

Berlin, den 29. Oktober 2007

Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann (BT-Drs. 16/2265)

hier: Anfrage des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. Oktober 2007 zur Aktualisierung der Daten

1. Vorbemerkung

Angesichts der knappen Zeitvorgabe für die erbetene Aktualisierung der Daten können lediglich quantitative und qualitative Entwicklungen für einzelne Regionen oder Städte präsentiert werden.

Die nachfolgenden Ausführungen ergänzen die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV), deren Mitglied der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) ist.

2. Verweigerung von Girokonten auf Guthabenbasis und Kontokündigungen

2.1. Entwicklung in Berlin

Die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales gibt den Anteil der Klienten in den von ihr anerkannten Insolvenzberatungsstellen, die im ersten Halbjahr 2007 wegen unfreiwilliger Kontollosigkeit um Unterstützung baten, mit 8,68 Prozent an. Ihr Anteil hat sich im Vergleich mit dem ersten Halbjahr 2006, als er bei 7,58 Prozent lag, um gut ein Prozent erhöht.

Die Quote von 8,68 Prozent repräsentiert lediglich die Berliner Bürger, die sich aktiv gegen ihre Kontollosigkeit wehren. Zudem ist zu beachten, dass die Beratungskapazitäten der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen bundesweit im Durchschnitt nur ausreichen, um etwa zwölf Prozent der Privathaushalte mit finanziellen Problemen beraten zu können.

2.2. Entwicklung in Hamburg

Zwischen Januar 2007 und September 2007 haben sich 226 Verbraucher neu an die Verbraucherzentrale Hamburg wegen verweigerter Guthabenkonten oder einer Kontokündigung gewandt. Die Mehrzahl dieser Beratungssuchen, nämlich 129, betraf die Ablehnung eines Kontoeröffnungsgesuchs.

Stellungnahme vzbv vom 29.10.2007 gegenüber dem Bundesfinanzministerium zum Girokonto für jedermann

Im Vergleich mit der letzten Erhebung der Verbraucherzentrale Hamburg, die wir in unserer Stellungnahme gegenüber dem Bundesfinanzministerium vom 28. Februar 2006 zitiert hatten, hat sich die Zahl kontoloser Ratsuchender erhöht. Die damalige Erhebung, die mit 8,5 Monaten (vom 1. Juni 2005 bis 15. Februar 2006) einen fast identisch langen Zeitraum umfasste wie die aktuelle Erhebung, ergab „lediglich“ 153 neue Verbraucherbeschwerden.

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass es neben der Verbraucherzentrale sieben weitere anerkannte Insolvenzberatungsstellen in Hamburg gibt, die ebenfalls Klienten ohne Konten betreuen.

2.3. Entwicklung im Raum Villinen-Schwenningen (Baden-Württemberg)

Nach Auskunft der für diese Region anerkannten Insolvenzberatungsstellen verfügten 17,1 Prozent der Klienten, die im Jahr 2006 beraten wurden, unfreiwillig über kein Konto. Eine Auswertung der Klientenstatistiken für das laufende Jahr liegt leider noch nicht vor.

2.4. Aktuelle Untersuchung der TU Chemnitz

Die TU Chemnitz (Lehrstuhl Soziologie) hat die Lebensumstände einer repräsentativen Zahl von Verbrauchern aus den neuen Bundesländern sowie aus Niedersachsen und Hessen untersucht, über deren Vermögen in den Jahren 2005 und 2006 das Insolvenzverfahren eröffnet wurde. Ein Ergebnis der Untersuchung, die im Rahmen des dritten Armuts- und Reichtumsberichts veröffentlicht wird (angekündigt für das erste Quartal 2008), ist, dass 36,6 Prozent der Untersuchungsteilnehmer unfreiwillig kein Girokonto hatten.

