

## Thesen zur Reform der Verbraucherentschuldung

**These 1: Die Zweckentfremdung des Insolvenzverfahrens im Interesse der Verbraucherentschuldung muss beendet werden. Das Modell der Kostenstundung ist abzuschaffen.**

Das Konzept einer Restschuldbefreiung nach abgewickeltem Insolvenzverfahren ist grundsätzlich schlüssig und sinnvoll. In Fällen völlig vermögensloser Schuldner ist es jedoch systemwidrig, unbrauchbar und auch sachlich nicht zu rechtfertigen. In diesen Fällen macht ein Insolvenzverfahren keinen Sinn; auch eine "Restschuldbefreiung" im Sinne der InsO ist hier von vornherein nicht möglich. Die Eröffnung der Kostenstundung ist folglich sachwidrig. Diese Systemfehler haben seit Ende 2001 zu gravierenden Folgen geführt:

- Die Insolvenzberatungsstellen, Insolvenzgerichte und Insolvenzverwalter werden mit einer Flut von Verfahren überlastet, deren Durchführung sinnlos, aber sehr aufwändig ist;
- völlig vermögenslosen Schuldnern bietet sich seit Einführung der Kostenstundung die Möglichkeit, "zum Nulltarif" in ein Insolvenzverfahren einzutreten und damit der Einzelzwangsvollstreckung auf unabsehbare Zeit zu entkommen, obgleich das Insolvenzverfahren ihren Gläubigern ein gesamtvollstreckungsrechtliches Verfahrensergebnis von Anfang nicht in Aussicht stellen kann. Vielmehr müssen die Gläubiger den Aufwand für diesen "insolvenzrechtlichen Schutzschirm", der ihnen die eigene Vollstreckungsmöglichkeit nimmt, auch noch selbst bezahlen.

Um einen Kollaps der Justiz und der Insolvenzberatung zu verhindern und auch, um dem Insolvenzrecht in diesem Bereich seine Glaubwürdigkeit wiederzugeben, erscheint es deshalb notwendig, für den Fall völliger Vermögenslosigkeit des Schuldners neue und sachgerechtere Abgrenzungslinien zwischen Gesamt- und Einzelzwangsvollstreckungsrecht zu finden.

**These 2: Das Gesetz muss natürlichen Personen, die wegen Vermögenslosigkeit keinen Zugang zum Insolvenzverfahren erhalten, ein selbständiges Entschuldungsverfahren anbieten.**

Um auch vermögenslosen Schuldern die Chance zu einer Schuldbefreiung zu eröffnen, ist ein selbständiges Entschuldungsverfahren zu schaffen, das alle natürlichen Personen offen stehen soll. Zweck dieses Verfahrens ist es, auch dem nachweislich vermögenslosen, redlichen Schuldner unter bestimmten Voraussetzungen die Chance zu einer Schuldenentlastung zu geben.

- a) **Das selbständige Entschuldungsverfahren kann kein Gesamtvollstreckungsverfahren sein. Sein Ziel ist nicht die Durchsetzung von Gläubigeransprüchen, sondern die Schuldbefreiung des Begünstigten.**

Das selbständige Entschuldungsverfahren soll - insoweit wie die Erteilung der Restschuldbefreiung - zu einem gerichtlichen Ausspruch der Schuldbefreiung führen, der einen dem Erkenntnisverfahren vergleichbaren richterlichen Gestaltungsakt darstellt. Im Gegensatz zur Restschuldbefreiung ist das selbständige Entschuldungsverfahren aber kein Gesamtvollstreckungsverfahren, denn es geht weder um die Befriedigung von Gläubigerrechten noch um die Verwaltung oder Verteilung von Vermögenswerten.

