

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Allgemeines	2
II. Ausgangslage	2
III. Datenmaterial	2
1. Zahlen der Girokonten für jedermann	2
2. Darstellung der Zahl der Beschwerdefälle	3
3. Weiteres Datenmaterial	4
4. Datenmaterial der Bundesagentur für Arbeit	4
IV. Position des Zentralen Kreditausschusses	5
V. Stellungnahmen der verbraucherschutzrechtlichen Verbände	6
VI. Bewertung und Handlungsempfehlungen durch das Bundesministerium der Finanzen	7

I. Allgemeines

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 95. Sitzung vom 18. Juni 2008 erneut die Thematik „Girokonto für jedermann“ diskutiert.

Die Bundesregierung hat in dieser Sitzung den Sachstand und die mit Schreiben vom 8. November 2007 vorgelegte Aktualisierung des Berichts vom 14. Juli 2006 (Bundestagsdrucksache 16/2265) erläutert.

Mit Blick auf die vom Deutschen Bundestag am 31. Januar 2002 gefasste Entschließung zum „Girokonto für jedermann“, in der die Bundesregierung aufgefordert worden ist, alle zwei Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses „Girokonto für jedermann“ als Grundlage für die Prüfung einer gesetzlichen Regelung vorzulegen¹, hat die Bundesregierung entsprechend der Bitte des Finanzausschusses die Übersendung einer weiteren Aktualisierung an den Ausschuss zugesagt².

Nach Auswertung des verfügbaren, aktuellen Datenmaterials kommt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zum Ergebnis, dass sich die von der Bundesregierung in ihrem Bericht dargestellte Situation bestätigt und die Situation bei der bankpraktischen Handhabung des Girokontos für jedermann für die kontolosen Bürgerinnen und Bürger nicht verbessert hat. Das Problem besteht unvermindert fort.

II. Ausgangslage

Das BMF hat sich erneut an den Zentralen Kreditausschuss (ZKA) gewandt und um Übersendung aktuellen Zahlenmaterials gebeten. Im Einzelnen ist der ZKA gebeten worden, Ausführungen zu folgenden Punkten bereitzustellen:

- Übermittlung aktueller Zahlen zur Anzahl der geführten Girokonten für jedermann (Stichtage Dezember 2007 und Juli 2008)³
- Darstellung der Anzahl der Beschwerdefälle⁴
- Zusammenstellung des Datenmaterials zur Anzahl der gekündigten Konten sowie der Anzahl der verweigerter Kontoeröffnungen⁵
- Darstellung der konkret ergriffenen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der bisher unverbindlichen Empfehlung des ZKA hin zu einer wirklichen Selbstver-

¹ vgl. Bundestagsdrucksache 14/5216.

² vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses vom 23. Juni 2008 (Bundestagsdrucksache 16/9709).

³ vgl. Bericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/2265, S. 8.

⁴ vgl. Bericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/2265, S. 15.

⁵ Mit Blick auf die Anlage 3 zum Bericht der Bundesregierung (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2265, S. 31 ff.) dürften diese statistischen Angaben sowie die inhaltlichen Gründe der Kontokündigungen/-ablehnungen unkompliziert ermittelbar sein.

pflichtung der einzelnen Institute gegenüber ihren Kunden

- Darstellung der eingeleiteten Schritte in Richtung einer bindenden Ausgestaltung der Schlichtungsprüfung der jeweiligen Schlichtungsstellen sowie Erläuterung der Maßnahmen und Verfahren der einzelnen Institute, durch die die Kunden im Einzelfall in den Besitz des Merkblattes zu den Schlichtungsstellen sowie weiteren Informationen zum Gang des Beschwerdeverfahrens kommen.

Neben den Verbänden der Kreditwirtschaft ist wiederum die Bundesagentur für Arbeit (BA) um Aktualisierung bzw. Ergänzung der Daten zu den Zahlungsanweisungen zur Verrechnung zu den Stichtagen Ende Dezember 2007 und Ende Juli 2008 gebeten worden. Ferner ist diese aufgefordert worden, über ihre Aufwendungen/Kosten (pro Jahr) zu informieren, die dadurch entstehen, dass staatliche Leistungen – wegen fehlender Girokonten – nicht unbar ausgezahlt werden können.

Die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) wurde erneut um aktualisierte Angaben zu der Zahl der Girokonten für jedermann, Zahlenmaterial und Daten zu den abgelehnten bzw. gekündigten Konten sowie zu den in diesen Fällen von den einzelnen Instituten angeführten Gründen gebeten. Die Genannten sollten zusätzlich die Maßnahmen und Verfahren der einzelnen Institute darstellen, durch die die Kunden im Einzelfall in den Besitz des Merkblattes über die Zuständigkeit der Schlichtungsstellen sowie weiteren Informationen zum Beschwerdeverfahren bei diesen Stellen kommen.

