

**Stellungnahme**

**zum Entwurf des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der  
Bundesregierung vom 14. Dezember 2004**

Stand: 14 Dezember 2004

Köln, den 12. Januar 2005

**Der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände gehören an:**

*Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (AWO)*

*Deutsches Rotes Kreuz (DRK)*

*Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. (BAG-SB)*

*Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (DW EKD)*

*Deutscher Caritasverband e. V. (DCV)*

*Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)*

*Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV)*

Gliederungs- punkt / Seite im Bericht	Gegenstand	Stellungnahme / Korrekturvorschlag des vzbv
Teil A		
A.I.4 / S.44 (erster Absatz)	Definition „Überschuldung“ und „Insolvenz“	<p>Der erste Absatz definiert „Überschuldung“ und „Insolvenz“.</p> <p>Eine Abgrenzung der beiden Begriffe macht nur Sinn, wenn jeder Begriff einen eigenständigen Sachverhalt symbolisieren soll. Dies träfe z.B. dann zu, wenn „Überschuldung“ im weiten Sinn definiert würde, d.h. über die rechtliche Definition der (drohenden) dauernden Zahlungsunfähigkeit hinausginge, und – im Umkehrschluss – der Begriff „Insolvenz“ im engen, d.h. im rein rechtlichen Sinn gemäß §§ 17, 18 InsO definiert würde. Dann gäbe es eine klare Differenzierung zwischen dem sozialwissenschaftlich geprägten Verständnis von „Überschuldung“ und dem juristischen Verständnis von „Insolvenz“.</p> <p>Die im Armuts- und Reichtumsbericht vorgenommene begriffliche Abgrenzung scheint im Ansatz dieser Linie folgen zu wollen. Allerdings wird als Abgrenzungskriterium das „Vermögen“ des Schuldners gewählt. Die Definition des Begriffs „Überschuldung“ klammert das Schuldnervermögen aus, während die Definition für „Insolvenz“ das Schuldnervermögen ausdrücklich integriert; wörtlich heißt es (Hinweis: Fettdruck und Unterstreichung gehören nicht zum Original):</p> <p><i>„Ein Privathaushalt ist dann <b>überschuldet</b>, wenn das <u>Einkommen</u> nach Abzug der Lebenshaltungskosten trotz Reduzierung des Lebensstandards über einen längeren Zeitraum nicht zur fristgerechten Schuldentilgung ausreicht. <b>Insolvenz</b> liegt vor, wenn <u>Einkommen und Vermögen</u> die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr decken.“</i></p> <p>Das Abgrenzungskriterium „Vermögen“ macht nicht nur keinen Sinn, es ist auch falsch. Kein Schuldner gilt nach lebenspraktischem und rechtlichem Verständnis als überschuldet, wenn er noch über pfändbares und verwertbares Vermögen verfügt. Soweit ein Teil der Wissenschaft bei der Suche nach einer einheitlichen Definition für Überschuldung mit dem Kriterium „Vermögen“ argumentiert, differenziert dieser Teil zumindest zwischen „gefühlter Überschuldung“, „relativer Überschuldung“ (Außerachtlassung des Vermögens) und „absoluter Überschuldung“ (unter Berücksichtigung des Vermögens). Im übrigen stößt die Ausklammerung des Schuldnervermögens aus der Begriffsdefinition für Überschuldung, auch wenn sie mit Begriffspaaren wie „relative Überschuldung“ kenntlich gemacht wird, beim überwiegenden Teil der Wissenschaft zu Recht auf Kritik.</p> <p><b><u>Änderungsvorschlag:</u></b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p>

