



DV 12/07
10. April 2007

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Entschuldung völlig mittelloser Personen und zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens

Das 1999 eingeführte Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnete überschuldeten Personen die Möglichkeit – unter Berücksichtigung der Rechte der Gläubiger – einen wirtschaftlichen Neuanfang zu erreichen. Damit war auch die Hoffnung verbunden, dass Personen, die wegen ihrer Überschuldung ihren Arbeitsplatz verloren hatten und zu Empfängern von sozialen Transferleistungen geworden waren, nach der Restschuldbefreiung wieder durch eigene Erwerbsarbeit ausreichend Einkommen generieren könnten und damit letztlich auch die öffentlichen Kassen entlastet würden. Allerdings zeigte sich schnell, dass die von den überschuldeten Personen aufzubringenden Verfahrenskosten – insbesondere in masselosen Fällen – ein wesentliches Hindernis zur Verfahrenseröffnung darstellten. Aus diesem Grund wurde im Insolvenzänderungsgesetz von 2001 die Möglichkeit der Stundung der Verfahrenskosten eingeführt – mit dem Ergebnis eines signifikanten Anstiegs der Eröffnungsanträge. Dies bewirkte einerseits eine starke Belastung der Insolvenzgerichte und andererseits eine finanzielle Belastung der Landesjustizhaushalte durch die Verauslagung der Verfahrenskosten.¹ Insofern war es nahe liegend, in einem weiteren Reformschritt ein einfacheres, aber genau so wirksames Verfahren bereitzustellen, das eine Entschuldung insbesondere völlig mittelloser Personen erlaubt.

¹ Inwieweit dem eine temporär versetzte Entlastung der Justizhaushalte durch die Rückzahlung aufgelaufener Kostenstundungen gegenübersteht, ist empirisch nicht geklärt – auch wenn es dafür einige Hinweise gibt (s. exemplarisch dazu: Kollbach: Verbraucherinsolvenzen und Rückzahlungen von Stundungskosten, in: Zeitschrift für Verbraucher- und Privatinsolvenzrecht 2005, S. 453).

Der Deutsche Verein hat im Dezember 2005 (NDV 2006, S. 76) Kriterien für eine Neugestaltung des Verbraucherinsolvenz- und Restschuldbefreiungsverfahrens genannt. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Deutsche Verein, dass mit dem nun vorgestellten „Entwurf eines Gesetzes zur Entschuldung völlig mittelloser Personen und zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens“ für masselose Fälle ein Verfahren entwickelt worden ist, welches als administrativ effektiv angesehen werden kann. Insbesondere das Grundkonzept der Neuregelung für masselose Fälle, nämlich der Verzicht darauf, einen außergerichtlichen Einigungsversuch zwingend durchzuführen, und stattdessen den Schuldner ohne formale Eröffnung des Insolvenzverfahrens gleich in die Wohlverhaltensperiode zu überführen, hält der Deutsche Verein für eine gute, die Interessen und Rechte aller Beteiligten ausreichend berücksichtigende Lösung der bestehenden Problematik.

Im Folgenden weist der Deutsche Verein auf einzelne Regelungen oder Regelungsabschnitte des Entwurfs hin, die aus sozialpolitischer Sicht allerdings noch verbesserungsbedürftig sind, und skizziert entsprechende Lösungsansätze.

- **Aussichtslosigkeitsbescheinigung**

Der Gesetzentwurf sieht für masselose Fälle den Verzicht auf die zwingende Durchführung des außergerichtlichen Einigungsversuchs vor. Stattdessen kann die geeignete Stelle bzw. geeignete Person unter den im Gesetzentwurf genannten Voraussetzungen bescheinigen, dass eine außergerichtliche Einigung keinen Erfolg hätte. Die bloße Ausstellung einer solchen Bescheinigung reicht aber nicht aus. Sie kann vielmehr erst und nur dann ausgestellt werden, wenn zuvor eine genaue Analyse der materiellen Verhältnisse des Schuldners mittels einer intensiven Recherche durchgeführt wurde. Damit gibt es faktisch keinen qualitativen Unterschied in der Beratung masseloser Schuldner oder der Beratung von Schuldner mit Masse. Für Aussichtslosigkeitsbescheinigungen reichen gerade nicht summarische Prüfungen der geeigneten Stellen bzw. Personen. Genau dies wird durch den Begriff der Aussichtslosigkeitsbescheinigung verschleiert, da er suggeriert, es handele sich um eine einfache verwaltungstechnische Arbeit. Es bedarf daher einer Konkretisierung dessen, welche Überprüfungen einer solchen Bescheinigung zwingend voranzugehen haben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass weder Gläubiger noch Insolvenzgerichte diesen Bescheinigungen vertrauen.

