

Sprecher: Matthias Bruckdorfer

Diakonie Deutschland –
Evangelischer Bundesverband

Caroline-Michaelis-Str. 1
10115 Berlin

Telefon: +4930 652 11-1651
Telefax: +4930 652 11-3651
matthias.bruckdorfer@diakonie.de
www.agsbv.de

S t e l l u n g n a h m e

zum

Regierungsentwurf des Bundesministeriums der
Finanzen und der Justiz und für Verbraucherschutz

eines

Gesetzes zur Umsetzung der
Richtlinie über die Vergleichbarkeit von
Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von
Zahlungskonten sowie den Zugang zu
Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen
vom 28. Oktober 2015

Berlin, den 12. Januar 2016

Diese Stellungnahme wurde erstellt unter Mitwirkung von Pamela Wellmann, Laura Stradt, Michael Weinhold, Dieter Zimmermann, Katharina Stamm, Rolf Keicher, Liz Ehret, Andreas Rein

Inhalt

EINLEITUNG	4
I ZUSAMMENFASSUNG	5
II STELLUNGNAHME	7
1 Zugang zu einem Basiskonto (§§ 14, 30 – 37 ZKG-E)	7
1.1 Informationspflichten	7
1.2 Personenkreis	7
1.3 Antragstellung und Formular	7
1.4 Eröffnung des Basiskontos innerhalb von 10 Tagen	9
1.5 Ablehnungsgründe – Wechsel des Basiskontos	10
2 Leistungen, Entgelte und Vertragspflichten	13
2.1 Leistungsumfang	13
2.2 Entgelte	13
2.3 Unterstützungsleistungen	14
3 Kündigung des Basiskontovertrages	16
3.1 Kündigungsgründe	16
3.2 Kündigungsgrund vorsätzliche Straftat	16
3.3 Kündigungsgrund – fehlender Ausgleich der Kontoführungskosten	16
4 Rechtsschutz	18
4.1 Verwaltungsrechtliches Verfahren bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	18
4.2 Rechtsschutz bei unberechtigter Kündigung des Basiskontos	18
4.3 Rechtsweg	19
4.4 Aufsicht	19
5 Zugang zu einem Zahlungskonto für Asylsuchende und Geduldete – Änderungen im Geldwäschegesetz	20

Einleitung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird die Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen durch die Schaffung eines eigenständigen Zahlungskontengesetzes (ZKG) in deutsches Recht umgesetzt. Damit wird – unter anderem - erstmals eine umfassende gesetzliche Regelung zur Überwindung ungewollter Kontollosigkeit vieler Verbraucher geschaffen.

Aus Sicht der AG SBV ist eine solche Regelung überfällig. In den vergangenen Jahren, insbesondere auch seit der Empfehlung¹ der Deutschen Kreditwirtschaft (früher: Zentraler Kreditausschuss) und ihrer Mitgliedsverbände, allen Verbrauchern grundsätzlich ein Girokonto mit Basisfunktionen auf Guthabenbasis einzurichten, hat die Bedeutung des Girokontos als unverzichtbarer Bestandteil der Daseinsvorsorge zur individuellen Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben immer weiter zugenommen. Gleichzeitig aber stagnierte die Bereitschaft der Kreditwirtschaft, die Empfehlung ihrer Verbände in der Praxis in vollem Umfang auch umzusetzen.² Dies machte gesetzgeberisches Handeln erforderlich.

Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht wird nun die gesetzliche Lücke im Bereich eines unbeschränkten Zugangs zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen geschlossen, mit der erstmals auch eine wirksame Rechtsdurchsetzung für den Verbraucher verbunden ist - ein Meilenstein im Bereich des Verbraucherschutzes.

Die Abschnitte 1 bis 4 des Regierungsentwurfs zu Informationspflichten, Vergleichswebsites, Kontowechselhilfe sowie grenzüberschreitender Kontoeröffnung werden seitens der AG SBV grundsätzlich begrüßt, sind im Einzelnen aber nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Diese beschränken sich auf die Abschnitte 5 bis 7, das heißt auf die Regelungen zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen und deren Rechtsdurchsetzung.

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

² Drucksache 17/8312 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/414/41467.html>

I Zusammenfassung

Der vorgelegte Entwurf eines Zahlungskontengesetzes (ZKG) wird seitens der AG SBV grundsätzlich und überwiegend sehr positiv bewertet. Die darin normierten verbraucher-schützenden Regelungen über den Zugang und die Führung eines sogenannten Basiskontos werden bei konsequenter Umsetzung ganz erheblich zu einer Verbesserung der Verbraucherposition beitragen können.

Positiv zu bewerten ist:

- Die Regelungen der Richtlinie werden in einem einheitlichen Gesetz umgesetzt, welches die Möglichkeit der Gesamtschau und insbesondere im Streitfall einen verbesserten Rechtsschutz für eine Gruppe von Verbrauchern in prekärer Lebenslage bietet.
- Die Informationspflichten der Zahlungsdienstleister zu einem Basiskonto sollen speziell auch auf die Zielgruppe besonders schutzwürdiger Verbraucher ausgerichtet sein. Der Zahlungsdienstleister soll mündlich über das Angebot informieren und auch Unterstützungsleistungen bei der Kontoeröffnung anbieten.
- Der Personenkreis der durch das Gesetz Berechtigten ist umfassend und erweitert den Anwendungsbereich auf Menschen ohne festen Wohnsitz und auf Menschen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus, gemäß § 2 ZKG-E u. a. auch auf geduldete Personen. Vor allem beim Zugang zur Erwerbstätigkeit und zur gesellschaftlichen Teilhabe ist das Vorhandensein eines Basiskontos Grundvoraussetzung.
- Die Gründe für eine Ablehnung des Antrages auf Eröffnung eines Basiskontos sind ebenso wie mögliche Kündigungsgründe abschließend normiert und kommen weitestgehend ohne unbestimmte Rechtsbegriffe aus.
- Der vorgesehene, verpflichtende Leistungskatalog des Basiskontos ist umfassend und stellt erstmals (fast) allen Verbrauchern ein vollwertiges Konto zur Verfügung.
- Dem Verbraucher steht ein zweigleisiger Rechtsschutz zur Verfügung, der mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erstmals die Möglichkeit der Anordnung einer Kontoeröffnung bei unzulässiger Ablehnung vorsieht.

