



institut für
finanzdienstleistungen e.V.

Evaluierung des Gesetzes zur Reform des Kontopfändungs- schutzes vom 7. Juli 2009

Kurzfassung und Empfehlungen

Auftraggeber: Bundesministerium der Justiz und für Ver-
braucherschutz

Projektteam: Michael Knobloch (Projektleitung), Wolfhard
Kohte (juristisches Gutachten), Kerim S.
Al-Umaray, Udo Reifner, Wilfried Laatz, Mi-
chael Feigl, Antonia Fandrich, Helena Klinger

iff institut für finanzdienstleistungen e.V.
Rödingsmarkt 31/33, 20459 Hamburg

Datum: 01.02.2016

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Fragestellung	1
1.2	Abgelöstes Recht des Kontopfändungsschutzes.....	1
1.3	Dreistufiges Konzept des neuen Pfändungsschutzrechts.....	2
1.4	Herausforderungen durch das neue Kontopfändungsschutzrecht	3
1.4.1	Private und Verwaltung übernehmen gerichtliche Aufgaben	3
1.4.2	Akteure mit Doppelrollen und Interessenskonflikten	3
1.4.3	Pfändungsschutz mit Lücken bei Zugang, Sparen und Kredit	4
1.4.4	Folgerungen für Regelungen.....	4
2	Ergebnisse und Empfehlungen.....	5
2.1	Praxis und Probleme der ersten Stufe.....	5
2.1.1	Monatlich etwa 450.000 Kontopfändungen, etwa 60 Prozent davon veranlasst durch Zoll oder Finanzämter	5
2.1.2	Ende 2014 gut 1,8 Millionen bei der SCHUFA gemeldete P-Konten	6
2.1.3	Zugangsprobleme bei Gemeinschaftskonten, Personen ohne eigenes Girokonto, debitorischen Konten, rechtsgeschäftlicher Vertretung und Neukundschaft	7
2.1.4	Missbrauchsfälle sind selten	9
2.1.5	Höherer Aufwand wird überwiegend nicht über gesonderte Entgelte auf P-Konten umgelegt.....	9
2.1.6	Ansparungen	10
2.1.7	Nachzahlungen von Sozialleistungen	11
2.1.8	Debitorische P-Konten	12
2.1.9	Sonstige Probleme im Zusammenhang mit eingeschränkten Kontofunktionen	13
2.2	Praxis und Probleme der zweiten Stufe	13
2.2.1	Bescheinigungstätigkeit hauptsächlich bei Sozialer Schuldnerberatung und Jobcentern	13
2.2.2	Unklare Zuständigkeitsregelungen führen zu <i>Bescheinigungsodyssee</i>	16
2.2.3	Mangelnde Bescheinigungsstandards führen zu zusätzlichem Arbeitsaufwand bei den Kreditinstituten, der Schuldnerberatung und den Betroffenen	17
2.2.4	Befristungen von Bescheinigungen	18
2.2.5	Schutz der Mittel der Bundesstiftung Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens	18
2.3	Praxis und Probleme der dritten Stufe	19
2.3.1	Zurückhaltung der Vollstreckungsbehörden bei Aufgaben des Kontopfändungsschutzes.....	19
2.3.2	Amtsgerichtsbeschlüsse führen teilweise zu hohem Arbeitsaufwand.....	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der bei der SCHUFA gemeldeten P-Konten 2010 bis 2014.	6
Abbildung 2: Quartalsstatistik, erfasste Kontakte nach Kontaktarten im Zusammenhang mit Fragen zum P-Konto, Verteilung auf Arbeitsagenturen, Amtsgerichte, Familienkassen, Jobcenter und Schuldnerberatungsstellen (Hochrechnung)	14
Abbildung 3: Häufigkeit der P-Konto-Bescheinigungen (bzw. Beschlüsse) nach Aussteller und Art; mit der Anzahl der P-Konten gewichtete Schätzungen der Kreditinstitute.	15
Abbildung 4: Probleme mit Bescheinigungen nach § 850k Absatz 5 Satz 2 ZPO nach Erfahrungen der Schuldnerberatung.....	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: P-Konto: Beteiligte und Rollen	3
---	---

Literaturverzeichnis

- Ahrens, M., 2010: Das neue Pfändungsschutzkonto. NJW: 2001–2006.
- BT-Drucksache 17/8312, 2011: Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann.
- Büchel, A., 2009: Das neue Pfändungsschutzkonto aus Sicht der Kreditwirtschaft. BKR , 358–365: 358–365.
- Busch, D., 2007: Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes. VuR: 138–143.
- Graf-Schlicker, M.L. & B. Linder, 2009: Die Reform des Kontopfändungsschutzes - ein Gewinn für alle Beteiligten. ZIP: 989–994.
- Hornung, A., 2002: Siebtes Gesetz zur Änderung der Pfändungsfreigrenzen. Umstellung der DM-Beträge in zwangsvollstreckungsrechtlichen Vorschriften auf Angaben in Euro. Rpfleger: 125–130.
- Knobloch, M., 2008: Die Reform der Kontopfändung - Gesetzentwurf und Stand des Gesetzgebungsverfahrens. VuR: 364–367.
- Kohte, W., 2010: Das Drei-Stufen-Modell der neuen Regeln zur Kontenpfändung. VuR: 257–259.
- Saager, S., 2010: Pfändungsschutzkonto – Anmerkungen aus kreditwirtschaftlicher Sicht. ZVI: 332–335.
- Saager, S., 2013: Das Pfändungsschutzkonto. Leitfaden der deutschen Kreditwirtschaft. Wiesbaden: Dt. Genossenschafts-Verl.
- Schumacher, S., 2007: Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes. ZVI: 455–462.
- Schumacher, S., 2009: Ein großer Tag für Verbraucher und Selbstständige: Das Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 7. Juli 2009. ZVI: 313–324.
- Stephan, G., 2004: InsO-Änderungsgesetz 2005. Die Auswirkungen des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Insolvenzordnung, des Kreditwesengesetzes und anderer Gesetze auf das Insolvenzverfahren natürlicher Personen. ZVI: 505–512.

- Sudergat, L.G., 2010: P-Konto und P-Kontopfändungsschutz aus Sicht eines Bankpraktikers. ZVI: 445.
- Sudergat, L.G., 2013: Kontopfändung und P-Konto. Voraussetzungen, Rechtsfolgen, Drittschuldnerbearbeitung: RWS Verlag.
- VZBV (Hrsg.), 2004: Der Referentenentwurf zur Änderung der InsO aus Sicht der Verbraucherzentrale. ZVI: 767–776.
- Wenckebach, J. & F. Welti, 2015: Barrierefreier Zugang zu Waren und Dienstleistungen - ein Recht und seine Durchsetzung. VuR: 209–216.
- Zimmermann, D. & T. Zipf, 2006: Reformvorschlag für einen einheitlichen Kontopfändungsschutz. ZVI: 275–284.

1 Einleitung

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat das *iff* Institut für Finanzdienstleistungen e.V. im Jahr 2013 mit der Evaluierung des Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 7. Juli 2009 beauftragt.

1.1 Fragestellung

Ziel der Studie ist es zu untersuchen, inwieweit die beabsichtigten Wirkungen des Gesetzes erreicht wurden, welche Nebenwirkungen aufgetreten sind, inwieweit die dadurch entstandenen Kosten im Verhältnis zu den erzielten Erfolgen stehen und wo noch Anpassungs- und Verbesserungsbedarf besteht. Die Fragestellung betrifft die

- Effektivität (Befolgung und Nutzung),
- Wirksamkeit (zielkonforme Wirkungen) und
- Effizienz (Verhältnis von Kosten und Nutzen)

des neuen Kontopfändungsschutzrechts im Vergleich zur alten Rechtslage. Die entsprechenden, hieraus abzuleitenden Fragestellungen sind vom Ministerium detailliert vorgegeben worden und umfassen jeweils qualitative und quantitative Aspekte. Es wurde insbesondere die Frage der Effizienz der neuen Regelung als eigenständiges Ziel definiert und gefragt, in welchem Umfang es bei den einzelnen beteiligten Parteien durch das Gesetz zu Entlastungen oder zusätzlichen Belastungen gekommen ist. Die Themen wurden nach Beginn der Untersuchung um Fragen zu Mitteln der *Stiftung Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens* aus dem Geschäftsbereich des BMFSFJ erweitert.

1.2 Abgelöstes Recht des Kontopfändungsschutzes

Das bis 2010 geltende Recht des Kontopfändungsschutzes war in der zweiten Hälfte der 70-er Jahre des vorigen Jahrhunderts kodifiziert worden, als in der damaligen Bundesrepublik in einem Jahr weniger als 1.000 Kontopfändungen erfolgten. Es war zweispurig für Sozial-einkommen und andere Einkommen in den §§ 55 SGB I, 850k ZPO normiert, enthielt materielle Lücken, z.B. beim Aufrechnungsschutz¹, und war vor allem durch undurchsichtige Verfahrensvorschriften gekennzeichnet, die mit relativ kurzen Fristen operierten. Nur bei deren Beachtung konnte durch gerichtliche Entscheidungen ein konstitutiver Schutz erlangt werden.² Es war daher schon vor mehr als 10 Jahren aus dem Kreis der in der Praxis nachhaltig betroffenen Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger eine umfassende Reform angemahnt worden³, die dann von den Verbraucherverbänden⁴ im Jahr 2004 mit einem eigenständigen Vorschlag eines Sockelpfändungsschutzes, der Erfahrungen aus unseren Nachbarstaaten nutzte, vorbereitet und eingeleitet wurde.⁵ In der 16. Legislaturperiode ist diese Reform dann ausführ-

¹ BGH NJW 2005, 1863 = VuR 2005, 237.

² Ausführlich Zimmermann & Zipf (2006); Busch (2007); Kohte (2010); Knobloch (2008).

³ Hornung (2002), 130.

⁴ VZBV (Hrsg.) (2004), 773 ff.

⁵ Stephan (2004), 511; Knobloch (2008), 366.

lich erörtert und schließlich beschlossen worden.⁶ Sie wurde als „gelungene Modernisierung des Zwangsvollstreckungsrechts“ begrüßt.⁷

1.3 Dreistufiges Konzept des neuen Pfändungsschutzrechts

Am 01.07.2010 trat das Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 07.07.2009 in Kraft.⁸ Die Neuregelung des Kontopfändungsschutzes sieht einen einheitlichen Pfändungsschutz auf dem Pfändungsschutzkonto zumindest in Höhe eines automatisch monatlichen pfändungsfreien Sockelbetrages vor.⁹ Eingeführt wurde ein dreistufiges Konzept mit einem als weniger kompliziert eingeschätzten Verfahren, das den Schuldnerinnen und Schuldnern einen maßnahmenunabhängigen Mindestschutz auch ohne vorherige Einschaltung eines Gerichts eröffnet.¹⁰

Die erste Stufe betrifft die Bereitstellung eines monatlichen, gegen Pfändung geschützten Sockelfreibetrags von derzeit 1073,88 Euro auf dem P-Konto. Sie regelt den einfachsten Fall einer natürlichen Person, die keiner anderen Person Unterhalt gewährt.

