

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Heinen, Peter H. Carstensen (Nordstrand), Marlene Mortler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/5289 –

Organisation der Schuldnerberatungs- und Insolvenzberatungsstellen angesichts der zunehmenden Überschuldung privater Haushalte

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Zahl der überschuldeten privaten Haushalte in Deutschland wächst stetig. Überschuldung liegt nach § 19 Abs. 2 InsO vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt. Überschuldete Haushalte können also mit ihrem laufenden Einkommen nach Auflösung ihrer Reserven den Zahlungsverpflichtungen nicht mehr vollständig nachkommen, selbst wenn sie ihre Lebenshaltungskosten einschränken. Während der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung ergab, dass es 1999 rund 2,77 Millionen überschuldete private Haushalte in Deutschland gab, gehen die Berechnungen des zweiten Armuts- und Reichtumsberichts im Jahr 2004 schon von rund 3,1 Millionen überschuldeten Haushalten aus.

Überschuldung ist nicht nur für die Betroffenen problematisch. Sie wirkt sich auch negativ auf die Arbeitgeber der Überschuldeten, auf die Gläubiger und auf die öffentlichen Haushalte aus. Ohne Intervention verschlechtern sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Betroffenen und ihrer Familien jedoch weiter, und es steigen die Kosten für die Allgemeinheit. Dieses zu verhindern bedeutet, die Menschen zu befähigen, ihre Finanzen wieder in den Griff zu bekommen bzw. nicht tiefer in die Schuldenspirale zu geraten. Bei der Bewältigung der Überschuldung nimmt die Schuldner- und Insolvenzberatung eine Schlüsselrolle ein. Die Verbände, die in Deutschland Schuldnerberatungen anbieten, haben sich in einer Arbeitsgemeinschaft der Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) zu einer gemeinsamen Plattform zur fachlichen und überverbandlichen Zusammenarbeit zusammengeschlossen.

Obwohl die Zahl der überschuldeten privaten Haushalte und damit auch die Bedeutung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen immer größer wird, gibt es in Deutschland jedoch keinen gesamtgesellschaftlichen Ansatz zur Koordination und Finanzierung der Beratungsstellen.

Dabei gibt es interessante Modelle aus anderen Ländern, die durchaus überlegenswert sind. Die britische Regierung hat zum Beispiel eine „Task Force zur Bewältigung der privaten Überschuldung“ ins Leben gerufen, der unterschied-

liche Regierungsressorts, die Kreditwirtschaft, Verbraucherverbände, non-profit Organisationen und Wirtschaftsinstitute angehören. Ihre Aufgabe besteht darin, auf der Grundlage wissenschaftlicher Untersuchungen einen nationalen Aktionsplan zu entwickeln, der rechtliche und tatsächliche Aktivitäten forcieren soll. Der Aktionsplan liefert Erfolgskriterien, die den Maßstab für den jährlich vorzulegenden Evaluierungsbericht bilden. Er soll laufend fortgeschrieben und gegebenenfalls korrigiert werden.

In Deutschland ist die Zuständigkeit der Bundesregierung bezüglich der Themen aus dem Bereich der Schuldner- und Insolvenzberatung weit verstreut und liegt bei mindestens sechs Bundesministerien.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Überschuldung privater Haushalte im Kontext von Armut und sozialer Ausgrenzung wurde von der Bundesregierung sowohl im 1. als auch im 2. Armuts- und Reichtumsbericht aufgegriffen. Beide Berichte liegen dem Deutschen Bundestag vor (Bundestagsdrucksachen 14/5990 und 15/5015). Für die Beantwortung der Kleinen Anfrage wird daher auf die Kapitel I.3 (Bundestagsdrucksache 14/5990) bzw. I.4 (Bundestagsdrucksache 15/5015) der Berichte verwiesen, in denen die zahlenmäßige Entwicklung der privaten Überschuldung, deren Ursachen und Auslöser, die sozio-strukturellen Merkmale der Überschuldeten sowie die politischen Maßnahmen zur Prävention und Bewältigung von Überschuldung dargestellt werden. Im Vorfeld der Berichterstattung hat die Bundesregierung Expertisen zum Thema Überschuldung/Schuldnerberatung in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in den Bericht eingeflossen sind. Eine der Expertisen untersucht die Wirksamkeit der Schuldnerberatung. Diese belegt den individuellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen der Schuldnerberatung. Beispielsweise sank nach einjähriger Beratung der Anteil derjenigen überschuldeten Haushalte, die keiner Berufstätigkeit nachgingen, von 49,6 % auf 39,2 %; der Anteil der Überschuldeten, die den Weg in gesicherte Arbeitsverhältnisse fanden, erhöhte sich von 27,7 % auf 46,0 %. Die Gläubigerzahl wurde um ein Fünftel reduziert und die Schuldensumme sank durchschnittlich um 8 000 Euro auf rd. 43 000 Euro. Nach einjähriger Beratung sanken die Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe um ein Drittel. Es wurde durch die Schuldnerberatung auch eine psycho-soziale Stabilisierung der Klientinnen und Klienten erreicht.

