

Bundesarbeitsgemeinschaft



Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontogebühren, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen

Einleitung

Mit dem vorliegenden Richtlinienvorschlag wird erstmals eine umfassende gesetzliche Regelung zur Überwindung des – in unterschiedlicher Ausprägung – europaweit bestehenden Problems der ungewollten Kontollosigkeit vieler Verbraucher geschaffen. Die vergangenen Jahre haben dabei zweierlei Tatsachen offenbart:

Erstens: Ein Girokonto mit Basisfunktionen ist eine Grundvoraussetzung zur individuellen Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben und als solches, unverzichtbarer Bestandteil der Daseinsvorsorge.

Zweitens: Die seit 1995 bestehende Empfehlung¹ der Deutschen Kreditwirtschaft (früher: Zentraler Kreditausschuss, ZKA) an ihre Mitgliedsunternehmen, allen Verbrauchern grundsätzlich ein Girokonto mit Basisfunktionen einzurichten, ist in der Praxis gescheitert. Auch der letzte Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung zum Girokonto für Jedermann aus dem Jahr 2011² kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Zahl der Kontolosen in Deutschland in einem hohen sechsstelligen Bereich bewegen dürfte. Darüber hinaus müssen Verbraucher, die Inhaber eines Jedermann-Konto sind, mit überteuerten Kontomodellen, eingeschränkten Kontofunktionen und der Gefahr jederzeitiger Kündigung rechnen.

¹ <http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de/die-deutsche-kreditwirtschaft/kontofuehrung/konto-fuer-jedermann/empfehlung.html>

² Bundestags-Drucksache 17/8312, S. 31, 32. Von der Kreditwirtschaft wurde dennoch keine der in 2006 und 2008 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation umgesetzt.

Zusammenfassende Bewertung

Der vorliegende Entwurf der Richtlinie zu Kapitel IV, Zugang zu Zahlungskonten, wird grundsätzlich positiv bewertet - hier ist insbesondere das Zusammenspiel aus Kontrahierungszwang und abschließenden Ausnahmetatbeständen, einem festen Leistungskatalog sowie der Begrenzung der Entgelte zu nennen. Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass nur in diesem Gesamtkomplex eine Überwindung des Problems ungewollter Kontolosigkeit möglich ist.

Allerdings finden sich auch diverse Regelungstatbestände, die sehr kritisch zu bewerten sind, da sie einer Verwirklichung der Regelungsziele entgegenstehen. Hier besteht dringender Änderungsbedarf.

Im Einzelnen handelt es sich um die Beschränkung des Kontrahierungszwanges auf jeweils nur einen Anbieter von Zahlungsdienstleistungen in einem Mitgliedsstaat.

Dieser wird einen diskriminierungsfreien Zugang zu Zahlungskonten in der Praxis nicht gewährleisten können. Des Weiteren werden die vorgesehene Voraussetzung des Nichtbestehens eines anderweitigen, gleichwertigen Zahlungskontos und dessen Prüfumfang sowohl den Zugang in einigen Fällen beschränken als auch einen berechtigten Kontowechsel nahezu ausschließen. Weiterhin erscheint der vollständige Ausschluss von Dispositionskrediten als zu weitreichend. Und schließlich werden Korrekturen bei den Kriterien der Gebührenbemessung zur Vermeidung von Umgehungsmöglichkeiten als notwendig erachtet – um hier die wichtigsten Punkte zu nennen.

Die vorgeschlagenen Regelungen zu einer Gebührentransparenz, zur Vergleichbarkeit von Gebühren sowie zu einem vereinfachten Kontowechsel grundsätzlich begrüßt, sind jedoch im Einzelnen nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Diese beschränken sich auf den Regelungskomplex „Zugang zu Zahlungskonten“ in Kapitel IV, Artikel 14 – 19:

Bewertung im Einzelnen

Artikel 14

Nichtdiskriminierung

Artikel 14:

Bei der Beantragung eines Zahlungskontos bzw. beim Zugang zu einem solchen Konto dürfen Verbraucher mit rechtmäßigem Wohnsitz in der Union nach Artikel 14 weder aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit noch aufgrund ihres Wohnsitzes diskriminiert werden.

Stellungnahme:

Diese Regelung wird ausdrücklich begrüßt.

Allerdings sollten neben Wohnsitz und Staatsangehörigkeit weitere mögliche Gründe für eine Diskriminierung des Verbrauchers beim Zugang zu einem Zahlungskonto mitberücksichtigt werden, die hier in der Praxis regelmäßig festzustellen sind. Dies kön-

nen Alter, Mobilität oder die allgemeine finanzielle Situation des Verbrauchers sein. Solche Gründe sollten durch die Formulierung der Vorschrift nicht ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus besteht auch das Bedürfnis, bestimmten Gruppen von Personen, die zwar ohne festen Wohnsitz sind, aber über eine Postadresse sowie Ausweispapiere verfügen, den Zugang zu einem Zahlungskonto zu ermöglichen. Aus Sicht der AG SBV und der BAGFW kann dies dadurch erreicht werden, dass der Wohnsitz im Sinne des Regelungsvorschlages durch den rechtmäßigen Aufenthalt ersetzt wird.

