

16.03.16

Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen

Punkt 2 der 943. Sitzung des Bundesrates am 18. März 2016

Der Bundesrat möge zu dem Gesetz folgende Entschließung fassen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem Zahlungskontengesetz erstmals für alle Bürgerinnen und Bürger ein Rechtsanspruch auf Zugang zu einem eigenen Konto geschaffen wird und damit der vom Bundesrat bereits am 7. Juni 2013 eingebrachte, auf einem Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein beruhende Gesetzentwurf (BR-Drucksache 320/13 (Beschluss)), aufgegriffen worden ist. Damit wird endlich ein Basiskonto für Jedermann geschaffen.

2. Der Bundesrat stellt aber zugleich fest, dass das jetzt beschlossene Gesetz aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher erhebliche Defizite aufweist: Dies betrifft einerseits die Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes und andererseits die Vorgaben zur Höhe des Entgelts für die Führung eines Basiskontos.

Obgleich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 18. Dezember 2015 (BR-Drucksache 537/15 (Beschluss)) zu beiden Punkten konkrete Änderungen zu Gunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher vorgeschlagen hatte, hat der Deutsche Bundestag von einer Umsetzung abgesehen. Der Bundesrat bedauert,

...

dass der Deutsche Bundestag diese Änderungsvorschläge ohne überzeugende Begründung übergangen und nicht aufgegriffen hat.

3. Das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz sieht vor, dass die Betroffenen gegen eine Entscheidung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) über die Ablehnung eines Basiskontos Klage beim Zivilgericht (Landgericht) erheben müssen, um die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der BaFin zu überprüfen.

Der Bundesrat hält diese Rechtswegzuweisung zum Zivilgericht aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher für nicht tragfähig. Gerade sozial schwachen Menschen, denen ein Basiskonto von den Kreditinstituten verweigert wird, wird die Rechtsdurchsetzung durch diese Ausgestaltung des Gesetzes unnötig erschwert. Aufgrund des beim Landgericht geltenden Anwaltszwangs und des Beibringungsgrundsatzes müssen die Verbraucherinnen und Verbraucher darlegen und beweisen, dass die BaFin bei ihrer Entscheidung rechtswidrig gehandelt hat. Demgegenüber gilt beim Verwaltungsgericht der Amtsermittlungsgrundsatz, nach dem das Verwaltungsgericht insbesondere zum Vorteil von nicht anwaltlich vertretenen Verbraucherinnen und Verbrauchern Tatsachengrundlagen selbst ermitteln und würdigen kann.

4. Der Bundesrat hält die vom Bundestag beschlossene Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes in der genannten Fallkonstellation zudem weder für praktikabel noch für rechtsdogmatisch vertretbar. Die im Zahlungskontengesetz vorgesehene Kombination aus verwaltungs- und zivilprozessualen Elementen sowie die gerichtliche Zuständigkeitszuweisung an die ordentliche Gerichtsbarkeit sind systemwidrig, weil ein ordentliches Gericht über die Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung der BaFin befindet. Das Zivilverfahren ist für eine Vielzahl der für die gerichtliche Überprüfung im Zahlungskontengesetz enthaltenen und dem Verwaltungsprozess nachgebildeten Besonderheiten nicht ausgelegt.

5. Der Bundesrat hält es daher unverändert für erforderlich, das System des gerichtlichen Rechtsschutzes im Zahlungskontengesetz zu Gunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher und zur Vermeidung widersprüchlicher Rechtswegzuweisungen dahingehend zu ändern, dass Klagen gegen Entscheidungen der BaFin den Verwaltungsgerichten - nicht den Zivilgerichten - zugewiesen werden. Der Bundesrat wird sich für eine Korrektur dieser Rechtswegzuweisung im Zahlungskontengesetz einsetzen. Damit sieht er sich in Übereinstimmung mit der weit überwiegenden Mehrheit der zivil- und verwaltungsgerichtlichen Praxis, die im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses zur Rechtswegausgestaltung befragt worden ist.
6. Der Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages stellt in § 41 Absatz 2 ZKG die Entgelte für das Basiskonto unter den Vorbehalt einer Angemessenheitsprüfung. Angemessen sind danach "insbesondere die marktüblichen Entgelte sowie das Nutzerverhalten".

Der Bundesrat hält diese Regelung für Basiskonten nicht für ausreichend, um Verbraucherinnen und Verbraucher vor überhöhten Entgelten für das Basiskonto zu schützen. Bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf hat der Bundesrat kritisiert, sich an den "marktüblichen Entgelten" zu orientieren (BR-Drucksache 537/15 (Beschluss), Ziffer 13). Der Begriff "marktüblich" birgt das Risiko, dass Entgelte zu hoch kalkuliert werden. Es könnte gerade solche Personen finanziell überbelasten, denen nach dem Gesetzeszweck der Rechtsanspruch auf Einrichtung eines Basiskontos zugutekommen sollte.

Die Frage, welche Entgelte als angemessen anzusehen sind, dürfte eher von der Struktur der Kontenmodelle des jeweiligen Instituts abhängig sein. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Regelung, nach der der Zahlungsdienstleister für die Führung des Girokontos höchstens das Entgelt verlangen darf, das der Höhe entspricht, die er üblicherweise für Zahlungskonten mit diesem Leistungsumfang vereinbart, sinnvoll.

7. Der Bundesrat hält eine Überprüfung der Entgeltregelung für das Basiskonto gemäß § 41 Absatz 2 ZKG auch vor dem Hintergrund für angezeigt, dass der Gesetzgeber im weiteren Verfahren das "Nutzerverhalten" zur Prüfung der Angemessenheit als zusätzliches Kriterium normiert hat. Laut Begründung (BT-Drucksache 18/7691, S. 83) sollen die Banken bei der Entgeltgestaltung

...

nun berücksichtigen können, ob "Konten nur in geringem Umfang oder nur über bestimmte Medien genutzt werden". Der Bundesrat befürchtet allerdings, dass dieses Kriterium nicht nur im oben genannten Sinne seitens der Institute ausgelegt wird.

Denn nach wörtlicher Auslegung lässt gerade der Begriff "Nutzerverhalten" eine individuelle, nicht an objektive Kriterien gebundene und damit missbräuchliche Preisgestaltung zu. Insbesondere Verbrauchergruppen, die beispielsweise durch fehlende Sprachkenntnisse oder ohne Internetzugang persönliche Beratungen seitens der Banken in Anspruch nehmen müssen, könnten durch ihr "Nutzerverhalten" eine Preissteigerung erfahren. Je nach Auslegung dieses Kriteriums können Entgelte für das Basiskonto deutlich nach oben steigen, sich im Laufe des Vertragsverhältnisses zu Lasten der Kunden ändern und für jeden Kunden neu und anders berechnet werden. Die gewünschte Transparenz, Rechtssicherheit, Verlässlichkeit sowie eine Obergrenze von Entgelten werden damit faktisch ausgehebelt. Den Banken wird die Möglichkeit eröffnet, individuelle Preise zu vereinbaren und nicht-erwünschte Kunden durch zu hohe Entgelte auszuschließen.

Damit ist die Bezahlbarkeit dieser Konten - gerade für wirtschaftlich schwache Verbraucherinnen und Verbraucher - nicht sichergestellt.