- **Kostenbeteiligung des Schuldners**

Statt der bisher gegebenen Möglichkeit der Stundung der Verfahrenskosten sieht der Gesetzentwurf die Kostenbeteiligung des Schuldners ohne Stundungsmöglichkeit vor und stellt fest, dass die Anwendung der Vorschriften der Zivilprozessordnung über die Prozesskostenhilfe ausgeschlossen ist. Den Regelungen zur Kostenbeteiligung der Schuldner liegt der richtige Gedanke zugrunde, dass eine angemessene Beteiligung an den Kosten des Verfahrens die Eigenverantwortung des Schuldners betont und einer Schuldenbefreiung zu Lasten der Gläubiger eine Anstrengung auf Seiten des Schuldners gegenüberstehen soll. Allerdings ergibt sich im Einzelfall das Problem, dass bei einer Kostenbeteiligung überschuldeten Menschen, deren Einkommen nicht das sozio-kulturelle Existenzminimum übersteigt (bspw. Empfänger von existenzsichernden Leistungen nach SGB II oder SGB XII), faktisch wie vor Inkrafttreten des InsO-Änderungsgesetzes 2001 der Zugang zum Verfahren oder dessen Beendigung (wenn die laufenden Treuhänderkosten nicht mehr bestritten werden können) wieder verwehrt bleibt. Daher schlägt der Deutsche Verein vor, für diesen Personenkreis eine Härtefallklausel in den Entwurf einzufügen, die den Zugang zum (und den Verbleib bis zur Beendigung im) Verfahren ermöglicht.

- **Eidesstattliche Versicherung und Erörterung mit dem Gerichtsvollzieher (§ 289a InsO-E)**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass bei abgewiesenem Eröffnungsantrag mangels Masse der Schuldner die Verzeichnisse mit dem Gerichtsvollzieher erörtert und an Eides statt die Richtigkeit und Vollständigkeit seiner Angaben versichert. Dies soll die nun wegfallende Prüfung der Verzeichnisse des Antragstellers durch das Insolvenzgericht ersetzen und zu einer deutlichen Entlastung der Insolvenzgerichte führen. Aus der Sicht des Deutschen Vereins besteht aber keine Notwendigkeit, eine bisher verfahrensfremde Stelle in das Verfahren mit einzubeziehen. Um die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben des Schuldners zu prüfen – und damit auch seine Redlichkeit gegenüber den Gläubigern zu dokumentieren –, erscheint der Treuhänder als die Stelle, die den Schuldner während der Wohlverhaltensperiode begleitet, besser geeignet als der Gerichtsvollzieher. Hierbei wäre dann natürlich sicher zu stellen, dass der zu Beginn des Verfahrens anfallende Mehraufwand für den Treuhänder adäquat vergütet wird.

- **Versagung**

- a) **Versagung der Restschuldbefreiung von Amts wegen (§ 296 Abs. 1 Satz 1 InsO-E)**

Die im Entwurf neu aufgenommene Möglichkeit der Versagung von Amts wegen bei Offenkundigkeit soll die angebliche Demotivierung der Gläubiger, Versagungsanträge zu stellen, weil das geltende Verfahren zu aufwändig sei, kompensieren. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird insbesondere die bisher vorgeschriebene Notwendigkeit zum persönlichen Erscheinen der Gläubiger beim Schlusstermin für das zurückhaltende Antragsverhalten der Gläubiger genannt. Diese Begründung greift dann nicht mehr, wenn wie im Entwurf erfolgt, den Gläubigern die Möglichkeit eröffnet wird, die Versagung schriftlich und schon vor dem Schlusstermin zu beantragen (§ 290 Abs. 1 InsO-E). Dies reicht zur Kompensation dann aber auch aus. Eine Versagung von Amts wegen, selbst wenn diese auf die Fälle offenkundiger Erfüllung von Versagungsgründen begrenzt ist, würde auch einen systematischen Bruch mit dem kontradiktorischen Ansatz des Restschuldbefreiungsverfahrens darstellen. Denn die neue Rolle des Gerichts würde seine bisher zurecht neutrale Position zwischen den beiden Verfahrensbeteiligten beseitigen. Die Möglichkeit der Versagung von Amts wegen ist daher aufzugeben.