Änderungsvorschlag:

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Verbraucher mit rechtmäßigem **Aufenthalt** in der Union bei der Beantragung eines Zahlungskontos oder dem Zugang zu einem solchen Konto innerhalb der Union **insbesondere** nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnsitzes diskriminiert werden.

Artikel 15

Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen

Artikel 15 – Nummer 1:

Mitgliedsstaaten müssen gemäß Richtlinienvorschlag sicherstellen, dass mindestens **ein** Zahlungsdienstleister ein Zahlungskonto mit entsprechenden Funktionen zur Verfügung stellt und es sich hierbei nicht ausschließlich um eine Online-Nutzung handelt.

Stellungnahme:

Die Beschränkung des Angebots von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen auf einen einzigen Zahlungsdienstleister kann die angestrebten Ziele der Richtlinie nicht erreichen. Hier besteht grundlegender Änderungsbedarf.

Die angedachte Beschränkung auf **einen** Dienstleister ist bereits unter Wettbewerbsgesichtspunkten bedenklich. Denn dieser Dienstleister wäre verpflichtet, alle in Frage kommenden Bürger/innen mit dem Basiskonto zu versorgen, obwohl diese keine Geldanlagen tätigen und keine Kredite aufnehmen (können). Es besteht die Gefahr der Stigmatisierung sowohl der Verbraucher als auch des betreffenden Instituts bzw. der Entwicklung einer „Bank für Arme“.

Sollte der Zugang tatsächlich auf **einen** entsprechenden Dienstleister beschränkt werden, wird dies den Zugang zu grundlegenden Basisfunktionen für eine relevante Gruppe von Verbrauchern erheblich erschweren. Denn es muss bezweifelt werden, dass dieser Zahlungsdienstleister über ein flächendeckendes Netz an Zweigstellen verfügt, um auch in ihrer Mobilität aufgrund von Alter, Gesundheit oder fehlenden finanziellen Möglichkeiten eingeschränkten Personen einen gleichermaßen diskriminierungsfreien Zugang zu allen grundlegenden Funktionen des Zahlungskontos zu ermöglichen. Zielgruppe des Richtlinienvorschlages sind vor allem auch Menschen mit eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten, die aufgrund des hohen Miet- und Preisniveaus nicht in den Innenstädten, sondern eher in Stadtrandlagen oder in ländlichen Gebieten leben, in denen allerdings die Dichte an Filialen von Zahlungsdienstleistern nach den Erfahrungen der AG SBV und der BAGFW in den letzten Jahren zunehmend geringer wird.

Positiv ist der Vorschlag zu werten, dass sich das Basiskonto nicht auf reine Online-Dienstleistungen beschränken darf. Vielmehr wird mit Blick auf den Katalog der vorgesehenen Merkmale eines Zahlungskontos in Artikel 16 ein deutliches Signal in Richtung einer vor Ort präsenten und verfügbaren Dienstleistung gesetzt, die aber für alle Verbrauchergruppen erreichbar sein muss.

Dieses Ziel kann mit der vorgeschlagenen Beschränkung auf einen Dienstleister nicht erreicht werden.

Es ist weiterhin zu bedenken, dass Kontollosigkeit häufig mit einer negativen Erfahrung von Verbrauchern mit ihrem Zahlungsdienstleister in der Vergangenheit einhergeht – beispielsweise weil gewährte Kredite aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Krankheit nicht zurückgezahlt werden konnten oder das Konto nach Eingang einer Kontopfändung seitens des Zahlungsdienstleisters gekündigt wurde.

Beispiel 1: Eine Kreissparkasse in Baden-Württemberg hat beispielsweise im Mai 2013 die Einrichtung eines sogenannten Bürgerkontos (eine Art Selbstverpflichtung zur Einrichtung von Guthabenkonten für jedermann durch alle Sparkassen) wegen Altschulden bei dem Institut abgelehnt.

Beispiel 2: Eine große, überregionale Privatbank hatte im Januar 2013 die Eröffnung eines Kontos abgelehnt, welches sie vier Jahre zuvor wegen einer eingegangenen Kontopfändung gekündigt hatte.

In diesem Kontext wäre es für eine reibungslose Geschäftsbeziehung auf „Augenhöhe“ nicht opportun, einen alternativlosen Kontrahierungszwang zwischen diesen beiden Parteien vorzusehen. Ebenso wäre eine Konstellation kontraproduktiv, die für überschuldete Verbraucher ausschließlich und zwingend die Einrichtung eines Zahlungskontos bei einem der Gläubiger des betroffenen Schuldners zulässt. Dies dürfte der Zielerreichung der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Verbrauchers ebenso zuwider laufen wie der Vorgabe eines gleichmäßigen Wettbewerbs unter allen Gläubigern, wie ihn das Verbraucherinsolvenzverfahren vorsieht. Hierdurch wäre die reibungslose Abwicklung des gesamten Verfahrens gefährdet.

Änderungsvorschlag:

Die Mitgliedsstaaten stellen sicher, dass in ihrem Hoheitsgebiet alle Zahlungsdienstleister, die Geschäftsstellen oder Niederlassungen in dem jeweiligen Hoheitsgebiet unterhalten und die Zahlungskonten mit Funktionen gemäß Artikel 16 grundsätzlich im Angebot haben, allen Verbrauchern ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen anbieten.

