

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Martiny, Dr. Pick, Adler, Bachmaier, Blunck, Dr. Däubler-Gmelin, Dr. Götte, Dr. Jens, Klein (Dieburg), Müller (Düsseldorf), Odendahl, Schmidt (München), Schütz, Singer, Stiegler, Weyel, Wiefelspütz, Dr. de With, Dr. Hauchler, Heistermann, Peter (Kassel), Dr. Schöfberger, Steiner, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD

— Drucksache 11/2054 —

Ausbau der Schuldenberatung

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft, Dr. von Wartenberg, hat mit Schreiben vom 4. Mai 1988 – II D 3 – 30 08 09/1 – die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Einleitung

Die Schuldnerberatung wird von Gemeinden, Verbraucherverbänden und Verbänden der freien Wohlfahrtspflege mit durchaus unterschiedlicher Intensität, Konzeption und Sachkunde durchgeführt. Ein umfassender Überblick über die bereits bestehenden Schuldnerberatungsstellen ist der Bundesregierung zur Zeit nicht möglich. Der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit und der Bundesminister der Justiz werden deshalb noch in der ersten Hälfte dieses Jahres ein Forschungsvorhaben vergeben (Ausschreibung erfolgte im April 1987, das im einzelnen folgende Zielsetzungen haben wird:

- Ermittlung der Zahl der überschuldeten oder von der Überschuldung bedrohten Haushalte einschließlich der Überschuldungsursachen,
- Erfassung der bereits bestehenden Schuldnerberatungsstellen und ihrer Finanzierung,
- Aufzeigen der rechtlichen und kreditwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die im Zusammenhang mit Über- und Entschuldung relevant sind,

- Analyse der Zusammenhänge sozialer, wirtschaftlicher und juristischer Beratung und ihre Auswirkung auf die Organisation, Trägerschaft und Zusammenarbeit von Schuldnerberatungsstellen,
- Aufzeigen der Defizite der bisherigen Schuldnerberatung und Entwicklung von Konzeption zur Durchführung von Modellprojekten für die künftige Schuldnerberatung.

Die Bundesregierung wird die Ergebnisse der Forschungsvorhaben prüfen und daraus ggf. Konsequenzen zur Verbesserung der Schuldnerberatung ziehen.

I. Grundsätzliches

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tätigkeit der Schuldnerberatungsstellen?
2. Hält die Bundesregierung die Schuldnerberatung für ein notwendiges soziales Angebot?

Die Schuldnerberatungsstellen bieten in finanzielle Not geratene Bürgern eine unabhängige und grundsätzlich kostenfreie Beratung, die sich im Idealfall auf alle für eine Bereinigung oder Besserung der Notlage bedeutsamen wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Verhältnisse des Hilfesuchenden erstreckt. Sie gewähren damit eine notwendige Hilfe, die den Hilfesuchenden in dieser komplexen und umfassenden Weise von anderer Seite nicht zuteil werden kann.

II. Schuldnerberatung

3. Kann die Bundesregierung eine Übersicht über das derzeitige Beratungsangebot durch Kommunen und Verbände geben?

Die derzeit aktuellste und umfassendste Übersicht zu den Schuldnerberatungsstellen in der Bundesrepublik Deutschland basiert auf einer Erhebung der BAG Schuldnerberatung, Kassel, aus dem Jahre 1987. Die Übersicht enthält rund 150 Beratungsstellen. Angaben zu den Verbraucherzentralen sind dort allerdings nicht enthalten.

Im Rahmen der Verbraucherverbände sind folgende Schuldnerberatungsstellen zu nennen:

VZ Berlin

Sozialorientierte Kredit- und Versicherungsberatung Schuldnerberatung-Außenstellen der VZ

- Neukölln,
- Wedding.

VZ Hamburg

Finanzberatung HH-Wilhelmsburg (in Zusammenarbeit mit der Freien und Hansestadt Hamburg).

