

11. Juli 2001/HS

Infobrief 21/01

Praxis der Verbraucherinsolvenz in den europäischen Nachbarstaaten

Das niederländische Gesetz über die Schuldsanierung natürlicher Personen: Evaluation der Praxis

Der nachfolgende Bericht beruht im wesentlichen auf der gerade abgeschlossenen Untersuchung von **Jungmann/Niemijer/terVort: Van schuld naar schone lei – Evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijke personen** am Gesellschaftswissenschaftlichen Untersuchungs- und Dokumentationszentrum in Amsterdam unter der Projektleitung von Prof. Dr. Huls. Im folgenden wird der Inhalt der niederländischen Zusammenfassung wiedergegeben, die Prof. Dr. Reifner ins Deutsche übersetzt hat.

I. Das gerichtliche Schuldsanierungsverfahren

Seit dem 1.12.1998 ist in den Niederlanden das Gesetz über die Schuldsanierung natürlicher Personen (Schuldsanering natuurlijke personen) in Kraft. Das gerichtliche Schuldsanierungsverfahren sieht eine Restschuldbefreiung vor.

Um zu dem Schuldsanierungsverfahren zugelassen zu werden, bedarf es des Nachweises, dass eine außergerichtliche, einverständliche Schuldenregulierung zwischen dem Schuldner und seinen Gläubigern fehlgeschlagen ist. Bei der einverständlichen Schuldenregulierung schließen Schuldner und Gläubiger einen Vertrag, kraft dessen ein bestimmter Schuldteil erlassen wird, wenn der Schuldner seine versprochenen Zahlungspflichten erfüllt. In diesem Verhandlungsprozess kann der Schuldner die Hilfe von

* Direktor

Prof. Dr. Udo Reifner

* Rödingsmarkt 33 • D-20459 Hamburg

Hamburger Sparkasse • BLZ 200 505 50

Konto-Nr. 1238 122921

* Fon: 040/309691-0 • Fax: 040/309691-22

E-mail: iff@iff-hamburg.de

WWW: <http://www.iff-hamburg.de>

Schuldenberatungsorganisationen in Anspruch nehmen. Dabei handelt es sich überwiegend um die kommunalen Kreditbanken (Sozialbanken), die Sozialämter, spezielle Beratungsstellen oder allgemeine soziale Einrichtungen. Für die Dauer der außergerichtlichen Verhandlungen gelten die Gläubigerforderungen als gestundet.

Exkurs: Außergerichtliche Entschuldung auf der Basis des Verhaltenskodex (Gedragscode Schuldregeling)

Seit Anfang der 80er Jahre wird der außergerichtliche Entschuldungsversuch unter anderem auf der Basis eines Verhaltenskodex (sog. „Gedragscode Schuldregeling“¹) praktiziert. Dieser Verhaltenskodex geht auf eine Initiative des Dachverbands der kommunalen Kreditbanken (NKVV)² im Jahr 1979 zurück. Der Kodex regelt Verhaltensanforderungen an die Schuldner und Gläubiger, Mindestinhalt und Ablauf der privatautonomen Schuldenregulierung sowie die Aufgaben der kommunalen Kreditbank. Nach Maßgabe des Verhaltenskodex ist der Schuldner verpflichtet, einen ihm maximal möglichen Betrag für die Dauer von 3 Jahren an seine Gläubiger zu leisten. Nach Erfüllung dieser Vorgaben wird er von seinen restlichen Schulden befreit. Die kommunalen Kreditbanken berechnen auf der Basis der Gesamtverschuldung, der Einnahmen und Ausgaben des Schuldners den maximal möglichen Betrag. Intention ist dabei, dass der Schuldner binnen 3 Jahren seine Verbindlichkeiten weitestgehend vollständig tilgt. Die Banken bieten dem Schuldner auf dieser Basis einen Umschuldungskredit an, den er binnen 3 Jahren zurückzahlen hat. Der Umschuldungskredit darf den Maximalbetrag inkl. Kosten und Zinsen nicht übersteigen. Erachtet die Bank die Rückzahlung binnen 3 Jahren für nicht wahrscheinlich, lehnt sie den Antrag des Schuldners ab. Deckt der von der Bank errechnete Maximalbetrag nicht die Gesamtverschuldung ab, bietet die Bank den Gläubigern Anteile an ihren Forderungen gegen den Schuldner an. Der Einkommensanteil, der dem Schuldner während dieser 3 Jahre zur Verfügung steht, liegt häufig unter dem für ihn geltenden Sozialhilfesatz. Der Verhaltenskodex geht des Weiteren vom Grundsatz der Gläubigergleichbehandlung aus. Ausnahmen hiervon, die zu einer höheren Befriedigungsquote führen, gelten insbesondere für Steuer-, Miet- und Energieschulden. In den Niederlanden befolgen die meisten Schuldenberatungsorganisationen den Verhaltenskodex.