Kritisch zu bewerten ist:

- Eine Harmonisierung mit den Vorschriften des Pfändungsschutzkontos findet nicht statt. Dies betrifft insbesondere die fehlende Möglichkeit, ein P-Konto gemeinsam mit der Kontoeröffnung beantragen zu können ebenso wie ein fehlender lückenloser Schutz bei Kontopfändungen in Fällen des Kontowechsels.
- Die Antragstellung und die notwendigen Erklärungen durch den Berechtigten sind noch zu formalistisch geraten und nicht ausreichend verbrauchergerecht, so dass die Gefahr der Falschanwendung besonders hoch ist.
- Die Formulierung in § 31 Absatz 2 ZKG-E, ein Zahlungskonto innerhalb von zehn Tagen anzubieten, führt zu Rechtsunsicherheiten. Nach der EU-Zahlungskontenrichtlinie muss das Konto in dieser Zeit eröffnet werden. Eine Klarstellung ist dringend erforderlich. Der Antrag des Bundesrates in seinem Beschluss vom 18.12.2015 (537/15) unter Nummer 18 ist insoweit ebenfalls falsch und kollidiert hier mit zwingenden Vorgaben der EU-Richtlinie.
- Die Regelung zu den Entgelten des Basiskontos enthält mit den Begriffen „angemessen“ und „marktüblich“ zwei unbestimmte Rechtsbegriffe, die unbedingt konkretisiert werden müssen, um eine erwartete Auslegung zu Lasten der Verbraucher und eine Abkehr von den Zielen der Richtlinie zu verhindern.

- Der Wechsel eines Basiskontos durch den Verbraucher ist - faktisch - auf bestimmte Fallgruppen begrenzt. Hier sollte aus Gründen der Nichtdiskriminierung und für eine Verbesserung der Chance nachhaltiger Entschuldungsverfahren eine Ausweitung der Wechselmöglichkeiten erfolgen.
- Im Rahmen der Kündigung des Basiskontos durch das kontoführende Institut kann bereits die Behauptung strafbaren Verhaltens durch den Kontoinhaber ohne eine entsprechende Verurteilung als Kündigungsgrund ausreichen. Das erscheint angesichts der Konsequenzen zu unbestimmt und zu weitgehend.
- Nach der – erfolglosen – Durchführung eines Verwaltungsverfahrens bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ist der Rechtsweg zu den Zivilgerichten eröffnet. Dies stellt eine Hürde für betroffene Verbraucher dar, weil hierdurch die konsequente Kostenfreiheit des Verfahrens nicht mehr gewährleistet werden kann.
- Keine Streichung der Pass- und Ausweispflicht: Der entscheidende Passus im Geldwäschegesetz, aufgrund dessen bisher dem größten Teil geduldeter Menschen aufgrund fehlender „Erfüllung der Pass- und Ausweispflicht“ der Kontozugang verwehrt werden konnte, ist nicht entfernt worden. Hier besteht gesetzlicher Klarstellungsbedarf oder wahlweise die Notwendigkeit der Umsetzung und Konkretisierung im Rahmen der Identifikationsprüfungsverordnung.

II Stellungnahme

1 Zugang zu einem Basiskonto (§§ 14, 30 – 37 ZKG-E)

1.1 Informationspflichten

Die generellen Informationspflichten der Zahlungsdienstleister gemäß § 14 ZKG – E zu einem Basiskonto sollen speziell auch auf die Zielgruppe besonders schutzwürdiger Verbraucher ausgerichtet sein. Damit sind unter anderem eine zielgruppengerechte Sprache und eine besondere Auswahl der Kommunikationsform und des Kommunikationsweges verbunden, was zu begrüßen ist.

1.2 Personenkreis

Der Personenkreis, welcher gemäß § 31 Absatz 1 ZKG–E einen Anspruch auf Abschluss eines Basiskontovertrages hat, ist entsprechend den Vorgaben der Richtlinie umfassend normiert. Insbesondere umfasst er auch Personen ohne festen Wohnsitz und generell Verbraucher, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten oder aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können. Die AG SBV begrüßt, dass der Anspruch auf Eröffnung eines Basiskontos auch für diese Personengruppen gilt. In der Vergangenheit ist insbesondere hier eine Kontoeröffnung an einem fehlenden Wohnsitz oder anerkannten Identifikationspapieren gescheitert.

Positiv zu sehen ist die umfassende Begriffsbestimmung in § 2 des ZKG-E, bei der in Absatz 1 der Richtlinien text der Zahlungskontenrichtlinie 2014/92/EU (Erwägungsgrund 36 und Art 16 Abs.2) vollständig umgesetzt wird und damit auch der Aufenthalt geduldeter Personen als ein rechtmäßiger Aufenthalt in der Europäischen Union im Sinne des ZKG-E gilt. Damit ist gesetzlich klargestellt, dass auch Personen mit einer Duldung einen Anspruch auf ein Basiskonto erhalten sollen. Ebenso werden durch den Verweis auf den breiten Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und deren Protokoll von 1967 auch alle Zeiträume vor der Asylantragstellung, insbesondere der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) und andere Vorabregistrierungen von Erstaufnahmeeinrichtungen als Ankunfts nachweis umfasst, die aktuell zu Zehntausenden für lange Zeiträume ausgestellt werden müssen. In der Identifikationsprüfungsverordnung, die zeitgleich mit dem ZKG in Kraft treten soll, müssen daher weitere Dokumente aufgeführt werden, die zur Überprüfung einer Identität geeignet sind, um möglichst früh einen breiten Zugang zu einem Basiskonto zu ermöglichen.

1.3 Antragstellung und Formular

Der Zugang erfolgt auf Antrag des Verbrauchers. Dieser Antrag muss Mindestangaben enthalten, um wirksam zu sein. Hierzu ist ein Formular vorgesehen, welches – vollständig ausgefüllt – die Vollständigkeit des Antrages unterstellt.

Erklärt der Berechtigte, ein Basiskonto bei einem Zahlungsdienstleister eröffnen zu wollen, muss ihm das Formular unentgeltlich übermittelt werden. Dies sollte allerdings unaufgefordert geschehen und aus Gründen der Rechtssicherheit für den Berechtigten – um weiteres „Wegschicken“ zu verhindern - auch dokumentiert oder quittiert werden, und einer Sanktion unterliegen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die von der Bundesregierung den Kreditinstituten auferlegte Schriftform der Ablehnung eines Wunsches nach Kontoeröffnung im 3. Bericht zu einem Girokonto für Jedermann (2004, Drucksache 15/3274), verbreitet nicht

eingehalten wurde. Der Verbraucher wurde im Regelfall ohne schriftliches Dokument abgelehnt.

Die im Gegensatz zum Referentenentwurf in § 31 Absatz 2 ZKG-E geschaffene Bestätigung des Antragseingangs ist insoweit nicht ausreichend, weil sie den Eingang eines vollständigen Antrages voraussetzt. Die oben beschriebene Problematik setzt hingegen früher an, bereits bei der ersten Vorsprache des Verbrauchers bei dem Zahlungsdienstleister.

Das Formular in der vorliegenden Form kann noch nicht vollständig überzeugen. Der Verbraucher gibt zunächst Auskunft, ob bereits ein Zahlungskonto vorhanden ist.

