

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen - Zahlungskontengesetz, Stand 06. Januar 2016

Kurzstatement der Verbraucherzentrale NRW – Januar 2016

Die Bedeutung des Girokontos im Zusammenhang mit individueller Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben hat in den vergangenen Jahren immer weiter zugenommen. Insofern ist der diskriminierungsfreie, jederzeitige Zugang zu einem Basiskonto mit elementaren Funktionen für alle Verbraucher unverzichtbar.

Die Annahme oder der Verbleib in Arbeit ist ebenso wie die Inanspruchnahme von Leistungen des täglichen Lebens – wie Miete, Energie, Telekommunikation oder E-Commerce – ohne Teilnahme an einem bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht möglich oder mit erheblichen Mehrkosten verbunden.

Die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen in einigen Sparkassengesetzen, die Selbstverpflichtung der übrigen Kreditwirtschaft sowie die ergänzenden Appelle durch die Bundesregierung in insgesamt sechs Berichten zum Girokonto für Jedermann haben nicht den gewünschten Erfolg erbracht.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass Regelungen von den Kreditinstituten regelmäßig umgangen werden oder unbeachtet bleiben, wenn sie nicht klar und eindeutig sind und auf Ausnahmen verzichten. Das hat dazu geführt, dass nach wie vor eine hohe Zahl von Verbrauchern nicht über ein Girokonto verfügt bzw. jederzeit mit Einschränkungen bei der Kontoführung oder einer Kündigung der Geschäftsverbindung rechnen muss, sollten die persönlichen oder finanziellen Umstände sich – negativ – verändern. Ein funktionierender Zugang zu einem Basiskonto muss dementsprechend unverzichtbare Grundfunktionen festschreiben und für die Berechtigten angemessene Kontoführungskosten sicherstellen. Er muss außerdem Ausnahmetatbestände nachvollziehbar und abschließend beschränken und klare Verfahrensvorgaben machen.

Mit der Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie durch ein eigenständiges Zahlungskontengesetz ist ein dem Grunde nach begrüßenswerter Ansatz gefunden worden. Es ist zu erwarten, dass die neu geschaffene Regelung einen nennenswerten Teil der bisherigen Problemstellungen im Zusammenhang mit ungewollter Kontolosigkeit überwinden kann.

Der Gesetzentwurf kommt im Hinblick auf Ablehnungs- und Kündigungsgründe weitgehend ohne unbestimmte Rechtsbegriffe aus und ist abschließend formuliert. Verbrauchern steht ein umfassen-

der, zweigleisiger Rechtsschutz zur Verfügung. Neben dem herkömmlichen Zivilrechtsweg nimmt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erstmals eine direkte verbraucherschützende Position ein. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich bei der Zielgruppe des Gesetzes um eine besonders schützenswerte Gruppe verletzlicher Verbraucher handelt, die sich durch weniger Selbsthilfepotential und Durchsetzungsvermögen auszeichnet und daher klassischen Rechtsschutz kaum oder gar nicht in Anspruch nimmt. Der verpflichtende, umfassende Leistungskatalog stellt Verbrauchern ein vollwertiges Konto zur Verfügung. Der Personenkreis der durch das Gesetz Berechtigten wurde erheblich erweitert.

Änderungsbedarf aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW:

Um das Ziel einer umfassenden und diskriminierungsfreien Versorgung mit funktionsfähigen Girokonten für alle Verbraucher zu erreichen, die insbesondere auch eine Kontoführung auf Augenhöhe zwischen den Beteiligten ermöglicht, sind Änderungen im vorgelegten Gesetzentwurf aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW allerdings noch zwingend erforderlich.