III. Datenmaterial

1. Zahlen der Girokonten für jedermann

Zum Stichtag 31. Dezember 2007 haben die Mitglied-institute des Bundesverbandes deutscher Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), des Bundesverbandes deutscher Banken (BdB) und des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) nach eigener Darstellung insgesamt 1 255 898 Girokonten für jedermann geführt, die sich wie folgt auf die einzelnen Verbandbereiche verteilen:

Kontenzahlen bei den Kreditinstituten der Verbände	31. Dezember 2007
BdB	507.842
BVR	687.762
VÖB	60.294
Gesamt	1.255.898

Die Zahlen der Girokonten wurden nach Auskunft der vorgenannten Verbände dabei – wie in den Vorjahren –

aus den Datenbeständen der jeweiligen Mitgliedsinstitute ermittelt. Es handele sich hierbei um eine Vollerhebung und nicht um Stichproben. Erfasst werden nach Darstellung der Verbände nur Konten, die tatsächlich die Voraussetzungen eines Girokontos für jedermann erfüllen, d. h. Konten von Minderjährigen und auf Wunsch des Kontoinhabers auf Guthabenbasis geführte Konten, die nicht auf die ZKA-Empfehlung zurückzuführen sind, wurden nicht mitgezählt.

Eine Erhebung von Zahlen zum Stichtag Ende Juli 2008 war nach Auskunft der Verbände aus technischen Gründen nicht möglich.

Der Deutsche Sparkassen und Giroverband (DSGV) hat mitgeteilt, dass durch die zum 31. Dezember 2007 im Rahmen des Betriebsvergleiches erfolgte Datenerhebung innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe bei deren Mitgliedsinstituten insgesamt 951 565 Girokonten für jedermann geführt werden.

In dieser Zahl enthalten sind auch die Landesbanken mit so genannte Sparkassenfunktion, so die Landesbank Ber-

lin (Berliner Sparkasse, 45 517 Konten), die LBBW (10 450 Konten) und die NordLB (4 327 Konten).

Wird die Anzahl der von den einzelnen Verbänden der Kreditwirtschaft übermittelten Zahlen (abzüglich Doppelmitgliedschaften) zusammengefasst, ergibt sich zum Stichtag 31. Dezember 2007 eine Gesamtzahl in Höhe von 2 147 169 Girokonten für jedermann. Im Vergleich zum Stichtag 31. Dezember 2006 (insgesamt 1 997 631) hat sich nach den Angaben der Verbände der Kreditwirtschaft die Gesamtzahl um 149 538 Girokonten für jedermann erhöht. Aufgrund dieses Zahlenvergleichs kann jedoch nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen nicht geschlossen werden, dass es im genannten Zeitraum zu einer tatsächlichen Zunahme von Girokonten für jedermann im Segment von bisher kontolosen Bürgerinnen und Bürgern gekommen ist (vgl. hierzu VI.).

2. Darstellung der Zahl der Beschwerdefälle

Zur Anzahl der Beschwerdefälle haben die Verbände der Kreditwirtschaft folgende Zahlen mitgeteilt:

		Beschwerdefälle gegenüber Mitgliedsinstituten (insgesamt)	Beschwerdefälle Girokonto für jedermann				
			absolute Zahlen (davon noch in Bearbeitung)	in Prozent aller Beschwerden	im Vorfeld erledigte Beschwerden (davon nicht weiterverfolgt bzw. zurückgezogen)	an den Ombudsmann weitergegebene Beschwerden	insgesamt zugunsten des Kunden ausgegangene Beschwerden
2006	DSGV	3.024	476 (2)	15,7	*	*	207
	BVR	1.372	285	20,8	212 (155)	73	89
	BdB	3.753	431 (0)	11,5	240 (70)	191	243
	VÖB	672	42	6,25	34 (6)	8	16
2007	DSGV	1.486	339	23	243 (14)	96	196
	BVR	1.322	277	21	211 (129)	66	107
	BdB	3.610	386	11	257 (52)	129	256
	VÖB	557	33	6	24 (3)	9	14
31.07.2008	DSGV	*	*	*	*	*	*
	BVR	782	165 (60)	21	90 (65)	15	31
	BdB	2.369	206 (53)	5	130 (39)	23	99
	VÖB	341	16 (5)	5	9 (2)	2	2

* keine bzw. unterjährige Daten erfasst

3. Weiteres Datenmaterial

Weiteres Datenmaterial zur Anzahl der gekündigten Konten sowie der Anzahl der verweigerten Kontoeröffnungen wurde von den Verbänden der Kreditwirtschaft wie in den Vorjahren nicht erfasst und demnach nicht übermittelt.

