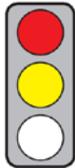


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Kommission will für alle Verbraucher das Recht auf ein Basiskonto einführen, den Wechsel der Bank erleichtern und die Vergleichbarkeit von Kontogebühren verbessern.

**Betroffene:** Verbraucher und Zahlungsdienstleister, insbesondere Banken.



**Pro:** (1) Der Abbau von Hindernissen beim Kontowechsel und Gebühreninformationen stärken den Wettbewerb.

**Contra:** (1) Das Recht auf ein Basiskonto führt zumindest EU-weit nicht zu volkswirtschaftlichen oder gesellschaftspolitischen Vorteilen, so dass es allenfalls auf nationaler Ebene eingeführt werden sollte.

(2) Durch das Wahlrecht der Mitgliedstaaten, das Basiskonto kostenlos oder gegen „angemessene“ Gebühren vorzuschreiben, werden bestehende Wettbewerbsverzerrungen voraussichtlich nicht behoben; es ist daher zweifelhaft, ob die EU die Kompetenz für die Richtlinie besitzt.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2013) 266** vom 8. Mai 2013 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Vergleichbarkeit von Zahlungskontogebühren**, den **Wechsel von Zahlungskonten** und den **Zugang zu Zahlungskonten** mit grundlegenden Funktionen

### Kurzdarstellung

#### ► Ziel und Geltungsbereich

- Laut Kommission (Begründung S. 3, Folgenabschätzung SWD(2013) 164, S. 33)
  - haben rund 58 Mio. oder ca. 9% der Verbraucher in der EU kein Bankkonto, 25 Mio. würden ein solches gerne eröffnen,
  - haben „lediglich“ 16% der Verbraucher in der EU in den letzten fünf Jahren ihren Kontoanbieter gewechselt,
  - fühlen sich 25% der Verbraucher in der EU nicht hinreichend über Kontogebühren informiert.
- Die Kommission will daher (Art. 1 Abs. 1 und 2)
  - ein Recht auf „Zugang zu einem Konto“ mit grundlegenden Funktionen („Basiskonto“) festschreiben,
  - den Wechsel des Kontoanbieters – auch grenzüberschreitend – vereinfachen und
  - die „Transparenz und Vergleichbarkeit“ von Kontogebühren verbessern.
- Die Richtlinie gilt für alle Kontoanbieter in der EU (Art. 1 Abs. 4); das sind insbesondere Banken und E-Geld-Institute (im Folgenden: Banken) (Art. 2 lit. e i.V.m. Art. 4 Abs. 9 der Richtlinie 2007/64/EG).

#### ► Recht auf ein Basiskonto für jedermann

- Jeder Mitgliedstaat bestimmt mindestens eine Bank, die ein Basiskonto anbieten muss (im Folgenden: Basiskontobank). Diese darf keine reine Online-Bank sein. (Art. 15 Abs. 1)
- Jeder Verbraucher mit Wohnsitz in der EU hat das Recht, bei einer Basiskontobank seiner Wahl ein Basiskonto zu eröffnen und zu nutzen (Art. 15 Abs. 2). Er darf dabei nicht aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder seines Wohnsitzes diskriminiert werden (Art. 14).
- Die Basiskontobank kann die Kontoeröffnung verweigern, wenn der Verbraucher (Art. 15 Abs. 3)
  - bereits über ein Basiskonto bei einer anderen Basiskontobank in demselben Mitgliedstaat verfügt,
  - den Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsvorschriften nicht genügt.
- Die Eröffnung eines Basiskontos darf nicht von der Inanspruchnahme entgeltlicher Zusatzdienste abhängig gemacht werden (Art. 15 Abs. 6).
- Das Basiskonto kann nicht überzogen werden (Art. 16 Abs. 4).
- Zum Funktionsumfang eines Basiskontos gehören (Art. 16 Abs. 1)
  - Ein- und Auszahlungen,
  - Zahlungen mit Zahlungskarten, einschließlich Online-Zahlungen sowie
  - Überweisungen und Lastschriften.
- Die Basiskontobank muss die Dienste kostenlos oder gegen eine „angemessene“ Gebühr anbieten. Jeder Mitgliedstaat legt zudem eine Mindestanzahl von Dienstvorgängen fest, die die Bank kostenlos oder gegen diese „angemessene“ Gebühr anbieten muss. (Art. 16 Abs. 2, Art. 17 Abs. 1).

