

FACHFORUM

ANALYSEN & KOMMENTARE

N° 5 | 2008

Wege aus der Schuldenfalle

Überschuldung privater Haushalte:
Bestandsaufnahme sowie Strategien
zur Bekämpfung und Prävention

Hilde Mattheis

ANALYSEN
KOMMENTARE

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
Forum Berlin

PROJEKT
GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION

FACHFORUM

ANALYSEN & KOMMENTARE

Mit dem Projekt **Gesellschaftliche Integration** bearbeitet die Friedrich-Ebert-Stiftung die großen politischen Herausforderungen, die im Zuge des gegenwärtigen Umbruchs in unserer Gesellschaft entstehen.

Dazu gehören Fragen des Strukturwandels der Arbeitswelt und der demografischen Entwicklung oder der Pluralisierung der Lebensformen. Besonders fokussiert werden die neuen Spannungsfelder sozialer Ungleichheit, die zu gravierenden Konflikten führen können und die Gefahr einer dauerhaft „gespaltenen Gesellschaft“ bergen. Im Zentrum steht deshalb die Frage, wie der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden kann und welche Reformimpulse und Handlungsperspektiven dazu erforderlich sind.

Das **Fachforum** als eine tragende Säule des Projekts zielt darauf, die politische und wissenschaftliche Debatte im kritischen Diskurs aufzubereiten und mit neuen Sichtweisen anzuregen. Auf diese Weise soll auch die Arbeit am Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik analytisch begleitet werden.

Das Fachforum basiert auf zwei Kommunikationsformen: In den **Fachgesprächen** diskutieren Wissenschaftler/innen und Politiker/innen ausgewählte Fragestellungen und Problemfelder wie Armut und soziale Ausgrenzung.

In der vorliegenden **Publikationsreihe Arbeitspapiere** werden profilierte Analysen und Kommentare aus Wissenschaft und Politik zu kontrovers diskutierten Themen gesellschaftspolitischer Integration vorgestellt, wie zum Beispiel sozialwissenschaftliche Konzepte der Teilhabe, Forschungen zum Phänomen der verdeckten Armut oder zur ungleichen Einkommens- und Vermögensentwicklung in Deutschland. Begriffe und unterschiedliche Konzepte sollen geklärt und in einen übergreifenden Zusammenhang eingeordnet werden. Ziel ist die Erarbeitung möglicher **Lösungsvorschläge** und **Handlungsempfehlungen**.

Franziska Richter

Referentin des Projektes „Gesellschaftliche Integration“

Impressum:

Herausgegeben von der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin
Franziska Richter
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin

Redaktionelle Bearbeitung:
Dr. Angela Borgwardt
Franziska Richter

© Friedrich-Ebert-Stiftung
ISBN: 978-3-89892-927-1

Wege aus der Schuldenfalle

Überschuldung privater Haushalte: Bestandsaufnahme
sowie Strategien zur Bekämpfung und Prävention

Hilde Mattheis



Inhalt

1. Einführung	5
2. Zur Forschung und Datenlage	7
3. Zu den Ursachen, den Betroffenen und dem Ausmaß der Überschuldung	9
4. Zur Schuldnerberatung	11
5. Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen	13
6. Zu den politischen Rahmenbedingungen	18
7. Hilfestellungen und Ratgeber	19
8. Schlussbemerkung	20

Abstract

In den letzten Jahren ist die Schere der Einkommens- und Vermögensverteilung immer weiter auseinandergegangen. Ein bezeichnender Indikator für diese Entwicklung ist Überschuldung: Mehr als 3,1 Millionen Haushalte in Deutschland waren im Jahr 2006 überschuldet. Darüber hinaus gelten eine halbe Million Haushalte als hochgradig überschuldungsgefährdet. Nach neuesten Erhebungen scheint sich der Anstieg der Zahl überschuldeter Haushalte zwar zu verlangsamen, aber eine Entwarnung ist nicht angebracht.

Die Gründe von Überschuldung sind vielfältig und nach Betroffenengruppen unterschiedlich gewichtet. Die wichtigsten Auslöser sind unvorhersehbare Ereignisse wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Scheidung, von denen breite Schichten der Bevölkerung betroffen sein können. Bei den unter 25-Jährigen ist „unwirtschaftliche Haushaltsführung“ – nach Arbeitslosigkeit – die zweitwichtigste Ursache. Ein besonders hohes Risiko, in die Schuldenfalle zu geraten, haben alleinerziehende Mütter und Väter. In fast der Hälfte aller überschuldeten Haushalte leben minderjährige Kinder.

Überschuldung ist nicht nur ein finanzielles Problem, sondern sie erfasst alle Lebensbereiche der betroffenen Personen. Sie wirkt sich vor allem auf die Ernährung, die Gesundheit, die Bildung und das soziale Zusammenleben aus – neben all den anderen

Folgen materieller Not. Sie hat gravierende Benachteiligungen zur Folge und führt oft zu sozialer Ausgrenzung und zum Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben.

Durch die Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens 1999 konnten bereits spürbare Verbesserungen erreicht werden. Schuldner wird damit ein wirtschaftlicher Neuanfang ermöglicht und ein gesicherter Ausweg aus einer oft ausweglosen Situation geboten. Aber trotz der vermehrten Inanspruchnahme des Verfahrens klafft noch eine riesige Lücke zwischen der Zahl überschuldeter Haushalte und der Zahl derjenigen, die diesen gerichtlichen Weg aus der Überschuldung finden.

Um Überschuldung weiter abzubauen, bedarf es eines umfassenden Ausbaus der Schuldnerberatung, die ein hocheffizientes Instrument der Armutsprävention und Armutsbekämpfung darstellt. Dabei sollte auch die Gläubigerseite mehr gefordert werden. Daneben braucht es ein ganzes Bündel von flankierenden Maßnahmen, um neue Wege aus der Schuldenfalle zu öffnen. Dazu gehören ein „Girokonto für Jedermann“, ein „Pfändungsschutzkonto“ und die Stärkung der wirtschaftlichen und finanziellen Kompetenz junger Menschen. Benötigt werden aber auch Regeln zur Eindämmung aggressiver Kreditwerbung und Regeln für mehr Preis- und Kostentransparenz.

1. Einführung

Die Schere der Einkommens- und Vermögensverteilung ist in den letzten Jahren unübersehbar auseinandergegangen, darauf verweisen auch die Daten, die dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung¹ zugrunde liegen.

Ein bezeichnender Indikator für dieses Auseinanderdriften ist die hohe Zahl überschuldeter Haushalte. Mehr als 3,1 Millionen Haushalte in Deutschland waren im Jahr 2006 überschuldet.² Das ist jeder zwölfte Haushalt in Deutschland.

Darüber hinaus gelten eine halbe Million Haushalte als hochgradig überschuldungsgefährdet. Ihr Monatsbudget reicht gerade noch, um ihren wiederkehrenden Zahlungspflichten nachzukommen. Bereits geringe Zusatzkosten wie etwa die Reparatur der Waschmaschine oder steigende Energiepreise können den finanziellen Kollaps auslösen. In solchen Situationen können leichtfertige Kreditvergaben und dubiose Geschäftspraktiken wie beispielsweise elektronische Verträge das Tor zur Überschuldung aufstoßen.

