

Beschluss**des Bundesrates**

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontogebühren, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen**COM(2013) 266 final**

Der Bundesrat hat in seiner 912. Sitzung am 5. Juli 2013 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, bei Zahlungsdienstleistungen für einen verbesserten Verbraucherschutz zu sorgen und zum Wohle von Verbraucherinnen und Verbrauchern einen verbindlichen Rechtsanspruch auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit klar definierten Mindestfunktionen zu schaffen und hierdurch insbesondere faktischer Diskriminierung aufgrund sachfremder Kriterien wie beispielsweise Wohnsitz, Herkunft und allgemeiner Vermögenslage in der EU entgegenzuwirken.

Er begrüßt ferner, dass die Kommission mit der Vorlage die Transparenz und Vergleichbarkeit von Informationen über Zahlungskonten verbessern und den Wechsel zwischen Zahlungskonten verschiedener Anbieter vereinfachen möchte.

2. Der Bundesrat stimmt insbesondere der Kommission angesichts der in ihrer Folgenabschätzung präsentierten Tatsachengrundlage darin zu, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene auch und gerade in Deutschland ein staatliches Hinwirken auf verbindliche gesetzliche Grundlagen des Zugangs von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu einem Zahlungskonto erfordern. Ebenso wie im Recht der EU eine

wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft und der Schutz vor sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung zu den Grundwerten und Kernzielen zählen, die in Artikel 3 Absatz 3 EUV verankert sind, und Artikel 26 und 27 AEUV die EU dazu verpflichten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um nach Maßgabe der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen, hält die auf nationaler Ebene in den Artikeln 2 Absatz 1, 9 Absatz 1 und 3, 12 und 14 GG zum Ausdruck kommende Wirtschaftsverfassung in Verbindung mit dem in Artikel 20 Absatz 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzip den Staat dazu an, auf eine angemessene Möglichkeit zur Teilhabe aller Frauen und Männer am Wirtschafts- und Geschäftsleben hinzuwirken.

3. Der Bundesrat stellt fest, dass die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere insofern hinter der Empfehlung der Kommission vom 18. Juli 2011 über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen ("Basiskonto"), ABl. L 190 vom 21. Juli 2011, S. 87, zurückbleibt, als lediglich vereinzelt landesrechtliche Sparkassengesetze entsprechende Rechtsansprüche von Verbraucherinnen und Verbrauchern auf Zugang zu einem Basiskonto vorsehen, im Übrigen die Kreditinstitute lediglich über Selbstverpflichtungen zur Einräumung und Führung solcher Konten angehalten werden.
4. Er stellt ferner fest, dass die Motive und Ziele des Richtlinienvorschlags hinsichtlich der darin enthaltenen Grundsätze über die Schaffung eines verbindlichen Rechtsanspruches auf ein Zahlungskonto mit Basisfunktionen im Einklang mit den Beweggründen stehen, die der Beschlussfassung des Bundesrates über den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Anspruchs auf Einrichtung eines Girokontos auf Guthabenbasis (GiroGuBaG), BR-Drucksache 320/13 (Beschluss), zugrunde lagen.
5. Im Hinblick auf dieses nationale Gesetzgebungsverfahren sollte im weiteren Verlauf des europäischen Rechtsetzungsverfahrens darauf geachtet werden, dass es den Mitgliedstaaten erlaubt bleibt, gegebenenfalls strengere Verbraucherschutzvorschriften zu erlassen als im Richtlinienvorschlag vorgesehen (keine Vollharmonisierung).
6. Aufgrund europarechtlicher Vorgaben sind Zahlungsdienstleister seit Einführung der SEPA-Überweisung nicht mehr verpflichtet, den Namen des Emp-

fängers mit der Kontonummer auf dem Überweisungsformular abzugleichen. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen deshalb bei der Verwendung der Zahlen- und Buchstabencodes sehr aufmerksam sein. Falsche Angaben, zum Beispiel durch einen Zahlendreher verursacht, gehen grundsätzlich zu ihren Lasten. Die EU sollte die Gelegenheit nutzen, diese für Verbraucherinnen und Verbraucher ungünstige, durch EU-Recht hervorgerufene Entwicklung zu korrigieren und die Banken zu einem Hinweis an den Kunden bei offensichtlicher Diskrepanz zwischen angegebener Kontonummer des Überweisungsempfängers und angegebenem Kontoinhaber zu verpflichten.

7. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass Zahlungsdienstleister auf Grund der vorgeschlagenen Richtlinie verpflichtet werden, auch über die Sollzinsen für eingeräumte Überziehungsmöglichkeiten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe d der Richtlinie 2008/48/EG gemäß den Vorgaben von Artikel 4 Absatz 6 und Artikel 5 des Richtlinienvorschlags zu informieren. Mit der Einbeziehung von sogenannten Dispozinsen in die Gebühreninformation und -aufstellung wird die Kundeninformation verbessert und zugleich der Wettbewerb zwischen den Kreditinstituten gefördert. Sollzinsen für eingeräumte Überziehungsmöglichkeiten sind zwar keine Entgelte für Zahlungsdienste, jedoch ist die Inanspruchnahme einer Überziehungsmöglichkeit derart eng mit der Nutzung eines Zahlungskontos verbunden, dass eine Einbeziehung in den Richtlinienvorschlag als sachgerecht anzusehen ist.

8. Artikel 15 Absatz 1, 2 und 3 Buchstabe a und Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe d des Vorschlags scheinen nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Artikel 15 Absatz 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 14 erwecken den Eindruck, dass jeder Verbraucher in allen Mitgliedstaaten Anspruch auf jeweils ein Basiskonto hat, also die Eröffnung von nach derzeitigem Stand insgesamt 28 solcher Zahlungskonten verlangen kann. Dementsprechend besteht das Kündigungsrecht nach Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe d auch nur bei Eröffnung eines "Zweit-Basiskontos" in einem Mitgliedstaat, wenn für die Verbraucherinnen und Verbraucher in diesem Mitgliedstaat bereits ein Basiskonto eingerichtet ist. Hingegen schränkt Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe a das Recht zur Eröffnung eines Basiskontos ein, wenn bereits im "Heimatmitgliedstaat" ein Konto besteht - gleichgültig, ob es sich um ein gewöhnliches Zahlungskonto oder um ein Basiskonto handelt. Haben Verbraucherinnen und Verbraucher demnach ein Konto oder Basiskonto in ihrem "Heimatmitgliedstaat", kann ihnen die

Eröffnung von 27 Basiskonten in den übrigen Mitgliedstaaten im Ergebnis verwehrt werden. Haben sie hingegen im "Heimatmitgliedstaat" kein gewöhnliches Zahlungskonto oder Basiskonto, können sie ihren Anspruch aus Artikel 15 Absatz 1 in allen übrigen Mitgliedstaaten geltend machen. Damit werden Verbraucherinnen und Verbraucher, die in ihrem "Heimatmitgliedstaat" ein Konto einrichten, gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern benachteiligt, die ihr Konto im Ausland eingerichtet haben. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Differenzierung ist nicht ersichtlich.

9. Der Bundesrat hält den Vorschlag zur Einführung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen in den EU-Mitgliedstaaten für nicht ausreichend. Nach Erwägungsgrund 28 soll zwar der Zugang zu solchen Konten nicht übermäßig schwierig sein. Die daraus folgende Regelung in Artikel 15 Absatz 1, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass mindestens ein Zahlungsdienstleister den Verbraucherinnen und Verbrauchern Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen anbietet, greift jedoch bereits vor diesem Hintergrund zu kurz. Damit ist nicht sichergestellt, dass das Angebot in der Fläche besteht. Die Forderung im Erwägungsgrund 28, dass die Mitgliedstaaten Faktoren wie den Standort der betreffenden Zahlungsdienstleister in ihrem Hoheitsgebiet berücksichtigen sollen, ist nicht zwingend genug, um das erforderliche flächendeckende Angebot für Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten. Dazu kommt, dass die Verpflichtung nur eines Zahlungsdienstleisters den Wettbewerb verzerrt, obwohl die vorgeschlagene Richtlinie diesen Aspekt unter Nummer 3.3 der Begründung erkennt.
10. Der Bundesrat vertritt mithin hinsichtlich der näheren Ausgestaltung des in Artikel 15 des Vorschlags vorgesehenen Rechtsanspruches einen anderen Standpunkt als die Kommission. Diese Vorschrift erwartet einerseits von den Mitgliedstaaten lediglich sicherzustellen, dass in ihrem Hoheitsgebiet mindestens ein Zahlungsdienstleister zum Angebot eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen verpflichtet wird, sieht andererseits aber nur zwei sehr eng begrenzte Ausnahmen gegenüber dem Rechtsanspruch auf Zugang zu einem Basiskonto vor, namentlich den Fall des bereits bestehenden anderweitigen Zugangs zu einem vergleichbaren Zahlungskonto und den Fall des Verstoßes gegen die Identifikationspflichten zur Bekämpfung der Geldwäsche. Der Bundesrat befürwortet das strenge Konzept des Kommissionsvorschlages zwar insofern, als nicht verkannt wird, dass Ausnahmen gegenüber dem An-

spruch auf Zugang zu einem Zahlungskonto eng begrenzt und restriktiv gehandhabt werden müssen. Denn Ausnahmetatbestände, die unangemessen weit geraten oder Potential zu Obstruktion bieten, würden dem Zweck der Vorlage zuwiderlaufen und die Erreichung des angestrebten Ziels gefährden.

Gleichwohl gebieten der auch einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 EUV innewohnende Grundsatz der Vertragsfreiheit sowie die Grundrechte auch der Zahlungsdienstleister im Gebiet der EU nach Artikel 16 und 17 der Charta der Grundrechte der EU in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 EUV, dass Eingriffe in die Vertragsfreiheit durch Schaffung eines staatlich verordneten Kontrahierungszwanges auf das erforderliche Maß begrenzt und dass den Zahlungsanbietern keine für sie unzumutbaren Vertragsbeziehungen aufgebürdet werden.

Diesbezüglich sollte eine Richtlinie stärker differenzieren: Insbesondere hält der Bundesrat gegenüber Artikel 15 Absatz 1 bis 3 des Vorschlags eine Regelung für vorzugswürdig, nach welcher sich der Rechtsanspruch auf Zugang zu einem Basiskonto europaweit nicht lediglich an mindestens einen Anbieter je nach Ausgestaltung der Mitgliedstaaten richtet und insoweit nahezu keine Ausnahmetatbestände aufweist, sondern nach welcher stattdessen die Gesamtheit der Zahlungsdiensteanbieter, die generell am Markt Zahlungskonten anbieten, in die Pflicht genommen werden, dabei jedoch zur Gewährleistung der Einzelfallgerechtigkeit die Schwelle der Zumutbarkeit in Gestalt von näher zu definierenden Ausnahmetatbeständen vorgesehen wird.

11. Artikel 15 Absatz 3a des Richtlinienvorschlags enthält einen offensichtlichen Verweisungsfehler. Die Regelung dürfte sich auf Artikel 16 Absatz 1 und nicht auf Artikel 17 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags beziehen.
12. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, sämtliche Zahlungsdienstleister zur Einführung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen zu verpflichten, um den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Zahlungsdienstleister nachzukommen. Damit ist gewährleistet, dass den Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Ort zumindest ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen zur Verfügung steht und sie ggfls. zwischen Zahlungsdienstleistern vor Ort auswählen können.

13. Die in dem Richtlinienvorschlag der Kommission genannten Fälle der Nichteinhaltung der Rechtsvorschriften über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung oder über die Prävention und Untersuchung von Straftaten geben ohne Zweifel Anlass dazu, auch im konkreten Fall den Zugang zu einem Zahlungskonto zu begrenzen. Darüber hinaus sollte eine Richtlinie aber auch einen gerechten Interessenausgleich für solche Fälle vorsehen, in denen der Kunde wissentlich für das Vertragsverhältnis wesentliche, falsche Angaben macht oder in denen ein in Übereinstimmung mit Artikel 17 Absatz 1 des Vorschlags gebührenpflichtiges Konto über einen erheblichen Zeitraum kein Guthaben aufweist und der Kontoinhaber auch trotz Aufforderung nicht für ein solches sorgt.
14. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher ferner, im weiteren Verlauf der Beratungen in den Gremien der EU auf Ausnahmen von der Pflicht eines Zahlungsdienstleisters zur Führung eines Basiskontos hinzuwirken. Er ist der Auffassung, dass ein Zahlungsdienstleister nicht zum Führen eines solchen Kontos verpflichtet sein darf, wenn ihm dies nicht zumutbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn
- der Kontoinhaber Dienstleistungen bei Zahlungsdienstleistern missbraucht hat,
 - der Kontoinhaber Mitarbeiter oder Kunden des Zahlungsdienstleisters grob belästigt oder gefährdet,
 - das Konto kein Guthaben aufweist und der Kontoinhaber trotz Aufforderung nicht für Guthaben sorgt,
 - nicht sichergestellt ist, dass der Zahlungsdienstleister die für die Kontoführung und -nutzung vereinbarten üblichen Entgelte erhält oder
 - dem Zahlungsdienstleister aus anderen wichtigen Gründen die Geschäftsbeziehung im Einzelfall nicht zumutbar ist. Der Bundesrat verweist hierzu als Regelbeispiel auf Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b der BR-Drucksache 320/13 (Beschluss) (§ 675f Absatz 7 BGB).

15. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass die Angemessenheit der Gebühren für Basiskonten normiert werden muss, damit Verbraucherinnen und Verbraucher nicht mit einer hohen Preisgestaltung von einer Kontoeröffnung abgehalten werden. Zumindest sollten die Mitgliedstaaten ausdrücklich hierzu ermächtigt werden.

Zwar sollen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 15 sicherstellen, dass der Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen mit keinen übermäßigen Schwierigkeiten oder Belastungen verbunden ist. Diese Regelung bedarf jedoch der Ergänzung um die Angemessenheit von Gebühren, auch wenn in Erwägungsgrund 31, nach dem Basiskonten kostenlos oder gegen Zahlung einer angemessenen Gebühr angeboten werden sollen, das Problem erkannt wird.

16. Auch Artikel 17 sieht vor, dass die Zahlungsdienstleister die Einrichtung oder Nutzung von Zahlungskonten mit grundlegender Funktion kostenlos oder gegen eine angemessene Gebühr anbieten. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Gebühren für das verpflichtend anzubietende Konto den Betrag nicht übersteigen dürfen, den ein Zahlungsdienstleister für anderweitige Girokonten mit entsprechenden Funktionen üblicherweise verlangt. Die Bundesregierung wird darum gebeten, dieses Anliegen im weiteren Beratungsverfahren einzubringen.

17. Der Bundesrat fordert darüber hinaus klarzustellen, dass der Zahlungsdienstleister bei allen im Zusammenhang mit dem Basiskonto stehenden Informationen und der diesbezüglichen Kommunikation ausschließlich zur Verwendung der Amtssprache desjenigen Mitgliedstaats verpflichtet ist, in dem er zur Bereitstellung des Basiskontos verpflichtet ist.

Größte Schwierigkeit bei der Inanspruchnahme von Bankdienstleistungen durch Verbraucherinnen und Verbraucher in anderen als dem eigenen Mitgliedstaat ist für gewöhnlich die Sprachbarriere. Eine Bereitstellung von Information und Kommunikation in jedem Mitgliedstaat in jeder der 23 EU-Amtssprachen wäre für die jeweiligen Finanzdienstleister gleichwohl eine erhebliche und unverhältnismäßige finanzielle Belastung. Der Umstand, dass Information und Kommunikation nicht in allen 23 Amtssprachen der EU angeboten werden, stellt aus Sicht des Bundesrates jedenfalls keine übermäßige Schwierigkeit oder Belastung i. S. d. Artikels 15 Nummer 2 Satz 3 des Richtlinienentwurfs dar.

18. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die Mitgliedstaaten weiterhin nach Artikel 45 Absatz 6 der Richtlinie 2007/64/EG die Möglichkeit haben, für die Kündigung des Zahlungsdiensterahmenvertrags auch bei Nutzung des Kontowechsel-Services keine Entgeltspflicht des Kunden vorzusehen. Die meisten der in Artikel 10 Absatz 4, 5 und 6 aufgeführten Pflichten entsprechenden bei einem Kontowechsel zwingend notwendigen Leistungen, für die in Deutschland vom Kunden keine Entgelte verlangt werden dürfen.
19. Er bittet darum klarzustellen, dass Personen, die einen Wohnsitz am Ort ihrer beruflichen Tätigkeit und einen weiteren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben, in beiden Mitgliedstaaten Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen erhalten.
20. Der Bundesrat erwartet bei der Umsetzung in nationales Recht, dass der Bundesgesetzgeber alle Zahlungsdienstleister im Sinne dieser Richtlinie zu einem entsprechenden Kontoangebot verpflichtet.
21. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.