

An das

Bundesministerium der Finanzen
z.H. Ministerialrat Michael Findeisen
z.H. Barbara Friedrich
Referat VII A 3 (Zahlungsverkehr, Geldwäscheprävention)
Wilhelmstrasse 97
10117 Berlin

Und an das

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
z.H. Dr. Ole Böger
Referat IB 2
Mohrenstrasse 37
10117 Berlin

Potsdam/Berlin, den 02.10.2015

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (RefE-Zahlungskontengesetz) vom 29.7.2015

Sehr geehrter Herr Findeisen,
sehr geehrte Frau Friedrich,
sehr geehrter Herr Dr. Böger,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die Sie anbei finden. Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie diese an alle zuständigen Stellen weiterleiten würden.

Mit freundlichen Grüßen



i.A. Eva Maria Andrades für die oben genannten Organisationen

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (RefE-Zahlungskontengesetz) vom 29.7.2015

I. Vorbemerkung

Alle unterzeichnenden Organisationen sind aktiv in der Antidiskriminierungsarbeit und haben zum Ziel, Betroffene von rassistischer Diskriminierung zu unterstützen und eine Antidiskriminierungskultur in Deutschland zu etablieren.

In unserer Beratungspraxis sind wir mit der Problematik konfrontiert, dass Banken oftmals Menschen die Eröffnung eines Girokontos aufgrund von Sprache, Aufenthaltstitel oder nicht ausreichender Identifikationspapiere im Sinne des Geldwäschegesetzes verweigern. Dabei machen wir die Erfahrung, dass die Bedingungen der Institute für die Eröffnungen eines Kontos scheinbar willkürlich von Bank zu Bank und sogar von Filiale zu Filiale variieren. Eine dazu von uns durchgeführte Umfrage hat dies bestätigt.

Leidtragende dieser unüberschaubaren und in vielen Fällen diskriminierenden Praxis sind viele Migrant_innen, und insbesondere Geduldete ohne Ausweisersatzpapiere. Zahlreiche Betroffene wandten sich daher an Antidiskriminierungsberatungen und Migrant_innenorganisationen, weil sie ohne Bankkonto keine Arbeitsstelle erhielten, keine Wohnungen mieten, keinen Strom beziehen oder kein Fahrkartenabonnement abschließen konnten. Ein Betroffener zum Beispiel lebt seit 9 Jahren in Brandenburg. Er ist Ingenieur und fand bereits mehrere Male an ihm interessierte Arbeitgeber. Eine Anstellung scheiterte jedoch jedesmal daran, dass er kein Bankkonto eröffnen kann. Eine andere betroffene Person verfügte jahrelang über eine Aufenthaltsgestattung und damit über ein Bankkonto. Als ihr Asylverfahren dann abgeschlossen wurde und sie eine Duldung erhielt, wollte die Bank ihr Girokonto kündigen. Die Angaben zur Identität in der Gestattung waren dieselben, daran hatte sich nichts geändert, nur dass sie allein aufgrund der Duldung kein anerkanntes Identifikationspapier mehr besaß. Ohne ein Bankkonto wird die Teilhabe der Betroffenen in unserer Gesellschaft und die so viel geforderte „Integration“ unnötig erschwert oder sogar verunmöglicht. Gerade in Zeiten, in denen viele geflüchtete Menschen nach Deutschland kommen, ist es indes erforderlich, Barrieren und diskriminierende Praxen abzubauen.

In diesem Sinne begrüßen wir den Gesetzesentwurf, der, im Sinne der EU-Richtlinie, zum Ziel hat, jedem Menschen in Deutschland ein Recht auf ein Konto einzuräumen.

