

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Heinen, Gerda Hasselfeldt, Peter H. Carstensen (Nordstrand), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/1396 –

Überschuldung privater Haushalte und Verbraucherinsolvenzen

Vorbemerkung der Fragesteller

In Deutschland sind immer mehr private Haushalte überschuldet oder insolvent. Nach neueren Schätzungen geht man davon aus, dass mittlerweile 5 Millionen Haushalte in Deutschland überschuldet sind.

Die Zahlen sprechen für vielfältige Ursachen und bestimmte Ursachenzusammenhänge. Es ist anzunehmen, dass es oftmals die zurzeit steigende Arbeitslosigkeit ist, verbunden mit einer steigenden Anzahl von Ehescheidungen und den damit verbundenen Unterhaltszahlungen.

Das monatliche Einkommen reicht nach allgemeinen Erkenntnissen in diesen Fällen – entweder wegen der tatsächlichen Höhe des Nettoeinkommens oder seiner Verwendung – nicht mehr aus, um den notwendigen Lebensunterhalt zu bestreiten und die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen zu bedienen. Folgen davon sind die primäre Verschuldung (z. B. Miet-, Energie- und Telefonschulden) und die Kreditverschuldung (insbesondere bei Kreditinstituten und im Handel), oftmals verbunden mit einem nur geringen Wissen über die Konsequenzen.

Insbesondere auch junge Menschen geraten – so eine Studie der Schufa (Wiesbaden) – in die Schuldenfalle. Mögliche Ursachen hierfür sind Vertragsstörungen und die Nutzung des Mobiltelefons über die eigenen finanziellen Möglichkeiten hinaus.

Hinzu kommen gesetzliche Neuregelungen, die eine Verbraucherinsolvenz erst ermöglicht bzw. noch erleichtert haben. Seit 1999 können überschuldete Privatleute bei Gericht einen Insolvenzantrag stellen (§§ 304 ff. Insolvenzordnung – InsO). Es wird dann ein Verbraucherinsolvenzverfahren durchgeführt, durch das ein überschuldeter Verbraucher insolvent gestellt wird. Nach einer sechsjährigen „Wohlverhaltensphase“, innerhalb der der Antragsteller seine Gläubiger zumindest teilweise abzahlt, kann das Gericht ihn dann von der Restschuld befreien. Seit Dezember 2001 wurden zudem erheblich mehr Insolvenzverfahren eröffnet, weil den Antragstellern die Verfahrenskosten gestundet werden können, was bei Mittellosigkeit die Beantragung erleichtert.

1. Wie definiert die Bundesregierung das Vermögen einer natürlichen Person als Schuldner vor dem Hintergrund, dass die in § 19 InsO definierte und als Eröffnungsgrund geregelte Überschuldung gemäß den §§ 304, 305 InsO auch bei natürlichen Personen als Eröffnungsgrund gilt?

Die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens setzt einen Insolvenzgrund voraus. Die §§ 17, 18 InsO präzisieren die für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens einer natürlichen Person maßgeblichen Eröffnungsgründe. Hiernach setzt die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens die Zahlungsunfähigkeit (§ 17 InsO) bzw. die drohende Zahlungsunfähigkeit (§ 18 InsO) des Schuldners voraus. Nach der Legaldefinition in § 17 Abs. 2 InsO ist der Schuldner zahlungsunfähig, wenn er nicht mehr in der Lage ist, die fälligen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen.

Die Überschuldung ist kein Eröffnungsgrund im Insolvenzverfahren natürlicher Personen, sondern nur im Insolvenzverfahren über das Vermögen juristischer Personen (§ 19 Abs. 1 InsO). Die Definition des in § 19 InsO enthaltenen Begriffs „Vermögen“ ist daher für das Insolvenzverfahren natürlicher Personen ohne Bedeutung.

Der allgemeine Sprachgebrauch hat sich die Terminologie des Gesetzes nicht zu Eigen gemacht. Er bezeichnet den Schuldner im Insolvenzverfahren natürlicher Personen als „überschuldet“ und verwendet diesen Begriff synonym zur „Zahlungsunfähigkeit“ i. S. von § 17 InsO. Sofern von Verbraucherüberschuldung die Rede ist, ist deshalb nicht der Eröffnungsgrund in § 19 InsO gemeint, da die Überschuldung im gesetzestechnischen Sinne nur auf juristische Personen anwendbar ist. Der im Zusammenhang mit zahlungsunfähigen natürlichen Personen verwendete Begriff „Überschuldung“ beschreibt jedoch ein gesellschaftliches Phänomen, auf das der Gesetzgeber mit dem Verbraucherinsolvenzverfahren reagiert.

