

18.12.15

Stellungnahme

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 940. Sitzung am 18. Dezember 2015 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Aufnahme von Vorschriften in das Zahlungskontengesetz zu prüfen, mit denen eine effektive Information der Kunden über das von ihnen zu entrichtende Entgelt bei Bargeldabhebungen an einem Geldautomaten sichergestellt wird, der von einem anderen Kreditinstitut als dem kontoführenden betrieben wird.

Begründung:

Trotz einer Vereinbarung der Kreditinstitute ist bei einzelnen Kreditinstituten nicht gewährleistet, dass der Kunde bei einer Bargeldabhebung an einem Automaten, der von einem anderen Kreditinstitut als dem kontoführenden betrieben wird, über das Entgelt informiert wird. Da das Entgelt in diesen Fällen von der kontoführenden Bank erhoben wird, kann sich der Kunde nur über die AGB seiner Bank informieren, deren Kenntnis jedoch von ihm in der konkreten Situation nicht erwartet werden kann. Besonders dann, wenn keinerlei Entgeltinformation gegeben wird, kann bei dem Kunden die irrtümliche Vorstellung hervorgerufen werden, dass die Abhebung bei einem Kreditinstitut erfolgt, das mit dem kontoführenden in einem Verbund steht, und für sie damit kein Entgelt anfällt.

2. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 6 ZKG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Normierung von Regelbeispielen in § 2 Absatz 6 ZKG-E erforderlich ist, um eine hinreichende Konkretisierung der "mit einem Zahlungskonto verbundenen Dienste" gewährleisten zu können.

Begründung:

Gemäß § 2 Absatz 6 ZKG-E sind maßgebliche Zahlungskontendienste diejenigen mit einem Zahlungskonto verbundenen Dienste, die in der jeweils aktuellen - von der BaFin veröffentlichten - Liste der repräsentativsten mit einem Zahlungskonto verbundenen Dienste enthalten sind. Hier erscheint es sachgerecht, Regelbeispiele für die "mit einem Zahlungskonto verbundenen Dienste" aufzuführen, um einen ausreichenden Konkretisierungsgrad zu gewährleisten. Insbesondere sollten "ingeräumte Überziehungsmöglichkeiten" und "geduldete Überziehungen" als Regelbeispiele aufgeführt werden. Dies würde in Ergänzung der Vorschrift des § 675a Absatz 4 BGB-E, wie sie im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (BR-Drucksache 359/15) vorgesehen ist, einen ausreichenden Verbraucherschutz in Bezug auf Überziehungsmöglichkeiten gewährleisten. Durch eine derartige Konkretisierung würde ein hoher Grad an Transparenz für den Verbraucher geschaffen. Insbesondere würden dem Verbraucher gemäß §§ 5 ff. ZKG-E Entgeltinformationen vor Vertragsschluss - namentlich auf der gemäß § 16 ZKG-E vorgesehenen Vergleichswebsite - zur Verfügung stehen.

3. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 6 Satz 2 - neu - ZKG)

In Artikel 1 ist dem § 2 Absatz 6 folgender Satz anzufügen:

"Zu den maßgeblichen Zahlungskontendiensten nach Satz 1 zählen Überziehungen nach den §§ 504 und 505 des Bürgerlichen Gesetzbuchs."

Begründung:

Ergänzend zur Regelung in § 675a Absatz 4 BGB-E, die im Zuge der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie eingefügt werden soll, ist es erforderlich, eingeräumte und geduldete Kontoüberziehungen als maßgebliche Zahlungskontendienste legal zu definieren. Nur so können eine vollständige Transparenz hergestellt und der notwendige Wettbewerb bei der Preisgestaltung hinsichtlich Dispositionskrediten gefördert werden.

4. Zu Artikel 1 (§ 4 Absatz 1 Satz 2 - neu - ZKG)

In Artikel 1 ist dem § 4 Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

"Ein Zahlungsdienstleister kann sich auf eine gegen Satz 1 verstoßende Vereinbarung nicht berufen."

Begründung:

Der Gesetzentwurf lässt offen, welche zivilrechtliche Folge sich aus einem Verstoß gegen die halbzwingenden Vorschriften des Zahlungskontengesetzes ergibt. Ein effektiver Verbraucherschutz wird nur erreicht, wenn von den gesetzlichen Vorgaben zum Nachteil des Verbrauchers abweichende Vereinbarungen unwirksam sind. Daher ist eine Ergänzung der Regelung in § 4 Absatz 1 ZKG notwendig, die eine Berufung des Zahlungsdienstleisters auf unzulässige Vereinbarungen zivilrechtlich ausschließt.