VZ Saarland

Schuldnerberatung Saarbrücken.

VZ Schleswig-Holstein

Schuldnerberatung Bad Segeberg (in Kooperation mit der Stadt).

AgV

Schuldnerberatung in der Verbraucherberatung (POP 15) Bonn.

VZ NRW

Schuldnerberatung in Dortmund und Gelsenkirchen (im Aufbau).

VZ Hessen

Schuldnerberatung Frankfurt,
Finanzberatung Wiesbaden,
Finanzberatung Gießen.

Hierbei sind nur die Schuldnerberatungsstellen erfaßt, die eine umfassende Beratung durchführen. In allen Verbraucherzentralen finden darüber hinaus Rechts-, Kredit- und Versicherungsberatungen statt. Die Praxis der Verbraucherzentralen ist unterschiedlich, was die Stadien des Schuldnerberatungsprozesses angeht. Teilweise wird nur die Überprüfung der Berechtigung bestimmter Forderungen vorgenommen (Kredit-, Versicherungs-, Rechtsberatung), teilweise wird eine allgemeine Budgetberatung geliefert, teilweise werden nach einer Bestandsaufnahme aller Schulden Vergleichsverhandlungen mit den Gläubigern geführt.

4. Wie sind die derzeit existierenden Beratungsstellen personell und finanziell ausgestattet?

Die personelle Besetzung von Schuldnerberatungsstellen ist nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen sowohl zahlenmäßig wie bezüglich der Qualifikation der eingesetzten Berater recht unterschiedlich.

Bei Beratungsstellen von Wohlfahrtsverbänden werden überwiegend Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, aber auch Bankkaufleute eingesetzt. Ähnlich ist die Situation bei kommunalen Beratungsstellen, wobei hier auch Juristen tätig sind. Im Bereich der Verbraucherverbände werden zumeist Juristen eingesetzt (z. T. in Zusammenarbeit mit Verbraucherberatungskräften oder Ökonomen). Eine Übersicht über den Umfang des in der Schuldnerberatung insgesamt tätigen Personals und der finanziellen Ausstattung der Beratungsstellen liegt nicht vor (auf das eingangs erwähnte

Forschungsvorhaben wird verwiesen). Die Finanzierung der Schuldnerberatung, auch im Rahmen der Verbraucherverbände, erfolgt sehr häufig über ABM.

5. Wie viele Menschen haben jeweils in den vergangenen Jahren wegen Überschuldungsproblemen in den existierenden Beratungsstellen Hilfe gesucht?

Auch hier liegt keine Gesamtübersicht vor (auf das eingangs erwähnte Forschungsvorhaben wird verwiesen). Dies gilt gleichermaßen für die Verbraucherverbände. Deshalb können hier nur Beispiele genannt werden, die einen Hinweis auf die Gesamtnachfrage geben.

Bezieht man die Beratungen im Kredit- und Versicherungsbereich sowie diejenigen im Bereich der ökonomischen Haushaltsberatung bzw. Budgetberatung mit ein, ergibt sich ausschnittsweise folgendes Bild:

VZ Berlin (1986)

| | |
|---------------------------------|-----|
| Kredit-/Versicherungsberatungen | 566 |
| Kreditaktionen/-reklamationen | 687 |

VZ Bremen (1986)

| | |
|-------------------------|-------|
| Kreditprüfungen | 320 |
| Versicherungsberatungen | 1 323 |
| Budgetberatungen | 296 |

VZ Hessen (1986)

| | |
|-------------------------------|-------|
| Kredit- und Schuldnerberatung | |
| Frankfurt | 3 387 |

VZ Niedersachsen (1986)

| | |
|------------------------------|--------|
| Kredite/Versicherungen (EDV) | 17 915 |
| Budgetberatungen | 2 939 |

VZ NRW (1986)

| | |
|-------------------------|-------|
| Kreditüberprüfung (EDV) | 7 868 |
|-------------------------|-------|