2. Wie hoch ist die aktuelle Zahl der überschuldeten privaten Haushalte vor dem Hintergrund, dass die Angaben zur Gesamtzahl der in den letzten drei Jahren überschuldeten privaten Haushalte von Quelle zu Quelle variieren und die genaue Zahl zuletzt für das Jahr 1999 in Höhe von 2,77 Millionen Haushalten präzise zu ermitteln ist?

Im Rahmen der Befassung mit den Lebenslagen von Familien beobachtet die Bundesregierung die Entwicklung der Ver- und Überschuldung privater Haushalte seit 1988.

Die Ergebnisse des letzten in Auftrag gegebenen Überschuldungsgutachtens der GP-Forschungsgruppe München sind in den ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/5990, Teil A) eingeflossen. Danach gab es Ende 1999 rd. 2,77 Millionen überschuldete private Haushalte. Neuere valide und überprüfte Zahlen liegen der Bundesregierung nicht vor. Neue wissenschaftlich fundierte Zahlen werden mit dem zweiten Armuts- und Reichtumsbericht Mitte dieser Legislaturperiode vorgelegt.

3. Weshalb gelangen nach Erkenntnissen der Bundesregierung immer mehr Verbraucher von der Verschuldung in die Überschuldung, und was löst die Entscheidung aus, einen Insolvenzantrag zu stellen?

Der Übergang von der Verschuldung in die Überschuldung ist ein fließender Prozess, der sich meist über einen längeren Zeitraum erstreckt. Diesem Prozess liegen meist mehrere Ursachen zugrunde. Haushalte geraten vorübergehend oder anhaltend in Problemlagen, z. T. in Überschuldung, wenn sie sich veränderten Lebensbedingungen nicht rasch genug anpassen. So nehmen Menschen, die über längere Zeit in Einkommensarmut leben, Kredite auf, führen Raten-

käufe u. Ä. zur Deckung ihres Lebensunterhalts durch, viele vertrauen auch auf eine durchgängige Erwerbsbiografie. Bei Eintritt ungeplanter kritischer Lebensereignisse, die mit einem starken Rückgang des Haushaltseinkommens bzw. mit einem Anstieg der zu deckenden Bedarfe verbunden sind, können eingegangene Verpflichtungen kurz- oder langfristig nicht mehr bedient werden.

Nach Angaben der Schuldnerberatungsstellen wurden für das Jahr 1999 folgende Überschuldungsauslöser ermittelt:

Auslösende Faktoren	Angabe in %
Arbeitslosigkeit	38
Trennung/Scheidung	22
Unerfahrenheit gegenüber Kredit- und Konsumangebot	20
Dauerhaftes Niedrigeinkommen	19
Missverhältnis Kredithöhe – Einkommen	14
Suchtverhalten	10
Krankheit/Unfall/Tod	9
Suchtartiges Kaufverhalten	7
Geburt eines Kindes	6
Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen	3

Quelle: GP-Forschungsgruppe München, Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999, erster Armuts- und Reichtumsbericht

Die Entscheidung, einen Insolvenzantrag zu stellen, wird von überschuldeten Personen dann getroffen, wenn außergerichtliche Einigungsversuche auch unter Einbeziehung der Schuldnerberatung mit den Gläubigern gescheitert sind. Insbesondere dann, wenn der bisherige Schuldenberg durch auflaufende Zinsen weiter anwächst und keine dauerhafte Perspektive für den betroffenen Haushalt gesehen wird.

4. Gibt es unterschiedliche Ursachen für die Überschuldung der privaten Haushalte zwischen Ost- und Westdeutschland, und wenn ja, welche?

Unterschiede in den Ursachen für die Überschuldung der privaten Haushalte zwischen Ost- und Westdeutschland sind gradueller, aber nicht mehr prinzipieller Art.

Westdeutsche Überschuldete sind etwas häufiger bei Kreditinstituten überschuldet, ostdeutsche Überschuldete etwas häufiger bei Versandhäusern und Versicherungen. Außerdem haben ostdeutsche Überschuldete häufiger Miet- und Energieschulden.

5. Welche Rolle spielt dabei die Arbeitslosigkeit?

Nach dem Gutachten aus dem Jahr 1999 sind ostdeutsche Überschuldete häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen (47 % der Klienten von Schuldnerberatungsstellen) als westdeutsche Überschuldete (23 % der Klienten von Schuldnerberatungsstellen).

6. Welche Rolle spielen Änderungen im Familienstand (Ehescheidung, Geburt eines Kindes)?

Insgesamt führen bei rd. einem Drittel (37 %) der von Schuldnerberatungsstellen beratenen Haushalte familienrelevante Auslöser zur Überschuldung.