Die Expertisen sind vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in das Internet unter: www.bmfsfj.de im Bereich Forschungsnetz-Forschungsberichte unter Materialien zur Familienpolitik Nr. 19 eingestellt.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die wachsende Zahl überschuldeter privater Haushalte seit dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht während ihrer Regierungszeit?

Hauptauslöser für den Wechsel von der Verschuldung in die Überschuldung sind Arbeitslosigkeit, dauerhaftes Niedrigeinkommen, Trennung und Scheidung bzw. gescheiterte Selbstständigkeit. Insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen Arbeitsmarktsituation überrascht der Anstieg der Überschuldungszahlen nicht. Mit der öffentlichen Thematisierung von Armut und Überschuldung im 2. Armuts- und Reichtumsbericht – Bundestagsdrucksache 15/5015 verdeutlicht die Bundesregierung, dass sie die Fragen aufgreift, die gelöst werden müssen, um die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen zu verbessern und Armutsrisiken, wie z. B. Überschuldung, zu vermindern.

Eine Umsetzung der zentralen Eckpunkte der Agenda 2010, wie Schaffung von Arbeitsplätzen, bessere schulische und berufliche Bildung, Sicherung und Aus-

bau der Infrastruktur, wozu auch die Schuldnerberatung gehört, wird zu einer Reduzierung der Überschuldungszahlen privater Haushalte führen.

Die Finanzierungsproblematik der in der Zuständigkeit der Länder liegenden Schuldnerberatungsstellen wird zurzeit durch Mittelkürzungen in einzelnen Bundesländern verschärft. Somit ist die ohnehin nicht ausreichende Kapazität an Schuldnerberatung – 2002 hatten nur 12 Prozent der Überschuldeten Zugang zu einer Schuldnerberatung – in den Jahren 2003/2004 weiter reduziert worden. Schuldnerberatung ist ein wichtiges Instrument, um Überschuldung zu überwinden. Fehlender Zugang zur Schuldnerberatung und lange Wartezeiten führen dazu, dass dieser Prozess nicht oder nicht rechtzeitig einsetzen kann. Dadurch ist der Aufwuchs der Zahl überschuldeter privater Haushalte im Verlauf der Zeit mit verursacht worden.

Die rechtliche Situation überschuldeter Haushalte wurde seit der Erstellung des 1. Armuts- und Reichtumsberichts deutlich verbessert. Grundlage war die Reform des Insolvenzrechts mit der Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens im Jahre 1999. Eine reale Chance des Zugangs zum Verbraucherinsolvenzverfahren wurde insbesondere den mittellosen privaten Schuldnerinnen und Schuldnern mit der Einführung der Stundung der Verfahrenskosten und Reduzierung der Dauer der Wohlverhaltensperiode im Dezember 2001 eröffnet. Weitere wichtige Maßnahmen des Schuldnerschutzes sind die Anhebung der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen zum 1. Januar 2002 und die dabei eingeführte turnusmäßige Anpassung der Pfändungsfreibeträge entsprechend der Entwicklung des steuerlichen Grundfreibetrags, durch die eine erneute Anhebung zum 1. Juli dieses Jahres veranlasst war, und die Unpfändbarkeit des Wohngelds seit dem 1. Januar 2005.

