

Berlin, 10. September 2019

## **POSITIONSPAPIER**

### **ZUR RICHTLINIE (EU) 2019/1023 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES VOM 20. JUNI 2019 ÜBER PRÄVENTIVE RESTRUKTURIERUNGSRAHMEN, ÜBER ENTSCULDUNG UND ÜBER TÄTIGKEITSVERBOTE SOWIE MAßNAHMEN ZUR STEIGERUNG DER EFFIZIENZ VON RESTRUKTURIERUNGS-, INSOLVENZ- UND ENTSCULDUNGSVERFAHREN UND ZUR ÄNDERUNG DER RICHTLINIE (EU) 2017/1132 – „RESTRUKTURIERUNGSRICHTLINIE“**

Seit 1956 vertritt der Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU) die Interessen der Inkassobranche gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik. Mit über 550 Mitgliedern gehören ihm etwa 70 Prozent der aktiven Inkassounternehmen an, die rund 90 Prozent des Marktvolumens repräsentieren und mit 19.000 Mitarbeitern für über eine halbe Million Auftraggeber arbeiten. 5,8 Milliarden Euro (2018) führen sie jährlich dem Wirtschaftskreislauf wieder zu und sichern so die Liquidität nicht zuletzt der kleinen und mittleren Unternehmen. Der BDIU ist der größte Inkassoverband in Europa und der zweitgrößte weltweit.

Ansprechpartner: Ass. jur. Daniela Gaub, Leiterin Recht des BDIU  
Dennis Stratmann, Leiter Public Affairs des BDIU

#### **I. ALLGEMEINES**

Die Veröffentlichung der Restrukturierungsrichtlinie im Amtsblatt der Europäischen Union ist nunmehr am 26. Juni 2019 erfolgt<sup>1</sup>. Gemäß Art. 35 der Richtlinie ist sie damit am 16. Juli 2019 in Kraft getreten. Gemäß Art. 34 haben die Mitgliedstaaten ab diesem Zeitpunkt zwei Jahre Zeit für die Umsetzung in nationales Recht.

Damit bereits zu Beginn der Umsetzungsphase die für die Inkassobranche und ihre Auftraggeber wichtigen Aspekte bei der Richtlinienumsetzung sowie die entsprechenden Hintergründe und Zahlen beim nationalen Gesetzgeber bekannt sind, sollen diese mit dem vorliegenden Positionspapier vorgestellt werden.

Dreh- und Angelpunkt in der Restrukturierungsrichtlinie für die Inkassodienstleister als Gläubigervertreter ist die dort vorgesehene grundsätzliche Verkürzung der Entschuldungsfrist. Gemäß Art. 21 sowie dem Erwägungsgrund 75 soll für einen insolventen Unternehmer eine vollständige Entschuldung „in einem Zeitraum von höchstens drei Jahren“ möglich sein.

---

<sup>1</sup> ABI. EU 2019, Nr. L 172/18.

Wie sich daraus sowie aus dem Anwendungsbereich in Art. 1 ergibt, ist die Richtlinie zwar auf Insolvenzen von Unternehmern fokussiert.

Gemäß Erwägungsgrund 21 (und ergänzend gemäß Erwägungsgrund 84) gibt es jedoch seitens des europäischen Gesetzgebers die Empfehlung der Ausweitung der Bestimmungen der Richtlinie auf Verbraucher. Dieses aber nur, weil es „häufig nicht möglich ist, klar zwischen Schulden, die von einem Unternehmer im Rahmen der Ausübung seiner unternehmerischen, geschäftlichen, handwerklichen oder freiberuflichen Tätigkeit gemacht wurden, und denjenigen, die er im Zuge sonstiger Tätigkeiten gemacht hat, zu unterscheiden.“

So sieht auch Art. 1 Abs. 4 vor, dass die Mitgliedstaaten insolvente natürliche Personen, die keine Unternehmer sind, in die Anwendung der Verfahren, die zur Entschuldung (insolventer Unternehmer) führen, einbeziehen können. Jedoch sieht Art. 1 Abs. 2 Buchstabe h hingegen vor, dass die Richtlinie an sich nicht für Schuldner gilt, die zwar natürliche Personen, aber keine Unternehmer sind.

Insofern obliegt es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob eine Ausweitung der Vorgaben der Richtlinie auch auf den Bereich der Verbraucherinsolvenzen erfolgen wird.

