

Sprecher: Heribert Rollik

c/ o DRK Generalsekretariat  
Team 41  
Carstennstrasse 58  
12205 Berlin

fon 030 85404 238  
fax 030 85404 468  
Rollikh@DRK.de  
www.agsbv.de

## S t e l l u n g n a h m e

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Entschuldung mittelloser Personen,  
zur Stärkung der Gläubigerrechte sowie zur Regelung  
der Insolvenzfähigkeit von Lizenzen  
(BT-Drs. 16/7416)

vom 5.12.2007

**Berlin, den 18.03.2008**

**erstellt vom Arbeitskreis Insolvenzordnung (AK InsO) der AG SBV**

Mitglieder des AK-InsO: Hans Peter Ehlen, Alexander Elbers, Helmuth Göbel, Klaus Hofmeister,  
Marion Kemper, Björn Müller, Wolfgang Schrankenmüller, Helga Springeneer, Michael Weinhold.

**Der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände gehören an:**

*Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (AWO)*

*Deutsches Rotes Kreuz (DRK)*

*Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. (BAG-SB)*

*Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (DW EKD)*

*Deutscher Caritasverband e. V. (DCV)*

*Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)*

*Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV)*

## I. Einführung

Der am 14.2.2008 vom Deutschen Bundestag beratene Regierungsentwurf will für mittellose Schuldner ein schlankes, kostengünstiges und allseits akzeptiertes Entschuldungsverfahren einführen.

Um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, bedarf es aus der Sicht der AG SBV aber noch:

- der Sicherung einer qualifizierten und persönlichen Beratung mittelloser Schuldner;
- des Verzichts auf den obligatorischen Einsatz des vorläufigen Treuhänders;
- der Aufrechterhaltung der Stundung für masselose Fälle, mindestens für Schuldner, deren Einkommen den sozialhilferechtlichen Bedarf nicht übersteigt;
- des Zugangs ehemals Selbstständiger zum Verbraucherinsolvenzverfahren.

Die nachfolgende Stellungnahme begründet diesen Nachbesserungsbedarf und unterbreitet Lösungsvorschläge.

## II. Sicherung einer qualifizierten und persönlichen Beratung für mittellose Schuldner

### 1. Kritik am Regierungsentwurf

Die lediglich an zwei formalen Prüfkriterien ausgelegte Ausstellung der Bescheinigung über die Aussichtslosigkeit einer außergerichtlichen Einigung (§ 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO-RegE) wird über kurz oder lang folgende kontraproduktive Effekte haben:

- Die Unterlagen masseloser Schuldner werden nur formal gesichtet, eine Beratung der Schuldner unterbleibt.
- Die schon heute von Insolvenzgerichten beanstandeten Internet-Bescheinigungen über die Erfolglosigkeit des außergerichtlichen Einigungsversuchs wird auch im Entschuldungsverfahren Einzug halten.
- Unzureichend vorbereitete Insolvenzanträge und damit Antragszurückweisungen werden überproportional zunehmen.
- Die Gefahr der vorzeitigen Versagung der Restschuldbefreiung und des Wiedereintritts in die Schuldenspirale steigt („Drehtüreffekt“).

Die geeigneten Personen und Stellen könnten diese kontraproduktiven Effekte kaum aufhalten, da sie allein durch die vorgesehene Art der Bescheinigung der Aussichtslosigkeit erhebliche Kürzungen ihrer Finanzierung zu erwarten haben. Für geeignete Personen sieht dies bereits der Regierungsentwurf vor, indem er für masselose Fälle nur noch eine Beratungshilfgebühr von 60 € vorsieht. Da aber in etlichen Bundesländern auch die Finanzierung der geeigneten Stellen an die Beratungshilfesätze ge-

koppelt ist, geraten auch diese automatisch in den Strudel des Personalabbaus.<sup>1</sup> Für masselose Schuldner bedeutet dies einen noch engeren Zugang zu seriöser Schuldner- und Insolvenzberatung bzw. noch längere Wartezeiten. Für Insolvenzgerichte bedeutet es, dass sie nicht mehr wie bisher auf weitgehend „gerichts feste“ Antragsunterlagen und Verzeichnisse für masselose Schuldner bauen können.

