

ZVI 2020, 165

Stefan Saager

Bürokratiemonster wider Willen

Als Bürokrat lässt sich wohl niemand gerne bezeichnen, auch nicht als Monster. Das Pfändungsschutzkonto musste beide Beschimpfungen gleichzeitig über sich ergehen lassen – jedenfalls das Pfändungsschutzkonto in der Form eines Referentenentwurfs aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) vom September 2019: Es sei ein „Bürokratiemonster“ (ZIP 2019, 2283).

Wie konnte es dazu kommen? Das Pfändungsschutzkonto war doch als Beitrag zur Entbürokratisierung vor fast genau zehn Jahren so verheißungsvoll gestartet. Im Regierungsentwurf aus dem Jahr 2007 (BT-Drucks. 16/7615, S. 1) liest man, dass der Kontopfändungsschutz nun für alle Beteiligten – Schuldner, Gerichte und Kreditinstitute – möglichst unkompliziert und effektiv ausgestaltet werden solle. Eine Neukonzeption des Rechts des Kontopfändungsschutzes müsse – so das damalige Bundesministerium der Justiz (BMJ) in der Gesetzesbegründung – insbesondere auch das Ziel verfolgen, den Aufwand für die Banken und Sparkassen in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Trotz der mit dem Gesetz einhergehenden Verlagerung von Aufgaben der Gerichte auf Schuldnerberatungsstellen, Kreditinstitute und andere Personen und Stellen wurde das Gesetz bei seinem Inkrafttreten allgemein nicht als Bürokratiemonster, sondern tatsächlich als Beitrag zur Modernisierung des Kontopfändungsschutzes gesehen. Das gesetzgeberische Anliegen, den Pfändungsschutz im Interesse der Pfändungsschuldner zu verbessern, wurde anerkannt. Das Mittel, dessen sich der Gesetzgeber dazu maßgeblich bediente war – und ist auch heute noch – überzeugend: Pauschalierung und zeitliche Begrenzung des Pfändungsschutzes von Kontoguthaben. Durch eine Pauschalierung des Pfändungsschutzes war es gelungen, einerseits die Entscheidung über den Pfändungsschutz – also über die Höhe des neuen Pfändungsfreibetrages – grundsätzlich von den Gerichten auf „Bescheiniger“ zu übertragen, und andererseits die Möglichkeit zu eröffnen, die Unterscheidung zwischen gepfändetem und pfändungsfreiem Guthaben auf dem Pfändungsschutzkonto zu automatisieren.

Jede Pauschalierung bringt gefühlte oder tatsächliche Ungerechtigkeit mit sich. Das fängt bei der Höhe des Kontopfändungsschutzes an, der auf dem Pfändungsschutzkonto unabhängig von der Höhe des Einkommens des Pfändungsschuldners ist. Das (unbürokratische) Korrektiv findet sich – von Beginn an – in § 850k Abs. 4 Satz 1 ZPO, der es dem Pfändungsschuldner ermöglicht, beim Vollstreckungsgericht einen Antrag auf Festsetzung eines von den in § 850k Abs. 1, 2 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 ZPO abweichenden pfändungsfreien Betrages zu stellen.

Der Gesetzgeber selbst ist dann den Rufen erlegen, das sog. Monatsanfangsproblem zu lösen. Während es hingenommen worden ist, dass die Pauschalierung zum Nachteil der Gläubiger den vollen kalendermonatlichen Freibetrag für das Kontoguthaben gewährt, selbst wenn der Pfändungs- und Überweisungsbeschluss am letzten Bankarbeitstag des Kalendermonats zugestellt wird, erschien das Monatsanfangsproblem schon kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes untragbar: Zu Beginn des auf die Pfändung folgenden Kalendermonats konnte es vorkommen, dass das Guthaben nicht pfändungsfrei zur Verfügung steht, das am Ende des vorangegangenen Monats auf dem Konto gutgeschrieben worden war. Das konnte dann passieren, wenn in diesem Zeitpunkt der Gutschrift bereits über

ZVI 2020, 166

Guthaben in Höhe des Pfändungsfreibetrags verfügt worden war und das Guthaben deswegen nicht pfändungsgeschützt war. Eine missliche Situation für den Schuldner – keine Frage –, aber die gesetzgeberische Lösung war der erste Schritt auf dem Weg zum Bürokratiemonster. Die neuen Regelungen in § 835 Abs. 4 ZPO und § 850k Abs. 1 Satz 2 ZPO sind nicht nur Ausgangspunkt für die Unübersichtlichkeit der Unterscheidung zwischen gepfändetem, pfändungsfreiem und nun auch „noch gepfändetem“ Guthaben – wer kann das schon korrekt ohne EDV-Unterstützung über Monate nachvollziehen –, sondern gipfeln in einer missverständlichen Entscheidung des Bundesgerichtshofes aus dem Jahr 2014 (dazu etwa: *Homann*, ZVI 2015, 242 und *Saager*, ZVI 2015, 317).

