



Michael Findeisen  
Referatsleiter

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

**Nur per E-Mail:**

Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und  
Verkehr

Herrn Dr. Eckhard-Christian von Bülow

Wilhelm-Buck-Straße 2

01097 Dresden

[Eckhard-Christian.Buelow@smwa.sachsen.de](mailto:Eckhard-Christian.Buelow@smwa.sachsen.de)

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 682-1073

FAX +49 (0) 30 18 682-881073

E-MAIL [michael.findeisen@bmf.bund.de](mailto:michael.findeisen@bmf.bund.de)

DATUM 17. Dezember 2014

BETREFF **Kontoeröffnung für Flüchtlinge: Verwaltungspraxis zur Identifizierungspflicht nach dem GwG**

BEZUG Ihre E-Mail vom 16. Dezember 2014

GZ **VII A 3 - WK 5607/14/10005 :003**

DOK **2014/1133560**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrter Herr von Bülow,

die von ihnen in Ihrer E-Mail vom 16. Dezember 2014 geschilderte Rechtslage ist zutreffend wiedergegeben. Es ist richtig, dass ausländische Staatsangehörige, die lediglich über eine Duldung nach dem Aufenthaltsgesetz verfügen, in vielen Fällen derzeit nicht in der Lage sind, ihre Identität in der von § 4 Abs. 4 Nr. 1 des Geldwäschegesetzes (GwG) verlangten Form nachzuweisen. Banken können daher grundsätzlich einen Antrag auf Kontoeröffnung mangels Einhaltung der geldwäscherechtlichen Anforderungen nach gegenwärtiger Rechtslage verweigern.

Hinzu kommt, dass es in Deutschland derzeit für niemanden - also weder für ausländische noch für deutsche Staatsbürger - einen allgemeinen Rechtsanspruch auf ein Konto mit Basisdienstleistungen gibt. Nur im Sparkassensektor haben alle öffentlich-rechtlichen Sparkassen im Jahr 2013 eine Selbstverpflichtung für die Einrichtung eines „Bürgerkontos“ abgegeben. Damit können nach der gegenwärtigen Rechtslage grundsätzlich alle Banken (unabhängig von den geldwäscherechtlichen Anforderungen) privatautonom entscheiden, ob sie für eine bestimmte Person ein Konto eröffnen möchten oder nicht.

Da jedoch der Besitz eines Kontos, wie Sie zutreffend ausführen, für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben unerlässlich ist, hat sich das in der Bundesregierung federführende Bundesministerium der Finanzen aktiv in den Verhandlungen zur *Richtlinie 2014/92/EU über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen* (sog. „Zahlungskontenrichtlinie“) für ein subjektives Recht eingesetzt, das Verbrauchern einen einklagbaren Anspruch auf Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen gewährt.

Das Bundesministerium der Finanzen hat sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene außerdem dafür ausgesprochen, dass dieses subjektive Recht einem breiten Personenkreis zustehen muss. Im Rahmen der nationalen Umsetzung der am 17. September 2014 in Kraft getretenen Richtlinie verfolgt das Bundesministerium der Finanzen ebenfalls das Ziel, Ungleichbehandlungen beim Zugang zu einem Zahlungskonto zu beenden, was auch eine Anpassung der damit nicht mehr in Einklang stehenden Anforderungen des § 4 Abs. 4 Nr. 1 GwG zur Folge haben muss. Ressortbesprechungen hierzu finden gegenwärtig u. a. mit dem Bundesministerium des Innern, das zum Zeitpunkt der Schaffung des § 4 Abs. 1 Nr. 4 GwG für das Geldwäschegesetz federführend war, statt, diese notwendigen Anpassungen im Rahmen der nationalen Umsetzung dieser Richtlinie zu schaffen.

