

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

Stellungnahme des Schuldnerfachberatungszentrums an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Unter dem 02.03.2006 hat das Bundesministerium der Justiz einen (Vor-)Entwurf zur Novel-
lierung des Verbraucherentschuldungsrechts veröffentlicht, der am 30.03.2006 auf dem 3.
Deutschen Insolvenzrechtstag in Berlin von Frau Ministerin Zypries vorgestellt wurde.

Das Schuldnerfachberatungszentrum an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz nimmt
dies zum Anlass, zu diesem Vorhaben aus pädagogisch-methodischer, als auch aus juristi-
scher Sicht Stellung zu nehmen.

I. Pädagogische Stellungnahme

**Kommentierung ausgewählter Passagen der Begründung zum „Entwurf eines Geset-
zes zur Entschuldung völlig mittelloser Personen und zur Änderung des Verbraucher-
insolvenzverfahrens“¹ des BMJ vom 03.03.2006**

A Allgemeiner Teil

1) Neukonzeption eines Entschuldungsverfahrens

2. Wesentliche Leitlinien des Entschuldungsverfahrens

b) Verfassungsrechtliche Bedenken

*"Eine der grundlegenden Weichenstellungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist es, bei
dem Entschuldungsverfahren einen gewissen Abstand zum Restschuldbefreiungsver-
fahren einzuhalten. Dies ist gerechtfertigt, da das Entschuldungsverfahren lediglich ei-
ne Auffangfunktion zu erfüllen hat, um den Schuldnern zu einem wirtschaftlichen Neu-*

¹ Im Folgenden ESV genannt

anfang zu verhelfen, die trotz geminderter Verfahrenskosten und der sonstigen Hilfen nicht in der Lage sind, die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zu erreichen. Gleichzeitig sollen über dieses Konzept die Anreize richtig gesetzt werden, so dass als Regelfall wie bisher der Schuldner vor einer Restschuldbefreiung ein Insolvenzverfahren zu durchlaufen hat." (S. 23)

Wenn der Entwurf an dieser Stelle davon spricht, „über dieses Konzept die Anreize richtig“ zu setzen, um die Schuldner in das Insolvenzverfahren zu leiten, so geht er implizit davon aus, dass die vermögens- und mittellosen Schuldner erneut Schulden (nämlich bei Verwandten, Freunden u.a. nahe stehenden Personen) aufnehmen um die Entschuldung im Rahmen des ESV zu erreichen.

Soweit diese Annahme realistisch sein sollte (was bereits zu bezweifeln ist), würden auf diesem Weg dennoch keine Probleme gelöst, sondern neue geschaffen. Personen ohne pfändbares Einkommen oder Vermögen werden zur Kreditaufnahme bei nahe stehenden Personen angehalten, es werden wirtschaftlich problematische Entwicklungen provoziert und Verfügungen in das Existenzminimum Überschuldeter veranlasst. Diese grundlegende Ausrichtung des Verfahrens erscheint nicht nur rechtlich problematisch, sie nimmt auch in Kauf, dass Kosteneinsparungen bei der Justiz durch Mehrausgaben in den Sozialressorts konterkariert werden, da die auf diese Weise ökonomisch destabilisierten Schuldnerhaushalte kaum in der Lage sein werden, mittelfristig ihre Existenz ohne staatliche Transferleistungen zu sichern (s. hierzu ergänzend auch S. 8 der Kommentierung).

"Der Gleichheitsgrundsatz kann es nicht gebieten, ein aufwendiges Verfahren unter Einschaltung eines kostenträchtigen Treuhänders durchzuführen, wenn von vornherein feststeht, dass dieses Verfahren für die Personen, für die es an sich zu dienen bestimmt ist, nämlich die Gläubiger, nichts erbringen wird. Über die Stundung der Verfahrenskosten würden letztlich öffentliche Mittel für ein sinnentleertes Verfahren vergeudet." (S. 24)

Der Entwurf beklagt die Vergeudung von Steuergeldern durch die Verfahrenskostenstundung – zahlenmäßige Belege zu den angeblich fehlenden Rückflüssen für die gestundeten Kosten fehlen allerdings.

A I 1c) Umsetzung der Leitlinien

aa) Beschränkte Entschuldungswirkung

"In diesem Zusammenhang wird von der Arbeitsgruppe die Frage gestellt, ob der Schuldner tatsächlich auch von solchen Verbindlichkeiten entlastet werden muss, die ihn in der Vergangenheit so wenig beeinträchtigt haben, dass er sich ihrer nicht einmal erinnert." (S. 25)

Der Entwurf geht hier auch davon aus, dass passive Schuldner durch die "Beibringungslast" [...] zu einer aktiveren Mitwirkung angehalten werden" (S. 25). Die Gefahr vergessener Gläubiger, die teilweise erst nach Jahren erneute Zwangsvollstreckungsmaßnahmen veranlassen und in deren Folge eine (scheinbar) erfolgreiche wirtschaftliche Reintegration zum Scheitern bringen, wird vom Entwurf nicht erkannt.