Erst danach wird ihm erläutert, welche Bedingungen dieses Konto erfüllen muss, damit es sich um ein aktives Zahlungskonto handelt. Die Aufzählung wird der Verbraucher erst lesen, nachdem er bereits erklärt hat, ob ein Zahlungskonto vorliegt. Daher sollte es bei den Fragen zur aktiven Nutzbarkeit noch eine Entscheidungsmöglichkeit geben. Nur so kann vermieden werden, dass Verbraucher, die über ein Zahlungskonto verfügen, damit aber nicht aktiv am Zahlungsverkehr teilnehmen können, Angaben machen, die einer Kontoeröffnung im Wege stehen.

Allerdings stellt sich die Frage, ob der Kunde die Frage nach der aktiven Nutzbarkeit überhaupt korrekt beantworten kann. In der Begründung wird erklärt, dass ein aktives Konto vorliegt, wenn eine Umwandlung in ein Pfändungsschutzkonto möglich ist. Dies kann zu falschen Angaben des Verbrauchers führen, da diesem häufig weder das Pfändungsschutzkonto noch dessen Wirkung bekannt sind. Im Zusammenhang mit dem Antrag wird er diese Information nicht für relevant halten, zumal in der Fußnote erklärt wird, dass eine Pfändung oder Verrechnung die Nutzbarkeit ausschließt. Außerdem berechtigt in bestimmten Fallkonstellationen ein Pfändungsschutzkonto nicht zur Teilnahme am Zahlungsverkehr (s. Kapitel 1.5.).

Weiterhin gibt es im Zusammenhang mit der Schließung/Kündigung des Zahlungskontos Konkretisierungsbedarf. Wenn die Bank den Verbraucher informiert, dass das Konto geschlossen ist, wird er bereits die Inhaberschaft eines Zahlungskonto verneinen. Die Frage nach der Schließung wird er dann nicht mehr für relevant halten. Diese Frage müsste daher optisch von Punkt 1 abgegrenzt werden.

Es besteht daher auch weiterhin die große Gefahr von falschen Angaben. Dies muss unbedingt verhindert werden, zumal eine falsche Erklärung erhebliche Konsequenzen haben kann.

Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, wird dem Verbraucher eine Kopie des ausgefüllten Antrags ausgehändigt. Da der eingegangene Antrag eine Frist auslöst, ist diese Nachweisbarkeit des Eingangs unabdingbar.

Nach den Erfahrungen mit der Umsetzung des Pfändungsschutzkontos ist zu erwarten, dass Zahlungsdienstleister die Beratung zum Zahlungskonto auf ein Minimum beschränken werden. Aus diesem Grund sollte der Hinweis ergänzt werden, dass ein Zahlungskonto auch eröffnet werden kann, wenn bei einer anderen Bank ein nicht aktives Konto besteht oder das bestehende Konto gekündigt/geschlossen wurde.

Kaum ein Berechtigter wird außerdem die Voraussetzung seiner eigenen Person als Verbraucher in Abgrenzung zu einem Selbständigen/einer gewerblichen Nutzung genau kennen. Dies betrifft insbesondere die Fälle geringfügiger Selbständigkeit oder gewerblicher Nutzung, etwa durch Verkäufe in Auktionen oder als Vertreter für den Hausverkauf von Reinigungsprodukten oder Kunststoffküchenhelfern, welche im Nutzungskreis eines Basiskontos enthalten sein sollten. Hier ist die genaue Einordnung nur einem Rechtskundigen möglich. Insofern sind der Erklärung Regelbeispiele oder Grenzen der Nutzung erläuternd hinzuzufügen.

Änderungsvorschlag der AG SBV:

Überarbeitung des Formulars, Anlage 3 zu § 33 Absatz 2 ZKG-E, Ergänzung der vom Verbraucher abzugebenden Erklärung der tatsächlichen Nutzung um Beispiele wie „keine Verrechnung von Einkommen mit dem Dispositionskredit, keine Pfändung des Kontos“ Schaffung einer Sanktion oder einer Dokumentationspflicht bzw. Quittierung des Erhalts des Formulars nach Anlage 3. Die Übermittlung des Formulars sollte „ohne weitere Aufforderung“ erfolgen, § 33 Absatz 2 Satz 1 ZKG-E.

1.4 Eröffnung des Basiskontos innerhalb von 10 Tagen

Das Angebot auf Eröffnung des Kontos hat unverzüglich, jedoch spätestens innerhalb von 10 Geschäftstagen zu erfolgen. Die Eröffnung muss schriftlich mitgeteilt werden. Diese Frist ist grundsätzlich noch als angemessen zu bewerten. Allerdings muss nach dem Wortlaut der Vorschrift, § 31 Absatz 2 ZKG-E offenbar nach dem Antrag des Verbrauchers und der positiven Prüfung durch den Zahlungsdienstleister noch eine weitere Erklärung des Verbrauchers folgen – „hat anzubieten“ - nämlich die Annahme dieses Angebotes. Dies erscheint überflüssig, zumal der Verbraucher bereits vor Abschluss des Vertrages gemäß § 5 ZKG-E Informationen über die relevanten Entgelte erhalten soll und die weiteren Informationen zu dem Basiskonto gemäß § 14 ZKG-E jederzeit zugänglich sein sollen.

Durch die Formulierung „hat anzubieten“ in § 31 Absatz 2 ZKG-E, kann bei den Zahlungsdienstleistern der Eindruck entstehen, dass die eigentliche Eröffnung des Zahlungskontos zu einem späteren Zeitpunkt auch nach Ablauf der 10-Tagesfrist erfolgen kann. Die Begründung zu § 34 Abs. 2 ZKG - E nimmt mit der 10-Tagesfrist im Zusammenhang mit der Eröffnung der Konten Bezug auf die insofern eindeutige Vorgabe der Zahlungskontenrichtlinie 2014/92/EU (Art 16 Abs. 3) nach der das Konto innerhalb der Frist eröffnet und nicht lediglich angeboten werden muss. Auch § 48 Absatz 1 ZKG-E geht von der Eröffnung des Kontos innerhalb von 10 Tagen aus.

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine Klarstellung hier dringend geboten, damit die Zahlungsdienstleister eine Organisationsstruktur schaffen, welche die Kontoeröffnung innerhalb der Frist ermöglicht.

Der vorliegende Entwurf verzichtet auf eine Harmonisierung mit den Vorschriften des Pfändungsschutzkontos. Allerdings wäre eine Angleichung insbesondere der vertragsrechtlichen Passagen angezeigt, um die bestehende Problematik „Umwandlung eines bestehenden Girokontos“, aber keine direkte Eröffnung eines Pfändungsschutzkontos überwinden zu können. Für diese Unterscheidung fehlt es mit Inkrafttreten eines Rechtsanspruches auf ein Basiskonto an einer Grundlage. Insofern könnte die Umwandlung des Girokontos gemäß § 850k Absatz 7 Satz 2 ZPO zeitgleich mit der Antragstellung nach dem ZKG erfolgen. Die

entsprechende Forderung des Bundesrates (BT-Drucksache 537/15 vom 18.12.2015, Seite 8) kann insoweit uneingeschränkt unterstützt werden.

