

**Berlin, 12. September 2012**

## **Reform der Verbraucherinsolvenz 2012**

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes**

**zum Regierungsentwurf für ein Gesetz zur  
Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und  
zur Stärkung der Gläubigerrechte**

## 1. Zusammenfassende Bewertung

Das Bundeskabinett hat am 18. Juli 2012 ihren Entwurf zur Reform der Verbraucherinsolvenz vorgelegt. Er enthält, wie bereits der Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums, mit dem Wegfall der vorrangigen Gläubigerbefriedigung (§ 114 InsO) sowie den Änderungen des Genossenschaftsgesetzes, nach denen zukünftig auch Mitglieder von Wohnungsbaugenossenschaften in der Insolvenz geschützt sind, wichtige Regelungsvorschläge im Rahmen der Insolvenzreform.

Die noch im Referentenentwurf vorgesehene Ausweitung der Versagungsgründe, (Verurteilung des Antragstellers wegen einer Eigentums- oder Vermögensstraftat) ist im Regierungsentwurf nicht mehr enthalten. Ebenso der Vorschlag, auch die Erteilung einer Restschuldbefreiung im Schuldnerverzeichnis aufzunehmen, ist fallen gelassen worden. Der vzbv hatte in seiner Stellungnahme vom 16. März 2012 diese Änderungsvorschläge stark kritisiert.

Leider sieht auch der Regierungsentwurf eine Verfahrensverkürzung nur bei Erfüllung einer Mindestbefriedigungsquote vor. So soll die vorgeschlagene Verkürzung der Restschuldbefreiung weiterhin nur solchen Schuldner zu Gute kommen, die eine Befriedigungsquote von 25 % innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren erreichen können. Von der Verfahrensverkürzung sollen ausweislich der Entwurfsbegründung insbesondere Neugründer profitieren, die nach einer Insolvenz wirtschaftlich schnell wieder Fuß fassen. Zwar kann der Entwurfsbegründung auch entnommen werden, dass auch die übrigen Schuldner an einer Verfahrensverkürzung teilhaben sollen. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass gerade die Verbraucherschuldner 25% Befriedigungsquote zusätzlich zu den Verfahrenskosten werden aufbringen können. Von einem schnellen „fresh-start“ bleiben sie ausgeschlossen.

Ausweislich der Entwurfsbegründung soll der außergerichtliche Einigungsversuch gestärkt werden. Nach den vorliegenden Änderungen ist jedoch das Gegenteil der Fall. Die Finanzierung der öffentlichen Schuldnerberatung wird massiv gefährdet, und auch die Streichung des noch im Referentenentwurf vorgesehenen gerichtlichen Zustimmungsersetzungsverfahrens schwächt die außergerichtliche Einigung. Zukünftig reicht die fehlende Zustimmung weniger Gläubiger aus, um eine außergerichtliche Einigung zu verhindern. Hierdurch wird die Zahl der Insolvenzverfahren weiter ansteigen. Das Zustimmungsersetzungsverfahren muss daher dringend wieder in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

## 2. Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens

Der Regierungsentwurf sieht in § 300 InsO-RegE eine Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens auf drei bzw. fünf Jahre vor. Der Schuldner kann die dreijährige Verkürzung aber nur dann für sich in Anspruch nehmen, wenn dieser innerhalb von drei Jahren nach Forderungsabtretung neben den Verfahrenskosten mindestens 25 % der Gläubigerforderungen befriedigt hat. Kann der Schuldner nur die Verfahrenskosten begleichen, ist eine Verfahrensverkürzung auf fünf Jahre möglich. Werden die Verfahrenskosten und darüber hinaus alle Gläubigerforderungen beglichen, kann auch eine sofortige Verfahrensverkürzung durch das Insolvenzgericht erfolgen. Im Übrigen gilt die gewöhnliche Verfahrensdauer von sechs Jahren.

