

Hamburg, 19. November 2012

Basisprodukte bei Finanzdienstleistungen

Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.

Autoren: RA Michael Knobloch
Dr. Claire Feldhusen
Dr. Achim Tiffe

Unter Mitarbeit von Prof. Dr. Udo Reifner

 institut für
finanzdienstleistungen e.V.

Zusammenfassung

1. In der öffentlichen Diskussion wird sowohl national wie international eine staatliche Garantie für das Angebot von Basisprodukten bei Finanzdienstleistungen verlangt. Allerdings zeigt die nähere Analyse der geltend gemachten Bedarfe ebenso wie der dabei gemachten Lösungsvorschläge, dass es sich hier zwar um einander überschneidende jedoch grundsätzlich unterschiedene Begriffsbedeutungen handelt. So werden Basisprodukte damit begründet, dass sie zur Verbraucheraufklärung sowie zur Stärkung von Markt und Wettbewerb in einem komplexer werdenden Finanzdienstleistungsmarkt notwendig sind. Sie werden aber auch als Armutsprävention und zur diskriminierungsfreien Teilhabe gerade von verwundbaren Verbrauchern am Wirtschaftsgeschehen gefordert, weil der Finanzdienstleistungsmarkt geringere Einkommen benachteilige. („Poor Pay More“)

2. Vor allem die Anbieterseite im Bereich der beratungsärmeren Internetbanken, aber auch im Bereich der allgemeinen Verbraucheraufklärung, fordern leicht verständliche Produkte. Dem stehen die Sozialverbände und Parlamente insbesondere in der weit entwickelten Diskussion über ein Mindestgirokonto gegenüber, die ein Produkt fordern, das einen Mindestbedarf vor allem sozial schwächerer Verbraucher bei der Nutzung von Finanzdienstleistungen sicherstellen soll. (Nicht einzugehen ist auf weitere Begriffsbedeutungen, bei denen „Basis“ (griech. Sockel) für Referenzprodukte bei Futures sowie als Sockel etwa bei dem Verhältnis von Dach- und Spezialfonds verstanden wird, auf den komplexere Produkte aufgebaut sein können.)

3. Verbraucherschutz umfasst grundsätzlich leicht verständliche ebenso wie notwendige Basisprodukte. Mit der Verbraucherinformation wird auf die Stellung des Verbrauchers auf dem Markt eingegangen. Der Verbraucher soll entscheiden, was seinen Bedürfnissen entspricht. Das Recht stärkt lediglich seine Rolle auf dem Markt durch Informations- und Überlegungsrechte. Ein Basisprodukt als einfaches Produkt würde in diesen Rahmen passen. Der Regulierungsansatz im Verbraucherschutz i.e.S. bezieht sich jedoch gerade auf solche Bedürfnisse, für die sich aus Erfahrung oder aus der Logik des Marktmechanismus keine unmittelbare Lösung ergibt. Hier werden die Anbieter rechtsverbindlich angehalten, ein bestimmtes Produkt für bestimmte Verbraucher vorzuhalten.

4. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass Basisprodukte bei Finanzdienstleistungen den zuletzt genannten Bereich des Verbraucherschutzes betreffen. Dies wird im zweiten Teil anhand von Produkten wie dem Mindestgirokonto, dem Tagesgeldkonto, der Berufsunfähigkeitsversicherung sowie kurzfristigen Liquiditätskrediten an Hand der dazu geführten Diskussion sowie der empirisch festgestellten Probleme noch deutlicher.

5. Es ist auch nicht möglich, eine Ambivalenz zwischen beiden Bedeutungen bestehen zu lassen. Einfache Produkte müssen nicht bedürfnisgerecht sein. So verlangt ein kurzfristiger Liquiditätskredit hohe Flexibilität und verträgt insoweit weniger Standardisierung als z.B. ein Hypothekenkredit. Einfache Produkte wie hoch standardisierte Konten können zudem bestimmte Nutzergruppen systematisch benachteiligen, wenn ihr Nutzungsverhalten nicht dem zugrunde gelegten Standard entspricht.

Als Basisprodukte sind daher solche Finanzdienstleistungen anzusehen, ohne die vor allem sozial schwächere Verbraucher erhebliche existenzielle Nachteile in der Wirtschaft haben.

Beispiele hierfür werden bei Kontollosigkeit ebenso wie in der Berufsunfähigkeitsversicherung deutlich gemacht.

6. Allerdings wäre es verfehlt, in Anlehnung an die Diskussion um lebenswichtige Produkte etwa in der Mehrwertsteuerdiskussion sowie bei dem Zugang zu Dienstleistungen of first necessity wie Elektrizität, Wasser, Abfallbeseitigung etc. ein unmittelbares Bedürfnis i.S. der Maslow'schen Parameter nach Finanzdienstleistungen zu unterstellen. Finanzdienstleistungen verschaffen Geld zu dem Zeitpunkt und an dem Ort, wo es für Ausgaben benötigt wird. Da sie dies marktwirtschaftlich bereitstellen, wird letztlich nur Einkommen umgeformt in parate Ausgaben, zudem unter Belastung mit Kosten und Zinsen. Finanzdienstleistungen haben somit eine indirekte Wirkung auf die Bedürfnisbefriedigung. Handelt es sich um Bedürfnisse, deren Befriedigung nur noch über Finanzdienstleistungen erreichbar sind, wie z.B. Kontoinhaberschaft etwa bei Sportvereinen, so ergibt sich der Bedarf an Finanzdienstleistungen aus der Notwendigkeit der damit vermittelten Teilhabe. Ein solcher Bedarf an Finanzdienstleistungen kann sich aber auch daraus ergeben, dass ohne die Finanzdienstleistungen das Einkommen entscheidend entwertet wird, weil erhebliche Kosten wie z.B. bankfreier Geldtransport oder bankfreie Kleinkredite auf die Betroffenen zukommen. Der mangelnde Zugang führt dann dazu, dass gerade die verwundbaren Verbraucher in erheblichem Masse zusätzlich benachteiligt werden. Deren sozialer Schutz ist aber ein Grundelement des Verbraucherschutzes i.e.S.

7. Die Anerkennung eines Bedarfs an Basisprodukten bei Finanzdienstleistungen löst jedoch noch nicht das Problem, dass Finanzdienstleistungen selber ein Problem für gerade verwundbare Verbraucher sind. Ihre marktmäßige Konstruktion mit entsprechend schwach ausgeprägter Verbrauchermacht in relativ wettbewerbsarmen Märkten für Personen mit geringer geldwerter Nachfrage führt dazu, dass Verbraucher auch durch Finanzdienstleistungen mit Wucher, Betrug und Übervorteilung bedroht werden können. Deshalb gehört zu einem Basisprodukt auch die Sicherstellung der Eignung des Produkts für die spezifischen Basisbedarfe. Dies wird in dem Gutachten mit dem Kriterienkatalog des SALIS-Modells für verbraucherfreundliche Finanzdienstleistungen erläutert.

8. Bei der Durchsetzung von Basisprodukten im Regulierungsansatz werden verschiedene in- und ausländische Rechtsmodelle diskutiert wie insbesondere die zivilrechtlichen Modelle des Anspruchs bzw. der qualifizierten Ablehnung sowie der öffentlich-rechtlichen Möglichkeiten des Aufsichtsrechts sowie des Sparkassenrechts. Insbesondere Dänemark und Belgien dürften hier eine Pilotfunktion haben.

Bei der Regulierung ist wiederum die Frage der Qualitätskontrolle von entscheidender Bedeutung. Diejenige Regulierung ist zu bevorzugen, in der geeignete Produkte die größte Chance haben, gerade von den betroffenen Verbrauchergruppen erreicht zu werden. Was dabei das Beste ist, lässt sich letztlich nicht logisch, sondern nur empirisch ableiten.

9. Im zweiten Teil werden diese Fragen anhand der bereits erwähnten Produkte konkretisiert. Während das Gutachten im Bereich Kredit, Zahlungsverkehr und Versicherung die Sicherstellung von Basisprodukten zur kurzfristigen Liquiditätssicherung, zur Teilnahme am Zahlungsverkehr sowie für die Risikostreuung bei der Einkommenssicherung die Notwendigkeiten von Basisprodukten sieht, ist der Anlagebereich hier eher weniger dringend erkennbar.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis.....	VII
Erster Teil: Basisprodukte und Verbraucherschutz	1
1 Begriff.....	1
2 Ziele in der öffentlichen Diskussion	4
2.1 Markt und Wachstum	4
2.2 Armutsprävention	5
2.3 Teilhabe und Antidiskriminierung	8
2.4 Rationale Verbraucherentscheidung	8
3 Verbraucherschutzansatz.....	10
3.1 Regulierungs- oder Marktansatz	11
3.2 Konsum oder Investment.....	13
3.3 Verwundbarer Verbraucher	14
3.4 Geeignete Produkte.....	17
3.4.1 Bedürfnis nach Finanzdienstleistungen?	17
3.4.2 Geeignete Basisprodukte	18
3.4.3 Kriterien der Eignung: SALIS	21
4 Bedarf nach Basisprodukten.....	23
4.1 Finanzprodukte und Verbraucherbedarf	24
4.1.1 Zeitlicher Transport: Kredit	25
4.1.2 Zeitlicher Transport: Sparen.....	29
4.1.3 Kollektiver Transport: Versicherung.....	30
4.1.4 Örtlicher Transport: bargeldloser Zahlungsverkehr	31
4.2 Bedarfe und Produktzuordnung	31
4.3 Basisbedarf	32
4.3.1 Gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen	33
4.3.2 Haushalte mit besonders ausgeprägten Bedarfen	36
4.3.3 Negative Folgen bei Mangel / Stresstest.....	37
4.3.4 Wertung	38
4.3.5 Methodik.....	39
4.3.6 Fazit.....	39
5 Implementation von Basisprodukten	39
5.1 Die staatliche Umsetzungsoption	39
5.1.1 Umsetzungsformen in der EU	41
5.1.2 Öffentlich-rechtlicher Anspruch	43
5.1.3 Zivilrechtlicher Anspruch.....	44
5.2 Absicherung und Gefahren	47
5.3 Beispiel Dänemark und Belgien.....	48

Zweiter Teil: Notwendige Finanzprodukte	50
1 Kredit: kurzfristiger Liquiditätsausgleich	50
1.1 Beschreibung des Bedarfs	50
1.2 Wertung des Bedarfs	53
1.3 Tauglichkeit des Dispositionskredits	55
1.4 Probleme des Dispositionskredits	55
1.5 Forderungen	56
2 Sparen: Tagesgeldkonto	58
2.1 Bedarf und Wertung	58
2.2 Tauglichkeit des Tagesgeldkontos	58
3 Zahlungsverkehr: Mindestgirokonto	59
3.1 Notwendigkeit	59
3.2 Anforderungen	62
3.3 Praxistest: Girokonto.....	66
3.4 Forderungen	69
4 Versicherung (Berufsunfähigkeit).....	70
4.1 Bestehender Bedarf	70
4.2 Notwendigkeit eines Basisprodukts	72
4.3 Zusammenfassung.....	75
Literaturverzeichnis	76

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hauptüberschuldungsgründe nach Angaben der Schuldnerberatung, Beratungsfälle 2011.....	15
Abbildung 2: Haushaltsbruttoeinkommen nach Altersklassen.	24
Abbildung 3: Kreditanlass und Kreditmarkt	25
Abbildung 4: Kreditanlass und Dimensionen des Kreditbedarfs.	26
Abbildung 5: Bedarf, Basisbedarf, Basisprodukt.....	32
Abbildung 6: Bedarf an Finanzdienstleistungen und Rahmenbedingungen.	34
Abbildung 7: Stresstest zur Folgenanalyse.....	38
Abbildung 8: Dänisches Recht zum Recht auf ein Girokonto	49
Abbildung 9: Belgisches Recht zum Recht auf ein Girokonto.....	50
Abbildung 10: Inanspruchnahme von Dispositionskrediten nach Altersgruppen.	54
Abbildung 11: Haushaltsbruttoeinkommen und Sozialleistungen	71

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schadensquote bei Restschuldversicherungen und Ausfallquote bei Ratenkrediten.....	16
Tabelle 2: Zugang, Kosten, Qualität.....	19
Tabelle 3: Kreditanlässe und Beispiele.....	27
Tabelle 4: Kreditanlässe und Dimensionen des Kreditbedarfs: Höhe, Rückzahlungsdauer, Flexibilität, Verfügbarkeit, Zinssicherheit.	28
Tabelle 5: Sparanlässe und Anlageziele	29
Tabelle 6: Konsumanlässe und Produktzuordnung	31
Tabelle 7: Haushaltsformen mit besonders ausgeprägten Bedarfen.	36
Tabelle 8: Anlässe für kurzfristigen Liquiditätsausgleich und Planbarkeit.	51
Tabelle 9: Kurzfristiger Liquiditätsausgleich, typische Volumina.	52
Tabelle 10: Inanspruchnahme von Dispositionskrediten, weitere Einflussgrößen.....	54

Erster Teil: Basisprodukte und Verbraucherschutz

Die Diskussion um die Gewährleistung von Basisprodukten bei Finanzdienstleistungen wird weltweit darum geführt, welche Produkte in welcher Form unter marktwirtschaftlichen Bedingungen für breite Bevölkerungsschichten insbesondere auch bei geringen finanziellen Mitteln verfügbar sein sollen. Der dabei benutzte Begriff ist allerdings für eine Diskussion nur schwer geeignet. Das Wort Basis aus dem Lateinischen abgeleitet für „Sockel“ sagt wenig darüber aus, welches materielle oder gedankliche Gebilde der Sockel trägt und wie der Sockel mit dem Ganzen verbunden ist, ob als Bezug, Aufbau oder Stütze. Dazu kommt der Begriff Produkt, der alle Güter und Dienstleistungen der Wirtschaft umfasst und daher ebenfalls nur wenig darüber aussagt, was gemeint ist. Bei einer solchen Begriffsbildung besteht daher die Gefahr, dass die Beteiligten aneinander vorbei reden, Konzepte zur Problemlösung miteinander konkurrieren, die auf unterschiedliche Probleme bezogen sind, und dass es in dieser Konfusion Scheinlösungen gibt.

Das vorliegende Gutachten will die Stimmen zu Basisprodukten bei Finanzdienstleistungen so ordnen, dass trotz der missverständlichen Zentralkategorie *Basis* eine Diskussion darüber möglich ist, welche Maßnahmen für welche Bereiche der Finanzdienstleistungen notwendig, sinnvoll und rechtlich möglich sind.

Hierzu wird zunächst der Begriff geklärt. Anschließend werden die Problemdarstellungen den einzelnen Bedeutungen zugeordnet. Dasselbe wird anschließend für die vorgeschlagenen Lösungen vorgenommen, bevor aus der hier zugrundeliegenden verbraucherpolitischen Zielsetzung heraus ein eigener Ansatz vorgeschlagen wird, mit dem verbraucherorientierte Basisprodukte entwickelt und rechtlich umgesetzt werden können. Dazu wird die zentrale Kategorie des Verbraucherschutzes, das Verbraucherbedürfnis, in den Mittelpunkt gestellt und das Paradox behandelt, dass es ein unmittelbares Bedürfnis nach Geld i.S. dieses Ansatzes nicht geben kann, gleichwohl aber ein Bedürfnis nach der Nutzung von Geld vorhanden ist. In einem zweiten Teil werden einzelne Produkte vorgestellt, die als Antwort auf die Definitionen von notwendigen Bedürfnissen diskutiert werden.

1 Begriff

Der Begriff Basisprodukte kann vom Wort her verschiedene Bedeutungen haben. Basis kann beispielsweise als Fundament gemeint sein, sodass ein Basisprodukt die Produkte bezeichnet, die als unterster Baustein zu einer Vielzahl von Variationen einladen, die zusätzlichen Funktionen entsprechen. So bezeichnet eine Bank ihren Dachfonds als „Basisprodukt“¹, weil er aus ihrer Sicht der unterste Baustein für Anleger ist, bei dem allein der Durchschnitt des Marktes als Anlageobjekt dient. Ähnlich kann auch das Sparbuch als Basis für eine Vielzahl anderer Sparprodukte wie Ratensparvertrag und Sparbrief angesehen werden. In der Krankenversicherung hat der Gesetzgeber den privaten Krankenversicherungen aufgegeben, eine mit der GKV vergleichbare Versicherung zu einem Basistarif als

¹ ING-Diba: „Der ETF-PORTFOLIO GLOBAL ist für Anleger mit einem langfristigen Investmenthorizont ein attraktives Basisprodukt“ <https://www.ing-diba.de/imperia/md/content/pw/content/wertpapiere/pdf/fondsberater.pdf>

Alternative anzubieten², für die die Versicherungsindustrie entsprechende *Basisprodukte* entwickelt hat.³ Schließlich kommt aus dem Bereich der Direktbanken ein drittes Verständnis. Da die Direktbanken keine Filialen unterhalten und die persönliche Beratung auf das Telefon reduziert haben, sind sie darauf angewiesen, Produkte zu verkaufen, die mit wenig Beratung verstanden werden können. Das Konzept wird allerdings nicht als Sachnotwendigkeit des Direktbanking, sondern als Reaktion auf die Probleme der Falschberatung im personal banking angesehen, die sich in der Finanzkrise gezeigt hätte. Die ING-DiBa forderte dazu: "Sollte sich herausstellen, dass die Finanzbranche nicht in der Lage ist, die grundlegenden Fehlanreize in der Beratung zu beseitigen, dann ist der Gesetzgeber gefordert. Dann muss die Politik dafür sorgen, dass die Bevölkerung mit günstigen, transparenten *Basisprodukten* versorgt wird."⁴ Dieses Konzept dominiert auch die englische Diskussion zu den *simple products*.⁵ In den bezeichneten Begriffsbedeutungen bezieht sich das Wort Basis auf das Finanzprodukt selber. Es gibt jedoch andere Bezugspunkte. So hat sich beim Handel mit Derivaten der Begriff *Basisprodukt* für die Bezeichnung des Produkts, von dem sich das Derivat „ableitet“ etabliert. Das englische Synonym „underlying“ deutet darauf hin, dass hier Basis als „untergelegt“ verstanden wird.⁶

Das vorliegende Gutachten bezieht sich jedoch auf eine rechtliche und politische Diskussion, die vor allem im Rahmen des Verbraucherschutzes geführt wird.

Hier ist Bezugspunkt für das Wort Basis das Bedürfnis der Verbraucher nach Finanzdienstleistungen. Es schließt sich an die Literatur zu „basic needs“ in andern Konsumbereichen an, die unverzichtbare Produkte auch in einer auf Abschlussfreiheit beruhenden Marktgesellschaft staatlich garantiert sehen wollen. Ausgehend von der Frage, was Verbraucher für Produkte benötigen, damit ihnen ein geordnetes Sozialleben ermöglicht werden kann, sind unter dem Begriff „Basisprodukte“ Produkte zu verstehen, die zur Mindestversorgung notwendig und nicht lediglich nützlich sind. Die Form staatlicher Garantie kann dabei vom eigenen Angebot bestimmter Leistungen durch den Staat jenseits vom Markt (z.B. Rundfunk, Schule, Obdach etc.) über die Verpflichtung Privater zu einem entsprechenden Angebot in Form von Abschlusszwängen (Gas, Wasser, Elektrizität, Abfallbeseitigung, Telefon) bis hin zur Schaffung eines Anreizsystems für Private, flächendeckend bestimmte Leistungen anzubieten, reichen. Für Letzteres typisch ist die Einführung gestaffelter Mehrwertsteuersätze. So hatte der Gesetzgeber 1968 für Grundnahrungsmittel und deren

² Vgl. § 12 Abs.1a VAG (eingeführt durch Art. 44 Nr. 5 GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz vom 1.4.2007) lautet: "(1a) Versicherungsunternehmen mit Sitz im Inland, welche die substitutive Krankenversicherung betreiben, haben einen branchenweit einheitlichen Basistarif anzubieten, dessen Vertragsleistungen in Art, Umfang und Höhe den Leistungen nach dem Dritten Kapitel des Fünftens Buches Sozialgesetzbuch, auf die ein Anspruch besteht, jeweils vergleichbar sind. Der Basistarif muss Varianten vorsehen ... Den Versicherten muss die Möglichkeit eingeräumt werden, Selbstbehalte ... zu vereinbaren Die vertragliche Mindestbindungsfrist für Verträge mit Selbstbehalt im Basistarif beträgt drei Jahre. ..."

³ Dazu Verband der privaten Krankenversicherer (Hrsg.) Zukunftskonzept 2004, S. 50-52.

⁴ Vgl. *ING-DiBa-Chef Tellings kritisiert Deutsche Bank* v. 02.12.2009, 15:24 Uhr ots, t-online.de. Das Konzept wird präzisiert durch Thomas Bieler, ING-DiBa: iff-Finanzdienstleistungskonferenz 2011 Report S. 134: „Grundsätzlich reichen fünf (Basis-)Produkte aus, um die finanzielle Grundversorgung und den langfristigen Vermögensaufbau zu sichern: - ein Girokonto zur Abwicklung der finanziellen Alltagsgeschäfte, ein kurzfristig verfügbares Spar- oder Tagesgeldkonto für die Notrücklage, ein Riemer-Vertrag und/oder eine betriebliche Altersversorgung für den geförderten Vermögensaufbau, ETF's für den privaten Vermögensaufbau - je nach Risikoprofil unterschiedlich gewichtet zwischen Renten- und Aktien-ETF, bei Eigenheimwunsch: eine Immobilienfinanzierung“

⁵ Sergeant Review of Simple Financial Products: Interim report, July 2012, siehe: www.hm-treasury.gov.uk; siehe auch: Financial Services Authority (FSA): Product Intervention Feedback on DP11/1, June 2011, siehe: www.fsa.gov.uk.

⁶ Gondring, H.P./Zoller, E./Dinauer, J. Real Estate Investment Banking, Gabler Wiesbaden 2003 S. 289.

Vorprodukte den ermäßigten Steuersatz geschaffen. Sinn und Zweck war es „bestimmte Güter des lebensnotwendigen Bedarfs“ zu verbilligen, heißt es im Regierungsentwurf aus dem Jahr 1963. Es geht also nicht etwa nur um Produkte, die (im medizinischen Sinn) zum Überleben notwendig sind, denn dann hätte es ausgereicht, allein Grundnahrungsmittel ohne Zusätze zu subventionieren (Mehl, Zucker, Milch, Fleisch, Fisch). Gemeint sind hingegen Güter, die der Grundversorgung dienen.

Auch auf den Bereich der Finanzdienstleistungen sind diese Modelle schon angewandt worden. So hatten die Kommunen in den Sparkassen schon im 19. Jahrhundert nach dem Gemeinnützigkeitsprinzip arbeitende Sparangebote für alle Bürger geschaffen, denen bis heute in den Sparkassengesetzen der Länder öffentlich-rechtliche Pflichten auferlegt sind, ihre Produkte allen Bürgern anzubieten. Das Modell des Abschlusszwangs für Private findet sich dagegen im Versicherungsbereich, wo der Abschlusszwang in der Kfz-Versicherung gerade die Bedürfnisse durch Verkehrsunfälle geschädigter Verbraucher anerkennt.⁷ Das Anreizsystem findet sich vor allem beim Sparen. Zur Sicherstellung flächendeckender Sparangebote im Bereich Vermögensbildung, Wohneigentum, Altersvorsorge und Bildung sind Subventionen für das vermögenswirksame Sparen, die Bausparprämie oder die steuerliche Begünstigung der kapitalbildenden Versicherungen bekannt, die in der Riesterreife eine Kombination beider Subventionsformen kennt. Zurzeit wird die Subventionierung eines sog. Zukunftssparens für die Bildung der Kinder⁸ in Aussicht gestellt.

Umgekehrt gibt es jedoch auch den Abbau negativer Anreize durch erhöhten Pfändungsschutz bei Finanzdienstleistungen. Das Kontopfändungsschutzgesetz v. 7. Juli 2009 wurde mit einer Begründung in den Gesetzgebungsprozess eingeführt, der die Verfügung über ein Girokonto den Grundbedürfnissen der Verbraucher zuordnete. Darin werden die verschiedenen Aspekte zur Bestimmung der Notwendigkeit eines Produktzugangs wie individuelles Bedürfnis, Teilnahme am Wirtschaftsleben und Schonung öffentlicher Ressourcen wie folgt angegeben:

„Der bargeldlose Zahlungsverkehr hat für die Teilnahme am modernen Wirtschaftsleben eine besondere Bedeutung. Unbare Geldgeschäfte wie Überweisungen, Lastschriften, Karten- oder Scheckzahlungen sind aus dem täglichen Leben nicht mehr wegzudenken. Das Girokonto, das die Grundlage für solche Geschäfte bildet, ist für Bürgerinnen und Bürger daher unverzichtbar. Der Verlust oder die Verweigerung eines Girokontos schließen die Betroffenen vom bargeldlosen Zahlungsverkehr aus. Dies führt nicht nur zu wesentlichen Beeinträchtigungen bei den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch zu Belastungen der Allgemeinheit.“⁹

⁷ § 5 PflVG lautet: „(2) Die im Inland zum Betrieb der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung befugten Versicherungsunternehmen sind verpflichtet, den in § 1 genannten Personen nach den gesetzlichen Vorschriften Versicherung gegen Haftpflicht zu gewähren“ verpflichtet zunächst jeden Kfz-Halter, eine Versicherung abzuschließen.“ § 1 lautet: „Der Halter eines Kraftfahrzeugs oder Anhängers mit regelmäßigem Standort im Inland ist verpflichtet, für sich, den Eigentümer und den Fahrer eine Haftpflichtversicherung zur Deckung der durch den Gebrauch des Fahrzeugs verursachten Personenschäden, Sachschäden und sonstigen Vermögensschäden nach den folgenden Vorschriften abzuschließen und aufrechtzuerhalten, wenn das Fahrzeug auf öffentlichen Wegen oder Plätzen (§ 1 des Straßenverkehrsgesetzes) verwendet wird.“

⁸ Dazu die unveröffentl. Gutachten des *iff* für das Bundesministerium für Forschung und Wissenschaft. Zukunftskonto I u. II Hamburg 2012.

⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes. Bundesrat Drucksache 663/07 v. 28.09.07 S. 1.

Der Begriff Basis bezieht sich hier auf die Bedürfnisse der Bürger. Im englisch-sprachigen Raum entsprechen dem die Worte „basic needs“. Für Finanzdienstleistungen wird dies auf den Zugang der Menschen zu einer Bank bezogen. Unter dem Stichwort „exclusion“ und „access to financial services“ entwickelt sich in den hoch entwickelten Wirtschaftsräumen mit hoher finanzieller Durchdringung ein Bewusstsein dafür, dass eine Bankverbindung durchaus so lebenswichtig sein könnte, wie die Verbindung zu einem Elektrizitätswerk. Das Ergebnis des Überschuldungsreports des instituts für finanzdienstleistungen 2012, wonach 17 Prozent der Überschuldeten kein eigenes Girokonto mehr hatten, ist deshalb auch einer der in Politik und Wirtschaft beachteten Ergebnisse dieser Untersuchung.¹⁰

2 Ziele in der öffentlichen Diskussion

In der öffentlichen Diskussion zu den Basisprodukt im Finanzdienstleistungssektor werden vor allem drei Ziele genannt, die 1. die Marktwirtschaft als Ganzes betreffen und darauf hinweisen, wie wesentlich der Zugang zu Finanzdienstleistungen für die Wirtschaft insgesamt ist (Wachstum), die 2. umgekehrt die Gefahren für die Verarmung der Menschen aufzeigen, die auf die Möglichkeiten der Finanzdienstleistungen verzichten müssen (Armutprävention) und 3. die Bedeutung des ungleichen Zugangs für die Chancengleichheit der Menschen in der Marktwirtschaft (Anti-Diskriminierung) betonen. Daneben zeigt sich in den unten beschriebenen Einzelbeispielen, dass Kostenersparnis bei der Auszahlung von Sozialhilfe, bessere Kontrollierbarkeit von Zahlungsströmen (Deutschland) oder eine effektive wirtschaftliche Kommunikation (Dänemark) ebenfalls zur Einführung eines Basiskontos motivieren können.

2.1 Markt und Wachstum

Ein gut funktionierender Finanzsektor wird als ein positiver Faktor für das Wirtschaftswachstum in einer Gesellschaft angesehen.¹¹ Der Grundgedanke dabei ist die höhere Effizienz, die Mittel zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort bereitzustellen und somit die Produktivität einer Gesellschaft zu erhöhen.¹² Teil des Finanzsektors sind Finanzdienstleistungen für Unternehmen und Verbraucher.

Dies gilt auch für die Unternehmensebene selbst, die den Verbrauchern wiederum zu Gute kommt. Finanzdienstleistungen für Unternehmen werden als Voraussetzung bzw. Stimulierung des wirtschaftlichen Wachstums gesehen sowie umgekehrt fehlender Zugang als Hindernis für die Entwicklung eines Unternehmens. Insbesondere der fehlende Zugang zu Krediten wird bei kleinen Unternehmen als Hemmnis für Wachstum und Produktivität in Entwicklungsländern angesehen. Der Zugang zu Finanzdienstleistungen bei Unternehmen führt nicht nur bei diesen selbst zu mehr eigenem Wachstum, sondern darüber hinaus zur weiteren Stimulierung des Finanzsektors. Denn unternehmerischer Wachstum führt langfristig zu mehr Lohnarbeit. Durch mehr Lohnarbeit steigt die Anzahl der Arbeitnehmer, die

¹⁰ Vgl. z.B. Hauptstadtportal Berlin.de/Themen: „Pfändungsschutzkonto: Was Banken dürfen, was nicht“: „«Viele Schuldner verfügen über kein eigenes Girokonto», sagt Michael Knobloch im *iff*. Das Problem: Eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist dann kaum möglich, denn ohne Konto geht heute fast nichts.“

¹¹ World Bank 2008, S. 1 ff.; Claessens 2006, 176; Bhavani/Bhanumurthy 2012, S. 24 f.; Beck/Demirguc-Kunt 2008, S. 1.

¹² Bhavani/Bhanumurthy 2012, S. 14 ff.

Bankkonten nutzen, sei es aus eigenem oder unternehmerischem Interesse, was den Zugang zu Finanzdienstleistungen in der Bevölkerung erhöht.

2.2 Armutsprävention

Finanzdienstleistungen werden darüber hinaus im Rahmen der weltweiten Armutsbekämpfung und der Diskussion um „basic needs“¹³ genannt. Bei der Armutsbekämpfung stehen die Ziele Vermeidung extremer Armut und Hunger, Schulbildung, Gleichheit von Männer und Frauen, Abbau von Kindersterblichkeit und Ausbau des Gesundheitssystems, Zugang zu Trinkwasser und Vermeidung von Umweltzerstörung im Vordergrund, siehe UN Millennium Development Goals.¹⁴ Gleichrangig mit den genannten „basic needs“ werden Finanzdienstleistungen aber nicht aufgeführt. Sie finden sich im Rahmen eines allgemeinen Ziels, eines funktionierenden, nicht diskriminierenden Finanzsystems im Rahmen von Ziel 8 (Global Partnership).¹⁵ Der Schlüssel der Bekämpfung von Armut wird in der Abdeckung von „basic human needs“ gesehen,¹⁶ also Nahrungsmittel, Trinkwasser, Unterkunft, Gesundheitssystem, Bildung. Insbesondere ohne Bildung, Nahrung und Gesundheitssystem wird wirtschaftliches Wachstum den Betroffenen nicht helfen, da ohne diese Voraussetzungen der Zugang zum Arbeitsmarkt oft verwehrt ist.¹⁷ Der Human Development Index (HDI) basiert ebenfalls nicht auf Finanzdienstleistungen und nimmt als Maßstab allein Gesundheit (Lebenserwartung), Bildung (Schuljahre) und Lebensstandard (Einkommen).¹⁸

Morrison sieht in der Formulierung von „basic human needs“ im Rahmen der weltweiten Armutsbekämpfung einen Schritt von karitativer Entwicklungshilfe hin zur Formulierung von Bedarfen, deren Abdeckung eine moralische Verpflichtung der Menschheit gegenüber den von Armut Betroffenen darstellt. Diesen Ansatz sieht er als eine Entwicklungsstufe hin zur Formulierung von moralischen Rechten wie Nichtdiskriminierung, Gleichheit und Teilhabe zur Befriedigung von „basic human needs“¹⁹, die in einem Rechtsanspruch münden können. In diesem Rahmen werden z.B. auch Forderungen nach finanziellen Mitteln (adequate financial resources)²⁰ genannt, wobei finanzielle Mittel (Geld) nicht mit Finanzdienstleistungen (z.B. Girokonto) gleichzusetzen sind. Finanzdienstleistungen haben in der Diskussion um „basic human needs“ daher nur eine untergeordnete Rolle, wie die Diskussion um die Armutsbekämpfung zeigt. Hier spielen Finanzdienstleistungen vor allem im Rahmen der Zurverfügungstellung einer ausreichenden Infrastruktur durch den Finanzsektor eine Rolle, wozu auch die Versorgung mit Finanzdienstleistungen für Privathaushalte gezählt werden kann.

¹³ Zum Thema „basic needs“, siehe: Starr, S. 191 ff.

¹⁴ www.un.org/millenniumgoals/.

¹⁵ „Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system.“, Quelle: siehe ebenda.

¹⁶ Morrison 2012, 241.

¹⁷ Morrison 2012, 248.

¹⁸ Life expectancy at birth (health), mean years and expected years of schooling (education) and gross national income per capita (income), Quelle: <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>.

¹⁹ Morrison 2012, 252.

²⁰ O’Connell 2012, 58.

Während die Korrelation von höherem Einkommen privater Haushalte und stärkerer Nutzung von Finanzdienstleistungen in Studien bestätigt wird²¹, sind die Ergebnisse zur Wirkung von Finanzdienstleistungen zur Überwindung von Armut gerade in den untersten Einkommensschichten nicht immer eindeutig. Hier gibt es zum einen die Erfolgsgeschichte der Grameen Bank und Berichte über geringe Ausfallquoten auch bei den Ärmsten der Armen durch gegenseitige soziale Kontrolle (Rückzahlquote 99%). Zum anderen besteht zunehmende Kritik in Bezug auf die langfristige positive Wirkung von Mikrokrediten²², hohe Zinssätze (Wucher), der Verschleierung von Ausfällen (Umschuldungen), der Risiken der Überschuldung (Kettenumschuldungen), einem hohen Preis bei Scheitern (berichtete Selbstmorde aufgrund von Überschuldung in Indien) und mögliche negative Effekte durch die Kreditvergabe.²³ Veröffentlichte Studien über die Wirkung von dem Zugang zu Finanzdienstleistungen und der Veränderung der Lebensbedingungen gerade von den ärmsten Bevölkerungsschichten kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen.²⁴

Insgesamt positiv bestätigt sehen sich dagegen Vertreter von micro finance und micro lending-Ansätzen: nach Helms zum Beispiel, die die Arbeit der Consultive Group for Assist the Poor (CGAP) beschreibt, würde der Zugang zum Zahlungsverkehr, Kredit und Sparprodukten 3 Milliarden Menschen helfen, ihre Armut zu überwinden (Helms 2006, xi).²⁵ Zwar sieht Helms auch, dass nicht alle Armen notwendigerweise Unternehmer sind, aber sie sieht einen grundsätzlichen Bedarf („need“) für alle Menschen an unterschiedlichen Finanzdienstleistungen.

Finanzdienstleistungen verbessern danach die Lebenssituation der privaten Haushalte: sie erlauben über Kredite höhere Investitionen, reduzieren Transaktionskosten und Risiken beim Senden von Geld an Familienangehörige, verschaffen kontinuierlichere Liquidität für das tägliche Leben und erlauben Risiken zu poolen, wobei auch nach Helms quantitative Studien fehlen, die den positiven Zusammenhang von Finanzdienstleistungen auf die Situation armer Haushalte belegen.²⁶ Kern von Helms Ansatz ist die bestehende Nachfrage an Finanzdienstleistungen auch von Armen (poor people are bankable). Aber auch Helms weist auf die Grenzen von microfinance hin²⁷ und sieht microfinance vor allem als Mittel bei Personen, die schon über ein bestimmtes Niveau von Einkommen verfügen.

Dem Ansatz von Helms stehen zwei grundsätzliche Gegenargumente gegenüber: (1) Der Markt selbst sorgt nicht immer für ein ausreichendes Angebot. Anbieter ziehen sich bei-

²¹ Siehe für Namibia beispielsweise: Institute of Policy Analysis and Research 2007, S. 82.

²² „Although the attention of microfinance has traditionally focused on the provision of credit for very poor entrepreneurs, and enthusiasts – such as Nobel Prize Winner Yunus Mohammed – often emphasize how the productive potential of borrowers will be unleashed by microfinance, leading to productivity increases and growth, much of micro-credit is not used for investment... Instead, low-income households in the survey use loans as often for household needs including paying for school fees, medical treatment, daily consumption needs, and social and holiday expenses.“ Beck/Demirguc-Kunt 2008, 10 f. [Herv. durch Verf.]