Der Verhaltenskodex ist zunächst insofern positiv zu bewerten, als er Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses darüber ist, dass der Schuldner nicht länger als 3 Jahre von Einkünften leben kann, die ihm gerade ein Leben am Rande des Existenzminimums gestatten. Allerdings war und ist zu beobachten, dass die kommunalen Kreditbanken den

¹ Die Verhaltensregeln des Kodex werden zur Zeit überarbeitet und sollen im Verlauf dieses Jahres in Kraft treten.

² Die kommunalen Kreditbanken agieren nicht gewinnorientiert, sondern nach dem Kostendeckungsprinzip. Ihre originäre Funktion besteht darin, Risikogruppen den Zugang zu Krediten zu ermöglichen. Zu den Aufgaben vgl. im Detail das niederländische Kreditgesetz zum Schutz der Bevölkerung gegen Wucher.

Verhaltenskodex sehr unterschiedlich handhaben. Die heterogene Umsetzungspraxis beruht schon darauf, dass die Institute unterschiedliche Anstrengungen unternehmen, um die individuelle Schuldentilgungsfähigkeit zu ermitteln. Hinzu kommt, dass einige Banken ihre Kooperation ablehnen, wenn der Schuldner keinen Maximalbetrag aufbringen bzw. finanzieren kann, der seine Gesamtschulden zu mindestens 50% tilgt, während andere Institute anderen hausinternen Vorgaben folgen.

Der Nachteil des Verhaltenskodex besteht zunächst in der Uniformität, die den Spielraum für individuelle Lösungen einengt. Ein weiterer wesentlicher Nachteil besteht in der Koppelung des – zwar angemessen – kurzen Zeitraums mit dem Ziel, möglichst alle Schulden vollständig zu tilgen. Dies führte dazu, dass Mitte der 90er Jahre nur rund 10% der überschuldeten Verbraucher für diese Form der einvernehmlichen Schuld-sanierung in Betracht kam. Bis Mitte der 90er Jahre konnten durchschnittlich rund 2/3 der Schuldner den für sie errechneten Maximalbetrag leisten. Allerdings nur 50% binnen 3 Jahren. Für die restlichen 50% mussten die kommunalen Kreditbanken weitere Umschuldungen vornehmen. Ansonsten wurde die Laufzeit des Plans verlängert. Eine Untersuchung der kommunalen Kreditbank Den Haag bezifferte die Zahl der Schuldner, die den Plan nicht einhalten können, mit ca. 40%. Die gütliche Sanierung auf der Basis des Verhaltenskodex war und ist daher in erster Linie nur für solche Schuldner interessant, die über regelmäßige Einkünfte verfügen und durch Einzelereignisse in die Verschuldung geraten sind, die kein Indiz für eine Wiederholung haben. Schuldner, die sich hingegen seit Jahren im modernen Schuldturn bewegen, ist diese Form auch deshalb wenig nützlich, weil die Beratung der kommunalen Kreditbanken primär eine kaufmännisch-juristische ist und keine oder kaum soziale Beratungselemente enthält.

Scheitert die außergerichtliche Einigung, kann der Schuldner die Eröffnung des gerichtlichen Schuldsanierungsverfahrens beantragen. Der Antrag wird im offiziellen örtlichen Amtsblatt und im landesweiten Schuldsanierungsregister veröffentlicht. Das Gesetz schützt den Schuldner ab Antragstellung vor Vollstreckungsversuchen der Gläubiger. Das Gericht prüft die vom Schuldner beizubringenden Unterlagen und stellt einen Sanierungsplan auf. Dieser hat eine Laufzeit von 3 Jahren, die vom Gericht ausnahmsweise um 2 Jahre verlängert werden kann. In dieser Zeit zahlt der Schuldner die gerichtlich festgelegten monatlichen Raten ein. Die Gläubiger erhalten die für sie festgelegte Verteilungsquote allerdings nur in einem Einmalbetrag am Ende der Laufzeit des Sanierungsplans.

