



institut für
finanzdienstleistungen e.V.

Abhebegebühren für Verbraucher an Fremddautomaten

Stellungnahme im Rahmen des

Fachgesprächs „Finanzieller Verbraucherschutz“

des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

am 17. März 2010, 15.00 Uhr

RA Michael Knobloch*, *institut für finanzdienstleistungen e.V.*

1. Die durchschnittlichen Kosten für Bargeldverfügungen am fremden Geldautomaten betragen ein Vielfaches der den Kreditinstituten tatsächlich entstehenden Kosten.

Folgt man einer Schätzung der ING-Diba, die die durchschnittlichen jährlichen Kosten eines Geldautomaten bei ca. 24.000 Euro¹ ansetzt, dann entfallen auf eine der jährlich ca. 46.000 Transaktionen je Automaten Kosten in Höhe von ca. 0,52 Euro.² Demgegenüber liegen die durchschnittlichen Gebühren für Abhebungen an Fremddautomaten bei ca. 5,64 Euro, und damit beim **11-fachen** der tatsächlich entstehenden Kosten.³ Die Preisspanne für Bargeldverfügungen bewegt sich damit zwischen null Euro (Verfügungen am eigenen Geldautomaten) und teilweise bis zu zwanzig Euro.

2. Die hohen Kosten sind durch einen nicht funktionierenden Markt bedingt.

Nur bei perfektem Wettbewerb bestimmen Angebot und Nachfrage den sogenannten Gleichgewichtspreis oder „natürlichen“ Preis und es kommt zum Ausschluss solcher Anbieter, deren Preisvorstellungen über und solcher Nachfrager, deren Preisvorstellungen unter dem Marktpreis liegen. Demgegenüber hat bei unvollständigem Wettbewerb ein Anbieter die Marktmacht, d. h. die (teilweise) Kontrolle über den Preis. Dies ist insbesondere in monopolistischen Märkten der Fall. Bereits Adam Smith führt hierzu aus: *„Der Monopolpreis ist auf jeden Fall der höchste, den man erzielen kann. Demgegenüber ist der natürliche oder der Preis bei freier Konkurrenz der tiefste, den man nehmen kann, wenn auch sicherlich nicht bei jeder Gelegenheit, so doch über eine geraume Zeit hinweg. Der erste ist immer und überall der höchste, den man aus den Käufern herauspressen kann oder mit dem sie vermutlich einverstanden sein werden, der zweite ist der niedrigste, den der Verkäufer gewöhnlich noch hinnehmen kann, ohne aus dem Markt*

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am iff und dort insbesondere für den Bereich Schulden und Überschuldung zuständig.

¹ Financial Times Deutschland vom 1.02. 2010.

² Zahlen berechnet aus Angaben der Bundesbank, siehe unten Fn 7 und Paysys, Kartenmarktstatistik Deutschland 1998–2007.

³ Untersuchung der Max Herbst Finanzberatung, Süddeutsche Zeitung vom 27.01.2010.

ausscheiden zu müssen."⁴

Für das Nichtfunktionieren des Marktes sind mehrere Faktoren verantwortlich: Zum einen sind die Bankautomaten zu fast 80 Prozent im Besitz der Sparkassen- und Genossenschaftsbanken. Von den insgesamt etwa 57.000 Geldautomaten in Deutschland entfallen 25.000 auf die Sparkassen und ca. 19.000 auf die Volks- und Raiffeisenbanken. Von den übrigen Automaten entfallen auf die Deutsche Bank und Postbank ca. 3.500, auf die Commerzbank mit Dresdner ca. 2.700 und die ING-Diba circa 1.200.⁵ Damit ergeben sich für einige Regionen monopolistische Marktstrukturen, in denen die Kunden keine Auswahl an Wettbewerbern haben. Der einzige Anbieter hat es damit in der Hand, den Preis zu bestimmen.

Weiterhin werden die Preise dem Nachfragenden nicht direkt vom Anbieter der Dienstleistung – also dem Betreiber des Geldautomaten – weitergegeben, sondern die Bepreisung erfolgt indirekt. Dies liegt daran, dass die Preise der Automatenutzung zwischen den Banken in bilateralen Interbankenabkommen⁶ verabredet werden und dann – über die Bankgebühren indirekt – an die eigenen Bankkunden weitergegeben werden. Hierdurch werden die Preise für die Geldautomatenutzung den Verbrauchern nicht transparent gemacht. Sie sind sich der hohen Kosten von Abhebungen an Fremdautomaten nicht bewusst, weil diese Kosten lediglich in den Preis- und Leistungsverzeichnissen der eigenen Bank veröffentlicht sind und nicht im Moment der Abhebung am Automaten angezeigt werden.

