

Ein Jahr Basiskonto: Die Diskriminierung von Geflüchteten und Obdachlosen beim Zugang zum Konto ist nicht beendet. Ein Umsetzungsbericht

Aus der Arbeitspraxis der Antidiskriminierungsberatungsstellen ist bekannt, dass viele Geldinstitute zur Zeit Geflüchteten die Eröffnung eines Kontos verweigern, weil sie deren Papiere nicht als Identifikationsdokumente akzeptieren. Damit werden diese Menschen daran gehindert, gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Denn ohne Bankkonto keine Arbeitsstelle, kein Handyvertrag, keine Chance, Verträge abzuschließen. Dieser Diskriminierung sollten das Zahlungskontengesetz und die Zahlungskonto-Identitätsprüfungsverordnung im Sommer 2016 ein Ende gesetzt haben. Mit dem Gesetz und der Verordnung wurde die Zahlungskontenrichtlinie der Europäischen Union ins deutsche Recht umgesetzt. Es gilt seitdem ein Benachteiligungsverbot beim Zugang zum Konto und ein Rechtsanspruch auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen, das sogenannte Basiskonto, für alle Menschen. Zuvor waren Menschen mit Duldungen und Ankunftsnachweisen gesetzlich vom Zugang zum Konto ausgeschlossen, weil diese Papiere nicht der Identitätsprüfung zur Eröffnung eines Kontos nach dem Geldwäschegesetz (GwG) genügt haben. Darüber hinaus haben viele Geldinstitute Menschen die Eröffnung eines Girokontos auf Grund ihrer Herkunft, ihres Aufenthaltsstatus oder der Dauer ihres erlaubten Aufenthalts, sowie auf Grund ihrer mangelnden Sprachkenntnisse verweigert und damit diskriminiert.

Nach einem Jahr Basiskonto überprüften das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes in Berlin Brandenburg, die Fachstelle Antidiskriminierung des Opferperspektive e.V. und der Migrationsrat Berlin die Anwendung des Basiskontos in der Praxis der Geldinstitute. Neben Defiziten in der Umsetzung des Gesetzes von Seiten der Geldinstitute ist auch eine wichtige Gesetzeslücke festgestellt worden.

Das Basiskonto

Ein Basiskonto ist ein Zahlungskonto für Verbraucher*innen mit grundlegenden Funktionen, das von jedem Geldinstitut bundesweit angeboten werden muss. Für dessen Eröffnung reicht die postalische Erreichbarkeit z.B. über Freund*innen oder Beratungsstellen aus. Es sind keine eigenen Deutschkenntnisse notwendig. Zur Identitätsprüfung nach dem GwG genügt ein Ankunftsnachweises gemäß § 63a Asylgesetz oder eine Duldungsbescheinigung nach § 60a Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes (siehe Verordnung). Die Geldinstitute dürfen für das Basiskonto nur angemessene Entgelte erheben und ihre Kündigungsmöglichkeiten sind deutlich eingeschränkt. Verweigert ein Geldinstitut die Eröffnung eines Basiskontos, muss es die Ablehnung innerhalb von 10 Tagen schriftlich begründen und die Kund*innen - ebenfalls schriftlich - über die Möglichkeit informieren, sich im Rahmen eines kostenlosen Verwaltungsverfahrens bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu beschweren. Mehr zum Basiskonto online unter: https://www.bafin.de/DE/Verbraucher/Bank/Produkte/Basiskonto/basiskonto_node.html

Herkunft kaum noch Ablehnungsgrund

Die Mehrheit der befragten Geldinstitute schlossen die Ablehnung eines Kontos auf Grund von Nationalität und Staatsangehörigkeit eindeutig aus. Ein Viertel jedoch problematisierte einige Nationalitäten. So schloss ein Geldinstitut Konten für syrische Staatsangehörige kategorisch aus. Bei einigen der befragten Banken könnte Staatsangehörigen nicht näher genannter Länder ein Konto potentiell verweigert werden; als Grund wurde einmal eine „erhöhte Terrorismusgefahr“ genannt, wobei der direkte Zusammenhang zu den konkreten Kund*innen nicht hergestellt wurde.