7. Wie hoch fallen die Anteile der insolventen Verbraucher in den verschiedenen Altersgruppen und Sozialstrukturen (bitte einteilen nach Geschlecht, Familienstand, Ausbildung, Berufsstand, Nationalität) der Bevölkerung Deutschlands aus?

Dazu liegen keine statistischen Daten vor. Zum Teil können einzelne Bundesländer Angaben zum Klientel der Schuldnerberatungsstellen liefern. Eine Vergleichbarkeit und Zusammenfassung auf Bundesebene ist aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmerkmale nicht möglich.

Aus der Befragung der Schuldnerberatungsstellen im Zusammenhang mit der Erstellung des Überschuldungsgutachtens 1999 ergab sich folgende Situation:

Überschuldete nach Haushaltstyp

Haushaltstyp	Anteil an der Gesamtzahl der überschuldeten Haushalte (%)
Verheiratete Paare mit Kindern	23
Unverheiratete Paare mit Kindern	7
Verheiratete Paare ohne Kinder	8
Unverheiratete Paare ohne Kinder	4
weiblich, geschieden/getrennt lebend	9
männlich, geschieden/getrennt lebend	10
männliche allein Erziehende	2
weibliche allein Erziehende	11
männlich, ledig, alleinstehend	15
weiblich, ledig, alleinstehend	11

Quelle: GP-Forschungsgruppe München, Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999, erster Armuts- und Reichtumsbericht 2001

Überschuldete nach Struktur des Einkommens

Überwiegende Einkommensquelle	Bezogen auf die Gesamtzahl der überschuldeten Haushalte (Angaben in %)*
Lohn/Gehalt	43
Sozialhilfe	17
Arbeitslosengeld	15
Arbeitslosenhilfe	15
Unterhalts- und Transferleistungen	10
Rente	10

Quelle: GP-Forschungsgruppe München, Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999, erster Armuts- und Reichtumsbericht 2001

Hinweis: z. T. beziehen Überschuldete Einkommen aus mehreren Einkommensquellen, z. B. Erwerbseinkommen und ergänzende Sozialhilfe.

Altersstruktur der Überschuldeten

Alter	Bezogen auf die Gesamtzahl der überschuldeten Haushalte (Angaben in %)
unter 20	2
20-29 Jahre	20
30-39 Jahre	36
40-49 Jahre	25
50 Jahre und älter	17

Quelle: GP-Forschungsgruppe München, Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999; erster Armuts- und Reichtumsbericht 2001

* Oft erhalten Haushalte mehrere Einkommen, so dass die Werte in der Tabelle über 100 % hinausgehen.

Nationalität der Überschuldeten

Nationalität	Bezogen auf die Gesamtzahl der überschuldeten Haushalte (Angaben in %)
deutsche Haushalte	82,3
zugewanderte deutsche Haushalte	5,8
ausländische Haushalte	11,9

Quelle: GP-Forschungsgruppe München, Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999; erster Armuts- und Reichtumsbericht 2001

8. Gelangen Jugendliche tatsächlich vor allem durch die eigenen finanziellen Verhältnisse übersteigende Nutzung von Mobiltelefonen in die „Verschuldensfälle“ oder welche Ursachen gibt es noch?

Der Bundesregierung liegt kein aktuelles, aussagefähiges statistisches Zahlenmaterial zur fortschreitenden Verschuldung junger Menschen durch die modernen Telekommunikationsmittel vor.

Eine Repräsentativbefragung des Instituts für Jugendforschung im Mai 2001 hat sich mit dem Problem der tatsächlichen Verschuldung junger Menschen befasst. 20 % der befragten Jugendlichen im Alter zwischen 13 und 25 Jahren nannten Auto, Mofa bzw. Roller und 10 % Handy, Handyrechnung bzw. Telefon als Ursache ihrer Verschuldung. Berichte von Schuldnerberatungsstellen weisen darauf hin, dass die Verschuldung von Jugendlichen durch Handy-Rechnungen ansteigt.

9. Wie hoch ist der Anteil der Jugendlichen je nach Geschlecht an Insolvenzverfahren bzw. an der Überschuldetenrate, insbesondere wegen der die eigenen finanziellen Verhältnisse übersteigende Nutzung von Mobiltelefonen?

Bei den Schuldnerberatungsstellen sind 2 % der Klienten unter 20 Jahre alt. Laut einer Untersuchung von Lange (1997) sollen 6 % der Jugendlichen im Westen und 4 % der Jugendlichen im Osten überschuldet sein. Statistische Daten über das Verhältnis der Geschlechter an der Überschuldungsrate und über den Anteil Jugendlicher an Insolvenzverfahren sind bislang nicht bekannt.

