

# ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E.V. BERLIN  
BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E.V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND E.V. BERLIN-BONN  
VERBAND DEUTSCHER PFANDBRIEFBANKEN E.V. BERLIN

An den  
Vorsitzenden des  
Finanzausschusses des  
Deutschen Bundestages  
Herrn MdB Eduard Oswald  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

10785 Berlin, den 17. November 2006  
Schellingstraße 4  
Tel.: 030/20 21 – 1611  
Fax: 030/20 21 – 191600  
E-Mail: d.selle@bvr.de  
Se/ sk

## **Öffentliche Anhörung am 29. November 2006 u. a. zum Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann**

**Geschäftszeichen: PA 7 – 16/2265; 16/731; 16/818**

**AZ: KWG-Giro**

Sehr geehrte Herr Oswald,

wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 2. November 2006, mit welchem Sie uns als Sachverständige zur o. g. Anhörung eingeladen haben. Wir kommen dieser Einladung sehr gern nach und möchten die auf dem als **Anlage 1** beigefügten Anmeldebogen aufgeführten Vertreter der kreditwirtschaftlichen Spitzenverbände als Teilnehmer seitens des ZKA anmelden.

Ihrem Wunsch entsprechend, fügen wir als weitere Anlagen die schriftlichen Stellungnahmen der Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft zur Veröffentlichung

im Rahmen der Anhörung bei. Dabei handelt es sich zum einen um die gemeinsame Stellungnahme des BVR, BdB, VÖB und vdp (siehe **Anlage 2**) sowie um die Stellungnahme des DSGVO (siehe **Anlage 3**), welche dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages auch mit separaten Schreiben im September 2006 übersandt wurden.

Mit freundlichen Grüßen

Für den

ZENTRALEN KREDITAUSSCHUSS

Bundesverband der Deutschen  
Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.

i.V. 

Dr. Klaus Möller

i.V. 

Daniel Selle

**Anlagen**



**Stellungnahme  
des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken (BVR),  
des Bundesverbandes deutscher Banken (BdB),  
des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) und  
des Verbandes deutscher Pfandbriefbanken (vdp)  
zum Bericht der Bundesregierung zur  
Umsetzung der Empfehlung des ZKA  
zum „Girokonto für jedermann“  
BT-Drucksache 16/2265**

September 2006

## Einleitung

In unserer Gesellschaft ist die Möglichkeit der Nutzung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ein wichtiger Bestandteil des Wirtschaftslebens. Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Kreditwirtschaft über ihre Spitzenverbände bereits im Jahre 1995 die ZKA-Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ ausgesprochen. Ziel dieser Empfehlung ist es, allen Verbrauchern – unabhängig von ihrem sozialen oder finanziellen Hintergrund – den Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen. Mit dieser Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) ist es gelungen, ein flächendeckendes Angebot von Girokonten auf Guthabenbasis sicherzustellen. Darüber hinaus wurden in den vergangenen Jahren mit erheblichem Aufwand Publizität, Datenqualität und Geschäftsprozesse in diesem Bereich laufend verbessert.

Die aktuelle Bewertung der Bundesregierung überrascht deshalb und ist vor dem Hintergrund des vorgelegten objektiven und fundierten Datenmaterials zur Anzahl der entsprechenden Konten und zu den Beschwerdefällen nicht nachvollziehbar. Die Autoren des Berichts der Bundesregierung haben sich augenscheinlich von nicht belegbaren und damit nach unserer Einschätzung fragwürdigen – dafür jedoch öffentlichkeitswirksamen – Behauptungen oder Schätzungen leiten lassen, die dem Bericht insgesamt einen einseitigen Tenor geben.