		<p>(1) Die Definition „Überschuldung“ muss das Schuldnervermögen einbeziehen: „<i>Ein Privathaushalt ist dann überschuldet, wenn <b>das Vermögen und</b> das Einkommen nach Abzug der Lebenshaltungskosten trotz Reduzierung des Lebensstandards über einen längeren Zeitraum nicht zur fristgerechten Schuldentilgung ausreichen.</i></p> <p>(2) In Abgrenzung zum Begriff Überschuldung sollte „Insolvenz“ in Anlehnung an die Legaldefinition der §§ 17, 18 InsO wie folgt umschrieben werden: „<i>Insolvenz – <b>im rechtlichen Sinne</b> – liegt <b>bereits</b> vor, <b>wenn der Schuldner (voraussichtlich) nicht in der Lage ist, die bestehenden Verbindlichkeiten fristgerecht zu erfüllen.</b></i>“</p>
<p>A.I.4 / S.44 (dritter Absatz)</p>	<p>Begleiterscheinungen der Überschuldung</p>	<p>Der dritte Absatz reiht in etwas unlogischer Abfolge mögliche Begleiterscheinungen der Überschuldung aneinander.</p> <p><b>Änderungsvorschlag für eine Neuformulierung des dritten Absatzes:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p><i>„Überschuldete Personen und ihre Familien können nur begrenzt am normalen wirtschaftlichen und sozialen Leben teilnehmen. Ohne Intervention <b>verfestigt sich diese Ausgrenzung:</b> Der Schuldenberg <b>wächst; der Arbeitsplatz ist wegen Lohnpändungen gefährdet; es droht die Kündigung des Girokontos, so dass z.B. einfachste Überweisungen wie die der Miete gefährdet sind.</b> Überschuldung ist <b>häufig</b> mit einer psychosozialen Destabilisierung <b>und gesundheitlichen Beeinträchtigungen</b> der Schuldner und Schuldnerinnen und ihrer Familien verbunden. <b>Selbst Obdachlosigkeit ist eine reale Gefahr.</b>“</i></p>
<p>A.I.4.2 / S.46 (erster Absatz)</p>	<p>Ursachen und Auslöser von Überschuldung</p>	<p>Der Armuts- und Reichtumsbericht thematisiert zu Recht die „unverantwortliche Kreditvergabe“ als mitursächlich:</p> <p><i>„Als weitere Ursache ist die Vergabe von nicht angemessenen Krediten ohne vorherige sorgfältige Bonitätsprüfung zu nennen.“</i></p> <p>Der Satz gibt den wahren Sachverhalt aber zum Teil missverständlich, zum Teil auch zu verkürzt wieder. Leser des Armuts- und Reichtumsberichts, die mit dieser Materie nicht näher vertraut sind, werden ohne ergänzende Erklärung z.B. nicht verstehen, was „nicht angemessene“ Kredite sind.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p><i>„Als weitere Ursache ist die Vergabe von <b>unpassenden und teuren Krediten (z.B. undurchschaubare Kombinationsprodukte, Umschuldungskarusselle, Anhebung des Dispos statt Ratenkredit), deren wahre Kosten den Kreditnehmern intransparent bleiben oder nicht bewusst sind, oder die Kreditvergabe</b> ohne <b>hinreichende</b> Bonitätsprüfung zu nennen.“</i></p>
<p>A.I.4.2 / S.46</p>	<p>Ursachen und Auslöser von Überschuldung – Hinweis auf SCHUFA-Daten</p>	<p>Im Armuts- und Reichtumsbericht heißt es:</p> <p><i>„(...) sowie die <u>Daten der SCHUFA Holding AG zu Zahlungsstörungen belegen einen engen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Überschuldung.</u>“</i></p> <p>Der Hinweis auf die SCHUFA-Daten stimmt in mehrfacher Hinsicht nicht:</p>

