

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht zum „Girokonto für jedermann“

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Berichtsauftrag	3
II. Hintergrund	3
1. Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) vom Juni 1995	3
2. Erster Bericht der Bundesregierung (September 1996)	3
3. Bewertung des Berichts durch den Deutschen Bundestag	3
III. Stand der Umsetzung der ZKA-Empfehlung	3
1. Datenerhebung zur weiteren Entwicklung	3
2. Ergebnis der Umfrage	3
a) Entwicklung der Zahl der „Girokonten für jedermann“	3
b) Ablehnungs- bzw. Kündigungsgründe	4
3. Erkenntnisse des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BAKred) und des BMF	4
4. Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA)	5
5. Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV)	5
IV. Bewertung der vorliegenden Daten und der aktuellen Situation	5
1. Bewertung durch die Kreditwirtschaft	5
2. Bewertung durch die Bundesregierung	6
V. Handlungsmöglichkeiten und Vorschlag der Bundesregierung	6
1. Gesetzliche Regelung	6
2. Vorschlag der Bundesregierung: Bekräftigung und Erweiterung der ZKA-Empfehlung; Einrichtung von Beschwerdestellen	7

I. Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 178. Sitzung am 5. Juni 1997 eine Entschließung zum „Girokonto für jedermann“ angenommen (siehe zu Bundesrat-Drucksache 417/97, Buchstabe g). Darin fordert er die Bundesregierung auf, ihm über die weitere Umsetzung der Empfehlung vom Juni 1995 „Girokonto für jedermann“ der im Zentralen Kreditausschuss zusammengeschlossenen Verbände der Kreditwirtschaft bis zum 31. Dezember 1999 erneut zu berichten.

II. Hintergrund

1. Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) vom Juni 1995

Im Hinblick auf eine Vielzahl von Fällen, in denen es zu Problemen bei der Eröffnung und Kündigung von Girokonten gekommen war, hatten die im ZKA zusammengeschlossenen Verbände der Kreditwirtschaft im Juni 1995 eine Empfehlung ausgesprochen. Sie richtet sich an alle Mitgliedsinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen. In der Empfehlung erklären diese Kreditinstitute ihre Bereitschaft, für jede/n Bürgerin/Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto zu führen. Nach der Empfehlung besteht die Bereitschaft zur Kontoführung unabhängig von Art und Höhe der Einkünfte (z. B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe). Zur Klarstellung wird außerdem betont, Eintragungen bei der Schufa allein seien kein Grund, die Führung eines Girokontos zu verweigern. Nach der Empfehlung besteht eine Verpflichtung zur Eröffnung oder Fortführung eines Girokontos für Kreditinstitute dann nicht, wenn dies unzumutbar ist. Fälle von Unzumutbarkeit werden beispielhaft aufgeführt. Der vollständige Wortlaut der ZKA-Empfehlung ergibt sich aus der Anlage 1.

2. Erster Bericht der Bundesregierung (September 1996)

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hatte die Bundesregierung bereits im September 1995 um einen Bericht zu den Auswirkungen der ZKA-Empfehlung gebeten. Die Bundesregierung ist diesem Auftrag im September 1996 nachgekommen. Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass es auf der Grundlage der ZKA-Empfehlung gelungen sei, breiten Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zu verschaffen, ein Girokonto zu eröffnen.

Der eingeschlagene Weg, das Problem über eine Empfehlung zu lösen, habe somit zum Ziel geführt. Vor diesem Hintergrund wurde die Einführung einer gesetzlichen Regelung von der Bundesregierung seinerzeit nicht als erforderlich erachtet.

3. Bewertung des Berichts durch den Deutschen Bundestag

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Entschließung vom 5. Juni 1997 die aufgrund der ZKA-Empfehlung erzielten Erfolge begrüßt. Die von Verbraucherverbänden geäußerte Kritik sowie hierzu übermittelte Daten hätten allerdings auch gezeigt, dass es in einer Anzahl von Fällen zu Schwierigkeiten in der Umsetzung der Empfehlung gekommen sei, die dazu geführt hätten, dass ein Girokonto nicht eingerichtet werden konnte bzw. bestehende Kontoverbindungen gekündigt wurden. Der Deutsche Bundestag hat angekündigt, er werde wegen der Bedeutung des Fragenkomplexes die Entwicklung in diesem Bereich und insbesondere die weitere Umsetzung der Empfehlung auch in Zukunft aufmerksam verfolgen. Er hat daher die Bundesregierung aufgefordert, ihm über die weitere Umsetzung der Empfehlung erneut zu berichten.

