

2. Oktober 2015

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale  
Bundesverbandes zum**

**Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der  
Richtlinie 2014/92/EU vom 23. Juli 2014 über die  
Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den  
Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu  
Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen**

**(Zahlungskontengesetz)**

**Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.  
Markgrafenstraße 66  
10969 Berlin*

1.	Einleitung .....	3
2.	Zusammenfassung .....	3
3.	Stellungnahme .....	4
3.1.	Vergleichswebsites.....	4
3.2.	Kontenwechselhilfe .....	5
3.3.	Basiskonto.....	5
3.3.1.	Abschließender Katalog von Ablehnungsgründen .....	5
3.3.2.	Einschränkung der Gewichtung der Daten von Kreditauskunfteien.....	6
3.3.3.	Sicherstellen der Funktionsfähigkeit des Basiskontos.....	6
3.3.4.	Verwaltungsverfahren bei der BaFin.....	6
3.3.5.	Sanktionsmöglichkeiten der BaFin gegenüber der Kreditwirtschaft.....	7
3.3.6.	Unklare Frist für die Entscheidung des Kreditinstituts.....	7
3.3.7.	Anspruchsberechtigter Personenkreis nicht ausreichend .....	8
3.3.8.	Keine Sicherheit der Bezahlbarkeit des Basiskontos für wirtschaftlich Schwache .....	8
3.3.9.	BaFin überprüft Ablehnung, aber nicht Kündigung des Basiskontos.....	10
3.3.10.	Gründe für Kündigung nicht hinreichend klar.....	10
3.3.11.	Keine zeitnahe Entscheidung durch die BaFin .....	11
3.3.12.	Unverständliches Antragsformular.....	12
3.3.13.	Moderner Kontovertrag umfasst Online-Banking .....	14
3.3.14.	Unnötige Beschränkungen für Zahlungseingänge von Minijobbern.....	14
3.3.15.	Anbieterwechsel nicht diskriminierungsfrei möglich .....	14
3.3.16.	Verbindung zwischen Basis- und Pfändungsschutzkonto .....	15

## **1. EINLEITUNG**

Der vorgelegte Entwurf eines Zahlungskontengesetzes (ZKG-RefE) vereint mehrere Themen, die für Verbraucher relevant sind: Der Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Funktionen und damit der Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr ist die Voraussetzung, um am modernen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Insbesondere für wirtschaftlich Schwache, Ver- und Überschuldete, Obdachlose und Flüchtlinge ist diese Teilhabe bisher nicht gewährleistet. Der Ansatz des Referentenentwurfes, diese Teilhabe durch den Anspruch auf den Abschluss eines Basiskontovertrages möglich zu machen, hält der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) für äußerst unterstützenswert.

Auch die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten und den leichten Wechsel von Zahlungskonten als Ziele des Referentenentwurfes werden vom vzbv begrüßt und für sinnvoll und notwendig eingestuft.

## **2. ZUSAMMENFASSUNG**

Der vzbv bewertet den Referentenentwurf überwiegend positiv. Die vorgesehenen Regelungen werden zu maßgeblichen Verbesserungen für Verbraucher führen.

Positiv zu bewerten ist insbesondere der Anspruch auf Abschluss eines Basiskontovertrages, der für kontolose Verbraucher und solche, die ein bestehendes Konto nicht mehr tatsächlich nutzen können als „Meilenstein“ zu bewerten ist.

Der abschließende Katalog von Gründen für die Ablehnung eines Basiskontovertrages wird Verbrauchern die nötige Rechtssicherheit zur Durchsetzung ihres Anspruchs geben. Da sich Verbraucher, die einen Antrag auf Abschluss eines Basiskontovertrages stellen werden, in den meisten Fällen in einer finanziellen Notlage befinden, ist es erfreulich, dass im vorliegenden Gesetzentwurf eine Zehntagesfrist für den Abschluss des Vertrages angedacht ist und Verbraucher somit schnell Hilfe durch die Einrichtung eines Basiskontos erhalten sollen. Diese Frist gilt es jedoch im Gesetzentwurf klarer und widerspruchsfrei zu formulieren.

Die Einschränkung der Gewichtung von Kreditauskünften bei der Entscheidung über den Abschluss eines Basiskontovertrages hält der vzbv für notwendig – in der Vergangenheit gab es hier oftmals Datenfehler, aufgrund derer Verbraucher kein Konto oder nur zu schlechten Konditionen erhielten. Der vzbv begrüßt auch, dass im vorliegenden Entwurf die Funktionsfähigkeit des Basiskontos dadurch sichergestellt ist, dass definiert ist, was das Konto „können“ muss.

Die Idee, einen zweigleisigen Rechtsschutz zur Einhaltung der neuen verbraucherschützenden Vorschriften zu schaffen, ist besonders

unterstützenswert: Zusätzlich zu den Zivilgerichten ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) für die Regelungen zum Basiskonto Aufsichtsbehörde - Verbraucher können bei ihr ein Verwaltungsverfahren zur Überprüfung der Entscheidung der Kreditinstitute beantragen.