5. Zu Artikel 1 (§§ 16, 18 ZKG)

- a) Der Bundesrat sieht in der Zertifizierung von Vergleichswebsites die Chance, Verbraucherinnen und Verbrauchern den Vergleich zwischen Girokonten verschiedener Zahlungsdienstleister zu erleichtern und so ein für sie günstigstes Girokontenangebot zu finden.
- b) Er ist jedoch der Auffassung, dass der Vergleich ausschließlich auf Grund objektiver Kriterien stattfinden darf. Des Weiteren sind Transparenz des Vergleichsverfahrens sowie die absolute Unabhängigkeit des Betreibers oberstes Gebot.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung in diesem Zusammenhang dazu auf, im Rahmen einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung nach § 19 ZKG sicherzustellen, dass beim Vergleich finanzielle Verbindungen und wirtschaftliche Beziehungen zwischen Zahlungskonten oder -dienstleister und Website-Betreiber, wie beispielsweise Provisionen, keine wie auch immer geartete Rolle spielen dürfen.

- c) Darüber hinaus muss durch eine noch zu erlassende Rechtsverordnung gewährleistet werden, dass das Zertifikat "Vergleichswebsite nach dem Zahlungskontengesetz" ausschließlich in unmittelbarer Nähe zum Vergleich von Zahlungskonten und -dienstleistern verwendet werden darf und dessen Bedeutung transparent erklärt wird. Eine Platzierung, die auch bei dem Betrachten anderer möglicherweise angebotener Vergleiche (beispielsweise von Versicherungs-, Reise-, Stromanbietern, usw.) gut erkennbar ist, könnte bei Verbraucherinnen und Verbrauchern den Eindruck entstehen lassen, dass diese ebenfalls Mindestkriterien genügen und eine entsprechende Akkreditierung stattgefunden hat.

6. Zu Artikel 1 (§§ 17 und 18 ZKG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob durch Einführung weiterer Pflichten zur Offenlegung der standardmäßigen Voreinstellung der Suchfilter, zur Abfrage des Wohnorts oder der Postleitzahl, zur Offenlegung der Höhe und Art aller Vergütungsbestandteile und Provisionen, die zwischen den Betreibern der Vergleichswebsites und den Finanzdienstleistern fließen, sowie zum diskriminierungsfreien Zugang aller Anbieter von Zahlungskonten, in den §§ 17 und 18 ZKG die Vergleichswebsites als zuverlässige Orientierung für den Verbraucher verbessert werden können.

Begründung:

Nach § 16 Absatz 1 ZKG ist dem Betreiber einer sog. Vergleichswebsite bei Vorliegen der Voraussetzungen nach §§ 17 und 18 ZKG auf Antrag ein Zertifikat durch die akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen zu erteilen. Das Zertifikat berechtigt den Betreiber der Website zur Führung der Bezeichnung "Vergleichswebsite nach dem Zahlungskontengesetz" sowie zur Verwendung des Zertifizierungssymbols, § 16 Absatz 2 ZKG.

Vor dem Hintergrund, dass die Mehrzahl der Verbraucher vor allem im Internet nach Informationen über Finanzthemen suchen dürften, müssen an Vergleichswebsites hohe Ansprüche im Hinblick auf die Informationsqualität und die Vermeidung von Interessenkonflikten gestellt werden. Dies muss gerade für Anbieter gelten, die ein Zertifikat als "Vergleichswebsite nach dem Zahlungskontengesetz" erhalten. Hier gilt es insbesondere, beim Vergleich möglicherweise einfließende, sachfremde und - für den Verbraucher - oftmals nicht relevante Kriterien (wie z. B. vorgegebene Auswahleinstellungen und Gewichtungen sowie Vereinbarungen über Provisionen, Werbung oder Clickentgelte) zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob die Anforderungen an die Vergleichswebsites in §§ 17 und 18 ZKG um die folgenden Pflichten ergänzt werden können, um die Vergleichswebsites als zuverlässige Orientierung für den Verbraucher zu verbessern:

- Pflicht zur Offenlegung der standardmäßigen Voreinstellung der Suchfilter, so dass die Relevanz des jeweiligen Suchergebnisses nachvollziehbar ist,
- Pflicht zur Abfrage des Wohnorts oder der Postleitzahl zur Berücksichtigung regional tätiger Wettbewerber,

- Pflicht zur Offenlegung der Höhen und Art aller Vergütungsbestandteile und Provisionen, die zwischen den Betreibern der Vergleichswebsites und den Finanzdienstleistern fließen, sowie
- Pflicht der Betreiber zertifizierter Vergleichswebsites allen Anbietern diskriminierungsfreien Zugang zu erlauben.

Da es sich - für den Verbraucher - um gewichtige Punkte handelt, wird eine entsprechende gesetzliche Regelung in den §§ 17 und 18 ZKG für erforderlich gehalten.