Auslöser sind aber oft unvorhersehbare Ereignisse wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Scheidung, die Akademiker, Arbeiter und Arbeitslose gleichermaßen treffen können. Das Risiko der Überschuldung ist mehr denn je zum konkreten Risiko für breite Bevölkerungsschichten geworden. Die unabsehbaren Auswirkungen der immer noch aktuellen Immobilienkrise in den USA sind nur ein Beispiel.

Besonders hoch ist das Risiko von alleinerziehenden Müttern und Vätern, in die Schuldenfalle zu geraten. In fast der Hälfte aller überschuldeten Haushalte leben minderjährige Kinder, die unter den Folgen des wirtschaftlichen und sozialen Abstiegs ihrer Familien besonders zu leiden haben. Für sie gibt es keine Chancengleichheit und nur sehr

eingeschränkte Wahlmöglichkeiten bezüglich gesellschaftlicher Teilhabe.

Denn Überschuldung ist nicht nur ein finanzielles Problem. Überschuldung erfasst alle Lebensbereiche der betroffenen Haushalte. Sie wirkt sich vor allem auf die Ernährung, die Gesundheit, die Bildung und das soziale Zusammenleben aus – neben all den anderen Folgen materieller Not. Sie hat gravierende Benachteiligungen zur Folge und führt oft zu sozialer Ausgrenzung und zum Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben.

Es ist nicht hinzunehmen, dass Millionen von zahlungsunfähigen Haushalten dauerhaft vom Wirtschaftsleben ausgeschlossen bleiben. Deshalb wurde 1999 das Verbraucherinsolvenzverfahren eingeführt. Es soll die Gläubigerbefriedigung bestmöglich sicherstellen und dafür sorgen, dass die überschuldeten Haushalte ihre Schuldenlast abbauen können. Durch die Stundung der Verfahrenskosten wurde erreicht, dass auch Personen mit geringem Einkommen den Weg aus der Sackgasse des ewigen Schuldners finden können. Damit wird ihnen ein wirtschaftlicher Neuanfang ermöglicht und ein gesicherter Ausweg aus einer oft ausweglosen Situation geschaffen.

Im Jahr 2007 haben 105 000 Privatpersonen einen Insolvenzantrag gestellt, um nach einer Wohlverhaltensphase Restschuldbefreiung zu erlangen. Aber trotz der vermehrten Inanspruchnahme des Verfahrens klafft eine riesige Lücke zwischen der Zahl überschuldeter Haushalte und der Zahl derjenigen, die diesen gerichtlichen Weg aus der Überschuldung finden.

Zwar scheint sich nach den neuesten Erhebungen der – vor allem in den letzten Jahren rasante – Anstieg der Zahl überschuldeter Haushalte zu ver-

1 Die sogenannten Eckpunkte des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung wurden der Öffentlichkeit am 19. Mai 2008 vorgestellt.

2 Zur Problematik, wie die Zahl der überschuldeten Haushalte erfasst werden kann, siehe die Anmerkungen unter Punkt 2 „Zur Forschung und Datenlage“.

langsamen, aber eine Entwarnung ist nicht angebracht.

Das Thema Überschuldung ist immer noch tabuisiert. Daher fällt vielen Überschuldeten die Kontaktaufnahme zu einer Schuldnerberatungsstelle schwer. Nach Auffassung der mit der Schuldnerberatung befassten Wohlfahrts- und Verbraucherverbände ist das Verbraucherinsolvenzverfahren gerade für die Ärmsten der Armen zu bürokratisch und zu langwierig. Auf der anderen Seite ist das Verfahren den Bundesländern zu kostenaufwendig.

Diese Kritik ist in den Vorschlag einer Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens eingegangen, die zur Zeit im Gesetzgebungsprozess verhandelt wird. Das bisherige Verfahren ist zu verwaltungsaufwendig und verursacht Ausgaben, die man z. B. sinnvoller verwenden kann, indem die Schuldnerberatungsstellen besser ausgestattet und finanziert werden, um Prävention zu ermöglichen.

Denn eine weitere gravierende Hürde ist die unzureichende Finanzierung der Schuldnerberatung. Nur jeder achte Überschuldete hat Zugang zu der im Gesetz vorgeschriebenen Schuldnerberatung, und die Wartezeiten auf kompetente Beratung ziehen sich oft über viele Monate hinweg.

Schuldnerberatung ist ein hocheffizientes Instrument der Armutsprävention und Armutsbekämpfung. Ergebnisse einer Studie³ für den 3. Armuts- und Reichtumsbericht zur Wirksamkeit von Schuldnerberatung belegen dies eindrücklich. Sie muss deshalb – auch im Interesse der öffentlichen Haushalte – ausgebaut werden, nicht nur finanziell, sondern auch auf der Ebene psychologischer und persönlicher Beratung.

Daneben bedarf es aber eines ganzen Bündels von flankierenden Maßnahmen, um neue oder bisher verbaute Wege aus der Schuldenfalle zu öffnen. Dazu zählen ein „Girokonto für Jedermann“, ein „Pfändungsschutzkonto“ und die Stärkung der wirtschaftlichen und finanziellen Kompetenz junger Menschen. Benötigt werden aber auch Regeln zur Eindämmung aggressiver Kreditwerbung und Regeln für mehr Preis- und Kostentransparenz. Dort, wo sich der Staat schrittweise aus der Daseinsvorsorge zurückzieht und seinen Bürgerinnen und Bürgern mehr Eigenverantwortung überträgt, muss er für eine Infrastruktur von anbieterunabhängiger Beratung sorgen.

3 Vgl. Wirksamkeitsstudie Schuldnerberatung 2007, Kuhleemann, Walbrühl & Partner (kwup).

2. Zur Forschung und Datenlage

Die vom Statistischen Bundesamt geführte Insolvenzstatistik, die auf Meldungen der Gerichte beruht, erfasst lediglich die Zahl der Verbraucherinsolvenzen, kann jedoch keine Angaben über die Zusammensetzung dieses Personenkreises sowie über Schuldenarten oder Ursachen für die finanzielle Misere vermitteln.

Mit der Einführung der Armut- und Reichtumsberichterstattung der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2001 wurden auch neue Anstöße zu einer intensiveren Forschung zu Ursachen und Entwicklung von Überschuldung sowie zur Schuldnerberatung initiiert. So wurde eine Expertengruppe eingerichtet, um die auf Länderebene vorhandenen, aber sehr unterschiedlich geführten Statistiken zu sichten und auf Vergleichbarkeit zu prüfen sowie Grundlagen für eine einheitliche, bundesweit vergleichbare Statistik zu schaffen.

