

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Eckhart Pick, Dr. Hans de With, Angelika Barbe, Hermann Bachmaier, Hans Gottfried Bernrath, Lieselott Blunck (Uetersen), Dr. Ulrich Böhme (Unna), Hans Büttner (Ingolstadt), Edelgard Bulmahn, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Dr. Marliese Dobberthien, Hans-Joachim Hacker, Horst Jaunich, Dr. Uwe Jens, Dr. Karl-Heinz Klejdzinski, Rolf Koltzsch, Horst Kubatschka, Brigitte Lange, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Michael Müller (Düsseldorf), Margot von Renesse, Doris Odendahl, Dr. Jürgen Schmude, Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Antje-Marie Steen, Ludwig Stiegler, Dr. Peter Struck, Gudrun Weyel, Dieter Wiefelspütz, Verena Wohlleben, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

— Drucksache 12/5271 —

Verschuldung privater Haushalte

Die Bundesbank hat in ihrer Mitteilung vom 21. April dieses Jahres auf die zunehmende Verschuldung der privaten Haushalte hingewiesen. Dabei wurden nicht die pathologischen Fälle im Sinne von Überschuldung oder gar auswegloser Überschuldung hervorgehoben, sondern Durchschnittswerte – getrennt nach alten und neuen Bundesländern – genannt. Immerhin verraten die Zahlen eine langfristig besorgnis erregende Tendenz.

Die Anschaffung von langlebigen Gebrauchsgütern und der Erwerb von Leistungen, z. B. in Form von Urlaubsreisen, treiben die Konsumenten in eine höhere Verschuldung.

Die Verschuldung der privaten Haushalte sei deutlich gestiegen, schreibt die Bundesbank vor dem Hintergrund einer Belastung mit Raten- und Konsumentenkrediten von durchschnittlich 4 000 DM 1993 gegenüber 500 DM vor 20 Jahren.

Mehr als diese nur begrenzt aussagefähigen Durchschnittswerte sagt die Feststellung aus, daß allein im Jahr 1992 sich die jährliche Verschuldung um 18 % gegenüber den 70er Jahren mehr als verdoppelt hat, und daß die Konsumentenkredite zwischen 1970 und 1992 um fast 300 Mrd. DM gestiegen sind. Eine jährliche Wachstumsrate von 11,5 % zeigt die Dynamik dieser Entwicklung. Die Fraktion der SPD hat zu dem Problem der Verbraucherüberschuldung bereits in der letzten Wahlperiode mehrere parlamentarische Initiativen eingebracht, die Kleine Anfrage „Ausbau der Schuldenberatung“ (Drucksache 11/2054) und den Antrag „Schuldenberatung und Schuldenbereinigung für Verbraucher“ (Drucksache 11/3047).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 13. Juli 1993 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Auch im Zusammenhang mit der Einführung und Novellierung des Verbraucherkreditgesetzes wurde von der Fraktion der SPD auf die Zusammenhänge von Verbraucherschutz, Verschuldung und Schuldnerberatung aufmerksam gemacht.

Trotzdem sind die Ursachen und Einzelheiten der Überschuldung privater Haushalte nach wie vor nicht geklärt, allenfalls nur schätzbar.

Vorbemerkung

Die Deutsche Bundesbank veröffentlicht in ihren Monatsberichten regelmäßig Beiträge zu verschiedenen kreditwirtschaftlichen Aspekten. Der Beitrag im Monatsbericht April 1993 zur Entwicklung der Konsumentenkredite und zur Verschuldung der privaten Haushalte hat nicht spezifische notenbankpolitische Besorgnisse zum Anlaß. Wenn sich die Verschuldung der privaten Haushalte im Laufe der Zeit auch kräftig erhöht hat, können daraus weder eine allgemeine Überschuldung von Privatpersonen noch Folgewirkungen für die Konjunktur, die Stabilität des Bankensystems und die Effizienz der Notenbankpolitik abgeleitet werden.

I.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die jüngsten Ausführungen der Deutschen Bundesbank zu diesem Komplex?

