



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.5.2023
COM(2023) 249 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Anwendung der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des
Rates über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von
Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen**

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	3
2. TRANSPARENZ UND VERGLEICHBARKEIT VON ZAHLUNGSKONTOENTGELTEN .	4
3. ZUGANG ZU ZAHLUNGSKONTEN	5
3.1. Diskriminierungsfreier Zugang zu Zahlungskonten.....	5
3.2. Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen	6
3.3. Liste der Dienste	12
4. WECHSEL VON ZAHLUNGSKONTEN	14
5. BEWERTUNG MÖGLICHER WEITERER MASSNAHMEN ZUM KONTOWECHSEL ..	16
5.1. Durchführbarkeit der Ausweitung des Kontowechsel-Services gemäß Artikel 10 auf grenzüberschreitende Kontowechsel	16
5.2. Umsetzbarkeit eines Rahmens für die automatische Umleitung von Zahlungen	16
5.3. Bewertung von Kosten und Nutzen der Verwirklichung einer vollständigen, EU-weiten Übertragbarkeit von Zahlungskontonummern	17
6. WIRKSAMKEIT BESTEHENDER MASSNAHMEN UND NOTWENDIGKEIT ZUSÄTZLICHER MASSNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER FINANZIELLEN TEILHABE UND UNTERSTÜTZUNG SCHUTZBEDÜFTIGER MENSCHEN IN BEZUG AUF EINE ÜBERSCHULDUNG	18
7. BEISPIELE FÜR BEWÄHRTE VERFAHREN, MIT DENEN DIE MITGLIEDSTAATEN ERREICHEN, DASS WENIGER VERBRAUCHER VOM ZUGANG ZU ZAHLUNGSDIENSTLEISTUNGEN AUSGESCHLOSSEN WERDEN	20
8. SCHLUSSFOLGERUNG	21

ABKÜRZUNGEN

AML	Bekämpfung der Geldwäsche (Anti-Money Laundering)
AML/CFT	Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism)
AMLD	Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche bzw. Geldwäscherichtlinie (Anti-Money Laundering Directive) (Richtlinie (EU) 2015/849) ¹
BIC	Internationale Bankleitzahl (Bank Identifier Code)
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
FID	Entgeltinformation (Fee Information Document)
IBAN	Internationale Kontonummer (International Bank Account Number)
PAD	Richtlinie über Zahlungskonten (Payment Accounts Directive) (Richtlinie 2014/92/EU) ²
PABF	Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen (Payment Account with Basic Features)
PSP	Zahlungsdienstleister (Payment Service Provider)

¹ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

² 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, S. 214).

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie über Zahlungskonten (im Folgenden auch „Richtlinie“) wurde am 23. Juli 2014 angenommen. Die Annahme erfolgte im Rahmen der Bemühungen der EU, für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit in Bezug auf Entgelte, die Verbrauchern für ihre Zahlungskonten in Rechnung gestellt werden, zu sorgen und den Wechsel von Zahlungskonten sowie die Eröffnung und Nutzung von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in der EU zu erleichtern.

Die Richtlinie über Zahlungskonten trat am 17. September 2014 in Kraft. Die technischen Durchführungsstandards und technischen Regulierungsstandards³ für die Umsetzung der Transparenzanforderungen der Richtlinie traten im Oktober 2018 in Kraft.

Die Mitgliedstaaten sollten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen, bis zum 18. September 2016 umsetzen und veröffentlichen. Allerdings hatten nur neun Mitgliedstaaten⁴ die vollständige Umsetzung innerhalb (oder kurz nach Ablauf) der Frist gemeldet. Gegen die übrigen 18 Mitgliedstaaten leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung der Umsetzung ein. Alle diese Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung wurden eingestellt, nachdem die betreffenden Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt hatten, dass sie ihre Umsetzungsmaßnahmen abgeschlossen hatten (und die Kommission die jeweiligen Umsetzungsmaßnahmen geprüft und bestätigt hatte). Bislang hat die Kommission noch keine Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Richtlinie über Zahlungskonten eingeleitet.

Der vorliegende Bericht wurde nach Maßgabe von Artikel 28 der Richtlinie angenommen, gemäß dem die Kommission bis zum 18. September 2019 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie hätte vorlegen müssen. Die Veröffentlichung des Berichts hat sich jedoch verzögert, da zunächst abgewartet werden musste, bis die Richtlinie tatsächlich über einen bestimmten Zeitraum zur Anwendung gekommen ist. Parallel dazu hat die Kommission den nach Artikel 27 der Richtlinie erforderlichen Bericht (im Folgenden „Bericht nach Artikel 27“) angenommen.

Zur Untermauerung des vorliegenden Berichts hat die Kommission zwei Studien in Auftrag gegeben. Die erste Studie (im Folgenden „erste Studie von Deloitte“⁵) enthält eine Bewertung der Richtlinie und lieferte Beiträge zur Bewertung der Anwendung der Richtlinie. Sie

³ „Delegierte Verordnung (EU) 2018/32 der Kommission vom 28. September 2017 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards für die standardisierte Unionsterminologie für die repräsentativsten mit einem Zahlungskonto verbundenen Dienste (ABl. L 6 vom 11.1.2018, S. 3)“; „Durchführungsverordnung (EU) 2018/34 der Kommission vom 28. September 2017 zur Festlegung technischer Durchführungsstandards für das standardisierte Format für die Entgeltinformation und des betreffenden gemeinsamen Symbols gemäß der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 6 vom 11.1.2018, S. 37)“; „Durchführungsverordnung (EU) 2018/33 der Kommission vom 28. September 2017 zur Festlegung technischer Durchführungsstandards für das standardisierte Format für die Präsentation der Entgeltaufstellung und des betreffenden gemeinsamen Symbols gemäß der Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 6 vom 11.1.2018, S. 26)“.

⁴ Im vorliegenden Bericht beziehen sich alle Verweise auf Mitgliedstaaten auf die 27 Mitgliedstaaten der EU.

⁵ Deloitte, *Study on the Payment Accounts Market*, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1/language-en>.

erstreckte sich auf 16 Mitgliedstaaten.⁶ Die zweite Studie (im Folgenden „zweite Studie von Deloitte“⁷) umfasst eine Bewertung von möglichen neuen Instrumenten zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Kontowechsels und diente als Grundlage für Kapitel 5, in dem mögliche zusätzliche Maßnahmen zur Erleichterung des Kontowechsels bewertet werden. Die Mitgliedstaaten haben ebenfalls wichtige Daten bzw. Beiträge für den vorliegenden Bericht geliefert. Dennoch sah sich die Kommission bei der Erstellung des Berichts mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert; so standen insbesondere nicht ausreichend vergleichbare Daten zur Verfügung. Das Ziel der Richtlinie über Zahlungskonten besteht darin, den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden und insbesondere für Zahlungskonten zu fördern. Dieses Ziel sollte durch folgende Maßnahmen erreicht werden: 1) Schaffung von Transparenz und Gewährleistung der Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, 2) Sicherstellung des Zugangs der Verbraucher zu Zahlungskonten (mit grundlegenden Funktionen) und 3) Erleichterung des Wechsels von Zahlungskonten. In den folgenden Kapiteln werden die Anwendung der Richtlinie sowie die nach Artikel 28 erforderlichen zusätzlichen Elemente bewertet.

2. TRANSPARENZ UND VERGLEICHBARKEIT VON ZAHLUNGSKONTOENTGELTEN

Nach Artikel 7 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Verbraucher entgeltfreien Zugang zu mindestens einer Vergleichswebsite haben. Artikel 7 Absatz 3 enthält diesbezüglich eine Liste von Anforderungen: Demnach müssen Vergleichswebsites unabhängig betrieben werden, die Identität ihrer Inhaber offenlegen, klare und objektive Kriterien für einen Vergleich enthalten, eine leicht verständliche und eindeutige Sprache verwenden, auf dem neuesten Stand sein, einen wesentlichen Teil des Marktes abdecken und ein wirksames Verfahren für die Meldung unrichtiger Informationen über veröffentlichte Entgelte vorsehen.

Nach Konsultation der Mitgliedstaaten und der einschlägigen Expertengruppe (Expertengruppe zu Finanzdienstleistungen für Privatkunden, GEGREFS) hat die Kommission im Großen und Ganzen den Eindruck, dass die derzeit in Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie aufgeführten Anforderungen ausreichend sind und keine dringende Notwendigkeit zur Änderung dieser Liste besteht. Dennoch gelangte die erste Studie von Deloitte auf der Grundlage einer Überprüfung der ermittelten Websites, die den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, zu dem Schluss, dass die beiden folgenden Anforderungen nach Absatz 3 nicht uneingeschränkt erfüllt werden: 1) die Anforderung in Bezug auf objektive Kriterien für einen Vergleich und 2) die Anforderung hinsichtlich der Meldung unrichtiger Informationen über veröffentlichte Entgelte. Auch im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen dazu, wann eine Website zuletzt aktualisiert wurde, wurden Probleme festgestellt. Die in der ersten Studie von Deloitte aufgezeigten Probleme beziehen sich jedoch eher auf die operativen Aspekte der betreffenden Websites als auf die Liste selbst. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission die Situation weiterhin genau beobachten, um dafür zu sorgen, dass die den

⁶ Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Schweden, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn.

⁷ Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market*, 2021 (<https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>).

übrigen Erfordernissen der Richtlinie entsprechenden Websites in den Mitgliedstaaten auch tatsächlich die Anforderungen von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie erfüllen.

Gemäß Artikel 28 Absatz 3 der Richtlinie muss in dem Bericht beurteilt werden, ob eine Akkreditierung von Vergleichswebsites notwendig ist. Unter den Mitgliedstaaten herrscht allgemein die Auffassung, dass dies keinen großen zusätzlichen Nutzen bringen würde, vor allem weil die derzeitigen Vergleichstabellen, die den Anforderungen entsprechen, öffentlich und daher an sich vertrauenswürdig seien. Darüber hinaus wäre das Zertifizierungsverfahren kostspielig und zeitaufwendig. In den meisten Mitgliedstaaten wurden keine Probleme in Bezug auf die Vergleichswebsites festgestellt, sodass keine Notwendigkeit besteht, das derzeitige System zu ändern.