"In 320 untersuchten Insolvenzverfahren an 8 unterschiedlichen Insolvenzgerichten konnte kein Fall festgestellt werden, in dem das von der Schuldnerberatungsstelle eingereichte Vermögensverzeichnis hinter der im späteren Verfahren festgestellten Masse zurückgeblieben war. Trotz öffentlicher Bekanntmachung meldeten sich auch keine neuen oder unbekanntes Gläubiger. Es spricht somit viel dafür, dass durch die Einbindung der Schuldnerberatungsstellen weitgehend alle Gläubiger erfasst werden können." (S. 26)

Das Problem der vergessenen Gläubiger wird nicht angemessen berücksichtigt: die Beratungssituation im Vorfeld eines geordneten Verbraucherinsolvenzverfahrens lässt sich nicht mit einer ungesicherten Situation im Vorfeld des ESV vergleichen. Aus zahlreichen Untersuchungen ist bekannt, dass insbesondere die Rechtssicherheit im Rahmen der InsO und die damit verbundene geordnete Aufarbeitung der Überschuldungssituation zum Erfolg der Verfahrensabwicklung beitragen.

"Ausschlaggebend dafür war die Überzeugung, dass die Gläubiger an der Mitwirkung an einem Entschuldungsverfahren noch weit weniger Interesse haben werden als an der Teilnahme an einem Verbraucherinsolvenzverfahren nach geltendem Recht. Eine solche Verpflichtung der Gläubiger würde auch den oben skizzierten Ansatz des Entschuldungsverfahrens verwässern, über eine Beibringungslast den Schuldner zu einer erheblichen Mitwirkung im Verfahren zu bewegen. Im Übrigen spricht auch das bereits erwähnte Abstandsgebot zum Restschuldbefreiungsverfahren gegen eine Verpflichtung der Gläubiger zur Auflistung ihrer Forderungen." (S. 26)

Die Gläubiger werden im Rahmen des ESV von den wenigen Mitwirkungspflichten des außergerichtlichen Insolvenzverfahrens befreit, den Schuldner wird dadurch die Erstellung der Forderungsübersicht unnötigerweise weiter erschwert. Gleichzeitig werden ihnen verschärfte

Sanktionen für fehlerhafte Verzeichnisse auferlegt - die Zielrichtung des Entwurfs bleibt hier bestenfalls unverständlich.

bb) Zulässigkeit der Zwangsvollstreckung

"Im Übrigen sei daran erinnert, dass es eine wichtige staatliche Aufgabe ist, den Bürgern ein effektives Instrument zur Durchsetzung ihrer Forderungen zur Verfügung zu stellen. Die Rechtsdurchsetzung mit rechtsstaatlichen Mitteln hat hervorragende Bedeutung für den Rechtsfrieden und ist damit ein zentrales Fundament des Rechtsstaates." (S. 27)

Der Entwurf verkennt die Tatsache, dass sich in der Praxis nicht Personen als Gläubiger und Schuldner gegenüberstehen, sondern Überschuldete in der Regel mit Wirtschaftsunternehmen konfrontiert sind. Somit handelt es sich nicht um ein „bürgerschaftliches“ Problem.

"Weiter wird gegen die Zulassung der Zwangsvollstreckung während des Entschuldungsverfahrens eingewandt, sie würde letztlich zu einem höheren Aufwand für die Justiz führen als die Anordnung eines allgemeinen Vollstreckungsstopps. Bei dieser Argumentation, die lediglich die personellen und materiellen Belastungen des Staates in den Blick nimmt, bleibt jedoch ausgeblendet, dass ein effektives Vollstreckungsverfahren zunächst einmal den Gläubigern zu dienen bestimmt ist und insofern eine Rechtsfrieden stiftende Funktion entfaltet." (S. 28)

Der Entwurf verkennt, dass die Kritik am ESV die durch die Zwangsvollstreckung verursachte Kostenbelastung der Justiz im Rahmen des ESV gerade wegen der Erfolglosigkeit der Zwangsvollstreckungsversuche problematisiert - ein "effektives Vollstreckungsverfahren" kommt nämlich hier eindeutig nicht zustande

"Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass das Entschuldungsverfahren nur von einem geringen Teil der überschuldeten Personen in Anspruch genommen werden wird und der Großteil weiter dem Restschuldbefreiungsverfahren unterfällt." (S. 29)

Der Entwurf verkehrt das Verhältnis völlig mittelloser überschuldeter Personen zu überschuldeten Personen mit ausreichendem pfändbarem Einkommen/Vermögen - in RLP verfügten in 2004 74 % der Ratsuchenden der Schuldnerberatung über kein pfändbares Einkommen, somit wird der Großteil der Ratsuchenden dem ESV und eben nicht dem Restschuldbefreiungsverfahren unterfallen!