Die Ausführungen der Deutschen Bundesbank stimmen mit Forschungsergebnissen überein. Bereits in dem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten zur „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland“ (gp-Forschungsgruppe, Grundlagen- und Programmforschung, München, 1990) wurde auf den Zusammenhang zwischen dem privaten Verbrauch und der Kreditaufnahme aufmerksam gemacht. Das Gutachten kam zu dem Schluß, „... daß in zunehmendem Maße der private Verbrauch durch Kreditaufnahmen finanziert wird“. Im Vergleich mit anderen Industrieländern ist die private Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland allerdings geringer. Bei Würdigung der von der Deutschen Bundesbank festgestellten Wachstumsrate der Verschuldung ist ferner zu berücksichtigen, daß diese nicht auf inflationsbereinigten Zahlen beruht.

Auch wenn die Verschuldung privater Haushalte unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten keinen Anlaß zur Besorgnis gibt und eine allgemeine Überschuldung von Privatpersonen nicht festgestellt werden kann, kann die ständig zunehmende Finanzierung des privaten Konsums durch Kreditaufnahmen nach Auffassung der Bundesregierung nicht gutgeheißen werden.

2. Wie würde die Bundesregierung eine vertretbare Verschuldung privater Haushalte definieren?
3. Was versteht die Bundesregierung unter Überschuldung?
4. Wann ist diese Grenze in Richtung auf ausweglose Überschuldung überschritten?

Das vorerwähnte, von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten zur Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland geht davon aus, daß Verschuldung „jede Form des Eingehens von Zahlungsverpflichtungen ist, die ökonomisch und juristisch geregelt ist und sowohl von Gläubigern wie Schuldern ein rollenkonformes Verhalten erwarten läßt“. Überschuldung definiert die genannte Studie als „Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen, die zu einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung von Schuldern führt“.

Überschuldung ist aber unabhängig von dieser Definition ein rechtstechnischer Begriff, der in erster Linie bei juristischen Personen Bedeutung hat und zum Ausdruck bringt, daß die Verbindlichkeiten das Vermögen übersteigen (vgl. z. B. § 207 Abs. 1, § 209 Abs. 1 Satz 2, § 213 Konkursordnung, § 64 Abs. 1 Satz 2 GmbHG, § 92 Abs. 2 Satz 2 AktG). Überschuldung stellt für juristische Personen neben der Zahlungsunfähigkeit eine mögliche materielle Voraussetzung für die Eröffnung des Konkursverfahrens dar. Materielle Voraussetzung für die Eröffnung eines Konkursverfahrens über das Vermögen natürlicher Personen ist nach geltendem Recht nur die Zahlungsunfähigkeit (§ 102 der Konkursordnung). Unter Zahlungsunfähigkeit wird das auf dem Mangel an Zahlungsmitteln beruhende dauernde Unvermögen des Schuldners, seine fälligen Geldschulden ganz oder teilweise zu erfüllen, verstanden. Der Regierungsentwurf einer Insolvenzordnung – Drucksache 12/2443 – greift den Eröffnungsgrund der Zahlungsunfähigkeit auf und definiert ihn in § 21 Abs. 2 EInsO wie folgt: „Der Schuldner ist zahlungsunfähig, wenn er nicht in der Lage ist, die fälligen Zahlungspflichten zu erfüllen. Zahlungsunfähigkeit ist in der Regel anzunehmen, wenn der Schuldner seine Zahlungen eingestellt hat.“ Zusätzlich sieht der Regierungsentwurf einer Insolvenzordnung für den Fall, daß der Schuldner selbst den Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens stellt, als Eröffnungsgrund die drohende Zahlungsunfähigkeit vor; nach § 22 Abs. 2 EInsO droht der Schuldner zahlungsunfähig zu werden, „wenn er voraussichtlich nicht in der Lage sein wird, die bestehenden Zahlungspflichten im Zeitpunkt der Fälligkeit zu erfüllen“.

Eine Verschuldung privater Haushalte ist nach Auffassung der Bundesregierung jedenfalls dann „nicht vertretbar“, wenn bei einem oder mehreren Angehörigen des betroffenen Haushaltes die Voraussetzungen der Zahlungsunfähigkeit oder der drohenden Zahlungsunfähigkeit erfüllt sind.

Bei der Verschuldung privater Personen ist jedenfalls dann die Grenze in Richtung auf ausweglose Überschuldung überschritten, wenn der betroffene Schuldner bei einem erwartungsgemäß und ohne Ausnahmesituationen (z. B. Lottogewinn) verlaufenden Leben nicht mehr in der Lage ist, seine Schulden abzutragen. Es erscheint dringend erforderlich, daß für diese Fälle die Möglichkeit einer gesetzlichen Restschuldbefreiung eingeführt wird (vgl. auch die Antwort auf Frage 12).