Das Restschuldbefreiungsverfahren knüpft inhaltlich und strukturell unmittelbar an das Insolvenzverfahren an und trägt deshalb Züge der Gesamtvollstreckung. Diese Anknüpfung ist auch erforderlich, um der Zielsetzung der Restschuldbefreiung (Beschränkung des Rechts der freien Nachforderung, vgl. § 201 InsO) gerecht zu werden. Eine umfassende Restschuldbefreiung setzt nicht nur die vorgängige Einbindung aller vorhandenen Gläubiger und die förmliche Feststellung ihrer Rechte im Insolvenzverfahren voraus, sondern auch eine "fortgesetzte" Gesamtvollstreckung im Restschuldbefreiungsstadium, also vor allem die Festlegung einer Erwerbsobliegenheit des Schuldners sowie die Einziehung und Verteilung eventueller Einkünfte durch den Treuhänder während der Laufzeit der Abtretungserklärung (vgl. hierzu die Begründung des Regierungsentwurfs InsO, BT-Drs. 12/2443, S. 188).

Sowohl für eine Anknüpfung an ein Insolvenzverfahren wie auch für den Einsatz gesamtvollstreckungsrechtlicher Instrumente fehlt jedoch die

Grundlage, wenn - wie in den dauerhaft vermögenslosen Fällen - weder ein Insolvenzverfahren vorausgeht noch etwas zu verteilen ist. Diese Fälle müssen als Maßstab genommen werden, weil sie heute mindestens 75 % aller Verbraucherentschuldungsfälle ausmachen. Hier liefere jede Maßnahme der Gesamtvollstreckung leer. Eine umfassende Bestandsaufnahme der Verbindlichkeiten des Schuldners, deren förmliche Feststellung, eine Erfassung aller Gläubiger, die Einsetzung eines Treuhänders oder die Regelung der Vermögensverteilung machen keinen Sinn; der Grundsatz der Gläubigergleichbehandlung spielt keine Rolle. Folglich macht ein Gesamtvollstreckungsverfahren hier keinen Sinn.

Auch für das Ziel einer nachträglichen Masseanreicherung durch Anfechtung bedarf es nicht der Durchführung eines Insolvenzverfahrens. Wie § 807 Abs. 2 ZPO zeigt, kann dieses Ziel auch außerhalb eines Gesamtvollstreckungsverfahrens (mit erheblich geringerem Aufwand) erreicht werden.

Schließlich kann auch die Möglichkeit späteren Vermögenserwerbs eine Ausgestaltung des selbständigen Entschuldungsverfahrens als Gesamtvollstreckungsverfahrens nicht rechtfertigen. Solche Fälle (Arbeitseinkommen, Erbschaft, Schenkung etc.) sind in der Rechtspraxis eine - regelmäßig nicht vorhersehbare - Ausnahme. Allein die abstrakte Möglichkeit einer solchen Entwicklung kann deshalb eine rechtliche Gestaltung nicht rechtfertigen, deren erheblicher Aufwand in der großen Mehrzahl der Fälle ins Leere ginge. Außerdem würde die Durchführung eines Gesamtvollstreckungsverfahrens bei Masselosigkeit nicht einmal bei Fällen späteren Vermögenserwerbs des Schuldners von Wert sein. Denn wenn ein solcher Fall einträte, wären für ein Gesamtvollstreckungsverfahren die Verhältnisse zu diesem Zeitpunkt (und nicht zu dem des Beginns des selbständigen Entschuldungsverfahrens) maßgeblich. Eine vorherige Erfassung von Gläubigern und Verbindlichkeiten wäre daher nicht hilfreich.

Eine Gesamtvollstreckung kommt nur in Betracht, sofern einerseits ein Mangelfall gegeben ist, andererseits aber verteilbare Substanz vorliegt. Zwischen selbständigem Entschuldungsverfahren und der Einleitung eines Folgeinsolvenzverfahrens sollte deshalb strikt getrennt werden.

b) **Eine selbständige Entschuldung ist an materielle und verfahrensrechtliche Voraussetzungen zu knüpfen, die seine Legitimation sicherstellen und Missbrauch verhindern.**

Verfahrensrechtlich wird das selbständige Entschuldungsverfahren durch einen Antrag des Schuldners eingeleitet, in dem er seine Gläubiger und Verbindlichkeiten im einzelnen bezeichnet sowie seine Zahlungsunfähigkeit sowie weitere Voraussetzungen nachweist. Zum Beleg der Zahlungsunfähigkeit hat der Schuldner mindestens eine eidesstattlich versicherte Vermögensauskunft (vgl. § 807 ZPO) vorzulegen, die er beim zuständigen Gerichtsvollzieher abgeben kann.