Die zuständige Bankaufsichtsbehörde legt die Kriterien für die „Angemessenheit“ fest und berücksichtigt dabei (Art. 17 Abs. 3, Art. 20 Abs. 1)

- das nationale Einkommensniveau,
- die durchschnittlichen Kosten eines Kontos in dem Mitgliedstaat,
- die Gesamtkosten für die Bereitstellung eines Basiskontos,
- die nationalen Verbraucherpreise.

Zur Unterstützung der Behörden erstellt die EBA unverbindliche Leitlinien (Art. 17 Abs. 4).

#### ► **Kontowechsel**

- Jede Bank muss Verbrauchern, die in der EU ein Konto führen, einen „Kontowechsel-Service“ anbieten. Sie muss Verbraucher insbesondere darüber informieren, welche Gebühren für den Kontowechsel anfallen. (Art. 9 und Art. 13 Abs. 1)
- Die Bank, zu der der Verbraucher wechseln will (im Folgenden: Empfangsbank),
  - leitet den Kontowechsel-Service ein (Art. 10 Abs. 1 und 2) und
  - fordert die Bank, bei der der Verbraucher das Konto kündigen will (im Folgenden: Ursprungsbank), innerhalb eines Werktags nach Erhalt der Ermächtigung dazu auf, u. a. eine Liste aller bestehenden Daueraufträge und Lastschriftinzugsermächtigungen sowie Informationen über eingegangene Überweisungen und Lastschriftinzugsermächtigungen der letzten 13 Monate kostenlos und innerhalb von sieben Kalendertagen an sie zu übermitteln (Art. 10 Abs. 3 lit. a-c und Abs. 6 lit. a, Art. 11 Abs. 2).

Auf Wunsch des Verbrauchers muss die Ursprungsbank auch diesem die Informationen zu Daueraufträgen, Lastschriften und Überweisungen kostenlos übermitteln (Art. 10 Abs. 3 lit. a und b, Art. 11 Abs. 1).

- Die Ursprungsbank
  - muss ab dem Wechseldatum alle Daueraufträge stornieren und Lastschriften ablehnen, sofern sie diese nicht automatisch zum neuen Konto umleitet (Art. 10 Abs. 3 lit. d und Abs. 6 lit. b),
  - muss, sofern der Verbraucher jeweils gesondert einwilligt (Art. 10 Abs. 3 lit. e und f i.V.m. Art. 11 Abs. 3, Abs. 6 lit. c und d),
    - den auf dem alten Konto verbliebenen positiven Saldo auf das neu eröffnete Konto übertragen und
    - das Konto zum Wechseldatum „kostenlos“ oder gegen eine „angemessene“ Gebühr schließen.
- Die Empfangsbank muss
  - ab Wechseldatum die Daueraufträge ausführen und Lastschriften akzeptieren (Art. 10 Abs. 4 lit. a und b),
  - sofern der Verbraucher jeweils gesondert einwilligt, folgenden Parteien die neuen Kontodaten mitteilen (Art. 10 Abs. 4 lit. c und d):
    - Zahlern, die wiederkehrende Überweisungen auf das Konto des Verbrauchers tätigen, und
    - Zahlungsempfängern, die im Lastschriftinzugsverfahren Geld vom Konto des Verbrauchers abbuchen.
- Ein nationaler Kontowechsel muss innerhalb von 15 Tagen, ein grenzüberschreitender Wechsel innerhalb von 30 Tagen abgeschlossen sein (Art. 10 Abs. 8 und 9).

#### ► **EU-einheitliche Terminologie zu Kontodiensten**

- Jede nationale Bankaufsichtsbehörde erstellt eine Liste der 20 Kontodienste – z.B. Lastschriften –, die zusammen 80% der relevantesten gebührenpflichtigen Dienste auf nationaler Ebene ausmachen (Art. 3 Abs. 1 und 2).
- Die Kommission legt für alle Kontodienste, die in mindestens 15 nationalen Listen erwähnt sind, mittels delegierter Rechtsakte Begriffe und Begriffsbestimmungen fest. Diese werden anschließend in alle nationalen Listen übernommen (Art. 3 Abs. 4 und 5).

