

infobrief 27/06

Montag, 18. Dezember 2006

UR

Stichwörter

Girokonto, Zugang, Girokonto für Jedermann, Anhörung des Deutschen Bundestages

A Sachverhalt

Im Folgenden wird die Stellungnahme von Prof. Udo Reifner anlässlich des Experten-Hearings des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 29. November 2006 zum Thema „Girokonto für jedermann“ abgedruckt, der auf die Entwicklung des Zugangs zum Girokonto in den letzten 10 Jahren und die aktuelle Diskussion eingeht und verschiedene Handlungsperspektiven aufzeigt.

B Stellungnahme

Zusammenfassung

- B.I Kontolosigkeit führt zur unverschuldeten Verarmung!
Das Girokonto ist Mittel der **Teilhabe privater Haushalte an der wirtschaftlichen Kommunikation in der Gesellschaft**. Ohne Girokonto sind Menschen ausgeschlossen, werden in eine Schattenwirtschaft abgedrängt und von den Möglichkeiten einer rationalen Haushaltsführung abgeschnitten. Kontolosigkeit ist ein wesentliches Mittel der Verarmung.
- (1) Ohne Girokonto sind wesentliche Teilhabefunktionen in der Gesellschaft versperrt und der Betroffene wird stigmatisiert
 - (2) Ohne Girokonto lernt man nicht, mit Geld sinnvoll umzugehen (**finanzielle Allgemeinbildung**).
 - (3) Das Girokonto ist der **Personalausweis für die Wirtschaft**.
 - (4) Der Ausschluss vom Girokonto führt zu einer finanziellen **Mehrbelastung** und Ausbeutung der Betroffenen.
 - (5) Kontolosigkeit fördert **Ghettowirtschaft und Illegalität**.
 - (6) Die **volkswirtschaftlichen Kosten der Kontolosigkeit** sind erheblich höher als die Kosten einer Versorgung mit Konten.
- B.II Über eine Millionen Haushalte könnten betroffen sein!
(7) Das **Ausmaß der Kontolosigkeit** in Deutschland ist bisher unbekannt. Es gibt verschiedene Anhaltspunkte.
- B.III Die Regierung weiß über Kontolosigkeit zu wenig!
(8) Regierung und Wirtschaft sind **nicht wirklich** an Zahlen, Betroffenheit, Auswirkungen und Bedrohungen durch den Ausschluss immer größerer Bevölkerungsteile von Finanzdienstleistungen **interessiert**.
(9) **Erfahrungen aus anderen Ländern** müssten genutzt werden.
- B.IV Die angebotenen Mittel sind isoliert nicht tauglich!

- (10) Eine **Selbstverpflichtung der Mitgliedsinstitute durch ihre Verbände** ist rechtlich unmöglich sowie praktisch untauglich, um den verfassungsrechtlichen Sozialstaatsauftrag einer Teilhabe aller zu erreichen.
- (11) Eine **Regelung allein über die Kreditaufsicht** macht eine Behörde verantwortlich, die die Aufgabe nicht erfüllen kann.
- (12) Die Verankerung eines **subjektiven Rechts auf ein Girokonto im BGB setzt** angesichts der Tradition deutscher Zivilgerichte im sozialen Verbraucherschutz am richtigen Ort an. Die Bedenken unserer Stellungnahme von 1996 gelten aber nach wie vor.

B.V Kontollosigkeit wird durch das Problem des fehlenden Liquiditätsausgleichs durch die Kontoüberziehung verschärft!

- (13) Überbrückungskredite werden zum Hauptproblem der Armutsprävention. Dem **vorbildlichen Deutschen System** droht die Zerstörung.

B.VI Nur ein Bündel abgestimmter Maßnahmen kann die weitere soziale Diskriminierung aufhalten!

- (14) Die **Versorgung mit Girokonten** und die Verhinderung **sozialer Diskriminierung** von Überschuldeten kann nur mit einem Maßnahmenbündel erreicht werden, das sicherstellt, dass alle Beteiligten sich gemeinsam um Lösungen bemühen. Dies erfordert Schutz gegen soziale Diskriminierung beim Kontozugang (**Kontotransparenz**) und Schutz des Kontos gegen Zugriff Dritter (**Kointegrität**) durch gesetzliche Antidiskriminierungsverbote, Begründungspflichten, Berichtspflichten zur Versorgung mit Finanzdienstleistungen an die Aufsicht, einheitlichem Pfändungsschutz sowie Verhinderung der EU-Deregulierung im Kleinkredit- und Kreditkartenmarkt (siehe Gesetzesvorschläge).

B.VII Anhang I: Auszüge aus der Datenbank <http://www.money-advice.net> zu Diskriminierung und Anti-Diskriminierungsmaßnahmen bei Girokonten



B.I Kontolosigkeit führt zur unverschuldeten Verarmung!

Das Girokonto ist Mittel der **Teilhabe privater Haushalte an der wirtschaftlichen Kommunikation in der Gesellschaft**. Ohne Girokonto sind Menschen ausgeschlossen, werden in eine Schattenwirtschaft abgedrängt und von den Möglichkeiten einer rationalen Haushaltsführung abgeschnitten. Kontolosigkeit ist ein wesentliches Mittel der Verarmung.

