

ZUGANG ZUM BASISKONTO GEWÄHRLEISTEN

Abbau von direkten und indirekten Zugangshürden gesetzlich verankern

24. September 2024

VERBRAUCHERRELEVANZ

Die Teilnahme am modernen gesellschaftlichen Leben ist ohne ein Konto nicht vorstellbar. Lohnzahlungen, Miete, Versicherungen und die meisten anderen regelmäßigen Zahlungen können nicht mehr mit Bargeld getätigt werden. Daher wurden Banken und Sparkassen 2014 durch die Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie¹ dazu verpflichtet, Verbraucher:innen die Einrichtung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen, eines Basiskonto, zu ermöglichen. Damit sollte sichergestellt werden, dass alle Verbraucher:innen unabhängig von ihrer Einkommenssituation ein Konto eröffnen können und keine Vertragsablehnung akzeptieren müssen. In der Praxis existieren jedoch direkte und indirekte Zugangshürden. Konkret werden Verbraucher:innen nicht ausreichend auf das Angebot des Basiskontos hingewiesen und müssen gerade in Deutschland besonders hohe Entgelte zahlen. Diese Zugangshürden verhindern eine effektive Inanspruchnahme des essentiellen Rechts auf ein Zahlungskonto.

HINTERGRUND

- ❖ **Finance Watch** hat 2024 im Rahmen eines Mystery-Shoppings ermittelt, dass Kreditinstitute in Deutschland in **47 Prozent der Fälle Verbraucher:innen nicht proaktiv über das Angebot eines Basiskontos informieren.**² Sollten Verbraucher:innen von sich aus also keine Kenntnis des Angebotes haben, ist ihnen der **Zugang versperrt, obwohl das Angebot besteht** und sie ein Recht auf die Inanspruchnahme haben.
- ❖ **Die Stiftung Warentest** hat zuletzt 2022 bei 141 Instituten ermittelt, dass ein Basiskonto **in der Filialnutzung jährlich durchschnittlich 148,11 Euro kostet.**³ Dieser Betrag ist für finanziell schwache Verbraucher:innen – ob sie Schulden haben, Empfänger:innen von Sozialleistungen sind oder sogar wohnungs- oder obdachlos – kaum bezahlbar. Die Stiftung Warentest erachtet Kontokosten von über 60 Euro im Jahr für gewöhnliche Konten im Markt als zu teuer und empfiehlt Verbraucher:innen den Wechsel.⁴ Basiskonten werden also im Durchschnitt zu deutlich nicht marktgerechten Konditionen angeboten.

¹ Richtlinie 2014/92/EU

² Finance Watch, 2024: https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2024/04/Finance-Watch_Report_payment-accounts.pdf, Zugriff am 31.07.2024

³ Stiftung Warentest 2022: <https://www.test.de/Basiskonten-im-Test-4936098-0/>, Zugriff am 15.02.2024

⁴ Stiftung Warentest 2023: <https://www.test.de/Girokonto-im-Test-5069390-0/>, Zugriff am 15.02.2024

