

Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände

AG SBV

Matthias Bruckdorfer, Sprecher AG SBV

Telefon +49 30 83001-236 | Fax +49 30 83001-8-236
<mailto:bruckdorfer@diakonie.de>
Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
Reichensteiner Weg 24 | 14195 Berlin

25.09.2012

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte vom 12.7.2012

Der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände gehören an:

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (AWO)

Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. (BAG-SB)

Deutscher Caritasverband e. V. (DCV)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e. V. (DPfWV)

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (DRK)

Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv)

Die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) hat zum Referentenentwurf vom 18.01.2012 am 16.03.2012 Stellung genommen.

So begrüßt die AG SBV, dass durch die Beibehaltung der Kostenstundung auch künftig völlig mittellosen Personen durch das Verbraucherinsolvenzverfahren ein wirtschaftlicher Neuanfang ermöglicht wird. Ebenfalls zu begrüßen ist der vorgesehene Schutz der Mitglieder von genossenschaftlichen Wohnungen, der geplante Wegfall des Privilegs der zweijährigen vorrangigen und ausschließlichen Befriedigung für Abtretungsgläubiger und die Ausweitung der Vertretungsbefugnis geeigneter Stellen auf das gesamte Verfahren. Das generelle Ziel, eine Verkürzung der Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens vorzunehmen, wird von der AG SBV geteilt. Diese schlägt jedoch vor, die Zeit bis zur Erlangung der Restschuldbefreiung für *alle* Schuldner zu verkürzen und schlägt insoweit eine Dauer von vier Jahren vor.

Im Übrigen wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Stellungnahme vom 18.01.2012 verwiesen. Im Folgenden werden lediglich die im Regierungsentwurf vorfindbaren Änderungen thematisiert, die abweichend oder ergänzend zum Referentenentwurf geregelt worden sind.

Zunächst ist zu begrüßen, dass im Regierungsentwurf gegenüber dem Referentenentwurf Korrekturen vorgenommen worden sind, die auch von der AG SBV kritisierte Regelungen betreffen. Dies gilt etwa für die Klarstellung, dass nur Gläubiger, die Forderungen angemeldet haben, einen Versagungsantrag stellen können, ferner für den Verzicht auf die Versagungsmöglichkeit wegen strafrechtlicher Verurteilungen zum Nachteil eines antragstellenden Insolvenzgläubigers.

Einige weitere Änderungen sind dagegen unerwartet und nicht nachvollziehbar, da sie ganz einhellige Äußerungen der verschiedenen Stellungnahmen nicht nur nicht aufnehmen, sondern sogar in die Gegenrichtung gehen. Dies betrifft insbesondere die Änderungen beim außergerichtlichen Einigungsversuch. Fatale Auswirkungen auf die Finanzierung der Schuldnerberatung sind ferner durch die vorgesehene, massive Kürzung bei der Beratungshilfe zu befürchten: In den Bundesländern, in denen die Finanzierung der „geeigneten Stellen“ über Fallpauschalen erfolgt, wäre wohl mit direkten finanziellen Einschränkungen zu rechnen; in den übrigen Ländern würde es sich vermutlich indirekt auswirken. Die allseits gelobte und für systemrelevant erachtete Arbeit der „geeigneten Stellen“ wäre mit unabsehbar schwerwiegenden Folgen für die Überschuldeten in Frage gestellt.

Daneben wurden wichtige Anregungen aus der Praxis nicht aufgenommen. Dies betrifft vor allem die nach wie vor nicht geklärte Frage, wie es gelingen kann, diejenigen Schuldner, bei denen ein außergerichtlicher Einigungsversuch aussichtslos ist, in ausreichendem Maße auf das Insolvenzverfahren vorzubereiten.

1. Unverständlicher Verzicht auf die Stärkung des außergerichtlichen Einigungsversuches

In der Diskussion der verschiedenen Entwürfe zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens seit Dezember 2001 wurde stets und einhellig betont, wie wichtig eine Stärkung des außergerichtlichen Einigungsversuchs wäre. Gerade in der aktuellen Reformdebatte wurde dieser Punkt nochmals sehr deutlich herausgearbeitet.