10. Welche Maßnahmen unternimmt die Bundesregierung zur Aufklärung von Jugendlichen über Zahlungsverpflichtungen und die Folgen mangelnder Bedienung?

Die Bundesregierung hat im letzten Jahr einen Gesetzentwurf zur Eindämmung des Missbrauchs der 0190er und 0900er Rufnummern und somit auch zum Schutz vor Überschuldung Jugendlicher auf den Weg gebracht, der am 11. Juli 2003 vom Bundesrat verabschiedet wurde. Des Weiteren hat die Bundesregierung auf der Homepage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (www.bmfsfj.de) im Politikbereich „Kinder und Jugend“ Tipps für Eltern und Kinder zum Internet und damit zur Senkung der Kosten bei der Nutzung moderner Medien eingestellt.

Im Rahmen des Armutspräventionsprogramms, welches 1999 vom BMFSFJ aufgelegt wurde, richtet die Bundesregierung ihre Aktivitäten auf die Verbesserung der Fähigkeit im Umgang mit Geld, Konsum sowie modernen Medien. Ziel ist es, den Defiziten an wirtschaftlicher Bildung und deren Folgen auch durch präventive Maßnahmen in der Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu begegnen. Die mit der verbrauchernahen Wirtschaft, mit Medien und der

sozialen Trägerarbeit begonnenen Projekte zur Erziehung im Umgang mit Geld in Familien, Kindergärten und Schulen sind dabei ein erster wichtiger Schritt. Die Initiativen von Haushaltswissenschaft und Verbänden der Hauswirtschaft, die das Ziel haben, in den Lehrplänen der allgemeinbildenden Schulen der wirtschaftlichen Bildung wieder mehr Gewicht zu verleihen, weisen ebenfalls in die richtige Richtung. Zur Stärkung der Kompetenz von Kindern und Jugendlichen im Umgang mit Geld arbeitet die Bundesregierung mit den Bundesverbänden der Kredit- und Finanzwirtschaft zusammen, um u. a. abgestimmte Beratungsangebote und Materialien stärker als bisher in der Kinder- und Jugendarbeit einzusetzen. Außerdem geben einzelne Ressorts Informations- und Aufklärungsbroschüren zur Vermeidung von Ver- und Überschuldung und zur Nutzung moderner Medien heraus, u. a. die Broschüren „Was mache ich mit meinen Schulden?“, in der in allgemeinverständlicher Form auf die Problematik von Zahlungsverpflichtungen und die Folgen mangelnder Bedienung hingewiesen wird, oder die Broschüre „Der richtige Dreh im www“.

11. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über eventuell auftretende psychische Probleme und eine psychosoziale Destabilisierung der Überschuldeten?

Erkenntnisse im Sinne konkreter Studienergebnisse liegen der Bundesregierung zu diesem Aspekt nicht vor. Es ist aber davon auszugehen, dass Verschuldung einen Auslöser für Stress (so genannter Stressor) darstellt und auch Auswirkungen im Sinne der Fragestellung haben kann.

Im Gutachten der GP Forschungsgruppe (BMFSFJ Schriftenreihe Band 198 S. 40) wird der Prozess der psychischen Destabilisierung von Überschuldeten wie folgt beschrieben: „Der Prozess der Destabilisierung bei Überschuldeten umfasst eine sehr große Spannweite. Auf der psychischen Ebene beginnt die Destabilisierung bei Selbstvorwürfen, Nervosität und Schlaflosigkeit und sie endet beim Suizid. Auf der sozialen Ebene reicht die Spannweite von gegenseitigen Schuldzuweisungen über Trennung bis hin zur Gewalttätigkeit und Isolation. Überschuldung wird von den Betroffenen als belastend und als persönliche Lebenskrise empfunden. Welches Ausmaß die psychosoziale Destabilisierung annimmt, ist individuell unterschiedlich und hängt auch von der Dauer des Überschuldungszustandes ab“.

Die häufig unkooperative Reaktion von Gläubigern auf die Versuche von Schuldnern, eine gütliche Einigung zu erzielen, verfestigt bei Schuldnern das Gefühl der „erlernten Hilflosigkeit“. In einer Untersuchung (Zimmermann, 1998) wurden bei jedem zweiten Überschuldeten gesundheitliche Probleme festgestellt. Jeder zweite Überschuldete mit gesundheitlichen Problemen zeigte psychosomatische Erkrankungen.