- ❖ Die Untersuchung „Basiskonto-Entgelte“ der **Marktbeobachtung Finanzen** des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) hat auf Grundlage der genannten Erhebung der Stiftung Warentest und Statistiken der europäischen Aufsichtsbehörden zu Entgelthöhen ermittelt, dass **Deutschland europaweit in der Spitze die teuersten Basiskonten** aufweist.⁵ Im Gegensatz dazu hat der Großteil der EU-Mitgliedsstaaten effektive Regelungen gefunden, um die Entgelte auf einem annehmbaren Niveau zu stabilisieren. Besonders gering ist die Zugangshürde durch die Entgelte für Verbraucher:innen in jenen Ländern, die eine generelle Entgeltfreiheit oder eine konkrete Obergrenze eingeführt haben.
- ❖ Die **Rechtsprechung** hat bis heute nicht geklärt, welche Entgelte angemessen sind. Keines der Verfahren des vzbv⁶ gelang zu einer klaren, allgemein verwendbaren Definition der Kontoentgelte. Kein Urteil – inklusive des höchststrichterlichen vom Bundesgerichtshof (BGH) – liefert eine abschließende Antwort auf die Frage, wie anhand der gesetzlichen Kriterien *Nutzerverhalten* und *Marktpreise* eine allgemeingültige Bemessungsgrundlage konkret definiert werden kann.
- ❖ Für Verbraucher:innen ist es nicht immer einfach, das Basiskonto auf der **Website eines Kreditinstitutes** zu finden. Der dargestellte Vergleich verschiedener Girokontomodelle lässt das Basiskonto in einigen Fällen außen vor.⁷
- ❖ Wird der Aufenthaltstitel von Verbraucher:innen überprüft, erhalten sie für diese Zeit eine sogenannte **Fiktionsbescheinigung**. Diese genügt nicht den Anforderungen des Geldwäschegesetzes, wodurch Verbraucher:innen mit diesem Aufenthaltstitel der Zugang zum Basiskonto verwehrt bleibt, obwohl sie sich zu dieser Zeit, die sich über mehrere Monate strecken kann, rechtmäßig in Deutschland aufhalten.⁸

⁵ Die Preise der deutschen Basiskonten beruhen auf den genannten Zahlen der Stiftung Warentest aus dem Jahr 2022.

⁶ vzbv Klageverfahren: OLG Frankfurt am Main, Urteil vom 27.02.2019, Az. 19 U 104/18, Revision vom BGH zurückgewiesen Urteil vom 30.06.2020, Az, XI ZR 119/19.

⁷ Commerzbank 2024: <https://www.commerzbank.de/konten-zahlungsverkehr/produkte/girokonten/>, Zugriff am 13.08.2024; Deutsche Bank 2024: <https://www.deutsche-bank.de/pk/konto-und-karte/konten-im-ueberblick/konten-im-vergleich/konten-im-vergleich-sea.html>, Zugriff am 13.08.2024; ING-DiBa: <https://www.ing.de/girokonto/>, Zugriff am 13.08.2024

⁸ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) 2024: https://www.bafin.de/DE/Verbraucher/Bank/Produkte/Basiskonto/basiskonto_node.html, Zugriff am 13.08.2024

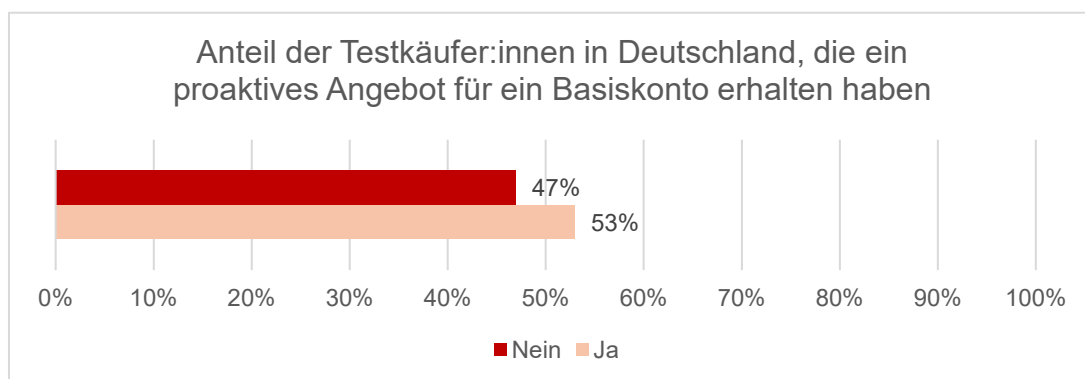
PROAKTIVES ANGEBOT NACH KÜNDIGUNG ODER ABLEHNUNG