Hierbei wird von Seiten der Kreditwirtschaft argumentiert, dass zusätzliche statistische Angaben, etwa die Erfassung der Gründe für Kontokündigungen/-ablehnungen, nur unter großem Arbeitsaufwand ermittelbar seien.

Die Kreditwirtschaft vertritt weiterhin die Auffassung, dass eine zusätzliche Erfassung von Daten mit Bürokratiekosten verbunden sei und diese Daten eine geringe Aussagekraft hätten. Dies gelte vor allem für Daten über Kontoablehnungen. Die Kreditwirtschaft befürchtet insoweit Mehrfach- und Doppelzählungen. Da eine Bürgerin/ein Bürger bei mehr als einem Institut als Kontoinhaber abgelehnt werden könne, würden von den Instituten keine Daten bei Kontoablehnungen erhoben. Ebenso würde aus Sicht des DSGVO mangels einer gesetzlichen Grundlage

das Datenschutzrecht gegen eine solche Erhebung sprechen. Dieses Argument ist jedoch aus Sicht des BMF nicht nachvollziehbar, da die Verbände bzw. Institute ausdrücklich gebeten worden sind, nur aggregierte und damit anonyme Gesamtzahlen vorzulegen.

4. Datenmaterial der Bundesagentur für Arbeit

Da keine gesonderte zahlenmäßige Erfassung der Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland, die über kein eigenes Girokonto verfügen, erfolgt und somit eindeutiges und aussagekräftiges Zahlenmaterial nicht verfügbar ist, hat die Bundesregierung in ihrem Bericht auf Seite 9 ff. die der BA vorliegenden Zahlen zu der Anzahl der Zahlungsanweisungen zur Verrechnung (ZZV) dargestellt.

Es ist jedoch noch einmal zu betonen, dass von der Anzahl der Lohnersatzzahlungen durch Zahlungsanweisungen zur Verrechnung nicht unmittelbar darauf geschlossen werden kann, dass die Leistungsempfänger über kein Konto verfügen.

Anzahl der ZZV				
Jahr	Alg/Alhi		BAB-WK	Kindergeld
1996	Fälle wurden statistisch nicht erhoben			
1997				
1998				
1999				
2000	1.148.493		75.237	946.228
2001	1.170.078		78.287	472.302
2002	1.331.345		73.694	398.831
2003	1.548.329		54.856	413.197
2004	1.665.923		40.721	448.951
	Alg (SGB III)	Alg II (SGB II)	BAB-WK	Kindergeld
2005	364.535	1.556.191	16.599	362.021
2006	238.061	1.678.825	9.739	357.027
2007	160.912	1.490.125	9.843	286.922

Zahlungen im Monat Dezember 2007						
	Lohnersatzzahlungen SGB III		Lohnersatzzahlungen SGB II		Kindergeldzahlungen	
	Fallzahl 12/2007	v. H.	Fallzahl 12/2007	v. H.	Fallzahl 12/2007	v. H.
Zahlungen insgesamt	1.158.509	100,00	4.872.254	100,00	9.339.357	100,00
davon Überweisungen	1.146.602	98,97	4.752.367	97,54	9.316.958	99,76
davon ZZV insgesamt	11.907	1,03	119.887	2,46	22.399	0,24
ZZV insgesamt	11.907	100,00	119.887	100,00	22.399	100,00
Davon FZZV	219	1,84	5.414	4,52	2.777	12,40
Davon PZZV	11.688	98,16	114.473	95,48	19.622	87,60

Zahlungen im Monat Juli 2008						
	Lohnersatzzahlungen SGB III		Lohnersatzzahlungen SGB II		Kindergeld- zahlungen	
	Fallzahl 07/2008	v. H.	Fallzahl 07/2008	v. H.	Fallzahl 07/2008	v. H.
Zahlungen insgesamt	1.093.697	100,00	5.237.665	100,00	9.300.782	100,00
davon Überweisungen	1.082.676	98,99	5.118.687	97,73	9.279.350	99,77
davon ZZV insgesamt	11.021	1,01	118.978	2,27	21.432	0,23
ZZV insgesamt	11.021	100,00	118.978	100,00	21.432	100,00
Davon FZZV*	121	1,10	6.336	5,33	21.432	100,00
Davon PZZV	10.900	98,90	112.642	94,67	0	0,00

* Seit Mai 2008 übernimmt der Bund die Kosten für ZZV an KG-Berechtigte unabhängig davon aus welchen Gründen kein Konto geführt wird.

FZZV = kostenfreie ZZV

PZZV = kostenpflichtige ZZV

Insgesamt wurden somit im Jahre 2007 rund 2 Millionen Zahlungen durch Zahlungsanweisungen zur Verrechnung (ZZV) durchgeführt.