III. Stand der Umsetzung der ZKA-Empfehlung

1. Datenerhebung zur weiteren Entwicklung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Entschließung vom 5. Juni 1997 seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass die deutsche Kreditwirtschaft für den neuen Bericht der Bundesregierung aussagekräftiges Datenmaterial zur Umsetzung der Empfehlung vorlege. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der eröffneten und geführten Konten auf Guthabenbasis und die Erfassung der Gründe, die im Einzelfall zu einer Ablehnung der Kontoeröffnung bzw. deren Kündigung geführt habe. Das innerhalb der Bundesregierung federführende Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat daraufhin den ZKA um rechtzeitige Vorlage entsprechenden Datenmaterials gebeten. Die Verbände der Kreditwirtschaft (Bundesverband deutscher Banken [BdB], Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken [BVR], Deutscher Sparkassen- und Giroverband [DSGV] und Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands [VÖB]) haben – für ihren Bereich jeweils gesondert – Stellung genommen und eine Reihe von Daten und Angaben übermittelt.

2. Ergebnis der Umfrage

Nach dem vorgelegten Datenmaterial stellt sich die Situation wie folgt dar:

- a) Entwicklung der Zahl der „Girokonten für jedermann“

Im Sommer 1996 belief sich die Gesamtzahl aller bei Kreditinstituten geführten „Girokonten für jedermann“ auf rund 250 000. Die Zahl der

entsprechenden Konten beträgt nunmehr (aufgeschlüsselt nach Verbänden):

- BdB: 150 000 (Stand: 30. September 1999)
- BVR: 400 000 (Stand: Sommer 1999)
- DSGV: 486 000 (Stand: Ende Juni 1999)
- VÖB: 80 000 (Stand: 30. September 1999).

Damit hat sich die Zahl der „Girokonten für jedermann“ seit Sommer 1996 um 876 000 erhöht und die Gesamtzahl beträgt nun 1 116 000.

b) Ablehnungs- bzw. Kündigungsgründe

Als häufigste Gründe für die Ablehnung der Eröffnung bzw. die Kündigung eines „Girokontos für jedermann“ wurden von der Kreditwirtschaft genannt:

- Mangelnde Bereitschaft von Kunden zur Kontoführung auf Guthabenbasis
- Leistungsmissbrauch durch den Kontoinhaber
- Verletzung der vertraglichen Kontoabsprachen
- Verziehen des Kunden aus dem Gewährträgergebiet des jeweiligen Kreditinstituts (Bereich DSGV)
- Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr unterbleibt oder ist nicht möglich.

Die nicht erfolgende Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr beruht im Wesentlichen auf zwei Gründen:

Zum einen nutzt eine Vielzahl von Kunden die eingerichteten „Girokonten für jedermann“ nicht zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr. Werden solche Konten über einen längeren Zeitraum (ein Jahr) umsatzlos geführt, schreiben die Kreditinstitute ihre Kunden an. Reagieren die Kunden nicht, wird das jeweilige Konto aufgelöst.

Zum anderen werden die Konten oft durch Pfändungen blockiert. Nach Angaben der Verbände der Kreditwirtschaft erfolgt eine Kündigung im Regelfall allerdings nicht bereits dann, wenn Gläubiger lediglich **eine** Kontopfändung veranlasst haben oder in gewissen zeitlichen Abständen mehrere Kontopfändungen erfolgen. „Girokonten für jedermann“ werden bei dieser Fallgruppe vielmehr dann gekündigt, wenn aufgrund der Pfändungen eine Teilnahme des Kontoinhabers am bargeldlosen Zahlungsverkehr auf absehbare Zeit bzw. dauerhaft nicht möglich ist und das Konto damit seinen Zweck nicht erfüllen kann. Um dies seitens der Kreditinstitute

einschätzen zu können, geht der Kündigung in der Regel eine Einzelfallprüfung unter Beteiligung des Kunden voraus.