Änderungsvorschlag der AG SBV:

Klarstellende Änderung des § 31 Absatz 2 ZKG-E – „Der Verpflichtete hat dem Berechtigten ... so anzubieten, dass eine Eröffnung des Basiskontos spätestens innerhalb von 10 Geschäftstagen sichergestellt ist.“

Ergänzung des § 33 Absatz 1 ZKG-E: „Der Antrag kann auch den Antrag auf sofortige Führung als Pfändungsschutzkonto gemäß § 850k ZPO umfassen.“

1.5 Ablehnungsgründe – Wechsel des Basiskontos

Positiv zu bewerten ist, dass die Aufzählung der Gründe für eine Ablehnung der Kontoeröffnung abschließend ist und im Wesentlichen ohne unbestimmte Rechtsbegriffe auskommt. Hier hat in der Vergangenheit der Begriff der „Unzumutbarkeit“ zu erheblichen Auslegungsspielräumen und Rechtsunsicherheit auf Seiten des Verbrauchers geführt und als Hilfsargument für jegliche Ablehnung gedient.

Die Ablehnung muss korrespondierend zu § 31 Absatz 2 ZKG–E innerhalb von 10 Geschäftstagen in Textform, unentgeltlich und unter Angabe von Gründen erklärt werden.

Nach § 35 ZKG–E kann der Antrag auf Abschluss eines Basiskontovertrages abgelehnt werden, wenn der Verpflichtete bereits Inhaber eines Zahlungskontos ist und die entsprechenden Dienste eines Basiskontos tatsächlich nutzen kann. Eine tatsächliche Nutzungsmöglichkeit setzt voraus, dass der Kunde mit diesen Diensten am Zahlungsverkehr teilnehmen kann.

Diese Vorschrift ist im Zusammenhang mit der Gesetzesbegründung zu lesen. Das ist nämlich nicht der Fall, wenn das Konto wegen Pfändung oder Verrechnung bzw. Aufrechnung tatsächlich nicht genutzt werden kann. Diese Regelung ist sehr zu begrüßen, weil gerade in Fällen von Verbraucherüberschuldung, in denen eine Gesamtsanierung bzw. ein Insolvenzverfahren angestrebt werden, der Wechsel des Kontos und die Trennung zwischen Abwicklung von Zahlungsgeschäften und Gläubigerinteresse für ein effektives und erfolgreiches Entschuldungsverfahren im Regelfall angezeigt ist.

Tatsächliche Nutzung durch Umwandlung in Pfändungsschutzkonto

Neu aufgenommen in der Begründung des Regierungsentwurfes zu § 35 ZKG-E wurde die Voraussetzung/Möglichkeit tatsächlicher Nutzung des Kontos durch Umwandlung in ein Pfändungsschutzkonto. Das Pfändungsschutzkonto ermöglicht allerdings nicht allen Verbrauchern vollumfänglich die Teilnahme am Zahlungsverkehr. Auch wenn debitorische Konten in Pfändungsschutzkonten umgewandelt werden, besteht in bestimmten Situationen die Möglichkeit der Verrechnung des kontoführenden Instituts mit vorhandenem Guthaben. § 850 k ZPO schränkt die Verrechnungsmöglichkeiten des kontoführenden Instituts nur für Sozialleistungen ein. Empfänger von Erwerbseinkommen sind bei debitorischen Pfändungsschutzkonten weiterhin von Verrechnung bedroht. Sie haben daher kein „aktives“ Konto, da sie die in § 38 Absatz 2 ZKG – E genannten Zahlungsdienste nicht in vollem Umfang nutzen können.

Drohende Nichtnutzbarkeit eines Kontos

Denn Der Verbraucher ist nach dem Vorschlag jedoch nicht ausreichend geschützt wenn die Verrechnung lediglich droht. Im Falle der Vorbereitung einer Gesamtanierung beispielsweise ist in der Praxis ebenso häufig die Situation anzutreffen, dass das bestehende Konto noch genutzt werden kann – dieses allerdings regelmäßig in dem Moment gekündigt wird, in dem der Schuldner, der Berater oder ein Rechtsanwalt die Einleitung eines außergerichtlichen Einigungsversuches gemäß § 305 InsO bei dem kontoführenden Institut, das gleichzeitig Gläubiger einer Forderung gegen den Schuldner ist, ankündigt. Insofern sollte ein Ablehnungsgrund auch dann nicht vorliegen, wenn eine Verrechnung oder Aufrechnung unmittelbar droht. Hier könnte auf die Erklärung, einen außergerichtlichen Einigungsversuch gemäß § 305 InsO unternehmen zu wollen, Bezug genommen werden.

Wechsel durch Kündigung

Ausdrücklich zu begrüßen ist die Ergänzung des § 35 Absatz 1 Satz 3 ZKG – E, wonach die Eröffnung eines Zahlungskontos nicht abgelehnt werden darf, wenn das Konto gekündigt wurde. Müsste der Verbraucher, wie zunächst noch vorgesehen, die tatsächliche Kontoschließung nachweisen, würde bei einem geplanten Kontowechsel eine zeitweise Kontollosigkeit drohen³. Gerade zur Empfangnahme der regelmäßigen Geldeingänge vom Arbeitgeber oder Sozialleistungsträger und zur Bezahlung von Miete, Energie und anderen regelmäßigen Diensten ist eine lückenlose Kontoführung unabdingbar.

Darüber hinaus gibt es triftige Gründe, in denen auch der Inhaber eines Basiskontos das Institut wechseln können muss. Dies können ein Umzug und die Möglichkeit einer anderen, günstigeren Preisgestaltung ebenso sein wie eine bessere Filialanbindung oder andere Gründe persönlicher Art. Schon aus Gründen der Nichtdiskriminierung sollte auch der Inhaber eines Basiskontos in der Lage sein, am Markt teilzunehmen und nicht dauerhaft an einen Anbieter gebunden sein.