Mit dem Konzept der Mindestbefriedigungsquote würde ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen des Schuldners an einem schnellen finanziellen Neustart und dem Interesse der Gläubiger an einer möglichst umfassenden Befriedigung ihrer Forderungen geschaffen, so die Entwurfsbegründung (vgl. S. 22). Dieser Interessenausgleich wird durch die vorgeschlagenen Änderungen zur Verfahrensverkürzung aus unserer Sicht jedoch gerade nicht ermöglicht. Denn die Verfahrensverkürzung wird praktisch nur denjenigen Schuldnern eingeräumt, die aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation überhaupt im Stande sind, die Befriedigungsquote bzw. die Kosten aus eigenem Einkommen und Vermögen zu tragen. Die überwiegende Zahl der Verbraucherschuldner zählt hierzu nicht.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Aussicht auf eine Verfahrensverkürzung den Schuldner dazu motivieren könne, überobligatorische Anstrengungen zu leisten. Der Schuldner könne, so die Entwurfsbegründung, zum Beispiel auf Teile seines über dem Existenzminimum liegenden unpfändbaren Einkommens oder Vermögens verzichten, durch Annahme eines Nebenjobs sein pfändbares Einkommen erhöhen oder ein Verwandtendarlehen in Anspruch nehmen (vgl. S. 23). In diesem Zusammenhang formuliert die Bundesregierung deutlich, wer vorrangig von dieser Verfahrensverkürzung profitieren soll: *„Insbesondere gescheiterte Selbständige, die der Koalitionsvertrag bei der Verkürzung der Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens besonders im Blick hat, sind häufig in der Lage, durch eine neue Tätigkeit in relativ kurzer Frist einen Teil ihrer Schulden zurückzuzahlen.“* Die Festlegung einer hohen Quote von 25 % offenbart demzufolge, dass lediglich einer bestimmten Schuldnergruppe, nämlich den selbständig Tätigen, eine Verfahrensverkürzung zu Gute kommen soll. Geringverdienenden Schuldnern sowie Beziehern von Sozialleistungen bleibt ein zügiger „fresh-start“ weiterhin verwehrt.

Die Bundesregierung übersieht, dass schon heute jeder Schuldner überobligatorische Anstrengungen unternimmt, um erfolgreich das Insolvenzverfahren zu durchlaufen. Über einen Zeitraum von sechs Jahren stellt der Schuldner alle pfändbaren Einkommens- und Vermögensbeträge seinen Gläubigern zur Forderungsbefriedigung zur Verfügung. Aus unserer Sicht ist es aus sozialen Erwägungen nicht verantwortbar, einer geplanten Gesetzesänderung die Annahme zu Grunde zu legen, dass Schuldner noch aus ihrem unpfändbaren Einkommen Beträge zur Gläubigerbefriedigung abführen, um eine Verfahrensverkürzung zu erlangen. Auch die Annahme, dass durch die Aufnahme einer Nebentätigkeit das pfändbare Einkommen erhöht werden könnte, übersieht, dass die Überschuldung des Bewerbers oder die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens bei der Jobsuche nicht gerade förderlich sind. Für Schuldner, die voll erwerbstätig sind, bleibt faktisch kein zeitlicher Spielraum mehr, einer Nebentätigkeit nachzugehen. Die Aufnahme von Verwandtendarlehen ist keine Alternative, liegt darin doch erneut eine Verschuldung begründet.

Dem Regierungsentwurf lässt sich entnehmen, dass in Deutschland keine validen Aussagen über die Höhe der tatsächlich erzielten Befriedigungsquoten nach Erteilung der Restschuldbefreiung verfügbar seien (vgl. S. 23). Insgesamt würde häufig eine durchschnittliche Befriedigungsquote von unter zehn Prozent angegeben. Bedenklich ist nunmehr, dass trotz fehlender valider Daten eine Quote von 25 % ins Gesetz gemeißelt wird, von der angenommen wird, dass sie der

Interessen aller Verfahrensbeteiligten gerecht wird. Die Ungleichbehandlung von Schuldner liegt auf der Hand: Denn diese Quote soll für alle Schuldner gelten, trotz unterschiedlicher Schuldenhöhe und Einkommensverhältnisse. Wenn aber durchschnittlich nur 10% aller Gläubigerforderungen bei einer Verfahrenslaufzeit von sechs Jahren befriedigt werden, ist es nicht nachvollziehbar, wie Schuldner zukünftig innerhalb von nur drei Jahren eine Forderungsrückführung von mindestens 25 % bewerkstelligen sollen.