Die zweite Stufe betrifft die Möglichkeit der Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber, den Sockel in bestimmten Konstellationen pauschaliert erhöhen zu lassen, wenn sie dazu eine sogenannte P-Konto-Bescheinigung dem kontoführenden Institut vorlegen. Die Bescheinigung kann gemäß § 850k Absatz 5 Satz 2 ZPO durch Arbeitgeber, Familienkassen, Sozialleistungsträger, Soziale Schuldnerberatungsstellen oder eine (andere) geeignete Person oder Stelle im Sinne von § 305 Absatz 1 Nummer 1 InsO ausgestellt werden. Für den Fall, dass ein Nachweis anders nicht geführt werden kann, bestimmt § 850k Absatz 5 Satz 4 ZPO, dass das Vollstreckungsgericht die Beträge zu bestimmen hat. Gleiches gilt aufgrund der in § 319 AO enthaltenen Verweisung auch für die Vollstreckungsbehörden, also die Vollstreckungsstellen des Zolls und der Finanzämter. Solcherart zur Freibetragserhöhung qualifiziert sind alle Fälle, in denen Schuldnerinnen und Schuldner Unterhalt leisten oder selbst Leistungen mit einer bestimmten Zweckbindung erhalten. In § 850k Absatz 2 Satz 1 ZPO werden vier verschiedene Fallgruppen genannt, die eine ausreichende Absicherung des Existenzminimums gewährleisten sollen, indem der Grundfreibetrag von Schuldnerinnen und Schuldnern aufgestockt wird. Sind diese gesetzlich zur Zahlung von Unterhalt verpflichtet, wird der Pfändungsfreibetrag nach den §§ 850k Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a i.V.m. § 850c Absatz 1 Satz 2 ZPO erhöht. Des Weiteren kann der Grundfreibetrag gemäß § 850k Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b ZPO erhöht werden, wenn Geldleistungen nach dem SGB II oder SGB XII für eine mit der Schuldnerin oder dem Schuldner in einer Bedarfsgemeinschaft gem. § 7 Absatz 3 SGB II oder in einer Gemeinschaft nach den §§ 19, 20, 36 Satz 1 oder 43 SGB XII lebende Person entgegen genommen werden, der gegenüber sie oder er nicht zur Leistung eines gesetzlichen Unterhalts verpflichtet ist. Eine Erhöhung des Grundfreibetrags ist gem. § 850k Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 weiter möglich, wenn einmalige Geldleistungen nach § 54 Absatz 2 SGB I oder nach § 54 Absatz 3 Nummer 3 SGB I gezahlt werden. Wegen ihrer Zweckbestimmung sind auch das Kindergeld oder andere Leistungen für Kinder nach § 850k Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 ZPO geschützt.

Die dritte Stufe betrifft alle anderen noch verbleibenden Fälle, in denen der Gesetzgeber einen besonderen, über die Stufen 1 und 2 hinausgehenden bzw. einen hiervon abweichenden Pfän-

⁶ Schumacher (2007), 455; Schumacher (2009), 313; Busch (2007), 138; Graf-Schlicker & Linder (2009), 989; Büchel (2009), 358; Sudergat (2010), 445.

⁷ Saager (2010), 335.

⁸ BGBl. 2009 I, S. 1707.

⁹ BT-Drs. 16/7615, 12 f.

¹⁰ Ahrens (2010), Kohte (2010), 257.

dungsschutz angeordnet hat. Diese Fälle bedürfen (wie nach der alten Rechtslage) der Einschaltung des Vollstreckungsgerichts bzw. aufgrund der in § 319 AO enthaltenen Verweisung der Vollstreckungsbehörden, die den Vollstreckungsschutz zu realisieren haben. Solcherart geregelt sind die Pfändung wegen Unterhaltsansprüchen (§ 850k Absatz 3) oder die Fälle der §§ 850a, 850b, 850c, 850d Absatz 1 und 2, 850e, 850f, 850g und 850i, 851c und 851d ZPO; § 54 Absatz 2, Absatz 3 Nummer 1, 2 und 3, Absatz 4 und 5 SGB I, § 17 Absatz 1 Satz 2 SGB XII und § 76 des EStG über die Anordnung des § 850k Absatz 4 ZPO. Betroffen sind etwa Einkünfte, die höhere Freibeträge rechtfertigen, unpfändbare Bezüge oder die pauschalierte Freibeträge übersteigenden Sozialleistungen.

1.4 Herausforderungen durch das neue Kontopfändungsschutzrecht

Das neue Kontoschutzrecht stellt die Regelungsadressaten aus den nachfolgenden Gründen vor Herausforderungen.

1.4.1 Private und Verwaltung übernehmen gerichtliche Aufgaben

Durch die Reform ist es zur Übertragungen von zuvor gerichtlichen Aufgaben auf private und andere öffentliche Stellen gekommen. Das betrifft systematisch die Stufen 1 (Kreditinstitute), 2 (Kreditinstitute und alle zur Bescheinigung ermächtigten Stellen außer den Vollstreckungsgerichten und die Vollstreckungsbehörden) und 3 (Vollstreckungsbehörden). Solche Stellen verfügen nicht immer über die juristische Fachkenntnis und die juristische Praxis, wie sie bei den Gerichten vorausgesetzt werden können. Insofern war hier eine gewisse Zurückhaltung und Unsicherheit bei der Normanwendung zu erwarten.

1.4.2 Akteure mit Doppelrollen und Interessenskonflikten

Zudem wurden einzelnen Beteiligten sich teilweise widersprechende Rollen und Aufgaben übertragen. Die beteiligten Gruppen müssen mitunter mehrere Interessen verfolgen, die gegensätzlich sind. So sind Banken Drittschuldner, deren gegenüber den Kontoinhabern bestehende Zahlungsverpflichtungen gepfändet werden. Zugleich haben sie für die Umsetzung des Basisschutzes auf den Girokonten zu sorgen, in einfach gelagerten Fällen sogar ohne Zutun weiterer Stellen.

Tabelle 1: P-Konto: Beteiligte und Rollen

	Gläubiger	Dritt-schuldner	Pfändungsschutz		
			Basis (§ 850k Absatz 1)	Erhöhung (§ 850k Absatz 2)	Abwei-chende Beträge (§§ 850k Absätze 3, 4, 850l ...)
Banken	x	x	x		
Vollstreckungsgerichte			x	x	x
Finanz- und Zollämter	x	x	x	x	x
Sozialleistungsträger / Familienkas-se / Anwaltschaft	x		x	x	
Privatpersonen / Inkasso	x				
Arbeitgeberseite	x	x	x	x	
Schuldnerberatung			x	x	

Die sich hieraus ergebenden Konflikte (Gewinnerzielungsabsicht versus fremdnützigem Guthabenschutz) und Probleme (Kompetenzdefizite) sind ohne weiteres offensichtlich. Ähnlich verhält es sich mit den vollstreckenden Behörden, also dem Zoll und den Finanzämtern. Sie können Gläubiger und gleichzeitig Drittschuldner, Vollstreckungsstelle und gleichzeitig Vollstreckungsgericht sein. Auch die Betriebe sind nach Einführung der neuen Regeln „*bescheimigende Stellen*“ im Sinne des § 850k Absatz 5 ZPO geworden und sind damit nicht nur Drittschuldner, sondern sollen zugleich mithelfen, der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer die erforderliche Liquidität auf dem Konto zu belassen. Allein die Vollstreckungsgerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und die Schuldnerberatungsstellen sind in der Regel keinen Interessenskonflikten ausgesetzt, wenn man einmal von Finanzierungsaspekten der Sozialen Schuldnerberatung oder internen Vorgaben und Zwängen der Gerichte absieht.

1.4.3 Pfändungsschutz mit Lücken bei Zugang, Sparen und Kredit

Aus unserer Sicht ist der Kontopfändungsschutz ein Mittel der Liquiditätssicherung, um den Kontoinhaberinnen und -inhabern die Möglichkeit zu erhalten, zur richtigen Zeit und am richtigen Ort auf lebensnotwendiges Einkommen zugreifen zu können. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, wäre in begrenztem Umfang auch die Spar- und Kreditfunktion des Girokontos zu erhalten, da ein dahingehender Vorsorge- bzw. Überbrückungsbedarf gerade bei Personen besteht, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Während der Vorsorgeaspekt in Form von „Schonvermögen“ im Sozialrecht bereits anerkannt ist, steckt die Überbrückungsfunktion durch kurzfristigen Kredit als Mittel der Liquiditätssicherung noch in den Kinderschuhen. Insofern sind Pfändungsschutz und Liquiditätssicherung auch unter den reformierten Normen nicht immer kongruent. Eine wesentliche Abweichung vom Prinzip der Liquiditätssicherung liegt darin, dass lediglich Guthaben und nicht Dispositionsmöglichkeiten¹¹ auf dem P-Konto geschützt werden, Ansparungen nicht intendiert sind, und es abweichende Regelungen betreffend der im Soll befindlichen Konten gibt. Eine Übereinstimmung zum Liquiditätsschutzgedanken ist hingegen die Verankerung quellenunabhängiger Freibeträge in § 850k Absatz 1 und 2 ZPO. Für die Verbraucherin oder den Verbraucher ist es ohne Belang, aus welcher Quelle sich die Liquidität speist, welche Einkommen also transportiert worden sind oder werden sollen. Hiervon wird jedoch in einigen Fällen abgewichen, etwa bei aus Sicht der Banken debitorisch geführten Pfändungsschutzkonten, bei denen gemäß § 850k Absatz 6 ZPO nur bestimmte Leistungen gegen Verrechnung geschützt werden. Vom Grundsatz der umfassenden Sicherung wird auch abgewichen, wo besondere Schutzmaßnahmen wie Anordnungen der Vollstreckungsgerichte oder Vollstreckungsstellen nach § 850k Absatz 4 ZPO nur bestimmte Vollstreckungsmaßnahmen betreffen sollen und sich nicht auf andere Pfändungen auswirken.

1.4.4 Folgerungen für Regelungen

Aufgrund der geschilderten Herausforderungen (Doppelrollen und Interessenskonflikte) sind Anforderungen an die Regelungstechnik zu stellen, wenn über mögliche Änderungen nachgedacht wird. Hierzu gehören

- Regelungsklarheit und Regelungsverständlichkeit (existiert ein „*roter Faden*“),
- Regelungsdeutlichkeit (Standardisierungen durch Kataloge, Vermeidung unbestimmter Rechtsbegriffe),
- Regelungssparsamkeit (insbesondere bei bereits erprobten und effektiven Lösungen),

¹¹ Hierauf weist auch Saager (2013), 75 hin.