Bei „ganzheitlicher“ Betrachtung sind Schulden nicht nur ein rein finanztechnisches Problem. Sie können zu einem existenziellen Problem werden und zu einer schweren Lebenskrise führen. Insofern ist es nahe liegend, dass es bei Überschuldung zu psychischen Auswirkungen (depressive Verstimmungen, Ängste) kommen kann. Aus diesem Grund hatte die PG-Forschungsgruppe München in ihren Gutachten (1990, S. XII und 1992, S. XXI) eine Definition erarbeitet, die dies deutlich macht. Diese lautet: „Überschuldung ist die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen, die zu einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung von Schuldnern führt. Überschuldung bedeutet daher nicht allein, dass nach Abzug der fixen Lebenshaltungskosten der verbleibende Rest des monatlichen Einkommens für zu zahlende Raten nicht mehr ausreicht, sondern birgt massive soziale und psychosoziale Konsequenzen in sich.“

Vor diesem Hintergrund erscheint es wesentlich, im Rahmen einer Schuldnerberatung auch Hilfestellung beim Erkennen der Ursachen, die für eine Verschuldung maßgeblich sind, zu geben und Unterstützung bei einem Ausstieg aus einem schuldenverursachenden Kreislauf zu ermöglichen.

12. Welche Rolle spielen die Banken mit ihrer Praxis der Kreditvergabe im Prozess der Überschuldung privater Haushalte?

Bei 14 % der Überschuldeten führt ein Missverhältnis zwischen Kredithöhe und Einkommen zur Überschuldung (siehe Frage 3). Von der Europäischen Union wird in diesem Zusammenhang das Thema der „Verantwortungsbewussten Kreditvergabe“ problematisiert. In einer jüngst von Korczak erstellten Studie (Definitionen der Verschuldung und Überschuldung im europäischen Raum, 2003) wurde gezeigt, dass es bislang keine breit akzeptierten Richtwerte dafür gibt, ab welcher Höhe eine Kreditvergabe als kritisch bzw. nicht verantwortungsbewusst zu bezeichnen ist. Danach kann also eine optimale Verschuldungsgrenze nur durch eine jeweils individuelle Betrachtung des kreditnehmenden Haushalts bestimmt werden.

Die Bundesregierung tritt mit ihrem „Aktionsplan Verbraucherschutz“ für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen ein. Um die Wahlfreiheit und Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher bei Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen zu stärken, ist es notwendig die Beratungsqualität zu steigern und die Anbieter zu verpflichten, die Verbraucherinnen und Verbraucher bereits im vorvertraglichen Stadium, also z. B. vor Abschluss eines Kreditvertrages, umfassend und sachgerecht zu informieren.

13. Welche Daten sind bei der Schufa gespeichert, wem ist der Zugriff zu diesen Daten gewährleistet und wird diese Datenbank auch ausreichend genutzt als Hilfsmittel zur Reduzierung der Zahl der Überschuldeten?

Die Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (SCHUFA) ist eine auf Gegenseitigkeit arbeitende Gemeinschaftseinrichtung der Kreditinstitute und der kreditgebenden Wirtschaft zum Zwecke der Kreditsicherung. Die Daten, die von der SCHUFA gespeichert werden, werden einerseits von den Vertragspartnern der SCHUFA erhoben und übermittelt, andererseits werden diese Daten von der SCHUFA selbst aus Schuldnerverzeichnissen der Amtsgerichte und öffentlichen Bekanntmachungen von Insolvenzgerichten ermittelt. Die bei der SCHUFA gespeicherten Daten werden nach dem Ablauf festgelegter Fristen automatisch gelöscht. Bei der Festlegung dieser Fristen muss sich die SCHUFA an den Regeln des Bundesdatenschutzgesetzes orientieren.

Die SCHUFA beabsichtigt, der Öffentlichkeit Ende 2003 erstmals ausgewählte Daten (z. B. Kreditaufnahmen, Kreditkündigungen, Eidesstattliche Versicherungen u. Ä.) zu präsentieren und zu interpretieren. Im Vorfeld dazu hat die SCHUFA einen Beirat, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Wissenschaft, Finanzdienstleistung und Schuldnerberatung, einberufen, in dem auch eine Vertreterin des BMFSFJ mitarbeitet. Ziel ist es, die Daten objektiv zu interpretieren und Handlungsempfehlungen zur Schuldenprävention für die Verbraucherseite, aber auch die Seite der Anbieter zu erarbeiten.

14. Über welche Gesetze und Kontrollmechanismen verfügt die Bundesregierung, um das Entgleiten von der Verschuldung in die Überschuldung und damit die Entstehung von Verbraucherinsolvenzen zu verhindern?

