

Evaluation des Gesetzes zur weiteren Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Anpassung pandemiebedingter Vorschriften im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins- und Stiftungsrecht sowie im Miet- und Pachtrecht

Stellungnahme der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Stand 08.05.2024

1. Zusammenfassung

Das Gesetz zur weiteren Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Anpassung pandemiebedingter Vorschriften im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins- und Stiftungsrecht sowie im Miet- und Pachtrecht vom 22. Dezember 2020 ermöglicht es überschuldeten Privatpersonen seit dem 1. Oktober 2020, nach einer dreijährigen Verfahrensfrist die Restschuldbefreiung zu erlangen. Diese Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens für Verbraucher:innen ist allerdings bis zum 30. Juni 2025 befristet.

Die Entscheidung über eine mögliche Entfristung soll auf Grundlage eines von der Bundesregierung bis zum 30. Juni 2024 zu erstattenden Berichts erfolgen.

Hierbei soll erstens über etwaige Auswirkungen der Verfahrensverkürzung auf das Antrags-, Zahlungs- und Wirtschaftsverhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern berichtet werden. Hierzu gehört auch die Frage, ob sich die Nachfrage nach einer Schuldner- und ggf. Insolvenzberatung seit dem 1. Oktober 2020 insgesamt erhöht hat und ob Beratungen gezielt aufgrund der kürzeren Verfahrensdauer nachgefragt wurden.

Gegenstand der Evaluation ist zweitens die Frage, inwieweit Hindernisse für einen wirtschaftlichen Neuanfang bestehen, die von der Praxis der Speicherung insolvenzbezogener Daten durch private Wirtschaftsauskunfteien ausgehen.

Die Verbraucherzentrale NRW hat ab dem 1. Oktober 2020 die Auswirkungen der Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens in der Praxis beobachtet. Nach mehr als drei Jahren Rechtsanwendung im Rahmen ihrer Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung kommt die Verbraucherzentrale NRW zu folgendem Ergebnis:

- a) Die Verfahrensverkürzung hat sich nicht auf das Antrags-, Zahlungs-, und Wirtschaftsverhalten ausgewirkt. Eine gesteigerte Nachfrage nach Schuldner- und Insolvenzberatung aufgrund der kürzeren Verfahrensdauer ist in der Praxis nicht zu beobachten. Die Gesetzesreform zur weiteren Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens hat sich in der Praxis bewährt.

- b) Die bislang übliche Speicherpraxis durch private Wirtschaftsauskunfteien führt zu Nachteilen auf Seiten überschuldeter Verbraucher:innen. Daher befürwortet die Verbraucherzentrale NRW, eine einheitliche, regelmäßige Speicherfrist insolvenzbezogener Daten von nicht mehr als sechs Monaten gesetzlich zu verankern.

Die Verbraucherzentrale NRW regt ferner an,

- c) das Verbraucherinsolvenzverfahren zu vereinfachen und zu modernisieren.

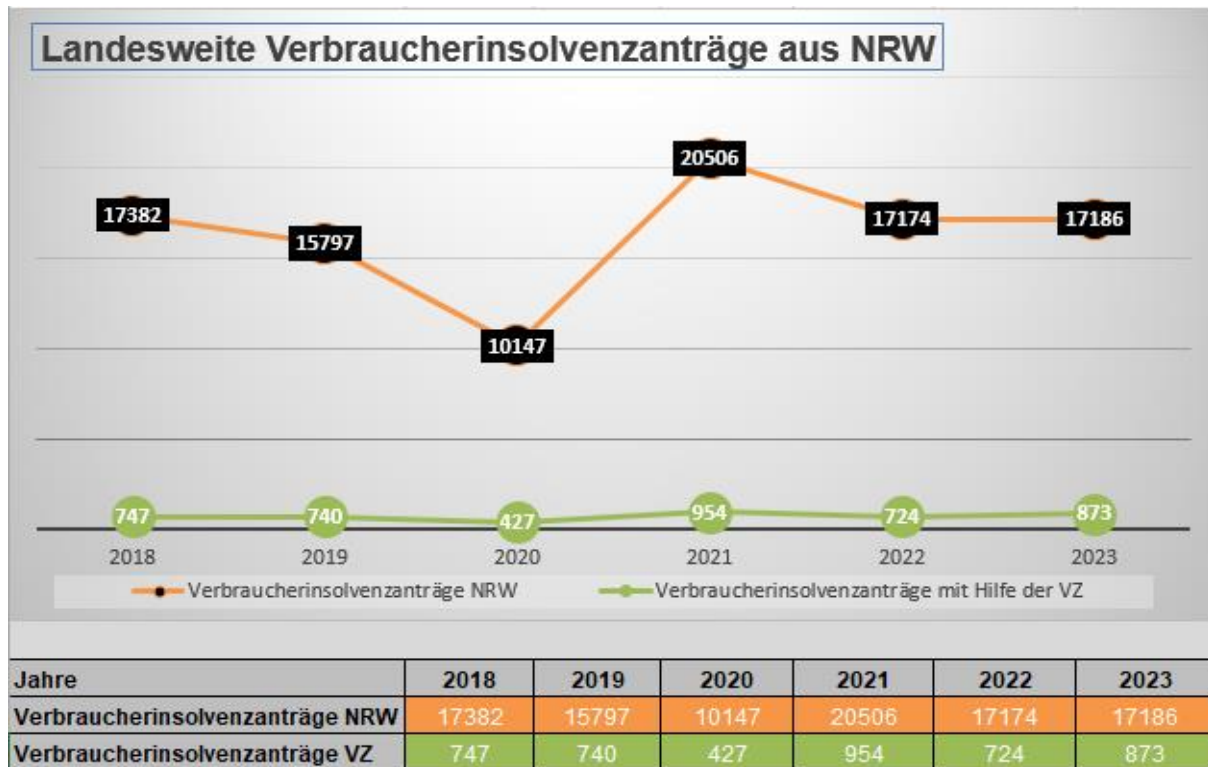
2. Auswirkungen der Verfahrenskürzung im Einzelnen