### **Steigende Zahl von „Girokonten für jedermann“ – auf fundierter Datenbasis**

Wie dem Bericht der Bundesregierung (S. 8 der Bundestags-Drucksache) zu entnehmen ist, ist die Zahl der „Girokonten für jedermann“ seit der ersten Erhebung im Jahr 1999 kontinuierlich gestiegen. Inzwischen wurde per 31.12.2005 ein Bestand von rund 1,9 Mio. Konten erreicht. Für den ZKA nicht nachvollziehbar ist dabei die geäußerte Kritik an der Datenqualität. Hier wird vom federführenden Referat im Bundesministerium der Finanzen (BMF) scheinbar immer noch die einmalige Nichtlieferung entsprechender Daten eines einzelnen Verbandes im Jahre 2003 herausgestellt. Das damalige Problem wurde jedoch – wie in dem Gespräch zwischen dem ZKA und dem BMF am 7. Dezember 2004 versichert wurde – behoben, so dass die Datenqualität inzwischen bei allen Verbänden sichergestellt ist. Mehr noch: Die Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft haben dem BMF sogar angeboten, eine zweimalige Datenerhebung im Jahr 2005 vorzunehmen, um eine gewisse Tendenzaussage zur Entwicklung der Kontenzahl ableiten zu können. Diese Daten wurden vereinbarungsgemäß geliefert und sind ebenfalls im Bericht abgedruckt. Die Aussage der Bundesregierung: *„Die von allen Verbänden vorgelegten Zahlen besitzen allerdings – wie in der Vergangenheit auch – insgesamt auch hinsichtlich ihrer Entwicklung im Zeitverlauf nur eine eingeschränkte Aussagekraft“* (S. 9, linke Spalte) entspricht daher nicht den Tatsachen. Die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft haben in ihren Stellungnahmen belastbares Datenmaterial zur Zahl der „Girokonten für jedermann“ sowie zu den Kundenbeschwerdeverfahren geliefert. Es stellt sich somit die Frage, wie der erhebliche personelle und finanzielle Aufwand, welcher der Kreditwirtschaft im Rahmen der fundierten Datenerhebung regelmäßig entsteht, noch gerechtfertigt werden kann, wenn er zu solchen objektiv unzutreffenden Bewertungen führt.

## **Nachweisbar geringe Zahl von Beschwerdefällen**

Ebenso fundiert ist die geringe Zahl von Beschwerdefällen zum Thema „Girokonto für jedermann“. Die im Bericht (S. 19, rechte Spalte) wiedergegebenen Erfahrungen der Bundesministerien und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bestätigen dabei die Tendenz, welche sich in den Zahlen der Kreditwirtschaft widerspiegeln, und damit gerade nicht die hohe Zahl von Problemfällen, wie sie von den Verbraucherverbänden vermutet werden. Bei den kreditwirtschaftlichen Kundenbeschwerdestellen wurden im Jahr 2005 1104 Beschwerden zu dem Thema eingereicht. Selbst wenn man außer acht lässt, dass in dieser Zahl sowohl Beschwerdeführer enthalten sind, die sich an mehrere Kundenbeschwerdestellen gleichzeitig gewandt haben, weil mehrere Institute unterschiedlicher Institutsgruppen ihren Kontoeröffnungsantrag abgelehnt haben, als auch eine Vielzahl von Beschwerden mit erfasst werden, die sich bereits im Vorfeld der Prüfungen erledigt haben, weil sie z. B. wieder zurückgezogen wurden, beträgt der Anteil der Beschwerden zum „Girokonto für jedermann“ an der Gesamtzahl der im Jahr 2005 eingerichteten Konten (hochgerechnet von den beiden Erhebungen in 2005) lediglich 1 Prozent.

Sofern der Bericht den hohen Prozentsatz von für die Beschwerdeführer positiven Schiedsprüchen als Indiz dafür wertet, dass sich die ZKA-Empfehlung in der Praxis nicht bewährt habe (S. 26, rechte Spalte), widerspricht diese Aussage dem einige Absätze zuvor gegebenen Hinweis auf die *„angesichts der Gesamtproblematik bescheidenen Zahlen der Schlichtersprüche in diesem Bereich“*.

## **Schriftliche Begründung von Kontokündigungen und -ablehnungen**

Zur weiteren Erhöhung der Transparenz für die betroffenen Bürger haben die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft ihre jeweiligen Mitgliedsinstitute im vergangenen Jahr aufgefordert, die Kündigung und Ablehnung von entsprechenden Girokonten schriftlich zu begründen und auf die Möglichkeit der kostenlosen Inanspruchnahme einer Schlichtungsstelle hinzuweisen. Auf diese Weise dürfte – über das bereits 2004 zum Thema „Girokonto für jedermann“ erweiterte Internetangebot des ZKA ([www.zka.de](http://www.zka.de)) hinaus – der Bekanntheitsgrad der ZKA-Empfehlung sowie der für die Bürger kostenlosen Schlichtungsverfahren weiter erhöht worden sein. Die im Bericht geäußerte Kritik an dem angeblich zögerlichen Vorgehen der ZKA-Verbände (S. 7, rechte Spalte) ist dabei nicht nachvollziehbar. Im Hinblick auf den erst am 30.06.2004 gefassten Beschluss des Deutschen Bundestages, die erste Gesprächsmöglichkeit mit dem BMF im Dezember 2004 sowie den Abstimmungsbedarf innerhalb der Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft erscheint uns der Zeitrahmen, innerhalb welchem die ZKA-Verbände ihre Mitgliedsinstitute aufgefordert haben, Kündigungen und Ablehnungen schriftlichen zu begründen, angemessen.