Ohne ausreichende persönliche Vorbereitung der Schuldner auf das Entschuldungsverfahren laufen diese Gefahr Verfahrensobliegenheiten zu verletzen und gefährden damit unnötig ihre Restschuldbefreiung. Daher ist es bei masselosen Schuldnern weiterhin unerlässlich, dass

- sie fachgerecht und persönlich über Verfahrensablauf, Obliegenheiten und Versagungsgründe beraten werden,
- ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse umfassend geklärt werden,
- die Forderungs- und Gläubigersituation ermittelt wird und
- sie bei der Antragsstellung unterstützt werden.

Erst durch die Sicherstellung einer qualitätsorientierten Vorbereitung durch geeignete Stellen und Personen werden die Insolvenzgerichte entlastet und können für den Staat teure Drehtüreffekte vermieden werden.

## 2. Lösungsvorschläge

### 2.1 Umgestaltung der Aussichtslosigkeitsbescheinigung

Die Ausstellung einer Aussichtslosigkeitsbescheinigung sollte analog dem Vorschlag des Bundesrates von einer vorausgehenden persönlichen Beratung des Schuldners und qualifizierten Prüfung seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse abhängig sein.<sup>2</sup>

#### **Änderungsvorschlag:**

§ 305 Abs. 1 Nr. 1. InsO-RegE ist wie folgt umzuformulieren (Änderungen sind fett hervorgehoben):

„eine Bescheinigung, die von einer geeigneten Person oder Stelle **auf der Grundlage von persönlicher Beratung und qualifizierter Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse** des Schuldners ausgestellt ist und (...) offensichtlich aussichtslos war; offensichtlich aussichtslos ist eine Einigung **in der Regel**, wenn die Gläubiger (...)“.

### 2.2 Anhebung der Beratungshilfegebühr

Die bisherige Gebührenstruktur geht vom obligatorisch durchzuführenden außergerichtlichen Einigungsversuch aus. Der Vergütungssatz gemäß Nr. 2504 VV RVG setzt daher das Ziel der außergerichtlichen Einigung voraus. Schon heute stehen die beiden Vergütungssätze der Nrn. 2502 und 2504 VV RVG für das Missverständnis, dass die nach Nr. 2502 VV RVG vergütete Tätigkeit angeblich erheblich weniger Beratungsleistung erfordere als die nach Nr. 2504 VV RVG vergütete Beratung. Dabei

<sup>1</sup> Etwa 40 bis 60% der Insolvenzfinanzierung stehen auf dem Spiel.

<sup>2</sup> Siehe BT-Drs. 16/7416, S. 127 ff.

unterscheidet sich die grundlegende Beratung in beiden Fällen kaum, da masselose Schuldner ohne Einigungsaussichten genau so grundlegend beraten werden müssen wie Schuldner mit einer hohen Einigungschance. Es darf daher nicht der Fehler gemacht werden, den geeigneten Personen für die Beratung von masselosen Schuldnern nur noch die Gebühr nach Nr. 2502 VV RGV einzuräumen. Vielmehr ist es geboten, die Gebührenstruktur so anzupassen, dass auch geeignete Personen eine qualitätsorientierte außergerichtliche Beratung und Unterstützung anbieten können.

#### **Änderungsvorschlag:**

Die geltende Beratungshilfegebühr nach Nr. 2504 VV RVG gilt mit der Maßgabe auch künftig für die anwaltliche Beratung von masselosen Schuldnern, dass sie um den Anteil gekürzt wird, der die nicht notwendige Versendung eines außergerichtlichen Schuldenbereinigungsplans betrifft.

### **III. Verzicht auf den obligatorischen Einsatz des vorläufigen Treuhänders**

#### **1. Kritik am Regierungsentwurf**

In der Begründung des Regierungsentwurfs wird der vorläufige Treuhänder als die „zentrale Figur des Entschuldungsverfahrens“ bezeichnet. Komisch nur, dass der vorläufige Treuhänder dabei Aufgaben erfüllen soll, die größtenteils bereits durch die Tätigkeit der geeigneten Stellen erledigt werden. Denn die erste Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse des Schuldners, die vollständige Ermittlung der Einkommens- und Vermögenssituation sowie die Erstellung eines Gläubiger- und Forderungsverzeichnisses werden seit Inkrafttreten der InsO verlässlich durch die geeigneten Stellen im Rahmen ihrer außergerichtlichen Tätigkeit durchgeführt. Die Gerichte können auf dieser soliden Vorarbeit in der überwiegenden Zahl der Verfahren aufbauen. Aus der Gerichtspraxis wird vermeldet, dass in etwa 80 % der Verfahren vollständig ausgefüllte Unterlagen eingehen und der Richter auf dieser Grundlage über den Eröffnungsantrag entscheiden kann (Stephan ZVI 2007, 441 ff.).

