

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Carsten Sieling, Lothar Binding (Heidelberg), Ingrid Arndt-Brauer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/12120 –

Entgelte für das Abheben an fremden Geldautomaten für Verbraucherinnen und Verbraucher

Vorbemerkung der Fragesteller

Zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Entgeltsystematik am 15. Januar 2011 sind die Kosten für Abhebungen an fremden Geldautomaten weiterhin in der Diskussion. Nach einer Untersuchung des Verbraucherportals biallo.de kostete eine Fremdadhebung Mitte Juli 2012 im Durchschnitt knapp 4 Euro – genauso viel wie ein Jahr zuvor. Im Jahr 2010 lag die Höhe der Entgelte für Abhebungen an fremden Geldautomaten nach einer Untersuchung des Finanzberatungsunternehmens FMH-Finanzberatung e. K. durchschnittlich bei 5,64 Euro. Diese Entgelte erhoben die Kreditinstitute, die die jeweiligen Geldautomaten betrieben, von den kartenausgebenden Instituten, die ihrerseits die Kosten regelmäßig an die Kunden weitergaben. So erfuhren die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher mitunter erst nach Wochen von den Kosten ihrer Fremdadhebungen.

Auf anhaltenden Druck von Verbraucherschützern einigte sich die Deutsche Kreditwirtschaft am 25. August 2010 auf eine – nach eigener Einschätzung – kundenfreundliche Lösung für Fremdadhebungen. Die bisherigen Interbankentgelte wurden zum 15. Januar 2011 durch ein direktes Kundenentgelt ersetzt, über dessen Höhe der Karteninhaber am Geldautomaten noch vor der Abhebung informiert wird. Von dieser Umstellung erwartete die Deutsche Kreditwirtschaft schnell sinkende Preise. Die Privatbanken verständigten sich zusätzlich auf eine Obergrenze von 1,95 Euro für das Kundenentgelt. In der Gruppe der Sparkassen sind die durchschnittlichen Entgelte laut biallo.de seither auf 4,31 Euro gesunken, bei den Genossenschaftsbanken auf 3,67 Euro.

1. Wird die Bundesregierung die neue Entgeltsystematik für Fremdadhebungen an Geldautomaten in Deutschland evaluieren, und falls ja, wann?

Falls nein, wie begründet sie ihre Haltung?

Nein. Es ist nicht Aufgabe der Bundesregierung, Entgeltsysteme der Privatwirtschaft zu evaluieren. Ob im Hinblick auf die Gebühren für Fremdadhebungen an Geldautomaten Kartellrechtsverstöße der Geldautomatenverbände der Sparkas-

sen und Genossenschaftsbanken oder einzelner Geldautomatenbetreiber vorliegen, wird derzeit vom Bundeskartellamt geprüft.

2. Wie viele Geldautomaten gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland, und wie verteilen sich diese auf die einzelnen Institutsgruppen (bitte nach Sparkassen, Genossenschaftsbanken, Privatbanken und Direktbanken aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung sind aktuelle Zahlen zur Gesamtzahl der Geldautomaten und die Verteilung auf die einzelnen Institutsgruppen nicht umfassend bekannt.

Nach der von der Deutschen Bundesbank geführten sogenannten Zahlungsverkehrsstatistik, die die Institute der Kreditbanken, Landesbanken und Sparkassen sowie genossenschaftlichen Zentralbanken und Kreditgenossenschaften erfasst, gab es im Jahr 2011 56 411 Geldautomaten. Davon entfielen 12 700 auf Kreditbanken, 24 149 auf Landesbanken und Sparkassen sowie 19 507 auf genossenschaftliche Zentralbanken und Kreditgenossenschaften.

Das Bundeskartellamt hat in den vergangenen beiden Jahren Marktbefragungen im Zusammenhang mit den Gebühren für Fremdadhebungen an Geldautomaten durchgeführt. Eine Erhebung des Bundeskartellamtes hat ergeben, dass die rechtlich selbständigen Sparkassen Ende 2012 insgesamt 23 039 Geldautomaten betrieben haben. Die ebenfalls rechtlich selbständigen Genossenschaftsbanken betrieben danach Ende 2012 insgesamt rund 19 840 Geldautomaten. Die privaten Banken waren in die Ende 2012 durchgeführte Befragung durch das Bundeskartellamt nicht einbezogen. Insoweit liegen nur Informationen für die deutschen Großbanken (Postbank, Commerzbank, Deutsche Bank, ING-DiBA (Direktbank) sowie Unicredit-HypoVereinsbank) mit Stand Ende 2011 vor. Danach betrieben diese Banken insgesamt 10 070 Geldautomaten.