Die Verbraucherzentrale NRW unterhält 14 anerkannte Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen in Nordrhein-Westfalen. 2021 stellten landesweit 20.506 Verbraucher:innen einen Antrag auf Eröffnung des Verbraucherinsolvenzverfahrens (Quelle: IT NRW). Die Beratungsstellen der Verbraucherzentrale NRW unterstützten hiervon 954 Ratsuchende bei der Antragstellung. Im Vergleich zum Vorjahr, in dem bis zum 1. Oktober die vorherige Rechtslage mit einer Verfahrensdauer von regelmäßig sechs Jahren galt, ist dies zwar ein signifikanter Anstieg. Dieser ist jedoch durch einen Nachholeffekt zu erklären. Ursächlich hierfür war der Wunsch von Verbraucher:innen, die ohnehin einen Antrag stellen wollten, rechtssicher von der anstehenden Verkürzung der Restschuldbefreiungsfrist zu profitieren, weshalb sie ihre Anträge bis zum 1. Januar 2021 zurück hielten. Aufgrund dieses Nachholeffektes sind die Antragszahlen aus dem Jahr 2021 von eingeschränkter Aussagekraft.

Relativierend kommt hinzu, dass aufgrund der Covid-19-Pandemie die übliche Beratungsarbeit durch die erforderlichen partiellen Schließungen und Sicherheitsvorkehrungen nur bedingt möglich war. Hierdurch sank die Zahl der Anträge landesweit auf 10.147, von denen 427 durch die Verbraucherzentrale NRW vorbereitet wurden. Auch daher erscheint also eine Ableitung einer möglichen Änderung des Antragsverhaltens anhand von Zahlen aus dem Jahr 2020 als nicht aussagekräftig.

Zielführend ist ein Vergleich der Anträge auf Eröffnung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens aus den Jahren 2018 und 2019 mit den entsprechenden Zahlen der Jahre 2022 und 2023. Hierbei ergibt sich das folgende Bild¹:

¹ <https://www.it.nrw/schlagworte/verbraucherinsolvenz>



Augenscheinlich erreichen die Verbraucherinsolvenzanträge und entsprechenden Beratungsfälle der Verbraucherzentrale NRW gegenwärtig das Plateau der Jahre 2018 - 2019. Ein dauerhafter Anstieg ist nicht zu verzeichnen. Der vermutete Drehtüreffekt im Antragsverhalten überschuldeter Menschen ist ausgeblieben.

Zwar besteht gegenwärtig eine anhaltend starke Nachfrage nach Schuldner- und Insolvenzberatung, sowohl in den Städten und Ballungsgebieten als auch in ländlichen Gebieten. Diese führt die Verbraucherzentrale NRW aber auf die stark gestiegenen Preise und Lebenshaltungskosten der vergangenen Jahre zurück. Parallel hierzu ergibt sich aus Praxisbeobachtungen auch eine steigende Nachfrage zur Existenzsicherungsthemen wie Energiepreissteigerungen und dem Pfändungsschutzkonto. Hingegen ist eine spezifisch gestiegene Nachfrage nach Verbraucherinsolvenzverfahren aufgrund der Verkürzung der Restschuldbefreiungsfrist auch aktuell im Beratungsalltag nicht zu beobachten.

