

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung (AGInsO)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Das geltende Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung vom 20. Juli 1998 (GVBl. S. 216, BS 3211-1) regelt im Hinblick auf Verbraucherinsolvenzverfahren die Voraussetzungen, nach denen eine Schuldnerberatungsstelle als geeignet im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 der Insolvenzordnung anerkannt werden kann. Zurzeit sind 59 Schuldnerberatungsstellen als „Verbraucherinsolvenzstellen“ anerkannt. In den letzten Jahren ist die Nachfrage nach kostenloser Beratungsleistung bei nahezu gleich gebliebener Beratungskapazität erheblich angestiegen. Gleichzeitig ist festzustellen, dass zunehmend nicht anerkannte gewerbliche Anbieter – insbesondere mittels Anzeigen in Tageszeitungen und im Internet – Beratungsleistungen offerieren und von den Schuldnerinnen und Schuldnern Gebühren verlangen.

Da das Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung weder die Anerkennung gewerblicher Schuldenregulierer ausschließt noch die Unentgeltlichkeit der Beratungsleistung bestimmt, besteht eine Gesetzeslücke, die von findigen privaten Beratungsfirmen ausgenutzt wird, um ihrerseits von den Notlagen überschuldeter Menschen zu profitieren. Aus diesem Grund ist eine Weiterentwicklung des Gesetzes erforderlich, um mit handhabbaren und durchsetzungsfähigen Mitteln gegen unseriöse kommerzielle Schuldenregulierer vorgehen zu können.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht vor, diejenigen Regelungen des geltenden Landesgesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung, die sich seit Jahren bewährt haben, unverändert zu übernehmen und das Gesetz dort zu präzisieren und zu erweitern, wo dies zum Schutz überschuldeter Menschen vor unseriösen gewerblichen Schuldenregulierern erforderlich ist. So sollen künftig neben den „geeigneten Stellen“ auch die „geeigneten Personen“ bestimmt werden. Darüber hinaus wird die Unentgeltlichkeit der Beratungsleistung als Voraussetzung der Anerkennung als geeignete Stelle festgeschrieben und geregelt, dass eine Anerkennung nicht zulässig ist, wenn daneben noch Kredit-, Finanz-, Finanzvermittlungs- oder ähnliche Dienste gewerblich betrieben werden. Schließlich soll eine Bußgeldbestimmung dafür Sorge tragen, dass gewerbliche Schuldenregulierer, die – ohne eine Anerkennung zu besitzen – in Rheinland-Pfalz tätig sind, mit einem erheblichen Bußgeld rechnen müssen.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine. Es ist davon auszugehen, dass das für die Anerkennung zuständige Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung die Aufgaben auch weiterhin mit dem vorhandenen Personal wahrnehmen wird. Soweit künftig durch das Landesamt Bußgelder verhängt werden, führen diese zu entsprechenden Einnahmen des Landes.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen.

Der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

Mainz, den 21. Oktober 2008

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Rheinland-Pfalz

55116 Mainz

Entwurf eines Landesgesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung (AGInsO)

Als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung beschlossenen Gesetzentwurf.

Ich bitte Sie, die Regierungsvorlage dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Federführend ist die Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen.

Kurt Beck

**Landesgesetz
zur Ausführung der Insolvenzordnung
(AGInsO)**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

**Geeignete Personen und Stellen
im Verbraucherinsolvenzverfahren**

Als geeignet im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 der Insolvenzordnung sind nur anzusehen

1. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Steuerberaterinnen und Steuerberater, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer sowie vereidigte Buchprüferinnen und Buchprüfer (geeignete Personen) und
2. die Stellen, die vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung als geeignet anerkannt worden sind (geeignete Stellen).

§ 2

Aufgaben einer geeigneten Person oder Stelle

(1) Aufgabe der geeigneten Person oder Stelle ist die Beratung und Vertretung der Schuldnerin oder des Schuldners bei der Schuldenbereinigung, insbesondere bei der außergerichtlichen Einigung mit den Gläubigerinnen und Gläubigern auf der Grundlage eines Plans nach den Bestimmungen über das Verbraucherinsolvenzverfahren nach dem neunten Teil der Insolvenzordnung.

(2) Scheitert eine außergerichtliche Einigung zwischen der Schuldnerin oder dem Schuldner und den Gläubigerinnen und Gläubigern, hat die geeignete Person oder Stelle die Schuldnerin oder den Schuldner über die Voraussetzungen des Verbraucherinsolvenzverfahrens und des Restschuldbefreiungsverfahrens zu unterrichten und eine Bescheinigung, dass der Einigungsversuch erfolglos war, auszustellen.

(3) Die geeignete Person oder Stelle unterstützt die Schuldnerin oder den Schuldner auf Verlangen bei der Zusammenstellung aller Unterlagen, die mit dem Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens vorzulegen sind.

§ 3

Anerkennung als geeignete Stelle

- (1) Eine Stelle wird als geeignet anerkannt, wenn
1. die sie leitenden und die mitarbeitenden Personen sowie der Träger der Stelle zuverlässig sind,
 2. sie auf Dauer angelegt ist,
 3. in ihr mindestens eine Person tätig ist, die über eine praktische Berufserfahrung von mindestens zwei Jahren und hinreichende Kenntnisse in der Schuldnerberatung verfügt,
 4. die erforderliche Rechtsberatung sichergestellt ist,
 5. sie über die erforderlichen technischen, organisatorischen und räumlichen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nach § 2 verfügt und
 6. sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 erforderlichen Leistungen in allen Fällen unentgeltlich anbietet und erbringt.