7. Zu Artikel 1 (§ 19 Absatz 1 Nummer 3,
Nummer 4,
Nummer 5 - neu - ZKG)

In Artikel 1 ist § 19 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 3 ist am Ende das Wort "und" zu streichen.
- b) In Nummer 4 ist der Punkt am Ende durch das Wort "und" zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer 5 ist anzufügen:
"5. über die Einrichtung einer Vergleichswebseite nach den §§ 17 und 18 bei einer Behörde des Bundes oder einem beliebigen Dritten, um den Zugang zu mindestens einer Webseite nach Artikel 7 der Richtlinie 2014/92/EU zu gewährleisten."

Begründung:

Die Regelungen in §§ 16 ff. ZKG setzen zwar einen Rahmen für zertifizierte Vergleichswebseiten, stellen aber nicht sicher, dass in jedem Fall eine den Anforderungen des Gesetzes entsprechende Vergleichswebseite eingerichtet und betrieben wird. Um in Umsetzung von Artikel 7 der EU-Zahlungskonten-Richtlinie den Zugang zu einer Vergleichswebseite zu gewährleisten, sollte § 19 auch die Möglichkeit einer behördlichen Vergleichswebseite vorsehen.

8. Zu Artikel 1 (§ 21 Absatz 4 ZKG)

In Artikel 1 ist § 21 Absatz 4 zu streichen.

Begründung:

Die Ermächtigung zum Kontowechselservice auch im Online-Banking erteilen zu können, birgt ein enormes Sicherheitsrisiko für Verbraucher. Der Sicherheitsstandard beim Online-Banking, wonach jeder Vorgang (beispielsweise eine Online-Überweisung) durch den Kontoinhaber angewiesen und (z. B. per TAN) einzeln autorisiert werden muss, würde durch die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung unterlaufen. Eine solche Ermächtigungserteilung im Online-Banking würde mit einer Anweisung per Mausclick, ggf. zusammen mit einer einzelnen TAN, eine Vielzahl von Vorgängen in Auftrag geben und autorisieren. Das Sicherheitssystem der Einzelautorisierung wäre damit außer Kraft.

Des Weiteren könnten Dritte, die sich unrechtmäßig Zugang zum Online-Banking-Konto des Verbrauchers verschafft haben, den Kontowechselservice auslösen und so eine Ermächtigungserteilung des Verbrauchers vortäuschen. Dadurch könnten Dritte das Guthaben auf ein scheinbar dem Verbraucher gehörendes Konto transferieren lassen und es diesem zu ihren Gunsten entziehen.

Auch dem Abgreifen der Daten des Zahlungsverkehrs, die nach § 22 Nummer 1 ZKG dem Verbraucher zu übermitteln sein können, wäre damit Tür und Tor geöffnet.

9. Zu Artikel 1 (§ 29 Satz 1 und 2 - neu - ZKG)

In Artikel 1 ist § 29 wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 sind die Wörter "Der Zahlungsdienstleister hat" durch die Wörter "Sofern der Verbraucher auf seinem Zahlungskonto keine ausstehenden Verpflichtungen mehr hat, hat der Zahlungsdienstleister" zu ersetzen.

b) Folgender Satz ist anzufügen:

"Der Zahlungsdienstleister setzt den Verbraucher umgehend in Kenntnis, wenn sein Zahlungskonto aufgrund noch offener Verpflichtungen nicht geschlossen werden kann."

Begründung:

Die Vorschriften des § 27 Absatz 1 und der §§ 28, 29 ZKG-E enthalten keine Regelung, wie zu verfahren ist, wenn der Verbraucher auf seinem beim Zahlungsdienstleister geführten Zahlungskonto noch ausstehende Verbindlichkeiten hat. Artikel 11 Absatz 2 der Zahlungskontenrichtlinie bestimmt, dass die in § 29 ZKG-E in deutsches Recht umgesetzten beziehungsweise in Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a, b und c der Zahlungskontenrichtlinie normierten Schritte grundsätzlich nur vorgenommen werden müssen, wenn keine Verbindlichkeiten bestehen. Insoweit sollte § 29 ZKG-E um einen dem Artikel 11 Absatz 2 der Zahlungskontenrichtlinie entsprechenden Passus ergänzt werden. Die vorgeschlagenen Ergänzungen entsprechen der Regelung des § 11 Absatz 2 der Zahlungskontenrichtlinie. Den (potentiell) Verpflichteten erscheint es nicht zumutbar, den Verbraucher bei einer grenzüberschreitenden Kontoeröffnung zu unterstützen, obwohl weiterhin Verpflichtungen des Verbrauchers bestehen. Gerade bei grenzüberschreitenden Kontoeröffnungen (und einem eventuell damit verbundenen Wohnsitzwechsel des Verbrauchers) ist es nicht sachgerecht, den Zahlungsdienstleistern eine solche Pflicht aufzuerlegen.