3. Nach wie vor unrichtige Anwendung der ZKA-Empfehlung

Nach dem Wortlaut der ZKA-Empfehlung ist *„die Bereitschaft zur Kontoführung grundsätzlich gegeben, unabhängig von Art und Höhe der Einkünfte, z. B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe. Eintragungen bei der Schufa, die auf schlechte wirtschaftliche Verhältnisse des Kunden hindeuten, sind allein kein Grund, die Führung eines Girokontos zu verweigern.“*

Die Anwendungspraxis sieht anders aus:

- Kontoeröffnungsgesuche werden unverändert primär mit dem (nachträglich erfolgten) Hinweis auf eine negative Schufa-Auskunft abgelehnt.
- Seit Geltung der Hartz IV-Regelungen versuchen zudem einzelne Geldinstitute, sich vor Arbeitslosengeld II-Beziehern „zu schützen“. Mitarbeiter dieser Institute scheuen auch nicht vor Aussprüchen zurück wie: *„Solche Kunden wie Sie nehmen wir nicht.“* Auch die Stellungnahme der AG SBV zeigt auf, dass diese „Begründung“ kein Ausrutscher ist.

Konten werden immer öfter mit dem Hinweis auf eine bei anderen Instituten noch bestehende Kontoverbindung verweigert, die aber nachweisbar von den anderen Instituten bereits gekündigt sind – die Kündigungsfrist ist lediglich noch nicht abgelaufen. Diese Praktik ist ebenfalls vom Wortlaut der ZKA-Empfehlung nicht gedeckt.

Kontokündigungen werden (nachträglich) in der Regel mit einer Kontopfändung oder einem eröffneten Insolvenzverfahren begründet. Die erstgenannte Begründung wird auch dann gewählt, wenn es sich um eine frisch erfolgte erstmalige Pfändung handelt, die den entsprechenden Unzumutbarkeitsgrund der ZKA-Empfehlung nicht erfüllt. Die zweitgenannte Begründung ist der ZKA-Empfehlung als Unzumutbarkeitsgrund gänzlich unbekannt. Auch die Insolvenzordnung sieht keine Kündigung dieser Geschäftsbeziehung vor. Gerade im Insolvenzverfahren wirkt sich die Kontokündigung besonders kontraproduktiv aus, denn das Verfahren bereitet die wirtschaftliche Reintegration der Schuldner vor. Diese haben zudem dem gerichtlich bestellten Treuhänder für die Dauer der Wohlverhaltensperiode ihre (künftig) pfändbaren Ansprüche abzutreten. Wie soll die Abwicklung der abgetretenen Ansprüche praktisch ohne Konto erfolgen? Die Erfahrung zeigt, dass es innerhalb der sechsjährigen Wohlverhaltensperiode auch bei anfänglichen „Nullfällen“ sehr wohl zu pfändbarem Neuerwerb kommt. Nach dem Regierungsentwurf der Bundesregierung vom 22. August 2007 zur Entschuldung mittelloser Personen werden diese künftig unter anderem die Mindestvergütung des Treuhänders während der Wohlverhaltensperiode zu begleichen haben – und zwar monatlich in Höhe von etwa 13 Euro. Ist es wirklich gerechtfertigt, dass ein kontoloser mittelloser Schuldner für einen Zahlungsbetrag von 13 Euro eine zusätzliche Baranweisungsgebühr von jeweils mindestens 5 Euro zu leisten hat? Am Ende der sechsjährigen Wohlverhaltensperiode käme ein solcher Schuldner allein für Baranweisungen der Treuhändermindestvergütung auf Mehraufwendungen in Höhe von 360 Euro. Das entspricht rund 38 Prozent der für diesen Zeitraum insgesamt zu entrichtenden Treuhändervergütung (936 Euro).

