

ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E.V. BERLIN
BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E.V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND E.V. BERLIN-BONN
VERBAND DEUTSCHER PFANDBRIEFBANKEN E.V. BERLIN

Response of the ZKA¹ on the

European Commission's Consultation document „FINANCIAL INCLUSION: ENSURING ACCESS TO A BASIC BANK ACCOUNT”

¹ The Zentraler Kreditausschuss (ZKA) is the joint committee operated by the central associations of the German banking industry. These associations are the Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), for the cooperative banks, the Bundesverband deutscher Banken (BdB), for the private commercial banks, the Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB), for the public-sector banks, the Deutscher Sparkassen und Giroverband (DSGV), for the savings banks financial group, and the Verband der Pfandbriefbanken (vdp), for the Pfandbrief banks. Collectively, they represent more than 2,300 banks.

Question 1: Do you share the Commission's overall objective to ensure that, by a certain date, every EU citizen or resident has access to a basic bank account? What could constitute the main challenges in meeting this objective?

Das Ziel der EU-Kommission, jedem EU-Bürger den Zugang zu einem Girokonto und damit die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen, ist vor dem Hintergrund der in manchen Mitgliedsländern teilweise hohen Prozentsätze von Bürgern, die bislang über kein Konto verfügen, nachvollziehbar.

In unserer heutigen Gesellschaft ist die Möglichkeit der Nutzung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ein wichtiger Bestandteil der Teilhabe am Wirtschaftsleben. Im Bewusstsein der möglichen wirtschaftlichen und sozialen Ausgrenzung mangels einer eigenen Kontoverbindung ist es auch der deutschen Kreditwirtschaft ein besonderes Anliegen, grundsätzlich jedem Antragsteller, der ein Konto wünscht und bislang über kein solches verfügt, ein Girokonto einzurichten. Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Kreditwirtschaft über ihre Spitzenverbände bereits im Jahre 1995 die Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) zum „Girokonto für jedermann“ (**Anlage**) ausgesprochen. Ziel dieser Empfehlung ist es, allen Verbrauchern – unabhängig von ihrem sozialen oder finanziellen Hintergrund – den Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen. Mit dieser ZKA-Empfehlung ist es gelungen, über einen unbürokratischen Weg ein flächendeckendes Angebot von Girokonten auf Guthabenbasis sicherzustellen.

Ein flächendeckendes Angebot bedeutet jedoch nicht, dass dann auch alle Bürger tatsächlich über ein Girokonto verfügen würden. Zum einen gibt es Bürger, die aus persönlichen Motiven bewusst auf die Eröffnung eines Kontos verzichten. In diesem Zusammenhang sei auch auf das Ergebnis von Eurobarometer Spezial 260 hingewiesen, wonach die – von der Kreditwirtschaft unbestrittene – Kontolosigkeit einer geringen Anzahl von Bürgern wohl nur zu einem sehr geringen Prozentsatz (2 %) auf eine Verweigerung der Kontoeröffnung durch die Kreditinstitute zurückzuführen ist. Zum anderen kann auch nach der ZKA-Empfehlung zum „Girokonto für jedermann“ bei Vorliegen von Gründen, die die Kontoführung für das Kreditinstitut unzumutbar werden lassen, die Kontoeröffnung oder die weitere Kontoführung abgelehnt werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Kunde die Leistungen des Kreditinstitutes missbraucht, insbesondere für gesetzwidrige Transaktionen (z. B. Betrug oder Geldwäsche). Solche Ausnahmen von der grundsätzlichen Bereitschaft zur Kontoführung müssten auch bei einer etwaigen europäischen Regelung vorgesehen werden, so dass unabhängig von der Regulierungsform unverändert ein geringer Prozentsatz der Bürger über keinen Kontozugang verfügen würde.

Vor diesem Hintergrund erscheint aus unserer Sicht das Ziel der EU-Kommission zu weitgehend, dass zu einem Zeitpunkt in der Zukunft allen Bürgern der Zugang zu einem Girokonto ermöglicht werden soll.