In der Sache bedarf der Akt der Entschuldung mangels vorausgegangenen Insolvenzverfahrens der besonderen Legitimation. Diese könnte beispielsweise in folgenden Gesichtspunkten gefunden werden:

- persönliche Redlichkeitsanforderung an den Schuldner,
- Entschuldungswürdigkeit der konkreten Verbindlichkeit,
- qualifiziertes Wohlverhalten des Schuldners (z. B. Arbeitssuche, Angabe von Vermögenserwerb),
- Dauer der Wohlverhaltensphase (Abstandsgebot zur Restschuldbefreiung).

Die Anforderungen des Entschuldungsverfahrens müssen sich dabei zum einen vom Fall des dauerhaft zahlungsunfähigen Schuldners, der lediglich im Schuldnerverzeichnis (§ 915 ZPO) eingetragen wird, deutlich abheben. Sie müssen aber auch mehr vom Schuldner verlangen als das Restschuldbefreiungsverfahren, das die Entschuldung nicht nur an ein durchgeführtes Insolvenzverfahren, sondern auch an eine Redlichkeitsprüfung (§ 290 InsO) und an Obliegenheiten des Schuldners (§ 295 InsO) knüpft.

Dieses "Abstandsgebot" folgt nicht nur aus Gerechtigkeitserwägungen. Es erscheint auch notwendig, um einem Missbrauch des selbständigen Entschuldungsverfahrens vorzubeugen.

c) **Gegenstand des selbständigen Entschuldungsverfahrens sollten nur die vom Schuldner bezeichneten Verbindlichkeiten werden.**

Das selbständige Entschuldungsverfahren könnte seinem Umfang nach sämtliche Verbindlichkeiten eines Schuldners oder nur die von ihm konkret bezeichneten umfassen.

- Sollte das Verfahren zu einer von Amts wegen umfassenden Schuldbefreiung führen, so entstünde die Notwendigkeit, sämtliche Gläubiger zu benachrichtigen, ihre Forderungen festzustellen sowie ihre weitere Beteiligung am Verfahren sicherzustellen. Insbesondere müsste in erheblichem Umfang mit öffentlichen Bekanntmachungen gearbeitet werden. Den bekannten Gläubigern müsste auch weiterhin individuell zugestellt werden. Der Justizaufwand für all diese Maßnahmen wäre umso größer, als - im Gegensatz zum Restschuldbefreiungsverfahren - hier nicht auf die Unterlagen des Insolvenzverfahrens zurückgegriffen werden könnte. Letztlich würde die Gestaltung als Gesamtverfahren darauf hinauslaufen, erhebliche Teile des Aufwands, den ein Insolvenzverfahren verursacht, im Rahmen des selbständigen Entschuldungsverfahrens nachzuholen.

Auch im übrigen müsste ein umfassendes Entschuldungsverfahren wohl schon aus Gründen der Gleichbehandlung und der Missbrauchsverhütung weitgehend dem Restschuldbefreiungsverfahren angeglichen werden. Das betrifft insbesondere die Frage der Erwerbsobliegenheit des Schuldners. Eine solche Obliegenheit wäre einerseits in Fällen der völligen Vermögenslosigkeit eher wirklichkeitsfern. Andererseits müsste sie - als wesentliche Legitimationsgrundlage einer umfassenden Entschuldung - gleichwohl von der Justiz nach Möglichkeit durchgesetzt werden, was wiederum mit hohem Aufwand (und voraussichtlich minimalem Ertrag) verbunden wäre. Insgesamt würde eine umfassende Entschuldung daher einen gegenüber dem Restschuldbefreiungsverfahren noch erhöhten Justiz- und Gläubigeraufwand verursachen.

- Die Alternative bestünde darin, nur solche Verbindlichkeiten in das selbständige Entschuldungsverfahren einzubeziehen, die der Schuldner in seinem Verfahrensantrag bezeichnet hat. Nur die betreffenden Gläubiger wären anschließend in das Verfahren einzubeziehen. Vom Begünstigten wird man - wie in jedem anderen Verfahren staatlicher Leistungsgewährung - zumindest verlangen können, diejenigen Verbindlichkeiten, von denen er befreit werden will, zu benennen.