## **Belastbares Datenmaterial zu Kontoablehnungen kann nicht erhoben werden**

Daten über die Anzahl von Kontoablehnungen oder -kündigungen sowie über die Struktur der Inhaber von „Girokonten für jedermann“ werden von der Kreditwirtschaft nicht ermittelt.

Solche Informationen werden datentechnisch nicht erfasst, da hierzu vollständig neue Meldeverfahren innerhalb der einzelnen Institutsgruppen und in den einzelnen Kreditinstituten selbst aufgebaut werden müssten. Der Aufbau eines entsprechenden (kostenintensiven) neuen Meldeverfahrens stünde auch im Widerspruch zur Maßgabe des Deutschen Bundestages (siehe Bundestags-Drucksache 15/3274), bei der Erhebung keine „Überbürokratisierung“ zu erzeugen. Dies wurde auch in den Gesprächen mit dem zuständigen Referat des BMF, auf welche im Bericht verwiesen wird, erläutert und nach Eindruck der Kreditwirtschaft von diesem auch nachvollzogen.

Umso erstaunlicher ist daher die folgende Aussage im Bericht: *„Informationen über die im selben Zeitraum gekündigten Konten wurden, gleichwohl das federführende BMF mehrfach den ZKA darum gebeten hat, nicht vorgelegt (...). Ebenso (...) ist auch durch die Verbände kein Zahlenmaterial zu der Anzahl der Ablehnungen auf Eröffnung eines „Girokontos für jedermann“ vorgelegt worden.“* (S. 9, linke Spalte). Dies erweckt den Eindruck, die Kreditwirtschaft würde sich der Lieferung zugesagter Daten verweigern. Denn zusätzlich zu dem vorgenannten Aspekt des bürokratischen Aufbaus eines zusätzlichen Meldewesens, spricht auch die geringe Aussagekraft vor allem der Zahlen von Kontoablehnungen gegen eine solche Erhebung. So wurde auch dem zuständigen Referat im BMF eingehend erläutert, dass lediglich die Eröffnung eines „Girokontos für jedermann“ bei einer Erhebung eindeutig erfasst werden könne. Es bestünde hingegen die Möglichkeit, dass ein interessierter Bürger – dem die Kontoeröffnung aus berechtigten Gründen verwehrt wurde – bei verschiedenen Instituten bzw. mehreren Filialen eines Institutes einen Antrag auf Kontoeröffnung stellt. Dies hätte zur Folge, dass die Ablehnung zahlenmäßig mehrfach erfasst und letztlich einer einzigen Kontoeröffnung gegenübergestellt werden würde. Die nach den Ausführungen in dem Bericht vom BMF offenbar erwartete Zahlenangabe wäre somit nicht geeignet gewesen, um aus ihr irgendwelche Schlüsse über den Erfolg der ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“ abzuleiten. Darüber hinaus dürfte sich die Zahl der Ablehnungen mit der der Kündigungen überschneiden, weil Bürger, denen ihr Konto gekündigt wurde, anschließend versuchen werden, bei einem anderen Kreditinstitut ein neues Konto zu eröffnen. Im Falle eines Unzumutbarkeitsgrundes der sowohl die Kündigung als auch die Kontoablehnung rechtfertigt, würde dieser Kunde in diesem Fall neben der Zahl der Kontokündigungen auch die Zahl der Kontoablehnungen erhöhen. Aufgrund des dargestellten geringen Aussagegehaltes einer solchen statistischen Erhebung, erscheint der erhebliche Aufwand zusätzlich ungerechtfertigt. Die ebenfalls geforderten Erhebungen über die Struktur der Inhaber von „Girokonten für jedermann“ unterbleiben schon aus Gründen des Datenschutzes und zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen. Belastbares Datenmaterial zur Anzahl von Kontoablehnungen liegt somit nicht vor. Zahlen, die immer wieder in die Diskussion eingebracht werden, können daher nur auf nicht belastbaren Schätzungen basieren.