		<p>(1) Der aktuelle Schulden-Kompass 2004 der SCHUFA trifft zu diesem Punkt überhaupt keine Aussage mehr (vgl. dort S.8; der Aspekt „Arbeitslosigkeit“ war diesmal kein Auswertungskriterium bei der Datenanalyse, vgl. S.33-83 im Schulden-Kompass 2004).</p> <p>(2) Der Schulden-Kompass 2003 hat ebenfalls keine Aussage über einen Zusammenhang „Arbeitslosigkeit / Zahlungsstörung / Überschuldung“ getroffen. Er hat lediglich einen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und der Zunahme von Zahlungsstörungen festgestellt (vgl. S.7, 27, 39 und 41 im Schulden-Kompass 2003). Aus dieser Feststellung auf einen Zusammenhang mit Überschuldung zu schließen, ist eine Fehlinterpretation der SCHUFA-Daten, die von Teilen der Presse nach Veröffentlichung des Schulden-Kompasses vorgenommen wurde, und keinen Eingang in den Armuts- und Reichtumsbericht finden sollte.</p> <p>(3) Zahlungsstörungen sind – unstrittig – kein Überschuldungsindikator. Zahlungsstörungen sind zunächst nichts anderes als Zahlungsverzug. Die SCHUFA-Daten belegen darüber hinaus die Kurzfristigkeit von Zahlungsstörungen; denn diese waren z.B. zwischen 1999 und 2002 mehrheitlich spätestens nach 6 Monaten behoben (vgl. Schulden-Kompass 2003, S.32, Abbildung 9). Damit beweisen die SCHUFA-Daten gerade keinen Zusammenhang zwischen Zahlungsstörungen und Überschuldungssituationen.</p> <p>(4) Die SCHUFA selbst stellt heute ausdrücklich klar, dass Zahlungsstörungen kein Hinweis auf eine Überschuldung sind. Siehe hierzu die Klarstellung im Schulden-Kompass 2004, S.6.</p> <p><b>Änderungsvorschlag: Eine Bezugnahme auf die SCHUFA-Daten muss aus den o.g. Gründen unterbleiben</b> (im übrigen sind Änderungen im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p><i>„Die <u>Fallstatistiken</u> der Schuldnerberatungen seit 1988 und die Ergebnisse der empirische Untersuchung der Landesarbeitsämter NRW/BW (aus 1996) belegen einen engen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Überschuldung.“</i></p>
<p>A I.4.3 S.46/47</p>	<p>Merkmale der Überschuldung</p>	<p>Zu Beginn des Kapitels werden Ergebnisse aus zwei verschiedenen Untersuchungen unzulässig miteinander verknüpft. Der erste Satz bezieht sich auf die Untersuchung von Zimmermann, der aus Daten des SOEP und der EVS Aussagen zur soziodemographischen Struktur überschuldeter Haushalte abgeleitet hat. Nach dieser Untersuchung erreicht Überschuldung „zusehends die mittleren Schichten der Gesellschaft und den Mittelstand.“ (S. 46 f.) Diese Erkenntnisse sind wichtig und sollten daher nicht mit den folgenden Ergebnissen aus der Statistik der Schuldnerberatungsstellen (besondere Zielgruppe) verknüpft werden.</p>

		<p>Es empfiehlt sich daher, nach diesem Satz einen neuen Absatz zu beginnen.</p> <p>Die Untersuchungen von Korczak beziehen sich auf Auswertungen der Klientenstatistiken von Schuldnerberatungsstellen. In Fußnote 66 wird darauf hingewiesen, dass nur ein vergleichsweise kleiner Teil der überschuldeten Menschen Schuldnerberatungsstellen aufsucht. Die geringen Kapazitäten und damit verknüpfte lange Wartezeiten sind sicherlich ein entscheidender Grund dafür. Es sollte aber auch nicht verkannt werden, dass sich überschuldete Menschen in ihrem Selbsthilfepotenzial zum Teil erheblich unterscheiden. Dies gibt Anlass zu der Vermutung, dass sich Ratsuchende von Schuldnerberatungsstellen durchaus von der Gesamtheit der überschuldeten Menschen unterscheiden können. Eine Vermischung der Ergebnisse verschiedener „Stichproben“ sollte daher unterbleiben.</p> <p>Die Aufzählung von „Merkmale“ beginnt auf S. 47 – unter explizitem Bezug auf die Expertise von Korczak – mit Verknüpfung von „Überschuldung“ und „eher niedrigen Bildungsabschlüssen und oft mangelnde berufliche Qualifikation“.</p> <p>Der hier postulierte Zusammenhang steht in einem gewissen Widerspruch zu dem Befund von Zimmermann, dass Überschuldung zusehends die mittleren Schichten der Gesellschaft und den Mittelstand trifft.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> Klare textliche Trennung zwischen beiden Analysen.</p>
<p>A.I.4.3 / S.47/48</p>	<p>Verschuldung von Jugendlichen - Dauerschuldverhältnisse</p>	<p>Der Absatz zur Verschuldungsmöglichkeit von Jugendlichen klingt widersprüchlich, wenn es heißt:</p> <p><i>„Nach geltendem Recht können Minderjährige ohne Einwilligung der Eltern keine eigenen rechtsgeschäftlichen Verpflichtungen eingehen, die zu Schulden führen. (...) Dauerschuldverhältnisse (z.B. Handyverträge), bei denen die Höhe der zu zahlenden monatlichen Beträge nicht fest steht oder nicht begrenzt ist, stellen jedoch eine Verschuldungsgefahr für Jugendliche dar.“</i></p> <p>Einleitend wird zu Recht auf die Rechtslage hingewiesen (abgesehen davon, dass diese unvollständig dargestellt wird). Der Rechtshinweis wird aber durch die Aussage zu den Dauerschuldverhältnissen latent wieder aufgeweicht, weil sich dieser Satz so liest, als ob Jugendliche Dauerschuldverhältnisse eingehen könnten.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p><i>„Nach geltendem Recht* können Minderjährige ohne Einwilligung <b><u>bzw. nachträgliche Genehmigung</u></b> der Eltern <b><u>grundsätzlich**</u></b> keine rechtsgeschäftlichen Verpflichtungen eingehen. (...) <b><u>Auch</u></b> Dauerschuldverhältnisse (z.B. Handyverträge), bei denen die Höhe der zu zahlenden monatlichen Beträge nicht fest steht oder nicht begrenzt ist, <b><u>bedürfen der Unterschrift der Eltern.</u></b> <b><u>Gleichwohl verleiten diese Verträge mit unbegrenztem Verfügungsrahmen die Jugendlichen dazu, faktisch Schulden anzuhäufen, für die im Ergebnis dann die Eltern haften.</u></b>“</i></p>