(1) Ohne Girokonto sind wesentliche Teilhabefunktionen in der Gesellschaft versperrt und der Betroffene wird stigmatisiert:

- Arbeitsaufnahme, Wohnungsmiete, Vereinsmitgliedschaft, Versicherungen, Internetkäufe, Kreditaufnahme, Überweisungsverkehr ins Ausland, Reisen sowie alle **Dauerleistungen und Vorleistungen**.
- **Zugang zu Finanzdienstleistungen**: Überbrückungskredite, Geldumtausch in Fremdwährungen, Kreditkartennutzung, Automatenutzung, Bargelderwerb, Versicherungen, Altersvorsorge.
- **Sparen** von Beträgen ohne Liquiditätsaufgabe.

(2) Ohne Girokonto lernt man nicht, mit Geld sinnvoll umzugehen (**finanzielle Allgemeinbildung**).

- Das Konto ermöglicht **rationelles Haushalten**, gewährt Überblick über die eigenen Finanzen und konsolidiert.
- Das Konto setzt Einnahmen und Ausgaben in Bezug, Zeit wird überbrückt, Einkommen werden verstetigt (**Buchhaltung**).

(3) Das Girokonto ist der **Personalausweis für die Wirtschaft**.

- Wer keine Kontoverbindung angeben kann, ist stigmatisiert, vorverurteilt und wird in den verschiedensten Scoring-Systemen als nicht **unerwünschter Kunde** geführt. Wer kein Konto hat ist auch privat wirtschaftlich nicht glaubwürdig.

(4) Der Ausschluss vom Girokonto führt zu einer finanziellen **Mehrbelastung** und Ausbeutung der Betroffenen.

- Länder mit hoher Kontolosigkeit (USA, England, Irland, Dritte Welt) haben einen **Schattenmarkt für Finanzdienstleistungen** entwickelt, in dem die Einzelfunktionen des Kontos (Zahlungsverkehr, Ausweis, Kleinkredit, Bargeld) in viele Einzeldienstleistungen zerlegt und extrem verteuert derselben Klientel angeboten werden.
- Die **Kreditkarte** ist kein Kontoersatz sondern wirkt nachweislich für überschuldete Kontolose als ein Mittel, zu wucherischen Kosten (sog. prepaid credit cards) ohne Übersicht über die eigenen Finanzen in den Strudel der Überschuldung gezogen zu werden.

- Die Payday loans (**Kleinstkredite**) sind kein Ersatz für Überziehungskredite sondern faktisch Wucher.

(5) Kontolosigkeit fördert **Ghettowirtschaft und Illegalität.**

- **Besonders betroffen** sind Alleinerziehende, Migranten, jugendliche Arbeitslose, Personen mit illegalem Aufenthaltsstatus, Alleinlebende und isolierte Personen.
- Ohne Konto wird Ordnung und staatliche Kontrolle immer schwerer. Der Schritt zum illegalen Handeln ist kleiner.

(6) Die **volkswirtschaftlichen Kosten der Kontolosigkeit** sind erheblich höher als die Kosten einer Versorgung mit Konten.

- Da die Kontolosen Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen nur unter weit höheren Kosten und mit größeren Risiken und weniger Nutzen als die anderen.
- Die im Regierungsbericht angesprochenen direkten Kosten der Kontolosigkeit bei der Agentur für Arbeit und den Kommunen sind unbedeutend im Verhältnis zu den indirekten staatlichen Kosten.
- Wie englische und amerikanische Modellvorhaben von Städten zeigen, sind die Kosten der Kontolosigkeit teilweise irreversibel, weil sie zu einer **Kontoapathie** in einer Schattengewirtschaft führt und selbst mit Millionenprogrammen die Betroffenen nicht mehr re-integrierbar sind (siehe Zeitungsausschnitte im Anhang).

B.II Über eine Millionen Haushalte könnten betroffen sein!

(7) Das **Ausmaß der Kontolosigkeit** in Deutschland ist bisher unbekannt. Es gibt verschiedene Anhaltspunkte.

- Das iff hat aus den Daten der Schuldnerberatung, die es mit Hilfe eines Sponsors nunmehr anfangen kann auszuwerten, die folgende Tabelle von den Ratsuchenden aufgestellt, die in ein Insolvenzverfahren gehen und deshalb ein Konto angeben mussten. (Weitere 8000 Datensätze liegen bereits vor, ca. 100.000 Datensätze wären auswertbar, müssten aber bei der Kontoabfrage von den Beratern zum großen Teil ergänzt werden) Von den 2410 Fällen ergab sich, dass 521 Haushalte entspr. 20,6% der Überschuldeten über kein eigenes Girokonto mehr verfügten. Dabei sind die Überschuldeten nicht die aller Ärmsten. Hinzuzurechnen ist die Gruppe derjenigen, die keine Kredite mehr haben, weil sie keine mehr bekommen.

