

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Stefan Schmidt, Tabea Rößner, Anja Hajduk,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/19537 –

Basiskonto reformieren und Zugang für alle sicherstellen

A. Problem

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt folgendes fest:

Nach der EU-Zahlungskontenrichtlinie (RL 2014/92/EU) und dem Zahlungskontengesetz (ZKG) hat jede Verbraucherin und jeder Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der EU – und damit auch Wohnungslose, Obdachlose, Asylsuchende und Geduldete – seit Juni 2016 bonitätsunabhängig einen Anspruch auf ein Basiskonto.

Aktuell bestehen nach Ansicht der antragstellenden Fraktion allerdings zwei gewichtige Mängel in der Umsetzung der Richtlinie, welche durch eine Änderung des ZKG dringend behoben werden müssen:

Zum einen stellen die häufig überhöhten Kontogebühren für die Anspruchsberechtigten eine zu hohe Zugangshürde zu einem Basiskonto dar.

Zum anderen steht, auch eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Vorschrift, weiterhin keine zertifizierte Vergleichswebsite für Zahlungskonten zur Verfügung, welche Verbraucherinnen und Verbrauchern einen unabhängigen und objektiven Vergleich über die auf dem Markt vorhandenen Basiskonten ermöglicht.

B. Lösung

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert

das Zahlungskontengesetz vom 11. April 2016 dahingehend zu ändern, dass eine richtlinienkonforme Umsetzung der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 (EU-Zahlungskontenrichtlinie) in nationales Recht sichergestellt wird, indem sie

- die Angemessenheit der Entgelte für die Führung von Basiskonten in § 41 Abs. 2 ZKG dahingehend neu fasst, dass sie dasjenige Entgelt nicht übersteigen dürfen, welches das jeweilige Institut als das preisgünstigste Angebot für ein Konto mit einem mindestens in § 38 ZKG entsprechenden Leistungsumfang seinen sonstigen Kundinnen und Kunden anbietet;
- die Aufgabe, eine Website zu betreiben, welche die in § 17 ZKG genannten Kriterien in der in § 18 ZKG vorgeschriebenen Art und Weise für die Verbraucherinnen und Verbraucher entgeltfrei vergleicht, auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht überträgt.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Der Antrag diskutiert keine Alternativen.

D. Kosten

Der Antrag diskutiert keine Kosten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 19/19537 abzulehnen.

Berlin, den 16. September 2020

Der Finanzausschuss

Katja Hessel
Vorsitzende

Matthias Hauer
Berichterstatter

Stefan Schmidt
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Matthias Hauer und Stefan Schmidt

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/19537** in seiner 165. Sitzung am 17. Juni 2020 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass

I. Der Deutsche Bundestag die Reformbedürftigkeit des Basiskontos wie im Antrag dargelegt feststellt und

II. Die Bundesregierung auffordert,

das Zahlungskontengesetz vom 11. April 2016 dahingehend zu ändern, dass eine richtlinienkonforme Umsetzung der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 (EU-Zahlungskontenrichtlinie) in nationales Recht sichergestellt wird, indem sie

- die Angemessenheit der Entgelte für die Führung von Basiskonten in § 41 Abs. 2 ZKG dahingehend neu fasst, dass sie dasjenige Entgelt nicht übersteigen dürfen, welches das jeweilige Institut als das preisgünstigste Angebot für ein Konto mit einem mindestens in § 38 ZKG entsprechenden Leistungsumfang seinen sonstigen Kundinnen und Kunden anbietet;
- die Aufgabe, eine Website zu betreiben, welche die in § 17 ZKG genannten Kriterien in der in § 18 ZKG vorgeschriebenen Art und Weise für die Verbraucherinnen und Verbraucher entgeltfrei vergleicht, auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht überträgt.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Antrag in seiner 104. Sitzung am 16. September 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 19/19537 in seiner 96. Sitzung am 16. September 2020 erstmalig und abschließend beraten.

Der Finanzausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/19537.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, man sei sich mit den Antragstellern einig, dass Basiskonten für Verbraucher bezahlbar sein sollten. Deshalb habe man im Zahlungskontengesetz (ZKG) festgeschrieben, dass die Gebühren „angemessen“ sein müssten. Dabei seien insbesondere die marktüblichen Entgelte und das Nutzerverhalten zu berücksichtigen. Diese Regelungen wolle man beibehalten. Die Mehrzahl der Institute bewege sich bei ihren Angeboten für Basiskonten in diesem angemessenen Rahmen. In Fällen unangemessener Gebühren hätten die Gerichte in den vergangenen Jahren mehrfach zugunsten von Verbrauchern entschieden. Zuletzt sei Ende Juni 2020 ein Urteil des BGH hinsichtlich der Deutschen Bank ergangen. Die Verbraucherzent-