Kritisch zu bewerten ist, dass bisher versäumt wurde, die Bezahlbarkeit des Basiskontos für wirtschaftlich schwache Verbraucher sicherzustellen. Wird dies im weiteren Gesetzgebungsprozess nicht gelingen, so wird das Ziel der Teilhabe aller Bürger am bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht verwirklicht werden können.

Der Personenkreis der Anspruchsberechtigten des Basiskontos sollte dergestalt erweitert werden, dass alle Flüchtlinge ohne geklärten Aufenthaltsstatus von ihm umfasst sind.

Für Anspruchsberechtigte eines Basiskontos sollte ein diskriminierungsfreier Wechsel des Anbieters möglich sein, was nach dem aktuellen Gesetzeswortlaut nicht gewährleistet ist.

Das vorgesehene Antragsformular für ein Basiskonto ist nicht für die Zielgruppe der „verletzlichen“ Verbraucher geeignet, da es zu kompliziert formuliert ist.

Die Wirkungskraft der BaFin wird erheblich dadurch geschmälert, dass diese lediglich die Entscheidung der Ablehnung von Basiskontoverträgen überprüfen soll, nicht jedoch die Kündigung von Basiskontoverträgen. Auch der Umstand, dass die BaFin bisher keine Frist für ihre Entscheidung über das Verwaltungsverfahren zu beachten hat, schmälert die Vorteile, die sich durch die Verantwortlichkeit der BaFin ergeben, wesentlich.

### **3. STELLUNGNAHME**

#### **3.1. Vergleichswebsites**

Um aussagekräftige und verbrauchergerechte Vergleichswebsites am Markt zu etablieren, sollten private Anbieter ihre Vergleichswebsite zertifizieren lassen. Ein Anreiz für die Zertifizierung könnte sein, den Anbietern von Vergleichswebsites die für den Vergleich der Kontomodelle relevanten Daten der Kreditinstitute gebündelt zugänglich zu machen. Von der Möglichkeit einer Rechtsverordnung zu Vergleichswebsites gemäß § 19 Abs.3 Nr.1 ZKG-RefE sollte daher Gebrauch gemacht werden: Zahlungsdienstleister sollten verpflichtet werden, einer Behörde oder einer anderen in der Rechtsverordnung zu benennenden Stelle die Vergleichskriterien nach § 17 ZKG-RefE zu übermitteln.

Sollte in der Rechtsverordnung keine Behörde als „Sammelstelle“ der Daten vorgesehen sein, sondern eine andere Stelle, so schlägt der vzbv hierfür die Stiftung Warentest als geeignete Stelle vor.

### 3.2. Kontenwechselhilfe

Eine ununterbrochene Kontoverbindung ist nach dem aktuell vorgesehenen Gesetzeswortlaut nicht gewährleistet: Der Verbraucher kann zwar in der in § 21 ZKG-RefE geregelten „Ermächtigung des Kontoinhabers“ beziehungsweise durch das entsprechende Formular der Anlage 1 zu § 21 Abs.3 ZKG-RefE äußern, dass er zu einem bestimmten Datum das Konto wechseln möchte. Ob dies jedoch zu dem gewünschten Datum tatsächlich klappt, darüber wird er nicht informiert. Es ist denkbar, dass bestimmte Informationen fehlen, um bestimmte Wechselschritte einleiten zu können - wenn etwa das vorgenannte Formular nicht vollständig oder fehlerhaft ausgefüllt wird.

Damit der Verbraucher Klarheit darüber hat, ob das gewünschte Wechseldatum tatsächlich zu realisieren ist oder eben gerade nicht und dementsprechend vorsorgen kann, sollte er folgende Informationen erhalten: Die Information von dem empfangenden Zahlungsdienstleister darüber, ab welchem Tag das neue Konto aktiv ist und genutzt werden kann, beziehungsweise von dem übertragenden Zahlungsdienstleister, ab welchem Tag das alte Konto geschlossen ist und nicht mehr genutzt werden kann.

Die Informationspflicht des übertragenden Zahlungsdienstleisters sollte zu dem Zeitpunkt gegeben werden, zu dem absehbar ist, ab welchem Tag die gemäß § 23 Abs.1 ZKG-RefE zu vollziehenden Schritte abgeschlossen sein werden.

Die Informationspflicht des empfangenden Zahlungsdienstleisters sollte zu dem Zeitpunkt gegeben werden, zu dem absehbar ist, wann die gemäß § 22 ZKG-RefE zu vollziehenden Schritte abgeschlossen sein werden.

### 3.3. Basiskonto

Im Folgenden sind in 3.3.1.-3.3.5. die Aspekte dargestellt, die der vzbv bei der Umsetzung des Basiskontos besonders positiv bewertet. Ab 3.3.6. geht es um die Punkte, die der vzbv bei der Umsetzung des Basiskontos kritisch sieht und entsprechende Änderungen vorschlägt.