Der vorläufige Treuhänder würde somit Verzeichnisse auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit prüfen, deren Solidität durch die jahrelange Praxis bereits bestätigt ist. Es erscheint unsinnig, diese Doppelarbeit obligatorisch in jedem masselosen Verfahren durchzuführen. Dadurch würde das Verfahren nicht entschlackt, sondern im Gegenteil an anderer (neuer) Stelle bürokratisiert und kostenmäßig aufgebläht. Schätzungen gehen davon aus, dass die Vergütung des vorläufigen Treuhänders die Staatskasse mit jährlich 30 Mio. Euro belasten wird (Stephan, ZVI 2007, 441, 444).

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Länder die Finanzierung der geeigneten Stellen mit dem Argument einschränken werden, dass der vorläufige Treuhänder die Antragsunterlagen mit dem Schuldner besprechen werde, so dass dieser entsprechende Ergänzungen und Korrekturen vornehmen könne. Es besteht somit die Gefahr, dass die geeigneten Stellen und der vorläufige Treuhänder gegeneinander ausgespielt werden.

Des Weiteren wird der vorläufige Treuhänder, der in der Regel auch der Treuhänder in der Wohlverhaltensperiode sein wird, in einen Rollenkonflikt geraten. Einmal ist er

„Partner“ des Schuldners bei der Durchsicht der Antragsunterlagen oder unterstützt diesen gar bei der Erstellung der Unterlagen (siehe § 289 a Abs. 5 InsO-RegE). In der Wohlverhaltensperiode ist er hingegen Sachwalter des Schuldnervermögens und hat Sanktionsmöglichkeiten, sofern der Schuldner seinen Obliegenheiten nicht nachkommt. Diese Verwischung der Aufgaben ist systemwidrig.

## **2. Lösungsvorschlag**

Auf den obligatorisch vorgesehenen vorläufigen Treuhänder sollte verzichtet werden. Das Insolvenzgericht hat nach § 5 Abs. 1 InsO bereits selbst von Amts wegen alle Umstände zu ermitteln, die für das Insolvenzverfahren von Bedeutung sind. Wenn erforderlich, kann es bereits jetzt zu diesem Zweck Sachverständige bestellen. Die derzeitige Gesetzesregelung ist daher ausreichend. Ersatzweise sollte die Bestellung des vorläufigen Treuhänders nur fakultativ erfolgen, das heißt im Ermessen des Gerichtes stehen.

## **IV. Aufrechterhaltung der Stundung der Kosten für masselose Fälle**

### **1. Kritik am Regierungsentwurf**

Die undifferenzierte Kostenbeteiligung aller masselosen Schuldner würde aus Sicht des AK InsO für viele Betroffene eine unüberwindbare Kostenhürde und somit einen Ausschluss von der Möglichkeit eines wirtschaftlichen Neuanfangs bedeuten. Der Gesetzgeber ist daher an diesem Punkt zur Nachbesserung aufgefordert.

Denn es ist nicht hinnehmbar, wenn Personen, die lediglich über das sozialrechtliche Existenzminimum verfügen, einen Kostenbeitrag leisten sollen. Ansonsten wären Bezieher von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit (SGB XII), aber auch Niedrigeinkommensbezieher faktisch von der Möglichkeit zur Restschuldbefreiung ausgeschlossen.

Dabei ist auch zu bedenken, dass der sozialrechtliche Regelsatz von 347 Euro aus wissenschaftlicher Sicht zu niedrig ist und mindestens 371 Euro betragen müsste (Martens, Gutachten zur Überprüfung der Höhe des Sozialhilferegelsatzes im Landkreis München vom 15. Februar 2008). Die weitergehende Kritik an der Berechnung des Regelsatzes geht sogar davon aus, dass der Regelsatz 415 Euro betragen müsste. Diese Menschen werden in der Regel nicht in der Lage sein, über einen Zeitraum von 6 Jahren einen monatlichen Eigenbeitrag von mindestens 13 Euro aufzubringen. Der verfassungsrechtlich gewährleistete Zugang zum Verfahren würde damit torpediert.