- Regelungseinheitlichkeit (gleiche Behandlung gleicher Sachverhalte und Gruppen),
- Transparenzregelungen zur Verstärkung der Akzeptanz (bezüglich der Handlungen der „Beliebenen“),
- Evokationsmöglichkeiten des Staates und seiner Organe,
- umfassende Kontrollmöglichkeiten und
- kostensparende Regelungen zum Schutz der „Beliebenen“.

Zudem sollte der bestehende Bedarf nach Liquiditätssicherung (gerade auch im Hinblick auf Sparen und Kredit) möglichst vollständig durch die Pfändungsregelungen abgedeckt werden, um dem Bedarf folgende Praxislösungen („Workarounds“) abzusichern und so Unsicherheiten bei den Praktizierenden abzubauen.

2 Ergebnisse und Empfehlungen

Aus unserer Sicht hat sich das reformierte Pfändungsschutzrecht für Girokonten etabliert, abzulesen an knapp zwei Millionen bei der SCHUFA gemeldeten P-Konten, hochgerechnet einer halben Million bislang ausgestellter P-Konto-Bescheinigungen und den zwischenzeitlich in der Praxis vor allem der Kreditinstitute und Schuldnerberatung ersichtlichen Bemühungen, das neue Recht umzusetzen. Die angesichts eines Systemwechsels zu erwartenden verbleibenden Probleme sind in diesem Kapitel kurz zusammengefasst und Empfehlungen gegeben. Anders als im Schlussbericht werden diese Ergebnisse hier gruppenübergreifend und nach den drei Stufen des Kontopfändungsschutzes geordnet dargestellt.

2.1 Praxis und Probleme der ersten Stufe

Bei etwa zwei Dritteln (gewichtet 67,1 Prozent) der für den Bericht analysierten Stichprobe von 995.105 Pfändungsschutzkonten genügte der Grundfreibetrag von derzeit 1.073,88 Euro.

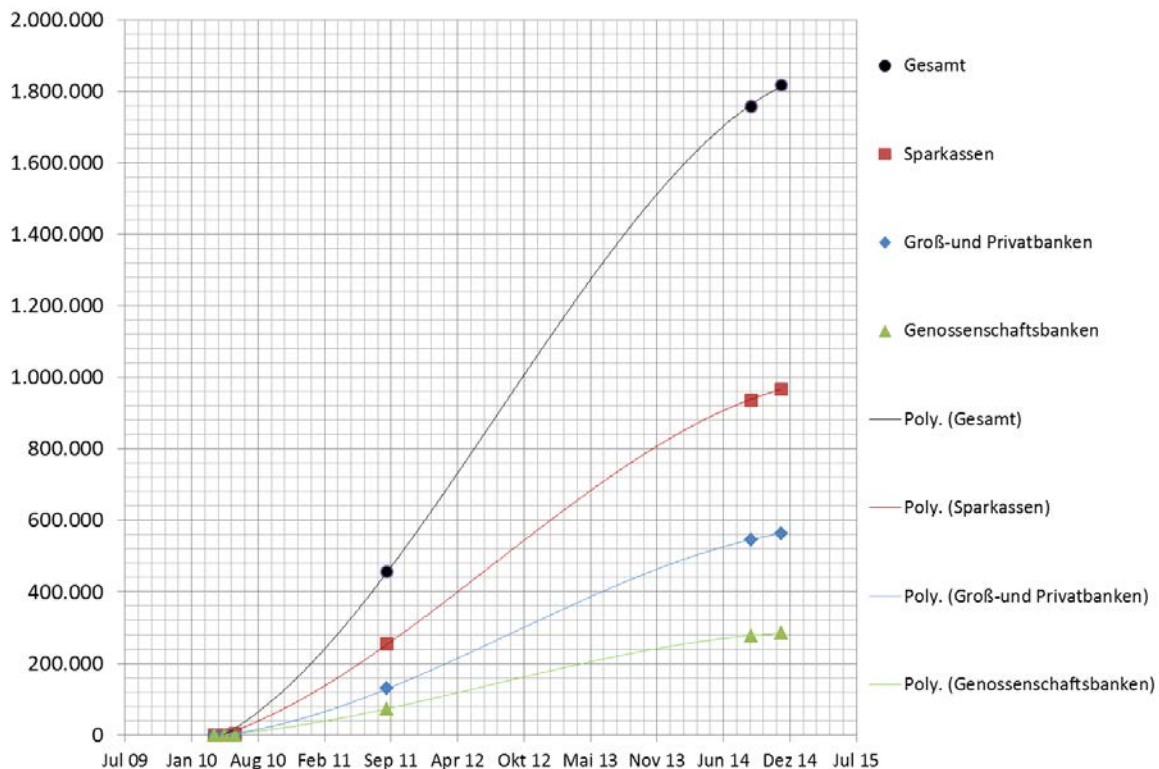
2.1.1 Monatlich etwa 450.000 Kontopfändungen, etwa 60 Prozent davon veranlasst durch Zoll oder Finanzämter

Die Anzahl der Pfändungen hat sich nach der Einführung des P-Kontos nicht verringert. Im Gegenteil wurde von Seiten der Inkassowirtschaft von einer Zunahme berichtet, die allerdings im Zusammenhang mit der Umsetzung des „*Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung*“ vom 29. Juli 2009 steht. Aus den von den Banken weitergegebenen Daten errechnet sich die Zahl von monatlich etwa 450.000 Kontenpfändungen (Privat- und Geschäftsgirokonten), oder insgesamt 5,4 Millionen Kontopfändungen im Jahr 2014, was eine Steigerung zu 2008 um mindestens den Faktor 1,3 bedeutet. Es spricht jedoch viel dafür, dass ohne das Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung ein Rückgang der Kontenpfändungen erfolgt wäre. Nach der Bankbefragung waren 2014 etwas mehr als 60 Prozent der Kontopfändungen durch den Zoll oder durch die Finanzämter als Vollstreckungsbehörden veranlasst. Nach den „Kleinbetragsregelungen im Erhebungsverfahren“ (VV DEU BMF 2001-03-22 IV A 4-S 0512-2/01, BMF-Schreiben v. 22.3.2001, Bundessteuerblatt 2001, S. 242) werden auch geringe Beträge ab 3 Euro angemahnt und damit als vollstreckbar angesehen. Korrespondierend berichten Banken und Schuldnerberatung über eine Vielzahl von stark belastenden Kontenpfändungen für relativ geringe Beträge durch den Zoll und die Finanzämter.

2.1.2 Ende 2014 gut 1,8 Millionen bei der SCHUFA gemeldete P-Konten

Das P-Konto hat sich seit seiner Einführung erfolgreich durchgesetzt. Nach den Zahlen der SCHUFA bestanden zum Stichtag 01.01.2015 insgesamt 1,817 Millionen P-Konten bei den Instituten der drei großen Bankengruppen. 968.136 P-Konten entfielen auf die Sparkassen, 564.102 P-Konten auf die Groß- und Privatbanken und 284.501 P-Konten auf die Genossenschaftsbanken. Von allen bestehenden P-Konten wurden damit bei den Sparkassen 53 Prozent, bei den Groß- und Privatbanken 31 Prozent und bei den Genossenschaftsbanken 16 Prozent geführt. Seit der Einführung des P-Kontos am 01.07.2010¹² ist die Zahl der registrierten P-Konten stetig gestiegen. Bei der Dynamik der P-Konten-Eröffnungen ist ein steigender Effekt mit dem Auslaufen des hergebrachten, gesonderten sozialrechtlichen Kontopfändungsschutzes nach einer Auslauffrist zum 31.12.2011 zu beobachten. So erhöhte sich die Zahl der P-Konten ab Mai 2010 bis zum 10.09.2011 um monatlich 27.970. In der Zeit danach bis Oktober 2014 erhöhte sich diese Zahl auf einen monatlichen Zuwachs von durchschnittlich 35.437 P-Konten. Der jüngste und kürzeste dokumentierte Zeitraum bis zum 01.01.2015 weist eine monatliche Wachstumsrate von nur noch 19.296 P-Konten aus.

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der bei der SCHUFA gemeldeten P-Konten 2010 bis 2014.



Quelle: SCHUFA Holding AG (für 2011 über BT-Drs. 17/8312 2011), Darstellung: iff.

Die Zahl der bei der SCHUFA registrierten P-Konten scheint nur den untersten Wert aller P-Konten zu markieren, denn die von uns befragten 184 Kreditinstitute wiesen im Schnitt gewichtet etwa 3,5 Prozent der Privatgirokonten als P-Konten aus. Unterschiede bei den Anteilen der P-Konten zeigen sich unter anderem je nachdem, welcher Gruppe die Kreditinstitute angehören. So ist der (ungewichtete) durchschnittliche Anteil bei den Sparkassen mit

¹² An diesem Tag trat das Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 07.07.2009 in Kraft, siehe BGBl. 2009 I, S. 1707.

3,1 Prozent am höchsten und bei den genossenschaftlich organisierten Instituten innerhalb der Stichprobe am geringsten (1,4 Prozent). Innerhalb der Gruppen gibt es jedoch große Bandbreiten. So reichen die Anteile bei den Genossenschaftsbanken von 0 bis gut 7 Prozent, bei den Sparkassen von 0,5 bis 8 Prozent. Die Privatbanken liegen mit 2,1 Prozent zwischen den zuvor genannten Bankgruppen. Die auch innerhalb der Gruppe der befragten Privatbanken festzustellenden großen Unterschiede lassen sich teilweise mit dem Geschäftsfeld der Banken erklären: die überregionalen Universalbanken liegen bei 3,5 Prozent, die Direktbanken bei 0,1 Prozent.

2.1.3 Zugangsprobleme bei Gemeinschaftskonten, Personen ohne eigenes Girokonto, debitorischen Konten, rechtsgeschäftlicher Vertretung und Neukundschaft

Der Zugang zum P-Konto wird im Gesetz unterschiedlich normiert für Personen, die bereits einen Girovertrag mit einem Kreditinstitut vereinbart haben und Personen, die bisher keinen Girovertrag abgeschlossen haben. Eine Rechtspflicht des Kreditinstituts zur Führung eines P-Kontos enthält § 850k Absatz 7 Satz 2 ZPO. Mit dieser Norm ist Kundinnen und Kunden ein durchsetzbarer Rechtsanspruch auf Umwandlung eines bereits bestehenden Girokontos eingeräumt worden.