²³ Bhavani/Bhanumurthy 2012, 16.

²⁴ Institute of Policy Analysis and Research 2007, S. 40 ff.

²⁵ „More than 3 billion poor people seek access to basic financial services essential to managing their precarious lives... We have seen how access to loans and deposit services has empowered millions of people to work their way out of poverty.“

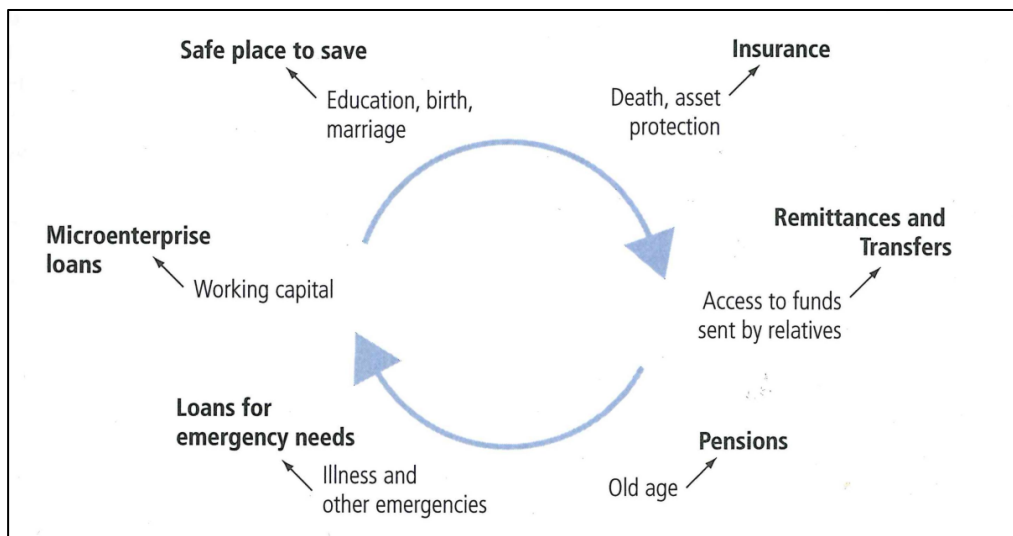
²⁶ Helms 2006, 29.

²⁷ „In fact, microfinance is *not* the sole solution for reducing poverty. ... Loan to the destitute may in fact make the poor poorer if they lack opportunities to earn the cash flow necessary to repay the loans. Basic requirements like food, shelter and employment are often more urgently needed than financial services and should be appropriately funded by government and donor subsidies. Microfinance should not be seen as a substitute for investments in basic education, health and infrastructure.“ Helms 2012, 30.

spielsweise von aus ihrer Sicht unprofitablen Geschäftsfeldern zurück bzw. richten die Preise für Finanzdienstleistungen an ihren Zielen aus.²⁸ Sie haben kein eigenes Interesse an der ausreichenden Versorgung aller Bürger. (2) Finanzdienstleistungen sind an sich nur ein Mittel. Sie führen nicht unbedingt zu mehr Produktivität, sondern können nur dazu genutzt werden selbst produktiver zu sein. So gaben von den 53% der Erwachsenen in Südafrika, die über kein Bankkonto verfügten, mit überwiegender Mehrheit als Grund fehlende Arbeit oder fehlendes Geld an.²⁹ Nicht der Zugang zu Finanzdienstleistungen, sondern fehlendes Einkommen und Geldmittel scheinen in diesem Fall die Ursache für ein fehlendes Bankkonto zu sein.

Der in der Regel neoliberale Ansatz „poor people are bankable“ geht einher mit der Forderung, Barrieren für die Anbieter in den Ländern abzubauen, wozu auch Grundsätze des Verbraucherschutz wie Wuchergrenzen gehören.³⁰ Die Lösung wird dabei nicht in einer staatlichen Regulierung, sondern in mehr Information, besserer finanzieller Allgemeinbildung, neuen an das Klientel angepassten Technologien und Selbstverpflichtungen der Anbieterseite gesehen.³¹ NGOs und staatliche Einrichtungen dienen hier vor allem als Wegbereiter für die Schaffung eines funktionierenden Angebots an Finanzdienstleistungen für alle Bürger. Der Preis der Finanzdienstleistungen ist kostenorientiert und spiegelt die Kosten der einzelnen Kundengruppen wieder, sodass höhere Preise für Arme (the poor pay more) als selbstverständlicher Teil eines funktionierenden Marktes angesehen werden. In der folgenden Grafik hat Helms einige Bedürfnisse armer Menschen in Bezug auf Finanzdienstleistungen formuliert.

Abbildung 1: „Poor Clients need a Variety of Services“



Quelle: Helms 2006, S. 23

²⁸ In Bezug auf Kenia: "The two largest banks, Barclays Bank and Standard Chartered closed most of the rural/upcountry branches citing high transaction costs and unprofitability. It is noteworthy that current estimates are that rural coverage of financial services by commercial banks is just below 4%." In Bezug auf Botswana: "The private commercial banking system has no significant interests in rural markets. However, the non-governmental organisations sector is the one that has made a meaningful contribution in the provision of rural finance." (Institute of Policy Analysis and Research 2007, S. 3 und S. 13).

²⁹ Napier 2006, 200.

³⁰ "Unfortunately, interest rate ceilings unintentionally hurt poor people in the end by making small transaction financial services unattractive to NGOs and financial institutions." (Helms 2006, S. 83).

³¹ Siehe zu den Maßnahmen die Übersicht bei Helms 2006, S. 137.

2.3 Teilhabe und Antidiskriminierung

Neben der Bekämpfung von Armut werden Finanzdienstleistungen auch als Mittel zur Reduzierung von Ungleichheiten bei der Ressourcenverteilung innerhalb der Gesellschaft angesehen. So reduzieren nach Auffassung der Weltbank Finanzdienstleistungen die Unterschiede der Einkommensverteilung³², wobei der Effekt indirekt über die Stärkung der Unternehmen und damit zusätzlicher Nachfrage nach (ungelernten) Arbeitskräften und der in der Folge ausgelösten Lohnsteigerungen gesehen wird³³ und sich nicht direkt aus dem Zugang von Privathaushalten zu Finanzdienstleistungen ableitet. Der Zusammenhang besteht daher über den durch einen besser funktionierenden Finanzsektor ausgelösten Wirtschaftsaufschwung, der die unteren Schichten durch neue Einkommensmöglichkeiten und Lohnsteigerungen mitziehen soll. Das Beispiel USA, in der in der Vergangenheit sowohl der Zugang zu Finanzdienstleistungen bestand als auch als wichtiges Ziel angesehen wird und sich gleichzeitig die Armut der Unterschichten zunehmend manifestiert³⁴, stellt diese These zumindest für entwickelte Industriestaaten in Frage. Die Lohn- und Steuerpolitik sowie Wirtschaftskrisen spielen in den entwickelten Industriestaaten wahrscheinlich eine weitaus größere Rolle für das Auseinanderentwickeln oder Angleichen von Einkommens- und Vermögenverhältnissen innerhalb der Gesellschaft und die soziale Mobilität zwischen den Schichten als der verbesserte Zugang zu Finanzdienstleistungen.³⁵

2.4 Rationale Verbraucherentscheidung

Unter den Zielen zur Einführung von Basisprodukten wird insbesondere von der Weltbank auch der Verbraucherschutz genannt. Danach soll der Verbraucherschutz die Position der Verbraucher auf dem Markt stärken. Zum Verbraucherschutz gehören danach folgende Prinzipien: "(1) Verbraucherinformationen sollten einfach, leicht zu verstehen und vergleichbar sein; (2) missbräuchliche Verhaltensweisen von Finanzdienstleistern sollten verboten sein; (3) Verbraucher sollten eine einfache, kostengünstige und beschleunigte Möglichkeit haben, mit den Anbietern ihre Konflikte zu lösen; und (4) Verbraucher sollten die Möglichkeit der finanziellen Allgemeinbildung haben, damit sie Finanzdienstleistungen und Produkte verstehen und informierte Entscheidungen treffen können."³⁶

Hinter diesem Verbraucherschutzkonzept steht die Auffassung, dass ein funktionierender Markt prinzipiell die beste Möglichkeit für Verbraucher darstellt, ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Die Faktoren, von denen das Funktionieren des Marktes abhängt, sind dabei im Fokus staatlicher Ordnungspolitik, die theoretisch entwickelt im Ordo-Liberalismus der Freiburger Schule dafür Sorge zu tragen hat, dass die Verbraucher unter möglichst vollkommenen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Anbietern ein möglichst rationale

³² World Bank 2008, 100 ff.; Bhavani/Bhanumurthy 2012, 16; ebenso Beck/Demirguc-Kunt 2008, S. 1 ff.

³³ Beck/Demirguc-Kunt 2008, 3.

³⁴ „One of the shocking realities in recent years is that America now has almost the lowest degree of social mobility of the high-income countries. Children born poor are likely to remain poor; children born into affluence are likely to be affluent adults.“ Jeffrey Sachs, Columbia University: US must invest in education to break cycle of poverty, 26.10.2012, zitiert nach: www.thenational.ae; deutsche Übersetzung unter www.ftd.de.

³⁵ Siehe dazu beispielsweise: Rising Inequality and the Financial Crises of 1929 and 2008. Wisman/Baker S. 65 ff.

³⁶ Rutledge, S.; Nagavalli, A.; Lester, R. & R. Symonds (2010): Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool, The World Bank ECSPP - Finance and Private Sector Department Working Paper 001, August 2010 p I. (Übers. iff)

Auswahl desjenigen Produktes schaffen, das den von ihnen zutreffend erkannten eigenen Bedürfnissen am besten gerecht wird.

Der fehlende Zugang zu Finanzdienstleistungen erklärt sich dann damit, dass diese Faktoren nicht in ausreichendem Maße auf Finanzdienstleistungsmärkten vorhanden sind. So herrscht kein vollkommener Wettbewerb unter Banken und Versicherungen, die in vielfältigen Absprachen etwa bei den Verbraucherrechten in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen sich relativ gleichartig verhalten. Die angebotenen Produkte sind häufig bewusst undurchsichtig konzipiert und setzen ein hohes technisches Wissen der Verbraucher über die Funktionsweise von Finanzdienstleistungen voraus, das nicht vorhanden sein kann. Das Phänomen asymmetrischer Information wird noch durch weitere Effekte verschärft, da Verbraucher wichtige Geschäfte nicht häufig genug tätigen und zudem die Folgen fehlerhafter Entscheidungen erst spät eintreten, wenn eine Rückwirkung auf den Markt nicht mehr erwartet werden kann. Zudem haben gerade Finanzdienstleistungen die Gefahren der Insolvenz erhöht, die zu einem recht langfristigen Ausschluss aus dem Markt führt, bei dem rationales Marktverhalten auf Grund von Stigmatisierungen etwa in der SCHUFA-Datei keine Abhilfe mehr schaffen kann.

Kann man diese Faktoren nachhaltig verbessern, so erscheint es logisch, dass damit auch ein Teil der Probleme des mangelnden Zugangs zu notwendigen und adäquaten Produkten gelöst werden kann. Hierbei gibt es ganz offensichtlich Überschneidungen mit der anderen Wortbedeutung von Basisprodukten, als leicht verständlichen Produkten, weil leicht verständliche Produkte das Problem der Informationsasymmetrie angehen und damit indirekt auch das Zugangsproblem entschärfen könne.

Entsprechend sehen auch die Verbraucherorganisationen in Deutschland im Bereich Finanzdienstleistungen drei verschiedene Dimensionen für Basisprodukte:

- (1) einfach funktionierende Produkte mit Mindeststandards,³⁷
- (2) einfach verständliche Produkte,³⁸
- (3) notwendiger Zugang zu Produkten.³⁹

Vergleicht man dieses Informations- und Marktteilnahmemodell mit den in der allgemeinen Diskussion genannten Zielen, so stimmt es mit dem Wachstumsziel überein, kollidiert jedoch mit den Zielen der Armutsprävention und Antidiskriminierung. Während nämlich das erste Ziel auf die Teilnahme aller Verbraucher am Marktgeschehen abhebt und damit das Funktionieren des Marktes in den Mittelpunkt stellt, geht vor allem die Armutsprävention, die nach den modernen relativen Armutsdefinitionen stark mit der Annahme sozialen

³⁷ „Idee eines Vorsorgekontos als einfaches Basisprodukt für die private staatlich geförderte Altersvorsorge mit einem hohen Maß an Sicherheit und Flexibilität“, Verbraucherkommission Baden-Württemberg: 5 Jahre Verbraucherkommission Baden-Württemberg 2005-2012. Tätigkeitsbericht anlässlich des fünfjährigen Bestehens der Verbraucherkommission Baden-Württemberg, S. 18; siehe: www.verbraucherkommission.de.

³⁸ „Billen zufolge sei die Bank der Zukunft stärker auf Anlageziele und -grenzen der Verbraucher ausgerichtet und biete einfache Basisprodukte. „Die Verbraucher wünschen sich verständliche Produkte“, so Billen. „Eine Bank dürfe nicht an der Not der Verbraucher Geld verdienen. Vielmehr müsse sie Verbrauchern in finanzieller Notlage mehr Flexibilität ermöglichen, um einer Schuldenfalle zu entkommen.“ Siehe: www.fondsprofessionell.de.

³⁹ „Jeder Mensch sollte einen Rechtsanspruch auf ein Girokonto haben. Dieser muss gesetzlich verankert werden. Das fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) seit Jahren.“ siehe: www.vzbv.de. Siehe auch: «Auf ein Girokonto kann man nicht verzichten», sagt Markus Feck von der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen. Denn nur mit einem Konto kann man Geld überweisen, am Lastschriftverfahren teilnehmen und Bares am Automaten abheben.“ news.de/dpa, siehe: www.news.de.

Ausschlusses und sozialer Diskriminierung verzahnt ist, davon aus, dass Basisprodukte nur eine bestimmte unterprivilegierte Schicht betreffen, deren Probleme auf dem Markt weniger durch den Mangel an Information denn durch den Mangel an Geld gekennzeichnet sind. Jedenfalls sieht dies auch der Reichtums- und Armutsbericht der Bundesregierung 2012 so, wenn er Armut vor allem als finanzielles Problem darstellt.

Damit geht es aber in diesen Ansätzen vornehmlich darum, ein anderes Problem der Marktgesellschaft zu behandeln, das sich im Finanzsystem besonders deutlich auswirkt. Der Markt verteilt seine Chancen weniger nach Kopfteilen als nach kaufkräftiger Nachfrage. Wer viel Geld hat, ist ein gesuchter Kunde („private banking“), erhält günstigere Preise (Gebührenbefreiung auf dem Konto) und bessere Zinssätze (riskoadjustierte Preisgestaltung) und bessere Beratung. Umgekehrt hat David Caplovitz den inzwischen vielfach belegten Satz „the poor pay more“ geprägt.

Da das Problem der Ungleichbehandlung von finanziell unterschiedlich ausgestatteter Nachfrage kein Problem des Marktzugangs, sondern des Marktes selber ist, haben sich daher gerade auch die Verbraucherverbände darauf verstanden, den Informationsansatz um einen regulatorischen Ansatz zu erweitern. Sie haben neben einer Interessenvertretung der Verbraucher auch den Schutz der Verbraucher im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft als Satzungszweck verankert.⁴⁰ Dazu gehört neben der Information auch der Gedanke der Teilhabe (Sozialstaat).

Der Teilhabeansatz meint dabei nicht die Teilhabe am Marktgeschehen, wie es der Informationsansatz fordert, sondern die Teilhabe am unmittelbaren Erfolg d. h. an der Nutzung des marktmäßig erreichbaren Produktes selber zu erhalten.

3 Verbraucherschutzansatz

Die Vielzahl der Konzepte für die Bereitstellung von Basisprodukten erfordert eine Klärstellung des Bezugsrahmens, auf den sich die Definition der Produkte, die Analyse ihrer Notwendigkeit in Bezug auf Bedarfe und Personengruppen sowie die Vorschläge zur Behebung der Probleme beziehen. Verbraucherverbände haben sich dabei bereits strukturell dazu bekannt, den Schutz der Verbraucher im Marktgeschehen als Bezugsrahmen zu wählen. Dieser Ansatz kann aber auch beanspruchen, generell eine solide Basis für die wissenschaftliche und damit objektive Behandlung dieser Thematik zu geben. Ist nämlich Sinn der Wirtschaft die Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung und bekennt sich auch die Marktwirtschaft zu dem Prinzip, das letztlich alles Ziel marktwirtschaftlicher Verteilung die Sicherstellung des Konsums ist, so vertreten die Verbraucherverbände nicht nur Verbandsinteresse, sondern stehen für ein allgemeines Prinzip der Marktwirtschaft. Insofern dienen die Maßnahmen zur Stärkung der Rolle der Verbraucher implizit auch dem zuerst genannten Prinzip von Markt und Wachstum.

Will man Basisprodukte nicht wie die Weltbank und Internetanbieter als Mittel zu mehr Rationalität der Verbraucherentscheidungen verstehen, sondern bezieht man sie auf einen Mangel an Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung für bestimmte Verbrauchergruppen, so können auch die mit Armutsprävention und Anti-Diskriminierung bezeichneten Ziele

⁴⁰ Siehe beispielsweise § 2 der Satzung des VZBV unter: www.vzbv.de.

vom Verbraucherschutzgedanken umfasst werden. Verbraucherschutz ist danach nicht nur die Befriedigung der Bedürfnisse der Durchschnittsverbraucher, sondern impliziert zugleich immer auch das rechtliche Konzept der Gerechtigkeit. Zu dieser Gerechtigkeit gehört nicht nur die formale Gleichbehandlung, sondern vor allem auch die soziale Gerechtigkeit, die im Sinne des Sozialstaates unter Verbraucherschutz gerade auch die Armutsprävention versteht.

3.1 Regulierungs- oder Marktansatz

Grundsätzlich gibt es im Verbraucherschutz somit zwei Ansätze, die in gleicher Weise beanspruchen können, als Mittel der Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft Anerkennung zu erhalten:

- Marktansatz
- Regulierungsansatz

Der Marktansatz möchte die Rolle des Verbrauchers auf dem Markt stärken und damit indirekt dafür sorgen, dass der Verbraucher bedürfnisgerechte Erwerbsgeschäfte tätigen kann.

Der Regulierungsansatz möchte dafür sorgen, dass die Produkte so auf dem Markt bereitgestellt werden, dass sie alle Verbraucher in der Weise erreichen, dass der im Marktansatz gewünschte Erfolg auch tatsächlich eintritt.

Beide Ansätze unterscheiden sich daher nicht in ihren Zielen und stehen daher auch nicht auf gleicher Stufe. Der Regulierungsansatz enthält zwei Elemente: die rechtsverbindliche Definition von Zielen für alle Beteiligten und ein Mittel (die Durchsetzung von Verbraucherrechten), mit denen dies durchgesetzt werden soll.

Damit besteht dies häufig als Gegensatz (marktkonform - marktkompensatorisch, Information – Regulierung) angegebene System letztlich aus zwei Ebenen: 1. Was soll erreicht werden 2. Wie soll es erreicht werden. Während auf der ersten Ebene der Informationsansatz die Antwort gibt, dass dies der einzelne Verbraucher auf dem Markt alleine entscheiden soll und damit keine staatlichen Vorgaben („Bevormundungen“) erforderlich sind, muss der Regulierungsansatz hier klare Bestimmungen über Zielgruppe, Bedarfe und Produkte sowie Wege machen. Auf der Ebene der Umsetzung unterscheiden sich beide Ansätze dann auch insofern, als der Marktansatz den Wettbewerb als Mittel ansieht und nur mit diesem Ansatz die Festlegung auf die individuelle Freiheit auf der ersten Ebene gewährleistet sieht, während der Regulierungsansatz direkte Vorgaben für den Markt macht, die nicht durch die Marktsanktionen selbst (Gewinn, Verlust), sondern durch staatliche Sanktionen (Strafe, Schadensersatz, Nichtigkeit) erzwungen werden. Beide Ansätze gehören zum Rechtsbereich, weil auch der Wettbewerb einen rechtlichen Ordnungsrahmen braucht, der den Verbrauchern die Teilhabe daran ermöglicht. Verbraucherschutzrecht können daher auch Marktteilnahmerechte sein. Der Regulierungsansatz greift dagegen auf die Ziele der Wirtschaft und verpflichtet den Markt, sie zu erreichen. Der Markt ist hier ein Mittel, das die Zielerreichung nicht mit der Begründung ablehnen kann, dies ließe sich marktkonform nicht herstellen. Marktkonformität ist in diesen Vorschriften kein geschütztes Rechtsgut, weshalb die Bezeichnung „marktkompensatorisch“ durchaus ihre Berechtigung hatte. Al-

lein der Regulierungsansatz richtet sich auch nicht gegen den Markt, weil er die Erreichung der vorgegebenen Ziele mit marktkonformen Mitteln keineswegs ausschließt. Bei der Sanktionierung der Zielerreichung gibt es daher weder einen Bonus noch ein Malus für Marktkonformität. Der Regulierungsansatz sollte daher eher als marktneutral oder marktindifferent bezeichnet werden.

Die große Zahl verbraucherschutzrechtlicher Vorschriften in beiden Bereichen: nach dem Informationsansatz (z.B. §491a - 495 BGB) sowie nach dem Regulierungsansatz (z.B. §§497 – 502 BGB), machen deutlich, dass es nicht um eine strukturelle Richtungsentscheidung im Verbraucherschutz geht, sondern beide Ansätze ihre Berechtigung haben und etabliert sind. Es geht allein um die Frage, welche Ziele erreicht werden sollen und ob diese Ziele mit den angegebenen Mitteln erreichbar sind. Erscheint das Ziel marktmäßig erreichbar, so ist das Informationsmodell ein richtiger Ansatz, ist es das nicht, so ergibt schon die Logik, dass die Reduzierung von Wirtschaft auf marktmäßige Mechanismen zugleich bedeutet, dass bestimmte Ziele von dieser Wirtschaft dann nicht erreicht werden sollen. Die Ausrichtung am Verbraucher wird dann aufgegeben.

Allerdings ist zu beachten, dass allein der Marktansatz die Zieldefinition allein den Verbrauchern überlässt. Er enthält damit ein Mehr an potenzieller Freiheit. Das führt dazu, dass der marktkonforme Verbraucheransatz dort, wo er die Erreichung der gesetzten Ziele versprechen kann, Priorität vor dem marktindifferenten Ansatz hat, der in der Zieldefinition erheblich enger und weniger frei sein kann.

Die vorstehenden Positionen im Verbraucherschutz müssen letztlich nicht im Detail ausgearbeitet werden.

Das Problem der Basisprodukte als Antwort auf die Diskriminierung ärmerer Verbraucher beim Zugang zu Finanzdienstleistungen ist bereits so definiert, dass es zum Regulierungsansatz keine Alternative gibt. Die Fokussierung auf *Basisprodukte* ist bereits eine Entscheidung, dem Markt die Lösung der Probleme nicht allein zu überlassen, weil der Markt keinen Unterschied nach den Bedürfnissen, sondern nur nach der Nachfrage macht. Bedürfnisse, für die es wegen Geldmangels keine Nachfrage gibt, können daher marktwirtschaftlich keine ausreichende Berücksichtigung finden. Die Eintrittskarte für den Marktzutritt ist das Geld. Je mehr Geld man hat, desto besser ist der Zutritt gewährleistet.

Die erfahrene Diskriminierung, der Ausschluss von der Nutzung bestimmter Produkte, erfolgt für die hier interessierenden Gruppen ja nicht *auf* dem Markt, sondern *durch* den Markt. Das gilt auch für überteuerte und schlechte Produkte, zu denen es zwar einen Zugang gibt. Dieser Zugang ist dann jedoch nicht marktwirtschaftlich, weil den Nachfragen eine essentielle Voraussetzung fehlt: Wahlfreiheit, Verzichtsmöglichkeit und Einfluss. Dies gilt insbesondere bei Finanzdienstleistungen, wo die Kreditabhängigkeit als Dauerbeziehung zu einer captive situation führt, bei der der Anbieter bereits dauernde Macht über die Nachfrage ausübt.

Der fehlende Geldwert der Nachfrage unterer Einkommensschichten ist der Grund für ihre Diskriminierung. Sie erhalten somit nach den eigenen Regeln der Marktgesellschaft keinen (adäquaten) Zutritt. Der Markt selbst kann daher auch nicht die Antwort sein. Vielmehr

muss der Markt selbst hier in Wettbewerb mit dem Rechtssystem bei der Zielerreichung treten.

3.2 Konsum oder Investment

Die Entscheidung, die Ziele, Produkte und Zielgruppen und damit auch die Methodik der Regulierung allgemein für die Betroffenen zu definieren, impliziert auch eine Beschränkung auf solche Interessen, die dem Markt übergeordnet sind. Reine Marktinteressen wie die Gewinnerzielung und Vermehrung von Kapital, die die Instrumente der Marktwirtschaft selbst betreffen, können nicht mit marktkompensatorischen Mitteln garantiert werden. In diesem Fall würde der Staat zugunsten bestimmter Gewinninteressen etwa natürlicher Personen in den Markt eingreifen und das, was einmal als der „gerechte Preis“ bezeichnet wurde, einführen. Entscheidet sich nämlich der Staat für bestimmte Wirtschaftsbereiche und fördert ihr Gewinnstreben stärker als das anderer Bereiche, so erfolgt eine politische Allokation von Ressourcen, die nicht dadurch gerechtfertigt werden kann, dass diese Interessen einen schlechteren Zugang zum Markt haben. Die Benachteiligung bestimmter Kapitalinteressen gegenüber anderen ist in diesem Fall nur eine Marktfunktion und unterstützt einen Mechanismus, der den eigentlichen Vorteil des Marktes ausmacht: dass die Besten gefördert und die weniger Guten vom Markt gedrängt werden („survival of the fittest“).

Für Finanzdienstleistungen ist diese Fragestellung besonders relevant, da es sich insgesamt nur um Geldgeschäfte handelt und die Nutzung dieser Geldgeschäfte zum einen zur Erzielung höherer Gewinne und Erträge und damit marktmanent erfolgen kann. Zum anderen dient diese Nutzung allein dem Ziel, das Lebenseinkommen so für den Konsum verfügbar zu machen, dass es risikogerecht zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort verausgabt werden kann.

Nimmt man den Verbraucherschutz ernst, so stellt sich das Problem, dass Investorenschutz und Konsumentenschutz vermischt nicht.

Verbraucherschutz wird durch den Konsumgedanken begrenzt. Nicht jede Finanzdienstleistung fällt darunter. Verbraucherschutz ist die Regulierung nur bei denjenigen Finanzdienstleistungen, die dem Konsum des Individuums dienen. Bei den Krediten ist dies der Zugang zu Wohnung und Konsumgütern; beim Sparen die Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsabfälle durch Vorsorge; die Erreichung bestimmter Konsumgüter beim Zielsparen; die Vorsorge für das Rentenalter; beim Girokonto die Verwaltung von Einkommen und Ausgaben des Konsumenten und bei Versicherungen der Schutz von Konsumgütern, der Erhalt der Erwerbs- und damit Konsumfähigkeit durch Kranken- und Berufsunfähigkeitsversicherung.

Soweit Verbraucher als Privatpersonen größere Vermögen anlegen, treten sie zwar rechtlich als Verbraucher auf und auch der Erwerb einer Finanzdienstleistung stellt einen Konsum dar. Doch entfernt man sich hier von dem Grundgedanken des Verbraucherschutzes und der dienenden Funktion von Finanzdienstleistungen. Nicht der Konsum der Finanzdienstleistungen steht hier beim Verbraucherschutz im Vordergrund, sondern der sonstige Konsum als Verbraucher. Grundsätzlich ist der Anlegerschutz daher kein Verbraucher-

schutz. Dies erkennen auch die neuen Vorschriften der EU zum Verbraucherschutz in der Finanzaufsicht an, die Anlegerschutz und Verbraucherschutz nebeneinander erwähnen.⁴¹

Doch auch diese Grundsatzfrage ist beim Thema Basisprodukte weitgehend gelöst. Die Probleme des Ausschlusses und der Diskriminierung spielen sich in Einkommensbereichen ab, die kapitalistische Zielsetzungen bei Anlage wie auch beim Kredit ausschließen. Alles Geld wird für den Konsum benötigt. Deshalb dient der Gebrauch von Finanzdienstleistungen daher auch ausschließlich dem Konsum. Die Maßnahmen zur Herstellung eines gerechten Zugangs zu Basisprodukten fallen damit ohne Ausnahme in den Bereich des Verbraucherschutzes und können mit seinen Konzepten begrenzt und auch vor Missbrauch im Markt geschützt werden. Spekulative Geschäfte und größere Investitionen kommen in der Diskussion zu Basisprodukten nicht vor.

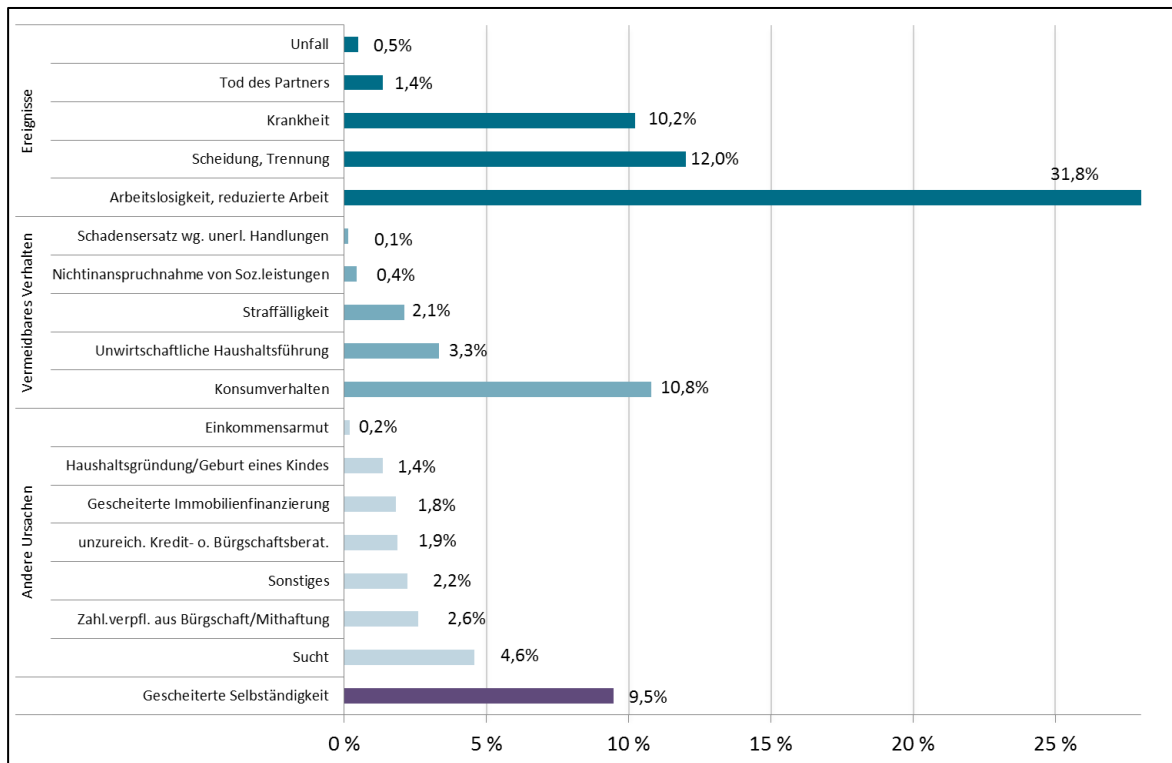
3.3 Verwundbarer Verbraucher

Das Thema Basisprodukte ist eng verknüpft mit der Problematik geringer Einkommen. Verbraucher, deren Einkommen für die monatliche Liquiditätssicherung bereits zu schwach ist, werden daher auch als verwundbare Verbraucher bezeichnet. Basisprodukte beziehen sich auf vulnerable consumers.

Finanzdienstleistungen machen Einkommen, die nur monatlich in Raten gezahlt werden, für Konsumausgaben verfügbar, die die Akkumulation aus vielen Einkommenszahlungen notwendig machen. Umso ärmer die Verbraucher umso eher sind sie dabei auf Kredite angewiesen und vom Sparen ausgeschlossen. Wo etwa auf zukünftiges Einkommen zugegriffen und entsprechende Verpflichtungen eingegangen werden, bergen alle Ereignisse, die das Einkommen bedrohen, ein *Überschuldungsrisiko* in sich. Wenn ein Kredit aufgrund eines Zahlungsrückstands gekündigt wird, wird die gesamte Kreditsumme fällig, obwohl deren Rückzahlung in Raten geplant war. Diese äußeren Risiken sind oft *objektiver Natur*, wie nachstehende Abbildung der Hauptüberschuldungsursachen 2011 zeigt. Danach ist die ungewollte Arbeitslosigkeit in knapp einem Drittel der Klienten bei Schuldnerberatungsstellen als Hauptursache genannt, gefolgt von Scheidung, Trennung und Krankheit (je gut 10 Prozent der Fälle).

⁴¹ Ausführlich: BEUC Gutachten des *iff*

Abbildung 1: Hauptüberschuldungsgründe nach Angaben der Schuldnerberatung, Beratungsfälle 2011



Quelle: Knobloch, Reifner et al. (2012), iff-Überschuldungsreport 2012, S. 41.

Aber auch *subjektive Faktoren außerhalb der Finanzdienstleistungen*, wie irrationales Konsumverhalten oder unwirtschaftliche Haushaltsführung können die Überschuldung bedingen. Neben den genannten Risiken bestehen Gefahren, die *mit der Finanzdienstleistung selbst* zusammenhängen. So müssen objektive Gefahren nicht automatisch finanzielle Krisen auslösen, sondern sie könnten durch flexible und anpassungsfähige Produkte sogar vermieden werden. Wenn die Finanzdienstleistung aber nicht über die entsprechende Flexibilität verfügt, kann es zu einer Eskalation der Krise kommen. Überschuldungsfälle sind daher immer auch ein Beleg für ein nicht optimales und in der entsprechenden Situation nicht adäquates Produkt. Dies trifft besonders dann zu, wenn es die Aufgabe des Produkts ist, finanzielle Krisensituationen zu meistern. Restschuldversicherungen sollen beispielsweise Risiken abdecken, die eine Rückzahlung des Kredits verhindern. Tatsächlich deuten die Zahlen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu den als Kollektivversicherung geführten Restschuldversicherungen jedoch darauf hin, dass Risiken nicht adäquat abgesichert werden, da die Eintrittsquote der Versicherungen um ein Vielfaches niedriger liegt, als die Kreditausfallwahrscheinlichkeit, wie nachstehende Tabelle zeigt.

Tabelle 1: Schadensquote bei Restschuldversicherungen und Ausfallquote bei Ratenkrediten

Jahr	Restschuldversicherungen in Form von Kollektivversicherungen (nach BaFin)						Ratenkredite (nach SCHUFA)
	Bestand zum Jahresanfang (Stück)	Bestand zum Jahresanfang (Volumen)	Versicherungseintritt (Stück)	Versicherungseintritt (Volumen)	Rückkauf, Umwandlung (Stück)	Schadensquote nach Stück	Ausfallquote nach Stück
2001	4.266 Tsd.	24.761 Mio. €	8 Tsd.	49 Mio. €	195 Tsd.	0,19 %	/
2002	4.412 Tsd.	26.048 Mio. €	9 Tsd.	52 Mio. €	202 Tsd.	0,20 %	/
2003	4.435 Tsd.	27.658 Mio. €	8 Tsd.	53 Mio. €	208 Tsd.	0,18 %	/
2004	4.178 Tsd.	27.006 Mio. €	8 Tsd.	54 Mio. €	236 Tsd.	0,19 %	2,06 %
2005	3.751 Tsd.	24.320 Mio. €	8 Tsd.	56 Mio. €	214 Tsd.	0,21 %	2,26 %
2006	3.403 Tsd.	22.187 Mio. €	7 Tsd.	47 Mio. €	168 Tsd.	0,21 %	2,38 %
2007	3.210 Tsd.	21.900 Mio. €	6 Tsd.	43 Mio. €	173 Tsd.	0,19 %	2,30 %
2008	3.069 Tsd.	21.420 Mio. €	6 Tsd.	38 Mio. €	161 Tsd.	0,20 %	2,50 %
2009	2.529 Tsd.	17.042 Mio. €	5 Tsd.	38 Mio. €	129 Tsd.	0,20 %	2,40 %
2010	2.554 Tsd.	19.277 Mio. €	5 Tsd.	38 Mio. €	124 Tsd.	0,20 %	2,50 %
2011	/	/	/	/	/	/	2,50 %

Quelle: BaFin, Statistik der Erstversicherungsunternehmen / SCHUFA, Kreditkompass.