3. Wie viele Abhebungen an Geldautomaten erfolgen nach Kenntnis der Bundesregierung jährlich in Deutschland, und wie verteilen sich diese auf die einzelnen Institutsgruppen (bitte nach Sparkassen, Genossenschaftsbanken, Privatbanken und Direktbanken aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung sind aktuelle Zahlen zur Gesamtzahl der jährlichen Abhebungen an Geldautomaten in Deutschland und die Verteilung auf die einzelnen Institutsgruppen nicht umfassend bekannt.

Nach der von der Deutschen Bundesbank geführten Zahlungsverkehrsstatistik (vergleiche die Antwort zu Frage 2) gab es im Jahr 2011 2 097,8 Millionen Bargeldabhebungen an Geldautomaten. Davon entfielen 430,2 Millionen auf Kreditbanken, 1 113,3 Millionen auf Landesbanken und Sparkassen sowie 552,4 Millionen auf genossenschaftliche Zentralbanken und Kreditgenossenschaften.

Die Erhebungen des Bundeskartellamtes (vergleiche die Antwort zu Frage 2) für den Bereich der Sparkassen und Genossenschaftsbanken haben für Ende 2012 für die Sparkassen 1 072 Millionen Abhebungen und für die Genossenschaftsbanken 580 Millionen Abhebungen ergeben.

4. Wie viele Fremdadhebungen an Geldautomaten erfolgen nach Kenntnis der Bundesregierung jährlich in Deutschland, und wie verteilen sich diese auf die einzelnen Verbände (bitte Sparkassen, Genossenschaftsbanken, Privatbanken und Direktbanken aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen keine umfassenden Erkenntnisse über die Gesamtzahl der Fremdadhebungen an Geldautomaten vor.

Nach den Erhebungen des Bundeskartellamtes (vergleiche die Antwort zu Frage 2) ist für den Bereich der Sparkassen und Genossenschaftsbanken von 316 Millionen Abhebungen von Fremdkunden des Geldautomatenverbundes und 28 Millionen Abhebungen von sonstigen Fremdkunden mit der Girocard (früher: ec-Karte) innerhalb eines Jahres auszugehen.

5. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell die durchschnittlichen Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten in Deutschland (bitte nach Sparkassen, Genossenschaftsbanken, Privatbanken und Direktbanken aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine umfassenden Erkenntnisse vor.

Die Erhebungen des Bundeskartellamtes (vergleiche die Antwort zu Frage 2) haben ergeben, dass die Sparkassen derzeit im Durchschnitt von Fremdkunden 4,26 Euro pro Abhebung verlangen. Genossenschaftsbanken erheben im Durchschnitt 3,90 Euro pro Fremdadhebung. Sparkassen und Genossenschaftsbanken verrechnen untereinander für Verbundverfügungen ebenfalls Entgelte, die aber nur einen Bruchteil des durchschnittlichen Preises für Fremdadhebungen ausmachen. Der größte Teil der privaten Kreditinstitute hat im Jahr 2011 eine Vereinbarung getroffen und darin eine Obergrenze für den Preis einer Fremdadhebung an den von ihnen betriebenen Geldautomaten von 1,95 Euro festgelegt (vergleiche die Vorbemerkung der Fragesteller zu dieser Kleinen Anfrage).

6. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das Gesamtvolumen der jährlich in Deutschland anfallenden Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten?

Der Bundesregierung ist das Gesamtvolumen der jährlich in Deutschland anfallenden Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten nicht umfassend bekannt.

Beschränkt für den Bereich der Sparkassen und Genossenschaftsbanken hat das Bundeskartellamt (vergleiche die Antwort zu Frage 2) für den Zeitraum vom 1. August 2011 bis zum 31. Juli 2012 für Fremdadhebungen an Geldautomaten bundesweit einen Ertrag von mehr als 389 Mio. Euro ermittelt.

7. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die durchschnittlich anfallenden Entgelte für Fremdadhebungen pro Geldautomat jeweils in ländlichen und in urbanen Regionen?
8. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die durchschnittlich anfallenden Entgelte für Fremdadhebungen pro Geldautomat in anderen europäischen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Österreich, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Großbritannien?
9. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Kosten, die für die Bereitstellung eines Geldautomaten pro Transaktion anfallen (bitte nach ländlichen und urbanen Regionen aufschlüsseln)?
10. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Kosten, die für den Betrieb eines Geldautomaten pro Transaktion anfallen (bitte nach ländlichen und urbanen Regionen aufschlüsseln)?
11. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Gewinnmargen der Institute hinsichtlich der Fremdadhebungen an Geldautomaten?

