



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 18.7.2011  
K(2011) 4977 endgültig

**EMPFEHLUNG DER KOMMISSION**

**vom 18.7.2011**

**Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“)**

(Text von Bedeutung für den EWR)

## **EMPFEHLUNG DER KOMMISSION**

**vom 18.7.2011**

### **Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“)**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Damit die Verbraucher in jeder Hinsicht vom Binnenmarkt profitieren können und dieser ordnungsgemäß funktionieren kann, muss gewährleistet sein, dass sie Zugang zu Zahlungsdiensten in der gesamten Europäischen Union (nachfolgend 'die Union') haben. Derzeit wird von den Zahlungsdienstleistern weder gewährleistet, dass grundlegende Zahlungsdienste zur Verfügung stehen noch werden sie von allen Mitgliedstaaten in der Union garantiert.
- (2) Bestehende restriktive Auswahlkriterien, die die Zahlungsdienstleister für die Eröffnung von Zahlungskonten vorschreiben und die über die gesetzlichen Anforderungen hinaus gehen, können den ungehinderten Zugang zum Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Union unterbinden. Ein mangelnder Zugang zu Zahlungskonten hindert die Verbraucher auch daran, Zugang zum Hauptfinanzdienstleistungsmarkt zu erlangen und schwächt somit die finanzielle und soziale Eingliederung, was oftmals zu Lasten des schwächsten Teils der Bevölkerung geht. Auch wird damit der Zugang der Verbraucher zu wesentlichen Gütern und Dienstleistungen erschwert. Deshalb ist es erforderlich, Grundsätze für den Zugang zu Basiskonten festzulegen, der bei der Förderung der sozialen Eingliederung und des sozialen Zusammenhalts von ausschlaggebender Bedeutung ist, um es den Verbrauchern zumindest zu gestatten, Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen zu erhalten.
- (3) Es ist wichtig zu gewährleisten, dass die Grundsätze für den Zugang zu Basiskonten in der gesamten Union kohärent angewandt werden. Um die Effizienz bei der Anwendung dieser Grundsätze zu erhöhen, müsste den verschiedenen Bankgepflogenheiten in der Union Rechnung getragen werden.
- (4) Mit dieser Empfehlung werden allgemeine Grundsätze für die Bereitstellung von Basiskonten in der Union festgelegt.
- (5) Diese Empfehlung sollte zusammen mit der Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im

Binnenmarkt<sup>1</sup> angewandt werden. Folglich sollten auf Basiskonten Vorschriften zur Transparenz der Bedingungen und der Unterrichtung über Zahlungsdienste Anwendung finden.

- (6) Die Bestimmungen dieser Empfehlung sollten die Mitgliedstaaten oder die Zahlungsdienstleister nicht davon abhalten, Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus legitimen Gründen der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Sinne der Unionsrechtsvorschriften rechtfertigen lassen.
- (7) In jedem Mitgliedstaat sollten Verbraucher, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten und nicht bereits ein Zahlungskonto in diesem Mitgliedstaat haben, in der Lage sein, ein Basiskonto in diesem Mitgliedstaat zu eröffnen und zu nutzen. Um den größtmöglichen Zugang zu Basiskonten zu garantieren, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Verbrauchern aus Gründen ihrer Finanzlage, wie z. B. Arbeitslosigkeit oder Privatinsolvenz, der Zugang zu einem solchen Konto nicht verwehrt wird. Allerdings sollte das Recht auf Zugang zu einem Basiskonto in einem Mitgliedstaat gemäß den Anforderungen der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung<sup>2</sup> gewährt werden, insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen für die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden.
- (8) Diese Empfehlung sollte zudem nicht die aus einschlägigen Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten — wie etwa Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, oder mit der Prävention und Aufklärung von Straftaten zusammenhängende Sondermaßnahmen — erwachsende Verpflichtung des Zahlungsdienstleisters berühren, unter besonderen Umständen einen Vertrag für Basiskonten zu kündigen.
- (9) Um die Verfügbarkeit von Basiskonten im Lichte ihrer jeweiligen nationalen Gegebenheiten zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten nach den Grundsätzen der Transparenz, Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit einen, mehrere oder sämtliche Zahlungsdienstleister bestellen können. Die diesbezüglich von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Maßnahmen sollten keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Zahlungsdienstleistern schaffen und sich auf die Grundsätze der Transparenz, Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit stützen. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten die Rechte und Pflichten derjenigen veröffentlichen, die für die Bereitstellung von Basiskonten verantwortlich zeichnen.
- (10) Um Transparenz und eine faire Behandlung zu gewährleisten und dem besagten Verbraucher die Möglichkeit zu geben, den Beschluss des Zahlungsdienstleisters in Frage zu stellen, sollte letzterer ersteren über die Gründe und die Rechtfertigung informieren, aus denen der Zugang zu einem Basiskonto verwehrt wurde.
- (11) Der Zugang zu einem Spektrum grundlegender Zahlungsdienstleistungen sollte in jedem Mitgliedstaat garantiert sein. Zu den obligatorischen Diensten für Basiskonten sollte die Möglichkeit der Einzahlung und Abhebung von Bargeld über diese Konten