Besonders betroffen von inadäquaten und überteuerten Produkten sind, wie bereits bei der Frage des Zugangsdiskriminierung, die oben näher beschriebenen „verletzlichen“ Haushalte, also diejenigen Haushalte, die besonders auf Finanzdienstleistungen angewiesen sind. Gerade bei solchen Gruppen werden Fehlnutzungen von Finanzdienstleistungen beschrieben, die sowohl von Anbieterseite als auch von Verbraucherseite herrühren können. Solche Phänomene sind zuletzt für die Nutzung von Dispositionskrediten beschrieben worden. In diesem Zusammenhang wurde auch über Wuchertendenzen einiger Anbieter berichtet.⁴² Der Grund für ein solches Marktversagen ist oft in der Marktstruktur begründet, wenn ein Wettbewerb nicht möglich ist.⁴³ Aber auch die Nutzer von Finanzdienstleistungen können durch mangelnde Kenntnisse („Finanzielle Allgemeinbildung“) dazu beitragen, dass Finanzdienstleistungen nicht optimal genutzt werden.

⁴² Dick/Knobloch et al. (2012), S. 144ff.

⁴³ Knobloch, VuR 2008, S. 91ff.

3.4 Geeignete Produkte

Basisprodukte und Finanzdienstleistungen repräsentieren zwei verschiedene Welten: die materielle Welt der Bedürfnisse, ohne deren Befriedigung Menschen gar nicht oder nicht in der gebotenen Würde leben und am gesellschaftlichen Prozess teilhaben können. Die virtuelle Welt des Geldes, die wie ein Schlüssel zu vielen Gütern und Dienstleistungen wirkt, die über den Markt erworben werden müssen.

3.4.1 Bedürfnis nach Finanzdienstleistungen?

Geld ist ein Mittel und sein Erwerb in Folge dessen nicht selber ein Zweck. Im täglichen Leben denken die Menschen allerdings nicht so. Ihre langjährige Erfahrung hat sie gelehrt, dass Wünsche ohne Geld nicht möglich sind. Daraus haben sie weitgehend den Schluss gezogen, sich zunächst die finanziellen Mittel als Ziel zu stecken, weil deren Umfang darüber entscheidet, was sie sich wünschen können. Das Mittel ist damit zum eigentlichen Zweck geworden. Doch für eine wissenschaftliche und strukturelle Betrachtung ist diese Fähigkeit der Menschen, mit einfachen Heuristiken wie dem Geld den Wohlstand zu erstreben, keine Grundlage für die Erreichung politischer Ziele. Geld ist und bleibt ein Mittel und weder Verbraucherverbände noch Gesetzgeber können den Geldreichtum aller zum Ziel ihrer Wirtschaftspolitik oder verbraucherpolitischer Forderungen erheben. Es geht immer um die Frage, wie mit dem Geld Ziele erreicht werden können.

Finanzdienstleistungen sind jedoch Dienstleistungen, die sich ausschließlich auf das Geld beziehen. Darunter erden Spar und Investmentprodukte, Kredite, Versicherungen und Zahlungsdienstleistungen rund um das Girokonto verstanden. Warum sie für die Menschen notwendig sind, ergibt sich erst aus ihrer Funktion im Wirtschaftskreislauf. Danach ist das Geld eine Zwischenware, deren Erwerb im Prozess der Einkommenserzielung nicht ausreicht, um sie an dem richtigen Ort, zum richtigen Zeitpunkt zu angemessenen Bedingungen für Konsummöglichkeiten verausgaben zu können. Deshalb übernehmen die Finanzdienstleistungen eine Transportfunktion. Sie machen vergangenes Einkommen in der Zukunft inflationssicher verfügbar (Sparen/Anlage), stellen zukünftiges Einkommen für aktuelle Ausgaben bereit (Kredit), bringen das Einkommen dorthin, wo es verausgabt werden soll (Zahlungsverkehr) und schaffen schließlich die Möglichkeit, individuelle Auswirkungen allgemeiner Risiken so zu verteilen, dass der Einzelne von ihnen nicht in existenzbedrohender Weise getroffen wird (Versicherung).

Die moderne Wirtschaft hat das Geld an die Stelle einer Vielzahl von Versorgungs- und Solidarfunktionen gestellt. Der Zugang zu Finanzdienstleistungen ist daher nur insoweit notwendig, wie damit die eigentlich notwendigen Bedürfnisbefriedigungen erreichbar erscheinen. Grundsätzlich spricht hierfür eine Vermutung. Genauso wie das Transportwesen erst die Brücke zu den Gütern schafft, die wir konsumieren wollen und daher ohne dies System und Zugang dazu nicht erreichbar sind, genauso verhält sich dies auch mit Finanzdienstleistungen. Sie können vorteilhaft, notwendig und unabdingbar sein. Wie wir am Beispiel der Überschuldung gesehen haben, können diese Mittel aber auch in ihr Gegenteil umschlagen und statt Einkommen effektiver nutzbar zu machen, Einkommen vernichten und gefährden. Betrug, Wucher, Untreue haben in den Gesetzen deutliche Spuren davon

hinterlassen, dass Geldgeschäfte keine so unschuldigen Mittel sind, wie die Arbeitsmittel im Produktionsprozess.

Um dies im Blick zu behalten, ist es wichtig zu betonen, dass Finanzdienstleistungen selbst keine Bedürfnisse befriedigen, sondern lediglich einen Weg dazu schaffen können. Es gibt somit kein generelles Bedürfnis nach Finanzdienstleistungen, wie die Finanzdienstleistung sich ihre Legitimation aus den materiellen Bedürfnissen der Menschen verdienen muss. Nur eine Finanzdienstleistung, die diese Anforderungen erfüllt, kann von dem dahinterliegenden Bedürfnis der Menschen nach Teilhabe ihre Legitimation ableiten.

Dies wurde in der US-amerikanischen Gesetzgebung zum Community Reinvestment oder bei der Hypothekenkreditvergabe Jahrzehnte übersehen, als allein die Quantität der Kreditvergabe in Armutsvierteln und an Afro-Amerikaner betrachtet wurde und damit die zerstörerische Wirkung einiger Armutskreditgeber in diesen Stadtteilen auch noch mit Lob bedachte, obwohl gerade diese Kredite zur Verarmung beitrugen.⁴⁴

Das Besondere an Finanzdienstleistungen ist somit, dass sie zwar keine Bedürfnisse der Menschen selber befriedigen können, gleichwohl aber bei der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse eine wesentliche Rolle spielen. Deshalb müssen Basisprodukte nicht nur erreichbar, sondern auch geeignet sein.

3.4.2 Geeignete Basisprodukte

Mit dem Begriff Basisprodukte wird i.S. des Verbraucherschutzansatzes der Zugang zu bestimmten Finanzdienstleistungen gefordert.⁴⁵ Doch diese Definition ist zu eng, weil etwa der Zugang zu einem wucherischen Kredit, den der Kunde nicht zurückzahlen kann, als unverantwortliche Kreditvergabe bereits in §16 Abs. 2 KWG gesetzlich diskriminiert wird, und schon deshalb nicht als Lösung des Problems i.S. des Verbraucherschutzes angesehen werden kann. Basisprodukte sind daher nicht einfach Produkte, sondern stehen für ein Programm, indem der Erfolg der Nutzung einer Finanzdienstleistung im wirtschaftlichen Leben der Verbraucher entscheidend ist. Deshalb umfasst die Forderung nach der Garantie von Basisprodukten neben der Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen auch die Kosten und die Qualität bzw. das Angebot der Leistung. Da diese Dimension nicht nur für den Verbraucher, sondern für jeden, auch den kommerziellen Nutzer, wesentlich sind, kann insoweit zielübergreifend auf die Arbeiten zurückgegriffen werden, die sich generell mit dem Zugang zu Finanzdienstleistungen beschäftigen.⁴⁶ Danach lassen sich die drei folgenden Dimensionen unterscheiden:

- Zugang (absolute/relative Barrieren)
- Kosten (angemessener Preis, eigener Aufwand)
- Qualität (vorhandene Flexibilität, bedarfsgerechte Gestaltung)

⁴⁴ Vgl. Dazu Reifner et al. Community Reinvestment.

⁴⁵ Claessens 2006, 178.

⁴⁶ "There are many reasons why the poor do not have access to financial services..., ranging from physical distance over discrimination and lack of education to high fees and minimum balances." Beck/Demircuc-Kunt 2008, 10.

Tabelle 2: Zugang, Kosten, Qualität

Zugang		Kosten		Qualität	
Absolute Barrieren	Relative Barrieren	Preis	Transaktionskosten	Passendes Produkt	Flexibles Produkt
Ablehnung	Notwendige Dokumente, Zeitaufwand für Eröffnung	Angemessener Preis im Verhältnis zur Leistung, bezahlbarer Preis für Zielgruppe	Erreichbarkeit der Leistung (räumlich, zeitlich)	Zugeschnitten auf Zielgruppe und Verwendungsziel (Mindestbeträge, Ermöglichung von Kartenzahlungen, Lastschriften etc.)	Verfügbarkeit, Möglichkeit der Anpassung an geänderte Lebensumstände

Die Weltbank hat im Jahr 2009 einen Bericht über den weltweiten Zugang zu Finanzdienstleistungen durch Verbraucher und Kleinunternehmer vorgelegt und dabei die tatsächliche Nutzung und die verschiedenen Barrieren für einzelne Länder aufgeführt. Genannt werden darin auch die Ansätze seit den 80er Jahren, ein Basiskonto (basic banking) in verschiedenen Industriestaaten einzuführen.⁴⁷ Ein Jahr davor hatte die Weltbank in einem Bericht Barrieren für den Zugang zu Finanzdienstleistungen, wie zum Beispiel hohe Anforderungen an die Eröffnung eines Bankkontos (Anzahl erforderlicher Dokumente, Dauer der Einrichtung), hohe einmalige und laufende Kosten sowie Mindestsummen für einzelne Finanzdienstleistungen aufgezeigt.⁴⁸

Inwieweit der Zugang zu Finanzdienstleistungen in der Praxis funktioniert, wird oft daran gemessen, wie weit verbreitet die tatsächliche Nutzung ist, oft unterteilt nach verschiedenen Bevölkerungsgruppen.⁴⁹ In der Europäischen Union liegt die Nutzung von Bankkonten bei bis zu 100%.⁵⁰ Aber die Verbreitung der Nutzung ist nicht immer ein geeigneter Indikator für fehlenden Zugang zu Finanzdienstleistungen. Je spezifischer die Finanzdienstleistung ist und je mehr es Finanzdienstleistungen mit vergleichbarer oder ähnlicher Funktion gibt, desto mehr hängt die Nutzung auch von der Nachfrage⁵¹ bzw. dem aktiven Verkauf ab (z.B. Sterbeversicherung, Kapitallebensversicherung). Zur Unterscheidung wird daher von „potential use“ und „actual use“ gesprochen bzw. von „voluntary exclusion“ und „unvoluntary exclusion“.⁵²

⁴⁷ World Bank, 2009, S. 47 f.

⁴⁸ World Bank 2008, S. 23 ff.

⁴⁹ Verglichen werden beispielsweise Angaben zu Anzahl von Bank- und Sparkonten, Debit- und Kreditkarten, und Geldautomaten, Kranken- und Lebensversicherungen und die Nutzung bestimmter Spar- und Kreditformen, siehe: Institute of Policy Analysis and Research 2007, S. 26 ff., siehe für weltweite Vergleiche Beck/Demircuc-Kunt 2008, 5 mwN.

⁵⁰ Siehe Centre for Strategy and Evaluation Services (CESS): Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of ensuring access to a Basic Bank Account – Final report, July 2010, S. 16 ff.; siehe: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/inclusion/abba_cses_en.pdf.

⁵¹ "It may be worth noting the limitations of the study. Financial access conceptually refers to 'potential' use of resources from the formal financial system and depends both on the supply of and demand for these financial resources." Bhavani/Bhanumurthy 2012, S. 11.

⁵² World Bank: Finance for all? 2008, 28; Report Bhavani/Bhanumurthy 2012, S. 26. Beck unterscheidet zwischen Nutzung (use) und Zugang (access), siehe Beck/Demircuc-Kunt 2008, 4.

In geringerem Maße werden negative Folgen durch stärkeren Zugang zu Finanzdienstleistungen diskutiert, wie ein mögliches Überschuldungsrisiko.⁵³

Neben dem Zugang und dem Preis wird auch die Ausgestaltung der Produkte angesprochen, allerdings nur auf der abstrakten Ebene: Die Produkte sollen passend und flexibel sein (convenient, flexible)⁵⁴ und sie sollen auf die Bedürfnisse der Zielgruppe zugeschnitten sein (tailored).⁵⁵

Es wird darüber hinaus als sinnvoll angesehen, die Ausgestaltung des Angebots von der vorhandenen Infrastruktur und dem bestehenden Markt abhängig zu machen. So kann ein virtuelles Bankkonto, das über ein Handy genutzt wird, in Entwicklungsländern sinnvoller sein, als der Versuch, die Abdeckung mit traditionellen Bankkonten zu erreichen, da Handys viel verbreiteter und ihre Nutzung für die Anbieter viel kostengünstiger sind als der Aufbau eines Filialnetzes in ländlichen Gebieten.⁵⁶

In der Literatur wird im Zusammenhang mit Zugang zu Finanzdienstleistungen oft von „reasonable costs“ bzw. „affordable financial services“ gesprochen.⁵⁷ Dies hat zum einen eine Preiskomponente und zum anderen eine Komponente der Transaktionskosten für den Verbraucher oder das Unternehmen. Ersteres umfasst den Preis für einzelne Leistungen aber auch die laufenden Kosten,⁵⁸ mit letzterem ist der Aufwand gemeint, eine Finanzdienstleistung zu erreichen bzw. nutzen zu können. Fehlende Filialen oder Geldautomaten in der Nähe erhöhen die Transaktionskosten eines Verbrauchers zur Nutzung von Bankkonten. Dies spielt vor allem eine Rolle in Staaten, in denen ganze ländliche Gegenden vom Zugang zu Finanzdienstleistungen abgeschnitten oder die Anbieter schwierig zu erreichen sind.

Während sich die Angemessenheit an der Leistung und den Kosten für den Anbieter und vergleichbaren Dienstleistungen orientiert, bedeutet eine bezahlbare Leistung für die jeweilige Gruppe, dass auch bei höherem Aufwand für den Anbieter sich der Preis an der Leistungsfähigkeit des Verbrauchers orientieren muss. Bei höherem Aufwand einer bestimmten Gruppe (z.B. ländliche Gegend, Einkommensarme, Überschuldete) können höhere Preise aus Sicht der Anbieter „angemessen“ sein. Eine bezahlbare Leistung für Personen, die von einem finanziellen Minimum in einer Gesellschaft leben, wäre dagegen auch bei höherem Aufwand für die Anbieter nicht gerechtfertigt.

⁵³ "Furthermore, access to credit may be a problem when it leads to impoverishing indebtedness from overborrowing." Claessens 2006,

⁵⁴ Helms 2006, S. 140.

⁵⁵ Helms 2006, S. 118.

⁵⁶ Helms 2006, S. 115 f.

⁵⁷ "Financial Access: refers to the availability of supply of quality financial services at "reasonable costs." The different dimensions to access include; the dimension of availability to be measured by bank branch distribution and the second dimension is the question of cost: at what price are the financial services available." Institute of Policy Analysis and Research 2007, S. 40; siehe zur Verwendung vom Begriff Reasonable costs bzw. Angemessenheit des Preises auch: Claessens 2006, S. 210 „at reasonable costs“.

⁵⁸ Laufende Kosten können in manchen Staaten für normale Haushalte unbezahlbar oder abschreckend sein, z.B. "Annual fees to maintain a checking account exceed 25 percent of GDP per capita n Sierra Leone", zitiert nach Beck/Demirguc-Kunt 2008, 5.

3.4.3 Kriterien der Eignung: SALIS

Der Bedarf nach Finanzdienstleistungen gibt mit seinen Dimensionen⁵⁹ die Anforderungen vor, die an eine Finanzdienstleistung zu stellen sind. Im Sparbereich stehen traditionell die drei Faktoren Rentabilität, Sicherheit (Risiko) und Liquidität (Flexibilität) im Vordergrund. Sie werden auch als „Renditedreieck“ bezeichnet. Dieses Dreieck der Anforderungen an Finanzdienstleistungen sollte um die beiden Faktoren „Zugang“ und „Soziale Verantwortung“ erweitert werden. Es wurde daraus entsprechend das so genannte *SALIS* Konzept entwickelt, welches folgerichtig die fünf Dimensionen *Safety* (Sicherheit), *Access* (Zugang), *Liquidity* (Liquidität), *Interest* (Rendite) und *Social Responsibility* bzw. *Sustainability* (Soziale Verantwortung bzw. Nachhaltigkeit) umfasst.⁶⁰ Die fünf Faktoren können nicht losgelöst voneinander betrachtet werden, da sich die Definitionen teilweise bedingen. So kann ein unangemessen hoher Preis gleichzeitig ein faktisches Zugangshindernis darstellen. Die Unterscheidung hilft jedoch, alle Dimensionen der Finanzdienstleistung zu erfassen und verschiedene Produkte miteinander zu vergleichen. Dabei ist aus dem Anlagebereich bekannt, dass häufig ein Optimum eines Kriteriums mit einer Verschlechterung bei einem anderen Kriterium einhergeht und somit immer eine Gesamtbetrachtung anzustellen ist.

Das Prinzip der *Sicherheit* wird besonders stark im Bereich der Sparprodukte diskutiert, spielt aber in allen Bereichen der Finanzdienstleistungen und insbesondere bei den Basisbedarfen eine bedeutende Rolle. Es betrifft die Zuverlässigkeit des Produktes, der Akteure, der Haftungsregeln, des Einlagensicherungsfonds sowie der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Aufsicht. Schlagworte hier sind etwa im Sparbereich die Einlagensicherungsfonds oder im Versicherungsbereich die Einführung von *Protector* als Schutzmechanismus des Verbrauchers im Falle der Insolvenz des Unternehmens. Aber auch bei den Kreditprodukten ist eine Zuverlässigkeit des Vertragspartners des Verbrauchers in der Vergangenheit diskutiert worden, als die Kreditinstitute begannen, Kreditrisiken zu bewerten und versuchten, laufende Verträge an Investmentfonds zu verkaufen.⁶¹ Im Kreditbereich kommt zudem – aufgrund der bedrohlichen Auswirkungen einer Fälligkeit zur Unzeit – dem Kündigungsschutz eine herausragende Bedeutung zu. Der Kündigungsschutz wird auch im Bereich des Zahlungsverkehrs relevant und deshalb kontrovers diskutiert.⁶²

Der *Access* oder Zugang zu adäquaten Produkten setzt zunächst voraus, dass ein entsprechendes Produkt überhaupt am Markt angeboten wird. Danach geht es um die Frage, ob Verbraucher mit einem entsprechenden Bedarf ein solches Produkt auch erhalten können. Relevant werden hier die rechtlichen und faktischen Zugangsbeschränkungen, die für das entsprechende Produkt bestehen. Das betrifft besonders die Basisprodukte, weil anderenfalls erhebliche negative individuelle und gesellschaftliche Folgen entstehen, wie oben bei den Basisbedarfen bereits dargestellt wurde. Faktische Zugangshindernisse können anbieterbezogen in unterschiedlichen Dimensionen (etwa räumlich, technisch, volumenmässig)

⁵⁹ Hierzu in Kapitel ??? bei der Darstellung der Bedarfe.

⁶⁰ Reifner/Tiffe/Turner, Vorsorgereport. Private Altersvorsorge in Deutschland. (2003), S. 25ff; Reifner/Tiffe, Innovative Finanzdienstleistungen (2007), S. 163ff.

⁶¹ Hierzu das Gutachten des iff für den VZBV.

⁶² Hierzu unter vielen Knobloch/Reifner et. al., iff-Überschuldungsreport 2012, S. 62.

bestehen. Daneben kann es subjektive Zugangsbeschränkungen geben. Dazu gehören die (Un-) Kenntnis und das (Un-) Verständnis über bestehende Produkte sowie der entsprechenden Anbieter und Alternativen. Diese subjektiven Zugangshindernisse können ein Spiegelprodukt und vertriebstechnische Besonderheiten sein. Hierbei geht es vor allem um die *Transparenz* und die *Verständlichkeit* von Produkten, wobei Verständlichkeit nicht gleichbedeutend mit einer „einfachen“ Funktion des Produktes ist. Auch eine dem Bedarf des Verbrauchers nicht entsprechende Werbung und Vermarktung kann den Blick und damit den Zugang des Verbrauchers zu adäquaten Produkten verschließen. Zugangshindernisse können schließlich auch marktbedingte Ursachen haben, etwa bei kartell- und monopolähnlichen Strukturen.⁶³

Liquidity (Liquidität) kann als Kernelement der Anforderung an ein adäquates Produkt angesehen werden, weil es das oben ausführlich beschriebene Wesen der Finanzdienstleistung, nämlich Liquidität zur richtigen Zeit in der richtigen Höhe am richtigen Ort zur Verfügung zu stellen, beschreibt. Es geht also um eine adäquate Abdeckung des individuellen Bedarfs, wie er oben grundsätzlich beschrieben wurde.⁶⁴ Damit zusammen hängt die Liquiditätssicherung und damit die Flexibilität des Produkts. So sollte ein intelligentes Produkt lediglich auf das frei verfügbare Einkommen zugreifen können und die Möglichkeit von Liquiditätsschwankungen antizipieren und vorausschauend und verlässlich regeln. Diese Anforderung hat gerade (aber nicht ausschließlich) für die oben als „verletzlich“ identifizierten Verbrauchergruppen eine große Bedeutung. Die Herausforderung an die Spezialisten der Anbieterseite besteht darin, die möglichen Liquiditätsschwankungen und sich gegebenenfalls ändernden Einkommen im Produktdesign zu berücksichtigen, um auch in Krisensituationen Partner des Verbrauchers bleiben zu können und einen Vertrag nicht vorzeitig beenden zu müssen. Dies erfordert fundierte Kenntnisse über die ökonomischen Verhältnisse der verschiedenen Haushalte, also eine gründliche Bedarfsanalyse. Dies gelingt nicht immer, wie hohe Abbruchquoten bestimmter Produkte verdeutlichen.

Unter **Interest** werden die Kosten beziehungsweise der Ertrag von Finanzdienstleistungen gefasst. Während im Bereich der Anlage damit häufig die Renditehöhe gemeint ist, dreht sich die Diskussion im Kreditbereich einerseits um Kostentransparenz und um Vergleichbarkeit von Preisen („*Einpreisdoktrin*“) und andererseits um (versteckten oder „neuen“) Wucher.⁶⁵ In diesem Zusammenhang werden etwa Praktiken wie *Revolving Credits*⁶⁶, *Churning*⁶⁷, *versteckte Provisionen* oder *Bearbeitungsgebühren* diskutiert. Bei Krediten geht es vor allem um die Frage, bis zu welcher Kostenbelastung (sei es als Zinssatz, Einmalkosten oder sonstiger Entgelte) ein Kredit noch *produktiv* sein kann, also inwieweit positive Effekte, die durch kreditfinanzierte Anschaffung von Waren oder Dienstleistungen entstehen, durch zu hohe Kosten egalisiert oder gar überschritten werden. Im Bereich der

⁶³ Knobloch, VuR am Beispiel der Restschuldversicherungen.

⁶⁴ Hierzu obiges Kapitel.

⁶⁵ Reifner, Der neue Wucher bei Restschuldversicherungen

⁶⁶ Unter *Revolving Credits* versteht man Kredite, bei denen Zinseszinsen auflaufen können, weil die Zinsen wieder dem zu verzinsenden Kapital zugeschlagen werden können, wie dies etwa bei bestimmten Kreditkarten der Fall ist.

⁶⁷ Mit dem Begriff wird das häufige Umschichten eines Depots zur Erzielung möglichst hoher Provisionen zu Lasten der Anleger durch einen Vermögensverwalter oder Broker beschrieben.

Anlagen geht es insbesondere im Bereich der langfristigen und existenzsichernden Produkte (Altersvorsorge) um die Erhaltung der Kaufkraft, also um die Inflationssicherheit.

Das fünfte Kriterium ist die ***Social Responsibility*** (Soziale Verantwortung bzw. Nachhaltigkeit). Hierunter werden die externe und die interne Verantwortung der Dienstleistung gefasst. Bei der *externen Verantwortung* geht es um die vom Anbieter verfolgten Investitionen und Ziele, die im Zusammenhang mit der angebotenen Dienstleistung stehen. So kann beispielsweise bei Sparprodukten eine hohe, individuell positiv bewertete Rendite aus individuell negativ bewerteten Wucherzinsen erwirtschaftet werden, die der Anbieter beim Einsammeln des Kapitals bei Kreditnehmern erhebt. Es geht hier um eine ethische Bewertung der möglichen Effekte der Dienstleistung außerhalb der individuellen Verbraucher-Anbieter-Beziehung.

Neben diesen externen Effekten können Produkte aber auch als Resultat der Verbraucher-Anbieter-Beziehung mit ethischen Maßstäben nicht vereinbar sein. Als Beispiel für diese *interne Verantwortung* können Dienstleistungen genannt werden, die verletzliche Haushalte über die Maßen mit Kosten belasten und dadurch erzielte Gewinne zur Entlastung der robusteren Haushalte verwenden, also volkswirtschaftlich zu einer Umverteilung von unten nach oben beitragen.⁶⁸ Damit untergräbt die Dienstleistung – resultierend aus einer individuellen Verbraucher-Anbieter-Beziehung – die gesamtgesellschaftlichen Prinzipien der Solidarität und Fürsorge.

In jüngerer Zeit werden ethikbezogene Themen im Finanzsektor – anstelle von oder neben dem Begriff der sozialen Verantwortung – auch unter dem Schlagwort „*Sustainability*“ bzw. „Nachhaltigkeit“ diskutiert. Im Fokus steht bei der Diskussion die Verwendung des Geldes, d.h. zu wissen „wo das Geld arbeitet“ und ob dies mit selbst gesetzten ethischen Grundsätzen vereinbar ist. „Nachhaltige Geldanlagen“ beispielsweise schließen gewisse ethisch als negativ bewertete Branchen oder Unternehmen aus ihrem Anlageuniversum aus („Negatives Screening“) oder fokussieren ihre Anlagepolitik auf ethisch positiv besetzte Branchen („Positives Screening“). Es geht bei der Diskussion um „Nachhaltigkeit“ im Finanzsektor bisher also primär um die *externe* Verantwortung der Finanzdienstleistungen im Sinne des SALIS-Kriteriums „Soziale Verantwortung“.

4 Bedarf nach Basisprodukten

Finanzdienstleistungen werden in der Regel als die Summe aus Produkten gebildet, die dem Sparen, dem Investment, der Kreditaufnahme, der Risikoabsicherung durch Versicherungen und dem Zahlungsverkehr dienen. Diese Definition ist beschreibend und gibt für die Frage nach der Notwendigkeit der Finanzdienstleistungen wenig Sinn. Vielmehr ist eine Definition notwendig, die die Finanzdienstleistungen in den Zusammenhang der menschlichen Tätigkeiten stellt. Wie oben gezeigt wurde, besteht dabei grundsätzlich kein individuelles menschliches Bedürfnis nach Finanzdienstleistungen. Finanzdienstleistungen sind vielmehr Instrumente, welche die Befriedigung von individuellen Bedürfnissen vermitteln können. Insofern kann eine Definition von Basisprodukten auch nicht *direkt* an der Befriedigung von Bedürfnissen ansetzen. Dennoch ist festzustellen, dass Finanzdienstleis-

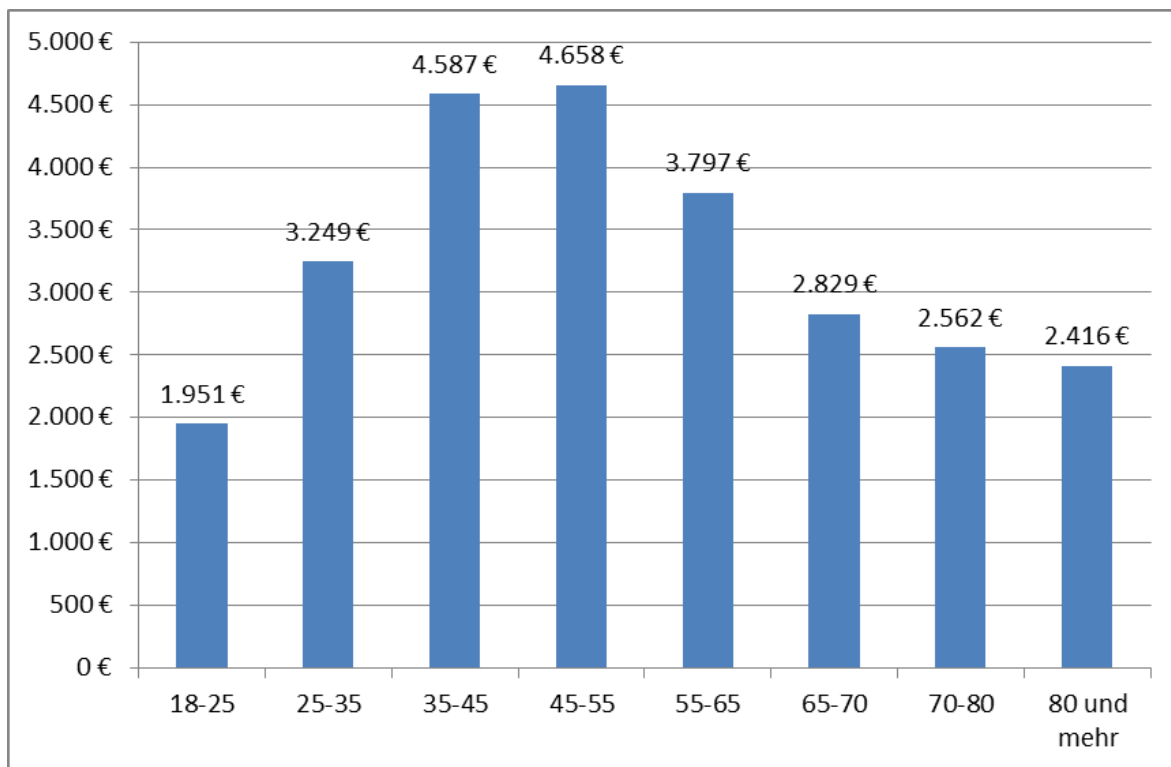
⁶⁸ Reifner, Tiffe, Turner, Vorsorgereport (2003), S. 30.

tungen nachgefragt werden und teilweise weit verbreitet sind. Es gibt also einen *Bedarf* nach Finanzdienstleistungen beziehungsweise genauer: Es bestehen Bedarfe nach unterschiedlichen Produkten. Nachfolgend werden die Bedarfe und deren Ursachen vorgestellt, um im Anschluss daran die gefundenen Erkenntnisse daraufhin zu prüfen, ob sie für eine Begriffsschärfung im Hinblick auf „Basisprodukte“ tauglich sind.

4.1 Finanzprodukte und Verbraucherbedarf

Ausgehend von der Kreislauftheorie der Marktwirtschaft werden Löhne, Gehälter und andere Einkommen erwirtschaftet, um als Nachfrage nach Konsumgütern auf dem Markt wirksam werden zu können. Traditionell bestand hier eine Übereinstimmung zwischen Einkommens- und Ausgabeform nach Zeit und Ort. Das hat sich mit Aufkommen der Industriegesellschaft verändert. Konsumgüter erfordern eine Bezahlung, die bereits die gesamte Konsumeriode umfasst. Die Leistungsfähigkeit als Möglichkeit, Arbeitseinkommen zu erzielen, beschränkt sich auf die mittleren Lebensabschnitte. Das Einkommen muss zudem an ganz unterschiedlichen Orten verfügbar sein.

Abbildung 2: Haushaltsbruttoeinkommen nach Altersklassen.



Quelle: Statistisches Bundesamt, EVS 2008, Fachserie 15, Heft 1

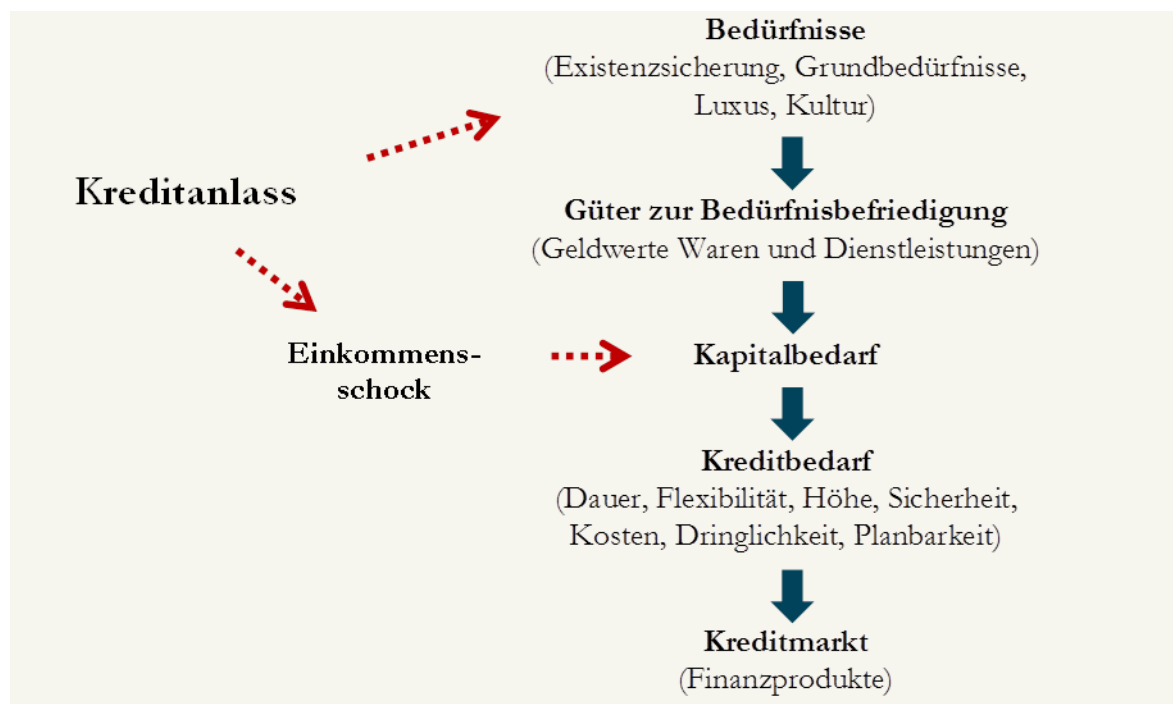
Finanzdienstleistungen können dabei helfen, den menschlichen Konsum – soweit er marktmäßige Prozesse der Befriedigung erforderlich macht – zu verbessern. Sie erfüllen die Aufgabe, die zum Konsum erforderliche Liquidität dorthin zu transportieren, wo sie vom Verbraucher benötigt wird. Dabei lassen sich verschiedene Transportfunktionen, die am Markt bei Finanzdienstleistungen nachgefragt und vorgehalten werden, unterscheiden:

In zeitlicher Hinsicht gehören hierzu Sparvorgänge und Kredite (als umgekehrte Sparvorgänge), in örtlicher Hinsicht der Zahlungsverkehr, der das Geld sicher dorthin bringt, wo es benötigt wird. Im Hinblick auf Risiken ein kollektiver Transportprozess von der Versicherungsgruppe zu demjenigen, bei dem aufgrund des eingetretenen Schadens ein Liquiditätsbedarf entsteht. Damit transportieren Finanzdienstleistungen das Einkommen der Haushalte, die nicht über erhebliche Vermögensüberschüsse verfügen, zeitlich, örtlich und risikogerecht von seiner Quelle zur nachfragewirksamen Ausgabe. Nachfolgend werden die vier genannten Funktionen und die zu Grunde liegenden Bedarfe genauer dargestellt.