II.

5. Wie verteilten sich Verschuldung und Überschuldung auf bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Arbeitnehmerhaushalte, differenziert nach Arbeitern und Angestellten, Beamten sowie Selbstständigen?

Die mehrfach erwähnte, von der Bundesregierung 1988 in Auftrag gegebene und 1992 publizierte Studie zur Überschuldungssituation und zur Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland bezog sich ausschließlich auf die alten Bundesländer. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren hat die Forschungsgruppe eine ergänzende Studie zur wirtschaftlichen Situation von Familien in den neuen Bundesländern erstellt, die im Dezember 1991 abgeschlossen wurde.

In den alten Bundesländern stellt sich die Verschuldungs- und Überschuldungssituation danach wie folgt dar: Die Zahl der im Jahr 1989 in den alten Ländern durch Bankkredit verschuldeten privaten Haushalte kann auf 9,1 Mio. geschätzt werden (33 Prozent aller privaten Haushalte). Schätzungsweise weitere 550 000 private Haushalte (2 Prozent aller privaten Haushalte) waren 1989 ausschließlich nicht-bankmäßig verschuldet. Die Zahl überschuldeten Privathaushalte betrug im Jahr 1989 in den alten Ländern rund 1,2 Mio. (etwa 4 Prozent aller privaten Haushalte). Die Klienten der Schuldnerberatungen setzten sich im Jahr 1989 gegliedert nach Berufsgruppen der Haushaltvorstände, wie folgt zusammen:

| | |
|------------------------------|------|
| Arbeiter: | 33 % |
| Arbeitslose: | 28 % |
| Angestellte: | 14 % |
| Nichterwerbstätige: | 14 % |
| Rentner: | 6 % |
| Selbständige: | 2 % |
| Beamte: | 2 % |
| Auszubildende und Studenten: | 2 %. |

Bei rund zwei Dritteln der überschuldeten Haushalte war demnach der Haushaltvorstand Arbeiter oder arbeitslos. Bei 23 Prozent der von den Schuldnerberatungen betreuten Haushalte verfügte der Haushaltvorstand über keinen Schulabschluß, 65 Prozent der Haushaltvorstände hatten die Hauptschule abgeschlossen. Hinsichtlich der familiären Situation dominierten bei den überschuldeten Haushalten Paare mit Kindern (28 Prozent der Klienten), Ledige (23 Prozent der Klienten), kinderlose Paare (21 Prozent der Klienten) sowie Alleinerziehende (19 Prozent der Klienten).

Bezüglich der neuen Bundesländer liegen der Bundesregierung nur Informationen über die Verschuldungssituation vor. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

6. Gibt es regionale Schwerpunkte und besondere Entwicklungen in den neuen Bundesländern?

Informationen zur Überschuldungssituation der Menschen in den neuen Bundesländern liegen der Bundesregierung nicht vor. Jedoch ist der zügig realisierte Nachholbedarf der ostdeutschen Haushalte in einer vom Bundesministerium für Familie und Senioren in Auftrag gegebene Untersuchung der wirtschaftlichen Situation von Familien in den neuen Bundesländern deutlich geworden. Nach den Ergebnissen einer Repräsentativbefragung von 1000 Familien in den neuen Ländern haben in der Zeit zwischen dem 3. Oktober 1990 und Ende 1991 25 Prozent der Familien einen Kredit und 4 Prozent der Familien mehrere Kredite aufgenommen. Insgesamt hatten Ende 1991 39 Prozent der befragten Familien Kreditverpflichtungen: 10 Prozent durch aufgenommene Kredite vor der Wende, 11 Prozent durch aufgenommene Kredite nach der Wende und 18 Prozent, die sowohl vor wie nach der Wende einen Kredit aufgenommen hatten. Der Gesamtbestand an zurückzuzahlenden Krediten hat damit in den neuen Ländern binnen kurzer Zeit das Niveau der alten Bundesländer erreicht, wo in den Jahren 1989 und 1990 bei 27 Prozent der Familien Kreditrückzahlungsverpflichtungen bestanden. Die Anteile der mit einem oder mehreren Krediten belasteten Haushalte stellen sich in der Aufgliederung nach Familientypen wie folgt dar:

| | |
|---|-------|
| Alleinerziehende: | 15 % |
| Verheiratete mit jüngstem Kind unter 6 Jahren: | 32 % |
| Verheiratete mit jüngstem Kind zwischen 6 und 10 Jahren: | 34 % |
| Verheiratete mit jüngstem Kind über 10 Jahren: | 27 % |
| unverheiratet Zusammenlebende: | 30 %. |