Artikel 15 – Nummer 2:

Diese Vorschrift regelt unter anderem den Kontrahierungszwang für alle Verbraucher mit rechtmäßigem Wohnsitz in der Union. Zahlungsdienstleister prüfen vor Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen, ob der Verbraucher im selben Hoheitsgebiet bereits Inhaber eines Zahlungskontos ist.

Stellungnahme:

Aus unserer Sicht bestehen keine Bedenken dagegen, den Rechtsanspruch auf ein solches Zahlungskonto bzw. den entsprechenden Kontrahierungszwang auf ein einziges Konto zu beschränken, wie es auch in Artikel 15 Nummer 3a zum Ausdruck kommt. Im Hinblick auf die Beschränkung auf den rechtmäßigen Wohnsitz sowie auf die Ausgestaltung der Prüfungspflicht des Zahlungsdienstleisters besteht allerdings Änderungsbedarf.

Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass nur tatsächlich nutzbare, gleichwertige Konten im Sinne von Artikel 16 den Anspruch auf Eröffnung eines (weiteren) Kontos ausschließen. Dies darf nicht durch „minderwertige“ Zahlungskonten bei Kartenbetreibern ohne Filialsystem oder Abwicklungskonten bei Kreditinstituten im Zusammenhang mit der Vergabe von Verbraucherdarlehen o. ä. geschehen. Dies könnte durch eine klarstellende Ergänzung gewährleistet werden.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, auch Obdachlosen mit einer Postadresse und gültigen Ausweispapieren ein Zahlungskonto zur Verfügung zu stellen, gilt das oben zu Artikel 14 Gesagte entsprechend.

Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass sich Zahlungsdienstleister bei der Prüfung, ob ein Konto anderweitig bereits besteht, nur auf aktuelle und korrekte Angaben verlassen. Denn das reibungslose und ununterbrochene Bestehen einer Kontoverbindung ist für den Erhalt des Arbeitsplatzes und die störungsfreie Abwicklung von Vertragsbeziehungen beispielsweise zu Vermietern oder Energieversorgern von elementarer Bedeutung.

In der Praxis werden die entsprechenden Informationen zu bestehenden Konten in der Regel bei Kreditauskunfteien, etwa der Schufa, eingeholt. Bei der Eintragung von Änderungen entstehen allerdings häufig Zeitverzögerungen, da insbesondere Erledigungs- oder Lösungsvermerke nicht mehr in unmittelbarem Interesse des bisherigen Dienstleisters stehen. Auch braucht die Eintragungsänderung faktisch eine gewisse Bearbeitungszeit. Eine Studie im Auftrag des Bundesverbraucherschutzministeriums (BMELV) aus dem Jahre 2009³ hat außerdem ergeben, dass die gespeicherten Daten oft fehlerhaft sind. Aus diesem Grund muss die Prüfung sowohl die eigenen Angaben des Verbrauchers zwingend einbeziehen als auch jedenfalls dann auf anderer Grundlage erfolgen, wenn der Verbraucher einer bestehenden Eintragung widerspricht. In diesen Fällen muss das Kreditinstitut dazu verpflichtet werden, eine andere Sachgrundlage hinzuziehen.

***Beispiel 1:** So hatte beispielsweise eine Volksbank in Baden-Württemberg im März 2013 eine Kontoeröffnung unter Hinweis auf ein noch in der Schufa eingetragenes Konto abgelehnt, bei dem es sich aber nachgewiesener Weise um ein reines Abwicklungskonto aus einem in Rückstand geratenen Dispositionskredit handelte, welches für den Zahlungsverkehr nicht mehr genutzt wurde.*

³ Studie der GP Forschungsgruppe „Verbraucherinformation Scoring“ im Auftrag des BMELV, Juni 2009: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Verbraucherschutz/FinanzenVersicherungen/Scoring.pdf?__blob=publicationFile

Änderungsvorschlag:

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jeder Verbraucher mit rechtmäßigem **Aufenthalt** in der Union das Recht hat, ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen bei einem der in Absatz 1 genannten Zahlungsdienstleister zu eröffnen und zu nutzen. (...) Die Zahlungsdienstleister prüfen vor Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen, ob der Verbraucher im selben Hoheitsgebiet bereits Inhaber eines **aktiven, gleichwertigen Zahlungskontos mit Zugriff auf alle Funktionen im Sinne von Artikel 16 ist. Bei der Prüfung sind Auskünfte des Verbrauchers einzubeziehen. Der Zahlungsdienstleister darf sich nicht ausschließlich auf Auskunfteien beschränken, soweit der Verbraucher einer bestehenden Eintragung nachvollziehbar widerspricht.**

Artikel 15 – Nummer 3:

Zahlungsdienstleister können gemäß Ziffer 3 einen Antrag auf Zugang zu einem Zahlungskonto nur in zwei Fällen verweigern – einerseits wenn der Verbraucher bereits über ein Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen verfügt und dabei die in Art. 16 genannten grundlegenden Funktionen auch tatsächlich nutzen kann oder andererseits die in Kapitel II der Richtlinie 2005/60EG festgelegten Anforderungen nicht erfüllt sind.