Da eine verbindlich zu führende Bundesstatistik eine neue gesetzliche Grundlage benötigt, um Daten zur Überschuldung privater Haushalte zu erheben, wurde zunächst das Mittel einer freiwilligen Befragung gewählt.⁴ Wiewohl sie bemerkenswerte Ergebnisse aufweist, auf die später noch eingegangen wird, macht sie auch Lücken deutlich. Diese können

auch durch die Erhebungen von privaten Instituten wie der *Schufa* oder der *Creditreform* nicht geschlossen werden. Denn sie verfügen nur bedingt über überschuldungsrelevante Daten. Hinzu kommt, dass die Zahlen von *Schufa*⁵ und *Creditreform*⁶ erheblich differieren.

In den letzten Jahren sind auf dem Weg zu einer umfassenden Ver- und Überschuldungsstatistik zwar Fortschritte erzielt worden.⁷ So aktualisieren das Statistische Bundesamt, das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des DIW Berlin, die Deutsche Bundesbank, die *Schufa* und *Creditreform* ihre Daten, die in der Zusammenschau ein facettenreicheres Bild der privaten Ver- und Überschuldung in Deutschland liefern. Auch Studien und Gutachten (u. a. für die Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung) spielen eine wichtige Rolle.

Insgesamt sind die Datenquellen, Erhebungsansätze und Überschuldungsdefinitionen aber immer noch so unterschiedlich, dass die Ergebnisse nicht direkt verglichen werden können und das Gesamtbild Lücken aufweist. Daher ist eine verstärkte öffentliche Finanzierung von Überschuldungsforschung dringlich⁸, um zu einer Harmonisierung der Forschungs- und Datenerhebungsansätze zu

4 Vgl. Jürgen Angele: Bericht über die Erhebung zur Überschuldung privater Haushalte im Jahr 2006, Wiesbaden (Statistisches Bundesamt) 2007; https://www-ec.destatis.de/bilder/1010200071104_Leseprobe.pdf und http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/Wirtschaftsrechnungen/2008__1/PDF2008__1,property=file.pdf.

5 Für den Schulden-Kompass der *Schufa* wurde auch die Anzahl der überschuldeten Haushalte in Deutschland untersucht. Im Jahr 2006 waren demnach 2,9 Millionen Haushalte überschuldet. Der Anteil der überschuldeten Haushalte an allen Privathaushalten lag somit bei 7,3 Prozent (laut Pressemitteilung, 27.11.2007); vgl. <http://www.schulden-kompass.de/presse/pressemitteilungen/27112007.php>.

6 Die *Creditreform* ermittelte für die Bundesrepublik zum Stichtag 1. Oktober 2007 eine Schuldnerquote von 10,9 Prozent (Vorjahr: 10,7 Prozent). Das heißt, rund 7,3 Millionen Bewohner Deutschlands – oder mehr als jeder zehnte erwachsene Einwohner – gelten als überschuldet oder weisen zumindest nachhaltige Zahlungsstörungen auf. Im Vergleich zu 2006 sind weitere 150 000 Schuldner hinzugekommen – ein Zuwachs von 2,1 Prozent. Im Jahr davor war der Anstieg mit 170 000 Betroffenen noch etwas höher (laut Pressemitteilung, 9.11.2007); http://www.creditreform.de/Deutsch/Creditreform/Presse/Creditreform_Wirtschaftsforschung/SchuldnerAtlas_Deutschland/2007/Presseinfo_SchuldnerAtlas_Deutschland_2007.pdf. „Im Vergleich 2004 zu 2006 ergibt sich insgesamt eine Verschlechterung um rund 650 000 überschuldete Personen (+9,9 Prozent). Nach überschlägigen Berechnungen können 2006 somit rund 3,4 Millionen Haushalte als überschuldet oder nachhaltig zahlungsgestört gelten (2004: 3,1 Millionen).“ (SchuldnerAtlas Deutschland 2006, S. 3); http://www.creditreform.de/Deutsch/Creditreform/Presse/Creditreform_Wirtschaftsforschung/SchuldnerAtlas_Deutschland/2006-11/Analyse_SchuldnerAtlas_Deutschland_2006.pdf.

7 Vgl. dazu „Eckpunkte der Überschuldungsforschung in Deutschland“ (2007) von Dr. Dieter Korczak, GP Forschungsgruppe, Institut für Grundlagen- und Programmforschung.

8 Ebd.

gelangen. Investitionen in eine von neutraler Seite geführte Überschuldungsstatistik sind ebenfalls wünschenswert. Hierher gehört auch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine verbindliche

Einmeldung anonymisierter Ver- und Überschuldungsdaten. Die wissenschaftliche Evaluation dieser Daten ist auch für die politische Unterstützung der Schuldnerberatung dienlich.

3. Zu den Ursachen, den Betroffenen und dem Ausmaß der Überschuldung

Wiewohl meistens mehrere Faktoren ursächlich für Überschuldung sind und unerwartete Kosten bei ohnehin niedrigen Einkommen die Haushaltsführung schnell in die Zahlungsunfähigkeit führen können, hat die bereits erwähnte Studie des Statistischen Bundesamts⁹ – getrennt nach dem maßgeblichen Auslöser – folgende Ursachen und ihre Gewichtung aufgeführt:

„Als wichtigster Faktor für die Überschuldungssituation wird in knapp 30 % der Fälle der Eintritt der Arbeitslosigkeit genannt. Veränderungen der Lebensverhältnisse, sei es durch Trennung, Scheidung oder Tod eines Partners, sowie Unfälle, Krankheit oder Suchtprobleme, sind bei 22 % der beratenen Personen Auslöser der Überschuldung. Da auch sehr viele Selbstständige die Dienste der Beratungsstellen in Anspruch nehmen, ist das wirtschaftliche Scheitern des Unternehmens oder Betriebs häufig die Ursache für die persönliche Überschuldung (10 %).“¹⁰

Diese Zahlen deuten daraufhin, dass dem rasanten Anstieg der überschuldeten Haushalte in den vergangenen Jahren auch eine ganz andere Gewichtung der Ursachen zugrunde liegt. Denn erst weit nach diesen Hauptursachen, die die bisherige Lebensführung der Betroffenen zerrütten, wird eine „unwirtschaftliche Haushaltsführung“ mit 8,5 Prozent als Hauptgrund genannt.¹¹

Dennoch ist auch diese Ursache nicht zu vernachlässigen. Denn gerade bei den unter 25-Jährigen ist dies nach der Arbeitslosigkeit der zweitwichtigste Hauptgrund. Er liegt bei dieser Personengruppe mit 16,7 Prozent nahezu doppelt so hoch wie beim Be-

völkerungsdurchschnitt und hat durchaus mit dem Konsumverhalten junger Menschen (z. B. in Bezug auf Ernährung, Kleidung, Handy) zu tun.

Die differenzierte Ursachenforschung führt darüber hinaus zu einigen weiteren erhellenden Ergebnissen:

Die Hauptgründe sind nach Betroffenenengruppen unterschiedlich gewichtet. So wird bei alleinerziehenden Frauen mit zwei und mehr Kindern als wichtigster Hauptgrund der Überschuldung „Trennung, Scheidung, Tod des Partners/der Partnerin“ mit weit über 30 Prozent angegeben, „Arbeitslosigkeit“ dagegen nur mit 21 Prozent.