Der Gesetzgeber ist daher gefordert, hier zumindest eine differenziertere Regelung zu finden, damit in jedem Fall diejenigen Schuldner, die nur über das sozialrechtliche Existenzminimum verfügen, von der Gerichtskostengebühr und der Mindestvergütung des Treuhänders befreit werden.

Es kann auch darüber diskutiert werden, solche Schuldner zunächst nicht an den Kosten zu beteiligen, deren monatliches Einkommen zwar oberhalb des sozialrechtlichen Existenzminimums, aber unterhalb der Pfändungsfreigrenze gemäß § 850c ff.

ZPO liegt. Eine mögliche Einkommensgrenze für eine mögliche Stundung würden hier gegebenenfalls die Regelungen der Beratungshilfe liefern.

## **2. Lösungsvorschlag**

Der AK InsO plädiert primär dafür, die bestehende Stundungsregelung für masselose Fälle beizubehalten. Durch den im Regierungsentwurf vorgesehenen Verzicht auf die obligatorische Eröffnung des Insolvenzverfahrens bei masselosen Schuldern, die rund 80 % der Verfahren ausmachen, ist bereits eine erhebliche Ausgabenentlastung für die Länderhaushalte bewerkstelligt. Schätzungsweise werden durch diese Vereinfachung jährlich bereits rd. 64 Mio. Euro eingespart.

Als Mindestregelung muss in jedem Fall sichergestellt werden, dass mittellose Schuldner, deren Einkommen den sozialrechtlichen Bedarf gemäß SGB II/SGB XII nicht übersteigt, von einer Kostenbeteiligung ausgenommen werden (Härtefallregelung). Der Schuldner kann dies durch turnusmäßige Vorlage entsprechender Einkommensnachweise glaubhaft machen.

Die Eingangsgebühr von 25 Euro sollte grundsätzlich gestrichen werden, da ihre Erhebung unwirtschaftlich ist.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Eigenverantwortung des masselosen Schuldners primär nicht über eine Kostenbeteiligung sondern über die Erfüllung seiner Obliegenheiten auszumachen ist. Dies gilt insbesondere für die Erwerbsobliegenheit, bei der den arbeitslosen Schuldern nach den Vorschriften des SGB II strenge Zumutbarkeitsregelungen auferlegt sind.

## **V. Weiterer Verbesserungsbedarf**

### **1. Zugang für alle ehemals Selbständigen zum Verbraucherinsolvenzverfahren**

Ehemals Selbständige sind durch die Insolvenzrechtsreform aus dem Jahr 2001 insofern benachteiligt worden, als geeignete Stellen für sie nur noch eingeschränkt zuständig sind. Da sie die anwaltlichen Gebühren häufig nicht aufbringen können, haben sie seitdem nur begrenzt Zugang zu insolvenzrechtlicher Beratung. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle kommen diese Schuldner unvorbereitet auf das Insolvenzgericht zu. Der Regierungsentwurf sieht für masselose ehemals Selbständige, die dem Regelinsolvenzverfahren unterfallen, zwar vor, dass der vorläufige Treuhänder sie bei den Verzeichnissen zu unterstützen hat. Dies reicht aber nicht aus. Ohne weitere fachliche Unterstützung ist daher zu befürchten, dass auch bei diesen Schuldern die Gefahr des vorzeitigen Scheiterns abzusehen ist („Drehtüreffekt“).

Um eine angemessene vorgerichtliche Beratung und Unterstützung zu gewährleisten und Gerichte damit zu entlasten, sollte dieser Zielgruppe der Zugang zum Beratungsangebot der geeigneten Stellen und Personen dadurch ermöglicht werden, dass § 304 InsO so geändert wird, wie es der Referentenentwurf vom 23. Januar 2007 bereits vorgesehen hat. Danach sollen alle ehemals Selbständigen Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren haben, wenn ihre unternehmerische Tätigkeit wenigstens 12 Monate zuvor eingestellt war.