Der DSGV hat in einer Sondererhebung für den Zeitraum 1. Juli 1998 bis 30. Juni 1999 die Kontoablehnungs- und Kontokündigungsgründe für den Bereich seiner Mitgliedsinstitute erfasst und nach Fallzahlen und prozentualem Anteil spezifiziert (Anlagen 2 und 3). Die Aufstellung belegt, dass der Leistungsmissbrauch durch den Kontoinhaber und die Unmöglichkeit der Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr die häufigsten Gründe für eine Kündigung bereits eingerichteter „Girokonten für jedermann“ durch die Kreditinstitute sind.

Die beiden von den Verbänden der Kreditwirtschaft am häufigsten genannten Gründe für die Ablehnung der Eröffnung eines „Girokontos für jedermann“ sind der vorhergehende Leistungsmissbrauch und die mangelnde Bereitschaft des Kunden zur Kontoführung auf Guthabenbasis.

3. Erkenntnisse des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BAKred) und des BMF

- a) Nach Angaben des vom BMF um Stellungnahme gebetenen BAKred ist die Anzahl der Eingaben von Bürgern, die sich darüber beschwerten, dass ein konkretes Kreditinstitut ihnen die Eröffnung eines Girokontos auf Guthabenbasis verweigert oder ihnen ihr einziges Girokonto gekündigt habe, im Verhältnis zur Anzahl der Eingänge zu anderen Themenschwerpunkten (wie etwa Bürgschaftsangelegenheiten, Existenzgründungsfinanzierungen, finanzierte Kapitalanlage in Immobilien und Kreditkündigungen) gering.

Die Prüfung der jeweiligen Eingabe ergibt häufig, dass die Ablehnung der Eröffnung eines Girokontos auf Guthabenbasis im Hinblick auf das in der Empfehlung des ZKA enthaltene Kriterium der „Unzumutbarkeit“ berechtigt ist. Es handelt sich dabei um überschuldete Kunden, gegen die nach Abschluss oder Ablehnung der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens noch mehrere Zwangsvollstreckungsverfahren unterschiedlicher Gläubiger laufen, sodass die Kontoführung für die Bank mit erheblichem Zusatzaufwand verbunden wäre. Auch Vertragsverstöße der Kunden, insbesondere die mehrfache Überziehung des Girokontos, sind Anlass für Kreditinstitute, die Kontoverbindung zu kündigen. Diese Feststellungen des BAKred decken sich mit den Mitteilungen der Verbände der Kreditwirtschaft zu den häufigsten Ablehnungs- und Kündigungsgründen.

Das BAKred hat darüber hinaus allerdings auch berichtet, dass sich die Ablehnung der Kontofüh-

zung auf Guthabenbasis – unter Berücksichtigung der ZKA-Empfehlung – in einigen Fällen als unbegründet herausgestellt habe, etwa weil lediglich **eine** negative Schufa-Auskunft vorlag oder das Konto wegen einmaliger Pfändung gekündigt wurde. In diesen Fällen waren die betroffenen Kreditinstitute erst nach Einschaltung des BAKred und seinem Hinweis auf die ZKA-Empfehlung dazu bereit, für den Antragsteller ein Girokonto auf Guthabenbasis einzurichten beziehungsweise fortzuführen.

Das BAKred hat in seinem Bericht zusammenfassend festgestellt, dass das Thema „Girokonto für jedermann“ aus seiner Sicht zur Zeit kein vordringliches oder verbreitetes Problem im Bereich des Kreditwesens darstelle.

- b) Die Feststellungen des BAKred decken sich mit den Erkenntnissen des BMF. Die Zahl der bei ihm eingegangenen Bürgereingaben zu dem Thema „Girokonto für jedermann“ war weiter rückläufig und äußerst gering. Aufgrund unzureichender Darstellung des konkreten Sachverhaltes kann in diesen Fällen meist nicht beurteilt werden, ob die Ablehnung der Eröffnung beziehungsweise die Kündigung eines „Girokontos für jedermann“ bei Zugrundelegung der Kriterien der ZKA-Empfehlung berechtigt oder unberechtigt war. Vor diesem Hintergrund hat das BMF in der Regel den zuständigen Verband der Kreditwirtschaft gebeten, sich des jeweiligen Einzelfalles anzunehmen und bei seinem Mitgliedsinstitut auf erneute Prüfung und möglichst Abhilfe hinzuwirken. Die entsprechenden Rückmeldungen fielen naturgemäß unterschiedlich aus: In einigen Fällen war das betroffene Kreditinstitut unter Berücksichtigung der ZKA-Empfehlung berechtigt, die Kontoeröffnung abzulehnen beziehungsweise das Girokonto zu kündigen; in anderen Fällen führte die Intervention zur nachträglichen Kontoeinrichtung.

4. Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA)

Die BA hat den ZKA im August 1999 darüber in Kenntnis gesetzt, dass ihr eine Vielzahl von Fällen bekannt sei, in denen Leistungsberechtigten die Kontoführung wegen einer Schufa-Eintragung verweigert wurde. Zahlreichen Personen sei auch eine Bescheinigung oder Bestätigung, aus der der Grund für die Ablehnung einer Kontoeröffnung hervorgeht, vorenthalten worden. Die Leistungsempfänger hätten somit nicht den nach § 337 Abs. 1 Satz 3 SGB III erforderlichen Nachweis erbringen können, dass ihnen die Einrichtung eines Kontos ohne eigenes Verschulden nicht möglich gewesen sei.

Der ZKA hat die BA daraufhin im November 1999 zu einem Gespräch eingeladen. Dabei teilten die Vertreter der BA mit, dass von den rund 4 Mio. Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeberechtigten 90 000 über kein

Konto verfügten. Von den 8,8 Mio. Kindergeldempfängern seien 70 000 Personen ohne Kontoverbindung. Doppelzählungen seien hierbei allerdings nicht ausgeschlossen. Insgesamt verfügten somit bis zu 1,25 % aller Leistungsempfänger der BA über kein Konto.

Die Vertreter der BA zeigten konkrete Fälle auf, in denen Kreditinstitute (aller Institutsgruppen) keine Begründung für die Ablehnung beziehungsweise Kündigung eines Girokontos angegeben haben. Eine von der BA vorgenommene Zuordnung der angesprochenen Fälle zu Instituten der einzelnen Verbände ergab nach Angaben des BdB eine Gleichverteilung entsprechend der Marktanteile bei privaten Girokonten. Der Hauptstelle der BA gehen monatlich ca. zehn Beschwerdefälle ihrer rd. 600 Geschäftsstellen und 181 Dienststellen zu.

5. Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV)

Die AG SBV, der die auf Bundesebene für die Schuldnerberatung und Schuldenproblematik zuständigen Mitarbeiter der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege sowie Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände und der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung angehören, zeichnet in einer aktuellen Stellungnahme (Dezember 1999) ein eher negatives Bild ihrer Erfahrungen mit der Umsetzung der ZKA-Empfehlung zur Führung von „Girokonten für jedermann“. So berichtet sie, den Verbänden seien „zahlreiche Beispiele bekannt, bei denen die ZKA-Empfehlung nicht zur Einrichtung eines Girokontos geführt habe“. Die AG SBV weist unter anderem auf das Ergebnis einer Umfrage der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung Hessen e. V. aus den Jahren 1997/1998 hin, der zur Folge sich einzelne Institute in einer Reihe von Fällen nicht an die Vorgaben der ZKA-Empfehlung halten. Nach Auffassung der AG SBV bedarf es einer erneuten Initiative, um alle Kreditinstitute dauerhaft zur Einhaltung der ZKA-Empfehlung zu bewegen.

IV. Bewertung der vorliegenden Daten und der aktuellen Situation

1. Bewertung durch die Kreditwirtschaft

Die Verbände der Kreditwirtschaft betonen, die seit Sommer 1996 erheblich gestiegene Zahl der „Girokonten für jedermann“ sei ein eindrucksvoller Beleg für eine konsequente Umsetzung der ZKA-Empfehlung und ihrer Anwendung im täglichen Kundengeschäft. Das auf Freiwilligkeit basierende Verhalten der Kreditwirtschaft habe zu einer spürbaren Entschärfung der Problematik geführt. Die Verbände der Kreditwirtschaft heben hervor, ihre Mitgliedsinstitute seien sich ihrer sozialpolitischen Verantwortung bewusst. Die ZKA-Emp-

fehlung „Girokonto für jedermann“ werde daher weiterhin unterstützt und in der täglichen Praxis umgesetzt.

Ob die einzelnen Verbände (bzw. ihre jeweiligen Mitgliedsinstitute) in angemessener Weise zu der erheblichen Steigerung der Zahl der „Girokonten für jedermann“ beigetragen haben, wird von ihnen unterschiedlich beurteilt. Nach Auffassung des DSGV belegen die von ihm erhobenen Daten, dass in erster Linie die Sparkassen für die Teilnahmemöglichkeit aller Bevölkerungsschichten am bargeldlosen Zahlungsverkehr Sorge tragen. Dies liege unter anderem daran, dass die Sparkassen aufgrund ihres dichten Filialnetzes als erster Ansprechpartner für die Kontosuchenden in Frage kämen und im Übrigen öffentliche Stellen Kontosuchende gezielt auf Sparkassen verwiesen. Auch der BVR geht von einem überproportionalen Anstieg der Zahl der „Girokonten für jedermann“ im Bereich seiner Mitgliedsinstitute aus. Der VÖB weist zu der Zahl der in seinem Bereich ermittelten entsprechenden Konten darauf hin, es müsse berücksichtigt werden, dass die überwiegende Mehrzahl seiner Mitgliedsbanken aufgrund ihrer Geschäftsstruktur nicht in dem Bereich „Girokonten“ tätig sei. Hinzu komme, dass aufgrund von Doppelmitgliedschaften von Mitgliedsinstituten seines Verbandes und des DSGV Überschneidungen vorlägen, die im Rahmen der Umsetzung der ZKA-Empfehlung vom DSGV abgedeckt würden. Bei den Mitgliedsinstituten, die Girokonten anböten, übersteige die durchschnittliche Zahl der „Girokonten für jedermann“ deren Marktanteil. In diesem Sinne betont auch der BdB, dass die Zahl der für seinen Bereich ermittelten 150 000 „Girokonten für jedermann“ in etwa dem Marktanteil der privaten Banken an der Gesamtheit der privaten Girokonten entspreche.

2. Bewertung durch die Bundesregierung

Aus Sicht der Bundesregierung zeigen die vorliegenden Daten und sonstigen Erkenntnisse, dass sich die Situation seit Sommer 1996 insgesamt weiter gebessert hat. Die erheblich gestiegene Zahl der „Girokonten für jedermann“ (von 250 000 um 876 000 auf 1 116 000; entspricht einer Steigerung von 350 %) ist dafür ein deutlicher und erfreulicher Beleg. Die Zahlen dokumentieren, dass die Kreditinstitute die ZKA-Empfehlung angenommen haben und sich ihrer – gerade in dem spezifischen Kundensegment bestehenden – gesellschaftlichen Verantwortung bewusst sind. Die seit Mitte 1996 weiter rückläufige und insgesamt äußerst geringe Zahl der beim BMF eingegangenen Bürgereingaben zu dem Thema „Girokonto für jedermann“ unterstreicht diese Einschätzung. Auch das BAKred hat in seinem bereits angesprochenen Bericht (siehe oben III. 3.) zusammenfassend festgestellt, unter Berücksichtigung der bei ihm eingegangenen Zahl entsprechender Bürgereingaben stelle das Thema aus seiner Sicht zur Zeit kein vordringliches oder verbreitetes Problem im Bereich des Kreditwesens dar. Vor diesem Hintergrund hat sich die

ZKA-Empfehlung und der mit ihr beschrittene Weg einer freiwilligen Regelung durch die Kreditwirtschaft nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich bewährt.