10. Zu Artikel 1 (§ 33 Absatz 1 Satz 3 - neu - ZKG)

In Artikel 1 ist dem § 33 Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

"Der Antrag kann auch den Antrag auf sofortige Führung als Pfändungsschutzkonto gemäß § 850k der Zivilprozessordnung umfassen."

Begründung:

Jeder Kontoinhaber hat das Recht, sein Konto als Pfändungsschutzkonto zu führen (§ 850k ZPO). Das Konto bleibt ein normales Girokonto, allerdings sind keine Pfändungen in das Guthaben möglich, wenn die Pfändungsfreigrenze nicht überschritten ist (z. Zt. i. H. v. 1073,88 Euro). Die Möglichkeit, ein Pfändungsschutzkonto einzurichten, haben bislang jedoch nur Personen, die bereits über ein Girokonto verfügen. Der Anspruch erstreckt sich lediglich auf die Umwandlung bereits bestehender Konten. Der Anspruch auf Neueinrichtung eines Pfändungsschutzkontos ist bislang nicht gesetzlich vorgesehen.

Diese Lücke könnte durch das ZKG geschlossen werden. Zur Harmonisierung mit den Vorschriften zum Pfändungsschutzkonto ist es sinnvoll, dass der Antragsteller sich bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung äußern kann, ob er sein Girokonto zugleich als Pfändungskonto führen möchte. Damit wird das Problem, dass zwar ein Girokonto, nicht jedoch ein Pfändungsschutzkonto eingerichtet werden kann, behoben. Zudem vermindert es den bürokratischen Vorgang sowohl auf Kunden- als auch auf Bankenseite.

11. Zu Artikel 1 (§ 33 Absatz 2 ZKG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob das Gebot normiert werden sollte, einen Antrag auf Abschluss eines Basiskontovertrags stets unter Verwendung des Antragformulars nach Anlage 3 zu § 33 Absatz 2 ZKG-E zu stellen und ob in § 33 ZKG-E ein Schriftbeziehungsweise Textformerfordernis normiert werden sollte.

Begründung:

In § 33 ZKG-E ist für den gemäß § 33 Absatz 1 Satz 1 ZKG-E vorgesehenen Antrag des Verbrauchers auf Abschluss eines Basiskontovertrags weder die Schriftbeziehungsweise Textform noch die Nutzung des Formulars nach Anlage 3 zu § 33 Absatz 2 ZKG-E zwingend vorgeschrieben. Um sowohl für den Verbraucher als auch für das Kreditinstitut Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu schaffen, sollte die verbindliche Nutzung des Antragsformulars nach Anlage 3 zu § 33 Absatz 2 ZKG-E normiert werden. Zumindest sollte der Antrag auf Abschluss eines Basiskontovertrags nur schriftlich erfolgen dürfen. Nur dann ist die Möglichkeit gegeben, bei späteren Rechtsstreitigkeiten, z. B. in einem späteren Verwaltungsverfahren im Sinne des § 48 ZKG-E, die Zulässigkeit des Antrags beziehungsweise der Ablehnung zu überprüfen.

12. Zu Artikel 1 (§ 39 Satz 2 ZKG)

In Artikel 1 sind in § 39 Satz 2 nach dem Wort "ein" die Wörter ", sofern die Überziehungsmöglichkeit dem Verbraucher auf seinen Wunsch hin angeboten wurde" anzufügen.

Begründung:

Das Basiskonto bietet einigen Verbraucherinnen und Verbrauchern endlich die Möglichkeit, Zugang zu einem Girokonto zu bekommen, wenn diese zuvor möglicherweise jahrelang kontolos waren. So wird ihnen die Teilhabe am wirtschaftlichen Alltag des 21. Jahrhunderts erheblich erleichtert. Dass in diesem Zusammenhang auch die Vereinbarung einer eingeräumten Überziehungsmöglichkeit oder eines Entgelts für eine geduldete Überziehungsmöglichkeit möglich sein werden, kann zur kurzfristigen Überbrückung von finanziellen Engpässen wichtig sein. Zum anderen wird hierdurch aber auch eine mögliche Schuldenfalle eröffnet. Gerade mit ihren oft sehr hohen Zinssätzen können Überziehungsmöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher eine Schuldenspirale darstellen. Demnach ist es wichtig, Verbraucherinnen und Verbraucher, nachdem sie endlich Zugang zu einem Girokonto bekommen haben, nicht automatisch der "Schuldenfalle Dispositionskredit" auszusetzen. Eine Vereinbarung einer eingeräumten Überziehungsmöglichkeit oder eines Entgeltes für eine geduldete Überziehungsmöglichkeit darf deshalb nicht standardmäßig oder vermehrt zusammen mit dem Basiskonto erfolgen. Diese sollte nur auf Wunsch des Verbrauchers angeboten werden. Dies entspräche auch eher dem Wortlaut des Artikels 17 Absatz 8 der umzusetzenden Richtlinie. Wer gezielt nach einem Dispositionskredit fragt, hat sich mit diesem eher auseinandergesetzt, als wenn automatisch nebenbei ein solcher bei (vielen) Basiskonten angeboten und vereinbart wird.

