

07.09.20**Empfehlungen**
der Ausschüsse

R - AIS

zu **Punkt ...** der 993. Sitzung des Bundesrates am 18. September 2020

Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verkürzung des RestschuldbefreiungsverfahrensDer **Rechtsausschuss (R)** undder **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

R 1. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 287 Absatz 2 Satz 2 InsO):

In Artikel 1 Nummer 2 sind in § 287 Absatz 2 Satz 2 nach dem Wort „Antrags“ die Wörter „bereits einmal“, nach dem Wort „Abtretungsfrist“ die Wörter „in einem erneuten Verfahren“ einzufügen und ist das Wort „und“ durch ein Semikolon zu ersetzen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung in § 287 Absatz 2 Satz 2 InsO dient lediglich der besseren Verständlichkeit dahingehend, dass die verlängerte fünfjährig Abtretungsfrist für ein erneutes Restschuldbefreiungsverfahren gilt (vgl. auch Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 2). Eine inhaltliche Änderung ist mit der neuen Formulierung nicht verbunden.

R 2. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a (§ 295 Absatz 1 Nummer 2 InsO):

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Neuregelung des § 295 Absatz 1 Nummer 2 InsO nicht eine Bagatellgrenze vorsehen sollte, bei deren Unterschreiten die Herausgabepflicht entfällt.

Begründung:

Gegen die neu vorgesehene Obliegenheit, Schenkungen zur Hälfte und Glücksspielgewinne in voller Höhe an den Treuhänder abzutreten, bestehen zunächst keine Bedenken.

Allerdings wären nach dem Regelungstext Schenkungen und Gewinne jeglicher Art – selbst mit geringstem Sachwert (beispielsweise der auf einem Volksfest gewonnene Teddybär) – an den Treuhänder herauszugeben. Dies verursacht einerseits unverhältnismäßigen bürokratischen Arbeitsaufwand und erscheint andererseits weder aus Gläubigersicht noch zur Sicherstellung der allgemeinen gesellschaftlichen Akzeptanz des Restschuldbefreiungsverfahrens angezeigt.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die Vorschrift nicht insgesamt eine Bagatellgrenze vorsehen sollte, bei deren Unterschreiten die Herausgabepflicht entfällt.

R 3. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b (§ 296 Absatz 1a InsO):

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren bezüglich der geplanten Regelung in § 296 Absatz 1a InsO die Frage der funktionellen Zuständigkeit des Rechtspflegers zu überprüfen und die Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes klarer auszugestalten.

Begründung:

Bezüglich der geplanten Regelung des § 296 Absatz 1a InsO erscheint die Frage der funktionellen Zuständigkeit überprüfungsbedürftig. So erfasst der Richtervorbehalt gemäß § 18 Absatz 1 Nummer 4 RPfIG nach seinem derzeitigem Wortlaut nur die Entscheidung über eine Versagung auf Antrag eines Gläubigers. Für eine Versagung von Amts wegen wäre mithin der Rechtspfleger zuständig.

Schon um kaum erklärbare Wertungswidersprüche zu vermeiden, ist zu erwägen, auch die (tiefgreifende) Entscheidung von Amts wegen dem Insolvenzrichter vorzubehalten.

Des Weiteren schafft § 296 Absatz 1a InsO keine Klarheit, mit welchem Aufwand eine Überprüfung bezüglich des Versagungsgrundes erfolgen muss. So gilt im Insolvenzverfahren zunächst der Amtsermittlungsgrundsatz (§ 5 Absatz 1

InsO). Demgegenüber spricht der Gesetzentwurf davon, dass eine Versagung von Amts wegen auszusprechen ist, wenn „dem Insolvenzgericht Umstände bekannt“ sind, aus denen sich eine Verletzung der Obliegenheit ergibt, was gegen eine reine Form der Amtsermittlung spricht. Offen bleibt hierbei, ob und in welcher Form das Insolvenzgericht – unabhängig von der Frage der funktionellen Zuständigkeit – während des Laufs der Abtretungsfrist zu anlasslosen Ermittlungsmaßnahmen gehalten ist.

Es gilt daher zu prüfen, ob die Vorschrift dahin zu konkretisieren ist, dass keine allgemeine und fortdauernde Verpflichtung zu routinemäßigen Ermittlungen begründet wird.

AIS 4. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 301 Absatz 5 – neu – InsO),
Artikel 2 Nummer 2 (Artikel 107a Absatz 1 Satz 2 EGIInsO)

a) Artikel 1 Nummer 8 ist wie folgt zu fassen:

„8. Dem § 301 werden folgende Absätze 4 und 5 angefügt:

„(4) ... <wie Gesetzentwurf> ...