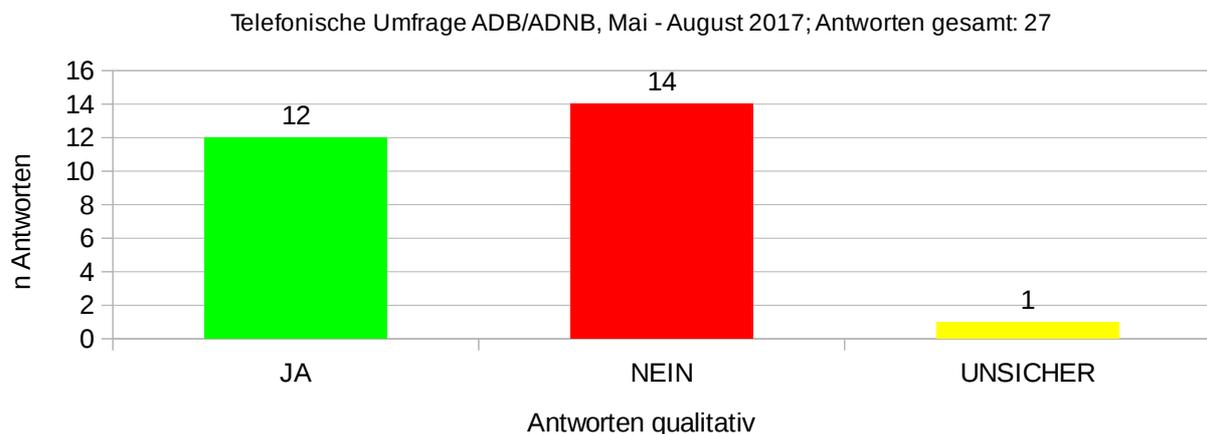
Verbesserung bei Sprachkenntnissen

Die meisten Befragten gaben an, auch Menschen, die kein Deutsch beherrschen, ein Konto zu gewähren und dafür auch die Unterstützung durch eine*n Sprachmittler*in ohne staatliche anerkannte Qualifikation als Übersetzer*in zuzulassen; jeweils ein Fünftel schloss ein Konto für Personen ohne Deutschkenntnisse in Begleitung eines Sprachmittlers aus bzw. konnte den Umgang des Bankhauses mit einem solchen Fall nicht genau darlegen. Bei der schriftlichen Abfrage gab eine Bank an, Personen ohne eigene Deutschkenntnisse müssten von einem bzw. einer vereidigten Dolmetscher*in begleitet werden.

Notwendige Bedingung: Meldebescheinigung

Als größtes Hindernis einer Kontoeröffnung stellte sich die Vorlage einer Meldeadresse bzw. -bescheinigung heraus: Mehr als die Hälfte der Befragten gab dieses Dokument als notwendige Bedingung an, obwohl das Gesetz auch einen Anspruch auf Basiskonto für Menschen ohne einen festen Wohnsitz vorsieht. In diesen Fällen reicht aus, dass die Person z.B. über Freund*innen oder eine Beratungsstelle postalisch erreichbar ist.

Kann eine Person, die nur postalisch erreichbar ist/ohne Meldebescheinigung, ein Konto eröffnen?



Ein Geldinstitut erklärte, dass von Fall zu Fall entschieden werde, ob ein Konto auch ohne Meldebescheinigung eröffnet werden könne, „zu 99%“ sei die Antwort aber negativ: Eine Meldebescheinigung würde „sehr gerne gewünscht“.

Einige Sparkassen nannten das Regionalprinzip der Sparkassen, nach denen nur Konten für Kund*innen im Geschäftsgebiet der jeweiligen Sparkasse eröffnet würden, als Grund für die notwendige Vorlage einer entsprechenden Meldebescheinigung. Zwei Banken bestätigten die Notwendigkeit einer Meldebescheinigung auch in ihren schriftlichen Antworten.

Unsicherheiten bei Identifikationspapieren

Eine Aufenthaltsgestattung wird als Ausweisersatz ausgestellt (vgl. § 64 Asylgesetz) und genügt dementsprechend der Identitätsüberprüfung nach dem GwG. Dennoch wurde sie vor der Einführung des Basiskontos sehr oft von den Geldinstituten nicht als Identifikationsdokument akzeptiert. Die Umfrage zeigte, dass die Aufenthaltsgestattung als Identifikationsdokument mittlerweile weniger problematisiert wird. Anders bei dem Ankunftsnachweis und der Duldung nach § 60a Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes, die laut Verordnung als Identifikationsdokumente ausreichen, von den Geldinstituten aber nicht routinemäßig akzeptiert werden, sodass der Aufenthaltsstatus in der Praxis weiterhin eine negative Konsequenz bei der Eröffnung eines Kontos bedeutet.