Die Fragen 7 bis 11 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung verfügt nicht über entsprechende Erkenntnisse.

12. Welche gesetzlichen Regelungen existieren in Deutschland bezüglich der Höhe der Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten?

In Deutschland gibt es weder einen gesetzlichen Anspruch auf Zahlung eines Entgelts für Fremdadhebungen an Geldautomaten, noch existieren spezielle Vorschriften zur Höhe der Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten.

Ein Kreditinstitut kann ein Entgelt für die Fremdadhebung an seinem Geldautomaten nur verlangen, wenn es ein solches Entgelt wirksam mit dem Karteninhaber vereinbart hat. Für eine solche Vereinbarung gelten die allgemeinen vertragsrechtlichen Regelungen. Eine zwischen einem Kreditinstitut und einem Karteninhaber geschlossene Vereinbarung über die entgeltliche Nutzung eines Geldautomaten des Kreditinstituts kann nach § 138 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) unwirksam sein, wenn sie sittenwidrig ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Voraussetzungen des Wuchers nach § 138 Absatz 2 BGB oder eines wucherähnlichen Geschäfts vorliegen. Eine solche Vereinbarung ist als wucherähnliches Geschäft anzusehen, wenn ein auffälliges Missverhältnis zwischen der Nutzung des Geldautomaten für die Abhebung und dem dafür vereinbarten Entgelt besteht und sich der Karteninhaber gegenüber dem Kreditinstitut in einer schwächeren Lage befindet, die das Kreditinstitut zu seinem Vorteil ausnutzt.

Darüber hinaus gilt, soweit es sich um grenzüberschreitende Zahlungen handelt, die Verordnung (EG) Nummer 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft (siehe dazu auch die Antwort zu Frage 13).

13. Welche gesetzlichen Regelungen existieren nach Kenntnis der Bundesregierung in der Europäischen Union bezüglich der Höhe der Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten im Allgemeinen und der Höhe der Entgelte, die deutsche Kreditinstitute ihren Kunden für Abhebungen im Ausland in Rechnung stellen?

In der Europäischen Union existieren weder spezielle Vorschriften zur Höhe der Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten in Deutschland noch zur Höhe der Entgelte, die deutsche Kreditinstitute ihren Kunden für Abhebungen im Ausland in Rechnung stellen. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft (geändert durch Artikel 17 Nummer 2 der Verordnung (EU) Nr. 260/2012) enthält aber ein so genanntes Preisgleichheitsgebot. Nach dieser Vorschrift erheben Zahlungsdienstleister von einem Zahlungsdienstnutzer für grenzüberschreitende Zahlungen die gleichen Entgelte, wie sie sie von Zahlungsdienstnutzern für entsprechende Inlandszahlungen in gleicher Höhe und in der gleichen Währung erheben. Soweit Fremdadhebungen an ausländischen Geldautomaten grenzüberschreitende Zahlungen im Sinne dieser Vorschrift darstellen, ist sie unmittelbar anwendbar. Sowohl hinsichtlich der Frage des Vorliegens einer grenzüberschreitenden Zahlung als auch der geforderten „Entsprechung“ der inländischen mit der grenzüberschreitenden Zahlung sind Zweifelsfragen von der Verordnung nicht abschließend geklärt. Die gilt insbesondere für den Fall, dass bei inländischen Abhebungen mittels einer Girocard (früher: ec-Karte) direkte Kundenentgelte vom Geldautomatenbetreiber und bei grenzüberschreitenden Abhebungen mittels derselben Karte Entgelte vom kartenausgebenden Institut erhoben werden, weil dieses wiederum dem ausländischen Geldautomatenbetreiber Interbankenentgelte entrichten muss. Aus Sicht der Bundesregierung ist für die An-

wendung des Preisgleichheitsgebots jedenfalls entscheidend, dass der konkrete Zahlungsdienstleister, der das Entgelt festlegt (also entweder das kartenausgebende Institut oder der Geldautomatenbetreiber), dieses diskriminierungsfrei auf inländische und entsprechende grenzüberschreitende Transaktionen anwendet.

14. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das Gesamtvolumen der Entgelte, die deutsche Kunden für Abhebungen an Geldautomaten im europäischen Ausland jährlich an deutsche Institute zahlen?
15. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Gewinnmargen, die deutsche Institute bei Abhebungen ihrer Kunden an Geldautomaten im europäischen Ausland erzielen?

Die Fragen 14 und 15 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung verfügt nicht über entsprechende Erkenntnisse.

16. Wie bewertet die Bundesregierung die Aussage der Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ilse Aigner, wonach die Ankündigung der Privatbanken, eine Entgeltobergrenze von 1,95 Euro einzuhalten, zeige, welcher Spielraum nach unten bei den Entgelten für Fremdadhebungen bestünde (Stuttgarter Nachrichten vom 29. August 2010)?

Zeitlich vor der bereits erwähnten Einigung der meisten privaten Kreditinstitute auf das direkte Kundenentgelt hatte Bundesministerin Ilse Aigner kritisiert, dass die Gebühren für Bargeldabhebungen an fremden Geldausgabeautomaten ohne Grund stetig ansteigen. In einigen Fällen erreichten sie eine Höhe von über 10 Euro pro Barabhebung. Aus Sicht der Bundesregierung zeigt die von den privaten Banken eingeführte Obergrenze von 1,95 Euro, dass es in einer Vielzahl der institutsfremden Bargeldabhebungen möglich ist, wesentlich geringere Entgelte zu erheben.

17. Schließt sich die Bundesregierung den Äußerungen des Präsidenten des Bundeskartellamtes, Andreas Mundt, an, wonach das von den Privatbanken erhobene Entgelt von 1,95 Euro als „wichtige Richtschnur“ in der Diskussion über kostendeckende Entgelte zu sehen sei (www.Handelsblatt.com vom 24. Juni 2011)?

Die Bundesregierung nimmt zu Einschätzungen, die das Bundeskartellamt in Einzelfällen vornimmt, grundsätzlich keine Stellung.

18. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus Berichten von Medien und Verbraucherschutzorganisationen, wonach die Preise in einigen Fällen nicht vor der Abhebung vom Geldautomaten angezeigt oder keine Möglichkeit eingeräumt wurde, die Transaktion daraufhin abzubrechen (www.rp-online.de vom 7. Januar 2012, www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/1153971A.pdf)?

Der Bundesregierung liegen entsprechende eigene Erkenntnisse nicht vor. Ein Kreditinstitut kann ein Entgelt für die Fremdadhebung an seinem Geldautomaten jedenfalls nur verlangen, wenn es ein solches Entgelt wirksam mit dem Karteninhaber vereinbart hat (vergleiche die Antwort zu Frage 12).

19. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass die Einführung direkter Kundenentgelte dazu geführt hat, dass weniger Kunden fremde Geldautomaten außerhalb ihres jeweiligen Verbundes nutzen, und hält die Bundesregierung die Aufteilung des Marktes für Geldautomatendienstleistungen auf wenige große Verbünde aus Verbrauchersicht für begrüßenswert?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen zum geänderten Kundenverhalten vor. Eine Aufteilung des Marktes für Geldautomatendienstleistungen auf wenige große Verbünde führt zu einer Marktkonzentration, die für den Verbraucher auch Nachteile mit sich bringen kann. Andererseits bewirkt die Einrichtung von Geldautomaten-Verbänden (Sparkassen, Volksbanken und Raiffeisenbanken sowie der privaten Banken unter anderem Cash Group und Cash Pool), dass Bargeldabhebungen an institutsfremden Geldautomaten in Deutschland für Verbraucher häufig kostenfrei erfolgen können. Angebote auch von anderen Unternehmen (z. B. Tankstellen, Supermärkten) zur kostenlosen Bargeldversorgung als Alternative zu den Geldautomaten der Kreditwirtschaft sind grundsätzlich zu begrüßen.

20. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Urteil des Oberlandesgerichts München (Aktenzeichen: U (K) 1607/10), wonach ein einzelnes Kreditinstitut mit regional marktbeherrschender Stellung für Geldautomatendienstleistungen die Kunden anderer Kreditinstitute nicht von der Kreditkartennutzung an ihren Geldautomaten ausschließen darf?

Die Bundesregierung begrüßt die durch das Urteil des Oberlandesgericht München erfolgte Klarstellung. Anlass zu weiteren Schlussfolgerungen sieht sie (derzeit) nicht. Insoweit sollten auch zunächst die Ermittlungsergebnisse des Bundeskartellamtes abgewartet werden.