(5) Von Auskunftseien zum Zweck der geschäftsmäßigen Auskunftserteilung gespeicherte Informationen über Insolvenzverfahren und Restschuldbefreiungsverfahren sind binnen eines Jahres zu löschen. Die Frist beginnt mit dem Eintritt der Rechtskraft der Erteilung der Restschuldbefreiung. Ist zu diesem Zeitpunkt das Insolvenzverfahren noch nicht beendet, so beginnt die Frist mit der Rechtskraft der das Insolvenzverfahren beendenden Entscheidung.“ ‘

b) In Artikel 2 Nummer 2 ist Artikel 107a Absatz 1 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

zu Buchstabe a

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird zutreffend festgestellt, dass die Erteilung der Restschuldbefreiung, obgleich sie infolge des mit ihr verbundenen Wegfalls der Abtretung der schuldnerischen Einkünfte und der Undurchsetzbarkeit der von der Restschuldbefreiung erfassten Altforderungen die Fähigkeit der Schuldnerin beziehungsweise des Schuldners zur Erfüllung von Neuforderungen an sich positiv beeinflusst, nicht selten als ein Negativmerkmal interpretiert wird, das Wirtschaftsteilnehmer davon abhält, mit dem Schuldner zu kontrahieren.

Diese Feststellung deckt sich mit den Erfahrungen der Schuldner- und Insolvenzberatung dahingehend, dass diese gespeicherte insolvenzbezogene Informa-

tion ein empfindliches Hindernis bei alltäglichen Vertragsabschlüssen über Dauerschuldverhältnisse wie etwa Telekommunikations-, Energieliefer- oder Mietverträge darstellt. Letzteres wirkt sich insbesondere in Städten oder Regionen mit ohnehin angespannten Wohnungsmärkten fatal aus.

Es ist nicht erkennbar, aus welchen Gründen der Gesetzentwurf nunmehr auf die Begrenzung der Speicherung auf ein Jahr verzichtet, obwohl sich die Feststellungen nicht geändert haben.

Dieses Hindernis ist nicht länger hinnehmbar in Anbetracht der Tatsache, dass mit fortschreitendem Zeitablauf die Aussagekraft der Information über die in der Vergangenheit bewältigte Insolvenz für die Beurteilung der jetzigen Kreditwürdigkeit schwindet und das zwischenzeitliche Zahlungsverhalten der Verbraucher in diese Beurteilung einfließen kann und sollte. Folglich ist eine Speicherung über ein Jahr hinaus nach Erteilung der Restschuldbefreiung eine unangemessene Behinderung im wirtschaftlichen Neustart der Verbraucher als Wirtschaftsakteure.

zu Buchstabe b

Eine Evaluation zu den Auswirkungen eines Eintrags „Erteilung der Restschuldbefreiung“ ist unnötig, da bereits der Gesetzentwurf zutreffend feststellt, dass der Eintrag in der Praxis ein sogenanntes Negativmerkmal darstellt und die Verbraucher bei dem Abschluss von Verträgen, beispielsweise eines Mietvertrages, behindert.

Es ist auch nicht verständlich, weshalb an einem bekannten und für die Verbraucher empfindlichen Hindernis festgehalten wird, indem die Entscheidung zur Begrenzung der Speicherung unnötigerweise durch eine obsoleete Evaluation hinausgezögert wird.

AIS 5. Zu Artikel 2 Nummer 1 (Artikel 103k Absatz 2 Satz 2 Tabelle, Spalte 2 EGIInsO)

In Artikel 2 Nummer 1 ist Artikel 103k Absatz 2 Satz 2 Tabelle, Spalte 2 „Abtretungsfrist“ wie folgt zu ändern:

- a) In der ersten Zeile sind die Wörter „fünf Jahre und sieben Monate“ durch die Wörter „drei Jahre und zehn Monate“ zu ersetzen.
- b) In der zweiten Zeile sind die Wörter „fünf Jahre und sechs Monate“ durch die Wörter „drei Jahre und neun Monate“ zu ersetzen.
- c) In der dritten Zeile sind die Wörter „fünf Jahre und fünf Monate“ durch die Wörter „drei Jahre und acht Monate“ zu ersetzen.
- d) In der vierten Zeile sind die Wörter „fünf Jahre und vier Monate“ durch die Wörter „drei Jahre und sieben Monate“ zu ersetzen.
- e) In der fünften Zeile sind die Wörter „fünf Jahre und drei Monate“ durch die

Wörter „drei Jahre und sechs Monate“ zu ersetzen.