3. Insbesondere verletzlich, das heißt armuts- und überschuldungsgefährdete Haushalte der unteren Bildungsschichten sind von den überzogenen Preisen betroffen.

Bargeld wird überdurchschnittlich häufig von besonders verletzlichem, das heißt armuts- und überschuldungsgefährdeten Haushalten der unteren Bildungsschichten als Zahlungsmittel genutzt. Die Zahlung mit Bargeld ist immer noch das am häufigsten verwendete Zahlungsinstrument, wie eine aktuelle Studie der Deutschen Bundesbank⁷ ausweist: danach führen deutsche Verbraucher gut vier von fünf Zahlungsvorgängen mittels Bargeld durch.⁸ Beim Volumen entspricht dies einem Anteil von knapp 60 Prozent des insgesamt mit Zahlungsinstrumenten getätigten Umsatzes. Dabei findet sich eine gemessen an allen Ausgaben überdurchschnittliche Bargeldnutzung bei den Verbrauchern **ohne oder mit niedrigem Bildungsabschluss** (kein Bildungsabschluss: 80 Prozent; Fachhochschul/Universitätsabschluss: 41 Prozent)⁹ und bei denjenigen **mit geringeren**

⁴ Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen*, München 1974, S. 54.

⁵ Deutsche Bundesbank, „Zahlungsverkehrs- und Wertpapierstatistiken in Deutschland 2007 und 2008“, Tabelle 5; Seiler, jurisPR_BKR 5/2009 Anm. 2.

⁶ Dies gilt so grundsätzlich für Debitkarten. Bei der Nutzung von Kreditkarten werden die Preise einheitlich über die Visaabkommen geregelt.

⁷ Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Zahlungsverhalten in Deutschland. Eine empirische Studie über die Auswahl und Verwendung von Zahlungsinstrumenten in der Bundesrepublik Deutschland*, 2009.

⁸ Siehe oben, Fn 1, S. 47.

⁹ Siehe oben, Fn 1, S. 55.

Einkommen (Nettoeinkommen unter 1.500 Euro: 71 Prozent; über 3.000 Euro: 47 Prozent)¹⁰ oder **bei alten Menschen**. Eine Analyse nach Beschäftigungsstatus ergibt eine besonders starke Nutzung des Bargelds durch **Arbeitssuchende** im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten (78 Prozent zu 47 Prozent).¹¹

Die Beschaffung von Bargeld ist damit von zentraler Bedeutung für die deutschen Haushalte, und hier vor allem für die oben genannten Gruppen mit besonders hoher Bargeldnutzung. Insbesondere diese verletzlichen Haushalte zeigen eine höhere Nutzungshäufigkeit von Geldautomaten: Bei Personengruppen mit einer Armut- bzw. Schuldenproblematik ist festzustellen, dass sie besonders häufig und dafür besonders kleine Beträge an Geldautomaten abheben. Dies ist dadurch verursacht, dass bei dieser Gruppe die Kosten der Bargeldhaltung durch hohe Zinskosten (Überziehungskredite) und persönliche Unannehmlichkeiten besonders hoch sind.¹² Durch die Nutzung von Geldautomaten können persönliche Kontakte mit Bankmitarbeitern vermieden werden, welche in Überschuldungssituationen als beschämend empfunden werden. Zudem sind andere Zahlungsformen den prekären Haushalten entweder nicht möglich (so verfügen sie weit unterdurchschnittlich über Kreditkarten) oder nicht bekannt.

Folge der hohen Gebühren sind teilweise wucherisch überhöhte Kreditkosten, die in keinem Zusammenhang mehr mit der eigentlichen Kapitalnutzung stehen. Betrachtet man einen überschuldungsgefährdeten Haushalt mit Nutzung des Überziehungskredits, so kommen zu den Überziehungszinsen noch die Gebühren der Bargeldverfügung und teilweise noch weitere Gebühren¹³ als Kreditkosten hinzu. Hier zeigt sich die Tendenz, die unteren Bevölkerungsschichten besonders stark mit Kosten für Finanzdienstleistungen zu belasten, wie sie bereits von David Caplovitz in den 1960er Jahren beschrieben wurde.¹⁴ Hierdurch wird diesen Haushalten die Teilhabe am wirtschaftlichen Leben weiter erschwert.