Die Zahl derjenigen, die bereits bei Beratungsbeginn in der Sozialen Schuldnerberatung über ein Pfändungsschutzkonto verfügen, steigt seit 2009 an. Im Jahr 2014 hatten je nach Datengrundlage 56 bzw. 59 Prozent der Klientel in der Sozialen Schuldnerberatung ein eigenes P-Konto. Ausnahmen dieser grundsätzlich positiven Entwicklung gibt es nach Information aus der Schuldnerberatung und von Bankenseite in einer Minderheit von Fällen, in denen beantragt wird, ein debitorisch geführtes Girokonto umzuwandeln, bei P-Konten in der Insolvenz der Kontoinhaberin oder des -inhabers und bei Gemeinschaftskonten. Neukundschaft erhält nur selten ein P-Konto. Von gut 20 Prozent der Kreditinstitute wird es als ein Kündigungsgrund „normaler“ (nicht umgewandelter) Girokonten angesehen, wenn in Insolvenzfällen Treuhänderin oder Treuhänder bzw. Insolvenzverwalterin oder -verwalter das Konto nicht freigäben, oder (4 Prozent) ein bestehendes Konto „auf P-Konto-Basis“ freigäben. Im Rahmen der empirischen Befragung sind zudem teilweise Probleme erkennbar geworden, wenn rechtsgeschäftlich ermächtigte Vertreterinnen oder Vertreter das P-Konto beantragen. Der Anteil der Ratsuchenden, die ohne eigenes Konto in die Beratungsstellen kommen, ist seit 2009 von 11,4 auf 9,4 Prozent zurückgegangen, obgleich sich dieser Effekt zuletzt abgeschwächt zu haben scheint.

Das mit der Anzahl der Ratsuchenden gewichtete Ergebnis der Befragung der Schuldnerberatung ergibt eine Quote zwischen 1 und 2,1 Prozent der Klientel in der Stichprobe, bei dem es zu einer Kündigung des Kontos durch die Bank kam. In absoluten Zahlen sind das zwischen 1.300 und 2.700 von insgesamt 131.000 Ratsuchenden, für die diesbezügliche Angaben durch die Schuldnerberatung gemacht wurden. Auch hier existieren regionale Unterschiede. Ein gutes Drittel der Schuldnerberatungsstellen gaben an, dass im Jahr 2014 „bis zu 0,1 Prozent“ ihrer Klientinnen oder Klienten das Girokonto, ggf. trotz Intervention der Beratungsstelle, durch die Banken gekündigt worden sei, ein knappes Drittel schätzte den Anteil auf bis zu einen Prozent und knapp 20 Prozent gaben an, dass Kontokündigungen bei bis zu 5 Prozent ihrer Klientel vorgekommen seien. Bei 19 Beratungsstellen waren sogar mehr als 5 Prozent der Klientinnen bzw. Klienten betroffen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (1) Aus unserer Sicht bedarf es einer Klarstellung zum Umwandlungsanspruch bei einem Gemeinschaftskonto. Auch wenn diese Frage rechtssystematisch weitgehend geklärt ist, bestehen hier noch deutliche Unsicherheiten in der alltäglichen Praxis. Will man eine solche Klarstellung vornehmen, dann ist in § 850k Absatz 7 der folgende Satz 4 aufzunehmen: *„Sind mehrere natürliche Personen Inhaber eines Girokontos, so kann jeder von ihnen verlangen, dass für ihn das Konto als Pfändungsschutzkonto geführt wird.“*¹³
- (2) Weiterhin widerspricht eine Beschränkung der rechtsgeschäftlich bestellten Vertretung, die gerade kranke und in ihrer Mobilität beschränkte Verbraucherinnen und Verbraucher betrifft, der heutigen Bedeutung der Barrierefreiheit.¹⁴ In der Literatur¹⁵ wird folgende Präzisierung des § 850k Absatz 7 Satz 1 und 2 vorgeschlagen: *„In einem der Führung eines Girokontos zugrunde liegenden Vertrag können der Kunde, der eine natürliche Person ist, oder dessen gesetzlicher oder mittels General- oder Vorsorgevollmacht rechtsgeschäftlich bestellter Vertreter vereinbaren, dass das Girokonto als Pfändungsschutzkonto geführt wird. Der Kunde oder sein gesetzlicher oder im Sinne des Absatz 1 rechtsgeschäftlich bestellter Vertreter kann jederzeit verlangen, dass das Kreditinstitut das Girokonto als Pfändungsschutzkonto führt.“*
- (3) Bei der Bewertung der Zugangsprobleme für Neukundinnen und -kunden sind die aktuellen gesetzgeberischen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Basiskonto nach den §§ 31, 35 ZKG-RegE (Regierungsentwurf eines Gesetz über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen) zu berücksichtigen, wonach ein Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos mit Basisfunktionen eingeräumt werden wird. Angelehnt an den Grundsatz *„dolo facit, qui petit quod redditurus est“* dürfte der Spielraum für (P-)Kontokündigungen bzw. Verweigerungen dadurch zukünftig stark eingeschränkt werden, da die von Kündigung betroffenen Personen direkt nach Kündigung ein neues Basiskonto beantragen könnten und verlangen könnten, dieses als P-Konto zu führen. Es ist jedoch sachgerecht, zur Vermeidung von Implementationsproblemen im neuen ZKG klarzustellen, dass das Basiskonto als P-Konto geführt werden kann.
- (4) Die vorstehenden Ausführungen gelten für Kündigungen von bei Pfändungseingang überzogenen Konten und Beantragung der Pfändungsschutzfunktion entsprechend.
- (5) Im Hinblick auf die Kündigungen in Insolvenzfällen ist nach einem obiter dictum des BGH¹⁶ maßgeblich, dass sich der Auszahlungsanspruch des Kunden (bzw. der Kundin) auf das unpfändbare Guthaben bezieht. Er wird daher durch die Insolvenz des Kontoinhabers (bzw. der -inhaberin) nicht betroffen; nach § 36 InsO i.V.m. § 850k ZPO fällt der Anspruch nicht in die Insolvenzmasse. In der instanzgerichtlichen Judikatur ist vor allem durch ein Berufungsurteil des LG Verden¹⁷ eine gewisse Klarheit geschaffen worden. Die Schuldnerberatung sieht den Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Insolvenz mittlerweile als „gut bis befriedigend“ an. Zudem nehmen angesichts des beachtlichen Wachstums der P-Konto-Zahlen diese Dunkelfelder ab, so dass derzeit eine Klarstellung, die über § 36 InsO in seiner jetzigen Fassung hinausgeht, bzw. eine Ergänzung zu § 115 InsO nicht unbedingt als erforderlich angesehen wird. Den-

¹³ So bereits BT-Drs. 16/7615, S. 20.

¹⁴ Dazu Wenckebach & Welti (2015).

¹⁵ Dazu Sudergat (2013) Rn 527.

¹⁶ BGH ZInsO 2014, 687, 688.

¹⁷ VuR 2014, 70.

noch könnte alternativ erwogen werden, den Vorschlägen der Kreditinstitute und der Schuldnerberatung zu folgen und den Weiterbestand des P-Kontos (und seines Funktionierens) bei Insolvenz ausdrücklich und eindeutig gesetzlich zu regeln.

2.1.4 Missbrauchsfälle sind selten

Über Missbrauchsfälle wurde in Interviews von Seiten der Banken und des Inkassos kaum, und wenn, dann relativ vage berichtet. Es lägen hier jeweils keine entsprechenden Informationen vor. Die Systeme der Banken würden eine Missbrauchsmöglichkeit, das heißt die Unterhaltung mehrerer P-Konten bei verschiedenen Anbietern, teilweise nicht ausschließen können. Informationen der SCHUFA zu Missbrauchsfällen wurden angefragt, werden dort aber anscheinend nicht erfasst oder konnten nicht weitergegeben werden. In der Umfrage machten 55 Institute (die zusammen etwa 330.000 P-Konten anbieten) Angaben zur Anzahl der Ihnen bekannt gewordenen Missbrauchsfälle. Diesen Instituten waren im Jahr 2014 zusammen 156 Missbrauchsfälle, entsprechend 0,05 Prozent der bei ihnen geführten P-Konten, bekannt geworden. In der Umfrage gaben etwa 60 Prozent der Banken an, sie hätten keine Informationen zu Missbrauchsfällen zur Hand, wobei offen blieb, ob darüber keine Statistik geführt wird oder ob solche Daten gar nicht erhoben wurden. Es gab und gibt für diese Institute auch keinen Anlass, solche Daten zu erheben.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (6) In Bezug auf die Eindämmung von Missbrauchsfällen ist aus unserer Sicht angesichts des empirischen Befundes kein gesetzgeberisches Handeln erforderlich. Allenfalls im Hinblick auf den Datenzugang wäre zu überlegen, dem Staat bei berechtigtem Interesse auch Zugang zu den gesammelten Daten zu verschaffen, wenn wie hier nichtstaatliche Stellen mit der Erhebung von Daten im staatlichen Auftrag und im öffentlichen Interesse betraut werden.

2.1.5 Höherer Aufwand wird überwiegend nicht über gesonderte Entgelte auf P-Konten umgelegt

Die Kreditinstitute schätzen ganz überwiegend, dass der bankinterne Aufwand aufgrund der Einführung des P-Kontos gestiegen ist. EDV- und Schulungskosten nahmen danach den größten Posten ein. Aufwand verursachten insbesondere diejenigen Konten, bei denen der Freibetrag oder eine Bescheinigung nach § 850k Absatz 5 Satz 2 ZPO nicht genüge, sondern teilweise manuelle Dispositionen aufgrund von rückwirkenden Beschlüssen oder unterschiedliche Freibeträge bei Mehrfachpfändungen zu beachten seien. Demgegenüber wurden inaktive und aktive P-Konten, bei denen der Grundfreibetrag genügt, als niedrig bzw. durchschnittlich aufwändig eingeschätzt. Alle Interviewpartner der Bankenseite bestätigten die rechtskonforme Umsetzung der in der Frage genannten Entscheidungen, auch wenn mit Blick auf andere Institute eine dahingehende Überzeugung nicht immer gegeben war. Auch nach dem Ergebnis der schriftlichen Bankbefragung erfolgte im Jahr 2014 die Umlage des durch P-Konten bedingten Mehraufwands allein auf die P-Konten nur in sehr seltenen Fällen; bei 8 kleineren der insgesamt 186 dazu antwortenden Banken. Die zitierten Urteile stießen auf ein unterschiedliches Echo. Einige Befragte kritisierten einen Eingriff in das „*Verursacherprinzip*“ und schlugen eine gesetzliche Entgeltregelung oder die Übertragung der Kontoführung auf staatliche Institute vor. Die Schuldnerberatung berichtete häufig, die Entscheidungen des BGH würden befolgt, obgleich es einzelne Hinweise auf Umgehungstatbestände gäbe. Die schriftliche Erhebung bei den Schuldnerberatungsstellen ergab ein uneinheitliches Bild in den einzelnen Regio-

nen. Berichte über den erzwungenen Wechsel in ein teureres P-Konto-Preismodell kamen einem knappen Drittel der hierzu antwortenden Beratungsstellen (65 von 185) häufig (mehr als einmal pro Monat) zu Ohren, immerhin 29 von 185 Beratungsstellen gaben jedoch an, „nie“ mit solchen Problemen ihrer Klientinnen und Klienten konfrontiert zu sein.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (7) Die empirische Analyse hat gezeigt, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs bereits überwiegend umgesetzt worden ist. Hier schlägt sich der Erfolg von Verbandsklagen zu den P-Kontoentgelten nieder und könnte eine weitere Klärung und Rechtsdurchsetzung in den Regionen, aus denen noch Probleme berichtet wurden, mit diesem Instrument weiter verfolgt werden. Insofern sehen wir aktuell keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf in diesem Bereich.

