

Evaluierung des Gesetzes zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens durch die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Stand 09.10.2018

Seit das Gesetz zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte am 01.07.2014 in Kraft getreten ist, können überschuldete Menschen unter bestimmten Voraussetzungen die Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens von sechs Jahren auf fünf bzw. drei Jahre verkürzen. Der Gesetzgeber wollte damit ein Anreizsystem schaffen und insolvente Verbraucher zur aktiven und überobligatorischen Schuldentilgung ermutigen. Der Bericht¹ der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform vom 23.08.2018 macht deutlich, dass die vom Gesetzesgeber gesetzte Zielquote von 15 Prozent weit verfehlt wurde.

Ab dem 01.07.2014 hat auch die Verbraucherzentrale NRW diese Verkürzungsmöglichkeiten in der Praxis beobachtet und in einer Zwischenerhebung ausgewertet. Nach mehr als drei Jahren Rechtsanwendung im Rahmen ihrer Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung kommt die Verbraucherzentrale NRW zu folgendem Ergebnis:

Die Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens auf drei Jahre kann entgegen den Erwartungen des Gesetzgebers von überschuldeten Personen praktisch nicht wahrgenommen werden. Schon jetzt zeichnet sich außerdem ab, dass die Verfahrenskosten in circa 90 Prozent der Verfahren nicht gedeckt werden können. Es bleibt damit für die weitaus überwiegende Anzahl von überschuldeten Verbrauchern bei der regelmäßigen sechsjährigen Verfahrensdauer unter vollständiger Stundung der Verfahrenskosten. Ein wirksames Anreizsystem liegt nicht vor. Das Ziel der Reform wird nicht erfüllt.

Rechtliche Grundlage:

Auf Antrag des Schuldners kann das Gericht nach § 300 Abs. 1 Nr. 2 InsO eine vorzeitige Erteilung der Restschuldbefreiung nach drei Jahren erteilen, wenn der Schuldner die Verfahrenskosten bezahlt und 35 Prozent der zum Insolvenzverfahren angemeldeten Forderungen beglichen hat. Werden nur die Verfahrenskosten gezahlt, kann der Schuldner eine vorzeitige Erteilung der Restschuldbefreiung nach fünf Jahren erhalten (§ 300 Abs. 1 Nr. 3 InsO). Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, bleibt es in der Verbraucherinsolvenz regelmäßig bei einer Laufzeit von sechs Jahren.

Mit dem Gesetz zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens wurden diese Verkürzungsmöglichkeiten erstmalig geregelt. Davor bestand für überschuldete Menschen keine Möglichkeit, die Dauer des Verbraucherinsolvenzverfahrens aus eigener Anstrengung zu reduzieren.

¹ Bundestagsdrucksache 19/4000, Seite 7, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/040/1904000.pdf>

Beobachtungen aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentrale NRW:

Evaluationsverfahren

Seit dem 01.07.2014 hat die Verbraucherzentrale NRW ihre Verbraucherinsolvenzberatungen ausgewertet und evaluiert, inwieweit eine Verkürzung der Restschuldbefreiungsfrist in Betracht kam. Die Verbraucherzentrale NRW unterhält 13 Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen. Im Evaluationszeitraum von drei Jahren gab es rund 3500 Neufälle in der Verbraucherinsolvenzberatung. Fälle wurden als solche bewertet, wenn eine Überschuldung² vorlag und die Gesamtanierung auf der Grundlage eines Plans beabsichtigt war.

Nicht möglich war eine Auswertung, in wie vielen Fällen es tatsächlich zu einer Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens nach drei Jahren gekommen ist. Denn mit dieser Evaluation hätte man erst drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes beginnen können, also Mitte 2017.

Stattdessen haben die Beratungskräfte nach Erfassung der Gesamtverschuldung sowie einer Haushalts- und Budgetanalyse für die jeweils beratene Person eine Prognose vorgenommen,

- a) ob sie binnen drei Jahren 35 Prozent ihrer Gesamtschulden zurückzahlen plus die Kosten des Insolvenzverfahrens tragen kann,
- b) ob sie binnen fünf Jahren die Kosten des Insolvenzverfahrens zahlen kann.