---

<sup>1</sup> ABl. L 319 vom 5.12.2007, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15.

gehören. Über sie sollte der Verbraucher wesentliche Zahlungsvorgänge wie den Erhalt von Löhnen bzw. Gehältern oder sonstigen Leistungen, die Bezahlung von Rechnungen oder Steuern sowie den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen, einschließlich im Rahmen von Lastschriften, Überweisungen oder Nutzung einer Zahlungskarte, abwickeln können. Um die größtmögliche finanzielle Eingliederung zu gewährleisten, sollten diese Dienste auch den Online-Erwerb von Gütern und Dienstleistungen umfassen, sofern dies technisch möglich ist. Der Verbraucher sollte zudem die Möglichkeit erhalten, Zahlungsaufträge über die Online-Banking-Fazilitäten des Zahlungsdienstleisters abzuwickeln, sofern dies technisch möglich ist. Allerdings sollten über ein Basiskonto keine Zahlungsaufträge abgewickelt werden, die zu einem Negativsaldo auf dem Konto führen würden. Auch sollte ein Kreditzugang nicht als ein automatischer Bestandteil eines Basiskontos oder als ein damit einhergehendes Recht betrachtet werden.

- (12) Stellt ein Zahlungsdienstleister dem Verbraucher die Eröffnung, Führung und das Schließen des Kontos sowie die Nutzung der mit diesem Konto im Sinne dieser Empfehlung verbundenen obligatorischen Dienste in Rechnung, sollte der Gesamtbetrag für den Verbraucher angemessen und dergestalt sein, dass er im Lichte der spezifischen nationalen Gegebenheiten ein Basiskonto eröffnen und die damit verbundenen Dienste nutzen kann. Alle zusätzlichen Kosten, die dem Verbraucher aus der Nichteinhaltung der im Vertrag genannten Fristen entstehen, sollten ebenfalls angemessen sein.
- (13) Um die Kohärenz und Effizienz bei der Anwendung des Grundsatzes angemessener Kosten sicherzustellen, sollten die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der in dieser Empfehlung festgelegten indikativen Kriterien, die zusammen berücksichtigt werden können, den Begriff 'angemessene Kosten' definieren.
- (14) Zur Förderung der finanziellen Eingliederung bedarf es auch Maßnahmen, mit denen die Verbraucher besser über die Möglichkeiten des Zugangs zu einem Basiskonto informiert werden. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Zahlungsdienstleister sollten den Verbrauchern folglich allgemeine, klare und verständliche Informationen über die Hauptmerkmale und die Bedingungen der Nutzung derartiger Konten sowie die praktischen Schritte zur Verfügung stellen, die die Verbraucher bei der Wahrnehmung des Rechts auf Eröffnung eines Basiskontos zu befolgen haben. Der Verbraucher sollte zudem darüber unterrichtet werden, dass die Inanspruchnahme zusätzlicher Dienste nicht obligatorisch ist, um Zugang zu einem Basiskonto zu erhalten.
- (15) Die Einhaltung der Bestimmungen dieser Empfehlung setzt die Verarbeitung personenbezogener Verbraucherdaten voraus. Eine solche Verarbeitung sollte gemäß der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr<sup>3</sup>, insbesondere aber der Artikel 6, 7, 10, 11, 12 und 17 erfolgen, um sicherzustellen, dass die Verarbeitung fair und rechtmäßig von statten geht und das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten gewahrt wird, vor allem was die allgemeinen Anforderungen an Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit und den Zugang der