#### 3.3.1. Abschließender Katalog von Ablehnungsgründen

Im vorliegenden Gesetzentwurf ist zu begrüßen, dass der Antrag auf den Abschluss eines Basiskontovertrages nur durch einen abschließend definierten Katalog von Gründen abgelehnt werden kann (§§ 34-37 ZKG-RefE). Diese Regelung ist im Hinblick darauf erforderlich, dass die Kreditinstitute in der Vergangenheit in ihrer unverbindlichen Selbstverpflichtung zum „Girokonto für jedermann“ unbestimmte Rechtsbegriffe nutzten, um wirtschaftlich für sie uninteressante Verbraucher

„ohne besonderen Grund“ ablehnen zu können. Der im Gesetzentwurf vorgesehene abschließend definierte Katalog von Ablehnungsgründen macht die Entscheidung der Kreditinstitute überhaupt erst objektiv überprüfbar. Es ist davon auszugehen, dass wirtschaftlich schwache Verbraucher, bei denen kein Ablehnungsgrund im Sinne der §§ 34-37 ZKG-RefE vorliegt, tatsächlich ein Basiskonto erhalten werden.

### 3.3.2. Einschränkung der Gewichtung der Daten von Kreditauskunfteien

Bei der Ablehnung eines Basiskontovertrages darf sich das Kreditinstitut gemäß § 35 Abs. 2 ZKG-RefE nicht auf die Auskünfte von Kreditauskunfteien beschränken, wenn deren Auskünfte zu den Angaben des Verbrauchers in Widerspruch stehen. Da die Daten der Kreditauskunfteien oftmals fehlerhaft sind, unterstützt der vzbv die im Entwurf vorgenommene Einschränkung der Gewichtung der Daten bei einer Ablehnung des Basiskontovertrages.

### 3.3.3. Sicherstellen der Funktionsfähigkeit des Basiskontos

Nach § 38 Abs.4 ZKG-RefE darf die Anzahl der Zahlungsdienste bei einem Basiskonto nicht beschränkt werden. In der Vergangenheit wurden Kontomodelle für wirtschaftlich Schwache so gestaltet, dass Zahlungsfunktionen eingeschränkt beziehungsweise extra bepreist wurden. Daher ist diese Regelung sinnvoll und erforderlich, um sicherzustellen, dass die Zielgruppe der wirtschaftlich schwachen Verbraucher die uneingeschränkte Teilhabe am bargeldlosen Zahlungsverkehr erhält.

### 3.3.4. Verwaltungsverfahren bei der BaFin

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass die BaFin gemäß § 46 ZKG-RefE die Anträge auf den Abschluss eines Basiskontovertrages überprüfen und gegebenenfalls durchsetzen kann. Damit haben Verbraucher neben dem zivilrechtlichen Anspruch eine weitere Möglichkeit, ihr Recht auf den Abschluss eines Basiskontovertrages wahrzunehmen.

### 3.3.5. Sanktionsmöglichkeiten der BaFin gegenüber der Kreditwirtschaft

Ebenso begrüßt der vzbv besonders, dass die BaFin gemäß 46 Abs.2 ZKG-RefE über Sanktionen gegenüber Kreditinstituten verfügen soll, falls diese die neuen Vorschriften zu umgehen versuchen. Aufgrund der Historie der seit 1995 bestehenden „ZKA- Empfehlung zum Girokonto für jedermann“ ist davon auszugehen, dass die Kreditwirtschaft auch weiterhin versuchen wird, sich als Vertragspartner wirtschaftlich schwachen Verbrauchern zu entziehen beziehungsweise deren Verletzlichkeit wirtschaftlich auszunutzen. Deshalb ist es notwendig, die Einhaltung der neuen gesetzlichen Vorschriften staatlich zu kontrollieren und im Bedarfsfall auch Sanktionen verhängen zu können.

### 3.3.6. Unklare Frist für die Entscheidung des Kreditinstituts

Nach § 31 Abs.2 ZKG-RefE muss das Kreditinstitut dem Berechtigten den Abschluss des Basiskontovertrages unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zehn Geschäftstagen nach dem entsprechenden Antrag **anbieten**. § 48 Abs.1 ZKG-RefE scheint jedoch davon auszugehen, dass nach zehn Tagen das Konto **eröffnet** wird. Insofern ist eine Klarstellung erforderlich: Die meisten Verbraucher, die auf die Eröffnung eines Basiskontovertrages angewiesen sind, befinden sich nach Beobachtung der Verbraucherzentralen in einer akuten wirtschaftlichen Notlage. Oftmals haben sie durch die Kündigung ihres Kontos keine Bankverbindung mehr oder aber sie können ein noch bestehendes Konto nicht mehr tatsächlich nutzen, beispielsweise wegen Überziehung des Kontos. Dies führt dazu, dass sie selbst ihr verfassungsrechtlich garantiertes Existenzminimum nicht mehr erhalten, da dieses mit den Zahlungsrückständen gegenüber dem Kreditinstitut verrechnet wird. Verbraucher benötigen in diesen Situationen schnell ein neues Konto. Deshalb ist es ihnen nicht zuzumuten, dass ihnen nach zehn Tagen ein Basiskontovertrag angeboten wird, den sie erst einmal rechtswirksam annehmen müssen, damit daraufhin wieder etwaige Zeit verstreicht, bis das Konto tatsächlich eröffnet wird. Da Verbraucher schon im Vorfeld alle für sie notwendigen Informationen über das entsprechende Basiskonto erhalten, sollte der Antrag auf Abschluss eines Basiskontovertrags als „Angebot“ bewertet werden, den das Kreditinstitut innerhalb von zehn Tagen „annehmen“ muss. Die im Entwurf vorgesehene Zehntagesfrist sollte damit verlässlich gelten und keine Möglichkeit der „Verlängerung“ für Kreditinstitute bieten. Der vzbv schlägt insofern folgende Änderung vor:

*„§ 31 Abs.2 ZKG-RefE: Der Verpflichtete hat dem Berechtigten den Abschluss des Basiskontovertrags unverzüglich anzubieten, spätestens jedoch innerhalb von zehn Geschäftstagen nach Eingang des in Absatz 1 genannten Antrags sicherzustellen, **dass das Konto tatsächlich eröffnet wird.**“*

### 3.3.7. Anspruchsberechtigter Personenkreis nicht ausreichend

Aktuell befinden sich circa 150.000 Flüchtlinge in Erstaufnahmeeinrichtungen, die wegen nicht ausreichender Kapazität des Bundesamtes für Migration noch keinen Asylantrag stellen konnten. In der Regel wird ihnen eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) ausgestellt, zum Teil verfügen sie aber auch nur über eine Registrierungskarte einer Erstaufnahmeeinrichtung, die häufig über mehrere Monate das einzige deutsche Dokument ist.

Auch diese Menschen sollten Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr erhalten, was jedoch nach dem vorgesehenen Gesetzeswortlaut nicht möglich ist. Der Personenkreis, welcher gemäß § 31 Abs.1 ZKG-RefE einen Anspruch auf Abschluss eines Basiskontovertrages hat, sollte dahingehend erweitert werden, dass sowohl Asylsuchende, das heißt Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) und anderen Vorabregistrierungen, als auch alle Personen mit einer Duldung anspruchsberechtigt sind. Der vzbv schlägt folgende Änderung vor:

*„§ 31 Abs.1, S. 2 ZKG-RefE: Berechtigter ist jeder Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Europäischen Union einschließlich Personen ohne festen Wohnsitz oder Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, mit einer Duldung, mit einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender oder mit einer Vorabregistrierung einer Erstaufnahmeeinrichtung.“*

### 3.3.8. Keine Sicherheit der Bezahlbarkeit des Basiskontos für wirtschaftlich Schwache

Der Referentenentwurf versäumt es, effektiv sicherzustellen, dass die Zielgruppe der wirtschaftlich schwachen Verbraucher sich das Basiskonto auch tatsächlich „leisten“ können. **In der umzusetzenden Richtlinie gibt Artikel 16 II jedoch vor, dass das Angebot für betroffene Verbraucher nicht nur rechtlich offen steht, sondern auch wirtschaftlich möglich ist.**

Der Referentenentwurf setzt diese Anforderung der Richtlinie nicht um, da er lediglich vorsieht, dass das Entgelt gemäß § 41 Abs. 2 ZKG-RefE „angemessen“ sein muss beziehungsweise die „marktüblichen Entgelte“ berücksichtigt werden sollen.

Es gibt jedoch keinen „Markt“ für Konten, die sich an die Zielgruppe wirtschaftlich schwache Verbraucher richtet. Strategie der Kreditinstitute ist es seit vielen Jahren, die Kontoentgelte für sogenannte Guthabenkonto derart zu erhöhen, dass sie dadurch viele Verbraucher „zum Gehen überreden“. Diese Praxis würde durch die unbestimmten Rechtsbegriffe „angemessen“



und „marktüblich“ zementiert. Auch die zahlreiche Rechtsprechung zu den „P-Konto-Entgelten“ zeigt, dass es so lange keine Sicherheit der Bezahlbarkeit von Girokonten für wirtschaftlich schwache Verbraucher geben wird, solange es hierfür keine hinreichend klare gesetzliche Definition gibt.

Die Zielgruppe, für die das Basiskonto gesetzlich etabliert werden soll, ist in aller Regel auch nicht in der Lage, einen eventuell jahrelangen Rechtsstreit mit ungewissem Ausgang gegen ihr jeweiliges Kreditinstitut wegen „unangemessen“ hoher Kontoentgelte zu führen.

Aktuell hängen die Kontoentgelte beziehungsweise die weiteren Kosten eines Kontos maßgeblich vom tatsächlichen Nutzerverhalten der Verbraucher ab: Die Kreditinstitute bieten Online-Konten in der Regel mit günstigen Grundentgelten an - beleg hafte Buchungen bei Online-Konten durchzuführen ist jedoch teuer, da Postenpreise von geschätzt durchschnittlich 1,00 Euro je Vorgang bezahlt werden müssen.

Verbraucher, die stärker die Kundenbetreuung in der Filiale nutzen und beleg hafte Buchungen durchführen möchten, zahlen in der Regel ein höheres Grundentgelt, dafür aber keine oder erheblich geringere Einzelpostenpreise für beleg hafte Buchungen. Insofern ist bei Abschluss des Kontovertrages auf das zu erwartende Nutzerverhalten – ob Online- oder eher Filial-Nutzung zu erwarten ist – abzustellen, damit Verbraucher ein für sie individuell tatsächlich „günstiges“ Kontomodell erhalten.

Diesen Punkt gesetzestechnisch für die Zielgruppe wirtschaftlich schwacher Verbraucher umzusetzen, wäre wie folgt möglich: Das Kreditinstitut müsste Verbraucher bei Abschluss des Basiskontovertrages fragen, ob sie hauptsächlich die Filiale, beispielsweise für beleg hafte Buchungen oder eher das Onlinebanking nutzen möchten. Abhängig von dieser Antwort müsste das Kreditinstitut ein entsprechendes Kontomodell anbieten.

Um das oben angeführte Ziel der umzusetzenden Richtlinie erreichen zu können, schlägt der vzbv eine objektiv überprüfbare Definition zum Kontoentgelt für das Basiskonto vor:

*„§ 41 Abs.2 ZKG-RefE: Das Entgelt für die von § 38 erfassten Dienste darf nicht höher sein als das günstigste Kontomodell für das zu erwartende Nutzerverhalten des Berechtigten, das von dem kontoführenden Institut ohne eine Bedingung für einen bestimmten Zahlungseingang allen Verbrauchern angeboten wird.“*

Diese Definition enthält zwar auch den unbestimmten Rechtsbegriff „das zu erwartende Nutzerverhalten“, welcher sich jedoch eindeutig konkretisieren lässt, da es eben nur zwei Möglichkeiten des Nutzerverhaltens in der Praxis gibt „entweder überwiegend Onlinebanking oder überwiegend Nutzung der Filiale“. Ein Beispiel: Ein Sozialhilfeempfänger ohne Internetzugang dürfte mit der angeführten gesetzlichen Definition kein für ihn teures Onlinekontomodell erhalten.

### 3.3.9. BaFin überprüft Ablehnung, aber nicht Kündigung des Basiskontos

Der Referentenentwurf macht zwar die Ablehnung des Antrags auf ein Basiskonto durch die BaFin überprüfbar, nicht jedoch die Kündigung des Basiskontovertrages.

Die BaFin überwacht gemäß § 46 Abs. 1 ZKG-RefE die Einhaltung der Pflichten der Zahlungsdienstleister, die in dem Gesetzentwurf vorgesehen sind. In § 48 ZKG-RefE werden die Fälle, in denen Verbraucher gegenüber der BaFin die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens beantragen können, konkretisiert.

Die drei Fallvarianten, in denen die BaFin künftig zuständig sein wird, sind folgende:

- die Ablehnung auf Abschluss eines Basiskontovertrages (§ 48 Abs. 1 Nr.1 ZKG-RefE)
- wenn über den Antrag nicht innerhalb von zehn Geschäftstagen nach dessen Eingang entschieden wurde (§ 48 Abs.1 Nr.2 ZKG-RefE) und
- wenn ein Basiskonto nicht innerhalb von zehn Geschäftstagen eröffnet wurde (§ 48 Abs.1 Nr.3 ZKG-RefE).

Damit übersieht der Referentenentwurf ein Problem in der Praxis:

Kreditinstitute verweigern nicht nur die Einrichtung eines Guthabenkontos. Es ist auch zu beobachten, dass Kreditinstitute die Konten ihrer Kunden kündigen, wenn diese für sie wirtschaftlich uninteressant werden. Die Kündigung aufgrund von Kontopfändung kommt erfreulicherweise durch die gesetzliche Verankerung des Pfändungsschutzkontos nur noch selten vor. Es gibt jedoch auch andere Gründe, weshalb Kreditinstitute Verbrauchern das Konto kündigen, so etwa wegen der Durchführung eines außergerichtlichen Einigungsversuches, der Eröffnung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens, der Rückgabe von Lastschriften, bei Verminderung des Einkommens aufgrund von Arbeitslosigkeit oder etwa wegen Negativeinträgen bei Kreditauskunfteien.

