

Dr. Cristina Weidner
Financial Restructuring & Insolvency
Rechtsanwältin
Mainzer Landstr. 46
60325 Frankfurt am Main
Durchwahl: +49 6971993145
E-Mail: cristina.weidner@cliffordchance.com

28. September 2020

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung:
Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verkürzung des
Restschuldbefreiungsverfahrens vom 31.08.2020 – BT-Drs. 19/21981**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am
30.09.2020**

Gliederung:

- I. Einleitung
- II. Stellungnahme
 1. Schrittweise Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens für laufende Insolvenzverfahren
 2. Verzicht auf die Deckung der Verfahrenskosten sowie der Mindestbefriedigungsanforderungen
 3. Verlängerung der Sperrfrist
 4. Erweiterung der Herausgabeobliegenheit
 5. Befristung für Verbraucher
 6. Löschfristen
- III. Fazit

I. Einleitung

Der deutsche Gesetzgeber wurde in den letzten Jahren aus Brüssel aufgefordert, das deutsche Restrukturierungs- und Insolvenzrecht umfassend zu reformieren. Das Bestreben zur europaweiten Harmonisierung der Restschuldbefreiung wurde durch die Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen, Entschuldung und Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren¹ angestoßen, woraufhin im Februar 2020 ein Referentenentwurf verabschiedet wurde. Die Richtlinie sieht eine Umsetzung der Regelungen zur Restschuldbefreiung bis zum 31. Juli 2021 vor, wobei die COVID-19-Pandemie in Anbetracht einer drohenden Insolvenzwelle ein zeitigeres Vorgehen erfordert. Der Regierungsentwurf zur Reform der Restschuldbefreiung sieht bereits das Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens zum 1. Oktober 2020 vor.

Die Reaktion des Gesetzgebers zur Abschwächung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie auf die finanzielle Situation von Privatpersonen ist grundsätzlich zu befürworten. Die bislang im europäischen Vergleich als überdurchschnittlich lang empfundene Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens von 6 Jahren (bzw. 5 Jahren bei vollständiger Deckung der Verfahrenskosten) ist nach Einschätzung der Experten mit einem hohen Aufwand und Mehrkosten für alle Beteiligten verbunden, die Aussichten auf höhere Erlöse zugunsten der Gläubiger dagegen verschwindend gering. Insgesamt zeigt die Erfahrung der vergangenen Jahre, dass die Dauer der Restschuldbefreiung nicht proportional mit steigenden Einnahmen zu verbinden ist, ganz im Gegenteil führt eine lange Verfahrensdauer in der Mehrheit aller Fälle nur zu einem erhöhten Aufwand für alle Beteiligten, während aus Sicht der Schuldner faktisch und mangels bestehender Anreize die Rückkehr in das normalisierte Wirtschaftsleben erschwert wird. Die vorgeschlagenen Änderungen sind daher insgesamt zu begrüßen.

II. Stellungnahme

In der Diskussion sind insbesondere die Regelungen zur schrittweisen Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens für laufende Insolvenzverfahren, der Verzicht auf die Deckung der Verfahrenskosten sowie der Mindestbefriedigungsanforderungen, die Verlängerung der Sperrfrist, die Erweiterung der Herausgabeobliegenheit sowie die

¹ 2019/1023/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2019 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der RL 2017/1132/EU. Die Regelungen, die das Privatinsolvenzverfahren betreffen, finden sich dort in Art. 20–24. Im Folgenden auch "die Richtlinie".

Befristung des Restschuldbefreiungsverfahrens für Verbraucher und der Regelungen zu den Löschrufen.

1. Schrittweise Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens für laufende Insolvenzverfahren

Die durch Überleitungsvorschrift Artikel 103k eingeführte Staffellösung sieht vor, dass sich die Abtretungsfrist für jeden Monat, der seit dem 16. Juli 2019 bis zur Stellung des Insolvenzantrages vergangen ist, um denselben Monat verkürzt. Die Staffelung gestaltet sich nach dem Regierungsentwurf wie folgt:

Datum der Stellung des Insolvenzantrages:	Abtretungsfrist:
zwischen dem 17. Dezember 2019 und 16. Januar 2020	fünf Jahre und sieben Monate
zwischen dem 17. Januar 2020 und 16. Februar 2020	fünf Jahre und sechs Monate
zwischen dem 17. Februar 2020 und 16. März 2020	fünf Jahre und fünf Monate
zwischen dem 17. März 2020 und 16. April 2020	fünf Jahre und vier Monate
zwischen dem 17. April 2020 und 16. Mai 2020	fünf Jahre und drei Monate
zwischen dem 17. Mai 2020 und 16. Juni 2020	fünf Jahre und zwei Monate
zwischen dem 17. Juni 2020 und 16. Juli 2020	fünf Jahre und ein Monat
zwischen dem 17. Juli 2020 und 16. August 2020	fünf Jahre
zwischen dem 17. August 2020 und 16. September 2020	vier Jahre und elf Monate
zwischen dem 17. September 2020 und 30. September 2020	vier Jahre und zehn Monate.