2.1.6 Ansparungen

Im Sozialrecht finden sich an verschiedener Stelle Vorschriften zum Schonvermögen, etwa in § 12 Absatz 2 SGB II für die Grundsicherung oder in § 90 Absatz 2 Nummer 9 SGB XII für die Sozialhilfe, letztere Vorschrift konkretisiert in § 1 der zugehörigen Verordnung (Verordnung zur Durchführung des § 90 Absatz 2 Nummer 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch). Die dort angegebenen Vermögen müssen nicht eingesetzt werden, bevor die Sozialleistung erhalten werden kann. Der Sozialgesetzgeber hat damit den Leistungsempfängerinnen und -empfängern nicht allein die Möglichkeit gegeben, in den vorgegebenen Grenzen bereits bestehendes Vermögen zu schonen, sondern auch, in diesem Rahmen Vermögen anzusparen. Je nach Leistung und Situation der Leistungsempfängerinnen und -empfänger sind so bis zu mehreren Tausend Euro sozialrechtlich vor Verwertung geschützt.¹⁸ Hier sieht die Schuldnerberatung noch Defizite, weil das Schonvermögen sich nicht entsprechend in den Vorschriften zum Kontopfändungsschutz widerspiegelt. Das Problem mangelnder Ansparmöglichkeiten ist zudem nach Ansicht der Expertinnen und Experten der Banken auch durch die Neufassung der §§ 835, 850k ZPO nicht gelöst worden. Die Schuldnerberatung sieht die Probleme dort sogar als am gravierendsten an. Die Banken schätzten dazu den Anteil von Auskehrungen, die auf einen von den Schuldnerinnen bzw. Schuldnern nicht erkannten Freibetrag entfielen, auf ein Drittel aller Auskehrungen. Die aktuell möglichen Ansparmöglichkeiten auf dem P-Konto seien faktisch nur durch das „*first in, first out*“-Prinzip gegeben, aber nicht intendiert. Der (Spar-) Mechanismus versage, weil die Gutschriften sehr häufig erst am Monatsende erfolgten. Betroffen seien Leistungen der Jobcenter, der gesetzlichen Rentenkasse und teilweise auch Arbeitseinkommen. Damit bliebe den Kontoinhaberinnen und -inhabern faktisch nur noch der folgende Monat, um über diese Beträge zu verfügen. Fast alle Expertinnen und Experten wiesen zudem auf die nur sehr schwer nachvollziehbaren Regelungen der verschiedenen Moratorien hin, die letztlich auch dazu führten, dass den Betroffenen von Seiten der Schuldnerberatung empfohlen werden müsse, das Geld vorsorglich abzuheben und in bar zu sparen. Nur ein Drittel der Banken gab an, vollständige Informationen zum P-Konto und den Freibeträgen über Kontoauszüge bereitstellen zu können. Allerdings ist bei der Kritik zu berücksichtigen, dass aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs erst während der

¹⁸ Zum Beispiel nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b der Verordnung zur Durchführung des § 90 Absatz 2 Nummer 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch Leistungen nach dem Fünften bis Neunten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in Höhe von 2.600 Euro, zuzüglich eines Betrages von 256 Euro für jede Person, die von der nachfragenden Person überwiegend unterhalten wird.

laufenden Evaluierung erfolgten und noch keine Auswirkungen auf die Praxis zeigen konnten. Die Schuldnerberatung sieht die Entwicklungen jedoch überwiegend skeptisch.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (8) Als Lösungsmöglichkeit wird von Seiten der Schuldnerberatung vorgeschlagen, gesetzlich zu regeln, dass einmal unpfändbare Guthaben nicht wieder pfändbar werden können. Dies könne technisch durch Umbuchung auf ein Unterkonto erreicht werden. Einzelne Vorschläge der Bankenseite gingen in die gleiche Richtung, demnach sei zumindest das Moratorium des § 850k Absatz 1 Satz 3 ZPO auf 2 Monate zu verlängern. Auch wenn aus unserer Sicht die aktuellen Entscheidungen des BGH die Beratungen während des Gesetzgebungsverfahrens und die Aussagen der Literatur hinreichend aufgenommen haben, wäre ein Systemwechsel, wie z. B. die Einführung eines einheitlichen, dann aber auch wenigstens auf 2–3 Monate lautenden Ansparübertrags, denkbar.
- (9) Der Mangel an Transparenz bedarf aus unserer Sicht der gerichtlichen Durchsetzung der Ansprüche nach 666 BGB, unterstützt durch § 2 UKlaG.
- (10) Angeregt wurde zudem von Bankenseite, im Internet ein Berechnungs-Tool auf der Seite des BMJV bereitzustellen, mittels dessen die Schuldnerinnen und Schuldner jederzeit nachvollziehen bzw. simulieren könnten, welcher Betrag ihnen von ihrem P-Konto (noch) zustünde.

2.1.7 Nachzahlungen von Sozialleistungen

Auch im Hinblick auf die Nachzahlung von Sozialleistungen bestehen nach Einschätzung der Banken und Schuldnerberatungen Probleme. Die Schuldnerberatung schätzt das erreichte Schutzniveau bei Nachzahlungen auf das P-Konto zwischen „befriedigend“ und „genügend“ ein. Da die von den Verbänden in Übereinstimmung mit § 850k Absatz 5 ZPO erstellte Musterbescheinigung Nachzahlungen nicht vorsehe, sondern lediglich über 850k Absatz 2 Nummer 2 ZPO die Bescheinigung einmaliger Sozialleistungen möglich sei, würden vielerorts Nachzahlungen von Sozialleistungen dennoch teilweise von den bescheinigenden Stellen in solche Einmalzahlungen „umgewidmet“ und bescheinigt. Die Banken hätten zum Teil mitgemacht oder aber, unter Hinweis auf den in diesen Fällen entfallenden Gutgläubensschutz der Bescheinigung, entsprechende Freigaben abgelehnt. Die bestehenden Lösungen (Beschlüsse nach § 850k Absatz 4 ZPO zur rückwirkenden Verteilung der Nachzahlung auf die korrespondierenden Monate) werden von den Banken teilweise als zu aufwändig oder nicht umsetzbar angesehen. Der Zugang zu solchen Beschlüssen scheint mancherorts zudem eingeschränkt. Es bestünde die Gefahr, dass Nachzahlungen effektiv nicht ausreichend geschützt werden können.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (11) Es ist zu diskutieren, ob die Deckelung der Sozialleistungsansprüche durch die Freibeträge nach § 850k Absatz 1 und Absatz 2 ZPO eine sinnvolle Regelung darstellt. Insgesamt liegen die meisten Sozialleistungen unterhalb der Schwellenwerte in Absatz 1 und Absatz 2; aber gerade die Überschreitung im Rahmen von Nachzahlungen führt für alle Beteiligten zu großen praktischen Problemen. Die Vereinfachung, die durch die Zusammenlegung der beiden Systeme des Kontopfändungsschutzes erreicht werden

sollte, wonach es grundsätzlich nicht auf die Art der Leistung ankommen soll, die auf das Konto überwiesen wird, ist bereits durch den teilweisen Bestandsschutz in § 850k Absatz 6 ZPO durchbrochen worden, der von den Kreditinstituten verlangt, Sozialleistungen zu identifizieren, da insoweit jedenfalls das Verrechnungsverbot zu beachten ist. Aus unserer Sicht würde eine mutige Anleihe an § 55 SGB I aF die Zahl der komplizierten Fälle deutlich verringern und zugleich auch dem effektiven Sozialschutz dienen. Da man nicht davon ausgehen kann, dass der Rechtsausschuss die Mechanik der §§ 2, 5 MukStiftG völlig übersehen hatte, kann davon ausgegangen werden, dass er ebenfalls nicht von einem „gedeckelten Schutz der Sozialleistungen“ in § 850k Absatz 6 ZPO ausgegangen war. Insoweit ist es naheliegend, für eine Frist von 14 Tagen in § 850k Absatz 6 ZPO einen nicht gedeckelten Auszahlungsanspruch für Sozialleistungen zu normieren. Dies würde den Sozialschutz verbessern und letztlich zu einer sichtbaren Vereinfachung führen, weil damit eine handhabbare Lösung für die komplexen Nachzahlungsfälle erreicht würde.

- (12) Von Bankenseite und von Seiten der Schuldnerberatung wurde als Alternative vorgeschlagen, auch Nachzahlungen laufender Sozialleistungen bescheinigbar zu machen.

2.1.8 Debitorische P-Konten

Nach der Stichprobe von *arxes tolima* sind mehr als ein Drittel aller Girokonten bei Eingang der Erstpfändung im Minus; von den Konten, die zu diesem Zeitpunkt als P-Konto geführt werden, sind es mehr als ein Viertel. Die Schuldnerberatung sieht das Schutzniveau von Leistungen (außer den nach § 850k Absatz 6 ZPO privilegierten Sozialleistungen) auf debitorisch geführten P-Konten nur als „befriedigend“ bis „genügend“ an. In den Regionen, in denen die Kreditinstitute bei Pfändungen von Konten im Soll nicht freiwillig eine Lösung (über das sogenannte „Zwei-Konten-Modell“) bereitstellten, versage der Pfändungsschutz in den Fällen, in denen mangels Umwandlung selbst Leistungen von Sozialleistungsträgern verrechnet würden, beziehungsweise für alle anderen Einkünfte, die nicht dem Verrechnungsschutz des § 850k Absatz 6 ZPO unterfielen. Auch von Bankenseite wurde kritisiert, dass die Aufzählungen der Sozialleistungen in § 850k Absatz 2 und Absatz 6 ZPO nicht kongruent seien. Geschützt seien auf dem debitorischen P-Konto lediglich solche nach dem Sozialgesetzbuch oder Kindergeld, oder solche Sozialleistungen, für die der Verrechnungsschutz spezialgesetzlich angeordnet sei. Beklagt wurde auf Bankenseite vor allem der hohe manuelle Prüfungsaufwand in solchen Fällen. Diese Probleme scheinen nach Auswertung der Bankenpraxis auch mengenmäßig relevant zu sein: Gut 40 Prozent der in der Stichprobe enthaltenen P-Konten würden nach Auskunft der Banken auch im Minus nicht aufgespalten werden; somit würden grundsätzlich die oben genannten Gefahren drohen. Allerdings ist auch die Praxis der Disposition debitorischer (nicht aufgespaltenen) P-Konten von Bank zu Bank unterschiedlich geregelt, wobei die meisten Institute nicht privilegierte Leistungen verrechnen. Die Auswertung von *arxes tolima* ergab entsprechend eine Quote von nur 11 Prozent der dort untersuchten Kreditinstitute, die bei debitorischen P-Konten die gleiche Rechenlogik wie bei kreditorischen P-Konten anwendeten. Die für diesen Bericht erstellte Analyse kommt auf eine ähnliche Quote von 12 Prozent.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (13) Die Praxis der Banken, debitorische P-Konten aufzuspalten und nicht aufgespaltene debitorische Konten teilweise sogar der gleichen Rechenlogik wie kreditorische Konten zu unterstellen, verdeutlicht einen erheblichen dahingehenden Bedarf der Konto-

inhaberinnen und -inhaber. Von Seiten der Banken wird daher eine eindeutigere Regelung von im Soll geführten P-Konten vorgeschlagen, etwa dadurch, die Kataloge der Sozialleistungen nach § 850k Absatz 2 und Absatz 6 ZPO und damit deren Schutz, je nachdem, ob das Konto debitorisch sei oder nicht, kongruent zu machen.