Vor diesem Hintergrund möchten wir die Ausführungen der Bundesregierung im Bericht hervorheben, wonach *„aus Sicht des BMF andere Erfassungsmöglichkeiten, etwa über die Verbraucherschutzverbände, nicht zur Verfügung stünden bzw. mit hohen Fehlerquotienten belastet wären“* (S. 7, linke Spalte). Damit wird die Belastbarkeit der Daten, welche etwa von Seiten der Verbraucherverbände aus nicht nachvollziehbaren Stichproben vorgelegt werden,

in Frage gestellt. Leider erhalten diese nicht belastbaren Daten innerhalb des Berichts dennoch ein ungerechtfertigtes Gewicht im Rahmen der Gesamtbewertung. Dies ist auch deshalb verwunderlich, weil dem BMF bekannt ist, dass der ZKA die entsprechenden Verbraucherverbände wiederholt gebeten hat, die konkreten Fälle angeblicher Nichtbeachtungen der ZKA-Empfehlung unmittelbar an die zuständigen Spitzenverbände der Kreditwirtschaft weiterzuleiten, damit diese im Sinne der Verbraucher einer zügigen Klärung des jeweiligen Sachverhaltes zugeführt werden können. In den letzten Jahren wurden jedoch nur vereinzelte Sachverhalte an die ZKA-Verbände herangetragen, die im übrigen auch alle einer Lösung zugeführt werden konnten. So ist auch dies ein Beleg dafür, dass die – insbesondere von der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) veröffentlichten – Zahlen zu Missachtungen der ZKA-Empfehlung angezweifelt werden müssen.

### **Geschätzte Zahl der Personen ohne gewünschte Kontoverbindung ist zu relativieren**

Dies gilt insbesondere für die im Bericht erwähnte Schätzung der AG SBV, wonach „*mindestens 500.000 Privathaushalte (...) über kein Girokonto verfügen*“ (S. 9, rechte Spalte). Eine repräsentative Erhebung, die diese Zahl stützen könnte, liegt nicht vor. Aus diesem Grund erfüllt diese Zahl nur öffentlichkeitswirksame Zwecke. Zudem sollte auch hinterfragt werden, wie viele Personen in Deutschland möglicherweise überhaupt kein Interesse haben, ein Konto zu eröffnen, wie es auch die Bundesregierung in ihrem Bericht auf Seite 3 f. formuliert.

Zu begrüßen ist, dass durch den Bericht auch die immer wieder genannte Zahl von über 100.000 Leistungsempfängern (so z. B. von der Fraktion „DIE LINKE“ in ihrem Gesetzentwurf (Bundestags-Drucksache 16/731)), die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) keine bargeldlose Zahlung erhalten, insofern korrigiert wird, als es sich dabei nicht um Fälle handelt, die auf eine Nichtbeachtung der ZKA-Empfehlung zurückzuführen sind (S. 10, rechte Spalte). So handelt es sich zum einen nur bei einem Bruchteil der so genannten Zahlungsanweisungen zur Verrechnung (ZzV) um kostenfreie Transaktionen. Diese werden nur dann von der BA veranlasst, wenn der Leistungsempfänger nachgewiesen hat, dass auch die zuständige Schlichtungsstelle der Meinung ist, dass die Ablehnung der Kontoführung nicht im Einklang mit der ZKA-Empfehlung steht. Lediglich rund 9.000 der rund 16 Millionen Zahlungen von Kindergeld oder Lohnersatzleistungen im Januar 2006 entfielen nach Angaben der BA hierauf. Dies entspricht einer Quote von 0,06 Prozent. Diese 9.000 Zahlungen sind jedoch nicht mit 9.000 Einzelpersonen gleichzusetzen. Denn gemäß dem Schreiben der BA an den ZKA, auf welches im Bericht Bezug genommen wird, „*ist nicht auszuschließen, dass mehr als eine der genannten Zahlungen an ein und dieselbe Person geleistet wurden. Eine personenorientierte Auswertung der Zahlungen ist leider nicht möglich.*“ Insbesondere bei der Auszahlung des Kindergeldes liegt aufgrund dieser Aussage der BA die Vermutung nahe, dass möglicherweise pro kindergeldberechtigtem Kind eine Zahlungsanweisung erteilt wird, was die vergleichsweise höhere Zahl der Zahlungsanweisungen zur Verrechnung gegenüber den Fallzahlen aus dem Bereich des SGB II bzw. SGB III erklären würde. Die Ausführungen der BA sind ein deutliches Indiz dafür, dass die Zahl von Bürgern, die entgegen der ZKA-Empfehlung kein Girokonto zur Verfügung gestellt bekommen, verhältnismäßig gering sein dürfte. Zutreffend ist daher der Schluss der Bundesregierung, dass „*aus dem Um-*

