Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege



12.07.2013

Gemeinsame 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

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

Einleitung

Mit dem vorliegenden Richtlinienvorschlag wird erstmals eine umfassende gesetzliche Regelung zur Überwindung des – in unterschiedlicher

Ausprägung – europaweit be- stehenden Problems der ungewollten Kontolosigkeit vieler Verbraucher geschaffen. Die vergangenen Jahre haben dabei zweierlei Tatsachen offenbart:

Erstens: Ein Girokonto mit Basisfunktionen ist eine Grundvoraussetzung zur individu- ellen Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben und als solches, unverzichtba- rer Bestandteil der Daseinsvorsorge.

Zweitens: Die seit 1995 bestehende Empfehlung1 der Deutschen Kreditwirtschaft (frü- her: Zentraler Kreditausschuss, ZKA) an ihre Mitgliedsunternehmen, allen Verbrau- chern grundsätzlich ein Girokonto mit Basisfunktionen einzurichten, ist in der Praxis gescheitert. Auch der letzte Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfeh- lung 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 Kontra- hierungszwang und abschließenden Ausnahmetatbeständen, einem festen Leistungs- katalog 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 bewer- ten sind, da sie einer Verwirklichung der Regelungsziele entgegenstehen. Hier besteht dringender Änderungsbedarf.

Im Einzelnen handelt es ich 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 berech- tigten Kontowechsel nahezu ausschließen. Weiterhin erscheint der vollständige Aus- schluss von Dispositionskrediten als zu weitreichend. Und schließlich werden Korrek- turen bei den Kriterien der Gebührenbemessung zur Vermeidung von Umgehungs- möglichkeiten 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 Kon- to dürfen Verbraucher mit rechtmäßigem Wohnsitz in der Union nach Artikel 14 weder aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit noch aufgrund ihres Wohnsitzes diskriminiert wer- den.

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 mit- berücksichtigt 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 sol- chen Konto innerhalb der Union insbesondere nicht aufgrund ihrer Staatsangehörig- keit 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 Ver- fügung stellt und es sich hierbei nicht ausschließlich um eine Online-Nutzung handelt.

Stellungnahme:

Die Beschränkung des Angebots von Zahlungskonten mit grundlegenden Funk- tionen 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 Wettbewerbs- gesichtspunkten 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 wer- den, 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 fi- nanziellen Möglichkeiten eingeschränkten Personen einen gleichermaßen diskriminie- rungsfreien Zugang zu allen grundlegenden Funktionen des Zahlungskontos zu er- möglichen. Zielgruppe des Richtlinienvorschlages sind vor allem auch Menschen mit eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten, die aufgrund des hohen Miet- und Preis- niveaus 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 vorge- sehenen Merkmale eines Zahlungskontos in Artikel 16 ein deutliches Signal in Rich- tung 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 Kontolosigkeit 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 Kontopfän- dung 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 „Augenhö- he“ nicht opportun, einen alternativlosen Kontrahierungszwang zwischen diesen bei- den Parteien vorzusehen. Ebenso wäre eine Konstellation kontraproduktiv, die für überschuldete Verbraucher ausschließlich und zwingend die Einrichtung eines Zah- lungskontos bei einem der Gläubiger des betroffenen Schuldners zulässt. Dies dürfte der Zielerreichung der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung zur Wiederher- stellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Verbrauchers ebenso zuwider lau- fen wie der Vorgabe eines gleichmäßigen Wettbewerbs unter allen Gläubigern, wie ihn das Verbraucherinsolvenzverfahren vorsieht. Hierdurch wäre die reibungslose Abwick- lung des gesamten Verfahrens gefährdet.

Änderungsvorschlag:

Die Mitgliedsstaaten stellen sicher, dass in ihrem Hoheitsgebiet alle

Zahlungs- dienstleister, die Geschäftsstellen oder Niederlassungen in dem jeweiligen Ho- heitsgebiet 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 einzi- ges 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, gleichwer- tige Konten im Sinne von Artikel 16 den Anspruch auf Eröffnung eines (weiteren) Kon- tos ausschließen. Dies darf nicht durch „minderwertige“ Zahlungskonten bei Kartenbe- treibern ohne Filialsystem oder Abwicklungskonten bei Kreditinstituten im Zusammen- hang 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 gülti- gen Ausweispapieren ein Zahlungskonto zur Verfügung zu stellen, gilt das oben zu Artikel 14 Gesagte entsprechend.

Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass sich Zahlungsdienstleister bei der Prü- fung, ob ein Konto anderweitig bereits besteht, nur auf aktuelle und korrekte Angaben verlassen. Denn das reibungslose und ununterbrochene Bestehen einer Kontoverbin- dung ist für den Erhalt des Arbeitsplatzes und die störungsfreie Abwicklung von Ver- tragsbeziehungen beispielsweise zu Vermietern oder Energieversorgern von elemen- tarer Bedeutung.

In der Praxis werden die entsprechenden Informationen zu bestehenden Konten in der Regel bei Kreditauskunfteien, etwa der Schufa, eingeholt. Bei der Eintragung von Än- derungen entstehen allerdings häufig Zeitverzögerungen, da insbesondere Erledi- gungs- oder Löschungsvermerke nicht mehr in unmittelbarem Interesse des bisheri- gen Dienstleisters stehen. Auch braucht die Eintragungsänderung faktisch eine gewis- se Bearbeitungszeit. Eine Studie im Auftrag des Bundesverbraucherschutzministeri- ums (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 ande-

rer Grundlage erfolgen, wenn der Verbraucher einer bestehenden Eintragung wider- spricht. In diesem 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 Abwick- lungskonto 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=pu blicationFile

Änderungsvorschlag:

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jeder Verbraucher mit rechtmäßigem Aufent- halt 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 grundle- genden 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 einzubezie- hen. Der Zahlungsdienstleister darf sich nicht ausschließlich auf Auskunfteien beschränken, soweit der Verbraucher einer bestehenden Eintragung nachvoll- ziehbar widerspricht.

Artikel 15 – Nummer 3:

Zahlungsdienstleister können gemäß Ziffer 3 einen Antrag auf Zugang zu einem Zah- lungskonto 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 abschlie- ßend geregelt worden ist. Deutlich zu kritisieren ist allerdings, dass mit der vorge- schlagenen 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 Kre- ditwirtschaft) zur Einrichtung eines „Girokontos für jedermann“ von 1995 in der Vergangenheit haben gezeigt, dass diese regelmäßig dazu genutzt werden, um Kontra- hierungszwang und Empfehlung gerade für diejenigen Fälle zu umgehen, deren Ziel- gruppe die vorgenannten Regelungen eigentlich sind. So wird einkommensbenachtei- ligten Verbrauchern mit der Begründung „Zahlung der Kontoführungsentgelte ist nicht sicher gestellt“ oder „Kontoführung unzumutbar“ die Einrichtung einer Kontoverbin- dung verweigert.

Eine abschließende Aufzählung der Unzumutbarkeitsgründe ohne Auffangtatbe- stand ist daher von elementarer Bedeutung. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch eine schlechte finanzielle Situation des Verbrauchers keinen Ablehnungs- grund 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 unbekannten Wegzug verweigert, weil nicht si- chergestellt sei, dass der Verbraucher das Konto nun ordnungsgemäß führen würde.

Beispiel 2: Dieselbe große Privatbank hat im Februar 2012 die Eröffnung eines Giro- kontos 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 aller- dings 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 Woh- nortwechsel 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 rei- bungsloser Übergang zwischen den Kontoverbindungen und die Anwendung der Wechselvorschriften nach Artikel 9 ff gewährleistet sein.

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

Auch aus einem anderen Grund muss die Erklärung des Verbrauchers, dass er das Konto gekündigt hat, ausreichen: Auskunfteien benötigen unterschiedlich lange Zeit, um neue Eingaben in ihr System aufzunehmen: Ein Konto kann zwar längst nicht

mehr aktiv, aber bei einer Auskunftei noch als aktiv gelistet sein, was in all diesen Fäl- len zu der Ablehnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen führen würde, obwohl tatsächlich kein Konto mehr besteht. Welche Dimension veraltete bzw. fehlerhafte Eintragungen bei Auskunfteien haben, hat das deutsche Verbraucher- schutzministerium in einer Studie aus dem Jahr 2009 untersucht: Einträge etwa bei

der Wirtschaftsauskunftei Schufa basierten in 46 Prozent aller Fälle auf fehlerhaften