ralen stellten ein entsprechendes Musterschreiben zur Verfügung, mit dessen Hilfe man überhöhte Gebühren zurückfordern könne. Es zeige sich, dass mit der geltenden Rechtslage unangemessen hohe Gebühren abgesenkt werden könnten. Dies hielten die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD weiterhin für den richtigen Weg. Zusätzlich gebe es als weitere Instanz die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die im Rahmen der Aufsicht einschreite, wenn Institute unangemessene Gebühren verlangen würden. Die Anzahl der Beschwerden bei der BaFin sei in diesem Bereich minimal. Eine gesetzliche Änderung sei unter dem Gesichtspunkt einer angemessenen Gebührenhöhe derzeit nicht notwendig.

Der zweite Punkt des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordere die Einrichtung einer zertifizierten Vergleichswebsite bei der BaFin. Das Ziel von mehr Transparenz sei bereits im ZKG aufgenommen worden. Ein Teil davon sei die Forderung nach entgeltfreien, objektiven und unabhängigen Vergleichswebseiten, die zertifiziert seien. Obwohl die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen worden seien, habe es in der Tat lange gedauert, bis eine solche Website auf dem Markt gekommen sei. Seit August 2020 sei nun mit Check24 ein erster Anbieter mit einer solchen Website online. Das Angebot sei durch den TÜV Saarland zertifiziert. Die Verbraucher könnten sich transparent informieren, so wie es im ZKG vorgesehen sei. Man könne in diesem Fall über Details streiten, etwa über die Erreichbarkeit der Website im Verhältnis zur provisionsgebundenen Suche bei Check24. Dennoch: Es gebe eine solche Website nun, und es wäre abwegig, diese Aufgabe der BaFin zu übertragen. Die BaFin habe derzeit genügend Arbeit mit ihren Kernaufgaben. Das Betreiben von Vergleichswebsites gehöre nicht dazu.

Zusammenfassend: Beim ersten Punkt des Antrags hielten die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD eine gesetzliche Änderung nicht für sinnvoll und der zweite Punkt habe sich mittlerweile erledigt. Daher lehne man den Antrag ab.

Die **Fraktion der AfD** erinnerte daran, dass die EU-Kommission bereits im April 2014 von den Mitgliedstaaten die Einführung eines Basiskontos verlangt habe. In Deutschland existiere diese Einrichtung sogar seit 1995. Der vorliegende Antrag bemängle die heterogene Gebührenstruktur. Die Entgelte für Basiskonten stellten in vielen Fällen für die ausdrücklich als Zielgruppe genannten Sozialleistungsbezieher eine zu hohe Zugangshürde dar. Doch Banken müssten ihre Kalkulationen unter unternehmerischen Gesichtspunkten treffen. Da mit Basiskunden meist keine Zusatzerträge erzielbar seien, müssten diese Girokonten kostendeckend angeboten werden. Sparkassen als öffentlich-rechtliche Institute mit den damit verbundenen Wettbewerbsvorteilen wie etwa Eigenkapitalanteilen aus Steuermitteln und ihrem vom Steuerzahler gesicherten Haftungsverbund sollten nach Meinung der Fraktion der AfD zu einer einheitlichen Gebührenstruktur für Basiskonten gelangen. Eine gesetzliche Regelung für alle Banken sei aber abzulehnen. Darüber hinaus sei das Betreiben eines Internet-Vergleichsportals nicht Aufgabe einer Aufsichtsbehörde wie der BaFin. Daher lehne man den vorliegenden Antrag ab.

Die **Fraktion der FDP** bemerkte, der Titel des vorliegenden Antrags suggeriere, dass der Zugang zu einem Basiskonto nicht für alle gesichert sei. Das sei falsch. Der Zugang sei inzwischen gesetzlich normiert. Der Handlungsbedarf, der vom Antrag suggeriert werde, bestehe in der Praxis nicht. Es gebe ein flächendeckendes Netz von gemeinwohlorientierten Sparkassen, deren Aufgabe es auch sein sollte, kostengünstige Basiskonten anzubieten. Wenn dies nicht funktioniere, müsse die BaFin einschreiten. Missbrauch mit zu hohen Gebühren müsse bekämpft werden. Darüber hinaus sei das Betreiben eines Vergleichsportals nicht Aufgabe der BaFin. Es gebe genügend Institutionen, die ein solches Portal zur Verfügung stellen könnten: Neben dem genannten Anbieter Check24 kämen Finanztest oder die Verbraucherzentralen dafür infrage, die teilweise mit erheblichen Steuergeldern unterstützt würden. Dafür brauche man keine gesetzliche Normierung. Deshalb lehne die Fraktion der FDP den vorliegenden Antrag ab.