Insbesondere begrüßen wir, dass der Anspruch auf ein Basiskonto auch Menschen mit Duldung zustehen soll (§2 Abs. 1 in Verbindung mit § 31 RefE-Zahlungskontengesetz). Gemeinsam mit der geplanten Rechtsverordnung zu § 4 Absatz Satz 1 Nr. 1 des Geldwäschegesetzes wird dies vielen Menschen, denen der Zugang zu einem Konto bisher versagt blieb, die Eröffnung eines Kontos ermöglichen. In dieser Rechtsverordnung sollen sämtliche amtlichen Papiere, die vor der Eröffnung des Asylverfahrens ausgestellt werden und alle Arten von Duldungen als Identifikationspapiere zur Eröffnung eines Kontos anerkannt werden.

Mit dem Gesetz und der Verordnung sollen dann ab 2016 Geldinstitute keine Menschen mehr aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder wegen anderer in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der EU genannter Gründe von der Eröffnung eines Kontos mit Basisdienstleistungen ausschließen dürfen. Wenn Sie Menschen ablehnen, was nur noch in wenigen Ausnahmefällen möglich sein wird, müssen Sie dies schriftlich begründen und den Betroffenen den Rechts- und Beschwerdeweg erklären. Ein kostenloses Verwaltungsverfahren wird hierfür u.a. eingeführt.

Das Vorhaben des Gesetzentwurfs mit zusätzlicher Rechtsverordnung begrüßen wir, es geht unseres Erachtens allerdings in einigen Punkten nicht weit genug. Daher stellen wir die folgenden Forderungen auf.

II. Forderungen

1. Verbot von Ablehnungen der Geschäftsbeziehung wegen fehlender bzw. unzureichender Deutschkenntnisse

Der Entwurf sieht in § 3 RefE-Zahlungskontengesetz ein allgemeines Benachteiligungsverbot vor. Dies beruht auf Artikel 15 Satz 1 der EU-Zahlungskontenrichtlinie in Verbindung mit Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Demnach ist jede Diskriminierung bei Eröffnung eines Kontos als auch bezüglich der Nutzungsbedingungen aufgrund der ethnischen und sozialen Herkunft, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Religion und der Weltanschauung, der Sprache und anderer Merkmale verboten. Dieses Diskriminierungsverbot begrüßen wir.

Damit wird unseres Erachtens das bereits bestehende Diskriminierungsverbot aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz für den Bereich Güter und Dienstleistungen (§ 19 ff. AGG) unterstrichen und gestärkt. Betroffene können sich bisher auf eine unzulässige Diskriminierung nach dem AGG berufen, wenn eine Bank die Eröffnung eines Kontos u.a. aus rassistischen Gründen oder aus Gründen der ethnischen Herkunft ablehnt. Aus einer derartigen Diskriminierung entstehen Betroffenen Ansprüche auf Unterlassung, Schadensersatz und Entschädigung (§ 21 AGG).

Betroffene berichten uns immer wieder, dass Banken eine Kontoeröffnung verweigern, weil die Betroffenen kein deutsch sprechen oder nach Einschätzung des Geldinstituts ihre Sprachkenntnisse nicht genügen, um die AGB verstehen zu können. Dies, so einige Banken, sei aber Voraussetzung für eine Geschäftsbeziehung. Zum Teil erkennen Geldinstitute auch die Tatsache, dass Begleitpersonen dabei sind, die übersetzen können, nicht als ausreichend an und

verlangen die Übersetzung durch vereidigte_n Übersetzer_in. Letzteres ist aufgrund der hohen Kosten für die meisten Verbraucher_innen unrealistisch.

Diese Verweigerung stellt unseres Erachtens eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft nach § 19 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 2 AGG dar. Nach dem AGG, das auf den europäischen Richtlinien 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG beruht, sind Diskriminierungen aufgrund von ethnischer Herkunft, Alter, Behinderung, Geschlecht, sexuelle Identität, Religion und Weltanschauung beim Zugang, bei der Durchführung und bei der Beendigung von Schuldverhältnissen unzulässig. Eine Benachteiligung aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft ist nach § 19 Absatz 2 AGG für jedes zivilrechtliche Schuldverhältnis, auch für solche, die keine Massengeschäfte im Sinne des § 19 Abs. 1 AGG sind, verboten.

Die Ablehnung eines Kontos aufgrund von mangelnden Deutschkenntnissen hat einen Bezug zur ethnischen Herkunft, da in erster Linie Menschen mit Migrationsgeschichte davon betroffen sind.

Eine derartige Ungleichbehandlung ist nur zulässig, wenn damit ein rechtmäßiges Ziel verfolgt wird und wenn das Kriterium oder Verfahren geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist, um das Ziel zu erreichen (§ 3 Absatz 2 AGG). Das Ziel der störungsfreien Kommunikation zwischen Geldinstitut und Kunde/Kundin kann einen pauschalen Ausschluss von der Geschäftsbeziehung unseres Erachtens nicht rechtfertigen. Denn Unterstützung bei der Kommunikation kann von Seiten der Institutsmitarbeitenden oder durch Begleitpersonen der Kundin/des Kunden erfolgen. Die Begleitung durch eine_n vereidigte_n Übersetzer_in ist hierfür nicht von Nöten und kann angesichts der hohen Kosten von dem Kunden/der Kundin nicht verlangt werden.

Allerdings ist uns aus der Praxis keine Rechtsprechung zu dieser Frage bekannt. Da entsprechende Ansprüche zivilrechtlich durchgesetzt werden müssen und aufgrund fehlender Rechtsprechung eine Klage risikobehaftet ist, entscheiden sich Betroffene, so unsere Erfahrung, gegen eine solche Klage.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir das Diskriminierungsverbot in § 3 des Referentenentwurfes, das auch das Merkmal „Sprache“ mit einbezieht.

Um keine Zweifel zu lassen und jeden Interpretationsspielraum auszuschließen, halten wir es jedoch für erforderlich, dass im Gesetz selbst, mindestens aber in der Gesetzesbegründung explizit darauf hingewiesen wird, dass kein_e Antragsteller_in wegen unzureichender Deutschkenntnisse abgewiesen werden darf und dass kein_e vereidigte_r Übersetzer_in auf Kosten des_der Klient_in verlangt werden darf.

In diesem Zusammenhang sehen wir die Regelungen in §§ 8 Abs. 3 RefE-Zahlungskontengesetz und alle weiteren Regelungen, die beinhalten, dass Informationen in deutscher Sprache erfolgen müssen, kritisch.

Ziel der Regelung in § 8 Abs. 3 RefE-Zahlungskontengesetz soll sein, die Entgeltinformationen in „leicht nachvollziehbarer Weise“ für die

Verbraucher_innen auszugestalten und ihnen damit einen problemlosen Vergleich zwischen verschiedenen Anbietenden zu ermöglichen (siehe Begründung zu den §§ 6 bis 8 RefE-Zahlungskontengesetz). Dieses Ziel ist grundsätzlich sehr zu begrüßen. Angesichts der Tatsache, dass unter den Verbraucher_innen sehr viele Menschen sind, die der deutschen Sprache (noch) nicht mächtig sind, wie bei vielen geflüchteten Menschen, wird dieses Ziel verfehlt, wenn die Informationen allein in deutscher Sprache verfasst werden müssen.

Um Sprachbarrieren zu beseitigen, sollten Bankinstitute daher verpflichtet werden, die Entgeltinformation, sowie alle allgemeinen Informationen und den Antrag auf ein Basiskonto (Formular nach Anlage 3) neben deutsch auch in weiteren Sprachen anzubieten und die Übersetzung durch Begleitpersonen als ausreichend anzuerkennen.

Im besten Fall agieren die Banken pragmatisch und kundenfreundlich, wie ein Beispiel aus Berlin zeigt: Dort hat die Sparkasse kurzfristig zwei Kundencenter eröffnet, in denen Klient_innen auf Arabisch beraten werden.

2. Änderung von § 4 des Geldwäschegesetzes

Seit im Geldwäschegesetz bestimmt wurde, dass sich potentielle Kund_innen vor der Eröffnung z.B. eines Girokontos gegenüber dem Geldinstitut mit einem Dokument, dass der inländischen Pass- und Ausweispflicht genügt, identifizieren müssen, ist vielen Menschen, die keinen Ausweis besitzen, der Zugang zu einem Konto nicht mehr möglich.

Dies betrifft vor allem geflüchtete Menschen, die häufig unverschuldet keine Ausweispapiere ihres Herkunftslandes besitzen und sich aus unterschiedlichen Gründen kein solches besorgen können. Das Geldwäschegesetz akzeptiert bisher einige von deutschen Behörden ausgestellte Dokumente als Ersatz für einen Ausweis, so dass Betroffene mit diesen Dokumenten ein Konto eröffnen können. Die Duldung ohne Ausweisersatz wird nach bisheriger Rechtslage nicht als ein solches Identifikationspapier akzeptiert. Viele geflüchtete Menschen mit Duldungsstatus und ohne Ausweis haben nach dieser Rechtslage keine Möglichkeit, ein Konto zu eröffnen. Genauso ergeht es Menschen, die zum Teil monatelang (z.B. wegen Überforderung der Behörden) noch auf die Eröffnung ihres Asylverfahrens und die Ausstellung einer Aufenthaltsgestattung warten.

Zudem besteht in der Praxis Chaos, da viele Geldinstitute die genaue Rechtslage nicht kennen und Interessierte abweisen, die einen Anspruch auf ein Konto haben oder Geldinstitute verweigern oder vergeben Bankkonten völlig willkürlich nach selbst gewählten und diskriminierenden Kriterien.

Mit Schreiben vom 21.8.2015 hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unter dem Geschäftszeichen GW 1 – GW 2002-2008/0004 eine Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten des Zahlungskontengesetzes bzw. einer begleitenden Rechtsverordnung bekannt gegeben. Hiernach sollen alle amtlichen Dokumente von Ausländerbehörden als Identitätsnachweis anerkannt werden, die ein Lichtbild und die Identitätsangaben nach § 4 Absatz 3 Nr. 1 des Geldwäschegesetzes enthalten. Dies begrüßen wir

sehr. Hiermit ist ab sofort der oben beschriebene gesetzliche Ausschluss von Menschen mit Duldung oder vor Beginn des Asylverfahrens, die keinen Ausweis besitzen, beendet. Damit ist eine wichtige Grundlage für ihre Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben geschaffen.

Diese Regelung muss nun durch Änderung des § 4 Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 des Geldwäschegesetzes langfristig implementiert werden.

Wir fordern daher eine Änderung des § 4 Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 des Geldwäschegesetzes dahingehend, dass zur Identifizierung potentieller Kund_innen die Geldinstitute alle von deutschen Behörden oder zumindest alle von den Ausländerbehörden ausgestellten amtlichen Dokumente, die ein Lichtbild und die Identitätsangaben nach § 4 Absatz 3 Nr. 1 des Geldwäschegesetzes enthalten, als Identifikationspapiere zum Zweck der Eröffnung eines Kontos anerkennen müssen.

Es besteht keine Notwendigkeit, zur Verhinderung von Geldwäsche auf aufenthaltsrechtliche Dokumententypen oder deren aufenthaltsrechtliche Implikationen Rücksicht zu nehmen. Zudem ist die Praxis in den Ausländerbehörden der verschiedenen Bundesländer, zumal in Zeiten starker Überforderung, so uneinheitlich, dass die Ausstellung oder Nicht-Ausstellung der verschiedenen Dokumente nicht unbedingt abstrakt nachvollziehbaren oder gar im Sinne der Geldwäscheprävention relevanten Kriterien folgt. Vielmehr ist sogar die Umleitung von Bargeldströmen in überwachbare bargeldlose Geldströme im Sinne der Geldwäscheprävention allgemein von Vorteil.

Wir plädieren ausdrücklich für eine Änderung der Gesetzeslage und ziehen dies der Einführung einer begleitenden Rechtsverordnung zum Zahlungskontengesetz vor. Ein Gesetz ist für die Bürger_innen klarer erkennbar, es ist demokratisch stärker legitimiert, parlamentarisch debattiert und daher in der Öffentlichkeit bekannter. Im Sinne von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, u.a. zur Vermeidung der oben genannten chaotischen Praxen in den Filialen von Geldinstituten, ist eine gesetzliche Regelung einer Verordnung vorzuziehen.

Jedenfalls sollte unter keinen Umständen hinter die Regelung der Übergangsregelung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 21.8.2015 (Gz. GW 1 – GW 2002-2008/0004) zurückgewichen werden. In jedem Fall sollten die Kriterien für die Dokumente, die als Identifikationspapiere zur Kontoeröffnung anerkannt sind, abstrakt sein und auf eine Liste mit abschließendem Katalog anerkannter Papiere verzichtet werden. Eine abschließende Liste von Dokumente birgt die Gefahr eines ungewollten Ausschlusses von Menschen, sobald die Behördenpraxis neue Dokumente einführt.

III. Fazit

2016 soll mit der Umsetzung der EU-Zahlungskontenrichtlinie in deutsches Recht endlich ein einklagbares Recht auf ein Bankkonto für alle Menschen eingeführt und damit eine massive Diskriminierung in Deutschland endlich beendet werden.

Das Vorhaben eines Gesetzentwurfs mit zusätzlicher Verordnung begrüßen wir, es geht allerdings nicht weit genug und wird unseres Erachtens keine vollständige Umsetzung der Richtlinie erreichen. Eine vollständige Umsetzung der Richtlinie und damit eine vollständige Beendigung der Diskriminierung sehen wir erst als erreicht an, wenn:

1. In dem Gesetz ein Verbot von Ablehnungen der Geschäftsbeziehung wegen fehlender bzw. unzureichender Deutschkenntnisse erfolgt,

und über dieses Gesetz hinaus

2. Das Geldwäschegesetz geändert wird, indem der Nexus des § 4 Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 im Geldwäschegesetz (GwG) zum Ausländerrecht gekappt wird.

Der Migrationsrat Berlin-Brandenburg, die Antidiskriminierungsberatung Brandenburg und das Antidiskriminierungsnetzwerk des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg e.V. fordern die Politik dazu auf, diese Änderungen vorzunehmen, um die Richtlinie vollständig umzusetzen, die Diskriminierung vollständig zu beenden und ein echtes Basiskonto für alle Menschen einzuführen.

Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg e.V.

Oranienstr. 53
10969 Berlin
Telefon +49 (0)30 61305328
Telefax +49 (0)30 61304310
adnb@tbb-berlin.de
www.adnb.de

**Antidiskriminierungsberatung Brandenburg/
Opferperspektive e.V.**

Rudolf-Breitscheid-Straße 164
14482 Potsdam
Mobil +49 (0)151 59100083
Telefon +49 (0)331 8170000
Telefax +49 (0)331 8170001
antidiskriminierung@opferperspektive.de
www.antidiskriminierungsberatung-brandenburg.de

Migrationsrat Berlin-Brandenburg e.V.

Oranienstr. 34
10969 Berlin
Telefon +49 (0)30 61658755
Telefax +49 (0)30 61658756
info@mrbb.de
www.migrationsrat.de

Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd)

Kochstr. 14
04275 Leipzig
Telefon +49 (0)341 30 39 492
Telefax +49 (0)341 30 39 971
www.antidiskriminierung.org
info@antidiskriminierung.org

Potsdam/Berlin, den 02.10.2015