Die Erreichung dieses Ziels ist insbesondere davon abhängig, dass an den relevanten Stellen die Regelungen für alle Beteiligten klar, eindeutig und unmissverständlich sind und eine Umgehung weitestgehend ausschließen. Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende Korrekturen des Gesetzentwurfes vor:

1. Zeitnahe Kontoeröffnung sicherstellen

Die EU-Zahlungskontenrichtlinie sieht einen Anspruch auf Kontoeröffnung innerhalb von 10 Tagen vor. Der vorliegende Regierungsentwurf hingegen spricht in § 31 Absatz 2 ZKG von einem Angebot auf Kontoeröffnung durch das Kreditinstitut innerhalb dieser Frist. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten, denn die EU-Vorgabe ist zum einen zwingend und sie ist auch erforderlich, um eine faktische Umgehung durch zeitliche Verzögerung einer Kontoeröffnung zu vermeiden. Es besteht die Gefahr, dass Kreditinstitute den 10-Tages-Spielraum zunächst für die Erstellung eines Angebotes ausnutzen, einen Termin zur Kontoeröffnung aber beispielsweise mehrere Wochen später ansetzen. § 31 ZKG kann auch ohne weiteres entsprechend der Richtlinienvorgaben auf eine Kontoeröffnung innerhalb der Frist angepasst werden, denn das Kreditinstitut wäre nicht verpflichtet, auch noch für eine Annahme des Verbrauchers zu sorgen, solange diese generell innerhalb der Frist zumutbar möglich ist. Darüber hinaus hat sich bei der Umwandlung eines Girokontos in ein Pfändungsschutzkonto die zwingende gesetzliche 4-Tages-Frist in § 850k ZPO bestens bewährt.

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

2. Harmonisierung mit dem Pfändungsschutzkonto

Die Gruppe potentieller Nutzer eines Basiskontos ist in Teilen deckungsgleich mit der Gruppe derjenigen, die ein Pfändungsschutzkonto (P-Konto) benötigen. Insofern erscheint eine Harmonisierung beider Regelungskomplexe sinnvoll. Es sollte daher vorgesehen werden, mit der Beantragung eines Basiskontos zugleich die Einrichtung der P-Konto-Funktion vornehmen zu können.

Eine weitere Problematik betrifft den Wechsel des Basiskontos und die „Mitnahme“ der P-Konto-Funktion. Da Verbraucher nur ein P-Konto führen dürfen, muss diese „Mitnahme“ zeitnah gewährleistet werden, um Lücken im Pfändungsschutz zu vermeiden. In der Praxis ist bislang die Zeitspanne bis zur tatsächlichen Schließung des Kontos und der Löschung des Eintrags in der Schufa häufig sehr lang, teilweise wird die Schließung wegen bestehender Verpflichtungen aus einer Kreditbeziehung gar nicht vorgenommen, so dass dringender Regelungsbedarf gegeben ist.

Vorschlag: Ergänzung des § 33 Absatz 1 ZKG-E: „Der Antrag kann auch den Antrag auf sofortige Führung als Pfändungsschutzkonto gemäß § 850k ZPO umfassen. Dies ist auf Antrag des Berechtigten auch dann möglich, wenn das bisherige Konto noch nicht geschlossen wurde.“

3. Jederzeitigen Kontowechsel gewährleisten

Elementarer Bestandteil einer funktionierenden Regelung zu einem Zugang zu Basiskonten ist die Möglichkeit eines diskriminierungsfreien, problemlosen Wechsels des Kontos. Nur durch die uneingeschränkte Wechselmöglichkeit kann der Schutz des Verbrauchers vor Einschränkungen bei der tatsächlichen Nutzung gewährleistet werden und eine Geschäftsbeziehung auf Augenhöhe stattfinden.

Hierzu gehört ein Anspruch des Verbrauchers auf Eröffnung eines Basiskontos in allen Fällen, in denen die tatsächliche Nutzung eingeschränkt ist, z.B. bei Verrechnung von Gutschriften mit einem Debet, und unmittelbar nach einer Kündigung durch den Verbraucher, etwa bei Umzug oder Problemen in der Kontobeziehung oder -nutzung.