21. Kann die Bundesregierung Beschwerden bestätigen, wonach einzelne Kreditinstitute an ihren Geldautomaten weiterhin Kunden bestimmter Banken von der Kreditkartennutzung ausschließen oder den Abhebungsbetrag stark einschränken, und sieht die Bundesregierung diesbezüglich gesetzlichen Regelungsbedarf?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor. Gesetzgeberischen Regelungsbedarf sieht die Bundesregierung derzeit nicht.

22. Wie bewertet die Bundesregierung die Situation auf dem Markt für Geldautomatendienstleistungen zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Entgeltsystematik?

Die Bundesregierung sieht deutliche Anzeichen für eine Reduzierung der Entgelte für Fremdadhebungen seit Einführung des direkten Kundenentgeltes. Dies ist aus Verbrauchersicht zunächst zu begrüßen. Die Entwicklung der Wettbewerbssituation auf dem Markt für Fremdadhebungen an Geldautomaten oder dem Markt für Privatgirokonten kann das Bundeskartellamt aber erst nach Auswertung seiner Ermittlungsergebnisse hinreichend beurteilen.

23. Betrachtet die Bundesregierung die Durchführung von Preismissbrauchsverfahren gegen einzelne Kreditinstitute als sinnvollen Schritt, um flächendeckend niedrigere Preise für Fremdadhebungen an Geldautomaten durchzusetzen?

Eine kartellrechtliche Missbrauchskontrolle erfolgt immer nur im Einzelfall im Hinblick auf das Verhalten marktbeherrschender Unternehmen. Missbrauchs-

verfahren dienen nicht der flächendeckenden Preisregulierung. Das Bundeskartellamt wird nach vollständiger Auswertung seiner Ermittlungsergebnisse nach pflichtgemäßem Ermessen über die Einleitung bzw. Fortführung von Verfahren entscheiden.

24. Hält die Bundesregierung eine gesetzliche Preisobergrenze für Fremdadhebungen an Geldautomaten für sinnvoll, und welcher Betrag wäre gegebenenfalls angemessen?

Eine staatliche Begrenzung der Preise für bestimmte Dienstleistungen bedürfte unter den Gesichtspunkten der Vertrags- und der Berufsausübungsfreiheit besonderer Rechtfertigung. Eine solche Rechtfertigung ist gegenwärtig nicht ersichtlich. Grundsätzlich bildet sich ein wettbewerbskonformer Preis am Markt, solange keine Kartellabsprachen getroffen werden oder eine marktbeherrschende Stellung missbraucht wird. Ob bezüglich der Fremdadhebung an Geldautomaten Kartellrechtsverstöße vorliegen, wird derzeit noch vom Bundeskartellamt geprüft.

25. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um die Preise für Fremdadhebungen deutscher Kunden an Geldautomaten im europäischen Ausland zu senken?

Die Bundesregierung plant derzeit keine Maßnahmen. Anhaltspunkte für die Notwendigkeit entsprechender Maßnahmen liegen nicht vor.

26. Strebt die Bundesregierung für Deutschland ähnliche Regelungen an, wie sie in mehreren Ländern der Europäischen Union (Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Österreich) existieren, nach denen Abhebungen an fremden Geldautomaten für die Verbraucher weitgehend kostenfrei sind?
Falls nein, warum nicht?

Eine Verpflichtung der Wirtschaft, Dienstleistungen unentgeltlich zu erbringen, bedürfte unter den Gesichtspunkten der Vertrags- und der Berufsausübungsfreiheit besonderer Rechtfertigung. Eine solche Rechtfertigung ist gegenwärtig nicht ersichtlich. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass Geldautomaten betreibende Institute dann nicht nur für Kunden fremder Institute, sondern letztendlich auch für Wettbewerber ohne eigene Automaten die Leistung unentgeltlich erbringen müssten. Dies könnte zu Wettbewerbsverzerrungen und auch einer Reduzierung des Automatenetzes führen.

27. Gibt es auf europäischer Ebene Pläne für weitere Regulierungen von Geldautomatendienstleistungen?
Falls nein, warum setzt sich die Bundesregierung nicht für eine europaweite Senkung der Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten ein?

Der Bundesregierung sind entsprechende Pläne nicht bekannt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 25 verwiesen.

28. Plant die Bundesregierung nationale Maßnahmen hinsichtlich der Entgelte für Fremdadhebungen an Geldautomaten, und wie begründet sie dies?

Die Bundesregierung plant derzeit keine entsprechenden Maßnahmen. Eine solche Maßnahme erfordernder und rechtfertigender Bedarf ist nicht ersichtlich.