Tabelle 1: Kontolosigkeit bei Überschuldeten

Kontoart	Summe	Anteile
Konto auf Guthabenbasis	1298	53,9%
Normales Girokonto	591	24,5%
kein Konto	426	17,7%
kein Konto aber Nutzung Fremdkonto	95	3,9%
Summe	2410	100,0%

- Rechnet man diese Zahlen auf alle Überschuldeten hoch, so ergeben sich ca. **800.000 überschuldete Kontolose**. Hinzuzurechnen wären die Kontolosen, die weder Kredit erhalten haben noch auf Grund ihrer finanziellen Lage einen Kredit oder ein Konto bekommen können. Damit dürfte die Millionengrenze deutlich überschritten sein.
- Von der Kontolosigkeit der Eltern sind aber auch die **Kinder betroffen**. Bei **Migrantenfamilien** ist die Versorgung der Familie zu Hause erheblich gestört. Sie sind auf teilweise nicht lizenzierte und unkontrollierte Geldtransporteure zu extrem hohen Kosten angewiesen. Die Ausbreitung von Spezialanbietern wie Western Union sowie anderer Lückenanbieter deutet die Problembereiche an. Im Rahme der **Terrorismusbekämpfung** wurde im übrigen das unkontrollierbare System des Geldtransfers über religiöse Kanäle aufgedeckt und beklagt.

B.III Die Regierung weiß über Kontolosigkeit zu wenig!

(8) Regierung und Wirtschaft sind **nicht wirklich** an Zahlen, Betroffenheit, Auswirkungen und Bedrohungen durch den Ausschluss immer größerer Bevölkerungsteile von Finanzdienstleistungen **interessiert**.

- Seid dem Gutachten des iff vom 28. November 1994 zum „Zugang zum Girokonto“ für die Verbraucherverbände sind im Wesentlichen **12 Jahre nutzlos verstrichen**. In dieser Zeit hat es nicht einen einzigen Auftrag zu einer empirischen Untersuchung gegeben.¹ Die Reichtums- und Armutsberichte haben das Problem allenfalls gestreift. Die staatlich unterstützten Befragungen wie EVS und SOEP hätten ohne Probleme hierzu genutzt werden können, ebenso die Daten aus der Schuldnerberatung.
- Die Anbieterseite hat **falsche Zahlen** geliefert und die Regierung hat sich auf diese verzerrende Darstellung eingelassen und gibt sie sogar bis heute wider besseren Wissens weiter. Sie hat aus dem **Mindestgirokonto für Überschuldete** und Arme (dem „lifeline banking account“) das **„Konto für Jedermann“** gemacht, bei dem kreditfreie Jugendkonten und kreditfreie Zweitkonten gezählt wurden. Das hatte nie etwas mit dem Problem zu tun.
- Die Regierung arbeitet weiter mit **anekdotischem Wissen** zum Problem. Die ersten Berichte an das Parlament waren im wesentlichen Berichte von der Anbieterseite, die in

¹ Vgl. dagegen die Studie im Auftrag der belgischen Regierung durch das Réseau Financement Alternative (Mitglied im ECRC) *Elaboration d'un service bancaire universel Synthèse de la première partie – L'accès ou le maintien d'un compte bancaire, 2002* sowie « *Etude sur l'exclusion bancaire des personnes à revenus modestes* », Rapport final, Centre coopératif de la Consommation, septembre 1996, pp. 67 à 71.

ihren Stellungnahmen vorher und seitdem kontinuierlich das Problem geleugnet hat, was sie dann in Zahlen bewies.

(9) **Erfahrungen aus anderen Ländern** müssten genutzt werden.

- Die **möglichen Erkenntnisquellen werden nicht genutzt**, obwohl das Problem der Diskriminierung bei Finanzdienstleistungen in Staaten mit weit höherer Verbraucherverschuldung wie den USA, Irland und Großbritannien mit Ausschlussraten von nahe 20% genau studiert werden könnte. Die iff Datenbank¹ enthält die weltweite Zeitungsrecherche von Charles Klingman vom amerikanischen Finanzministerium zur Diskriminierung bei Finanzdienstleistungen mit über 1500 Artikeln, wovon **364 Artikel** aus Europa, den USA und der Dritten Welt sich allein den Problemen der **Kontolosigkeit** widmen. Auswüchse der Ersatzmärkte, soziale Folgen und Modelle der Abhilfe sind hier in großer Zahl dokumentiert. Im Netzwerk „European Coalition for Responsible Credit“ arbeiten aus allen Ländern Organisationen wie z.B. das Institut National de la Consommation MicFin oder Que Choisir aus Frankreich mit, die sich mit dieser Thematik befassen und Informationen aus der Praxis geben könnte.
- Der Blick nach **Frankreich** reicht nicht aus. Die Besonderheit des französischen Systems liegt in der Effizienz seiner Aufsicht, die bei der Banque de France gebündelt ist. Sie hat nicht nur im Gegensatz zur deutschen Kreditaufsicht mehr als 92 Außenstellen, bei denen sich der Kontolose melden kann und die dann „binnen 24 Stunden“ für ein Konto sorgt.² Sie ist auch unmittelbar für die Probleme der Überschuldung zuständig. Sie führt und leitet die Kommissionen, in denen Überschuldeten mit außergerichtlichen von ihr verhandelten Plänen aus der Überschuldung geholfen wird.
- Das **belgische System** gibt einen unmittelbaren Anspruch auf ein „Basiskonto“, das nicht mehr als 12 € im Jahr kosten darf. Belgien hat ein dichtes Regelungssystem, das stark in das Retailbanking eingreift, hat aber wiederum auch kein Bankmonopol für Kredite.³ Das System gibt aber keinen Anreiz für Banken, sich um die Verbreitung der Konten zu kümmern sondern baut auf den Ausgeschlossenen selber auf.
- Das **englische System** basiert auf einer aktiven doppelten Finanzaufsicht durch die FSA und das OFT. Sie beobachtet den Markt und zeigt die Probleme auf. Allerdings gilt in England eher das Prinzip der Marktfreiheit. Bereits 17% der Briten sind ohne Kontoverbindung. Die britische Post übernimmt die Soziallasten eines solchen Systems. Aber auch die Post beginnt mit dem Abbau. Der fehlende Überziehungskredit sowie die Zahlungsverkehrsprobleme haben in Großbritannien einen dramatischen Armutsmarkt entstehen lassen, gegen den einzelne Kommunen versuchen anzugehen. Kredite von 200% bis 800% (payday loans) sowie exorbitante cheque cash Kosten werden landesweit dis-

