



Deutscher Bundestag  
Finanzausschuss  
Die Vorsitzende  
Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

finanzausschuss@bundestag.de

21. Januar 2016

**Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen**

Sehr geehrter Frau Arndt-Brauer,  
sehr geehrter Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 6. Januar 2016 zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen - BT-Drucksache 18/7204 -, an die Unterzeichner gerne teilnehmen werden. Daneben nehmen wir die ebenfalls eröffnete Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme nachfolgend wahr.

**I. Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen**

Der Entwurf enthält in Artikel 1 den Entwurf des Zahlungskontengesetzes (nachfolgend: ZKG-E). Wir begrüßen es, dass gemäß § 38 Abs. 4 ZKG-E die verpflichteten Institute die Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen nur in dem Umfang an Zahlungsdiensten anzubieten haben, in dem sie Verbrauchern bereits Zahlungskonten (Girokonten) anbieten. Hierzu im Widerspruch zu stehen scheint jedoch § 38 Abs. 4 Satz 2 ZKG-E, wonach die Anzahl der Zahlungsdienste nicht beschränkt werden darf. Dies lässt einer Interpretation Raum, dass alle verpflichteten Institute Basiskonten mit genau dem

Andreas Kastl

Verband der Auslandsbanken  
Weißfrauenstraße 12-16  
60311 Frankfurt am Main  
Tel: +49 69 975850 0  
Fax: +49 69 975850 10  
andreas.kastl@vab.de  
www.vab.de

Interessenvertretung  
ausländischer Banken,  
Kapitalverwaltungsgesellschaften,  
Finanzdienstleistungsinstitute  
und Repräsentanzen

Eingetragen im Transparenzregister  
der Europäischen Kommission,  
Registrierungsnummer:  
95840804-38

Leistungsumfang anzubieten haben, den § 38 Abs. 2 ZKG-E vorgibt. Die Gesetzesbegründung zu § 38 Abs. 4 ZKG-E wiederum spricht für erstere Auslegung, da ein kontoführendes Institut im Rahmen eines Basiskontovertrags nur Dienste nach § 38 Abs. 2 ZKG schulden soll, die das Institut auch anderen Inhabern von Zahlungskonten allgemein anbietet. Damit werden unseres Erachtens jedoch die beschriebenen Interpretationsschwierigkeiten nicht ausgeräumt, weil ein direkter Widerspruch zum Gesetzeswortlaut besteht. Dieser sollte aber beseitigt werden, da eine weite Auslegung erhebliche negative Auswirkungen für Auslandsbanken hätte:

Aus Sicht vieler Auslandsbanken in Deutschland ist daher § 38 Abs. 2 ZKG-E von zentraler Bedeutung, weil viele der hier tätigen Auslandsbanken zwar Zahlungskonten im Sinne des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) für Verbraucher anbieten, jedoch nur mit einem beschränkten Funktionsumfang. Die Gründe für diese beschränkten Kontenangebote liegen in den unterschiedlichen Schwerpunkten der Geschäftstätigkeit, die nicht zuletzt auch auf die aufsichtsrechtliche Verpflichtung zurückzuführen ist, tragfähige Geschäftsmodelle anzubieten.

Der Markt für verbraucherbezogene Bankdienstleistungen in Deutschland ist bekanntlich sehr wettbewerbsintensiv, teilweise margenarm und in seinen Anteilen besonders im Filialgeschäft fast flächendeckend verteilt. Insbesondere Großbanken, Genossenschaftsbanken, und Sparkassen bieten vollumfängliche Zahlungskontoprodukte für Verbraucher in der gesamten Fläche der Bundesrepublik an. Nur wenige Auslandsbanken haben sich dazu entschieden, in diesen Wettbewerb um deutsche Verbraucher einzusteigen; viele andere haben sich bewusst dagegen entschieden, da es kein tragfähiges Geschäftsmodell wäre – was auch die Aufsicht fordert – oder da die bestehenden Infrastrukturen es beispielsweise nicht zulassen, eine flächendeckende Präsenz mit Geschäftsstellen im Bundesgebiet anzubieten.