Deshalb schlägt der vzbv vor, auch die Kündigungsgründe gemäß § 42 ZKG-RefE durch die BaFin überprüfbar zu machen:

*„§ 48 Abs.1 Nr.1 ZKG-RefE:*

*1. den Antrag des Berechtigten auf Abschluss eines Basiskontovertrages ablehnt oder den Basiskontovertrag kündigt“.*

### 3.3.10. Gründe für Kündigung nicht hinreichend klar

Eine Kündigung des Basiskontos gemäß § 42 Abs.3 Nr.1 ZKG-RefE wegen einer „*vorsätzlichen Straftat...*“ oder durch „*sonstiges vorsätzliches strafbares Verhalten...*“ sollte analog § 36 Abs.1 Nr.1 ZKG-RefE geändert werden: Dort wird auf die **Verurteilung** wegen einer „*vorsätzlichen Straftat*“ abgestellt. Dies

ist nötig, da ansonsten der Ablehnungsgrund nicht objektiv überprüfbar ist. Es würde nach dem aktuellen Gesetzeswortlaut für eine Kündigung ausreichen, dass ein Kreditinstitut ein angeblich vorsätzlich strafbares Verhalten auch nur behauptet.

Gemäß § 42 Abs.3 Nr.2 ZKG-RefE kann der Zahlungsdienstleister das Basiskonto kündigen, wenn Verbraucher mit einem nicht unerheblichen Teil des Kontoentgelts „*über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten in Verzug sind (...)*“. Hier wäre eine gesetzliche Klarstellung dahingehend sinnvoll, dass die Kündigung nur nach Mahnung und entsprechender Kündigungsandrohung (vgl. § 314 Abs.2 BGB) erfolgen kann.

### 3.3.11. Keine zeitnahe Entscheidung durch die BaFin

Das Verwaltungsverfahren gegenüber der BaFin gemäß § 48 ZKG-RefE ist eine kostenlose Möglichkeit für Verbraucher, das Vorgehen der Kreditinstitute überprüfen zu lassen. Die Unentgeltlichkeit ist ein großer Vorteil gegenüber dem ordentlichen Rechtsweg. Dieser Mehrwert wird jedoch erheblich dadurch geschmälert, dass die BaFin nicht verpflichtet ist, innerhalb einer bestimmten Frist über den Antrag des Berechtigten zu entscheiden.

Im Rahmen staatlicher Regulierung privater Sektoren ist eine solche Frist bereits etabliert: Gemäß § 31 Abs.3 Energiewirtschaftsgesetz entscheidet die Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur) innerhalb einer Frist nach Eingang des vollständigen Antrags. Eine solche Regelung fehlt hier, obwohl die Sachverhalte ähnlich sind: Die Versorgung mit Strom und Gas zählt zur öffentlichen Daseinsvorsorge – der Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr nunmehr aus oben genannten Gründen auch, gerade deshalb wird der Kontrahierungszwang geschaffen. Auf die Tätigkeiten des Staates, welche einer grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen dienen, ungewisse Zeit zu warten, ist den Menschen nicht zumutbar.

Hinzu kommt: Verbraucher beantragen das Verwaltungsverfahren in der Hoffnung auf schnelle Hilfe, aber wenn sie diese nicht erhalten, können sie nicht einmal „umschwenken“ und ein ordentliches Gericht anrufen: Die Klage vor einem Zivilgericht ist nämlich gemäß § 51 Abs.2 ZKG-RefE während der Anhängigkeit des Verwaltungsverfahrens unzulässig.

Die Zielgruppe, für die das Basiskonto und damit der Kontrahierungszwang geschaffen werden soll, ist in aller Regel nicht so informiert, dass sie weiß, dass sie den Antrag bei der BaFin zurücknehmen und dann dennoch den ordentlichen Rechtsweg beschreiten kann. Vielmehr ist diese Zielgruppe darauf angewiesen, dass das Vorgehen der Kreditinstitute schnell und kostenfrei überprüft wird. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass wirtschaftlich schwache Verbraucher einen Anspruch auf das

verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum haben, dessen Erhalt ihnen mangels zeitnahe Zugang zu einem Basiskonto oftmals verwehrt wird.

Verbraucher haben zwar gemäß § 50 Abs.1 ZKG-RefE die Möglichkeit, gegen die BaFin zu klagen, wenn diese ohne zureichenden Grund nicht in angemessener Frist entschieden hat. Aber in diesem Fall hat der Verbraucher überhaupt keinen Mehrwert durch dasungsverfahren: Der Verwaltungsrechtsweg ist weder kostenfrei noch schnell. Überdies haben Verbraucher schon ungewisse Zeit durch das vorausgegangeneungsverfahren „verloren“. Insofern müsste man allen Verbrauchern bei der aktuell vorgesehenen Gesetzeslage raten, ihre letzten finanziellen Reserven zu mobilisieren beziehungsweise Prozesskostenhilfe zu beantragen, um einstweiligen Rechtsschutz bei den ordentlichen Gerichten zu ersuchen, denn das wäre der sicherste und schnellstmögliche Rechtsschutz.

Da dies nicht das Ziel des vorgesehenen Verfahrens sein kann, sollte im Referentenentwurf in § 48 ein vierter Absatz ergänzt werden, der analog § 31 Abs.3 Energiewirtschaftsgesetz eine Frist verankert:

*„§ 48 Abs.4: Die Bundesanstalt entscheidet innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Eingang des vollständigen Antrags.“*

§ 50 Abs.1 ZKG-RefE müsste dementsprechend angepasst werden.