## **2. HINWEISE BEZÜGLICH DER AUSWEITUNG DER VORGABEN FÜR DIE ENTSCHULDUNGSFRIST AUF VERBRAUCHERINSOLVENZEN**

Die vorstehenden Erwägungen zugrunde gelegt, sei angemerkt, dass die Aussage in Erwägungsgrund 16 der Restrukturierungsrichtlinie, „eine Verkürzung der Restrukturierungsverfahren (würde) zu höheren Befriedigungsquoten für die Gläubiger führen, da der Schuldner oder das Unternehmen des Schuldners mit der Zeit in der Regel nur weiter an Wert verliert“, nicht eins zu eins als Begründung für eine mögliche Verkürzung der Entschuldungsfrist (im Restschuldbefreiungsverfahren) für Verbraucher übertragen werden kann – wie sich aus den folgenden „Facts and Figures“ (siehe Seite 5 ff.) ergibt.

Denn: Die vom BDIU erhobenen Zahlen belegen die These, dass Gläubigeransprüche in den ersten drei Jahren der Wohlverhaltensperiode eines Verbrauchers deutlich weniger bedient werden als in den letzten drei Jahren der – nach den bisher im deutschen Recht häufig angesetzten – sechs Jahre für das Restschuldbefreiungsverfahren.

Das Restschuldbefreiungsverfahren führt bereits nach derzeit geltendem Recht dazu, dass dieses zu einer fast kompletten Entschuldung des Verbrauchers führt. Wie die im folgenden aufgezeigten „Facts and Figures“ (siehe S. 6) zeigen, gehen nach sechs Jahren den Gläubigern bereits über 26 Millionen Euro verloren. In der zweiten Hälfte des Regel-Restschuldbefreiungsverfahrens von sechs Jahren gelingt es, dass an die Gläubigern immerhin noch fast 900.000 € zurückgeführt werden, wobei in der ersten Hälfte dies nur für weniger als 400.000 € gilt. Geht man von einer Entschuldungsfrist von drei Jahren aus, erhalten die Gläubiger noch nicht einmal ein Drittel des unter dem geltenden Recht möglichen Betrages.

Diese Gedanken, die empirischen Ergebnisse aus der Abfrage bei den Inkassounternehmen (siehe S. 5 ff.) und die Aussage in Erwägungsgrund 78 zugrunde gelegt, ist aus Gläubigersicht bei der Umsetzung der Richtlinie Folgendes wünschenswert:

1. Die Entschuldungsfrist von höchstens drei Jahren sollte nur für natürliche Personen als Unternehmer gelten, dies dann – unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe 21 und 84 – auch bezogen auf ihre privat verursachten Schulden (insoweit dann nur die Ausweitung an dieser Stelle auf den Verbraucherbereich).
2. Bezüglich dieser Personen sollte eine längere Entschuldungsfrist als drei Jahre bei zweiter bzw. weiterer Insolvenz eingeführt werden (ggf. Beibehaltung der Abstufung gemäß § 300 Abs. 1 Satz 2 InsO).
3. Im Übrigen – für alle anderen natürlichen Personen, d.h. Verbraucher, die keine Unternehmer sind – sollten die bisher geltenden Regelungen gemäß § 300 Abs. 1 Satz 2 InsO weiter bestehen bleiben.

Sollte sich der nationale Gesetzgeber jedoch – nach verfassungsrechtlicher Prüfung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes – dazu entscheiden, dass die Umsetzung der Anforderungen der Restrukturierungsrichtlinie auch im Bereich der Verbraucherinsolvenzen erfolgen muss, so sollte zumindest – basierend auf den vorstehenden Gedanken, der Regelung des Art. 23 und der Aussage in Erwägungsgrund 78 – bei der Umsetzung der Richtlinie für den Bereich Verbraucherinsolvenzen Folgendes berücksichtigt werden:

4. Die dreijährige Entschuldungsfrist im Restschuldbefreiungsverfahren sollte nur dann gewährt werden, wenn der Schuldner die Verfahrenskosten beglichen hat und dem Insolvenzverwalter oder Treuhänder innerhalb des Zeitraums von drei Jahren ein Betrag zugeflossen ist, der eine Befriedigung der Forderungen der Insolvenzgläubiger in Höhe von mindestens 25 Prozent ermöglicht. Eine Anlehnung / weitestgehende Beibehaltung der Regelung des § 300 InsO ist wünschenswert.
5. Es sollte eine längere Entschuldungsfrist im Restschuldbefreiungsverfahren als drei Jahre bei zweiter bzw. weiterer (Verbraucher-)Insolvenz eingeführt werden. Um den „Drehtüreffekt“ zu vermeiden, sollte es hier bei der sechsjährigen Entschuldungsfrist bleiben.

Gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 2 und Art. 23 Abs. 1 und Abs. 2 Buchstaben e und f, Abs. 4 Buchstabe e der Richtlinie sollte zudem Folgendes bei der nationalen Umsetzung berücksichtigt werden:

6. Bezüglich der Entschuldungsverfahren für Verbraucher wird die Einfügung eines „Neuverschuldungsverbots“ bzgl. schuldhaft verursachter Schulden, d.h. bzgl. unredlicher Schuldenverursachung, befürwortet (vgl. auch Erwägungsgrund 79 und 81 der Richtlinie, ggf. Orientierung an § 81 I ZPO).
7. Um dieses zu erreichen, sollte als Obliegenheit des Schuldners (vgl. derzeit § 295 InsO) die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung aufgenommen werden, dass im laufenden Verfahren keine weiteren (unredlichen) Schulden verursacht werden.
8. In der Folge sollten die Versagungsgründe ergänzt werden: wird der eidesstattlichen Versicherung nicht Folge geleistet, wird die Entschuldung versagt und eine Restschuldbefreiung in einem weiteren Verfahren verwehrt (quasi Erweiterung des § 290 Abs. 1 Nr. 4 InsO).
9. Beibehaltung der bestehenden Versagungsgründe gemäß § 290 InsO (vgl. Erwägungsgrund 79 der Richtlinie).
10. Erweiterung der Versagungsgründe bzgl. unerwarteter Verbesserung der finanziellen Situation (vgl. Erwägungsgrund 80; quasi Erweiterung des derzeit geltenden § 295 Abs. 1 Nr. 2 InsO).

Im Einklang mit dem Gedanken aus den Erwägungsgründen 24 und 30, dass finanzielle Schwierigkeiten frühzeitig angegangen werden sollten und eine Insolvenz abgewendet werden kann, erscheint die Stärkung des außergerichtlichen Einigungsversuchs notwendig (ggf. derart, dass wie nach § 309 InsO die Zustimmung zum Schuldenbereinigungsplan ersetzt werden kann). Gute Ansätze dazu könnte sicherlich die Stephan-Kommission<sup>2</sup> liefern. Ohne Stärkung der außergerichtlichen Einigung befürchten wir an dieser Stelle weitere Bedeutungsverluste, da der Anreiz für den Schuldner – den dabei im Einvernehmen aufgestellten Plan zu erfüllen – durch die Absenkung der Entschuldungsfrist immens gesenkt wird.

Im Übrigen begrüßen wir die Regelung des Art. 28 der Richtlinie (vgl. auch Erwägungsgründe 90 und 91), im Bereich der Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren die elektronische Kommunikation zu stärken. Die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel sollte in allen Verfahren vom nationalen Gesetzgeber gefördert und ermöglicht werden.

---

<sup>2</sup> Webseite der Stephan-Kommission ist abrufbar unter: <https://stephan-kommission.de/>.

### 3. FACTS AND FIGURES – ZAHLUNGEN AN GLÄUBIGER IM VERBRAUCHERINSOLVENZVERFAHREN

#### a. Befunde:

1. Im ordentlichen, sechsjährigen Restschuldbefreiungsverfahren werden die Gläubiger in den ersten drei Jahren der Wohlverhaltensperiode in sehr viel geringerem Umfang befriedigt als in den letzten drei Jahren.
2. In den Jahren 1, 2 und 3 der Wohlverhaltensperiode zahlen Schuldner fast überhaupt nichts an die Gläubiger, sondern sie bedienen fast ausschließlich Verfahrenskosten.
3. Je kürzer ein Insolvenzverfahren ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Gläubiger leer ausgehen.

