinaus haben alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen im Jahr 2013 eine Selbstverpflichtung für die Einrichtung eines „Bürgerkontos“ abgegeben. Auch der baden-württembergische Genossenschaftsverband hat sich ausdrücklich zu der Selbstverpflichtung der Deutschen Kreditwirtschaft bekannt.

Dennoch besitzen schätzungsweise ca. 20 bis 30 % der geduldeten ausländischen Flüchtlinge aufgrund ihrer urkundlich nicht nachgewiesenen Identität kein Bankkonto. Inhaber von Aufenthaltsgestattungen unterliegen aufgrund ihrer ausreichend nachgewiesenen Identität keinen Beschränkungen bei der Kontoeröffnung.

2. wie sich dieser Hinderungsgrund nach ihrer Ansicht mit der in § 9 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) von Baden-Württemberg empfohlenen Umstellung von Sach- auf Geldleistung vereinbaren lässt;

Zu I. 2.:

§ 4 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 Nummer 1 GWG steht der nach § 11 Absatz 1 Satz 2 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) von Baden-Württemberg vorgesehenen Umstellung von Sach- auf Geldleistungen nicht grundsätzlich entgegen, da im Flüchtlingsaufnahmegesetz die Art der Auszahlung nicht geregelt ist.

Im Übrigen regelt das Flüchtlingsaufnahmegesetz den Vorrang der Geldleistungen für den Zeitraum der vorläufigen Unterbringung, die grundsätzlich mit Bestandskraft der asylrechtlichen Entscheidung endet (§ 9 Absatz 1 Nummer 2 FlüAG). Zu der während dieser Zeit erteilten Aufenthaltsgestattung und Möglichkeit der Kontoeröffnung vgl. die Ausführungen in der Vorbemerkung.

3. *welche Erkenntnisse ihr darüber vorliegen, wie bzw. inwieweit sich die unteren Aufnahmebehörden und Landkreise behelfen, um auch jenen Flüchtlingen und Asylsuchenden Geldleistungen zukommen zu lassen, die gemäß § 4 Abs. 4 Ziffer 1 Geldwäschegesetz (GWG) über kein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen verfügen;*

Zu I. 3.:

Die Auszahlung von Leistungen an Personen, die über kein eigenes Girokonto verfügen, erfolgt entweder in bar oder per Scheck; in der Regel zahlen die Kreise Bargeld aus.

Die Auszahlung erfolgt oft vor Ort in der Gemeinschaftsunterkunft. Teilweise werden die Leistungen auch über die Kreiskasse oder, sofern sich die Gemeinschaftsunterkunft außerhalb der Kreisstadt befindet, auch über die Gemeindeverwaltung ausbezahlt.

4. *ob und inwiefern sie die EU-Richtlinie 2014/92 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen für hilfreich erachtet, um auch Flüchtlingen und Asylsuchenden mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus in Baden-Württemberg den Zugang zu einem eigenen Bankkonto zu eröffnen;*

Zu I. 4.:

Nach der gegenwärtigen Rechtslage können grundsätzlich alle Banken (unabhängig von den geldwäscherechtlichen Anforderungen) autonom entscheiden, ob sie für eine bestimmte Person ein Konto eröffnen möchten oder nicht. Baden-Württemberg hat deshalb bereits im Dezember 2011 einen Bundesratsantrag der Länder Hamburg und Brandenburg unterstützt, dessen Ziel es war, einen Anspruch auf ein Basiskonto einzuführen. Gleiches galt für einen Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen zur Einführung eines Anspruchs auf ein Girokonto auf Guthabenbasis. Er wurde vom Bundesrat beschlossen und als Gesetzentwurf des Bundesrates in den Deutschen Bundestag eingebracht (BR-Drs. 320/13 Beschluss).

Die EU-Richtlinie 2014/92 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Zahlungskontenrichtlinie) gewährt in Artikel 16 Absatz 1 allen Verbrauchern, also auch Flüchtlingen und Asylsuchenden, das Recht auf den Zugang zu einem Basiskonto. Es handelt sich um ein subjektives Recht, das Verbrauchern einen einklagbaren Anspruch auf Eröffnung eines Basiskontos gewährt. Die Richtlinie ist am 17. September 2014 in Kraft getreten und muss bis zum 18. September 2016 in deutsches Recht umgesetzt sein.

5. *wie sie unter integrationspolitischen Gesichtspunkten den Umstand bewertet, dass Flüchtlinge in Deutschland bzw. in Baden-Württemberg künftig bereits nach drei Monaten eine Arbeit aufnehmen können sollen, ihnen gleichzeitig jedoch der Zugang zu einem eigenen Konto verwehrt bleibt, solange die Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/92 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in nationales Recht (Fristsetzung 18. September 2016) nicht erfolgt ist;*

Zu I. 5.:

Probleme bei der Eröffnung eines Basiskontos ergeben sich aus den Vorschriften des Geldwäschegesetzes nur für die Ausländer, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die geduldet werden und einen eigenen Pass oder Passersatz in zumutbarer Weise erlangen könnten, dies jedoch nicht tun. Nach Auslegung dieser Vorschriften durch das Bundesministerium der Finanzen können die Banken bei Problemen mit dem betreffenden Personenkreis allerdings situationsabhängig Konten eröffnen,

ohne dass dies von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) beanstandet wird

Alle übrigen Gruppen erfüllen die sich aus dem GWG ergebenden Anforderungen an die Identifikation.

Berichte über konkrete (negative) integrationspolitische Folgen eines nicht vorhandenen Zahlungskontos sind bislang nicht bekannt geworden. Nicht auszuschließen ist aber, dass interessierte Arbeitgeber deshalb von der Einstellung eines Flüchtlings oder einer asylsuchenden Person Abstand nehmen könnten. Deswegen wird ein leichter Zugang zu Zahlungskonten als zielführender Beitrag zur Erleichterung der Integration angesehen.

6. welche Personen bzw. Personengruppen ungeachtet der EU-Richtlinie 2014/92 der Zugang zu einem Zahlungskonto auch weiterhin verwehrt werden kann;

Zu I. 6.:

Es wird davon ausgegangen, dass das Bundesministerium der Finanzen einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie vorlegen wird, nach dem allen Verbraucherinnen und Verbrauchern der Anspruch auf Eröffnung eines Basiskontos eingeräumt wird. Die Landesregierung wird sich in der Abstimmung des Referentenentwurfes und in den anschließenden Beratungen im Bundesrat für einen solchen umfassenden Anspruch einsetzen.

II. über den Bundesrat darauf hinzuwirken, dass die Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/92 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in bundesdeutsches Recht zeitnah erfolgt.

Zu II.:

Das federführende Bundesministerium der Finanzen bereitet einen Referentenentwurf zur Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie vor. Derzeit finden Abstimmungsgespräche zwischen den beteiligten Bundesressorts statt. Das Bundesministerium der Finanzen rechnet damit, dass der Referentenentwurf im Mai, spätestens jedoch bis zur Sommerpause 2015 an die Länder versandt werden kann. Im Frühjahr 2015 soll der Entwurf in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden. Sollte das Gesetzgebungsverfahren ohne Verzögerungen verlaufen, könnte das Gesetz noch dieses Jahr in Kraft treten.

Öney

Ministerin für Integration