Dennoch hat der Regierungsentwurf völlig unerwartet das Verfahren dahingehend abgeändert, dass nunmehr das Schuldenbereinigungsplanverfahren vollständig entfallen soll. Diese Kehrtwende wird von der AG SBV scharf kritisiert. Eine Umsetzung der Reform in der nun vorgesehenen Form würde gravierende Folgen nach sich ziehen.

a) Hohe Folgekosten für die Landesjustizkassen

Steigende Fallzahlen bei den Gerichten

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung würde die Möglichkeiten im außergerichtlichen Einigungsversuch allein auf die einvernehmliche Einigung mit ausnahmslos allen Gläubigern beschränken. Dagegen fiel die Möglichkeit der Zustimmungsersetzung ersatzlos weg, die nach wie vor in geeigneten Fällen häufig ein Insolvenzverfahren zu vermeiden hilft. Insgesamt würde somit der außergerichtliche Einigungsversuch durch den Regierungsentwurf sogar deutlich geschwächt. Dies würde dazu führen, dass der Anteil der Fälle, mit denen eine Einigung ein gerichtliches Verfahren überflüssig macht, erheblich sinken würde. Angesichts von Einigungsquoten von durchschnittlich 15 – 20 % im außergerichtlichen Verfahren würde sich eine deutliche Mehrbelastung für die Insolvenzgerichte ergeben.

b) Insolvenzplanverfahren – nur in wenigen Fällen sinnvoll

Teures und aufwändiges Spezialverfahren

Die AG SBV begrüßt zwar grundsätzlich die nunmehr auch für das Verbraucherinsolvenzverfahren vorgesehene Möglichkeit eines **Insolvenzplanverfahrens**. Diese stellt jedoch keine außergerichtliche Lösung dar. Vielmehr setzt sie die vorherige Verfahrenseröffnung und die Bestellung eines Treuhänders voraus und ist schon allein aus diesem Grund relativ kostenintensiv und komplex. Zudem wäre zu klären, wie die insoweit erforderliche Beratung des Schuldners organisiert und finanziert werden kann.

c) Sinnvolle Wege zur Stärkung des außergerichtlichen Einigungsversuchs werden nicht eingeschlagen

Der Regierungsentwurf verzichtet darauf, die Vorschläge der sog. „**Stephan-Kommission**“ umzusetzen. Diese waren in einem breiten Konsens zwischen maßgeblichen Vertretern der Gläubiger, der Justiz und der Schuldnerberatung zustande gekommen und sind nach unbestrittener Ansicht geeignet, den außergerichtlichen Einigungsversuch - unnötige Verfahrenskosten vermeidend - erheblich zu stärken: Wesentlich wären insbesondere ein Zwangsvollstreckungsstopp für die Zeit des außergerichtlichen Einigungs-

versuches und die Einbeziehung auch unbekannter Gläubiger. Ferner hat die „Stephan-Kommission“ einvernehmlich vorgeschlagen, mittels eines standardisierten Formulars verlässliche Angaben für das einvernehmliche Schuldenbereinigungsverfahren zu schaffen.

2. Unverzichtbare Vorbereitung der Schuldner auf das Verfahren droht nahezu vollständig zu entfallen

Der Regierungs- ebenso wie der Referentenentwurf sehen vor, dass für eine bestimmte Gruppe von Schuldnern die Bescheinigung der Aussichtslosigkeit eines außergerichtlichen Einigungsversuches (**Aussichtslosigkeitsbescheinigung**) zur einzigen Voraussetzung für den Zugang zum Insolvenzverfahren wird. Als Kriterien, die eine außergerichtliche Einigung als in der Regel aussichtslos erscheinen lassen, werden benannt, dass entweder die Gläubiger im Rahmen einer Schuldenbereinigung voraussichtlich nicht mehr als fünf Prozent ihrer Forderungen erhalten hätten oder der Schuldner 20 oder mehr Gläubiger hat.