Angesichts des geschilderten Wettbewerbsdrucks verzichten daher zahlreiche Auslandsbanken von vornherein darauf, Girokonten mit sämtlichen der in § 38 ZKG-E genannten Funktionen anzubieten, auch wenn dies in ihrem Heimatland der Fall ist. Ihr Angebot umfasst stattdessen oft nur Zahlungskonten für Verbraucher, die in ihren Zahlungsdiensten begrenzt sind. Häufig werden diese begrenzten Zahlungskonten lediglich als Nebendienstleistung zu anderen Bankdienstleistungen angeboten. Auch für diese begrenzten Zahlungskonten gibt es – aus unterschiedlichen Gründen – Kunden, die sich des begrenzten Produktumfangs bewusst sind und meist noch eine Zweitkonto-Verbindung haben. In diesem Zusammenhang begrenzt bedeutet beispielsweise:

- Es gibt Auslandsbanken, die im Inland keine Barzahlungsmöglichkeiten (Ein- wie Auszahlungen) zu ihren Zahlungskonten anbieten, weil sie diese ohne erheblichen organisatorischen Aufwand nicht darstellen können. Auch wenn sie hier zwar über Geschäftsräume verfügen, müssten sie für Bargeldtransaktionen einen Schalterbetrieb inklusive automatischer Kassentresor (AKT), Schalterhalle, sachkundiges Personal für die Geldwäscheprävention, weitere Tresoranlagen und barzahlungsbezogene IT-Systeme verfügen. Diese Banken agieren als Direktbanken oder bieten sonstige Konten im Rahmen von Dienstleistungen an, die eine Barzahlungsmöglichkeit nicht erfordern.
- Einige Auslandsbanken sehen im Rahmen ihres allgemeinen Angebots für Zahlungsdienste nur SEPA-Überweisungen vor, jedoch keine Lastschriften. Eine Teilnahme am SEPA-Lastschriftverfahren war aufgrund der SEPA-Verordnung (EU) Nr. 260/2012 (s. dort Erwägungsgrund 9) nur für jene Institute verpflichtend, die bereits in einem vor SEPA

existierenden Inlandslastschriftverfahren erreichbar waren. Insofern sich also seinerzeit Banken geschäftspolitisch dagegen entschieden haben, Lastschriften anzubieten, konnte dies auch nach Inkrafttreten von SEPA weiterverfolgt werden. Das öffentlich einsehbare Verzeichnis der Deutschen Bundesbank über die unter SEPA erreichbaren Zahlungsdienstleister bestätigt dies: Nicht alle Banken in Deutschland bieten alle unter SEPA möglichen Zahlungsdienste an.

- Des Weiteren sieht eine Reihe von Auslandsbanken im Rahmen ihres allgemeinen Angebots an Verbraucher keine Herausgabe/Nutzung von Zahlungskarten vor. Dies kann auf dem Geschäftsmodell begründet sein, dass ein lediglich als Nebendienstleistung zu anderen Bankdienstleistungen angebotenes Zahlungskonto keine Karte benötigt. Darüber hinaus sind die operativen Anforderungen an die Teilnahme an den Kartenzahlungssystemen durchaus hoch einzuschätzen, was sich mit Einführung des aufwändigen SEPA Card Clearing noch verschärfen kann.

Im Ergebnis ist festzuhalten: Viele der hier beschriebenen Auslandsbanken sind zwar formal als Institute i. S. d. § 2 Abs. 5 ZKG-E als Verpflichtete grundsätzlich erfasst; sie können jedoch mit ihren bestehenden Mitteln (Personal, Technik, Organisation) kein vollumfängliches Basiskonto anbieten, das alle Kriterien des § 38 Abs. 2 und 3 ZKG-E erfüllt. Auch wäre dies kein tragfähiges Geschäftsmodell. Von dem Sinn und Zweck des Gesetzes her gedacht, den Berechtigten eine fixierte Anzahl von Zahlungsdiensten im Rahmen des Basiskontos bereitzustellen, die ihnen eine umfassende und effektive Möglichkeit der Teilnahme am Zahlungsverkehr und der Nutzung von Zahlungsdiensten eröffnet, sollten daher Institute, die derzeit einen oder mehrere der verlangten Zahlungsdienste nicht erbringen, kein Basiskonto anbieten müssen. Es wäre unseres Erachtens auch unverhältnismäßig, wenn die oben beschriebenen Institute ihr Geschäftsmodell vollständig umstellen und erhebliche Ressourcen zum Aufbau eines Basiskontoangebots aufwenden müssten.