Mitunter wird insoweit eine mögliche Verfassungswidrigkeit des Art. 103k EGInsO diskutiert, der wie folgt zu begegnen ist: Nach der Wertung des aus Art. 20 Abs. 1 GG abzuleitenden Rechtsstaatsprinzips ist eine Rückwirkung von Rechtsnormen richtigerweise unzulässig. Bei der getroffenen Staffellösung handelt es sich indessen nicht um eine verfassungswidrige "echte" Rückwirkung, sondern um eine verfassungskonforme "unechte" Rückwirkung. Die kürzere Frist der Erteilung der Restschuldbefreiung knüpft zwar an einen begonnenen Vorgang an, da das Verfahren bereits in Gang ist. Dieser Vorgang ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Die Restschuldbefreiung tritt vielmehr früher ein als vor Inkrafttreten der Norm und ihrer Übergangsvorschrift; eine Fiktion der Restschuldbefreiung in einen bereits abgeschlossenen Vorgang liegt dagegen nicht vor. Eine Verfassungswidrigkeit der Regelung scheint daher unter diesem Gesichtspunkt eher fernliegend.

Außerdem wird diskutiert, ob durch die Verkürzung der Restschuldbefreiung und dem damit verbundenen Verkürzung der Möglichkeit, ihre Forderungen beizutreiben, in die Eigentumsrechte der Gläubiger eingegriffen werde. Diesem Einwand ließe sich

grundsätzlich damit begegnen, dass hier eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung vorliegt. Unabhängig davon liegt aber in diesen Fällen schon keine Beschränkung von eigentumsrechtlich gesicherten Positionen vor, da allein die Aussicht auf eine mögliche Befriedigung im Rahmen eines Insolvenzverfahrens durch die lange Verfahrensdauer keine verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsposition darstellt. Vielmehr bietet die ursprüngliche Verfahrensdauer keinerlei Gewähr dafür, dass eine Befriedigung erreicht oder gesteigert werden kann.

2. Verzicht auf die Deckung der Verfahrenskosten sowie der Mindestbefriedigungsanforderungen

Der Verzicht auf die Erfüllung besonderer Voraussetzungen wie die Deckung der Verfahrenskosten oder die Erfüllung von Mindestbefriedigungsanforderungen für sowohl unternehmerisch tätige, als auch alle natürlichen Personen zur frühzeitigen Restschuldbefreiung unterstützt die Einhaltung der verkürzten Verfahrensdauer. Zwar wird dagegen angeführt, dass eine gewisse Mindestdeckung der Verfahrenskosten notwendig sei, um negative Anreize zu vermeiden sowie den entstandenen Aufwand bei den Gerichten zu decken. Mit der teilweise geforderten Mindestbefriedigung wird außerdem versucht, den Gläubigerinteressen gerecht zu werden. Beides ist jedoch dazu geeignet, ein Verfahren möglicherweise künstlich in die Länge zu ziehen. Dies gilt umso mehr, wenn das Verfahren keine Aussicht auf gesteigerte Mehrung der Insolvenzmasse bzw. Befriedigung von Gläubigern bietet. Vor diesem Hintergrund sind vermeintlich wohl gemeinte Optimierungsbemühungen im Hinblick auf die aus Brüssel vorgegebenen Ziele der effizienten Umsetzung der Entschuldung für Privatpersonen mit Vorsicht zu genießen. Daher ist es richtig, dass künftig auf diese Mindestanforderungen verzichtet wird.

3. Verlängerung der Sperrfrist

Die erneute Restschuldbefreiung unterliegt nunmehr einer elfjährigen Sperrfrist (§ 287a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 InsO) und einer fünfjährigen Restschuldbefreiung (§ 287 Abs. 2 S. 2 InsO). Durch diese Regelungen wird sichergestellt, dass dem Schuldner im Falle einer erneuten Überschuldung kein unmittelbarer Zugang zu einer zweiten Restschuldbefreiung eröffnet wird. Die neue Verkürzung der Restschuldbefreiung auf drei Jahre soll keinen Freifahrtschein für unwirtschaftlich handelnde Unternehmer sowie Verbraucher darstellen. Diese Neuregelung ist zu begrüßen. Das Restschuldbefreiungsverfahren innerhalb von drei statt sechs Jahren stellt bereits eine deutliche Privilegierung dar. Gleichzeitig muss man einer missbräuchlichen Inanspruchnahme dieses Privilegs entgegenzutreten, wozu die weitere Verlängerung der Sperrfrist ein geeignetes und angemessenes Mittel darstellt.