Die Kontokündigung wird auch bereits wegen einer negativen Schufa-Auskunft angedroht. So gibt zum Beispiel die Deutsche Kreditbank AG (DKB) ihrer Kundin am 24. Oktober 2007 schriftlich bekannt: *„Durch die Schufa wurde uns folgender negativer Eintrag übermittelt: Saldo fällig / € 3.089 / 17.09.2007.“* Die DKB räumt der Kundin zwar eine Frist zur Stellungnahme ein, sperrt aber zugleich das (nur online zu führende) Konto, indem der Kundin die EC-Karte, die VisaCard und der eingeräumte Dispositionskredit gesperrt werden. Auch diese Vorgehensweise ist vom Wortlaut der ZKA-Empfehlung nicht gedeckt.¹

4. Verbraucher „laufen Banken vor Ort“ ergebnislos ab

Nach wie vor machen Verbraucher die Erfahrung, dass ihnen an ihrem Wohnsitz kein Geldinstitut ein Konto (wieder-) einrichtet und dies nicht nur in Ortschaften mit wenigen Filialen. Genau diese Praxis widerlegt die Rechtsprechung und Rechtsliteratur, die

¹ Als Unternehmen der Bayerischen Landesbank, die Mitglied der Sparkassen-Finanzgruppe und damit des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes ist, kann sich die DKB der ZKA-Empfehlung grundsätzlich nicht entziehen.

Stellungnahme vzbv vom 29.10.2007 gegenüber dem Bundesfinanzministerium zum Girokonto für jedermann

bislang einen Kontrahierungszwang auf Basis des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, wonach ein Vertragsschluss dann zwingend ist, wenn der Verbraucher auf ein öffentlich angebotenes Gut angewiesen ist, dieses aber nicht in zumutbarer Weise anderweitig erlangen kann und eine Ablehnung des Vertragsschlusses sachlich nicht gerechtfertigt ist, deshalb verneint hat, weil die ZKA-Empfehlung bereits für sich genommen Ausdruck einer hinreichenden Ausweichmöglichkeit sei.² Die insbesondere unter Punkt 3. geschilderten Anwendungsprobleme und die in der Stellungnahme der AG SBV dokumentierten Fälle zeigen anschaulich, dass die ZKA-Empfehlung als Ausweichoption versagt.

5. Gegenseitige Verweisung: „Gehen Sie dorthin zurück, woher sie gekommen sind“

Geldinstitute lehnen Kontoeröffnungsgesuche immer wieder mit dem Hinweis ab, der Verbraucher möge sich an das Institut halten, zu dem er bislang in Geschäftsbeziehung gestanden hat. Erstaunlich ist hierbei, dass sich dieselben Institute dann nicht mehr an ihre eigenen Worte erinnern, wenn Verbraucher bei ihnen vorsprechen, die noch oder zuvor Geschäftskunde sind oder waren. Hierbei spielt es keine Rolle, dass der vorsprechende Verbraucher keinen Unzumutbarkeitsgrund der ZKA-Empfehlung erfüllt. Die Verbraucherzentrale Hamburg macht in der letzten Zeit Hamburger Institute auf ihr ambivalentes Verhalten aufmerksam; deren Praxis hat sich gleichwohl nicht geändert.

6. Wenn Verbraucher ihre Rechte kennen und wahrnehmen, ...

... kann es passieren, dass das Geldinstitut ein Guthabenkonto einrichtet – allerdings über den Verbraucher verärgert ist. So schildern Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen im Landkreis Esslingen (Baden-Württemberg), dass sie ihren Klienten eine Kopie der ZKA-Empfehlung für deren Vorsprache bei potentiellen Banken aushändigen. Einige dieser Klienten haben nach Vorlage der Kopie auch ein Guthabenkonto erhalten, berichteten den Beratungsstellen aber, dass die Bankmitarbeiter auf die Vorlage der ZKA-Empfehlung überwiegend verärgert reagiert hätten.

7. Keine Begründung von Kontoablehnungen und Kontokündigungen – Kein Hinweis auf Schlichtungsverfahren – Keine Verwendung des ZKA-Vordrucks

Der Beschluss des Deutschen Bundestages, wonach auf die Kreditwirtschaft einzuwirken ist, dass diese die Ablehnung von Guthabenkonten oder die Kontokündigung den betroffenen Verbrauchern schriftlich begründet und sie über ihre kostenlose Beschwerdemöglichkeit informiert (vergleiche BT-Drs. 15/3274 vom 8. Juni 2004), bleibt in der Praxis weiterhin ohne Resonanz.

² Palandt-Heinrichs, BGB, 65. Auflage 2006, Einführung vor § 145, Rz. 10.