In der Mehrzahl aller Überschuldungsfälle verursachen mehrere unterschiedliche Faktoren in ihrem Zusammenwirken eine Überschuldung. Kontrollmechanismen sind hierbei wenig geeignet, ein Abgleiten von der Verschuldung in die Überschuldung zu verhindern. Überschuldung kann verhindert werden, wenn die Armutsrisiken vermindert und Überschuldungsursachen beseitigt werden. Die gesetzgeberischen Maßnahmen hierzu hat die Bundesregierung ausführlich im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/5990, Teil A) und im ersten und zweiten „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ im Einzelnen dargestellt.

Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung für die Verbesserung des Verbraucherschutzes bei der Vergabe von Krediten ein. Dies beinhaltet u. a. die Pflicht der Anbieter zur Information, Aufklärung und Beratung.

15. Welche tatsächlichen Maßnahmen werden derzeit ergriffen bzw. von der Bundesregierung in welcher Form unterstützt, um Verbraucherinsolvenzen zu verhindern?

In dem am 9. Juli 2003 vom Bundeskabinett vorgelegten zweiten „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ sind umfassend die einzelnen Maßnahmen dargestellt, die von der Bundesregierung ergriffen oder unterstützt werden, um Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern. In der Antwort zur Frage 22 werden diese Maßnahmen näher erläutert.

16. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Fälle selbstverschuldeter privater Insolvenz z. B. durch missbräuchliche oder gar betrügerische Verwendung des eigenen Namens bzw. einer Abwandlung des eigenen Namens bei Bestellungen von ratenkreditfinanzierten Waren?

Eine systematische, bundesweite Erfassung von Fällen selbstverschuldeter privater Insolvenz z. B. durch missbräuchliche oder gar betrügerische Verwendung des eigenen Namens bzw. einer Abwandlung des eigenen Namens bei Bestellung von ratenkreditfinanzierten Waren besteht nicht. Zwar werden sowohl in der Polizeilichen Kriminalstatistik als auch in der Strafverfolgungsstatistik die Delikte des Betruges und der Urkundenfälschung gesondert ausgewiesen, es erfolgt jedoch keine Differenzierung nach dem zugrunde liegenden Sachverhalt. Insoweit kann aus der Angabe der Anzahl dieser Delikte in der Polizeilichen Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik insgesamt kein Rückschluss auf die Zahl missbräuchlicher oder gar betrügerischer Verwendung des eigenen Namens bzw. einer Abwandlung des eigenen Namens bei Bestellungen von ratenkreditfinanzierten Waren gezogen werden.

17. Welche Möglichkeiten stehen der Staatsanwaltschaft nach der Strafprozessordnung zur Ermittlung und Verfolgung solcher u. U. betrügerischen Handlungsweisen zur Verfügung, und welche Befugnisse und Handlungsinstrumente wären für ein gezielteres und effizienteres Vorgehen vonnöten?

Den Strafverfolgungsbehörden steht als strafprozessuales Handlungsinstrumentarium zur Verfolgung von Betrugsstraftaten insbesondere die Möglichkeit der Wohnungsdurchsuchung (§§ 102 ff. Strafprozessordnung – StPO), der

Beschlagnahme (§§ 94 ff. StPO), der Zeugenbefragung (§§ 48 ff. StPO) und das an öffentliche oder private Stellen gerichtete Auskunftsverlangen (§ 161 Abs. 1, § 163 Abs. 1 StPO) zur Verfügung.

18. Welche Möglichkeiten stehen Unternehmen in technischer Hinsicht zur Verfügung, um möglicherweise betrügerische Handlungsweisen selbst aufzudecken bzw. um die Staatsanwaltschaft darin zu unterstützen?

Zu den angesprochenen technischen Möglichkeiten der Unternehmen im Zusammenhang mit der Aufdeckung von Betrugshandlungen hat die Bundesregierung keine Erkenntnisse.

19. Über welche Erkenntnisse verfügt die Bundesregierung vier Jahre nach Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens über die Zahl der so geführten Fälle, ihre Ursachen und ihren Verlauf?

Die Zahl der Insolvenzanträge natürlicher Personen mit dem Ziel der Restschuldbefreiung ist von 3 357 im Jahr 1999, 10 479 im Jahr 2000, 13 277 im Jahr 2001 auf 44 482 im Jahr 2002 gestiegen. Für das Jahr 2003 werden ca. 52 000 Anträge erwartet. Die Einführung der Verfahrenskostenstundung zum 1. Dezember 2001 durch die Änderung der Insolvenzordnung, die auch den mittellosen Schuldern den Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnete, führte im Jahr 2002 zu dem starken Ansteigen der Insolvenzverfahren natürlicher Personen. Neuere Untersuchungen belegen, dass zumindest in einigen Bundesländern der dem Verbraucherinsolvenzverfahren vorgeschaltete außergerichtliche Einigungsversuch hohe Erfolgsquoten verzeichnet.

