

02. Februar 2000/UK

Infobrief 03/00

Verbraucherinsolvenzverfahren; Alternative Konfliktregulierung; Europäischer Vergleich

Ergebnisse eines Europäischen Projektes zur alternativen Konfliktregulierung in der Verbraucherinsolvenz

Das Thema der alternativen Konfliktregulierung hat in der Theorie und in der Legislative „Konjunktur“¹, eine Konjunktur, die von den entsprechenden Versuchen zur „Alternative Dispute Resolution“ (ADR) in den USA angestoßen und immer noch genährt wird². In der Praxis aber stellt sich vieles schwieriger dar und gerade in Deutschland wird der zwangsweise vorgeschriebene außergerichtliche Einigungsversuch und das folgende Schuldenbereinigungsplanverfahren wegen seines immensen Aufwandes und der hohen Verwaltungskosten als bürokratische „Förmelei“ für viele Schwierigkeiten bei der Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens verantwortlich gemacht. Also doch lieber richterlicher Vollstreckungsautomatismus in der Restschuldbefreiung statt alternativer Konfliktregulierung?

Ausgangspunkt eines europäischen Projekts zur Situation des Verbraucherinsolvenzverfahrens in Deutschland, Österreich und Großbritannien³ war die These, dass die Ziele eines Verbraucherinsolvenzverfahrens, nämlich Bekämpfung der Überschuldung privater Haushalte, individuelle Überschuldungsprävention sowie eine Veränderung des Anbieterverhaltens, im wesentlichen durch eine effektive außergerichtliche Einigung erreicht werden können und nicht durch das passive Durchlaufen eines gesetzlich geregelten Restschuldbefreiungsverfahrens. Dass man sich daneben aus der Einführung außergerichtlicher Verfahrensabschnitte einer Kostenreduzierung für die Justiz versprochen hatte, hat sicherlich die legislatorische Experimentierfreude nicht unerheblich beeinflusst, ist demgegenüber jedoch nur ein Nebeneffekt.

¹ So zutreffend die Bezeichnung bei Strepel, Dieter, „Außergerichtliche Streitbeilegung – Konjunktur, Hintergründe und Perspektiven“ in: Gottwald/Strepel "Streitschlichtung" (Köln 1995) S. 187 ff.; für die Bezeichnung als „alternative Konfliktregulierung“ (AKR) vgl. z.B. Gottwald, BRAK-Mitt. 1998, S. 60 ff.

² Vgl. etwa zur ADR Sander, Frank „Gerichtliche und außergerichtliche Streitbeilegung – Überblick über die Erfahrungen in den USA“ in: Gottwald/Strepel "Streitschlichtung" (Köln 1995) S. 31 ff. und ausführlich: Breidenbach, Stephan, „Mediation – Struktur, Chancen und Risiken von Vermittlung im Konflikt“ (Köln 1995)

³ „Überschuldung der Verbraucher in Europa – außergerichtliches Insolvenzverfahren als Lösung?“ Ein von der Europäischen Kommission gefördertes Projekt der Verbraucherzentrale Hamburg in Zusammenarbeit mit der Schuldnerberatungsstelle Salzburg, dem Money Advice Trust in London und dem IFF in Hamburg.

Die Auswahl der Länder für eine vergleichende Betrachtung ist insbesondere im Hinblick auf die Situation in Deutschland reizvoll, da einerseits mit dem österreichischen Verbraucherkonkurs seit 1995 ein Verfahren in der Praxis erprobt wird, dass in vielem dem deutschen ähnelt. Ganz anders ist demgegenüber die Situation in Großbritannien, wo ganz verschiedene Verfahren (Administration Order, Voluntary Arrangement and Bankruptcy) mit unterschiedlichen Ansätzen nebeneinander existieren und eine lange Erfahrung mit Verbraucherinsolvenzverfahren besteht⁴.

So unterschiedlich die zugrunde liegenden Insolvenzgesetze dabei – trotz mancher Ähnlichkeiten etwa zwischen dem österreichischem Verbraucherkonkurs und dem deutschen – auch sind, um so eindringlicher ist die Erkenntnis, dass die Mehrzahl der genannten Probleme und Lösungsvorschläge übereinstimmen. Hieraus ergeben sich deutliche Signale im Hinblick auf eine europäische Verbraucherinsolvenz-Richtlinie, die gemeinsame Probleme rechtsangleichend lösen könnte und damit erst den Weg für den effizienten Einsatz außergerichtlicher Konfliktlösungsmöglichkeiten eröffnen sollte, indem sie die Mängel der nationalen Regelungen beseitigt.