Die Kosten einer Zahlungsanweisung zur Verrechnung betragen 2,10 Euro als Grundentgelt sowie abhängig von der Höhe des Auszahlungsbetrages eine zusätzliche Gebühr. Das Grundentgelt wird dabei sofort von der Geldleistung abgezogen. Die zusätzliche Gebühr wird bei der Einlösung einbehalten und staffelt sich:

Zahlungsbetrag	zusätzliche Gebühr
0,01 Euro bis 50,00 Euro	3,50 Euro
über 50,00 Euro bis 250,00 Euro	4,00 Euro
über 250,00 Euro bis 500,00 Euro	5,00 Euro
über 500,00 Euro bis 1.000,00 Euro	6,00 Euro
über 1.000,00 Euro bis 1.500,00 Euro	7,50 Euro

Nach Auskunft der BA wurden im Jahre 2007 für kostenfreie Zahlungsanweisungen zur Verrechnung (ZZV bar-Auszahlungen in dringenden Fällen) insgesamt Kosten in Höhe von 3 000 603,40 Euro aufgewendet, die nicht auf die Leistungsempfänger abgewälzt wurden, sondern zu Lasten des BA-Haushaltes gingen. Bei dem überwiegenden Anteil handelt es sich aber um ZZVs, deren Kosten durch die Leistungsempfänger zu schultern sind.

Zusammen mit dem bei der BA aufgewendeten Betrag (rd. 3 Mio. Euro) für kostenfreie ZZV-bar mussten im Jahr 2007 rd. 17 Millionen Euro⁶ ausschließlich dafür aufgewendet werden, dass die Leistungsempfänger ihre Zahlungen – aus welchen Gründen auch immer – in bar erhalten haben.

⁶ rd. 1,947 Mio. ZZV x (2,10 Euro + durchschnittlich 5,00 Euro) = rd. 14 Mio. Euro zuzüglich der rd. 3 Mio. Euro ZZV-bar sind rd. 17 Mio. Euro.

Diese Mittel könnten ebenso wie die von jeder kontolosen Bürgerin bzw. jedem kontolosen Bürger für Barüberweisungen zu zahlenden Gebühren in Höhe von rd. 480 Euro/Jahr⁷ aus Sicht des BMF sinnvoller eingesetzt werden, zumal nach gegenwärtiger Rechtslage (vgl. § 42 SGB II) Geldleistungen grundsätzlich unbar durch Überweisung auf ein vom Antragsteller benanntes Konto bei einem Geldinstitut in der Bundesrepublik Deutschland zu zahlen sind, wobei dem Empfänger der Leistung keine Kosten entstehen.

IV. Position des Zentralen Kreditausschusses

1. Aus Sicht der Kreditwirtschaft spricht die „erneute Steigerung der Anzahl der Girokonten für jedermann auf nachweislich hohem Niveau“ für den Erfolg der diesbezüglichen Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses aus dem Jahr 1995.

Der VÖB, der BVR und der BdB haben noch einmal betont, dass sie das Anliegen der Bundesregierung, die Zahl der Bürger, die unverschuldet und entgegen ihrer persönlichen Entscheidung über kein Konto verfügen, reduzieren zu wollen, umfassend unterstützen. Die von der Kreditwirtschaft erhobenen Daten belegen aus ihrer Sicht, dass sich die ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“ in der Praxis bewährt hätte. Es handele sich „um wenige Einzelfälle“, bei denen trotz Zumutbarkeit von einem Kreditinstitut eine Kontoführung zunächst abgelehnt wurde. Bei etwaigen Unstimmigkeiten werde allerdings schnell Abhilfe durch Einschaltung einer kreditwirtschaftlichen Schlichtungsstelle erreicht. Ein entsprechendes Beschwerdeformular werde vom ZKA angeboten. Von diesem Angebot sollte auch verstärkt durch Schuldnerberatungsstellen Gebrauch gemacht werden, wenn diese von Betroffenen aufgesucht werden.

Ein Bedarf für eine Weiterentwicklung und Maßnahmen zur Umgestaltung der ZKA-Empfehlung in eine

⁷ vgl. Bericht der Bundesregierung, S. 12.

rechtlich verbindliche Selbstverpflichtung der Kreditinstitute besteht aus Sicht der kreditwirtschaftlichen Verbände VÖB, BVR und BdB nicht.

Nach Auffassung des DSGVO entsprechen die Sparkassen bereits heute der von der Bundesregierung erhobenen Forderung nach einer Weiterentwicklung der ZKA-Empfehlung zum Girokonto für jedermann zu einer Selbstverpflichtung der einzelnen Institute. In den meisten Bundesländern sind die Sparkassen durch Landesrecht ausdrücklich verpflichtet, für natürliche Personen in ihrem Geschäftsgebiet Guthabenkonto zu führen.