2.1.9 Sonstige Probleme im Zusammenhang mit eingeschränkten Kontofunktionen

Neben den im vorherigen Punkt bereits genannten Einschränkungen bei Dispositionskrediten, Kreditkarten und anderen Karten mit Debitfunktion, werden nach dem Ergebnis der Bankbefragung nur sehr selten Überweisungen, Bargeldverfügungen, Lastschriften oder die Nutzung eines Kontoauszugsdruckers eingeschränkt. Korrespondierend berichtete die Soziale Schuldnerberatung über gelegentliche Probleme ihrer Klientinnen und Klienten wegen eingeschränkter Funktionen bei P-Konten. Die Probleme entsprachen den oben aufgeführten Einschränkungen. Neben der mangelnden Kreditfunktion wurden an dritter Stelle Einschränkungen bei der Nutzung von Geldautomaten kritisiert.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (14) Der empirische Befund zeigt, dass es regional uneinheitlich noch Bedarf bei der Rechtsdurchsetzung hinsichtlich der Funktionalität von P-Konten gibt, die durch die Rechtsprechung bereits vielfach präzise entwickelt wurde. Zu berücksichtigen ist auch hier, dass der Gesetzgeber mit dem ZKG-RegE aktuell tätig wird. Wir gehen davon aus, dass der Bundesgerichtshof die unionsrechtlich anerkannten Funktionalitäten eines Basiskontos nach § 38 ZKG-RegE in Zukunft auch der Inhaltskontrolle für das P-Konto zugrunde legen wird. Nach dieser Norm sind auf dem Basiskonto alle Ein- oder Auszahlungsgeschäfte (einschließlich der Nutzung von Geldautomaten des kontoführenden Instituts oder eines Geldautomatennetzes, dem das kontoführende Institut angehört), Lastschriften, Überweisungen einschließlich Daueraufträgen und Zahlungskartengeschäfte zu ermöglichen. Wir sehen daher aktuell grundsätzlich kein Erfordernis, über den ZKG-RegE hinaus gesetzgeberisch tätig zu werden. Hinsichtlich eines Anspruchs auf kurzfristigen Kredit sehen wir aktuell in Anbetracht der Europäischen Entwicklung keinen Spielraum, obgleich ein solcher Bedarf empirisch belegt ist.

2.2 Praxis und Probleme der zweiten Stufe

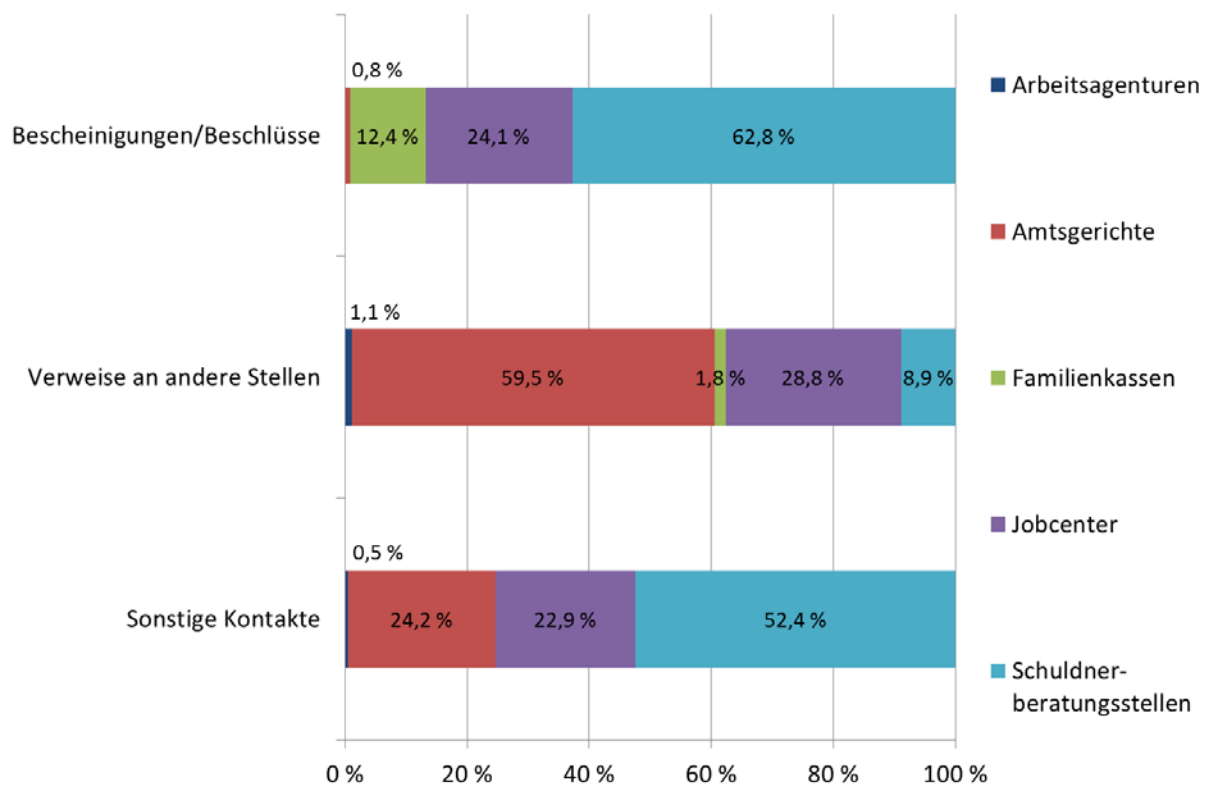
Der Anteil der P-Konten, die im Jahr 2014 aufgrund eingereicherter P-Konto-Bescheinigungen nach § 850k Absatz 5 Satz 2 disponiert wurden, lag in der großen, etwa eine Millionen P-Konten umfassenden Stichprobe bei 27 Prozent. Hochgerechnet auf die bei der SCHUFA erfassten etwa 1,8 Millionen P-Konten wäre deutschlandweit mittlerweile also für eine knappe halbe Million P-Konten eine solche Bescheinigung ausgestellt worden. Diese Daten zeigen, dass es einen sozial- und familienpolitischen Bedarf gibt, eine handhabbare und praktikable Existenzsicherung für Kontoinhaberinnen und Konteninhaber sicherzustellen, die Unterhaltspflichten zu erfüllen haben. Das Instrument der Bescheinigung ist dazu grundsätzlich geeignet.

2.2.1 Bescheinigungstätigkeit hauptsächlich bei Sozialer Schuldnerberatung und Jobcentern

Die Zahlen verdeutlichen den Aufwand, der auf Seiten der Kreditinstitute durch die Disponierung der P-Konten und auf Seiten der nach § 850k Absatz 5 ZPO privilegierten Stellen durch

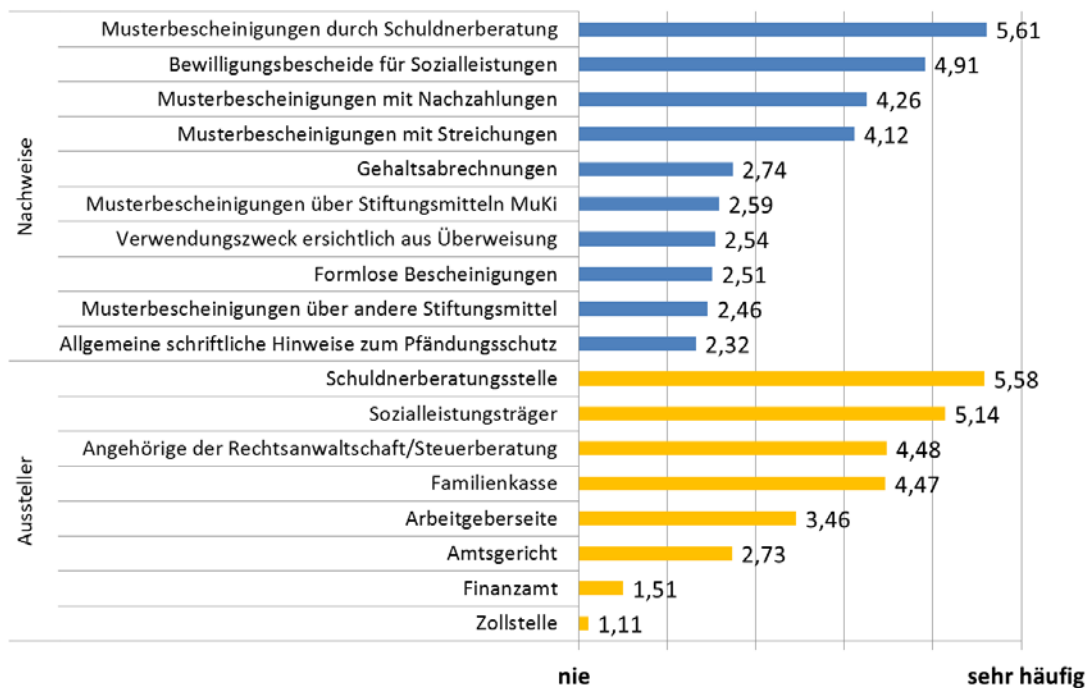
ihre Bescheinigungstätigkeit entstanden ist. Bei den bescheinigenden Stellen gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Von den für die Quartalsstatistik beobachteten Institutsgruppen (Amtsgerichte, Jobcenter, Agenturen für Arbeit, Familienkassen und Schuldnerberatungsstellen) leisteten hochgerechnet die Schuldnerberatungsstellen den mit Abstand höchsten Anteil der Bescheinigungsarbeit. Auf sie entfielen 63 Prozent der P-Konto-Bescheinigungen. An zweiter Stelle folgten mit 24 Prozent die Jobcenter und danach die Familienkassen (12 Prozent). Letztere stellten vielfach nur Teilbescheinigungen über das Kindergeld aus, wodurch oft ein weiterer Gang zur Schuldnerberatung notwendig wurde. Hochgerechnet nur 0,8 Prozent entfielen auf amtsgerichtliche Beschlüsse.