Ergebnis

- a) Die ermittelte Quote lag lediglich bei etwa einem Prozent der untersuchten Fälle. Dies deckt sich auffällig deutlich mit den Ergebnissen des Berichts der Bundesregierung über die Wirkungen des Gesetzes zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte. Der Anteil der Schuldner, die eine vorzeitige Restschuldbefreiung erlangen konnten, liege danach bei deutlich unter zwei Prozent. Mit der Gesetzesreform beabsichtigte der Gesetzgeber jedoch, dass etwa 15 Prozent der insolventen Personen von einer vorzeitigen Restschuldbefreiung nach drei Jahren profitieren. Dieses Ziel wird auch nach den Erkenntnissen der Verbraucherzentrale NRW nicht erreicht.
- b) Zu rund 90 Prozent können überschuldete Verbraucher während des Insolvenzverfahrens auch die Verfahrenskosten nicht decken. Eine Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens auf fünf Jahre kommt also nur für etwa zehn Prozent in Betracht. Auch hier wird kein wirksames Anreizsystem geschaffen, das insolventen Personen die vorzeitige Erteilung der Restschuldbefreiung ermöglicht, wenn sie durch erhebliche Tilgungsanstrengungen zu einer Senkung der Verfahrenskosten beitragen. Die Reform ist auch insoweit wirkungslos.

Wesentlicher Grund für beide Ergebnisse ist die Tatsache, dass bei den überschuldeten Verbrauchern überwiegend kein Einkommen oder Vermögen vorhanden war, das zur Schuldentilgung hätte eingesetzt werden können.

Überschuldung und Verbraucherinsolvenz stehen am Ende einer Schuldenspirale. Dem ist ein fortschreitender Vermögensverfall vorausgegangen. Nach den praktischen Erfahrungen der Verbraucherzentrale NRW haben die Gläubiger zumeist die verwertbaren Vermögensbestandteile der Schuldner bereits im Vorfeld im Wege der Zwangsvollstreckung erlangt.

Gab es bei insolventen Verbrauchern dennoch Einnahmen, wurden diese meist zu einer außergerichtlichen Einigung mit den Gläubigern verwendet oder flossen in die Deckung der Verfahrenskosten. Die Tilgungen im Insolvenzverfahren nimmt der Insolvenzverwalter vor. Dieser kann aufgrund des komplexen insolvenzrechtlichen Vergütungssystems erhebliche Teile der Zahlungen für sich beanspruchen, was faktisch zu einer deutlichen Erhöhung der erforderlichen Quote führt.

² Überschuldung liegt dann vor, wenn der Schuldner seine fälligen Zahlungsverpflichtungen über einen längeren Zeitraum trotz Reduzierung des Lebensstandards nicht begleichen kann.

Beispiel aus der Praxis:

Diese Abweichungen verdeutlicht das nachfolgende Beispiel aus der Beratungspraxis.

| | |
|--|----------|
| Festgestellte Forderungen im Insolvenzverfahren: | € 10.033 |
| Vorhandene Masse auf Treuhandkonto (Einnahmen des Schuldners): | € 6.888 |
| Vergütung des Insolvenzverwalters: | € 4.329 |
| Gerichtskosten: | € 602 |
| Rückstellungen für Treuhändervergütung: | € 357 |
| Rest, Auskehrung an Gläubiger: | € 1.600 |

Obwohl der Schuldner auf seine festgestellte Gesamtverschuldung von € 10.033 insgesamt € 6.888 bezahlen und damit 69 Prozent seiner Schulden begleichen konnte, entfiel nach Tilgung der Verfahrenskosten auf die Gläubiger nur eine Quote von 16 Prozent. Eine Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens war wegen der hohen Verwalterkosten trotz erheblicher Tilgungsbemühungen nicht möglich. (Amtsgericht Köln, April 2018)

Zeitintensiver Entschuldungsprozess:

Überschuldung ist Ausdruck wirtschaftlicher Armut, die mit psychosozialen Notlagen einhergeht und alle Lebensbereiche und Familienmitglieder betrifft³. Die Überschuldung steht am Ende eines Prozesses der wirtschaftlichen und häufig auch sozialen Zerrüttung. Dazu gehört ein Verlust der Alltagsbewältigungskompetenz durch den Schuldner sowie Angst im Umgang mit der Überschuldungssituation. Die praktische Erfahrung hat gezeigt, dass viele Schuldner über längere Zeiträume in der Schuldenfalle verharren, ohne diese Konfliktsituation auflösen zu können. Erst wenn der Schuldner seine Situation an- und professionelle Hilfe in Anspruch nimmt, kann es zu einer Lösung durch Restschuldbefreiung mithilfe einer Schuldnerberatung kommen.

Dies ist jedoch ein zeitintensiver Prozess. Sogar nach dem Durchlaufen der Verbraucherinsolvenz und Erlangung der Restschuldbefreiung bleibt die Überschuldung für den Schuldner nicht folgenlos. Bis zu vier Jahre nach dem Schuldenerlass ist der Schuldner noch durch Einträge in Auskunfteien belastet und muss im Fall des Vermögenszuwachses für die Verfahrenskosten einstehen.