"So wurde erörtert, ob bei grundsätzlicher Zulassung der Zwangsvollstreckung Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber Drittschuldern, also insbesondere gegenüber Arbeitgebern

oder Kreditinstituten, untersagt werden sollen. Die Arbeitsgruppe hat diesem Ansatz jedoch eine eindeutige Absage erteilt. Würden Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber Drittschuldern untersagt, so kann von einem effektiven Verfahren zur Forderungsdurchsetzung nicht mehr die Rede sein. Ebenso wurde dem Vorschlag eine Absage erteilt, dem Aufklärungsbedürfnis der Gläubiger durch eine Pflicht des Schuldners zu genügen, einmal jährlich die eidesstattliche Versicherung abzulegen." (S. 29)

Der Entwurf negiert wegen eines nicht näher bezeichneten „effektiven Verfahren“ den Bedarf, die Zwangsvollstreckung zur Stabilisierung des Schuldnerhaushalts und zur Verhinderung von "Druckpfändungen", die auf die Realisierung der in der Schuldnerberatung einschlägig bekannten „Angstraten“ (Zahlungen aus dem Existenzminimum des Schuldners, die dieser nur zur Vermeidung weiterer Bedrängungen durch den Gläubiger leistet) abzielen, einzuschränken.

"Gegen das Argument, ein erheblicher Teil der Schuldner werde davon Abstand nehmen, die Kosten für fruchtlose Zwangsvollstreckungsmaßnahmen aufzubringen, wird eingewandt, dann brauche die Einzelzwangsvollstreckung überhaupt nicht zugelassen werden, da sie sinnentleert und ein purer Formalismus wäre. Diese Polemik geht von der unzutreffenden Prämisse aus, die Zulassung der Zwangsvollstreckung bedürfe der Begründung. Demgegenüber ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Gläubiger einen Anspruch haben, ihre Forderungen in einem effektiven Vollstreckungsverfahren durchsetzen zu können. Somit bedürfen Einschränkungen der Zwangsvollstreckung grundsätzlich einer Legitimierung und nicht umgekehrt deren Zulassung." (S. 29)

Der Entwurf negiert auch hier den o.g. Bedarf, die Zwangsvollstreckung einzustellen, um die Stabilisierung des Schuldnerhaushalts und die Verhinderung von "Druckpfändungen" zu gewährleisten.

Das behauptete „effektive Vollstreckungsverfahren“ bleibt in beiden Fällen ohne jeden Beleg.

dd) Laufzeit des Verfahrens

"Die Laufzeit des Entschuldungsverfahrens soll 8 Jahre betragen. Maßgebend für diese im Vergleich zur Wohlverhaltensperiode des Restschuldbefreiungsverfahrens deutlich längere Laufzeit ist die Überzeugung, dass die bisherige Ausgestaltung des Restschuldbefreiungsverfahrens zu wenig Anreize für die Schuldner bietet, verstärkte Anstrengungen zur Befriedigung der Gläubiger zu unternehmen. Unabhängig von der Höhe der Befriedigungsquote, die der Schuldner während der Wohlverhaltensperiode erbringt, beträgt die Laufzeit nach gel-

tendem Recht stets 6 Jahre. Der erhöhte Selbstbehalt nach 4 und 5 Jahren gemäß § 292 Abs. 1 InsO bietet dem Schuldner keine ausreichende Motivation, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen. Demgegenüber kann eine nach Befriedigungsquoten gestaffelte Laufzeit Anreize setzen, damit der Schuldner alle verfügbaren finanziellen Quellen zur Gläubigerbefriedigung erschließt. Der Gesetzentwurf sieht deshalb vor, in zeitlicher Hinsicht nicht nur zwischen Restschuldbefreiungs- und Entschuldungsverfahren zu differenzieren, sondern auch in Restschuldbefreiungsverfahren selbst bereits eine Abstufung vorzusehen." (S. 31)

Die Behauptung fehlender Anreize zur Massemehrung seitens des Schuldners negiert die Tatsache, dass die Obliegenheitspflichten nach § 295 bereits heute nachhaltig wirken. Die wirtschaftliche Situation (Arbeitslosigkeit!) ist zudem durch den Schuldner nur in sehr geringem Maße beeinflussbar. Die "verfügbaren finanziellen Quellen" bedeuten in der Regel eine ökonomisch unsinnige und unverantwortliche (Privat-)Kreditaufnahme.