VZ Rheinland-Pfalz (1986)

| | |
|------------------|-----|
| Kreditfälle | 568 |
| Budgetberatungen | 49 |

VZ Saarland (1986)

| | |
|---|-----|
| Haushaltsgeldberatung | 729 |
| Schuldnerberatung (September 1986 bis 1987 bis August) | 248 |

6. Welche Ansätze verfolgt die Bundesregierung, um den Betroffenen bei der Schuldenregulierung zu helfen?

Ein Teilziel der von der Bundesregierung vorbereiteten Gesamtreform des Insolvenzrechts ist es, redlichen Schuldnerinnen die endgültige Bereinigung der im Insolvenzverfahren nicht berichtigten Forderungen (Restschuldbefreiung) zu erleichtern. Durch geeignete Regelungen soll die Funktionsfähigkeit des Insolvenzverfahrens auch in der Insolvenz von Arbeitnehmern und Verbrauchern gewährleistet werden. Die Willensbildung hierzu ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen. Im einzelnen wird auf die Ausführung zu Frage 17 verwiesen.

7. Hält die Bundesregierung eine Schuldenberatung für eine notwendige soziale Hilfe?

Siehe Antwort zu Frage 2.

8. Hält sie es für notwendig, ein flächendeckendes Beratungsnetz aufzubauen und finanziell zu sichern?

Die Bundesregierung hat keine Zuständigkeit für die Schuldnerberatung. Die besonderen Voraussetzungen nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 GG für die Einrichtung eines bundeseigenen flächendeckenden Behördennetzes für die Schuldnerberatung sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht gegeben; bei der Schuldnerberatung handelt es sich nicht um eine neue Aufgabe des Bundes, für deren Wahrnehmung durch ein bundeseigenes flächendeckendes Beratungsnetz ein dringendes Bedürfnis im Sinne dieser Verfassungsnorm besteht. Der Bundesregierung ist es deshalb von der Verfassung verwehrt, ein flächendeckendes Beratungsnetz aufzubauen und finanziell zu sichern.

9. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, den Ausbau der Schuldenberatung bzw. die sie durchführenden Kommunen und/oder Verbände zu unterstützen?

Aus den erwähnten verfassungsrechtlichen Gründen kann die Bundesregierung Länder, Gemeinden oder Verbände zum Zweck der Schuldnerberatung nicht unterstützen.

Die Erfüllung staatlicher Aufgaben ist Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Die sich aus der Aufgabenerfüllung ergebenden Ausgaben tragen der Bund und die Länder gesondert, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Im Hinblick auf die Einrichtung und Finanzierung einer Schuldnerberatung hat das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung getroffen. Auch eine verfassungsrechtlich

ungeschriebene Aufgabenzuständigkeit des Bundes „aus der Natur der Sache“ ist für den Aufgabenbereich einer Schuldnerberatung nicht gegeben; es handelt sich bei dieser weder um eine Aufgabe der gesamtstaatlichen Repräsentation noch der sektoralen Wirtschaftsförderung noch um eine Förderung einer nicht-staatlichen zentralen Organisation noch sonst um einen verfassungsrechtlich anerkannten Tatbestand einer Finanzierungskompetenz des Bundes.

Die Bundesregierung wird die Erkenntnisse aus dem eingangs erwähnten Forschungsvorhaben den Trägern von Schuldnerberatungsstellen zugänglich machen. Hierzu dient auch ein Forschungsbeirat, in dem die Träger der Schuldnerberatungsstellen vertreten sind.

10. Welche Organisationsform der Schuldenberatung bevorzugt die Bundesregierung?

Siehe Antworten zu Fragen 8 und 9.