Die Erfassungsquoten beider Ansätze dürften in der Praxis nicht allzu große Unterschiede aufweisen. Die Praxis der Insolvenzberatungsstellen zeigt, dass es dem zahlungsunfähigen Individualschuldner jedenfalls mit Hilfe sachkundiger Unterstützung in aller Regel gelingt, seine durchschnittlich 5-10 Gläubiger zu benennen. Es darf zudem vermutet werden, dass ein danach immer noch nicht aufgefundener Gläubiger dem Schuldner keine besonders gravierenden Belastungen verursacht.

Angesichts dessen verdient der zweitgenannte Ansatz aus mehreren Gründen den Vorzug. Zunächst erscheint es nicht gerechtfertigt, das Risiko einer unvollständigen Nennung von Gläubiger - das in der Sphäre des Schuldners liegt - auf die Gläubigerseite zu verlagern, zumal es sich (anders als beim Restschuldbefreiungsverfahren) um ein ausschließlich schuldnermögliches Verfahren handelt. Nimmt man das bei öffentlichen Bekanntmachungen realistische Risiko für Gläubiger hinzu, mangels Kenntnis ihre Rechte überhaupt nicht ausüben zu können, so wird die Unausgewogenheit dieses Ansatzes noch deutlicher.

Hinzu kommt, dass das umfassende Amtsverfahren voraussichtlich erheblich höheren Aufwand für die Justiz und die Gläubiger verursachen würde, und dies allein zu dem Zweck, dem Schuldner eine Befreiung auch von solchen Verbindlichkeiten zu eröffnen, an deren Fortfall er selbst kein Interesse geäußert hätte. Immerhin ist das selbständige Entschuldungsverfahren seiner Rechtsnatur kein Gesamtvollstreckungsverfahren; vielmehr gilt hier die Dispositionsmaxime und damit die Eigenverantwortung der Parteien für die Beibringung des Streitstoffs. Schließlich würde die Beschränkung des selbständigen Entschuldungsverfahrens auf konkret bezeichnete Ver-

bindlichkeiten eine effektive Kontrolle der Entschuldungswürdigkeit der einzelnen Verbindlichkeiten ermöglichen.

d) **Das selbständige Entschuldungsverfahren lässt die Möglichkeit der Einzelzwangsvollstreckung grundsätzlich unberührt.**

Ein Ausschluss der Möglichkeit der Einzelzwangsvollstreckung gegen den Schuldner bedarf insbesondere im Hinblick auf Art. 14 GG stets der sachlichen Rechtfertigung. Diese folgt für das Insolvenzverfahren und ein anschließendes Restschuldbefreiungsverfahren aus deren Gesamtvollstreckungsfunktion. Das selbständige Entschuldungsverfahren ist demgegenüber - wie dargestellt - kein Gesamtvollstreckungsverfahren; die Situation des Schuldners ist vielmehr derjenigen einer im Schuldnerverzeichnis eingetragenen, zahlungsunfähigen Person vergleichbar. Folglich bleibt die Einzelzwangsvollstreckung auch während der Laufzeit eines selbständigen Entschuldungsverfahrens grundsätzlich statthaft, sofern nicht andere Gesichtspunkte eine Einschränkung rechtfertigen.

Gegen die Möglichkeit der Einzelzwangsvollstreckung während des selbständigen Entschuldungsverfahrens könnte eingewandt werden, hierdurch werde dem Schuldner die wirtschaftliche Genesung erschwert; insbesondere könnte seine Arbeitssuche durch mögliche Lohnpfändungen behindert werden. Hierbei handelt es sich allerdings um allgemeine vollstreckungsrechtliche Folgen, die jeden Schuldner treffen, gegen den ein Titel erwirkt wurde. Sie können deshalb nicht als Grundlage eines Vollstreckungsverbots taugen.