		<p><i>* bisherige Fußnote 69</i></p> <p><i>** neue Fußnote 70: Ausnahme: Geschäfte, die unter den so genannten Taschengeld-Paragrafen fallen</i></p>
A.I.4.3 / S.48	Verschuldung von Jugendlichen - Nachlassverbindlichkeiten	<p>Der folgende Satz ist rechtlich falsch:</p> <p><i>„Kinder und Jugendliche können wie alle rechtsfähigen Personen auch Schulden erben.“</i></p> <p>Richtig ist: Sowohl für die Annahme als auch die Ausschlagung einer Erbschaft bedarf es der vollen Geschäftsfähigkeit, die Kinder und Jugendliche nicht haben. Um eine Erbschaft annehmen zu können, bedarf es daher der Einwilligung des gesetzlichen Vertreters; eine Erbausschlagung ist nicht ohne das Familiengericht möglich. Sollten die gesetzlichen Vertreter die Erblasser sein, kommt außerdem das Vormundschaftsgericht ins Spiel.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> Die gesamte Passage zu Nachlassverbindlichkeiten sollte gestrichen werden, da sie unabhängig von der unrichtigen rechtlichen Darstellung auch ohne praktische Bedeutung sind, wie es in dem (weiteren) Absatz ja auch selbst bereits durchklingt.</p>
A I.4.4 / S.48	Ressourcen zur Bewältigung von Überschuldung	<p>Im zweiten Absatz heißt es im dritten Satz:</p> <p><i>„Sie hilft Menschen, einen Weg aus der Überschuldung zu finden, den Anteil des nicht von Gläubigern beanspruchten Arbeitseinkommens auszuweiten und so die Arbeit wieder lukrativer zu machen sowie wieder am sozialen und ökonomischen Leben teilhaben zu können.“</i></p> <p>Hier wird – wie auch an anderen Stellen in dem Bericht – suggeriert, der finanzielle Anreiz zum Arbeiten sei die wesentliche Bedingung für Erwerbstätigkeit. Wenn nach einer längeren Phase der Schuldnerberatung anteilig mehr Menschen einer Berufstätigkeit nachgehen als zuvor, dann kann dies aber bekanntlich verschiedene Gründe haben. Die Angebots-Nachfragebedingungen auf dem Arbeitsmarkt sind nicht nur durch das Verhalten der Arbeitsanbieter zu beschreiben, das heutzutage oftmals mit dem vermeintlich ökonomisch rationalen Ziel der ausschließlich kurzfristigen Einkommenserzielung gleichgesetzt wird. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen spielen hierbei ebenso eine Rolle wie das Verhalten der Arbeitsnachfrager. Schuldnerberatung trägt auch dazu bei, Beschäftigungsbarrieren auf der Arbeitgeberseite abzubauen. Dies ist vielleicht der viel entscheidendere Grund für den Anstieg der Partizipationsrate. Für diese Interpretation spricht auch der aus den empirischen Untersuchungen bekannte vergleichsweise hohe Anteil erwerbstätiger Überschuldeter. Dies sind Menschen, die trotz überschuldungsbedingter geringer freier Mittel einer Erwerbstätigkeit nachgehen.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> Die Worte <i>„so die Arbeit wieder lukrativer zu machen“</i> sollten ersatzlos gestrichen werden.</p> <p>Auch im Teil B des Berichtes finden sich Textstellen, die einen Zusammenhang von Nichterwerbstätigkeit und fehlendem finanziellen Anreiz herstellen. Um dem Fehlurteil vorzubeugen, dass Erwerbslosigkeit</p>