#### **VORSCHLAG: § 38 Abs. 4 ZKG-E sollte folgendermaßen angepasst werden:**

„Zahlungsdienste nach den Absätzen 2 und 3 sind dem Kontoinhaber in dem Umfang zur Verfügung zu stellen, wie sie von dem kontoführenden Institut Verbrauchern als Inhabern von Zahlungskonten allgemein angeboten werden. Wird einer der in Absatz 2 und 3 beschriebenen Zahlungsdienste allgemein gegenüber Verbrauchern nicht erbracht, muss kein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen angeboten werden. Die Anzahl der Ausführung von Zahlungsdiensten darf mengenmäßig nicht beschränkt werden. Dem Kontoinhaber ist die Erteilung von Aufträgen für die Erbringung von Zahlungsdiensten in den Geschäftsräumen des kontoführenden Instituts oder über alle weiteren vom kontoführenden Institut hierfür allgemein vorgesehenen Kommunikationsformen zu ermöglichen.“

## **II. Spannungsverhältnis zwischen Kontrahierungszwang und Sanktionen/Embargos**

Verpflichtete Kreditinstitute können einen Antrag auf Eröffnung eines Basiskontos gemäß Artikel 16 Abs. 4 der Zahlungskonto-Richtlinie dann ablehnen, wenn bereits durch die Eröffnung gegen Bestimmungen, die sich aus der EU-Geldwäscherichtlinie ergeben, verstoßen würde. Dies wird u. E. in § 36 Abs. 1 Nr. 3 ZKG-E umgesetzt.

Keine Regelung findet sich dagegen für den Fall, dass die Eröffnung eines Basiskontos gegen Sanktionen bzw. Embargos verstieße. Wir halten dies für ein redaktionelles Versehen des Richtliniengebers. Es kann unseres Erachtens keinen Zweifel daran geben, dass die Eröffnung eines

Basiskontos abgelehnt werden muss, wenn sich dadurch ein Verstoß der Bank gegen Sanktionen bzw. Embargos ergeben würde. Anderenfalls würden erhebliche Haftungsrisiken bzw. Sanktionierungen durch in- und ausländische Aufsichtsbehörden drohen.

Daher bitten wir um die ausdrückliche Klarstellung im Gesetz, dass die Ablehnung der Kontoeröffnung in den beschriebenen Fällen legitim ist.

### **III. Fehlende Kündigungsmöglichkeit bei Geldwäscheverdacht**

Das ZKG-E regelt in § 42 grundsätzlich die ordentlichen und außerordentlichen Kündigungsmöglichkeiten durch das kontoführende Institut. Eine einseitige und fristlose Kündigung eines Basiskontovertrags kann – in Umsetzung von Artikel 19 Abs. 2 Buchstabe a der Zahlungskonto-Richtlinie – nur im Rahmen von § 42 Abs. 4 Nr. 1 ZKG-E erfolgen. Für diesen Kündigungsgrund muss aber ein Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot des Kontoinhabers vorliegen und bewiesen werden.

Dagegen fehlt in dem Gesetzentwurf noch eine Möglichkeit der Institute, den Basiskontovertrag mit einem Kunden zu lösen, der durch sein eigenes Handeln mit dem Basiskonto selbst zu dem Verdacht Anlass gibt, dass ein Fall von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung vorliegt. Hierbei muss man sich folgendes vor Augen halten:

Es verbietet sich für die Institute strikt, auch nur in den Verdacht zu geraten, Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung Vorschub zu leisten. Infolgedessen ist es für Institute – unabhängig von der Verpflichtung, entsprechende Verdachtsmeldungen abzugeben, – nicht opportun, an Kundenbeziehungen festhalten zu müssen, die den Verdacht von Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsaktivitäten des Kunden begründet haben. Nach § 42 Abs. 3 Nr. 1 ZKG-E wäre nach unserem Verständnis eine Trennung von einem solchen Kunden jedoch nicht zulässig, da es des Nachweises einer Straftat bedarf. Ein Verdacht der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung fällt hingegen nach unserem Verständnis begrifflich nicht unter diese Vorschrift. Hinzu kommt, dies zeigt die Erfahrung, dass aufgrund der Ermittlungstaktik bzw. der Beweislage eine Verdachtsmeldung selten direkt zu einer Verurteilung des Kontoinhabers führt.

Daher sollte es auch zulässig sein, dass ein Institut sich von Kontoinhabern lösen kann, die sich der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung verdächtig gemacht haben. Ansonsten bestünde zum einen ein erhebliches Reputationsrisiko, das auf Grund der umfassenden Berichterstattung keiner weiteren Erläuterung bedarf. Zum anderen aber bestünde das Risiko der Sanktionierung durch Aufsichtsbehörden im In- und vor allem auch im Ausland. Denn das Institut würde durch seine internen Aufzeichnungen und die Verdachtsmeldung nach § 11 GwG nachweislich dokumentieren, dass es den Verdacht einer Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung hat. Würde es daraus keine Konsequenzen für die Kundenbeziehung ziehen, könnte ihm dies als Tatenlosigkeit ausgelegt werden, da es sehenden Auges die weitere Ausübung der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung in Kauf nimmt. Dies ist nicht nur unerwünscht, sondern auch ein national und international mit empfindlichen Strafen sanktionierter Tatbestand. Gerade Auslandsbanken wären davon besonders betroffen, da ihre Konzernzentralen anderen Rechtsordnungen unterliegen, die das ZKG nicht anzuwenden haben und den darin angelegten Kontrahierungszwang für Basiskonten mutmaßlich nicht Rechnung tragen würden. Gleichzeitig verlangen alle für die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung zuständigen Behörden die Einhaltung

ihrer nationalen Standards auch durch Tochterinstitute und Zweigstellen im Ausland. Folglich hat eine Auslandsbank in Deutschland bei der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung auch die in ihrem Heimatstaat anzuwendenden Maßstäbe zu beachten.

**VORSCHLAG: Es sollte im Gesetzestext klargestellt werden, dass der begründete Verdacht des Missbrauchs eines Basiskontos zum Zwecke der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung bzw. die Abgabe einer entsprechenden Verdachtsmeldung nach § 11 GwG als Kündigungsgrund für das Institut in Betracht kommt.**

#### **IV. Umsetzungsfrist**

Nach Artikel 18 Abs. 3 des Regierungsentwurfs sollen – so auch in der Gesetzesbegründung beschrieben – insbesondere die Regelungen zum Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen (Abschnitt 5 des ZKG-E) bereits vor dem 18. September 2016 umzusetzen sein, obgleich die Richtlinie die Mitgliedstaaten grundsätzlich auch im Hinblick auf das Basiskonto zu einer Umsetzung bis spätestens 18. September 2016 verpflichtet. Stattdessen ist eine Umsetzungsfrist für die verpflichteten Institute von lediglich zwei Monaten ab der Verkündung im Bundesgesetzblatt vorgesehen.

Angesichts der Regelungstiefe des Abschnitts 5 des ZKG-E im Hinblick auf die Einrichtung von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen halten wir diese Frist für zu kurz bemessen. Die verpflichteten Institute müssen zur Erfüllung der aus dem ZKG-E erwachsenen Verpflichtungen erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den Anforderungen an die Mitarbeiter, die Betriebsorganisation und die Abläufe und Prozesse im Unternehmen adäquat vorzubereiten und zu implementieren.

Gerade vor dem Hintergrund der in Abschnitt 7 ZKG-E aufgelisteten vielfältigen Bußgeldtatbeständen, die als Sanktionen gegen Institute verhängt werden können, wenn diese unzureichend die aus dem ZKG-E erwachsenen Verpflichtungen erfüllen, sollte den Instituten zumindest eine ausreichende Vorbereitungs- und Umsetzungszeit eingeräumt werden, um sowohl alle betroffenen Abläufe/Prozesse/Systeme als auch alle betroffenen Mitarbeiter in den Markt- und Stabsbereichen ausreichend vorzubereiten bzw. zu schulen. Daher sollte auch im Hinblick auf die unter Artikel 18 Abs. 3 des Regierungsentwurfs erfassten Regelungsbereiche des ZKG-E die volle Implementierungsfrist der Richtlinie gesetzt werden: 18. September 2016.

**VORSCHLAG: Artikel 8 Abs. 2 sollte folgendermaßen geändert:**

**„In Artikel 1 treten die §§ 20 bis 29 des Zahlungskontengesetzes Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 18. September 2016 in Kraft.“**

**Der Absatz 3 sollte gestrichen werden.**



Sehr geehrter Frau Arndt-Brauer,  
sehr geehrter Damen und Herren,

wir würden uns freuen, wenn Sie unsere Anmerkungen bei der Beratung des Gesetzentwurfs berücksichtigen könnten. Für Rückfragen und weiterführende Gespräche stehen wir Ihnen auch außerhalb der am kommenden Montag stattfindenden öffentlichen Anhörung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Wolfgang Vahldiek

Andreas Kastl