Zwar begrüßt die AG SBV ausdrücklich, dass die Anregung aufgenommen wurde, dass die Bescheinigung auf der Grundlage persönlicher Beratung und eingehender Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners ausgestellt sein muss. Allein die bloße Benennung dieser beiden Kriterien reicht jedoch bei weitem nicht aus. Vielmehr müssen die Voraussetzungen dafür vorliegen, dass eine solche Beratung und Prüfung *auch tatsächlich durchgeführt werden kann*.

Pauschale für Beratung im Rahmen der Aussichtslosigkeitsbescheinigung ermöglicht keine hinreichende Insolvenzvorbereitung

**Nur
Minimalberatung
vorgesehen**

Der Entwurf sieht in seinem Artikel 10 vor, dass im Vergütungsverzeichnis zum Rechtsanwaltsvergütungsgesetz eine Nummer 2502 aufgenommen werden soll, die eine Pauschale für die Beratungstätigkeit im Rahmen der Ausstellung einer Aussichtslosigkeitsbescheinigung vorsieht. Diese Pauschale, die dem Vernehmen nach bei 70 € liegen soll und erst in einer Änderung des Vergütungsverzeichnisses festgesetzt werden wird (der Referentenentwurf hatte 60 € vorgesehen), würde bei einer realistischen Kostenkalkulation weder bei einer „geeigneten Stelle“ noch bei einer „geeigneten Person“ eine Beratung ermöglichen, die im Durchschnitt länger als maximal 30 Minuten sein könnte. Eine derartige **Minimalberatung** reicht nicht einmal annähernd aus, um Betroffene auf ein Insolvenzverfahren vorzubereiten. Eine **Übersicht über die unbedingt erforderlichen Tätigkeiten**, die unabdingbar sind, um einen Schuldner auf ein Insolvenzverfahren ausreichend vorzubereiten, ist dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

**Hohe Folgekosten
für die öffentliche
Hand**

Die **Folgen** wären gravierend:

- Hohe Kosten insbesondere für die Sozialhaushalte, aber auch für die Landesjustizkassen, würden entstehen, wenn unvorbereitete Schuldner, denen lediglich die Aussichtslosigkeit einer außergerichtlichen Einigung bescheinigt wird, statt einer Entschuldung im Verfahren in zahlreichen Fällen dessen vorzeitiges Ende ohne Restschuldbefreiung, dafür aber mit einer Sperrfrist erleben würden. Das von der Bundesregierung ausdrücklich angestrebte Ziel einer Nachhaltigkeit der Entschuldung im Sinne der zitierten „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ würde vollkommen verfehlt, ebenso wie das vom Entwurf ausdrücklich gewünschte baldige wirtschaftliche Neuanfang i.S. eines „fresh start“.

Sog. „Drehtüreffekte“ würden massiv zunehmen.

**Gefahr von
„Drehtüreffekten“**

- Die unabdingbare Vorbereitung der Betroffenen auf das Verfahren würde nur noch in unzureichendem Umfang möglich sein, u.a. mit der Folge von erheblicher Mehrarbeit für die Justiz. Diese weist schon heute, wie auch viele Treuhänder, regelmäßig darauf hin, dass Schuldner- und Insolvenzberatung im Rahmen des außergerichtlichen Einigungsversuches Vorarbeiten erbringt, die für ein effektives und erfolgreiches Entschuldungsverfahren unerlässlich sind. Diese Tätigkeiten entlasten die Gerichte in großem Umfang, würden aber zukünftig nicht mehr möglich sein.