Stellungnahme:

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die **Ablehnung eines Zahlungskontos abschließend geregelt** worden ist. Deutlich zu kritisieren ist allerdings, dass mit der vorgeschlagenen Regelung der **Wechsel eines solchen Zahlungskontos** ohne sachlichen Grund **erheblich eingeschränkt** ist.

Die praktischen Erfahrungen mit zusätzlichen, weiteren Ablehnungsgründen in der Form unbestimmter Rechtsbegriffe in den Sparkassengesetzen einiger Bundesländer sowie in der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (jetzt: die Deutsche Kreditwirtschaft) zur Einrichtung eines „Girokontos für jedermann“ von 1995 in der Vergangenheit haben gezeigt, dass diese regelmäßig dazu genutzt werden, um Kontrahierungszwang und Empfehlung gerade für diejenigen Fälle zu umgehen, deren Zielgruppe die vorgenannten Regelungen eigentlich sind. So wird einkommensbenachteiligten Verbrauchern mit der Begründung „Zahlung der Kontoführungsentgelte ist nicht sicher gestellt“ oder „Kontoführung unzumutbar“ die Einrichtung einer Kontoverbindung verweigert.

Eine abschließende Aufzählung der Unzumutbarkeitsgründe ohne Auffangtatbestand ist daher von elementarer Bedeutung. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch eine schlechte finanzielle Situation des Verbrauchers keinen Ablehnungsgrund für ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen darstellt.

Beispiel 1: Eine große, überregionale Privatbank hatte beispielsweise im Februar 2012 die Eröffnung eines Kontos wegen Altschulden bei einem anderen Institut und einem nicht überprüften Hinweis auf einen unbekanntem Wegzug verweigert, weil nicht sichergestellt sei, dass der Verbraucher das Konto nun ordnungsgemäß führen würde.

Beispiel 2: Dieselbe große Privatbank hat im Februar 2012 die Eröffnung eines Girokontos u. a. mit einer negativen Schufaeintragung aus der Vergangenheit begründet, die das Vertrauensverhältnis nachhaltig stören würde.

Auch wenn wir einer grundlegenden Beschränkung auf eine einzige Kontoverbindung pro Verbraucher dem Grunde nach zustimmen, führt die vorgesehene Regelung allerdings dazu, dass **der Wechsel des Kontos** zu einem anderen Zahlungsdienstleister erheblich erschwert ist.

Gleichwohl gibt es eine ganze Reihe von triftigen Gründen, die einen Wechsel des Anbieters sinnvoll oder gar notwendig machen. Dies können Gründe einer anderen, günstigeren Preisgestaltung ebenso wie eine bessere Filialanbindung oder ein Wohnortwechsel sein. Gerade auch in Fällen von Verbraucherüberschuldung, in denen eine Gesamtsanierung bzw. ein Insolvenzverfahren angestrebt werden, wird der Wechsel des Kontos und die Trennung zwischen Abwicklung von Zahlungsgeschäften und Gläubigerinteresse für ein effektives und erfolgreiches Entschuldungsverfahren im Regelfall angezeigt sein.

Aus diesem Grund müssen zur Vermeidung von Diskriminierung auch der Wechsel eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen sowie ein reibungsloser Übergang zwischen den Kontoverbindungen und die Anwendung der Wechselsvorschriften nach Artikel 9 ff gewährleistet sein.

Damit eine ununterbrochene Kontoverbindung auch bei einem Kontowechsel gewährleistet ist, kann der wechselwillige Verbraucher bei der Beantragung eines Kontos im vorstehenden Sinne gerade nicht versichern, dass keine anderweitige Kontoverbindung besteht. Es muss seine Versicherung ausreichen, dass er das bestehende Konto gekündigt hat. Beim deutschen Pfändungsschutzkonto gibt es eine vergleichbare Erklärung, die ihren Zweck erfüllt. Da eine falsche Erklärung des Verbrauchers eine Urkundenfälschung darstellt und damit strafrechtlich verfolgbar ist, besteht keine Missbrauchsgefahr.

Auch aus einem anderen Grund muss die Erklärung des Verbrauchers, dass er das Konto gekündigt hat, ausreichen: Auskunftsteien benötigen unterschiedlich lange Zeit, um neue Eingaben in ihr System aufzunehmen: Ein Konto kann zwar längst nicht mehr aktiv, aber bei einer Auskunftstei noch als aktiv gelistet sein, was in all diesen Fällen zu der Ablehnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen führen würde, obwohl tatsächlich kein Konto mehr besteht. Welche Dimension veraltete bzw. fehlerhafte Eintragungen bei Auskunftsteien haben, hat das deutsche Verbraucherschutzministerium in einer Studie aus dem Jahr 2009 untersucht: Einträge etwa bei der Wirtschaftsauskunftstei Schufa basierten in 46 Prozent aller Fälle auf fehlerhaften Daten.⁴