Nach dem Gesetzgeber hat der Bundesgerichtshof den gesetzgeberischen Grundgedanken der Vereinfachung und der Effizienz durch Pauschalierung auch an anderer Stelle durchbrochen – freilich mit Einschränkungen und unter Voraussetzungen, die von den Instanzgerichten oft unterschlagen werden. Der Verzicht darauf, den kalendermonatlichen Pfändungsfreibetrag zu beziffern – bei der sog. Doppelpfändung von Arbeitseinkommen und Kontoguthaben (BGH, Beschl. v. 10. 11. 2011 – VII ZB 64/10, ZVI 2011, 450) und bei der Pfändung wegen Unterhaltsforderungen nach § 850d ZPO (BGH, Beschl. v. 11. 10. 2017 – VII ZB 53/14, ZVI 2018, 194) – mag für Vollstreckungsgerichte und Pfändungsschuldner praktisch und effizient sein, verhindert aber in diesen Fällen die vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit der Automatisierung des Kontopfändungsschutzes.

Das Pfändungsschutzkonto, das – obgleich recht kompliziert – nun sicherlich noch kein Bürokratiemonster ist, soll fortentwickelt werden. Neben einigen durchaus sinnvollen und von der Praxis geforderten Klarstellungen, haben sich die Verfasser des Referentenentwurfes des „Pfändungsschutzkonto-Fortentwicklungsgesetzes“ nicht an dem Maßstab messen lassen wollen, den ihre Vorgänger im Jahr 2007 an ihren seinerzeitigen Gesetzentwurf angelegt hatten (unkompliziert und effektiv und der Aufwand für Kreditinstitute in einem vertretbaren Rahmen).

Seit Ende März liegt nun auch der Regierungsentwurf vor. Ist auch dieser Gesetzentwurf ein „Bürokratiemonster“? Er unterscheidet sich in vielem von dem Referentenentwurf. Freilich ist es bei den Regelungen zur Vermeidung des Monatsanfangsproblems geblieben und die Übertragbarkeit nicht verfügbaren, pfändungsgeschützten Guthabens von

einem auf drei Monate ausgeweitet worden. Das ist sicherlich keine Bürokratie, trägt aber auch nicht zur Übersichtlichkeit der Kontoführung bei. Das sehen auch die Entwurfsverfasser und haben die rückwirkende Reklamation fehlerhafter Berechnung von Pfändungsfreibeträgen zeitlich begrenzt. Die Regelungen zum Gemeinschaftskonto (§ 850l ZPO-RegE) sind im Wesentlichen unverändert, so dass diese Regelung wohl die problematischste des Regierungsentwurfes ist, die im parlamentarischen Verfahren noch einmal gründlich diskutiert werden sollte. Jedenfalls sind die unsäglichen Regelungen zum Kontowechsel entfallen, genauso wie die Regelungen über die Zertifizierung von Bescheinigungen und codierte Erklärungen im Überweisungsauftrag. Von einem Monster kann man sicherlich nicht mehr sprechen. Das Ministerium hat auf die Kritik reagiert, und hat es vermieden, mit dem Regierungsentwurf ein neues „Bükratiemonster“ zu schaffen, aber andererseits ist es auch nicht gelungen, die bestehenden Regelungen wesentlich unkomplizierter zu gestalten, was vielleicht auch der Einsicht in die fehlende politische Durchsetzbarkeit (im Bundesrat) geschuldet sein mag.

Neu und interessant ist die Vorschrift, dass ein Pfändungsschutzkonto ausschließlich auf Guthabenbasis geführt werden darf (§ 850k Abs. 1 Satz 3 ZPO-RegE). Wie das Zusammenspiel mit anderen Regelungen, beispielsweise dem Verbot der Aufrechnung und Verrechnung (§ 901 ZPO-RegE), und bei der Umwandlung von Girokonten mit negativem Saldo funktioniert, wird man genauer prüfen müssen. Die Regelung ist jedenfalls ein Beitrag zu mehr Ehrlichkeit und vermeidet die vollkommene Unübersichtlichkeit der Kontoführung bei debitorischen Pfändungsschutzkonten, die noch nach den Regelungen des Referentenentwurfes zu befürchten war. Das BMJV setzt mit diesem Vorschlag – scheinbar nebenbei – auch ein mutiges Signal an alle Beteiligten und es wird abzuwarten sein, wie dieses Signal ankommt. Dieser Vorschlag zeigt, dass das Ministerium neben aller „Technik“, die in Gesetzesform gebracht werden muss, damit das Pfändungsschutzkonto in der Praxis funktioniert, auch einen rechtspolitischen Akzent zur „verantwortlichen Kreditvergabe“ und zum „verantwortlichen Verschulden und wieder Entschulden“ setzt, der über die bloße „Fortentwicklung“ des Pfändungsschutzkontos hinausgeht.

Rechtsanwalt Dr. Stefan Saager, Berlin