Auch ist der Anteil alleinerziehender Mütter an den überschuldeten Haushalten mit 14 Prozent außerordentlich hoch, wenn man bedenkt, dass ihr Anteil an den erwachsenen Deutschen nur 3 Prozent beträgt.

Bei 36 Prozent der untersuchten Fälle waren Familien mit Kindern betroffen.

„Mehr als die Hälfte aller beratenen Personen war, als sie eine Schuldnerberatungsstelle aufsuchte, arbeitslos oder erwerbsfähiger Bezieher von öffentlichen Transferzahlungen nach SGB II. Nicht einmal 30 % gingen einer geregelten Beschäftigung nach. Besonders hoch war der Anteil der Arbeitslosen bzw. Transferempfänger bei alleinerziehenden Frauen (62 %).“¹²

Der Großteil der überschuldeten Haushalte bewegt sich dabei, was die Zahl ihrer Gläubiger und die Höhe der Forderungen betrifft, in überschaubaren Größenordnungen:

9 Vgl. Jürgen Angele [siehe FN 4].

10 Ebd.

11 Der 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001) war noch von etwas anderem ausgegangen: „Bei Überschuldeten ist häufig festzustellen, dass ausreichende Kenntnisse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung fehlen. Ein Umgang mit eigenen Konsumwünschen und ein kontrolliertes Konsumverhalten wurden nicht gelernt.“ (Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2001, S. 228).

12 Jürgen Angele [siehe FN 4].

„Die Überschuldung der untersuchten Personen beschränkt sich auf verhältnismäßig wenige Gläubiger. Über 40 % aller überschuldeten Personen hatten finanzielle Verpflichtungen gegenüber höchstens vier Gläubigern (...). Fast 40 % der beratenen Personen waren mit weniger als 10 000 Euro bei ihren Gläubigern in Rückstand. Weitere 46 % hatten Schulden von 10 000 bis 50 000 Euro. Nur bei 8 % der beratenen Personen überstiegen die Verbindlichkeiten die 100 000-Euro-Grenze.“¹³

Auch hier ist der Anteil alleinerziehender Frauen bemerkenswert: Über 40 Prozent hatten im Schnitt

unter 10 000 Euro Schulden und bei Alleinerziehenden mit einem Kind waren es 45,5 Prozent.

Wichtigste Gläubiger waren mit 58 Prozent die Banken. Etwa die Hälfte ihrer Forderungen war in Form eines Ratenkredites vergeben worden.¹⁴ Die Banken tragen somit auch eine Mitverantwortung für den Verschuldungsprozess vieler Schuldner.

Erschwerend kommt hinzu, dass oft mit irreführender Werbung¹⁵ oder unvollständigen Angaben, was die Konditionen für Kreditangebote betrifft,¹⁶ Hilfesuchende angelockt werden.

13 Ebd.

14 Ebd.

15 So hatte die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände e.V. (AG SBV) im Juli 2007 eine regional tätige Bank, die die Produkte „easyCredit“ und „easyCredit mit Sicherheitsgurt“ vertreibt, aufgefordert, zwei Behauptungen zu unterlassen: zum einen, dass „die Schuldnerberatung“ beide Produkte empfehle, und zum anderen, dass beim zweitgenannten Kreditprodukt „die Schuldnerberatung bereits eingebaut“ sei; <http://www.agsbv.de/01b83c934308b3337/0323dc99a01046f01.html>.

16 Etwa durch die Einbindung einer überkauften und nicht klar deklarierten Rechtsschutzversicherung in den gewährten Kredit; <http://www.vzbv.de/go/presse/833/3/10/index.html>.

4. Zur Schuldnerberatung

„Eine Schlüsselberatung in Entschuldungsprozessen nimmt die Schuldnerberatung ein, die für Überschuldete mit Gläubigern verhandelt und gegebenenfalls ein Verbraucherinsolvenzverfahren vorbereitet, Überschuldete ganzheitlich berät und begleitet und diese zu Eigenverantwortung ermutigt. Nur eine Minderheit von rund 15 % der überschuldeten Haushalte sucht allerdings Schuldnerberatungsstellen auf. Dies liegt u. a. an zu geringen Kapazitäten der Schuldnerberatung und an Wartezeiten für die Beratung. Im ersten Halbjahr 2000 gab es im Bundesgebiet 1 160 kostenlos beratende Schuldnerberatungsstellen.“¹⁷

Eine zunehmende Zahl überschuldeter Menschen hat jedoch ohne eine qualifizierte Schuldnerberatung kaum mehr eine Chance, ihre aus Überschuldung resultierenden Probleme alleine zu lösen.¹⁸

„Derzeit gibt es in Deutschland ca. 1 150 Beratungsstellen mit etwa 1 550 Beraterinnen und Beratern. Trotz der in den letzten acht Jahren enorm gestiegenen Zahl überschuldeter Haushalte ist die Anzahl der Schuldnerberatungsstellen gleich geblieben, so dass der Bedarf bei Weitem nicht gedeckt ist; das zeigt sich u. a. auch an den langen Wartezeiten bis zu einem ersten Gesprächstermin. Häufig können Beratungsstellen nur eine Kurzberatung durchführen, um eine erste, oftmals existenzielle Hilfestellung anzubieten. Etwa die Hälfte der Beratungsstellen verfügt über nur eine Beratungskraft und weitere 10 % sind lediglich mit einer Teilzeitkraft besetzt. Wegen der ungenügenden Beratungskapazitäten, ist es derzeit nur 10 % bis 15 % der überschuldeten

Menschen möglich, in einer Schuldnerberatungsstelle Hilfe zu erhalten. Die langen Wartezeiten bei den Beratungsstellen machen sich unseriöse gewerbliche „Schuldenregulierer“ zunutze. Sie werben damit, dass es bei ihnen keine Wartezeiten gebe. Oft tappen Schuldner in diese Falle. Denn diese Firmen tun häufig nichts anderes, als gegen hohe Gebühren lediglich einfachste Bürodienste zu erledigen (z. B. das Erfassen der Gläubiger und deren Forderungen in einer EDV-Akte) oder sie vermitteln einen Anwalt, der dann zusätzlich ein Honorar verlangt.

Die derzeitige Finanzierung der Beratungsstellen wird von den Bundesländern (InsO-Finanzierung), den Kommunen (SGB II- und XII-Finanzierung) und vor allem durch erhebliche Eigenmittel der Wohlfahrts- oder Verbraucherverbände aufgebracht. In einigen Bundesländern ist es gelungen, die Sparkassen- und Giroverbände in die Finanzierung einzubinden.“¹⁹

Die InsO-Finanzierung ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. In Hessen gibt es seit 2005 überhaupt keine Landesmittel für die Insolvenzberatung mehr oder der Finanzbeitrag ist wie in Baden-Württemberg äußerst unbefriedigend. Laut dem „SchuldnerAtlas Deutschland 2007“ der Creditreform kommen in Deutschland im Durchschnitt 5 400 Schuldner und 50 100 Personen über 18 Jahre auf eine Schuldnerberatungsstelle. Aber in Baden-Württemberg kommen auf eine Beratungsstelle 7 000 Schuldner und 86 500 Personen.²⁰

Dabei sind die sozialen Kosten als Folgen einer nichtbewältigten Überschuldung ungleich höher als die Kosten einer Beratung und für die Betroffenen

17 Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2001, S. 230.