(2) Eine Anerkennung ist nicht zulässig, wenn die Stelle neben den Aufgaben nach § 2 auch Kredit-, Finanz-, Finanzvermittlungs- oder ähnliche Dienste gewerblich betreibt.

(3) Das fachlich zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für die Angelegenheiten der Rechtspflege zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zur Ausführung der Bestimmungen des Absatzes 1 zu treffen, insbesondere über

1. die Anforderungen, die für die wirtschaftliche Zuverlässigkeit der Stelle und die persönliche Zuverlässigkeit der in ihr beschäftigten Personen maßgeblich sind,
2. die Voraussetzungen für das Vorliegen ausreichender praktischer Berufserfahrung und hinreichender Kenntnisse in der Schuldnerberatung und
3. die Sicherstellung der Rechtsberatung, insbesondere die Zusammenarbeit mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten.

(4) Die Anerkennung begründet keinen Anspruch des Trägers der geeigneten Stelle auf Förderung durch das Land.

(5) Eine vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund des Landesgesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung vom 20. Juli 1998 (GVBl. S. 216) erfolgte Anerkennung als geeignete Stelle gilt als Anerkennung nach diesem Gesetz. Die von einer in einem anderen Land der Bundesrepublik Deutschland anerkannten Stelle ausgestellte Bescheinigung über den erfolglosen Einigungsversuch steht der Bescheinigung einer nach Absatz 1 anerkannten Stelle gleich; ein Tätigwerden dieser Stelle in Rheinland-Pfalz setzt eine Anerkennung nach § 1 Nr. 2 voraus.

§ 4

Anerkennungsverfahren

(1) Die Anerkennung ist vom Träger der Stelle beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung in schriftlicher oder elektronischer Form zu beantragen. Mit dem Antrag sind Nachweise über das Vorliegen der Anerkennungsvoraussetzungen zu übermitteln.

(2) Die Anerkennung ist widerruflich und kann unter Auflagen erteilt werden. Der Träger der geeigneten Stelle ist verpflichtet, das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung unverzüglich über den Wegfall von Anerkennungsvoraussetzungen zu unterrichten; es kann verlangen, dass der Nachweis des Fortbestehens der Anerkennungsvoraussetzungen geführt wird.

§ 5

Förderung

Das Land fördert die geeigneten Stellen, soweit diese zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots zur qualifizierten Erfüllung der Aufgaben nach § 2 erforderlich sind. Das fachlich zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Voraussetzungen, den Umfang und das Verfahren der Förderung zu regeln.

§ 6

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer Schuldnerinnen oder Schuldner, die ein Verbraucherinsolvenzverfahren anstreben, die

Durchführung der außergerichtlichen Einigung mit den Gläubigerinnen und Gläubigern über die Schuldenbereinigung auf der Grundlage eines Plans zur Erlangung der Bescheinigung nach § 305 Abs. 1 Nr. 1 der Insolvenzordnung anbietet, ohne zu den geeigneten Personen nach § 1 Nr. 1 zu gehören oder als geeignete Stelle nach § 1 Nr. 2 anerkannt zu sein.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro geahndet werden.

(3) Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung.

§ 7

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Gleichzeitig tritt das Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung vom 20. Juli 1998 (GVBl. S. 216, BS 3211-1) außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das am 1. Januar 1999 eingeführte Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnet überschuldeten Menschen die Möglichkeit, mithilfe der sogenannten Restschuldbefreiung einen wirtschaftlichen Neuanfang zu erreichen. Während die Zahl der überschuldeten Haushalte in Deutschland im Jahr 1994 bei rund 2,0 Millionen lag, stieg sie im Jahr 1999 auf rund 2,8 Millionen und im Jahr 2005 auf rund 3,1 Millionen an. Nachdem eine erste Reform der Insolvenzordnung (InsO) im Jahr 2001 die Stundung der gerichtlichen Verfahrenskosten möglich machte, nahmen die Eröffnungsanträge für Verbraucherinsolvenzverfahren deutlich zu. Nach Mitteilung des Statistischen Bundesamts werden für das Jahr 2007 rund 105 000 Verbraucherinsolvenzen erwartet, was gegenüber dem Jahr 2006 eine Steigerung um 9 v. H. bedeutet.

Auch in Rheinland-Pfalz sind – obwohl unter dem Bundesdurchschnitt – im Vergleichszeitraum sowohl die Zahl der überschuldeten Haushalte als auch die Inanspruchnahme der Beratungs- und Hilfeleistungen der 59 anerkannten Schuldnerberatungsstellen deutlich angestiegen. Schätzungen für das Jahr 2007 gehen davon aus, dass in Rheinland-Pfalz etwa 150 000 Privathaushalte als überschuldet anzusehen sind. Genaue empirische Daten wird allerdings erst die einheitliche Bundesstatistik für das Jahr 2007 liefern können; die Zahlen kann das Statistische Bundesamt frühestens Ende 2008 vorlegen.