ee) Persönlicher Anwendungsbereich

"Das Entschuldungsverfahren soll nicht nur aus sozialen Gründen überschuldeten Personen eine Perspektive für ein künftiges schuldenfreies Leben eröffnen, ihm kommt auch eine gewichtige wirtschaftspolitische Bedeutung zu. Insofern soll es bei einem wirtschaftlichen Scheitern dem Betroffenen die Möglichkeit eröffnen, sich aus einer quasi lebenslänglichen Schuldverstrickung zu lösen und nach einer überschaubaren Zeit einen wirtschaftlichen Neuanfang anzustreben. Insofern soll auch das Entschuldungsverfahren die Angst vor einem wirtschaftlichen Scheitern reduzieren und Mut zum Aufbruch in die Selbstständigkeit machen" (S. 31)

Der Entwurf kann seinem eigenen Anspruch zur Motivation hinsichtlich einer Selbstständigkeit als Erwerbsperspektive nicht genügen, da das ESV eben nicht nach einer "überschaubaren Zeit einen wirtschaftlichen Neuanfang" ermöglicht, sondern einen achtjährigen Ausschluss der einkommens- und vermögenslosen Überschuldeten aus dem Wirtschaftskreislauf festschreibt.

ff) Redlichkeitsprüfung

"Von der breiten Öffentlichkeit, aber insbesondere von den betroffenen Gläubigern, wird ein solches Verfahren nur akzeptiert, wenn Vorkehrungen getroffen werden, dass unredlichen Schuldnern das Verfahren verschlossen bleibt. Deshalb müssen die Versagungsgründe des § 290 InsO auch im Entschuldungsverfahren Anwendung finden." (S. 32)

Der Entwurf beruft sich auf die "betroffenen Gläubiger", ohne diese Einschätzung belegen zu können. Die bekannte Kritik z.B. des *Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V.* (BDIU) am ESV-Entwurf bleibt unberücksichtigt.

gg) Obliegenheiten des Schuldners

"Da der Schuldner am Ende des Verfahrens in gleicher Weise wie nach Durchlaufen eines Restschuldbefreiungsverfahrens von seinen Verbindlichkeiten befreit wird (vgl. § 301 InsO), müssen ihm – von der Kostentragungspflicht einmal abgesehen – die gleichen Obliegenheiten auferlegt werden wie in dem zuerst genannten Verfahren. Insofern ist es geboten, die Obliegenheiten nach § 295 InsO auf das Entschuldungsverfahren zu übertragen." (S. 32)

Der Entwurf behauptet hier eine Gleichwertigkeit der Entschuldung im Rahmen des ESV und der Restschuldbefreiung im Rahmen der InsO, die tatsächlich nicht besteht. Somit gibt es auch keinen Grund für eine Analogie der Obliegenheiten.

"Eine nahezu vollständige Entschuldung ist nur dann gerechtfertigt, wenn die begünstigte Person während der Laufzeit des Verfahrens quasi als Kompensation sich um die bestmögliche Gläubigerbefriedigung bemüht. Ohne eine Erwerbsobliegenheit verliert die gesamte Wohlverhaltensperiode weitgehend ihren Sinn, da sie sich dann lediglich in einem Hinauszögern der Entschuldung erschöpfen würde. Dem Schuldner würde die Rechtswohlthat einer Entschuldung gewährt, obwohl er lediglich tatenlos eine bestimmte Zeit verstreichen lässt. Dies würde im Widerspruch zu dem allgemeinen Grundsatz des Zivilrecht stehen, dass der Schuldner erhebliche Anstrengung zu unternehmen hat, seine Verbindlichkeiten zu erfüllen. Eine Erwerbsobliegenheit würde auch, sofern der Schuldner Arbeitslosengeld II erhält, mit den „Eigenbemühungen“ nach § 119 SGB III korrespondieren, jede zumutbare Arbeit anzunehmen." (S. 33)

Hier verweist der Entwurf selbst auf die auch heute schon bestehenden Pflichten für ALGII BezieherInnen. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn diese nachhaltigen und umfassenden Obliegenheiten in der Argumentation des ESV-Entwurfs stärker beachtet worden wären. Dies hätte zu einer realistischen Einschätzung der anspruchsvollen und lohnenden Aufgabe, die das Insolvenzverfahren für alle Schuldner darstellt, führen können.

ii) Notwendigkeit einer Mindestquote

"Nimmt man als Beispiel einen Schuldner mit Verbindlichkeiten in Höhe von 10.000 €, so müsste zum Zeitpunkt, zu dem eine Verfahrenseröffnung erwogen wird, prognostiziert werden können, dass er in den nächsten 5 resp. 6 Jahren nicht in der Lage sein wird, 500 € zu erwirtschaften. Zumindest bei jüngeren Schuldnern wird eine solche Einschätzung wohl nur in seltenen Ausnahmefällen gerechtfertigt sein. Eine erwähnenswerte Entlastungsfunktion könnte einer solchen Mindestquote nicht zugemessen werden." (S. 34)

Der Entwurf verkennt einerseits, dass gemäß dem so genannten „Alternativmodell“ neben der 5% Quote auch die Verfahrenskosten zu decken sind. Andererseits wird hier ein Widerspruch in der Argumentation des Entwurfs offenbar, da er – ohne Nachweise oder Belege – ja ansonsten durchgängig davon ausgeht, dass die Kostenstundung keine nennenswerten Rückflüsse erbringen könne.