*stand, dass ein Leistungsempfänger über kein eigenes Girokonto verfügt, nicht gefolgert werden [könne](...), dass ein Konto nicht besteht bzw. ein Kreditinstitut dem Leistungsempfänger die Eröffnung eines Girokontos zu Unrecht verweigert hat“ (S. 11, linke Spalte).*

Darüber hinaus sei der Hinweis erlaubt, dass selbst die BA keine personenorientierte Auswertung über bei ihr registrierte Leistungsempfänger vornehmen kann, von der Kreditwirtschaft hingegen sogar eine Auswertung über abgelehnte Antragsteller erwartet wird, die im bislang üblichen Geschäftsprozess von dem jeweiligen Kreditinstitut gar nicht datentechnisch erfasst werden.

### **Schlichtungsverfahren im Falle eventueller Streitfälle inzwischen etabliert**

In den Fällen, in denen es zu Unstimmigkeiten zwischen den betroffenen Bürgern und Banken im Hinblick auf die Einrichtung eines Girokontos gemäß der ZKA-Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ kommt, können die seit mehreren Jahren eingerichteten Kundenbeschwerdestellen der einzelnen Bankengruppen von den Bürgern – für diese kostenlos – angerufen werden. Die Beschwerdefälle aus dem Bereich „Girokonto für jedermann“ werden dabei von den Schlichtungsstellen vorrangig bearbeitet. Gemessen an der Gesamtzahl der Beschwerdefälle – d. h. nicht allein bezogen auf den Bereich „Girokonto für jedermann“ – werden die Streitschlichtungsstellen von immer mehr Bürgern genutzt. Die damalige Bundesregierung ist in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu den verbraucherpolitischen Erfahrungen mit Schlichtungssystemen in der Kreditwirtschaft von Ende Mai 2005 zu dem Ergebnis gelangt, dass die bei allen Schlichtungsstellen deutlich steigenden Verfahrenseingänge die wachsende Akzeptanz der Schlichtungssysteme bei den Verbrauchern, die über die Funktionsweise des Systems und über dessen Vorteilhaftigkeit „sehr gut“ informiert seien, belegen würden (vgl. Bundestags-Drucksache 15/5561, S. 10).

Die Antwort der Bundesregierung von Ende Mai 2005 zeigt somit ein anderes Bild als die im Bericht zum „Girokonto für jedermann“ wiedergegebenen Äußerungen der Verbraucherschutzverbände, wonach *„auch nach der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 30. Juni 2004 weiterhin so gut wie nicht über die Möglichkeit der kostenlosen Inanspruchnahme der zuständigen Schlichtungsstelle informiert [wurde]. Dies zeige die relativ geringe Zahl der von den Kreditinstituten angegebenen Kundenbeschwerden in diesem Bereich, die deutlich höher sein müsse, wenn alle Betroffenen ausreichend über ihre Beschwerdemöglichkeit informiert wären.“* (S. 15, rechte Spalte).

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Antwort der damaligen Bundesregierung dürfte die steigende Anzahl von Beschwerden bei den Schlichtungsstellen vielmehr ein zusätzliches Indiz dafür sein, dass die Bürger über die Beschwerdemöglichkeiten ausreichend informiert sind. Die nach wie vor relativ wenigen begründeten Beschwerden zum „Girokonto für jedermann“ sind folglich ein Indiz dafür, dass die Zahl von Bürgern, die ohne eigenes Verschulden kein Girokonto erhalten, im Gegensatz zu den Behauptungen der Verbraucherverbände eher gering sein dürfte.