¹ <http://www.money-advice.net> Stichwort „Diskriminierung“ und „Bankkonto“ „banking account“

² Vgl. Springeneer a.a.O. S. 319 „binnen 24 Stunden“

³ « Service bancaire de base » (Faltblatt) Service public fédéral Economie, P.M.E.,

Classes moyennes et Energie Service Crédit et Endettement Boulevard Albert II, 16

1000 Bruxelles tél.: 02 206 41 11 fax: 02 206 57 63 e-mail: info.eco@mineco.fgov.be

kutiert. Kreditkarten sind zur großen bedrückenden Alternative geworden. **Irland** hat ähnliche Probleme (vgl. Anhang).

- In den **USA** liegt die Rate der Kontolosen bei 20%. Gesetzentwürfe zum sog. „life-line-banking“ (Lebensnotwendigem Bankgeschäft) sind bisher in den Einzelstaaten gescheitert. In den USA hat jede Bank aber die Pflicht binnen einer Woche schriftlich eine Kontoablehnung zu begründen. Verstößt die Ablehnung gegen Anti-Diskriminierungsgesetze, so muss die Bank über Sammelklagen mit empfindlichen Strafen rechnen. Ferner gibt es in den USA ein Sozialrating für jede Bank durch die Bankaufsicht, das sog. Community Reinvestment Rating. Es verpflichtet jede Bank öffentlich die Zahlen über Kreditvergabe und Konten in allen Vierteln, Schichten und Ethnien öffentlich zu machen. Die Bankaufsicht bewertet dies und verhängt bei unzureichendem Rating Sanktionen. In den USA ist die Kontolosigkeit unumkehrbar geworden, weil vor allem Illegale und Immigranten inzwischen eigene Geldkreisläufe bevorzugen.

B.IV Die angebotenen Mittel sind isoliert nicht tauglich!

(10) Eine **Selbstverpflichtung der Mitgliedsinstitute durch ihre Verbände** ist rechtlich unmöglich sowie praktisch untauglich¹, um den verfassungsrechtlichen Sozialstaatsauftrag einer Teilhabe Aller zu erreichen.

- Die Selbstverpflichtung ist in der Vergangenheit **wirkungslos** geblieben. Es hat nicht einmal eine Evaluation der Verbände selber gegeben, nachdem sie nach der durch das Gutachten angestoßenen Diskussion 1995 nur unter der Drohung einer gesetzlichen Regelung die Selbstverpflichtung akzeptiert hatten. (siehe Tagung in Kassel)
- Eine **erfolgreiche Selbstverpflichtung der privaten Bankenverbände** hat weltweit **kein Vorbild**. Im Bereich der EU-Hypothekenbankverpflichtung wurde der Wirkungsgrad empirisch untersucht und als unzureichend erkannt. Bankenverbände repräsentieren weniger die Mitglieder als dass sie vor staatlicher Regulierung schützen oder aber kartellartiges Verhalten organisieren. **Verbandsempfehlungen** an die Mitglieder sind zudem für die betroffenen Verbraucher notwendig **unverbindlich und auch irreführend**.
- Im **Interesse des Wettbewerbs** sollte der Staat kartellartiges Verhalten von Banken weder fordern noch fördern. Verbindliche Zusagen können **nur die einzelnen Kreditinstitute** abgeben und zwar gegenüber einer Institution, die ein Interesse an ihrer Einhaltung hat und deren Durchsetzung überwacht. Dies funktioniert im wesentlichen mit Kommunen oder Einzelstaaten (USA), allenfalls mit starken Verbraucherverbänden (Elsass) oder aber Community Gruppen (USA), wenn der Staat dies durch ein Sozialrating erzwingt und kontrolliert.
- Verbandsempfehlungen sind nicht überflüssigen. Ihre Wirkungen sind aber nur **intern**. Der Staat sollte sich heraushalten und insbesondere der Öffentlichkeit nicht vortäuschen, Verbände wären hier **Ersatzgesetzgeber**.