"Das häufig angeführte Argument, ein Insolvenzverfahren ohne eine nennenswerte Befriedigungsquote für die Gläubiger sei ein sinnentleerter Formalismus, der nur unnötig Kosten verursache, lässt sich zumindest nicht auf Wortlaut und Geist der Insolvenzordnung stützen." (S. 34/35)

Auch die Argumentation mit der "Ordnungsfunktion des Insolvenzverfahrens" kann nichts an der Sinnlosigkeit eines Insolvenzverfahrens ohne Aussicht auf Gläubigerbefriedigung ändern.

jj) Übergang vom Entschuldungs- zum Insolvenzverfahren

"Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass bei Überleitung eines Entschuldungsverfahrens in ein Insolvenzverfahren alle Insolvenzforderungen, also alle Forderungen, die zum Zeitpunkt der Eröffnung des sich an das Entschuldungsverfahren anschließenden Insolvenzverfahrens begründet waren, von der Restschuldbefreiung erfasst werden. Für die Forderungen, die vom Schuldner bei Einleitung des Entschuldungsverfahrens benannt wurden, wird die während des Entschuldungsverfahrens verstrichene Zeit bei der Berechnung der Wohlverhaltensperiode des Restschuldbefreiungsverfahrens angerechnet." (S. 39)

Die im Entwurf vorgestellten unterschiedlichen Varianten des Übergangs von ESV zu InsO bleiben in der Problemlösung unentschlossen. Der Schuldner ist demnach verpflichtet, ein bzgl. der Gläubigerbefriedigung sinnentleertes Verfahren zu durchlaufen, ohne in angemessener Zeit von allen Verbindlichkeiten befreit werden zu können.

A III. Auswirkung des Gesetzentwurfs auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Kosten für die Wirtschaftsunternehmen und Auswirkungen auf das Preisniveau

"Kosten für die Wirtschaftsunternehmen werden durch den Entwurf nicht verursacht." (S. 46)

Der Entwurf berücksichtigt nicht die Kosten, die den Unternehmen zukünftig im Forderungsmanagement aufgrund fehlender verbindlicher Informationen und zuverlässiger Prognosen aus dem Insolvenzverfahren entstehen würden.

B Zu Artikel 1)**Zu Nummer 12**

"Um einem Missbrauch der Restschuldbefreiung vorzubeugen wurden neben den §§ 295 und 296 die Versagungsgründe des § 290 in das Restschuldbefreiungsverfahren aufgenommen. Zweck der Regelung des § 290 ist damit die missbräuchliche Inanspruchnahme der Restschuldbefreiung. Es ist daher nicht einsichtig, dass eine Versagung wegen einer Obliegenheitsverletzung nach § 295 eine Sperrfrist auslöst, nicht aber ein Versagung nach § 290, die auf einer schwerwiegenderen Pflichtverletzung beruhen kann. § 290 ist daher in die Sperrfrist des § 290 Abs. 1 Nr. 3 einzubeziehen." (S. 52)

Hier wird ohne einen zahlenmäßigen Beleg tatsächlicher Fälle und somit grundlos für eine Verschärfung der Vorschriften zur Bekämpfung eines vorgeblichen „Missbrauchs“ der InsO plädiert. Die bestehenden Regelungen zur Versagung der Restschuldbefreiung nach § 290 stellen jedoch bereits eine nachhaltige Sanktionsmöglichkeit dar, andererseits bieten sie aber auch den betroffenen Schuldnern noch eine Perspektive an, die mit einem zehnjährigen Ausschluss von der Restschuldbefreiung nicht mehr gegeben wäre.

Zu Buchstabe 24 Zu § 303a (Antrag des Schuldners)

"[...] wurde dem Schuldner bereits einmal eine Entschuldung erteilt, so ist der Antrag vom Insolvenzgericht zurückzuweisen. Während der Schuldner ein Restschuldbefreiungsverfahren nach 10 Jahren erneut durchlaufen kann, soll er eine Entschuldung nur einmal in Anspruch nehmen können. Der Grund für diese unterschiedliche Ausgestaltung der Verfahren ist darin begründet, dass dem Schuldner die Rechtswohlthat einer weitgehenden Freistellung von allen Verbindlichkeiten ohne Einsatz eigener finanzieller Mittel nur einmal zugute kommen soll. Hat er bereits einmal ein Entschuldungsverfahren durchlaufen, so kann er einen weiteren wirtschaftlichen Neuanfang nur über ein Restschuldbefreiungsverfahren erlangen, wobei ebenfalls die 10-Jahresfrist eingehalten werden muss." (S. 57)

Hier wird nochmals die durchgängig moralisierende Argumentation des Entwurfs für ein ESV deutlich - der ökonomischen Problemstellung kann diese nicht gerecht werden.