Der höchste Kreditnehmeranteil fand sich bei den verheirateten Familien mit drei und mehr Kindern. In dieser Gruppe lag der Kreditnehmeranteil bei 37 Prozent. Ebenfalls überdurchschnittlich häufig wurden Kreditverpflichtungen von Verheirateten eingegangen, deren jüngstes Kind im Grundschulalter ist (34 Prozent). Alleinerziehende bildeten die Gruppe mit den seltensten Kreditverpflichtungen (14 Prozent). Es sind auch gemeindespezifische Schwerpunkte bei der Häufigkeit der Kreditaufnahme zu erkennen. Am häufigsten wurden Kredite in Ost-Berlin (36 Prozent) und in Gemeinden unter 50 000 Einwohnern (35 Prozent) aufgenommen. Bei den neuen Bundesländern ragte Sachsen-Anhalt mit 39 Prozent der Familien, die Kredite aufgenommen hatten, besonders hervor. Auch Thüringen wies mit 29 Prozent einen erhöhten Kreditnehmeranteil auf, während die anderen Bundesländer bei 23 bis 25 Prozent lagen. Der weitaus häufigste Anlaß, einen Kredit aufzunehmen, war in den neuen Bundesländern Ende 1991 der Erwerb eines Autos (49 Prozent). Mit Abstand an zweiter Stelle folgte die Kreditaufnahme wegen einer Wohnungsrenovierung (17 Prozent); in den meisten Fällen handelte es sich dabei um Heizungseinbau. 10 Prozent nahmen Kredite wegen Möbelkaufs auf. Die durchschnittliche Kredithöhe lag bei 22 500 DM. Im Durchschnitt mußten die Familien monatlich 270,00 DM für Kredittilgungen aufbringen, das waren rund 12 Prozent des verfügbaren Familieneinkommens. In den neuen Bundesländern wer-

den, verglichen mit den alten Bundesländern, eher Kredite mit längeren Laufzeiten aufgenommen. Während in den alten Bundesländern nur 15,5 Prozent der Kredite Laufzeiten über 60 Monate hatten, war dies Ende 1991 bei 30 Prozent der Kredite in den neuen Bundesländern der Fall.

7. a) In welcher Weise sind bestimmte Altersgruppen im Gesamtvergleich (junge Menschen, ältere Menschen) besonders gefährdet?

In den alten Bundesländern waren 1989 rund zwei Drittel der Vorstände überschuldeter Haushalte zwischen 21 und 40 Jahre alt. Im einzelnen wiesen die Klienten der Schuldnerberatungsstellen folgende Altersverteilung auf:

| | |
|------------------|------|
| Bis 20 Jahre: | 5 % |
| 21 bis 30 Jahre: | 32 % |
| 31 bis 40 Jahre: | 33 % |
| 41 bis 50 Jahre: | 18 % |
| 51 bis 60 Jahre: | 9 % |
| über 60 Jahre: | 4 %. |

Vergleichsdaten zur Überschuldungssituation in den neuen Ländern liegen der Bundesregierung nicht vor. Es gibt aber Anhaltpunkte, daß dort Familien, deren jüngstes Kind zwischen sechs und zehn Jahre alt ist, überdurchschnittlich häufig Kredite aufgenommen haben.

- b) Inwiefern sind Einpersonenhaushalte gegenüber Mehrpersonenhaushalten besonders betroffen?

Im Jahr 1989 lebten rund zwei Drittel der Klienten der Schuldnerberatungsstellen in den alten Ländern mit einem (Ehe-)Partner oder/und mit mindestens einem Kind zusammen. Nähere Einzelheiten ergeben sich aus der Antwort zu Frage 5. Alleinlebende stellten 30 Prozent der Klienten der Schuldnerberatungsstellen, davon entfielen 23 Prozent auf Ledige, 4 Prozent auf Verwitwete und 3 Prozent auf Geschiedene oder Getrenntlebende. Vergleichsdaten zur Situation in den neuen Bundesländern liegen der Bundesregierung nicht vor.

- c) Gibt es signifikante Unterschiede zwischen Frauen und Männern hinsichtlich der Verschuldungsbereitschaft?