Wie sich aus den von den einzelnen Verbänden für ihren jeweiligen Bereich vorgelegten Kontenzahlen ergibt, haben alle Kreditinstitutsgruppen zur weiteren Verbreitung des „Girokontos für jedermann“ beigetragen. Ob dies im Sinne „fairer Lastenteilung“ in jeweils angemessener Weise geschehen ist, kann nur bedingt beurteilt werden. Es fällt auf, dass die mit Abstand meisten „Girokonten für jedermann“ von den Mitgliedsinstituten des DSGV und des BVR geführt werden. Der VÖB hat allerdings plausibel erläutert (siehe bereits unter IV. 1.), worauf die vergleichsweise geringe Anzahl der in seinem Bereich ermittelten Konten zurückzuführen sei. Auch der BdB hat betont, die Zahl der von seinen Mitgliedsinstituten geführten „Girokonten für jedermann“ entspreche in etwa dem Marktanteil der privaten Banken an der Gesamtheit der privaten Girokonten. Genauere Aussagen dürften nach Auffassung der Bundesregierung im Hinblick auf die nicht ganz einheitliche Definition des „Girokontos für jedermann“ und das nur schwer exakt ermittelbare Volumen von Marktanteilen in bestimmten Geschäftssegmenten kaum möglich sein. Die hohe Zahl der im Bereich des DSGV und des BVR geführten „Girokonten für jedermann“ hat naheliegende Gründe. So ist nicht zu verkennen, dass vermögenslose Kunden deutlich Kreditinstitute mit traditionellem Mengengeschäft und flächendeckendem Zweigstellennetz bevorzugen. Dies führt zwangsläufig zu einer (in absoluten Zahlen) unterschiedlichen Verteilung der daraus resultierenden Lasten.

Trotz der aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich positiven Entwicklung zeigen die beim BMF und BAKred eingehenden Eingaben allerdings, dass es nach wie vor Fälle gibt, in denen Kreditinstitute die ZKA-Empfehlung nicht beachten und eine Ablehnung der Kontoöffnung beziehungsweise Kontokündigung zu Unrecht erfolgt. Diese Erkenntnis deckt sich mit den bereits unter III. 4. und 5. dargestellten Erfahrungen der BA und der AG SBV. Vor diesem Hintergrund besteht nach Auffassung der Bundesregierung weiterhin Handlungsbedarf.

V. Handlungsmöglichkeiten und Vorschlag der Bundesregierung

1. Gesetzliche Regelung

Fraktionen des Deutschen Bundestages haben im Jahre 1995 vorgeschlagen, die Kreditinstitute zur Eröffnung von Girokonten zu verpflichten und entsprechende Gesetzentwürfe eingebracht. Im Hinblick auf die bereits aufgezeigten erheblichen Fortschritte, die seit Sommer 1996 bei der Umsetzung der ZKA-Empfehlung erzielt

werden konnten, hält die Bundesregierung legislative Maßnahmen allerdings derzeit für nicht geboten. Ein Gesetz wäre nach ihrer Einschätzung auch nicht geeignet, die im Bereich des „Girokontos für jedermann“ noch vorhandenen Probleme abschließend so zu regeln, dass für die Zukunft Problemfälle ausgeschlossen werden könnten.

Ein uneingeschränktes Recht des Einzelnen auf ein Girokonto im Sinne eines ausnahmslosen Kontrahierungszwanges der Kreditinstitute wäre rechtlich und faktisch ohnehin kein gangbarer Weg. Jede gesetzliche Regelung müsste vielmehr Ausnahmen vorsehen, in denen Kreditinstitute die Einrichtung eines Girokontos ablehnen beziehungsweise bereits bestehende Girokonten kündigen können. Es handelt sich begrifflich um Fälle der „Unzumutbarkeit“, die im Einzelnen zu spezifizieren wären. Dies ist beispielsweise in der ZKA-Empfehlung mit der exemplarischen Auflistung entsprechender Fallgruppen (Leistungsmissbrauch, Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht möglich usw.) geschehen.

Eine gesetzliche Regelung könnte vielen Bürgern den falschen Eindruck eines uneingeschränkten Anspruchs auf ein Girokonto vermitteln und damit unerfüllbare Erwartungen wecken. Es bestünde die große Gefahr einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten, in denen Klagen auf Einrichtung eines Girokontos – wegen des Vorliegens von Ausnahmetatbeständen – häufig erfolglos sein würden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Unzumutbarkeit“ nicht leicht justizierbar sind.

Auf Länderebene bestehen zwar zum Teil gesetzliche Regelungen. So sehen die Sparkassenverordnungen in mehreren Bundesländern die Verpflichtung der Sparkassen zur Führung von Girokonten auf Guthabenbasis – mit entsprechenden Ausnahmetatbeständen – vor (so zum Beispiel § 5 BaySpkO, § 5 SpkVO NW, § 1 SpkVO RhPf, § 4 SpkVO Brandenburg, § 4 SächsSpkVO). Soweit für die Bundesregierung erkennbar, hat dies aber nicht dazu geführt, dass es in den betreffenden Bundesländern weniger Problemfälle gibt, als in den Bundesländern ohne gesetzliche Regelung.

Gegen eine bundesgesetzliche Regelung sprechen aus Sicht der Bundesregierung nicht zuletzt grundsätzliche Überlegungen: Die Normierung eines weiteren Lebensbereichs würde den zunehmend als wichtig erkannten Bestrebungen des Staates nach Deregulierung zuwiderlaufen. In einer Situation, in der auch der Gesetzgeber die Notwendigkeit einer Entlastung der Gerichte sieht, sollte bei der Übertragung weiterer Aufgaben auf die Justiz Zurückhaltung geübt werden. Wie etwa das Gesetz zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I, S. 2400) zeigt, erlangt die außergerichtliche Schlichtung von Streitigkeiten zunehmend Bedeutung.

2. Vorschlag der Bundesregierung: Bekräftigung und Erweiterung der ZKA-Empfehlung; Einrichtung von Beschwerdestellen

Aufgrund der dargelegten Aspekte erscheint eine gesetzliche Regelung des „Girokontos für jedermann“ derzeit nicht opportun. Im Hinblick auf die in einer Reihe von Einzelfällen immer noch bestehenden Probleme ist die Bundesregierung allerdings der Auffassung, dass eine erneute Initiative ergriffen werden sollte, um die Kreditinstitute dauerhaft und in jedem Einzelfall konsequent zur Einhaltung der ZKA-Empfehlung zu bewegen. Dies entspricht auch einer Anregung der AG SBV. Die Bundesregierung schlägt demgemäß vor, den ZKA aufzufordern, alle Girokonten führenden Mitgliedsinstitute seiner Verbände nochmals zur Beachtung sowie konsequenten Umsetzung der ZKA-Empfehlung anzuhalten.

Zur Stärkung der Position der (potenziellen) Bankkunden kommt aus Sicht der Bundesregierung darüber hinaus in Betracht, die ZKA-Empfehlung zu erweitern. Weiterführend wäre etwa die Ergänzung um einen Passus, demzufolge der Kunde sich bei – aus seiner Sicht zu Unrecht erfolgter – Ablehnung einer Kontoeröffnung bzw. Kontokündigung an eine zuständige Stelle innerhalb des betroffenen Verbandes wenden kann (Beschwerde- bzw. Schlichtungsstelle). Im Bereich des BdB (Ombudsmannverfahren) und der Mitgliedsverbände des DSGVO bestehen solche Stellen bereits. Die anderen Verbände wären gehalten, entsprechende Stellen einzurichten. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte der ZKA daher zur Einrichtung von Beschwerdestellen im Bereich aller Verbände für ihre jeweiligen Mitgliedsinstitute aufgefordert werden. Über die Hilfestellung bei der Eröffnung von Girokonten hinaus könnten diese Stellen die Kunden umfassend unterstützen, zur Verbesserung des Verhältnisses Bank/Kunde beitragen und sie würden nicht zuletzt das BAKred und die Gerichte entlasten. Die Einrichtung von Schlichtungsstellen durch die Verbände der Kreditwirtschaft entspricht ohnehin Bestrebungen der Bundesregierung. So ist beispielsweise eine entsprechende Änderung der Schlichtungsstellenverfahrensverordnung vorgesehen. Die Übertragung der Schlichtungsaufgabe auf Verbandsschlichtungsstellen bei Überweisungen könnte etwa davon abhängig gemacht werden, dass diese Schlichtungsstellen auch für Streitfragen im Zusammenhang mit der ZKA-Empfehlung zuständig sind.

Unabhängig von den vorstehenden Anregungen und Vorschlägen werden BMF und BAKred weiter in engem Kontakt mit den betroffenen Verbänden bleiben und allen Beschwerden nachgehen, in denen Kunden die Weigerung von Kreditinstituten zur Eröffnung eines Girokontos bzw. eine Kontokündigung beanstanden.

Anlage 1

ZKA-Empfehlung: Girokonto für jedermann

Alle Kreditinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen, halten für jede/n Bürgerin/Bürger in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto bereit. Der Kunde erhält dadurch die Möglichkeit zur Entgegennahme von Gutschriften, zu Barein- und -auszahlungen und zur Teilnahme am Überweisungsverkehr. Überziehungen braucht das Kreditinstitut nicht zuzulassen. Jedem Institut ist es freigestellt, darüber hinausgehende Bankdienstleistungen anzubieten.

Die Bereitschaft zur Kontoführung ist grundsätzlich gegeben, unabhängig von Art und Höhe der Einkünfte, z. B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe. Eintragungen bei der Schufa, die auf schlechte wirtschaftliche Verhältnisse des Kunden hindeuten, sind allein kein Grund, die Führung eines Girokontos zu verweigern.

Das Kreditinstitut ist nicht verpflichtet, ein Girokonto für den Antragsteller zu führen, wenn dies unzumutbar ist. In diesem Fall darf die Bank auch ein bestehendes Konto kündigen. Unzumutbar ist die Eröffnung oder Fortführung einer Kontoverbindung insbesondere, wenn

- der Kunde die Leistungen des Kreditinstitutes missbraucht, insbesondere für gesetzwidrige Transaktionen, z. B. Betrug, Geldwäsche o. ä.;
- der Kunde Falschangaben macht, die für das Vertragsverhältnis wesentlich sind;
- der Kunde Mitarbeiter oder Kunden grob belästigt oder gefährdet;
- die bezweckte Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht gegeben ist, weil z. B. das Konto durch Handlungen vollstreckender Gläubiger blockiert ist oder ein Jahr lang umsatzlos geführt wird;
- nicht sichergestellt ist, dass das Institut die für die Kontoführung und -nutzung vereinbarten üblichen Entgelte erhält;
- der Kunde auch im Übrigen die Vereinbarungen nicht einhält.

Ergebnisse der Sondererhebung über die weitere Umsetzung der ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“ ¹⁾ bei den Sparkassen: Kontenbestand, Kontoeröffnungen, Kontokündigungen und Kontoablehnungen									
Girokonten für jedermann (Bestand Ende Juni 1999)	Veränderung der Anzahl der Girokonten für jedermann (im Zeitraum 1. Juli 1998 bis 30. Juni 1999)					Kontoablehnungen (im Zeitraum 1. Juli 1998 bis 30. Juni 1999)			
	Kontoeröffnungen	Kontokündigungen				insgesamt	insgesamt	darunter: häufigste Ablehnungsgründe ²⁾	
3	4	5	6	7	8			9	10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Stück									
486 046	117 416	40 858	9 406	1 145	8 861	5 280	6 186	712	2 436

¹⁾ auf Guthabenbasis geführte Girokonten ohne Einbeziehung der Girokonten von minderjährigen Kontoinhabern

²⁾ Gründe für Kontokündigungen und Kontoablehnungen wurden nicht von allen Sparkassen angegeben

³⁾ insbesondere dauerhafte Kontopfändung ein Jahr umsatzlose Kontoführung

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Anlage 3

Girokonten für jedermann (Bestand Ende Juni 1999)		Veränderung der Anzahl der Girokonten für jedermann (im Zeitraum 1. Juli 1998 bis 30. Juni 1999)		Kontokündigungen			Kontoablehnungen (im Zeitraum 1. Juli 1998 bis 30. Juni 1999)		
		Kontoeröffnungen	insgesamt	Leistungsmisbrauch	Falschangaben	Nutzung für bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht möglich ³⁾	Kunde verzieht aus Gewährtragegebiet	insgesamt (in % des Bestandes der Girokonten für jedermann Ende Juni 1998)	darunter: häufigste Ablehnungsgründe ²⁾
Stück	in % des Bestandes von Ende Juni 1998	in % der Kontokündigungen insgesamt	in % der Kontokündigungen insgesamt	in % der Kontoablehnungen insgesamt					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
486 046	28,7	10,0	23,0	2,8	21,7	12,9	1,5	11,5	39,4

Ergebnisse der Sondererhebung über die weitere Umsetzung der ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“¹⁾ bei den Sparkassen: Kontenbestand, Kontoeröffnungen, Kontokündigungen und Kontoablehnungen

¹⁾ auf Guthabenbasis geführte Girokonten ohne Einbeziehung der Girokonten von minderjährigen Kontoinhabern
²⁾ Gründe für Kontokündigungen und Kontoablehnungen wurden nicht von allen Sparkassen angegeben
³⁾ insbesondere dauerhafte Kontopfändung ein Jahr umsatzlose Kontoführung