Was die Maßnahmen zu sogenannten Paketangeboten betrifft, so wird in Artikel 4 über die Entgeltinformation, in Artikel 5 über die Entgeltaufstellung und in Artikel 8 auf das Konzept der Pakete Bezug genommen. In der ersten Studie von Deloitte wurde auf der Grundlage der gesammelten Daten festgestellt, dass der Begriff „Paket“ von den Interessenträgern auf zwei unterschiedliche Arten interpretiert wird: entweder i) als eine Kombination aus einem Zahlungskonto und den verschiedenen mit einem Zahlungskonto verbundenen Diensten, die seine Nutzung ermöglichen (z. B. Karten oder Überziehungsmöglichkeiten), oder ii) als eine Kombination aus einem Zahlungskonto und anderen Arten von Finanzprodukten (z. B. Versicherungen und Hypotheken). In diesem Zusammenhang sprachen sich 16 Mitgliedstaaten (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI und SK) dafür aus, eine Definition des Begriffs „Paket“ in die Richtlinie aufzunehmen, um mehr Klarheit zu schaffen (insbesondere in Fällen von Kopplungs- und Bündelungsgeschäften). Einige andere Mitgliedstaaten warnten jedoch vor einem solchen Vorhaben und argumentierten, dass der Begriff bereits hinreichend klar sei und es sinnvoller wäre, sich im Rahmen von Artikel 4 der Richtlinie mit dieser Frage zu beschäftigen. In diesem Zusammenhang wurde mit Blick auf Artikel 4 über die Entgeltinformation darauf hingewiesen, dass der Abschnitt der Entgeltinformation, in dem es um „Dienstleistungspakete“ geht, womöglich in einigen Fällen zu lang sei. Dies liege daran, dass einige Banken in ihrer Entgeltinformation mehrere Pakete aufführten, weshalb das Dokument mitunter mehrere Seiten umfasse, womit der Zweck der Entgeltinformation, nämlich die Bereitstellung eines kurz gehaltenen eigenständigen Dokuments, verfehlt werde. Daher sollten etwaige Änderungen am Konzept der Pakete nach Auffassung dieser Mitgliedstaaten auf Artikel 4 abzielen. Im weiteren Sinne bestehe eine unbeabsichtigte Folge von Artikel 4 darin, dass in den Mitgliedstaaten, in denen es bereits vorher Dokumente zur Höhe der Entgelte von Zahlungskonten gegeben habe, nunmehr mehrere Dokumente mit denselben Informationen existierten. Tatsächlich besteht die wichtigste unbeabsichtigte Folge, wie von den Mitgliedstaaten angemerkt, darin, dass in den Mitgliedstaaten, in denen es bereits vorher Dokumente zur Höhe der Entgelte von Zahlungskonten gab, nunmehr mehrere Dokumente mit denselben Informationen existieren. Die Kommission hat diese Punkte aufmerksam zur Kenntnis genommen und wird die eingegangenen Vorschläge bei einer möglichen Überarbeitung der Richtlinie berücksichtigen.

3. ZUGANG ZU ZAHLUNGSKONTEN

3.1. Diskriminierungsfreier Zugang zu Zahlungskonten

Nach Artikel 15 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der EU, wenn diese Verbraucher ein Zahlungskonto oder den Zugang zu einem solchen Konto innerhalb der EU beantragen, nicht von Kreditinstituten

aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnsitzes (oder aus anderen in Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genannten Gründen) diskriminiert werden. Zudem heißt es in Artikel 15, dass die Bedingungen für das Unterhalten eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen keinesfalls diskriminierend sein dürfen.

Die Mitgliedstaaten haben dieses Diskriminierungsverbot entweder gezielt umgesetzt oder sind zu dem Schluss gekommen, dass dieser Aspekt bereits durch ihre bestehenden Rechtsvorschriften abgedeckt sei. Allerdings haben nur wenige Mitgliedstaaten das Diskriminierungsverbot so in ihr nationales Recht aufgenommen, dass es sich nicht nur auf den Zugang zu Zahlungskonten, sondern insbesondere auch auf die dafür geltenden Bedingungen erstreckt.

Trotz dieser Regelung gestaltet sich der Zugang zu Zahlungskonten für Verbraucher mit anderer Staatsangehörigkeit oder anderem Wohnsitz bisweilen noch immer unterschiedlich. So kann beispielsweise die Anforderung, ein bestimmtes nationales Ausweisdokument vorzulegen, Verbraucher aus anderen Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise betreffen. Wie aus der ersten Studie von Deloitte sowie aus bei der Kommission eingegangenen Beschwerden hervorgeht, kann es auch bei einer im grenzüberschreitenden Kontext erfolgenden Eröffnung eines Zahlungskontos zu Schwierigkeiten kommen, nicht zuletzt, wenn diese online erfolgen soll, was für Verbraucher aus anderen Mitgliedstaaten mitunter gar nicht möglich ist.⁸ Darüber hinaus hat die Kommission Beschwerden darüber erhalten, dass für Gebietsfremde in einem Mitgliedstaat andere Entgelte gelten. Von Gebietsfremden höhere Entgelte für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu verlangen, wäre diskriminierend, wenn die zusätzlichen Entgelte nicht auf objektiv gerechtfertigten Kosten beruhen.

Diese unterschiedlichen Anforderungen können in vielen Fällen nicht nur zu einer unterschiedlichen Behandlung führen, sondern auch dazu, dass der Zugang zu Zahlungskonten, unter anderem zu solchen mit grundlegenden Funktionen, beeinträchtigt wird. Auf solche Fälle wird in Abschnitt 3.2 näher eingegangen.

3.2. Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen

▪ Das Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen

Um die finanzielle Teilhabe zu erhöhen, wurde in Artikel 16 der Richtlinie das Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen für alle Verbraucher mit rechtmäßigem Aufenthalt in der EU verankert. Dazu zählen auch Verbraucher ohne festen Wohnsitz und Asylsuchende sowie Verbraucher ohne Aufenthaltstitel, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können.⁹ Nach Artikel 16 Absatz 1 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass in ihrem Hoheitsgebiet Verbrauchern Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen entweder von allen oder von einer

⁸ Laut der ersten Studie von Deloitte sind einige Banken der Ansicht, dass sie nicht in der Lage sind, ihre Pflichten in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu erfüllen oder die damit verbundene Komplexität bzw. die damit verbundenen Kosten zu bewältigen.

⁹ Dieses Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen hat sich als wesentliches Instrument für die Gewährleistung der finanziellen Teilhabe von ukrainischen Flüchtlingen erwiesen. Sobald ukrainische Flüchtlinge vorübergehenden Schutz genießen, haben sie das Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen.

ausreichend großen Zahl von Kreditinstituten angeboten werden, damit alle Verbraucher garantierten Zugang zu einem solchen Konto haben.

Dieses Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen wurde von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. In den meisten Mitgliedstaaten wird ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen als gesondertes Produkt angeboten, das sich von einem normalen Zahlungskonto unterscheidet. In einigen Mitgliedstaaten¹⁰ jedoch bieten (einige oder alle) Kreditinstitute Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen nicht als gesondertes Produkt an, sondern bieten stattdessen allen Verbrauchern normale Konten an.

In den meisten Mitgliedstaaten sind alle Kreditinstitute, die Zahlungskonten anbieten, verpflichtet, auch Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen anzubieten; in einigen Mitgliedstaaten¹¹ müssen jedoch nur manche Kreditinstitute, die bestimmte Kriterien erfüllen, Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen anbieten. Diejenigen Kreditinstitute, die einer solchen Pflicht unterliegen, gewähren jedoch im Allgemeinen einen umfassenden Zugang. Darüber hinaus werden Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in einigen Mitgliedstaaten auch von anderen Zahlungsdienstleistern angeboten.

Branchen- und Verbraucherverbände sind sich daher weitgehend einig, dass die Verbraucher in ihrem Land ausreichend Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen haben.¹²

Artikel 16 sieht eine Reihe von (möglichen) Ausnahmen von diesem Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen vor. In der Praxis bezieht sich die wichtigste Ausnahme auf die Bekämpfung der Geldwäsche. Nach Artikel 16 Absatz 4 der Richtlinie über Zahlungskonten müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Kreditinstitute einen Antrag auf ein solches Konto ablehnen, wenn die Eröffnung eines solchen Kontos zu einer Verletzung der Bestimmung über die Verhinderung der Geldwäsche und die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung gemäß der Richtlinie 2005/60/EG¹³ führen würde. Dies kann im Widerspruch zu dem Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen stehen, und die Wechselwirkung zwischen diesen Regelungen ist möglicherweise nicht ganz klar. In Erwägungsgrund 34 der Richtlinie über Zahlungskonten wird betont, dass die Bestimmungen über die Bekämpfung der Geldwäsche nicht als Vorwand dienen sollten, um wirtschaftlich weniger interessante Verbraucher abzulehnen. Derzeit gibt es auf EU-Ebene keine weiteren allgemeinen Leitlinien zu den Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Regelungen.

¹⁰ Laut der ersten Studie von Deloitte wird in fünf Mitgliedstaaten nicht zwischen normalen Zahlungskonten und Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen unterschieden (für weitere Einzelheiten siehe Abbildung 31).

¹¹ Mitgliedstaaten, in denen nur manche Kreditinstitute Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen anbieten: Griechenland, Kroatien, Zypern, Luxemburg, Malta, die Niederlande und die Slowakei (für weitere Einzelheiten siehe den Bericht nach Artikel 27).

¹² 100 % der Branchenverbände und 70 % der Verbraucherverbände stimmten zu, dass alle Verbraucher in ihrem Land Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen haben (für weitere Einzelheiten siehe Abbildung 5 in Anhang D der ersten Studie von Deloitte).

¹³ Die Richtlinie 2005/60/EG wurde mittlerweile aufgehoben und ersetzt durch die Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>).