#### b. Empirie:

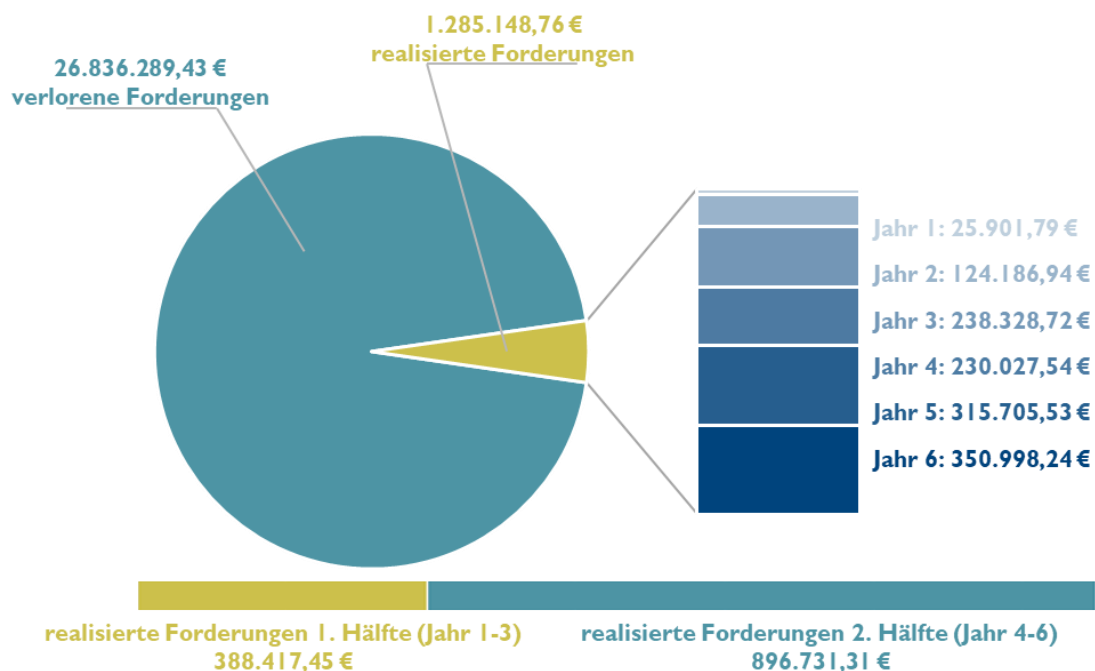
Stichprobe: **2.611 durch Inkasso angemeldete Forderungen** der Gläubiger  
 Ordentliches, sechsjähriges Restschuldbefreiungsverfahren  
 Beginn Wohlverhaltensperiode zwischen dem 01.01.2010 und 31.12.2012  
 Zum Untersuchungszeitpunkt (Juni 2019) abgeschlossene Insolvenzverfahren

Kumulierte Anspruchssumme: 28.121.438,19 €

Jahr d. Wohlverhaltensperiode	Zahlungen aus der Insolvenz im jeweiligen Jahr	Zahlungen je Jahr in Relation zur Gesamtforderungssumme	Kumulierte Zahlungen aus der Insolvenz bis Jahr
1. Jahr	25.901,79 €	0,09%	0,09%
2. Jahr	124.186,94 €	0,44%	0,53%
3. Jahr	238.328,72 €	0,85%	1,38%
4. Jahr	230.027,54 €	0,82%	2,20%
5. Jahr	315.705,53 €	1,12%	3,32%
6. Jahr	350.998,24 €	1,25%	4,57%
Summe Zahlungen an Gläubiger nach sechsjähriger Wohlverhaltensperiode	<b>1.285.148,76 €</b>	Nach Restschuldbefreiungsverfahren verlorengegangene Gläubigeransprüche	<b>26.836.289,43 €</b>

### c. Gesamtanalyse:

## 2.6 | angemeldete Gläubigerforderungen | in Summe 28.121.438,19 € Ordentliches Restschuldbefreiungsverfahren (6 Jahre)



### Einwertung:

#### Gesamtbetrachtung

- Von den insgesamt untersuchten angemeldeten Gläubigeransprüchen in Höhe von 28.121.438,19 € wurden nach Abschluss der Insolvenzverfahren 1.285.148,76 € Euro für die Gläubiger realisiert
- Ansprüche in Höhe von 26.836.289,43 € sind mit der Restschuldbefreiung verfallen
- Dem Wirtschaftskreislauf konnten 5 Prozent der Gesamtansprüche wieder beigeführt werden, 95 Prozent gingen – fallübergreifend – verloren