Ein genereller Ausschluss der Einzelzwangsvollstreckung während dieses Verfahrens lässt sich auch nicht mit dem Hinweis auf die etwaige Anfechtbarkeit im Vollstreckungswege beigetriebener Zahlungen begründen. Bereits rechtslogisch setzt die Anfechtbarkeit eine entsprechende Vollstreckungsmöglichkeit des Gläubigers gerade voraus. Zudem ist in jedem Einzelfall offen, ob es tatsächlich zu einem Vollstreckungserfolg kommt und ob die Voraussetzungen seiner Anfechtbarkeit eintreten, insbesondere, ob ein Insolvenzverfahren eröffnet wird.

Für eine grundsätzlich mögliche Einzelzwangsvollstreckung spricht grundsätzlich der eingangs erwähnte "Schutzschirm"-Effekt des bisherigen Rechts. Besäße das selbständige Entschuldungsverfahren die Wirkung einer generellen Vollstreckungssperre, dann könnte die Einzelzwangsvollstreckung künftig ebenso unterlaufen werden, wie das bislang schon durch Insolvenz- und Restschuldbefreiungsverfahren der Fall war.

Hinzu tritt der Aspekt einer wirksamen Kontrolle des Schuldners durch die Gläubiger. Diese werden zukünftig nicht mehr sofort vollstrecken müssen, sondern durch die geplante Reform der Mobiliarvollstreckung umfassende Möglichkeiten erhalten, sich über den aktuellen Vermögensstand des Schuldners zu informieren (insbes. Auskünfte der Sozialversicherungsträger und Banken). Erst wenn hiernach ein Vollstreckungszugriff lohnend erscheint, weil voraussichtlich Vermögen vorhanden ist, wird in Zukunft noch ein Pfändungsversuch in Betracht kommen. Dann aber werden regelmäßig auch die Voraussetzungen eines Insolvenzverfahrens vorliegen, so dass der Schuldner auf diesem Wege Schutz vor der Einzelzwangsvollstreckung erlangen kann. Das würde ihn zugleich erheblich stärker als nach bisherigem Recht motivieren, z. B. Arbeitseinkommen zu suchen.

e) **Dem Schuldner, der im Laufe des selbständigen Entschuldungsverfahrens Vermögen erwirbt, steht der Wechsel ins Insolvenzverfahren offen.**

Kommt der Schuldner während des selbständigen Entschuldungsverfahrens zu Vermögen (Erwerb von pfändbarem Arbeitseinkommen, Erbschaft, Schenkungen etc.), so steht ihm - aufgrund Eigen- oder Fremdantrag - das Insolvenzverfahren offen, sofern dessen Voraussetzungen (insbes. Kostendeckung) erfüllt sind. Zugleich erreicht er damit den Schutz vor Einzelzwangsvollstreckungsmaßnahmen. In diesem Fall ist ihm auch die Möglichkeit der Restschuldbefreiung zu den dort geltenden Bedingungen eröffnet.

**These 3: Anstelle des bisherigen Verbraucherinsolvenzverfahrens sollten einheitliche Sonderregelungen für die Insolvenz natürlicher Personen geschaffen werden.**

Die bisherige Abgrenzung des § 304 InsO hat sich nicht bewährt. Vielmehr sollten alle natürlichen Personen, die nicht aktiv unternehmerisch tätig sind, Zugang zu einem vereinfachten Verfahren erhalten. Dem Insolvenzgericht sollte gleichzeitig die Möglichkeit gegeben werden, nach seinem fachlichen Ermessen ungeeignete Fälle in das Regelinsolvenzverfahren zu verweisen.

Stellt der Schuldner einen Insolvenzantrag, so sollte auch in Zukunft aus Gründen der Justizentlastung die Vorbefassung einer "geeigneten Person oder Stelle" obligatorisch sein. Diese sollte aber zunächst auf die Ermittlung der Vermögenssituation des Schuldners gerichtet sein. Einigungsversuche mit den Gläubigern sollten nur unternommen werden, soweit sie Erfolgsaussichten bieten. Ist das - wie bei Vermögenslosigkeit des Schuldners - nicht der Fall, so soll die Person/Stelle dies bescheinigen und dem Schuldner empfehlen, keinen Insolvenzantrag, sondern sogleich einen Antrag auf selbständige Entschuldung zu stellen.