¹ Hierzu ausführlich Springeneer, H. Ein etwas anderer Fall von „Masselosigkeit“: Die ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“, Zeitschrift für Verbraucher- und Privat-Insolvenzrecht, 2006 S. 313-326

- **Beschwerdestellen** sind keine Abhilfemaßnahmen. **Wo keine Rechte sind, dort helfen auch keine Beschwerdestellen.** Wo der Staat die Kulanz der Anbieterseite gegenüber sozial Schwachen zum wichtigsten Hebel seiner eigenen Politik macht, dort hat er im Vertrauen der Bürger verspielt und seinen verfassungsrechtlichen Auftrag verfehlt.
- Die Versorgung mit Girokonten kann zudem **nicht über die Betroffenen allein** erreicht werden, wie die Arbeitslosen Arbeitsstellen schaffen können. Banken, die keine Konten anbieten wollen, haben genügend Möglichkeiten der Abschreckung. In der Praxis sind etwa laute Anrede in der Filiale mit Hinweis auf Überschuldung, beschämende Behandlung, exklusive Werbung, strafähnliche Gebühren bei Kontoproblemen sowie andere Formen der Diskriminierung bekannt geworden. (z.B. eine allgemein erkennbare Kontonummer für Überschuldete als Vorstufe)
- Die Anbieterseite hatte 1995 den politischen Parteien und den Sozialverbänden versprochen wirksame Abhilfe zu schaffen. Sie hat das Versprechen nicht gehalten. Sie hat weder Kontrollen noch Problemanalysen oder geeignete Mittel präsentiert. Ein **Parlament sollte sich nicht noch einmal so behandeln lassen.**

(11) Eine **Regelung allein über die Kreditaufsicht** macht eine Behörde verantwortlich, die die Aufgabe nicht erfüllen kann.

- Das BAFIN hat anders als die Aufsicht etwa in Frankreich und den USA keinen geeigneten Verwaltungsunterbau, keine Erfahrung und auch keine rechtliche Kompetenz im Verbraucherschutz und bei sozialen Problemen aus Finanzdienstleistungen.
- Weder BAFIN noch Bundesbank legen bisher **Berichte zur sozialen Wirkung von Finanzdienstleistungen** vor.
- Bei beiden Institutionen ist jede **Haftung** gegenüber dem Verbraucher **ausgeschlossen** worden. Sie haben bisher keinen gesetzlichen Auftrag.
- Bei den großen **verbraucherpolitischen Skandalen** (Schrottimmobilien, Fischer Bank, Tilgungsverrechnung, sittenwidrige Ratenkredite, wucherische Innenprovisionen bei Restschuldversicherungen, Kettenkredite, überhöhte Vorfälligkeitsentschädigungen etc.) standen die Institutionen abseits. Die Fokussierung auf die Solvenzsicherung hat sie eher in eine Interessenübereinstimmung bei der Abwehr berechtigter Verbraucheransprüche gedrängt.
- Die Regelungen in den **Sparkassengesetzen** sind ein gutes Studienobjekt für die Wirksamkeit öffentlich-rechtlicher Lösungen.

(12) Die Verankerung eines **subjektiven Rechts auf ein Girokonto im BGB setzt** angesichts der Tradition deutscher Zivilgerichte im sozialen Verbraucherschutz¹ am

¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 02.05.1996, AZ 1 BvR 696/96, WM 1996, 948 = NJW 1996, 2021 unter II 1. a): „Handelt es sich jedoch um eine typisierbare Fallgestaltung, die eine strukturelle Unterlegenheit des einen Vertragsteils erkennen lässt, und sind die Folgen des Vertrags für den unterlegenen Vertragsteil ungewöhnlich belastend, so muss die Zivilrechtsordnung darauf reagieren und Korrekturen ermöglichen. Das folgt aus der grundrechtlichen Gewährleistung der Privatautonomie (Art. 2 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG).“

richtigen Ort an. Die Bedenken unserer Stellungnahme von 1996 gelten aber nach wie vor.

- Grundsätzlich ist das Zivilrecht der **geeignete Regelungsort** für solche Fragen in Deutschland. Sie hatten historisch immer die Funktion der sozialen Kreditüberwachung, die in anderen Staaten die Aufsicht hat. Diese Funktion ist temporär durch einen Bankenschat unterbrochen, dessen Mitglieder öffentlich das gesetzliche Verbraucherschutzprinzip für verfehlt halten. Die Untergerichte sind dadurch zur Zeit eingeschränkt und haben in der Girokontofrage die Verantwortung an den Gesetzgeber verwiesen, obwohl das Recht ihnen Eingriffsmöglichkeiten nahe legt. Dies wird sich wieder ändern.
- Ein subjektives Recht auf Zulassung außerhalb von Kartell und Monopol ist eher ein **Fremdkörper im Zivilrecht** und passt eher ins öffentliche Recht („Zwei-Stufen-Theorie“ bei öffentlichen Einrichtungen).
- Ein individuelles Recht auf Girokonto¹ trifft auf Durchsetzungsprobleme, da dort, „wo kein Kläger, auch kein Richter“ sein kann. **Weniger als 0,3%** der Verbraucher sind bei gravierenden Problemen **bereit, vor Gericht** zu ziehen. Nur Verbandsklageverfahren könnten hier Möglichkeiten schaffen.
- Ein subjektives Recht verlagert das Problem in das Marketing. Besonders asozial agierende Banken werden durch Verschonung belohnt, bemühte Banken werden stärker belastet. Insgesamt muss dies umgekehrt werden. **Sozial verantwortliches Bankgeschäft muss belohnt** und nicht bestraft werden.
- Der Zugang zu Finanzdienstleistungen wird daher eher unter dem Aspekt der **Diskriminierungsverbote** diskutiert, die die Zugangsverweigerung einschränken, nicht aber den Zugang als solchen gewähren.

B.V Kontolosigkeit wird durch das Problem des fehlenden Liquiditätsausgleichs durch die Kontoüberziehung verschärft!

(13) Überbrückungskredite werden zum Hauptproblem der Armutsprävention. Dem **vorbildlichen Deutschen System** droht die Zerstörung.