## **Verbindlichkeit der Schlichtungssprüche nicht erforderlich**

Aus den Tätigkeitsberichten der kreditwirtschaftlichen Kundenbeschwerdestellen geht hervor, dass die Ablehnung eines Schlichtungsspruches zu Lasten eines Kreditinstitutes die klare Ausnahme darstellt. Grundsätzlich werden die Schlichtungssprüche von den betroffenen Instituten akzeptiert, was so auch von der Bundesregierung nicht in Abrede gestellt wird (S. 26, linke Spalte). Allerdings kann hieraus nicht geschlossen werden, dass eine Verbindlichkeit der Schlichtungssprüche problemlos umgesetzt werden könnte. Zunächst würde diese Änderung einen vollständigen Systembruch darstellen und einer wesentlichen Änderung der jeweiligen Verfahrensordnungen bedürfen, die von mehr als 2000 beteiligten Kreditinstituten anerkannt werden müsste. Zudem ist zu bedenken, dass bereits die Aufnahme der kostenlosen Behandlung von Beschwerdefällen von Nichtkunden zum „Girokonto für jedermann“ eine Ausnahme bei den Beschwerdeverfahren darstellt, denn grundsätzlich steht das Verfahren nur Kunden der jeweiligen Institute zur Verfügung. Hinzu tritt, dass mit dieser Änderung eine nicht gerechtfertigte Einschränkung der Privatautonomie, verbunden wäre.

### **Fazit: kein Bedarf für rechtliche Verpflichtungen**

Wir stimmen mit der Bundesregierung überein, dass *„ein Kontrahierungszwang die Ausnahme in einem auf Vertragsfreiheit beruhenden Privatrecht darstellt, selbst wenn Gründe der Zumutbarkeit im Einzelfall eine Ablehnung oder Kündigung eines Girokontos rechtfertigen“* (S. 27, rechte Spalte). Aus Sicht der Kreditwirtschaft zeigen die belastbaren Daten, die in dieser Stellungnahme nochmals aufgeführt wurden, dass es sich um wenige Einzelfälle handelt, bei denen trotz Zumutbarkeit gemäß der ZKA-Empfehlung die Führung eines „Girokontos für jedermann“ von einem Kreditinstitut abgelehnt wurde.

Der Vorschlag der Bundesregierung, die ZKA-Empfehlung zu einer Selbstverpflichtung mit rechtlicher Bindung für die einzelnen Kreditinstitute gegenüber ihren Kunden weiterzuentwickeln, ist zudem praktisch nicht umsetzbar. Die Spitzenverbände der Kreditwirtschaft haben keine Möglichkeit, ihren Mitgliedsinstituten geschäftspolitische Entscheidungen vorzuschreiben oder in deren Namen eine Selbstverpflichtungserklärung abzugeben. Eine solche Selbstverpflichtung würde zudem im Ergebnis einer gesetzlichen Verpflichtung für alle Kreditinstitute gleichkommen, wobei die Legislative und damit die kritische Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Aufwand zum Nutzen umgangen werden würde. Wenn die Verbraucherverbände den Anspruch auf ein Girokonto über das Grundgesetz definieren und dabei die Fürsorgepflicht des Staates sehen (S. 23, rechte Spalte), so müsste letztlich auch der Staat diese Aufgabe übernehmen und diese Leistungen mit eigenen Mitteln bestreiten.

Die im Bericht der Bundesregierung in diesem Zusammenhang vorgenommene Anlehnung an die Pflichtversicherung im Bereich der Kfz-Haftpflicht kann nicht überzeugen. So kann eine Versicherungsgesellschaft nach dem ersten Schadensfall, d. h. wenn ihr erstmals Kosten entstehen, den Vertrag kündigen. Sie hat somit keine laufenden Kosten zu befürchten, die ihr aufgrund der Verpflichtung zur Annahme jedes Antragstellers entstehen können. In der Kreditwirtschaft ist dies nicht der Fall. So werden die Kosten, die den Instituten z. B. im

Rahmen der Bearbeitung von Pfändungen entstehen, nicht erstattet. Würde man den Grundsatz aus der Versicherungswirtschaft auf die Kreditwirtschaft übertragen – um bei diesem Beispiel zu bleiben – bedeutete dies, dass bereits nach der ersten außerordentlichen Kostenbelastung – also z. B. nach einer Pfändung – der Bank ein Recht zur Kündigung eingeräumt werden müsste. Dies würde allerdings die Situation für Verbraucher im Vergleich zum Status quo verschlechtern, was sicherlich weder von der Bundesregierung noch von den Verbraucherverbänden gewünscht sein dürfte.

Wir unterstützen die Bundesregierung in ihrer Aussage, dass es das gemeinsame Ziel von Staat und Kreditwirtschaft sein muss, „*allen Bürgerinnen und Bürgern schnell, einfach und auf praktikable Weise die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen*“ (S. 27, rechte Spalte). Als einen weiteren Schritt zur Verbesserung der Situation und zur vollständigen Erreichung dieses Ziels begrüßen wir die von der Bundesregierung geplante Neuregelung des Kontopfändungsrechts, welche auch für eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die kontoführenden Kreditinstitute sorgen soll (S. 27, rechte Spalte). Die deutsche Kreditwirtschaft erklärt sich hierbei gern bereit, die Bundesregierung konstruktiv zu unterstützen. Bei ernsthafter Umsetzung dieses Vorhabens würde die Bundesregierung aus Sicht der Kreditwirtschaft mit diesem Schritt wirksame Ursachenbekämpfung betreiben, die sich nicht in einer oberflächlichen Behandlung von Symptomen erschöpft.

