

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Bereich
Struktur- und Regionalpolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundes- regierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umset- zung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdienstrichtlinie (Zahlungsdienstumset- zungsgesetz)

**Anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzaus-
schusses des Deutschen Bundestages am 11. Februar
2009.**

Berlin, 11. Februar 2009



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Bereich Struktur- und
Regionalpolitik

Verantwortlich:
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Christoph Hahn
Tel.: 0 30/2 40 60-244
Fax: 0 30/2 40 60-111
E-Mail: sandra.stark@dgb.de

Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf hat das Ziel, Verbesserungen und Vereinheitlichungen im Zahlungsverkehr für die Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Umsetzung der EU-Richtlinie 2007/64/EG in nationales Recht, zu erreichen. Die Bundesregierung argumentiert, durch die Umsetzung der EU-Richtlinie würde die Schaffung eines modernen und rechtlich kohärenten Zahlungsverkehrsraumes im EU-Binnenmarkt vorangetrieben. Die Folgen für die deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu unterschätzen. Eine Vereinheitlichung des Zahlungsverkehrs im EU-Binnenmarkt, die durch den Gesetzentwurf zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdienstrichtlinie geschaffen würde, würde in Deutschland für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu Nachteilen führen.

Der DGB hat seit langem darauf hingewiesen, dass besonders vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise die Informationspflichten für Anbieter von Finanzdienstleistungen ausgebaut und die Transparenz an den Finanzmärkten erhöht werden müsste. Die europäischen und die deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die die größte Gruppe der Verbraucher im Binnenmarkt stellen, müssen vor unlauteren Geschäftspraktiken am Finanzmarkt geschützt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung hat im Bereich des Kreditrechts eine Liberalisierung der Kreditkarten- Märkte zur Folge. Der Gesetzentwurf will hierbei Kreditkarten/Kreditgeschäfte von der erforderlichen Banklizenzierung befreien. Die Zulassung von Instituten ohne Bankerlaubnis zum Zahlungs- und Kreditgeschäft wäre eine Folge des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Eine Vereinheitlichung (Vollharmonisierung) der Zahlungsdienstrichtlinien im EU Binnenmarkt darf nicht dazu führen, dass das angloamerikanische bzw. angelsächsische System der massiven Vergabe von Verbraucherkrediten mit ausuferndem Zinssätzen in Kontinentaleuropa etabliert wird. Dieses System der zügellosen Vergabe von Kreditkarten (und der damit einhergehenden Kreditvergabe) hat in Amerika zahlreiche Verbraucherinnen und Verbraucher in eine ausweglose Überschuldungssituation getrieben. Darüber hinaus werden die Rolle und die Möglichkeiten der Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) debattiert.

Die unsozialen Auswirkungen der Finanzmarktkrise haben in den letzten Monaten deutlich gezeigt, dass die Überwachungsfunktion der Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) ausgebaut werden muss. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen in einem funktionalen und leicht verständlichen Beschwerdeverfahren Missstände bei Zahlungsverkehr in einem Zahlungsinstitut der BAFin melden können.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Die EU-Richtlinie 2007/64/EG, die eine Maximal-Harmonisierung im EU-Binnenmarkt im Bereich Zahlungsdienste anstrebt, wird, wenn sie in geltendes nationales Recht umgesetzt ist, in einigen Bereichen zu einer Verschlechterung des Verbraucherschutzes in Deutschland führen. Hierbei ist besonders die staatliche Überwachung der Kreditvergabe bei Kreditkarten-

geschäften zu nennen. Vor dem Hintergrund, dass es bei Kreditkarten neben der in Deutschland weitverbreiteten normalen Kreditkarte, die wie eine EC-Karte benutzt wird, auch die Kreditkarte gibt, die klassische Kredite mit Tilgung und Zinsbelastung vorsieht, sind die durch die EU-Richtlinie angestrebten Veränderungen mit besonderer Sorgfalt zu prüfen.

Das in der Regel in Deutschland praktizierte Kreditkartensystem, welches den Überziehungsrahmen einer Kreditkarte am Lohn und Gehalt des Kreditkarteninhabers misst, ermöglicht dem Verbraucher in Deutschland bisher einen effektiven Verschuldungsüberblick und hat in Deutschland zu dem System der verantwortlichen Kreditvergabe beigetragen. Hierbei ist festzuhalten, dass die Kreditkarten in Deutschland eine der EC-Karte ähnliche Funktion haben.

