



Sachstand

**Zur Umsetzung der Richtlinie 2014/92 EU durch das
Zahlungskontengesetz**

Zur Umsetzung der Richtlinie 2014/92 EU durch das Zahlungskontengesetz

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 002/20
Abschluss der Arbeit: 17.01.2020
Fachbereich: Fachbereich PE 6: Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Vorgaben der Zahlungskonten-RL	4
3.	Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten	6
4.	Umsetzung durch das Zahlungskontengesetz	6
4.1.	Kosten für ein Basiskonto nach dem ZKG	6
4.2.	Vereinbarkeit mit der Zahlungskonten-RL	7
5.	Sicherstellung eines angemessenen Entgelts für Zahlungskonten in der Praxis	9
6.	Ergebnis	10

1. Fragestellung

Der Fachbereich ist um Auskunft gebeten worden, ob die Richtlinie 2014/92 EU über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Zahlungskonten-RL)¹ durch das Zahlungskontengesetz – insbesondere durch § 41 Zahlungskontengesetz (ZKG) – richtlinienkonform in deutsches Recht umgesetzt worden ist. Die von deutschen Geldinstituten erhobenen Kosten für nach den Vorgaben dieser Regelungen einzurichtenden Basiskonten hat die EU-Kommission veranlasst, in Zusammenarbeit mit den in Deutschland verantwortlichen Stellen die Ursachen für das Kostenniveau für Basiskonten im Kontext mit einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Zahlungskonten-RL zu überprüfen, wie aus einem Schreiben des Vizepräsidenten der Kommission Valdis Dombrovskis vom 12. November 2019² hervorgeht. Dort wird zu dieser Richtlinie ausgeführt:

We are aware of the rather high costs of the services included in the payment accounts with basic features in Germany, with regard to national income levels and the average fees charged by the credit institutions (article 18(1) and (3) of the Directive). DG FISM will be investigating with the German authorities the reasons for this in the context of the conformity assessment of the transposition of the Directive.

Die nachfolgende rechtliche Prüfung beschränkt sich auf die Vereinbarkeit des Art. 41 ZKG bzw. der auf dieser Rechtsgrundlage erhobenen Kosten für ein Basiskonto mit den Vorgaben der Zahlungskonten-RL.

2. Vorgaben der Zahlungskonten-RL

Artikel 18 Zahlungskonten-RL erlaubt Kreditinstituten im Grundsatz ein Entgelt zu verlangen. Wird ein Entgelt verlangt muss dieses angemessen sein (Artikel 18 Abs. 1 Zahlungskonten-RL).

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Kreditinstitute die Dienste nach Artikel 17 unentgeltlich oder gegen ein angemessenes Entgelt anbieten.

Auch die Entgelte, die dem Verbraucher aufgrund der Nichteinhaltung seiner Verpflichtungen aus dem Rahmenvertrag in Rechnung gestellt werden, müssen angemessen sein (Artikel 18 Abs. 2 Zahlungskonten-RL).

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Entgelte, die dem Verbraucher aufgrund der Nichteinhaltung seiner Verpflichtungen aus dem Rahmenvertrag in Rechnung gestellt werden, angemessen sind.

¹ Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, ABl L 257 vom 28.8.2014, 21, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1578657470001&uri=CELEX:32014L0092>.

² Abrufbar unter: <https://sven-giegold.de/wp-content/uploads/2020/01/Letter-VP-Dombrovskis-MEP-Giegold.pdf>.

Für die Bestimmung der angemessenen Entgelte sind das nationale Einkommensniveau und die durchschnittlichen Entgelte zu berücksichtigen, die Kreditinstitute für Dienste im Rahmen von Zahlungskonten in Rechnung stellen (Artikel 18 Abs. 3 Zahlungskonten-RL).³

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei der Festlegung der angemessenen Entgelte gemäß den Absätzen 1 und 2 mindestens die folgenden Kriterien berücksichtigt werden:

a) die nationalen Einkommensniveaus;

b) die durchschnittlichen Entgelte, die von Kreditinstituten in dem betreffenden Mitgliedstaat für Dienste im Zusammenhang mit Zahlungskonten verlangt werden.