2. Welche Bundesministerien sind für die Themen aus dem Bereich der Schuldner- und Insolvenzberatung zuständig?
3. Ist ein Bundesministerium federführend für die Koordinierung dieser Themen und falls keines, aus welchen Gründen?
4. Gibt es eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der verschiedenen Bundesministerien, die die Themen ressortübergreifend bearbeiteten, und falls nein, warum nicht?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen zusammen beantwortet.

Im Rahmen der Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung sind insbesondere folgende Ressorts mit federführenden Zuständigkeiten zu nennen:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:

- Ermittlung der Zahl überschuldeter Privathaushalte
- Erforschung der sozio-strukturellen Merkmale Überschuldeter
- Aufklärung und Information zur Vermeidung und Bewältigung von Überschuldung
- Unterstützung von Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienzsteigerung und Professionalisierung der Schuldner- und Insolvenzberatung
- Berichterstattung gegenüber dem Parlament, z. B. Armuts- und Reichtumsbericht, Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAP incl.)

Bundesministerium der Justiz:

- Rechtliche Regelungen zur Bewältigung der Überschuldung (Insolvenzrecht; InsO)
- Rechtliche Regelungen zur Sicherung der wirtschaftlichen Situation Überschuldeter – Pfändungsschutz nach der Zivilprozessordnung (ZPO)

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung:

- rechtliche Rahmenbedingungen für Ansprüche von nicht Erwerbsfähigen nach SGB XII auf Schuldnerberatung
- Pfändungsschutz nach SGB I
- Koordinierung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit:

- rechtliche Verankerung der Schuldnerberatung für Erwerbsfähige nach SGB II (die Durchführung der Schuldnerberatung obliegt den kommunalen Trägern)
- Schulung und Beratung von Existenzgründerinnen und Existenzgründern

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft:

- Verbraucherschutz
- Verbraucheraufklärung

Bundesministerium der Finanzen:

- Verbindung zum Zentralen Kreditausschuss
- Erstellung des Berichts der Bundesregierung zum „Girokonto für jedermann“

Zwischen den einzelnen Ministerien erfolgt eine themenbezogene Zusammenarbeit.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung das gesamtgesellschaftliche, koordinierte Vorgehen der britischen Regierung im Rahmen der „Task Force zur Bewältigung der privaten Überschuldung“?

Die im Jahr 2000 begonnene Kooperation der unterschiedlichen Organisationen und Interessengruppen (Regierung, Kreditwirtschaft, Verbraucherorganisationen und Forschung) in der Task Force hat das Ziel, die wachsende Überschuldung zu bekämpfen und eine verantwortungsbewusste Kreditvergabe zu erreichen. Ein schwach regulierter erster und ein weitgehend unbeaufsichtigter zweiter Finanzdienstleistungsmarkt sowie eine im Vergleich zu Deutschland weniger ausgeprägte Finanzaufsicht scheinen dazu zu führen, dass die Überschuldungsgefahr in Großbritannien höher ist als in Deutschland. Anders als in Deutschland erfolgt jedoch keine kontinuierliche Ermittlung der Überschuldungszahlen privater Haushalte. Die letzte Untersuchung stammt aus dem Jahr 1992.

Die von der Task Force vorgelegten zwei Berichte und der im Jahr 2004 verabschiedete nationale Aktionsplan zur Bekämpfung der Überschuldung sind ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung der Zielstellung.

6. Gibt es Pläne der Bundesregierung eine solche „Task Force“ auch in Deutschland einzuführen, und falls nein, aus welchen Gründen?

Obwohl es in Deutschland keine Task Force gibt, unterscheiden sich die in den Katalog der Task Force Großbritanniens aufgenommenen Empfehlungen zur Bekämpfung der Überschuldung nicht wesentlich von den Maßnahmen, die die Bundesregierung in den Armuts- und Reichtumsberichten und den Nationalen Aktionsplänen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (NAP incl.) darlegt. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, eine Task Force zu installieren. Auf Grund der Verantwortung der einzelnen Ebenen der regionalen Gliederung in der Bundesrepublik Deutschland wäre eine auf Bundesebene institutionalisierte Task Force nicht zielführend. Eine themenbezogene Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Ländern, den Verbänden der Kreditwirtschaft, den Wohlfahrtsverbänden, den Verbraucherorganisationen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ist gängige Praxis.