Eine Kontoführungspflicht ohne Unzumutbarkeitsgründe, wie sie mitunter in Analogie zur – deutschen – Pflichtversicherung im Bereich der Kfz-Haftpflicht angeführt wird, kann dabei nicht überzeugen. So kann eine Versicherungsgesellschaft nach dem ersten Schadensfall, d. h. wenn ihr erstmals Kosten entstehen, den Vertrag kündigen. Sie hat somit keine laufenden Kosten zu befürchten, die ihr aufgrund der Verpflichtung zur Annahme jedes Antragstellers entstehen können. In der Kreditwirtschaft ist dies nicht der Fall. So werden die Kosten, die deutschen Instituten z. B. im Rahmen der Bearbeitung von Pfändungen entstehen, die bei „Girokonten für jedermann“ überproportional auftreten, nicht erstattet. Würde man den Grundsatz aus der Versicherungswirtschaft auf die Kreditwirtschaft übertragen – um bei diesem Beispiel zu bleiben – bedeutete dies, dass bereits nach der ersten außerordentlichen Kostenbelastung – also z. B. nach einer Pfändung – der Bank ein Recht zur Kündigung eingeräumt werden müsste. Dies würde allerdings die Situation für Verbraucher im Vergleich zum Status quo verschlechtern, da nach allgemeiner Auslegung der ZKA-Empfehlung eine Kontopfändung allein grundsätzlich keinen Grund gegen eine weitere Kontoführung darstellt.

Question 2: Do you agree with the description of the causes and consequences of financial exclusion? Please provide additional information if available.

Einzelne der von der EU-Kommission im Abschnitt 4.2 aufgeführten Gründe für einen Ausschluss vom Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr sind aus unserer Sicht korrekt dargestellt. So dürften insbesondere einkommensschwache Bürger häufiger der Situation ausgesetzt sein, ihr verfügbares Guthaben ausgeschöpft zu haben und das Konto ohne Vereinbarung zu überziehen, was mitunter zu einer Kündigung des Kontos führen kann. Das Misstrauen gegenüber Finanzinstitutionen erscheint uns demgegenüber nur eingeschränkt als Begründung haltbar zu sein. Zwar mag die Befolgung gesetzlicher Regelungen durch die Kreditinstitute z. B. im Falle einer drohenden Kontopfändung von einigen Bürgern mit Misstrauen beobachtet werden und diese in der Folge dazu bewegen, ihren Zahlungsverkehr zum Zwecke der Umgehung nicht mehr über Girokonten abzuwickeln. Allerdings halten wir diese Art von Misstrauen gegenüber staatlichen Vollstreckungsmaßnahmen zur Durchsetzung von gerichtlich festgestellten Forderungen von Gläubigern für rechtlich nicht schutzwürdig. Der allgemeinen Angst aber z. B. vor dem Bankrott eines Kreditinstituts wird man auch mit einem Kontrahierungszwang nicht wirksam begegnen können. Ernster zu nehmen sein dürfte demgegenüber die Gefahr eines Verlustes des finanziellen Überblicks bei einigen Bürgern.

Kein gerechtfertigter Grund erscheint nach unserem Dafürhalten die veränderte Altersstruktur mit Blick speziell auf den Anteil junger Menschen zu sein. Unabhängig von den persönlichen Wohnverhältnissen – welche von der EU-Kommission als Grund aufgeführt werden – ist zumindest in der deutschen Gesellschaft ein grundsätzlich immer früherer Zugang zu Girokonten festzustellen. So werden häufig bereits im Schulalter erste Neben-

bzw. Aushilfstätigkeiten durchgeführt und hierfür die ersten Girokontoverträge abgeschlossen. Durch die Begrenzung der Kontoführung auf Guthabenbasis – bei Minderjährigen und Kontoinhabern ohne Einkünfte – wird zudem ein gewisser Schutz vor Verschuldung bei der Sammlung der ersten Praxiserfahrungen im bargeldlosen Zahlungsverkehr gegeben. Damit werden möglichst einfache Rahmenbedingungen für einen frühzeitigen Umgang mit Geld geschaffen.

Zu pauschal erscheint uns auch die Aussage, die hohen Kosten, die mit der Führung von Girokonten verbunden seien, würden Verbraucher von der Eröffnung eines Girokontos abhalten. Zumindest für Deutschland lässt sich diese Aussage nicht bestätigen. Viele deutsche Institute bieten Girokonten entweder kostenlos an oder aber gegen ein moderates Kontoführungsentgelt.

Schließlich vermögen wir der Einschätzung nicht zu folgen, (erst) die Tatsache, über kein Girokonto zu verfügen, schwäche das Selbstbewusstsein der Betroffenen und führe zu deren gesellschaftlichen (Selbst-)Isolierung. Vielmehr werden hierfür in der Regel diejenigen Umstände verantwortlich sein, die ihrerseits bereits die Kontollosigkeit zur Folge haben.

Auch die deutsche Kreditwirtschaft sieht in einem fehlenden Kontozugang die Gefahr von wirtschaftlicher und sozialer Ausgrenzung, so dass mit der ZKA-Empfehlung zum Girokonto für jedermann entsprechende Maßnahmen zum breiten Angebot entsprechender Girokonten auf Guthabenbasis geschaffen wurden.

Question 3: Do you think that one can reconcile financial service providers' legitimate need to make profit with any social obligation they may have vis-à-vis excluded groups? Should financial service providers play a stronger 'social' role in the society, in particular in combating financial exclusion?

Im Bewusstsein der möglichen wirtschaftlichen und sozialen Ausgrenzung mangels einer eigenen Kontoverbindung ist es der deutschen Kreditwirtschaft ein besonderes Anliegen, über den unbürokratischen Weg der ZKA-Empfehlung ihren Beitrag zur Unterstützung sozial schwächerer Personengruppen zu leisten. Dabei werden bereits heute Konten für solche Bürger geführt, die ohne Anwendung der ZKA-Empfehlung mitunter kein Konto erhalten hätten. Insoweit sind bezogen auf das deutsche Bankensystem durchaus soziale Komponenten in der Entscheidungsfindung festzustellen.

Question 4: In your experience, where voluntary codes of conduct are in place, are they well applied?

Bereits im Jahr 1995 haben die Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft im Bewusstsein, dass die Möglichkeit der Nutzung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs einen wichtigen Bestandteil des Wirtschaftslebens ausmacht, die ZKA-Empfehlung zum Girokonto für jedermann ausgesprochen. Ziel dieser Empfehlung war – und ist es nach wie vor – allen Verbrauchern unabhängig von ihrem sozialen oder finanziellen Hintergrund den Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen. Im Rückblick auf die vergangenen gut 13 Jahre hat sich diese freiwillige ZKA-Empfehlung bewährt. Seit der ersten Erhebung zur Zahl von Girokonten auf Basis der ZKA-Empfehlung im Jahr 1999 ist die Zahl der „Girokonten für jedermann“ kontinuierlich gestiegen. Von 1,1 Mio. Ende 1999 stieg die von den entsprechenden kreditwirtschaftlichen Verbänden² bei ihren Mitgliedsinstituten erhobene Anzahl von „Girokonten für jedermann“ auf rund 2,1 Mio. bis Ende 2007³.

Durch die Einbindung der ZKA-Empfehlung in das System der Kundenbeschwerdeverfahren, besteht zudem die unbürokratische Möglichkeit für alle Bürger, Unstimmigkeiten bei der Anwendung der ZKA-Empfehlung von unabhängiger Stelle für den Bürger kostenlos prüfen zu lassen. Auch wenn die Beschwerdezahlen zum Thema Girokonto für jedermann – wie aber auch die Beschwerdezahlen insgesamt – eine steigende Tendenz aufweisen, so handelt es sich nach wie vor um eine geringe Zahl von Beschwerdefällen zum Thema „Girokonto für jedermann“. Im Jahr 2008 entfielen von den insgesamt 8825 Beschwerden, die bei den kreditwirtschaftlichen Kundenbeschwerdestellen eingereicht wurden nur rund 10 Prozent auf den Bereich der „Girokonten für jedermann“.

Question 5: Should all providers be obliged to offer basic bank accounts to all citizens throughout the EU?

Die Beantwortung dieser Frage hängt grundsätzlich ab von der Frage nach dem Bedarf einer gesetzlichen Regulierung, der aus unserer Sicht nicht besteht. Diesbezüglich verweisen wir auf unsere Antwort zu Frage 4. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass ein gesetzlicher Kontrahierungszwang als Eingriff in die zumindest in Deutschland verfassungsrechtlich geschützte Vertragsfreiheit nur die Ausnahme darstellen kann. Insoweit ist daher zumindest erforderlich, dass der Kontosuchende erfolglos ein Schlichtungsverfahren durchlaufen hat. Für die Verbraucher kostenfreie Schlichtungsverfahren stehen in allen Bereichen der deutschen Kreditwirtschaft zur Verfügung. Die Nichtumsetzung eines Schlichtungspruchs durch ein Kreditinstitut stellt aber die klare Ausnahme dar. Vor diesem Hintergrund halten wir eine Beschränkung der Vertragsfreiheit im Wege einer gesetzlichen Verpflichtung zur Eröffnung von Girokonten für nicht gerechtfertigt.

² Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V., Bundesverband deutscher Banken e. V., Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V. und Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.

³ Doppelmitgliedschaften bei den kreditwirtschaftlichen Verbänden wurden bei der Bildung der Gesamtsumme berücksichtigt.

Eine grundsätzliche Verpflichtung zum Angebot von Bankdienstleistungen an alle Bürger der Mitgliedsländer scheitert dabei u. E. schon an den unterschiedlichen geschäftspolitischen Rahmenbedingungen der einzelnen Kreditinstitute. So werden bei regional ausgerichteten Kreditinstituten grundsätzlich nur Geschäftsverbindungen mit Bürgern angebahnt, sofern sie im Marktgebiet des Instituts ansässig sind. Aus diesem Grund erscheint eine europäische Vorgabe zum verpflichtenden Angebot von Konten oder Finanzdienstleistungen für alle europäischen Bürger nicht umsetzbar.

Question 6: Should basic bank accounts be provided on a commercial or not-for-profit basis; i.e. should they be free of charge? In case you favour the latter option, who should bear the costs?

Für eine kostenlose Bereitstellung der „basic bank accounts“ seitens der Kreditwirtschaft besteht keine vertretbare Begründung. So verursacht die Führung solcher Konten regelmäßig keine geringeren, häufig sogar höhere Verwaltungskosten. Für Deutschland ist feststellbar, dass gerade bei solchen Konten, die auf Basis der ZKA-Empfehlung bereitgestellt werden, der Anteil von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen, die durch die Banken ohne verursachergerechten Kostenersatz bearbeitet werden müssen, deutlich höher liegt als bei sonstigen Girokonten. Vor diesem Hintergrund müssen die Kosten, welche solche Konten verursachen, bereits heute z. B. durch die Entgelte für die Kontoführung ausgeglichen werden. Eine Verpflichtung zur entgeltfreien Bereitstellung würde demnach einen ungerechtfertigten Eingriff in die privatwirtschaftliche Autonomie der deutschen Kreditwirtschaft darstellen und die Bereitschaft zum Angebot solcher Konten erheblich senken.

Anders verhält es sich, wenn der Staat die Bereitstellung solcher Konten als seine Fürsorgeverpflichtung sieht und ein kostenfreies Angebot für alle betroffenen Bürger sicherstellen möchte. In diesem Fall müsste jedoch das Angebot solcher Konten über non-profit-Organisationen oder über staatsnahe Kreditinstitute wie z. B. die Zweigstellen der Deutschen Bundesbank bzw. die Kreditanstalt für Wiederaufbau erfolgen.

Question 7: Could the role of alternative commercial and not-for-profit financial services providers in addressing financial exclusion be enhanced? What could be done to encourage more such providers to help with access to basic bank accounts?

Mit der Umsetzung der EU-Zahlungsdiensterichtlinie in nationales Recht wird es unter anderem den neu geschaffenen Zahlungsinstituten möglich sein, Zahlungsdienste anzubieten. Hierzu gehört auch die Führung von Zahlungskonten und die Ausgabe entsprechender Authentifizierungsinstrumente. Möglicherweise wird dadurch das jetzt schon vorhandene flächendeckende Angebot der deutschen Kreditwirtschaft um zusätzliche Angebote erweitert.

Question 8: Should regulators be required to consider the impact of regulation on financially excluded groups?

Die Auswirkungen ihrer Regelungen auf die Bereitschaft zum Angebot von Girokonten gerade für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen sollten generell von den gesetzgebenden Stellen berücksichtigt werden. Als aktuelles Beispiel für Deutschland kann insofern die anstehende Neuregelung des Kontopfändungsrechts angesehen werden, welche auch zu einer Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl für Schuldner, Gläubiger als auch für die kontoführenden Kreditinstitute führen soll. Auf diesem Wege dürfte eine weitere Verbesserung beim flächendeckenden Angebot von Girokonten erzielt werden.

Für die deutsche Kreditwirtschaft nicht vertretbar wäre allerdings, wenn die zusätzlichen Kosten, die mit einer Berücksichtigung der regulatorischen Folgen auf die in Finanzdingen benachteiligten Bevölkerungsgruppen einhergehen, allein von ihr getragen werden müssten.

Question 9: What is the most effective role public authorities can play in combating financial exclusion – e.g. providing an understanding of the problem; assessing the efficiency of policy measures implemented and their impact on financial inclusion; promoting and supporting market initiatives; contributing to the provision of financial services; raising awareness; intervening in cases of exclusion (e.g. via tax incentives, subsidies or regulatory penalties); introducing legislation?

Aus deutscher Sicht ist zu konstatieren, dass das öffentliche Bewusstsein für eine Problemlösung im Bereich des Angebotes von Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen gegeben ist. Zu der anhaltenden öffentlichen Diskussion dieses Themas trägt nach unserer Einschätzung bei, dass der Deutsche Bundestag regelmäßig seitens der Bundesregierung über die Umsetzung der ZKA-Empfehlung informiert wird.

Eine regelmäßige Auswertung und Bereitstellung von validem Zahlenmaterial, wie sie im Eurobarometer 260 (2007) erfolgt ist, würde aus unserer Sicht einen wirksamen Beitrag leisten, die öffentliche Diskussion zu diesem Thema weiter zu versachlichen und in der Folge, falls notwendig, auch weitere Verbesserungen in diesem Bereich zu erreichen.

Unabhängig von der Frage, ob die EU für diesen Bereich Regelungskompetenz hätte, ist eine staatliche Regulierung in diesem Zusammenhang jedoch nicht zu befürworten. Vielmehr sollte insbesondere auf freiwillige Verhaltenskodices gesetzt werden, wie sie am Bei-

spiel des deutschen Weges zu einer nachweisbaren Verbesserung des allgemeinen Konto- zugangs beigetragen haben.

Question 10: Should financial inclusion be addressed at EU level? How could the responsibilities and competences between the national and EU level be shared? What could/should be the Commission's role?

Nach unserem Dafürhalten sind die Ausgangssituationen in den einzelnen Mitgliedsländern zu unterschiedlich, um eine Lösung zur allgemeinen „financial inclusion“ auf europäischer Ebene zu erreichen. Dies betrifft sowohl die unterschiedlichen Quoten von Bürgern ohne Kontozugang als auch die bereits in einigen Ländern umgesetzten Maßnahmen auf unterschiedlicher Regelungsebene (freiwilliger Verhaltenskodex vs. gesetzliche Regulierung) sowie die unterschiedlichen Systeme, über welche Einrichtungen (nur Kreditinstitute oder auch sonstige Finanzdienstleister) Girokonten angeboten werden. Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, das Thema als Aufgabe der Mitgliedstaaten zu sehen.

Die Europäische Kommission könnte allerdings einen wesentlichen Beitrag leisten, indem – anknüpfend an unsere Antwort auf Frage 9 – in einem regelmäßigen Abstand einiger Jahre Auswertungen/ Erhebungen vorgenommen werden, über welche die Zahl bzw. der Anteil von Bürgern ohne entsprechenden Kontozugang ermittelt werden.

Question 11: What could the Commission do to address the potential difficulties in opening basic bank accounts cross-border?

Hinsichtlich der Problematik eines – eventuell sogar verpflichtenden – grenzüberschreitenden Angebots für einen Kontozugang für alle EU-Bürger verweisen wir auf unsere Antwort auf Frage 5.

Question 12: Should the concept of financial inclusion cover financial services other than the provision of basic bank accounts?

Aus unserer Sicht ist der Kontozugang der wesentlichste Aspekt, der im Zusammenhang mit „financial exclusion“ zu betrachten ist. Der Zugang zum bargeldlosen Zahlungsverkehr stellt die wichtigste Voraussetzung zur Teilnahme am Wirtschaftsleben dar. Die Notwendigkeit, noch weitere Finanzdienstleistungen in die Betrachtung aufzunehmen, besteht nach unserem Dafürhalten nicht.