In jüngster Zeit gehen die Privatbanken verstärkt dazu über, Teilzahlungsfunktionen den Kreditkarteninhabern anzubieten. Hierbei verliert der Verbraucher schnell den Überblick über die tatsächliche Belastung seines Kreditrahmens und kann durch die Teilzahlungsfunktion den effektiven Überblick über die wahre Schuldbelastung seines Kontos verlieren. Einige Banken bieten in Deutschland auch das amerikanische Kreditkartensystem an. Hierbei hat jede Kreditkarte einen eigenen Kreditrahmen. Dieses System hat in den Vereinigten Staaten von Amerika dazu geführt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher mit mehreren Kreditkarten Schuldzahlungen und Zinsbelastungen von einer Kreditkarte zur anderen verschoben haben. Dies bewirkt eine Verschuldungsspirale, aus der die Verbraucherinnen und Verbraucher oftmals nicht mehr heraus kommen.

Bislang können in Deutschland nur Banken und Sparkassen Kreditkarten und damit auch Kredite vergeben. Die EU-Richtlinie liefert jedoch eine verdeckte Liberalisierung im Kreditkartengeschäft. Die aktuelle Zahlungsdienstrichtlinie würde Institute ohne Bankerlaubnis im Kreditkartengeschäft zulassen.

Der Gesetzentwurf zu der Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten nimmt reine Zahlungsdienstleister aus der Aufsicht im Rahmen des Kreditwesengesetzes heraus. Darüber hinaus werden die reinen Zahlungsdienstleister vom Erfordernis der Banklizenz befreit. Hierdurch wird der deutsche Gesetzentwurf die EU-Richtlinie wortwörtlich übernehmen, wobei Zahlungsdienste und damit auch Barauszahlungen von einem Zahlungskonto (hierzu gehört auch die Barauszahlungsfunktion der Kreditkarte) in Deutschland ohne Aufsicht durch die BAFin ermöglicht. Die wortwörtliche Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutsches Recht ist somit zu kritisieren.

**Das bankfreie Barkreditgeschäft wird hierdurch möglich.
Eine für Deutschland bis heute gültige Regulierung des Finanzsektors, wonach Kreditgeschäfte nur von zugelassenen Banken und Sparkassen ausgeübt werden dürfen, wird hierdurch aufgeweicht.
Dies ist aus Sicht des DGB abzulehnen.**

Die freie Gestaltungshoheit für Anbieter (Höhe des Zinssatzes, Gebühren, Effektivzinssatz) ist vor dem Hintergrund der Finanzkrise der letzten Monate nicht nachvollziehbar.

Der DGB ist der Auffassung, dass mehr Kontrolle und mehr Regeln am Finanzmarkt das Gebot der Stunde ist – nicht weniger.

Die von der Bundesregierung eingebauten Beschränkungen der Deregulierung durch die Richtlinie sind nicht zielführend. Die erste Einschränkung, wonach das Kreditgeschäft nur eine Nebentätigkeit zum Zahlungsverkehrsgeschäft sein darf, greift im Feld des Kreditkartengeschäfts nicht. Die Doppelfunktion einer Kreditkarte sowohl als Zahlungsmittel als auch als Kreditmittel lässt hier die Grauzone zu, in die nicht zertifizierte Anbieter bzw. nicht unter Aufsicht stehende Anbieter von Kreditkartengeschäften eintreten können.

Die zweite Einschränkung ist dahingehend zu beurteilen, dass die Rückzahlungsfrist bei Kreditkartenkrediten, auch wenn sie zwölf Monate nicht überschreiten darf, den Missbrauch zu Lasten der Verbraucher nicht verhindern kann.

Der DGB schließt sich der Forderung des Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) an, wonach der mit der Zahlung per Kreditkarte verbundene Kredit nicht länger als für vier Monate laufen darf und in dieser Zeit jeweils vollständig zurückgeführt werden sollte. Längere Kreditgewährung bei Kreditkartengeschäften schafft für die Verbraucherinnen und Verbraucher eher Intransparenz über das eigene Verschuldungsniveau als Klarheit.

Der DGB fordert auch deshalb die vollständige Zurückführung des Kreditbetrages innerhalb von vier Monaten. Denn die oft angebotene Teilzahlungsfunktion kann eine Verschuldungsspirale in Kraft setzen, aus der, wenn ein gewisses Verschuldungsniveau erreicht ist, ein Entrinnen kaum noch möglich ist.