Die Identifizierung eines Kunden als natürlicher Person ist gemäß § 1 Abs. 1 des GwG anhand eines Dokuments vorzunehmen, welches die in § 4 Abs. 4 Nr. 1 GwG genannten Anforderungen erfüllt. Dem Wortlaut ist zu entnehmen, dass nur solche Ausweise (aber auch Ausweisersatzdokumente) in Betracht kommen, mit denen „die Pass- und Ausweispflicht im Inland erfüllt wird“.

Das seit dem 1. Januar 2005 geltende Aufenthaltsgesetz (AufenthG) hat bezüglich der **Duldungsbescheinigungen** eine Differenzierung eingeführt:

Ist nach endgültiger Ablehnung eines Asylverfahrens eine Ausreise aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich, wird eine sogenannte aufenthaltsrechtliche Duldung erteilt (§ 60a AufenthG). Diese gibt dem Ausländer jedoch kein Aufenthaltsrecht, vielmehr bleibt dessen Aufenthalt unrechtmäßig und die Pflicht zur unverzüglichen Ausreise besteht weiterhin. Ausländern, denen eine solche Duldung erteilt wurde, wird auf Antrag ebenfalls ein Ausweisersatz ausgestellt, sofern sie sich einen eigenen Nationalpass nicht in zumutbarer Weise beschaffen können (§ 55 AufenthV). Die Betroffenen müssen hierfür nachweisen, dass sie sich um die Ausstellung eines eigenen Nationalpasses vergeblich bemüht haben. **Wenn dies der Fall ist, wird dem Ausländer ein Ausweisersatz ausgestellt (vgl. Trägervordruck D 1, BGBl. Jahrgang 2004 Teil I Nr. 62, S. 2970),** der mit dem sog. Klebeetikett der Duldungsbescheinigung nach § 60a Abs. 4 AufenthG (vgl. Klebeetikett D2a, BGBl. Jahrgang 2004 Teil I Nr. 62, S. 2972) versehen wird. **Mit dem so versehenen Ausweisersatz, der ein Lichtbild ent-**

hält, wird die Pass- und Ausweispflicht im Bundesgebiet erfüllt (§ 3 Abs. 1 S. 2 AufenthG), so dass mit ihm auch für aufenthaltsrechtlich lediglich geduldete Ausländer eine Kontoeröffnung möglich ist.

Anders verhält es sich im Falle der Duldung jedoch, wenn der Ausländer einen eigenen Pass oder Passersatz in zumutbarer Weise erlangen könnte, dies jedoch nicht tut. Ein Ausweisersatz darf dann nicht ausgestellt werden. Demzufolge werden Duldungen in einer solchen Konstellation nicht auf dem Trägervordruck „Ausweisersatz“, sondern auf dem Trägervordruck „Duldung“ ausgestellt. Es handelt sich dabei um die in den Trägervordruck D2b (vgl. Bescheinigung D2b, BGBl. Jahrgang 2004 Teil I Nr. 62, S. 2973) integrierte Duldungsbescheinigung gem. § 60a Abs. 4 AufenthG (landläufig wird nur dieses Papier als „Duldungsbescheinigung“ gem. § 60a AufenthG bezeichnet). Hier enthält der entsprechende Trägervordruck auf S. 4 entsprechend § 78a Abs. 5 Satz 2 AufenthG den ausdrücklichen Hinweis, dass der Inhaber dieser Bescheinigung nicht der Pass- und Ausweispflicht genügt (vgl. BGBl. Jahrgang 2004 Teil I Nr. 62, S. 2973f.). Dies wird ausländerrechtlich damit begründet, dass der geduldete Ausländer selbst Gründe geschaffen habe, die diese Identifizierung vereiteln, indem er sich keinen anerkannten Pass beschafft habe, obwohl ihm dies zumutbar sei.

Auf der Grundlage dieser seinerzeit auf Vorschlag des Bundesministerium des Inneren getroffenen gesetzlichen Wertung können Duldungsbescheinigungen gem. § 60a AufenthG im Trägervordruck D2b von der für die geldwäscherechtliche Aufsicht über Kreditinstitute zuständigen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) grundsätzlich nicht als Identifikationsdokumente anerkannt werden.