Der Regierungsentwurf weist zur Begründung der Mindestbefriedigungsquote auf ähnliche Systeme in Litauen und Österreich hin. Unerwähnt bleibt jedoch, dass in Österreich die Mindestquote im Rahmen des Privatkonkurses heftiger Kritik ausgesetzt ist. So kann dem aktuellen Schuldenreport 2012 der Dachorganisation asb der staatlich anerkannten Schuldnerberatung entnommen werden, dass der Privatkonkurs reformiert werden soll: *„Kernpunkte der Reform sind Anreize zur frühzeitigen Rückzahlung von Schulden und eine Erweiterung der Gründe für eine sachliche Rechtfertigung der Restschuldbefreiung auch unter 10% (bisher: Billigkeitsgründe). Ebenfalls diskutiert wird die Verkürzung der Verfahrensdauer auf 5 Jahre.“*<sup>1</sup> Litauen sieht ausweislich des Schuldenreports der asb keine Mindestquote vor.

Eine Reformierung der Verfahrensdauer im deutschen Insolvenzrecht ist dringend geboten. In der von der Bundesregierung nun vorgeschlagenen Ausgestaltung ist ein schneller wirtschaftlicher Neuanfang für die überwiegende Zahl der Schuldner unerreichbar. Es muss aber Ziel dieser Insolvenzreform sein, zu einer generellen Verkürzung der Verfahren zu gelangen. Denn die bislang geltende Verfahrensdauer von sechs Jahren hat sich auch im europäischen Vergleich als zu lang herausgestellt. So erlangt ein Schuldner in Großbritannien bereits nach einem Jahr die Restschuldbefreiung. Auch in weiteren europäischen Ländern ist die Restschuldbefreiung bereits nach wenigen Jahren ohne Erfüllung einer Mindestquote zu erlangen.<sup>2</sup> **Wir sprechen uns daher für eine generelle Verfahrensverkürzung für alle Schuldner auf vier Jahre aus.** Hierdurch wird es den Schuldnern ermöglicht, auf absehbare Zeit schuldenfrei zu werden und wieder am gesellschaftlichen Leben gleichberechtigt teilzuhaben.

### 3. Neugestaltung des außergerichtlichen Einigungsversuchs

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Reform auch die Stärkung des außergerichtlichen Einigungsversuchs (vgl. S. 29). Vorgesehen ist unter anderem, dass der außergerichtliche Einigungsversuch dann nicht mehr zwingend durchgeführt werden muss, wenn er offensichtlich aussichtslos ist. Die Gesetzesänderung von § 305 InsO-RegE sieht denn auch vor, was unter der Formulierung „offensichtlich aussichtslos“ zu verstehen ist: Offensichtlich aussichtslos ist eine Einigung danach in der Regel dann, wenn die Gläubiger im Rahmen einer Schuldenbereinigung weniger als 5 Prozent erhalten würden oder der Schuldner mehr als 20 Gläubiger hat.

---

<sup>1</sup> S. 14 des Schuldenreports

[http://www.schuldnerberatung.at/downloads/infodatenbank/schuldenreport/asb\\_schuldenreport2012.pdf](http://www.schuldnerberatung.at/downloads/infodatenbank/schuldenreport/asb_schuldenreport2012.pdf)

<sup>2</sup> Vgl. Schuldenreport 2012 der asb, S. 18

Durch diese formale Vorgabe ist jedoch zu befürchten, dass Schuldner auch dann in ein Insolvenzverfahren geführt werden müssen, wenn gleichwohl Aussicht auf eine außergerichtliche Einigung besteht und ein langwieriges Entschuldungsverfahren somit verhindert werden könnte. Zwar lässt die Formulierung „in der Regel“ die Möglichkeit zu, auch bei Vorliegen der Voraussetzungen einer offensichtlichen Aussichtslosigkeit eine außergerichtliche Einigung mit den Gläubigern zu erzielen. Jedoch werden Anstrengungen der Schuldnerberatung, eine außergerichtliche Einigung auch in offensichtlich aussichtslosen Fällen zu erreichen, nach dem vorliegenden Regierungsentwurf nicht mehr honoriert. Denn gem. § 2 Abs. 4 BerHG-RegE ist vorgesehen, dass Beratungshilfe regelmäßig nicht mehr gewährt wird, sofern die Beratungstätigkeit darauf abzielt, eine außergerichtliche Einigung herbeizuführen. Allein fiskalische Gründe werden also dazu führen, Klienten, deren Verschuldung die Voraussetzungen eines offensichtlich aussichtslosen Falls erfüllen, in das Insolvenzverfahren zu überführen.

