

HÖHE DER BASISKONTO-ENTGELTE GESETZLICH FESTLEGEN

Finanzielle Zugangsbarrieren zum Zahlungsverkehr abbauen

11. März 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 2014 durch die Umsetzung der Zahlungskontenrichtlinie¹ dazu verpflichtet, Verbraucher:innen die Einrichtung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen, des Basiskontos, zu ermöglichen. Damit soll sichergestellt werden, dass insbesondere vulnerable Verbrauchergruppen, wie wohnungslose oder geflüchtete Menschen ein Konto eröffnen können und keine Vertragsablehnung akzeptieren müssen. Leider hat der deutsche Gesetzgeber dabei aber keine wirksame Kontrolle der Entgelthöhe eingeführt. Die seit Jahren steigenden Entgelte für Basiskonten sind die höchsten im europäischen Vergleich und stellen eine reale Zugangshürde für Verbraucher:innen dar.

HINTERGRUND

- Die **Stiftung Warentest** hat zuletzt 2022 bei 141 Instituten ermittelt, dass ein Basiskonto **in der Filialnutzung jährlich durchschnittlich 148,11 Euro kostet**.² Dieser Betrag ist für finanziell geschwächte Verbraucher:innen, ob sie Schulden haben, Empfänger:innen von Sozialleistungen sind oder sogar wohnsitzlos, 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.³ Basiskonten werden also im Durchschnitt zu deutlich nicht marktgerechten Konditionen angeboten.
- Die Untersuchung „Basiskonto-Entgelte“ der **Marktbeobachtung Finanzen** des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) hat auf Grundlage der genannten Erhebung der Stiftung Warentest und Statistiken zur Entgelthöhe der europäischen Aufsichtsbehörden ermittelt, dass **Deutschland europaweit in der Spitze die teuersten Basiskonten** aufweist.⁴ 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

¹ Richtlinie 2014/92/EU

² Stiftung Warentest 2022: <https://www.test.de/Basiskonten-im-Test-4936098-0/>, Zugriff am 15.02.2024

³ Stiftung Warentest 2023: <https://www.test.de/Girokonto-im-Test-5069390-0/>, Zugriff am 15.02.2024

⁴ Die Preise der deutschen Basiskonten beruhen auf den genannten Zahlen der Stiftung Warentest aus dem Jahr 2022.

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 vzbv gegen Basiskonto-Entgelte⁵, die zur Klärung der Auslegung dienen sollten, konnte zu einer klaren, allgemein verwendbaren Definition der Kontoentgelte gelangen. Allen Urteilen – inklusive des Höchststrichterlichen vom Bundesgerichtshof (BGH) – fehlt die Basis, wie anhand der gesetzlichen Kriterien *Nutzerverhalten* und *Marktpreise* eine allgemeingültige Bemessungsgrundlage konkret definiert werden kann.

OBBERGRENZE FÜR BASISKONTO-ENTGELTE EINFÜHREN

Die Feststellung, dass Deutschland die mit Abstand teuersten Basiskonten aufweist, begründet einen dringenden gesetzlichen Handlungsbedarf. Die negativ herausragende Position Deutschlands in diesem Vergleich ist ein deutliches Signal, dass die Zahlungskontenrichtlinie den Mitgliedsstaaten bei der Entgeltbegrenzung keine ausreichend konkreten Vorgaben gemacht hat und Deutschland diesen Spielraum ineffektiv ausgefüllt hat. Anstatt weiter auf einzelfallabhängige Vergleiche der Entgelthöhen zu setzen und damit die strukturelle Schwäche einer markt-basierten 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 Verbraucher:innen mit geringen finanziellen Mitteln praktisch vom Vertragschluss abgehalten werden. Langfristig sollte jedoch auch die Zahlungskontenrichtlinie dahingehend überarbeitet werden, dass alle EU-Mitgliedsstaaten ihre nationalen Aufsichtsbehörden mit der Setzung von konkreten Obergrenzen für Basiskonto-Entgelte, nach den bestehenden Kriterien der Richtlinie, beauftragen müssen.

Dieser Markteingriff ist aus zwei Gründen gerechtfertigt: Erstens besteht um Basiskonto-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 finanzielle Mittel. Daher können Kreditinstitute kaum weitere Dienstleistungen an sie verkaufen, was jedoch die Bedingung für einen wirksamen Preiswettbewerb, wie bei normalen Girokonten wäre. Der gesetzlich eingeführte Kontrahierungszwang unterstreicht diesen Umstand. Zweitens ist der Eingriff dadurch legitimiert, dass die Regelung zu Basiskonto-Entgelten eine eindeutig sozialpolitische Zielrichtung verfolgt. Dies stellt insbesondere die Begründung des aktuellen Zahlungskontengesetzes fest:

*„Dennoch ist für Basiskonten eine spürbare Begrenzung der Entgelte erforderlich, um das sozialpolitische Ziel der Richtlinie zu erreichen, einen Kon-
tozugang für bisher hiervon ausgeschlossen Personen zu gewährleisten“⁶*

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

⁵ 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.

⁶ Bundestag Drucksache 18/7204, S. 86

Aus Sicht des vzbv sollte das Zahlungskontengesetz jetzt dahingehend angepasst werden, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eine angebotsübergreifende maximale Höhe der Entgelte für Basiskonten festlegen muss. Diese Grenze sollte nach den Kriterien des nationalen Einkommensniveaus und den durchschnittlichen Entgelten von Zahlungskonten festgelegt werden, die bereits von der Zahlungskontenrichtlinie vorgegeben werden.⁷ 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 vorgeschriebene⁸, Leistungen begrenzt werden.

Der vzbv fordert, das Zahlungskontengesetz dahingehend zu ändern, dass im Sinne der zugrundeliegenden Richtlinie eine effektive Begrenzung der Basiskonto-Entgelte eingeführt wird. 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. Langfristig sollten mittels einer Änderung der Zahlungskontenrichtlinie alle Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, ihre nationalen Aufsichtsbehörden mit der Setzung einer konkreten Obergrenze für Basiskonto-Entgelte, nach den bestehenden Kriterien, zu beauftragen.

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](#).

⁷ Richtlinie 2014/92/EU Art. 18

⁸ Richtlinie 2014/92/EU Art. 17