Keine Lösung für Pfändungsschutzkonto bei Kontowechsel

So notwendig und begrüßenswert die Möglichkeit der Kündigung des bisherigen Kontos durch den Kontoinhaber und damit die Berechtigung zur Eröffnung eines Basiskontos bei einem anderen Zahlungsdienstleister zu bewerten ist, löst sie in dieser Form noch nicht die Problematik, auch die Schutzmöglichkeit des Pfändungsschutzkontos wechseln zu können. Hat der Verbraucher das bisherige Konto, das als P-Konto geführt wird, gekündigt, ist damit nicht automatisch die Aufhebung der P-Konto-Funktion verbunden. Hierzu bedarf es der Schließung des bisherigen Kontos. Erfahrungsgemäß kommt es aus verschiedenen Gründen zu dieser Schließung nicht immer bzw. nicht ausreichend zeitnah. Bei einer Pfändung des neuen Basiskontos ist demgemäß kein Pfändungsschutz möglich, was im Ernstfall die Existenz des Verbrauchers gefährdet. Eine zivilrechtliche Verfolgung des Anspruches auf Rückumwandlung kann dem Verbraucher nicht zugemutet werden.

³ Zwar ist gemäß § 44 ZKG–E vorgesehen, dass der Kontoinhaber das Konto ordentlich kündigen kann. Das Institut ist sodann nach Wirksamwerden der Kündigung, das heißt nach Ablauf der Kündigungsfrist, verpflichtet, das Konto zu schließen. Bei ungünstiger Auslegung kann der Kontoinhaber erst danach die Unterrichtung über die Schließung bei einem neuen Kreditinstitut vorlegen, um eine Ablehnung gemäß § 35 ZKG–E zu umgehen. Das neue Institut kann nunmehr wiederum 10 Geschäftstage bis zur Eröffnung des Kontos verstreichen lassen, so dass in der Praxis eine längere Unterbrechung wahrscheinlich ist, in der der Verbraucher über kein Girokonto verfügt.

Aus Sicht der AG SBV ist daher eine Harmonisierung mit den Vorschriften des P-Kontos auch an dieser Stelle erforderlich. Mit der Kündigung muss auf Antrag des Verbrauchers eine Rückumwandlung des bisherigen P-Kontos innerhalb von 10 Tagen verpflichtend verbunden sein, denn nach § 850k Absatz 7 ZPO darf jede natürliche Person jeweils nur ein P-Konto führen.

Änderungsvorschlag der AG SBV:

§ 35 Absatz 1 Sätze 2 und 3: Eine tatsächliche Nutzungsmöglichkeit setzt voraus, dass der Kunde mit diesen Diensten am Zahlungsverkehr teilnehmen kann und voraussichtlich weiter teilnehmen können wird. – Ergänzung der Begründung um den Fall drohender Verrechnung, z. B. wenn ein außergerichtlicher Einigungsversuch gemäß § 305 InsO unternommen werden soll. Ergänzung der Begründung, dass die Möglichkeit einer Umwandlung in ein Pfändungsschutzkonto nur dann einen Ablehnungsgrund darstellt, wenn dieses auch zu Teilnahme am Zahlungsverkehr berechtigt.

Auf Antrag des Verbrauchers ist mit der Kündigung des Kontos innerhalb von 10 Tagen die bisherige P-Konto-Funktion aufzuheben.

Die übrigen in §§ 36 und 37 ZKG–E normierten Ablehnungsgründe wegen strafbaren Verhaltens bzw. wegen früherer berechtigter Kündigung wegen Zahlungsverzugs sind nachvollziehbar.

2 Leistungen, Entgelte und Vertragspflichten

2.1 Leistungsumfang

Mit der Regelung in § 38 ZKG–E werden die entsprechenden Vorgaben des Richtlinienentwurfes umgesetzt. Diese sehen einen umfassenden und ausreichenden Leistungsumfang bei einem Basiskonto vor. Die Möglichkeit zum Online-Banking ist lediglich unter Bezugnahme auf die Begründung in § 38 Absatz 4 ZKG–E geregelt. Onlinebanking muss aber, um Diskriminierung zu vermeiden, gemäß Zahlungskontenrichtlinie 2014/92/EU (Erwägungsgrund 44 und Art 17 Abs. 1 d iii) Verbrauchern auch im Rahmen des Basiskontos ermöglicht werden, wenn dieses System generell zur Verfügung steht und es der Zahlungsdienstleister auch anderen Kunden eines Zahlungskontos anbietet.

Mit dem verpflichtenden Leistungskatalog wird eine seit Jahren bestehende Praxis, Inhabern von Guthabenkonto oder Pfändungsschutzkonto elementare und selbstverständliche Leistungen wie das Online-Banking, die Nutzung von Selbstbedienungsterminals oder die Bezahlung per Debitcard zu verwehren, beendet. Sie ist daher uneingeschränkt zu begrüßen. Klarstellend sollte allerdings die Kontoleistung „Online-Banking“ ebenfalls in den Leistungskatalog des § 38 Absatz 4 ZKG-E aufgenommen werden.

2.2 Entgelte

Im Rahmen der Entgeltregelungen des § 41 ZKG–E beschränkt sich der vorgelegte Entwurf allerdings auf die Begriffe der Angemessenheit und Marktüblichkeit, ohne dabei Anhaltspunkte vorzugeben, wie diese unbestimmten Rechtsbegriffe auszulegen wären.

Es ist lediglich davon auszugehen, dass ein Vergleich von Grundentgelten und Postenentgelten erfolgen muss, da die Institute die Leistungen gemäß § 38 ZKG–E in unbeschränkter Zahl zur Verfügung stellen müssen. Zusätzlich wird im Rahmen der Begründung bei der Bemessung der Angemessenheit auf die Kostendeckung der Kontoführung und die Sicherung des Gewinns Bezug genommen.

Dies unterstellt, dass die Entgelte für Kontoführung generell konkret kostendeckend sind bzw. den Instituten Gewinne ermöglichen. Es darf aber davon ausgegangen werden, dass Kontoführungsentgelte als Türöffner dienen, und Gewinne im Rahmen der Nutzung des Zahlungsverkehrs sowie mit zusätzlichen Geschäften, erwirtschaftet werden. Auch dürfte es kaum praxisgerecht sein, wenn Institute ihre Kalkulationen nachprüfbar offen legen müssen, um einen Kostendeckungsgrad nachweisen zu können.

In der Praxis ist es häufig so, dass Institute Girokonten mit einem relativ identischen Leistungskatalog anbieten, deren Kosten aber vom tatsächlichen Nutzerverhalten abhängen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Nutzung des Online-Banking und der SB-Terminals weniger Kosten verursachen. Wer also ein Konto überwiegend mit diesen Möglichkeiten nutzt, zahlt eine geringere Grundgebühr, hat aber mit teils erheblichen Postenpreisen bei beleghaften Buchungen zu rechnen. So wird derzeit beispielsweise von Sparkassen in Nordrhein-Westfalen bei Online-Konten die Buchung unter Nutzung eines Belegs oder der Filiale mit 1,50 bis 2,00 Euro pro Vorgang berechnet.

Verbraucher hingegen, die stärker die Filiale nutzen oder beleg hafte Buchungen durchführen wollen, zahlen eine erhöhte Grundgebühr, aber einen deutlich geringeren Preis für solche Buchungsposten.