Überschuldung und Verbraucherinsolvenz stehen in aller Regel am Ende einer Überschuldungsspirale. Dem geht ein fortschreitender Vermögensverfall voraus. Die praktische Erfahrung hat gezeigt, dass überschuldete Menschen zumeist über längere Zeiträume in der Schuldenfalle verharren, ohne diese Konfliktsituation auflösen zu können. Erst wenn sie die Situation angehen und professionelle Hilfe in Anspruch nehmen, kann es zu einer nachhaltigen Lösung durch Restschuldbefreiung mithilfe einer Schuldnerberatung kommen. Lediglich in geringer Anzahl sind Ratsuchende zu beobachten, die sich mit unlängst entstandenen Forderungen, wie etwa aus Studienkrediten oder gegenüber Zahlungsanbietern

(Klarna, PayPal usw.) konfrontiert sehen. Daraus lässt sich also nicht ableiten, dass sich Verbraucher:innen leichtfertig überschulden, um sich anschließend missbräuchlich mit Hilfe des Verfahrens zu entschulden.

Bedenken, dass mit der gesetzlichen Verkürzung des Verfahrens berechnete Gläubigerpositionen unterlaufen werden, haben sich nicht bewahrheitet. Kommt es zur Verbraucherinsolvenz, sind die Forderungen der Gläubiger ohnehin nahezu nicht mehr zu realisieren. Sie sind für die Gläubiger faktisch wertlos. Dies zeigen auch Zahlen des Statistischen Bundesamtes. So erhielten die Gläubiger schon vor der Reform² in den hierzu bundesweit untersuchten Insolvenzverfahren nur 1,5 Prozent ihres Forderungsvolumens zurück. 98,5 Prozent wurden in der Verbraucherinsolvenz bis zur Erteilung der Restschuldbefreiung also nicht realisiert.

3. Hindernisse aus der Speicherpraxis insolvenzbezogener Daten durch Auskunfteien für den durch die Restschuldbefreiung beabsichtigten wirtschaftlichen Neuanfang

Mit seiner Entscheidung vom 7. Dezember 2023 (C-634/21 - C-26/22 u. C-64/22) hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass Auskunfteien Daten zur Ermittlung von Scores nicht länger als das öffentliche Insolvenzregister über Restschuldbefreiungen aufbewahren dürfen, also nicht länger als sechs Monate. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei der Information über die Erteilung der Restschuldbefreiung zwar für sich genommen um ein Positivmerkmal handelt. Im Geschäftsverkehr wird diese Information aber regelmäßig als Negativmerkmal verstanden, weshalb Schuldner:innen der Abschluss von Miet- und anderen Verträgen häufig versagt bleibt. Dies läuft den Zielen des Verbraucherinsolvenzverfahrens zuwider, nämlich der Einräumung einer echten zweiten Chance und der Wiedereingliederung in der Wirtschaftskreislauf. Mit der Entscheidung des EuGH wird die Verbraucherposition überschuldeter Menschen in dieser Hinsicht gestärkt. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass nicht alle Wirtschaftsunternehmen die aktuelle Rechtsprechung hinreichend berücksichtigen. Zudem werden Forderungen, die aufgrund eines außergerichtlichen Einigungsversuches gemäß § 305 Abs1 Nr. 1 InsO, eines gerichtlichen Schuldenbereinigungsplans nach §§ 306 ff. InsO oder eines Insolvenzplans gemäß §§ 217 ff. InsO ihre Erledigung finden, für weitere drei Jahre durch private Wirtschaftsauskunfteien gespeichert. Dadurch wird der Zweck solch einer gütlichen Einigung im Sinne einer prozessökonomischen Parteienlösung unter Entlastung der Gerichte insoweit vereitelt, als Verbraucher:innen mit der Einleitung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens deutlich besser gestellt sind, da ihre

² https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_113_52431.html

Daten nur bis zu sechs Monate lang gespeichert werden dürfen. Dies stellt eine nicht vertretbare Ungleichbehandlung dar. Die Verankerung einer verbindlichen gesetzlichen Regelung zur Verankerung einer Höchstspeicherfrist von sechs Monaten insolvenzbezogener Merkmale, die insbesondere auch einvernehmliche Schuldenregulierungen umfasst, ist daher unumgänglich.

4. Vereinfachung und Modernisierungen

Die Verbraucherzentrale NRW hat an einer Arbeitsgruppe mitgewirkt, die ausführliche Vorschläge zur Vereinfachung des Verbraucherinsolvenzverfahrens unterbreitet hat. Die entsprechenden Veröffentlichungen macht sich die Verbraucherzentrale im Rahmen dieser Stellungnahme zu eigen und regt eine zeitnahe Umsetzung an (vgl. ZVI 2023, 341, ZInsO 2023, 1748 und ZInsO 2023, 943).

Darüber hinaus regen wir an, den "Redlichkeitsbegriff" in § 1 InsO zu streichen. Der EuGH hat in der vorbezeichneten Entscheidung u.a. klargestellt, dass das Verbraucherinsolvenzverfahren ein Verfahren der (rein) wirtschaftlichen Reintegration überschuldeter Menschen darstellt, das keinen Moralanspruch erhebt. § 1 InsO ist im Wege der Rechtsfortbildung demnach so zu fassen, dass dem Schuldner die Restschuldbefreiung erteilt wird, sofern er seine Obliegenheiten und Pflichten nach der Insolvenzordnung erfüllt.