Daten.4

Ebenso gibt es einen anderen gewichtigen Grund, weshalb die Versicherung des Ver- brauchers, 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 ge- kündigt hat, wäre dies ein großer Schritt zur Überschuldungsprävention: Der Verbrau- cher könnte seine Dispokreditschulden in Raten von seinem Zahlungskonto abtragen, ohne dabei Gefahr zu laufen, die Schuldensumme weiter zu erhöhen, denn im Regel- fall 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, Buchsta- be (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 versi- chert, den bisherigen Vertrag über ein Zahlungskonto gekündigt oder den Kon- towechsel 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 Richtli- nienentwurf 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 Ab- lehnung nicht hinreichend umgesetzt wurde. Antragsteller werden insbesondere dann mit einer nur mündlichen Ablehnung weggeschickt, wenn sie die Kontoeröffnung per- sönlich und direkt am Schalter beantragen. Dies wird durch die vorgesehene Rege- lung 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 Ter- rorismusfinanzierung, Geldwäsche oder eine unklare Identität eines potentiellen Kun- den) 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 Wahr- nehmung 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 min- destens ein sonstiges geeignetes Rechtsmittel und auf die Möglichkeiten einer Bera- tungs- und Prozesskostenhilfe bzw. auf geeignete kostenlose Beratungsstellen enthal- ten.

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 Beratungsange- bot hinzuweisen, die in dem jeweiligen Mitgliedsstaat vorhanden sind. Einzelhei- ten 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 Restschuldversiche- rungen für das Girokonto würde den Zugang einkommensbenachteiligter Verbraucher zu einem Basiskonto ansonsten stark einschränken. Aus den Erfahrungen in der Pra- xis ergibt sich allerdings zusätzlicher Regelungsbedarf für den Verkauf von Ge- schäftsanteilen, 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 be- grüßt. 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 Sin- ne der Landes-Sparkassengesetze bzw. der Empfehlung der Deutschen Kreditwirt- schaft (früher ZKA) Leistungseinschränkungen gegenüber klassischen Gehaltskonten mit Überziehungsfunktion aufwiesen. Zuletzt war dies insbesondere im Bereich der Pfändungsschutzkonten festzustellen. Der Ausschluss von Online-Banking ohne sach- lich-technischen Grund, die Beschränkung der Bankgeschäfte auf den Schalterverkehr oder der Austausch einer Girocard gegen eine institutseigene Bankkarte mit einge- schränkter Zahlungsfunktion waren an der Tagesordnung. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit der Festschreibung bestimmter elementarer Funktionen, wie hier vor- gesehen.

Allerdings muss im Rahmen von Buchstabe (c) die Barabhebung grundsätzlich auch die Nutzung von Geldautomaten außerhalb der – sehr unterschiedlichen – Öffnungs- zeiten umfassen. Dabei muss grundsätzlich die Nutzung von Online-Terminals - bei- spielsweise für die Durchführung von Überweisungen - möglich sein, sofern diese grundsätzlich von dem Institut zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen von Buch- stabe (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 außer- halb der Geschäftszeiten ermöglichen sowie die Ausführung von Daueraufträ- gen 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 wer- den.

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 Kon- toführungsgebühr verlangt wird, sollte sich die Anzahl

der Vorgänge dabei sowohl an der gängigen Geschäftspraxis als auch an der Anzahl mindestens notwendiger monat- licher Transaktionen (für die Entgegennahme von Lohn, Sozialleistungen und Kinder- geld, 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 Pfän- dungsschutzkonten dadurch zu deutlichen Preiserhöhungen, dass nicht nur ein erhöh- ter Grundpreis, sondern zusätzlich auch Entgelte für Buchungsposten verlangt wur- den.

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 Ge- schäftspraxis 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 Zahlungsdienst- leisters nutzen können, soweit dieses verfügbar ist.