Sind die Vermögensverhältnisse des Schuldners im Einzelfall wegen Umfang und Komplexität der Verbindlichkeiten nicht für eine außergerichtliche Aufbereitung und einen Einigungsversuch geeignet, so ist dies ebenfalls von der Person/Stelle zu bescheinigen. In diesem Fall hat das Insolvenzgericht über das weitere Vorgehen (z. B. die Einschaltung eines Sachverständigen) zu entscheiden.

**These 4: Die Gestaltung des Restschuldbefreiungsverfahrens muss die Interessen des Schuldners, seiner Gläubiger und der Allgemeinheit ausgewogener als bisher berücksichtigen.**

Die bisherige Praxis der Restschuldbefreiung überzeugt nicht: In der Vielzahl der Fälle, in denen es auch in der Wohlverhaltensphase nichts zu verteilen gibt, ist der Verfahrensaufwand nicht zu rechtfertigen. Die gesetzlichen Anforderungen an die Redlichkeit des Schuldners und die Entschuldungswürdigkeit seiner Verbindlichkeiten sind unzureichend; ihre Durchsetzung in der Rechtspraxis ist zudem unzulänglich.

a) **Die Erteilung der Restschuldbefreiung ist an eine bestimmte Mindestbefriedigungsquote der Gläubiger zu knüpfen.**

Die Sozialleistung der Restschuldbefreiung erscheint nur gerechtfertigt, wenn der Schuldner einen angemessenen Eigenbeitrag zu diesem Verfahrensziel erbringt; eine umfassende "Entschuldung zum Nulltarif" widerspricht der Gerechtigkeit. Zudem ist der Aufwand der Restschuldbefreiung nur zu rechtfertigen, wenn der Schuldner zumindest den Verfahrensaufwand übernimmt.

Folglich ist die Möglichkeit einer Kostenstundung auch für das Restschuldbefreiungsverfahren zu streichen. Außerdem sollte - vergleichbar der österreichischen Rechtslage - eine Mindestquote der Gläubigerbefriedigung (etwa 10 %) eingeführt werden, wie sie von den Ländern und der Insolvenzpraxis seit langem gefordert wird (vgl. den einschlägigen Vorschlag in BR-Drs. 783/97). Dem Schuldner, der diese Beiträge nicht aufbringen kann oder will, steht das selbständige Entschuldungsverfahren offen.

b) **Den Insolvenzgerichten muss die Möglichkeit eröffnet werden, in Fällen offensichtlicher Unbilligkeit eine Schuldbefreiung von Amts wegen zu versagen.**

Nach bisherigem Recht bürdet der Gesetzgeber die persönliche Redlichkeitskontrolle des Schuldners seinen Gläubigern auf, die jedoch kaum Möglichkeiten besitzen, eine solche Kontrolle auszuüben. Eine Überprüfung der Entschuldungswürdigkeit der einzelnen Forderungen findet - abgesehen vom Extremfall des § 302 Nr. 1 InsO - überhaupt nicht statt.

Hier sollte den Insolvenzgerichten das Instrumentarium an die Hand gegeben werden, in einschlägigen Fällen den Sachverhalt von Amts wegen klären zu können und in Fällen krasser Unbilligkeit eine Restschuldbefreiung zu versagen. Klarzustellen ist, dass es hierbei nicht um eine "Moralkontrolle" des Schuldners, sondern um die Abwehr ausnahmsweise rechtsmissbräuchlicher Anträge geht.

- c) **Eine Staffelung der Dauer der Wohlverhaltensphase nach erzielten Befriedigungsquoten könnte geeignet sein, die Motivation des Schuldners zur Erfüllung seiner Restverbindlichkeiten zu erhöhen.**

Dem Schuldner, der sich in besonderer Weise für eine zumindest teilweise Rückführung seiner Verbindlichkeiten einsetzt, könnte dies durch die Abkürzung der Wohlverhaltensphase im Einzelfall honoriert werden. Dabei sollten einerseits keine unrealistisch hohen Quoten angesetzt, andererseits keine Verkürzungen in Aussicht gestellt werden, die die Legitimationsfunktion des Verfahrens beeinträchtigen oder Missbrauch provozieren könnten.