Schwierigkeiten bei der Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen wurden vor allem in folgenden Bereichen festgestellt:

- 1) Fehlen bestimmter Ausweisdokumente: Schwierigkeiten bei der Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen aufgrund des Fehlens bestimmter Ausweisdokumente wurden in mehreren Berichten¹⁴ aufgezeigt und waren auch Gegenstand von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern an die Kommission. Die gemäß den Richtlinien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderliche Überprüfung der Identität des Kunden erfolgt in der Regel anhand von Ausweisdokumenten. Das Erfordernis, ein von dem betreffenden Mitgliedstaat ausgestelltes Standard-Identifizierungsdokument zu besitzen, kann nicht nur für Asylsuchende und Flüchtlinge, sondern auch (je nach konkretem Erfordernis) für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten besondere Schwierigkeiten mit sich bringen. Dieses Thema wurde zum Teil bereits in der Stellungnahme der EBA zur Anwendung von Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden, die Asylbewerber aus Nicht-EU-Ländern oder -Gebieten mit höherem Risiko sind, und in der von der EBA im April 2022 veröffentlichten Erklärung zur finanziellen Teilhabe im Kontext des Krieges in der Ukraine behandelt.¹⁵ Zudem haben auch Obdachlose mitunter Schwierigkeiten bei der Eröffnung eines Zahlungskontos (beispielsweise wenn sie aufgefordert werden, eine Adresse anzugeben).
- 2) Grenzüberschreitender Zugang zu Zahlungskonten: Auch Schwierigkeiten bei der Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen in einem anderen Mitgliedstaat (auch online) waren Thema der ersten Studie von Deloitte sowie Gegenstand von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern an die Kommission. Für solche Schwierigkeiten kann es verschiedene Ursachen geben. Beispielsweise können sie darauf zurückzuführen sein, dass bestimmte Dokumente nicht vorliegen oder dass ein echtes Interesse nachgewiesen werden muss. Sie können aber auch mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zusammenhängen, da die Eröffnung eines Zahlungskontos in einem anderen Mitgliedstaat als ein außergewöhnlicher Umstand betrachtet werden kann, der bei einer Risikobewertung im Rahmen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf ein potenziell höheres Risiko hindeuten kann.¹⁶
- 3) Risikominderungspraktiken zur Bekämpfung der Geldwäsche: Des Weiteren wurden Schwierigkeiten bei der Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen im Zusammenhang mit Risikominderungspraktiken von Kreditinstituten festgestellt (konkret geht es dabei um Fälle, in denen Kreditinstitute bestimmten Kategorien von Kunden die Eröffnung (oder Schließung) eines Zahlungskontos verwehren, weil sie bei diesen von einem höheren Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausgehen). Wie in der Stellungnahme der EBA zum Thema

¹⁴ Erste Studie von Deloitte, Stellungnahme der EBA zu Asylsuchenden, Bericht der EBA über Verbrauchertrends 2021 ([EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](#)).

¹⁵ [EBA-Op-2016-07 \(Opinion on Customer Due Diligence on Asylum Seekers\).pdf \(europa.eu\)](#) und [EBA calls on financial institutions and supervisors to provide access to the EU's financial system | European Banking Authority \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Siehe Anhang III der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Dieser Anhang enthält eine nicht erschöpfende Aufzählung von Faktoren und möglichen Anzeichen für ein potenziell höheres Risiko nach Artikel 18 Absatz 3 der genannten Richtlinie.

Risikominderung¹⁷ dargelegt, können derartige Praktiken insbesondere Verbraucher mit Verbindungen zu bestimmten Nicht-EU-Ländern (mit hohem Risiko) und politisch exponierte Personen betreffen. Auch diesbezüglich sind bei der Kommission Beschwerden eingegangen.

- 4) Risikominderungspraktiken aufgrund des US-amerikanischen Gesetzes über die Steuerehrlichkeit bezüglich Auslandskonten (Foreign Account Tax Compliance Act, FACTA): Auf Schwierigkeiten sind auch Verbraucher mit doppelter – d. h. sowohl EU- als auch US-amerikanischer – Staatsangehörigkeit gestoßen; diese haben entsprechende Petitionen beim Europäischen Parlament eingereicht und Beschwerden bei der Kommission eingereicht. Wie die EBA in ihrer Stellungnahme zum Thema Risikominderung festgestellt hat, haben einige Kreditinstitute angesichts der Verpflichtungen und möglichen Sanktionen im Rahmen des FATCA wohl beschlossen, US-amerikanischen Staatsangehörigen keine Zahlungskonten anzubieten.

Die EBA hat bereits Leitlinien dazu vorgelegt, die dazu beitragen können, gegen unerwünschte Risikominderungspraktiken vorzugehen.¹⁸ Insbesondere hat die EBA klargestellt, dass Firmen auch bei Anwendung eines risikobasierten Ansatzes nicht dazu verpflichtet sind, Geschäftsbeziehungen mit ganzen Kategorien von Kunden, bei denen ein höheres Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angenommen wird, abzulehnen oder zu beenden. Daher haben auch die zuständigen Behörden einiger Mitgliedstaaten diesen Punkt in ihre eigenen diesbezüglichen Leitlinien aufgenommen.

Um die Gefahren im Zusammenhang mit Risikominderungspraktiken zur Bekämpfung der Geldwäsche zu verringern, hat die Kommission in ihrem im Juli 2021 vorgelegten Gesetzgebungspaket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung konkrete Bestimmungen vorgeschlagen.¹⁹ Damit Aufsichtsbehörden in der Lage sind, zu beurteilen, ob Institute ihre Verfahren für die Sorgfaltsprüfung in Bezug auf den Kunden angemessen kalibriert haben, sieht der Vorschlag für eine Verordnung zur Bekämpfung der Geldwäsche²⁰ insbesondere vor, dass Institute, die beschließen, keine Geschäftsbeziehung mit einem potenziellen Kunden einzugehen, die Gründe für diese Entscheidung dokumentieren müssen. Darüber hinaus sieht der Vorschlag für eine sechste Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche²¹ vor, dass die für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständigen Aufseher mit den für die Umsetzung der Richtlinie über Zahlungsdienste²² und der Richtlinie über Zahlungskonten verantwortlichen Aufsehern zusammenarbeiten müssen.

Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Rechts auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen können auch daher rühren, dass nach Artikel 16 Absatz 7 der Richtlinie über Zahlungskonten zwar allgemein die Verpflichtung besteht, den Verbraucher unmittelbar über

¹⁷ [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#).

¹⁸ [Final Report on Guidelines on revised ML TF Risk Factors.pdf \(europa.eu\)](#) und [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#).

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en

²⁰ COM(2021) 420 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF.

²¹ COM(2021) 423 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

²² Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35).

die Ablehnung und die genauen Gründe für die Ablehnung zu informieren, dies jedoch häufig nicht geschieht, da die Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche eine unzulässige Warnung verbieten (das sogenannte Tipping-off-Verbot) und dies eine Ausnahmeregelung von der genannten allgemeinen Verpflichtung darstellt.

Eine weitere Ausnahmeregelung der Richtlinie über Zahlungskonten besteht darin, dass nach Artikel 16 Absatz 2 vorgeschrieben werden kann, dass Verbraucher, die ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen eröffnen möchten, ihr echtes Interesse daran nachweisen müssen. Nur wenige Mitgliedstaaten²³ haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Dagegen haben viele Mitgliedstaaten von der in Artikel 16 Absatz 5 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Kreditinstituten zu erlauben, einen Antrag auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen abzulehnen, wenn ein Verbraucher bereits Inhaber eines Zahlungskontos bei einem in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Kreditinstitut ist.

Darüber hinaus haben mehrere Mitgliedstaaten von der Möglichkeit nach Artikel 16 Absatz 6 der Richtlinie über Zahlungskonten Gebrauch gemacht, weitere eng begrenzte und konkrete Fälle festzulegen, in denen Anträge abgelehnt werden können oder sollten – vorausgesetzt, dass diese Ausnahmen dazu dienen, den Zugang zu einem unentgeltlichen Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen gemäß dem Mechanismus nach Artikel 25 zu erleichtern oder den Missbrauch des Rechts auf Zugang zu einem solchen Konto durch Verbraucher zu verhindern. So haben einige Mitgliedstaaten Kriterien festgelegt, nach denen Antragsteller nachweisen müssen, dass sie keine Betrugsdelikte oder andere Straftaten begangen haben, oder sie haben eine Ausnahme für Zwecke der nationalen Sicherheit festgelegt. Die Möglichkeit nach Artikel 19 Absatz 3, weitere eng begrenzte und konkrete Fälle festzulegen, in denen ein Rahmenvertrag über ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen einseitig vom Kreditinstitut gekündigt werden darf, wurde von vielen Mitgliedstaaten in Bezug auf ähnliche (und andere) Fälle genutzt (z. B. bestimmte vorsätzliche Straftaten oder gewerbliche Tätigkeiten).

▪ **Durchschnittliches Jahresentgelt für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen**
Nach Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie über Zahlungskonten müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Kreditinstitute Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen „unentgeltlich oder gegen ein angemessenes Entgelt“ anbieten. Die Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung auf unterschiedliche Weise umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten²⁴ haben festgelegt, dass Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden müssen, oder sie haben das dafür zu entrichtende Entgelt klar begrenzt bzw. genaue Parameter für dessen Berechnung festgelegt. Andere Mitgliedstaaten schreiben zwar vor, dass die Konten unentgeltlich oder gegen ein angemessenes Entgelt angeboten werden müssen, haben hierzu aber keine weiteren Kriterien festgelegt (abgesehen von den in Artikel 18 Absatz 3 genannten Kriterien dafür, was als „angemessen“ gelten könnte).

²³ Fünf Mitgliedstaaten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (siehe S. 72 der ersten Studie von Deloitte).

²⁴ Neun Mitgliedstaaten (für weitere Einzelheiten siehe Tabelle 5 auf S. 35 der ersten Studie von Deloitte). Siehe auch den im Dezember 2022 veröffentlichten Bericht der EBA über die thematische Überprüfung der Transparenz und Höhe der Entgelte und Gebühren für Bankprodukte für Privatkunden ([Report on the thematic review on fees and charges.pdf \(europa.eu\)](#)).