In Artikel 10 sieht der Regierungsentwurf eine weitere Änderung der Vergütung der Beratungstätigkeit vor. Die Änderung des Gebührentatbestands Nummer 2502 im RVG sieht vor, dass mit der Vergütung für die Beratungstätigkeit (aktuell in Höhe von 60,00 Euro) auch die Ausstellung einer Bescheinigung über die Aussichtslosigkeit einer außergerichtlichen Einigung abgegolten sein soll. Eine weitergehende Vergütung der Beratungsleistung in den Fällen, in denen eine außergerichtliche Einigung offensichtlich aussichtslos ist, wird somit zukünftig entfallen. Hierbei wird jedoch übersehen, dass die Schuldnerberatung bei der Bearbeitung von offensichtlich aussichtslosen Fällen keinen geringeren Arbeitsaufwand hat als in den Fällen, in denen eine außergerichtliche Einigung erzielt wird.

§ 305 InsO-RegE spricht ausdrücklich davon, dass auch die Feststellung der offensichtlichen Aussichtslosigkeit einer außergerichtlichen Einigung nur auf der Grundlage persönlicher Beratung und eingehender Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners erfolgen kann. Der Entwurfsbegründung lässt sich hierzu Folgendes entnehmen (S. 55): *„Diese der Bescheinigung vorangehende Analyse der finanziellen Situation des Schuldners hat erhebliche Bedeutung für die Qualität der Bescheinigung. Ein bloßes Ausstellen der Bescheinigung ohne diese eingehende Vorarbeit wäre für alle Beteiligten wertlos. Es ist eine gründliche Prüfung und Beratung des Schuldners erforderlich, um den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens zu stützen und gerichtsfeste Unterlagen zu erstellen. Schließlich ist eine umfassende und qualifizierte Beratung durch eine geeignete Person oder Stelle am besten geeignet, den unerwünschten Drehtüreffekt zu vermeiden.“*

Diese geforderte intensive Beratung beinhaltet jedoch einen hohen zeitlichen Aufwand und schließt die Recherche nach möglichen weiteren Gläubigern, das Ordnen und Führen der Unterlagen sowie die zeitaufwändige Eingabe sämtlicher für das gerichtliche Verfahren benötigten Gläubigerdaten ein. Hierzu gehört auch die persönliche Beratung wie die eingehende Analyse der Verschuldensursachen oder die Budgetplanung, um zukünftige Verschuldung zu vermeiden und damit den „Drehtüreffekt“ zu verhindern. Wenn ein außergerichtlicher Einigungsversuch nicht durchgeführt wird, spart die Schuldnerberatung allenfalls Geld für Porto und Papier.

Für einen Betrag von 60,00 Euro wird es keinem Rechtsanwalt möglich sein, den geforderten Anforderungen an eine fundierte und qualifizierte Beratung gerecht zu werden. In den Bundesländern, in denen die Schuldnerberatung nach den Beratungshilfesätzen finanziert wird, kann es für die Beratungsleistung in offensichtlich aussichtslosen Fällen zu einer pauschalisierten Zahlung von nur noch 60,00 Euro kommen. Dann aber kann die Schuldnerberatung den Beratungsanforderungen nicht mehr gerecht werden. Diese Regelung bedroht die seriöse soziale Schuldnerberatung daher in ihrer Existenz. Sollte sich eine Finanzierung nur noch ausschließlich an der Ausstellung der Bescheinigung über die Aussichtslosigkeit anlehnen, werden viele Arbeiten, die nicht mehr finanziert werden, auf die Gerichte verlagert. Dann aber wird das gerichtliche Verfahren wesentlich teurer und aufwändiger werden. **Die vorgeschlagenen Änderungen in den Vergütungsregelungen sind daher fallen zu lassen.**