#### ► **Kontogebühren**

- Jede Bank muss dem Verbraucher
  - vor Vertragsschluss eine kostenlose „Gebühreninformation“ über die in der nationalen Liste genannten Dienste aushändigen (Art. 4 Abs. 1, 3 und 6),
  - ein kostenloses „allgemeinverständliches“ Glossar aushändigen, das „mindestens“ die in der jeweiligen Liste genannten Dienste enthält (Art. 4 Abs. 4 bis 6).
- Jede Bank muss ihren Kunden mindestens einmal jährlich eine „Gebührenaufstellung“ aushändigen, die die Gesamtgebühr für das Konto sowie die Gebühren für jede einzelne genutzte Dienstleistung enthält (Art. 5 Abs. 1-3).
- Die Kommission legt in Durchführungsrechtsakten das Format der Gebühreninformation und der Gebührenaufstellung sowie die Reihenfolge der aufgelisteten Dienste fest (Art. 4 Abs. 7, Art. 5 Abs. 4).
- In jedem Mitgliedstaat muss „mindestens eine“ Website existieren, die die Kontogebühren der Banken im Inland vergleicht („Vergleichswebsite“) (Art. 7 Abs. 1).
  - Jeder private Anbieter kann eine Vergleichswebsite „akkreditieren“ lassen. Dafür muss er insbesondere von Banken unabhängig sein.
  - Wird keine private Vergleichswebsite „akkreditiert“, muss die Bankaufsichtsbehörde oder eine andere öffentliche Stelle eine solche einrichten. (Art. 7 Abs. 2 und 3)

### **Wesentliche Änderungen zum Status quo**

Bisher gibt es keine verbindlichen EU-Vorschriften zu einem Basiskonto, zum Kontowechsel und keine detaillierten Vorgaben zur Vergleichbarkeit von Kontogebühren. Die Zahlungsdienste-Richtlinie (2007/64/EG) macht lediglich allgemeine Vorgaben zur Transparenz von Kontogebühren.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission behindern unterschiedliche oder fehlende Vorschriften den grenzüberschreitenden Markttritt, führen zu „wettbewerbsschwachen“ Märkten und einem uneinheitlichen Verbraucherschutzniveau.

## Politischer Kontext

In der Binnenmarktakte I [KOM (2011) 206] vom April 2011 forderte die Kommission eine höhere Transparenz von Bankgebühren ein. Im Juli 2011 veröffentlichte sie eine unverbindliche Empfehlung (2011/442/EU) zum Recht auf ein Basiskonto. Danach sollten die Mitgliedstaaten innerhalb von sechs Monaten ein solches Recht einführen.

Im August 2012 stellte die Kommission in einem Bericht [SWD(2012) 249] fest, dass „nur wenige Mitgliedstaaten die wichtigsten Grundsätze anwenden“.

In Deutschland brachte der Bundesrat im Juli 2013 auf Initiative Nordrhein-Westfalens beim Bundestag den „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Anspruchs auf Einrichtung eines Girokontos auf Guthabenbasis“ ein. Dieser orientiert sich an der Empfehlung der Kommission vom Juli 2011.

2008 hat das European Banking Industry Committee (EBIC) Selbstverpflichtungen für Banken zum Kontowechsel beschlossen. Im Mai 2011 legte es Selbstverpflichtungen auch zur Transparenz von Kontogebühren vor. Beide Maßnahmen sind aus Sicht der Kommission „nicht ausreichend“.

## Stand der Gesetzgebung

08.05.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Federführender Ausschuss des EP:	Wirtschaft/Währung, Berichterstatter: Jürgen Klute (GUE/NGL-Fraktion, DE)
Federführendes Bundesministerium:	Ministerium der Finanzen
Federführender Ausschuss des BT:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

Ein EU-weites Recht auf ein Konto für jedermann kommt der Errichtung eines Bankkonto-Universaldienstes gleich. Dieser soll sicherstellen, dass als unverzichtbar angesehene Zahlungsdienste jedem Verbraucher auch dann zur Verfügung stehen, wenn die Banken dies aus eigenen Stücken nicht leisten. **Das Recht auf ein Basiskonto** ist aus Sicht der Banken mit Nettokosten verbunden – sonst würden sie es anbieten. Ein solcher Anspruch **kann** allenfalls dann **vertretbar sein, wenn mit ihm volkswirtschaftliche oder gesellschaftspolitische Vorteile** – etwa ein vereinfachter Geschäftsverkehr oder die finanzielle Eingliederung bestimmter Bevölkerungsgruppen – **verbunden sind** und die Banken diese Vorteile nicht hinreichend über die Kontogebühren einpreisen können. **In jedem Fall sollte ein Recht auf ein Konto allenfalls auf nationaler Ebene eingeführt werden: Ob EU-weit solche unausgeschöpften Vorteile vorliegen, die ein EU-weites Recht auf ein Basiskonto vertreten könnten, ist äußerst zweifelhaft.**