18 Die schematische Darstellung unter dem Titel „Realität der Überschuldung“ von Dr. Dieter Korczak gibt einen guten formalen Überblick über Wege zur Über- und Entschuldung und die beteiligten Institutionen und Folgeschritte.

19 Die Darstellung beruht auf Angaben von Marius Stark, Arbeitsstelle Sozialberatung für Schuldner der verbandlichen Caritas (November 2007).

20 Vgl. SchuldnerAtlas der Creditreform, S. 86.

oft eine kaum zu tragende Last. Die Ergebnisse einer Studie²¹ für den 3. Armuts- und Reichtumsbericht zur Wirksamkeit von Schuldnerberatung belegen dies eindrücklich:

So zeigten sich nach achtmonatiger Beratung u. a. folgende Ergebnisse:

- Die Schuldenhöhe der klassisch entschuldeten Klienten wurde um durchschnittlich ein Drittel gesenkt.
- Die durchschnittliche Anzahl der Gläubiger und der Forderungen konnte deutlich gesenkt werden.
- Der Anteil der gesicherten Arbeitsplätze ist um 39 Prozent gestiegen.
- Der Anteil der Klienten ohne Berufstätigkeit, bei denen sich die Überschuldungssituation negativ

auf die Einstellungschancen auswirkt, hat sich um 40 Prozent verringert.

- Die prozentuale Einsparung betrug bei ALG I 23,6 Prozent und bei ALG II 4,9 Prozent.
- Die Lebensqualität der Klienten hat sich im Verlauf der Beratung deutlich verbessert, insbesondere im Bereich der subjektiv empfundenen körperlichen Verfassung und der Grundstimmung.

Die Schuldnerberatung muss – auch im Interesse der öffentlichen Haushalte – ausgebaut werden, nicht nur finanziell, sondern auch auf der Ebene psychologischer und persönlicher Beratung.

Dabei muss auch die Gläubigerseite mehr gefordert werden. Die Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie der Handel und die Telekommunikationsunternehmen müssen sich bei der Bekämpfung der Ursachen und bei der Schuldnerberatung auch finanziell beteiligen.

21 Wirksamkeitsstudie Schuldnerberatung 2007, Kuhlemann, Walbrühl & Partner (kwup). Auf der Basis einer bundesweit repräsentativen Stichprobe mit Erst- und Zweiterhebung und einer Rücklaufquote von 70,6 Prozent.

5. Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen

Neuregelung der Sozialgesetzbücher (SGB II und XII)

Mit dem im Rahmen der Agenda 2010 neu gestalteten Sozialgesetzbuch II und den dazugehörigen flankierenden bzw. sozialintegrativen Leistungen des § 16 SGB II sollen die Eingliederungschancen hochverschuldeter bzw. überschuldeter erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsprozess verbessert sowie das Abgleiten von noch im Arbeitsprozess stehenden überschuldeten Personen in die Arbeitslosigkeit durch Schuldnerberatung vermieden werden.

Aus dem Wissen um die Bedeutung der Schuldnerberatung für die Arbeitsmarktintegration hat der Gesetzgeber also die Schuldnerberatung als flankierende Eingliederungsmaßnahme in den genannten § 16 Abs. II SGB II aufgenommen. Die Finanzierung obliegt den kommunalen Trägern (§ 6 I Nr. 2 SGB II).

Schuldnerberatung ist somit keine neue Leistung. Neu ist lediglich, dass ihre Rolle und Funktion als Instrument der Arbeitsmarktintegration nun gesetzlich verankert wurde, und damit die Bedeutung der Schuldnerberatung für den Erhalt und die Erlangung eines Arbeitsplatzes unterstrichen wird.

Die ersten Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Schuldnerberatungsstellen und den Arbeitsgemeinschaften (ARGE) auf der lokalen Ebene zeigen, dass nicht alles reibungslos läuft und vieles sich noch einspielen muss.

Das Zusammenwirken der Schuldnerberatungsstellen mit dem Fallmanagement der lokalen Arbeitsverwaltung stößt häufig noch auf Bedenken und Einwände, die wohl erst nach und nach mit einer klärenden Rechtsprechung und der Herausbildung praktikabler Routinen entkräftet werden können.

Das Verbraucherinsolvenzverfahren

Seit der Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens im Rahmen der Insolvenzordnung (InsO)

im Jahr 1999 und der ersten Novelle der Insolvenzordnung (Ende 2001), mit der eine Stundungsmöglichkeit für die Gerichtskosten eingeführt wurde, hat sich das Verbraucherinsolvenzverfahren für viele Schuldner zu einem Weg entwickelt, aus einer perspektivlosen Lebenssituation herauskommen zu können und gleichzeitig die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Neubeginn zu haben.

Allerdings hat sich in den letzten Jahren auch gezeigt, dass das bisherige Verfahren zu verwaltungsaufwendig ist und unnötige Kosten verursacht. Eine Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens ist deshalb auf den Weg gebracht und befindet sich zur Zeit im Gesetzgebungsprozess.

Die Fachleute der Schuldnerberatungsverbände billigen im Wesentlichen die Gesetzesvorlagen, fordern aber Nachbesserungen in den drei strittigen Punkten:

- a) Die sogenannte Aussichtslosigkeitsbescheinigung für masselose Schuldner soll von einer vorherigen persönlichen Beratung abhängig gemacht werden. Masselose Schuldner – denen überhaupt keine finanziellen Mittel mehr zur Verfügung stehen – sollen darauf verpflichtet werden, sich vorgerichtlich durch Schuldnerberatungsstellen umfassend persönlich beraten und ihre Vermögens- und Schuldenverhältnisse durch Schuldnerberatungsstellen qualifiziert prüfen zu lassen. Erst dann erhalten sie eine Aussichtslosigkeitsbescheinigung.
- b) SGB II- und SGB XII-Empfänger sollen von den Verfahrenskosten befreit werden. Sie müssten dann bei entsprechender Vorlage ihrer Leistungsbescheide weder die 25 Euro Gerichtsgebühr noch die Mindestvergütung für den Treuhänder in der Wohlverhaltensperiode zahlen.
- c) Nicht in jedem masselosen Fall soll ein sogenannter vorläufiger Treuhänder zwingend eingesetzt werden. Vielmehr soll seine Bestellung in das Ermessen des Gerichts gestellt werden. Die Kosten

eines etwaig bestellten vorläufigen Treuhänders streckt im Zweifel die Staatskasse vor bzw. trägt sie.

Pfändungsschutzkonto – P-Konto

Jeden Monat werden in Deutschland etwa 350 000 Girokonten gepfändet und damit zunächst blockiert. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger werden dadurch vom bargeldlosen Zahlungsverkehr ausgeschlossen, selbst die Überweisungen wie für Miete und Strom sind nicht mehr möglich. Um eine Pfändung aufzuheben, muss der Betroffene nach heutigem Recht einen Gerichtsbeschluss bewirken. Die Antragsfrist hierfür ist sehr kurz, das gerichtliche Verfahren ist selbst für Experten kompliziert.

Nun liegt ein Regierungsentwurf für eine entsprechende Reform vor, über den der Deutsche Bundestag am 24. Januar 2008 in erster Lesung beraten hat. Es geht darum, die Kontopfändung als effizientes Vollstreckungsinstrument zu erhalten, zugleich aber den betroffenen Kontoinhabern die Nutzung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs in einem begrenzten Umfang weiter zu gestatten; dieser Umfang muss für die Banken einfach und haftungssicher feststellbar sein.

Inhaber von Girokonten sollen nach dem Entwurf einen gesetzlichen Anspruch darauf erhalten, dieses in ein „P-Konto“ umzuwandeln. Das P-Konto soll gewährleisten, dass den Inhabern automatisch, also ohne Einschaltung des Gerichts, ein Betrag von 985,15 Euro monatlich zur Verfügung steht, der nicht gepfändet werden darf – vorausgesetzt, dass das Konto eine entsprechende Deckung aufweist. Der neue Pfändungsschutz soll für alle Einkünfte einheitlich gelten – egal, aus welchen Quellen das Geld stammt, also etwa aus Arbeitslohn, Sozialtransfers oder auch Einkünften aus gewerblicher Tätigkeit.

Verschuldete Kontoinhaber, deren Einkommen gepfändet wird, sollen so zumindest weiter Miete

überweisen, den Strom bezahlen oder Bargeld für das existenziell Notwendige abheben können. Sie erhalten mit dem Pfändungsschutzkonto aber keinen Zugriff auf pfändbare Guthabenteile. Umgekehrt darf die Kontopfändung den Pfändungsgläubigern aber auch nicht mehr bieten als die Lohnpfändung.

Im Prinzip bestünde mit der Einführung des P-Kontos ein Anspruch auf die Umstellung eines bereits vorhandenen Girokontos in ein Girokonto mit Pfändungsschutz.

Allerdings äußert sich der Gesetzentwurf nicht dazu, ob die Umstellung für den Kontoinhaber kostenneutral erfolgt. Es müsste aber sichergestellt werden, dass der neue Kontopfändungsschutz nicht durch zu hohe Umstellungs- und Kontoführungsgebühren unterlaufen werden kann.

Girokonto für Jedermann

Eine Kontopfändungsreform – egal wie gut sie ausfällt – reicht aber alleine nicht aus, um allen Menschen ohne Konto wieder Zugang zu diesem Zahlungsinstrument zu verschaffen.

Denn selbst ein Girokonto auf Guthabenbasis ist trotz Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft von 1995 noch keine Realität. Viele Banken lehnen nach wie vor die Eröffnung eines solchen Kontos ab bzw. kündigen es bei Pfändungen, wie die Erfahrungen aus der Praxis deutlich machen:

„Die Bankenseite sieht nur wenige regelbare Problemfälle; aus Sicht der Schuldner- und Verbraucherberatungsstellen stellt sich die Situation völlig anders dar. Täglich werden in den Beratungsstellen Fälle bekannt, in denen der Zugang zum Konto verwehrt bzw. das Konto gekündigt wurde. Wir haben aktuell (im Oktober 2007) auf Grund einer Nachfrage aus dem Finanzministerium über das Internet die Beratungsstellen gebeten, uns eine aktuelle Rückmeldung zu geben. Innerhalb einer Woche sind mir dann Schilderungen aus der Praxis zugegangen, die

deutlich machen, dass die Kreditwirtschaft auch 12 Jahre nach Einführung der ZKA-Empfehlung nicht sicher stellen kann, dass allen Bürgern und Bürgerinnen in Deutschland, die keinen der Unzumutbarkeitsgründe erfüllen, der Zugang zu einem Girokonto auf Guthabenbasis ermöglicht wird.“²²

Die Verweigerung eines Girokontos ist neben den damit verbundenen zusätzlichen und kaum zu erbringenden Kosten gleichzeitig ein großes Hindernis für die Teilhabe am Wirtschafts- und Sozialleben. Besonders trifft dies Arbeitslose; jeder zehnte Leistungsbezieher hat kein Girokonto. Der fehlende Zugang zu einem Konto ist nicht nur ein Vermittlungshemmnis, er führt bei den Betroffenen auch zu beträchtlichen Mehrkosten durch zusätzliche Bankgebühren.

Ein Girokonto für Jedermann auf Guthabenbasis ist ein wichtiger Beitrag zum Schuldnerschutz. Die bisherige Regelung einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Banken reicht nicht aus. Kurzfristig muss sichergestellt werden, dass jeder Abgewiesene auch schriftlich auf das kostenlose Schlichtungsverfahren hingewiesen wird. Darüber hinaus müssen die Schiedssprüche als verbindlich erklärt werden. Das fordert auch die Bundesregierung u. a. in ihrem letzten Bericht über den Stand der Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses²³:

„Gemeinsames Ziel von Staat und Kreditwirtschaft muss es sein, allen Bürgerinnen und Bürgern schnell, einfach und auf praktikable Weise die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen. Hierdurch könnten auch die in einer Vielzahl von Fällen mit der Kontolosigkeit direkt verbundenen Probleme wachsender Überschuldung minimiert werden.

Ein wichtiger Beitrag zum Schuldnerschutz ist unstreitig der Zugang zu einem Girokonto auf Gut-

habenbasis. Allerdings darf der Zugang zu einem Girokonto nicht nachträglich durch Kündigungen von Girokonten wieder in Frage gestellt werden.

Die Bundesregierung schlägt deshalb drei Maßnahmen vor:

- Die Bundesregierung legt noch im Jahr 2006 einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Kontenpfändungsrechts vor, um für die kontenführenden Kreditinstitute die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern.
- Die Kreditwirtschaft ersetzt die bislang rechtlich unverbindliche Empfehlung des ZKA aus dem Jahr 1995 durch eine Selbstverpflichtung, die diesen Namen verdient. Darunter versteht die Bundesregierung eine Verpflichtung der einzelnen Kreditinstitute, Bürgerinnen und Bürgern auf Wunsch ein Girokonto für jedermann zu eröffnen bzw. ein solches Konto weiterzuführen, soweit diesem Wunsch keine Unzumutbarkeitsgründe entgegenstehen. Diese Verpflichtung muss die einzelnen Kreditinstitute gegenüber (potenziellen) Kunden rechtlich binden.
- Darüber hinaus verpflichten sich die Kreditinstitute, die Schlichtungssprüche ihrer jeweiligen Schlichtungsstellen als bindend zu akzeptieren. Durch diese Maßnahmen der Kreditwirtschaft würde das bisher bestehende Defizit der jetzigen Empfehlung, die fehlende rechtliche Bindung gegenüber den Kunden, beseitigt und Rechtssicherheit für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden.