---

<sup>3</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

betroffenen Person zu ihren eigenen Daten, die Berichtigung, Eliminierung oder Blockade unkorrekter Daten und Artikel 28 hinsichtlich der Überwachung der Einhaltung der Richtlinie 95/46/EG durch unabhängige Datenschutzbehörden angeht.

- (16) Die Verbraucher sollten Zugang zu wirksamen außergerichtlichen Beschwerde- und Streitbeilegungsverfahren haben, wenn es um die Beilegung von Streitigkeiten hinsichtlich von in dieser Empfehlung festgelegten Grundsätzen geht. Es können auch bestehende Einrichtungen und Systeme genutzt werden, wie z. B. diejenigen, die für die Beilegung von Streitigkeiten hinsichtlich aus der Richtlinie 2007/64/EG herrührender Rechte und Pflichten vorgesehen sind.
- (17) Die Umsetzung der Grundsätze dieser Empfehlung sollte auf nationaler Ebene durch die Aufsichtsbehörden überprüft werden. Die zuständigen Behörden sollten die erforderlichen Befugnisse erhalten, um ihren Überwachungsaufgaben effizient nachzukommen.
- (18) Die Mitgliedstaaten sollten über verlässliche Jahresstatistiken zumindest hinsichtlich der Zahl der eröffneten Basiskonten, der Zahl der verwehrt Zugänge zu diesen Konten und das Schließen bereits eröffneter Konten sowie die mit diesen Konten verbundenen Kosten verfügen. Zu diesem Zweck sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle einschlägigen Informationsquellen zu nutzen. Sie sollten der Kommission diese Informationen auf Jahresbasis, zum ersten Mal aber bis spätestens 1. Juli 2012, übermitteln.
- (19) Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, die zur Gewährleistung der Anwendung dieser Empfehlung erforderlichen Maßnahmen bis spätestens sechs Monate nach ihrer Veröffentlichung zu ergreifen. Auf der Grundlage der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten wird die Kommission die bis zum 1. Juli 2012 ergriffenen Maßnahmen kontrollieren und bewerten. Davon ausgehend wird die Kommission etwaige Maßnahmen vorschlagen, einschließlich eventuell erforderlicher Legislativmaßnahmen, die für die Gewährleistung der vollständigen Einhaltung der Ziele dieser Empfehlung unumgänglich sind -

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

## **ABSCHNITT I**

### **BEGRIFFSBESTIMMUNGEN**

1. Für die Zwecke dieser Empfehlung bezeichnet der Ausdruck
  - a) „Verbraucher jede natürliche Person, die zu Zwecken handelt, die nicht ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können.
  - b) „Zahlungsdienstleister“ die/ den Zahlungsdienstleister im Sinne von Artikel 4 Absatz 9 der Richtlinie 2007/64/EG, der/ die Basiskonten gemäß Absatz 3 anbietet/ n.
  - c) „Zahlungskonto“ ein auf den Namen des Verbrauchers lautendes Konto, das für die Ausführung von Zahlungsvorgängen genutzt wird.

- d) „Zahlungsvorgang“ einen Zahlungsvorgang im Sinne von Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie 2007/64/EG.
- e) „Geldbetrag“ Geldbeträge im Sinne von Artikel 4 Absatz 15 der Richtlinie 2007/64/EG.
- f) „Vertrag“ einen Rahmenvertrag im Sinne von Artikel 4 Absatz 12 der Richtlinie 2007/64/EG.