Nach den der Bundesregierung zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen sind verlässliche Schlußfolgerungen über eventuelle Unterschiede zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der Verschuldungsbereitschaft oder der Überschuldungsgefährdung nicht möglich. Dies gilt grundsätzlich auch für die Bürger in den neuen Bundesländern. Gewisse Hinweise lassen sich dem Verschuldungsverhalten der Alleinerziehenden in den neuen Bundesländern entnehmen, bei denen es sich ganz überwiegend

um Frauen handeln dürfte. Festzustellen ist eine unterdurchschnittliche Verschuldungsbereitschaft Alleinerziehender.

8. Kann die Bundesregierung eine Tendenz bestätigen, nach der die Bereitschaft zur Aufnahme von Konsumentenkrediten bei den Jüngeren wächst im Sinne von „die Schuldnerinnen und Schuldner werden immer jünger“?

Im Rahmen des mehrfach erwähnten Überschuldungsgutachtens wurden von den Verbänden der Kreditwirtschaft Daten der Bundes-Schufa über die Verteilung von Krediten und Kreditnehmern übermittelt. Ferner wurden dem Bundesministerium für Familie und Senioren Ende 1992 neue Bundes-Schufa-Ergebnisse zugänglich gemacht, aus denen sich folgende Aussagen über die altersspezifische Entwicklung formulieren lassen:

| Altersgruppe der Kreditnehmer | 1989 (in %) | 1991 (in %) |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| bis 20 Jahre | 2,0 | 1,7 |
| 21 bis 30 Jahre | 30,3 | 30,1 |
| 31 bis 40 Jahre | 25,8 | 27,0 |
| 41 bis 50 Jahre | 21,0 | 20,1 |
| 51 bis 60 Jahre | 13,4 | 13,9 |
| über 60 Jahre | 7,5 | 7,1 |

Danach bestätigen die Daten für die letzten Jahre nicht die Annahme, daß der Anteil jüngerer Jahrgänge an den Kreditnehmern zunehme. Deutlich ist jedoch, daß die durchschnittlich aufgenommene Kreditsumme bei den unter 20jährigen von 8 600 DM (1989) auf 9 800 (1991) gestiegen ist. Dieser Anstieg ist überproportional.

- a) Ist dies auch bei Minderjährigen z. B. im Rahmen des Transfers von Ausbildungsvergütungen auf Gehaltskonten der Fall?

Die in der Öffentlichkeit und von Verbraucherschutzverbänden erhobene Kritik an der Kundenpolitik der Kreditinstitute gegenüber Minderjährigen ist der Bundesregierung bekannt. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen prüft derzeit die geschilderten Vorgänge daraufhin, ob und ggf. in welchem Umfang diese unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten Anlaß zu aufsichtsbehördlichem Handeln bieten können. Im übrigen bedürfen Kreditverträge Minderjähriger der Einwilligung der gesetzlichen Vertreter, die wiederum gemäß § 1643 Abs. 1 i. V. m. § 1822 Nr. 8 BGB vom Vormundschaftsgericht genehmigt werden muß. Ist einem dieser Erfordernisse nicht Genüge getan, so kommt eine wirksame Kreditverpflichtung nicht zustande.

- b) Welche Rolle spielt die Mithaftung erwerbsloser naher Angehöriger insbesondere von Kindern und Ehegatten bei der Verschuldung?

Hier ist zwischen Unternehmenskrediten und Konsumentenkrediten zu unterscheiden. Bei Krediten, die der gewerblichen oder beruflichen Tätigkeit des Kreditnehmers dienen, stellt die Mithaftung erwerbsloser naher Angehöriger kein Massenproblem dar, wenngleich im Einzelfall der mittellose Mithaftende bei Notleidendenwerden des Kredits einer ausweglosen Verschuldung anheimfallen kann.

Bei Konsumentenkrediten, die verheirateten Kreditnehmern gewährt werden, verlangen die Kreditinstitute nach Erkenntnissen der Bundesregierung bei zwei Dritteln der Verträge die Mitunterschrift des Ehegatten. Ob dabei zwischen erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Ehegatten unterschieden wird, ist der Bundesregierung unbekannt. Erkennbar ist aber die Tendenz, mit zunehmender Kredithöhe und -laufzeit zunehmend die Mitunterzeichnung durch den Ehegatten zu verlangen. Die Mithaftung anderer Angehöriger als des Ehegatten fällt bei mengenmäßiger Betrachtung kaum ins Gewicht, Kinder des Kreditnehmers werden bei Konsumentenkrediten nach Kenntnis der Bundesregierung nicht in eine Mithaftung einbezogen.