4. Lösungsvorschläge: Transparenz, Regulierung durch das Bundeskartellamt oder individuelle Rechtsverfolgung?

Eine individuelle Kontrolle der Abhebegebühren über die Gerichte im Bereich der Wucherrechtsprechung zu erreichen, erscheint als illusorisch. Wie bereits das Beispiel der überhöhten Preise bei Restschuldversicherungen zeigt, werden individuelle Klagen von Verbrauchern, vor allem der stark betroffenen verletzlichen Haushalte, aus verschiedenen Gründen nicht oder nur selten angestrengt. Zudem haben Urteile in diesem Bereich nur Auswirkung auf die Prozessbeteiligten und nicht auf die Allgemeinheit. Auch ein Verbandsklageverfahren, z.B. über die Verbraucherzentralen, erscheint als nicht zielführend,

¹⁰ Siehe oben, Fn 1, S. 57.

¹¹ Siehe oben, Fn 1, S. 60.

¹² Siehe oben, Fn 1, S. 73 unter Verweis auf Baumol, W. J., *The Transaction Demand for Cash*, S. 545ff., 1952; Tobin, J., *The Interest Elasticity of Transactions*, 241ff, 1956.

¹³ So etwa die von einigen Banken neben dem erhöhten Überziehungszins verlangte zusätzliche Gebühr für die Überschreitung des Dispositionslimits.

¹⁴ David Caplovitz, *The Poor Pay More: Consumer Practices of Low-Income Families.*, 1967.

denn es stellt sich bereits die Frage, ob die entsprechenden Gebühren als Preisnebenabreden anzusehen wären. Nur unter dieser Voraussetzung käme eine Überprüfung überhaupt in Betracht.

Ein Lösungsansatz könnte sein, in einem ersten Schritt die Preistransparenz für die Verbraucher herzustellen. Die heutigen technischen Möglichkeiten sollten ausreichen, unmittelbar vor der Abhebung am Automaten die Kosten der fremden Bank für die Transaktion am genutzten Terminal anzuzeigen.¹⁵ Hierdurch würde dem Verbraucher eine rationale Entscheidung ermöglicht werden. Diese könnte dahingehen, die Transaktion bei hohen Kosten abzurechnen und andere Zahlungsmittel zu nutzen oder aber seine Bargeldvorhaltung umzustellen und höhere Beträge abzurufen. Insbesondere in städtischen Bereichen mit einer Vielzahl von Geldautomaten und bei Verbrauchern mit rationaler Entscheidungsmöglichkeit könnte diese Praxis dazu führen, dass überhöhte Kosten vermieden werden, indem auf andere Automaten ausgewichen wird.

Die Transparenzregelung kann aber in Regionen mit monopolartigen Verhältnissen und in den Fällen, in denen eine rationale Entscheidung, sei es situativ, sei es aufgrund von Defiziten bei der finanziellen Allgemeinbildung nicht möglich ist, keine Abhilfe bei den hohen Kosten schaffen.

Sollte es durch die Transparenzregelung nicht zu niedrigeren Preisen kommen, wäre daher das Bundeskartellamt gefragt.¹⁶ Die massiven Preisdifferenzen und die überhöhten Kosten lassen eine Regulierung der Interbankenentgelte als zwingend erforderlich erscheinen. Hierüber würden dann auch die Bankgebühren sinken. Das Geldautomatennetz ist in bestimmten Regionen vergleichbar mit anderen netzgebundenen Märkten (wie dem Elektrizitäts- Gas- oder Telekommunikationsnetz), welche wegen des dort nicht funktionierenden Wettbewerbs einer besonderen Regulierung durch die zuständige Regulierungsbehörde unterliegen. Die Bundesnetzagentur hat dort besondere Befugnisse zur Bekämpfung missbräuchlicher oder diskriminierender Verhaltensweisen innerhalb der regulierten Bereiche. Insofern sollte die Bereitstellung von Bargeld als ein Bereich der Daseinsvorsorge begriffen werden. Das Bundeskartellamt hat bereits Interbankenentgelte geprüft und dort teilweise abgelehnt (Zahlungen mit der EC-Karte, 2001) bzw. toleriert (Interbankenentgelt für Rücklastschriften in Höhe von drei Euro, 2002). Eine Preisfestlegung der Interbankenentgelte ist dabei durch eine Regulierungsbehörde denkbar (Null-Preis; kostenbasiert).¹⁷

¹⁵ Dahin geht der Vorschlag der Volks- und Raiffeisenbanken vom 15.03.2010, vgl. Handelsblatt vom 16.03.2010: *Nepp an Bankautomaten zwingt Banken in die Defensive*.

¹⁶ Derzeit prüft das Bundeskartellamt die Gebührenpraxis von ca. 280 Banken, vgl. den Bericht im Handelsblatt, oben Fn 15.

¹⁷ Malte Krüger, *Interbankentgelte im Zahlungsverkehr – Ökonomische Notwendigkeit oder wettbewerbspolitisches Hindernis?*, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 2009, 822ff.