Die Höhe der für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu entrichtenden Entgelte ist je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich.²⁵ Selbst innerhalb der Mitgliedstaaten bestehen mitunter große Unterschiede zwischen dem günstigsten und dem teuersten Angebot. Im Vergleich zu normalen Zahlungskonten²⁶ sind Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zwar im Allgemeinen oft günstiger, jedoch nicht wesentlich.

Die Branchenverbände und einige der Verbraucherverbände²⁷, die in der ersten Studie von Deloitte befragt wurden, gaben jedoch an, dass Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen im Allgemeinen für jedermann erschwinglich seien.

▪ Anwendung in der Praxis/Nutzung von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen

Wie dem Bericht nach Artikel 27 zu entnehmen ist, wurden Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen im Zeitraum 2016–2021 in einigen Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang genutzt. In einigen der Mitgliedstaaten²⁸ beispielsweise, in denen der Anteil der Bevölkerung ohne Zahlungskonto zuvor höher gewesen war, war eine besonders hohe Nutzung dieser Konten zu verzeichnen. In anderen Mitgliedstaaten hingegen waren sie eher weniger verbreitet.²⁹ Darüber hinaus haben die jüngsten Daten der Global Findex Database aus dem Jahr 2021³⁰ gezeigt, dass der Anteil der Personen (ab 15 Jahren), die über ein Bankkonto verfügen, zwischen 2017 und 2021 in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen ist; in einigen dieser Staaten lag der Anteil im Jahr 2021 bei 100 %.

Für die relativ geringe Zahl der Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen gibt es eine Reihe möglicher Gründe. Erstens war der Anteil der Personen mit einem Zahlungskonto in vielen Mitgliedstaaten bereits sehr hoch, als die Richtlinie über Zahlungskonten angenommen wurde. Zweitens verfügten einige Mitgliedstaaten bereits über ähnliche Instrumente. Drittens sind normale Konten (einschließlich kostenloser Online-Konten) leicht zugänglich, weshalb

²⁵ Siehe S. 34 der ersten Studie von Deloitte für weitere Einzelheiten zur Höhe der Entgelte für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in den ausgewählten Mitgliedstaaten. Diese Entgelte reichen von null bis mehr als 90 EUR pro Jahr.

²⁶ Der ersten Studie von Deloitte zufolge können die festen Standardentgelte für Zahlungskonten (zu denen gegebenenfalls noch variable Entgelte hinzukommen) in einigen Mitgliedstaaten relativ hoch sein (bis zu 160 EUR pro Jahr), in anderen dagegen vergleichsweise gering (unter 20 EUR pro Jahr). In mehreren Mitgliedstaaten bietet jedoch jeweils mindestens eines der großen Kreditinstitute normale Zahlungskonten an, für die keine festen Entgelte zu entrichten sind. Digital geführte normale Zahlungskonten werden in der Regel unentgeltlich angeboten. Darüber hinaus können in einigen Mitgliedstaaten ermäßigte Entgelte für bestimmte Konten (z. B. für junge oder ältere Menschen) gelten. In einigen Mitgliedstaaten bestehen zudem große Unterschiede zwischen den Entgelten der einzelnen Banken. Obwohl neue Anbieter auf den Markt gekommen sind, war in den letzten Jahren kein allgemeiner Rückgang der Entgelte zu beobachten. Siehe S. 32 der ersten Studie von Deloitte für weitere Einzelheiten zur Höhe der Entgelte für normale Zahlungskonten in den ausgewählten Mitgliedstaaten.

²⁷ 23 % der Verbraucherverbände waren nicht der Meinung, dass die Eröffnung und Nutzung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen für jedermann erschwinglich ist (für weitere Einzelheiten siehe Abbildung 14 in Anhang D der ersten Studie von Deloitte).

²⁸ Beispielsweise in Griechenland, Litauen, der Tschechien Republik und Zypern. Für weitere Einzelheiten siehe Tabelle 4 zur „Gesamtzahl der pro Jahr eröffneten Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen“ im Bericht nach Artikel 27.

²⁹ Beispielsweise in Bulgarien, Kroatien, Lettland, Polen und Rumänien. Für weitere Einzelheiten siehe Tabelle 4 zur „Gesamtzahl der pro Jahr eröffneten Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen“ im Bericht nach Artikel 27.

In den meisten Mitgliedstaaten liegen keine Informationen über die Merkmale der Verbraucher vor, die ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen eröffnet haben.

³⁰ <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>

Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen für Verbraucher, die Zugang zu normalen Konten haben, möglicherweise nicht relevant sind. Ein weiterer Grund für die geringe Verbreitung könnte darin liegen, dass Verbraucher nicht ausreichend über derartige Konten Bescheid wissen. Die erforderlichen Informationen werden Verbrauchern zwar über verschiedene Kanäle wie Websites oder im Rahmen von Sensibilisierungskampagnen zur Verfügung gestellt, dennoch sind Verbraucherverbände der Ansicht, dass Verbraucher nach wie vor nur selten über ihr Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen Bescheid wissen und dass viele Banken Verbrauchern solche Konten nicht proaktiv anbieten. Auch die Kosten von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen können in einigen Fällen ein Grund für deren geringe Nutzung sein. Gemäß den Daten der Global Findex Database haben in den Mitgliedstaaten mit einem niedrigeren Anteil von Personen mit einem Bankkonto Verbraucher die Tatsache, dass sie kein Zahlungskonto besitzen, zudem damit begründet, dass sie nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügten, kein Vertrauen in Finanzinstitute hätten oder die Finanzinstitute zu weit von ihnen entfernt seien.

Ein unzureichendes Angebot an Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen scheint hingegen kein Grund für die geringe Verbreitung zu sein. Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen werden von allen oder einer großen Zahl von Kreditinstituten in den einzelnen Mitgliedstaaten angeboten, und laut der ersten Studie von Deloitte sind sich Branchen- und Verbraucherverbände weitgehend einig, dass Verbraucher ausreichend Zugang zu diesen Konten haben. Auch scheint die geringe Verbreitung nicht vorrangig darauf zurückzuführen zu sein, dass Kreditinstitute sich weigerten, Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen bereitzustellen. Tatsächlich scheint die Zahl der abgelehnten Anträge, wie im Bericht nach Artikel 27 dargelegt, in den einzelnen Mitgliedstaaten im Allgemeinen gering zu sein³¹, wenn auch mit einigen Ausnahmen.

Das Ziel der Richtlinie über Zahlungskonten besteht nicht in erster Linie darin, für eine hohe Verbreitung von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu sorgen, sondern vielmehr darin, die finanzielle Teilhabe zu verbessern und sicherzustellen, dass alle Verbraucher Zugang zu einem solchen Konto haben. Angesichts der allgemeinen Verfügbarkeit von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen scheint dieses Ziel im Großen und Ganzen erreicht. Darüber hinaus ist der Anteil der Menschen in der Bevölkerung, die ein Zahlungskonto haben, in den Mitgliedstaaten auf durchschnittlich 95 %, in einigen Mitgliedstaaten sogar auf nahezu 100 %, gestiegen, wie die jüngsten Daten der Global Findex Database aus dem Jahr 2021 zeigen.

Dennoch kann es in den genannten Fällen nach wie vor zu Schwierigkeiten kommen. Die Gefahren im Zusammenhang mit Risikominderungspraktiken sollen durch das Gesetzgebungspaket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verringert werden. Die EBA hat weitere Leitlinien in Bezug auf die Wechselwirkungen zwischen der Richtlinie über Zahlungskonten und den Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche vorgelegt.³²

3.3. Liste der Dienste

Nach Artikel 17 Absatz 1 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen eine Reihe von Diensten (darunter Barabhebungen,

³¹ Für weitere Einzelheiten siehe Tabelle 5 mit dem Titel „Anzahl und Anteil der abgelehnten Anträge auf Eröffnung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen“ im Bericht nach Artikel 27.

³² [Guidelines on MLTF risk management and access to financial services.pdf \(europa.eu\)](#)

Überweisungen, Lastschriften sowie Zahlungsvorgänge mit Zahlungskarten) umfasst. Diese Dienste müssen in dem Umfang angeboten werden, in dem sie bereits für Verbraucher angeboten werden, die Inhaber normaler Zahlungskonten sind. In den meisten Mitgliedstaaten umfassen Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen die in Artikel 17 Absatz 1 genannten Dienste. In einigen wenigen Mitgliedstaaten³³ jedoch werden manche der in Artikel 17 Absatz 1 aufgeführten Dienste (nämlich Daueraufträge und Lastschriften) für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen nicht angeboten, da sie in diesen Mitgliedstaaten auch nicht für normale Konten bereitgestellt werden. Mitunter bieten Kreditinstitute auch zusätzliche Dienste für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen an (darunter Überziehungsmöglichkeiten, Kreditkarten und Sofortzahlungen), obwohl sie gesetzlich dazu nicht verpflichtet wären.

Würde man die Mitgliedstaaten verpflichten, Kreditinstituten verbindlich vorzuschreiben, dass sie zusätzliche Dienste für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen anbieten müssen, so müssten hierfür hinreichende Gründe im Zusammenhang mit der Erhöhung der finanziellen Teilhabe vorliegen. Zudem wäre diesbezüglich eine sorgfältige Abwägung mit Blick auf die zusätzlichen Kosten zu treffen, da Kreditinstituten dadurch womöglich höhere Kosten für die Bereitstellung eines Zahlungskontos mit grundlegenden Funktionen entstehen würden, was wiederum die finanzielle Teilhabe beeinträchtigen könnte. Sofortzahlungen könnten künftig in den Funktionsumfang von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen aufgenommen werden, doch, wenngleich diese Art der Zahlung immer häufiger genutzt wird, ist sie noch immer nicht Standard.³⁴ Des Weiteren könnte die Sicherstellung des Zugangs zu Bargeld als zusätzliche Funktion aufgenommen werden. Nach Artikel 17 Absatz 1 sollten Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen bereits Dienste umfassen, die Barabhebungen an einem Schalter oder an Geldautomaten ermöglichen, allerdings ist die Zahl der Bankfilialen und Geldautomaten (beispielsweise in einigen abgelegenen Gebieten) rückläufig, was nicht nur für die Eröffnung und Nutzung von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, sondern auch für die finanzielle Teilhabe insgesamt ein Hindernis darstellen könnte. Wie in der Strategie für den Massenzahlungsverkehr³⁵ dargelegt, teilt die Kommission die Sorge, dass diejenigen, die keinen Zugang zu digitalen Diensten haben, im Zuge der zunehmenden Digitalisierung von Dienstleistungen noch stärker ausgeschlossen werden könnten, als sie es heute schon sind. Das Thema Zugang zu und Akzeptanz von Bargeld wurde in verschiedenen Gremien beleuchtet – auf Kommissionsebene im Rahmen der Sachverständigengruppe für den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel (Euro Legal Tender Expert Group, ELTEG)³⁶ und im Ausschuss für Massenzahlungen in Euro (Euro Retail Payments Board, ERPB). Ausgehend von dem am 6. Juli 2022 angenommenen Bericht der

³³ In drei Mitgliedstaaten (für weitere Einzelheiten siehe S. 76 der ersten Studie von Deloitte).

³⁴ Dies könnte sich jedoch ändern, wenn der Legislativvorschlag zu Sofortzahlungen ([Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnungen \(EU\) Nr. 260/2012 und \(EU\) 2021/1230 im Hinblick auf Sofortüberweisungen in Euro \(europa.eu\)](#)) angenommen wird.

³⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr (COM(2020) 592 final)

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&from=EN>).

³⁶ Die ELTEG ist eine Expertengruppe der Kommission, in der Sachverständige der Mitgliedstaaten und der Europäischen Zentralbank (EZB) vertreten sind. Sie soll vor allem über die Akzeptanz und Verfügbarkeit von Euro-Bargeld beraten. In ihrem jüngsten Bericht vom Juli 2022 vertrat die Gruppe die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten ihre Geldautomatennetze und die zusätzlichen Bargeldzugangspunkte in Bankfilialen dahin gehend überwachen sollten, dass eine ausreichende Abdeckung gewährleistet ist, insbesondere wenn die entsprechenden Einrichtungen geschlossen sind. Außerdem, so der Bericht weiter, sollten politische Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Euro-Bargeld verfügbar ist.

ELTEG prüft die Kommission derzeit, wie sichergestellt werden kann, dass Euro-Bargeld verfügbar ist und akzeptiert wird.³⁷

Sowohl Verbraucherverbände als auch Branchenverbände scheinen der Meinung zu sein, dass die Verbraucher mit den Diensten, die derzeit entsprechend den jeweiligen nationalen Anforderungen angeboten werden, zufrieden sind.³⁸ Auch zahlreiche Mitgliedstaaten sehen offenbar keine Notwendigkeit, Änderungen an der Richtlinie über Zahlungskonten vorzunehmen.

4. WECHSEL VON ZAHLUNGSKONTEN

In mehreren Mitgliedstaaten gab es bereits vor dem Inkrafttreten der Richtlinie über Zahlungskonten einen Kontowechsel-Service, der auf den Gemeinsamen Grundsätzen des European Banking Industry Committee (EBIC) für den Kontowechsel³⁹ basierte, doch gemäß Artikel 10 der Richtlinie sind nunmehr alle Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ein Kontowechsel-Service zur Verfügung steht.⁴⁰ Der ersten Studie von Deloitte zufolge hat die Richtlinie über Zahlungskonten somit dazu geführt, dass nunmehr alle Verbraucher in der EU einfach und oftmals kostenlos einen Kontowechsel im Inland vornehmen können. Diejenigen Verbraucher, die einen solchen Dienst bereits in Anspruch genommen hatten, zeigten sich damit zufrieden. Die von Verbraucherverbänden gemeldeten Mängel beziehen sich auf technische Probleme bei der Anwendung des Verfahrens in Einzelfällen, nicht aber auf das Verfahren selbst.⁴¹

Wie aus dem Bericht nach Artikel 27 hervorgeht, variiert die Zahl der pro Jahr vorgenommenen Kontowechsel beträchtlich zwischen den Mitgliedstaaten. In einigen Mitgliedstaaten⁴² finden Kontowechsel in erheblichem Umfang statt, mit steigender Tendenz in einigen dieser Staaten; in anderen Mitgliedstaaten⁴³ wiederum ist die Zahl der Kontowechsel sehr gering.

³⁷ Siehe die Initiative zum Anwendungsbereich und zu den Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel im Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 ([2023 Commission work programme – key documents \(europa.eu\)](#)).

³⁸ 83 % der Branchenverbände und 77 % der Verbraucherverbände stimmten der Aussage zu, dass die Verbraucher mit den im Rahmen von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen angebotenen Diensten zufrieden sind (der Rest der Befragten antwortete mit „weiß nicht“). Für weitere Einzelheiten siehe S. 77 der ersten Studie von Deloitte.

³⁹ [The EBIC common principles for bank accounts switching](#). Die Gemeinsamen Grundsätze für den Kontowechsel wurden zum Ende des Jahres 2009 eingeführt. Nach Angaben des EBIC wurden sie von allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Umsetzung war jedoch unvollständig und unzureichend. Für weitere Einzelheiten siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>.

⁴⁰ Der ersten Studie von Deloitte zufolge mussten zehn Mitgliedstaaten nur geringfügige Änderungen an ihrem bestehenden Rahmen vornehmen, in zwei Mitgliedstaaten waren umfangreichere Änderungen notwendig, und in drei Mitgliedstaaten wurde ein neuer Kontowechsel-Service eingeführt (für weitere Einzelheiten siehe S. 53).

⁴¹ Unter anderem wurden in Einzelfällen folgende technische Probleme festgestellt: Ein bestehendes Konto wurde geschlossen, bevor das neue Konto genutzt werden konnte; neue Debit-/Kreditkarten wurden erst ausgestellt, nachdem die alten Karten deaktiviert worden waren; Zahlungsvorgänge, die mit Debitkarten in Geschäften getätigt wurden, und/oder Lastschriften wurden erst nach Wochen abgebucht, was zu Inkassoforderungen führte.

⁴² Beispielsweise in Dänemark oder Frankreich. Für weitere Einzelheiten siehe Tabelle 1 zur „Anzahl der pro Jahr vorgenommenen Kontowechsel“ im Bericht nach Artikel 27.

⁴³ Beispielsweise in Bulgarien, Griechenland, Malta, Portugal, Rumänien oder Zypern. Für weitere Einzelheiten siehe Tabelle 1 zur „Anzahl der pro Jahr vorgenommenen Kontowechsel“ im Bericht nach Artikel 27. Die

Die Anzahl der Kontowechsel kann von einer Reihe von Faktoren abhängen.⁴⁴ So gilt der Kontowechsel-Service für Zahlungskonten, nicht aber für andere Finanzprodukte (z. B. Hypothekendarlehen und Anlagen), die mit einem Zahlungskonto verbunden sein können. Zudem kennen manche Verbraucher den Service womöglich gar nicht oder sind nur unzureichend darüber informiert, oder aber ihnen wird sogar davon abgeraten, ihn zu nutzen. Weitere mögliche Gründe sind unzureichende Kenntnisse der Verbraucher im Finanzbereich und die Annahme, dass die Ersparnis durch einen Kontowechsel nur gering sei, der Wunsch, die bestehende Zahlungskontonummer nicht zu verlieren, und die Befürchtung, dass Zahlungen nicht ankommen könnten.⁴⁵

Das Ziel der in der Richtlinie über Zahlungskonten enthaltenen Bestimmungen zum Kontowechsel bestand jedoch nicht in erster Linie darin, die Zahl der Kontowechsel zu erhöhen, sondern vielmehr darin, den Wechsel zu erleichtern, um den Wettbewerb zu stärken. Angesichts dessen, dass (gut funktionierende) Kontowechsel-Services im Allgemeinen verfügbar sind, scheint das Ziel der Erleichterung des Kontowechsels erreicht worden zu sein. Dennoch könnte es sinnvoll sein, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere um die Verbraucher über ihr Recht auf einen Zahlungskontowechsel aufzuklären.

Anders als bei inländischen Kontowechseln gibt es derzeit keinen Kontowechsel-Service für Fälle, an denen Zahlungsdienstleister aus verschiedenen Mitgliedstaaten beteiligt sind. Stattdessen ist der übertragende Zahlungsdienstleister gemäß Artikel 11 lediglich dazu verpflichtet, Verbraucher (z. B. durch Bereitstellung von Informationen oder Vornahme von Überweisungen) zu unterstützen, wenn diese ihm ihren Wunsch mitteilen, bei einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Zahlungsdienstleister ein Zahlungskonto zu eröffnen. Der ersten Studie von Deloitte zufolge ist das Interesse der Verbraucher an einem grenzüberschreitenden Zugang zu einem Zahlungskonto gering, wenngleich es im Zuge der zunehmenden Verbreitung von Neobanken wachsen könnte.⁴⁶ Zu den möglichen Faktoren, die Einfluss darauf haben könnten, wie sich das Interesse entwickelt, zählen die Tatsache, dass viele Verbraucher eine Bank in ihrer räumlichen Nähe bevorzugen, Sprachbarrieren und die Tatsache, dass inländische Konten in der gesamten EU genutzt werden können.

Eurobarometer-Umfrage zu Finanzdienstleistungen und -produkten für Privatkunden aus dem Jahr 2022 ergab höhere Wechselraten (<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>).

⁴⁴ Eine Analyse der Hinderungsgründe für einen Kontowechsel aus Sicht der Verhaltensforschung enthält die Studie zur Anwendung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse zur Förderung des Wechsels von Finanzprodukten ([Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)).

⁴⁵ Gemäß der Eurobarometer-Sonderumfrage aus dem Jahr 2016 zum Wechsel von Finanzprodukten und -dienstleistungen im Allgemeinen bestehen die beiden wichtigsten Gründe für eine mangelnde Bereitschaft zum Wechsel darin, dass Verbraucher mit ihrem derzeitigen Zahlungsdienstleister zufrieden sind und sie noch nie einen Wechsel in Betracht gezogen haben ([Financial Products and Services - July 2016 - - Eurobarometer survey \(europa.eu\)](#)).