Die **Fraktion DIE LINKE**. betonte ihre Differenzen zur Position der Fraktion der FDP. Es sei nicht geklärt, was angemessene Entgelte seien. Daran hätten auch das Zahlungskontengesetz und die EU-Richtlinie nichts geändert. Deswegen begrüße man den Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, auch wenn er nicht weit genug gehe. Die Fraktion DIE LINKE. fordere ein kostenfreies Basiskonto auf Guthabenbasis. Es gebe Menschen, für die seien die bisherigen Angebote schlicht zu teuer, beispielsweise für viele Wohnungslose.

Die Fraktion DIE LINKE. betonte, es sei nicht Aufgabe der Privatwirtschaft, ein entsprechendes Vergleichsportal zur Verfügung zu stellen. Zwar gebe es berechtigte Kritik an der Arbeit der BaFin, aber gerade bei einer verbesserten Neuaufstellung der Behörde wäre eine solche Website eine angemessene Aufgabe. Man unterstütze den vorliegenden Antrag, der in die richtige Richtung gehe.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezeichnete ihren Antrag als mehr denn je notwendig. In der Praxis gebe es anhaltend hohe Entgelte für Basiskonten. Zwar würde ein solches Konto für jeden angeboten, aber im Zweifelsfall würden durch überhöhte Gebühren Zugangsbarrieren errichtet. Untersuchungen beispielsweise von Finanztest hätten gezeigt, dass die Basiskonten im Schnitt teurer als normale Gehaltskonten seien. Diejenigen, die darauf angewiesen seien, mit wenig Geld auszukommen, müssten besonders viel Geld für ein Konto aufwenden. Dies könne nicht im Sinne des Zahlungskontengesetzes sein, in dem die Angemessenheit der Gebührenhöhe leider nur beschrieben, nicht aber konkretisiert worden sei. Das BGH-Urteil mache den vorliegenden Antrag nicht überflüssig, da sich das Urteil auf einen konkreten Einzelfall bezogen habe und nicht auf den allgemeinen Begriff der Angemessenheit. Das bedeute, dass jeder einzelne Inhaber eines Basiskontos, dem die Gebühren zu hoch erscheinen würden, gerichtlich feststellen lassen müsse, ob sein Fall noch im Rahmen der Angemessenheit liege oder nicht. Zwar sei es richtig, dass die BaFin bei zu hohen Gebühren eigentlich einschreiten müsste, sie tue dies aber in der Praxis nicht. De facto würden die Kunden dazu gezwungen, entweder ein teures Konto zu akzeptieren oder sich auf die Suche nach einer Bank zu begeben, die sich ihrer erbarme. Diese Praxis könne nicht dem gesetzgeberischen Willen entsprechen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordere allerdings kein kostenfreies Basiskonto, obwohl entsprechende Forderungen nachvollziehbar seien. Kostenfreie Konten würden die Gefahr bergen, dass nicht bedürftige Kunden ihre ursprünglichen Konten in kostenfreie Basiskonten umwandeln wollten. Dann könnten die Banken ihre Kosten bei der Bereitstellung von Girokonten aber nicht mehr decken. Die bessere Alternative sei, dass für Basiskonten lediglich der Preis verlangt werden dürfe, der auch für normale Gehaltskonten verlangt werde. Diese Lösung müsse für alle Banken verbindlich gemacht werden.

Auch die Einrichtung einer Vergleichswebsite bei der BaFin sei nicht überflüssig geworden. Zwar gebe es nun das zertifizierte Angebot von Check24. Doch sei diese Seite mit der provisionsbasierten Website von Check24 eng verlinkt. Auf der provisionsbasierten Website sei die Zertifizierung von Check24 aber ebenfalls prominent dargestellt, obwohl sich dort nicht die günstigsten, sondern die für Check24 vorteilhaftesten Angebote finden würden. Diese Konzeption sei irreführend. Ein Vergleichsportal sollte von staatlicher Seite bereitgestellt werden. Dies lasse sich auch aus der EU-Zahlungskontenrichtlinie ableiten. Für Private sei ein solches Angebot nicht lukrativ. Die BaFin wäre stattdessen ein geeigneter Betreiber. Websites wie Finanztest würden die Angebote zwar gelegentlich überprüfen, würden aber keinen zertifizierten Vergleich im Sinne der EU-Zahlungskontenrichtlinie durchführen.

Berlin, den 16. September 2020

Matthias Hauer
Berichterstatter

Stefan Schmidt
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.