13. Zu Artikel 1 (§ 41 Absatz 2 Satz 2 ZKG)

In Artikel 1 ist § 41 Absatz 2 Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Es darf dasjenige nicht übersteigen, welches der Zahlungsdienstleister für anderweitige Girokonten mit entsprechenden Funktionen üblicherweise verlangt."

Begründung:

Von einer nach Artikel 18 Absatz 1 der umzusetzenden Richtlinie möglichen Verpflichtung zur unentgeltlichen Bereitstellung des Basiskontos macht der Entwurf keinen Gebrauch, stellt alle vereinbarten Entgelte jedoch unter den Vorbehalt einer Angemessenheitsprüfung. Angemessen sind danach die marktüblichen Entgelte. Nach der Begründung im Gesetzentwurf soll es sich der Höhe nach um ein Entgelt handeln, das "im Durchschnitt die Kosten der Institute deckt und ihnen einen angemessenen Gewinn sichert" (BR-Drs. 537/15, S. 101). Damit wird ein unbestimmter Rechtsbegriff lediglich durch einen anderen ersetzt, ohne dass Erkenntnisse zur Höhe der Entgelte gewonnen werden. Zudem unterstellt hier der Gesetzgeber, dass Kontoführungsgebühren allgemein kostendeckend bzw. gewinnbringend seien. Dabei wird übersehen, dass günstige, wenn nicht sogar kostenlose Girokonten oft als "Türöffner" dienen und nicht zwingend die tatsächlichen Kosten erwirtschaften, die sie verursachen. Sich an diesen "Kosten" zu orientieren, und damit "marktübliche Entgelte" als angemessen zu definieren, erscheint als ein falscher Ansatz. Darüber hinaus dürfte die am marktüblichen Entgelt orientierte Erhebung von Kosten gerade solche Personen finanziell überbelasten, denen nach dem Gesetzeszweck der Rechtsanspruch auf Einrichtung eines Basiskontos zugutekommen sollte. Hierzu dürften neben Wohnungslosen und Flüchtlingen diejenigen Menschen gehören, die über äußerst geringe finanzielle Mittel verfügen und für die ein Entgelt von 40,00 Euro oder 50,00 Euro im Jahr zu hoch sein könnte.

Die Frage, welche Entgelte als angemessen anzusehen sind, dürfte eher von der Struktur der Kontenmodelle des jeweiligen Instituts abhängig sein. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Regelung, nach der der Zahlungsdienstleister für die Führung des Girokontos höchstens das Entgelt verlangen darf, das der Höhe entspricht, die er üblicherweise für Zahlungskonten mit diesem Leistungsumfang vereinbart, sinnvoll.

14. Zu Artikel 1 (§ 41 Absatz 2a - neu - ZKG)

In Artikel 1 § 41 ist nach Absatz 2 folgender Absatz 2a einzufügen:

"(2a) Das Entgelt darf die für die jeweiligen Dienste anfallenden tatsächlichen Kosten nicht übersteigen."

Begründung:

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft die Grundlage für das Basiskonto im Sinne der Zahlungskontenrichtlinie (Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen). Es ist ausdrückliches Ziel der Zahlungskontenrichtlinie, das Basiskonto für einen möglichst großen Kreis von Verbrauchern zugänglich zu machen (Erwägungsgrund 46 der Zahlungskontenrichtlinie). Das Basiskonto soll kontolose, schutzbedürftige Verbraucher zur Teilnahme am Markt für das Privatkundengeschäft ermutigen. Dazu soll es zu besonders vorteilhaften Bedingungen, beispielsweise unentgeltlich, angeboten werden (Erwägungsgrund 46 der Zahlungskontenrichtlinie).

Gleichzeitig richtet sich das Basiskonto nach dem Gesetzentwurf insbesondere an Verbraucher ohne festen Wohnsitz, Asylsuchende und Verbraucher ohne Aufenthaltstitel, die aber nicht abgeschoben werden können. Diese Zielgruppe hat typischerweise ein so geringes Einkommen, dass jegliches Entgelt abschreckend wirkt und für den Verbraucher ein Hindernis bei der Beantragung eines Basiskontos darstellt.