**Stellungnahme zu dem Bericht  
der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung des ZKA zum  
„Girokonto für jedermann“**

Stand: 20. September 2006

Die Bundesregierung hat im Juli dieses Jahres ihren turnusmäßigen Bericht zur Umsetzung der ZKA-Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ veröffentlicht. Wir teilen die darin vertretene Einschätzung, dass die Möglichkeit der Nutzung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ein wichtiger Bestandteil des Wirtschaftslebens ist, der allen Bevölkerungskreisen zugänglich sein sollte. Denn die Versorgung aller Bevölkerungskreise unabhängig vom sozialen Status war und ist integraler Bestandteil der gemeinwohlorientierten Geschäftsphilosophie der Sparkassen. In diesem Zusammenhang unterstützen wir auch den Vorschlag der Bundesregierung, dass alle Kreditinstitute die im Bereich „Girokonto für jedermann“ ergangenen Schlichtungssprüche als verbindlich akzeptieren sollen.

Ferner begrüßen wir die Ankündigung der Bundesregierung, noch in diesem Jahr einen Gesetzentwurf zur Reform des Kontenpfändungsrechts vorzulegen. Es besteht ein allgemeiner Konsens, dass eine Vereinfachung der Pfändungsbearbeitung auch zu einer weiteren Verbesserung der Situation kontoloser Bürgerinnen und Bürger führen dürfte.

**Bindende Selbstverpflichtung zur Führung von „Girokonten für jedermann“**

Der Bericht der Bundesregierung fordert von der Kreditwirtschaft eine „Selbstverpflichtung, die diesen Namen verdient“. Darunter versteht sie „eine Verpflichtung der einzelnen Kreditinstitute, Bürgerinnen und Bürgern auf Wunsch ein Girokonto für jedermann zu eröffnen bzw. ein solches Konto weiterzuführen, soweit diesem Wunsch keine Unzumutbarkeitsgründe entgegenstehen“.

Die Sparkassen entsprechen dieser Forderung schon heute vollumfänglich – und dies unabhängig von der freiwilligen ZKA-Selbstverpflichtung –, da sie durch Rechtsform, Trägerschaft und öffentlichen Auftrag in besonderer Weise dazu berufen sind, allen Bevölkerungskreisen den Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen. In der Mehrzahl der Bundesländer sind die Sparkassen durch Landesrecht ausdrücklich verpflichtet, für natürliche Personen in ihrem Geschäftsgebiet Guthabenkonten zu führen. Diese Regelungen sind Ausdruck des öffentlichen Auftrages der Sparkassen, die Bevölkerung vor Ort mit Finanzdienstleistungen

zu versorgen. Die Präsenz in der Fläche ist dabei wichtiger Bestandteil dieser gemeinwohlorientierten Geschäftsphilosophie der Sparkassen-Finanzgruppe.

Daneben zeigt die Erfahrung aus der Praxis, dass Mitbewerber, aber auch öffentliche Stellen, kontolose Bürgerinnen und Bürger gezielt an die Sparkassen verweisen, damit ihnen dort ein Guthabenkonto eingerichtet wird. In bestimmten Regionen sind Sparkassen neben Genossenschaftsbanken darüber hinaus oftmals die einzigen Anbieter von Finanzdienstleistungen vor Ort, so dass sie auch tatsächlich die erste Anlaufstelle für kontolose Bürgerinnen und Bürger darstellen. Dies wird auch durch die im Vorfeld der Berichterstattung erhobenen und in dem Bericht wiedergegebenen Daten zur Anzahl der in den Instituten der Sparkassen-Finanzgruppe geführten „Girokonten für jedermann“ dokumentiert.

Die pauschale Schlussfolgerung der Bundesregierung, wonach sich die ZKA-Empfehlung in der Praxis aller Kreditinstitute nicht in dem gewünschten Umfang bewährt habe, kann aus diesen Gründen nicht nachvollzogen werden. Insoweit hätte eine Differenzierung erfolgen sollen. Auch die Tatsache, dass die Sparkassen-Finanzgruppe als einzige Kreditinstitutsgruppe gegenüber dem federführenden BMF die Erhebungsmethodik, die auf einem eigens dafür geschaffenen und dauerhaft angelegten Verfahren beruht, offen gelegt hat, wird nicht hinreichend gewürdigt.