Der vorgelegte Gesetzentwurf erfasst allerdings bislang nicht den Fall einer unmittelbar bevorstehenden Leistungseinschränkung. Diese liegt sehr häufig dann vor, wenn die Einleitung einer Schuldenregulierung – beispielsweise der Beginn eines außergerichtlichen Einigungsversuches nach § 305 InsO – und die damit vermutete Bonitätsverschlechterung angezeigt wird. Eine solche Anzeige führt in einer hohen Zahl von Fällen zu einer Kündigung der Geschäftsbeziehung durch das Kreditinstitut. Ebenfalls nicht erfasst sind Schwierigkeiten in der „tatsächlichen Nutzung“ bei Pfändungsschutzkonten. Kommt es zu einer Kontopfändung ermöglicht in der Praxis auch die Umwandlung in ein Pfändungsschutzkonto noch lange keine reibungslose Kontoführung. – hiermit ist oft keine vollwertige Kontonutzung verbunden, wovon die Gesetzesbegründung aber ausgeht. Beispielsweise wird Arbeitseinkommen mit einem eventuellen Kontominus voll verrechnet. Auch in vielen Einzelfällen macht die Struktur der Vorschriften oder die Handhabung durch die Beteiligten Schwierigkeiten. Dadurch steht Verbrauchern das notwendige Existenzminimum und der berechtigte Pfändungsschutz nicht oder nicht in ausreichender Höhe zur Verfügung.

Im Hinblick auf potentielle Unsicherheiten bei der konkreten Umsetzung von § 31 Absatz 2 ZKG-E sollte darüber hinaus klargestellt werden, dass die Kündigung durch den Berechtigten oder Verpflichteten ausgesprochen werden kann.

Vorschlag: § 35 Absatz 1 ZKG-E: Satz 2 „Eine tatsächliche Nutzungsmöglichkeit setzt voraus, ... teilnehmen kann und voraussichtlich weiter teilnehmen können wird.“ – Satz 3 „... nicht ablehnen, wenn das Konto durch den Berechtigten oder den Verpflichteten gekündigt wurde.“

4. Kosten beschränken

Die im vorgelegten Gesetzentwurf gefundene Regelung zu den Entgelten des Basiskontos ist durch die Verwendung der Rechtsbegriffe „angemessen“ und „marktüblich“ nicht ausreichend bestimmt. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit hinsichtlich der Kosten eines Girokontos für jedermann und zuletzt auch der immens hohen Kosten für Pfändungsschutzkonten zeigen, dass die Höhe der Entgelte sehr häufig dazu genutzt wird, die die eigentliche Zielgruppe des Kontomodells faktisch auszuschließen, indem wirtschaftlich nicht leistbare Entgelte verlangt werden. Die Rechtsprechung zu den Entgelten des P-Kontos ist auf die vorliegende Situation nicht übertragbar, weil sie Entscheidungen zur zulässigen Höhe der Entgelte nicht getroffen hat. Insofern ist eine weitere Begrenzung und die Schaffung konkreter Kriterien dringend erforderlich.

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

5. Sprache vereinfachen

Der Zugang zu einem Basiskonto erfolgt auf Antrag des Verbrauchers. Hierfür soll nach dem vorgelegten Gesetzentwurf ein Musterformular verwendet werden. Die Angaben, die hier gemacht werden, dienen der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, vollständig ausgefüllt wird die Vollständigkeit des Antrages unterstellt. Gibt der Verbraucher hier falsche Erklärungen ab – etwa darüber, ob sein bisheriges Konto tatsächlich genutzt werden kann, kann dies zur Kündigung des Basiskontovertrages führen.

Haben Erklärungen des Verbrauchers weit reichende Bedeutung und rechtliche Konsequenzen, müssen die entsprechenden Fragestellungen sprachlich dem Empfängerhorizont angepasst werden. Diese Voraussetzungen erfüllt das Formular in Anlage 3 des ZKG-E bislang nicht. Eine vereinfachte Sprache und eine Erläuterung der verwendeten Begriffe sind daher dringend erforderlich, um die Gefahr unbewusster Falschangaben auszuschließen.

Pamela Wellmann

Verbraucherzentrale NRW, Bereich Verbraucherfinanzen, Gruppenleiterin Kredit und Entschuldung
Sprecherin des Arbeitskreises Girokonto und Zwangsvollstreckung der Arbeitsgemeinschaft
Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV)

Düsseldorf, 20. Januar 2016