Stellungnahme:

Ebenso wie die Normierung bestimmter Mindest-Zahlungsdienste wird auch die Ver- pflichtung, das Online-Banking-System – soweit vorhanden – zur Verfügung zu stel- len, 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 auf- grund der allgemeinen Kriterien von verantwortlicher Kreditvergabe seitens der Kredit- institute auch nicht erhalten.

Allerdings ist durchaus eine nennenswerte Anzahl von Verbrauchern durch die vorge- sehene 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 zeitna- hem Zusammentreffen von Zahlungseingängen und notwendigen Zahlungen eine Überziehungsmöglichkeit in geringem Umfang eingeräumt werden. Es ist kein sachli- cher Grund denkbar, diese durchaus sinnvolle wirtschaftliche Flexibilität per Gesetz zu unterbinden. Die Vergabe von Dispositionskrediten sollte dem Markt überlassen wer- den.

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 al- lerdings der Ergänzung.

Die Erfahrungen der Praxis der Schuldner- und Verbraucherberatung aus der Vergan- genheit haben tatsächlich gezeigt, dass die Entgelte für entsprechende Guthabenkon- ten oder für Pfändungsschutzkonten in Folge einer gesetzlichen Verpflichtung bzw. Befolgung einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft gegenüber ver- gleichbaren 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 Bedeu- tung.

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 An- bieter begründen höhere Preise bereits heute häufig mit einem angeblich höheren Be- treuungs- und Bearbeitungsaufwand und bepreisen dies in Form eines so genannten

Intensivkontos.

Das allerdings ist nicht gerechtfertigt, auch wenn diesen Kunden zunächst keine wei- teren Bankprodukte verkauft werden können, denn Zahlungsdienstleister erwirtschaf- ten 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 Ba- sisfunktionen 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 günstigs- te angebotene Produkt zur Abwicklung von Zahlungsgeschäften handelt oder hilfswei- se sich die Angemessenheit nach den Kosten des bei dem jeweiligen Institut am häu- figsten zur Verfügung gestellten Kontos bestimmt. Dies würde gleichzeitig die Über- prüfbarkeit des gewählten Preises anhand konkreter Tatsachen sicherstellen.

Änderungsvorschlag:

Einfügung nach (a) bis (d): Die Gebühren für ein Zahlungskonto mit grundle- genden Funktionen müssen sich im Vergleich zu sämtlichen von Ihnen angebo- tenen 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 Zahlungs- dienstleister für das am häufigsten an Verbraucher vergebene Kontomodell er- hoben 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) vor- gesehenen Fällen möglich.

Stellungnahme:

Diese Vorschrift – insbesondere der Verzicht auf einen Auffangtatbestand für „sonsti- ge Fälle“ unzumutbaren Festhaltens an einer vertraglichen Beziehung zu dem Ver- braucher - wird ausdrücklich begrüßt, stellt sie

doch das notwendige Korrektiv zu ei- nem gewünschten Kontrahierungszwang her. Die abschließende Aufzählung sollte klarstellend ausdrücklich ergänzt werden. Zusätzlich sollte auch hier der verpflichten- de Hinweis auf ein Rechtsmittel ergänzt werden.

Nicht nur die Gefahr der Umgehung des verpflichtenden Kontozugangs ist damit ge- bannt – 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 Vertragsverhält- nisses 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 wä- re.

Beispiel 1: Eine Volksbank in Nordrhein-Westfalen hat im März 2013 die Kontoverbin- dung 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 Kontoaufhebungs- vereinbarung hingewirkt.

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

Änderungsvorschlag:

Artikel 18, Nummer 2: Der Zahlungsdienstleister kann einen Rahmenvertrag aus- schließlich 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 Ver- braucher auf mindestens ein kostenloses oder kostengünstiges Rechtsmittel oder Beratungsangebot hinzuweisen, die in dem jeweiligen Mitgliedsstaat vor- handen 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 je- dermann dar. Die Erfahrung zeigt, dass mit Hilfe einer Beratungsstelle und fachlich fundierter Aufklärung über die bestehenden Möglichkeiten eine beabsichtigte Kontoer- öffnung wesentlich erleichtert wird.

Dateien

2013-07-12_BAGFW_AGSBV_Stellungnahme_EU-

Richtlinie_Basiskonto.pdf 312 KB

Zum Seitenanfang