- b) **Insolvenzstraftaten (§ 297 InsO-E)**

Die Erweiterung der versagungs begründenden Straftaten nach § 297 Abs.1 Nr. 2 InsO-E ist nach Auffassung des Deutschen Vereins nicht sachgerecht, da kein unmittelbarer Bezug zu den Insolvenzvergehen des StGB besteht. Zudem wird eine Verurteilung zu einer Geldstrafe von mindestens 90 Tagessätzen oder einer Freiheitsstrafe als Rechtsfolge der in § 297 Abs.1 Nr. 2 InsO-E genannten Vergehen nicht generell einen Nachweis der Unredlichkeit des Schuldners darstellen. Darüber hinaus besteht schon heute die Möglichkeit, in solchen Fällen die Forderung des betroffenen Gläubigers von der Restschuldbefreiung auszunehmen (§ 302 InsO).

- c) **Verschärfung der Versagungsfolgen**

Die Nennung des § 290 InsO-E in § 290 Abs.1 Nr. 3 Inso-E bewirkt, dass

nunmehr sämtliche Versagungsgründe des § 290 InsO-E eine zehnjährige Sperre der betroffenen Person zum Entschuldungsverfahren bzw. zum Verbraucherinsolvenzverfahren, die bisher nur für Verstöße gegen die Obliegenheiten (§ 296 InsO) sowie für die Insolvenzstraftaten des § 283 bis 283c StGB (§ 297 InsO) gelten, nach sich ziehen. Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass aus guten Gründen bisher unterschiedliche Versagungsgründe auch verschieden scharfe Sanktionen bewirken, und spricht sich dafür aus, dies beizubehalten.

- **Befriedigungsquoten und vorzeitige Erteilung der Restschuldbefreiung (§ 300 InsO-E)**

Die Möglichkeit der vorzeitigen Restschuldbefreiung gestaffelt nach Befriedigungsquoten wirft die Frage auf, warum außergerichtlich keine Einigung möglich war, wenn beispielsweise nach nur zwei Jahren 40% der Forderungen beglichen sind. Andererseits dürften für den überwiegenden Anteil der Schuldner die im Gesetzentwurf genannten Befriedigungsquoten von 40% bzw. 20% nie erreichbar sein, so dass sich die praktische Relevanz dieser Quoten in Frage stellen lässt. Der Deutsche Verein schlägt statt einer nach Befriedigungsquoten gestaffelten Restschuldbefreiung vor, eine im europäischen Vergleich² als hoch anzusehende generelle fünfjährige Dauer der Wohlverhaltensperiode einzuführen.

- **Abgrenzung Regelinsolvenz / Verbraucherinsolvenz (§ 304 InsO-E)**

Die im Gesetzentwurf enthaltene Abgrenzung vom Regelverfahren zum Verbraucherinsolvenzverfahren stellt aus der Sicht des Deutschen Vereins eine sinnvolle und praktikable Regelung dar. Allerdings wird sie mit hoher Wahrscheinlichkeit bei den geeigneten Stellen für einen weiteren enormen Anstieg der Beratungsanfragen führen, weil zum einen wieder der Personenkreis um der ehemalige vormals Selbständige zu den geeigneten Stellen zurückkehren, die seit dem InsO-Änderungsgesetz 2001 grundsätzlich nicht mehr beraten werden mussten. Zum anderen werden auch masselose Selbständige um Beratung ersuchen, die zunächst das Regelverfahren beantragt haben, deren Antrag vom Gericht jedoch

² Zum europäischen Vergleich s. Tabelle 73, S. 367f. im Schuldenreport 2006, Hrsg.: Verbraucherzentrale Bundesverband, Berlin 2006.

mangels Masse abgewiesen worden ist. Diese Personen können Restschuldbefreiung erlangen, wenn sie die Unterlagen wie in einem Verbraucherinsolvenzverfahren beibringen, einschließlich einer Aussichtslosigkeitsbescheinigung einer geeigneten Stelle oder Person.

Um die Wirkungen der einzelnen Regelungen des neuen Verfahrens besser prognostizieren und werten zu können, schlägt der Deutsche Verein vor, im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung (§ 44 GGO der Bundesministerien) – z. B. in Form eines Planspieles, in dem typische Fallgestaltungen in ihren Auswirkungen auf die einzelnen Akteure überprüft werden könnten –, eine Wirkungsanalyse vorzunehmen. Darüber hinaus regt der Deutsche Verein an, im Hinblick auf die Folgen der Neugestaltung der Verfahren in das Gesetz eine Evaluierungsklausel aufzunehmen, die bestimmt, dass nach einer angemessenen Zeit die Auswirkungen des Gesetzes auf die geeigneten Stellen nach InsO, die Schuldnerberatungsstellen, die Insolvenzgerichte sowie auf die überschuldeten Personen untersucht werden müssen.