**Beratungsangebot
in existentieller
Gefahr**

Da die Finanzierung der Schuldnerberatung in vielen Ländern unmittelbar mit den Pauschalen für die Beratungshilfe verknüpft ist, würde die Einführung der Pauschale für die Beratungstätigkeit im Rahmen der Ausstellung einer Aussichtslosigkeitsbescheinigung letztlich auch die Existenz der Schuldner- und Insolvenzberatung in der bisherigen Form massiv gefährden: Würde für einen großen Anteil der Ratsuchenden nur noch eine derart geringe Finanzierung anfallen, könnten die Beratungsstellen diese Betroffenen nicht mehr beraten. Denn die insoweit erforderliche Tätigkeit unterscheidet sich wie dargelegt kaum von der bisherigen Beratung im Rahmen des außergerichtlichen Einigungsversuchs. Lediglich die Versendung des Plans würde entfallen. Aus der Begründung des Regierungsentwurfes (zur Änderung des § 305 InsO) selbst wird mit der dort durchaus aner kennenswert und nachvollziehbar beschriebenen, umfassenden Tätigkeit der „geeigneten Stelle“ (gleiches soll auch für die „geeignete Person“ gelten!!) deutlich, dass diese im Rahmen einer seriösen Beratung unverzichtbaren Dienstleistungen nicht zu dem vorgesehenen Entgelt zu erbringen ist.

Die Folge dieses Einschnitts bei der Finanzierung wäre letztlich, dass die Beratungskapazitäten massiv gekürzt werden müssten, zum Nachteil der Betroffenen, aber auch der Justiz und der

öffentlichen Haushalte. Denn die so dringend erforderliche Unterstützung der Betroffenen bei der wirtschaftlichen und sozialen Reintegration sowie auf dem Weg aus Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von sozialen Transferleistungen könnte nicht mehr erbracht werden.

3. Hinweise betr. die Umsetzung einer ausreichenden Vorbereitung der Schuldner auf das Verfahren

In einer Änderung von § 13 InsVV ist vorgesehen, dass in den Fällen, in denen eine geeignete Person oder Stelle die Unterlagen nach § 305 Absatz 1 Nummer 1 InsO-E erstellt hat, die Mindestregelvergütung des Treuhänders von 1.000 € auf 800 € zu reduzieren ist.

Die AG SBV begrüßt, dass mit dieser Regelung der Wert der Arbeit insbesondere der Schuldner- und Insolvenzberatung teilweise anerkannt wird. Die Regelung könnte einen Einstieg darstellen, um in einem weiterführenden Schritt die Schuldnerberatung als vollwertigen Akteur im Insolvenzverfahren anzuerkennen, deren Tätigkeit im Rahmen der Kosten des Verfahrens (teilweise) abzugelten wäre. Dies könnte einen zusätzlichen Ansatz darstellen für eine auskömmliche Finanzierung ihrer Arbeit.

Weiter könnten die unabdingbar zur ausreichenden Vorbereitung des Schuldners erforderlichen Tätigkeiten abgegolten werden über die Formulierung entsprechender Sätze der Beratungshilfe im RVG und dessen Vergütungsverzeichnis oder über die Finanzierungsrichtlinien der Länder.

Erstellt vom Arbeitskreis Insolvenzordnung (AK InsO) der AG SBV

Mitglieder des AK-InsO:

Hans-Peter Ehlen, Alexander Elbers, Klaus Hofmeister, Ralf Jeuschede, Marion Kemper, Jana Brockfeld, Dr. Claus Richter, Wolfgang Schrankenmüller, Michael Weinhold.

Anhang: Die Tätigkeit der „Geeigneten Stellen“ im Verbraucherinsolvenzverfahren

Eine Beschreibung der vielfältigen Aufgaben und Verantwortlichkeiten

Nachfolgende Inhalte der Beratungstätigkeit sind angelehnt an Springeneer, Helga, Nachbesserungsbedarf bei der Konzeption eines Entschuldungsverfahrens, ZVI 2008, 106.