4. Erweiterung der Herausgabeobliegenheit

Die Herausgabeobliegenheit des Schuldners zwischen Beendigung des Insolvenzverfahrens und dem Ende der Abtretungsfrist wird dahingehend ergänzt, dass Schenkungen sowie solches Vermögen, das der Schuldner von Todes wegen oder

mit Rücksicht auf ein künftiges Erbrecht erwirbt, zur Hälfte herauszugeben sind. Daneben wird die Obliegenheit auf solche Vermögenswerte erstreckt, die der Schuldner als Gewinn in einer Lotterie, Ausspielung oder in einem anderen (nicht verbotenen) Spiel mit Gewinnmöglichkeiten erwirbt.

Die Erweiterung der Herausgabeobligenheit auf Schenkungserlöse in § 295 Abs. 1 Nr. 2 InsO erscheint nur konsequent, war doch seit jeher die Abgrenzung der Erbschaft zur Schenkung von Todes wegen problembehaftet. Zu begrüßen ist daneben dem Grunde nach auch die Ausdehnung der Regelung auf Gewinnerlöse, die der Schuldner oder die Schuldnerin aus Lotterie, Ausspielung oder anderen Spielen mit Gewinnermöglichkeiten erzielt hat. Die Begriffe "Gewinn in einer Lotterie, Ausspielung oder in einem anderen Spiel mit Gewinnmöglichkeit" werden zwar nicht näher definiert, die Regelungen sind aber auslegungsfähig und damit hinreichend praktikabel.

5. Befristung des Restschuldbefreiungsverfahrens für Verbraucher

Der Gesetzesentwurf sieht eine unterschiedliche Behandlung von Verbrauchern und Unternehmern vor. Für Verbraucher gilt die Reduktion der Restschuldbefreiung nur bis zum 30. Juni 2025 (vgl. Art. Abs. 2 RegE i.V.m. Art. 5 § 312 InsO n.F.). Die weitere Behandlung der Verbraucherverfahren wird dann von einer Evaluation der Bundesregierung abhängig gemacht, die u.a. die Auswirkungen auf das Antrags-, Zahlungs- und Wirtschaftsverhalten von Verbrauchern untersuchen soll.

Insoweit stellt sich die Frage, wodurch diese unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt wird. Zwar sieht die Richtlinie eine zwingende Umsetzung der Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens nur für Unternehmer vor, die Änderung für Verbraucher ist dagegen fakultativ (Erwägungsgrund Nr. 21). Vor dem Hintergrund des Diskriminierungsverbots aus Art. 3 Abs. 1 GG scheint eine unterschiedliche Behandlung auch zulässig, da es sich bei unternehmerisch tätigen Personen und Privatpersonen schon *per definitionem* (vgl. auch §§ 13, 14 BGB) um unterschiedliche Gruppen handelt. Inhaltlich ist die Unterscheidung jedoch oftmals rein zufällig und es gibt viele Fälle, in welchen die Abgrenzung je nach Lebenssachverhalt Schwierigkeiten bereitet. Für den juristischen Laien wird diese Unterscheidung auch oftmals willkürlich oder sogar befremdlich erscheinen, so dass die Differenzierung zu einer – wenn auch nur subjektiv wahrgenommenen – Diskriminierung führen könnte. Schon aus diesem Grund ist die Gleichbehandlung dieser beider Gruppen angezeigt oder sogar geboten. Umgekehrt birgt eine unterschiedliche Behandlung das Risiko der fehlenden Akzeptanz der geplanten Gesetzesänderung.

Auch die praktische Umsetzbarkeit der Evaluation erscheint aus heutiger Sicht zumindest fragwürdig. Offen bleibt dabei nicht nur, mit welchen Mitteln und anhand welcher Maßstäbe das Antrags-, Zahlungs- und Wirtschaftsverhalten untersucht werden soll, auch der Bewertungszeitraum erscheint zu knapp bemessen, um eine aussagekräftige Beurteilung zu ermöglichen.