Eine gesetzliche Regelung des Rechts auf ein Girokonto und damit die Schaffung eines Kontrahierungszwangs wird jedoch gegenwärtig von der Bundesregierung nicht für erforderlich angesehen.“²⁴

²² Das Ergebnis der Umfrage ist nachzulesen unter: <http://www.agsbv.de/downloads/agsbvruueckmeldungenschuldnerberatungimoktober2.pdf>.

²³ Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann, Bundestags-Drucksache 16/2265 vom 14. 07. 2006.

²⁴ Ebd.

Dieser Lösungsweg wird allerdings von den Verbraucherschutzverbänden favorisiert. Denn der Staat hat die Fürsorgepflicht, für ein menschenwürdiges Existenzminimum Sorge zu tragen. Zur Definition des menschenwürdigen Existenzminimums gehört heute auch die Garantie des Zugangs zu bankmäßigen Leistungen, auf die die Bürgerinnen und Bürger existenziell angewiesen sind. Dies schließt ein Girokonto mit Basisfunktionen ein. Denn der bargeldlose Zahlungsverkehr ist heute wesentliche Voraussetzung der Teilhabe am Wirtschafts- und Sozialleben. So ist auf Dauer gesehen ein subjektiver Anspruch auf Eröffnung eines Guthabenkontos gesetzlich zu verankern.

Das Scoring in der Kreditwirtschaft

Banken und Sparkassen werben massiv für ihre Kreditprodukte. Es gibt fast nichts, was nicht auf Kredit finanziert wird. Dafür teilen die meisten Banken ihre Kunden seit einiger Zeit per computergestützter Kreditwürdigkeitsprüfung in gute oder schlechte Kunden ein („Scoring“).

Hierzu werden vor allem statistische Standardwerte zu einer Vielzahl von anonymisierten Personen herangezogen – Familienstand, Beruf, Beschäftigungsdauer, Einkommen, Anzahl von Wohnungswechseln, Wohngebiet, -region und vieles mehr – und mit den entsprechenden Merkmalen des Kunden kombiniert. Die individuelle Kreditwürdigkeit wird damit zu einem großen Teil aus den Daten anderer und weniger aus den individuellen Bonitätsdaten und dem individuellen Zahlungsverhalten abgeleitet.

Die Auswahl der Bonitätsfaktoren und ihre Gewichtung wird von den Banken und Sparkassen und von den von ihnen beauftragten Auskunftsteilen als „Geschäftsgeheimnis“ behandelt. Damit bleibt der Zahlenwert („Score“) für den Kunden intransparent; er weiß nicht, warum ihm beispielsweise ein Kredit

verweigert wird oder warum er einen Kredit nur zu einem hohen Zins erhält und nicht zu dem Preis, der in der Werbung versprochen war.

Wie wenig das Scoring die reale Bonität eines Kunden abbilden kann, zeigt folgendes Beispiel: Verhält sich der Kunde vorbildlich, indem er sich vor Abschluss eines Kreditvertrages über die Preise informiert, um das günstigste Angebot zu nutzen, und holt er bei verschiedenen Banken Angebote ein, wird er für diese Vorgehensweise bestraft. Denn die Banken werten parallele Anfragen nach Kreditkonditionen nicht – wie von der Politik gefordert – als „mündiges Verbraucherverhalten“, sondern als Indiz dafür, dass der Kunde nicht kreditwürdig ist und von jeder vorherigen Bank abgelehnt wurde.

Aber Scoring darf nur ein Hilfsmittel, nicht jedoch abschließende Grundlage der Entscheidung sein. Der Kreditnehmer muss erfahren, welche Fakten für seine Bewertung maßgeblich waren. Zu Scoring genutzte Datenbanken müssen fehlerfrei sein und es muss für den Verbraucher auch leicht sein, falsche oder überholte Daten löschen zu lassen bzw. für ihn positive, nicht enthaltene Daten eintragen zu lassen.

Auf diese Kritik hat mittlerweile zumindest die *Schufa* reagiert und versprochen, ein separates Merkmal für Konditionenanfragen einzuführen, damit so etwas nicht mehr passieren kann. Auch bezüglich der Transparenz hat die *Schufa* reagiert: Der Verbraucher kann nicht nur seine gegenwärtige Kreditwürdigkeit einsehen, sondern auch den Score, den er in den nächsten Monaten zu erwarten hätte, wenn sich an seinen Daten nichts ändern würde.

Diese von der *Schufa* angekündigten und durchgeführten Verbesserungen haben aber bei den Banken bisher keine entsprechend ähnliche Reaktionen ausgelöst. Denn für die Banken bedeutet das massenhafte teure Verleihen von Geld an Verbraucher aufgrund undurchsichtigen Scorings ein lukratives Geschäft.

Um die Vielzahl der Probleme mit dem Scoring in den Griff zu kriegen, hat das Bundesinnen-

ministerium nunmehr einen Gesetzesentwurf zur Anpassung des Bundesdatenschutzgesetzes vorgelegt. Dieser sieht unter anderem vor, das Verbot der Verwendung automatisierter Entscheidungen so zu konkretisieren, dass es nicht mehr unterlaufen wer-

den kann. Zudem wird ein Auskunftsanspruch geschaffen, mit dem die Verbraucher über die wichtigsten Merkmale ihres Scores aufzuklären sind. Verbraucher sollen außerdem einmal pro Jahr eine Selbstauskunft kostenfrei erhalten.

6. Zu den politischen Rahmenbedingungen

Die Schuldner- und Insolvenzberatung nimmt eine Schlüsselrolle bei der Entschuldung überschuldeter Menschen ein und leistet einen gewichtigen Beitrag zur Armutsvermeidung und -bekämpfung. Die Zuständigkeit dafür liegt zwar bei den Ländern und Kommunen – aber in Koordination mit der Bundesregierung.

In den letzten Jahren hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) das Thema Überschuldung und Schuldnerberatung im Rahmen seiner Möglichkeiten an manchen Stellen mit großem Erfolg betreut. Während der Regierungszeit der Großen Koalition gibt es zwar innerhalb der Bundesregierung weiterhin mehrere Ressorts, die im Bereich Schuldenbekämpfung und -prävention tatsächliche Zuständigkeiten und alltagsrelevante Handlungsfelder haben. Doch hat sich das BMFSFJ aus der koordinierenden Rolle zurückgezogen. Da kein anderes Ministerium diese Aufgabe übernommen hat, fehlt nun die notwendige Koordination und die Fortführung wirksamer Initiativen.

Die für das Jahr 2006 zugesagten und vereinbarten Maßnahmen wurden zwar noch vom BMFSFJ finanziert. Doch agiert das Ministerium nun nicht mehr als Moderator in den Bereichen der Armutsprävention und Armutsbekämpfung. Auch das zuständige Fachreferat des Ministeriums, das viele Jahre erster Ansprechpartner für alle Belange der Schuldner- und Insolvenzberatung war, wurde aufgelöst. Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Ver-

bänden und Organisationen des Arbeitsfeldes wurde abgebaut und vielfach eingestellt. Viele sinnvolle und weiterführende Arbeiten und Projekte, die in den letzten Jahren auf den Weg gebracht wurden, drohen so zu versanden.

Caritas, Diakonie, Rotes Kreuz und der Bundesverband der Verbraucherzentrale (vzbv) fordern in ihrem Schuldenreport 2006²⁵ die Bundesregierung auf, eine Task Force einzusetzen, die eine „Agenda gegen Überschuldung“ erarbeiten soll. Die auf sechs Ministerien verteilten Zuständigkeiten im Bundeskabinett sollen zu einem Gesamtansatz zusammengeführt werden: „Einzelmaßnahmen reichen nicht mehr aus. Gefragt ist jetzt ein koordiniertes Gegensteuern auf breiter Ebene“, so die vier Verbände.

Auf Seiten der Schuldnerberatung wird die Dringlichkeit einer verbesserten Zusammenarbeit und Koordination gesehen: „Die Schuldnerberatung ist auf der Suche nach Dialogpartnern und nach Moderationsverfahren, die die sozioökonomische Bildung und Beratung der Bevölkerung im Transformationsprozess wirklich unterstützen und deshalb auch dazu beitragen, die Schuldnerberatung aus der Defensive herauszuführen. Nachdem das ‚Gesprächsforum‘ von Schuldnerberatung und Finanzdienstleistern vor einigen Jahren ohne Ergebnisse seine Gespräche beendete, möchte ich für die Schuldnerberatung klar der Erwartung Ausdruck geben, dass es zu einem erneuerten ernsthaften Dialog zwischen der Kreditwirtschaft und der Schuldnerberatung kommt.“²⁶

25 Vgl. <http://www.vzbv.de/go/presse/673/3/9/index.html>.

26 Stark [siehe FN 19].

7. Hilfestellungen und Ratgeber

Eine wichtige Hilfestellung für alle Ratsuchenden hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Kooperation mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung (BAG SB)²⁷ im Internet unter folgender Adresse veröffentlicht:

www.meine-schulden.de

Dort wird im Infoteil systematisch durch die Regelungen rund um das Thema Entschuldung geführt. Dabei wird das Fachchinesisch in Klartext übersetzt und der gesamte Ablauf eines sogenannten Schuldenregulierungsprozesses und des Verbraucherinsolvenzverfahrens übersichtlich dargestellt.

Hier kann man auch nachlesen, was Gläubiger dürfen und was nicht. Auch die Rechte und Pflichten der Schuldner werden aufgeführt und es wird erklärt, was das gerichtliche Schuldenbereinungsverfahren bedeutet.

Unter der Rubrik „Service“ findet man eine Checkliste für den Umgang mit Kreditverträgen, Hinweise zu „Schulden durch Mithaftung (Bürgschaft)“ bzw. dafür, dass Vereinbarungen zur Mithaftung sittenwidrig sein können, zu Verbraucherberatung und hauswirtschaftlicher Beratung sowie Tipps, wie Überschuldung vermieden werden kann. Man kann auch unter verschiedenen Stichworten suchen oder nach einer Schuldnerberatungsstelle in der Nähe des eigenen Wohnorts.

Weitere wichtige praxisorientierte allgemeine Angebote zum Thema Schulden und Schuldnerberatung bietet die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände²⁸ und das Forum Schuldnerberatung auf ihren Homepages unter:

www.agsbv.de/

www.forum-schuldnerberatung.de

²⁷ Siehe <http://www.bag-sb.de/>

²⁸ Zur Arbeitsgemeinschaft der Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV): Die Bundesverbände der freien Wohlfahrtspflege, der Verbraucherzentrale Bundesverband und die Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung als berufsständige Vertretung der Schuldnerberatung haben sich 1995 als übergreifende Partner der Träger von Schuldnerberatungsstellen und der Schuldnerberater in der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) zusammengeschlossen.

8. Schlussbemerkung

Schuldnerberatung ist ein hocheffizientes Instrument der Armutsbekämpfung und als solches muss sie mehr ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt werden.

Ein geeignetes Mittel ist z. B. die jährliche „Woche der Schuldnerberatung“²⁹. Aber das reicht ebenso wenig aus wie die bisher getroffenen Einzelmaßnahmen. Dringend notwendig ist ein koordiniertes Gegensteuern auf breiter Ebene. Dies könnte im Rahmen eines bundesweiten Aktionsplans zur umfassenden Bekämpfung und Prävention geschehen.

Dem Abbau und der Vermeidung der Überschuldung muss größere Priorität eingeräumt werden. Dazu braucht es ein umfassendes Bündnis: Politik (Bund, Länder und Kommunen), Verbraucher- und Wohlfahrtsverbände, Wirtschaft und Wissenschaft sollten gemeinsam im Dialog einen „Aktionsplan gegen Überschuldung“ erarbeiten.

Themen und Bestandteile eines solchen Maßnahmenbündels könnten unter anderem sein:

- der Ausbau und die finanzielle Sicherung von Schuldnerberatung
- eine gesetzlich verankerte Überschuldungsstatistik
- ein wirksames Gesetz zum Kontopfändungsschutz
- ein gesetzlich verbrieftes Recht auf ein „Girokonto für Jedermann“
- Transparenz und verbesserter Datenschutz beim Scoring
- die Stärkung der wirtschaftlichen und finanziellen Kompetenz für junge Menschen
- die Stärkung der Verbraucherbildung
- Pilotprojekte mit Modellen, die in anderen europäischen Staaten bereits erfolgreich waren.

Zentrales Ziel muss es sein, die Betroffenen sozial und wirtschaftlich zu reintegrieren und für eine nachhaltige Prävention in der Zukunft zu sorgen.

²⁹ Die Aktionswoche im Jahr 2008: 16. bis 20. Juni; Veranstalter: Arbeitsgemeinschaft der Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV); Thema: „Überschuldete Eltern – Arme Kinder“. Weitere Informationen unter: www.aktionswoche-schuldnerberatung.de/

Angaben zur Autorin

Hilde Mattheis, MdB

Mitglied des SPD-Bundesvorstandes und stellvertretende Vorsitzende der SPD Baden-Württemberg. Stellvertretende Sprecherin der Arbeitsgruppe Verteilungsgerechtigkeit und soziale Integration der SPD-Bundestagsfraktion und als solche u. a. zuständig für den Bereich Überschuldung.

www.fes.de/integration

Arbeitspapier N° 1

Peter Bartelheimer

Politik der Teilhabe

Ein soziologischer Beipackzettel

Arbeitspapier N° 2

Irene Becker

Verdeckte Armut in Deutschland

Ausmaß und Ursachen

Arbeitspapier N° 3

Stefan Bach und Viktor Steiner

Nur Zuwächse für Reiche?

Die Verteilung der Markteinkommen in Deutschland

Arbeitspapier N° 4

Berthold Vogel

Gute Aussichten für Gute Arbeit?

Neue politische Spielräume in Zeiten verschärfter
Statuskonflikte und Wohlstandssorgen

Arbeitspapier N° 5

Hilde Mattheis

Wege aus der Schuldenfalle

Überschuldung privater Haushalte: Bestandsaufnahme
sowie Strategien zur Bekämpfung und Prävention

Die Arbeitspapiere finden Sie auch als pdf-Format unter

www.fes.de/integration/inhalt/fach.htm