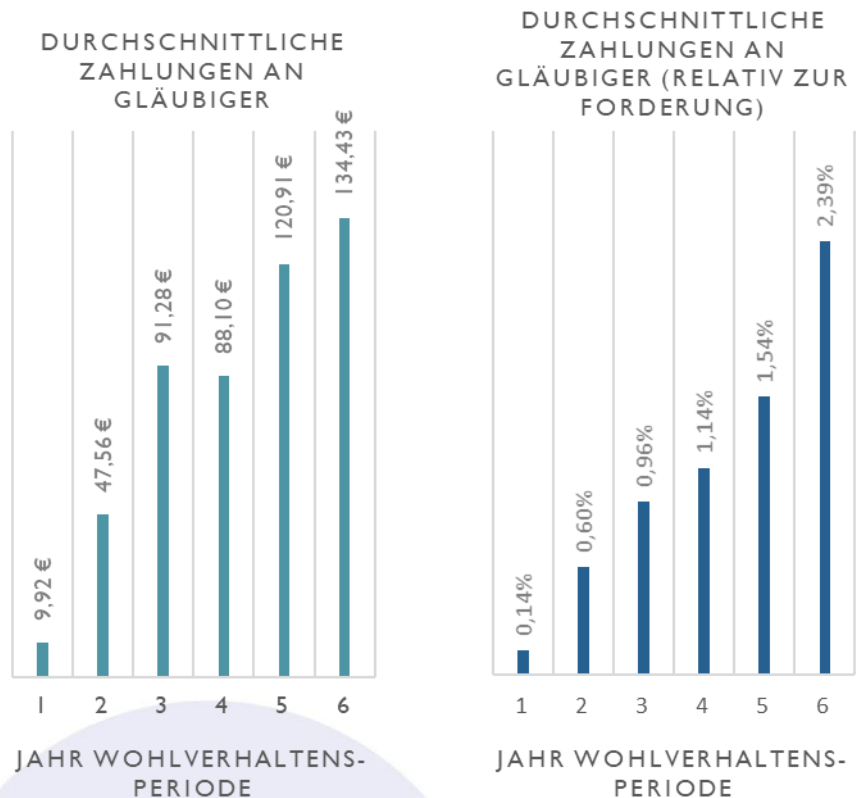
#### Realisierungsquote in den einzelnen Jahren der Wohlverhaltensperiode

- In sechs Jahren wurden 1.285.148,76 € an Gläubigeransprüchen bedient
- Während in den ersten beiden Jahren fast gar keine Gläubigeransprüche bedient werden, fließt ab Jahr drei überhaupt in nennenswerten Umfang Geld an die Gläubiger
- In der ersten Hälfte der Wohlverhaltensperiode erhalten Gläubiger 388.417,45 € aus der Insolvenzmasse, in der zweiten Hälfte hingegen 896.731,31 €
- In der zweiten Hälfte der Wohlverhaltensperiode (ab dem vierten Jahr) fließt üblicherweise das 2,5- bis 3-fache an Geld an die Gläubiger

#### d. Einzelfallanalyse:

Durchschnittliche im ordentlichen Restschuldbefreiungsverfahren durch Inkasso angemeldete Forderungen:

Mittelwert: 11.749,27 €  
Median<sup>3</sup>: 4.416,63 €



#### Einwertung:

- In den ersten drei Jahren der Wohlverhaltensperiode fließen dem durchschnittlichen Gläubiger bei einer angemeldeten Forderung in Höhe von durchschnittlich 4.416,63 € insgesamt durchschnittlich 148,76 € zu
- Dem stehen durchschnittlich 343,44 € in den letzten drei Jahren gegenüber, die an den Gläubiger fließen
- Die Abbildung der relativen Zahlungen (einzeln je Jahr in Relation zum durchschnittlich angemeldeten Gläubigeranspruch) veranschaulicht am besten, dass die jährlichen Zahlungen aus der Insolvenzmasse an den Gläubiger kontinuierlich größer werden, je länger das Verfahren dauert

<sup>3</sup> Vorliegend wird der Median als Durchschnittsmaß verwendet, weil er im Gegensatz zum Mittelwert (arithmetisches Mittel) Ausreißer nach oben/unten (ungewöhnlich hohe bzw. niedrige angemeldete Gläubigeransprüche) bestmöglich ausblendet und ein entsprechend wenig verzerrtes Durchschnittsmaß liefert.