Art. 18 Abs. 4 eröffnet den Mitgliedstaaten die Option, dass Kreditinstitute ihre Preisgestaltung je nach dem Ausmaß des Zugangs des Verbrauchers zu Bankdienstleistungen variieren, um insbesondere für kontolose, schutzbedürftige Verbraucher günstigere Bedingungen zu ermöglichen.

(4) Unbeschadet des Rechts nach Artikel 16 Absatz 2 und der Verpflichtung nach Absatz 1 dieses Artikels können die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass Kreditinstitute ihre Preisgestaltung je nach dem Ausmaß des Zugangs des Verbrauchers zu Bankdienstleistungen variieren, um insbesondere für kontolose, schutzbedürftige Verbraucher günstigere Bedingungen zu ermöglichen. In diesen Fällen stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Verbraucher sowohl Hilfestellung als auch angemessene Informationen bezüglich der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten erhalten.

Der Erwägungsgrund 46 der Zahlungskonten-RL hebt das Regelungsziel dieser Richtlinie hervor, das Zahlungskonten unentgeltlich oder gegen Zahlung eines angemessenen Entgelts angeboten werden sollten um sicherzustellen, dass Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen für einen möglichst großen Kreis von Verbrauchern zugänglich sind. Mit Blick auf die nationalen Besonderheiten sollen Mitgliedstaaten festlegen, welche Kosten angemessen sind.

*Damit sichergestellt ist, dass Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen für einen möglichst großen Kreis von Verbrauchern zugänglich sind, sollten sie unentgeltlich oder gegen Zahlung eines angemessenen Entgelts angeboten werden. Um kontolose schutzbedürftige Verbraucher zur Teilnahme am Markt für das Privatkundengeschäft der Banken zu ermutigen, sollten die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass diesen Verbrauchern Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu besonders vorteilhaften Bedingungen, beispielsweise unentgeltlich, anzubieten sind. Es sollte den Mitgliedstaaten freigestellt sein, die Mechanismen zur Ermittlung der Verbraucher, die in den Genuss von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu vorteilhafteren Bedingungen gelangen können, festzulegen, sofern mit dem Mechanismus sichergestellt wird, dass schutzbedürftige Verbraucher Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen erhalten. In jedem Fall sollte dieser Ansatz unbeschadet des Rechts aller Verbraucher gelten, einschließlich nicht schutzbedürftiger Verbraucher, Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen **gegen zumindest ein angemessenes Entgelt** zu erhalten. Darüber hinaus sollten alle zusätzlichen Kosten, die dem Verbraucher aus der Nichteinhaltung der im Vertrag*

³ Vgl. dazu auch die Empfehlung der Kommission, Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“), KOM(2011) 4977 endg. S. 7 f.

genannten Bedingungen entstehen, angemessen sein. Welche Kosten angemessen sind, sollten die Mitgliedstaaten entsprechend den auf nationaler Ebene bestehenden Rahmenbedingungen festlegen.⁴

3. Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten

Richtlinien richten sich an die Mitgliedstaaten und sind nur für sie verbindlich, Art. 288 Abs. 3 AEUV. Sie verpflichten alle Träger öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch die Gerichte.⁵ Richtlinien sind für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der zur Zielerreichung eingesetzten Mittel. Der Begriff „Ziel“ wird insoweit als „Ergebnis“, das die Richtlinie vorgibt, interpretiert. Das von den Mitgliedstaaten herbeizuführende Ergebnis bestimmt sich maßgebend nach dem, zu was genau die Richtlinie die Mitgliedstaaten eigentlich verpflichtet.⁶

Die Anforderung an das von den Mitgliedstaaten herbeizuführende Umsetzungsergebnis legt Art. 18 Zahlungskonten-RL in der Weise fest, dass sie die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, sicherzustellen, *dass Kreditinstitute die Dienste nach Artikel 17 unentgeltlich oder gegen ein angemessenes Entgelt anbieten*. Neben der Schaffung einer gesetzlichen Regelung, die eine entsprechende Verpflichtung der von der Richtlinie umfassten Kreditinstitute statuiert (4.), müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass diese auch tatsächlich richtlinienkonforme Zahlungskonten anbieten (5).

4. Umsetzung durch das Zahlungskontengesetz

4.1. Kosten für ein Basiskonto nach dem ZKG

Die Zahlungskonten-RL ist in Deutschland durch das ZKG umgesetzt worden.⁷

§ 38 Abs. 1 ZKG verpflichtet Zahlungsdienstleister (i.S.d. Art. 4 Nr. 9 Richtlinie 2007/64/EG)⁸, *für den Kontoinhaber ein Basiskonto in Euro zu eröffnen und zu führen*. Die Kontoführung muss die Erbringung folgender Zahlungsdienste – ohne Kreditgeschäft – ermöglichen:

1. die Dienste, mit denen Bareinzahlungen auf das Zahlungskonto oder Barauszahlungen von dem Zahlungskonto ermöglicht werden (Ein- oder Auszahlungsgeschäft), sowie alle für die Führung eines Zahlungskontos erforderlichen Vorgänge und

⁴ Hervorhebungen durch Verf.

⁵ EuGH, Urt. v. 14.7.1994, C-91/92.

⁶ Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV Rn. 61.

⁷ Gesetz über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen vom 11. April 2016, BGBl. I S. 720.

⁸ § 2 Abs. 3 ZKG.

2. die Ausführung von Zahlungsvorgängen einschließlich der Übermittlung von Geldbeträgen auf ein Zahlungskonto beim kontoführenden Institut des Kontoinhabers oder bei einem anderen Zahlungsdienstleister durch
- a) die Ausführung von Lastschriften einschließlich einmaliger Lastschriften (Lastschriftgeschäft),
 - b) die Ausführung von Überweisungen einschließlich Daueraufträgen (Überweisungsgeschäft),
 - c) die Ausführung von Zahlungsvorgängen mittels einer Zahlungskarte oder eines ähnlichen Zahlungsinstruments (Zahlungskartengeschäft).

Das Entgelt für die von § 38 erfassten Dienste muss angemessen sein (§ 41 Abs. 1 ZKG). Maßstäbe für die Beurteilung der Angemessenheit sind insbesondere die **marktüblichen Entgelte sowie das Nutzerverhalten** (§ 41 Abs. 2 S. 2 ZKG). Entsprechendes soll gelten für Vereinbarungen über vom Kontoinhaber zu erstattende Kosten (§ 41 Abs. 2 S. 3 ZKG).

§ 41 Entgelte, Kosten und Verbot von Vertragsstrafen

- (1) Der Kontoinhaber ist verpflichtet, an das kontoführende Institut für die Erbringung von Diensten auf Grund des Basiskontovertrags das vereinbarte Entgelt zu entrichten.
- (2) ¹Das Entgelt für die von § 38 erfassten Dienste muss angemessen sein. ²Für die Beurteilung der Angemessenheit sind insbesondere die marktüblichen Entgelte sowie das Nutzerverhalten zu berücksichtigen. ³Die Sätze 1 und 2 gelten für Vereinbarungen über vom Kontoinhaber zu erstattende Kosten entsprechend.

4.2. Vereinbarkeit mit der Zahlungskonten-RL

(1) Prüfungsmaßstab

Nach Art. 18 Abs. 1 Zahlungskonten-RL müssen Kreditinstitute die Dienste nach Artikel 17 dieser Richtlinie unentgeltlich oder gegen ein angemessenes Entgelt anbieten.

(2) Anforderungen an das Zahlungskonto

Nach Art. 17 Abs. 1 Zahlungskonten-RL stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen folgende Dienste umfasst:

- a) Dienste, die sämtliche zur Eröffnung, Führung und Schließung eines Zahlungskontos erforderlichen Vorgänge ermöglichen;
- b) Dienste, die die Einzahlung eines Geldbetrags auf ein Zahlungskonto ermöglichen;
- c) Dienste, die innerhalb der Union Barabhebungen von einem Zahlungskonto an einem Schalter sowie während und außerhalb der Öffnungszeiten des Kreditinstituts an Geldautomaten ermöglichen;
- d) Ausführung folgender Zahlungsvorgänge innerhalb der Union:

i) *Lastschriften;*

ii) *Zahlungsvorgänge mit Zahlungskarten, einschließlich Online-Zahlungen;*

iii) *Überweisungen einschließlich Daueraufträgen an, soweit vorhanden, Terminals und Schaltern oder über das Online-System des Kreditinstituts.“*

Diese Mindestvorgaben dürften in § 38 ZKG richtlinienkonform umgesetzt worden sein. Nach Abs. 2 dieser Regelung muss die Kontoführung die Erbringung folgender Zahlungsdienste ohne Kreditgeschäft ermöglichen:

1. die Dienste, mit denen Bareinzahlungen auf das Zahlungskonto oder Barauszahlungen von dem Zahlungskonto ermöglicht werden (Ein- oder Auszahlungsgeschäft), sowie alle für die Führung eines Zahlungskontos erforderlichen Vorgänge und

2. die Ausführung von Zahlungsvorgängen einschließlich der Übermittlung von Geldbeträgen auf ein Zahlungskonto beim kontoführenden Institut des Kontoinhabers oder bei einem anderen Zahlungsdienstleister durch

a) die Ausführung von Lastschriften einschließlich einmaliger Lastschriften (Lastschriftgeschäft),

b) die Ausführung von Überweisungen einschließlich Daueraufträgen (Überweisungsgeschäft),

c) die Ausführung von Zahlungsvorgängen mittels einer Zahlungskarte oder eines ähnlichen Zahlungsinstruments (Zahlungskartengeschäft).

(3) Unentgeltliche Bereitstellung eines Zahlungskontos oder gegen ein angemessenes Entgelt

Die Regelung in § 38 ZKG macht wortlautgetreu von der durch Art. 18 Abs. 1 Zahlungskonten-RL eröffneten Option Gebrauch, die mit einem Zahlungskonto verbundenen Dienste gegen ein *angemessenes Entgelt* anzubieten.

Dabei sind nach Art. 18 Abs. 3 dieser Richtlinie zur Festlegung der angemessenen Entgelte mindestens die folgenden Kriterien zu berücksichtigen:

- die nationalen Einkommensniveaus;
- die durchschnittlichen Entgelte, die von Kreditinstituten in dem betreffenden Mitgliedstaat für Dienste im Zusammenhang mit Zahlungskonten verlangt werden.

Nach § 41 Abs. 2 S. 2 ZKG sind Maßstäbe für die Beurteilung der Angemessenheit insbesondere die marktüblichen Entgelte sowie das Nutzerverhalten.

Beiden Aspekten, dem des nationalen Einkommensniveaus wie dem der von Kreditinstituten erhobenen Entgelte, trägt das Kriterium der marktüblichen Entgelte Rechnung.⁹ Bereits die Zah-

⁹ Herresthal, BKR 2016, 133 (142).

lungskonten-RL gibt als Maßstab für das angemessene Entgelt den des marktkonformen Preises vor, ohne eine Preisobergrenze festzulegen. Dies dürfte für ihre richtlinienkonforme Umsetzung durch das ZKG sprechen. Da der EuGH – soweit ersichtlich – diese Rechtsfrage noch nicht entschieden hat, ist diese derzeit nicht abschließend geklärt.

5. Sicherstellung eines angemessenen Entgelts für Zahlungskonten in der Praxis

Die Vorgabe in Art. 18 Zahlungskonten-RL, nach der die dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie unterfallenden Kreditinstitute Zahlungskonten gegen ein angemessenes Entgelt anbieten dürfen, definiert den zu gewährenden Zugang zu dieser Dienstleistung anhand eines unbestimmten Rechtsbegriffs, dem der *Angemessenheit*, der anhand der Kriterien des *nationalen Einkommensniveaus und der durchschnittlichen Entgelte, die von Kreditinstituten in dem betreffenden Mitgliedstaat für Dienste im Zusammenhang mit Zahlungskonten verlangt werden*, näher bestimmt wird. Vorstehende Kriterien sind als Mindestanforderungen zu berücksichtigen, was die in Art. 18 Abs. 3 dieser Richtlinie verwandte Formulierung „mindestens“ verdeutlicht, so dass diese Richtlinienvorschrift die Wertmaßstäbe zur Festlegung des angemessenen Entgelts nicht abschließend festlegt und damit den Mitgliedstaaten Interpretationsspielräume lässt.

Da sich dieser Vorgabe keine objektive Grenze der Entgelthöhe entnehmen lässt, bis zu der Zahlungskonten angeboten werden dürfen, ihr nicht einmal entnehmen lässt, das hierfür ein besonders günstiger Preis festgelegt werden müsse,¹⁰ lässt sich das angemessene Entgelt nur im jeweiligen Einzelfall unter Berücksichtigung vorstehender Kriterien feststellen, wobei für die Preisbildung auch weitere Gesichtspunkte relevant sein können, da Art. 18 Zahlungskonten-RL die dafür maßgebenden Kriterien nicht abschließend festlegt.

Die Beurteilung, ob ein Entgelt angemessen ist, hängt insb. von der dafür von den Geldinstituten erbrachten Gegenleistungen und erfordert einen Vergleich mit Entgelten av, die andere Institute erheben.

Der nationalen Rechtsprechung, die in Streitverfahren zur Angemessenheit der für Basiskonten erhobenen Entgelte zur richtlinienkonformen Rechtsfindung verpflichtet ist und gestützt auf § 41 Abs. 2 ZKG eine Preiskontrolle ausüben kann,¹¹ bleibt so einer erheblicher Spielraum zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenze.¹²

¹⁰ OLG Schleswig, Urt. v. 8.05.2018, 2 U 6/17 Rn. 77 unter Bezugnahme auf den Regierungsentwurf zum ZKG S. 86; in der Literatur wird darauf verwiesen, dass sich die Entgelthöhe für die Nutzung eines Zahlkontos, die von einkommenschwachen Personen nicht mehr entrichtet werden kann, rechtssicher nicht bestimmbar sei; vgl. Herresthal, BKR 2016, 133 (142).

¹¹ Dazu ausführlich Piekenbrock/Rodi, in: Staudinger (Bearbeitungsstand: 5.12.2019), Anh zu §§ 305-310 BGB F 56 f.

¹² Dazu die Entscheidungen OLG Frankfurt, Urt. v. 27.2.2019, 19 U 104/18 BKR 2019, 462; OLG Schleswig, Urt. v. 8.05.2018, 2 U 6/17, WM 2019, 68; LG Köln, Urt. v. 23.10.2018, 21 O 53/17, VuR 2019, 77; LG Frankfurt a.M., Urt. v. 8.05.2018, 2-28 O 98/17, BKR 2018, 391; LG Nürnberg-Fürth, Urt. v. 12.2.2019, 7 O 1409/17, WM 2019, 782.

6. Ergebnis

Gründe für eine Unvereinbarkeit des § 41 ZKG mit den Vorgaben der Zahlungskonten-RL sind nicht ersichtlich. Eine abschließende Entscheidung hierzu ist dem EuGH vorbehalten. Mit Blick auf die Unvollständigkeit und den normativen Charakter der in der Zahlungskonten-RL für die Angemessenheit der Entgelte für ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen vorgegebenen Kriterien ließe sich nur im jeweiligen Einzelfall feststellen, ob ein für ein Basiskonto verlangtes Entgelt nach den von der Zahlungskonten-RL vorgegebenen Maßstäben als angemessen gelten kann.

- Fachbereich Europa -