Nach Darstellung des DSGVO werden die Sparkassen regelmäßig darauf hingewiesen, dass grundsätzlich jeder Kontosuchende, der nicht bereits bei einem anderen Kreditinstitut über ein Girokonto verfügt, als Kunde angenommen werden soll. Verweise an andere Kreditinstitutionsgruppen unter Bezugnahme auf die ZKA-Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ sollten dabei unterbleiben. Darüber hinaus werde empfohlen, dass Unzumutbarkeitsgründe, die eine Verweigerung einer Kontoeröffnung oder die Kündigung eines Guthabenkontos bedingen, restriktiv verstanden werden sollten. Zudem werde regelmäßig darauf verwiesen, dass abgelehnte Kontobewerber und gekündigte Kontoinhaber eines Girokontos für jedermann mit dem zur Verfügung gestellten Merkblatt über den Ablehnungsgrund und die zuständige Schlichtungsstelle zu informieren sind.

2. Beschwerdeverfahren/Verbindlichkeit der Schlichtersprüche

Die Beschwerden bei den Schlichtungsstellen des VÖB, des BVR und des BdB nehmen im Berichtszeitraum aus Sicht der Verbände – insbesondere vor dem Hintergrund der Bestandszahlen bzw. der Neuabschlüsse von Girokonten für jedermann – unverändert einen geringen Anteil an der Gesamtbeschwerdezahl ein. Zudem belege die über Jahre hohe Anzahl von Verfahrenseingängen über alle Themenbereiche die wachsende Akzeptanz der Schlichtungssysteme bei den Verbrauchern.

Aus den Tätigkeitsberichten der Kundenbeschwerdestellen des VÖB, des BVR und des BdB werde eindeutig ersichtlich, dass die Nichtumsetzung eines Schlichterspruchs durch die Kreditinstitute die klare Ausnahme darstelle. Ein gewichtiges Bedürfnis, Schlichtersprüche in diesem Bereich für verbindlich zu erklären und insoweit den Grundsatz der Privatautonomie einzuschränken, sei daher nicht ersichtlich. Zudem würde es den Grundsätzen der Verfahrensordnungen der außergerichtlichen und für die Beschwerdeführer kostenlosen Schlichtungsverfahren entgegenstehen.

Die Sparkassen-Finanzgruppe steht hingegen dem Petition der Bundesregierung, dass sich alle Kreditinstitute verpflichten sollten, die Schlichtungssprüche ihrer jeweiligen Schlichtungsstellen für den Bereich des „Girokontos für jedermann“ als bindend zu akzeptieren, aufgeschlossen gegenüber. Gerade im Bereich des

„Girokontos für jedermann“ werden aus Sicht des DSGVO in der Sparkassenpraxis die meisten Beschwerden bereits im Vorfeld einer Entscheidung des Schlichters dadurch erledigt, dass die Schlichtungsstelle mit dem jeweiligen Institut Kontakt aufnimmt, um die Angelegenheit einer Klärung zuzuführen. Schon auf Grund der zuvor beschriebenen gemeinwohlorientierten Geschäftsphilosophie der Sparkassen folgen diese den Empfehlungen der jeweiligen Schlichtungsstelle. Es ist daher für den DSGVO vorstellbar, die Verbindlichkeit der Schlichtungssprüche im Bereich des „Girokontos für jedermann“ auch nach außen zu dokumentieren. Besonders die Sparkassen-Finanzgruppe sei sich ihrer Verantwortung gegenüber ungewollt kontolosen Bürgern bewusst und nach Kräften bemüht, deren Situation zu verbessern. Sollte allerdings eine allgemeine gesetzliche Regelung angestrebt werden, so müsste diese aus Sicht des DSGVO auch praktisch sicherstellen, dass die daraus für die Kreditinstitute erwachsenden Belastungen gerecht auf alle Institutsgruppen verteilt werden.

V. Stellungnahmen der Verbraucherschutzrechtlichen Verbände

In ihren Stellungnahmen haben die Verbraucherschutzverbände (vzbv und AG SBV) zwar keine konkreten Zahlen oder neues Datenmaterial übersandt.

Die Darstellungen aus der Praxis der Schuldnerberatungsstellen zeigen aber für den vzbv in aller Deutlichkeit, dass hier weiterhin ein gravierendes gesamtgesellschaftliches Problem besteht, das mit der ZKA-Empfehlung zum Girokonto für jedermann nicht hinreichend gelöst werden könne und weitere Maßnahmen erforderlich mache.