11. Welche Kompetenzen soll die Schuldenberatung für die Rechtsberatung innerhalb der Schuldenberatung bekommen?

Die Beratung von Schuldner mit Überschuldungsproblemen ist eine komplexe Aufgabe, die zunächst eine Klärung der wirtschaftlichen und sozialen Lage des Betroffenen erfordert. Im weiteren Verlauf stellen sich häufig Rechtsfragen, sei es bei Verhandlungen mit Gläubigern über eine ratenweise Zahlung der Schulden oder über die Berechtigung des geltend gemachten Anspruchs. Soweit es in diesem Zusammenhang einer Rechtsberatung bedarf, kann diese von den nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) für die Betreuung von Schuldner tätigen Stellen gewährt werden. Nach § 8 Abs. 2 BSHG gehört zur persönlichen Hilfe außer der Beratung in Fragen der Sozialhilfe auch die Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten. Wenn die Aufgaben der Sozialhilfe erfüllt werden sollen, werden die gesamten Lebensverhältnisse hilfesuchender Personen zu berücksichtigen sein, die sie in die hilfsbedürftige Lage gebracht haben. Daher gehört die Beratung in Rechtsfragen, die in engem Zusammenhang mit dem Einzelfall stehen, zu den Aufgaben der Stellen, die im Rahmen der Sozialhilfe tätig werden. Diese besondere Regelung geht der allgemeinen Regelung des Rechtsberatungsgesetzes vor, das zudem in Artikel 1 § 3 Nr. 1 bestimmt, daß die Rechtsberatung, die von Behörden und von Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Zuständigkeit ausgeübt wird, durch das Rechtsberatungsgesetz nicht berührt wird. Da das Bundessozialhilfegesetz von „Beratung“ spricht, stellen sich Abgrenzungsfragen, wenn es darum geht, den wegen Überschuldungsproblemen hilfsbedürftigen Bürgern gegenüber dritten Personen, insbesondere

vor den Gerichten, zu vertreten. Insofern ist von den kommunalen Spitzenverbänden und dem Deutschen Anwaltsverein eine Absprache getroffen worden, die eine Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Schuldnerberatungsstellen und Rechtsanwälten vorsieht, die bereit und vor allem sachkundig sind, die Rechtsprobleme hilfesuchender Personen nach außen hin zu vertreten. Zwischen dem Spitzenverband der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und dem Deutschen Anwaltsverein dauern entsprechende Verhandlungen noch an.

Die Erfahrungen, die mit solchen Absprachen getroffen werden, sollten zunächst ausgewertet werden, bevor Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden.

12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß eine verstärkte Unterstützung der Stellen notwendig ist, die Schuldnerberatung betreiben?
13. In welcher Form und mit welchen Mitteln könnte eine solche Unterstützung dauerhaft gewährleistet werden?

Siehe Antwort zu Frage 9.

14. Welchen besonderen Anforderungen müssen die Mitarbeiter der Schuldnerberatungsstellen genügen, und wie kann nach Ansicht der Bundesregierung die Qualifizierung der Mitarbeiter gesichert sowie ihre Fort- und Weiterbildung unterstützt werden?

Eine wirksame Schuldnerberatung sollte von einem interdisziplinären Ansatz ausgehen, die juristische, ökonomische und psychosoziale Beratung umfaßt. Diese Anforderungen können auf unterschiedliche Weise erfüllt werden. Für den Fall, daß einzelne Beratungsstellen selbst den gesamten Beratungsumfang nicht abdecken können, bieten sich Kooperationen mit anderen Beratungseinrichtungen, bei rechtlichen Fragen die Zusammenarbeit mit Rechtsanwälten, wie in der Antwort zu Frage 11 dargestellt, an.

15. Die Schuldnerberatung wird derzeit fast ausschließlich von ABM-Kräften aufrechterhalten.
Welche Möglichkeiten einer Anschlußfinanzierung sieht die Bundesregierung hier?
16. Hält die Bundesregierung die Finanzierung zusätzlicher Stellen in freier Trägerschaft für notwendig, und wie wird sie diese sichern?

Siehe Antwort zu Frage 9.