Rechtstatsächliche Untersuchungen über Ursachen und Verlauf der Verbraucherinsolvenzverfahren hat die Bundesregierung noch nicht durchgeführt. Dies wäre auch verfrüht, da die ersten Verfahren frühestens Ende 2004 abgeschlossen sind. Erst danach können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob das Verbraucherinsolvenzverfahren, wie in anderen Ländern, nachhaltig dem Schuldner einen „fresh start“ ermöglicht.

20. Erwartet die Bundesregierung von der geplanten EU-Verbraucherkreditrichtlinie Auswirkungen im Hinblick darauf, Verbraucherinsolvenzen zu unterbinden, und wenn ja, durch welche Instrumente einer solchen Richtlinie sieht sie dies ermöglicht?

Die Bundesregierung verbindet mit einer Novellierung der Verbraucherkreditrichtlinie die Erwartung, dass damit auch der zunehmenden Verbraucherverschuldung in Europa entgegengewirkt wird, was wiederum zu einer Reduzierung von Verbraucherinsolvenzen führen würde. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat und dem Deutschen Bundestag (Entschließung vom 3. Juli 2003, Bundestagsdrucksache 15/1288) ist die Bundesregierung allerdings der Auffassung, dass hinsichtlich der in dem EU-Kommissionsentwurf einer überarbeiteten Verbraucherkreditrichtlinie vorgeschlagenen Einzelheiten noch erheblicher Beratungsbedarf besteht. Erst nach Abschluss der Beratungen werden Aussagen dazu möglich sein, welche Instrumente tatsächlich der zunehmenden Verbraucherverschuldung effektiv entgegenwirken können. Die Bundesregierung setzt sich in den Beratungen im Rat jedenfalls dafür ein, den Entwurf so auszugestalten, dass das angestrebte Ziel bei gleichzeitiger Vermeidung einer unnötigen Bürokratisierung und Verteuerung der Kreditvergabe sowie unter Achtung der Eigenverantwortung des Verbrauchers und Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus in Deutschland erreicht werden kann.

21. Wie beurteilt die Bundesregierung den Zusammenhang zwischen und die gegenseitige Auswirkung aufeinander des 1999 eingeführten Rechtes auf Verbraucherinsolvenz und den möglichen Regelungen zur verantwortlichen Kreditvergabe in einer Verbraucherkreditrichtlinie?

Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Regelungen zur verantwortlichen Kreditvergabe werden hinsichtlich der Ausgestaltung dieses Grundsatzes im Einzelnen intensiv diskutiert. Da die konkrete Ausgestaltung noch nicht absehbar ist, lassen sich derzeit auch keine Aussagen zu etwaigen Auswirkungen auf das Recht auf Verbraucherinsolvenz beschreiben. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

22. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Ursachen der Insolvenz, und welche Maßnahmen will sie in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ergreifen?

Die Bundesregierung hat die vielfältigen und komplexen Ursachen von Reichtum und Armut in dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht (Bundestagsdrucksache 14/5990, Teil A) dargelegt. Die genaue Analyse der sozialen Wirklichkeit in Deutschland war notwendig, um Armut zielgenauer entgegenwirken und gesellschaftspolitische Reformmaßnahmen zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und gleicher Chancen für die Menschen ergreifen zu können. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung war ein wichtiger Baustein bei der Realisierung dieses Ziels. Die Bestandsaufnahme der sozialen Lage in Deutschland zeigte, dass das Phänomen sozialer Ausgrenzung auch in einem wohlhabenden Land wie Deutschland anzutreffen ist. Die Hauptursachen für erhöhte Armutsrisiken liegen in der Erwerbssituation, im Bildungsstatus und in der Familiensituation. Daraus resultieren Risikogruppen, die – auch infolge von Problemkumulationen – in erster Linie von sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Hierzu zählen vor allem

- Arbeitslose,
- Geringqualifizierte,
- allein Erziehende und
- Paare mit drei bzw. mehr Kindern sowie
- Zuwanderer einschl. Spätaussiedler.

Die Bundesregierung unternimmt erhebliche Anstrengungen, Armutsrisiken zu minimieren und soziale Ausgrenzung zu verhindern. Es bleibt auch zukünftig das Ziel der Bundesregierung,

- Armut vorbeugend zu begegnen, vor allem im Hinblick auf Bildung, Arbeitsplätze, Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Sozialhilfeabhängigkeit vor allem durch aktive Beschäftigungsförderung abzubauen, und
- die Menschen in die Lage zu versetzen, aus eigener Kraft ihr Leben zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben und Fortschritt teilzuhaben.