- Die unsteten Einkommensbiographien erfordern auch den Zugang zu Überbrückungskrediten für untere Schichten, um einem neuen **Wucherkreditmarkt** vorzubeugen.
- Ärmere Haushalte haben zunehmend Problem mit einem unsteten Einkommen die laufenden Ausgaben kontinuierlich zu tätigen. Das System der relativ günstigen Überziehungskredite mit noch relativ guter Flächendeckung ist international vorbildlich.
- In den Ländern mit hoher Kontolosigkeit hat sich ein Wucherkreditmarkt für Kleinkredite entwickelt. Sog. Payday loans, money lender, Haustürkredite mit Zinssätzen zwi-

¹ Dazu Reifner, Das Recht auf ein Girokonto, Zeitschrift für Bankrecht 1995, 243-260 (rechtlicher Teil des damaligen Gutachtens für die Verbraucherverbände)

schen 100 und 800% beuten die Armut aus. Vehikel sind vor allem auch die Kreditkartenkredite, die anders als bisher in Deutschland eigene Kreditfacilitäten eröffnen.

- Das System wird einerseits von innen ausgehöhlt. Überziehungskredite werden inzwischen entweder drastisch verteuert oder verweigert. Die „Überziehungsprovision“ wird unter dem Vorwand des „Vertragsbruchs“ („über das Limit“) zum eigenen Wucherkredit. Sondergebühren belasten die in Liquiditätsschwierigkeiten steckenden Verbraucher. Mit willkürlichen Limitsenkungen kann dies künstlich herbeigeführt werden.
- Der **Entwurf der Zahlungsverkehrsrichtlinie** aus Brüssel will das Bankenmonopol im Kredit auflösen und Kreditkartenfirmen das Recht zu einem vom Überziehungskredit unabhängigen Kredit verleihen. Für Deutschland wird dies den unkontrollierten Einzug der Wucherkleinstkredite und der Kreditkartenreiterei bedeuten.
- Im **Entwurf der Konsumentenkreditrichtlinie** werden zudem Kleinstkredite entweder ganz oder weitgehend von allen Vorschriften freigestellt. Das Kleinstkredite als Kettenkredite Dauerkredit bedeuten, wird ignoriert.
- Erste Beispiele gibt es in Deutschland etwa beim Lockangebot von RBS, bei dem über eine Sondergebühr für die Barabhebung und zukünftig hohen Kreditzinsen bankunabhängige Kleinstkredite gewährt werden, die den Überziehungskredit ersetzen werden und englische Verhältnisse in Deutschland verheißen.

B.VI Nur ein Bündel abgestimmter Maßnahmen kann die weitere soziale Diskriminierung aufhalten!

(14) Die **Versorgung mit Girokonten** und die Verhinderung **sozialer Diskriminierung** von Überschuldeten kann nur mit einem Maßnahmebündel erreicht werden, das sicherstellt, dass alle Beteiligten sich gemeinsam um Lösungen bemühen. Dies erfordert Schutz gegen soziale Diskriminierung beim Kontozugang (**Kontotransparenz**) und Schutz des Kontos gegen Zugriff Dritter (**Kontointegrität**) durch gesetzliche Antidiskriminierungsverbote, Begründungspflichten, Berichtspflichten zur Versorgung mit Finanzdienstleistungen an die Aufsicht, einheitlichem Pfändungsschutz sowie Verhinderung der EU-Deregulierung im Kleinkredit- und Kreditkartenmarkt (siehe Gesetzesvorschläge).

- **Kontotransparenz und Anti-Diskriminierung:** Einwöchige schriftliche Begründungspflicht bei Kontoverweigerung und Kontokündigung gegenüber Kunden und Aufsicht. Verbot der Diskriminierung auf Grund von Schulden.
 - o **In §2 Abs. 2 Ziff. 8 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz** werden hinter die Worte „einschließlich von Wohnraum“ die Worte „und Giroverträgen“ eingefügt. In **§ 19 Abs. 1 AGG** wird eingefügt „oder von Schulden“.
 - o In **§676f BGB** wird ein Abs.2 angefügt: „Die Kündigung eines Girovertrages sowie die Ablehnung eines Antrags auf Abschluss eines Girovertrages wird unwirksam, wenn sie gegenüber einem Verbraucher nicht binnen einer Frist von 7 Tagen schriftlich begründet wird.“