4.1.1 Zeitlicher Transport: Kredit

Der Bedarf nach Krediten beruht in unserer Gesellschaft auf der Inkongruenz zwischen benötigter und vorhandener Liquidität innerhalb verschiedener Lebensphasen beziehungsweise kürzerer Lebensabschnitte. Im Gegensatz zum Sparen, bei dem aktuell überschüssiges Einkommen in die Zukunft transportiert wird, erfolgt beim Kredit ein Transport des eigenen zukünftigen Einkommens in die Gegenwart.⁶⁹

Abbildung 3: Kreditanlass und Kreditmarkt



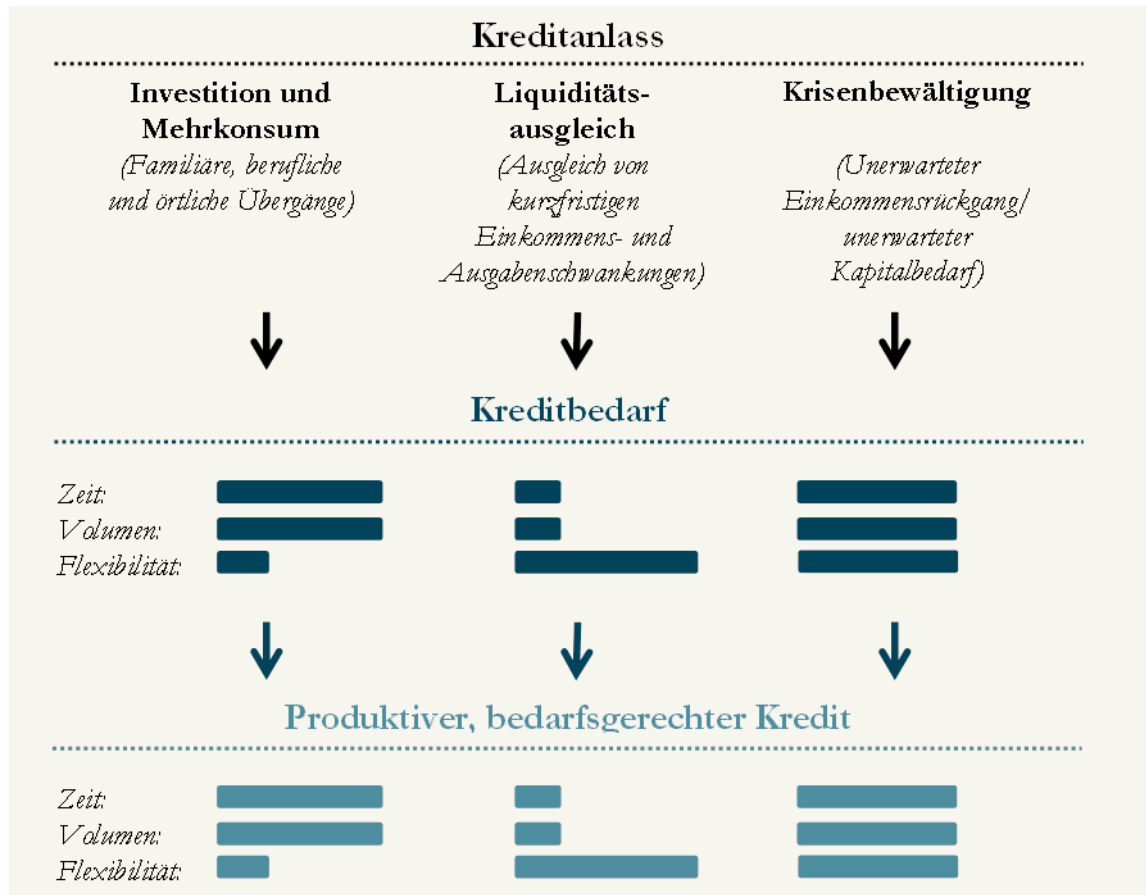
Quelle: Dick/Knobloch et al (2012)

Dem Kreditbedarf zu Grunde liegt dabei immer ein spezifischer Kreditanlass, der entweder Auswirkungen auf die Nachfrage von Konsumgütern, auf die Einkommenseite oder auf beide Faktoren gleichzeitig hat. Hinzu kommt jeweils, dass keine anderen Möglichkeiten als Kredit (wie zum Beispiel angespartes Kapital, Hilfe durch die Familie oder Freunde)

⁶⁹ Für eine ausführliche Darstellung siehe Dick/Knobloch et al. (2012), S. 7ff. Die in diesem Abschnitt verwendeten Abbildungen sind dieser Quelle entnommen.

zur Bedarfsdeckung zur Verfügung stehen. In der wissenschaftlichen Diskussion lassen sich üblicherweise drei Bedarfe⁷⁰ für Kredite ausmachen:

Abbildung 4: Kreditanlass und Dimensionen des Kreditbedarfs.



Quelle: Dick/Knobloch et al (2012)

1. Durch familiäre, berufliche und örtliche Übergänge bedingte, geplante Investitionen,
2. kurzfristiger Liquiditätsbedarf, der durch erwartete unterjährliche Spitzen bei Einkünften und Ausgaben bedingt ist und
3. Bedarf, der aufgrund unerwarteter Einkommensschocks und nicht gewollter Ausgabenspitzen entsteht (finanzielle Krisen).⁷¹

Die einzelnen Bedarfe unterscheiden sich im Hinblick auf Kriterien wie Zeit, Volumen, Flexibilität, Sicherheit. Insofern bietet der Markt unterschiedliche Produkte an, die zur Deckung der verschiedenen Bedarfe gedacht sind. Wie bei anderen Finanzdienstleistungen

⁷⁰ Giger, 1982, S. 31 ff. unterscheidet nur zwischen Notstands- und Wohlstandsfunktion, wobei er den Liquiditätsausgleich unter den „Notstand“ fast. Ebenso fassen Holzschek et al. 1982, S. 121 den kurzfristigen Liquiditätsausgleich unter den Begriff „Notlage“.

⁷¹ Einige Autoren legten noch in den 1980er Jahren den Schwerpunkt auf solche Kredite. Giger 1982, S. 32: „Die wichtigste Funktion erfüllt der Kredit gegenwärtig als Wohlstandskredit. Wohlstand bedeutet, dass die breite Masse der Bevölkerung nach Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs noch über genügend freie Kaufkraft verfügt, um relativ entbehrliche Güter und Dienstleistungen zwecks Verbesserung der Lebenshaltung zu erwerben“.

auch sind nur solche Produkte bedarfsgerecht, die in ihren Eigenschaften dem Bedarf möglichst gut entsprechen. Wichtige Anlässe, die eine Investition bedingen, sind in nachstehender Tabelle aufgeführt.

Tabelle 3: Kreditanlässe und Beispiele.

Geplante Übergänge	Planbarer unterjähriger Liquiditätsausgleich	Ungeplante Krisen
<p><i>Familiäre Übergänge:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Haushaltsgründung - Haushaltsvergrößerung (Geburt von Kindern) - Optimierung des Haushalts (z.B. Anschaffung energiesparender Haushaltsgeräte) <p><i>Gesundheitliche Übergänge:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kosten im Zusammenhang mit dem Alter <p><i>Berufliche Übergänge:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Studium, Aus- und Weiterbildung - Berufseintritt - Jobwechsel/Aufstieg - Renteneintritt <p><i>Örtliche Veränderungen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Umzug - Zweithaushalt 	<p><i>Ersatz und Reparatur von Haushaltsgroßgeräten</i></p> <p><i>Reparatur des PKW</i></p> <p><i>Kauf von Weihnachtsgeschenken</i></p> <p><i>Energiekostennachzahlung</i></p> <p><i>Jährliche Versicherungsprämie</i></p> <p><i>Krankenversicherung</i></p> <p><i>Selbstbeteiligung</i></p> <p><i>Urlaubsfinanzierung</i></p> <p><i>Monat mit unterdurchschnittlichem Einkommen bei Selbstständigen</i></p> <p><i>Weihnachtsgeld</i></p>	<p><i>Scheidung/Trennung</i></p> <p><i>ungewollte Arbeitslosigkeit/Kurzarbeit</i></p> <p><i>Tod des Partners</i></p> <p><i>Erkrankung</i></p> <p><i>Invalidität</i></p> <p><i>Unfall</i></p> <p><i>Pflege (von Familienangehörigen)</i></p>

Die nachstehende Tabelle verdeutlicht einzelne Kriterien des Bedarfs. Dazu gehört die kurzfristige Verfügbarkeit, die wiederum von der Planbarkeit des Kreditanlasses abhängig ist. So spielt das Kriterium des schnellen Zugangs bei den **geplanten Übergängen** eine geringere Rolle als etwa bei den ungeplanten Krisensituationen. Damit zusammenhängend

ist die Notwendigkeit der Flexibilität der Rückzahlung. Diese wird bei Anlässen, die in Zusammenhang mit stabilen Einkommenslagen stehen, geringer sein als bei solchen Anlässen, aufgrund derer das Einkommen betroffen ist und die eine sichere Prognose (noch) nicht zulassen. Auch die Kredithöhe ist abhängig vom Kreditanlass, weil dieser das zu finanzierende Gut bzw. die zu finanzierende Dienstleistung bestimmt. So sind typische, in Zusammenhang mit Übergängen stehende Güter, ein PKW, Kleinkrafträder und Fahrräder, Möbel und Küchen, Haushaltsgroßgeräte, Unterhaltungselektronik (Fernseher, HiFi), Computer, Drucker, Telekommunikationsendgeräte oder Mobiltelefone. Zu den in diesem Zusammenhang erforderlichen Dienstleistungen zählen etwa Studienkosten, sonstige Kosten der Aus- und Weiterbildung und die Kosten für Renovierung und Umzug. Aus diesen Gütern resultiert typischerweise ein Bedarf von mehreren Tausend Euro. Solche Summen können im Regelfall nur innerhalb von mehreren Jahren zurückgezahlt werden.

Tabelle 4: Kreditanlässe und Dimensionen des Kreditbedarfs: Höhe, Rückzahlungsdauer, Flexibilität, Verfügbarkeit, Zinssicherheit.

	Geplante Übergänge	Planbarer unterjähriger Liquiditätsausgleich	Ungeplante Krisen
Rasche Verfügbarkeit	<i>nein</i>	<i>ja</i>	<i>ja</i>
Kreditvolumen	<i>mehrere Tausend Euro</i>	<i>bis zu einigen Hundert Euro</i>	<i>bis zu mehreren Tausend Euro</i>
Auszahlungsflexibilität	<i>nein</i>	<i>ja</i>	<i>ja</i>
Rückzahlungsdauer	<i>bis zu 6 Jahren</i>	<i>bis zu 12 Monaten</i>	<i>Monate bis zu 6 Jahren</i>
Rückzahlungsflexibilität	<i>wünschenswert</i>	<i>ja</i>	<i>zu Krisenbeginn: ja</i> <i>nach Krisenstabilisierung: wünschenswert</i>
Zinssicherheit	<i>ja</i>	<i>nein</i>	<i>zu Krisenbeginn: nein</i> <i>nach Krisenstabilisierung: ja</i>

Der Bedarf in **Krisensituationen** kann was das Volumen betrifft, demjenigen bei den geplanten Übergängen entsprechen, weil teilweise identische Konsumgüter finanziert werden müssen. So muss bei einer Trennung ähnlich wie bei einer Haushaltsgründung ein Haushalt eingerichtet werden. Aufgrund der räumlichen Veränderung kann zudem die Anschaffung eines PKW erforderlich werden. Im Unterschied zu den geplanten Übergängen tritt der Bedarf in Krisen häufig unvorbereitet auf und zu Beginn der Krise lässt sich oft-

mals noch nicht absehen, wie die Rückzahlung dargestellt werden kann. Dies trifft insbesondere auf den Fall der ungewollten Arbeitslosigkeit zu. Hat sich die Krise einmal stabilisiert, so ist eine planbare Rückzahlung erforderlich. Bis dahin muss die Rückzahlung flexibel sein.

Im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Kreditanlässen lassen sich bestimmte Konsumgüter, seien es Waren oder Dienstleistungen, beim Bedarf nach **kurzfristigem Liquiditätsausgleich** nicht direkt einer Kategorie zuordnen. Meist findet der Bedarf seine Ursache in Zahlungsverpflichtungen, die nicht wie sonst üblich auf monatlich, sondern jährlich erfolgen. Wann genau dies der Fall ist, ist zwar regelmäßig planbar, wird von den Konsumenten aber häufig nicht geplant (es bestehen jedoch Ausnahmen, wie die erforderliche KFZ-Reparatur). In solchen Fällen muss die Rückzahlung innerhalb eines Jahres erfolgen. Auf die Zinssicherheit kommt es bei diesem Bedarf aufgrund der kurzen Rückzahlungsdauer eher weniger an.

4.1.2 Zeitlicher Transport: Sparen

Die in Kapitel 1.2.1.1 im Einzelnen näher dargestellten Kreditanlässe (Übergänge, Krisen, kurzfristiger Liquiditätsausgleich) können nicht nur Bedarf nach Kredit wecken, sondern auch Auswirkungen auf das Sparen haben. Zu unterscheiden ist allerdings, dass beim Sparen eine zukünftig erwartete Inkongruenz zwischen Einkommen und Liquidität ausgeglichen werden soll, während beim Kredit eine gegenwärtige Inkongruenz mit zukünftigem Einkommen gedeckt wird. So lässt sich grundsätzlich etwa der unterjährige Liquiditätsausgleich nicht nur mit einem Kredit bewerkstelligen, der dann im Nachhinein zurückgeführt wird, sondern auch mit einem „Notgroschen“, der zuvor angespart wird. Der Kauf eines PKW kann für die Zukunft geplant, oder aber über einen Ratenkredit finanziert werden. Krisensituationen können theoretisch auch als abstrakte Gefahr antizipiert und durch Vorsorge angegangen oder aber durch Kredite gemildert werden.

Tabelle 5: Sparanlässe und Anlageziele

Geplante Übergänge	Planbarer unterjähriger Liquiditätsausgleich	Ungeplante Krisen
<i>Zielsparen, wie Altersvorsorge oder Bildungssparen</i>	<i>Notgroschen, eiserne Reserve</i>	<i>Unspezifischer Vermögensaufbau</i>

Vorstehende Tabelle bringt die im Sparbereich geläufige Nomenklatur und Sparanlässe, die oben als Kreditanlässe bereits genauer differenziert wurden, zusammen.

Häufig besteht keine Wahlmöglichkeit zwischen Kredit und Sparen, denn trotz der gezeigten Ähnlichkeiten gibt es Faktoren, die entweder das Sparen oder den Kredit ausschließen. Relevant im Hinblick auf die Eignung von Kredit oder Sparen sind insbesondere

- die Planbarkeit des Anlasses,

- die Möglichkeit der Vorsorge und
- die Sinnhaftigkeit des Sparens gegenüber dem Kredit.

Es ist augenfällig, dass ein Bedarf nach Finanzdienstleistungen häufig erst dann entsteht, wenn die Lücke zwischen Einkommen und Ausgaben sichtbar wird. Besonders offenbart sich dies bei ungeplanten Krisen wie der Scheidung oder der ungewollten Arbeitslosigkeit. Solche Situationen treten nur bei einem Teil der Konsumenten ein und werden normalerweise nicht in die Liquiditätsplanung mit einbezogen.

Ein weiterer und wichtigerer Faktor, der den Betroffenen keine Wahlmöglichkeit zwischen dem Vor- beziehungsweise dem Nachsparen (Kredit) lässt, ist die über alle Lebensphasen gesehen ungleichmäßige Verteilung der Einkommen, wie dies in der obigen Abbildung bereits gezeigt wurde. Betroffen sind der Kredit und das Sparen: Entsteht zu Beginn des Erwerbslebens aufgrund von Investitionen in die eigene Zukunft Kapitalbedarf, so kann dieser aus eigener Kraft nicht durch Vorsorge gedeckt werden, da eine Vorsorge mangels zuvor verfügbarem überschüssigen Einkommens nicht möglich ist. Es bleibt unter den Finanzdienstleistungen nur das Mittel des Kredits. Ähnlich verhält es sich mit Investitionen in die eigene Zukunft, die erst ein höheres frei verfügbares Einkommen ermöglichen sollen. Dazu gehören vor allem Investitionen in die eigene (Weiter-) Bildung. Auch in diesen Fällen kann ein Einkommenstransfer nur über das zu erwartende zukünftige Einkommen erfolgen. Umgekehrt gibt es Situationen, bei denen ein Kredit nicht mehr möglich ist. Dazu gehört der im Alter bestehende Kapitalbedarf, der in den meisten Fällen nicht mehr durch Kredit ausgeglichen werden kann.

4.1.3 Kollektiver Transport: Versicherung

Für bestimmte Risiken kann ein Liquiditätsausgleich mit eigenem Einkommen weder in Form von Krediten noch in Form von Sparen erfolgen, weil die nach Eintritt des Risikos auftretenden Liquiditätslücken im Hinblick auf die Dauer und die Volumina zu hoch sind, um von einer einzelnen Person oder kleineren Personengruppe getragen werden zu können. Es sind dies so einschneidende Ereignisse wie die Berufsunfähigkeit oder Haftpflichtfälle, zum Beispiel bei Personenschäden. Solche Risiken werden im Bereich der Finanzdienstleistungen über Versicherungen abgedeckt. Dabei stellt das Versichertenkollektiv über die Versicherungsprämien solchen Personen Liquidität zur Verfügung, bei denen sich das Versicherungsrisiko realisiert hat. Versicherungen betreffen von den oben beim Kredit dargestellten Anlässen also hauptsächlich die unerwarteten Risiken und weniger den kurzfristigen Liquiditätsausgleich oder die geplanten Übergänge. Allerdings bestehen auch Ausnahmen: So werden Versicherungen etwa auch im Hinblick auf unausweichliche Übergänge angeboten, wie das Beispiel der Sterbegeldversicherung zeigt. Zudem bestehen in der Altersvorsorge auch Mischformen, die Elemente des Sparens und Elemente der Versicherung miteinander verbinden. Dazu gehören die klassische private kapitalbildende Lebensversicherung oder die private Rentenversicherung.

4.1.4 Örtlicher Transport: bargeldloser Zahlungsverkehr

Als vierter Bereich gehört der Zahlungsverkehr zu den Finanzdienstleistungen mit Bezug zum privaten Konsum. Der dahinter stehende Bedarf des Verbrauchers resultiert aus der Allokation des Ortes der Nachfrage nach Konsumgütern und des Ortes der Einkommenserzielung beziehungsweise des Marktes. Je größer die Distanzen werden, je vielfältiger oder ungegenständlicher die Märkte sind, je größer gestaltet sich der Bedarf nach dem bargeldlosen Zahlungsverkehr und dem Geldtransport. Zu unterscheiden sind hier, ähnlich wie bei den Kreditanlässen, verschiedene Unterformen: Die reine Form des bargeldlosen Bezah- lens (Überweisung, Lastschrift, Dauerauftrag), der Zugriff auf Geld (Filialen, Bankautomaten) und dessen Aufbewahrung (Konto).

4.2 Bedarfe und Produktzuordnung

Die vorstehenden Bedarfe der Verbraucher nach Finanzdienstleistungen spiegeln sich im Angebot der Finanzdienstleister wider. Einzelne Bedarfe lassen sich teilweise nicht nur alternativ durch Produkte verschiedener Typen (Sparprodukt, Kredit, Versicherung, Zahlungsverkehr) decken, sondern innerhalb der Produkttypen konkurrieren verschiedene Anbieter und Produkte miteinander, wie nachstehende Tabelle beispielhaft zeigt.

Tabelle 6: Konsumanlässe und Produktzuordnung

	Geplante Übergänge	Planbarer unterjähriger Liquiditätsausgleich	Ungeplante Krisen	Distanzen zwischen Einkommenserzielung und Markt
Zeitlicher Transport (Kredit)	<i>Ratenkredit</i> <i>Abrufkredit</i>	<i>Dispositions- kredit</i> <i>Kreditkarten- kredit</i>	<i>Kombination aus Dispositi- ons- und Ra- tenkredit</i> <i>Abrufkredit</i>	<i>./.</i>
Zeitlicher Trans- port (Sparen)	<i>Sparbuch</i> <i>Festverzins- liche Wert- papiere</i>	<i>Girokonto</i> <i>Tagesgeldkon- to</i>	<i>Girokonto</i> <i>Tagesgeldkon- to</i>	<i>./.</i>
Kollektiver Transport (Versicherung)	<i>Rentenversi- cherung</i> <i>Kapitalle- bensversi- cherung</i> <i>Sterbeversi-</i>	<i>./.</i>	<i>Private Be- rufsunfähig- keitsversiche- rung</i> <i>Private Ar- beitslosig-</i>	<i>./.</i>

	Geplante Übergänge	Planbarer unterjähriger Liquiditätsausgleich	Ungeplante Krisen	Distanzen zwischen Einkommenserzielung und Markt
	<i>cherung</i>		<i>keitsversicherung</i> <i>Private Kranken(zusatz-)versicherung</i> <i>Private Haftpflichtversicherung</i>	
Örtlicher Transport (Zahlungsverkehr)				<i>Girokonto</i> <i>(Überweisung, Lastschrift, Dauerauftrag)</i> <i>Kreditkarte</i> <i>Geldkarte</i>

Als Beispiel der Alternativen unter den verschiedenen Typen wurden oben bereits der Dispositionskredit und die angesparte „eiserne Reserve“ genannt, die beide zur Deckung unterjähriger Liquiditätsschwankungen nutzbar sind. Ein weiteres Beispiel betrifft die Vermögensbildung und alternativ die Sterbeversicherung. Innerhalb der einzelnen Produkttypen konkurrieren zum Beispiel das Girokonto und das Tagesgeldkonto im Bereich der Vorsorge für den kurzfristigen Liquiditätsausgleich.

4.3 Basisbedarf

Eine reine Beschreibung verschiedener Bedarfe sagt noch nichts über deren Notwendigkeit aus und lässt auch keinen Schluss darauf zu, inwiefern ein Produkt als „Basisprodukt“ bei Finanzdienstleistungen einzuordnen ist. Dies erfordert Wertung, anhand derer ein Bedarf als „Basisbedarf“ zu qualifizieren ist, um in einem nächsten Schritt, die Anforderungen an ein diesen Bedarf deckendes Produkt ableiten zu können, welches dann als „Basisprodukt“ eingeordnet werden kann.

Abbildung 5: Bedarf, Basisbedarf, Basisprodukt



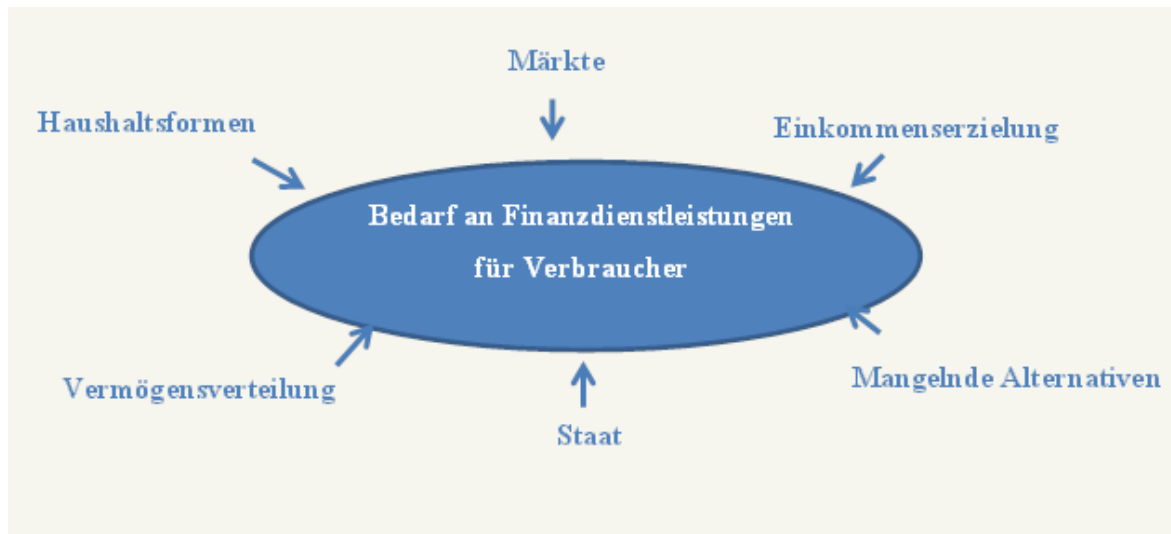
Unter dieser Annahme wird im vorliegenden Kapitel der Versuch unternommen, ein Instrumentarium aufzuzeigen, anhand dessen entschieden werden kann, ob ein bestimmter Bedarf als Basisbedarf einzuordnen ist. Die nachfolgenden Ausführungen können und sollen dabei nicht den Anspruch einer abschließenden und somit vollständigen Auflistung von Basisbedarfen haben. Dazu sind die Möglichkeiten für einzelne Bedarfe zu vielfältig. Hinzu kommt, dass die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse einem stetigen Wandel unterliegen. Eine Wertung muss daher immer wieder neu vorgenommen werden. Ob und welche Produkte Basisprodukte sind, muss also ständig neu diskutiert und gewertet werden.

Dies vorausgeschickt, können nur solche Bedarfe nach Finanzdienstleistungen zu den Basisbedarfen zählen, deren Erfüllung für den privaten Konsum *erforderlich* ist. Dies lässt sich zum einen anhand einer Analyse der den Konsum betreffenden Alltags- und Lebensökonomie (Haushalts- und Familienformen, Erwerbsformen, Märkte und Rolle des Staates) zeigen, indem der *Nutzen* und die *Alternativlosigkeit von Finanzdienstleistungen* für bestimmte Bereiche aufgezeigt werden. Als ein Anhaltspunkt kann hier der Grad der Durchdringung der Gesellschaft mit bestimmten Produkten gelten. Die Erforderlichkeit kann aber ebenso umgekehrt an *negativen Folgen* anknüpfen, die entstehen, wenn ein bestimmter Bedarf nach Finanzdienstleistungen nicht erfüllt wird. Negativ ausgedrückt zählen also solche Bedarfe nach Finanzdienstleistungen zu den Basisbedarfen, deren Nichterfüllung Armut, Überschuldung, Krankheit, Not, hohe Kosten, Ghettomärkte oder Kriminalität verursachen oder verstärken.

4.3.1 Gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen

Die Bedeutung der Finanzdienstleistungen für die Verbraucher hat im Laufe der Zeit kontinuierlich zugenommen. Belegt werden kann das anhand der Statistiken der Bundesbank als auch der Verbände für die einzelnen Produkte. Dies hängt mit dem gesellschaftlichen Wandel zusammen, der sich seit dem vergangenen Jahrhundert in Deutschland vollzogen hat, mit der Veränderung der Haushalte, der Märkte, der Arbeitsverhältnisse und der Rolle des Staates. Häufig kommen verschiedene Komponenten zusammen, die den Bedarf an bestimmten Finanzdienstleistungen vergrößern oder neu schaffen. Für die Qualifikation eines Basisbedarfs sind die genannten Kriterien zu prüfen und festzustellen, ob und inwieweit ein Finanzdienstleistungsprodukt geeignetes und bestes Mittel ist.

Abbildung 6: Bedarf an Finanzdienstleistungen und Rahmenbedingungen.



Finanzdienstleistungen sind umso bedeutender, je weniger Alternativen für einen Haushalt bestehen, seinen privaten Konsum anderweitig abzusichern und zu organisieren. Dies betrifft zum einen die *Haushaltsformen*: Je weniger die Haushaltsarbeit auf mehrere Personen verteilt werden kann, desto mehr muss diese Arbeit eingekauft und desto kapitalintensiver muss der Konsum gestaltet werden. Damit erhöhen sich nicht nur der Kapitalbedarf für solche Aufgaben insgesamt, sondern auch der Bedarf, das Einkommen dorthin zu transportieren, wo es gebraucht wird, mithin also der Bedarf nach Finanzdienstleistungen. Die sich ändernde Haushaltsstruktur hat darüber hinaus Einfluss auf den Bedarf an Finanzdienstleistungen, die im Hinblick auf die Sicherung des Konsums im Alter notwendig sind: Mit dem Verschwinden der Großfamilie und der Betreuung und Pflege durch die Kinder wächst die Bedeutung der kapitalintensiven Dienstleistungen und der Kapitalvorsorge insgesamt und damit auch der Bedarf an entsprechenden Finanzdienstleistungen. Die Ein-Personen-Haushalte sind seit 1993 in der Bundesrepublik Deutschland um rund 35 Prozent angestiegen, wobei insbesondere ältere und jüngere Menschen allein leben.⁷² Sie machen inzwischen (2010) mehr als 40 Prozent aller Haushalte aus. Diese Haushalte können Risiken und Finanzierungen nicht auf mehrere Schultern verteilen; die mangelnde Zeit muss über Dienstleistungen kompensiert werden, die eingekauft werden müssen. Besonders zeigt sich das bei den Alleinerziehenden, die mehr als andere die Kinderbetreuung oder die Instandhaltung des Haushalts kapitalintensiv organisieren (müssen). Alleinerziehende machen mittlerweile fast 7 Prozent aller Haushalte aus und stellen damit fast ein Viertel (23 Prozent) aller Familien.⁷³ Die absolute Zahl der Alleinerziehenden stieg von 2,2 Millionen im Jahr 1996 auf 2,6 Millionen im Jahr 2009. Die Veränderung innerhalb der Haushaltsformen korrespondiert mit den Veränderungen bei den Eheschließungen und Ehescheidungen. Piorkowsky errechnet für das Jahr 1991 ein Verhältnis zwischen Ehescheidungen und Eheschließungen von 1 zu 3 (136.000 zu 454.000); für das Jahr 2008 nur noch von 1 zu 2, bei nur noch 377.000 Eheschließungen.⁷⁴

⁷² Piorkowsky, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2011, S. 18.

⁷³ Als Familien werden hier die Haushalte mit Kindern gezählt.

⁷⁴ Piorkowsky, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2011, S. 19.

Auch die sich vergrößernde *Schere zwischen vermögenden und vermögenslosen Haushalten* erzeugt Bedarf nach Finanzdienstleistungen. Während die Familien, die über Vermögen verfügen, weniger auf Kredite angewiesen sind, stellen Kredite für vermögenslose Haushalte oft die einzige Möglichkeit dar, in die eigene Zukunft zu investieren. Familien, die nicht über ausreichendes Kapital verfügen, müssen langlebige Konsumgüter im Voraus, und nicht in Raten entsprechend der Nutzungsdauer bezahlen. Auch hierfür sind sie auf Kredite angewiesen. Ein weiteres Beispiel ist die Finanzierung von Bildung und Weiterbildung: Wenn die Studienfinanzierung nicht von den Eltern übernommen wird und die Leistungen nach dem BAföG nicht ausreichen, wächst der Bedarf an Finanzierungen über Kredite. Der Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung vom September 2012 stellt fest, dass die Privatvermögen in Deutschland sehr ungleich verteilt sind, wobei die vermögensärmere Hälfte der Bevölkerung lediglich über 1 Prozent des privaten Gesamtvermögens innerhalb der Gesellschaft verfügen und sich die Verteilung des Vermögens damit immer stärker von der Mitte der Gesellschaft hin zu den oberen 10 Prozent hin bewege.⁷⁵

Ein weiterer Faktor, der Bedarf nach finanziellem Ausgleich und damit nach Finanzdienstleistungen erzeugt, ist der *Wandel innerhalb der Arbeitsverhältnisse*. Wo Arbeitseinkommen, etwa bei Arbeitsverhältnissen in Teilzeit, befristeten Beschäftigungen, geringfügigen Beschäftigungen und Zeitarbeit (so genannten atypische Arbeitsverhältnisse) nicht mehr dauerhaft und kontinuierlich, sondern in der Höhe schwankend und nur mit Unterbrechungen erzielt werden können, steigt der Bedarf an Finanzdienstleistungen (sei es in Form von Sparen, Kredit oder Versicherung), die solche Schwankungen ausgleichen können. Laut dem bereits zitierten Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichts haben sich die *atypischen Beschäftigungsverhältnisse* zwischen dem Jahr 2000 und 2010 von rund 20 Prozent auf 25 Prozent erhöht, wobei sich der Zuwachs sowohl in der ersten Hälfte der Dekade zwischen den Jahren 2000 bis 2005 (plus 869.000 Personen) und in der zweiten Hälfte bis 2010 (plus 1,1 Mio. Personen) vollzogen habe. Insbesondere die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und die gesetzlichen Regelungen für die geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb hätten den Anstieg der atypisch Beschäftigten begünstigt, führt die Bundesregierung in ihrem Bericht aus.⁷⁶ Ähnliche Entwicklungen gibt es bei den *Selbstständigen* (in Teilzeit oder in Vollzeit). Von 1991 bis 2009 ist die Zahl der Selbstständigen im Haupterwerb von 2,7 auf 3,4 Millionen gestiegen; die Anzahl der Selbstständigen im Nebenerwerb von 316.000 auf 568.000, beim Zuerwerb gar von 319.000 auf 827.000.⁷⁷ Im Jahr 2011 waren zusammengenommen etwa 4,33 Millionen Personen in der Bundesrepublik selbstständig, was einem Anteil von ... allen Erwerbspersonen beziehungsweise 5,3 Prozent aller in Deutschland lebenden Menschen entsprach.⁷⁸ Im Risikobereich ist daher immer mehr Absicherung (zum Beispiel Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Kreditausfall) notwendig.

⁷⁵ Bundesregierung (Hrsg.), *Lebenslagen in Deutschland*, Entwurf des vierten Armuts- und Reichtumsberichts vom 17.09.2012, S. IX.

⁷⁶ Bundesregierung (Hrsg.), *Lebenslagen in Deutschland*, Entwurf des vierten Armuts- und Reichtumsberichts vom 17.09.2012, S. XXII.

⁷⁷ Piorkowsky/Buddensiek/Fleißig, *Selbstständige in Deutschland 2005 – 2009*. Der Selbstständigen-Monitor mit dem vollständigen Datensatz des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.

⁷⁸ Statistisches Bundesamt, *Haushalte und Familien*, Ergebnisse des Mikrozensus 2011.

Ebenfalls Einfluss auf den Bedarf an Finanzdienstleistungen haben die sich im Laufe der Jahre *wandelnden Märkte*. Im Zahlungsverkehr müssen professionelle Kanäle benutzt werden, weil die Barzahlung abnimmt und die Distanzen zu den Märkten größer werden oder die Märkte virtuell sind. Diese Entwicklung ist Folge der Globalisierung und der steigenden Bedeutung des Internets und des Internethandels. Sie ist aber auch Folge der Anforderungen, die Arbeitgeber, Vereine, der Staat oder sonstiger Teilnehmer des Wirtschaftslebens an den Konsumenten stellen: Wo Zahlungen nicht mehr in bar erfolgen können, sind Finanzdienstleistungen (des bargeldlosen Zahlungsverkehrs) ohne Alternative.

Schließlich hat auch der Staat einen erheblichen Einfluss darauf, inwieweit Finanzdienstleistungen gesellschaftlich und individuell erforderlich sind. Hier geht es vor allem um den Rückzug des Staates aus klassischen Bereichen der Leistung und der Umverteilung zur Sicherung eines ständigen Einkommens und der Ermöglichung weiterer Güter, wie etwa der Bildung. Mit einer zunehmenden Privatisierung der Altersvorsorge, auch innerhalb der öffentlichen Altersvorsorge, steigt die Bedeutung von Finanzdienstleistungen in diesem Bereich, denn ohne langfristiges Sparen kann der Bedarf im Alter nicht mehr gedeckt werden. Eine ähnliche Entwicklung bahnt sich im Bildungssektor an, da die Leistungen nach dem BAföG zum einen abnehmen zum anderen bereits als Finanzdienstleistungen („BAföG-Studienkredit“) angeboten werden beziehungsweise geprüft wird, inwieweit das private Bildungssparen gefördert werden soll.⁷⁹

4.3.2 Haushalte mit besonders ausgeprägten Bedarfen

Die Analyse zeigt, dass es bestimmte Haushalte gibt, die in bestimmten Situationen besonders stark auf Finanzdienstleistungen angewiesen sind. Solche Haushalte sind vom Angebot entsprechender Produkte und von den Anbietern abhängig und daher auch mangels Alternativen besonders anfällig für inadäquate Produkte und Praktiken. Nachstehende Tabelle nennt beispielhaft einige dieser Gruppen und Situationen und die zugehörigen Bedarfe.⁸⁰

Tabelle 7: Haushaltsformen mit besonders ausgeprägten Bedarfen.

Haushaltsform	Bedarfe
<i>Alleinerziehende</i>	<i>Finanzieller Ausgleich nach Scheidung</i> <i>Darauf angewiesen, besonders viele Dienstleistungen über Geld zu organisieren (Betreuung, Dienstleistungen, etc.); daher sind höhere Schwankungen in der Liquidität auszugleichen.</i>
<i>Alleinlebende</i>	<i>s.o.</i>
<i>Vermögenslose</i>	<i>Zu Beginn des Erwerbslebens besonderer Bedarf bei</i>

⁷⁹ Hierzu im Einzelnen die bislang unveröffentlichten, vom iff 2011 und 2012 für das BMBF erstellten Studien: *Reifner/Schmehl/Korff*, Rechtsfragen des Zukunftskontos und *Reifner/Knobloch/Feigl*, Nutzungsprognose zum Zukunftskonto Bildungssparen.

⁸⁰ Tabelle in Anlehnung an *Dick/Knobloch et al.* (2012), S. 29ff.