Erstens: In Mitgliedstaaten wie Dänemark, Deutschland und Finnland ist keine Kontounterversorgung festzustellen, sodass sich kaum volkswirtschaftliche Gewinne realisieren lassen. In anderen Mitgliedstaaten mit geringer Kontoverbreitung wie Rumänien (45 %) und Bulgarien (53%) ist unklar, ob dies auf eine geringe Nachfrage nach Bankkonten oder auf ein geringes Angebot an Bankkonten zurückgeht. Bei geringer Nachfrage wird auch das Kontorecht zu keinen volkswirtschaftlichen Gewinnen führen. Zweitens: Es besteht kein EU-weiter Konsens darüber, dass ein Kontorecht mit erheblichen gesellschaftspolitischen Vorteilen verbunden ist. Wäre dies der Fall, hätten die Mitgliedstaaten das Kontorecht kraft nationalem Gesetz festgeschrieben. Das haben aber nur fünf der 28 Mitgliedstaaten. Folglich gibt es keine überzeugende Begründung für ein EU-weites Kontozugangsrecht.

Auch die konkrete Gestaltung ist abzulehnen. Die Regelung, dass jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere Banken, die ein Basiskonto anbieten müssen, „bestimmt“, greift in deren Vertragsfreiheit ein und ermöglicht Wettbewerbsverzerrungen. Stattdessen sollten die Mitgliedstaaten den Bankkonto-Universaldienst – ähnlich dem Vorgehen im Postbereich – zuerst öffentlich ausschreiben und ihn – wenn notwendig – per Umlageverfahren von allen Branchenteilnehmern finanzieren lassen.

**Der Abbau von Hindernissen bei Kontowechseln** – ob national oder grenzüberschreitend – **stärkt grundsätzlich den Wettbewerb und fördert den Binnenmarkt.** Allerdings: Auch wenn die Richtlinie Wechselhür-

den abbaut, ist ein Kontowechsel nach wie vor mit Transaktionskosten verbunden. Es ist daher offen, inwieweit die Verbraucher angesichts einer unelastischen Nachfrage – die Wechselwilligkeit der Verbraucher ist überaus gering – überhaupt einen Wechsel in Erwägung ziehen. Auch der europäische Zahlungsverkehrsraum (SEPA) verringert die Notwendigkeit, Konten in mehreren Mitgliedstaaten zu besitzen.

Die EU-weite Vereinheitlichung der Begriffe und Begriffsbestimmungen für Kontodienste erhöht zwar die grenzüberschreitende Vergleichbarkeit der Kontogebühren. Ob die Verbraucher, die schon auf nationaler Ebene wechselunwillig sind, sich für diese Informationen interessieren werden, ist aber fraglich. Zudem verbleiben oftmals Sprachbarrieren als Hemmnis beim Vergleich der Gebühren.

**Gebühreninformationen** vor Vertragsschluss und jährliche Gebührenaufstellungen sind sachgerecht. Denn sie bauen Informationsasymmetrien zwischen Verbrauchern und Banken ab und **erhöhen den Wettbewerb**. Jedoch ist der Nutzen einer Gebührenaufstellung etwa bei Pauschaltarifen begrenzt. Auch Vergleichswebsites für Kontogebühren tragen zu geringeren Transaktionskosten und zu einem Abbau von Informationsasymmetrien bei und stärken so den Wettbewerb unter den Banken. Staatliche Interventionen etwa durch die Errichtung von Akkreditierungssystemen für die Anbieter von Vergleichswebsites sind jedoch nicht angezeigt. Denn es gibt bereits einen privaten und funktionierenden Markt für diese Websites. Sind die Kunden einer Website mit dieser nicht zufrieden – etwa weil es ihr an Objektivität mangelt – stehen ihnen hinreichend Substitutionsmöglichkeiten zur Verfügung; die schlechten Anbieter verschwinden vom Markt.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Eine EU-Kompetenz für die Einführung eines Basiskontos für alle Bürger als sozialpolitische Maßnahme ist nicht gegeben, da die EU in der Sozialpolitik nur koordinierend tätig werden kann (Art. 5 Abs. 3 AEUV).