Gerade diese Verbrauchergruppen brauchen auch besondere Unterstützung bei der Integration in die Gesellschaft. Ohne ein Girokonto ist Integration heutzutage unmöglich. In der heutigen Lebenswirklichkeit ist es eine zur Lebensführung notwendige Finanzdienstleistung. Auch die Deutsche Kreditwirtschaft erkennt die soziale Bedeutung des Girokontos an. Ein Leben ohne Girokonto ist praktisch kaum noch möglich. 38 Prozent des Gesamtumsatzes im Einzelhandel, Lohn- und Gehaltszahlungen, finanzielle Leistungen des Staates, Verträge über Miete, Strom, Wasser, Telefon und Zeitschriftenabonnements sowie zahlreiche Kaufverträge und damit viele Alltagsgeschäfte erfordern ein Bankkonto. Durch den wachsenden Internethandel wird dies sogar noch steigen. Der Zentrale Kreditausschuss erkennt sogar eine psychologische Bedeutung eines Bankkontos an. Dieses sei Symbol der Integration in die Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund sollte das Basiskonto so ausgestaltet sein, dass es den Kontoinhabern nur die absolut notwendigen Entgelte auferlegt. Das Basiskonto sollte nicht dazu dienen, den Profit der Zahlungsdienstleister zu erhöhen. Ein Ausgleich zwischen den Interessen der Zahlungsdienstleister und der typischerweise zu den sozial und finanziell Schwächsten zählenden Zielgruppe besteht darin, ein Entgelt zuzulassen, das die tatsächlich anfallenden Kosten der jeweiligen Dienste nicht übersteigt. So entstehen den Banken keine Kosten.

15. Zu Artikel 1 (§ 42 Absatz 3 Nummer 2 ZKG)

In Artikel 1 ist in § 42 Absatz 3 Nummer 2 das Wort "drei" durch das Wort "sechs" zu ersetzen.

Begründung:

Vor dem Hintergrund, dass Artikel 19 Absatz 3 der EU-Zahlungskonten-Richtlinie Kündigungsmöglichkeiten nur für missbräuchliche Kontonutzungen zulässt, ist eine Kündigungsmöglichkeit wegen Verzugs mit der Zahlung von Kontoführungsentgelten nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Die im Gesetzentwurf gewählte Schwelle eines Zahlungsverzugs während drei Monaten berücksichtigt nicht ausreichend die Schwierigkeiten einer Arbeitsplatzsuche, die bei Menschen in besonderen Lebensumständen, insbesondere auch bei Asylsuchenden und Flüchtlingen, bestehen können. Ein Zahlungsverzug für einen Zeitraum von drei Monaten begründet noch nicht die Vermutung einer missbräuchlichen Kontoeröffnung. Daher ist die Schwelle auf einen sechsmonatigen Zahlungsverzug anzuheben. Auf Grund der Kontokorrentabrede ist im Übrigen ein Missbrauch des Basiskontos durch Kunden mit regelmäßigen Zahlungseingängen ausgeschlossen.

16. Zu Artikel 1 (§ 42 Absatz 3 Nummer 2 ZKG)

In Artikel 1 sind in § 42 Absatz 3 Nummer 2 nach den Wörtern "in Verzug ist" die Wörter "und dieser Betrag 100 Euro übersteigt" einzufügen.

Begründung:

§ 42 Absatz 3 Nummer 2 ZKG sieht eine Kündigungsmöglichkeit seitens der Bank vor, sollte der Kunde mit "einem nicht unerheblichen Teil" des geschuldeten Entgelts in Verzug sein. In der Gesetzesbegründung wird angeführt, dass "bei einem Zahlungsrückstand von weniger als 100 Euro eine Kündigung regelmäßig noch nicht in Betracht kommt" (BR-Drs. 537/15, S. 107). Zu Gunsten der Rechtssicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher im Verhältnis zu ihrer Bank ist es erforderlich, diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu konkretisieren und mit dieser Mindesthöhe gesetzlich zu normieren.

17. Zu Artikel 1 (§ 46 Absatz 2 ZKG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Aufnahme einer gesetzlichen Regelung zu prüfen, mit der die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ausdrücklich die Aufgabe erhält, die Angemessenheit der Gebühren für Abhebungen an Geldautomaten, die von einer anderen Bank als der kontoführenden betrieben werden, zu prüfen.

Begründung:

§ 675f Absatz 4 BGB verlangt, dass Entgelte für Zahlungsdienste angemessen sind. Die für Abhebungen an Geldautomaten einer nicht-kontoführenden Bank erhobenen Entgelte bieten Anlass zu einer Überprüfung. Eine zwischenzeitliche Vereinbarung von privaten Kreditinstituten über eine Begrenzung der Abhebegebühren wurde von einzelnen Kreditinstituten gekündigt. Die Folge ist, dass nunmehr wieder vermehrt Abhebegebühren von bis zu vier Euro verlangt werden. Die Angemessenheit erscheint hier aus Kundensicht fraglich.

Da die Reichweite der Befugnisse in § 4 Absatz 1 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz nicht eindeutig erscheint, sollte eine ausdrückliche Aufsichts- und Befugnisregelung im Zahlungskontengesetz geprüft werden.