Haushaltsform	Bedarfe
	<i>Übergängen (meist Kredit)</i>
<i>Einkommensarme</i>	<i>Keine Möglichkeit zur Vorsorge, daher besonderer Bedarf bei Krisen nach Kredit Kein Notgroschen, daher höherer Bedarf bei Liquiditätsschwankungen nach Kredit</i>
<i>Bildungsferne</i>	<i>Schlechter Zugang zum Arbeitsmarkt, daher oft einkommensarm, Bedarf siehe „Einkommensarme“ Höherer Bedarf nach Bildungs- und Investitionskrediten</i>
<i>Arbeitslose</i>	<i>Höherer Bedarf an Krisenkrediten</i>
<i>Haushalte mit geringer finanzieller Allgemeinbildung</i>	<i>Höherer Bedarf an Ausgleichskrediten auch wegen geringerer Vorsorge trotz entsprechender Möglichkeiten aufgrund von Planungsdefiziten</i>
<i>Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen</i>	<i>Höherer Bedarf für kurz- und mittelfristigen Liquiditätsausgleich</i>
<i>Selbstständige</i>	<i>Höherer Bedarf für kurz- und mittelfristigen Liquiditätsausgleich</i>

Alleinlebende, Alleinerziehende, Kinderreiche, Einkommensarme, Bildungsbenachteiligte, Arbeitslose, Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Vermögenslose können aufgrund ihrer besonderen Bedarfslage daher auch als „verletzliche Haushalte“ bezeichnet werden.

4.3.3 Negative Folgen bei Mangel / Stresstest

Die Antwort auf die Frage, inwieweit ein Bedarf als Basisbedarf angesehen werden kann, spielt im Hinblick auf die Forderung nach Zugang zu Produkten, die diesen Bedarf decken, eine entscheidende Rolle.

Abbildung 7: Stresstest zur Folgenanalyse.



Hierauf wird unten im Kapitel zur Umsetzung des Zugangs näher eingegangen. Ist der Zugang nicht gegeben, so können individuell und gesellschaftlich negative Folgen entstehen. Als Indikator dafür, inwieweit ein Bedarf als Basisbedarf angesehen werden kann, ist daher eine Bestandsaufnahme beziehungsweise Prognose der negativen Folgen, die im Zusammenhang mit dem Mangel an einer Finanzdienstleistung bestehen, vorzunehmen. Relevant werden hier die oben dargestellten „verletzlichen“ Gruppen, weil sich an ihnen ein Mangel beziehungsweise eine nicht adäquate Befriedigung eines bestimmten Bedarfs durch vorhandene, aber nicht passgenaue Finanzdienstleistungen besonders auffällig zeigt. Als solche negativen Folgen werden im Zusammenhang mit der Kontollosigkeit etwa *Isolation*, *hohe Kosten* und *Verarmungsrisiken* beschrieben. Hinzu kommt der *Ausschluss vom Wirtschaftsleben*, da das Konto gleichzeitig als Ausweis im Wirtschaftsverkehr gilt. Ein weiterer Indikator für einen vorhandenen, aber nicht adäquat befriedigten Bedarf ist die Entstehung von *Ghettomärkten* und einem „*grauen*“ *Kapitalmarkt*, wie er etwa im Vereinigten Königreich zu beobachten ist. Hier wird der Bedarf insbesondere der ärmeren Haushalte nach kurzfristigem Liquiditätsausgleich nicht über adäquate Bankprodukte befriedigt, sondern über Pay-Day-Loans mit extrem *hohen Zinsen*, die wiederum eine *Überschuldungsgefahr* und weitere *Verarmung* begünstigen. Auch hierzulande gibt es bestimmte Praktiken, wie *Umschuldungen*, *Kettenkredite*, *Cross-Selling überteuerter Produkte* oder *Fehlnutzung* von vergleichsweise teuren Dispositionskrediten, die einen bestehenden Bedarf nicht adäquat erfüllen.

4.3.4 Wertung

Hat man einmal die Rahmenbedingungen für den Bedarf analysiert und die negativen Folgen, die eine Nichtbefriedigung des fraglichen Bedarfs mit sich bringt, insgesamt oder anhand bestimmter verletzlicher Bevölkerungsgruppen beschrieben, kann auf dieser Basis die eigentliche Abwägung erfolgen, ob ein Bedarf als Basisbedarf zu qualifizieren ist. In die Betrachtung müssen dazu auch die Belange anderer Akteure, wie etwa der Anbieter und des Staates, mit einfließen. Bei der Abwägung sind quantitative Erwägungen anzustellen, gleichzeitig ist der Grad der Nachteile auf individueller Ebene zu berücksichtigen. Zeigt sich etwa, dass eine bestimmte Finanzdienstleistung für bestimmte Verbraucher ohne Alternative ist, so handelt es sich bei dem zugrundeliegenden Bedarf sicher um einen Basisbedarf, auch wenn nicht alle Verbraucher davon betroffen sein sollten. Relevant werden

hier die oben näher identifizierten so genannten „verletzlichen“ Haushalte (Alleinlebende, Alleinerziehende, Kinderreiche, Einkommensarme, Bildungsbenachteiligte, Arbeitslose, Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Vermögenslose), die aufgrund der ökonomischen und gesellschaftlichen Umstände besonders stark auf Finanzdienstleistungen angewiesen sind. Umgekehrt wird eine weite Verbreitung bestimmter Finanzdienstleistungen auch ohne genauere qualitative Analyse der zu befürchtenden Nachteile auf einen zu Grunde liegenden Basisbedarf hindeuten, und zwar einfach deshalb, weil die Verbreitung zeigt, dass die Finanzdienstleistung von einer Vielzahl von Verbrauchern als vorteilhaft angesehen wird. Letztlich wird es aber auch hier Bedarfe geben, bei denen nicht genau entschieden werden kann, ob sie den Basisbedarfen zuzurechnen sind oder nicht.

4.3.5 Methodik

Die Abwägung der Vor- und Nachteile, die die Befriedigung bestimmter Bedarfe mit sich bringt, ist eine Wertung. Dies bedeutet aber nicht, dass die Wertung willkürlich oder rein subjektiv erfolgen kann. Insbesondere vor dem Hintergrund politischer Forderungen und der möglichen Beeinträchtigung verschiedener Gruppen ist die Wertung anhand informierter Prognosen beziehungsweise Zustandsanalysen vorzunehmen. Die Betrachtung sollte daher neben *quantitativ-empirischen Erkenntnissen* auch die *individuell-qualitative Analyse* gerade verletzlicher Haushalte umfassen. Geeignetes Mittel hierfür wäre das soziologische Instrumentarium (wie Fokusgruppen, repräsentative Erhebungen, Interviews, allgemein zugängliche Statistiken). Ebenso sollten die Erfahrungen aus anderen Ländern Berücksichtigung finden. Eine Analyse des internationalen Rechts (etwa im Hinblick auf einen den Zugang erleichternde Regulierung) kann ebenfalls hilfreich sein.

4.3.6 Fazit

Als Ergebnis dieses Kapitels ergibt sich folgende Definition:

„Basisprodukte bei Finanzdienstleistungen sind solche Finanzdienstleistungen für Verbraucher, die einen bestehenden Basisbedarf nach Finanzdienstleistungen adäquat abdecken. Ein Basisbedarf an Finanzdienstleistungen ist ein solcher Bedarf, ohne dessen Deckung erhebliche Nachteile für Verbraucher oder die Gesellschaft bereits sichtbar oder zu erwarten sind. Solche Nachteile können beispielsweise Armut, soziale Ausgrenzung, Überschuldung oder sonstige erhebliche Beeinträchtigungen sein. Bei der Wertung sind die Belange „verletzlicher“ Haushalte zu berücksichtigen. Die Wertung muss aufgrund der sich ständig ändernden gesellschaftlichen und ökonomischen Lebensumstände regelmäßig vorgenommen werden und hat auf der Grundlage gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse zu erfolgen.“

5 Implementation von Basisprodukten

5.1 Die staatliche Umsetzungsoption

Es gibt somit bestimmte Basisbedarfe, ohne deren Befriedigung individuelle und gesellschaftliche Nachteile für diejenigen entstehen, die keinen Zugang zu geeigneten Produkten haben. Dabei reicht es nicht aus, den Zugang zu ermöglichen. Vielmehr muss das Produkt

auch geeignet und erreichbar sein. Für die Implementation von Zugangsrechten zu Basisprodukten bieten sich dabei rechtliche und gesellschaftliche Lösungen an.

Grundsätzlich kann in der Marktwirtschaft die Sicherstellung eines Angebots für bestimmte Bedarfe dem Markt überlassen oder vom Staat erzwungen werden.

Libérale Ansätze vor allem auf Anbieterseite setzen eher auf den Markt selbst und sehen die weitere Rolle des Staates nur in der Schaffung eines Rahmens für ausreichende Information und Verbraucherbildung. Der Markt würde für ein an alle Schichten gerichtetes ausreichendes Angebot sorgen. Man sieht sogar umgekehrt in der gesetzlichen Qualitätssicherung durch Zinsrestriktionen eine Einengung des Marktes, die dafür verantwortlich gemacht werden kann, dass der Markt seine Versorgungsfunktion nicht wahrnehmen könne.⁸¹

Dem wird von Verbraucherseite entgegengehalten, dass der Ausschluss ärmerer Schichten von bestimmten Finanzdienstleistungen durchaus marktrational erfolgt, weil die geringere finanzielle Nachfrage dieser Schichten sowie ihre erhöhten Risiken die Gewinnmöglichkeiten unter die Schwelle drücken, in der ein Angebot betriebswirtschaftlich noch ertragreich gestaltet werden kann. Der Markt allein schaffe danach kein ausreichendes Angebot. Er tendiere dazu, bestimmte Nachfrage so stark einzugrenzen, dass kein Ausgleich zwischen den verschiedenen Kunden mehr stattfinden kann. Der Versicherungseffekt großer Kundengruppen entfalle. Allein der Staat könne hier in den Markt in der Weise eingreifen, dass er per Gesetz bestimmte Verbrauchergruppen durch einen Anspruch auf Teilhabe zwangsweise zu Kunden macht und damit die Anbieter zwingt, die dort erwirtschafteten Verluste als Teil des Gesamtgeschäftes auf alle Verbraucher umzulegen.⁸² Die Sicherstellung der gleichmäßigen Versorgung der Bürger mit Finanzdienstleistungen wird auch im öffentlichen Interesse als Staatsaufgabe angesehen.

Zwischen Politik und Recht können sozio-ökonomische Rechte (socio-economic rights)⁸³ eine Zwischenstellung einnehmen. Einerseits verleihen sie keine formalen Rechte, andererseits sind sie jedoch so formuliert, dass sie auf die Rechtsordnung einwirken. Dies betrifft vor allem Fragen nach einem Mindesteinkommen, das Recht auf Wohnung, medizinische Versorgung und Bildung. Sie lassen sich am besten der verfassungsrechtlichen Ebene (Sozialstaat, Teilhabe) und den allgemeinen Menschenrechten zuordnen.

Der Zugang zu Finanzdienstleistungen wird allerdings auf dieser Ebene bisher nicht diskutiert. Dies liegt wohl daran, dass sozio-ökonomische Rechte juristisch schwer durchzusetzen sind, da sie kaum justiziabel sind und keine individuellen Ansprüche verschaffen.⁸⁴

Die Europäische Kommission hat sich in der Frage einer adäquaten rechtlichen Form der Umsetzung bisher nicht entschieden. Sie hat im Juli 2012 eine formelle Empfehlung an die Mitgliedsstaaten erlassen, ein Basiskonto (basic payment account) für alle Bürger zu

⁸¹ Helms 2006, 82. Reifner/Schröder (Hrg) Interest Rate Restrictions in the European Union, BoD Hamburg 2012

⁸² So auch die Idee des Vorsorgekontos der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, bei dem die Rentenversicherung Bund als Anbieter diskutiert wird. Hier soll ein flexibles, einfaches Altersvorsorgeprodukt für die Verbraucher ohne spezielle Abschluss-, Verwaltungs- und Wechselkosten angeboten werden.

⁸³ Zur Definition und Diskussion siehe O'Connell 2012, 3 ff.

⁸⁴ Zu den Ausnahmen und ersten Ansätzen siehe O'Connell 2012, S. 57 (Südafrika), S. 91 (Indien), S. 124 (Kanada).

ermöglichen. Darin werden auch die notwendigen Funktionen konkret benannt.⁸⁵ Die Empfehlung umfasst mit dem Begriff „basic“ Grundfunktionen des Zahlungsverkehrs und mit dem Begriff „affordable“ auch den Preis eines derartigen Kontos. Das Europaparlament hat demgegenüber die Kommission aufgefordert, statt einer bloßen Empfehlung eine rechtlich verbindliche Richtlinie vorzulegen. Angesichts der Erkenntnis, dass 30 Millionen Bürger der Europäischen Union kein Girokonto haben, davon 6-7 Millionen EU-Bürger, denen der Zugang zum Girokonto von Banken verweigert wurde⁸⁶ wird damit gerechnet, dass die Kommission im Januar 2013 einen solchen Vorschlag vorlegen und sich damit für die rechtliche Umsetzung entscheiden wird.

5.1.1 Umsetzungsformen in der EU

Die Diskussion in der rechtswissenschaftlichen Literatur über die Schaffung konkreter Zugangsrechte zu bestimmten Finanzdienstleistungen ist derzeit in Deutschland im Zusammenhang mit der wiederbelebten Diskussion um die Anknüpfungsmerkmale für einen effektiven Verbraucherschutz sehr aktuell.⁸⁷ Der Wissenschaftliche Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV fordert, sich der Gruppe der „verletzlichen Verbraucher“ zuzuwenden, die sich bisher eher im Abseits der Verbraucherpolitik befunden hat. Bei dieser Verbrauchergruppe bestünde die **Gefahr, vom sozialen wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen** zu werden. Es handelt sich dabei um Personen, die durch Überschuldung, Krankheit, besondere familiäre Umstände oder mangelnde Kommunikationsmöglichkeiten von der Teilhabe am sozialen Leben ausgeschlossen und daher besonders schutzwürdig sind.⁸⁸ Auch das Europäische Parlament hat sich dieser Diskussion angeschlossen und fordert in einer Entschließung zu einer neuen verbraucherpolitischen Strategie neben der **Stärkung ihrer „Abwehr“rechte die Verbesserung elementarer Zugangsmöglichkeiten**, vor allem die Schaffung eines Rechts auf Teilhabe an elementaren bankwirtschaftlichen Leistungen.⁸⁹ Das ist zwar nicht neu aber in seiner Wirkung bislang nur wenig berücksichtigt: Der **Zugang zu Produkten ist Teil des Verbraucherschutzes** geworden.

Bei der Frage des Zugangs geht es in erster Linie jedoch **nicht um staatliche Fürsorgepflichten, sondern um Teilhabe**.⁹⁰ Für dieses Konzept spricht der Hinweis von *Kohte* darauf, dass das Unionsrecht in den Richtlinien zur Markteröffnung für Energieverträge (zB Strom und Gas) verlangt, dass die Mitgliedstaaten besondere Schutzvorschriften für verletzte Kunden normieren, die ihnen die Teilhabe an elementaren Dienstleistungen

⁸⁵ Empfehlung der Kommission vom 18. Juli 2011 über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“) 2011/442/EU, siehe: <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>.

⁸⁶ „Kommission empfiehlt Zugang zu günstigen Basiskonten für alle Bürger“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 18/07/2011, IP/11/897; siehe: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-897_de.htm?locale=en. In Englisch: „Commission recommends access to basic and affordable bank accounts for all citizens.“ [Herv. d. Verf.].

⁸⁷ Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik (www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010_12_StrategieVerbraucherpolitik.pdf?__blob=publicationFile).

⁸⁸ Vgl. hierzu *Kohte*, VuR 2012, 338.

⁸⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2011 zu einer neuen verbraucherpolitischen Strategie ([2011/2149\(INI\)](http://eur-lex.europa.eu/2011/2149(INI))).

⁹⁰ *Kohte*, VuR 2012, 338, 339.

und Energielieferungen ermöglichen. In den Richtlinien 2009/72/EG⁹¹ und 2009/73/EG⁹² werde ausdrücklich verlangt, dass die Mitgliedstaaten ein effektives Konzept für die Teilhabe verletzlicher Verbraucher schaffen.⁹³ Verbraucherrecht müsse also neben der Vertragsabschlussfreiheit, die gefährdet wird durch ein Machtungleichgewicht, vor allem auch dem Existenzschutz und der Teilhabe dienen.

Dass die Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben der modernen Gesellschaft den Zugang zu bestimmten Basisprodukten bei Finanzdienstleistungen voraussetzt, haben die obigen Ausführungen gezeigt. Wie aber der Zugang zu einzelnen Finanzdienstleistungen tatsächlich geschaffen werden kann, hängt maßgeblich von den **rechtlichen Handlungsmöglichkeiten** des Staates ab. Während im Bereich Vorsorgesparen, kaum Probleme auftreten dürften, weil die Anbieter von sich aus in der Regel keine bestimmten Personengruppen ausschließen, stellt sich bei Finanzdienstleistungen im Zahlungsverkehr, zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässen und im Versicherungsbereich, das Problem, dass entweder ein Vertragsschluss unter Berufung auf die Vertragsabschlussfreiheit (Privatautonomie) aus Gründen befürchteter Zahlungsunfähigkeit abgelehnt oder aber faktisch unmöglich gemacht wird, indem eine Dienstleistung oder ein Produkt so teuer „verkauft“ wird, dass der Vertragsabschluss aus wirtschaftlichen Gründen nahezu ausgeschlossen ist. Beim Girokonto etwa können Kontoführungsgebühren, bei Krediten hohe Zinsen und bei der Berufsunfähigkeitsversicherung eine unangemessen hohe Prämie faktisch den Zugang verhindern.

Mit einer gesetzlichen Verpflichtung zum Abschluss von Finanzdienstleistungsverträgen, die als Basisprodukte qualifiziert werden können, wäre das Problem schnell gelöst. Die im Zusammenhang mit der Einräumung eines Mindestgirokontos abgegebene ZKA-Empfehlung⁹⁴ zur **Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft** hat gezeigt, dass sie für die Praxis zumindest in Deutschland nur wenig Gewinn bringen. Die Rechtsprechung würdigt die freiwillige Selbstverpflichtungsempfehlung des ZKA lediglich als Aufforderung an die ihm angeschlossenen Banken und Verbände, eine entsprechende Erklärung abzugeben, wobei die Empfehlung selbst nicht geeignet sei, unmittelbare Drittwirkung in Form eines einklagbaren Anspruchs auf Eröffnung eines Girokontos auf Guthabenbasis zu entfalten.⁹⁵ Entsprechende Erklärungen wurden jedoch in Deutschland bislang nicht abgegeben. In anderen europäischen Ländern indessen finden sich solche Erklärungen einzelner Banken, aus denen Verbraucher einen einklagbaren Anspruch herleiten können: Bulgarien, Großbritannien, Polen, Portugal, Tschechien, Ungarn und Zypern. Hier funktioniert, wozu die Kreditwirtschaft in Deutschland seit 1995 aufgefordert wurde. **Gesetzliche Regelungen** gibt es in Belgien, Dänemark, Estland, Litauen, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Schweden. Konkret geplant sind gesetzliche Regelungen in den Niederlanden und der

⁹¹ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. EU Nr. L 211 vom 14.08.2009, S. 55f.

⁹² Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, ABl. EU Nr. L 211 vom 14.08.2009, S. 94f.

⁹³ Kohte, VuR 2012, 338, 339.

⁹⁴ Empfehlung der Deutschen Kreditwirtschaft zum "Girokonto für jedermann" von 1995 (verfügbar im Internet: www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de/die-deutsche-kreditwirtschaft/kontofuehrung/konto-fuer-jedermann/empfehlung.html)

⁹⁵ OLG Bremen, Urt. v. 22.12.2005, Az.: 2 U 67/05.

Slowakei. In Deutschland ist bislang jede Gesetzesinitiative abgelehnt worden und auch heute noch sieht sich der Gesetzgeber nicht in der Pflicht. In welchem rechtlichen Rahmen ein gesetzlicher Anspruch auf Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen geschaffen werden kann, soll daher im Folgenden erörtert werden.

5.1.2 Öffentlich-rechtlicher Anspruch

Denkbar wäre es einen öffentlich-rechtlichen Anspruch zu normieren. Im **Bereich der Gesundheitsdienstleistungen** sehen zahlreiche Landesgesetze einen Abschlusszwang von Krankenhäusern auf Grund ihrer **Monopolstellung** hinsichtlich der von Krankenhäusern angebotenen Leistungen vor. Für gesetzlich versicherte Patienten wird dieser Versorgungsanspruch in § 109 Abs. 4 SGB V verstärkt.

Soweit es um **Grundversorgung** geht, findet sich in Art. 28 Abs. 2 GG eine Satzungshoheit der Gemeinden, mit dem ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, einen Anschluss- und Benutzungszwang einzuführen, soweit ein dringendes **öffentliches Bedürfnis** besteht. Dies liegt vor, wenn nach objektiven Maßstäben, die Lebensqualität oder die Wohlfahrt der Bürger gefördert wird. Es ist allgemein anerkannt, dass sich die Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwangs mit einem Wasserversorger aus **gesundheitlichen Aspekten und Gemeinwohlbelangen** rechtfertigt.⁹⁶ Im Energierecht gilt dies ebenso. Gemäß § 36 EnWG hat der Haushaltskunde einen Anspruch auf Abschluss eines Grundversorgungsvertrages gegen den örtlichen Grundversorger. Der Inhalt des Vertrages ist in der StromGKV und der GasGKV geregelt. Möglich ist die Unterbrechung der Versorgung durch den Energielieferanten. Gemäß § 19 Abs. 1 StromGKV/GasGKV kann die Energielieferung bei nicht unerheblich schuldhaften Zuwiderhandlungen unterbrochen werden. Anknüpfungsmerkmal für den Kontrahierungszwang in der Grundversorgung ist allerdings die dem Staat obliegende **Daseinsvorsorge**, die historisch gesehen traditionell seine Aufgabe war.⁹⁷ Angesichts der Privatisierung in diesem Bereich, trägt der Staat nur noch eine Gewährleistungsverantwortung.⁹⁸ Gemeinwohlbelange dürften auch beim (fehlenden) Zugang zu Finanzdienstleistungen betroffen sein. Der Zugang zu Finanzdienstleistungen hat jedoch nicht dieselbe existenzielle Bedeutung wie die Klassiker der Daseinsvorsorge.⁹⁹

Diskutiert wurde in der Literatur im Zusammenhang mit der Frage, ob eine Kontrahierungspflicht in Bezug auf einen Girokontovertrag besteht, ob sich ein Abschlusszwang aus **§ 21 AGG** ergeben kann.¹⁰⁰ Danach kann der Benachteiligte bei einem Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot unbeschadet weiterer Ansprüche die Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen. Sind weitere Beeinträchtigungen zu besorgen, so kann er auf Unterlassung klagen. Der sachliche Anwendungsbereich des AGG ist eröffnet, weil ein Massengeschäft vorliegt. Dies sind nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 AGG alle zivilrechtlichen Schuldverhältnisse, die

⁹⁶ Schur, in: Tamm/Tonner, Verbraucherrechte, § 21 Rn. 162.

⁹⁷ Der Staat hat die Erbringung solcher Leistungen in der Vergangenheit vielfach selbst übernommen, so zB auch im Bereich Verkehr, Post und Telekommunikation.

⁹⁸ Schur, in: Tamm/Tonner, Verbraucherrechte, § 21 Rn. 12

⁹⁹ Geschwandtner/Bornemann, NJW 2007, 1253, 1255.

¹⁰⁰ Rössmann, Kontrahierungspflichten der Kreditwirtschaft aufgrund von Selbstverpflichtungen und § 21 AGG, Frankfurt am Main 2009, S. 287f.

typischerweise ohne Ansehen der Person in einer Vielzahl von Fällen zu gleichen Bedingungen zustande kommen. Diese Voraussetzungen sind beim Girokonto gegeben, da es sich um eine massenhaft angebotene Leistung handelt. Erforderlich ist aber, dass die Benachteiligung aus Gründen erfolgt, die in § 1 AGG genannt sind. Dies dürfte wohl abzulehnen sein, da in der Regel die Kontoeröffnung abgelehnt wird, weil ein Kreditinstitut die für sie möglicherweise wirtschaftlich negativen Folgen eines Vertrages scheut. Gemäß § 1 AGG ist es Ziel dieses Gesetzes, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen.

Denkbar wäre zwar eine **verschuldensunabhängige Analogie** zu gesetzlichen Vorschriften über den Kontrahierungszwang für Versorgungsaufgaben der öffentlichen Hand z.B. in der Energieversorgung, für Verkehrsunternehmen oder in der Kfz-Haftpflichtversicherung.¹⁰¹ Die gesetzlichen Vorschriften in diesen Bereichen, wonach ein Kontrahierungszwang für bestimmte Leistungen besteht, machen deutlich, dass es auf die **Bedeutung der Leistung für die Lebensführung** ankommt.¹⁰² Denn selbst dann, wenn ein Anbieter kein Monopol oder eine marktbeherrschende Stellung innehat, wurde ein Kontrahierungszwang von der Rechtsprechung in der Vergangenheit bereits anerkannt. Der BGH hat beispielsweise einen Kontrahierungszwang eines Krankenhauses für möglich gehalten hat, auch wenn es um länger geplante Behandlungen geht und regelmäßig mehrere Krankenhäuser privater und öffentlicher Träger derartige Leistungen anbieten.¹⁰³ Schließlich finden sich die wenigen Regelungen zum Abschlusszwang bei Girokonten in den Sparkassengesetzen, die ebenfalls öffentlich-rechtlicher Natur sind. Die hiervon erfassten Sparkassen sind jedoch öffentlich-rechtliche Kreditinstitute. Öffentlich-rechtliche Regelungen knüpfen folglich immer an die öffentlich-rechtliche Rechtsnatur der von einer Regelung betroffenen Institution an, sei es auch nur an seine historische Rechtsnatur, wie etwa bei Energieversorgern und Krankenhäusern. Verträge mit privaten Kreditinstituten stehen im Verhältnis Anbieter und Verbraucher indessen seit jeher in einem ausschließlich dem Privatrecht zuzuordnender Regelungskontext. Mit Ausnahme der Bonitätsprüfung in § 18 KWG finden sich keine öffentlich-rechtlichen Regelungen, die hier in die Privatautonomie eingreifen. Auch bei § 18 KWG soll es sich gerade nicht um einen vom Verbraucher einklagbaren Anspruch handeln, sondern allenfalls um eine Obliegenheit der Bank bei Kreditvergabe. Das öffentliche Recht dürfte daher historisch gesehen nicht der richtige Bereich sein, um den Zugang zu Finanzdienstleistungen zu regeln.

5.1.3 Zivilrechtlicher Anspruch

Klarzustellen ist zunächst, dass es einer **bundeseinheitlichen Regelung** bedarf, da die Bedeutung von Finanzdienstleistungen für die Lebensführung der Bürger über die Grenzen der Bundesländer hinaus eine bundeseinheitliche Regelung erfordert. Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwerti-

¹⁰¹ Insbesondere *Larenz*, Schuldrecht I, § 4 I. a), S. 48 f.; dem folgend *Kramer*, a.a.O., Rn. 14 vor § 145 BGB; Palandt/*Heinrichs*, a.a.O., Rn. 10 vor § 145 BGB

¹⁰² LG Berlin, Urt. v. 08.05.2008, Az.: 21 S 1/08.

¹⁰³ BGH NJW 1990, 761, 763.

ger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.¹⁰⁴ Der Zugang zu Finanzdienstleistungen kann nicht davon abhängen, in welchem Bundesland ein Bürger wohnt. Seit Inkorporation nahezu aller zivilrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften **in das BGB** wäre zweifelsohne das BGB der richtige Ort, um entsprechende Vorschriften aufzunehmen.¹⁰⁵

Sowohl die nationale als auch die Verbraucherpolitik auf EU-Ebene hatte bislang ihren Fokus, soweit es um die Schaffung zivilrechtlicher Instrumente geht, auf den **Schutz des Verbrauchers vor, bei und nach Vertragsschluss**. Gegenstand verbraucherpolitischer Forderungen war regelmäßig die Schaffung unterschiedlicher Instrumente, um den Verbraucher vor Verträgen zu schützen, die ihn in seiner wirtschaftlichen Handlungsfreiheit einschränken oder ihm vollständig entziehen. Geschaffen wurden nahezu ausschließlich – mit Ausnahme versicherungsrechtlicher Sonderbestimmungen - innerhalb des BGB daher Informationspflichten, Widerrufsrechte, zwingende Vorgaben für die Vertragsgestaltung, wie etwa Schriftformerfordernisse und die AGB-Kontrolle sowie im Kaufrecht z.B. die zwingende Ausgestaltung der Sachmängelgewährleistungsrechte.

Zivilrechtlicher Verbraucherschutz setzt also nahezu immer bei dem Verbraucher an, der bereits Nutzer (Vertragspartner) von Produkten ist. Der Zugang zu Dienstleistungen wird nur sehr vereinzelt geregelt. Gegenstand gesetzlicher Regelungen ist im Wesentlichen aber dann die **Abwehr existenzbedrohender Handlungen Dritter (Kündigung)**. Dies zeigt sich besonders gut anhand der jüngsten Regelungen zum Pfändungsschutz im Vollstreckungsrecht. In § 167 VVG wird dem Versicherungsnehmer zwar das Recht eingeräumt, die Verträge so umzugestalten, dass sie dem neuen Pfändungsschutz der §§ 850b, 851c BGB¹⁰⁶ gerecht werden und damit dem Zugriff einzelner Gläubiger entzogen sind. Auch hier geht es aber um den **Schutz von Personen, die schon Vertragspartner** sind. Der Eingriff in die Privatautonomie des Versicherers wird damit gerechtfertigt, dass das Umwandlungsrecht an bereits bestehende Verträge anknüpft und kein Interesse des Versicherers besteht, seinen Kunden den Pfändungsschutz zu versagen.¹⁰⁷ Das neu geschaffene Pfändungsschutzkonto dient ebenfalls nur dem Schutz bestehender Vertragsverhältnisse. Gemäß § 850k Abs. 7 BGB hat auch hier der Kunde lediglich ein Umwandlungsrecht. Es geht damit um eine existenzsichernde Ausgestaltung eines bereits abgeschlossenen Girovertrages. Einen Anspruch auf Abschluss eines neuen Vertrages hat der Kunde nicht.

Im Wettbewerbsrecht wird aus dem **Diskriminierungsverbot** für marktbeherrschende Unternehmen (§ 20 GWB, früher § 26 GWB) in bestimmten Fällen eine Verpflichtung zum Abschluss bzw. zur Fortsetzung eines Vertrages hergeleitet (**Monopolmissbrauchsrechtssprechung**). Ein Verstoß gegen § 20 GWB begründet einen Schadensersatzanspruch aus § 826 BGB mit den Rechtsfolgen der §§ 249ff BGB. Im Wege der Naturalrestitution kann der Geschädigte daher denn (Neu-) Abschluss oder die Fortführung des Vertrages verlan-

¹⁰⁴ *Geschwandter/Bornemann*, NJW 2007, 1253, 1254.

¹⁰⁵ Eine Ausnahme bilden nur versicherungsrechtliche Vorschriften, die im VVG geregelt wurden, dass sich aber wegen seines aus Versicherungsverträge begrenzten Anwendungsbereichs ohne Frage nicht für Regelungen zum Mindestgirokonto eignet.

¹⁰⁶ Danach unterliegen Versicherungsverträge, die für die Altersvorsorge geeignet sind, dem Pfändungsschutz.

¹⁰⁷ *Kohte*, VuR 2012, 338, 340.

gen.¹⁰⁸ Ein Anspruch aus § 826 BGB kann aber nur bestehen, soweit keine zumutbare Alternative besteht. Einen umfassenden Abschlusszwang lässt sich daher hieraus nicht herleiten.

Diskutiert wurde die Frage eines **Abschlusszwangs** in Deutschland schon seit den 90iger Jahren vor allem im Zusammenhang mit der Einführung eines Mindestgirokontos (Girokonto für Jedermann). Von Kritikern wurde darauf verwiesen, dass ein gesetzlicher Girovertragsabschlusszwang „tief in den Geschäftsbetrieb privater Unternehmungen und in die Rechtssphäre ihrer Leiter eingreifen“, jedenfalls aber ein Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG geschützte Privatautonomie bedeuten würde, weswegen der für einen Grundrechteingriff geltende **Vorbehalt des verhältnismäßigen Gesetzgebers** gelten würde.¹⁰⁹ Ein Eingriff ist nur durch Gesetz gerechtfertigt zum Schutz anderer Grundrechte und wenn die Regelung einem legitimen Zweck dient, geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Soweit sich Zugangsrechte im Bereich der Finanzdienstleistungen als **Schutzrechte i.S.v. Teilhaberechte** zu qualifizieren sind und ihnen damit ein Grundrechtscharakter nicht abgesprochen werden kann, dürfte eine Rechtfertigung gelingen, da auch im Rechtsverkehr unter Privaten eine Bindung an die tragenden verfassungsrechtlichen Grundsätze – wie der Abschlusszwang in der Grundversorgung zeigt - grundsätzlich anerkannt ist.¹¹⁰ Soweit neben dem Teilhabeaspekt auch ein öffentliches Bedürfnis vorliegt, ist eine gesetzliche Verpflichtung zum Vertragsabschluss unter Berücksichtigung der bestehenden Rechtsprechung grundsätzlich trotz Eingriff in die Privatautonomie, gerechtfertigt. Dies ergibt sich im Bereich Finanzdienstleistungen daraus, dass Verschuldung bzw. Überschuldung vermieden werden soll. § 18 KWG setzt hier ein Zeichen, denn hierbei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Vorschrift. Erfolgt aber die Bonitätsprüfung im öffentlichen Interesse, steht es außer Frage, dass die **Bonität der Verbraucher ein anerkanntes öffentliches Bedürfnis** ist.

Zusammenfassend lässt sich damit für den Bereich der Basisprodukte bei Finanzdienstleistungen folgende Prämisse aufstellen: Ein Eingriff in die aus der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) folgende Vertragsfreiheit durch Schaffung eines gesetzlich verankerten Zugangsrechts ist gerechtfertigt, wenn folgenden Voraussetzungen vorliegen: **Der Verbraucher muss auf die Leistung aus Bonitätsgründen angewiesen sein (öffentliches Bedürfnis), es darf keine zumutbaren Alternativen geben (zur Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben angewiesen) und kein sachlicher Grund zur Ablehnung durch den ausgesuchten Vertragspartner (Verhältnismäßigkeit/Zumutbarkeit) vorliegen.** Ob diese Voraussetzungen vorliegen, bleibt jeweils im Einzelfall zu prüfen. Können sie bejaht werden, so wäre die Aufnahme eines entsprechenden Zugangsrechts nicht nur unter Berücksichtigung des Gesetzesvorbehalts gerechtfertigt sondern sogar verfassungsrechtlich geboten. Wie eine Zugangsregelung auszugestalten ist, muss unter Be-

¹⁰⁸ Vgl. BGHZ 107, 273 ff. unter II.2.b); BGH NJW 1990, 761, 762 f; OLG Koblenz NJW-RR 1991, 944 m.w.N.; LG Oldenburg NJW-RR 1992, 53, 54; ähnlich Staudinger/Bork, Neubearbeitung 2003, Rn. 22 vor § 145 BGB, der allerdings auf die objektiven Voraussetzungen der Sittenwidrigkeit zur Anspruchsbegründung abstellt.

¹⁰⁹ Geschwandtner/Bornemann, NJW 2007, 1253. 1255.

¹¹⁰ H.M., vgl. etwa Palandt/Heinrichs, a.a.O., Rn. 7 ff. zu § 242 BGB m.w.N. aus der Rsp.

rücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Produkts im Einzelnen ermittelt werden.¹¹¹

5.2 Absicherung und Gefahren

Damit ein Zugangsrecht effektiv ist, muss eine Vorschrift, die den Zugang zu bestimmten Dienstleistungen regelt, auch faktische Ausschlussmöglichkeiten berücksichtigen. Preisgestaltung und Flexibilität eines Produkts müssen ebenso wie Informationspflichten geregelt werden. Kündigungsmöglichkeiten müssen an die Ablehnungsgründe für den (zwingenden) Vertragsschluss gekoppelt werden.