17. Welche Instrumente einer wirksamen Entschuldungshilfe sieht die Bundesregierung zusätzlich?

Die Gesamtreform des Insolvenzrechts soll dem Mißstand abhelfen, daß in rund 80 % der Insolvenzen ein Konkursantrag mangels Masse abgewiesen werden muß, ein rechtsstaatliches Verfahren also nicht durchgeführt werden kann. Ein neues einheitliches Insolvenzverfahren, in das auch gesicherte Gläubiger einbezogen werden sollen, wird die einvernehmliche Abwicklung der Insolvenz durch einen Plan fördern und marktkonforme Rahmenbedingungen für die Sanierung insolventer Schuldner schaffen. Wesentlicher Teil eines Sanierungsplans kann es insbesondere sein, daß dem Schuldner seine Verbindlichkeiten gestundet oder unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder teilweise erlassen werden.

Nach dem Vorbild ausländischer – insbesondere angelsächsischer – Rechtsordnungen werden von der Bundesregierung auch Regelungen geprüft, die redlichen Schuldner nach der Durchführung eines Insolvenzverfahrens auch ohne die Zustimmung der für einen Plan erforderlichen Gläubigermehrheiten Restschuldbefreiung gewähren und eine endgültige Schuldenregulierung ermöglichen würden. Besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, daß eine solche Restschuldbefreiung nicht mißbraucht wird. Zusätzlich zu redlichem Verhalten im Vorfeld der Insolvenz und zur korrekten Abwicklung des Insolvenzverfahrens, das zur Verwertung des pfändbaren Schuldnervermögens führt, wird deshalb zu verlangen sein, daß der Schuldner sich für eine überschaubare Zeitspanne bemüht, seinen Gläubigern Befriedigung zu verschaffen. Die Bundesregierung strebt im Bereich der Verbraucherinsolvenzen Lösungen an, die im wohlverstandenen Interesse von Gläubigern und Schuldner gleichermaßen liegen. Soweit die Gläubiger gewisse Einschränkungen hinnehmen haben, sollten diese durch die erhöhte Motivation des Schuldners aufgewogen werden, seine Gläubiger korrekt zu befriedigen, um Restschuldbefreiung zu erlangen.

III. Rechts- und kreditpolitische Probleme der Verschuldung

18. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung gegen den Mißbrauch des Mahnverfahrens bei der Geltendmachung von Forderungen aus Verbraukerkrediten ergreifen?

Im Bundesministerium der Justiz ist eine Formulierung zur Änderung des Mahnverfahrens erarbeitet und den beteiligten Stellen zusammen mit dem Referentenentwurf eines Rechtspflege-Ver einfachungsgesetzes 1988 übersandt worden. Der Vorschlag sieht u. a. vor, daß im Antrag auf Erlaß des Mahnbescheids Haupt- und Nebenforderungen gesondert zu bezeichnen sind und daß der Antrag im Falle eines auffälligen Mißverhältnisses zwischen Forderung und Leistung zurückgewiesen werden kann.

Die Erörterungen über den Vorschlag sind noch nicht abgeschlossen.

19. Welche kreditpolitischen Schritte hält die Bundesregierung für notwendig, um der Überschuldungsproblematik entgegenzuwirken?

Überschuldung und sich aus einer Überschuldung ergebende Probleme sind sicher nicht Ausfluß der Kreditpolitik der Bundesregierung. Auch hat der Gesetzgeber mit der zum 1. Januar 1985 wirksamen Streichung des § 23 Abs. 1 des Gesetzes über das Kreditwesen die Ermächtigung zum Erlaß staatlicher Anordnungen über Zinsen und Provisionen ersatzlos gestrichen.

Die stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung hat mit zu dem in der Bundesrepublik Deutschland heute sehr niedrigen Zinsniveau beigetragen. Dies ist eine wichtige Rahmenbedingung zur Vermeidung von Überschuldungen.