Da die Erlangung der Restschuldbefreiung zwingend die Beratung durch eine „geeignete Person oder Stelle“ voraussetzt, ist auch die Anzahl der Schuldnerberatungen durch anerkannte Stellen ein wichtiger Indikator. Die seit dem Jahr 2002 geführte Landesstatistik über die Schuldnerberatung verzeichnet einen Anstieg der „laufenden Beratungsfälle“ von 6 672 (2000) über 7 529 (2001), 8 642 (2002), 9 187 (2003), 9 999 (2004), 10 423 (2005) und 11 520 (2006) auf 13 392 (2007). Das bedeutet ein Verdoppelung der Zahl der Beratungen innerhalb der letzten sieben Jahre bei nahezu gleich gebliebener Beratungskapazität.

Mit der erhöhten Nachfrage nach den Beratungsleistungen sind bei vielen Beratungsstellen die Wartezeiten (sieht man von den Erst- oder Kurzberatungen ab) angestiegen. Dies führte in der Folge auch dazu, dass nicht anerkannte gewerbliche Anbieter Beratungsleistungen auf dem Markt anbieten, die nachgefragt werden. Sie bewegen sich dabei in juristischen Grauzonen. Vielfach wird mit der Dienstleistung „Insolvenzberatung“ geworben. Ohne entsprechende Kenntnisse und Erfahrungen in der Schuldnerberatung führen Anbieter außergerichtliche Einigungsverfahren durch und bescheinigen diese anschließend selbst oder lassen die Bescheinigung von einer Rechtsanwältin oder einem Rechtsanwalt vornehmen.

Die gewerbliche Schuldner- und Insolvenzberatung wird durch das Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung (AGInsO) vom 20. Juli 1998 (GVBl. S. 216, BS 3211-1) nicht expressis verbis reglementiert. Anders als in mehreren anderen Bundesländern können gewerbliche Stellen bei Vorliegen der Voraussetzungen durchaus anerkannt werden. In vielen Fällen wird das Landesgesetz zur Ausführung der In-

solvenzordnung aber ignoriert oder umgangen, indem ohne formelle Anerkennung „beraten“ wird. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung als Anerkennungsbehörde weist nach Kenntniserlangung auf das gesetzwidrige Handeln hin und versucht auf eine Antragstellung hinzuwirken. Zwangsmittel stehen ihm hierbei nicht zur Verfügung.

Darüber hinaus konnte die Durchführung eines außergerichtlichen Einigungsversuchs gemäß § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO, aber auch die außergerichtliche Kontaktaufnahme Dritter mit den Gläubigerinnen und Gläubigern einer Schuldnerin oder eines Schuldners zum Zweck von Vergleichsverhandlungen gegen das Rechtsberatungsgesetz (RBerG) verstoßen, wobei nach Artikel 1 § 3 Nr. 9 RBerG nach Landesrecht als geeignet anerkannte Stellen im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Rechtsberatungsgesetzes ausgenommen waren, soweit sie sich im Rahmen ihres Aufgabenbereichs hielten. Eine vergleichbare Regelung sieht auch das neue Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840), geändert durch Artikel 6 Nr. 1 des Gesetzes vom 12. Juni 2008 (BGBl. I S. 1000), in seinem § 8 Abs. 1 Nr. 3 vor. Eine Verfolgung entsprechender Verstöße gegen das Rechtsberatungsgesetz fand in Rheinland-Pfalz aber nur selten statt.

Hieraus lässt sich schließen, dass gewerbliche „Schuldenregulierer“ in vielen Fällen unseriös vorgehen. Häufig sind diese Anbieter bereits in anderen Bundesländern tätig, in denen sie teilweise anerkannt sind. Zunehmend treten bundesweit auch unseriöse „Schuldenregulierer“ auf, die die Situation überschuldeter Menschen ausnutzen. Nicht selten werden die Betroffenen gezielt persönlich angesprochen. Durch falsche Versprechungen („Darlehen ohne Schufa-Auskunft zur Tilgung der Schulden“) und Werbeaussagen in Zeitungen und im Internet („Zahlen Sie nur noch an eine Stelle“, „Werden Sie Ihre Schulden los“), durch rechtswidrige oder unangemessene Bearbeitungsgebühren, zum Teil auch in Zusammenhang mit einer entgegen den Vertragsbedingungen erfolgenden Weitervermittlung an Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte, die ihrerseits wieder Gebühren erheben, werden die überschuldeten Menschen erheblich geschädigt.

Die anerkannten geeigneten Stellen haben die gesetzlichen Aufgaben im Rahmen des § 305 InsO zu erfüllen. Die Anerkennung als geeignete Stelle hat einen hohen Stellenwert, da der im Gesetz geforderten Bescheinigung im Falle des Scheiterns der außergerichtlichen Einigung die Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde zukommt und die Bescheinigung weiterhin Voraussetzung für die eigentliche Eröffnung des Verbraucherinsolvenzverfahrens ist. Schuldnerinnen und Schuldner können letztendlich nur auf die behördliche Genehmigungspraxis vertrauen, da ein unseriöses, illegales Auftreten als geeignete Stelle aufgrund geschickter und verschleiender Formulierungen in Werbeschreiben, in Anzeigen und im Internet in der Regel nicht erkennbar ist.