		im kurzfristig ökonomischen Kalkül der betroffenen Menschen begründet ist, sind die entsprechenden Textpassagen zugunsten einer differenzierteren Analyse zu überarbeiten.
A.I.4.4 / S.48 (zweiter Absatz)	Rolle der Schuldnerberatung	<p>Aus dem Satz</p> <p>„Auf struktureller Ebene nimmt die Schuldnerberatung in diesem Prozess noch immer eine Schlüsselrolle ein.“</p> <p>sollten die Worte „noch immer“ gestrichen werden. Ansonsten könnte beim Leser der Eindruck entstehen, als ob diese Schlüsselrolle nicht gewünscht sei bzw. nur noch eine Frage der Zeit ist.</p> <p>Der Satz</p> <p>„Auch die Gläubiger werden (wieder) besser bedient.“</p> <p>klingt etwas zu salopp. Die Aussage trifft im Übrigen nicht für Schuldner zu, die ihren Gläubigern keine Zahlungen anbieten können, was z.B. für die Mehrheit der Schuldner in den neuen Bundesländern gilt.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p>„Auch die Gläubiger <b>profitieren von konstruktiven Regulierungsvorschlägen, die ihnen die Schuldnerberatung unterbreitet.</b>“</p>
A.I.4.4 / S.49 (zweiter Absatz)	Rechtliche Maßnahmen	<p>Der Satz</p> <p>„Im Mittelpunkt wirksamer rechtlicher Maßnahmen zur Schuldenbekämpfung und -prävention stehen die Verbraucherinsolvenz, die Anhebung der Pfändungsfreigrenzen, die außergerichtlichen Schuldenbereinigungsverhandlungen und die Verbesserung des Pfändungsschutzes.“</p> <p>sollte neu geordnet werden, damit die Maßnahmen, die inhaltlich zusammengehören bzw. aufeinander aufbauen auch in der richtigen chronologischen Abfolge stehen.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p>„Im Mittelpunkt wirksamer rechtlicher Maßnahmen zur Schuldenbekämpfung und -prävention stehen <b>die Verbesserung des Pfändungsschutzes, die Anhebung der Pfändungsfreigrenzen, außergerichtliche Schuldenbereinigungsverhandlungen und die Verbraucherinsolvenz.</b>“</p>
A.I.4.4 / S.49 (dritter Absatz)		Rechtsschreibfehler ist bitte zu korrigieren: es muss „außergerichtliche Schulden <b>ber</b> einigungspläne“ heißen, nicht „außergerichtliche Schulden <b>beschei</b> nigungspläne.
A.I.4.4 / S.49 (dritter Absatz)	Zahl der eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren	Ein Zahlendreher ist bitte zu korrigieren: 1999 wurden <b>1.634</b> Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnet, nicht 1.643.
A.I.4.4 / S.50 (erster Absatz)	Lücken im Pfändungsschutz	<p>Der Satz</p> <p>„Darüber hinaus ist auch der Pfändungsschutz bei privaten Kapitallebens- und Rentenversicherungen nur in Ansätzen geregelt.“</p> <p>ist insofern problematisch, weil er suggeriert, dass diese beiden Produkte besonders schutzwürdig sind.</p> <p>Der Referentenentwurf des BMJ vom September 2004, der u.a. Vorschläge zur Einführung eines sol-</p>

		<p>chen Pfändungsschutzes vorsieht, wird gerade dafür kritisiert, dass er – wie auch schon andernorts – einmal mehr Kapitallebensversicherungen bevorzugt behandelt, obwohl diese für die breite Masse der Verbraucher kein geeignetes Altersvorsorgeprodukt sind.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> Es sollte von der Benennung konkreter Produkte abgesehen und stattdessen neutral z.B. wie folgt formuliert werden:  <i>„Darüber hinaus ist auch der Pfändungsschutz bei privaten <u>Altersvorsorgeverträgen</u> nur in Ansätzen geregelt.“</i></p>
A.I.4.4 / S.50	Fußnote 72	<p>Fußnotennummerierung ist bitte zu korrigieren. In der Fußzeile wird die im Text ausgewiesene Fn. 72 als Fn. 74 beziffert.</p>
A.I.4.4 / S.51	Zusammenfassung	<p>Siehe bereits Stellungnahme zu Punkt A.I.4 / S.44 (erster Absatz) in dieser Tabelle (erste Tabellenzeile). Der Begriff der Überschuldung sollte das vorhandene und pfändbare Schuldnervermögen nicht künstlich aus der Begriffsdefinition ausklammern.</p>
<b>Teil B</b>		
B.I.4 / S.199 (erster Absatz)		<p>Der einleitende Absatz wirkt – auch aufgrund der Satzreihenfolge und wegen Wiederholungen – insgesamt etwas unbeholfen.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p><i>„<u>Überschuldung bedeutet für die Betroffenen, dass sie nicht mehr in vollem Umfang am sozialen und ökonomischen Leben teilhaben können. Oftmals währt die Überschuldung viele Jahre mit der Folge, dass die Schulden wachsen und Arbeitsplatzverlust, Krankheit oder gar Obdachlosigkeit drohen. Zugleich sind insbesondere die Lebenschancen der Kinder in überschuldeten Haushalten erheblich beeinträchtigt. Da die Selbsthilfekräfte in der Regel nicht mehr da sind, bedarf es der Hilfe von außen, um einen Ausweg aus der Überschuldungsspirale aufzuzeigen, der nicht nur eine angemessene Lebensführung, sondern auch neue Lebensperspektiven eröffnet.</u> Ziel der Bundesregierung ist deshalb, durch Prävention und Entschuldungsmaßnahmen die Menschen dabei zu unterstützen, nicht in Überschuldung zu geraten bzw. Überschuldung zu überwinden.“</i></p>
B.I.4 / S.199 (zweiter Absatz)	Abgrenzung Entschuldung / Prävention	<p>Der Absatz vermischt oder verwechselt die sozialen Aspekte der Schuldnerberatung mit Überschuldungsprävention. Der Absatz spricht – untypisch – von „primärer und sekundärer Überschuldungsprävention“, und meint mit „primärer Überschuldungsprävention“ eigentlich Finanzielle Allgemeinbildung und mit „sekundärer Überschuldungsprävention“ die typischen sozialen Aspekte von Schuldnerberatung, wie die Stabilisierung des Haushalts, wenn neben der ökonomischen Krise auch weitere Krisenherde (Scheidung, Krankheit, Jobverlust) zu verzeichnen sind. Die begriffliche Abgrenzung sollte klarer sein.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p><i>„<u>Dabei sind unterschiedliche Handlungsansätze gefragt. Entschuldungsmaßnahmen sind auf die Bewältigung einer akuten finanziellen Krise eines Privathaushaltes ausgerichtet. Über die Entschuldung hinaus sind Hilfsangebote erforder-</u></i></p>