Die Kreditwirtschaft sei den an sie gestellten Erwartungen⁸ nicht nachgekommen und habe sogar die im letzten Bericht der Bundesregierung an die Kreditwirtschaft adressierten konkreten Vorschläge einfach ignoriert.

In einer Vielzahl von Fällen erfolgten in der Praxis weiterhin keine ausreichenden Begründungen bei der Kündigung von Girokonten, die Einrichtung eines Girokontos für jedermann für Neukunden würde nach wie vor in großem Umfang verweigert. Auch der Vordruck für die Begründung einer Kontokündigung bzw. der Verweigerung einer Kontoeröffnung werde nach den Erfahrungen der Verbraucherschutzverbände an die Betroffenen nicht flächendeckend ausgehändigt bzw. von Seiten der Kreditwirtschaft nicht darauf hingewiesen. Allein die Verbraucherzentrale Hamburg habe im ersten Halbjahr 2008 124 Fälle von Kontoverweigerungen registriert, in denen keine Begründung auf Grundlage des bestehenden Vordrucks ausgehändigt worden sei.

Ebenso weisen Kreditinstitute die Betroffenen nach den Ausführungen der Verbraucherschutzverbände nicht auf die Existenz des Beschwerdeverfahrens hin. Überdies sei die Verfahrensdauer der Beschwerdeverfahren mit Blick auf die besondere Bedeutung des Girokontos für das täg-

⁸ vgl. insbesondere Bundestagsdrucksache 15/3274 vom 8. Juni 2004.

liche Leben in einer Vielzahl der Fälle zu lang. Teilweise würden einzelne Institute gar nicht am Beschwerdeverfahren des betreffenden Verbandes teilnehmen.

Mit Blick auf den vierten Bericht der Bundesregierung hätte sich der vzbv zudem eine konsequentere Unterstützung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages erhofft.

Aus Sicht der Verbraucherschutzverbände müssten endlich konkrete Schritte und Taten folgen, um für die Verbraucherinnen und Verbraucher wirksame Hilfe und Unterstützung bereitzustellen. Mangels Verbindlichkeit könne die jetzige ZKA-Empfehlung kein geeignetes Instrument sein, um das Problem der Kontolosigkeit zu beheben. Mit Blick auf die gegebenen Regelungen und Erfahrungen im Sparkassenbereich würde ein Kontrahierungszwang hingegen zu einem deutlich höheren Disziplinierungseffekt führen.

Aufgrund der aus Sicht der Verbraucherverbände unbefriedigenden Situation und des gescheiterten Versuchs, auf den „good will“ der Banken zu setzen, fordern die Verbraucherschutzverbände neben einer Reform des Kontopfändungsrechts einmal mehr eine gesetzliche Verankerung eines subjektiven Rechts auf ein Guthabenkonto im Bürgerlichen Gesetzbuch.

Vom Kontrahierungszwang müsse es selbstverständlich Ausnahmen geben. Die auf offensichtliche Fälle der Unzumutbarkeit zu begrenzenden Ablehnungsgründe ließen sich im zweiten Absatz des gesetzlichen Anspruchs verankern. Aus der ZKA-Empfehlung könnten die Unzumutbarkeitsgründe übernommen werden, die sich objektiv – und damit im Zweifelsfall gerichtlich ohne größeren Aufwand – feststellen lassen. Zu ihnen gehören:

- der Missbrauch der Leistungen des Kreditinstituts durch den Kunden (Unzumutbarkeitsgrund Nummer 1 der ZKA-Empfehlung),
- die grobe Belästigung von Mitarbeitern des Kreditinstituts durch den Kunden beziehungsweise deren Gefährdung durch ihn (Unzumutbarkeitsgrund Nummer 3 in ZKA-Empfehlung) und
- die zwölfmonatige umsatzlose Kontoführung (Auszug aus Unzumutbarkeitsgrund Nummer 4 der ZKA-Empfehlung).

VI. Bewertung und Handlungsempfehlungen durch das Bundesministerium der Finanzen

Folgende Aspekte sind festzuhalten:

Die ZKA-Empfehlung von 1995 ist bisher nicht geändert oder ergänzt worden. Eine Weiterentwicklung zu einer wirklichen Selbstverpflichtung der einzelnen Institute gegenüber ihren Kunden ist nicht ansatzweise erfolgt. Der BVR, der BdB und der VÖB lehnen eine solche Weiterentwicklung ab.

Weiterhin besteht keine bindende Wirkung oder Verbindlichkeit bei den Schlichtersprüchen; darüber hinaus erfolgt eine Veröffentlichung der Schlichtersprüche in sehr eingeschränktem Rahmen, der keinen hinreichenden

Überblick über die den Beschwerdeverfahren zu Grunde liegenden Sachverhalte und die in diesen Verfahren ergangenen Entscheidungen zulässt.