### **Datenerhebung zu Kontoablehnungen ist nicht praktikabel**

Der Deutsche Bundestag hatte anlässlich der letzten EntschlieÙung zum Thema „Girokonto für jedermann“ gefordert, Daten über die Anzahl von Kontoablehnungen oder Kündigungen sowie über die Struktur der Inhaber dieser Konten zu erfassen (s. BT-Drucksache 15/3274). Solche Daten werden bislang von der gesamten Kreditwirtschaft nicht erhoben. Um diese Forderung zu erfüllen, hätten sie neben dem bereits neu geschaffenen und kostenintensiven Verfahren zur Ermittlung der Anzahl der geführten „Girokonten für jedermann“ ein komplett neues und teures Erfassungssystem installieren müssen. Dies widerspräche jedoch der Maßgabe des Deutschen Bundestages, bei der Erhebung keine Überbürokratisierung herbeizuführen. Ferner suchen kontolose Bürgerinnen und Bürger erfahrungsgemäß häufig mehrere Kreditinstitute auf, um dort die Eröffnung eines „Girokontos für jedermann“ zu beantragen. Da deshalb Mehrfachzahlungen sehr wahrscheinlich wären, wäre auch die Aussagekraft einer entsprechenden Datenerhebung fragwürdig. Diese Argumente wurden bereits frühzeitig im Vorfeld der Berichterstattung gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen dargelegt und nach unserem Eindruck akzeptiert. Deshalb verwundert es uns, wenn in dem Bericht der Eindruck erweckt wird, die Kreditwirtschaft würde sich der Übermittlung zugesagter Daten verweigern.

Erhebungen über die Struktur der Inhaber von Girokonten für jedermann, die ebenfalls sehr aufwändig wären, unterbleiben schon aus Gründen des Datenschutzes und zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen.

### **Verbindlichkeit der Empfehlungen der Schlichtungsstellen**

Die Bundesregierung fordert, dass sich alle Kreditinstitute verpflichten sollten, die Schlichtungssprüche ihrer jeweiligen Schlichtungsstellen als bindend zu akzeptieren. Dem steht die Sparkassen-Finanzgruppe aufgeschlossen gegenüber.

Wie der Bericht selbst konstatiert, haben sich in der Vergangenheit nur einige wenige Kreditinstitute über einen zu Gunsten des Beschwerdeführers ergangenen Schlichtungsspruch hinweggesetzt. Uns liegen keine Erkenntnisse vor, dass dies auch auf Sparkassen zutrifft. Gerade im Bereich des „Girokontos für jedermann“ werden in der Sparkassenpraxis die meisten Beschwerden bereits im Vorfeld eines formalen Schlichtungsspruches dadurch erledigt, dass die Schlichtungsstelle mit dem jeweiligen Institut Kontakt aufnimmt, um die Angelegenheit einer Klärung zuzuführen. Schon auf Grund der zuvor beschriebenen gemeinwohlorientierten Geschäftsphilosophie der Sparkassen folgen diese den Empfehlungen der jeweiligen Schlichtungsstelle. Es wäre daher für uns vorstellbar, die Verbindlichkeit der Schlichtungssprüche im Bereich des „Girokontos für jedermann“ auch nach außen

- z.B. durch Verankerung in den jeweiligen Schlichtungsordnungen - zu dokumentieren.

### **Sparkassen begrüßen die Ankündigung einer Reform des Kontenpfändungsrechts**

Wir begrüßen ausdrücklich die Ankündigung der Bundesregierung, noch in diesem Jahr einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kontenpfändungsrechts vorzulegen, um für die kontoführenden Kreditinstitute die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Es ist unbestritten, dass die faktische Blockade eines Kontos durch Pfändungen und der damit verbundene immense Kontroll- und Bearbeitungsaufwand, für den kein Entgelt berechnet werden darf, das Führen von „Girokonten für jedermann“ für die Institute unzumutbar machen kann. Sollte eine Verbesserung in diesem Bereich gelingen, entfielen ein wesentlicher Grund für die Kündigung bzw. Verweigerung dieser Konten. Gerne sind wir bereit, einen entsprechenden Reformvorschlag konstruktiv zu begleiten.