Das gerichtliche Schuldsanierungsverfahren kann jederzeit, auch noch nach gerichtlicher Feststellung des Sanierungsplans, durch eine gütliche Einigung beendet werden. Das Gesetz motiviert die Parteien ausdrücklich, sich auch nach Eröffnung des Schuldsanierungsverfahrens um eine einvernehmliche Lösung des Konflikts zu bemühen. Das Schuldsanierungsverfahren endet auch dann, wenn der Schuldner entweder seine Zahlungspflichten nicht erfüllt oder wenn er während des Verfahrens neue Schulden aufnimmt, ohne diese der niederländischen Schuldenverwaltung zu melden. In diesen Fällen wandelt das Gericht das Schuldsanierungs-

verfahren von Amts wegen in einen Verbraucherkonkurs um, der nach den traditionellen gesetzlichen Regeln abgewickelt wird.

Das gerichtliche Schuldsanierungsverfahren ist für den Schuldner kostenfrei. Der Rat für Rechtsbeistand in Den Bosch finanziert die entstandenen Verfahrenskosten.

II. Methodik der Evaluation der Praxis des gerichtlichen Verfahrens

Das Gesellschaftswissenschaftliche Untersuchungs- und Dokumentationszentrum Amsterdam hat seit Inkrafttreten des Gesetzes die Praxis des Schuldsanierungsverfahrens durch

- ⇒ persönliche Interviews bei 27 Schuldnerberatungsstellen,
- ⇒ Telefoninterviews mit 4 Gläubigern,
- ⇒ Telefoninterviews mit 35 Gemeinden,
- ⇒ Interviews mit 19 Gerichten,
- ⇒ Durchsicht von 1.200 Schuldnerberatungsakten,
- ⇒ Durchsicht von 438 Gerichtsakten mit 56 Beendigungsakten und 80 Abweisungsakten,
- ⇒ Literaturstudien

evaluiert. Hintergrund für die Interviews mit den Gemeinden ist der Umstand, dass ihnen die Organisation der Schuldenberatung obliegt.

Die Fragestellung der Untersuchung bestand darin herauszufinden, wie das Verfahren in der Praxis funktioniert, welche Auswirkungen es für die Situation der Überschuldung in den Niederlanden hat und wie sich das Zusammenspiel von außergerichtlichem und gerichtlichem Verfahren darstellt.

III. Ergebnisse der Evaluation

(Vorbemerkung: Für die folgenden Zahlenangaben ist davon auszugehen, dass in den Niederlanden 16.027.292 registrierte Bürger wohnen. Diese Zahlen werden daher zur Bundesrepublik grob vergleichbar, wenn man sie mit dem Faktor 5 multipliziert.)

Bei den kommunalen Kreditbanken gab es 1999 rund 29.000 Anfragen. Dies entspricht ungefähr 50% aller Schuldenberatungsfälle. Zahlen ande-

rer Organisationen sind nicht bekannt. Bei 21.000 Schuldnern kam es zu einer gütlichen Schuldenregulierung mit den Gläubigern. Nimmt man an, dass die anderen Organisationen einen entsprechenden Anteil haben, so gab es 1999 42.000 angebotene und versuchte Schuldenregulierungen. 1999 sind davon effektiv 4.000 Haushalte und im Jahre 2000 7.500 Haushalte in das gerichtliche Sanierungsverfahren eingetreten. Dass dieser Anteil nur so gering war, liegt nicht daran, dass es viele Abweisungen gegeben hat. Nach Schätzung sind es ungefähr 9% der gerichtlich anhängig gemachten Schuldsanierungen, die nicht zugelassen wurden.

Die Haushalte, die die außergerichtliche Schuldsanierung suchten, unterscheiden sich signifikant von Armutshaushalten. Ihr Einkommen ist überdurchschnittlich. 45% waren Ein-Personen-Haushalte. Das Durchschnittsalter lag sowohl in den außergerichtlichen wie in den gerichtlichen Verfahren zwischen 37 und 39 Jahren; 70 % waren zwischen 25 und 45 Jahre alt. Zwischen den Schuldnern in dem außergerichtlichen und dem gerichtlichen Verfahren gab es weitere signifikante Unterschiede. So waren z.B. bei den gerichtlichen Verfahren 25% der Schuldner in den vergangenen 5 Jahren Unternehmer gewesen. Demgegenüber kommt diese Kategorie in den außergerichtlichen Sanierungen nicht vor. Entsprechend höher ist daher auch die Schuldenlast in den gerichtlichen Verfahren. In beiden Verfahren sind die 10 wichtigsten Banken auch die wichtigsten Gläubiger. Danach kommen Gläubiger mit Steuer- und Energieversorgungsforderungen sowie Wohnungsbau- und Telefongesellschaften.