		<p><u>lich, um kritische Lebensereignisse wie Arbeitslosigkeit, Scheidung oder Krankheit so bewältigen zu können, dass eine (erneute) Überschuldung vermieden wird. Unabhängig von konkreten finanziellen Problemen bedarf es Bildungsanstrengungen, um allen Bürgern Handlungskompetenzen zu vermitteln, die es ihnen ermöglichen, sich vor wirtschaftlichen Fehlentscheidungen besser zu schützen bzw. wirtschaftliche Krisen besser bewältigen zu können. Um hier nachhaltige Wirkungen realisieren zu können, müssen die Maßnahmen nicht nur auf der individuellen, sondern auch auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene ansetzen und von einem koordinierten Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft, Verbraucherverbänden und Sozialverbänden getragen sein.</u></p>
<p>B.I.4 / S.199 (vierter Absatz)</p>	<p>Rechtliche Maßnahmen</p>	<p>Der Satz  <i>„Auch ehemalige kleine Selbständige mit weniger als 20 Gläubigern können ein Verbraucherinsolvenzverfahren durchlaufen.“</i>          bedarf der Korrektur. Da er im Zusammenhang mit der Vorstellung des InsO-Änderungsgesetzes 2001 steht und als Einleitung das Wort „Auch“ verwendet, hat es den Anschein, als ob hier eine gesetzliche Neuerung dargestellt werden soll. Die Gruppe der ehemaligen kleinen Selbständigen hatte aber auch schon vor dem 1.12.2001 Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren.  <b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)          Wenn man die Folgen des InsO-Änderungsgesetzes 2001 rechtlich korrekt darstellen will, müsste der Satz wie folgt lauten:  <i>„Ehemalige kleine Selbständige mit weniger als 20 Gläubigern <u>und ohne offene Forderungen ihrer früheren Mitarbeiter haben weiterhin Zugang zum</u> Verbraucherinsolvenzverfahren; <u>alle anderen ehemaligen oder noch aktiven Kleinunternehmer können das Regelinsolvenzverfahren durchlaufen.</u>“</i></p>
<p>B.I.4 / S.199/200</p>	<p>Darstellung zum Stand der InsO-Reform</p>	<p>Da der Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichts das Datum 14.12.2004 trägt, sollte der aktuelle Stand des Gesetzgebungsverfahrens wiedergegeben werden. Daher sollte es nicht heißen, dass sich der Gesetzentwurf zur Zeit in Vorbereitung befindet, da wir bereits konkret den Gesetzentwurf diskutieren. Auch stimmt die Darstellung nicht, dass der Gesetzgeber die Straffung des außergerichtlichen Einigungsverfahrens anstrebt. Mit der beabsichtigten Zusammenlegung des außergerichtlichen Einigungsverfahrens mit der Zustimmungsersetzung weitet der Gesetzgeber streng genommen das außergerichtliche Verfahren sogar aus.  <b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)  <i>„<u>Um Betroffene künftig noch zügiger entschulden zu können, hat die Bundesregierung bereits einen</u> Gesetzentwurf zur Änderung der Insolvenzordnung vorgelegt. <u>Dieser will unter anderem</u> das dem Verbraucherinsolvenzverfahren vorgeschaltete Einigungsverfahren <u>von offensichtlich aussichtslosen Einigungsversuchen befreien, die bislang die Kräfte der Insolvenzberatungsstellen unnötig binden. Damit können sich die Einigungsbemühungen auf die erfolgversprechenden Fälle konzentrieren und diese unbürokratisch, nämlich außerhalb eines Gerichtsverfahrens, abgeschlossen werden.</u>“</i></p>