Vergleichbare Kooperationen auf Landes- und Kommunalebene können ein effizientes Mittel zur Ausgestaltung und Sicherung der Schuldner- und Insolvenzberatung sein vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen (InsO, SGB II, SGB XII), aber auch zur Einbeziehung der Wirtschaft in die Finanzierung der Schuldnerberatung.

7. Hat sich die Bundesregierung mit Lösungsmodellen aus anderen Ländern auseinander gesetzt, und wenn ja, mit welchen?

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Vermeidung sozialer Ausgrenzung über Modelle und Strukturen zur Positionierung der Schuldner- und Insolvenzberatung auf Regierungsebene sowohl in ost- wie westeuropäischen Ländern informiert. Beispielhaft genannt seien Österreich, die Niederlande, Großbritannien und Irland.

8. Fördert der Bund die Arbeitsgemeinschaft der Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV), und falls nein, warum nicht?

Die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) ist ein Zusammenschluss von Bundesverbänden, die Schuldner- und Insolvenzberatung als soziale Dienstleistung betreiben. Sie ist keine juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts. Aus Gründen der Rechtssicherheit werden Zuwendungen grundsätzlich nur an juristische Personen gewährt. Durch die Bundesministerien für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft werden in Abstimmung mit der AG SBV Projekte einzelner Mitgliedsverbände gefördert. Probleme in der Zusammenarbeit sind durch diese Verfahrensweise nicht entstanden.

9. Moderiert die Bundesregierung Gespräche, die sich mit der finanziellen Beteiligung der Wirtschaft an der Schuldnerberatung befassen, und falls nein, warum nicht?

Zur Moderation von Gesprächen mit dieser Zielrichtung zwischen der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände und den Verbänden der Finanzwirtschaft hatte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in der Vergangenheit finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Dennoch ist eine bundesweite Einbeziehung der Wirtschaft in die Finanzierung der Schuldnerberatung bisher nicht gelungen. Der Moderationsprozess ruht zurzeit, bereitstehende Finanzmittel werden nicht genutzt.

Die Entwicklung der Überschuldungszahlen, der Hauptgläubiger und der Überschuldungsauslöser zum einen und die schwierige Lage der öffentlichen Haushalte zum anderen verlangen danach, neben öffentlichen Mitteln und Mitteln der Freien Wohlfahrtspflege auch die Wirtschaft an der Finanzierung der Schuldnerberatung zu beteiligen. Die Bundesregierung bekräftigt ihren Aufruf an die Finanzwirtschaft, aber auch die Telekommunikationsunternehmen, den Handel, die Wohnungswirtschaft und die Energieversorger, sich an dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zu beteiligen.

10. Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass der Umgang mit Geld etwa im Rahmen der politischen Bildung thematisiert wird, und falls nein, aus welchen Gründen?

Die Bundesregierung sieht in der Förderung der Allgemeinbildung im Umgang mit Geld, Kredit und Konsumwünschen einen sehr wichtigen Baustein um Überschuldung vorzubeugen. An erster Stelle müssen Kinder und Jugendliche zu Hause in der Familie lernen, mit Geld umzugehen. In Familien mit Schuldenproblemen herrscht jedoch oft ein Mangel an Wissen und Kompetenzen im Umgang mit Geld und Konsum, so dass viele Kinder und Jugendliche sich dies nicht in der Familie aneignen können.

Die Bundesregierung hat daher u. a. die Erstellung einer „Unterrichtshilfe Finanzkompetenz“ finanziell gefördert. Die Unterrichtshilfe richtet sich an Lehrerinnen und Lehrer der Sekundarstufen I und II sowie an berufsbildenden Schulen. Sie ist im Internet unter www.unterrichtshilfe-finanzkompetenz.de geschaltet. Daneben gibt die Bundesregierung die Broschüre „Was mache ich mit meinen Schulden?“ heraus. Diese wendet sich an Überschuldete und gibt Tipps zum Umgang mit Gläubigern und zur Entschuldung. Zur bundesweiten Aktionswoche Schuldnerberatung 2004 hat die Bundesregierung die Broschüre „Knete, Kohle, Kröten“ der AG SBV finanziell gefördert, die an Eltern und Kinder gerichtet ist und Modelle zur Schuldenprävention aufzeigt.

Als Aufgabenfeld der politischen Bildung wird die Vermittlung des Wissens im Umgang mit Geld nicht gesehen.