Ebenso gibt es einen anderen gewichtigen Grund, weshalb die Versicherung des Verbrauchers, dass er das Konto gekündigt hat, ausreichen muss: Hat der Verbraucher einen Dispositionskredit in Anspruch genommen, so verhindern in Deutschland die Kreditinstitute regelmäßig, dass der Verbraucher die Kontoverbindung wechseln kann. Damit verwehren sie dem Verbraucher einen Ausweg aus der Schuldenspirale: Die Dispokreditzinsen liegen nach wie vor auf sehr hohem Niveau (durchschnittlich 11 Prozent). Die hohen Zinssätze stehen in keinem Verhältnis dazu, wie günstig sich die Kreditinstitute Geld am Markt leihen können (EZB-Leitzins aktuell bei 0,5 Pro-

⁴ Siehe oben Seite 6 sowie Fußnote 3

zent). Verschuldete Verbraucher manövriert die Unmöglichkeit des Kontowechsels und die damit einhergehenden horrenden Dispozinsen oft in eine Überschuldungssituation.

Würde künftig die Versicherung des Verbrauchers ausreichen, dass er das Konto gekündigt hat, wäre dies ein großer Schritt zur Überschuldungsprävention: Der Verbraucher könnte seine Dispokreditschulden in Raten von seinem Zahlungskonto abtragen, ohne dabei Gefahr zu laufen, die Schuldensumme weiter zu erhöhen, denn im Regelfall wird das hier in Rede stehende Zahlungskonto nicht über einen entsprechenden Dispositionskredit verfügen.

Es muss daher sichergestellt werden, dass die Versicherung des Verbrauchers, kein Konto zu besitzen in den Fällen des Kontowechsels durch gleichwertige Erklärungen oder Nachweise ersetzt wird.

Änderungsvorschlag:

Ein redaktioneller Änderungsvorschlag bezieht sich zunächst auf Nummer 3, Buchstabe (a): Ein Verbraucher ist bereits Inhaber eines Zahlungskontos (...) und kann die in **Artikel 16** Absatz 1 genannten Zahlungsdienste nutzen.

Der Verbraucher gilt nicht als Inhaber eines Zahlungskontos, wenn er versichert, den bisherigen Vertrag über ein Zahlungskonto gekündigt oder den Kontowechsel nach Artikel 9 ff beauftragt zu haben.

Artikel 15 – Nummer 4:

In Fällen der Ablehnung muss der Zahlungsdienstleister nach der vorgeschlagenen Regelung den Verbraucher unmittelbar schriftlich und kostenlos informieren.

Stellungnahme:

Die gesetzliche Normierung dieses Umstands wird ausdrücklich begrüßt. Kritisch ist dabei aber zu bewerten, dass eine Information der Kunden über die Gründe für eine Ablehnung oder über aus der Ablehnung folgende Rechtsmittel im aktuellen Richtlinienentwurf nicht vorgesehen ist.

Die Praxis hat gezeigt, dass die von der deutschen Bundesregierung in ihrem dritten Bericht zur Thematik „Girokonto für Jedermann“⁵ vorgeschlagene Ergänzung der Empfehlung im Hinblick auf eine Verpflichtung zur schriftlichen Begründung einer Ablehnung nicht hinreichend umgesetzt wurde. Antragsteller werden insbesondere dann mit einer nur mündlichen Ablehnung weggeschickt, wenn sie die Kontoeröffnung persönlich und direkt am Schalter beantragen. Dies wird durch die vorgesehene Regelung nun beseitigt.

Insbesondere der in Nummer 3 Buchstabe b) genannte Ablehnungsgrund des Kapitel II der Richtlinie 2005/60EG (davon umfasst sind beispielsweise der Verdacht auf Terrorismusfinanzierung, Geldwäsche oder eine unklare Identität eines potentiellen Kunden) birgt wegen seiner Weite die Gefahr, dass damit unliebsame Antragsteller abge-

⁵ Bundestagsdrucksache 15/3274

wiesen werden – zumindest solange die Ablehnung nicht konkret begründet werden muss.

Da die von der vorgeschlagenen Richtlinie zu schützende Zielgruppe in der Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte erfahrungsgemäß häufig eingeschränkt ist, sollte die schriftliche Ablehnung darüber hinaus neben einer konkreten Begründung auch einen Hinweis auf mögliche Rechtsmittel, wie z. B. ein kostenloses, verbindliches Schlichtungsverfahren, soweit in dem jeweiligen Mitgliedsstaat vorhanden, auf mindestens ein sonstiges geeignetes Rechtsmittel und auf die Möglichkeiten einer Beratungs- und Prozesskostenhilfe bzw. auf geeignete kostenlose Beratungsstellen enthalten.

Änderungsvorschlag:

(...) Im Rahmen der schriftlichen Information des Verbrauchers sind die Gründe der Ablehnung konkret zu benennen. Darüber hinaus ist der Verbraucher auf mind. ein kostenloses oder kostengünstiges Rechtsmittel oder Beratungsangebot hinzuweisen, die in dem jeweiligen Mitgliedsstaat vorhanden sind. Einzelheiten hierzu sind von den Mitgliedsstaaten festzulegen.

Artikel 15 – Nummer 6:

Nach dieser Vorschrift darf der Zugang zu einem Zahlungskonto nicht vom Erwerb zusätzlicher Dienste abhängig gemacht werden.