Zu Nummer 21 Zu Buchstabe a

"Dem Schuldner sollte ein deutlicher Anreiz geboten werden, auch erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, um seinen Gläubigern eine möglichst hohe Befriedigungsquote verschaffen zu können. [...] Der wohl effektivste Motivator in einem Restschuldbefreiungsverfahren, um den Schuldner auch zu überobligationsmäßigen Anstrengungen zu bewegen, besteht in einer wirklich fühlbaren Abkürzung der Wohlverhaltensperiode.[...] Eine Befriedi-

gungsquote von 40% wird wohl nur in Ausnahmefällen zu realisieren sein, dafür rückt jedoch mit einer Wohlverhaltensperiode von nur zwei Jahren die Entschuldung in greifbare Nähe. Allerdings wird in der Praxis bei einer solch kurzen Frist besonders sorgfältig auf einen Missbrauch zu achten sein. Eine Quote von 20% dürfte im Restschuldbefreiungsverfahren deutlich leichter zu realisieren sein, so dass insofern künftig zahlreiche Schuldner von dieser Fristverkürzung profitieren werden." (S. 54)

Erneut steht der Entwurf im Widerspruch zu seiner eigenen Argumentation, wenn die Erreichung einer Quote von 20 % "deutlich leichter zu realisieren sein" soll. Auch an dieser Stelle wird unzulässigerweise der moralische Zugriff auf das Existenzminimum des Schuldners bzw. die ökonomisch unsinnige Darlehensgewährung durch nahe stehende Dritte postuliert.

II. Juristische Stellungnahme

1. Verfassungsrechtliche Erwägungen:

Der Entwurf beschäftigt sich eingehend mit dem Verfassungsrecht. Allen bisher vorgetragenen Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Entschuldungsverfahrens wird hierdurch aber nicht entsprochen. Eine weitere, vertiefte Beschäftigung mit diesen wichtigen Fragen ist unumgänglich.

a) Grundrechte der Gläubiger:

Der Entwurf betont, dass der wirtschaftliche Neuanfang des Schuldners so auszugestalten ist, dass die Interessen der Gläubiger im Wesentlichen gewahrt werden (S. 23 unter b). Diese sollen v. a. durch die Zulassung des Einzelvollstreckungsverfahrens abgesichert werden. Ein solcher Ansatzpunkt verkennt aber die Interessen und Rechte der Gläubiger. Zunächst ist anerkannt, dass der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in einem sog. Mangelfall die gleichmäßige Gläubigerbefriedigung gebietet. Im Falle einer völligen Masselosigkeit darf aber nicht der Schluss gezogen werden, dass kein Mangelfall gegeben ist und dass deshalb auf eine gleichmäßige Gläubigerbefriedigung verzichtet werden kann. Vielmehr ist im Interesse der Gläubiger, welches durch Art. 3 Abs. 1 GG abgesichert ist, eine Bevorteilung einzelner Gläubiger zu verhindern. Diesen Grundansatz lässt der Entwurf aber außer Acht, wenn er das Recht des Schnelleren festschreibt. Hier wäre eine Lösung innerhalb eines Gesamtvollstreckungsverfahrens vorzuziehen. Des Weiteren verstößt die Zulassung der Einzelzwangsvollstreckung auch gegen das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG.

Gläubiger werden gezwungen, innerhalb der ihnen verbleibenden acht Jahre gegen den bekanntermaßen mittellosen Schuldner zu vollstrecken. Die Rückforderung verauslagter Beträge für die Vollstreckung oder die Erfüllung von Hauptforderung, Zinsen und Kosten können sie vom Schuldner aber nicht erwarten. Mithin wird verfassungsrechtlich eine Zwickmühle aufgebaut: man gibt den Gläubigern offenkundig stumpfe Waffen, obwohl man weiß, dass damit ein Krieg nicht gewonnen resp. ein Vollstreckungsverfahren nicht zum Erfolg geführt werden kann. Sofern mittels der Alternativen zum Vollstreckungsstopp zumindest der Schuldner-(berater-)seite in dieser Frage entgegen gekommen werden soll, bedarf es ebenso weiterer verfassungsrechtlicher Begründungen im Hinblick auf die grundrechtlichen Gewährleistungen von Gläubigerrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG.

b) Grundrechte der Schuldner:

In steter Häufigkeit wird im Entwurf von redlichen und unredlichen Schuldnern gesprochen, die eine Rechtswohltat (nicht) verdienen. Wird eine bestimmte Personengruppe von einer gesetzlichen Neuregelung betroffen, ist für diese zu prüfen, ob die grundrechtlichen Gewährleistungen eingehalten wurden. Hierauf und nicht auf eine moralische Wertung hat sich der Gesetzgeber zu begrenzen. Die dementsprechenden Ausführungen zum Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG bezüglich des Zugangs von völlig mittellosen Schuldnern zum Verfahren und zur Länge des Verfahrens sind grundsätzlich nachvollziehbar. Der Hinweis auf das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG reicht aber für sich und in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht aus. Dieses Prinzip ist in seinen Einzelheiten eher unbestimmt; dem Gesetzgeber obliegt ein Beurteilungsspielraum. Hierauf wird im Entwurf hingewiesen. Das Sozialstaatsprinzip ist in die Prüfung anderer verfassungsrechtlicher Vorschriften, wie z.B. den Grundrechten einzubeziehen. Diese Vorgehensweise wird z.B. beim Verhältnismäßigkeitsgrundsatz seit jeher praktiziert. Das Sozialstaatsprinzip hat im Vergleich hierzu zwar keine so große Bedeutung erlangt. Seine vortrefflichen Qualitäten liegen in der möglichen Anpassung an die veränderten Gegebenheiten, wie z.B. die steigende Verschuldung natürlicher Personen und die Rekordarbeitslosigkeit in Deutschland. Diese und andere Fakten hat der Entwurf übergangen, obwohl die Thematik Verbraucherentschuldung dem Gesetzgeber hinreichend Anlass gegeben hätte, sich damit auseinanderzusetzen. Indes findet mit Ausnahme von einleitenden Worten keine Auseinandersetzung mit dem Sozialstaatsprinzip statt; weder für sich genommen, noch im Zusammenhang mit dem Gleichbehandlungsprinzip des Art. 3 Abs. 1 GG. Auch zum Übermaßgebot, das aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Freiheitsgrundrechten entwickelt wurde und an das der Gesetzgeber unmittelbar gebunden ist, sucht man Erwägungen vergeblich.

c) Ausgleich der verfassungsrechtlichen Interessen:

Im Rahmen einer gesetzlichen Neuregelung hat der Gesetzgeber einen Ausgleich der rechtlichen Interessen aller Betroffenen herbeizuführen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip und andere Verfassungsprinzipien bedürfen besonderer Überlegungen. Bevor der Ausgleich durchgeführt wird, sind die einschlägigen Rechte näher zu bestimmen. Sowohl für die Gläubiger-, wie die Schuldnerrechte ist dies noch nicht ausreichend geschehen. Sobald dies unternommen worden ist, ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) anzuwenden. Auch hier ergeben sich massive Bedenken bezüglich des Entschuldungsverfahrens. Sowohl für Gläubiger wie für Schuldner stellt ein Gesamtvollstreckungsverfahren – bei Nullfällen in abgespeckter Version – ein gleich geeignetes, aber milderes Mittel dar, welches den gesetzgeberischen Zweck, eine Entschuldung von Verbrauchern unter Berücksichtigung der Interessen der Gläubiger, erreichen kann. Schon aus verfassungsrechtlichen Erwägungen heraus lässt sich daher eine Abkehr vom Entschuldungsverfahren begründen, ja sie ist zwingend.

2. Rechtssystematische Überlegungen:**a) keine Wiederholung des Entschuldungsverfahrens:**

Da das Entschuldungsverfahren eine „Rechtswohltat“ darstellen soll, wird die Inanspruchnahme des Verfahrens auf ein Mal begrenzt. Möchte der Schuldner eine erneute Entschuldung erreichen, muss er Vermögen für ein Restschuldbefreiungsverfahren ansammeln. Zu einem befürchteten und verfassungsrechtlich bedenklichen endlosen Entschuldungsverfahren wird es jedenfalls nicht kommen. Ob der Ausschluss von einem zweiten Verfahren sinnvoll ist oder nicht, kann dahinstehen. Ob er allerdings verfassungsrechtlich Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. Schließlich hat man in der Zeit von 1999 bis 2001 Erfahrungen sammeln können, was passiert, wenn eine Gruppe von Schuldnern aus einem gesetzlichen Verfahren ausgesperrt wird.

b) Wechsel zwischen Verfahren:

Der angedachte Wechsel zwischen dem Entschuldungs- und dem Verbraucherinsolvenzverfahren wirft besondere Fragen auf. Der Teufel steckt bekanntlich im Detail. Vorliegend sind zurzeit schon zwei Fragen aufgekommen, die kurz erläutert werden sollen. Zunächst erscheint die Dreiteilung der Forderungen nach benannten Forderungen, unbenannten Forderungen und während des Verfahrens begründete Forderungen schwierig. Im Gegensatz zur jetzigen Regelung ist jede davon abweichende als kompliziert anzusehen. Die Folgewirkungen der Unterteilung bringen Probleme im Nachgang zu einem Verfahrenswechsel (Länge der restlichen Laufzeit) und bei der Frage der Entschuldungswirkung. Die Praxis wird sich

hier ihre Wege suchen. Ein noch größeres Ärgernis stellt die Vorschrift zur Überleitung des Verfahrenswechsels dar. Ohne auf die Interessen von Schuldnern und Gläubigern zu achten, wird ein Vermögenserwerb von 1500,- EUR als ausreichend empfunden. Hierdurch sind aber nur die Verfahrenskosten gedeckt. Das Verfahren wird zum Selbstzweck.

c) Entschuldungswirkung:

Das Entschuldungsverfahren ist ein Verfahren mit ungeklärter Wirkung. Zwar hat sich der Entwurf für eine Wirkung entsprechend der des § 301 InsO ausgesprochen (S. 39). Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, weil von der unsäglichen Verjährungslösung Abschied genommen wurde. Schuldner können die Wirkung des § 301 InsO in einem Vollstreckungsabwehrverfahren geltend machen (soweit die Übereinstimmung zur Verjährungslösung). Indes ist die Umgestaltung der betroffenen Forderungen zur unvollkommenen Verbindlichkeit im Rahmen einer Erinnerung nach § 766 ZPO als Einstellungsgrund i.S.d. § 775 Nr. 1 ZPO von Amts wegen zu beachten (Verbesserung zur Verjährungslösung). Die Wirkung geht aber leider nicht soweit, wie die Verweisung Glauben machen will. Insbesondere die Forderungen, die während des Verfahrens begründet wurden, werden von der „Entschuldungswirkung“ nicht erfasst. Wem aber nutzt ein Entschuldungsverfahren mit lediglich begrenzter Entschuldungswirkung?

3. Sonstige rechtliche Erwägungen:

a) Ausgangslage der Reform:

Im Entwurf wird zutreffend festgestellt, dass die Notwendigkeit einer Reformierung des Verbraucherentschuldungsrechts kaum mehr bestritten wird (S. 1). Hiernach erledigen sich Gemeinsamkeiten. Ein verfassungsrechtlich unproblematisches, bei (fast) allen Beteiligten akzeptiertes und funktionierendes Verfahren soll nicht durch eine kleine Modellpflege für die kommenden Aufgaben fit gemacht werden; nein, der Entwurf krempelt lieber das Verbraucherinsolvenzrecht komplett um. Auch hier lässt sich fragen, ob weniger nicht mehr wäre – oder juristisch ausgedrückt – ob man nicht unverhältnismäßig reagiert. An dieser Stelle muss ebenso auf das nicht vorhandene statistische Material hinsichtlich der Kostenstundung hingewiesen werden. Will man im Nachhinein einen bedauerlichen Irrtum behaupten?

b) Gesetzgebungsverfahren

Dass das Entschuldungsverfahren, neben der Beibehaltung der Kostenstundung, als alternativlos angesehen wird (S. 1), verwundert. Von vielen Seiten wurde eine Umstrukturierung des geltenden Gesamtvollstreckungsverfahrens vorgeschlagen. Rechtliche Gründe scheinen nicht dagegen zu sprechen, sonst hätte man sich damit eingehend

beschäftigt. Überhaupt ist die Vorgehensweise der Landes- und des Bundesjustizministeriums als merkwürdig zu charakterisieren. Es bleibt zu hoffen, dass rechtzeitig Vernunft einkehrt und in dieser wichtigen Frage eine allen Bedürfnissen gerechte Lösung erzielt werden kann.

c) Verteilung Verbraucherinsolvenzverfahren – Entschuldungsverfahren:

Der Entwurf geht von einer klaren Verteilung in Richtung des Verbraucherinsolvenzverfahrens aus. Dies kann angesichts des vorhandenen statistischen Materials nicht ernst genommen werden. Wenn man von einem solchen Masseanfall ausgeht, könnte man das bestehende Verfahren in Kraft lassen. Die Abschreckungswirkung des Entschuldungsverfahrens scheint als hoch eingeschätzt zu werden.

III. Resümee

Die vorgetragenen Argumente haben hinreichend deutlich gemacht, dass die Lösung der aktuell bestehenden Problematik im Verbraucherinsolvenzverfahren keinesfalls in dem vorgestellten Entschuldungsverfahren zu suchen ist. Zu bevorzugen ist eine Lösung auf Grundlage des derzeitigen Modells; hierbei ist insbesondere von der Erhaltung der Restschuldbefreiung als Voraussetzung für ein solches Verfahren auszugehen.

09. Mai 2006

Schuldnerfachberatungszentrum

Werner Sanio, Carsten Homann