- **Berichtspflicht** über die Praxis der Vergabe von Girokonten an breite Bevölkerungskreise **für jedes Kreditinstitut** gegenüber Aufsicht und Öffentlichkeit.
 - o **§6 Abs.2 Kreditwesengesetz** (Aufgaben) erhält folgende Einfügung hinter den Worten: „Finanzdienstleistungen beeinträchtigen“ werden die Worte „,die gleichmäßige Versorgung aller Bevölkerungsschichten mit Finanzdienstleistungen gefährden“ eingefügt.
 - o Auf Grund dieser Ergänzung erstellt das BAFIN auf Anforderung der Bundesregierung einen jährlichen Bericht über die Versorgung mit Finanzdienstleistungen in der Bevölkerung unter Nutzung der **Auskunftspflichten des §44 KWG**.
 - o Im **Reichtums- und Armutsbericht** wird die Bundesregierung entsprechend regelmäßig über die Versorgung der Unterschichten mit Finanzdienstleistungen berichten.
- **Kontointegrität:** Sowohl Bank als auch Kunde müssen von Pfändungen insoweit verschont bleiben, wie die eingehenden Beträge nicht der Pfändung unterliegen. Die gegenwärtigen Pfändungsschutzverfahren auf Konten für Einkommen in §850k ZPO sowie für Sozialleistungen in §55 SGB I sind erheblich zu komplex und schützen vor allem nicht wirksam gegenüber dem Kreditgeber. Sie sollten durch ein einheitliches Pfändungsschutzrecht auf Girokonten ersetzt werden.
 - o **§850k ZPO und §55 SGB I** könnten in einem einfachen in §850k Abs.1 und 2 ZPO zusammengefassten Grundsatz münden, der lautet: „(1) Werden wiederkehrende Einkünfte der in den §§ 850 bis 850b bezeichneten Art auf das Konto des Schuldners bei einem Geldinstitut überwiesen, so sind sie nur insoweit pfändbar, wie das Guthaben dem der Pfändung nicht unterworfenen Teil der Einkünfte für die Zeit von der Pfändung bis zum nächsten Zahlungstermin entspricht. (2) Versäumt der Schuldner es, dem Geldinstitut bis zum Eingang des Betrages glaubhaft zu machen, dass die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, und hat das Kreditinstitut dies nicht auf andere Weise rechtzeitig erfahren, so kann er beim Vollstreckungsgericht nur eine Aufhebung der Pfändung verlangen.“
- **Überbrückungskredite:** Überziehungskredite sollten auch für Überschuldete möglich sein, um die Ausbreitung eines grauen Kreditmarktes zu verhindern, Erfahrungen von wohltätigen Veranstaltungen wie die Hamburger Tafel deutlich machen, dass Familien manchmal ab dem 25. des Monats kein Geld für ausreichende Mahlzeiten für die Kinder mehr haben. Ein Recht auf Kredit kann es aber nicht geben, solange die Bank das Risiko der Rückzahlung trägt. Wird dies Risiko etwa durch Kreditbürgschaften des Sozialamtes für Kleinkredite übernommen, so würde eine gleichwohl erfolgte Verweigerung eines Überziehungskredites den oben bezeichneten Diskriminierungstatbestand erfüllen. Das Sozialamt oder auch Dritte können ihre Bürgschaften stufenweise erhöhen und dabei das Zahlungsverhalten als Gradmesser der Bürgschaftsgewährung zugrunde legen. Die niederländischen Volkskreditbanken der Kommunen räumen seit langem erfolgreich solche Kreditlinien für Überschuldete ein. Die damit gewährte Liquidität ermöglicht erst ein sinnvolles Wirtschaften und würde die Sozialhaushalte entscheidend entlasten. Führt man dies nicht ein, so wird das deutsche System versiegen und der Wucherkreditmarkt wird die Oberhand gewinnen.

- **Verhinderung der Marktliberalisierung und Deregulierung in Brüssel für Kleinkredite**, indem
 - o die Annexkompetenz zur Kreditvergabe für Kreditkartenanbieter mit single passport nach dem **Prinzip der gegenseitigen Anerkennung** in der Zahlungsverkehrsrichtlinie verhindert wird.
 - o kommerziell angebotene Kleinkredite gleich in welcher Form den **Vorschriften der Konsumentenkreditrichtlinie** unterworfen werden.
 - o Nebenkosten, Versicherungs- und Auszahlungsgebühren, die Kleinkredite unerkenntbar verteuern, regelmäßig in den **effektiven Jahreszins** einbezogen werden müssen und die Privilegierung der Kreditvergabe über Kreditkartenkonten entfällt.
 - o die eigenhändige Unterschrift unter Kreditverträge erhalten und die Verschuldung auf mouse click unterbunden bleibt.

B.VII Anhang I: Auszüge aus der Datenbank <http://www.money-advice.net> zu Diskriminierung und Anti-Diskriminierungsmaßnahmen bei Girokonten

(364 Artikel Weltweit über Bankkonten für Überschuldete (Charles Klingman, US Treasury))

Brazil: Under the agreement, the seven banks will be able to use Lemon's **network of non-bank distribution partners such as drugstores and supermarkets to distribute loans** to their clients. The partnership model represents an alternative to credit access for Brazil's 45 million people above 18 who do not have a bank account. (38975)

Ireland: THE activities of licensed **moneylenders**, which can legitimately charge interest rates as high as 188.5pc, are to be reviewed by the Financial Regulator. The State watchdog will use the outcome of the probe to decide whether to clamp down on these predatory lenders. This means that moneylenders were charging 22 times what credit unions were charging for loans. Provident Personal Credit, part of a British group which made profits of stgGBP105m (158m) in 2005, is regarded as the leader in home-collected credit in Ireland. The company did not return calls from this newspaper yesterday. Some 11pc of Irish adults do not have a bank account, according to the Irish Payment Services Organisation. (38966)

Nigeria: Leading card producers, Interswitch has moved to capture millions of Nigerians who do not have bank accounts and therefore lack debit cards which is linked to the bank account of a cardholder. So for those who want the convenience of a bankcard but do not have one or do not want to have relationships with banks, a **prepaid debit card may be the solution**. A prepaid debit card acts like a combination of a credit card and a debit card (and is even called a prepaid credit card sometimes), allows the cardholder to load money onto it and this prepaid debit card can be used anywhere such a card is accepted. Because the money is loaded onto the card in advance, there is no credit risk for the card suppliers, unlike the traditional credit cards. The way it works, a prepaid debit card allows the cardholder the convenience of having an alternative for cash when he is in critical situations like paying hospital bill, buying books or, and paying for foods at the eatery. Most cardholders attested to the fact that it is safer and easier than carrying around cash. (38965)

South Africa: Now sales representatives, known as Wizzkids, who target specific areas across the country, sign up new customers without asking clients to fill in application forms, supply photocopied IDs or show proof of residence. On the streets, **Wizzkids** - formerly unemployed people who are trained and certified to sell the Wizzit service - sell prospective clients special packs that include a debit card and manual. Supported by a Maestro-branded debit card, Wizzit clients can transfer money to friends and family members, even if they don't bank with Wizzit. They can pay accounts, arrange for debit orders and stop orders, check an account balance, and buy airtime and prepaid electricity, using their cellphones. A Wizzit-to-Wizzit bank transfer **costs R2,99**; a transfer to an account with another bank costs R4,99, the same as an ATM withdrawal. A debit card purchase and cash-back at a retailer costs R1,99. Any cellphone will do.

Vereinigtes Königreich Load 'em up and take hold of the readies **PRE-PAID PLASTIC:** Cards that can be charged up with cash are increasingly used by insurers and payroll staff as well as consumers (38713)

Vereinigtes Königreich: "We have passed a milestone in our commitment to the goal of halving the number of adults in households without a bank account by November 2006," said Ian Mulen, chief executive of the British Bankers' Association. **Basic accounts** are designed for those on very low incomes as well as the "unbanked"- (38710)

Vereinigtes Königreich: About two in every 10 families in Devon find it difficult to make ends meet because they are on low incomes and unable to access mainstream financial services. People who do not have a bank account or credit history can find it dangerous and difficult to borrow money. Devon County Council, which helped set up D£ von Pound, has had reports of people being offered loans at interest rates of up to **3,000%**. D£ von Pound has **raised £ 1million to develop the project over the next two years**. The investment includes £ 80,000 from the **county council**, as well as funds from Registered Social Landlords, Devon Rural Renaissance and Credit Unions. Mr Osborne said they hoped the new scheme would eventually be self supporting. "It won't be sustainable overnight, it will take several years," he said.

Vereinigtes Königreich: 'Many did not want or need bank accounts,' says Wagner. 'But they did want to be able to **use plastic**, not least to get deals on the internet.' Wagner is an expatriate American now living in Islington, north London. **There is a joining fee and monthly fee**, neither of which seems to be deterring customers. 'We have 50,000 customers and the number is growing by 20 per cent a month,' Wagner says. (38834)

Vereinigtes Königreich: MILLIONS of people are still **paying bills in cash through the post office**, despite the Government's insistence that this facility is no longer necessary. "If post offices close, millions of people will be under served." However, the All Pay figures show that cash business across post office counters is growing. "Ninety five per cent of what we take is pure cash," Mr Scholes said. The organisation estimates, from its own figures, that four million people are still not using bank accounts, preferring to rely on cash to pay their bills. "These people have no other choice than to pay at post offices," he added. Currently, there is a pounds 150 million "social payment" that props up the rural post office network. However, the network still makes huge losses. One sub-postmaster in Kent, who did not want to be named, said yesterday that his customers were made to "jump through hoops" before they could have a post office account, while the Department of Work and Pensions actively encouraged them to open a bank account instead by saying they could use it to get cash at a supermarket. (38961)

USA: By some estimates, check cashing companies charge 1 percent to 3 percent of a person's paycheck. Wheeler said she was getting **charged 6 percent**. Even at 2 percent, somebody with a \$20,000 annual wage would pay fees of \$400 a year (38951)

USA: Customers with bank accounts can usually pay bills electronically through their bank, but not "unbanked" customers. Many **grocery and corner stores accept bill payments for utilities, loans and similar services**, but not everything. And their fees are typically higher -- at least \$3 per bill, church officials say, and **\$12.50 at Tops Markets through Western Union**. (38959)

USA: In Texas, 50 percent or more of Mexican immigrants are unbanked, according to the Federal Reserve Bank of Dallas. Overall, **20 percent of U.S. households, or 22.2 million families, are "unbanked," and 19.4 percent more are considered "underbanked,"** according to the Center for Financial Services Innovation in Chicago, an industry organization. (39876)

USA: San Francisco on Thursday launched "**Bank on San Francisco**," a program that allows local families dependent on check-cashing services to open a starter bank account with established financial institutions, including **Bank of America, Citibank, U.S. Bank, Wells Fargo and Washington Mutual**. "Over the next two years, we plan to bring 10,000 of the **50,000 unbanked families into the financial mainstream so they can begin to save and build assets**," Mayor Gavin Newsom said in a release. "Our goal is to have the fewest unbanked residents of any major American city." Newsom says San Francisco is the first U.S. city to undertake such a program. Treasurer José Cisneros led the initiative by working with financial institutions in the City by the Bay to develop products that meet unbanked residents' needs. Participating consumers will be offered checkless checking accounts accessible with a debit card. "Hard-working unbanked San Franciscans will be able to open an account even if they have mismanaged an account in the past," Cisneros says. "This is a real alternative to high-priced, predatory check-cashing and payday-lending businesses." (38715)