Stellungnahme:

Diese Regelung wird seitens der AG SBV und der BAGFW ausdrücklich begrüßt.

Insbesondere der erwartete Erwerb zusätzlicher Bankprodukte wie Bausparverträge, Versicherungen, Beteiligungen bei Genossenschaftsbanken oder Restschuldversicherungen für das Girokonto würde den Zugang einkommensbenachteiligter Verbraucher zu einem Basiskonto ansonsten stark einschränken. Aus den Erfahrungen in der Praxis ergibt sich allerdings zusätzlicher Regelungsbedarf für den Verkauf von Geschäftsanteilen, um das Verbot zusätzlicher Geschäfte im Zusammenhang mit der Kontoeröffnung vollständig zu erfassen.

Änderungsvorschlag:

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen nicht vom Erwerb zusätzlicher Dienste **oder dem Erwerb von Geschäftsanteilen des Zahlungsdienstleisters** abhängig gemacht werden.

Artikel 16

Merkmale eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen

Artikel 16 – Nummer 1:

Diese Vorschrift umfasst eine Auflistung von Mindestfunktionen, die ein geeignetes Zahlungskonto im Sinne dieser Richtlinie aufweisen muss.

Stellungnahme:

Die Normierung eines Katalogs an Mindestfunktionen wird ausdrücklich begrüßt. Zur Vermeidung von Umgehungstatbeständen bzw. extrem weiter Auslegung

der Vorschrift seitens der Zahlungsdienstleister erscheint aber eine Präzisierung der Leistungen an einigen Stellen zwingend notwendig.

In der Vergangenheit war zu beobachten, dass so genannte Guthabenkonten im Sinne der Landes-Sparkassengesetze bzw. der Empfehlung der Deutschen Kreditwirtschaft (früher ZKA) Leistungseinschränkungen gegenüber klassischen Gehaltskonten mit Überziehungsfunktion aufwiesen. Zuletzt war dies insbesondere im Bereich der Pfändungsschutzkonten festzustellen. Der Ausschluss von Online-Banking ohne sachlich-technischen Grund, die Beschränkung der Bankgeschäfte auf den Schalterverkehr oder der Austausch einer Girocard gegen eine institutseigene Bankkarte mit eingeschränkter Zahlungsfunktion waren an der Tagesordnung. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit der Festschreibung bestimmter elementarer Funktionen, wie hier vorgesehen.

Allerdings muss im Rahmen von Buchstabe (c) die Barabhebung grundsätzlich auch die Nutzung von Geldautomaten außerhalb der – sehr unterschiedlichen – Öffnungszeiten umfassen. Dabei muss grundsätzlich die Nutzung von Online-Terminals - beispielsweise für die Durchführung von Überweisungen - möglich sein, sofern diese grundsätzlich von dem Institut zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen von Buchstabe (d) sind klarstellend auch Daueraufträge zu ergänzen.

Änderungsvorschlag:

Die vorgesehenen Funktionen zu (c) und (d) müssen insoweit präzisiert werden, dass sie auch Transaktionen an Geldautomaten oder Online-Terminals außerhalb der Geschäftszeiten ermöglichen sowie die Ausführung von Daueraufträgen ermöglichen.

Artikel 16 – Nummer 2:

Hiernach muss eine Mindestanzahl von Vorgängen festgelegt werden, die entweder kostenlos oder für die nach Artikel 17 zulässige Gebühr zur Verfügung gestellt werden.

Stellungnahme:

Die Normierung einer Mindestanzahl an Transaktionen wird ausdrücklich begrüßt. Nur auf diese Weise kann eine Umgehung der Vorschriften zur Begrenzung der Entgelte vermieden und die tatsächliche Nutzung der einzelnen Zahlungsdienste gewährleistet werden.

Insbesondere dann, wenn eine mit herkömmlichen Gehaltskonten vergleichbare Kontoführungsgebühr verlangt wird, sollte sich die Anzahl der Vorgänge dabei sowohl an der gängigen Geschäftspraxis als auch an der Anzahl mindestens notwendiger monatlicher Transaktionen (für die Entgegennahme von Lohn, Sozialleistungen und Kindergeld, die mehrfache Abhebung von Bargeld sowie die unbare Bezahlung von Miete, Energie, Telekommunikationsleistungen, Versicherungen und mind. zwei weiteren Diensten) sowie an der Anzahl der Inklusivposten vergleichbarer Konten orientieren. In der Vergangenheit kam es im Rahmen der Umwandlung von Girokonten in Pfändungsschutzkonten dadurch zu deutlichen Preiserhöhungen, dass nicht nur ein erhöhter Grundpreis, sondern zusätzlich auch Entgelte für Buchungsposten verlangt wurden.

Innerhalb der Richtlinie sollte deshalb die Anzahl der von der Grundgebühr umfassten Vorgänge konkretisiert werden. Denkbar wäre auch die Definition einer Untergrenze von Vorgängen analog Nummer 1 dieses Artikels.