Das Anerkennungsverfahren spielt neun Jahre nach Inkrafttreten der Insolvenzordnung hauptsächlich nur noch im Zusammenhang mit gewerblichen Schuldenregulierern eine Rolle. Hier lassen sich auch die Schwächen des Landesgesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung aufzeigen. Der

Weg in das Anerkennungsverfahren beginnt nach dem Gesetz mit dem schriftlichen Antrag eines Trägers auf Anerkennung (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AGInsO); die für die Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen erforderlichen Nachweise sind vorzulegen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 AGInsO). Tatsächlich stellen viele Regulierer den Antrag erst, wenn sie von der Anerkennungsbehörde hierzu aufgefordert wurden. Dem geht eine Tätigkeit als Schuldenregulierer voraus, die ohne Anerkennung nach dem Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung oder Erlaubnis nach dem Rechtsberatungsgesetz ausgeübt wird. Die Kenntnis erhält die Anerkennungsbehörde aus eigenen aufwändigen Recherchen oder aus Hinweisen der Gerichte oder der anerkannten Stellen. Hier zeigt sich immer wieder, dass Anbieter die Auffassung vertreten, mit der Anerkennung in einem anderen Bundesland dürfe man auch in Rheinland-Pfalz auftreten. Die Beantragung der Anerkennung zeigt sodann die Schwächen der gewerblichen Regulierer auf: Sie können die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 AGInsO nicht erfüllen. Hieraus folgt, dass in Rheinland-Pfalz bis heute noch keine gewerbliche Schuldnerberatungsstelle anerkannt wurde. Gegen den ablehnenden Bescheid der Anerkennungsbehörde gingen bisher nur wenige gewerbliche Schuldnerberatungen im Wege des Widerspruchs oder der Klage vor. Die eingelegten Rechtsbehelfe waren ebenso erfolglos. Trotzdem finden sich ablehnend beschiedene Antragsteller in Kürze wieder auf dem Markt ein. Die Ablehnung ändert nichts an deren Vorhaben, Insolvenzberatung anzubieten. Die Entscheidung der Anerkennungsbehörde wird folglich nicht respektiert.

Das für das Anerkennungsverfahren zuständige Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung hat festgestellt, dass sich kommerzielle und offensichtlich unseriöse Schuldenregulierer vermehrt auch in Rheinland-Pfalz betätigen. Es kam bereits vereinzelt zu Schädigungen Hilfesuchender. Gleichzeitig ist ein Trend zu einem höheren Organisations- und Vernetzungsgrad kommerzieller Anbieter mit dem Ziel, Lücken in den jeweiligen Landesbestimmungen zu finden und auszunutzen, erkennbar. So gibt es mittlerweile bundesweit tätige Unternehmen, die im Rahmen von Franchise-Modellen ihre Mitglieder beraten, wie die jeweiligen Landesgesetze zu unterlaufen sind. Die Überprüfung dieser Unternehmen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens gestaltet sich zunehmend schwierig, da auf den ersten Blick keine erkennbaren Anhaltspunkte für eine Ablehnung vorliegen. Erst durch intensive Fach- und Bilanzprüfungen können Unstimmigkeiten und Unregelmäßigkeiten aufgedeckt werden, die einer Anerkennung entgegenstehen.

Im Wesentlichen gibt es für das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung somit zwei Probleme: Zum einen wollen Schuldenregulierer ohne Anerkennung das Anerkennungsverfahren trotz Aufforderung durch die zuständige Behörde umgehen. Dies geschieht in der Regel mit dem Hinweis, dass keine Rechtsberatung stattfindet und dass die Schuldnerin beziehungsweise der Schuldner lediglich eine „organisatorische Hilfestellung“ erhalte. Dabei wird jedoch in Publikationen und im Internet mit dem Label „Schuldnerberatung“ geworben. Für die Hilfe suchenden Menschen ist nicht erkennbar, dass diese „Beratungsstelle“ nicht effektiv helfen kann und die zu zahlenden Beiträge die Schuldenproblematik letztlich nur verstärken. Zum anderen werden Anträge kommerzieller Anbieter auf Anerkennung als „geeignete Stelle“ zunehmend den (lückenhaften) landesrechtlichen Bestimmungen so ange-

passt, dass eine rechtlich haltbare Ablehnung kaum noch möglich ist. Einige Bundesländer haben bereits versucht, diese Problematik durch Anerkennungsbeschränkungen einzudämmen.

Unseriöse gewerbliche Schuldnerberatung ist rechts- und sozialpolitisch unerwünscht. Der überwiegenden Zahl dieser gewerblichen Anbieter fehlt es an der gebotenen Zuverlässigkeit. Oftmals steht das Gewinnstreben über dem vorgegebenen Ziel, überschuldeten Menschen zu helfen. Ein solches Verhalten ist sozialpolitisch fragwürdig und moralisch inakzeptabel. Auch rechtliche Konsequenzen sind zu bedenken. Zahlen verschuldete Menschen in der Krise Beträge an gewerbliche Schuldenregulierer, führt dies zu einem Entzug von Vermögen; die Insolvenzmasse verringert sich entsprechend. Eine insolvenzrechtliche Anfechtung kann nur dann in Betracht gezogen werden, wenn hierfür die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Zurzeit kommen solche Prozesse in Verbraucherinsolvenzverfahren aufgrund der beschränkten Treuhänderaufgaben nicht vor. Erfolgt die Zahlung der Beträge aus dem unpfändbaren Einkommen, wird das grundrechtlich gewährleistete Existenzminimum missachtet. Das Sozialstaatsgebot des Artikels 20 Abs. 1 des Grundgesetzes gebietet dem Gesetzgeber, die „Ärmsten der Armen“ nicht schutzlos zu stellen. Befindet sich eine Schuldnerin oder ein Schuldner in der Krise, bedarf es eines besonderen Schutzes.

Aus den genannten Gründen sieht der Gesetzentwurf eine Reihe von Ergänzungen des derzeit geltenden Landesgesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung vor:

1. Es erfolgt zusätzlich die Festlegung der als geeignet im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO anzusehenden Personen: Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Steuerberaterinnen und Steuerberater, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer sowie vereidigte Buchprüferinnen und Buchprüfer. Bei diesem Personenkreis ist regelmäßig davon auszugehen, dass er die fachlichen Anforderungen an eine qualifizierte Schuldnerberatung, die entgeltlich erfolgt, erfüllt; aus diesem Grund wird auch auf eine förmliche Anerkennung verzichtet. Eine Verpflichtung zur Durchführung von Schuldnerberatungen ist hiermit für den genannten Personenkreis nicht verbunden.
2. Zu den bereits bestehenden Anerkennungsvoraussetzungen für eine „geeignete Stelle“ kommt als weitere Bedingung für eine Anerkennung hinzu, dass die Leistungen gegenüber den Schuldnerinnen und Schuldnern unentgeltlich angeboten und erbracht werden. Damit entfällt der Anreiz für andere als die unter Nummer 1 genannten Personen, ihre Leistungen „gewerblich mit Gewinnerzielungsabsicht“ zu erbringen.
3. Um der Umgehung der Verpflichtung zur unentgeltlichen Leistungserbringung und möglichen Interessenkonflikten vorzubeugen, wird eine Anerkennung nicht zugelassen, wenn neben den Aufgaben der Schuldnerberatung auch Kredit-, Finanz-, Finanzvermittlungs- oder ähnliche Dienste gewerblich betrieben werden.
4. Damit das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung auf Verstöße gegen die gesetzlichen Vorgaben angemessen reagieren kann, werden diese als Ordnungswidrigkeitstatbestände ausgestaltet und mit einer Bußgeldandrohung bis zu fünftausend Euro versehen.

Gesetzesfolgenabschätzung

Mit dem im Entwurf vorliegenden Gesetz erfolgt eine notwendige Weiterentwicklung des derzeit geltenden Landesgesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung mit dem Ziel, überschuldete Menschen besser als bisher vor unseriösen Beratungsangeboten zu schützen. Da es sich nicht um ein Gesetzesvorhaben mit großer Wirkungsbreite oder erheblichen Auswirkungen handelt, bedarf es keiner besonderen Gesetzesfolgenabschätzung.

Gender-Mainstreaming

Unbeschadet der Tatsache, dass sich die Gründe für die Überschuldung bei Frauen und Männern zum Teil unterschiedlich darstellen, weist die Landesstatistik keine signifikanten Unterschiede im Geschlecht der überschuldeten Menschen in Rheinland-Pfalz aus. Von den 13 392 im Jahr 2007 betroffenen Personen, die im Rahmen eines „laufenden Beratungsfalls“ erfasst wurden, waren 6 492 Männer und 6 900 Frauen. Der zusätzliche Schutz des im Entwurf vorliegenden Gesetzes vor unseriöser Schuldenregulierung betrifft somit Frauen wie Männer gleichermaßen. Bei den gewerblichen Beratungsdiensten selbst ist nicht erkennbar, ob sie vornehmlich von Männern oder von Frauen geführt werden. Statistisch mag es mehr gewerbliche Schuldnerberater als gewerbliche Schuldnerberaterinnen geben. Die Auswirkungen der vorgesehenen Gesetzesverschärfung im Hinblick auf die Nichtanerkennung gewerblicher Schuldenregulierer sind jedoch geschlechtsneutral.

Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände

Der Landkreistag Rheinland-Pfalz und der Städtetag Rheinland-Pfalz haben im Zuge der Anhörung mitgeteilt, dass Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge nicht vorgetragen werden.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen**Zu § 1 (Geeignete Personen und Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren)**

Die derzeitige Regelung des § 1 AGInsO bezieht sich lediglich auf „Stellen“, deren Geeignetheit vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung anerkannt wird. § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO sieht dagegen vor, dass die Länder bestimmen können, welche Personen oder Stellen als geeignet anzusehen sind. Gemäß der Begründung zum Entwurf der Landesregierung des geltenden Landesgesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung (Landtags-Drucksache 13/2952 vom 6. April 1998) wurde damals darauf verzichtet, eine Bestimmung aufzunehmen, welche Personen als geeignet anzusehen sind, weil davon ausgegangen wurde, dass hierfür „aus Quantitätsgründen kein Bedarf bestehe“ und die Gerichte Personen außerhalb der rechtsberatenden Berufe im Einzelfall in den Grenzen des Rechtsberatungsgesetzes als geeignet anerkennen können.

Nunmehr soll in Nummer 1 auch eine Regelung getroffen werden, welche Personengruppen als geeignet anzusehen sind. Dies sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Steuerberaterinnen und Steuerberater, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer sowie vereidigte Buchprüferinnen und Buchprüfer; ohne Weiteres miteinbezogen sind Zusammenschlüsse dieser Personengruppen in Personengesellschaften oder juristischen Personen. Hintergrund für diese um die „geeigneten Personen“ erweiterte Regelung ist insbesondere, dass am 1. Ju-

li 2008 das neue Rechtsdienstleistungsgesetz das in die Jahre gekommene Rechtsberatungsgesetz ersetzt hat. Ziele der bundesgesetzlichen Neuregelung sind der Schutz der Rechtssuchenden vor unqualifiziertem Rechtsrat, die Stärkung des gesellschaftlichen Engagements sowie die Deregulierung und Entbürokratisierung des Rechtsberatungsmarkts. Außergerichtliche Rechtsdienstleistungen dürfen nur dann selbstständig erbracht werden, wenn sie durch das Rechtsdienstleistungsgesetz oder ein anderes Gesetz erlaubt sind.

Nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz sind unter anderem Rechtsdienstleistungen erlaubt, die nach Landesrecht als geeignet anerkannte Personen oder Stellen im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen. Es ist daher angezeigt, neben den geeigneten Stellen zukünftig auch die geeigneten Personen festzulegen und damit gleichzeitig diejenigen Personenkreise, die die erforderlichen beruflichen Qualifikationen nicht aufweisen, von der Erbringung der betreffenden Rechtsdienstleistungen auszuschließen. In den Ausführungsgesetzen derjenigen Bundesländer, in denen Regelungen zu geeigneten Personen zu finden sind, gehen die Gesetzgeber allein von den „geborenen“ geeigneten Personen (insbesondere Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Steuerberaterinnen und Steuerberater, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer sowie vereidigte Buchprüferinnen und Buchprüfer) aus (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Diese Regelungen haben sich bewährt und sollen auch für Rheinland-Pfalz übernommen werden. Von der Aufnahme der Notarinnen und Notare in den Kreis der „geeigneten Personen“ wurde nach Anhörung der Notarkammern Koblenz und Pfalz Abstand genommen. Notarinnen und Notare sind gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 der Bundesnotarordnung (BNotO) nicht Vertreterinnen oder Vertreter einer Partei, sondern unabhängige und unparteiische Betreuerinnen oder Betreuer der Beteiligten. Darunter fällt nicht die Schuldnerberatung, die im Übrigen auch nicht zu den hoheitlichen Aufgaben gehört, die Notarinnen und Notare gemäß § 1 BNotO als Träger eines öffentlichen Amtes vornehmlich wahrnehmen.

Zu § 2 (Aufgaben einer geeigneten Person oder Stelle)

§ 2 übernimmt die Regelungen des derzeitigen § 2 AGInsO über die Aufgaben der als geeignet anerkannten Stellen (Beratung und Vertretung der Schuldnerin oder des Schuldners bei der Schuldenbereinigung, Unterrichtung über die Voraussetzungen des Verbraucherinsolvenzverfahrens und des Restschuldbefreiungsverfahrens, Ausstellung der Bescheinigung über den erfolglosen Einigungsversuch und Unterstützung bei der Zusammenstellung der Unterlagen im Zusammenhang mit dem Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens). Angesichts der Tatsache, dass künftig im Gesetz auch festgelegt wird, wer als geeignete Person anzusehen ist (§ 1 Nr. 1), werden diese in den Regelungsbereich des § 2 einbezogen.

Zu § 3 (Anerkennung als geeignete Stelle)

In Absatz 1 Nr. 1 bis 5 werden ohne Abweichung von der derzeit geltenden Regelung des § 3 Abs. 1 AGInsO diejenigen Kriterien aufgezählt, bei deren Vorliegen eine Stelle als geeignet anerkannt wird. Der Vergleich mit den Regelungen der

anderen Bundesländer zeigt, dass diese Anerkennungsvoraussetzungen überall nahezu identisch sind. So ist notwendiges Kriterium die Zuverlässigkeit der die Stelle leitenden und der dort mitarbeitenden Personen (Nummer 1), die Anlegung der Stelle auf Dauer (Nummer 2), die Forderung, dass in der Schuldnerberatungsstelle mindestens eine Person tätig ist, die über eine praktische Berufserfahrung von mindestens zwei Jahren und hinreichende Kenntnisse in der Schuldnerberatung verfügt (Nummer 3), die Sicherstellung der erforderlichen Rechtsberatung (Nummer 4) und das Vorliegen der technischen, organisatorischen und räumlichen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nach § 2 (Nummer 5). Diese Anerkennungsvoraussetzungen haben sich in den vergangenen Jahren bewährt und sind unverzichtbar.

Neu hinzukommen soll die Regelung der Nummer 6, wonach die Stelle die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 erforderlichen Leistungen in allen Fällen unentgeltlich anbieten und erbringen muss. Sie ist in engem Zusammenhang mit der ebenfalls neu vorgesehenen Regelung in Absatz 2 zu sehen, wonach eine Anerkennung dann nicht zulässig ist, wenn die Stelle neben den Aufgaben nach § 2 auch Kredit-, Finanz-, Finanzvermittlungs- oder ähnliche Dienste gewerblich betreibt. Die Normierung der Unentgeltlichkeit der angebotenen Leistungen und die Untersagung der Verbindung von Finanzdienstleistungsangeboten mit der Schuldnerberatung erfolgt vor folgendem Hintergrund:

Über den Ausschluss der Kombination von Insolvenzberatung und gewerblicher Finanzdienstleistung und Finanzdienstleistungsvermittlung vermeidet man Interessenkollisionen, die zum Beispiel im Rahmen von Umschuldungen entstehen können. Solche Kollisionen sind schon im Ansatz auszuschließen. Dass Schuldner- und Insolvenzberatung unentgeltlich angeboten werden muss, ist bisher für die soziale Schuldnerberatung in Rheinland-Pfalz eine Selbstverständlichkeit.