- c) Gibt die Praxis der Kreditkartenunternehmen Anlaß zu der Befürchtung, daß sich insbesondere jüngere Menschen durch leichten Zugang zu Kreditkarten übermäßig verschulden?

Die Verbreitung von Kreditkarten hat in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen fünf Jahren außerordentlich stark zugenommen, derzeit dürften bereits über 7 Mio. Kreditkarten und ca. 2 Mio. Kundenkreditkarten im Umlauf sein. Noch dienen die Kreditkarten ganz überwiegend dem Zahlungsverkehr und nicht als Mittel zur Kreditschöpfung. Rund ein Drittel der Kreditkartenbesitzer sind Geschäftsreisende; Kreditkarten und Kundenkreditkarten sind hauptsächlich in den Altersgruppen der 30- bis 49jährigen vorhanden. Der typische Kreditkartenbesitzer ist in Deutschland selbständig, qualifizierter bis leitender Angestellter oder Beamter des gehobenen oder höheren Dienstes und in der Nettoeinkommensklasse ab 4 000 DM zu finden. Für die Zukunft ist eine mengen- und funktionsmäßige Ausweitung der Kreditkartennutzung zu erwarten. Damit wird auch die Verschuldungsproblematik zunehmen. Hiervon wird nach bisherigen Erfahrungen die Gruppe der 30- bis 49jährigen besonders betroffen sein.

9. Welche Auswirkungen hat das Verbraucherkreditgesetz auf das Verhalten von Anbietern entsprechender Kredite und von Konsumenten gezeigt?

Die Vorschriften des Verbraucherkreditgesetzes über die Schriftform und die Pflichtangaben zu den Einzelheiten des Kredits haben die Transparenz der Kreditangebote wesentlich verbessert. Der Kreditnehmer hat ein unabdingbares, befristetes und von weiteren Voraussetzungen unabhängiges Widerrufsrecht erhalten. Soweit ersichtlich werden die Unterrichtungspflichten von

den Anbietern entsprechender Kredite schon im Hinblick auf die sehr strengen Sanktionen des Gesetzes peinlich genau eingehalten. Angebote sittenwidriger Kredite sind der Bundesregierung seit Inkrafttreten des Gesetzes nicht bekanntgeworden. Die Auseinandersetzungen über die zulässigen Verzugszinsen sind aufgrund der diesbezüglichen Regelungen des Verbraucherkreditgesetzes weitgehend beendet. Erkenntnisse darüber, inwieweit die Kreditkunden von dem Informationsangebot und dem Widerrufsrecht Gebrauch machen, oder sich ihr Verhalten sonst geändert hat, liegen nicht vor. Die Verbraucherzentralen und Schuldnerberatungsstellen haben dem Verbraucherkreditgesetz großes Interesse entgegebracht und tragen zur Einhaltung seiner Vorschriften bei.

10. a) Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die anbieterbegründete Überschuldung?

Der Begriff „anbieterbegründete Überschuldung“ ist unbestimmt. Eine Theorie der Überschuldung gibt es nicht. Diese Theorie müßte soziale, psychische, ökonomische und juristische Faktoren auf Seiten des Schuldners und der Anbieter von Krediten berücksichtigen. Überschuldung entsteht aus einem Konglomerat von kritischen Lebensereignissen, die häufigsten Auslöser sind Arbeitslosigkeit, Krankheit und Ehescheidung, jedoch ist vor monokausalen Erklärungen der Überschuldungssituation zu warnen.

Bezüglich der anbieterbezogenen Faktoren ist bekannt, daß überschuldete Personen durchschnittlich sechs bis neun Gläubiger haben. Schon daraus folgt die Schwierigkeit, die Überschuldung einem Anbieter oder einer Gruppe von Anbietern „zuzurechnen“. Der Häufigkeit nach dominieren die Schulden bei Kreditinstituten, zwei von drei Klienten bei Schuldnerberatungsstellen haben solche Schulden. Es folgen die Versandhausschulden (41 Prozent), Schulden bei Sozialleistungsträgern, Ämtern und Gerichten (30 Prozent), Mietschulden (27 Prozent) und Energieschulden (24 Prozent). Unter den Forderungen, denen überschuldete Personen ausgesetzt sind, sind diejenigen der Kreditinstitute betragsmäßig die höchsten. In der Gruppe der Kreditinstitute sind die Teilzahlungsbanken immer noch öfter Gläubiger überschuldeter Personen als andere Kreditinstitute. Dieser Sektor ist allerdings inhomogener geworden und hat seine Konditionen denen der Universalbanken angenähert.