Aus der Umfrage können folgende Ergebnisse festgehalten werden:

1. Zwei Drittel der befragten Banken akzeptieren die Aufenthaltsgestattung. Ein Sechstel lehnt sie ab; das verbliebene Sechstel war sich im Umgang mit diesem Dokument unsicher. Diesem Ergebnis zufolge bestehen bei der Akzeptanz der befristeten Aufenthaltsgestattung die geringsten Probleme.
2. Die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung wird von der Hälfte der befragten Banken akzeptiert. Ein Viertel gibt an, die Bescheinigung würde nicht angenommen, das letzte Viertel ist sich im Umgang unsicher.
3. Der Ankunftsnachweis wird von einem Drittel der Befragten als möglicher Identitätsnachweis benannt, das zweite Drittel ist sich im Umgang unsicher, das dritte Drittel gibt an, der Ankunftsnachweis würde nicht akzeptiert. Der Ankunftsnachweis ist damit das unsicherste Dokument zur Identifikation bei einer Kontoeröffnung.

Einige der befragten Geldinstitute erklärten, dass vorgelegte Identifikationsdokumente individuell von den Kundenberater*innen oder Fachabteilungen der Bank geprüft werden müssten, bevor die Kontoeröffnung erfolgen kann. Die gesetzlichen Bestimmungen über anerkannte Identifikationsdokumente schienen in diesen Fällen nicht bekannt oder bewusst ignoriert zu werden.

Zum Teil setzen sich Bankinstitute auch über die Verordnung hinweg: Ein Mitarbeiter einer Bank erklärte, Kund*innen mit Duldung hätten generell „ganz schlechte Karten“. Der Mitarbeiter einer Online-Bank erklärte, dass lediglich Personalausweise und Pässe als Identifikationsnachweise angenommen würden.

Missachtung der Informationspflicht bei der Ablehnung der Konteneröffnung

Bei der Frage nach dem Umgang mit der Ablehnung von Kontoeröffnungen offenbarten sich große Lücken bei der Umsetzung des Basiskontos: Mehr als ein Drittel der Befragten zeigten sich unsicher über die Informationspflicht der Banken und gaben an, dass in der Regel keine schriftliche Ablehnung erfolge. Wissen über die Rechte der Kund*innen, gegen Ablehnungen vorzugehen, war nur bei zwei Dritteln vorhanden. Fast die Hälfte der Befragten kannte zudem die gesetzliche Verpflichtung der Institute, Kund*innen schriftlich über ihre Einspruchsrechte zu informieren, nicht. Eine Bank betonte sogar, dass ein Einspruch gegen eine abgelehnte Kontoeröffnung zu nichts führen würde, da das Institut in jedem Fall stichhaltige Gründe für die Ablehnung hätte.

Die Umfrage

*Mit einer telefonischen Umfrage im Frühsommer 2017 bei 39 zufällig ausgewählten Bankfilialen bzw. Kund*innen-Hotlines in Brandenburg und Berlin sowie schriftlichen Anfragen bei 33 Brandenburger Geldinstituten wurde ermittelt, unter welchen Bedingungen ein Privatkonto eröffnet werden kann. 27 Geldinstitute nahmen an der telefonischen Umfrage teil; auf die schriftliche Anfrage an ihre Leitungsebenen antworteten 21 Banken.*

Kein Zugang zum Konto mit Fiktionsbescheinigung

Die Beratungspraxis zeigt, dass Menschen mit Fiktionsbescheinigungen ein Basiskonto verweigert wird. Fiktionsbescheinigungen dokumentieren, dass ein Geflüchteter einen Antrag auf Erteilung oder auf Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis gestellt hat. Bis der Antrag bestätigt oder abgelehnt wird, gilt der Aufenthalt als rechtmäßig und erlaubt. Für viele geflüchtete Menschen ist die Fiktionsbescheinigung während der Bearbeitungszeit

das einzige Ausweisdokument, über das sie verfügen. Fiktionsbescheinigungen sind in der Zahlungskonto-Identitätsprüfungsverordnung nicht als akzeptiertes Identifikationsdokument aufgeführt. Damit bleiben diese Menschen auf der Grundlage des Geldwäschegesetzes weiterhin von einem Rechtsanspruch auf ein Konto ausgeschlossen.

Wissensmangel, eine Gesetzeslücke und fehlende Umsetzungskontrolle: Bewertung der Umsetzung und Forderungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Zahlungskontengesetz und die Zahlungskonto-Identitätsprüfungsverordnung im Großen und Ganzen bekannt sind. Zwischen der Leitungsebene der Geldinstitute und den Bankmitarbeiter*innen lässt sich jedoch ein Wissensgefälle feststellen. Wiesen die Antworten der Leitungsebenen der Geldinstitute bis auf drei Fälle keine Beanstandungen auf, so ist bei den Bankmitarbeiter*innen eine ausgeprägte Unsicherheit über Inhalte und Anwendungspraxis des Gesetzes und der Verordnung festzustellen. Während die Diskriminierung von People of Color und Geflüchteten aufgrund von Sprache und Herkunft im Privatkundengeschäft der Banken im letzten Jahr durch das Gesetz und die Verordnung zurückgegangen sind, ist das Wissen um die Identifikationsmöglichkeiten zur Kontoeröffnung sowie die Informationspflichten der Geldinstitute im Fall der Ablehnung der Kontoeröffnung als sehr mangelhaft zu bezeichnen. Insbesondere geflüchtete und obdachlose Menschen sind von diesem Wissensdefizit betroffen.

Das Beharren vieler Geldinstitute auf die Vorlage einer Meldeadresse stellt eine Diskriminierung von Obdachlosen dar. Ebenfalls werden Menschen ohne einen festen Aufenthalt in der Praxis diskriminiert, wenn ihre Papiere nicht anerkannt oder Unklarheit über dessen Charakter besteht. Die Beratungspraxis der beteiligten Organisationen zeigt immer wieder, dass Unsicherheiten der Bankmitarbeiter*innen sich in der Regel zu Ungunsten dieser Gruppen auswirken.

Problematisch ist auch, dass die Ablehnung der Eröffnung eines Basiskontos weitgehend unangefochten bleibt, weil die Menschen selten über ihre Beschwerderechte informiert werden.

In dem Fall von Menschen mit einer Fiktionsbescheinigung gibt es eine Gesetzeslücke. Diese hat den gesetzlichen Ausschluss vom Zugang auf ein Basiskonto und damit eine folgenschwere Diskriminierung für diese Gruppe zur Folge. Für sie ist die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben damit blockiert.

Die durchgeführte Evaluation zeigt einige Verbesserungen, aber weiterhin eklatante Lücken in der Umsetzung eines gleichberechtigten Zugangs zu dem Basiskonto. **Um den Diskriminierungsschutz wirksam umzusetzen, empfehlen die beteiligten Organisationen:**

- 1. In den Geldinstituten sind dringend Schulungen erforderlich, um die Wissenslücken bezüglich der Identifikationsdokumente und der Auflagen zu schließen.**
- 2. Es ist gleichzeitig notwendig, auf politischer Ebene Kontrollmechanismen zu entwickeln, die die Umsetzung des Rechts auf ein Konto in der Praxis gewährleisten, zum Beispiel durch eine Rechenschaftspflicht der Geldinstitute bezüglich Ablehnungen der Kontoeröffnung sowie der Information über die Beschwerderechte in diesen Fällen.**
- 3. Der Gesetzgeber seinerseits ist verpflichtet, die gesetzliche Diskriminierung von Menschen mit Fiktionsbescheinigung zu beenden. Nur dann wird die Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie ins deutsche Recht vollständig sein.**

Die Organisationen

Das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg, die Fachstelle Antidiskriminierung der Opferperspektive e.V. und der Migrationsrat Berlin fordern seit 2014 einen diskriminierungsfreien Zugang zum Konto für alle Menschen. 2015 wurden sie am Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie der Europäischen Union beteiligt. In ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf forderten sie die Politik dazu auf, die Richtlinie lückenlos umzusetzen und ein echtes Recht auf ein Basiskonto für alle Menschen einzuführen. Die Stellungnahme ist online unter abrufbar: http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2015/Downloads/10022015_Gemeinsame_Stellungnahme_MRBB_Opferperspektive_TBB_advd_RefE_Zahlungskonten.html abrufbar

Kontakt:

Cristina Martín Asensio

c.martin@opferperspektive.de

(0)331 58107676

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

Oranienstraße 53, 10969 Berlin

Fachstelle Antidiskriminierung der Opferperspektive e.V.

Rudolf-Breitscheid-Straße 164, 14482 Potsdam

Migrationsrat Berlin e.V.

Oranienstraße 34, 10999 Berlin