Bewertung der Zahlen zum Girokonto für jedermann

Im Zeitraum Dezember 2006 bis Dezember 2007 ist die Zahl der Girokonten auf Guthabenbasis zwar um 149 538 Konten gestiegen. Hinsichtlich der Bewertung der Zahlen sowie mit Blick auf die Entwicklung im Zeitverlauf kann auf die Bewertung der Bundesregierung im Bericht vom 14. Juli 2006 auf die Seiten 8 ff. verwiesen werden.

Bei der Bewertung der Zahlen zu den als Girokonto für jedermann geführten Konten müssen zwei zusätzliche Aspekte berücksichtigt werden:

Zum einen ist dies die nicht geringe Zahl derjenigen Bürgerinnen und Bürger, die unfreiwillig, sehr lange und durch unterschiedliche Lebenssituationen bedingt über gar kein Konto, auch über kein Guthabenkonto, verfügen und daher überhaupt nicht am Zahlungsverkehr teilnehmen können. Hierunter fallen auch diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die durch Kündigung über kein Girokonto mehr verfügen.

Dieses vom Zahlungsverkehr „Ausgeschlossenein“ führt – wie im Bericht der Bundesregierung dargestellt – zu einer Vielzahl von gesellschaftlichen wie auch finanziellen Nachteilen. Dieses Segment umfasst selbst unter Berücksichtigung der empirisch unzureichenden Datenlage eine Zahl von Betroffenen, die sich nach Auffassung des BMF in mindestens einem sechsstelligen Bereich bewegen dürfte. Es handelt sich also nicht, wie die Verbände der Kreditwirtschaft meinen, um „Einzelfälle“.

Daneben verdient die Zahl der Bürgerinnen und Bürger Beachtung, für die ein normales Girokonto geführt worden ist und deren Konto vom kontoführenden Institut mit Blick auf ihre sich verschlechterte finanzielle Lage, d. h. wegen der unter Umständen ansonsten drohenden oder unmittelbar bevorstehenden Kündigung, in ein Girokonto für jedermann umgewandelt worden ist. Die letztgenannte Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern hat damit ein abgestuftes Girokonto mit eingeschränkten Serviceleistungen, was hinsichtlich der finanziellen Flexibilität für den Betroffenen einen Abstieg bedeutet. Die Erfahrungsberichte aus den Beratungsstellen der Verbraucherschutzverbände belegen, dass die Aussage der Verbände, die ZKA-Empfehlung zum Girokonto für jedermann sei deshalb ein Erfolg, weil diese Zahl kontinuierlich zunehme, relativiert werden muss. Die Gesamtzahl derjenigen Konten, die als Girokonten für jedermann geführt werden, steigt zwar stetig an. Allein aus dem stetigen Anstieg lässt sich aber nicht ohne zusätzliche empirische Erhebungen der Kreditwirtschaft ein stetiger Aufstieg der Zahl derjenigen Bürgerinnen und Bürger, die bisher überhaupt kein Konto hatten, in die Kategorie der Kontoinhaber schlussfolgern.

Hieraus ergibt sich ein grundsätzliches Problem zu dem vorliegenden Datenmaterial über kontolose Bürgerinnen und Bürger in Deutschland.

Obleich die Bundesregierung – wie im Bericht dargestellt – in den zurückliegenden Jahren auf die Kreditwirt-

schaft eingewirkt hat, entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestages⁹ verwertbare Daten bereitzustellen, weil die Kreditinstitute die einzige Schnittstelle sind, bei denen verlässliche Zahlen zur Zahl kontoloser Bürgerinnen und Bürger erhoben und dann für die gesamte Kreditwirtschaft aggregiert werden können, weigert sich die Kreditwirtschaft nach wie vor, hier aktiv mitzuwirken.

Im Ergebnis sind damit die von der Kreditwirtschaft übersandten Zahlen zum Girokonto für jedermann nicht belastbar. Sie sind daher keine Maßeinheit für die Messung von Trends bei der Entwicklung in diesem Bereich und damit für den Effekt der ZKA-Empfehlung.

Bewertung der Beschwerdefälle und Verhalten der Kreditwirtschaft

Nach Auffassung des VÖB, des BVR und des BdB belegen die in den letzten Jahren hohen Verfahrenseingänge zu allen Themenbereichen bei den Schlichtungsstellen die wachsende Akzeptanz der Schlichtungssysteme bei den Verbrauchern.

Diese Einschätzung mag für die Gruppe von Kunden zutreffend sein, die über die Existenz und die Verfahrensabläufe des Schlichtungssystems informiert ist. Die hohe Anzahl von Beschwerden lässt sich aber auch so interpretieren, dass eine große Zahl von Verbrauchern mit der Erfüllung der schuldrechtlichen Pflichten der Kreditinstitute unzufrieden ist und sich nicht korrekt behandelt fühlt. Überdies wird gerade zu Fragen der Eröffnung und Kündigung eines Girokontos ein beträchtlicher Anteil der Beschwerden zugunsten der Verbraucher entschieden, was darauf hindeutet, dass deren Anliegen und Forderungen zunächst durch die Kreditinstitute unbegründet zurückgewiesen wurden.

Dies sollte – wie von der Bundesregierung in ihrem Bericht gefordert – für die Kreditwirtschaft Ansporn sein, die Schlichtersprüche als verbindlich für die Mitgliedsinstitute auszugestalten.

Gesamtergebnis

Die Bundesregierung hat zur Verbesserung der unbefriedigenden Situation bei der Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Zahlungsverkehr über ein eigenes Girokonto in ihrem letzten Bericht ein Maßnahmenpaket unterbreitet, das aus mehreren eigenständigen Komponenten besteht. Gemeinsames Ziel von Staat und Kreditwirtschaft soll es dabei sein, allen Bürgerinnen und Bürgern schnell, einfach und auf praktikable Weise die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen. Hierdurch können auch die in einer Vielzahl von Fällen mit der Kontollosigkeit direkt verbundenen Probleme wachsender Überschuldung minimiert werden.

Die Bundesregierung selbst hat ihrerseits schon im September 2007 einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Reform des Kontopfändungsschutzes auf den Weg gebracht und damit bereits ihre – auch der Entlastung der Kredit-

wirtschaft dienende – Vorleistungspflicht bei der Umsetzung des Maßnahmenpakets zeitnah in Angriff genommen.

Neben der Reform des Kontopfändungsschutzes sollten nun kumulativ die beiden weiteren durch die Kreditwirtschaft zu schaffenden Komponenten treten. Bis heute sind allerdings diese Komponenten noch nicht aufgegriffen worden.

Die bisher unverbindliche Empfehlung zum Girokonto für jedermann sollte zu einer wirklichen, d. h. rechtlich verbindlichen Selbstverpflichtung der Kreditinstitute gegenüber den einzelnen Kunden weiterentwickelt und die Verpflichtung der Kreditinstitute, die Schlichtungssprüche ihrer jeweiligen Schlichtungsstellen als bindend anzuerkennen, akzeptiert werden.

Zur Verpflichtung von privaten Banken zur Führung eines Girokontos auf Guthabenbasis hat das Landgericht Berlin inzwischen in einem Urteil vom 8. Mai 2008¹⁰ entschieden. Das Landgericht begründet für einen Sachverhalt, der dieser Entscheidung zugrunde liegt, die Existenz eines Kontrahierungszwangs für das Kreditinstitut auf der Grundlage einer Gesamtanalogie, die sich auf das Sozialstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes und § 20 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, der das Diskriminierungsverbot und Verbot unbilliger Behinderung regelt, stützt.

Da ein Urteil nur hinsichtlich der Beteiligten Bindungswirkung erlangt, erscheint es allerdings aus Sicht des BMF mit Blick auf die Zeitachse unumgänglich, bei einem weiteren Verzicht der Kreditwirtschaft auf zusätzliche Maßnahmen der Selbstregulierung gesetzliche Maßnahmen zur Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am Zahlungsverkehr zu treffen.

Hinsichtlich der Möglichkeiten und Voraussetzungen einer gesetzlichen Regelung zum Girokonto für jedermann hat das BMF gemeinsam mit dem insoweit federführenden Bundesministerium der Justiz im Februar 2008 einen Bericht dem Finanz- sowie dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zugeleitet¹¹.

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass eine Verpflichtung der Banken zum Abschluss eines Girovertrages mit Kunden, die kein Girokonto haben, gesetzlich geregelt werden kann, soweit Ausnahmen für Fälle der Unzumutbarkeit vorgesehen werden.

Als möglicher Regelungsort käme in erster Linie eine schuldrechtliche Regelung im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) in Betracht. Weniger geeignet wäre eine aufsichtsrechtliche Regelung im Kreditwesengesetz (KWG), da eine solche Regelung im KWG – verbunden mit einer Aufgabenzuweisung an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – kaum mit dem geltenden § 4 Absatz 4 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes in Einklang zu bringen wäre, nach dem die BaFin ihre Aufgaben und Befugnisse nur im öffentlichen Interesse erfüllt.

⁹ Bundestagsdrucksache 15/3274

¹⁰ LG Berlin, Urteil vom 8. Mai 2008 (21 S 1/08), WM 2008, 1825 ff.

¹¹ BMF Schreiben vom 7. Februar 2008.