Der Referentenentwurf sah neben dem Wegfall des herkömmlichen gerichtlichen Schuldenbereinigungsplanverfahrens vor, dass der Schuldner die Ersetzung der Zustimmung durch das Insolvenzgericht beantragen konnte, wenn sich ein Gläubiger zu dem Schuldenbereinigungsplan nicht geäußert oder ihn abgelehnt hat (§ 305a Inso-RefE). An die Stelle des Schuldenbereinigungsplanverfahrens sollte also ein gerichtliches Zustimmungsersetzungsverfahren treten. In dem vorliegenden Regierungsentwurf ist auch das Instrument der Zustimmungsersetzung weder im außergerichtlichen noch im gerichtlichen Planverfahren vorgesehen. Damit entfällt jedoch ein wichtiges Instrumentarium, um die außergerichtliche Einigung auch durch Maßnahmen seitens der Insolvenzgerichte zu unterstützen und zu stärken. Nun hat es eine obstruierende Gläubigerminderheit in der Hand, eine außergerichtliche Einigung scheitern zu lassen.

Die Quote außergerichtlicher Einigungen liegt aktuell bei 20 %. Verweigern jedoch einige wenige Gläubiger ihre Zustimmung zum außergerichtlichen Einigungsvorschlag, gelten die Vergleichsverhandlungen mit sämtlichen Gläubigern als gescheitert. Der Schuldner muss den Weg des Insolvenzverfahrens beschreiten. Der Wegfall des Zustimmungsersetzungsverfahrens bedeutet daher einen massiven Anstieg der Insolvenzverfahren. Statt einer Entlastung der Gerichte wird es zu einer steigenden Belastung der Insolvenzgerichte kommen. **Es ist dringend geboten, dieses Zustimmungsersetzungsverfahren zur Stärkung des außergerichtlichen Einigungsversuchs wieder aufzunehmen.**

Aus unserer Sicht sind darüber hinaus weitere Regelungen notwendig, um den außergerichtlichen Einigungsversuch zu stärken: So sollte aus unserer Sicht **Gläubigern die Möglichkeit verwehrt bleiben, während der Vergleichsverhandlungen zu einer außergerichtlichen Einigung Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gegen den Schuldner einzuleiten.**

Hierdurch werden die Verhandlungen erheblich erschwert und nicht selten der Erfolg einer außergerichtlichen Einigung vereitelt. Auch ist es aus unserer Sicht dringend geboten, **unbekannte Gläubiger mit in die Wirkung der außergerichtlichen Einigung einzubeziehen.** Durch eine lange Verschuldenshistorie, aber auch durch einen Umzug oder eine Scheidung vom Ehepartner können Unterlagen verloren gegangen sein, die auf weitere Gläubiger schließen lassen können. Bleiben Gläubiger unbekannt, macht für viele Schuldner eine außergerichtliche Einigung kaum Sinn. Das Insolvenzverfahren ist dann oft nur

noch der einzige Ausweg, um vollständig schuldenfrei zu werden. Damit der außergerichtliche Vergleich auch Wirkung für unbekannte Gläubiger entfalten kann, ist dafür Sorge zu tragen, dass dieser Vergleich auch den bislang unbekanntem Gläubigern zur Kenntnis gelangt (z.B. durch öffentliche Bekanntmachung). Innerhalb einer bestimmten Ausschlussfrist könnten die Forderungen dieser Gläubiger noch Berücksichtigung finden.

Die Reform des Insolvenzrechts sollte aus unserer Sicht endlich zum Anlass genommen werden, die Schuldnerberatung als wichtigen Teil des gesamten Insolvenzverfahrens zu begreifen und ihre vielfältige Tätigkeit entsprechend zu honorieren. Der Schuldnerberatung wird mit der Vertretungsbefugnis auch im eröffneten Verfahren (§ 305 Abs. 4 InsO-RegE) eine neue Aufgabe zugewiesen, ohne jedoch hierfür eine entsprechende Vergütung zu erhalten. Durch die Vertretungsbefugnis wird die Schuldnerberatung jedoch Teil des Insolvenzverfahrens und muss ähnlich wie der (vorläufige) Insolvenzverwalter entsprechend vergütet werden. **Wir schlagen daher eine angemessene Vergütungsregelung für die Schuldnerberatung im Insolvenzverfahren vor, die in der Insolvenzrechtlichen Vergütungsverordnung aufgenommen werden könnte.**