- b) In welchem Ausmaß werden Kreditnehmer durch bestimmte Kreditkonstruktionen und noch nicht sittenwidrige, aber überteure Kredite in die Überschuldung getrieben?

Zu den Bestimmungsfaktoren für Verschuldung und Überschuldung aus Konsumentenkrediten gehört auch eine für den Kreditnehmer ungünstige Vertragsgestaltung. In früheren Studien wurden die vermittelten Kredite von Teilzahlungsbanken als erhöht anfällig angesehen. Jedoch gibt es Anzeichen dafür, daß die

Einschaltung von Kreditvermittlern erheblich abgenommen hat, wozu die Vorschriften des Verbraucherkreditgesetzes über die Kreditvermittlung beigetragen haben dürften. Kritisch beurteilt werden unter Verbraucherschutzgesichtspunkten ferner bestimmte Formen von Kontokorrentratenkrediten (Rahmenkredite), weil sie – vom Verbraucher zunächst unerkannt – zu dauerhafter Verschuldung anreizen, infolge ihres variablen Zinssatzes risiko-reicher und aufgrund der kontokorrentmäßigen Abrechnung kostspieliger sind als normale Ratenkredite. Spezifische Nachteile und Risiken können für den Verbraucher schließlich Kombinationen von Festdarlehen und Kapitallebensversicherungen bergen, weswegen die Rechtsprechung den Anbieter solcher Verträge für verpflichtet hält, den Kreditbewerber im Rahmen der Vertragsverhandlungen von sich aus darüber aufzuklären, welche Vor- und Nachteile sich aus einer derartigen Vertragskombination für ihn ergeben können. Bezuglich aller genannten Kreditkonstruktionen fehlen Erkenntnisse darüber, ob sie auch quantitativ als Bestimmungsfaktoren für die Überschuldung privater Haushalte nennenswert ins Gewicht fallen.

- c) Wie hoch ist der Schaden, der Kreditnehmern durch Kreditwucher zugefügt wird, und in welcher Hinsicht sind hieran Einzelpersonen (Vermittler) und Kreditinstitute (Teilzahlungsbanken) beteiligt?

Der Bundesregierung liegen keine quantifizierbaren Erkenntnisse zu dieser Frage vor. Die Rechtsprechung zum wucherähnlichen, nach § 138 Abs. 1 BGB nichtigen Kreditvertrag hat sich seit Jahren in einem Maße konsolidiert, verobjektiviert und im Bewußtsein der betroffenen Wirtschaftskreise niedergeschlagen, daß wucherähnliche Kreditangebote nahezu aussichtslos erscheinen und weitgehend vom Markt verschwunden sein dürften. Hierzu beigetragen hat wesentlich auch die Beratungs- und Aufklärungsarbeit von Verbraucherorganisationen und Schuldnerberatungsstellen. Hinzu kommt, daß eine im Verbraucherkreditgesetz enthaltene Änderung der Zivilprozeßordnung (§ 688 Abs. 2 Nr. 1 ZPO) der Durchsetzung von Ansprüchen aus sittenwidrigen Verträgen einen wirksamen Riegel vorgeschoben hat. Wucherähnliche Kredite stellen daher im Konsumentenkredit nach Kenntnis der Bundesregierung kein ernstes und vor allem kein massenhaftes Problem mehr dar. Dies schließt nicht aus, daß in Einzelfällen doch gemäß § 138 BGB nichtige Verträge geschlossen werden.

11. In welchem Umfang führt schätzungsweise die Arbeit der Schuldnerberatungsstellen zu Kosteneinsparungen bzw. Einnahmen für Bund, Länder und Kommunen?

Statistisch auswertbare Daten, mit denen eine Schätzung der Kosteneinsparungen bzw. Einnahmen für Bund, Länder und Gemeinden aufgrund der Arbeit der Schuldnerberatungsstellen vorgenommen werden könnte, liegen der Bundesregierung nicht vor.

III.