Die folgenden Bedingungen stellten sich als gemeinsame **Hauptprobleme** für eine außergerichtliche Konfliktregulierung im Verbraucherinsolvenzverfahren dar:

- Kein ausreichender Zugang für Überschuldete zu Schuldnerberatungsstellen
- Kosten und Mindestquoten als Hindernis für das außergerichtliche Verbraucherinsolvenzverfahren
- Kein ausreichender Vollstreckungsschutz beim außergerichtlichen Vergleich
- Fehlende Aussicht auf außergerichtliche Einigung bei zu vielen Gläubigern („multiple debtors“)
- Lohnvorausabtretungen („Bankenprivileg“)
- Keine Einbeziehung von Bürgen und Sicherungsgesamtschuldnern
- Vereinbarung von Plänen mit unrealistisch langer Laufzeit als Spiegelbild gesetzlicher Restschuldbefreiungsphasen

Prinzipien zur Förderung alternativer Konfliktregulierung vor dem Hintergrund des Verbraucherinsolvenzverfahrens

Aus diesen Problemen ließen sich folgende gemeinsame **Prinzipien** gesetzlicher Regulierungen zur Förderung außergerichtlicher Insolvenzverfahren ableiten:

- Die Voraussetzungen für eine Kommunikation zwischen Gläubigern und Schuldner als Grundlage angepasster Schuldenregulierung müssen durch gesetzliche Rahmenbedingungen ermöglicht werden.

⁴ Im Rahmen des nachfolgenden Beitrags können die betreffenden gesetzlichen Regelungen nicht im einzelnen dargestellt und verglichen werden und es muss insofern auf die vorhandenen Monographien verwiesen werden, z.B.: Huls, Nick, „Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions“ (Deventer 1994) und zuletzt mit breitem Rechtsvergleich: Forsbald, Kirsten „Restschuldbefreiung und Verbraucherinsolvenz im künftigen deutschen Insolvenzrecht“ (Frankfurt 1997)

- Für erfolgreiche Verhandlungen über einen außergerichtlichen Vergleich muß das strukturelle Verhandlungsungleichgewicht zwischen den Gläubigern und den Schuldnern verringert werden.
- Erforderlich ist dafür eine qualifizierte und quantitativ ausreichend zur Verfügung stehende Schuldnerberatung
- Der Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren bis hin zu einer Restschuldbefreiung muss für jeden offen stehen. Weder durch Mindestquoten noch durch Kosten und Vorschüsse des Insolvenzverfahrens dürfen die Ärmsten der Armen ausgegrenzt werden. Anderenfalls gibt es für sie auch keine Aussicht auf eine außergerichtliche Regulierung.
- Wirtschaftlich vernünftige Pläne müssen in einem kommunikativen Verfahren auch gegen den Willen eines Teils der Gläubiger vor Gericht durchsetzbar sein.
- Lohnvorausabtretungsgläubiger dürfen nicht bevorrechtigt werden, da das Einkommen die Basis eines Vergleichs in der Verbraucherinsolvenz ist.
- Für einen sinnvollen außergerichtlichen Vergleich muss ein an die Gegebenheiten des Haushaltes angepasster Ratenzahlungsplan ermöglicht werden. Ein solcher Plan kann von einer sofortigen Schuldbefreiung bis hin zu einer Ratenplanlaufzeit von ca. 3 Jahren gehen. Dementsprechend muss auch die gesetzliche Laufzeit bis zur Schuldbefreiung die konkrete Situation des Haushaltes berücksichtigen und darf nicht länger als maximal drei Jahre betragen.
- Für erfolgreiche und vor allem frühzeitige Verhandlungen muss ein Verfahren zum Schutz des Schuldners vor Vollstreckungsmaßnahmen der Gläubiger entwickelt werden.
- Die Verhandlungen über Schuldenbereinigungspläne sind auf der Basis rationaler Argumente zu führen, insbesondere ist hier finanzmathematisch die Barwertmethode zu beachten.
- Ablehnungen des Vergleichsvorschlages müssen begründet werden.
- Weder durch ein außergerichtliches noch ein gerichtliches Verfahren dürfen die Betroffenen von der weiteren fairen Nutzung von Finanzdienstleistungen ausgeschlossen werden.

Reformvorschläge

Aus diesen Prinzipien wiederum ergaben sich folgende **Vorschläge für gesetzliche Regelungen** des Verbraucherinsolvenzverfahrens zur Stärkung außergerichtlicher Vergleiche

- Grundvoraussetzung ist eine ausreichend für die Bevölkerung zur Verfügung stehende Schuldnerberatung
- Vor allem um dem Problem obstruktiv Vergleichsvorschläge ablehnender Gläubiger zu begegnen, ist **eine Stärkung des gerichtlichen Schuldenbereinigungsverfahrens erforderlich**. Diese sollte enthalten:
 - Einen Begründungszwang bei Ablehnung eines Vergleichsvorschlages
 - Die Abschaffung einer erforderlichen Kopfmehrheit für den Vergleichsvorschlag