Für die **Preisgestaltung** wird man sich an der Rechtsprechung zu Preisnebenabreden orientieren können. Der Preis darf letztlich den Preis für die angebotene Finanzdienstleistung in ihrer auf dem freien Markt angebotenen Form nicht überschreiten. Der BGH hat jüngst zu Kontoführungsgebühren bei Pfändungsschutzkonten ausgeführt¹¹²: „Wird ein Girokonto sogleich als P-Konto neu eröffnet, ist (...) der Preis (zugrunde zu legen), für den das betreffende Kreditinstitut ein herkömmliches Girokonto mit vergleichbarem Leistungsinhalt (ohne Pfändungsschutzfunktion) anbietet. (...) Die beanstandeten Regelungen benachteiligen die Kunden der Beklagten entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen, weil die Beklagten mit der Führung eines Girokontos als P-Konto lediglich eine ihnen durch § 850k Abs. 7 ZPO auferlegte gesetzliche Pflicht erfüllen, wofür sie nach allgemeinen Grundsätzen kein gesondertes Entgelt - hier in Form höherer Kontoführungsgebühren - verlangen dürfen. Das entspricht auch dem aus den Gesetzesmaterialien zum P-Konto ersichtlichen Willen des Gesetzgebers. Dass die Beklagten in beiden Streitfällen von Privatkunden für die Führung eines Girokontos als Pfändungsschutzkonto ein höheres Entgelt als für das bisher schon bestehende Girokonto bzw. als für ein neu eingerichtetes Girokonto (ohne Pfändungsschutzfunktion) verlangen, ergibt sich im Einzelnen aus einer Gegenüberstellung der jeweiligen Preise bzw. der preislichen Auswirkungen einer Kontoumstellung. Gründe, die die beanstandeten Klauseln nach Treu und Glauben gleichwohl als angemessen erscheinen lassen, sind weder dargetan noch sonst ersichtlich.“ Diese Rechtsprechung lässt sich ohne weiteres auf ein zu schaffendes Mindestgirokonto übertragen.

Aber auch was den **Leistungsumfang** angeht, dürfen bei einem Basisprodukt keine Einschränkungen vereinbart werden, wonach die üblicherweise mit dem Vertrag verbundenen Vorteile für den Verbraucher ausgeschlossen werden. Einen festen Katalog zu dem die Bank aufgrund eines Vertrages über eine bestimmte Finanzdienstleistung verpflichtet ist, sieht das Gesetz allerdings nicht vor. Der Leistungsumfang muss sich aber an den Grundfunktionen einer Finanzdienstleistung orientieren, damit ein Zugangsrecht überhaupt Sinn macht. Ein berechtigtes Interesse auf Seiten des Anbieters, bestimmte risikoneutrale Leistungen auszuschließen, dürfte regelmäßig nicht gegeben sein. Es sind daher alle Leistungen anzubieten, soweit sie einerseits risikoneutral für den Verbraucher sind, zum anderen standardmäßig am Markt angeboten werden. So müsste das Recht auf ein Girokonto

¹¹¹ Siehe hierzu unten

¹¹² Vgl. Pressemitteilung des BGH Nr. 191/2012 vom 13.11.2012 zu den Urteilen vom 13.11.2012, Az.: XI ZR 500/11 und XI ZR 145/12.

etwa zwingend den Zugang zum Überweisungsverkehr und Scheckkassas ebenso wie jederzeitige Barauszahlungen bei Kontodeckung gewährleisten.

Im Übrigen darf das **Schutzniveau**, das für eine Finanzdienstleistung nach dem Gesetz besteht, nicht unterschritten werden, wenn ein Zugangsrecht hierzu geschaffen wird. Zwingende Vorschriften des Gesetzes müssen auch bei „zwingendem“ Vertragsschluss anwendbar bleiben. **Widerrufsrechte, Informationspflichten und Kündigungsschutzvorschriften** müssen uneingeschränkt Anwendung finden. Sie sind darüber hinaus jeweils produktspezifisch anzupassen. Um einen umfassenden Schutz zu gewährleisten, sind darüber hinaus Informationspflichten zu schaffen, die den Anbieter verpflichten eine ablehnende Entscheidung schriftlich zu begründen, um diese überprüfbar zu machen. Ferner müsste sie einen Hinweis enthalten auf die Möglichkeiten einer Beschwerde im **Schlichtungsverfahren**, damit Verbraucherschutz auch beim Zugang effektiv ist.

Für **Ablehnungsgründe** könnte die Regelung in § 12 SparkVO Hessen ein Vorbild sein. Danach darf besteht keine Verpflichtung zum Führen eines Girokontos wenn:

1. der Kontoinhaber Dienstleistungen bei Kreditinstituten missbraucht hat,
2. das Konto ein Jahr lang umsatzlos geführt wurde,
3. das Konto kein Guthaben aufweist und der Kontoinhaber trotz Aufforderung nicht für Guthaben sorgt oder
4. der Sparkasse aus anderen wichtigen Gründen die Geschäftsbeziehung im Einzelfall nicht zumutbar ist.

5.3 Beispiel Dänemark und Belgien

Eine EU-Studie aus dem Jahr 2010 zum Mindestgirokonto, die unten noch im Einzelnen dargestellt werden wird, zeigt, dass in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bereits mehrere Staaten eine Rechtsgrundlage für ein basic bank account geschaffen haben, darunter zum Beispiel Dänemark und Belgien,¹¹³ während andere Staaten wie Deutschland und Großbritannien den Zugang zum Girokonto im Wesentlichen auf Selbstverpflichtungen der Anbieterseite stützen.

Wie eine EU-Studie aus dem Jahr 2010¹¹⁴ zeigt, haben einige EU-Staaten wie Dänemark einen Anspruch auf ein Bankkonto rechtlich verankert. Nach der Studie haben faktisch alle Bürger in Dänemark Zugang zu einem Bankkonto, wobei eine Ablehnung nur aus individuellen und sachlich nachvollziehbaren Gründen möglich ist. Der Verbraucher hat zudem bei Ablehnung einen Anspruch auf eine schriftliche Begründung.

¹¹³ Centre for Strategy and Evaluation Services (CESS): Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of ensuring access to a Basic Bank Account – Final report, July 2010, S. 16 ff.; siehe: http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/inclusion/abba_cses_en.pdf, weitere EU-Staaten sind: Estland, Finnland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Slowakei und Schweden; siehe: Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann. BT-Ds. 17/8312 vom 27.12.2011, S. 4.

¹¹⁴ Siehe vorherige Fußnote.

Abbildung 8: Dänisches Recht zum Recht auf ein Girokonto

Rechtlich verankerter Anspruch auf Zugang zum Girokonto in Dänemark
<p>A bank may not refuse to open an ordinary current account without an individual objective reason. On request the reason shall be provided on paper or in another durable medium.</p> <p style="text-align: right;">Part 5 No. 19 Executive Order no. 769 of 27 June 2011</p>

Quelle: <http://www.finanstilsynet.dk/>

Der dänische Staat hat auch ein ausdrückliches Eigeninteresse daran formuliert, dass jeder Verbraucher Zugang zu einem Girokonto hat: Damit der dänische Staat Zahlungen von und zu seinen Bürgern einfach und schnell abwickeln kann,¹¹⁵ hat jeder Bürger eine Pflicht, ein sogenannte NemKonto (auf Deutsch: „Einfaches Konto“) zu führen. Hierzu muss er ein Girokonto von sich zum Nemkonto erklären und dem Staat gegenüber angeben.¹¹⁶

Die Verbraucherorganisation Forbrugerradet berichtet, dass es generell keine Probleme mit dem Zugang zu einem Bankkonto in Dänemark gibt, auch wenn in Einzelfällen Verbraucher abgelehnt wurden. Bankkonten für Verbraucher beinhalten üblicherweise eine Debit-Karte. Girokonten sind nach Auskunft von Forbrugerradet in Dänemark für Verbraucher in der Regel kostenlos.

Problematisch wurde trotz des bestehenden rechtlichen Anspruchs auf ein Bankkonto der faktische Ausschluss von einigen Gruppen wie Obdachlose angesehen,¹¹⁷ die Schwierigkeiten haben, die formalen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Bankkontos zu erfüllen z.B. durch die Vorlage eines gültigen Ausweises oder dem Nachweis eines Aufenthalts. Die niederländische Bankenvereinigung¹¹⁸ hat auf dieses Problem reagiert und eine entsprechende Selbstverpflichtung abgegeben. Obdachlose und Überschuldete können mit Unterstützung von Hilfsorganisationen so ein Bankkonto erhalten.¹¹⁹

Als Mindestausstattung eines Bankkontos wird danach insbesondere auch aus Sicht des dänischen Bankenverbandes eine Debit-Karte angesehen, da darüber die Bargeldversorgung über Geldautomaten erfolgt und die Bezahlung im Einzelhandel.¹²⁰ Neben Überweisungen innerhalb des Landes muss das Bankkonto darüber hinaus Einzugsermächtigungsverfahren erlauben, da Strom etc. üblicherweise vom Bankkonto eingezogen wird. Auch die Möglichkeit, eine Chipkarte aufladen zu können, wird in dem Zusammenhang erwähnt.

¹¹⁵ Beispielhaft werden „Steuerrückzahlungen, Kindergeld, Renten, Studenten Darlehen, Arbeitslosengelder, Wohngeld oder Sozialleistungen“ genannt, siehe: <http://www.nemkonto.dk/ServiceMenu/Engelsk/German>.

¹¹⁶ Siehe: www.nemkonto.dk.

¹¹⁷ Diese Gruppe wird auf unter 3% der Bevölkerung (10.-15.000 Personen) geschätzt und wird auch bei üblichen Befragungen nicht mit erfasst. Als Beispiele für diese Gruppe ('vulnerable/marginalised' citizens) werden Drogenabhängige, psychisch Kranke und Obdachlose genannt. Auch Personen, die sich illegal im Land aufhalten, und dabei in der Studie nicht erwähnt werden, müssen konsequenterweise dazugezählt werden; siehe: Centre for Strategy and Evaluation Services (CESS) a.a.O. S. 92.

¹¹⁸ Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), siehe: www.nvb.nl. Das Bündnis wird von weiteren Organisationen mit getragen, siehe: <http://www.basisbankrekening.nl/index.php?p=503061>.

¹¹⁹ Voraussetzung ist die Volljährigkeit (mindestens 18 Jahre), ständiger Wohnsitz in den Niederlanden, der durch eine Erklärung einer sozialen Einrichtung, die als Postadresse funktioniert, ersetzt werden kann und ein gültiger Personalausweis (ID).

¹²⁰ „Kurz gesagt, ohne ein Bankkonto mit Debit-Karte ist es unmöglich, an dem modernen Zahlungsverkehr teilnehmen zu können;“ frei übersetzt. siehe: <http://www.basisbankrekening.nl/index.php?p=503061>.

Die EU-Studie berichtet, dass eine angemessene Anzahl von Bargeldabhebungen pro Jahr kostenlos möglich sein sollte.¹²¹

Eine ähnliche Gesetzeslage besteht in Belgien, in der Banken gesetzlich verpflichtet sind, ein Bankkonto mit bestimmten Leistungen im Rahmen anzubieten, wobei der maximale Preis für das Bankkonto zurzeit ca. 14 Euro¹²² pro Jahr (!) beträgt:

Abbildung 9: Belgisches Recht zum Recht auf ein Girokonto

Rechtlich verankerter Anspruch auf Zugang zum Girokonto in Belgien
<p>„Since spring 2003, there has been a legal obligation for credit institutions to provide basic banking services. The law [Loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base] oblige all banks to provide a basic banking account to any individual who does not already have one, for an annual fee of maximum € 12. The law was modified on 1st April 2007. The basic banking service covers the following operations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opening, managing and closing an account, - Money transfers and payments (manual/electronically), - Standing orders and domiciliation (direct debits), - Money deposits, - Money withdrawals (manual/electronically), - Account statements”

Quelle: Centre for Strategy and Evaluation Services (CESS), a.a.O. S. 88

Die Beispiele aus Dänemark und Belgien zeigen, dass das Recht auf Zugang zu einem Bankkonto rechtlich festgelegt werden kann. Auch der Leistungsumfang kann mit einbezogen werden sowie Preisobergrenzen für das Basisprodukt. In Dänemark erscheint eine Preisobergrenze entbehrlich, da Bankkonten üblicherweise kostenfrei angeboten werden. Beachtenswert ist auch, dass die Selbstverpflichtung in Dänemark lediglich als Ergänzung zur Überwindung praktischer Probleme dient, nicht aber die gesetzliche Regelung ersetzt.

Zweiter Teil: Notwendige Finanzprodukte

1 Kredit: kurzfristiger Liquiditätsausgleich

1.1 Beschreibung des Bedarfs

Haushalte erzielen ihr Einkommen in der Regel auf einer monatlichen Basis. Der Lohn der Arbeiter und das Gehalt der Angestellten wird typischerweise monatlich ausgezahlt; auch Selbstständige entnehmen Gewinne häufig monatlich. Viele konsumbezogene Ausgaben des Haushalts sind ebenfalls monatlich zu tätigen. Dazu gehören Mietzahlungen, Kosten der Versorgung mit Wasser, Strom und Wärme, Telekommunikationsverträge und andere Dauerschuldverhältnisse. Viele Bereiche des Konsums werden also binnen eines Monats über das Girokonto abgerechnet. Ein weiterer Bedarf nach Finanzdienstleistungen resultiert

¹²¹ Centre for Strategy and Evaluation Services (CESS), a.a.O. S. 92.

¹²² Nach Auskunft der belgischen Verbraucherorganisation Test Achat ist der maximale Preis an einen Index gekoppelt und beträgt zurzeit 13.97 €, was 1,16 € pro Monat entspricht (Stand: Nov. 2012).

daraus nicht. Daneben gibt es aber auch Zahlungsströme, die unregelmäßig vorkommen. Vielfach treten die unregelmäßigen Einkommen beziehungsweise Ausgaben einmal im Jahr auf. Auf der Einkommenseite handelt es sich um das Weihnachts- und Urlaubsgeld der Angestellten oder um leistungsbezogene Boni und Gratifikationen. Auch bei Selbstständigen und nebenberuflich Tätigen kommen über das Jahr verteilt unregelmäßig höhere Einkommen vor. Wie bei den Einkommen gibt es auch auf der Ausgabenseite jährliche Spitzen. Hierzu gehören die Reparatur oder Wiederbeschaffung beschädigter Haushaltsgroßgeräte oder PKW, der Kauf von Weihnachtsgeschenken, Energiekostennachzahlungen, Steuernachzahlungen bei Selbständigen, Entgelte für Dauerschuldverhältnisse, die jährlich abzurechnen sind (wie etwa Versicherungsprämien), die Urlaubsfinanzierung oder die Selbstbeteiligung an der Krankenversicherung.¹²³

Tabelle 8: Anlässe für kurzfristigen Liquiditätsausgleich und Planbarkeit.

Anlass	Sonderausgabe	Einkommensspitze	Planbarkeit
<i>Ersatz und Reparatur von Haushaltsgroßgeräten</i>	✓	-	-
<i>Reparatur des PKW</i>	✓	-	-
<i>Kauf von Weihnachtsgeschenken</i>	✓	-	✓
<i>Energiekostennachzahlung</i>	✓	-	✗
<i>Jährliche Versicherungsprämie</i>	✓	-	✓
<i>Krankenversicherung Selbstbeteiligung</i>	✓	-	-
<i>Urlaubsfinanzierung</i>	✓	-	✓
<i>„Extreme“ Monate bei Selbständigen</i>	✓	✓	-
<i>Weihnachtsgeld</i>	-	✓	✓
<i>Urlaubsgeld</i>	-	✓	✓
<i>Boni und Gratifikationen</i>	-	✓	-

¹²³ Vgl. auch Kapitel 4.1 „Finanzprodukte und Verbraucherbedarf“.

Die Einkommensspitzen sind zumeist planbar, während die besonderen Ausgaben oft ungeplant erfolgen. Von beiden Grundsätzen gibt es Ausnahmen. So können Gratifikationen bis zuletzt nicht feststehen und Ausgaben für Weihnachtsgeschenke oder für den Urlaub abzusehen. Aus alledem resultiert ein Bedarf, die genannten Ereignisse auszugleichen. Da es sich um jährliche Ereignisse handelt, sollte der *Ausgleich längstens innerhalb eines Jahres* erfolgen. Oft liegen zwischen Sonderausgaben und Einkommensspitzen aber nur wenige Wochen oder Monate, so dass Bedarf auch kurzfristiger bestehen kann. Die genannten Anlässe können zudem kumulativ und einander Überschneidend auftreten und daher eine besondere Flexibilität der Zahlungsströme erfordern. Die *Zahlungsweise* sollte also zudem *flexibel* und *ohne großen bürokratischen Aufwand* möglich sein.

Tabelle 9: Kurzfristiger Liquiditätsausgleich, typische Volumina.

Grund der Liquiditätsschwankung	Typische Höhe	Referenz zur Höhe	Planbarkeit der Höhe
<i>Ersatz und Reparatur von Haushaltsgroßgeräten</i>	<i>700 Euro</i>	<i>710 Euro (GfK)</i>	<i>nein</i>
<i>Reparatur des PKW</i>	<i>3.000 Euro</i>	<i>ADAC</i>	<i>nein</i>
<i>Kauf von Weihnachtsgeschenken</i>	<i>200 Euro</i>	<i>241 Euro (GfK)</i>	<i>ja</i>
<i>Energiekostennachzahlung</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>nein</i>
<i>Jährliche Versicherungsprämien</i>	<i>mehrere Hundert</i>	<i>k.A.</i>	<i>ja</i>
<i>Krankenversicherung Selbstbeteiligung</i>	<i>mehrere Hundert</i>	<i>k.A.</i>	<i>nein</i>
<i>Urlaubsfinanzierung</i>	<i>2.000 Euro</i>	<i>3.000 Euro (GfK)</i>	<i>ja</i>
<i>Monat mit unterdurchschnittlichem Einkommen bei Selbständigen</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>nein</i>

Die typische *Höhe* des Bedarfs kann aus den Zahlen der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) abgelesen werden. Sie beträgt in der Regel einige Hundert, vereinzelt bis zu wenigen Tausend Euro, wie vorstehende Tabelle mit einzelnen Beispielen zeigt.

1.2 Wertung des Bedarfs

Den beschriebenen Ausgleich zu bewerkstelligen, kann als *Basisbedarf* eingeordnet werden, denn ohne diese Möglichkeit wäre ein reibungsloser Konsum nicht möglich. Fraglich ist aber, ob es einen Bedarf gibt, dies *über Kredit* zu bewirken. Unter den in Kapitel 4.1 dargestellten Transportarten sind neben dem Kredit auch das Sparen und die Versicherung theoretisch als Mittel geeignet, die beschriebenen Lücken zu schließen. Praktisch hat der kollektive Transport in Form einer Versicherung hier aber keine Relevanz, da die beschriebenen unterjährigen Liquiditätsschwankungen häufig Folge von Anlässen sind, die unter der Kontrolle des Betroffenen stehen, die fraglichen Summen gering sind und eine hohe Flexibilität bei der Zahlung gefragt ist. Damit verbleiben nur zwei konkurrierende Finanzdienstleistungsarten, die den Ausgleich bewerkstelligen können: Das Sparen (etwa in Form eines „Notgroschens“) und der Kredit (etwa in Form des Dispositionskredits).

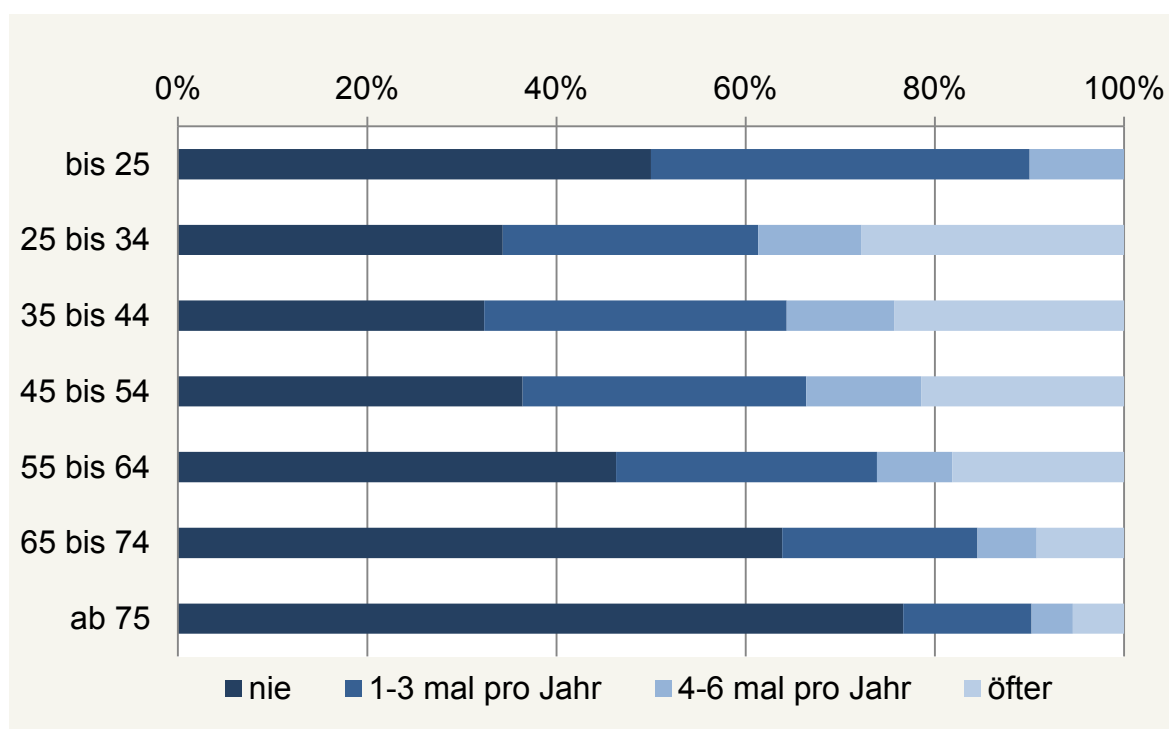
Im Hinblick darauf, ob ein *Basis-* oder ein *Grundbedarf nach Kredit zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsschwankungen* angenommen werden kann, ist damit zu fragen, ob es Fälle gibt, in denen der Kredit für den unterjährigen Liquiditätsausgleich ohne Alternative ist oder anderenfalls erhebliche individuelle oder gesellschaftliche Nachteile entstehen.

Einen ersten Anhaltspunkt gibt die tatsächliche Nutzung von Dispositionskrediten, die hinsichtlich Flexibilität, Kreditsummen und Laufzeiten als geeignet zur Erfüllung des oben dargestellten Bedarfs erscheinen. Je nach Statistik verfügen etwa *80 Prozent* der in Deutschland vorhandenen Girokonten von volljährigen Verbrauchern über einen Dispositionsrahmen; etwa *50 Prozent* der Haushalte mit einer solchen Möglichkeit nutzen den Kreditrahmen zumindest einmal jährlich.¹²⁴ Die hohe *Quantität der Nutzung* spricht nach diesen Zahlen für einen grundlegenden Bedarf.

Als nächstes Wertungskriterium sind Überlegungen zu den *Folgen* anzustellen, die es hätte, wenn der unterjährige Liquiditätsbedarf nicht über Kredite ausgeglichen werden könnte. Hier interessieren die „*verletzlichen*“ Haushalte, die noch keine Möglichkeit hatten, einen Notgroschen anzusparen, also Haushalte zu Beginn des Erwerbslebens.

¹²⁴ Dick, Knobloch et. al. (2012), S. 122.

Abbildung 10: Inanspruchnahme von Dispositionskrediten nach Altersgruppen.



Quelle: Dick, Knobloch et. al. (2012), S. 124.

Tatsächlich ist *eine verstärkte Nutzung von Dispositionskrediten bei den jüngeren Altersklassen* gegenüber den älteren Altersklassen festzustellen, sieht man einmal von den ganz jungen Haushalten ab. Auch wenn daraus nicht im Sinne eines Strengbeweises geschlossen werden kann, dass für diese Haushalte keine Alternative besteht, so deutet die Statistik doch auf die Richtigkeit der Hypothese hin, dass Dispositionskredite für diese Gruppe alternativlos sind. Auch bei *weiteren verletzlichen Gruppen* weisen die Nutzungszahlen auf einen Grundbedarf nach solchen Krediten hin: Etwa 70 Prozent der Alleinerziehenden, so viel wie keine andere Haushaltsform, nutzen den Dispositionskredit zumindest einmal im Jahr. Ähnlich hohe Nutzungshäufigkeiten (so denn ein Kreditrahmen eingeräumt ist) gibt es bei den armutsgefährdeten Haushalten (66 Prozent) und den Arbeitslosen (68 Prozent).

Tabelle 10: Inanspruchnahme von Dispositionskrediten, weitere Einflussgrößen.

Nutzungshäufigkeit des eingeräumten Disporahmens	nie	1-3 mal pro Jahr	4-6 mal pro Jahr	Häufiger
<i>gesamte Stichprobe</i>	48%	26%	9%	17%
<i>armutsgefährdete HH</i>	34%	25%	11%	31%
<i>nicht armutsgefährdete HH</i>	50%	26%	9%	15%
<i>hohe finanzielle Bildung</i>	50%	27%	9%	14%
<i>geringe finanzielle Bildung</i>	44%	25%	9%	22%

<i>arbeitslos</i>	32%	22%	11%	35%
<i>nicht arbeitslos</i>	49%	26%	9%	16%

Quelle: Dick, Knobloch et. al. (2012), S. 124.

Die größten Differenzen entfallen auf diejenigen, die den Dispositionskredit häufiger als 6-mal im Jahr in Anspruch nehmen, während die Unterschiede zwischen den verletzlichen und den übrigen Gruppen im Bereich der niedrigeren Nutzungshäufigkeiten weitaus niedriger ausfallen. Dies deutet darauf hin, dass durch den Dispositionskredit nicht nur der Bedarf nach kurzfristigem Liquiditätsausgleich bewerkstelligt wird, sondern er auch innerhalb der Bewältigung von finanziellen Krisen eine Rolle spielt.

Es scheint nach den präsentierten Zahlen für einen erheblichen Teil der Haushalte in bestimmten Situationen nicht möglich zu sein, ihren Bedarf nach kurzfristigem, unterjährigem Liquiditätsausgleich über Guthaben zu decken, setzt man voraus, dass sich die Haushalte zumindest zum Teil rational verhalten und daher grundsätzlich das Sparen präferieren würden, wenn sie die Möglichkeit hierzu hätten. Wenn diese Annahme richtig ist, besteht für eine große Zahl von Haushalten ohne Kreditmöglichkeit die Gefahr des Zahlungsverzugs, der Vertragskündigung und den damit zusammenhängenden negativen Folgen bis hin zur Überschuldung. *Der Bedarf nach unterjährigem Liquiditätsausgleich über Kredit ist damit als ein Basisbedarf einzuordnen.*

1.3 Tauglichkeit des Dispositionskredits

Um diesen Basisbedarf zu erfüllen ist ein Kreditprodukt erforderlich, welches aus den zu erwartenden Liquiditätsspitzen (wie Weihnachtsgeld, Gratifikationen, familiäre Zuwendungen) die außergewöhnlichen Belastungen innerhalb einiger Monate zurückführt und flexibel bei Aus- und Rückzahlung ist. Damit sind Kreditvolumina etwa in Höhe eines bis zu zweimonatlichen Nettodurchschnittseinkommens erforderlich. In Anbetracht der relativ geringen Summen und der relativ kurzen Kapitalnutzung sind feste Zinskonditionen weniger wichtig. Wegen des Spontancharakters des Kredits ist ein geringer bürokratischer Aufwand erforderlich. Die genannten Anforderungen werden vom Dispositionskredit grundsätzlich erfüllt. Durch das Ein-Konten-Modell geschieht der Liquiditätsausgleich automatisch, schnell und unbürokratisch und die verfügbaren Summen sind ausreichend. *Damit erscheint der Dispositionskredit auf den ersten Blick als geeignetes Produkt, den oben beschriebenen Grundbedarf zu erfüllen.*

1.4 Probleme des Dispositionskredits

Allerdings werden im Zusammenhang mit Dispositionskrediten Probleme und Praktiken beschrieben, die neben den oben skizzierten Anforderungen liegen. Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Problemkreise würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Die Probleme und Forderungen sind zuletzt in einer detaillierten Studie von *iff* und ZEW untersucht worden.¹²⁵ Nach Auffassung dieser Studie sind folgende Problemkreise vordringlich:

¹²⁵ Für eine ausführliche Analyse vergleiche Dick, Knobloch et. al. (2012), S. 144ff.

- Überhöhte Preise bei vereinbarter und geduldeter Kontoüberziehung,
- Probleme bei der Vergabe von Dispositionskrediten,
- Probleme bei der Nutzung von Dispositionskrediten und
- Probleme beim Umgang mit Kunden in der Fehlnutzung und nach finanziellen Krisen.

Die Preiskritik richtet sich vor allem gegen überzogene Zinssätze, fixe Überschreitungsentgelte, kreditierte Versicherungsprämien und den bei Kontokorrentkrediten bestehenden Zinseszinsseffekt. Bei der Vergabe werden der oft festzustellende Vergabeautomatismus, der teilweise überzogene Kreditrahmen und aufgedrängte Kontoschutzpolice bemängelt. So liegt der durchschnittliche Kreditrahmen beim zwei- bis dreifachen des Nettomonats-einkommens, einige Anbieter bewilligen sogar einen bis zu 5-fach höheren Betrag. Da Einkommensspitzen, die eine solche Kreditsumme ausgleichen können, binnen eines Jahres typischerweise nicht zu erwarten sind, entstehen hier Anreize, den Dispositionskredit länger als erforderlich zu nutzen und damit wiederum die Belastungen durch vergleichsweise hohe Zinsen zu erhöhen. Hierdurch kann es zu einer exzessiven Dauer, zu Überschreitungen, Kontrollverlust und schließlich zu Kündigungen kommen.

Die Studie kommt zu der Schlussfolgerung, dass die exzessive Nutzung des Dispositionskredits zum einen auf den irrationalen Umgang mit den eigenen Finanzen zurückgeführt werden könne und zudem im Produkt selbst liege. So seien die Konditionen von Dispositionskrediten unübersichtlich und verleiteten durch ihren einfachen Zugang zur Inanspruchnahme des Kredits. Zudem berichten Experten in der Schuldnerberatung, dass bei den Klienten eine deutlich längere, zumeist sogar eine Dauernutzung des Dispositionskredits, so noch vorhanden, festzustellen sei und diese im Zusammenhang mit finanziellen Krisen stünde. Der Dispositionskredit habe in diesen Fällen seine Funktion als Mittel des kurzfristigen Liquiditätsausgleichs verloren und könne oftmals als Überschuldungszeichen gedeutet werden. In dieser Situation stünde es im Belieben der Anbieter, welche Zahlungen zugelassen und welche abgelehnt würden. Zudem könne die Bank den Dispositionskredit sehr kurzfristig fällig stellen, was wiederum die Überschuldungsgefahr erhöhen würde. Darüber hinaus würden finanzielle Krisen wie Arbeitslosigkeit, Scheidung oder Krankheit zu einer exzessiven Fehl-Nutzung des Dispositionskredits zur Finanzierung des Liquiditätsausgleichs führen. Hier sei der Kredit allein zu Beginn der Krise geeignet, müsse aber möglichst rasch in einen kostengünstigeren, kündigungssichereren und planbareren Ratenkredit umgewandelt werden können. Anderenfalls könne er nicht mehr seiner Hauptaufgabe, dem unterjährigen und kurzfristigen Liquiditätsausgleich, dienen.

1.5 Forderungen

Aus den beschriebenen Problemen lassen sich als Forderungen ableiten:

- die Deckelung des Zinssatzes durch Gesetz,
- eine vorsichtiger Vergabep Praxis,
- die Kontrolle der Nutzung nach Höhe, Dauer und Häufigkeit („*Alarmsystem*“),
- die Begrenzung exzessiver Nutzung,

- einen verlässlichen Kündigungsschutz,
- die Möglichkeit der Umschuldung in einen kostengünstigeren Ratenkredit,
- Hilfestellungen für Verbraucher in Krisensituationen bis hin zur Schuldnerberatung.

Die Forderung nach einer Zinsdeckelung, sei sie absolut oder angelehnt an einen funktionierenden Referenzzinssatz,¹²⁶ ist besonders dann bedeutsam, wenn es zu einer exzessiven Nutzung von Dispositionskrediten kommt, da die Zinsen neben dem Zinssatz von der Nutzungsdauer und dem in Anspruch genommenen Kreditvolumen bestimmt werden. Insofern erscheint primär wichtig, die genannten Fehlnutzungen zu verhindern. Im Hinblick auf die Kreditobergrenzen ist festzustellen, dass die von den Anbietern automatisch zur Verfügung gestellten Kreditrahmen gemessen am Bedarf oft zu hoch sind.¹²⁷ Den Bedarfen folgend wäre eine Deckelung beim doppelten des monatlichen Einkommens anzustreben. Der Kreditrahmen sollte grundsätzlich nur nach Begründung und Anfrage aufstockbar sein und ein gleichzeitiger Zugang zu weiteren Krediten sollte nur bei Krisen, die aus eigener Kraft handhabbar sind, möglich sein. Zudem sollte sichergestellt werden, dass eine Dauernutzung, wie sie gerade bei den verletzlichen Haushalten festzustellen ist, durch ein internes „Alarmsystem“ dem Anbieter bewusst wird und im Anschluss eine Ursachenanalyse erfolgt, die eine Umschuldungsmöglichkeit in kostengünstigere Alternativen beinhaltet, wenn die eingeräumte oder geduldete Überziehung dauerhaft genutzt wird. Dies wurde von Verbraucherzentralen bereits gefordert und ist heute schon bei einigen Anbietern Geschäftspraxis.¹²⁸ Dafür müsste sichergestellt sein, dass die Rechtspflicht bestimmt genug definiert ist, wobei der *Verbraucherzentrale Bundesverband* bei einer Dauer von zwölf Monaten und einer vollständigen Ausschöpfung der eingeräumten Überziehung vorschlägt, dass den Kunden ein Alternativangebot zwingend unterbreitet werden muss. Andere Stimmen erweitern die Forderung auf geduldete Überziehungen und schlagen vor, eine Pflicht zur Angebotsabgabe an einfachere objektive Kriterien zu koppeln, zum Beispiel an das Überschreiten einer bestimmten Höhe von Kosten für die eingeräumte oder geduldete Überziehung innerhalb von zwölf Monaten. Ein Kreditinstitut könnte dann verpflichtet werden, den Kunden über kostengünstigere Alternativen per Brief aufzuklären, wenn beispielsweise mehr als 200 Euro Kosten binnen Jahresfrist überschritten würden.¹²⁹ In den Fällen, in denen eine Krisenbewältigung aus eigener Kraft nicht mehr möglich erscheint, sollte die Weiterverweisung an die Schuldnerberatung und externe Beratung Standard sein. Dies gelte auch deswegen, weil die Verbraucher von sich aus eher selten auf die Banken zugehen. Als Gründe für die fehlende Eigenmotivation vieler Verbraucher, zu Schuldnerberatungen zu gehen, werden mangelnde finanzielle Kenntnisse, Bequemlichkeit und Scham genannt.

¹²⁶ Dick, Knobloch et. al. (2012), S. 165ff.

¹²⁷ Nach Dick, Knobloch et. al. (2012), S. 72, liegen sie beim Dreifachen des Nettomonatseinkommens.

¹²⁸ „Der *Verbraucherzentrale Bundesverband* fordert eine gesetzliche Pflicht für Banken, Kunden die Umschuldung in einen zinsgünstigeren Ratenkredit anzubieten, wenn sie ihren Dispokredit länger als zwölf Monate voll ausschöpfen.“ Verbraucherzentrale Bundesverband vom 20.9.2011, siehe: www.vzbv.de.

¹²⁹ Dick, Knobloch et al. (2012), S. 182f.

2 Sparen: Tagesgeldkonto

2.1 Bedarf und Wertung

Wie oben bereits dargestellt, besteht ein Basisbedarf, unterjährige Liquiditätsschwankungen über Kredit auszugleichen. Spiegelbildlich zählt in diesem Zusammenhang auch (oder erst recht) der unterjährige Liquiditätsausgleich über Sparprodukte zu den grundsätzlichen Bedarfen: Zwar gibt es theoretisch auch außerhalb der Finanzdienstleistungen Möglichkeiten (Stichwort „Kopfkissen“) eine Liquiditätsreserve bereit zu halten. Diese Option erscheint aber in Bezug auf Sicherheit, Flexibilität und Praktikabilität im Vergleich zu Finanzdienstleistungen wenig praktikabel. Zudem muss die Liquiditätsreserve für den Zahlungsverkehr zur Verfügung stehen. *Daher kann ein einfaches Sparprodukt in Form einer Finanzdienstleistung als Basisbedarf angesehen werden.* Empfohlen wird eine Liquiditätsreserve von zwei bis drei Nettomonatsgehältern.