Abbildung 2: Quartalsstatistik, erfasste Kontakte nach Kontaktarten im Zusammenhang mit Fragen zum P-Konto, Verteilung auf Arbeitsagenturen, Amtsgerichte, Familienkassen, Jobcenter und Schuldnerberatungsstellen (Hochrechnung)



Die genannte Rangfolge entspricht der Einschätzung der Kreditinstitute zur Bescheinigungstätigkeit im Jahr 2014.

Abbildung 3: Häufigkeit der P-Konto-Bescheinigungen (bzw. Beschlüsse) nach Aussteller und Art; mit der Anzahl der P-Konten gewichtete Schätzungen der Kreditinstitute.



Von den Instituten wurden zudem noch Angehörige der Rechtsanwaltschaft und der Steuerberatung (Bescheinigungshäufigkeit etwa wie bei den Familienkassen) sowie der Arbeitgeberseite (Bescheinigungshäufigkeit geringer als bei den Familienkassen, aber höher als Beschlüsse der Amtsgerichte) als in der Praxis relevante Stellen genannt. Keine praktische Relevanz scheinen nach den Meldungen der Kreditinstitute die öffentlichen Vollstreckungsstellen (Zoll und Finanzämter) zu besitzen.

Die Antworten der Schuldnerberatung zu Problemen im Zusammenhang mit P-Konto-Bescheinigungen korrespondiert mit denen der Banken: Probleme mit den Musterbescheinigungen erteilt durch die Schuldnerberatung kamen in den Beratungsstellen im Jahr 2014 danach so gut wie nie vor, (sehr) selten wurden Probleme der Ratsuchenden wegen Musterbescheinigungen, auf denen Nachzahlungen von Sozialleistungen „als Einmalzahlung“ bescheinigt werden oder Musterbescheinigungen, auf denen andere Stiftungsmittel oder Fondsmittel (etwa für Opfer der Heimerziehung oder Conterganopfer) bescheinigt werden, der Schuldnerberatung bekannt. Häufiger waren Beschwerden im Zusammenhang mit Gehaltsabrechnungen der Arbeitgeberseite, dem Verwendungszweck in Überweisungen, „formloser“ (d. h. nicht dem Muster entsprechender) Bescheinigungen, z. B. erteilt durch die Arbeitsstelle oder mit Bewilligungsbescheiden für Sozialleistungen zu verzeichnen. Diese Testate reichten den Kreditinstituten häufig nicht als tauglicher Nachweis gemäß § 850k Absatz 5 ZPO aus.

Abbildung 4: Probleme mit Bescheinigungen nach § 850k Absatz 5 Satz 2 ZPO nach Erfahrungen der Schuldnerberatung



Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (15) Während die Belastung der Vollstreckungsgerichte zurückgegangen ist, stieg gleichzeitig der Aufwand der Sozialen Schuldnerberatungsstellen im Hinblick auf die P-Konto-Bescheinigungen nach § 850k Absatz 5 Satz 2 ZPO deutlich. Die Erfahrungsberichte haben gezeigt, dass die Beratungsstellen teilweise die Belastungsgrenze erreicht haben und partiell „*Laufkundschaft*“ (Personen, die nicht in längerfristiger Beratung sind) ablehnen müssen. Da eine Finanzierung durch den Bundesgesetzgeber nicht umgesetzt werden kann, ist es sozialpolitisch und verfassungsrechtlich geboten, den Tatbestand des § 850k Absatz 5 Satz 4 ZPO dahingehend zu konkretisieren, dass die Glaubhaftmachung einer konkreten Ablehnung einer der in Satz 2 genannten Stellen (oder konkret zumindest einer Sozialen Schuldnerberatungsstelle) ausreichend ist, um Hilfe bei den Vollstreckungsgerichten zu erlangen.

2.2.2 Unklare Zuständigkeitsregelungen führen zu *Bescheinigungsodyssee*

Im Zusammenhang mit der Ausstellung von Freibetragsbescheinigungen wurden, wiederum regional unterschiedlich, von Seiten der Schuldnerberatung und der Banken große Probleme berichtet. Schwierigkeiten bereite zunächst die alternative Aufzählung der in § 850k Absatz 5 Satz 2 ZPO genannten Stellen, fehlende klare Zuständigkeitsregeln, fehlende Anreize, zu bescheinigen, und schließlich die überwiegend restriktive Haltung der Gerichte und besonders der Vollstreckungsbehörden. Das Zusammenspiel funktioniere nicht, weil die verschiedenen Stellen zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet seien, Bescheinigungen auszustellen, und die Gerichte rückverweisen würden. Alles zusammengenommen könne zu einer „*Odyssee*“ der Verbraucherinnen und Verbraucher führen. Nach den gewonnenen Eindrücken ist die

Schuldnerberatung als verlässlichste Stelle insgesamt bemüht, umfassende Bescheinigungen auszustellen, kann diesem Anspruch aber in Fällen, in denen keine weiteren Beratungsangebote in Anspruch genommen werden, nicht immer gerecht werden. Als Grund wird eine nicht ausreichende Finanzierung angegeben.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Siehe oben Empfehlung (15).

2.2.3 Mangelnde Bescheinigungsstandards führen zu zusätzlichem Arbeitsaufwand bei den Kreditinstituten, der Schuldnerberatung und den Betroffenen

Die Bankenseite kritisierte einhellig mangelnde Standardisierungen bei den Bescheinigungen. Bis auf die Schuldnerberatungsstellen und teilweise die Jobcenter verwende die mit der Deutschen Kreditwirtschaft abgestimmte Musterbescheinigung der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AGSBV) zu § 850k Absatz 5 ZPO so gut wie niemand der anderen zur Bescheinigung Berechtigten. Die Bank müsse so eine unzumutbare Subsumtionsarbeit leisten, aus der Rechtsunsicherheit, steigender Prüfaufwand und Haftungsrisiken gegenüber der Gläubigerseite resultierten. Schätzungen gehen davon aus, dass aktuell in etwa 60 Prozent der Fälle zur Bescheinigung der Sozialleistungen die unveränderten Leistungsbescheide vorgelegt würden und in den übrigen Fällen für die Drittschuldnerin erstellte Bescheinigungen als Freitext, Tabelle oder in Form der Musterbescheinigung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (16) Kreditinstitute, die ohne hinreichenden Grund Bescheinigungen „nicht anerkennen“, gehen materiellrechtlich ein beachtliches Risiko ein, denn sie haben nach den §§ 675f, 675c, 667 BGB das gesamte unpfändbare Guthaben ausbezahlen.¹⁹ Zusätzlich haften sie nach § 280 BGB wegen Pflichtverletzung auf den Ersatz kausal verursachter Schäden.²⁰ Daher wurde von verschiedener Seite die Einführung einer amtlichen Musterbescheinigung angeregt, die sich an der zwischen Deutscher Kreditwirtschaft und Schuldnerberatungsverbänden abgestimmten und von diesen und (teilweise unvollständig) den Jobcentern und Familienkassen verwendeten Bescheinigungsvorlage orientieren könnte. Ein Vorteil einer solchen amtlichen Musterbescheinigung wäre die einheitliche Verwendung auch durch die anderen Stellen (Arbeitgeberseite, Anwaltsseite, öffentlich-rechtliche Vollstreckungsstellen, teilweise Leistungsverwaltung), was auf Seiten der Kreditinstitute zu einer Entlastung führen könnte. Mit einem solchen Formular ließen sich zudem alle und damit auch diejenigen Stellen adressieren, die bislang nur einen geringeren Teil der Bescheinigungslast tragen. Dadurch könnte bei den Betroffenen das Bewusstsein für sämtliche nach § 850k Absatz 5 ZPO privilegierten Stellen geschärft werden; zudem ließe sich eine verstärkte Nachfrage und letztlich ein höheres Engagement gerade bei den bislang unterrepräsentierten Stellen erreichen. Der Nachteil eines amtlichen Musters läge, wie bei allen amtlichen Mustern, in einer gewissen Starrheit der Vorlage, wenn aufgrund der Erfahrungen in der Praxis erforderlich werdende Änderungen nur langsam umgesetzt werden könnten.

¹⁹ LG Essen ZVI 2011, 64, 65

²⁰ BGH ZVI 2015, 150, 152 = VuR 2015, 153, 155

- (17) Zur Vereinfachung der Arbeitsabläufe bei den Kreditinstituten wurde zusätzlich weiter vorgeschlagen, im unbaren Zahlungsverkehr (Überweisungen und Daueraufträge) die Bezeichnung typischer Leistungen zumindest im Bereich der Sozialleistungen zu standardisieren.
- (18) Zudem wurde angeregt, Leistungsbescheide automatisiert um einen für die Kreditinstitute eindeutig verständlichen „Bescheinigungsteil“ zu ergänzen.

2.2.4 Befristungen von Bescheinigungen

Zur Geltungsdauer kamen Hinweise auf eine hochfrequente Bescheinigungsabfrage in Fällen von noch nicht „aktivierten“ Pfändungsschutzkonten durch die Anbieterseite bzw. auf eine nicht einheitliche Handhabung der Information bezüglich des Verfallsdatums. Aus der Bankbefragung ergab sich folgendes Bild: Zwei Drittel der Institute befristeten zeitlich unbegrenzt erteilte Bescheinigungen, allerdings meistens nur in den Fällen, in denen Unterhalt für Kinder bescheinigt wird und deren Geburtsdatum bekannt ist. Grundsätzlich keine zeitliche Grenze setzten 20 Prozent der befragten Institute, jedoch eher kleinere, die nur gut drei Prozent der P-Konten in der Stichprobe abdeckten. Von Seiten der Schuldnerberatung wurde von gelegentlichen Beschwerden im Zusammenhang mit zeitlichen Befristungen berichtet, insbesondere dann, wenn die institutseigenen Regelungen zur Dauer nicht bekannt waren.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (19) Eine Kompetenz zur Befristung von Bescheinigungen, vor allem ohne zeitnahe Kommunikation mit den Kontoinhaberinnen und Kontoinhabern, steht den Kreditinstituten nicht zu. In der Rechtsprechung des BGH wird für solche Fälle eine klarstellende Erinnerung akzeptiert; Instanzgerichte verweisen die Kontoinhaberinnen und -inhaber auf ihren Auszahlungsanspruch nach den §§ 675c, 675f, 667 BGB, denn Kreditinstitute, denen eine ordnungsgemäße Bescheinigung vorgelegt ist, haben das unpfändbare Guthaben in voller Höhe auszuführen. In der Judikatur wird hier auch § 2 UKlaG ins Spiel gebracht, so dass diesbezüglich auch eine Anpassung der Praxis über Verbandsklagen erfolgen könnte.
- (20) Zur Stärkung der Rechtsdurchsetzung wäre zudem zu diskutieren, ob eine Klarstellung in § 2 UKlaG erfolgen sollte. Dazu wäre in Kürze Gelegenheit, denn auch die Rechte aus dem Zugang zum Basiskonto sollen ab 2016 durch § 2 UKlaG geschützt werden. Eine unterschiedliche Rechtsdurchsetzung zwischen P-Konto und Basiskonto wäre wenig überzeugend, so dass mit dem Gesetzgebungsverfahren zum Basiskonto zugleich die Gelegenheit gegeben ist, den Rechtsschutz und den Schutzstandard beider elementarer Kontenformen, die natürlich auch miteinander kombiniert werden können, zu verdeutlichen.