Zu bevorzugen ist daher vielmehr, der breit befürworteten Einheitslösung zu verfolgen und die Entschuldungsmöglichkeit nach drei Jahren einheitlich für Unternehmer und Verbraucher zu statuieren. Vor diesem Hintergrund bietet sich an, sowohl auf die begriffliche Unterscheidung zwischen Verbrauchern und Unternehmern als auch auf die Evaluation gänzlich zu verzichten und nur noch auf Privatpersonen abzustellen.

6. Löschfristen

Im Unterschied zum Referentenentwurf sieht der Regierungsentwurf keine Regelung zu Löschfristen vor. Nach der Regelung im Referentenentwurf waren Informationen über Insolvenzverfahren und Restschuldbefreiungsverfahren innerhalb eines Jahres zu löschen. Nunmehr wird auf die Löschfristen verzichtet und argumentiert, dass es sich bei der Information über die Erteilung der Restschuldbefreiung um eine positive Nachricht handelt, wobei die Beendigung des Verfahrens und weniger die Durchführung eines negativ besetzten Insolvenzverfahrens im Vordergrund stehe. Richtig ist zwar, dass die Erteilung der Restschuldbefreiung auch als positives Signal im Markt aufgefasst werden kann, für Kunden und Geschäftspartner wird aber hiermit gleichwohl auch die Information vermittelt, dass der Schuldner zumindest vorübergehend seine finanzielle Situation wohl nicht mehr unter Kontrolle hatte. Erst mit der Löschung insolvenzspezifischer Daten und Informationen über ein Restschuldbefreiungsverfahren besteht folglich für die betroffenen Schuldner die Möglichkeit, das Vertrauen etwaiger Geschäftspartner in ihre Solvenz zurückzuerlangen. Die Löschung binnen eines Jahres ist dafür notwendig und letztlich allein mit der Intention der Richtlinie zu vereinbaren, den Schuldnern innerhalb einer kürzeren Frist die erneute Teilnahme am Wirtschaftsleben zu ermöglichen.

III. Fazit

Die Reaktion des Gesetzgebers zur Abschwächung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie auf die finanzielle Situation von Privatpersonen ist grundsätzlich zu befürworten. Die bislang im europäischen Vergleich als eher überdurchschnittlich lang empfundene Dauer des deutschen Restschuldbefreiungsverfahrens ist aus praktischer Sicht mit einem hohen Aufwand und Mehrkosten verbunden, die reine Expektanz auf möglicherweise gesteigerte Erlöse zugunsten der Gläubiger dagegen ein Hoffnungswert, der in vielen Situationen mit einer aus Schuldnersicht unverhältnismäßigen Limitierung der Möglichkeit der Wiedereingliederung in ein normalisiertes Wirtschaftsleben verbunden ist. Die COVID-19-Pandemie bringt große wirtschaftliche und zum Teil existenzbedrohende finanzielle Belastungen für Unternehmer und Verbraucher – die nach hiesiger Auffassung unter dem Oberbegriff Privatpersonen zusammenzufassen sind. Zwar haben viele dieser Personen im Rahmen staatlicher Hilfsprogramme Unterstützung bekommen, auch diese Maßnahmen führen aber zu einer gesteigerten finanziellen Überschuldung und sind daher potentiell geeignet, die wirtschaftliche Situation je nach weiterem Verlauf der Pandemie weiter eskalieren zu lassen, sofern die Privatpersonen ihren Schulden nicht bedienen können.

Zusammenfassend sind folgende Aspekte hervorzuheben:

- (1) Die Regelungen zur schrittweisen Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens für laufende Insolvenzverfahren sind zu begrüßen, der damit verbundene Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten ist wohl im Sinne der Richtlinie hinzunehmen.
- (2) Der Wegfall der Regelungen zur Deckung der Verfahrenskosten sowie der Mindestbefriedigungsanforderungen ist im Sinne einer effizienten Umsetzung des Gesetzesvorhabens mehr als konsequent; die nur vermeintliche Optimierung zugunsten der Verfahrensbeteiligten ist dagegen geeignet, Verfahren künstlich ohne tatsächliche Befriedigungsmöglichkeiten in die Länge zu ziehen.
- (3) Die Sperrfrist von 11 Jahren ist zur Vermeidung einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Restschuldbefreiung zu begrüßen.
- (4) Unternehmer und Verbraucher sind unter dem Oberbegriff Privatpersonen zusammenzufassen, eine unterschiedliche Behandlung erscheint vor dem Hintergrund einer – wenn auch nur subjektiv empfundenen – sozialen Ungleichbehandlung verschiedener Privatpersonen und damit einhergehenden Gefährdung der gesellschaftlichen Akzeptanz des Gesetzes nicht geboten.