2.2 Tauglichkeit des Tagesgeldkontos

Fraglich ist, ob ein *Tagesgeldkonto* dafür als ein Basisprodukt angesehen werden kann. Die auf dem Markt vorhandene Quantität der Verträge spricht zunächst für eine solche Wertung. Allerdings bestehen Alternativen in Form der Girokonten, über die der unbare Zahlungsverkehr und damit direkt der Liquiditätsausgleich vorgenommen wird, und die in dieser Hinsicht als vorteilhaft erscheinen: Das Ein-Konten-Modell des Girokontos ist gegenüber dem Tagesgeldkonto flexibler, reaktionsschneller und erfordert keine manuelle Überwachung. Der Vorteil des Tagesgeldkontos, Guthabenzinsen auszuschütten, ist inzwischen kein Alleinstellungsmerkmal dieses Produktes mehr, wie die Praxis bei Girokonten bereits zeigt. *Das Basisprodukt „Girokonto“ reicht daher zur Abdeckung des Basisbedarfs „unterjähriger Liquiditätsausgleich durch Sparen“ aus.* Die Verbindung zu dem Zahlungsverkehr ist bei dem unterjährigen Liquiditätsausgleich auch erwünscht, da die Reserve genau dazu dient. Ein Basisbedarf nach einem weiteren, dem Girokonto ähnlichen Produkt wie einem Tagesgeldkonto besteht auf Grund dieser grundsätzlichen Überlegungen nicht. Diese erste Wertung wird bestätigt, führt man sich die hypothetischen Folgen vor Augen, die es für die „verletzlichen“ Haushalte hätte, wenn es keine Tagesgeldkonten gäbe. Hier sind keine erheblichen Beeinträchtigungen sichtbar oder zu erwarten.

Inwiefern darüber hinaus im Bereich der Risikovorsorge ein besonderer Bedarf für ein vom Girokonto getrenntes Produkt besteht, müsste gesondert untersucht werden. So erscheint es aus psychologischen Gründen nicht sinnvoll, die Notfallvorsorge direkt mit dem Girokonto

zu verbinden. Vielmehr erscheint hier eine Trennung von Zahlungsverkehr und Liquiditätsreserve sinnvoll bzw. sogar geboten. Im Anschluss müsste geprüft werden, ob eine Trennung mit einem Unterkonto beim Girokonto, wie es schon oft angeboten wird, ausreichend ist, oder ein Basisbedarf nach einem getrennten Produkt besteht. Erst dann käme ein Tagesgeldkonto als ein geeignetes Basisprodukt in Betracht.

Unabhängig davon gibt es bei Tagesgeldkonten bisher kaum Probleme in Bezug auf Zugang, Qualität und Preis. Ablehnungen bei der Eröffnung von Tagesgeldkonten sind nicht bekannt, Tagesgeldkonten sind in höchstem Maße flexibel und Kosten werden in der Regel nicht erhoben. Daher gibt es bei Tagesgeldkonten bisher keine Diskussion über ein notwendiges Basisprodukt. Die Unterschiede bestehen in der Regel lediglich im Zinssatz, also der Rendite, und der Sicherheit der Einlagen. Letztere wurde innerhalb der Europäischen Union inzwischen standardisiert, sodass die Sicherheit für eine Liquiditätsreserve damit generell abgedeckt wird.

3 Zahlungsverkehr: Mindestgirokonto

3.1 Notwendigkeit

Nahezu unumstritten ist, dass im Bereich Zahlungsverkehr das sog. Mindestgirokonto (Girokonto für Jedermann) eine elementare zur Lebensführung notwendige Finanzdienstleistung für nahezu jeden volljährigen Bürger ist. Die Bundesregierung hat in ihrem aktuellen Berichts zur Umsetzung der ZKA-Empfehlung vom 27.12.2011¹³⁰ hierzu festgestellt, dass ein Leben ohne Girokonto für die Bürger und Bürgerinnen in Deutschland „nicht mehr möglich ist“. 38% des Gesamtumsatzes im Einzelhandel, Lohn- und Gehaltszahlungen, finanzielle Leistungen des Staates, Verträge über Miete, Strom, Wasser, Telefon und Zeitschriftenabonnements sowie zahlreiche Kaufverträge und damit **nahezu alle Alltagsgeschäfte erfordern ein Bankkonto**. Sie werden fast ausschließlich durch Überweisung, Lastschrift oder Kreditkartenzahlungen abgewickelt. Ohne Girokonto können nur schwer eine Wohnung und ein Arbeitsplatz gefunden werden. Gerade Menschen in finanziellen Notsituationen aber können nur unter erschwerten Bedingungen oder überhaupt nicht am Zahlungsverkehr teilnehmen.

Gründe für einen mangelnden Zugang zu einem Bankkonto sind denkbar einfach: Aus Studien¹³¹ geht hervor, dass ein starker Zusammenhang zwischen dem Einkommensniveau und der Stellung einer Person ohne Bankkonto besteht. Personen mit geringem Arbeitseinkommen, Behinderte, Arbeitslose oder alleinerziehende Eltern laufen eher Gefahr, über kein Bankkonto zu verfügen. Bankkonten dieser Personengruppe sind regelmäßig mit **betriebswirtschaftlichen Nachteilen für Kreditinstitute**¹³² verbunden. Sie sind in den

¹³⁰ BT-Drucks. 17/8312 vom 27.12.2011.

¹³¹ Jahresbericht 2008 zur EU-Finanzmarktintegration, SEK(2009) 19 endgültig.

¹³² Eingehend *Berresheim*, ZBB 2005, 420, 421; *Reifner*, ZBB 1995, 243, 256.

meisten Fällen deutlich kostenintensiver: Es fallen höhere Überwachungskosten bei allein auf Guthabenbasis geführten Konten an und eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Pfändungen erfordert einen kostspieligen Personalaufwand, zugleich können Kreditinstitute bei solchen Kunden von der Nutzung kostensenkender Kommunikationsmittel, wie Onlinebanking, nicht profitieren.¹³³ Es besteht bei ihnen auch **keine Möglichkeit der Quersubventionierungen**.¹³⁴ Verluste können mangels gewinnbringender Bankgeschäfte mit diesen Kunden nicht abgefangen werden.¹³⁵ Aber auch auf der Nachfrageseite finden sich Gründe für die fehlende Nutzung eines Kontos. So lassen sich Einige durch **mangelndes Finanzwissen** oder ein mangelndes Bewusstsein hinsichtlich der Vorteile der Nutzung von Bankdienstleistungen von der Eröffnung eines Girokontos abhalten. Betroffen von der Kontolosigkeit sind damit vor allem sozial und wirtschaftlich Schwache.

Die **Folgen der Kontolosigkeit** sind gravierend: Der Ausschluss von der Unterhaltung einer Kontoverbindung führt im Ergebnis zur **Ausgrenzung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen aus der Gesellschaft („Armutsfalle“)**. Denn der bargeldlose Zahlungsverkehr ist in vielen Lebensbereichen **Ausdruck von Bonität**.¹³⁶ Dies gilt sogar für Steuererstattungen (§ 224 Abs. 3 S. 1 AO: Zahlungen der Finanzbehörden sind unbar zu leisten) und Sozialleistungen (§ 11, 47 SGB-AT: Geldleistungen sind kostenfrei auf ein Konto des Empfängers bei einem Geldinstitut zu überweisen). Die Europäische Kommission hat hierzu treffend ausgeführt: *„Während die finanzielle Ausgrenzung ihre Ursache in einer mangelnden gesellschaftlichen Beteiligung haben kann, d. h. in einer sozialen Ausgrenzung, kann diese soziale Ausgrenzung wiederum zur finanziellen Ausgrenzung führen. Dies gilt für Fälle, in denen gesellschaftlich benachteiligte Gruppen kein Bankkonto eröffnen können, weil die Kosten zu hoch sind oder die Auswahlkriterien der Banken nicht erfüllt werden.“*¹³⁷ Betroffen sind nach einer Hochrechnung des Instituts für Finanzdienstleistungen e.V. etwa eine halbe Millionen Menschen.¹³⁸ Die Europäische Kommission spricht sogar von **670.000 Kontolosen in Deutschland**.¹³⁹

Mit der Kontolosigkeit verbunden sind aber auch **unmittelbare finanzielle Nachteile**.¹⁴⁰ Die gelegentliche Nutzung von Bankdienstleistungen ist kostspieliger als die regelmäßige. Für bargeldlose Zahlungen ohne eigenes Bankkonto müssen oft hohe Gebühren gezahlt werden. Insbesondere grenzübergreifend tätige Arbeitnehmer oder Saisonarbeiter, die ihre Familien zu Hause unterstützen wollen, müssen **hohe Finanztransferkosten** in Kauf neh-

¹³³ Segna, BKR 2006, 274, 275.

¹³⁴ Berresheim, ZBB 2005, 420, 422.

¹³⁵ Geschwandter/Bornemann, NJW 2007, 1253.

¹³⁶ Geschwandter/Bornemann, NJW 2007, 1253, 1255.

¹³⁷ Vgl. aktuelles Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom 18.07.2011 zur Folgenabschätzung der Kontolosigkeit.

¹³⁸ Vgl. *Institut für Finanzdienstleistungen e.V.*, Überschuldungsreport 2011, der zu dem Ergebnis kommt, dass 17,3% der Ratsuchenden in den Überschuldungsstellen über kein eigenes Girokonto verfügen.

¹³⁹ Vgl. Generaldirektion für Binnenmarkt und Dienstleistungen, Abschlussbericht der Studie über Kosten und Nutzen von politischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Zugangs zu einem Bankkonto (Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of ensuring access to a Basic Bank Account), Juli 2010. Aus dem aktuellen Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom 18.07.2011 zur Folgenabschätzung der Kontolosigkeit folgt, dass Jüngsten Daten zufolge 7 % aller EU-Verbraucher, d. h. 30 Mio. Europäer über 18 über keinerlei Bankkonto verfügen. Von diesen 30 Mio. Bürgern ohne Bankkonto dürften schätzungsweise 6,4 Mio. derzeit über keinerlei Konto verfügen oder vor einer Eröffnung Angst haben.

¹⁴⁰ Geschwandter/Bornemann, NJW 2007, 1253, 1255.

men. Von Nachlässen, die Versorgungsbetriebe bei elektronischer Zahlung gewähren, kann diese Personengruppe nicht profitieren.

Der fehlende Zugang zu elektronischen Zahlungsmitteln nimmt den betroffenen Bürgern die Möglichkeit von inländischen oder grenzübergreifenden günstigeren Online-Gütern und Dienstleistungen zu profitieren. Ihnen steht damit nur eine gegenüber Nutzern von einem Bankkonto **beschränkte Auswahl an Gütern und Dienstleistungen** zur Verfügung. Der Nutzen eines einheitlichen Europäischen Binnenmarkts, zu dem sich die EU-Mitglieder verpflichtet haben, kommt ihnen nicht zugute. Dies wiederum führt auch zu einer **Belastung der Anbieter einer bestimmten Branche**, dem Internethandel. Schließlich wird die Wahrnehmung des **Rechts auf freien Personenverkehr** in der EU durch mögliche Schwierigkeiten bei Eröffnung eines Bankkontos gefährdet und schränkt damit auch die **Freizügigkeit in der Europäischen Union** ein.

Folge der Kontolosigkeit ist ebenso eine **Belastung der Versorgungsbetriebe**, da die Abrechnung in der Regel durch den erhöhten Verwaltungsaufwand bei Barzahlungen deutlich höhere Kosten verursacht, denn Lastschriften können als Zahlungsmittel nicht angeboten werden. Bei den von der Kontolosigkeit betroffenen Personen handelt es sich zudem am ehesten um Sozialhilfeempfänger, aber auch ältere Personen, die Renten oder Pensionen beziehen haben oftmals kein Bankkonto. Sozialversicherungsleistungen oder Altersversorgungszahlungen können daher nicht auf elektronischem Wege, d. h. mittels Überweisungen, vorgenommen werden, sodass bei Kontolosigkeit auch **für den Staat erhöhte Finanztransferkosten** anfallen, denen er bereits durch entsprechende Regelungen versucht entgegenzuwirken. § 47 SGB-AT sieht ausdrücklich vor, dass Geldleistungen kostenfrei auf ein Konto des Empfängers bei einem Geldinstitut überwiesen werden sollen. Die Senkung der Transaktionskosten zur Entlastung des Staatshaushalts mittels elektronischer Zahlungen ist im Verhältnis zu diesen Personen nicht möglich. Andere EU-Länder haben eben aus diesem Grund ein Recht auf Kontoeröffnung eingeführt.¹⁴¹ Die Kontolosigkeit steht schließlich auch der angestrebten vollständigen Digitalisierung der Beziehung zwischen Bürgern und öffentlichen Behörden entgegen.

Das Mindestgirokonto ist damit nicht nur Voraussetzung für die Teilhabe einer bestimmten Personengruppe, nämlich den sozial und wirtschaftlich Schwächeren, am gesellschaftlichen Leben und zur Vermeidung finanzieller Nachteile ausschließlich einer bestimmten Personengruppe, sondern es ist ebenso notwendig, um einen sozialen Zusammenhalt in Deutschland¹⁴², das Funktionieren des Binnenmarktes und die finanzielle Entlastung des Staates zu fördern. Dennoch ist das Mindestgirokonto nach wie vor Gegenstand einer kontrovers geführten Diskussion.¹⁴³ Dabei ist seine Anerkennung als „Basisprodukt“ weniger umstritten, gestritten wird über seine rechtliche Qualifikation bzw. Kodifikation.

¹⁴¹ Vgl. Arbeitspapier der Kommissionsdienststelle vom 22.08.2012, S. 5.

¹⁴² Antrag der Fraktion der SPD Recht auf ein Guthabenkonto einführen – Kontopfändungsschutz sichern, BT-Drucks. 17/7823 vom 22.11.2011.

¹⁴³ *Bachmann*, ZBB 2006, 257 ff.; *Berresheim*, ZBB 2005, 420 ff.; *Geschwandtner/Bornemann*, NJW 2007, 1253 ff.; *Kaiser*, VuR 2000, 335 ff.; *Koch*, WM 2006, 2242 ff.; *Segna*, BKR 2006, 274 ff.; *Springeneer*, ZVI 2006, 313 ff.

3.2 Anforderungen

Nach der Empfehlung der Kommission vom 18. Juli 2011¹⁴⁴ und dem Empfehlungsentwurf vom 5. März 2012¹⁴⁵ über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“), ist ein Basiskonto ein Bankkonto, das dem Verbraucher ermöglicht, **alle gängigen Zahlungsvorgänge** im Rahmen der Deckung des Kontos auszuüben. Nach dem vorläufigen Vorschlag der Kommission muss das Recht auf Zugang zu einem Basiskonto für alle Verbraucher gelten, **solange keine schwerwiegenden Gründe dagegen sprechen**. Ein Verbraucher, der sich rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufhält, müsse berechtigt werden, ein Basiskonto bei einem Zahlungsdienstleister, der in diesem Staat tätig ist, zu eröffnen und zu führen, **auch wenn er in einem anderen Mitgliedstaat ein Konto besitzt**, mit dem er diese Dienste nutzen kann. Ein solches Recht müsse **unabhängig von der Finanzlage** des Verbrauchers bestehen. **Alle Banken mit Privatkundengeschäft** müssten verpflichtet werden, Basiskonten anzubieten, um Diskriminierung und unfairen Wettbewerb zwischen den Banken zu verhindern. Für den Fall der **Ablehnung seien kostenlose Informationspflichten** einzuhalten. Sofern der Zugang zu einem Basiskonto verweigert wird, müsse der Zahlungsdienstleister den Verbraucher unmittelbar schriftlich, in unmissverständlicher klarer Sprache und kostenlos über die Gründe und die Rechtfertigung eines solchen verwehrten Zugangs informieren und ihn **auf Rechtsbehelfe hinweisen**. Diese Anforderungen stellen bereits eine erste Richtschnur dar.

Weitere Anhaltspunkte für eine effektive Ausgestaltung des Mindestgirokontos in Deutschland, gibt ein Blick in die europäischen Nachbarländer, die bereits einen Anspruch auf Abschluss und Nutzung eines Mindestgirokontos auf Guthabenbasis mit Zahlungsfunktion vorsehen.¹⁴⁶ Rund 1/4 der EU-Mitgliedstaaten sehen allerdings noch überhaupt **keine Regelungen** vor. In **Irland** gibt es zwar eine Initiative an der sich auch Banken beteiligt haben, gesetzliche Regelungen aber sollen erst noch entwickelt werden. In **Griechenland** hat bisher nur der griechische Bankenverband angezeigt, sich mit dem Problem der Kontolosigkeit auseinanderzusetzen. **Spanien, Malta, Slowenien** und **Rumänien** sehen bislang keinen Handlungsbedarf.

Viele EU-Mitgliedsstaaten haben zwar (noch) keine verbindliche Regelung, verfügen aber über Empfehlungen an die Kreditwirtschaft, so etwa **Bulgarien, Polen, Tschechien und Zypern**, oder fordern dazu auf, **Selbstverpflichtungserklärungen** abzugeben. In **Ungarn** haben immerhin 18 Banken auf eine Aufforderung der Regierung hin, Selbstverpflichtungserklärungen abgegeben. In **Großbritannien** waren es 16 Anbieter, die eine Selbstverpflichtung unterzeichnet haben. Eine Ablehnung ist hier allerdings möglich, wenn der Kunde, wegen Betrugs verurteilt oder ein noch nicht entlasteter Konkurschuldner ist. Eine weitaus verbraucherfreundlichere Regelung sieht die Selbstverpflichtungserklärung in **Portugal** vor, die allerdings nur von Acht Banken unterzeichnet wurde, sodass Personen, die von anderen Instituten abgelehnt wurden, bei diesen Banken ein Konto eröffnen können.

¹⁴⁴ Empfehlung der Kommission vom 18. Juli 2011 über den Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen („Basiskonto“) (2011/442/EU), ABl. EG Nr. L 190/87 vom 21.07.2011.

¹⁴⁵ Entwurf eines Berichts mit Empfehlungen an die Kommission zum Zugang zu einem Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen des Europäischen Parlaments, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz vom 05.03.2012.

¹⁴⁶ Vgl. Arbeitspapier der Kommissionsdienststelle vom 22.08.2012.

Seit 2011 können Kunden dieser Banken ihr Konto in ein solches Konto umwandeln. Die Kosten dürfen 1% des portugiesischen monatlichen Mindesteinkommens nicht überschreiten, was etwa 4,85 € im Jahr entspricht. In **Österreich** gibt es ein von den ASB Schuldnerberatungen initiiertes Projekt, in dessen Rahmen Kunden der Schuldnerberatungsstellen Treuhandkonten zur Verfügung gestellt werden. Dieses Projekt wird unterstützt durch das Projekt *Zweite Sparcasse* der *Erste Stiftung*, Wien, die 1% des Bedarfs abdeckt. Auch hier haben aber nur Kunden der Schuldnerberatungsstellen Zugang.

Konkret **Geplant sind gesetzliche Regelungen** in den **Niederlanden**. Hier gibt es bislang nur eine Vereinbarung zwischen dem Staat und dem holländischen Bankenverband, wonach eine Bank die Kontoeröffnung nicht verweigern darf, wenn derjenige seinen Wohnsitz oder eine registrierte Adresse in den Niederlanden hat. Ab dem 1. Januar 2013 soll jede Person mit strukturellen Kreditproblemen einen Anspruch auf Eröffnung eines Basisbankkontos mit Zahlungsfunktion aber ohne Überziehungsrahmen haben. Es soll im Wesentlichen Kreditrückzahlungen in den Niederlanden dienen. Die Nutzung der holländischen Zahlungsfunktion „Chipknip“ ist optional. Die Kontoführungsgebühren für ein solches Konto dürfen die üblichen Gebühren zwischen 15 und 30 € jährlich nicht übersteigen. Auch in der **Slowakei** gibt es einen Gesetzesvorschlag, der einen Anspruch auf Eröffnung eines Basiskontos mit Zahlungsfunktionen ausschließlich innerhalb des Staatsgebietes vorsieht, wenn das Einkommen eine bestimmte Höhe nicht übersteigt. Die Kontoführung darf höchstens 1 € pro Monat kosten. Steigt das Einkommen, ist die Bank berechtigt, höhere Gebühren zu verlangen oder die Konditionen zu ändern. In **Schweden** gibt es keinen Anspruch auf ein spezielles Basiskonto, jedoch sehen die allgemeinen bankrechtlichen Vorschriften vor, dass die Kontoeröffnung nur aus besonderen Gründen abgelehnt werden darf. Der schwedische Gesetzgeber plant allerdings vorzusehen, dass die Kredithistorie einer Person nicht zur Ablehnung berechtigen soll.

Gesetzliche Regelungen gibt es nur in 8 EU-Mitgliedstaaten. In **Belgien**¹⁴⁷ besteht ein Kontoeröffnungsanspruch von Bürgern, die ihren Wohnsitz in Belgien haben, gegenüber dem Kreditinstitut seiner Wahl. Die Ausgabe von Kreditkarten ist optional. Die Kontoführungsgebühr darf 14,52 € nicht übersteigen. Ablehnungsgründe sind in der Vorschrift selbst aufgelistet. **Dänemark**¹⁴⁸ sieht eine Regelung vor, wonach eine Kontoeröffnung nur abgelehnt werden kann bei Vorliegen besonderer Gründe. Hierzu zählt etwa auch die Unterhaltung eines Girokontos bei einer anderen Bank. Die Funktionen des Bankkontos sind nicht gesetzlich festgelegt, allerdings soll das Bankkonto nach Angabe der dänischer Behörden Geldeingang und Barabhebungen zulassen. Daneben gibt es in Dänemark ein sogenanntes „Nemkonto“¹⁴⁹, das ausschließlich genutzt wird für den Empfang staatlicher Leistungen. Eine Kontoführungsgebühr ist nicht verboten.

¹⁴⁷ Loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base, modifiée par la loi du 1er avril 2007 et arrêté royal du 7 septembre 2003 modifié par l'arrêté royal du 1er avril 2007.

¹⁴⁸ Paragraph 19 of the Order on Good Practice for Financial Institutions – Executive order n°769 of 27 June 2011.

¹⁴⁹ Executive order Nr 766 of 5 August 2006.

In **Estland**¹⁵⁰ und **Litauen**¹⁵¹ kann eine Bank nur unter bestimmten Voraussetzungen eine Kontoeröffnung verweigern. Hierzu zählt etwa die Falschangabe von Daten, Geldwäscheverdacht, aber auch wenn gegen eine Person noch offene Kreditforderungen bestehen. An den Sozialstatus darf eine Ablehnung ausdrücklich nicht geknüpft werden. Das Bankkonto soll alle Funktionen ausschließen, die in Art. 3 Abs. 1 der Zahlungsdiensterichtlinie 2007/64/EC¹⁵² aufgelistet sind. Die Kontoführungsgebühr darf die übliche Gebühr nicht übersteigen.

In **Finnland**¹⁵³ gibt es einen Anspruch auf Nutzung von Zahlungsinstrumenten und Finanztransferdienstleistungen für alle Bürger mit Wohnsitz in Finnland. Ablehnungen sind nur möglich sofern besondere Gründe vorliegen. Die Kosten wurden nicht geregelt, allerdings findet sich in der Gesetzesbegründung der Hinweis, dass die Kontoeröffnung nicht verhindert werden darf durch unvernünftige oder diskriminierende Preisgestaltungen.

In **Frankreich**¹⁵⁴ hat jeder, der einen auch nur vorübergehenden Wohnsitz in Frankreich hat einen Anspruch auf „Basisbankleistungen“. Wenn ein Kreditinstitut die Ausführung einer Bankdienstleistung verweigert, kann sich der betroffene Bürger an die französische Zentralbank wenden, die dann eine Bank bestimmt, die zur Ausführung verpflichtet ist. Bei der Auswahl des Kreditinstituts muss sie die Nähe zum Wohnsitz des Betroffenen und den Marktanteil des Kreditinstituts berücksichtigen. Zu den Bankdienstleistungen zählen alle Dienstleistungen, die in der Zahlungsdiensterichtlinie 2007/64/EC¹⁵⁵ aufgelistet sind. Die Einräumung eines Überziehungskredits ist erlaubt. Die Ausführung der Bankdienstleistungen, die in der Vorschrift aufgelistet sind, hat grundsätzlich gegenüber den dort benannten Personen gebührenfrei zu erfolgen. Nicht dazu gehört die Einräumung eines Überziehungskredits.

In **Italien**¹⁵⁶ sind Banken, Postämter und sonstige Kreditinstitute verpflichtet ein Basiskonto einzuräumen. Das Besondere in Italien ist, dass das Gesetz nur vorsieht, dass eine entsprechende Vereinbarung zwischen den Finanzdienstleistern und dem Staat zu schließen ist, die am 28. März 2012 mit Wirkung zum 20. April 2012 auch tatsächlich gezeichnet wurde. Aus in der Vereinbarung nicht genannten besonderen Gründen, kann allerdings die Kontoeröffnung verweigert werden. Die vom Basiskonto erfassten Dienstleistungen sollen den in der der Zahlungsdiensterichtlinie 2007/64/EC¹⁵⁷ aufgelistet Bankdienstleistungen entsprechen. Kontoführungsgebühren müssen vernünftig und angemessen sein. Dabei ist es zulässig, nur eine begrenzte Anzahl an bestimmten Bankdienstleistungen (zB Überweisungen) pro Jahr mit einer Gebühr abzugelten. Für über diese Anzahl hinausgehende Bankdienstleistungen dürfen Sondergebühren verlangt werden. Die Gebühren dürfen jedoch die

¹⁵⁰ Law of Obligations Act of 26 September 2001, in particular paragraphs 710 and 718.

¹⁵¹ Civil Code, Articles 6.913-6.928; Article 50 of Law 153-6888 on Payments, 2009.

¹⁵² Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, ABl. EU Nr. L 319 vom 05.12.2007, S. 1f..

¹⁵³ Section 134 of the Finnish Act on credit institutions.

¹⁵⁴ Articles L.312-1, D.312-5 and L.312-6 of the Code monétaire et financier.

¹⁵⁵ a.a.O.

¹⁵⁶ Decree-law of 6 December 2011, n°201, converted by Law n°214/2011.

¹⁵⁷ a.a.O.

üblicherweise für ein „Konto mit Basisfunktionen“ verlangt werden, nicht übersteigen. Diese wiederum dürfen nicht über die durchschnittlich verlangten Girokontogebühren hinausgehen.

In **Luxemburg**¹⁵⁸ sieht das Gesetz vor, dass jeder Verbraucher das Recht hat ein Konto auf Guthabenbasis bei der *Entreprise des Postes et Télécommunications* zu eröffnen. Verweigert bzw. gekündigt werden kann der Vertragsabschluss nur bei missbräuchlicher Nutzung durch den Verbraucher. Bankdienstleistungen über dieses Konto sind gebührenfrei.

Eine Auswertung der bestehenden nationalen Regelungen in den EU-Mitgliedstaaten, ebenso wie die Arbeitspapiere und Empfehlungen der EU-Kommission führt zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Eröffnung eines Mindestgirokontos muss (grundsätzlich) für **jedermann** mit einer registrierten Adresse in Deutschland möglich sein.
2. Die Eröffnung eines Mindestgirokontos darf **nicht von der Finanzlage** des Antragstellers abhängen.
3. Ein Basiskonto muss folgende Funktionen erfüllen: Der Erhalt, die Einzahlung, Überweisung und Abhebung von Geldbeträgen muss möglich sein. Lastschriften und Überweisungen müssen gestatten werden. ES muss damit derselbe Leistungsumfang bestehen, wie bei sonstigen von der Bank angebotenen Giroverträgen mit Ausnahme der Überziehungsfunktion. Der **Finanztransfer in allen für Verbraucher üblicherweise möglichen Varianten** muss möglich sein.
4. Es sollen **keine Überziehungsmöglichkeiten** ermöglicht werden.
5. Die **Kosten müssen angemessen** sein. Es muss genau definiert werden, was angemessen ist. Das durchschnittliche nationale Einkommensniveau, Durchschnittskosten für Zahlungskonten und die Gesamtkosten für die Bereitstellung des Basiskontos sind zu berücksichtigen. Es darf nicht teurer sein als ein Girokonto mit Überziehungsfunktion. Insoweit müssen dieselben Grundsätze gelten, die im Zusammenhang mit dem Pfändungsschutzkonto jüngst vom BGH entwickelt wurden. Der XI. Zivilsenat des BGH hat entschieden, dass die Kontoführungsgebühr für ein Pfändungsschutzkonto im Verkehr mit Verbrauchern nicht teurer sein darf, als das üblicherweise als Gehaltskonto angebotene Standardkonto mit vergleichbarem Leistungsinhalt für Neukunden.¹⁵⁹
6. **Alle Zahlungsdienstleister** müssen zur Eröffnung verpflichtet werden. Allein die Belastung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen mit einer Vertragsabschlusspflicht würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen, da die Sparkassen mittlerweile ebenso das wirtschaftliche Risiko tragen, wie sonstige Privatbanken. Es wäre verfehlt, ihnen eine grundsätzlich von allen Steuerzahlern zu tragende Soziallast aufzubürden und würde gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.¹⁶⁰
7. Die **Ablehnungsgründe und Kündigungsgründe müssen genau aufgelistet** werden. Unzumutbar ist die Kontoführung etwa, wenn

¹⁵⁸ Loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux.

¹⁵⁹ BGH, Urt. v. 13. 11.2012, Az.: XI ZR 500/11 und XI ZR 145/12.

¹⁶⁰ So *Geschwandter/Bornemann*, NJW 2007, 1253, 1254.

- der Kunde die Leistungen des Kreditinstitutes missbraucht, insbesondere für gesetzwidrige Transaktionen, z. B. Betrug oder Geldwäsche
 - der Kunde Falschangaben macht, die für das Vertragsverhältnis wesentlich sind,
 - der Kunde Mitarbeiter oder Kunden grob belästigt oder gefährdet,
 - die bezweckte Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht gegeben ist,
 - nicht sichergestellt ist, dass die für die Kontoführung und –nutzung vereinbarten Entgelte bezahlt werden
 - der Kunde auch im Übrigen die Vereinbarungen nicht einhält
8. Die Vorschriften insbesondere die **Informationspflichten** (Art. 248 § 4 EGBGB) für Giroverträge und Zahlungsdienste der § 675c iVm §§ §§ 663, 665 bis 670 und 672 bis 674 BGB müssen entsprechend anwendbar sein. Insbesondere müssen Änderungen der Vertragsbedingungen und Entgelte während der Laufzeit des Vertrages gegenüber Verbrauchern mit einer **Widerspruchsfrist** von 2 Monaten angeboten werden (§ 675g BGB). Lange **Kündigungsfristen** zu Lasten von Verbrauchern sind nicht zulässig (§ 675h BGB).
9. Die **Finanzaufsichtsbehörde** muss zuständig sein für die Einhaltung der neuen Vorschriften.

3.3 Praxistest: Girokonto

Seit nunmehr fast 20 Jahren ist in Deutschland in der Diskussion, einen Anspruch auf Abschluss eines Girovertrages zu normieren. Entsprechende Gesetzesvorschläge wurden Anfang 1995 von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN¹⁶¹ und SPD¹⁶² vorgelegt. Um ein Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich abzuwenden, sprachen die im Zentralen Kreditausschuss (ZKA) zusammengeschlossenen Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft 1995 auf Anregung der Bundesregierung eine seitdem unveränderte Empfehlung aus, wonach alle Kreditinstitute, ein sogenanntes "Girokonto für jedermann" auf Guthabenbasis bereithalten sollten (**ZKA-Empfehlung**). Ob die freiwillige Selbstverpflichtung der Kreditinstitute einen unmittelbaren Kontrahierungszwang und einklagbaren Anspruch des Verbrauchers auf Einrichtung eines Girokontos begründet, ist in der Rechtsprechung¹⁶³ und Literatur¹⁶⁴ umstritten.¹⁶⁵ Das OLG Bremen jedenfalls hat als einziges oberinstanzliches Gericht, das mit dieser Frage befasst war, die Selbstverpflichtung des ZKA lediglich als Empfehlung an die ihm angeschlossenen Banken und Verbände qualifiziert, die nicht geeignet ist, unmittelbare Drittwirkung in Form eines einklagbaren Anspruchs auf Eröffnung eines Girokontos auf Guthabenbasis zu entfalten.¹⁶⁶ Der ZKA sei nicht befugt, zu

¹⁶¹ BT-Drucks. 13/351.

¹⁶² BT-Drucks. 13/856.

¹⁶³ Bejahend: LG Berlin, Urt. v. 24.04.2003, Az.: 21 S 1/03; LG Bremen, Urt. v. 16.06.2005, Az.: 2 O 408/05; Anm. zu LG Bremen: *Kohte*, VuR 2005, 352 ff.; ablehnend: OLG Bremen, Urt. v. 22.12.2005, Az.: 2 U 57/05; AG Stuttgart, Urt. v. 22.06.2005, Az.: 14 C 2988/05; ferner AG Nürnberg, Urt. v. 24.03.2005, Az.: 34 C 9121/04.

¹⁶⁴ Bejahend: Ablehnend: *Köndgen*, NJW 1996, 558, 559; *Geschwandter/Bornemann*, NJW 2007, 1253, 1254.

¹⁶⁵ Vgl. hierzu umfassen: *Rössmann*, Kontrahierungspflichten der Kreditwirtschaft aufgrund von Selbstverpflichtungen und § 21 AGG, Frankfurt am Main 2009.

¹⁶⁶ OLG Bremen, Urt. v. 22.12.2005, Az.: 2 U 67/05.

Lasten einzelner Kreditinstitute rechtsverbindliche Erklärungen abzugeben.¹⁶⁷ Etwas anderes gilt nur dann, wenn Kreditinstitute sich zur Einhaltung der ZKA-Empfehlung ausdrücklich bereit erklären.¹⁶⁸ In diesem Fall kann eine solche Erklärung ausnahmsweise ein abstraktes Schuldversprechen gemäß §§ 780, 328 BGB, einen kausalen Vorvertrag zugunsten Dritter oder aber ein Angebot ad incertas personas vorliegen, was einen Rechtsbindungswillen des einzelnen Kreditinstituts begründen würde.¹⁶⁹ Diskutiert wurde auch, ob nicht die bloße **Teilnahme am Banken-Omudsmannverfahren** einen Rechtsbindungswillen der Kreditinstitute bedeuten kann, da die Verfahrensordnungen der Bankenverbände unter anderem auch eine Beschwerde gegen die Nichtbeachtung der ZKA-Empfehlung vorsehen.¹⁷⁰ Bis heute lehnen jedoch die Verbände der Kreditwirtschaft ganz überwiegend unverändert jede verbindliche Regelung von Mindestgirokonto auf Guthabenbasis ab.

Allein der Deutsche Sparkassen- und Giroverband erkennt die Möglichkeit der Nutzung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs als einen wichtigen Bestandteil des Wirtschaftslebens an, der allen Bevölkerungskreisen zugänglich sein sollte.¹⁷¹ Tatsächlich aber findet sich in nur neun Bundesländern¹⁷² heute in den **Sparkassengesetzen oder -verordnungen** eine ausdrückliche Verpflichtung der Sparkassen, für natürliche Personen in ihrem Geschäftsgebiet Guthabenkonten („Girokonten für jedermann“) zu führen.¹⁷³ Allerdings sind auch hier „Ablehnungs- und Kündigungsgründe“ vorgesehen. Der Kontrahierungszwang für Postgirokonto ist durch die Privatisierung vollständig entfallen.¹⁷⁴ Dies wird in § 8 Abs. 1 PostG n.F. deutlich, der einen Kontrahierungszwang nur bei "Pflichtleistungen" vorsieht. Diese Pflichtleistungen sind allerdings im PRegG festgelegt. Hier aber findet sich kein Anspruch auf Einrichtung eines Postgirokonto mehr.

In einer Beschlussempfehlung des Finanzausschusses aus dem Jahre 2001, in der die Bundesregierung u.a. aufgefordert wurde, die Struktur der Inhaber von „Girokonten für jedermann“ als Grundlage für die Prüfung einer gesetzlichen Regelung vorzulegen, wurde darauf abgestellt, dass es eine aus der **Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums** ergebene Aufgabe aller Kreditinstitute sei, die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr ohne Diskriminierung zu ermöglichen.¹⁷⁵ Dies sei ein wirksamer **Beitrag zur Armutsbekämpfung**. Der Deutsche Bundestag könne erwarten, dass die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ihrer besonderen Verantwortung in diesem Bereich nachkämen. Die steigenden Zahlen zur Kontollosigkeit nach den Berichten zur Umsetzung der ZKA-Empfehlung haben jedoch auch noch fast 20 Jahre später¹⁷⁶ gezeigt, dass die **ZKA-Empfehlung ungeeignet** ist, um

¹⁶⁷ *Geschwandter/Bornemann*, NJW 2007, 1253, 1254.

¹⁶⁸ LG Berlin, BKR 2004, 127; hierzu: *Bachmann*, ZBB 2006, 257, 262.

¹⁶⁹ *Geschwandter/Bornemann*, NJW 2007, 1253, 1254.

¹⁷⁰ Siehe zu dieser Problematik *Berresheim*, ZBB 2005, 420, 424f.

¹⁷¹ www.dsgv.de/de/ueber-uns/schlichtungsstelle/girokonto_fuer_jedermann.html.