- Die Tragung der weiteren Verfahrenskosten durch die ablehnenden Gläubiger
- Da in den Ländern mit Lohnvorausabtretungen diese Gläubiger im Verfahren bislang bevorzugt werden und damit eine außergerichtliche Einigung mit allen Gläubigern verhindern, ist die **Abschaffung des Bankenprivilegs** zu fordern.
- Ebenfalls übereinstimmend, wenn auch aus verschiedenen Gründen, konnte in den Ländern ein Ausschluß der Ärmsten vom Verbraucherinsolvenzverfahren beobachtet werden. Hier gehen die Forderungen auf
- Abschaffung von Mindestquoten bzw. **Kostenerstattung oder Kostenneutralität** des Verfahrens für mittellose Schuldner.
- Darüber hinaus ist eine **zeitlich angemessene Regelung der Schuldbefreiungsphase** mit Rücksicht auf die Situation des Schuldners erforderlich, da anderenfalls Vergleiche mit unrealistisch langen Laufzeiten abgeschlossen werden müssen, die in aller Regel von den Schuldnern nicht eingehalten werden können und damit das Ziel einer Schuldenregulierung gerade verfehlt wird. Vorgeschlagen wird hier aus dem internationalen Vergleich eine **maximale Laufzeit von drei Jahren**.
- Zusätzlich sollte eine gesetzliche Möglichkeit zur **Flexibilisierung der Laufzeit in besonderen Fällen** eingeführt werden.
- Wichtig im Sinne einer Schuldenregulierung für Haushalte, als der regelmäßigen sozio-ökonomischen Grundeinheit, ist die **Einbeziehung von Bürgen und Sicherungsgesamtschuldnern in die Restschuldbefreiung**
- Schließlich wird vor allem zur Überschuldungsprävention ein Schutzverfahren (**Moratorium**) für die außergerichtlichen Verhandlungen gefordert.
 - Im Hinblick auf einzelne rechthängig gemachte Forderungen soll eine gesetzliche Regulierung zu einer richterlichen Ratenanpassung einzelner Schulden eingeführt werden.
 - In einem Moratorium sollte für die Schuldenregulierung im außergerichtlichen Vergleichswege der Schuldner vor Zwangsvollstreckungsmaßnahmen einzelner Gläubiger geschützt werden.

Fazit

Die Schuldenregulierung überschuldeter Haushalte in den Formen alternativer Konfliktlösungsmuster erscheint im Hinblick auf eine eigenverantwortliche Bewältigung der Situation und der Erzielung von Anreizen zur Überschuldungsprävention auf Schuldner-, aber auch auf Gläubigerseite besonders adäquat. Dennoch ist diesen Formen der Konfliktlösung in der Praxis der Verbraucherüberschuldung bislang nur ein eher geringer Erfolg beschieden. Der vor diesem Hintergrund immer häufiger und auch aus dem Bundesjustizministerium zu vernehmenden Vorschlag⁵, das Schuldenbereinigungsverfahren nur noch fakultativ zu gestalten⁶ oder gar abzuschaffen⁷,

⁵ Däubler-Gmelin, VuR 2000, S. 1 f.

⁶ S. Grote ZinsO 1999, S. 383 ff. ; derselbe VuR 2000, S. 3, 7; zustimmend Hofmeister, ZInsO 1999 S. 503, 511;

⁷ So die Forderung aus der Praxis mitgeteilt von Bork/Klaas, ZinsO 1999, S. 485, 481

wird dazu führen, daß gerade in den Fällen „Totalüberschuldeter“ mit einer Vielzahl von Gläubigern eine rein vollstreckungstechnische Restschuldbefreiung „zweiter Klasse“ vorgenommen werden wird – ohne Verhandlungen mit den Gläubigern, weder vor noch im Gericht, mit reduzierter Arbeit für Schuldnerberatung, Gläubiger und Richter. Bekannt ist dieses Verfahren und die Folgen für die Betroffenen und die Gesellschaft (keine „Wirtschaftssozialarbeit“ von Schuldnerberatern, Probleme beim zukünftigen Zugang zu Finanzdienstleistungen, etc.) aus den USA bei der sofortigen Schuldbefreiung, dem „poor man´s bankruptcy“. Das positive Potential alternativer Konfliktregulierung bleibt hier von vornherein ausgeschlossen und ungenutzt.

Man sollte also nicht voreilig das berühmte Kind mit dem Bade ausschütten und statt nur nach Relativierung und Abschaffung alternativer Konfliktregulierungsformen nach Möglichkeiten ihrer Stärkung suchen. Eine Reihe von Vorschlägen konnten aufgrund eines internationalen europäischen Vergleichs der Schuldnerberatungspraxis hierzu entwickelt werden. Vor allem ein gezielter und differenzierender Ausbau des Schuldenbereinigungsplanverfahrens würde in der deutschen Insolvenzordnung einen Anreiz zur alternativen Konfliktregulierung bieten. Ohne solche Bemühungen wird das Verbraucherinsolvenzverfahren allein nicht den erhofften Effekt einer wirksamen Überschuldungsprävention und der individuell angepassten Hilfe für überschuldete Haushalte haben können.