Ein weiterer kritisch zu bewertender Punkt bei der Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht ist die Ausgestaltung der Finanzdienstleistungsaufsicht. Das Zahlungsdienstleistungsgesetz sieht in § 58 ein Beschwerdeverfahren über Zahlungsdienstleister vor. Dieses Beschwerdeverfahren reicht jedoch nicht aus, um einen funktionalen Verbraucherschutz auch am Zahlungsdienstleistungsmarkt zu gewährleisten.

Der DGB fordert seit langem, die Finanzdienstleistungsaufsicht BAFin müsse Produkte am Finanzmarkt effektiver überprüfen und auch in der Lage sein, Verbraucherinnen und Verbraucher vor unlauteren Geschäftspraktiken von Finanzanbietern zu warnen. Bisher darf die BAFin nur im Versicherungsbereich über ihre Aufsichtsfunktion hinaus die Wahrung des Interesses der Versicherten einbeziehen bzw. durchsetzen. **Diese Anwalts- und Schutzfunktion für die Verbraucherinnen und Verbraucher hält der DGB auch am Zahlungsmarkt für unverzichtbar.** Der DGB unterstützt deshalb die Forderung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, dass die Auskunftspflicht der BAFin weiterhin nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestehen bleiben sollte. Der DGB ist der Auffassung, dass das Informationsfreiheitsgesetz für die Finanzdienstleistungsaufsicht BAFin weiter anwendbar bleiben muss und darüber hinaus die Rolle der BAFin am Finanzmarkt ausgebaut und gestärkt werden muss.

Die Finanzmarktkrise hat deutlich gezeigt, dass eine effektive und funktionale Finanzmarktaufsicht dringender denn je geboten ist.

Fazit:

Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdienstrichtlinie (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz ZAG) hat die Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrs in der EU durch die Umsetzung der EU-Richtlinie zum Ziel.

Der DGB lehnt Regelungen ab, die das bereits erreichte deutsche Verbraucherschutzniveau absenken. Die Krise an den Finanzmärkten hat deutlich gezeigt, dass ein Mehr an Regulierung am Finanzmarkt dringend notwendig ist.

Zahlungsdienstleistungen mit einer gewissen Kreditfunktion (Kreditkarten) dürfen nur von zertifizierten und unter Aufsicht stehenden Banken und Sparkassen ausgeführt und ausgegeben werden. Das vorliegende Gesetz sieht für „Finanz-Anbieter“ (dies könnten dann Kreditkartenunternehmen, Mobilfunkanbieter, Einzelhandelsunternehmen usw.) niedrigere Standards vor als für zugelassene Banken. Eine Implementierung des angelsächsischen Kreditkartensystems, wonach auch Nicht-Banken und andere Agenturen Kreditgeschäfte und Kreditkarten ausgeben können, lehnt der DGB für Deutschland ab.

Die durch die Kommission vorgelegte Deregulierungs- und Marktliberalisierungsrichtlinie im Bereich der Giro- und Kreditkontokarten darf das kontinentaleuropäisch geprägte Bankensystem nicht nachhaltig verändern. Die Verbraucherinnen und Verbraucher dürfen im Umgang mit verschiedensten Anbietern eines deregulierten Kreditkartenmarktes nicht allein gelassen werden. Hier kommt für den DGB entscheidend die Aufsichtsrolle und Kontrollfunktion der BAfin ins Spiel.

Der DGB fordert seit langem die Aufsichtsfunktion der BAfin zu stärken. Neben den beschriebenen Beschränkungen im Kreditkartengeschäft und der Forderung der Ausweitung der Aufsichtsfunktion durch die BAfin fordert der DGB die Einführung eines Finanzmarkt-TÜVs (ausgestellt durch die BAfin), eine klare und auffällige Risikokennzeichnung von Finanzmarktprodukten (hierbei zählen auch die Kreditkonditionen bei Dispositionskrediten und Kreditkartenkrediten), sowie die verpflichtende Offenlegung aller Kosten, also Abschluss- und Verwaltungskapitalanlagekosten für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Darüber hinaus fordert der DGB seit längerem den Ausbau des Angebots an unabhängiger Finanzberatung.

Der DGB fordert die Bundesregierung auf, die Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Gesetz, so auszugestalten, dass damit keine Nachteile und Verschlechterungen des Verbraucherschutzniveaus für die deutschen Bürgerinnen und Bürger verbunden sind.