Stellungnahme vzbv vom 29.10.2007 gegenüber dem Bundesfinanzministerium zum Girokonto für jedermann

Anders als öffentliche Äußerungen des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) über ihre Aktivität zur Umsetzung dieses Beschlusses durch Zurverfügungstellung eines Vordrucks, in dem die Bankmitarbeiter den Grund für die Ablehnung eines Kontoeröffnungsgesuchs oder für die Kontokündigung ankreuzen oder erläutern sollen und den Verbraucher auf die Möglichkeit der kostenfreien Schlichtung unter Nennung des zuständigen Ombudsmannes hinweisen sollen, setzen die Geldinstitute dieses Formular nicht ein.

Nach Auskunft der Berliner Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen ist keinem ihrer Klienten, die wegen einer Kontoverweigerung oder Kontokündigung vorgesprochen haben, dieses Formblatt ausgefüllt ausgehändigt worden. Im Gegenteil: Die Klienten beklagen, dass sie auch auf Nachfrage noch nicht einmal mündlich einen konkreten Grund erfahren. Erst wenn die Beratungsstelle bei dem Geldinstitut nachhakt, werden die oben unter Punkt 3 genannten Gründe nachgeschoben – auch hier natürlich ohne Verwendung des ZKA-Vordrucks.

Dieselbe Auskunft geben die Beratungsstellen der Verbraucherzentralen im Land Nordrhein-Westfalen.

Die Verbraucherzentrale Hamburg setzt den ZKA-Vordruck sogar selbst ein. Sie händigt nämlich Verbrauchern, die auf der Suche nach einem Guthabenkonto sind oder deren Kontoverbindung aktuell gekündigt wurde, ein Blanko dieses Formulars aus, mit dem diese dann bei den Hamburger Banken vorsprechen. Wird die Kontoeröffnung abgelehnt oder bleibt das Gespräch zur Aufrechterhaltung der Kontoverbindung ohne Erfolg, bitten die Verbraucher den Bank-Mitarbeiter darum, den Grund in dem von ihnen vorgelegten ZKA-Vordruck einzutragen. Die Verbraucher melden anschließend der Verbraucherzentrale Hamburg zurück, dass sich die Bank-Mitarbeiter weigern, den Vordruck auszufüllen und zu unterschreiben.

Steht damit die nach Meinung der Kreditwirtschaft geringe Zahl von Schlichtungsverfahren wirklich dafür, dass Kontolosigkeit heute nur noch ein marginales Problem sei?

8. Status quo verhindert Ersatz für Mehraufwendungen der Betroffenen

Geldinstitute haben und nehmen sich die Möglichkeit, sich von Kunden zu trennen oder Verbraucher nicht als Kunden zu akzeptieren, die ihnen angeblich Mehraufwand bereiten und keine Synergiegewinne versprechen. Umgekehrt haben kontolose Verbraucher keine Möglichkeit, Ersatz für ihre Mehraufwendungen insbesondere in Form der Gebühren für bare Einzahlungen zu erhalten. Ist es länger hinnehmbar, dass ein Verbraucher auf den Baranweisungsgebühren sitzen bleibt, wenn die Kontoablehnung oder Kontokündigung nicht von einem Unzumutbarkeitsgrund der ZKA-Empfehlung gedeckt ist und/ oder der Schlichter zu seinen Gunsten entscheidet und/ oder das Geldinstitut den Schlichtungsspruch ignoriert?

9. Fazit

Die aktuellen Stichproben unterstreichen erneut die hinlänglich bekannten Unzulänglichkeiten:

- die Unverbindlichkeit der ZKA-Empfehlung;
- die Diskrepanz zwischen öffentlichen Verbandsäußerungen und der Praxis der Geldinstitute vor Ort.

Es ist daher überfällig, dass zur Problementschärfung wenigstens alle drei Empfehlungen der Bundesregierung in ihrem Bericht zur Praxis der ZKA-Empfehlung (BT-Drs. 16/2265, S. 27) schnellstmöglich umgesetzt werden. Bislang liegt lediglich ein Regierungsentwurf für die Reform des Kontopfändungsrechts vor. Diese wird es, wenn überhaupt, nur schaffen, die Zahl der Kontokündigungen moderat zu reduzieren. Sie wird es aber nicht schaffen, die jetzt schon kontolosen Verbraucher wieder in den bargeldlosen Zahlungsverkehr einzubeziehen (hierzu unten noch mehr).

Es steht immer noch die Umsetzung der beiden weiteren Empfehlungen der Bundesregierung aus, nämlich die Ersetzung der ZKA-Empfehlung durch eine Selbstverpflichtung, die das einzelne Kreditinstitut gegenüber dem (potentiellen) Kunden rechtlich bindet, soweit dem Institut die Kontoeinrichtung/ -führung zumutbar ist, sowie die Bindung der Kreditinstitute an die Schlichtungssprüche. Der vzbv hat in seiner Stellungnahme gegenüber dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 21. November 2006 verschiedene Vorschläge zur Gestaltung der neuen Selbstverpflichtungserklärung und der Schlichtungsverfahren unterbreitet, auf die wir hier Bezug nehmen (siehe Anhang).

Die Politik kann nicht allein auf die Reform des Kontopfändungsrechts bauen, deren Folgen je nach Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens ohnehin frühestens in einigen Jahren untersucht werden können. Die Unzulänglichkeiten des Regierungsentwurfs lassen jedenfalls keinen signifikanten Rückgang der Kontokündigungen erwarten:

- Es gibt keinen Anspruch auf Einrichtung eines Pfändungsschutzkontos zu tragbaren Preiskonditionen.
- Für den lediglich vorgesehenen Anspruch auf Umstellung eines vorhandenen Girokontos in ein Pfändungsschutzkonto gibt es noch nicht einmal eine Garantie für die Kostenneutralität der Umstellung.
- Anders als der Referentenentwurf kehrt der Regierungsentwurf zum Prinzip der Dauerwirkung der Kontopfändung zurück. Dabei ist die Dauerwirkung für die Kontokündigungen verantwortlich, weil erst sie die Kontopfändung als Druckmittel attraktiv macht. Die Dauerwirkung soll nach dem Regierungsentwurf erst auf Antrag des Kontoinhabers durch das Gericht aufgehoben werden, und auch nur wenn er beweisen kann, dass dem Konto in den letzten sechs Monaten vor seinem Antrag (überwiegend) unpfändbare Beträge gutgeschrieben wurden und er zudem glaubhaft machen kann, dass dies auch für die kommenden 12 Monate gelten wird.
- Der unpfändbare Sockelbetrag auf dem Pfändungsschutzkonto schließt den momentanen Unzumutbarkeitsgrund der ZKA-Empfehlung, dass „*das Konto durch Handlungen vollstreckender Gläubiger blockiert ist*“, nicht sicher aus. Angesichts der Anwendungspraxis der ZKA-Empfehlung (siehe hierzu oben

Stellungnahme vzbv vom 29.10.2007 gegenüber dem Bundesfinanzministerium zum Girokonto für jedermann

Punkt 3.) ist ohne Austausch der ZKA-Empfehlung wenigstens gegen eine neue Selbstverpflichtungserklärung eine weite Interpretation dieses Unzumutbarkeitsgrunds nicht auszuschließen.

Auch das Bundesjustizministerium äußert sich zur Nachhaltigkeit der Kontopfändungsreform skeptisch: *„Ob die Diskussion um den Rechtsanspruch auf ein Girokonto zu einem Ende kommt, liegt jetzt in den Händen der Kreditwirtschaft. Dies dürfte maßgeblich davon abhängen, dass sie ihren Beitrag zum Gelingen des neuen Reformansatzes leistet.“*³

Der vzbv erwartet einen solchen „Beitrag“ der Geldinstitute vor Ort nicht nur zum Gelingen des künftigen Kontopfändungsrechts – von der Politik erwarten wir nun zumindest eine zügige positive Positionierung zu den drei Empfehlungen der Bundesregierung.

³ Schumacher, Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes, ZVI, Heft 9/2007, S. 455 (462).