- f) In der sechsten Zeile sind die Wörter „fünf Jahre und zwei Monate“ durch die Wörter „drei Jahre und fünf Monate“ zu ersetzen.
- g) In der siebten Zeile sind die Wörter „fünf Jahre und ein Monat“ durch die Wörter „drei Jahre und vier Monate“ zu ersetzen.
- h) In der achten Zeile sind die Wörter „fünf Jahre“ durch die Wörter „drei Jahre und drei Monate“ zu ersetzen.
- i) In der neunten Zeile sind die Wörter „vier Jahre und elf Monate“ durch die Wörter „drei Jahre und zwei Monate“ zu ersetzen.
- j) In der zehnten Zeile sind die Wörter „vier Jahre und zehn Monate“ durch die Wörter „drei Jahre und ein Monat“ zu ersetzen.

Begründung:

Diese Staffelung der rückwirkenden Verkürzung der Abtretungsfrist wurde aus dem Referentenentwurf vom 13. Februar 2020 übernommen, der von einem Inkrafttreten der Verkürzung zum 17. Juli 2022 ausging. Diese Regelung sollte einen geordneten und gerechten Übergang zum neuen Recht schaffen und verhindern, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Einleitung des Verfahrens verzögern, um damit in den Genuss eines verkürzten Verfahrens zu kommen. So eine Verzögerung würde unweigerlich zu Verfahrensstaus bei den Schuldnerberatungsstellen, Gerichten und Verwalterbüros führen. Dies wurde auch durch eine Pressemeldung des BMJV vom 7. November 2019 so kommuniziert.

Im Vertrauen darauf, dass sie an der avisierten Verkürzung partizipieren und nicht schlechter gestellt werden, haben viele Verbraucher und Verbraucherinnen die Stellung ihres Antrages nicht verzögert. Dadurch werden sie jetzt deutlich schlechter gestellt. Im ungünstigsten Fall dauert ihr Verfahren nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes mit dreijähriger Laufzeit noch vier Jahre und neun Monate. Da auch von den Schuldnerberatungsstellen im Vertrauen auf die Pressemeldung entsprechende Empfehlungen ausgesprochen wurden, steht zu befürchten, dass durch die jetzige Regelung nicht nur das Vertrauen der Betroffenen in die Gesetzgebung, sondern auch in die Beratungskräfte erschüttert wird.

Im Übrigen wird die Staffelung, die im Gesetzentwurf enthalten ist, jetzt genau zu oben genannten Staus führen. Für niemanden macht es noch Sinn vor dem geplanten Inkrafttreten zum 1. Oktober 2020 einen Antrag zu stellen.

AIS 6. Zu Artikel 2 Nummer 2 (Artikel 107a Absatz 1 Satz 1 EGINsO)

In Artikel 2 Nummer 2 ist in Artikel 107a Absatz 1 Satz 1 die Angabe „2024“

durch die Angabe „2028“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Evaluationsvorschrift dient zum einen dazu, die bereits bestehende Rechtslage zur Speicherung insolvenzbezogener Informationen durch Auskunfteien auf etwaige Hindernisse (Negativmerkmal) in der Praxis zu beleuchten und zum anderen die geplante Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens im Hinblick auf die Auswirkungen des Antrags-, des Zahlungs- und Wirtschaftsverhaltens von Verbrauchern zu beleuchten. Für die Analyse einer bestehenden Rechtslage, wie zur Speicherung durch die Auskunfteien, mag die Frist von drei Jahren und acht Monaten ausreichen um wissenschaftliche Erkenntnisse zu erzielen. Die Auswirkungen der verkürzten Restschuldbefreiung auf das Verbraucherverhalten sind dagegen in diesem Zeitraum nicht erfassbar.

Denn mit Wirkung zum 1. Oktober 2020 ist eine verkürzte Restschuldbefreiung von drei Jahren erst möglich und die Wohlverhaltensphase endet somit erst zum 1. Oktober 2023. Erst dann beginnt die Phase, in der das Antrags-, das Zahlungs- und Wirtschaftsverhalten der Verbraucher im Nachgang des verkürzten Verfahrens analysiert werden kann. Dafür und für die Berichterstattung gegenüber dem Deutschen Bundestag stünden somit lediglich acht Monate zur Verfügung.

Auch ist bei der Analyse von Verhaltensänderungen stets damit zu rechnen, dass eine etwaige Verhaltensanpassung erst deutlich verzögert das „Erlebte“ widerspiegelt. Ein Zeitraum von vier Jahren und acht Monaten nach erlangter Restschuldbefreiung wird somit als zweckdienlicher angesehen.

- AIS 7. Zu Artikel 5 (Weitere Änderung der Insolvenzordnung)
(bei An- Artikel 6 (Weitere Änderung des Einführungsgesetzes zur Insolvenzordnung)
nahme Artikel 7 (Weitere Änderung der Insolvenzzrechtlichen Vergütungsordnung)
entfallen Artikel 8 (Weitere Änderung der Verbraucherinsolvenzformularverordnung)
Ziffern 8
und 9) Die Artikel 5 bis 8 sind zu streichen.