18. Zu Artikel 1 (§ 48 Absatz 1 Nummer 3 ZKG)

In Artikel 1 ist § 48 Absatz 1 Nummer 3 wie folgt zu fassen:

"3. dem Berechtigten nicht innerhalb von zehn Geschäftstagen nach Eingang des in § 31 Absatz 1 genannten Antrags den Abschluss eines Basiskontovertrags anbietet."

Begründung:

Gemäß § 31 Absatz 2 ZKG-E hat ein Verpflichteter dem Berechtigten den Abschluss eines Basiskontovertrags unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zehn Geschäftstagen nach Eingang des in § 31 Absatz 1 ZKG-E genannten Antrags, anzubieten. Gemäß § 48 Absatz 1 Nummer 3 ZKG-E kann ein Verwaltungsverfahren eingeleitet werden, wenn das Basiskonto nicht innerhalb der Frist des § 48 Absatz 1 Nummer 2 ZKG-E beziehungsweise des § 31 Absatz 2 ZKG-E eröffnet worden ist. Die beiden Vorschriften tragen einen inneren Widerspruch in sich, da ein Verwaltungsverfahren nur eingeleitet werden kann, wenn ein Verstoß gegen Regelungen des Zahlungskontengesetzes festgestellt wird. Eine Pflicht, innerhalb von zehn Tagen einen Basiskontovertrag abzuschließen, besteht allerdings gerade nicht, sondern lediglich eine Pflicht, innerhalb dieser Frist ein diesbezügliches Angebot abzugeben. § 48 Absatz 1 Nummer 1 ZKG-E nimmt auf § 34 Absatz 1 ZKG-E Bezug, wonach der Zahlungsdienstleister verpflichtet ist, mit dem Berechtigten einen Basiskontovertrag abzuschließen. § 48 Absatz 1 Nummer 2 ZKG-E nimmt auf die Pflicht des Zahlungsdienstleisters gemäß § 34 Absatz 2 ZKG-E Bezug, die Ablehnung innerhalb von zehn Tagen gegenüber dem Berechtigten zu erklären. § 48 Absatz 1 Nummer 3 ZKG-E stellt hingegen auf § 31 Absatz 2 ZKG-E ab, wonach der Zahlungsdienstleister verpflichtet ist, den Abschluss eines Basiskontovertrags anzubieten, weshalb auch die Bezugnahme in § 48 Absatz 1 Nummer 3 ZKG-E auf die in § 48 Absatz 1 Nummer 2 ZKG-E normierte Frist nicht sinnvoll erscheint, da es sich um grundsätzlich verschiedene Pflichten handelt. Deshalb sollte § 48 Absatz 1 Nummer 3 ZKG-E angepasst werden.

19. Zu Artikel 1 (§ 50 Absatz 1 Satz 3,
Absatz 2 Satz 2,
Absatz 4, 6 und 7,
Absatz 8 Satz 1 ZKG)

In Artikel 1 ist § 50 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 3 ist das Wort "Landgericht" durch das Wort "Verwaltungsgericht" zu ersetzen.
- b) Absatz 2 Satz 2 ist zu streichen.
- c) Die Absätze 4, 6 und 7 sind zu streichen.
- d) Absatz 8 Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

"Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Zuständigkeit für Klagen gemäß Absatz 1 durch Rechtsverordnung einem Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte zuzuweisen."

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht in den §§ 48 ff. ZKG-E vor, dass der Berechtigte, dessen Antrag auf Abschluss eines Basiskontovertrages von dem Verpflichteten (Kreditinstitut) verweigert wird, ein Wahlrecht zwischen drei Rechtsschutzoptionen ausüben kann: Er kann entweder ein Verfahren vor der Verbraucherschlichtungsstelle nach § 14 Absatz 1 UKlaG oder ein Klageverfahren vor dem Zivilgericht (§ 51 ZKG-E) durchführen oder ein Verwaltungsverfahren bei der BaFin beantragen.

Entscheidet sich der Berechtigte für die Beantragung eines Verwaltungsverfahrens, so prüft und entscheidet die BaFin, ob die Voraussetzungen des behaupteten Anspruchs auf Abschluss eines Basiskontovertrages vorliegen und ordnet bejahendenfalls den Vertragsschluss gegenüber dem Verpflichteten an (§ 49 Absatz 1 Satz 1 ZKG-E). Anderenfalls lehnt sie den Antrag ab (§ 49 Absatz 1 Satz 2 und 3 ZKG-E).

Gegen die Entscheidung der BaFin können der (jeweils unterlegene) Berechtigte beziehungsweise Verpflichtete im Klagewege vorgehen, gleiches gilt für den Fall, dass die BaFin nicht fristgerecht entscheidet (§ 50 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 Satz 2 ZKG-E). Für die Klage soll das Landgericht am Sitz des Verpflichteten zuständig sein (§ 50 Absatz 1 Satz 3 ZKG-E), welches die Rechtmäßigkeit der getroffenen oder der unterlassenen Entscheidung der BaFin überprüfen soll.