**Zweifelhaft ist, ob die Richtlinie auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt werden kann.** Voraussetzung dafür ist, dass die Rechtsangleichung Wettbewerbsverfälschungen abbaut, die nicht lediglich geringfügig sind. Zwar stellt es eine Wettbewerbsverzerrung dar, wenn die Mitgliedstaaten über unterschiedliche Regeln verfügen, ob und zu welchen Preisen die Banken ein Basiskonto bereitstellen müssen. Hinweise dafür, dass diese Verzerrung nicht lediglich geringfügig ist, liefert die Kommission jedoch nicht. Vor allem aber gilt: **Durch das Wahlrecht der Mitgliedstaaten, die Banken zur kostenlosen Bereitstellung zu verpflichten oder „angemessene“** – also möglicherweise von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variierende – **Gebühren vorzugeben, wird die Wettbewerbsverzerrung mit großer Wahrscheinlichkeit nicht behoben**, das von der Kommission angeführte Regulierungsziel folglich nicht erreicht.

### Subsidiarität

Bei Vorliegen einer EU-Kompetenz unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit

Die Rechtsform einer Richtlinie ist verhältnismäßig, weil die unverbindliche Empfehlung der Kommission von 2012 über das Recht auf Konto in den Mitgliedstaaten keine Resonanz fand (s. Politischer Kontext).

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der Kontrahierungszwang für Anbieter von Basiskonten greift zwar in das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit [Art. 16 Charta der Grundrechte der EU (GRCh)] ein. Dessen Schutzbereich umfasst die Vertragsfreiheit und somit auch die Freiheit, seinen Vertragspartner frei zu wählen (vgl. EuGH, Rs. C-90/90 vom 10. Juli 1991). Der Kontrahierungszwang an sich ist aber verhältnismäßig, da für die Zielerreichung – den garantierten Zugang für EU-Bürger zu grundlegenden Bankdienstleistungen – kein milderes Mittel zur Verfügung steht.

Unverhältnismäßig wäre es aber, wenn die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie den Kontrahierungszwang mit einer Pflicht für Zahlungsdienstleister verbänden, das Basiskonto kostenlos bereit zu stellen. Denn zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels ist ausreichend, den Kontozugang gegen eine angemessene Gebühr vorzuschreiben.

Auch müssen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie darauf achten, den Gleichheitsgrundsatz (Art. 20 GRCh) zu wahren. Nach der Richtlinie muss jeder Mitgliedstaat nur mindestens eine Bank zur Bereitstellung eines Basiskontos verpflichten. Einzelne Banken dürfen aber nicht ohne sachlichen Grund auf diese Weise gegenüber ihren Wettbewerbern benachteiligt werden.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

In Deutschland müsste der Kontrahierungszwang für Banken deutlich ausgeweitet werden (vgl. Politischer Kontext). Bisher sehen nur die Sparkassenverordnungen oder -gesetze einiger Bundesländer einen Kontrahierungszwang für Girokonten vor (z.B. § 5 Abs. 2 Sparkassengesetz NRW). Daneben besteht seit 1995 eine freiwillige Selbstverpflichtung der Deutschen Kreditwirtschaft.

## Zusammenfassung der Bewertung

Das Recht auf ein Basiskonto kann allenfalls dann vertretbar sein, wenn mit ihm volkswirtschaftliche oder gesellschaftspolitische Vorteile verbunden sind. Ob EU-weit solche Vorteile vorliegen, ist äußerst zweifelhaft. Daher sollte ein Recht auf ein Konto in jedem Fall allenfalls auf nationaler Ebene eingeführt werden. Der Abbau von Hindernissen beim Kontowechsel und Gebühreninformationen stärken den Wettbewerb. Durch das Wahlrecht der Mitgliedstaaten, das Basiskonto kostenlos oder gegen „angemessene“ Gebühren vorzuschreiben, werden bestehende Wettbewerbsverzerrungen voraussichtlich nicht behoben; es ist daher zweifelhaft, ob die EU die Kompetenz für die Richtlinie besitzt.