Änderungsvorschlag:

(...) Die Mindestzahl der Vorgänge muss angemessen sein und der gängigen Geschäftspraxis in dem betreffenden Mitgliedsstaat entsprechen **sowie mindestens 15 Zahlungsvorgänge pro Monat umfassen.**

Artikel 16 – Nummer 3:

Nach dieser Vorschrift wird sichergestellt, dass Verbraucher mit einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen auch das Online-Banking-System des Zahlungsdienstleisters nutzen können, soweit dieses verfügbar ist.

Stellungnahme:

Ebenso wie die Normierung bestimmter Mindest-Zahlungsdienste wird auch die Verpflichtung, das Online-Banking-System – soweit vorhanden – zur Verfügung zu stellen, dazu beitragen, einen ungehinderten, diskriminierungsfreien Zugang zu allen gängigen Diensten und Funktionen eines Zahlungskontos zu ermöglichen.

Artikel 16 – Nummer 4:

Gemäß dieser Vorschrift wird Zahlungsdienstleistern untersagt, für Konten im Sinne dieser Richtlinie einen Dispositionskredit einzuräumen.

Stellungnahme:

Die vorstehende Regelung wird als zu weitgehend eingestuft und sollte gestrichen werden.

Grundsätzlich wird ein großer Teil des betroffenen Personenkreises aufgrund seiner finanziellen Situation ohnehin keine Überziehungsmöglichkeit wünschen oder aufgrund der allgemeinen Kriterien von verantwortlicher Kreditvergabe seitens der Kreditinstitute auch nicht erhalten.

Allerdings ist durchaus eine nennenswerte Anzahl von Verbrauchern durch die vorgesehene Regelung in ihrer wirtschaftlichen Freiheit ungerechtfertigt eingeschränkt. Menschen ohne Schulden bzw. ohne Überschuldungssituation, die lediglich über ein geringes Einkommen verfügen, sollte zur Vermeidung von Schwierigkeiten bei zeitnaheem Zusammentreffen von Zahlungseingängen und notwendigen Zahlungen eine Überziehungsmöglichkeit in geringem Umfang eingeräumt werden. Es ist kein sachlicher Grund denkbar, diese durchaus sinnvolle wirtschaftliche Flexibilität per Gesetz zu unterbinden. Die Vergabe von Dispositionskrediten sollte dem Markt überlassen werden.

Im Übrigen ist anzumerken, dass das Verbot, einen Dispositionskredit einzuräumen, nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht die sogenannte geduldete Überziehung des Kontos untersagt, die in der Praxis noch einmal deutlich höher als ein vereinbarter Dispositionskredit verzinst wird. Dies würde die hier anvisierte Zielgruppe finanziell benachteiligter Verbraucher zusätzlich benachteiligen.

Änderungsvorschlag:

Artikel 16 Nummer 4 sollte gestrichen werden.

Artikel 17

Gebühren

Artikel 17 – Nummer 1 – 4:

Diese Vorschrift stellt sicher, dass Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen entweder kostenlos oder zu angemessenen Gebühren angeboten werden. Dabei wird die Angemessenheit anhand bestimmter Kriterien aus den Mitgliedsstaaten definiert. Zur Unterstützung der Definition sind Leitlinien der EBA vorgesehen.

Stellungnahme:

Die Begrenzung der Entgelte von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen wird als elementarer Bestandteil eines umfassenden und diskriminierungsfreien Zugangs zu solchen Konten ausdrücklich begrüßt – sie bedarf in einigen wenigen Punkten allerdings der Ergänzung.

Die Erfahrungen der Praxis der Schuldner- und Verbraucherberatung aus der Vergangenheit haben tatsächlich gezeigt, dass die Entgelte für entsprechende Guthabenkonten oder für Pfändungsschutzkonten in Folge einer gesetzlichen Verpflichtung bzw. Befolgung einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft gegenüber vergleichbaren Konten für den „Normalkunden“ häufig deutlich angehoben werden.

Insofern ist die gleichzeitige Deckelung der Kosten im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Einrichtung solcher Zahlungskonten von wesentlicher Bedeutung.

Allerdings bergen die aufgeführten Kriterien zur Bestimmung der Angemessenheit – insbesondere der Buchstabe (c) - die Gefahr, dass es zu einer deutlichen Erhöhung der Preise gegenüber dem herkömmlichen Gehaltskonto kommen wird. Denn die Anbieter begründen höhere Preise bereits heute häufig mit einem angeblich höheren Beratungs- und Bearbeitungsaufwand und bepreisen dies in Form eines so genannten Intensivkontos.

Das allerdings ist nicht gerechtfertigt, auch wenn diesen Kunden zunächst keine weiteren Bankprodukte verkauft werden können, denn Zahlungsdienstleister erwirtschaften Umsätze und Gewinne vor allem auch mit dem gesamten, unbaren Giroverkehr, an dem sich Kunden eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen zukünftig auch beteiligen können. Gründe für die manuelle Überwachung eines Kontos mit Basisfunktionen sind nicht ersichtlich.

Eine solche Preisgestaltung kann verhindert werden, wenn es sich bei dem Entgelt für das Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen immer um das insgesamt günstigste angebotene Produkt zur Abwicklung von Zahlungsgeschäften handelt oder hilfsweise sich die Angemessenheit nach den Kosten des bei dem jeweiligen Institut am häufigsten zur Verfügung gestellten Kontos bestimmt. Dies würde gleichzeitig die Überprüfbarkeit des gewählten Preises anhand konkreter Tatsachen sicherstellen.