Die Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes ist in jener Fallkonstellation nicht praktikabel, in der sich die Verbraucherin oder der Verbraucher für die vorherige Durchführung des Verwaltungsverfahrens bei der BaFin entschieden hat. Die vorgesehene Kombination aus verwaltungs- und zivilprozessualen Elementen sowie die gerichtliche Zuständigkeitszuweisung an die ordentliche Gerichtsbarkeit - hier: Landgerichte - ist systemwidrig, weil ein ordentliches Gericht über die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Entscheidung befindet:

Für das Verfahren vor dem Landgericht sollen nach § 50 Absatz 7 ZKG-E die Vorschriften der Zivilprozessordnung (ZPO) gelten, soweit sich nicht aus dem ZKG-E etwas anderes ergibt. So enthält aber § 50 Absatz 2 bis 5 ZKG-E einzelne, dem Verwaltungsprozess nachgebildete Besonderheiten.

Das betrifft etwa die obligatorische Vorschaltung eines behördlichen Widerspruchsverfahrens vor Erhebung der Klage und die gesetzliche Anordnung des Entfallens der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage nach § 50 Absatz 2 ZKG-E.

In § 50 Absatz 3 ZKG-E sind Regelungen zu Handlungsmöglichkeiten bei behördlicher Untätigkeit vorgesehen, die die vorhandenen Regelungen in § 75 VwGO modifizieren. Der im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltende und dieses charakterisierende Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Absatz 1 VwGO), der sowohl bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens durch die BaFin (§ 24 VwVfG) als auch im Rahmen des Widerspruchsverfahrens gelten dürfte, würde dagegen nicht mehr zur Anwendung kommen, wenn das letztlich entscheidende gerichtlichen Verfahren von einem ordentlichen Gericht entschieden werden müsste, nach dessen Verfahrensordnung der Beibringungsgrundsatz gilt. Lediglich die Vorschrift des § 50 Absatz 4 Satz 1 ZKG-E, die die Verhandlung und Entscheidung in der Sache bei Nichterscheinen von Beteiligten trotz ordnungsgemäßer Ladung ermöglicht, dürfte dem verwaltungsrechtlichen Untersuchungsgrundsatz entstammen (vgl. § 102 Absatz 2 VwGO).

Auch der Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes ist nicht geklärt, weil Widerspruch und Klage gegen eine Anordnung der BaFin nach § 50 Absatz 2 Satz 3 ZKG-E keine aufschiebende Wirkung haben und eine dem § 80 Absatz 5 VwGO entsprechende Vorschrift in der ZPO fehlt.

Hat sich der Berechtigte für die Vorschaltung eines Verwaltungsverfahrens entschieden, so hält der Bundesrat daher aus systematischen Gründen die Anordnung der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für die Entscheidung in einer originär öffentlich-rechtlichen Streitigkeit für geboten. Durch die Änderungen in § 50 ZKG-E wird diese Zuständigkeitsregelung geschaffen. Die Vorschrift stellt klar, dass im Falle eines durchgeführten Verwaltungsverfahrens bei der BaFin gegen Anordnungen oder Unterlassungen oder bei Untätigkeit der Bundesanstalt stets der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist.

Die Zuweisung von originär öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten an die Verwaltungsgerichtsbarkeit würde den im Gesetzentwurf noch vorhandenen Widerspruch zu dem Ziel der Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen beseitigen.

Aufgrund der unveränderten Vorschrift des § 51 ZKG-E steht es dem Berechtigten frei, sich gegen das vorgeschaltete Verwaltungsverfahren bei der BaFin zu entscheiden und unmittelbar auf dem Zivilrechtsweg gegen den Verpflichteten vorzugehen.

20. Zu Artikel 1 (§§ 48 bis 51 ZKG)

Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die Einführung eines Beschwerdeverfahrens bei der BaFin und die Schaffung einer Anordnungsbefugnis durch die BaFin. Damit wird für die Verbraucherinnen und Verbraucher eine niederschwellige - da nicht sofort mit einem Klageverfahren verbundene - und effektive Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Individualrechte geschaffen.

Begründung:

Der Ansatz, ein verwaltungsrechtliches Verfahren bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen einzuführen, ist aus Verbraucherschutzsicht begrüßenswert. Die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher, die ein Basiskonto beantragen, haben in der Regel wirtschaftliche Probleme und sind in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer Rechte als verletzlicher einzustufen. Vor diesem Hintergrund ist ein klares, transparentes Rechtsschutzverfahren zu Gunsten dieser betroffenen Zielgruppe wichtig. Das Beschwerdeverfahren bei der BaFin gibt den Betroffenen ein niederschwelliges Rechtsmittel an die Hand, mit dessen Hilfe sie ihre Rechte überprüfen lassen können.