## **ABSCHNITT II ZUGANGSRECHT**

- 1. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass jeder Verbraucher, der sich rechtmäßig in der Union aufhält, berechtigt ist, ein Basiskonto bei einem Zahlungsdienstleister, der in ihrem Hoheitsgebiet tätig ist, zu eröffnen und zu führen, sofern er nicht bereits über ein Zahlungskonto verfügt, mit dem er die in Absatz 6 genannten Dienste in ihrem Hoheitsgebiet nutzt. Ein solches Recht findet unabhängig von der Finanzlage des Verbrauchers Anwendung.
- 2. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass zumindest ein Zahlungsdienstleister in ihrem Hoheitsgebiet für das Angebot von Basiskonten zuständig ist. Zu diesem Zweck sollten sie die geografische Belegenheit oder den Marktanteil der Zahlungsdienstleister in ihrem Hoheitsgebiet berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass dadurch keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Zahlungsdienstleistern entstehen.
- 3. Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, mit denen gewährleistet wird, dass Zahlungsdienstleister transparente, faire und verlässliche Systeme verwenden, wenn es darum geht zu überprüfen, ob der Verbraucher bereits ein Zahlungskonto führt oder nicht.
- 4. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass für den Fall der Verweigerung des Zugangs zu einem Basiskonto der Zahlungsdienstleister den Verbraucher unmittelbar schriftlich und kostenlos über die Gründe und die Rechtfertigung eines solch verwehrten Zugangs informiert. Dieses Informationsrecht kann durch legislative Maßnahmen eingeschränkt werden, sofern es sich um eine im Hinblick auf die Wahrung der Ziele der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderliche und angemessene Maßnahme handelt.

## **ABSCHNITT III MERKMALE EINES BASISKONTOS**

- 1. Über ein Basiskonto sollten folgende Zahlungsdienste zur Verfügung gestellt werden:
  - a) Dienste, die sämtliche Zahlungsvorgänge für die Eröffnung, Führung und das Schließen eines Zahlungskontos ermöglichen;

- b) Dienste, die das Platzieren von Geldbeträgen auf einem Zahlungskonto ermöglichen;
  - c) Dienste, mit denen Barabhebungen von einem Zahlungskonto ermöglicht werden;
  - d) Ausführung von Zahlungsvorgängen, einschließlich des Transfers von Geldbeträgen auf und von einem Zahlungskonto beim Zahlungsdienstleister des Verbrauchers oder bei einem anderen Zahlungsdienstleister unter folgenden Bedingungen:
    - i) Ausführung von Lastschriften;
    - ii) Ausführung von Zahlungsvorgängen mittels einer Zahlungskarte, die nicht die Ausführung von Zahlungsvorgängen gestattet, die den aktuellen Saldo des Zahlungskontos übersteigen würden;
    - iii) Ausführung von Überweisungen.
2. Der Zugang zu einem Basiskonto sollte jedoch nicht vom Kauf zusätzlicher Dienste abhängig gemacht werden.
  3. Der Zahlungsdienstleister sollte im Zusammenhang mit einem Basiskonto weder ausdrücklich noch stillschweigend Überziehungsfazilitäten anbieten. Ein Zahlungsauftrag an den Zahlungsdienstleister des Verbrauchers sollte nicht ausgeführt werden, wenn damit ein Negativsaldo auf dem Basiskonto des Verbrauchers entstünde.

#### **ABSCHNITT IV**

##### **KOSTEN**

1. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass ein Basiskonto entweder kostenlos ist oder zu angemessenen Kosten zur Verfügung gestellt wird.
2. Für den Fall, dass ein Zahlungsdienstleister dem Verbraucher Kosten für die Eröffnung, Führung und das Schließen eines Basiskontos sowie für die Nutzung eines oder sämtlicher in Absatz 6 genannten Dienste in Rechnung stellt, sollten die Kosten für den Verbraucher angemessen sein.
3. Alle weiteren Kosten, die der Zahlungsdienstleister aufgrund des Basiskontovertrags eventuell belastet, einschließlich jener, sich aus der Nichteinhaltung der Verpflichtungen der Verbraucher im Sinne des Vertrags ergeben, sollten angemessen sein.
4. Anhand eines oder mehrerer der nachfolgend genannten Kriterien sollten die Mitgliedstaaten festlegen, was angemessene Kosten sind:
  - a) nationale Einkommensniveaus;
  - b) Durchschnittskosten für Zahlungskonten in dem jeweiligen Mitgliedstaat;

- c) Gesamtkosten für die Bereitstellung des Basiskontos;
- d) einzelstaatliche Verbraucherpreise.

## **ABSCHNITT V ALLGEMEINE ANGABEN**

1. Die Mitgliedstaaten sollten Informationskampagnen lancieren, mit denen das Bewusstsein des Publikums hinsichtlich der Existenz von Basiskonten, ihrer Kostenstrukturen, der im Hinblick auf die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu Basiskonten zu verfolgenden Verfahren sowie der Methoden geschärft wird, wie außergerichtliche Beschwerde- und Streitbeilegungsverfahren in Anspruch genommen werden können.
2. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass Zahlungsdienstleister den Verbrauchern Informationen zu den spezifischen Merkmalen der angebotenen Basiskonten sowie den damit verbundenen Kosten und Bedingungen für ihre Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Der Verbraucher sollte zudem darüber unterrichtet werden, dass die Inanspruchnahme zusätzlicher Dienste nicht obligatorisch ist, um Zugang zu einem Basiskonto zu erhalten.

## **ABSCHNITT VI AUFSICHT UNDAUßERGERICHTLICHE BEILEGUNG VON RECHTSSTREITIGKEITEN**

1. Die Mitgliedstaaten sollten die für die Gewährleistung der Einhaltung der in dieser Empfehlung festgelegten Grundsätze und deren wirksame Überwachung zuständigen Behörden bestellen. Diese bestellten zuständigen Behörden sollten von den Zahlungsdienstleistern unabhängig sein.
2. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten in Bezug auf aus den in dieser Empfehlungen festgelegten Prinzipien erwachsende Rechte und Pflichten zwischen Zahlungsdienstleistern und Verbrauchern geeignete und wirksame Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren bestehen, gegebenenfalls unter Inanspruchnahme bereits bestehender Einrichtungen. Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus gewährleisten, dass alle Zahlungsdienstleister, die für die Bereitstellung von Basiskonten zuständig sind, einer oder mehreren Einrichtungen angehören, die entsprechende Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren abwickeln.
3. Die Mitgliedstaaten sollten die aktive Zusammenarbeit der entsprechenden in Absatz 16 genannten Stellen bei der Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten sicherstellen.

## **ABSCHNITT VII STATISTISCHE ANGABEN**

1. Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass Zahlungsdienstleister den nationalen Behörden zumindest einmal jährlich verlässliche Informationen über die Zahl der eröffneten Basiskonten sowie die Zahl der verwehrt Zugänge zu diesen Konten und die Gründe solcher Verweigerungen sowie das Schließen solcher Konten und die mit diesen Konten verbundenen Kosten mitteilen. Diese Informationen sollten in aggregierter Form übermittelt werden.
2. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, einmal jährlich, zum ersten Mal aber bis spätestens 1. Juli 2012, der Kommission Informationen über die Zahl der eröffneten Basiskonten sowie die Zahl der verwehrt Zugänge zu diesen Konten und die Gründe solcher Verweigerungen sowie die Zahl der Schließung solcher Konten und die mit diesen Konten verbundenen Kosten mitzuteilen.

## **ABSCHNITT VIII SCHLUSSBESTIMMUNGEN**

1. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Maßnahmen zu ergreifen, die für die Anwendung dieser Empfehlung spätestens sechs Monate nach ihrer Veröffentlichung erforderlich sind, und der Kommission alle im Sinne dieser Empfehlung ergriffenen Maßnahmen mitzuteilen.
2. Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am 18.7.2011

*Für die Kommission  
Michel BARNIER  
Mitglied der Kommission*