Als Folge ist

Artikel 9 wie folgt zu fassen:

**„Artikel 9
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 2020 in Kraft.“

Begründung:

Der Regierungsentwurf sieht in den Artikeln 5 bis 9 vor, dass die Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens auf drei Jahre für Verbraucher nur bis zum 30. Juni 2025 gilt. Nach einer Evaluation soll nach dem Willen der Bundesregierung neu entschieden werden. Allerdings bedürfte es nach dem Gesetzentwurf für eine Beibehaltung der Frist von drei Jahren einer erneuten Gesetzesänderung, während die Rückkehr zum „alten Recht“ und die Abkehr von der Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens automatisch erfolgen soll.

Für eine solche Befristung und das von der Bundesregierung vorgesehene Rückgängigmachen der Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens gibt es indes keinen tragfähigen Grund. Nach dem "Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen des Gesetzes zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte" aus dem Juni 2018 erlangen nach dem bisher geltenden Recht, das nach dem vorliegenden Entwurf ab 2025 erneut gelten soll, bei der bislang geltenden Mindestbefriedigungsquote von 35 Prozent nur 1,08 Prozent aller Schuldner die Restschuldbefreiung innerhalb von drei Jahren. U. a. aus diesem Grund sah der zitierte Bericht einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die nun vorgesehene Befristung ist mit den Berichtsergebnissen nur schwer vereinbar.

Die Rücknahme der Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens in 2025 soll nach dem Gesetzentwurf zudem nur für Verbraucher gelten. Selbständig Tätige würden weiterhin in den Genuss der Verkürzung kommen, was eine verfassungsrechtlich fragwürdige Ungleichbehandlung bedeutet.

Die Artikel 5 bis 8 sind deshalb zu streichen und mit Artikel 9 ist ein einheitlicher Zeitpunkt des Inkrafttretens festzulegen.

AIS 8. Zu Artikel 5 (Weitere Änderung der Insolvenzordnung)

(entfällt bei Annahme von Ziffer 7

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Anwendung der Bestimmungen der EU-Richtlinie 2019/1023 bezüglich der vollen Entschuldung nach spätestens drei Jahren analog für Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Verbraucherinnen und Verbraucher zeitlich unbefristet sicherzustellen (Streichung von Artikel 5 nebst Folgeänderungen).

bei Annahme entfällt Ziffer 9)

Begründung:

Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/1023 und gewährleistet für insolvente Unternehmerinnen und Unternehmer den Zugang zu einem Restschuldbefreiungsverfahren, das ihnen die volle Entschuldung nach spätestens drei Jahren ermöglicht.

Für Verbraucherinnen und Verbraucher sieht der Gesetzentwurf vor, die dreijährige Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens vorerst nur bis zum 30. Juni 2025 zu ermöglichen. In Abhängigkeit von einer Evaluation bis zum 30. Juni 2024 bezüglich des Antrags-, Zahlungs- und Wirtschaftsverhaltens von

Verbraucherinnen und Verbrauchern soll dieser Dreijahreszeitraum beibehalten oder das alte Recht wiedereingeführt werden.

Die Richtlinie enthält dagegen die ausdrückliche Empfehlung, ihre Bestimmungen über die Entschuldung so früh wie möglich auch auf Verbraucherinnen und Verbraucher anzuwenden (siehe Erwägungsgrund 21). Im Referentenentwurf des vorliegenden Gesetzentwurfs war dies so vorgesehen. Die Abkehr von diesem Vorhaben ist nicht nachvollziehbar und insbesondere aus sozialpolitischer Sicht abzulehnen.

Vor allem dann, wenn – wie oft der Fall – die Schulden von Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmern und ihre privaten Schulden nicht ohne weiteres zu trennen sind, müsste eine Entschuldung in zwei verschiedenen Verfahren mit unterschiedlichen Laufzeiten beantragt und durchgeführt werden. Das führt nicht nur zur Rechtsunsicherheit, sondern auch zu doppelter Belastung in den Schuldnerberatungsstellen, bei Gläubigerinnen und Gläubigern sowie bei den Gerichten.

Hilfsempfehlung zu Ziffer 7 und Ziffer 8

AIS 9. Zu Artikel 9 Absatz 2 (Inkrafttreten)

(entfällt bei Annahme von Ziffer 7 oder 8)

In Artikel 9 Absatz 2 ist die Angabe „2025“ durch die Angabe „2029“ zu ersetzen.

Begründung:

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Zeitraum von vier Jahren und neun Monaten ist im Verhältnis zur Verfahrensdauer der Restschuldbefreiung von drei Jahren zu kurz um das Instrument „verkürzte Restschuldbefreiung für Verbraucher“ in der Wirtschaft mit den zahlreichen Wirtschaftsakteuren zu erproben.