⁴⁶ Für weitere Informationen zu Neobanken siehe S. 120 der ersten Studie von Deloitte.

5. BEWERTUNG MÖGLICHER WEITERER MASSNAHMEN ZUM KONTOWECHSEL

5.1. Durchführbarkeit der Ausweitung des Kontowechsel-Services gemäß Artikel 10 auf grenzüberschreitende Kontowechsel

Eine Ausweitung des Kontowechsel-Services auf grenzüberschreitende Fälle würde den Wechsel zu einem Zahlungskonto in einem anderen Mitgliedstaat erleichtern; er wäre damit genauso einfach wie ein Wechsel innerhalb ein und desselben Mitgliedstaates.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den derzeit innerhalb eines Mitgliedstaats verfügbaren Kontowechsel-Service auf Kontowechsel zwischen zwei Mitgliedstaaten auszuweiten (etwa durch Verknüpfung der verschiedenen Kontowechsel-Services auf nationaler Ebene oder durch Schaffung eines standardisierten EU-weiten Kontowechsel-Services, der die bestehenden Systeme für inländische Kontowechsel ersetzen würde). Bei dieser zweiten Option würde das Verfahren zwar schlanker, allerdings müssten die verschiedenen beteiligten Akteure⁴⁷ eine grundlegendere Umstellung ihrer IT-Systeme vornehmen.

Beide Optionen wären technisch machbar. Angesichts der geschätzten Wechselraten würden die zu erwartenden Kosten (einmalige Kosten sowie laufende Kosten) den zu erwartenden Nutzen jedoch bei Weitem übersteigen: Laut Schätzungen würden bei beiden Optionen die einmaligen Kosten bei rund 840 Mio. EUR und die laufenden Kosten bei rund 158 Mio. EUR pro Jahr liegen.⁴⁸ Der (wiederkehrende) Nutzen (der sich hauptsächlich für die Verbraucher ergäbe⁴⁹) wird jedoch lediglich auf rund 41 Mio. EUR pro Jahr beziffert.⁵⁰ Und angesichts der (zu erwartenden) geringen Zahl der grenzüberschreitenden Kontowechsel sehen Verbraucherverbände die Ausweitung des Kontowechsel-Services auf grenzüberschreitende Fälle nicht als Priorität an (während Kreditinstitute keinen Vorteil darin sehen und auf Sprachbarrieren, räumliche Entfernung und andere Hindernisse verweisen).

5.2. Umsetzbarkeit eines Rahmens für die automatische Umleitung von Zahlungen

Durch einen Rahmen für die automatische Umleitung von Zahlungen würde sichergestellt, dass Zahlungen während eines gewissen Zeitraums nach der Vornahme eines Kontowechsels

⁴⁷ Für die Studie wurden folgende Akteure berücksichtigt: Verbraucher, zuständige Behörden (nationale zuständige Behörden oder eine zuständige Behörde auf EU-Ebene), Gläubiger/Schuldner (alle Drittparteien, mit denen Verbraucher wiederkehrende Zahlungen, Lastschriften oder Daueraufträge vereinbart haben), Zahlungsdienstleister und andere Akteure (entweder kollektiv handelnde Zahlungsdienstleister, nationale zuständige Behörden oder zuständige Behörden auf EU-Ebene, wenn nicht klar ist, welcher Akteur die Kosten tragen würde). Für weitere Einzelheiten siehe S. 76 der zweiten Studie von Deloitte.

⁴⁸ Die angegebenen Zahlen beziehen sich für alle Optionen (5.1, 5.2 und 5.3) nur auf die Verbraucher. Der Großteil der einmaligen Kosten (835 Mio. EUR) sowie der laufenden Kosten (150 Mio. EUR) würde von den Zahlungsdienstleistern getragen. Für weitere Einzelheiten siehe S. 84 der zweiten Studie von Deloitte.

⁴⁹ Für die Berechnung des wiederkehrenden Nutzers für die Verbraucher wurden in der zweiten Studie von Deloitte folgende Faktoren berücksichtigt: Vorteile aufgrund eines geringeren Zeitaufwands bei der Durchführung eines Wechsels, Vorteile aufgrund eines Rückgangs von fehlgeschlagenen Zahlungen und Vorteile aufgrund möglicher Ersparungen bei den Kontoentgelten für (zusätzliche) Verbraucher, die einen Wechsel vornehmen. Für weitere Einzelheiten siehe S. 77 der zweiten Studie von Deloitte.

⁵⁰ Um nach 20 Jahren ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen, wäre eine grenzüberschreitende Wechselrate von mehr als 4,2 % (gegenüber einer geschätzten Rate von 0,2 %) notwendig. Für Einzelheiten siehe S. 97 der zweiten Studie von Deloitte. Die Optionen 5.1 und 5.3 würden nicht als effizient angesehen, selbst dann nicht, wenn man die höheren Wechselraten zugrunde legt, die aus der Eurobarometer-Umfrage zu Finanzdienstleistungen und -produkten für Privatkunden aus dem Jahr 2022 hervorgehen.

durch einen Verbraucher vom vorherigen („alten“) Konto auf das neue Konto umgeleitet werden. Dadurch könnten mögliche Bedenken verringert werden, da eine zusätzliche Sicherheit dafür bestünde, dass eingehende Zahlungen auf dem richtigen Konto ankommen. Zudem würde der Wechsel erleichtert und somit der Wettbewerb gestärkt. Ein derartiges System für die automatische Umleitung von Zahlungen existiert bereits in den Niederlanden als zusätzliche Funktion des inländischen Kontowechsel-Services. Ein Rahmen für die automatische Umleitung von Zahlungen könnte als inländisches System auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten oder als EU-weites System eingerichtet werden. Die Schaffung eines solchen Rahmens auf EU-Ebene würde zunächst die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Kontowechsel-Services erfordern. Ein solcher Rahmen könnte auf verschiedene Weise eingerichtet werden (z. B. als System, bei dem Banken, die versuchen, eine Überweisung auf ein geschlossenes Konto vorzunehmen, eine entsprechende Fehlermeldung mit den neuen Kontodaten erhalten, als System, bei dem Umleitungstabellen in die Umleitungssysteme von Banken integriert werden, oder durch Einrichtung eines gesonderten zentralen Clearingsystems zur Verwaltung der Informationen über Kontowechsel).

Angesichts der geschätzten Wechselraten würden die zu erwartenden Kosten (einmalige Kosten sowie laufende Kosten) den zu erwartenden Nutzen jedoch bei Weitem übersteigen. Laut Schätzungen würden die einmaligen Kosten bei jeder der Optionen zwischen 1 und 5 Mrd. EUR betragen. Die laufenden Kosten der Optionen würden bei einem inländischen System für die automatische Umleitung zwischen 228 Mio. EUR und 782 Mio. EUR pro Jahr und bei einem EU-weiten System in Verbindung mit einem EU-weiten Kontowechsel-Service zwischen 461 Mio. EUR und 1 Mrd. EUR pro Jahr betragen.⁵¹ Der (wiederkehrende) Nutzen (der sich hauptsächlich für die Verbraucher ergäbe) wird jedoch lediglich auf rund 80 Mio. EUR bei einem inländischen System und 154 Mio. EUR bei einem EU-weiten System beziffert.⁵²

5.3. Bewertung von Kosten und Nutzen der Verwirklichung einer vollständigen, EU-weiten Übertragbarkeit von Zahlungskontonummern

Die vollständige, EU-weite Übertragbarkeit der Kontonummer würde bedeuten, dass es möglich wäre, beim Wechsel des Zahlungskontos innerhalb der EU die bestehende Kontonummer zu behalten. Verbraucher müssten Gläubigern bzw. Schuldern, mit denen sie wiederkehrende Zahlungsvorgänge vereinbart haben, ihre neue Zahlungskontonummer nicht mehr mitteilen, und Gläubiger bzw. Schuldner müssten ihre Buchhaltungssysteme nicht aktualisieren. Könnten Verbraucher ihre Kontonummer behalten, hätten sie die Gewissheit, dass alle eingehenden Zahlungen auf dem richtigen Zahlungskonto ankommen. Dadurch würden mögliche Bedenken verringert und der Wechsel nicht nur im Inland, sondern auch grenzüberschreitend erleichtert. Dies würde den Wettbewerb stärken.

Die Übertragbarkeit von Zahlungskontonummern könnte auf unterschiedliche Weise verwirklicht werden. Eine Option bestünde in der Übertragbarkeit einer bestehenden IBAN, die mit einer neuen IBAN im Back-End verknüpft wird (dies könnte ohne das Wissen des Verbrauchers erfolgen). Eine andere Möglichkeit wäre die Schaffung eines Alias, der mit

⁵¹ Ein Großteil der einmaligen und laufenden Kosten würde von den Zahlungsdienstleistern getragen. Die zuständigen Behörden würden nur einmalige Kosten (zwischen 2 und 12 Mio. EUR) und Gläubiger/Schuldner nur laufende Kosten (zwischen 20 und 40 Mio. EUR) tragen.

⁵² Laut der zweiten Studie von Deloitte ließe sich bei diesen Optionen – selbst bei einer hohen Anzahl von Kontowechseln – kein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielen.

einer bestehenden IBAN verknüpft und den Schuldnern bzw. Gläubigern mitgeteilt werden könnte. Bei einem Kontowechsel könnte der Alias (d. h. das Front-End) mit einer neuen IBAN im Back-End verknüpft werden (auch dies könnte ohne das Wissen des Verbrauchers erfolgen). Eine dritte und grundlegendere Option bestünde darin, alle bestehenden IBAN durch neue EU-IBAN (neue, übertragbare Kontonummern) zu ersetzen. Dies ist die einzige Option, bei der die Kontonummer wirklich übertragbar wäre und nur die BIC als Back-End-Kennung benötigt würde, damit Banken feststellen können, wo sich das Konto befindet.

Angesichts der geschätzten Wechselraten würden die zu erwartenden Kosten (einmalige Kosten sowie laufende Kosten) den zu erwartenden Nutzen bei Weitem übersteigen. Laut Schätzungen würden die einmaligen Kosten zwischen 7 und 22 Mrd. EUR⁵³ betragen und die laufenden Kosten für diese Optionen bei rund 1 Mrd. EUR pro Jahr liegen.⁵⁴ Der (wiederkehrende) Nutzen (der sich hauptsächlich für die Verbraucher und Gläubiger bzw. Schuldner ergäbe) wird hingegen auf lediglich 151 bis 242 Mio. EUR pro Jahr beziffert.⁵⁵

Wie die erste Studie von Deloitte zeigt, sehen Branchenverbände die Übertragbarkeit von Kontonummern nicht als etwas an, das eine grundlegende Trendwende in Bezug auf Kontowechsel einleiten könnte. Verbraucherverbände vertreten unterschiedliche Meinungen hierzu,⁵⁶ sehen jedoch die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Kontowechsel-Services nicht als eine Priorität an.

Anhand der Ergebnisse der Studie wird deutlich, dass diese möglichen zusätzlichen Maßnahmen den Wechsel von Zahlungskonten innerhalb der EU durchaus erleichtern könnten. Da jedoch die Kosten den zu erwartenden Nutzen derzeit bei Weitem übersteigen würden, wären sie zum jetzigen Zeitpunkt wohl nicht gerechtfertigt.

6. WIRKSAMKEIT BESTEHENDER MASSNAHMEN UND NOTWENDIGKEIT ZUSÄTZLICHER MASSNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER FINANZIELLEN TEILHABE UND UNTERSTÜTZUNG SCHUTZBEDÜFTIGER MENSCHEN IN BEZUG AUF EINE ÜBERSCHULDUNG

Der Zugang zu einem Zahlungskonto ist eine wesentliche Voraussetzung für die Teilhabe der Menschen an Wirtschaft und Gesellschaft. Er ist von entscheidender Bedeutung für die finanzielle Teilhabe. In der EU ist der Anteil der Verbraucher, die ein Zahlungskonto haben, im Allgemeinen (sehr) hoch. Laut den jüngsten Daten der Global Findex Database aus dem Jahr 2021 haben durchschnittlich 95 % der über 15-jährigen Bürgerinnen und Bürger in der

⁵³ Die einmaligen Kosten für die Option der Einrichtung einer neuen, übertragbaren Kontonummer würden sich auf rund 22 Mrd. EUR belaufen.

⁵⁴ Ein Großteil der einmaligen und laufenden Kosten würde von den Zahlungsdienstleistern getragen, es sei denn, diese Option würde dadurch umgesetzt, dass alle bestehenden IBAN durch EU-IBAN ersetzt werden. In diesem Fall würden die Gläubiger bzw. Schuldner mehr als die Hälfte der einmaligen Kosten (12 Mrd. EUR) tragen.

⁵⁵ Nach der zweiten Studie von Deloitte wären für ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis nach 20 Jahren nationale Wechselraten von 8 % (gegenüber einer geschätzten tatsächlichen Wechselrate von 1 %) und grenzüberschreitende Wechselraten von 2,4 % (gegenüber einer geschätzten tatsächlichen Wechselrate von 0,3 %) erforderlich.

⁵⁶ 42 % der Verbraucherverbände antworteten mit „Nein“ auf die Frage, ob die EU-weite Übertragbarkeit von Zahlungskonten eine grundlegende Trendwende in Bezug auf Kontowechsel, insbesondere grenzüberschreitende Kontowechsel, einleiten würde. Für weitere Einzelheiten siehe S. 59 der ersten Studie von Deloitte.

EU mindestens ein Zahlungskonto.⁵⁷ Dieser Anteil ist in den letzten Jahren gestiegen, und zwar um vier Prozentpunkte seit 2017. Dies kann auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein: die Digitalisierung des Finanzwesens, das Aufkommen kostenloser digitaler Konten und die Tatsache, dass die Richtlinie über Zahlungskonten das Recht auf ein Basiskonto vorsieht.

Den Daten der Global Findex Database 2021 zufolge bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Während in vielen Mitgliedstaaten mehr als 95 % der Bevölkerung (ab 15 Jahren) über ein Zahlungskonto verfügen, ist dieser Anteil in einigen anderen Mitgliedstaaten⁵⁸ deutlich geringer. Darüber hinaus lassen sich anhand der Daten der Global Findex Database auch deutlich Unterschiede zwischen verschiedenen Verbrauchertypen feststellen, insbesondere im Hinblick darauf, ob eine Person schutzbedürftig ist.⁵⁹ Auch der ersten Studie von Deloitte ist zu entnehmen, dass bei Obdachlosen und Zuwanderern nach Ansicht von Branchen- und Verbraucherverbänden die Wahrscheinlichkeit am geringsten ist, dass sie ein Zahlungskonto haben. In der Richtlinie über Zahlungskonten ist bereits ein Rechtsanspruch auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen (auch für schutzbedürftige Personen) gegen ein angemessenes Entgelt vorgesehen. Die Frage, ob die Richtlinie über Zahlungskonten geändert werden muss, um die finanzielle Teilhabe weiter zu stärken, etwa im Hinblick auf die für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu entrichtenden Entgelte, wird im Einklang mit den Standards für eine bessere Rechtsetzung eingehender geprüft werden. Zusätzliche nichtlegislative Maßnahmen wie die Leitlinien der EBA zu den Wechselwirkungen zwischen der Geldwäscherichtlinie und der Richtlinie über Zahlungskonten sowie Sensibilisierungsmaßnahmen in einigen Mitgliedstaaten könnten diesbezüglich sinnvoll sein.

Die Digitalisierung kann zusätzliche Hindernisse für die finanzielle Teilhabe mit sich bringen. Einerseits kann sie in mancher Hinsicht dazu beitragen, die finanzielle Teilhabe zu erhöhen (beispielsweise durch einen jederzeitigen Online-Zugang zu Bankdienstleistungen), andererseits kann jedoch eine zunehmende Digitalisierung auch dazu führen, dass der physische Zugang (zu Bankfilialen und Geldautomaten) eingeschränkt wird und die Situation der Verbraucher, die entweder keine ausreichenden digitalen Kenntnisse besitzen oder keinen Zugang zu digitalen Geräten haben, erschwert wird. Tatsächlich hatte der Rückgang der Zahl der Geldautomaten und Bankfilialen in den letzten Jahren zur Folge, dass die Verfügbarkeit grundlegender Zahlungsdienste rückläufig ist.⁶⁰ Die Kommission versucht auf verschiedene Weise, diese Probleme anzugehen. Insbesondere ergreift sie (im Rahmen ihrer im Vertrag festgelegten Zuständigkeit) Maßnahmen zur Förderung der finanziellen Allgemeinbildung. Gemeinsam mit der OECD hat die Kommission einen Rahmen zur Verbesserung der Finanzkompetenz von Erwachsenen⁶¹ entwickelt, der speziell auch auf die digitale Finanzkompetenz abzielt. Die Kommission und die OECD arbeiten nun auch an einem ähnlichen Kompetenzrahmen für Jugendliche. Wie im Aktionsplan für die

⁵⁷ Die Zahlen der Eurobarometer-Umfrage zu Finanzdienstleistungen und -produkten für Privatkunden aus dem Jahr 2022 sind etwas niedriger als die der Global Findex Database 2021.

⁵⁸ Beispielsweise 69 % in Rumänien, 84 % in Bulgarien und 88 % in Ungarn.

⁵⁹ Während Schutzbedürftigkeit (z. B. Arbeitslosigkeit, niedriges Bildungsniveau oder geringes Einkommen) in den Mitgliedstaaten, in denen der Anteil der Personen mit einem Zahlungskonto sehr hoch ist, kaum Einfluss darauf hat, ob jemand ein Zahlungskonto hat oder nicht, ist es in den Mitgliedstaaten mit einem geringeren Anteil von Personen mit einem Zahlungskonto weniger wahrscheinlich, dass schutzbedürftige Personen ein Zahlungskonto haben.

⁶⁰ Siehe auch den Bericht der EBA über Verbrauchertrends ([EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](#)).

⁶¹ [The Commission and OECD-INFE publish a joint framework for adults to improve individuals' financial skills \(europa.eu\)](#)

Kapitalmarktunion⁶² dargelegt, prüft die Kommission zudem, ob die Mitgliedstaaten in die Pflicht genommen werden könnten, Maßnahmen zur Vermittlung von Finanzwissen zu fördern. Darüber hinaus ist die Kommission bereit, die Mitgliedstaaten im Bereich der finanziellen Allgemeinbildung und Teilhabe weiterhin durch das Instrument für technische Unterstützung zu unterstützen.⁶³ Bis heute hat sie rund 20 Projekte für technische Unterstützung umgesetzt, bei denen es sowohl um eher allgemeine Themen wie die Unterstützung bei der Umsetzung von nationalen Strategien zur Förderung der finanziellen Allgemeinbildung als auch um konkretere Themen wie die Alterung der Bevölkerung, Kleinanleger oder digitale Kompetenz ging.⁶⁴ Wie unter Punkt 3.3 dargelegt, wird das Thema Zugang zu und Akzeptanz von Bargeld derzeit beleuchtet.

Vor Kurzem hat die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, bei der es um die Überschuldung von Verbrauchern in der EU und deren Auswirkungen geht. In der Studie soll ein Überblick über die Überschuldung von Haushalten und Verbrauchern in der EU gegeben werden, wobei auch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Überschuldung der Haushalte berücksichtigt werden.

7. BEISPIELE FÜR BEWÄHRTE VERFAHREN, MIT DENEN DIE MITGLIEDSTAATEN ERREICHEN, DASS WENIGER VERBRAUCHER VOM ZUGANG ZU ZAHLUNGSDIENSTLEISTUNGEN AUSGESCHLOSSEN WERDEN

Eine Reihe von Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergriffen haben, um die Richtlinie über Zahlungskonten umzusetzen und zu erreichen, dass keine oder weniger Menschen vom Zugang zu Zahlungsdienstleistungen ausgeschlossen werden, können als bewährte Verfahren angeführt werden.

Um den Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen zu erleichtern und finanzielle Ausgrenzung zu vermeiden, verfügt mindestens ein Mitgliedstaat über einen Mechanismus zur Benennung eines bestimmten Kreditinstituts, das einem Verbraucher, dessen Anträge auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen abgelehnt wurden, ein solches Konto zur Verfügung stellen muss. Ein solcher Mechanismus kann den Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen in der Praxis wesentlich erleichtern, insbesondere für schutzbedürftige Verbraucher oder solche, die von Risikominderungspraktiken bestimmter Banken betroffen sind. Einige wenige Mitgliedstaaten haben den Kreditinstituten Leitlinien zu den Wechselwirkungen zwischen der Richtlinie über Zahlungskonten und den Anforderungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für Fälle an die Hand gegeben, in denen Kunden keinen festen Wohnsitz haben oder Standarddokumente nicht vorlegen können. Zur Lösung des Problems fehlender Ausweisdokumente wurde in einem Mitgliedstaat ein System eingeführt, bei dem Sozialarbeiter für die Identität eines Obdachlosen, der ein Zahlungskonto eröffnen möchte, bürgen können.

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>.

⁶³ Verordnung (EU) 2021/240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Februar 2021 zur Schaffung eines Instruments für technische Unterstützung (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 1).

⁶⁴ Beispielsweise wurde zur technischen Unterstützung der finanziellen Allgemeinbildung in den Mitgliedstaaten folgendes Projekt zum Thema Verbraucherschutz und Förderung der finanziellen Allgemeinbildung umgesetzt: [Protecting consumers and enhancing financial literacy \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN).

Um die Kosten für Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu begrenzen, schreiben einige Mitgliedstaaten vor, dass diese Konten entweder für jedermann oder nur für besonders schutzbedürftige Gruppen kostenlos zur Verfügung gestellt werden müssen. In anderen Fällen haben Mitgliedstaaten die zu entrichtenden Entgelte konsequent auf ein niedriges Niveau gedeckelt, entweder in absoluten Zahlen oder in relativen Zahlen (etwa im Verhältnis zu anderen Zahlungskonten). Andere Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Preisregelungen eingeführt, um schutzbedürftigen Verbrauchern günstigere Bedingungen zu gewähren.

Für eine stärkere Sensibilisierung haben mehrere Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um Verbraucher über Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu informieren und aufzuklären, insbesondere durch Broschüren, Leitfäden und Informationen auf Websites. Darüber hinaus haben Mitgliedstaaten im Rahmen verschiedener Programme zur Förderung der finanziellen Allgemeinbildung zahlreiche Initiativen zur Verbesserung der finanziellen Teilhabe entwickelt.⁶⁵

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Ziele der Richtlinie über Zahlungskonten bestehen darin, 1) für Transparenz und Vergleichbarkeit in Bezug auf die Entgeltregelungen für Zahlungskonten zu sorgen, 2) Verbrauchern Zugang zu Zahlungskonten (mit grundlegenden Funktionen) zu verschaffen und 3) den Wechsel von Zahlungskonten zu erleichtern.

Im Großen und Ganzen hat die Richtlinie über Zahlungskonten dazu beigetragen, für Transparenz und Vergleichbarkeit in Bezug auf die Entgeltregelungen für Zahlungskonten zu sorgen. So wurde insbesondere für ein Mindestmaß an Harmonisierung gesorgt, indem eine standardisierte (und auf EU-Ebene teilweise einheitliche) Terminologie, gemeinsame Muster für die Meldung von Entgelten im Zusammenhang mit Zahlungskonten, ein einheitliches Verfahren für den Kontowechsel und ein EU-weit geltendes Recht auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen eingeführt wurden. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch im Zuge der Umsetzung der Richtlinie über Zahlungskonten zusätzliche Rechtsvorschriften geschaffen, anstatt die bestehenden zu ersetzen. Dies hat zu einer stärkeren Fragmentierung des auf nationaler Ebene sowie auf EU-Ebene geltenden Rechtsrahmens geführt. Die wichtigste unbeabsichtigte Folge besteht darin, dass in den Mitgliedstaaten, in denen es bereits vorher Dokumente zur Höhe der Entgelte von Zahlungskonten gab, nunmehr mehrere Dokumente mit denselben Informationen existieren. Die in der Richtlinie über Zahlungskonten vorgesehenen Maßnahmen (insbesondere die Vergleichswebsites) sind geeignet, Transparenz und Vergleichsmöglichkeiten für Verbraucher in Bezug auf Entgelte zu verbessern. Einige Aspekte sind jedoch noch verbesserungsbedürftig, und aufgrund von Unterschieden in der verwendeten Terminologie und Sprachbarrieren sind grenzüberschreitende Transparenz und Vergleichbarkeit noch nicht gegeben.

Des Weiteren wurde durch die Richtlinie über Zahlungskonten sichergestellt, dass Verbraucher Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen haben; diese werden nunmehr von allen oder vielen Kreditinstituten in sämtlichen Mitgliedstaaten angeboten. Der Anteil der Verbraucher in der EU, die über ein Zahlungskonto verfügen, ist im Allgemeinen (sehr) hoch und seit dem Inkrafttreten der Richtlinie über Zahlungskonten weiter gestiegen. In

⁶⁵ Für einen Überblick über entsprechende nationale Maßnahmen siehe [Financial education | European Banking Authority \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/financial-education).

einigen Mitgliedstaaten werden Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen in erheblichem Umfang genutzt. In einigen der Mitgliedstaaten beispielsweise, in denen der Anteil der Bevölkerung ohne Zahlungskonto zuvor höher gewesen war, war eine besonders hohe Nutzung dieser Konten zu verzeichnen. In anderen Mitgliedstaaten hingegen waren sie eher weniger verbreitet. Für eine vergleichsweise geringe Nutzung kann es verschiedene Gründe geben (z. B. die leichte Verfügbarkeit normaler Konten, kostenlose Online-Konten, mangelnde Kenntnis aufseiten der Verbraucher und in einigen Fällen mit einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen verbundenen Kosten). Das Ziel der Richtlinie über Zahlungskonten bestand jedoch nicht in erster Linie darin, für eine hohe Verbreitung von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu sorgen, sondern vielmehr darin, die finanzielle Teilhabe zu verbessern und sicherzustellen, dass alle Verbraucher Zugang zu einem solchen Konto haben. Angesichts der allgemeinen Verfügbarkeit von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen scheint dieses Ziel im Großen und Ganzen erreicht. Dennoch kann es in bestimmten Fällen nach wie vor zu Schwierigkeiten kommen. Die EBA hat weitere Leitlinien in Bezug auf die Wechselwirkungen zwischen der Richtlinie über Zahlungskonten und den Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche vorgelegt. Auch zusätzliche Maßnahmen könnten sinnvoll sein, insbesondere um die Verbraucher über ihr Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen aufzuklären.

Darüber hinaus hat die Richtlinie über Zahlungskonten dazu geführt, dass nunmehr alle Verbraucher in der EU einfach und oftmals kostenlos einen Kontowechsel im Inland vornehmen können. Wie aus dem Bericht nach Artikel 27 hervorgeht, variiert die Zahl der pro Jahr vorgenommenen Kontowechsel beträchtlich zwischen den Mitgliedstaaten. In einigen Mitgliedstaaten wurden Kontowechsel in gewissem Umfang vorgenommen (mit steigender Tendenz in mehreren Fällen), in anderen Mitgliedstaaten hingegen war die Zahl der Kontowechsel sehr gering. Dies kann auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen sein, unter anderem darauf, dass der Kontowechsel-Service nur für Zahlungskonten (nicht aber für andere Finanzprodukte wie Hypothekendarlehen und Anlagen) gilt und dass viele Verbraucher den Service womöglich gar nicht kennen, aber auch darauf, dass Verbraucher mit ihrem derzeitigen Zahlungsdienstleister zufrieden sind und einige von ihnen noch nie einen Wechsel in Betracht gezogen haben. Das Ziel der in der Richtlinie über Zahlungskonten enthaltenen Bestimmungen zum Kontowechsel bestand jedoch nicht in erster Linie darin, die Zahl der Kontowechsel zu erhöhen, sondern vielmehr darin, den Wettbewerb zu stärken, indem Verbrauchern der Wechsel von Zahlungskonten erleichtert wird. Angesichts dessen, dass (gut funktionierende) Kontowechsel-Services im Allgemeinen verfügbar sind, scheint das Ziel der Erleichterung des Kontowechsels erreicht worden zu sein. Zusätzliche Maßnahmen könnten sinnvoll sein, insbesondere um die Verbraucher über ihr Recht auf ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen aufzuklären.

Ferner könnten zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um den Kontowechsel innerhalb der EU in Zukunft noch einfacher zu gestalten (z. B. durch Ausweitung des Kontowechsel-Services auf grenzüberschreitende Fälle, Gewährleistung der automatischen Umleitung von Zahlungen innerhalb eines Mitgliedstaats oder in einen anderen Mitgliedstaat bzw. aus einem anderen Mitgliedstaat oder durch Verwirklichung einer vollständigen, EU-weiten Übertragbarkeit von Zahlungskontonummern). Da jedoch die Kosten dieser Maßnahmen den zu erwartenden Nutzen derzeit bei Weitem übersteigen würden, wären sie zum jetzigen Zeitpunkt wohl nicht gerechtfertigt.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen legt die Kommission zusammen mit dem vorliegenden Bericht keinen Legislativvorschlag vor. Die Frage, ob die Richtlinie über

Zahlungskonten geändert werden muss, wird zu einem späteren Zeitpunkt eingehender und im Einklang mit den Standards für eine bessere Rechtsetzung sowie insbesondere unter Berücksichtigung der Leitlinien der EBA zu den Wechselwirkungen zwischen der Richtlinie über Zahlungskonten und den Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche zu prüfen sein. Die Kommission wird die Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten weiterhin überwachen.