Änderungsvorschlag:

Einfügung nach (a) bis (d): Die Gebühren für ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen müssen sich im Vergleich zu sämtlichen von Ihnen angebotenen Produkten ungeachtet der Vergleichsgrundlage stets an dem günstigsten Konto für die Abwicklung grundlegender Zahlungsgeschäfte orientieren oder dürfen nicht höher sein als jene Gebühren, die bei dem jeweiligen Zahlungsdienstleister für das am häufigsten an Verbraucher vergebene Kontomodell erhoben werden.

Artikel 18

Rahmenverträge und Kündigung

Artikel 18:

Die vorgesehene Regelung beschränkt das Kündigungsrecht von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen seitens des Zahlungsdienstleisters. Eine schriftliche und begründete Kündigung ist danach nur in den in Nummer 2, Buchstaben (a) bis (d) vorgesehenen Fällen möglich.

Stellungnahme:

Diese Vorschrift – insbesondere der Verzicht auf einen Auffangtatbestand für „sonstige Fälle“ unzumutbaren Festhaltens an einer vertraglichen Beziehung zu dem Verbraucher - wird ausdrücklich begrüßt, stellt sie doch das notwendige Korrektiv zu einem gewünschten Kontrahierungszwang her. Die abschließende Aufzählung sollte klarstellend ausdrücklich ergänzt werden. Zusätzlich sollte auch hier der verpflichtende Hinweis auf ein Rechtsmittel ergänzt werden.

Nicht nur die Gefahr der Umgehung des verpflichtenden Kontozugangs ist damit gebannt – so könnte der Zahlungsdienstleister die verpflichtende Einrichtung des Kontos durch eine sofortige Kündigung umgehen – sondern auch die Problematik beseitigt, dass einkommensbenachteiligte oder verschuldete Personen und Haushalte bei kleinsten Zahlungsstörungen mit einer jederzeitigen Kündigung des Vertragsverhältnisses rechnen müssten. Diese wird derzeit insbesondere dann ausgesprochen, wenn eine Kontopfändung eingeht, wenn das Insolvenzverfahren eröffnet wurde oder wenn Lastschriften zurückgegeben wurden (etwa weil Geldeingänge verspätet waren), ohne dass in diesen Fällen die Bezahlung der Kontoführungsentgelte konkret gefährdet wäre.

Beispiel 1: Eine Volksbank in Nordrhein-Westfalen hat im März 2013 die Kontoverbindung einer Kundin wegen der Eröffnung des Insolvenzverfahrens gekündigt.

Beispiel 2: Eine weitere Volksbank in Nordrhein-Westfalen hat bei einer Kundin nach Abgabe der Eidesstattlichen Versicherung im Januar 2012 auf eine Kontoauflösungsvereinbarung hingewirkt.

Auch im Falle einer (berechtigten) Kündigung sollte entsprechend des Vorschlags zur Begründung der Ablehnung der Kontoeröffnung ein Hinweis auf vorhandene Schlichtungsstellen, sonstige Rechtsmittel oder zuständige Beratungsstellen in der schriftlichen Begründung enthalten sein.

Änderungsvorschlag:

Artikel 18, Nummer 2: Der Zahlungsdienstleister kann einen Rahmenvertrag **ausschließlich dann** einseitig kündigen, wenn (...) (d) der Verbraucher hat in der Union keinen rechtmäßigen **Aufenthalt** mehr (...)

Artikel 18, Nummer 3: (...) **Im Rahmen der schriftlichen Kündigung ist der Verbraucher auf mindestens ein kostenloses oder kostengünstiges Rechtsmittel oder Beratungsangebot hinzuweisen, die in dem jeweiligen Mitgliedsstaat vorhanden sind. Einzelheiten hierzu sind von den Mitgliedsstaaten festzulegen.**

Artikel 19

Allgemeine Informationen über Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen

Artikel 19:

Artikel 19 sieht umfassende Informationspflichten der Öffentlichkeit auf der einen und der Zahlungsdienstleister über Zahlungskonten, ihre Gebühren und Funktionen auf der anderen Seite vor.

Stellungnahme:

Diese Regelung wird begrüßt, stellt doch die mangelhafte Information der Verbraucher bereits jetzt eines der wesentlichen Zugangshindernisse zu einem Girokonto für jedermann dar. Die Erfahrung zeigt, dass mit Hilfe einer Beratungsstelle und fachlich fundierter Aufklärung über die bestehenden Möglichkeiten eine beabsichtigte Kontoeröffnung wesentlich erleichtert wird.

Ansprechpartner:

AG SBV
Matthias Bruckdorfer
Diakonie Deutschland
Evangelischer Bundesverband
Telefon: +4930 652 11-1651
matthias.bruckdorfer@diakonie.de
www.agsbv.de

BAGFW
Ulrich Tiburcy
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien
Wohlfahrtspflege e. V.
Telefon: +32 22 80 2730
euvertretung@bag-wohlfahrt.de
www.bagfw.de