Es ergibt sich folgender Zeithorizont:

- | | |
|--|----------------|
| 1. Schuldner verharrt tatenlos in der Schuldenfalle | mehrere Jahre |
| 2. Wartezeit auf Beratungsbeginn | 2 - 12 Monate |
| 3. Schuldner nutzt Schuldner- und Insolvenzberatung | 2 - 12 Monate |
| 4. Außergerichtlicher Einigungsversuch | 2 - 6 Monate |
| 5. Verbraucherinsolvenzverfahren | bis zu 6 Jahre |
| 6. Löschung aller Einträge aus Auskunfteien und Nachhaftung für Verfahrenskosten | bis zu 4 Jahre |

Dauer bis zur vollständigen Gesamtentschuldung circa 10 - 14 Jahre

³ Gastinger, Starg (Herausgeber), Schuldnerberatung – Eine ganzheitliche Aufgabe für methodische Sozialarbeit, S. 15

Handlungsbedarf

Überschuldete Verbraucher müssen schneller und ohne Stigma wieder am wirtschaftlichen Leben teilhaben können. Die aktuelle Rechtslage bietet dafür keine hinreichende Grundlage. Erforderlich ist eine einheitliche, regelmäßige Entschuldungsfrist von nicht mehr als drei Jahren ohne Mindestquote.

Während der Wohlverhaltensperiode haben Schuldner ihre Redlichkeit unter Beweis zu stellen. Sie unterliegen Auskunft-, Mitwirkungs-, und Erwerbspflichten, um die bestmögliche Forderungserfüllung für die Gläubiger zu erzielen. Im bisherigen System fehlen aber faktisch jede Motivationsanreize für eine Verfahrensverkürzung, weil die Hürden für die allermeisten Schuldner zu hoch gesetzt sind.

Eine vollständige und zeitnahe Entschuldung kommt nicht nur dem Schuldner, sondern auch der Allgemeinheit zu Gute. Der Schuldner kann wieder am Wirtschaftsleben teilnehmen. Ihm wird eine zweite Chance eingeräumt, Vermögen aufzubauen und Rücklagen für das Alter zu schaffen. Die psychosoziale Situation des Schuldners und seiner Familie wird entlastet.

Bedenken, dass mit einer gesetzlichen Verkürzung des Verfahrens berechnete Gläubigerpositionen unterlaufen werden, bestehen nicht. Denn kommt es zur Verbraucherinsolvenz, sind die Forderungen der Gläubiger ohnehin nahezu nicht mehr zu realisieren. Sie sind für den Gläubiger faktisch wertlos. Dies zeigen auch Zahlen des Statistischen Bundesamtes. So erhielten die Gläubiger in den hierzu untersuchten Insolvenzverfahren nur 1,5 Prozent ihrer Forderungen zurück⁴. 98,5 Prozent der Forderungen wurden in der Verbraucherinsolvenz bis zur Erteilung der Restschuldbefreiung also nicht realisiert.

Unredliches Schuldnerverhalten führt zudem nicht zur Restschuldbefreiung. Bei einem Verstoß gegen die insolvenzrechtlichen Pflichten wird das Verfahren ohne Erteilung der Restschuldbefreiung beendet. Zudem verhindert ein effektives System von gesetzlichen Sperrfristen von bis zu zehn Jahren, dass ein unredlicher Schuldner zeitnah wiederholt ein Restschuldbefreiungsverfahren in Anspruch nehmen kann

Fazit:

Die bisherigen gesetzlichen Möglichkeiten zur Verkürzung einer Entschuldungsfrist greifen nicht. Nur in seltenen Fällen können private Insolvenzschuldner die Voraussetzungen für eine Restschuldbefreiung nach fünf Jahren erfüllen. Die Restschuldbefreiung nach dreijähriger Entschuldungsfrist kommt praktisch nicht vor. Gesamtbetrachtend werden Schuldner zu lange in der Überschuldungssituation gehalten, ein sinnvoller wirtschaftlicher Neustart bleibt ihnen verwehrt.

Daher befürwortet die Verbraucherzentrale NRW, eine einheitliche, regelmäßige Entschuldungsfrist von nicht mehr als drei Jahren gesetzlich zu verankern. Eine Missbrauchsgefahr besteht nicht. Die volkswirtschaftlichen Vorteile hingegen sind enorm.

Wir schließen uns damit den Bestrebungen der Europäischen Kommission an. Diese hat am 22.11.2016 dem EU-Parlament und dem Europäischen Rat den Erlass einer Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen sowie Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie 2012/30/EU (COM (2016) 723 final) vorgeschlagen.

Dazu zählt eine Höchstfrist von drei Jahren für die Erteilung der Restschuldbefreiung, die nicht nur für Unternehmensinsolvenzen, sondern auch für Verbraucherinsolvenzen Anwendung finden muss.

Einen entsprechenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht auch die Bundesregierung in ihrem Evaluationsbericht (Bericht S.7). Die europäischen Bestrebungen sollten daher seitens der Bundesregierung und der parlamentarischen Gremien unterstützt werden.

⁴ https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_113_52431.html