

# infobrief 21/04

Mittwoch, 22. September 2004 DC/AT

---

## Stichwörter

Mindestgirokonto, Entscheidung des Bundestages, Kritik, Internationaler Überblick

## A Sachverhalt

Es gibt keine genauen Daten, wie viele Menschen in Deutschland unverschuldet keinen Zugang zu einem Girokonto haben. Die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände geht von mehreren Hunderttausend Betroffenen aus. Allein bei der Bundesagentur für Arbeit waren 103.000 Fälle im September registriert. Für diese Personen ist die Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben heute fast unmöglich. Viele Arbeitgeber setzen bei ihren Beschäftigten ein Girokonto zur Überweisung voraus, Banken verringern schrittweise die Öffnungszeiten ihrer Filialen und auch beim Einkauf sind sie benachteiligt, weil im Internet und in Katalogen vielfach Angebote nur bei bargeldloser Zahlung gelten.

Im Hinblick auf diese Missstände hatten die im Zentralen Kreditausschuss (ZKA) zusammengeschlossenen Verbände der Kreditwirtschaft bereits im Juni 1995 eine Empfehlung „Girokonto für jedermann“ ausgesprochen. Diese richtet sich an alle Mitgliedsinstitute, die Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen. Die Kreditinstitute erklärten darin ihre Bereitschaft - im Rahmen der Zumutbarkeit - für jede/n Bürger/in in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet auf Wunsch ein Girokonto, unabhängig von der Art und Höhe der Einkünfte (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe), zu führen. Insbesondere wurde betont, dass ein Schufa-Eintrag allein kein Grund ist, die Führung eines Girokontos zu verweigern. Dennoch wurden 1999 weiterhin Fälle festgestellt, in denen die Selbstverpflichtung der Banken noch nicht in gebotenem Maße beachtet wurde.

Trotzdem die Bundesregierung in ihrem Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des ZKA vom 11.02.2004 „keine sichtbare Verbesserung der Situation“ bestätigen konnte, beschloss der Bundestag am 30.06.2004 mit den Stimmen aller Fraktionen, dass es auch zukünftig keinen gesetzlichen Anspruch auf ein Girokonto geben soll. Er beließ es bei einem Beschluss, in dem er die Bundesregierung unter anderem aufforderte,

- dass Kündigungen oder Ablehnungen von Girokonten schriftlich begründet werden müssen,

- dass die Banken auf die Möglichkeit der kostenlosen Inanspruchnahme einer Schlichtungsstelle deutlich hinzuweisen haben,
- dass die Banken verwertbare und aussagekräftige Daten vorlegen, weshalb sie die Einrichtung eines Girokontos ablehnen oder ein solches Konto kündigen.

## **B Stellungnahme**

### **B.I Wirkungen des Beschlusses des Bundestags vom 30. Juni 2004**

Der Beschluss des Bundestages vom 30.06.2004 hat für den Verbraucher unmittelbar keine neuen Rechte begründet. Der Beschluss ist als so genannter schlichter Bundestagsbeschluss außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens formuliert und bindet rechtlich weder die Bundesregierung noch die Banken. Zudem hat die Bundesregierung auch keine außergesetzliche Handhabe gegen die im ZKA zusammengeschlossenen Banken. Sie wäre wiederum auf eine Selbstverpflichtung angewiesen. Verstöße gegen die ZKA-Empfehlungen blieben weiterhin sanktionslos. Es bleibt daher abzuwarten, wann und auf welche Weise der ZKA und die Bundesregierung tätig werden.

Die im Beschluss des Bundestages angeregten Regelungen vermögen zweifellos die Lage der Betroffenen in Teilen zu verbessern. Insbesondere die im Falle einer Ablehnung oder Kündigung erforderliche schriftliche Begründung sorgt für mehr Transparenz und bessere Nachprüfbarkeit der Erklärungen der Banken. Die bisher nur selten angerufenen Schlichtungsstellen dürften durch den dann geforderten ausdrücklichen Hinweis auf die kostenlose Inanspruchnahme mehr Zulauf erfahren.

### **B.II Hintergrund**

Schon 1995 wurden Gesetzentwürfe der damaligen Oppositionsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS zur Regelung eines Rechts auf ein Mindestgirokonto, d.h. ein auf Guthabenbasis ohne Überziehungsmöglichkeit geführtes Konto, eingebracht (siehe Bundestags-Drucksachen 13/865, 13/351 und 13/137). Eine Annahme durch den Bundestag erfolgte nicht, da die Banken dem durch die freiwillige Selbstverpflichtung zuvorkamen. Die Umsetzung der ZKA-Empfehlung wird in der Praxis unterschiedlich bewertet. Während die Kreditwirtschaft von einer nur noch „geringen Zahl von Problemfällen“ spricht, beklagen die Verbraucher- und Schuldnerberatungsverbände nach wie vor zahlreiche Fälle verweigerter Kontoeröffnungen wegen negativer Schufa-Abfragen. Häufig könne erst nach einer Beschwerde bei der Schufa die Kontoeröffnung erreicht werden. Bei Kontokündigungen sei zudem eine „Vertreibungspolitik“ feststellbar, sobald eine Kontopfändung anstehe (vgl. Für das Recht auf ein Girokonto und

den Erhalt von Girokonten: Ergebnisse und Schlussfolgerungen einer Umfrage der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung Hessen e.V., <http://www.infodienst-schuldnerberatung.de/themen/girokonto/girojederergeb.pdf>). Die Bundesregierung spricht von noch bestehendem Handlungsbedarf (Bundestags-Drucksache 15/2500).

Die Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) aus dem Jahr 2003, in der über 2.000 Fälle dokumentiert werden und die jetzt veröffentlicht wurde (<http://www.agsbv.de/downloads/agsbvtextgirokonto.pdf>) zeigen deutlich, dass die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr ohne Diskriminierung nach wie vor in vielen Fällen nicht möglich ist. Nach dieser Erhebung sind etwa 90 Prozent der Kontoverweigerungen unberechtigt.

Trotz der erheblichen Unzulänglichkeiten der bestehenden Regelung, wollte der Bundestag dem Verbraucher weiterhin keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf ein Girokonto zubilligen. Hierfür werden von der Bundesregierung und den Fraktionen des Bundestags verschiedene Gründe angeführt. So wird argumentiert, dass eine Regelung nicht geboten sei, da die **Sparkassenverordnungen von acht Bundesländern bereits einen Kontrahierungszwang** vorsähen (§ 5 BaySpkVO, § 5 SpkVO NW, § 1 SpkVO RhPf sowie die Sparkassenverordnungen der neuen Länder). Außerdem würden im Falle der Schaffung einer bundesgesetzlichen Regelung die Entscheidung von Streitfällen auf die gesetzlichen Gerichte verlagert, was **der angestrebten Entlastung der Gerichte zuwider laufen** würde und im übrigen auch nicht dem Interesse des Verbrauchers auf eine zeitnahe Entscheidung entspräche.

### **B.III Kritik**

Die Nichtgewährung eines Rechtsanspruches auf ein Girokonto ist mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Sowohl die Bundesregierung als auch die Fraktionen des Bundestages sehen das Girokonto zumindest als wesentliche, wenn nicht unabdingbare Voraussetzungen für die Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Zudem geht die Verwaltung zunehmend dazu über, Geldleistungen bargeldlos abzuwickeln. Das Girokonto ist somit zum zentralen wirtschaftlichen Kommunikationsmittel der Bürger und damit zu einem lebensnotwendigen Gut im modernen Wirtschaftsleben geworden. Der Zugang zu einem Girokonto wird daher als sozialer Mindeststandard gelten müssen, zu dessen Gewährleistung der Gesetzgeber verpflichtet ist.

Die vorgetragenen Argumente bei der Begründung des Beschlusses des Bundestages sind nicht geeignet, das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung zu negieren. Der Verweis auf den freiwilligen Kontrahierungszwang in den Verordnungen einiger Sparkassen kann nicht als Begründung für die fehlende Gebotenheit einer bundeseinheitlichen Regelung angeführt werden. Zum einen wären die Menschen in den Bundeslän-

dem benachteiligt, in denen die Sparkassenverordnungen keinen Kontrahierungszwang vorsehen, zum anderen sollte die gesellschaftspolitische Pflicht zur Bereitstellung eines Girokontos alle Banken treffen und nicht auf die Sparkassen beschränkt bleiben.

Da die Sparkassen ihre Sonderstellung durch den Wegfall der Gewährträgerhaftung in absehbarer Zukunft aufgrund von EU-Regelungen verlieren werden, ist zudem zu befürchten, dass die Sparkassen langfristig nicht mehr allein die Bereitstellung von Mindestgirokonto in der Form übernehmen wollen wie sie es bisher getan haben und sich damit die Konflikte in der Praxis verschärfen werden.

## **B.IV Ausländische Vorbilder**

Eine verlässliche und rechtsverbindliche Gewähr hierfür, vermag nur eine klare gesetzliche Regelung bieten. In diesem Sinne gewähren innerhalb der europäischen Union **Frankreich** und **Belgien** einen gesetzlichen Anspruch auf ein Girokonto. Eine entsprechende Regelung ist in Luxemburg geplant.

## **B.V Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung**

Die Trennung von (Dispositions-)Kredit und Zahlungsverkehr stellt dafür eine rechtliche Möglichkeit dar, ein Girokonto auf Guthabenbasis bei den Kreditinstituten zu etablieren. Wenn die Ablehnung eines Mindestgirokontos nicht mit fehlender Kreditwürdigkeit begründet werden darf und eine gesetzliche Pflicht zur Ablehnungsbegründung geschaffen wird, könnten die Probleme erheblich reduziert werden.

Dem Interesse des Verbrauchers an einer zeitnahen Entscheidung und der Entlastung der Gerichte könnte auch innerhalb einer gesetzlichen Regelung Rechnung getragen werden. So wäre auch die verbindliche Vorschaltung eines einheitlichen Schlichtungsverfahrens ein denkbarer Weg.