#### **Praktikable Verwaltungspraxis bis zum Inkrafttreten des überarbeiteten § 4 GwG:**

Mir ist bekannt, dass derzeit insbesondere die öffentlich-rechtlichen Sparkassen von den Ausländerbehörden der Kommunen und Kreise aufgefordert werden, für Asylsuchende, die sich nur mit einer Meldebescheinigung ausweisen können, ein Konto zu eröffnen. Dabei werden Sparkassen gebeten, den Betroffenen unbürokratisch zu helfen, da der derzeit starke Zuzug von Migranten insb. aus Syrien und anderen Krisenherden dieser Welt ein Dauerthema in der öffentlichen Debatte ist und die eine möglicherweise ausländerrechtlich gerechtfertigte, aber in der öffentlichen Wahrnehmung Unverständnis auslösende ablehnende Haltung der Sparkassen kaum öffentlichkeitswirksam, auch nicht unter geldwäscherechtlichen Gesichtspunkten, zu erklären ist.

Um den Druck von den öffentlich-rechtlichen Sparkassen zu nehmen, haben die Sparkassen angesichts der bestehenden Rechtslage die Auffassung vertreten, dass entsprechende Meldebescheinigungen ausnahmsweise für eine Übergangszeit als Legitimationsgrundlage für eine Kontoeröffnung herangezogen werden können, wenn diese ein Lichtbild enthalten. In Fällen

dieser Art ist das Missbrauchsrisiko unter Geldwäsche Gesichtspunkten in der Tat relativ gering, da die Angaben zur Person in den meisten Fällen sowieso auf eigenen Angaben des Asylsuchenden beruhen und bei Erteilung der Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylVfG nur übernommen werden. **Die Meldebescheinigung (in einigen Bundesländern gibt es sog. "Heimausweise", die eine ähnliche Gestaltung aufweisen) entspricht daher der Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylVfG (so auch die ausstellende Behörde), die unstreitig zur Kontoeröffnung herangezogen werden könnte.**

Für das geschilderte Petitum der Sparkassen einer übergangsweisen Anerkennung der provisorisch ausgestellten Meldebescheinigungen zu Legitimations- und Identifizierungszwecken nach dem Geldwäschegesetz habe ich deshalb Verständnis. Die **Einhaltung des verlangten Lichtbilderfordernisses** vorausgesetzt, habe ich dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) als der Interessenvertretung der öffentlich rechtlichen Sparkassen am 8. Dezember 2014 mitgeteilt, dass ich diese Auffassung teile. In der Tat besteht im Hinblick auf die genannten Meldebescheinigungen unter Geldwäschesichtspunkten kein signifikant erhöhtes Missbrauchsrisiko im Vergleich zu denjenigen Aufenthaltsgestattungen, die ebenfalls beruhend auf eigenen Angaben des Asylsuchenden und ohne weitergehende Überprüfung durch die zuständige Behörden ausgestellt werden. Auch und gerade im Lichte der Zahlungskontenrichtlinie, deren Umsetzung in einem Gesetzesentwurf derzeit im Bundesministerium der Finanzen vorbereitet wird, ist das von den Sparkassen vorgeschlagene Vorgehen seitens BMF zu unterstützen. **Ich habe deshalb die BaFin im Rahmen meiner Rechts- und Fachaufsicht über diese Auslegung des § 4 Abs. 1 Nr. 1 GwG in Kenntnis gesetzt.**

Rein vorsorglich weise ich darauf hin, dass es sich bei der Beurteilung des für das GwG in der Bundesregierung federführenden Ressorts um eine rein geldwäscherechtliche Beurteilung einer übergangsweisen Handhabung des hier in Rede stehenden Sachverhaltes handelt.

Das vorliegende Schreiben, können Sie gerne im Rahmen der von Ihnen angesprochenen Initiativen weitergeben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Findeisen

Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist nur im Entwurf gezeichnet.