### 3.3.12. Unverständliches Antragsformular

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass das Kreditinstitut Verbrauchern künftig gemäß 33 Abs.2 ZKG-RefE ein Antragsformular für den Abschluss eines Basiskontovertrages zu übermitteln hat.

Der vzbv geht jedoch davon aus, dass die Kreditwirtschaft nicht dazu bereit ist, wirtschaftlich schwachen Verbrauchern ein Formular zukommen zu lassen, mit dem diese ihr Recht auf ein Basiskonto durchsetzen können. Dafür sprechen die Erfahrungen der Vergangenheit: Auch wenn es bisher keinen Rechtsanspruch auf ein Basiskonto gibt, so existiert seit 1995 die Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses, jedem Verbraucher ein Girokonto auf Guthabenbasis einzurichten (das so genannte „Girokonto für jedermann“). Diese Empfehlung ist unverbindlich, die möglichen Ablehnungsgründe für Kreditinstitute weit und unbestimmt gefasst und die Überprüfung nur in einem Schlichtungsverfahren mit zumeist ebenfalls unverbindlichem Schlichtungsspruch möglich.

Nachdem die Bundesregierung in mehreren Berichten zur Umsetzung dieser ZKA-Empfehlung festgestellt hat, dass die Handhabung der Empfehlung seitens der Banken die Situation kontoloser Bürger nicht verbessert, wurde 2005 vom ZKA ein Formular für eine schriftliche Begründung der Kontoablehnung verfasst (das damals so genannte Merkblatt). Dieses Merkblatt soll allen Verbrauchern, die ein Girokonto auf Guthabenbasis

erhalten wollen, bundesweit unaufgefordert ausgehändigt werden, wenn das Kreditinstitut die Einrichtung des Kontos ablehnen möchte. In diesem Merkblatt soll der Ablehnungsgrund angegeben werden und damit sollen Verbraucher ein Schlichtungsverfahren dahingehend durchführen können, ob der in dem Merkblatt angegebene Ablehnungsgrund rechtens im Sinne der ZKA-Empfehlung ist.

Das seit nunmehr vor zehn Jahren verfasste Formular kommt nach den Erfahrungen der 16 Verbraucherzentralen der Länder bundesweit so gut wie nie zum Einsatz, das heißt Verbraucher, die ein Konto auf Guthabenbasis eröffnen wollen, werden, wenn der Kontovertrag abgelehnt wird, „mit leeren Händen“ weggeschickt. Nur informierte Verbraucher, die sich trauen, in der Bankfiliale das Merkblatt aktiv einzufordern, erhalten es in wenigen Fällen tatsächlich.

Aufgrund der vorgenannten Ausführungen regt der vzbv an, dass die BaFin bereits vor Inkrafttreten des vorgesehenen Gesetzes Druck auf die Kreditwirtschaft dahingehend ausübt, das Antragsformular Verbrauchern auch tatsächlich unaufgefordert auszuhändigen beziehungsweise zu übermitteln.

Das aktuell als Anlage 3 ZKG-RefE vorgesehene Formular ist für Verbraucher und insbesondere für die Zielgruppe der „verletzlichen Verbraucher“ nicht verständlich formuliert. Insbesondere die Kenntnis von Paragraphen des vorgesehenen Gesetzes *„hiermit erkläre ich...dass ich mit diesem Konto die in § 38 Absatz 2 des Zahlungskontengesetzes genannten Zahlungsdienste tatsächlich nutzen kann.“* kann von dieser Zielgruppe nicht vorausgesetzt werden.

Auch die Wortwahl wie etwa *„Eine tatsächliche Nutzungsmöglichkeit setzt die Teilnahme am Zahlungsverkehr voraus“* ist für die besagte Verbrauchergruppe oftmals nicht verständlich. Hier wäre die Aufzählung von konkreten Beispielen wie etwa *„Das Konto kann wegen Pfändung oder Verrechnung von Sozialleistungen nicht genutzt werden“* hilfreich.

Unter dem Begriff *„Schließung meines Zahlungskontos“* können sich viele Verbraucher nichts vorstellen; hier wäre der Begriff *„Kündigung“* verständlicher.

Der vzbv plädiert für einfache und kurze Sätze mit gängigen Wörtern ohne Fachtermini und bittet um entsprechende Änderung der Anlage 3 ZKG-RefE. Überdies wäre es hilfreich, das Formular in verschiedenen besonders gängigen Sprachen für Mitbürger mit Migrationshintergrund vorzuhalten.

### 3.3.13. Moderner Kontovertrag umfasst Online-Banking

In § 38 Abs.4 S.3 ZKG-RefE wird die Erteilung von Aufträgen für die Erbringung von Zahlungsdiensten beschränkt, nämlich entweder auf die Geschäftsräume des kontoführenden Institutes **oder** auf alle weiteren vom kontoführenden Institut hierfür allgemein vorgesehenen Kommunikationsformen. Das bedeutet, dass der Zahlungsdienstleister wählen soll, welche der folgenden Optionen er Verbrauchern gewähren möchte: Entweder das Erbringen von Zahlungsdiensten in der Bankfiliale oder aber das Tele- und Online-Banking. Es ist zumindest für Kreditinstitute mit Filialnetz nicht einzusehen, weshalb es nur „das Eine oder das Andere“ geben soll. Zu einem modernen Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen gehört beides. Deshalb sollte das „oder“ zumindest für Zahlungsdienstleister mit Filialnetz durch ein „und“ ersetzt werden.

### 3.3.14. Unnötige Beschränkungen für Zahlungseingänge von Minijobbern

Viele wirtschaftlich schwache Verbraucher verdienen sich im Rahmen von Minijobs, beispielsweise durch Internetauktionen oder als selbständige Reinigungskraft etwas dazu. Das Einkommen aus Minijobs aus Selbständigkeit darf jedoch nach dem aktuell vorgesehenen Gesetzeswortlaut nicht auf das Basiskonto eingehen. Anlage 3 zu § 33 Abs.2 ZKG-RefE letzter Satz sieht vor: „Dieses Basiskonto darf nicht für überwiegend gewerbliche Zwecke oder eine berufliche Tätigkeit als Selbständiger genutzt werden.“ Um die selbständigen Minijobber nicht aus dem Kreis der Berechtigten für den Abschluss eines Basiskontovertrages herauszunehmen, sollte Anlage 3 zu § 33 Abs.2 letzter Satz ZKG-RefE folgendermaßen geändert werden:

*„Dieses Basiskonto darf nicht für überwiegend gewerbliche Zwecke oder eine **haupt**berufliche Tätigkeit als Selbständiger genutzt werden.“*

### 3.3.15. Anbieterwechsel nicht diskriminierungsfrei möglich

Der Inhaber eines Basiskontos sollte wie jeder andere Verbraucher diskriminierungsfrei am Markt teilnehmen können. Dies schließt die Möglichkeit ein, gegebenenfalls zu einem günstigeren Anbieter zu wechseln, oder etwa wegen eines Umzugs das Konto zu wechseln – mit der Sicherheit einer ununterbrochenen Kontoverbindung. Dies ist nach dem aktuellen Gesetzeswortlaut nicht gewährleistet:

Gemäß § 44 ZKG-RefE kann der Kontoinhaber das Basiskonto zwar ordentlich kündigen, er kann jedoch solange kein neues Basiskonto beantragen, solange er gemäß § 35 Abs.1 S.3 ZKG-RefE nicht von der Schließung seines alten Kontos benachrichtigt wurde. Wenn sein altes Konto tatsächlich „geschlossen“ wurde, kann er zwar einen neuen Antrag bei einem

anderen Anbieter auf den Abschluss eines Basiskontovertrags stellen; dann beginnt jedoch erst die „Zehntagesfrist“ gemäß § 31 Abs.2 ZKG-RefE zu laufen, so dass eine „Lücke“ zwischen dem alten und dem neuen Vertrag entsteht. In dieser „Lücke“ verfügt der Verbraucher über keinerlei Kontoverbindung: über die alte kann er nicht mehr verfügen, über die neue aber noch nicht. Um dieses Problem zu lösen, sollte § 35 Abs.1 S. 3 ZKG-RefE wie folgt ergänzt werden:

*„Der Verpflichtete darf den Antrag nicht ablehnen, wenn der Berechtigte nachweist, dass er dieses Zahlungskonto gekündigt hat oder dass er von der Schließung dieses Zahlungskontos benachrichtigt wurde.“*

### 3.3.16. Verbindung zwischen Basis- und Pfändungsschutzkonto

Seit 1. Juli 2010 hat jeder Kontoinhaber gegenüber seiner Bank den Anspruch, dass sein Girokonto als Pfändungsschutzkonto, sogenanntes P-Konto, geführt wird. Ein P-Konto ist auch weiterhin ein Girokonto, das dem normalen Zahlungsverkehr dient, bei Kontopfändung jedoch einen unbürokratischen Schutz bietet: Guthaben sind bis zu einem Betrag von 1.073,88 Euro je Kalendermonat geschützt, weitere Beträge (Kindergeld usw.) können auf Nachweis freigegeben werden. Die Regelungen zum P-Konto wurden wie nun das vorgesehene Basiskonto insbesondere für wirtschaftlich schwache Verbraucher verankert. Damit die Regelungen zum P-Konto und die Regelungen zum Basiskonto „auseinandergehalten“ werden können beziehungsweise eine inhaltliche Brücke zwischen beiden Regelungsgebieten erkennbar ist, regt der vzbv folgende gesetzliche Klarstellung an:

*„§ 38 Abs.5 ZKG-RefE: Auf Wunsch des Berechtigten kann das Basiskonto auch als Pfändungsschutzkonto geführt werden.“*