Die Praxis der Ausstellung der Bescheinigungen über das Scheitern der außergerichtlichen Verhandlungen erscheint verbesserungsbedürftig, insbesondere die Zusammenarbeit beim Informationsaustausch zwischen den Beratungsstellen und den Gerichten. Hier fehlt es auch an Automatisierung und Kompatibilität der auf beiden Seiten eingesetzten Software. Ferner sind die Informationen der Gläubiger an die Schuldner (bzw. deren Vertreter) unzureichend. Ebenso unzureichend ist die freie Kapazität in den Beratungsstellen zur Entgegennahme von Beratungsersuchen. Engpässe bestehen primär für gescheiterte Kleinunternehmer.

Zwischen dem 1.12.1998 und dem 1.1.2001 wurden 15.254 gerichtliche Schuldsanierungen angeordnet. Diese Schuldsanierungen betrafen 11.597 Haushalte. Für 2% der gerichtlichen Verfahren wurde die Schuldsanierung abgelehnt. Sie gingen in den Verbraucherkonkurs über. 3% führten zu einer sofortigen Schuldbefreiung („schone lei“). Signifikant ist, dass im gerichtlichen Verfahren eine erheblich höhere Schuldenlast und mehr Gläubiger vorkommen als im außergerichtlichen Verfahren.

IV. Bewertung der evaluierten Daten

Das Schuldsanierungsgesetz hat nicht zu einer Zunahme der einverständlichen Regelungen geführt. Der „Stock hinter der Tür“, der das Schuldsanierungsgesetz sein sollte, um Druck zur außergerichtlichen Einigung auszuüben, hat in dieser Hinsicht nicht funktioniert. Die Gläubiger akzeptieren die außergerichtlichen Regelungen nicht. Sie haben mehr Vertrauen in die gerichtlichen Regelungen. Nicht alle Schuldner haben zudem durch das Gesetz eine alternative Möglichkeit bekommen, sich zu verbessern. Demgegenüber haben aber alle Gläubiger und Schuldnerberater hier zusätzliche Möglichkeiten.

Aufgrund von persönlichen Interviews bei den Gläubigern wurde deutlich, dass diese die rechtlichen Verfahren aufgrund ihrer hohen Standardisierung bevorzugen. Außerdem sind sie außergerichtlichen Verfahren gegenüber sehr misstrauisch, obwohl sie bei der Abfassung des Gesetzes genau anderer Meinung waren und das außergerichtliche Verfahren befürworteten.

Die Evaluationsgruppe des Untersuchungs- und Dokumentationszentrums Amsterdam empfiehlt, die Drohfunktion der gerichtlichen Sanierung entsprechend zu erhöhen, damit außergerichtliche Einigungen gefördert werden. Insbesondere sollen das außergerichtliche und das gerichtliche Verfahren besser aufeinander abgestimmt werden in Bezug auf den Mindestbehalt, der in beiden Verfahren gleich sein sollte. Schließlich sollten mehr Zwangsmittel gegeben werden, wie insbesondere ein Zwang zur Zustimmung zur außergerichtlichen Vereinbarung innerhalb der einverständlichen außergerichtlichen Regelungen. Die außergerichtlichen Verfahren sollten mit der Möglichkeit eines Moratoriums ausgestattet werden. Schließlich müssen die Gläubiger innerhalb der außergerichtlichen Verfahren besser informiert werden über die Konsequenzen des Rechtsverfahrens. Die Schuldner, die bisher keine Schuldenberatung als Begleitung haben, sollten über eine integrierte Schuldnerberatung verfügen. Außerdem ist die Information der Schuldner über das Gesetz erheblich zu verbessern. Es wird auch vorgeschlagen, verschiedene Fristen innerhalb des Gesetzes zu verlängern. Hinsichtlich der Kleinunternehmer sollte überlegt werden, den Industrie- und Handelskammern eine Beratungsfunktion zu geben, um dadurch die Infrastruktur der Schuldnerberatung für diese Gruppe zu verbessern. Die Verfasser der Studie schlagen schließlich vor, durch eine verstetigte empirische Begleitung des Verbraucherkonkurses ständig exaktere Informationen zu erheben.