Die Frage, welche Entgelte in diesem Zusammenhang als angemessen anzusehen sind, ist auch beim Basiskonto von der Struktur der Kontomodelle des jeweiligen Instituts abhängig. Ein fester Preis für das Basiskonto erscheint hier nicht denkbar. Auch ein „günstigster“ Preis, den das Institut allen Kunden mit diesem Leistungsspektrum anbietet, ist nur unter Bezugnahme auf das Nutzerverhalten des Verbrauchers zu bestimmen. Der Inhaber eines Basiskontos muss daher ebenfalls frei zwischen den allgemein angebotenen Kontomodellen für alle Verbraucher wählen können – je nachdem welches Modell das für ihn günstigste ist. So wird es auch hier Kunden geben, die aufgrund fehlender Mobilität einen erheblichen Teil ihrer Buchungsvorgänge über das Online-Verfahren abwickeln, während andere, zum Beispiel Menschen ohne festen Wohnsitz, aus Gründen der eigenen Sicherheit gehalten sind, regelmäßige kleine Bargeldabhebungen vorzunehmen. Alternativ ist eine Berechnung einer allgemein-typischen Kontonutzung vorzunehmen, die eine durchschnittliche Anzahl von Buchungen zugrunde legt.

In jedem Fall aber ist nach den Erfahrungen, die mit der Entgeltpraxis des Pfändungsschutzkontos bisher gemacht wurden, eine Konkretisierung der Begriffe dringend erforderlich, weil ansonsten die mit den übrigen Verpflichtungen an Verbraucherschutz gewonnenen Elemente über die Entgeltregelungen wieder aufgeweicht werden.

Es sollte nicht den Gerichten überlassen bleiben, die Angemessenheit im Nachhinein zu bestimmen, wie dies im Rahmen des Pfändungsschutzkontos nach wie vor regelmäßig erforderlich ist. Da Angemessenheit immer auch institutsabhängig ist, weil sie auf die konkrete Modellgestaltung für alle Verbraucher – durchaus berechtigt – bezogen wird, kann die Rechtsprechung nur schlecht allgemein gültige Preise bestimmen, so dass immer neue Verfahren erforderlich werden. Zudem stellen Gerichtsverfahren für potentielle Inhaber eines Basiskontos und umso mehr für Menschen ohne festen Wohnsitz, während des Asylverfahrens oder mit einem geduldeten Aufenthaltsstatus grundsätzlich eine hohe Hürde dar - trotz Verweis auf das Beratungshilfegesetz, so zeigt es die Erfahrung.

Ob der Verbraucher oder die Gerichte aufgrund der Verpflichtung der Kreditinstitute nach § 14 Abs. 2 ZKG-E über die Merkmale, Entgelte sowie Kosten und Nutzungsbedingungen der angebotenen Basis- und sonstigen Zahlungskonten, bzw. über die dann bestehenden Vergleichswebseiten (§§ 17 ff ZKG-E) die Angemessenheit und Marktüblichkeit ermitteln können werden, ist äußerst fraglich. Die bestehende sehr differenzierte und kaum mehr überschaubare Preis- und Leistungsgestaltung der Institute wird eine entsprechende Prüfung der Angemessenheit erheblich erschweren.

Positiv zu werten ist hingegen die Rechtsfolge, welche bei unwirksamer Kosten- oder Entgeltregelung vorgesehen ist. Gemäß § 134 BGB entstehen in diesem Fall wegen Unwirksamkeit der Regelung keine Kosten. Auf diese Weise werden die Zahlungsdienstleister im eigenen Interesse motiviert, angemessene und transparente Kosten zu verlangen.

2.3 Unterstützungsleistungen

§ 45 ZKG–E sieht jederzeitige und unentgeltliche Unterstützungsleistungen von Instituten, die Zahlungskonten anbieten, in Bezug auf spezifische Merkmale, Entgelte, Kosten und Nutzungsbedingungen vor. Diese Unterstützung hat mit Bezug zur Zahlungskontenrichtlinie 2014/92/EU (Artikel 20 Absatz 2) auch in Form von Beratung zu erfolgen.

Anhand von Beispielen im Rahmen der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass Zahlungsdienstleister verpflichtet sind, Verbraucher über die Zahlungskonten zu informieren, das Formular zu erläutern und bei dessen Ausfüllen zu unterstützen. Die Erfahrung beim P-Konto hat gezeigt, dass dem wirtschaftlich nicht gewünschten Klientel Beratung häufig verwehrt wird. Um den Erfolg des Zahlungskontos zu gewährleisten, ist die gesetzlich Informations- und Beratungspflicht des Dienstleisters daher dringend notwendig.

Gegebenenfalls soll auch an Schuldnerberatungsstellen verwiesen werden. Auf diese Weise wird die Schuldnerberatung mit dem Ziel gefördert, dass mehr Verbraucher Ihre Verbindlichkeiten nachhaltig zu regulieren bereit sind.

Formulare sollen in geeigneten Fällen auch in üblichen Fremdsprachen zu Verfügung gestellt werden. Hier sollte der unbestimmte Rechtsbegriff „geeignet“ konkretisiert werden, zumal die Abwicklung des Vertrages generell in deutscher Sprache erfolgt.

Änderungsvorschlag der AG SBV:

Klarstellend sollte die Kontoleistung „Online-Banking“ in den Leistungskatalog des § 38 Absatz 4 ZKG-E aufgenommen werden

Die Regelung der Entgelte muss unter Verzicht auf unbestimmte Rechtsbegriffe wie Angemessenheit oder Marktüblichkeit konkretisiert werden:

Entfernung der Begriffe Kostendeckung und Sicherung eines angemessenen Gewinns als Maßstab für Angemessenheit aus der Gesetzesbegründung.

Ergänzung des § 41 Absatz 2 ZKG-E: „Das Entgelt für die nach § 38 erfassten Dienste darf nicht höher sein als das günstigste Kontomodell für das zu erwartende Nutzerverhalten des Verbrauchers, das von dem kontoführenden Institut ohne eine Zugangsbedingung allen Verbrauchern angeboten wird.“

Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs „geeignet“ in Bezug zu fremdsprachlicher Unterstützung in der Begründung zu § 45 ZKG –E-.

3 Kündigung des Basiskontovertrages

3.1 Kündigungsgründe

Korrespondierend zu der Normierung der Ablehnungsgründe ist die abschließende Aufzählung von Kündigungsgründen unter Verzicht auf unbestimmte Rechtsbegriffe ebenfalls dem Grunde nach positiv zu bewerten.

3.2 Kündigungsgrund vorsätzliche Straftat

Problematisch zu beurteilen ist allerdings § 42 Absatz 3 Nummer 1 ZKG–E, wonach ein Kündigungsgrund für das kontoführende Institut dann gegeben ist, wenn der Kontoinhaber eine vorsätzliche Straftat mit Bezug zu dem kontoführenden Institut oder deren Mitarbeitern begangen bzw. durch strafbares Verhalten dessen Interessen schwerwiegend verletzt hat.

Zwar ist die Begehung erheblicher Straftaten gegen das kontoführende Institut durchaus als legitimer Kündigungsgrund anzuerkennen. Allerdings fehlt es im vorliegenden Fall an der notwendigen Eindeutigkeit der Regelung. Unklar bleibt, wann der Tatbestand des § 42 Absatz 3 Nummer 1 ZKG–E durch den Kunden erfüllt ist. Denkbar ist hier bereits die Behauptung solchen Verhaltens in einem Kündigungsschreiben oder aber die Anzeige strafbaren Verhaltens bei einer zuständigen Strafbehörde. In diesen Fällen liegt lediglich ein behauptetes Verhalten durch das Kreditinstitut vor, nicht jedoch eine abschließende Beurteilung durch ein Gericht. Eine Sanktion für eine im Ergebnis falsche Anzeige, das heißt eine Nichtverurteilung des Berechtigten sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Damit besteht die Gefahr, dass das Kreditinstitut zum Beispiel im Falle nicht rückzahlbarer Zahlungsverpflichtungen des Kontoinhabers einen Eingehungsbetrug gemäß § 263 StGB behaupten wird, um das Konto wirksam kündigen zu können. In § 36 Absatz 1 Nummer 1 ZKG–E wurde hier als Anknüpfungspunkt für die Ablehnung der Kontoeröffnung die Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat gewählt. Und nur eine Verurteilung kann im Rahmen der Gesetzessystematik an sich auch den Tatbestand abschließend feststellen. Eine entsprechende Konkretisierung im Bereich der Kündigung ist daher notwendig und sachgerecht.

Kritisch zu werten ist auch das Fehlen von Regelbeispielen im Gesetzentwurf selbst oder aber zumindest von Beispielen in der Gesetzesbegründung, die eine Auslegung und Konkretisierung der Vorschrift ermöglichen.

3.3 Kündigungsgrund – fehlender Ausgleich der Kontoführungskosten

Gemäß § 42 Absatz 3 Nummer 2 ZKG–E kann die Kündigung des Basiskontovertrages auch wegen Verzuges des Verbrauchers mit einem nicht unerheblichen Teil der Entgelte und Kosten über mehr als drei Monate gerechtfertigt sein. Um diesem Kündigungsgrund die notwendige Schwere – auch im Verhältnis zu anderen Gründen – zu geben, ist es erforderlich, dass hier eine vorherige Mahnung des Verbrauchers erfolgt, auch mit der Androhung von Konsequenzen. § 42 Absatz 3 Nummer 2 ZKG–E schließt als Spezialvorschrift den § 314 BGB nur im Hinblick auf die Gründe der Kündigung aus. Daher ist davon auszugehen, dass § 314 Absatz 2 BGB anzuwenden ist, der das Erfordernis einer vorherigen Abmahnung oder Gelegenheit zur Abhilfe vorschreibt. Insofern wäre lediglich die Androhung der Rechtsfolge in der Vorschrift zu ergänzen. Darüber hinaus sollte aus Gründen der Rechtssicherheit die in der Gesetzesbegründung zu findende Bagatellgrenze von 100 Euro Zahlungsrückstand in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Änderungsvorschlag der AG SBV:

§ 42 Absatz 3 Nummer 1 ZKG–E wird dahingehend geändert, dass anstelle des Begehens der Straftat eine Verurteilung wegen einer Straftat tritt. In der Gesetzesbegründung werden Beispiele für strafbares Verhalten ergänzt.

Ergänzung von § 42 Absatz 3 Nummer 2 ZKG–E: In einer Mahnung des Verbrauchers ist auf die Rechtsfolge der Kündigung bei Fortdauer des Verzuges drucktechnisch deutlich hervorgehoben hinzuweisen. Ein nicht unerheblicher Zahlungsrückstand ist ab einer Summe von 100 Euro anzunehmen.

4 Rechtsschutz

4.1 Verwaltungsrechtliches Verfahren bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Mit der Einbindung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in die Aufsicht der Umsetzung des Gesetzes, vor allem aber auch erstmals in eine Rolle als direkte verbraucherschützende Instanz wird Neuland betreten.

Aus Sicht der AG SBV stellt die Möglichkeit der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens und bei berechtigter Einleitung des Verfahrens die Anordnung einer Kontoeröffnung bei einem bestimmten Institut zugunsten des Verbrauchers durch die BaFin eine enorme Verbesserung des Verbraucherschutzes dar. Sie überwindet damit eine der Hauptschwierigkeiten für den Verbraucher bei der Durchsetzung der bisherigen Regelungen oder Verabredungen des Kontozugangs. Denn die betroffene Zielgruppe ist in Bezug auf eine Rechtsdurchsetzung deutlich verletzlicher einzustufen als dies herkömmlich bei der Wahrnehmung ihrer Rechte durch Verbraucher der Fall ist. Zum einen besteht hier häufig ein Informationsdefizit in Bezug auf offen stehende Möglichkeiten von Rechtsdurchsetzung, zum anderen wird aber auch die Einschaltung der Gerichte, unter Umständen mit Hilfe eines Rechtsanwaltes, sehr häufig aus finanziellen und tatsächlichen Gründen unterlassen. Es herrscht das Gefühl der Resignation vor, weil man sich dem geschäftserfahrenen Partner unterlegen fühlt.

Die nunmehr geschaffene Möglichkeit der Einschaltung einer Behörde nach vorheriger schriftlicher Information über die bestehenden Rechtsschutzalternativen überwindet diese Lücke im bisherigen System.

Für die Wirksamkeit dieses Rechtsschutzverfahrens ist es von besonderer Bedeutung, dass hier keine Kosten für den Verbraucher entstehen. Verbraucher, die ein Basiskonto beantragen, haben im Regelfall wirtschaftliche Probleme. Zusätzliche Kosten zur Durchsetzung ihres Rechts könnten dazu führen, dass auf die Wahrnehmung des Rechts verzichtet wird, wie in der Praxis der Schuldnerberatung häufig zu beobachten ist. Aus Sicht der AG SBV ist daher das Gesetz noch um eine entsprechende Regelung zu ergänzen, wonach das Verwaltungsverfahren kostenfrei geführt werden kann.

4.2 Rechtsschutz bei unberechtigter Kündigung des Basiskontos

Die Möglichkeit der Einleitung eines Verwaltungsverfahrens ist nach dem vorgelegten Entwurf nur für die Fälle des Kontozugangs vorgesehen. Wird das bestehende Basiskonto unberechtigt gekündigt, besteht diese Möglichkeit nicht. Allerdings ist in der Praxis die Herbeiführung der Kontollosigkeit durch Kündigung auch unter Missachtung der bestehenden Vorschriften und Verabredungen sehr häufig. So wird beispielsweise immer noch bei Eingang einer Pfändung oder bei beabsichtigter Einleitung eines Insolvenzverfahrens eine Kündigung ausgesprochen, obwohl mit den Regeln des Pfändungsschutzkontos die früher mit solchen Situationen verbundenen Probleme beseitigt worden sein sollten.

Es wird daher angeregt, den Anwendungsbereich des § 48 ZKG–E um die Kündigung des Basiskontos zu erweitern.

4.3 Rechtsweg

Gegen Entscheidungen der BaFin kann der Berechtigte nach Durchführung eines Widerspruchsverfahrens und Erlass eines Widerspruchsbeseids Klage vor dem Landgericht erheben. Zuständig sind damit nicht die üblicherweise für die Überprüfung von Behördenentscheidungen zuständigen Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dadurch soll, was die sachliche Zuständigkeit betrifft, ein Gleichlauf mit der Klage des Berechtigten gegen den Verpflichteten ohne verwaltungsrechtliches Vorverfahren hergestellt werden. Für Klagen vor dem Landgericht besteht Anwaltszwang. Dadurch entstehen neben Gerichtskosten auch Anwaltskosten, die die Berechtigten davon abhalten könnten, ihre Rechte gerichtlich durchzusetzen. Zwar besteht die Möglichkeit Prozesskostenhilfe zu beantragen. Dies bedeutet jedoch eine zusätzliche Hürde für die Berechtigten. Vor diesem Hintergrund wäre eine Klage vor dem Verwaltungsgericht zielführender. Hier besteht kein Vertretungszwang und es gilt der Grundsatz der Amtsermittlung. Zudem könnte für solche Verfahren Gerichtskostenfreiheit gelten, so dass sichergestellt wird, dass die Berechtigten ihre Rechtsschutzmöglichkeiten ausschöpfen.

4.4 Aufsicht

Ausdrücklich zu begrüßen ist die in § 46 ZKG-E normierte umfassende Aufsicht und Überwachung aller Pflichten der Zahlungsdienstleister nach dem ZKG durch die BaFin. Diese dürfte auch bereits präventiv erheblich zu einer größeren Wirksamkeit der normierten Pflichten beitragen. Dies ist umso notwendiger, als die von einer Verletzung der Pflichten betroffene Klientel aller Erfahrung nach nicht den Weg der Zivilklage zur Durchsetzung ihrer legitimen Rechte wählen wird. Neben der Möglichkeit der Einleitung des Verwaltungsverfahrens bei verweigertem Kontozugang liegt hierin ein weiterer wichtiger Baustein im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes.

Änderungsvorschlag der AG SBV:

§ 49 ZKG-E wird um einen Absatz 4 ergänzt: Die Behörde entscheidet innerhalb eines Monats über Anordnungen nach Absatz 1. Das Verfahren ist kostenfrei.

Der Anwendungsbereich des § 48 Absatz 1 ZKG-E wird erweitert um eine Nummer 4: „, das Basiskonto gekündigt worden ist“. § 49 Absatz 1 Satz 2 wird ergänzt: „ ...oder der Verpflichtete das Konto gemäß § 42 ZKG-E berechtigt gekündigt hat.“

§ 50 Abs.1 Satz 3 ZKG-E lautet: Für die Klage ist das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk der Verpflichtete seinen Sitz hat.

Verfahren nach § 50 ZKG-E sind gerichtskostenfrei.

5 Zugang zu einem Zahlungskonto für Asylsuchende und Geduldete – Änderungen im Geldwäschegesetz

Aufgrund der hohen Zugangszahlen werden derzeit Menschen, die in Deutschland Asyl beantragen wollen, oft erst Monate nach Ankunft in Deutschland Aufenthaltsgestattungen ausgestellt. Vorher werden Registrierungskarten von Erstaufnahmeeinrichtungen oder die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) nach § 63a AsylG ausgestellt. Die identifikatorische Rechtswirkung dieser Dokumente ist bisher nicht geregelt.

Hinsichtlich geduldeter Personen war die Identifizierung mit der Duldungsbescheinigung schon lange ein rechtliches Problem. In vielen Fällen enthält die Duldungsbescheinigung den Zusatz, dass diese nicht der Pass- und Ausweispflicht genügt und verhindert damit eine Kontoeröffnung. Leider wird auch mit dem vorliegenden Entwurf die dazu notwendige Änderung des Geldwäschegesetzes nicht ausreichend vollzogen, denn es wurde hier lediglich das Angabensurrogat postalische Anschrift für Wohnungslose und EU-Bürger ohne festen Wohnsitz eingeführt, nicht aber die dringend benötigte Streichung der Voraussetzung der Erfüllung der Pass- und Ausweispflicht, die nur ausländerrechtliche, nicht aber identifikatorische Relevanz hat. Diese Verknüpfung zum Ausländerrecht steht aus Sicht der AG SBV einer richtlinienkonformen Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie entgegen, die jeder Person, die einen rechtmäßigen Aufenthalt in der Europäischen Union hat, das Recht auf ein Basiskonto einräumt. Ein solcher rechtmäßiger Aufenthalt ist sowohl nach der Richtlinie als auch nach § 2 ZKG-E insgesamt der Duldungsstatus.

Die AG SBV spricht sich daher für die Streichung des § 4 Abs. 4 Nr.1 des Passus‘ „mit dem die Pass- und Ausweispflicht im Inland erfüllt wird“ aus. Alternativ wäre eine Lösung über die geplante Identifikationsprüfungsverordnung möglich, weitere ausländerrechtliche Dokumente als Identifikationspapiere und damit als gleichwertige Dokumente einzustufen. Folgende Dokumente sollten darin enthalten sein:

- Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) nach § 63a Asylgesetz (seit Inkrafttreten des Asylpakets I am 23.10.2015)
- Duldungen mit dem Trägervordruck D2b, der den Vermerk enthält, dass der Inhaber mit der Bescheinigung nicht der Pass- und Ausweispflicht genügt
- der geplante neue „Auskunftsnachweis“ nach § 63a AsylG-E⁴, der die BüMA erweitert, und nach § 63a Abs.1 Nr. 19 AsylG-E den Vermerk enthält, dass der Inhaber mit der Bescheinigung nicht der Pass- und Ausweispflicht genügt,

Änderungsvorschlag der AG SBV:

Streichung des Passus in § 4 Abs. 4 Nr.1 „mit dem die Pass- und Ausweispflicht im Inland erfüllt wird“, wahlweise die Auflistung aller relevanten Aufenthaltsbescheinigungen im Vorfeld eines Asylantrags und der Duldung im Rahmen der Identifikationsprüfungsverordnung.

⁴ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/070/1807043.pdf> Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 15.12.2015