## **2. Versagungsgrund des § 290 Abs. 1 Nr. 1a InsO-RegE streichen**

Dieser Versagungsgrund wäre nur bei solchen Eigentums- und Vermögensdelikten gerechtfertigt, bei denen der Schuldner den Gläubigern Vermögenswerte vorenthalten wollte. Mit dem neuen Versagungsgrund könnte dem Schuldner aber selbst dann ein wirtschaftlicher Neuanfang verwehrt bleiben, wenn er wegen irgendeines Eigentums- oder Vermögensdelikts zu einer entsprechend hohen Strafe verurteilt worden ist, ohne dass es irgendeinen Zusammenhang mit seiner Zahlungsunfähigkeit gibt. Das ist sachlich nicht gerechtfertigt.

## **3. Ausgenommene Forderungen im Entschuldungsverfahren regeln**

Das Entschuldungsverfahren sieht bisher keine Regelung zu ausgenommenen Forderungen vor. Zur frühzeitigen Klärung der Frage, ob eine Forderung in Sinne des § 302 InsO nicht von der Restschuldbefreiung erfasst ist, sollte im Interesse aller Beteiligten eine fristbewährte Regelung noch eingefügt werden.

## **4. Stufenweise Abkürzung der Abtretungsphase**

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Abkürzung des Abtretungszeitraums bei einer Befriedigungsquote von 20% und 40% ist zu starr. Eine stufenweise Abkürzung des Abtretungszeitraums beginnend mit 10% um ein Jahr, um zwei Jahre bei 20%, um drei Jahre bei 30% und um 4 Jahre bei 40% erhöht den Anreiz für den Schuldner überobligatorische Anstrengungen zu unternehmen.

## **5. Abschaffung des Abtretungsvorrangs**

Die Aufrechterhaltung einer einjährigen Privilegierung der Abtretungsgläubiger ist sachlich nicht gerechtfertigt. Auch ein auf ein Jahr reduzierter Abtretungsvorrang bewirkt, dass pfändbaren Schuldnern der Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren verwehrt bleibt. Im Einzelfall kann es dann zu der Konstellation kommen, dass ein Entschuldungsverfahren eingeleitet werden muss und nach einem Jahr, nämlich nach Wegfall des Abtretungsvorrangs, ein besonderes Feststellungsverfahren einzuleiten ist, da nun die pfändbaren Beträge zur Masse fließen.

Eine vollständige Abschaffung des Abtretungsvorrangs schafft hier Klarheit und fördert den Gleichheitsgrundsatz.

## **6. Vorgezogenes Zustimmungsersetzungsverfahren<sup>3</sup>**

In § 305 Abs. 1 Nr. 5 ist vorgesehen, dass der Schuldner den Antrag auf Zustimmungsersetzung zusammen mit den Anträgen auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens und auf Erteilung der Restschuldbefreiung mit sämtlichen Anlagen des Vordruckformulars stellen muss. Dies ist aus Sicht der Schuldnerberatung ein unnötiger und nicht vertretbarer Aufwand. Denn der Schuldner stellt den Antrag auf Zustimmungsersetzung mit dem Ziel, dass der Schuldenbereinigungsplan zustande kommt und sich damit ein Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens und Restschuldbefreiung erübrigt.

---

<sup>3</sup> Weitere Verbesserungsvorschläge zur Neugestaltung des gerichtlichen Schuldenbereinigungs- und Zustimmungsersetzungsverfahrens siehe Stellungnahme AK InsO vom 20.4.2007 - und Stellungnahme des Bundesrats Nr. 26 zu Art. 1 Nr. 39 (§ 308 Abs. 3 InsO), BT-Drs. 16/7416, S. 131 f.

Die zwingende Verbindung des Antrags auf Zustimmungsersetzung mit dem Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens bedeutet für alle Beteiligten einen unverhältnismäßigen und unnötigen Aufwand.

Durch ein eigenständiges - dem Insolvenzantrag vorgezogenes - Zustimmungsersetzungsverfahren wären nicht nur die geeigneten Personen und Stellen, sondern auch die Insolvenzgerichte entlastet. Deshalb sollten die Anträge auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens und Erteilung der Restschuldbefreiung erst dann gestellt werden, wenn die fehlenden Zustimmungen nicht ersetzt werden konnten und damit der Schuldenbereinigungsplan gescheitert ist.