Bisherige Rechtslage	Geplantes Verfahren in Fällen der Aussichtslosigkeit des Einigungsversuchs
I. Die Vorbereitung des Verbraucherinsolvenzverfahrens	
1. Erste Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse unter Berücksichtigung der persönlichen Situation des Schuldners.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
2. Prüfen, ob Notfallmaßnahmen erforderlich sind, insbesondere im Vollstreckungsschutz(z.B. betr. den Wohnungserhalt oder drohenden Verlust des Arbeitsplatzes, Haftvermeidung, Einschaltung weiterer sozialer Dienste), Krisenintervention.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
3. Sammeln und Ordnen der Unterlagen; Erstellen einer Gläubigerliste.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
4. Informationsbeschaffung betr. die Schuldensituation z.B. soweit keine Unterlagen (mehr) vorliegen; ggf. Ermittlung des aktuellen Forderungsinhabers, der genauen gesellschaftsrechtlichen Vertretungsverhältnisse und der aktuellen Anschrift.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
5. Prüfung der Vermögensverhältnisse und der Möglichkeiten einer eventuellen Ressourcenbeschaffung zur Regulierung (z.B. Bewertung der Pfändbarkeit etwa bei Versicherungs- oder Sparverträgen zu Gunsten von Familienangehörigen; Prüfung von Ansprüchen Dritter z.B. betr. Mietkaution oder Sicherungsrechte).	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.

6. Haushalts- und Budgetberatung (Haushaltsbuch, Einnahmen-Ausgaben-Analyse); Ressourcenprüfung: Bestehen Ansprüche insbesondere auf Sozialleistungen. Präventive Beratung zur Schuldenvermeidung. Abklärung der unterhaltsrechtlichen Situation.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
7. Prüfung in Absprache mit dem Ratsuchenden (z.B. bei Suchtproblematik o.ä.), ob die Einschaltung weiterer Dienste bzw. im Einzelfall die Weitervermittlung erforderlich ist.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
8. Strategiefindung: Klärung, ob (nur) außergerichtliches Einigungsverfahren (ggf. im Einzelfall auch über mehrere Teilregulierungen) oder Verbraucherinsolvenzverfahren oder psychosoziale, haushaltsbegleitende und stabilisierende Tätigkeiten in Betracht kommen; ggf. Prüfung der Versagungsgründe.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
9. Korrespondenz mit allen Gläubigern u.a. zur Abfrage der aktuellen Forderungshöhe, zum Bestehen von Sicherheiten etc.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
10. Forderungsprüfung: Werden die Forderungen dem Grunde und der Höhe nach zu Recht geltend gemacht?	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
11. Erarbeiten des Schuldenbereinigungsplans, der Vergleichsvereinbarung, der detaillierten Forderungs- und Gläubigerübersicht mit Verteilungsquoten.	Entfällt. Ersatzweise in den entsprechenden Fällen: Prüfung, ob ein Fall vorliegt, in dem eine Einigung aussichtslos erscheint.
12. Unterstützung des Ratsuchenden bei der Antragstellung: Erläuterung des Ablaufs des Insolvenzverfahrens, Aufklärung über Obliegenheiten und Versagungsgründe, ausgenommene Forderungen, Erläuterung der Antragsformulare und Hilfe beim Ausfüllen. Beratung betreffend die Verfahrenskostenstundung.	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
II. Die Begleitung der Überschuldeten im Verbraucherinsolvenzverfahren	
Hilfestellung im Umgang mit Schreiben und Beschlüssen des Insolvenzgerichts	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
Hilfestellung beim Ausfüllen von Fragebögen der Treuhänder	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.

Begleitung bei Rückfragen und Problemen (z.B. betr. Erhalt des Arbeitsplatzes, Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Kontoverbindung; Beratung bei Geltendmachung von Versagungsgründen und von Forderungen aus unerlaubter Handlung)	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
Nach dem neuen Recht wäre zusätzlich erforderlich in entsprechenden Fällen: Begleitung im Rahmen der Aufbringung der für die vorzeitige Erteilung der Restschuldbefreiung notwendigen Befriedigungsquoten; ggf. Begleitung im Insolvenzplanverfahren	Auch in Fällen der Aussichtslosigkeit erforderlich.
III. Ggf.: Begleitung bei außergerichtlichen und gerichtlichen Schuldenbereinigungsplänen	
Jährliche Berechnung des pfändbaren Einkommens und der sich daraus ergebenden, an die Gläubiger auszugehrenden Summen	Nicht erforderlich bei Aussichtslosigkeit.
Anpassung an Veränderungen	Nicht erforderlich bei Aussichtslosigkeit.

Übersicht erstellt von der AG InsO der LAG Schuldner- und Insolvenzberatung Berlin e.V.