Um nach Möglichkeit zu verhindern, daß Verbraucher riskante oder wirtschaftlich unvertretbare Kredite aufnehmen, bedarf es allerdings bereits im Vorfeld der Kreditaufnahme einer rechtzeitigen und umfassenden Information über die zu erwartenden finanziellen Belastungen. Die Verordnung zur Regelung der Preisangaben vom 14. März 1985 schreibt bei Krediten für die Werbung und das individuelle Angebot durch die Pflicht zur Angabe des „effektiven Jahreszinses“ eine einheitliche und aussagekräftige Preisangabe vor, die alle bei regelmäßigem Kreditverlauf preisbestimmenden Faktoren umfassen muß. Kreditvermittler müssen den Verbraucher nach § 11 Nr. 2, § 10 Abs. 3 Nr. 4 der Makler- und Bauträgerordnung vom 11. Juni 1975 schon vor Annahme eines Vermittlungsauftrages schriftlich über alle wichtigen Daten des Kreditvertrags unterrichten.

Der gesetzliche vorgeschriebene Informationsstandard des Verbrauchers wird durch die Vorschriften der EG-Richtlinie vom 22. Dezember 1986 über die Schriftform von Kreditverträgen und notwendigen Angaben in denselben vervollständigt werden. Bei der Umsetzung dieser Richtlinie in das deutsche Recht wird auch erwogen, ob dem Kreditnehmer – ähnlich wie dem Abzahlungskäufer nach § 1b des Abzahlungsgesetzes – ein befristetes Widerufsrecht eingeräumt werden soll, um der Entstehung „kranker“ Kreditverhältnisse von vornherein entgegenzuwirken.

Die Verschuldung kreditnehmender Verbraucher tritt gewöhnlich in eine kritische Phase, wenn der Verbraucher – aus welchen Gründen auch immer – mit der Berichtigung seiner Kreditverbindlichkeiten in Verzug gerät. Neben dem Zahlungsverhalten des Kreditnehmers beeinflußt die Regelung der Verzugsfolgen das Ausmaß, in dem die Verbindlichkeiten anwachsen. Die Bundesregierung erwägt im Zuge der Umsetzung der EG-Richtlinie vom 22. Dezember 1986 auch einige Vorschläge für eine gesetzliche Regelung der Verzugsfolgen, durch die verhindert werden soll, daß die Schulden nach Verzugseintritt übermäßig rasch anwachsen und mit dem Verzug des Schuldners ein Geschäft gemacht wird; dem noch halbwegs zahlungsfähigen und -bereiten Schuldner könnte damit ein Anreiz zur Rückführung seiner Verbindlichkeiten gegeben werden.

20. Wie weit sind die Arbeiten der Bundesregierung zur Umsetzung der Verbraucherschutzforderungen in der Richtlinie des Rates der EG vom Dezember 1986 gediehen?

Die Vorschriften der EG-Richtlinie vom 22. Dezember 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit müssen von den Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 1990 in ihr innerstaatliches Recht überführt werden. Soweit die Richtlinie in Artikel 3 vorschreibt, daß bei Angeboten von Verbraucherkrediten oder bei jeder Preiswerbung für solche Kredite der sogenannte effektive Jahreszins anzugeben ist, wird der Richtlinie durch die geltenden §§ 1 und 4 der Verordnung zur Regelung der Preisangabe vom 14. März 1985 bereits genüge getan. Im übrigen wird zur Umsetzung der Richtlinie vom Bundesminister der Justiz der Entwurf eines Verbraucherkreditgesetzes vorbereitet, in das auch die Vorschriften über Abzahlungsgeschäfte einbezogen werden sollen. Die vorbereitenden Arbeiten für einen Referentenentwurf nähern sich ihrem Abschluß, der Referentenentwurf soll noch in diesem Sommer den beteiligten Wirtschaftskreisen und Landesjustizverwaltungen zur Stellungnahme zugeleitet werden.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51

ISSN 0722-8333