2.2.5 Schutz der Mittel der Bundesstiftung Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens

Die Stiftung Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens ist unter den für diesen Bericht ausgewerteten Stiftungen und Sozialfonds diejenige Einrichtung mit der höchsten Zahl an Leistungsempfängerinnen pro Jahr. Im Jahr 2013 wurden einer Gesamtzahl von 132.639 Personen Leistungen bewilligt, entsprechend 92 Prozent der Antragstellerinnen. 62 Prozent der Hilfeempfängerinnen bezogen Sozialleistungen. Im Schnitt wurden je Beratungsstelle im Jahr 2014 knapp 150 Leistungen bewilligt, mit großen Unterschieden aufgrund der differie-

renden Größe der Stellen. Bewilligt wurden ganz überwiegend Gelder (im Schnitt über 98 Prozent) als Einmalleistungen, also etwa Leistungen zur Erstausrüstung der Kinder. 46 Prozent der Erstleistungen betragen mehr als 600 Euro, 14 Prozent der Leistungen mehr als 1.000 Euro. Die Zahlungen erfolgten dennoch bei fast allen Stellen jeweils in mehreren Tranchen. Ein hoher Anteil der Zahlungen der Stiftungsmittel erfolgt nach Schätzung der Beraterinnen und Berater zudem nicht über ein P-Konto, sondern über alternative Zahlungswege. Zu diesen zählen die Überweisung auf ein Konto einer dritten Person (Fremdkonto), Barauszahlungen oder die Ausstellung von Barschecks. In einigen Beratungsstellen erfolgten die Zahlungen ausschließlich auf einem alternativen Zahlungsweg. Als Grund hierfür wurde von Seiten der Schwangerenberaterinnen und -berater sehr häufig der Wunsch genannt, Abflüsse aus Kontopfändungen zu vermeiden und so die zweckdienliche Verwendung der Stiftungsmittel zu garantieren. Dafür wurde eine Mehrbelastung durch Auszahlungstätigkeiten in Kauf genommen. Andere gaben an, auch vor Einführung des P-Kontos aus beratungsmethodischen Gründen bereits Teilauszahlungen vorgenommen zu haben. Insgesamt schätzten 90 Prozent der Befragten das Schutzniveau – nicht zuletzt aufgrund der praktizierten Auszahlungspraxis – gegenüber der Zeit vor dem P-Konto als gleich oder gesunken ein.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (21) Die Umgehungsbemühungen der Beraterinnen und Berater überraschen, weil sie nach den Intentionen des Rechtsausschusses an sich nicht notwendig wären: § 5 Absatz 1 Satz 3 des Errichtungsgesetzes der Bundesstiftung Mutter und Kind verweist auf die entsprechende Anwendung des § 850k Absatz 6 ZPO. Gleichwohl schlagen wir als Mindestregelung vor, in § 850k Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 die geschützten Geldleistungen für Kinder um die ausdrückliche Erwähnung der Leistungen nach dem Errichtungsgesetz zu ergänzen, um so einen unbeschränkten Schutz solcher Zahlungen zu gewährleisten. Der Schutz über § 850k Absatz 6 ZPO ist weniger weitreichend, weil er nach überwiegender – allerdings problematischer – Meinung auf die Höhe des Freibetrags beschränkt ist. Ein solcher Schutz ist für die Leistungen nach dem Errichtungsgesetz unzureichend, denn diese Leistungen sind „ergänzende Leistungen“ und daher typischerweise nicht auf den Existenzschutz der ersten Stufe beschränkt.

2.3 Praxis und Probleme der dritten Stufe

Nach dem Ergebnis der Bankbefragung waren bei etwa 6 Prozent der P-Konten Dispositionen aufgrund von Gerichtsbeschlüssen erforderlich.

2.3.1 Zurückhaltung der Vollstreckungsbehörden bei Aufgaben des Kontopfändungsschutzes

Die Zoll- und Finanzämter befinden sich im Gefüge der Kontopfändungen in einer herausfordernden Dreifachrolle: Sie sind gleichzeitig Gläubiger, Vollstreckungsstellen ihrer eigenen Forderungen und zudem für den Schutz ihrer Schuldnerinnen und Schuldner zuständig, denn gemäß § 319 AO sind im Verwaltungsvollstreckungsverfahren die Schutzbestimmungen der §§ 850 bis 852 ZPO anzuwenden. Dies bedeutet, dass die Finanzbehörden diese Schutzbestimmungen zu beachten haben und sich das Rechtsbehelfsverfahren ebenfalls nach den Vorschriften der AO richtet. Die Vollstreckungsstellen sind dabei zur Ausstellung von P-Konto-Bescheinigungen berechtigt und gegebenenfalls wie die Amtsgerichte auch für den Erlass von Beschlüssen zuständig. Hinsichtlich der Wahrnehmung von Aufgaben als Vollstreckungsgericht berichten Banken und Schuldnerberatung übereinstimmend von Problemen, weil die

Vollstreckungsstellen sowohl bei der Ausstellung von P-Konto-Bescheinigungen als auch mit Beschlüssen so gut wie nicht in Erscheinung treten. Die Zurückhaltung der Vollstreckungsstellen beim Schuldnerschutz bei gleichzeitiger ausgeprägter Vollstreckungstätigkeit scheint auch daher zu rühren, dass den Betroffenen und teilweise selbst den Beraterinnen und Beratern der Schuldnerberatung oder Schwangerenberatung die Rolle und die Befugnisse der Zoll- und Finanzämter im Gefüge der Regelungen zum P-Konto nicht bewusst sind.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (22) In der Vollstreckungspraxis hat sich die Hoffnung, dass die Fälle der ersten Variante in § 833a ZPO aF durch § 850k Absatz 1 ZPO hinreichend geregelt seien, nicht erfüllt. Gerade die Vielzahl der Kontenpfändungen für relativ geringe Beträge durch den Zoll und die Finanzämter belastet alle Beteiligten nachhaltig. Es ist daher zu diskutieren, ob in Anlehnung an die von 2010 bis 2012 geltende Regelung § 850l ZPO auch um die Möglichkeit der Aufhebung einzelner fruchtloser und unverhältnismäßiger Pfändungen ergänzt werden soll. Effektiv wäre eine solche Regelung allerdings am besten, wenn für diesen Sozialschutz die Amtsgerichte als Vollstreckungsgerichte zuständig wären.
- (23) Zudem wäre zu diskutieren, inwieweit die öffentlichen Vollstreckungsbehörden stärker für ihre Aufgabe als Vollstreckungsgericht sensibilisiert werden könnten.
- (24) Von Seiten der Banken wurde zudem angeregt, für Bagatellbeträge bis 50 Euro die Zwangsvollstreckung zwar nicht vollständig zu untersagen, aber jedenfalls eine Kontopfändung für unzulässig zu erklären. Dies müsse dann insbesondere für die öffentliche Hand und andere Behörden mit eigener Vollstreckungshoheit gelten.

2.3.2 Amtsgerichtsbeschlüsse führen teilweise zu hohem Arbeitsaufwand

Von Seiten der Banken wird die Vielzahl von mit hohem Aufwand verbundenen Amtsgerichtsbeschlüssen zur Freibetragerhöhung beklagt. Es würden Festlegungen getroffen, nach denen die Bank als Drittschuldnerin in irgendeiner Weise den Freibetrag anhand der Regelungen des § 850c ZPO ermitteln müsse. Beschlüsse zur Freibetragsfestlegung mit Prüfaufgaben müssten so monatlich überprüft werden. Teilweise werde die Schuldnerin oder der Schuldner angewiesen, monatlich Dokumente vorzulegen, zum Beispiel um nachzuweisen, dass das Einkommen pfändungsfrei ist oder bereits der pfändbare Betrag durch die Arbeitgeberseite abgeführt wurde. Gleichzeitig wurde von einer steigenden Zahl von Blankettbeschlüssen nach § 850k Absatz 4 ZPO berichtet. Diese aus Sicht der Kreditinstitute nachteiligen und mit hohem Aufwand verbundenen Beschlüsse nach § 850k Absatz 4 ZPO kämen im Zusammenhang mit der Quellenpfändung von Arbeitskommen bei gleichzeitiger Kontenpfändung vor. Hierbei ordnet das Gericht an, das Kreditinstitut möge der Kontoinhaberin bzw. dem Kontoinhaber den Rest des bereits an der Quelle gepfändeten Einkommens eines bestimmten Betriebes belassen. Alternativen wie die Festsetzung von Mittelwerten oder die Nutzung des § 850l ZPO seien vorhanden. Alle beteiligten Expertinnen und Experten schätzen die Nutzung des § 850l ZPO jedoch als sehr gering ein, Schuldnerberatung und Banken mit Bedauern. Die Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger täten sich mit der Zukunftsprognose schwer, obwohl entsprechende Beschlüsse für Kontoinhaber und Drittschuldner gleichermaßen vorteilhaft wären. Den Betroffenen gelinge es nicht, entsprechende Prognosen zu belegen, etwa weil zum Beispiel Hartz-IV-Bescheide lediglich eine Gültigkeit von sechs Monaten aufwiesen. Die geringe Nutzung der Norm wird auch auf ihre Ausgestaltung als „kann“-Vorschrift zurückgeführt. Aus im Rechtspflegerforum getroffenen Aussagen könnte zudem geschlossen werden,

dass die in der Frage zum Ausdruck kommende Nützlichkeit der Vorschrift den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern nicht immer klar ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- (25) Es wäre denkbar und praktikabel, wenn zur Förderung der Anwendung die Prognosefrist in § 850I ZPO auf sechs Monate verkürzt würde und die Banken die Kontoinhaberinnen und -inhaber einen Monat vor Ablauf des Schutzes informieren müssten. Gleichwohl wird auch weiterhin ein relevanter Anwendungsbereich für Blankettbeschlüsse bleiben, die für eine weitgehende Nahtlosigkeit des Schutzes zwischen Einkommens- und Kontenpfändung unverzichtbar sind.