Verbraucher:innen, die ein Basiskonto nutzen, sind für Kreditinstitute meist keine einträglichen Kund:innen. Es besteht kein finanzieller Anreiz, das Basiskonto aktiv zu vertreiben. Haben Verbraucher:innen keine Kenntnis von ihrem Recht auf ein Basiskonto, können Kreditinstitute den Vertragsschluss durch Passivität vermeiden. Sie sind derzeit nicht dazu verpflichtet, Verbraucher:innen aktiv auf das Basiskonto hinzuweisen, falls sie ihren Kund:innen gegenüber den Antrag auf ein gewöhnliches Girokonto ablehnen oder ein bestehendes Konto kündigen. Die Unterlassung eines proaktiven Angebotes kann also ausreichen, um Verbraucher:innen, die nichts von ihrem Recht wissen, vom Abschluss eines Basiskontovertrages abzuhalten. So wurde dem vzbv aus einer Verbraucherberatung berichtet:

„Verbraucherin hat seit Jahren kein Girokonto und wollte bei der Bank ein „Konto“ eröffnen. Die Eröffnung wurde ihr abgelehnt wegen eines schlechten Schufa Scores (19 Prozent). Verbraucherin hat nicht das Wort Basiskonto genannt, sondern lediglich von Konto gesprochen. Der Mitarbeiter hat sie nicht auf die Möglichkeit des Basiskontos hingewiesen, sondern die Eröffnung eines Girokontos direkt abgelehnt. Verbraucherin wird jetzt schriftlich (mit dem offiziellen Antrag) die Eröffnung eines Basiskontos beantragen.“⁹

Dieses Anbieterverhalten kann dazu führen, dass Verbraucher:innen mit einem dringenden Bedarf für ein Zahlungskonto trotz eines Rechtsanspruches die Filiale oder die Website eines Kreditinstitutes mit leeren Händen verlassen und weiterhin mit massiven Problemen bei der Wohnungs- oder Jobsuche konfrontiert sind. Ohne ein Zahlungskonto ist es kaum möglich, eine Wohnung zu mieten und ohne einen festen Wohnsitz ist der Zugang zum Arbeitsmarkt quasi versperrt. Hier zeigt sich ein wesentliches Defizit der aktuellen gesetzlichen Regelungen. Die gesetzliche Pflicht zum Angebot eines Basiskontos läuft ins Leere, da kein ausreichendes Wissen bei Verbraucher:innen über das Recht auf ein Basiskonto vorhanden ist und Kreditinstitute so leicht um einen Vertragsschluss herumkommen.

Abbildung 1:



Quelle: Finance Watch 2024¹⁰

⁹ Quelle: Bei den Einzelfallschilderungen aus den Beratungsstellen der Verbraucherzentralen handelt es sich um ausführliche Beschreibungen besonders auffälliger Sachverhalte aus der Verbraucherberatung, die qualitativ ausgewertet werden können. Rückschluss auf die Häufigkeit des Vorkommens entsprechender Fälle in der Verbraucherberatung oder in der Gesamtbevölkerung sind nicht möglich.

¹⁰ Finance Watch, 2024: https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2024/04/Finance-Watch_Report_payment-accounts.pdf, Zugriff am 31.07.2024

Informationskampagnen, die die Bekanntheit des Basiskontos steigern würden, sind prinzipiell wünschenswert, werden aber nie alle Verbraucher:innen, die auf die Leistung des Basiskontos angewiesen sind, erreichen. Deshalb müssen die Kreditinstitute ordnungspolitisch in die Pflicht genommen werden. In der konkreten Situation eines Filial- oder Websitebesuches durch Verbraucher:innen muss sichergestellt werden, dass im Fall der Ablehnung eines Kontoantrages oder einer Kontokündigung Kreditinstitute Verbraucher:innen ein aktives Angebot für das Basiskonto unterbreiten. Damit die Einhaltung dieser Vorschrift überprüfbar wird, muss die Ein- und Durchführung von internen Prozessen aufsichtsrechtlich vorge-schrieben und regelmäßig überprüft werden.

DER VZBV FORDERT:

Kreditinstitute müssen dazu verpflichtet werden, Verbraucher:innen ein proakti-ves Angebot für ein Basiskonto zu unterbreiten, wenn der Abschluss eines ge-wöhnlichen Kontovertrages abgelehnt oder ein bestehender Kontovertrag ge-kündigt wurde. Damit dieser Vorgang breitflächig Anwendung findet und über-prüfbar ist, müssen aufsichtsrechtliche Pflichten zu Ein- und Durchführung von internen Prozessen bei Kreditinstituten eingeführt werden.

OBERGRENZE FÜR BASISKONTO-ENTGELTE EINFÜHREN

Die Feststellung, dass Deutschland die mit Abstand teuersten Basiskonten auf-weist, begründet einen dringenden gesetzlichen Handlungsbedarf. Die negativ her-ausragende Position Deutschlands in diesem Vergleich ist ein deutliches Signal, dass die Zahlungskontenrichtlinie den Mitgliedsstaaten bei der Entgeltbegrenzung keine ausreichend konkreten Vorgaben gemacht und Deutschland diesen Spiel-raum ineffektiv ausgefüllt hat. Anstatt weiter auf einzelfallabhängige Vergleiche der Entgelthöhen zu setzen und damit die strukturelle Schwäche einer marktbasierten Entgeltregelung für Basiskonten zu ignorieren, sollte der deutsche Gesetzgeber zusammen mit den Aufsichtsbehörden reagieren und eine einheitliche Obergrenze für Basiskonto-Entgelte einführen. So kann zeitnah verhindert werden, dass Ver-braucher:innen mit geringen finanziellen Mitteln praktisch vom Vertragsschluss ab-gehalten werden. Um EU-weit Klarheit zu schaffen, sollte dieser Grundsatz auch von der europäischen Zahlungskontenrichtlinie aufgegriffen werden.

Dieser Markteingriff ist aus zwei Gründen gerechtfertigt: Erstens besteht um Ba-siskonto-Kund:innen kein effizienter Markt, der durch eine gesetzliche Begrenzung der Entgelthöhe gestört werden könnte. Verbraucher:innen, die auf den Abschluss eines Basiskonto-Vertrages angewiesen sind, verfügen meist über wenige finazi-elle Mittel. Daher können Kreditinstitute kaum weitere Dienstleistungen an sie ver-kaufen, was jedoch die Bedingung für einen wirksamen Preiswettbewerb, wie bei normalen Girokonten, wäre. Der gesetzlich eingeführte Kontrahierungszwang un-terstreicht diesen Umstand. Zweitens ist der Eingriff dadurch legitimiert, dass die Regelung zu Basiskonto-Entgelten eine eindeutig sozialpolitische Zielrichtung ver-folgt. Dies stellt insbesondere die Begründung des aktuellen Zahlungskontenge-setzes fest:

„Dennoch ist für Basiskonten eine spürbare Begrenzung der Entgelte erfor-derlich, um das sozialpolitische Ziel der Richtlinie zu erreichen, einen Kon-tozugang für bisher hiervon ausgeschlossene Personen zu gewährleis-ten“.¹¹

¹¹ Bundestag Drucksache 18/7204, S. 86

Wie die Zahlen der Stiftung Warentest und der Bericht „Basiskonto-Entgelte“ durch die Marktbeobachtung des vzbv zeigen, versagt die deutsche Regelung bei dieser Zielstellung.

Aus Sicht des vzbv sollte das Zahlungskontengesetz jetzt dahingehend angepasst werden, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beauftragt wird, eine angebotsübergreifende maximale Höhe der Entgelte für Basiskonten festzulegen. Diese Grenze sollte sich – wie es die EU-Zahlungskontenrichtlinie auch schon heute vorsieht – an den Kriterien des nationalen Einkommensniveaus und den durchschnittlichen Entgelten von Zahlungskonten orientieren.¹² Dieses Vorgehen stellt keine Neuheit in der EU dar, sondern wird in Litauen bereits angewandt. Die dafür benötigten Informationen wird die BaFin spätestens mit der Einrichtung der Kontenvergleichswebsite erhalten und kann so eine Entgelthöhe bestimmen, die den Zugang für alle Verbraucher:innen ermöglicht.

Um eine Umgehung der Begrenzung der Entgelthöhe durch Kreditinstitute auszuschließen, muss neben der monatlichen Grundgebühr auch der Preis für einzelne, in der Richtlinie vorgeschriebene¹³ Leistungen begrenzt werden.

DER VZBV FORDERT:

Im Zahlungskontengesetz muss – im Sinne der zugrundeliegenden Richtlinie – eine effektive Begrenzung der Basiskonto-Entgelte eingeführt werden. Dafür sollte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht damit beauftragt werden, nach den Kriterien des nationalen Einkommensniveaus und den durchschnittlichen Entgelten für Zahlungskonten eine maximale Höhe für Basiskonto-Entgelte festzulegen. Neben der monatlichen Grundgebühr müssen auch die Preise für gesetzlich vorgeschriebene Kontodienstleistungen begrenzt werden. Um EU-weit Klarheit zu schaffen, sollte dieser Grundsatz auch von der europäischen Zahlungskontenrichtlinie aufgegriffen werden.

GLEICHWERTIGE ONLINE-DARSTELLUNG DES BASISKONTOS

Das Basiskonto beinhaltet einen gesetzlich vorgeschriebenen Mindestumfang an Leistungen, die es Verbraucher:innen ermöglichen, gewöhnliche Zahlungsvorgänge durchzuführen.¹⁴ Zusätzlich gelten höhere Anforderungen an die anbieterseitige Kündigung¹⁵, die besonders dann für Verbraucher:innen von Interesse sind, wenn eine finanziell stark belastende Situation einzutreten droht und der Verlust des Kontos vermieden werden soll. Ein direkter Vergleich der Konditionen des Basiskontos mit anderen Girokontomodellen ist für Verbraucher:innen allerdings nicht immer möglich. So wird eine bewusste Entscheidung für das Basiskonto aufgrund der besonderen Konditionen erschwert.

DER VZBV FORDERT:

Es muss gesetzlich vorgeschrieben werden, dass das Basiskonto mit seinen besonderen Konditionen, insbesondere bezogen auf den Kündigungsschutz, von Verbraucher:innen leicht mit anderen Kontoangeboten des jeweiligen Kreditinstituts online verglichen werden kann.

¹² Richtlinie 2014/92/EU Art. 18

¹³ Richtlinie 2014/92/EU Art. 17

¹⁴ Richtlinie 2014/92/EU Art. 17

¹⁵ ebd. Art. 19

KONFLIKTE MIT GELDWÄSCHEGESETZ AUSRÄUMEN

Für ausländische Verbraucher:innen können die Anforderungen an die Identifizierung nach dem Geldwäschegesetz (GwG)¹⁶ schnell den Zugang zum Basiskonto versperren. Dieser Umstand tritt auf, wenn die Aufenthaltsberechtigung von Verbraucher:innen geprüft und über den Prüfzeitraum eine Fiktionsbescheinigung ohne Lichtbild, als Ausweisdokument ausgehändigt wird. Diese Bescheinigung wird von Kreditinstituten nicht akzeptiert, da das GwG ein gültiges Ausweisdokument mit Lichtbild zur Identifikation verlangt. Die BaFin stellt dazu fest:

„Eine Fiktionsbescheinigung nach § 81 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes erfüllt diese Anforderungen nicht. Die ZIdPrüfV [Zahlungskonto-Identitätsprüfungsverordnung] hat für die Eröffnung von Basiskonten zwar zusätzliche Dokumente zur Überprüfung der Identität zugelassen, die Fiktionsbescheinigung ist aber nicht erfasst.“¹⁷

DER VZBV FORDERT:

Diese Konflikte in der Zielstellung des Geldwäschegesetzes mit dem Zahlungskontengesetz müssen im Interesse von ausländischen Verbraucher:innen aufgelöst werden.

Kontakt

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Team Finanzmarkt

finanzen@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

¹⁶ §4 GWG

¹⁷ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen 2024: https://www.bafin.de/DE/Verbraucher/Bank/Produkte/Basiskonto/basiskonto_node.html, Zugriff am 02.08.2024