Gewerbliche Anbieter können sich daher zwar ohne Weiteres als geeignet anerkennen lassen, wenn sie die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen; sie sind aber verpflichtet, die Leistung „Insolvenzberatung“ unentgeltlich anzubieten und zu erbringen und auch keine Interessenkollisionen zu verursachen, indem sie Finanzdienstleistungen offerieren. Die vorgeschlagene Regelung gewährleistet, dass unseriöse Anbieter, die auf die Finanzierung durch Klientinnen und Klienten angewiesen sind, nicht anerkannt werden dürfen.

Durch die Novellierung angesprochen werden sollen in erster Linie solche (sozial orientierte) Organisationen, die schon Beratungsleistungen und Dienstleistungen in Zusammenarbeit mit öffentlichen Trägern oder Unternehmen anbieten und durch diese gefördert werden. Durch die Entfaltung ihrer Angebotsstruktur kann das Angebot an Schuldner- und Insolvenzberatung darüber hinaus kontrolliert ausgebaut werden. Für ihre Finanzierung haben sich die Anbieter daher nach anderen Möglichkeiten umzuschauen. Träger, die zukünftig auch Insolvenzberatung anbieten möchten, haben im Anerkennungsverfahren, sofern sie keinen Anspruch auf Förderung durch das Land haben, entsprechende Kalkulationen mittels einer Mischfinanzierung darzulegen. Diese Verfahrensweise entspricht im Übrigen derjenigen, die von den Trägern der freien Wohlfahrtspflege ausschließlich oder neben der staatlichen Förderung praktiziert wird. Da eine Finanzierung

durch die Schuldnerinnen und Schuldner nicht in Betracht kommt, verbleibt also auch in diesen Fällen nur eine Gewährleistung der wirtschaftlichen Zuverlässigkeit durch eine Mischfinanzierung.

Letztendlich ist sicherzustellen, dass für die Insolvenzberatung mit all ihren Bestandteilen keine Gegenleistung verlangt werden darf. Wenn nämlich von einer Schuldnerberatungsstelle für die erbrachten oder zu erbringenden Leistungen Entgelte gefordert werden, besteht die Gefahr, dass der Schuldenregulierer über die Schuldnerin oder den Schuldner auf Verwandte oder Dritte zugreift und somit zu einer weiteren Verschuldung beiträgt. Dies kann nicht im Sinne des Verfahrens gemäß den §§ 305 ff. InsO sein. Indem zukünftig alle Anbieter unentgeltlich tätig werden müssen, nimmt man der Schuldnerin oder dem Schuldner den Druck, eine Finanzierung sicherstellen zu müssen, um in das Insolvenzverfahren gelangen zu können.

Die Unentgeltlichkeit der Leistungserbringung bezieht sich nicht auf die als geeignet anerkannten Personen im Sinne des § 1 Nr. 1. Die dort genannten Berufsgruppen werden im Rahmen ihrer Berufsausübung nicht unentgeltlich tätig, sodass sich die Regelung auf die eine Anerkennung als geeignete Stelle anstrebenden Träger beschränkt.

Das fachlich zuständige Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen wird darüber hinaus gemäß Absatz 3 künftig ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Justiz durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zu den in Absatz 1 aufgezählten Anforderungen und Voraussetzungen für die Anerkennung als geeignete Stelle zu treffen; dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 1, 3 und 4. Hier hat sich im Rahmen der Anerkennungspraxis der vergangenen Jahre gezeigt, dass ergänzende Regelungen zur Verbesserung der Rechtssicherheit sinnvoll sind, wobei diese nicht im Gesetz selbst getroffen werden müssen, sondern auch einer Rechtsverordnung des fachlich zuständigen Ministeriums vorbehalten bleiben können.

Absatz 4 stellt wie derzeit § 3 Abs. 2 AGInsO auch künftig klar, dass die Anerkennung einer geeigneten Stelle keinen Anspruch auf eine entsprechende Förderung durch das Land im Sinne des § 5 begründet. Die Förderung erfolgt in dem Umfang, wie dies zur Sicherstellung einer ausreichenden Erfüllung der in § 2 genannten Aufgaben im Land erforderlich ist, wohingegen ein Anspruch auf Anerkennung gegebenenfalls auch über den Bedarf an geeigneten Stellen hinaus besteht.

Durch Absatz 5 Satz 1 wird klargestellt, dass diejenigen Schuldnerberatungsstellen, die bereits nach dem derzeit geltenden Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung als geeignete Stelle anerkannt worden sind, kein erneutes Anerkennungsverfahren beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung durchlaufen müssen. Aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit mit den bisher anerkannten Stellen und deren Trägern ist davon auszugehen, dass diese auch die neuen Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen; dies gilt insbesondere für die Unentgeltlichkeit der Leistungserbringung und die nicht gewerbliche Aufgabenwahrnehmung. Sollte dies ausnahmsweise nicht der Fall sein, so kommt – als letztes Mittel – der Widerruf der Anerkennung in Betracht.

Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 1 übernimmt die Bestimmung des derzeitigen § 3 Abs. 3 AGInsO. Mit der Formulierung „... steht der Bescheinigung einer nach Absatz 1 anerkannten Stelle gleich“ wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass die Bescheinigung über den erfolglosen Einigungsversuch einer Schuldnerberatungsstelle, die in einem anderen Bundesland als Rheinland-Pfalz anerkannt worden ist, auch in Rheinland-Pfalz Gültigkeit hat. Diese Regelung bedeutet dagegen nicht, dass die Anerkennung eines anderen Bundeslandes „automatisch“ auch eine Anerkennung in Rheinland-Pfalz zur Folge hat. Das Anerkennungsverfahren muss in dem Falle, dass die Stelle auch in Rheinland-Pfalz tätig sein möchte, gemäß § 4 auch für Rheinland-Pfalz durchgeführt werden. Da es in der Vergangenheit hier immer wieder zu „Interpretationsschwierigkeiten“ kam, stellt Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 2 nunmehr eindeutig klar, dass auch eine bereits in einem anderen Bundesland anerkannte Stelle einer Anerkennung durch das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung nach § 1 Nr. 2 bedarf, wenn sie in Rheinland-Pfalz tätig werden möchte.

Zu § 4 (Anerkennungsverfahren)

Die Änderungen gegenüber dem geltenden § 4 AGInsO sind im Wesentlichen redaktioneller Art. Eine inhaltliche Ergänzung betrifft die Möglichkeit, künftig die Beantragung der Anerkennung nicht nur schriftlich, sondern auch in elektronischer Form vornehmen zu können, und zwar auch ohne das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen zu müssen.

Zu § 5 (Förderung)

Die Änderungen gegenüber der derzeitigen Bestimmung zur Landesförderung in § 5 AGInsO sind rein redaktioneller Art. Auch künftig werden die anerkannten geeigneten Stellen gefördert, die zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebots zur qualifizierten Erfüllung der in § 2 aufgeführten Aufgaben in Rheinland-Pfalz erforderlich sind. Die Einzelheiten der Förderung sind in der Landesverordnung über die Förderung geeigneter Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren vom 11. Januar 1999 (GVBl. S. 27), geändert durch Artikel 53 der Verordnung vom 28. August 2001 (GVBl. S. 210), BS 3211-1-1, geregelt. Der Fortbestand dieser Rechtsverordnung wird durch die Novellierung des Landesgesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung nicht berührt.

Zu § 6 (Ordnungswidrigkeiten)

Neu aufgenommen wird eine Bußgeldbestimmung, um dem neuen Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung

die nötige „Durchschlagskraft“ zu geben. Das Hauptproblem des Anerkennungsverfahrens liegt darin, dass – wie ausgeführt – zunehmend Insolvenzberatungsleistungen angeboten werden, ohne dass eine Anerkennung nach rheinland-pfälzischem Recht gegeben ist. Vereinzelt tauchen sogar Anbieter vor Gericht auf und behaupten, eine Anerkennung in einem anderen Bundesland zu besitzen und deshalb auch in Rheinland-Pfalz tätig sein zu dürfen. Übersehen wird dabei, dass in Rheinland-Pfalz, anders als in anderen Bundesländern, nur die rheinland-pfälzische Anerkennung maßgeblich ist.

Mit der Bußgeldbestimmung soll deshalb zum einen die abstrakte Täuschung von Rat suchenden Schuldnerinnen und Schuldnern sanktioniert werden, zum anderen die Täuschung im konkreten Beratungsfall. Ordnungswidrig wird dann ein Anbieter handeln, der sich beispielsweise in der Werbung (Annoncen, Postwurfsendungen usw.), auf Briefköpfen und dergleichen als anerkannte Schuldnerberatungsstelle bezeichnet, ohne über eine entsprechende Anerkennung des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung zu verfügen; auch ein Auftreten als Insolvenzberatung unterfällt dieser Bestimmung, wenn die Anerkennung fehlt. Außerdem droht ein Bußgeld, wenn eine Schuldnerin oder ein Schuldner in der Beratung darüber getäuscht wird, dass die nach § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO erforderliche Bescheinigung mangels Anerkennung nicht wirksam erteilt werden kann.

Absatz 2 begrenzt das Bußgeld auf maximal fünftausend Euro, was ausreichend sein dürfte, um Verstöße gegen die gesetzlichen Bestimmungen nachdrücklich ahnden zu können. Die Höhe der Geldbuße hat sich im Einzelfall an der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit, dem konkreten Vorwurf an die Täterin oder den Täter und deren oder dessen wirtschaftlichen Verhältnissen zu orientieren (§ 17 Abs. 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten).

Zur zuständigen Behörde für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten wird das auch sonst für die Ausführung des Gesetzes zuständige Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung bestimmt (Absatz 3).

Zu § 7 (Inkrafttreten)

Absatz 1 sieht das schnellstmögliche Inkrafttreten des Gesetzes, das heißt am Tage nach der Verkündung, vor. Gleichzeitig tritt das derzeit geltende Landesgesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung außer Kraft (Absatz 2).