Die Bundesregierung hat im Mai 2001 den ersten Aktionsplan vorgelegt. Am 9. Juli 2003 hat das Bundeskabinett den zweiten „Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ vorgelegt.

Für die Jahre 2003 bis 2005 setzt der Nationale Aktionsplan u. a. folgende Schwerpunkte:

a) Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt

Vor allem lange Arbeitslosigkeit ist eine wesentliche Ursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Damit verbunden sind häufig unzureichende Schul- und Berufsabschlüsse, Probleme mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und gesundheitliche Beeinträchtigungen. Bei Ausländern kommen häufig noch fehlende Sprachkenntnisse hinzu.

Die Bundesregierung hat mit dem Job-AQTIV-Gesetz und den Hartz-Gesetzen weitreichende Reformen am Arbeitsmarkt angestoßen. Auch die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind weiter verbessert worden; wie beispielsweise mit der Erleichterung befristeter Arbeitsverhältnisse oder mit dem Verzicht auf Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung bei Einstellung älterer Arbeitsloser. Mit dem kürzlich beschlossenen Sonderprogramm „Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung – JUMP Plus“ sollen 100 000 junge Menschen bis Ende 2004 ein berufsorientiertes Angebot oder ein Qualifizierungsangebot erhalten. Mit dem noch bis zum 31. Dezember 2003 laufenden Vorläuferprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit „JUMP“ sind seit 1999 mehr als eine halbe Million arbeitsloser Jugendlicher gefördert worden. Die gesetzlichen Regelungen für Teilzeitarbeit wurden verbessert und erleichtern es Frauen wie Männern, Familie und Beruf in Einklang zu bringen.

b) Kinder- und familienfreundlichere Gestaltung der Gesellschaft

Allein Lebende, allein Erziehende sowie Familien mit drei und mehr Kindern haben ein ungleich höheres Armutsrisiko. Zur Verbesserung der Einkommenssituation von Familien hat die Bundesregierung schon einiges getan: von der Erhöhung des Kindergeldes über die Anhebung der Einkommensgrenzen beim Erziehungsgeld bis zur Erhöhung des Wohngeldes und der Ausbildungsförderung. Insgesamt ist die Summe der Entlastungen für Familien von rd. 40 Mrd. Euro im Jahr 1998 auf nahezu 59 Mrd. Euro in diesem Jahr gestiegen.

Einen zusätzlichen Schwerpunkt ihrer Bildungs- und Familienpolitik setzt die Bundesregierung auf die Verbesserung der Betreuungssituation für Kinder. Auch die auf 2004 geplante vorgezogene dritte Stufe der Steuerreform wird die Familien weiter merklich entlasten, ihre wirtschaftliche Situation verbessern und die Armut von Familien vermindern.

c) Bildungspolitik

Deutschland verfügt über ein gut ausgebautes Bildungssystem. Der Anteil der Personen mit niedrigem Bildungsstand ist in Deutschland insgesamt eher gering. 83 % der 25- bis 64-Jährigen verfügten im Jahr 2001 mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung, Abitur oder einen vergleichbaren Abschluss – mit steigender Tendenz in allen Altersgruppen. Allerdings haben die Ergebnisse der PISA-Studie gezeigt, wie notwendig eine grundlegende Bildungsreform ist. Die Bundesregierung hat deshalb eine gemeinsam von Bund und Ländern zu tragende Bildungsreform vorgeschlagen. Kinder und Jugendliche sollen früher gefördert werden. Die Bundesregierung trägt dazu vor allem mit dem Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“ bei. Mit der zum 1. April 2001 und zum 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) und dem „Meister-BAföG“ konnte die Zahl der Geförderten von 341 000 (1998) auf 407 000 (2001) erhöht werden.

d) Ausländer in Deutschland

Auch die 7,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland sind stärker als Deutsche von Arbeitslosigkeit betroffen. Hauptursache sind vor allem Sprachdefizite sowie mangelnde schulische und berufliche Qualifikation der Zuwanderer. Der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne abgeschlos-

sene Berufsausbildung lag 2002 in den alten Ländern mit 74,5 % mehr als doppelt so hoch wie bei Deutschen (36,2 %).

Die Integrationsförderung von Migrantinnen und Migranten ist eine Querschnittsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden. Schwerpunkte und wesentliche Aufgaben der Integrationspolitik der Bundesregierung sind Angebote zur Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse und die Förderung der beruflichen Integration. Das Zuwanderungsgesetz will die Integrationsförderung auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen.