

## **Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Themenkreis „Rechtsanspruch auf ein Girokonto für Jedermann“.**

***Kurzstellungnahme von Prof. Dr. Hugo Grote, RheinAhrCampus Remagen***

### **Verfassungsrechtliches Gebot für Mindestrahmenbedingungen**

Das ein Mindestkontos notwendig ist, um adäquat am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilhaben zu können, ist weitgehend unumstritten und wurde in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer wieder betont.<sup>1</sup> Es stellt sich darüber hinaus aber auch die Frage, ob es nicht auch ein verfassungsrechtliches Gebot für den Gesetzgeber gibt, regulierend einzugreifen.

Die Sicherung des Existenzminimums des Einzelnen ist verfassungsrechtliche Aufgabe des Staates. Der Staat muss die Rahmenbedingungen schaffen, die der Bürger als Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt.<sup>2</sup> Dies bezieht sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht nur auf die rein physische Existenz, sondern darüber hinaus auf die Sicherung der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.<sup>3</sup> Der Begriff des Existenzminimums dabei unterliegt im Laufe der Zeit Schwankungen, die von den gesellschaftlichen auch wirtschaftlichen Verhältnissen geprägt sind.<sup>4</sup>

Wurde die Verpflichtung zur Sicherung des Existenzminimum in der Vergangenheit in erster Linie zu Fragen von Sozialhilfesatz, Steuerfreibetrag und Kindergeldanspruch diskutiert, so muss in der modernen Gesellschaft der Begriff des Existenzminimums sicher umfassender gesehen werden. Die Führung eines Kontos ist mittlerweile in vielen Bereichen notwendig, um an modernen Bereichen des wirtschaftlichen Lebens teilzuhaben. Der Zugang zu Mobilfunkverträgen, Internetgeschäften und anderen Bereichen des immer stärker werdenden bargeldlosen Zahlungsverkehrs bleiben dem Bürger ohne Girokonto verwehrt. Darüber hinaus führt das Fehlen eines Kontos aber auch zur gesellschaftlichen Ausgrenzung; insbesondere Arbeits- und Mietverhältnisse bleiben ohne ein eigenes Konto häufig unerreichbar.

Insofern scheint ein Handeln des Gesetzgebers in Form eines Kontrahierungszwangs aufgrund der Güterabwägung nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern aus Sicht des Verfassers auch verfassungsrechtlich geboten.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Eindrücklich dazu auch die Einführung des jüngsten Berichtes der Bundesregierung, Drucksache 17/8312.

<sup>2</sup> BVerfGE 40, 133, 82, 85; Schmidt/Bleibtreu/Klein GG Art. 20 Rz. 51.

<sup>3</sup> BVerfGE 125, 175, 223.

<sup>4</sup> V. Mangoldt/Klein/Starck-Starck GG Art. 1 Rz. 41.

<sup>5</sup> Dabei ist der Gesetzgeber in der Gestaltung frei, wie er den Bürgern den Zugang zum Konto ermöglicht. Die Option, sich auf eine freiwillige Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft zu verlassen, dürfte mittlerweile aufgrund der Erfahrungen nicht mehr bestehen.

## Entwicklung

Obwohl der Bedarf evident ist, ist es erstaunlich, dass die Entwicklung zu diesem Thema in den letzten fünfzehn Jahren gleich null war. Trotz vieler Berichte, Anhörungen und verschiedener Gesetzesinitiativen gibt es auf dem Weg zu einem subjektiven Rechtsanspruch auf ein Girokonto keinen erkennbaren Fortschritt. In diesem Zusammenhang erscheint es fast zynisch, dass die Bundesregierung zwar plant, das Restschuldbefreiungsverfahren unter gewissen Umständen von sechs auf drei Jahre zu verkürzen, um dem gescheiterten Existenzgründer schnell die Möglichkeit einer zweiten Chance zu eröffnen, gleichzeitig aber offenbar keine vergleichbare Initiative existiert, um dem neu Startenden auch einen Anspruch auf ein Konto zu gewähren, dass er für eine neue Selbständigkeit wohl zwingend benötigt.

Weder gibt es einen irgendwie belastbaren Rechtsanspruch auf ein Konto, noch ist eine Eigeninitiative des Staates erkennbar, zum Beispiel über die Bundesbank selbst zumindest eine Onlinekontoführung für Jedermann anzubieten.

Die Kreditinstitute beteuern in der Auseinandersetzung immer wieder, dass es keinen Bedarf für eine gesetzliche Regelung gäbe, da die Versorgung mit Girokonten durch die Institute auf freiwilliger Basis gesichert sei. Jeder, der mit der Praxis zu tun hat, weiß, dass das nicht stimmt. Aus den Zahlen der neu auf Guthabenbasis eingerichteten Konten bei den Kreditinstituten ableiten zu wollen, dass sich das Problem der Kontoabweisungen geändert hat, ist abenteuerlich, belegt die Zahl doch lediglich, dass auf einer wachsende Zahl von Konten kein Dispokredit eingeräumt wird. Bedauerlicherweise wird die Zahl der abgewiesenen Antragsteller nirgendwo erfasst und ist auch von Verbraucherverbänden nicht annähernd belastbar zu dokumentieren. Der jüngste Bericht der Bundesregierung belegt zumindest, dass die Situation in der Bundesrepublik anhaltend alarmierend ist.<sup>6</sup>

## Das Klientel, das niemand will

Die ablehnende Haltung der Kreditinstitute ist verständlich. Niemand möchte mit dem Klientel kontrahieren, das jedenfalls Arbeit und möglicherweise auch Schwierigkeiten macht, ohne irgendwelche Erträge zu bringen.<sup>7</sup> Ob man einen Kunden ablehnt oder nicht, will man selbst in der Hand haben. Auf der anderen Seite wird immer evidenter, dass die Probleme die der einzelne Bürger vor Ort hat, wenn ihm sein Konto gekündigt oder sein Eröffnungsantrag abgelehnt wird, ohne einen Rechtsanspruch nicht zu lösen sind. Probleme mit dem Zugang zum Konto gibt es in allen Bereichen der Verbraucherverschuldung, nachfolgend sollen beispielhaft Probleme aus dem Bereich des Insolvenzrechts geschildert werden.

## Beispiele für Probleme aus dem insolvenzrechtlichen Bereich

Bzgl. der Schwierigkeiten mit den Konten Überschuldeter sollen hier nur einige Beispiele aus dem Bereich des Insolvenzrechts aufgezeigt werden, die dazu führen, dass Kreditinstitute immer häufiger die Konten von Kunden kündigen, die sich im

---

<sup>6</sup> BT-Drucksache/8312 S. 31.

<sup>7</sup> Der Versuch der Kreditinstitute, sich mit überhöhten Kontoführungsgebühren schadlos zu halten, wird von den Gerichten zwar sanktioniert (s. OLG Frankfurt vom 28.03.2012 - 19 U 238/11) ist aber nach wie vor traurige Realität.

Insolvenzverfahren befinden.<sup>8</sup> Die tatsächlich zu beobachtende Entwicklung bestätigt insoweit die Einschätzung im Bericht der Bundesregierung, dass durch die Einrichtung der P-Konten viele praktische und rechtliche Probleme weitgehend gelöst sind.<sup>9</sup> Gerade im Bereich der Verbraucherinsolvenzen ist in der Praxis zu festzustellen, dass es immer häufiger zu Kontokündigungen kommt.

### 1. Unklare Rechtssituation

Das Schicksal des Kontos in der Insolvenz ist rechtlich ungeklärt. Zwar enden Kontoverträge eigentlich mit der Eröffnung, allerdings werden die Konten regelmäßig nach der Freigabe durch den Treuhänder mit den bestehenden Salden unter derselben Kontonummer für den Schuldner weitergeführt.<sup>10</sup> Alleine hieraus ergeben sich rechtliche Risiken und Unwägbarkeiten.

### 2. Verstrickung durch Kontopfändung bleibt

Konten von Schuldner sind regelmäßig mit vorhergehenden Pfändungen im Wege der Einzelzwangsvollstreckung belastet. In den Rechtsabteilungen der Kreditinstitute besteht eine große Unsicherheit darüber, ob diese alten Pfändungen nach einer Freigabe aus dem Insolvenzbeschluss noch zu bedienen sind. Sie haben daher in der Vergangenheit immer wieder die Treuhänder und Kontoinhaber dazu aufgefordert, den Pfändungsgläubiger zur Rücknahme der Kontopfändung zu bewegen. Seit der BGH-Entscheidung zur bedingten Unwirksamkeit von Pfändungen,<sup>11</sup> in der dieser festgestellt hat, dass vor Eröffnung des Verfahrens ausgebrachte Pfändungen in soweit Bestand haben, als sie nach einer vorzeitigen Beendigung des Verfahrens wieder aufleben, gibt es keinen Grund mehr für die pfändenden Gläubiger, auf das Pfandrecht zu verzichten. Der Pfändungspfandgläubiger würde sich damit keinen Gefallen tun, wenn er seine Rechtsposition aufgibt und einer Aufhebung der Pfändung nicht mehr zustimmen. Dies führt in der Praxis vermehrt zu Kontokündigungen, da die Kreditinstitute verständlicherweise den damit verbundenen rechtlichen Problemen aus dem Weg gehen wollen.

### 3. Verweigerung der Kontofreigabe durch Treuhänder und Verwalter

Die Einführung des P-Kontos hat auch die Haltung der Treuhänder zum Konto des Schuldners nachhaltig verändert. Während vor der Einführung des P-Kontos das Girokonto des Schuldners (mit dem aktuellen Guthaben) regelmäßig kurz nach der Eröffnung freigegeben wurde und die Treuhänder danach eher sporadisch die Kontoauszüge des Schuldners kontrollierten, ergibt sich durch das P-Konto eine neue Qualität der Überwachungsmöglichkeit während des Insolvenzverfahrens. Denn wenn das P-Konto nicht vom Treuhänder freigegeben wird, muss die Bank über dem Sockelbetrag liegende Beträge nach zwei Monaten an den Treuhänder auskehren.

---

<sup>8</sup> Jährlich gibt es in etwa 100.000 Neuanträge auf Eröffnung eines Insolvenzverfahren mit dem Ziel der Restschuldbefreiung.

<sup>9</sup> BT-Drucksache 17/8312 S. 31f.

<sup>10</sup> Obermüller ZVI 2012, Heft 4.

<sup>11</sup> BGH, Beschluss vom 24. 3. 2011 - IX ZB 217/08 = ZInsO 2011, 812 f.

4. Die Treuhänder weigern sich daher zunehmend, die P-Konten freizugeben und verlangen von den Schuldern oft sogar die Einrichtung eines P-Kontos. Die Folge sind nicht nur ungeklärte rechtliche Fragestellungen und Auseinandersetzungen zwischen Treuhänder, Gericht und Kreditinstitut. Hinzu kommt auch eine erhebliche Arbeitsbelastung der Kreditinstitute. Der Schuldner, der über pfändbare Einkünfte verfügt, muss zwingend einen Antrag bei Gericht stellen, um Zugriff auf das komplette unpfändbare Einkommen zu erlangen (denn es gibt immer eine Differenz zwischen den Sockelbeträgen und den Beträgen der Pfändungstabelle). Der BGH hat mittlerweile entschieden, dass das Gericht auch einen Beschluss mit dem Inhalt erlassen kann, dass die Zuflüsse von einem bestimmten Arbeitgeber immer unpfändbar sind.<sup>12</sup> Diese Entscheidung erleichtert zwar das Leben des Schuldners und des Insolvenzgerichts, weil dadurch nicht jeden Monat ein neuer Antrag gestellt werden muss, sie ist aber problematisch für die Kreditinstitute, die nunmehr nicht nur überwachen müssen, wie hoch die monatlichen Zahlungseingänge sind, sondern auch, von wem diese Eingänge stammen. Das ist ein nicht unerheblicher Aufwand für die Kreditinstitute und es braucht wenig Phantasie, um sich vorzustellen, dass diese Kunden nicht beliebt sind und eine Kündigung in Betracht gezogen wird, oder dass man den zusätzlichen Aufwand zumindest gerne entschädigt haben möchte. Insofern ist das Bedürfnis der Kreditinstitute nach erhöhten Kontoführungsgebühren durchaus verständlich; bedauerlicher Weise trifft diese Forderung die ärmsten Kontoinhaber. Und die Geltendmachung gesonderter Gebühren widerspricht dem, was die Rechtsordnung von den Drittschuldnern im Rahmen von Pfändungsmaßnahmen als nicht zu vergütenden Solidarbeitrag erwartet.<sup>13</sup>

### **Probleme führen zu Auseinandersetzungen**

Allein diese Beispiele aus dem insolvenzrechtlichen Bereich mögen Art und Umfang der Probleme verdeutlichen, die mit der Kontoführung für wirtschaftlich schwache bzw. überschuldete Kunden verbunden sind und die natürlich nicht nur Kunden betreffen, die sich im Insolvenzverfahren befinden. Die bestehenden Probleme lösen nicht nur Arbeitsaufwände aus, sondern natürlich auch Auseinandersetzungen mit den Kunden, die nicht selten mit entsprechender Aufregung in der Schalterhalle ausgetragen werden. Auch wenn erkennbar viele Sparkassen und Banken – vor allem in Ballungsgebieten – motiviert sind, ihre gesetzlich normierten oder selbst auferlegten Verpflichtungen zur Kontoführung zu erfüllen - ist vor allem in weniger urbanen Gebieten die Kontokündigung immer noch an der Tagesordnung und der anschließende Versuch eines Verbrauchers oder Kleingewerbetreibenden, ein neues Konto zu bekommen, ein Spießrutenlauf. Jeder Insolvenzverwalter oder Insolvenzsachbearbeiter in der Bundesrepublik weiß darüber zu berichten und auch bei diesen kommt nur ein Teil der Probleme an.

---

<sup>12</sup> BGH vom 24.03.2011 = NZI 2011, 365.

<sup>13</sup> Dazu jüngst OLG Frankfurt vom 28.3.2012 - 19 U 238/11.

**Bisherige Ansätze sind gescheitert.**

Als gescheitert anzusehen sind in erster Linie die Ansätze, den Kreditinstituten mit einer Selbstverpflichtungserklärung zur Kontenführung einen Kontrahierungszwang zu ersparen. Mittlerweile steht fest, dass die Selbstverpflichtung entgegen aller Versprechen der Verbände nicht zu einer Lösung des Problems geführt hat, es ist eher anzunehmen, dass sich das Problem verschärft hat oder zumindest konstant geblieben ist.<sup>14</sup>

Verschiedene Gesetzgebungsinitiativen im Deutschen Bundestag haben bislang ebenso wenig zum Erfolg geführt, wie Ansätze auf europäischer Ebene. Die ursprünglich geplante bindende Verpflichtung für die Mitgliedstaaten einen Kontrahierungszwang für Basiskonten in den Mitgliedsstaaten einzuführen, wurde – offenbar auf Intervention der Kreditinstitute – zurückgenommen und es wurde nur noch eine unverbindliche Empfehlung an die Mitgliedsstaaten adressiert. Und dies obwohl es in einzelne Mitgliedsstaaten bereits sehr positive Erfahrungen mit der Einführung von gesetzlichen Verpflichtungen zur Führung von Mindestkonten gibt.<sup>15</sup>

Nicht nachvollziehbar ist die Haltung der Bundesregierung, die gerade sichtbar ins Stocken geratene Entwicklung auf europäischer Ebene als Begründung für die Untätigkeit des Deutschen Gesetzgebers heranzuziehen. Sie widerspricht vielmehr der Empfehlung der Europäischen Kommission.<sup>16</sup> Gerade weil die Europäische Kommission derzeit keinen Handlungsbedarf für eine verbindliche Verpflichtung sieht, ist diese Haltung nicht verständlich. Die wesentlichen Inhalte einer möglichen Verpflichtung auf europäischer Ebene sind absehbar, so dass nichts dagegen spricht, eine solche Regelung auch schon früher umzusetzen. Eine europäische Richtlinie mit Umsetzungsfrist wird es vorerst nicht geben und wenn eine solche Regelung verabschiedet wird, könnten möglicherweise notwendige Korrekturen im Bedarfsfall schnell umgesetzt werden. Wenn die Bundesregierung sich wirklich in die europäische Gesetzesinitiative einbringen will, dann ist ein nationaler Vorstoß mit den daraus zu gewinnenden Erfahrungen sicher die beste Möglichkeit.

Die nach wie vor deutliche Weigerungshaltung der Kreditinstitute gegen eine rechtliche Verpflichtung ist verständlich, aber nicht akzeptabel. Wenn es tatsächlich so wäre, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Basiskonten gewährleistet ist, müssten Sie auch von einer gesetzlichen Verpflichtung keine Nachteile befürchten. Die seit Jahren auf Nationaler und seit Jüngstem auch auf europäischer Ebene bestehende Abwehrpolitik lässt vielmehr darauf schließen, dass die Zahl der Kontolosen weitaus höher ist, als bisher vermutet wird. Dann aber ist eine gesetzliche Regelung auf Bundesebene um so dringlicher.

Die im Bericht 2011 geäußerte Auffassung der Bundesregierung, dass auch durch eine gesetzliche Regelung keine Sicherheit für eine flächendeckende Kontoführung gewährleistet sei<sup>17</sup>, kann nicht geteilt werden. Eine gesetzlich verbindliche Regelung

---

<sup>14</sup> BT Drucksache 17/8312 S. 31.

<sup>15</sup> Dazu Beck in: Schuldenreport 2009 S. 116 ff.

<sup>16</sup> Dazu eindrücklich der Bericht der Bundesregierung BT-Drucksache 17/8321 S. 3 f.

<sup>17</sup> BT-Drucksache 17/8312 S. 30 a. E

gibt dem Verbraucherschutz – z. B. im Verbandsklageverfahren - vollkommen neue Handlungsoptionen. Verbraucher- und Schuldnerberatungen könnten zudem die individuellen Ansprüche der Kontolosen außegerichtlich geltend machen. In Individualverfahren könnte jeder Anwalt vor Ort einen Rechtsanspruch nötigenfalls auch gerichtlich durchsetzen. Ist die Rechtslage klar und sind die Ausnahmetatbestände eingegrenzt, ist auch davon auszugehen, dass die Kreditinstitute ihren klar normierten Verpflichtungen nachkommen werden, ohne dass diese gerichtlich durchgesetzt werden müssen.

Aus der Perspektive des Verfassers wird daher ein eindeutiger und dringlicher Handlungsbedarf für den Gesetzgeber gesehen. Bei einer Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass die Ausnahmetatbestände stark einzugrenzen sind und nur Gründe zuzulassen sind (wie z. B. bei § 553 BGB), die in der Person des Schuldners liegen und nicht auch Gründe zuzulassen, die durch seine wirtschaftliche Situation bedingt sind.

Remagen, den 18.4.2012

Prof. Dr. Hugo Grote