¹⁷² Folgende Sparkassenverordnungen sehen Kontrahierungspflichten für Girokonten auf Guthabenbasis vor: § 5 SpkO Bayern; § 5 SparkVO Brandenburg; § 2 SparkG Hessen; § 5 SparkVO Mecklenburg-Vorpommern; § 5 SparkVO Nordrhein-Westfalen; § 2 SparkVO Rheinland-Pfalz; § 5 SparkVO Sachsen; § 5 SparkVO Sachsen-Anhalt; § 12 SparkVO Thüringen.

¹⁷³ Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann, BT-Drucks. 17/8312 vom 27.12.2011.

¹⁷⁴ Vgl. hierzu Bötsch, WM 1994, 193; *Kaiser*, VuR 2000, 335, 336.

¹⁷⁵ BT-Drucks. 14/5216 vom 05.02.2001, S. 2.

¹⁷⁶ BT-Drucks. 17/8312 vom 27.12.2011.

das Problem der Kontollosigkeit in Deutschland wirksam zu bekämpfen. Ein entsprechender Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE aus dem Jahre 2006¹⁷⁷ wurde aber abgelehnt. Die Fraktion DIE LINKE hatte folgenden Regelungsvorschlag¹⁷⁸ gemacht:

„§ 22q KWG Anspruch auf ein Guthabenkonto

(1) Kreditinstitute, die Bankgeschäfte im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 9 betreiben, sind verpflichtet, jedem Bürger ohne Girokonto auf Antrag die Führung eines Guthabenkontos zu gewähren.

(2) Zur Einrichtung und Führung eines Guthabenkontos darf das Kreditinstitut keine höheren als die zur Durchführung dieser Vorgänge unbedingt erforderlichen Kosten in Rechnung stellen.

(3) Bei Verstoß gegen die im Absatz 1 genannte Verpflichtung ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht berechtigt, den Verstoß unter Anwendung der in § 36 Abs. 2 genannten Mittel zu ahnden.“

Gegen die Einführung einer gesetzlichen Regelung in das KWG wurde vorgebracht, dass dem Verbraucherschutz keine selbständige institutsaufsichtsrechtliche Bedeutung zukomme, was auch mit der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung des KWG nicht zu vereinbaren wäre.¹⁷⁹ Es wäre daher sachgerechter, in den Vorschriften des BGB zum Girokonto eine entsprechende Vorschrift einzufügen. Bislang ist jedoch ein entsprechender Gesetzesvorschlag nicht gemacht worden.

Die Bundesregierung bemängelt zwar auch noch in ihrem sechsten Bericht¹⁸⁰ vom 27.12.2011 zum Girokonto für Jedermann die fehlende Umsetzung der ZKA-Empfehlung. Sie sieht jedoch ausschließlich einen „**dringenden Handlungsbedarf** bei den Kreditinstituten“.¹⁸¹ Sie selbst verspricht, sich in die Verhandlungen im Europäischen Rat im Hinblick auf einen **für 2012 zu erwartenden Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission** aktiv mit Forderungen einzubringen und sieht keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf nationaler Ebene. Dazu merkt der Bericht auf Seite 32 an: *„Es sollte vermieden werden, dass das nationale Recht gleich wieder aufgrund europäischer Vorgaben berichtigt werden muss. Jedenfalls kann aufgrund der sich abzeichnenden europäischen Regelung ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf nationaler Ebene gegenwärtig nicht bejaht werden. Es wird gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt von der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag zu prüfen sein, ob ergänzende Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen sind, sei es in Form eines Begleitgesetzes oder zusätzlicher Maßnahmen unterhalb des Gesetzes.“*

Die nunmehr 20 Jahre andauernde Diskussion über die Einführung eines Mindestgirokontos zeigt, dass der Zugang zu Finanzdienstleistungen als wichtiger Bestandteil des Wirtschaftslebens zwar anerkannt, aber nicht gewährleistet ist.

¹⁷⁷ BT-Drucks. 16/731 vom 16.02.2006.

¹⁷⁸ BT-Drucks. 16/731 vom 16.02.2006, S. 2

¹⁷⁹ Geschwandter/Bornemann, NJW 2007, 1253, 1256.

¹⁸⁰ BT-Drucks. 17/8312 vom 27.12.2011.

¹⁸¹ BT-Drucks. 17/8312 vom 27.12.2011, S. 32.

3.4 Forderungen

Wie bereits gezeigt, bedarf es einer **bundeseinheitlichen Regelung** gemäß Art. 72 Abs. 2 GG, da die Bedeutung des Girokontos für die Lebensführung der Bürger über die Grenzen der Bundesländer hinausgeht. Der Anspruch auf Kontoeröffnung kann nicht davon abhängen, in welchem Bundesland ein Bürger wohnt. Im Zivilrecht finden sich die Regelungen zum Girokonto im BGB, sodass es naheliegt, auch den Zugang in diesem Gesetzbuch zu regeln. Gegenstand der Regelung müssen die unter 3.2. genannten **Grundfunktionen eines Girokontos** sein.

Der damit verbundene Kontrahierungszwang bedeutet allerdings einen Eingriff in die aus der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) folgende Vertragsfreiheit, der nur gerechtfertigt ist, wenn der Verbraucher auf die Leistung aus Bonitätsgründen angewiesen ist (öffentliches Bedürfnis), es keine zumutbaren Alternativen gibt (zur Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben angewiesen) und kein sachlicher Grund zur Ablehnung durch den ausgesuchten Vertragspartner (Verhältnismäßigkeit/Zumutbarkeit) vorliegt.

Damit ein **Kontrahierungszwang gerechtfertigt** ist, müsste der Verbraucher auf die Führung eines Mindestgirokontos angewiesen sein. Eine praktische Möglichkeit der Teilnahme am Wirtschaftsleben besteht ohne ein Girokonto heute nicht mehr. Die überragende Bedeutung eines Girokontos wird nicht zuletzt auch von der Kreditwirtschaft anerkannt.¹⁸² Es besteht ferner keine zumutbare andere Möglichkeit, den Zahlungsverkehr abzuwickeln. Ablehnungsgründe sind regelmäßig nicht gegeben, sofern nicht in der Person des Antragstellers besondere Gründe vorliegen, wie etwa, wenn der Kunde die Leistungen des Kreditinstitutes missbraucht, insbesondere für gesetzwidrige Transaktionen, z. B. Betrug oder Geldwäsche, Falschangaben macht, die für das Vertragsverhältnis wesentlich sind, Mitarbeiter oder Kunden grob belästigt oder gefährdet, die bezweckte Nutzung des Kontos zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht gegeben ist oder nicht sichergestellt ist, dass die für die Kontoführung und –nutzung vereinbarten Entgelte bezahlt werden. Die Kosten, die die Kontoführung gerade für finanzschwache Kunden verursachen, sind indessen kein sachlicher Grund. Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten mit Quersubventionierungen der Kostenlast rechtlich und wirtschaftlich entgegen zu wirken. Das Mindestgirokonto ist zudem nicht zwingend kostenfrei anzubieten.

Der Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Privatautonomie durch die Einführung eines Kontrahierungszwangs ist folglich gerechtfertigt, da der Verbraucher auf die Führung eines Girokontos aus Bonitätsgründen angewiesen ist und es keine zumutbaren Alternativen gibt, wenn es keinen sachlicher Grund zur Ablehnung durch ein Kreditinstitut gibt.

¹⁸² Steuer, Chefsyndikus beim Bundesverband deutscher Banken, WM 1998, 439: "conditio sine qua non, um am Wirtschaftsleben teilnehmen zu können"

4 Versicherung (Berufsunfähigkeit)

4.1 Bestehender Bedarf

Die Berufsunfähigkeit ist in § 172 Abs. 2 VVG definiert.¹⁸³ Versicherer haben in der Vergangenheit jedoch unterschiedliche Definitionen verwendet.¹⁸⁴ Abweichungen in den Versicherungsverträgen ergeben sich häufig in der prozentualen Höhe der Einschränkung.¹⁸⁵ Im Kern handelt es sich um die eingeschränkte Möglichkeit, seinen Beruf ausüben zu können. Der Bedarf an einem kollektiven Transport, also einer Versicherung, liegt dann vor, wenn bei Berufsunfähigkeit Einkommen wegfällt, was durch andere Mittel nicht ausgeglichen werden kann.

Der **Bedarf** im Fall einer Berufsunfähigkeit besteht in der Differenz zwischen dem vorherigen und dem zukünftig verminderten Einkommen.¹⁸⁶ Durch eine Berufsunfähigkeit verringern sich üblicherweise die Verdienstmöglichkeiten einer Person, die im weiteren Erwerbsleben erheblich sinken bzw. wegfallen. Das verringerte Einkommen kann eine Person im weiteren Erwerbsleben durch vorhandene Ressourcen oder individuellen Transport (Sparen, Kredit) regelmäßig nicht auffangen kann. Der größte Teil des Einkommens wird aus dem Einkommen nichtselbstständiger Arbeit generiert. Dieses fällt bei einer Berufsunfähigkeit zu einem Großteil weg. Zudem erfolgen bei einer Berufsunfähigkeit keine Sozialleistungen mehr, sodass in der Folge die späteren Rentenansprüche sinken.

¹⁸³ Die Ausgestaltung des Begriffs erfolgt durch die Vertragsbedingungen, siehe Neuhaus Berufsunfähigkeitsversicherung 2. Aufl., München: Beck, 2009, S. 13. Zur Definition in der Sozialgesetzgebung, siehe § 240 Abs. 2 SGB VI.

¹⁸⁴ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): Berufsunfähigkeit in der Privatversicherung: Ausschuss für Versicherungsmedizin, Risiko- und Leistungsprüfung 2006, S. 4; siehe: <http://www.gdv.de>.

¹⁸⁵ Üblich sind nach Neuhaus 50%, siehe: Neuhaus a.a.O. S. 14.

¹⁸⁶ Neuhaus a.a.O. spricht ebenfalls von Bedarf, siehe S. 10 f.: „Nach alledem kann der Sinn und Zweck der Berufsunfähigkeitsversicherung nur in der Deckung eines (objektiven oder subjektiven) Bedarfs gesehen werden.“

Abbildung 11: Haushaltsbruttoeinkommen und Sozialleistungen

Haushaltsbruttoeinkommen und Sozialleistungen in Euro 2010	
Haushaltsbruttoeinkommen	3 758
Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit	2 274
Bruttoeinkommen aus selbstständiger Arbeit	19
Einnahmen aus Vermögen	363
Einkommen aus öffentlichen Transferzahlungen	904
Einkommen aus nichtöffentlichen Transferzahlungen und Einnahmen aus Untervermietung	199
abzüglich:	
Steuern und Sozialabgaben	865
Einkommen-, Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag	377
Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung	488

Quelle: Statistisches Bundesamt, siehe www.destatis.de

Das **vorhandene Vermögen** von durchschnittlich 88.000 Euro, bei dem zwei Drittel in Immobilien gebunden ist, kann dies regelmäßig nicht ausgleichen. Zudem ist die Einkommens- und Vermögensverteilung nach Berufsgruppen und Alter zu beachten. Durchschnittszahlen dürfen insgesamt nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mehrheit der Bevölkerung über „kein oder nur ein sehr geringes individuelles Nettovermögen“ verfügt.¹⁸⁷

Auch **staatliche Zahlungen** im Fall einer Berufsunfähigkeit gleichen das verminderte Einkommen nicht vollständig aus. Zwar besteht bei Berufsunfähigkeit ein staatlicher Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente. Dieser Anspruch besteht aber zum einen nur unter engeren Voraussetzungen als eine Berufsunfähigkeitsversicherung und wurde zum anderen für Jahrgänge, die nach dem 1. Januar 1961 geboren wurden, von staatlicher Seite reduziert. Die für diese Gruppe von staatlicher Seite weiterhin gezahlte Erwerbsminderungsrente beträgt weniger als 20 % des letzten Bruttoeinkommens.¹⁸⁸ Daher bleibt für die Jahrgänge nach 1961 (heutiges Alter: 50 Jahre und jünger) eine Einkommenslücke für die Zeit der Berufsunfähigkeit und in der Folge auch für das Rentenalter, die mit den vorhandenen Mitteln in der Regel nicht zu schließen ist.

¹⁸⁷ Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M.: Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 4/2009, S. 54-67 (59).

¹⁸⁸ Sie liegen bei voller Erwerbsminderung bei 636 / 629 Euro für alte / neue Bundesländer, in: Durchschnittliche Höhe von Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang 2000 – 2011, Folien, abbVIII47, S. 1-5, siehe: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de>. Siehe dazu auch: „Der Albtraum: Erst krank, dann arm“, von Anke Henrich, in: Die Wirtschaftswoche vom 17.02.2010, siehe: www.wiwo.de.

Dies lässt sich in der Regel auch nicht über die **Familie** oder weitere erwerbstätige Haushaltsmitglieder auffangen. Zum einen sind deren zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten begrenzt, zum anderen leben zunehmend mehr Menschen allein.

Verminderte oder wegfallende Einnahmen beim Gehalt aufgrund von Berufsunfähigkeit haben aufgrund der längeren Dauer einer Berufsunfähigkeit¹⁸⁹ und der Höhe der fehlenden Einnahmen in der Regel so große Auswirkungen auf eine Person, dass sie in der Regel weder durch vorherige Sparleistungen angespart werden können noch eine Vorfinanzierung durch Kreditaufnahme in Betracht kommt, weil keine ausreichende Perspektive auf eine Rückzahlung im Falle einer Berufsunfähigkeit besteht. Ohne einen kollektiven Ausgleich bedeutet dies für den Einzelnen vermindertes Einkommen bis hin zur Armut und für den Staat zusätzliche Belastungen aufgrund von Transferleistungen, soweit sich eine Bedürftigkeit des Einzelnen ergibt.¹⁹⁰

Eine Berufsunfähigkeitsversicherung hat darüber hinaus auch die Funktion, einen sozialen Abstieg zu verhindern,¹⁹¹ da eine Berufsunfähigkeitsversicherung auch dann zahlt, wenn eine Tätigkeit in anderen Berufen möglich ist (z.B. der Arzt kann als Hausmeister arbeiten).¹⁹² Ob ein Basisprodukt auch einen sozialen Abstieg an sich verhindern soll, ist bisher nicht geklärt.

Es besteht daher ein **Basisbedarf** an einer Versicherung im Fall einer Berufsunfähigkeit. Die Höhe des Bedarfs ist die Differenz zwischen dem vorhandenen Einkommen und dem verminderten Einkommen im Falle einer Berufsunfähigkeit zuzüglich notwendiger zusätzlicher Rentenzahlungen.

4.2 Notwendigkeit eines Basisprodukts

Ein **Basisprodukt** wäre dann nicht notwendig, wenn auf dem Markt ausreichend Produkte für alle Verbraucher vorhanden sind und alle Verbraucher, die diese Produkte benötigen, diese auch nutzen. Dies ist bei der Berufsunfähigkeitsversicherung nicht der Fall. Nicht alle Berufstätigen verfügen über eine Berufsunfähigkeitsversicherung und es ist zu vermuten, dass die Mehrheit der Verträge das Risiko nicht ausreichend abdeckt, da von den ca.

¹⁸⁹ Nach Angaben der BfA betrug die Dauer bei der Zahlung der Rente bei Invalidität durchschnittlich 5,5 Jahre. Zahlen zur Dauer der Berufsunfähigkeit konnten nicht ermittelt werden, siehe: „Bloß nichts riskieren: Mit Fantasiezahlen mahnen Versicherer zum Schutz vor Berufsunfähigkeit – und verweigern dann oft die Policen“, Andreas Kunze, Die Zeit v.| 23.09.2004, siehe: www.zeit.de.

¹⁹⁰ So auch die Einschätzung der Verbraucherverbände und Experten, die eine Berufsunfähigkeitsversicherung für grundsätzlich notwendig erachten. Die Absicherung dieses Risikos kommt noch vor der Altersvorsorge, siehe z.B. „Krank ohne Job: Gegen Berufsunfähigkeit muss sicher jeder versichern...“ FASZ vom 21.10.2012, S. 42.

¹⁹¹ Siehe Neuhaus a.a.O. S. 11.

¹⁹² Darin unterscheidet sich die Berufsunfähigkeit im Wesentlichen von der Erwerbsminderung, siehe Neuhaus, a.a.O. S. 19 f.

17 Millionen BU-Versicherungsverträgen 13,8 Mio. Verträge sogenannte Zusatzversicherungen sind.¹⁹³ Die durchschnittliche Höhe der monatlichen Zahlungen aus einer Berufsunfähigkeitsversicherung im Fall einer Berufsunfähigkeit werden mit 558 Euro angegeben.¹⁹⁴ Laut Franke & Bornberg sollen mehr als zwei Drittel der BU-Versicherungen weniger als 1.000 Euro pro Monat abdecken¹⁹⁵ und damit unterhalb der Armutsgrenze in Deutschland liegen.¹⁹⁶ Inwieweit die einzelnen Personen tatsächlich im Fall einer Berufsunfähigkeit von Armut betroffen sind, lässt sich dadurch nicht ermitteln, da sonstige Absicherungsverträge und Vermögensverhältnisse, weitere Einkommensquellen und das mögliche Auffangen von Einkommenseinbußen innerhalb des bestehenden Haushalts nicht bekannt sind.

Ferner wird der **mangelnde Zugang** und der **Preis** kritisiert. Zum einen besteht die Gefahr der Ablehnung aufgrund von Vorerkrankungen, zum anderen fallen sehr hohe Risikozuschläge aufgrund der Art des Berufs an. So zählen z.B. viele Handwerksberufe zu den Risikogruppen,¹⁹⁷ ohne dass in diesen Berufen mehr verdient wird als in anderen Berufen mit geringeren Risiken. Dies führt dazu, dass sich vor allem diejenigen ausreichend gegen Berufsunfähigkeit versichern (können), die ein sehr geringes Risiko haben, während andere Verbraucher mit hohen Risiken dies nicht können oder aufgrund der hohen Kosten abgeschreckt werden.

Aber auch Personen ohne erhöhte Risiken schrecken oft vor den hohen Kosten einer ausreichenden Berufsunfähigkeitsversicherung zurück, wie Berater von Verbraucherzentralen berichten. Dies führt oft zu falschen Entscheidungen, entweder gar keine BU-Versicherung oder nur eine geringe BU-Zusatzversicherung abzuschließen, die unterhalb des Existenzminimums liegt, an einen Sparvertrag gekoppelt ist und häufig dessen Schicksal, z.B. bei Kündigung des Sparvertrags, teilt.

Alternativen zu einer Berufsunfähigkeitsversicherung bestehen nicht wirklich. Die Absicherung nur bestimmter Ereignisse (Unfall, Invalidität, Dread Disease) bedeutet keinen vergleichbaren Versicherungsschutz. Bezüglich der Qualität des Produkts werden intransparente Klauseln und Ausschlüsse als auch der nicht ausreichende Schutz bis zum Renten-

¹⁹³ Siehe zu den Zahlen: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen 2012, S. 14 u. S. 18, siehe: www.gdv.de.

¹⁹⁴ Siehe: „Drei von vier Deutschen riskieren die Existenz“, Christoph Sandt, Handelsblatt vom 8.6.2010 mit Bezug auf den GDV.

¹⁹⁵ „Drei von vier Deutschen riskieren die Existenz“, Christoph Sandt, Handelsblatt vom 8.6.2010.

¹⁹⁶ 1.000 Euro wird derzeit als Armutsgrenze für einen Single-Haushalt angesehen und bezieht sich auf 60% des durchschnittlichen Einkommens für entsprechende Haushaltsgößen.

¹⁹⁷ „Berufsunfähigkeit "light" in der Kritik“ dapd/Rebecca Eisert vom 05.04.2011, siehe: www.handwerk-magazin.de.

eintrittsalter bemängelt. Denn nur wenige BU-Versicherungen decken den Zeitraum bis zum 67. Lebensjahr ab.¹⁹⁸

Leistungseinschränkungen und die Leistungsbereitschaft im Fall einer Berufsunfähigkeit werden ebenfalls häufig kritisiert und von langen Gerichtsverfahren berichtet, bevor eine Zahlung erfolgt. Versicherungsunternehmen stehen dabei in dem Konflikt, auf der einen Seite eine möglichst umfassende Leistung anbieten zu wollen, sehen sich auf der anderen Seite aber aus unternehmerischen Gründen gezwungen, Preis und Leistung zu begrenzen bzw. einzuschränken.¹⁹⁹

In der Vergangenheit wurden **verschiedene Ansätze** diskutiert, das Problem zu lösen: Der ehemalige Versicherungs-Ombudsmann und BGH-Richter Wolfgang Römer hat einen Kontrahierungszwang vorgeschlagen, wie es ihn schon im Bereich der KfZ-Versicherung gibt, und Kleinlein vom Bund der Versicherten (BdV) spricht sich für „eindeutige Kalkulationsrundlagen und einheitliche Annahmerichtlinien“ aus, die durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht eingeführt werden sollen.²⁰⁰ Zentrales Element für Kleinlein ist, dass sich derzeit „Arbeitnehmer den existenziell notwendigen Schutz nicht mehr leisten können.“²⁰¹

Damit wird in der öffentlichen Diskussion **schon eine Art Basisprodukt gefordert** und dessen Umfang umrissen: Erwartet wird nicht, dass es die vollständige Einkommenslücke füllt, sondern einen Grundbedarf abdeckt. Ein Basisprodukt soll demnach nicht für den vollständigen Ausgleich der Einkommensverminderung sorgen. Auch gegenwärtig wird der vollständige Einkommensverlust im Fall einer Berufsunfähigkeit in der Regel nicht abgesichert, da der Preis dafür sehr hoch ist. Im Regelfall wird nur ein Teil des Einkommens abgesichert, um ein Leben oberhalb des Existenzminimums zu sichern.

Darüber hinaus wird der Preis genannt. Eine BU-Versicherung soll für alle Erwerbstätigen wieder bezahlbar sein. Darin spiegelt sich der Gedanke eines angemessenen Preises. Ob jede Person das gleiche zahlen soll, wie etwa bei Unisex-Tarifen für Männer und Frauen oder Zuschläge, wie bei der KfZ-Versicherung über die Schadensklassen erlaubt sein sollen, bleibt dabei offen.

¹⁹⁸ „BdV kritisiert Berufsunfähigkeitsversicherungen“ in: Der Versicherungsbote vom 30.03.2012, siehe: www.versicherungsbote.de.

¹⁹⁹ Neuhaus a.a.O. S. 9.

²⁰⁰ Siehe: „BdV kritisiert Berufsunfähigkeitsversicherungen“, in: Der Versicherungsbote vom 30.03.2012, siehe: www.versicherungsbote.de.

²⁰¹ Ebenda.

4.3 Zusammenfassung

Gesellschaftlich ist die Notwendigkeit einer Absicherung im Fall einer Berufsunfähigkeit durch eine Versicherung anerkannt. Alternativen zu einem kollektiven Ausgleich bestehen für die große Mehrheit der Bevölkerung in unserer Gesellschaft nicht. Der Staat hat sich in den letzten Jahren aus der Absicherung des Berufsunfähigkeitsrisikos teilweise zurückgezogen, und die Mehrheit der Bevölkerung ist nicht ausreichend gegen das Risiko abgesichert. Einige Gruppen werden von den bestehenden Produkten ausgeschlossen oder der Zugang so erschwert, dass sie faktisch ohne Absicherung dastehen. Genaue Zahlen über die Höhe des fehlenden Versicherungsschutzes bei einzelnen Bevölkerungsgruppen und ihr Abschlussverhalten konnten nicht ermittelt werden. Aufgrund bestehender Zahlen ist aber von einer fehlenden Abdeckung der Risiken bei unteren Einkommensschichten und handwerklichen Berufen mit höherem Gefahrenpotenzial auszugehen. Der Versicherungsschutz selbst wird darüber hinaus oftmals als ungenügend empfunden. Aus gesellschaftlicher Sicht ist die Situation daher unbefriedigend. Die ungenügende Risikovorsorge führt zu individuellen Schicksalen bei den Erwerbstätigen bis hin zur Verarmung und zu verstärkten Transferleistungen durch den Staat, ohne dass dies an dieser Stelle quantifiziert werden konnte. Es ist aber aufgrund der geringen und unzureichenden Abdeckung davon auszugehen, dass ein Basisbedarf besteht. Die bestehenden Produkte decken diesen Basisbedarf bisher nicht ausreichend ab.

Die Abdeckung innerhalb der Bevölkerung sowohl in Bezug auf Anzahl der Verträge als auch in Bezug auf die Zahlungen im Fall der Berufsunfähigkeit sind nicht ausreichend, das gesellschaftliche und individuelle Problem zu lösen. Daher sollte für die Berufsunfähigkeit ein Basisprodukt in Form einer Versicherungen (kollektiver Tausch) eingeführt werden. Das Basisprodukt muss Zugang, Qualität und Preis definieren, da alle drei Bereiche in der Kritik stehen. Bei der Leistung steht nicht der vollständige Einkommensverlust im Mittelpunkt, sondern ein insgesamt angemessenes Einkommen oberhalb des Existenzminimums im Fall einer Berufsunfähigkeit, das die spätere Altersvorsorge mit berücksichtigt.

Literaturverzeichnis

- Ausschuss für Versicherungsmedizin, Risiko- und Leistungsprüfung (2006): Berufsunfähigkeit in der Privatversicherung: Ausschuss für Versicherungsmedizin, Risiko- und Leistungsprüfung. Hg. v. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). Online verfügbar unter <http://www.gdv.de/2006/06/berufsunfaehigkeit-in-der-privatversicherung/>, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Bachmann, Gregor: Kontrahierungspflichten im privaten Bankrecht. In: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft 2006, S. 257 ff.
- Baier, Petra (2012): Der Basistarif der privaten Krankenversicherung. Karlsruhe: VVW, Verl. Versicherungswirtschaft.
- Barr, Michael S.; Kumar, Anjali; Litan, Robert E. (2007): Building inclusive financial systems. A framework for financial access. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Berresheim, Daniel S.: Kontrahierungszwang der Kreditwirtschaft für Girokonten aufgrund von Selbstverpflichtungserklärungen? In: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft 2005, S. 420 ff.
- Bhavani, T. A.; Bhanumurthy, N. R. (2012): Financial Access in Post-Reform India. New Delhi: Oxford University Press.
- Bötsch, Wolfgang: Privatisierung der Postbank. In: WM Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht 1994, S. 193.
- Bundesregierung (Hg.): Lebenslagen in Deutschland. Entwurf des vierten Armuts- und Reichtumsberichts vom 17.09.2012.
- Corning, Peter A. (2011): The fair society. The science of human nature and the pursuit of social justice. Chicago ;, London: University of Chicago Press.
- Cowan, David (2011): Housing law and policy. Cambridge, UK ;, New York: Cambridge University Press.
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2011): Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen der Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann. BT.Ds. 17/8312.
- Dick, Christian D.; Knobloch, Michael; Al-Umaray, Kerim S.; Jaroszek, Lena; Schröder, Michael; Tiffe, Achim et al. (2012): Studie zu Dispozinsen/Ratenkrediten Laufzeit 8/2011 - 5/2012. Forschungsvorhaben zur Bereitstellung wissenschaftlicher Entscheidungshilfe für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). Hg. v. institut für finanzdienstleistungen e.V. (iff) und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/65418>.
- Eisert, Rebecca (2011): Berufsunfähigkeit "light" in der Kritik. Hg. v. handwerk-magazin.de. Online verfügbar unter <http://www.handwerk->

- magazin.de/berufsunfaehigkeit-light-in-der-kritik/150/550/37062/, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Fifka, Matthias S. (2011): Corporate Citizenship in Deutschland und den USA, Wiesbaden, Erlangen-Nürnberg. Online verfügbar unter <http://www.gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=799006>.
- Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M. (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. In: Wochenbericht // DIW Berlin 76 (4), S. 54, 56-67.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) (2012): Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen 2012. Hg. v. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). Online verfügbar unter <http://www.gdv.de/2012/06/die-deutsche-lebensversicherung-in-zahlen-2012/>, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Geschwandtner, Marcus; Bornemann, Ralf: Girokonto für jedermann. Vertragsabschlussfreiheit, Selbstregulierung oder gesetzlicher Zwang? In: Neue juristische Wochenschrift 2007, S. 1253 ff.
- Giger, Hans (1982): Ratenkredit als legislatorisches Problem. Zürich: Schulthess ((Schriftenreihe zum Konsumentenschutzrecht, 9).
- Grünekle, Stefan (2001): Der Kontrahierungszwang für Girokonten bei Banken und Sparkassen. Baden-Baden: Nomos Verl.
- Haslam, Paul Alexander; Schafer, Jessica; Beaudet, Pierre (Hg.) (2012): Introduction to international development. Approaches, actors, and issues. 2. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Haslam, Paul Alexander; Schafer, Jessica; Beaudet, Pierre (2012): Introduction to international development. Approaches, actors, and issues. 2. Aufl. Don Mills, Ont: Oxford University Press.
- Heinrich, Anke: Der Albtraum: Erst krank, dann arm. Wirtschaftswoche. Online verfügbar unter <http://www.wiwo.de/finanzen/vorsorge/kroetenwanderung-der-albtraum-erst-krank-dann-arm/5621712.html>, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Helms, Brigit (2006): Access for all. Building inclusive financial systems. Washington, DC: World Bank.
- Holzcheck, Knut; Hörmann, Günter; Daviter, Jürgen (1982): Die Praxis des Konsumentenkredits in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung zur Rechtssoziologie und Ökonomie des Konsumentenkredits. Köln: Bundesanzeiger-Verl.-Ges (Rechtstatsachenforschung).
- Kaiser, Sven: Der Kontrahierungszwang beim Girokonto in Europa - ein rechtsvergleichender Überblick. In: Verbraucher und Recht 2000, S. 335 ff.
- Kibua, T. Nzioki (2007): Poverty reduction through enhanced access to financial services. Case studies of Botswana, Kenya, and Namibia. Nairobi, Kenya: Institute of Policy Analysis and Research.

- Knobloch, Michael (2008): Der Markt der Restschuldversicherungen in Deutschland. In: Verbraucher und Recht, S. 91 ff.
- Knobloch, Michael; Reifner, Udo; Laatz, Wilfried; Nizkich, Anna (2012): iff - Überschuldungsreport 2012.
- Koch, Jens: Das Girokonto für jedermann - ein altes Problem im neuen Licht. In: WM Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht 2006, S. 2242 ff.
- Kohte, Wolfhard: Verletzliche Verbraucher. In: Verbraucher und Recht 2012, S. 338 ff.
- Köndgen, Johannes: Die Entwicklung des privaten Bankrechts in den Jahren 1992 - 1995. In: Neue juristische Wochenschrift 1996, S. 558 ff.
- Koziol, Helmut; Rummel, Peter (2002): Im Dienste der Gerechtigkeit. Festschrift für Franz Bydliniski. Unter Mitarbeit von Franz Bydliniski. Wien [u.a.]: Springer.
- Kunze, Andreas (2004): Bloß nichts riskieren: Mit Fantasiiezahlen mahnen Versicherer zum Schutz vor Berufsunfähigkeit – und verweigern dann oft die Policen. Hg. v. Zeit Online. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/2004/40/G-Berufsunf_8ahigkeitsvorsorge, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Lange, Erhard (1965): Ein gesetzlicher Zwang zur Einrichtung von betriebsärztlichen Diensten? In: Arbeit und Sozialpolitik : eine unabhängige Zeitschr 19 (9), S. 283–286.
- Neuhaus, Kai-Jochen; Voit, Wolfgang (2009): Berufsunfähigkeitsversicherung. 2. Aufl. München: Beck.
- O'Connell, Paul (2012): Vindicating socio-economic rights. International standards and comparative experiences. Milton Park, Abingdon, Oxon ;, New York: Routledge.
- Pauwels, Frans M. (1969): Gesetzlicher Zwang als Mittel zur Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung. In: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft : Sozialökonomik, Betriebswirtschaft, Landbautechnik 8 (1), S. 9–19.
- Piorkowsky, M.-B; Buddensiek, M.; Fleißig, S. (2010): Selbstständige in Deutschland 2005-2009. Der Selbsständigen-Monitor mit dem vollständigen Datensatz des Mikrozensus des statistischen Bundesamtes.
- Piorkowsky, Michael Burghard (2011): Wandel der Alltags- und Lebensökonomie: Gefahren zunehmender Überschuldung privater Haushalte. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, S. 16–27.
- Publishing, OECD: Liberalisation and Universal Access to Basic Services. Telecommunications, Water and Sanitation, Financial Services, and Electricity. Online verfügbar unter <http://www.gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=299309>.
- Reifner, Udo (1995): Das Recht auf ein Girokonto. In: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, S. 243.
- Reifner, Udo; Clerc-Renaud, Sebastien (2011): Financial Supervision in the EU: A consumer perspective. Hg. v. BEUC. Online verfügbar unter <http://www.responsible-credit.net/index.php?id=1980&viewid=47193>, zuletzt geprüft am 19.11.2012.

- Reifner, Udo; Clerc-Renaud, Sebastien; Knobloch, Michael; Schröder, Michael (2010): Study on interest rate restrictions in the EU. Final Report. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Reifner, Udo; Knobloch, Michael; Feigl, Michael (2012): Nutzungsprognose zum Zukunftskonto Bildungssparen. - nicht veröffentlicht.
- Reifner, Udo; Schmehl, Arndt; Korff, Niklas (2012): Rechtsfragen des Zukunftskontos. - nicht veröffentlicht.
- Reifner, Udo; Siebert, Diana; Evers, Jan (1998): Community reinvestment. Eine amerikanische Besonderheit für den deutschen Banken- und Sparkassenmarkt? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Rohe, Mathias (1995): Das Grundrecht auf ein Girokonto - ein Irrweg der Rechtspolitik. In: ZRP Zeitschrift für Rechtspolitik, S. 260 ff.
- Rösmann, Peter (2009): Kontrahierungspflichten der Kreditwirtschaft aufgrund von Selbstverpflichtungen und [Paragrafen] 21 AGG. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Rutledge, S.; Navagalli, A.; Lester, R. Symonds R. (2009): Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool. Hg. v. The World Bank ECSPF - Finance and Privat Sector Department Working Paper 001. Online verfügbar unter http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPPRVSECDEV/Resources/GoodPractices_ConsumerProtection_Sep09.pdf, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Sandt, Christoph (2010): Berufsunfähigkeitsversicherung: Drei von vier Deutschen riskieren die Existenz. Hg. v. Handelsblatt. Online verfügbar unter <http://www.handelsblatt.com/finanzen/vorsorge-versicherung/nachrichten/berufsunfaehigkeitsversicherung-drei-von-vier-deutschen-riskieren-die-existenz/3455588.html>, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Scherff, Dyrk (2012): Berufsunfähigkeitsversicherung: Krank und ohne Job. Gegen Berufsunfähigkeit muss sich jeder versichern. Wer körperlich arbeitet, muss jetzt mehr zahlen. Männer sollten noch rasch handeln. Hg. v. FAZ. Online verfügbar unter <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/berufsunfaehigkeitsversicherung-krank-und-ohne-job-11932922.html>, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Segna, Ulrich (2006): Anspruch auf Errichtung eines Girokontos aufgrund der ZKA-Empfehlung "Girokonto für jedermann"? In: BKR Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht, S. 274 ff.
- Sozialpolitik aktuell: Datensammlung Sozialpolitik & Soziale Lage: Infografiken & Tabellen. Hg. v. Sozialpolitik aktuell. Online verfügbar unter http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII47.pdf, zuletzt geprüft am 19.11.2012.

- Springeneer, Helga (2006): Ein etwas anderer Fall von "Masselosigkeit": Die ZKA-Empfehlung "Girokonten für jedermann. In: ZVI Zeitschrift für Verbraucher- und Privat-Insolvenzrecht, S. 313 ff.
- Starr, Martha A. (Hg.) (2011): Consequences of economic downturn. Beyond the usual economics. 1. Aufl. New York: Palgrave Macmillan.
- Statistisches Bundesamt (2011): Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2011.
- Steuer, Stephan (1998): Girokonto für jedermann. In: WM Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, S. 439 ff.
- Tamm, Marina; Tonner, Klaus (2011): Verbraucherrecht. Beratungshandbuch. Baden-Baden: Nomos.
- Versicherungsbote (Hg.): BdV kritisiert Berufsunfähigkeitsversicherungen. Online verfügbar unter <http://www.versicherungsbote.de/id/83115/BdV-kritisiert-Berufsunfaehigkeitsversicherungen-/>, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Wisman / Baker (2011): Rising Inequality and the Financial Crises of 1929 and 2008. In: Martha A. Starr (Hg.): Consequences of economic downturn. Beyond the usual economics. 1. Aufl. New York: Palgrave Macmillan, S. 65 ff.
- Worldbank (Hg.) (2008): Finance for all? POLICIES AND PITFALLS IN EXPANDING ACCESS. Online verfügbar unter <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1321568702932/Final-brief-2-english.pdf>, zuletzt geprüft am 19.11.2012.
- Zuern, Elke (2011): The politics of necessity. Community organizing and democracy in South Africa. Madison, Wis: University of Wisconsin Press.