12. Sieht die Bundesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf?

Die Bundesregierung hält es für dringend erforderlich, ausweglos verschuldeten Personen die Möglichkeit zu geben, sich auf der Grundlage eines Insolvenzverfahrens von ihren restlichen Schulden zu befreien. Die Bundesregierung hat nicht zuletzt auch deshalb die beiden Gesetzentwürfe zur Insolvenzrechtsreform, den genannten Regierungsentwurf einer Insolvenzordnung und den Entwurf des zugehörigen Einführungsgesetzes (Drucksache 12/3803) beim Deutschen Bundestag eingebracht. Diese sehen u. a. die Einführung der Regelungen zur Restschuldbefreiung vor. Das neue Insolvenzverfahren mit Restschuldbefreiung bietet nicht nur mit dem „Insolvenzplan“ ein neues Rechtsinstitut an, das ähnlich wie der Vergleich des geltenden Rechts eine einvernehmliche Schuldenbereinigung zwischen Schuldner und Gläubigern gestattet. Darüber hinaus wird es den redlichen Schuldnern vielmehr ermöglicht, auch ohne Zustimmung der Gläubiger Restschuldbefreiung zu erlangen. Durch diese Möglichkeit der Restschuldbefreiung wird dem betroffenen Menschen eine Perspektive und das Gefühl gegeben, daß sich die Arbeit für sie wieder lohnt. Dies ist ebenso wichtig wie die Reform des Insolvenzrechts im übrigen. Die Bundesregierung begrüßt es deshalb ausdrücklich, daß der Deutsche Bundestag die Beratung der Insolvenzrechtsreform tatkräftig und entschlossen mit dem Ziel aufgenommen hat, die beiden Gesetzentwürfe noch in dieser Legislaturperiode zu verabschieden.

13. In welchen anderen Bereichen (z. B. Information und Aufklärung) sind Maßnahmen angezeigt, und wie gedenkt die Bundesregierung, diese umzusetzen?

Die Förderung der Verbraucherinformation und -beratung ist heute schon ein wesentlicher Bestandteil der Verbraucherpolitik der Bundesregierung. Sie wird ihre Politik der Verbraucheraufklärung auch in Zukunft fortsetzen. Schuldnerberatung wird in allen Bundesländern auch in Beratungsstellen der Verbraucherzentralen durchgeführt. Die einzelnen Beratungsstellen, die sich in aller Regel auf die grundlegende Finanz- und Kreditberatung bzw. Budgetberatung des einzelnen Haushalts beschränken, arbeiten eng mit sozialen Einrichtungen in den Ländern zusammen, die dann ggf. eine längerfristige und auch psychosoziale Betreuung der Schuldner übernehmen.

Wegen der umfangreichen Veränderungen für die Bürger der neuen Bundesländer wird dem Thema Schuldnerberatung gerade in den dortigen Verbraucherzentralen besondere Beachtung geschenkt. Den Aufbau eines Netzes von Verbraucherzentralen in den neuen Bundesländern hat die Bundesregierung von Anfang an ebenso gefördert wie zahlreiche Sonderaktionen zur Aufklärung der neuen Bundesbürger über ihre Rechte und Möglichkeiten in der Marktwirtschaft.

Eine wichtige Funktion im System der Verbraucheraufklärung hat auch die Arbeit der Stiftung Verbraucherinstitut in Berlin. Ziel ihrer Weiterbildungsangebote, die ausdrücklich den Bereich der Schuldnerberatung mit einbeziehen, ist es, Beraterinnen und Berater sowie andere Multiplikatoren in der Verbraucherarbeit für ihre Aufgaben hinreichend zu qualifizieren und zu motivieren.

Darüber hinaus tragen die Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, der Stiftung Warentest und der anderen Verbraucherorganisationen zu einer anbieterunabhängigen Verbraucherinformation auch auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen bei.

Im übrigen ist zum Stichwort „Information und Aufklärung“ auch auf die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung selbst hinzuweisen: Der „Wegweiser für Verbraucher“ (mit einem speziellen Kapitel über Verbraucherkredite) ist inzwischen bereits in fünfter Auflage erschienen (Herausgeber: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung). Vom Bundesministerium für Familie und Senioren wird die Ratgeber-Broschüre „Was mache ich mit meinen Schulden? Hilfe für überschuldete Familien durch Schuldnerberatung“ herausgegeben. Er enthält auch ein aktuelles Adressenverzeichnis aller bisher bekannten Schuldnerberatungsstellen in Deutschland. Die stark nachgefragte Broschüre wird z. Z. überarbeitet und dürfte Ende Oktober 1993 wieder vorliegen.