<p>B.I.4 / S.200 (dritter Absatz)</p>	<p>Kontopfändung</p>	<p>Aus dem Satz  <i>„Die Pfändung von Kontoguthaben hat sich als eine übliche Form des Zugriffs auf das Vermögen von Schuldnerinnen und Schuldnern etabliert.“</i>                      muss der Begriff des Vermögens gegen den Begriff des Einkommens ausgetauscht werden, weil bei der Kontopfändung Einkünfte gepfändet werden.  <b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)  <i>„Die Pfändung von Kontoguthaben hat sich als eine übliche Form des Zugriffs auf das <b>Einkommen</b> von Schuldnerinnen und Schuldnern etabliert.“</i>                      Die weiteren Sätze des dritten Absatzes  <i>„Das geltende Recht der Kontenpfändung gestaltet sich jedoch durch die Regelungen für Arbeitseinkommen einerseits und Sozialleistungen andererseits äußerst komplex und schwierig in seiner Praktikabilität. Die Bundesregierung wird prüfen, wie der Pfändungsschutz weiterentwickelt werden kann, um Vereinfachungen zu erreichen und eventuelle Schutzlücken zu schließen.“</i>                      geben sowohl die Problematik bei der Kontopfändung als auch den Stand des Gesetzgebungsverfahrens nicht richtig wieder. Nicht das Nebeneinander der Regelungen für Arbeitseinkommen und Sozialleistungen ist das Problem, sondern das Nebeneinander von Lohnpfändung/Pfändung von Lohnersatzleistungen („Pfändung an Quelle“) und Kontopfändung, das dazu führt, dass beim Schuldner in das an sich pfändungsfreie Existenzminimum faktisch gepfändet werden kann.  <b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)  <i>„<b>Allerdings gibt es im geltenden Recht der Zwangsvollstreckung eine Schutzlücke, wenn Gläubiger neben der Kontopfändung auch die Lohnpfändung durchführen. Dann gelangt auf das Konto des Schuldners nur noch der unpfändbare Teil seines Lohns. Die anschließende Kontopfändung führt in der Praxis also dazu, dass unpfändbare Restbeträge gepfändet werden können. Der Schuldner muss diesen Umstand erst mühsam – meist mit Unterstützung des Gerichts – nachweisen, um sein Konto wieder nutzen zu können. Für die kontoführenden Banken ist die Verwaltung gepfändeter Konten bislang außerdem mit einem übermäßigen Aufwand verbunden. Die Bundesregierung hat daher einen Gesetzentwurf vorgelegt, der sowohl die Schutzlücken bei der Kontopfändung schließen will als auch Vereinfachungen für die kontoführenden Institute vorsieht.</b>“</i> </p>
<p>B.I.4 / S.200 (vierter Absatz)</p>	<p>Girokonto für Jedermann</p>	<p>Statt des Hinweises, dass die Bundesregierung von einem gesetzlichen Anspruch auf ein Guthabenkonto absieht, sollte besser betont werden, was der Bundestag am 30.6.2004 beschlossen hat, um die ZKA-Empfehlung wirksamer umzusetzen: eine schriftliche Begründung im Falle der Ablehnung der Kontoeröffnung und der Hinweis auf das kostenfreie Ombudsmannverfahren.  <b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)  <i>„Zur Integration überschuldeter Personen in den Arbeitsmarkt ist</i> </p>

		<p>der Zugang zu einem Girokonto <u>auf Guthabenbasis</u> eine existenzielle Voraussetzung. <u>Die freiwillige Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft, solche Konten grundsätzlich anzubieten, wird in der Praxis noch nicht problemfrei umgesetzt. Die Bundesregierung hat daher die Kreditwirtschaft aufgefordert, für eine bessere Bekanntgabe der Selbstverpflichtung zu sorgen und die Ablehnung oder Kündigung eines Kontos in jedem Fall schriftlich unter Hinweis auf das kostenlose Schlichtungsverfahren zu begründen.</u>“</p>
<p>B.I.4 / S.200 (letzter Absatz), S.201 (erster Absatz)</p>	<p>Strukturelle Maßnahmen</p>	<p>Auf S.201 oben heißt es:</p> <p><i>„Im Rahmen ihrer Selbstverpflichtung können Finanzdienstleister durch eine zielgruppenspezifische Produktaufklärung und -beratung sowie eine verantwortungsvolle Kreditvergabe erheblich dazu beitragen, die Kreditrisiken für private Haushalte zu vermindern. Im Bereich des Schlichtungs- und Beschwerdeverfahrens ist ihre soziale Verantwortung gegenüber den betroffenen Kreditnehmerinnen und Kreditnehmern gefordert, diese über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme dieser beiden Verfahren zu informieren und ihnen den Zugang durch den Anfall von Beratungskosten nicht zu erschweren. Darüber hinaus sollte eine Schlichtung bei den Bankverbänden zur Entlastung der Schuldner- und Verbraucherberatung zum Regelfall werden.(Fn. 216) Der Aufforderung des Europäischen Rates für eine wirksame Überschuldungsprävention ist die Europäische Kommission durch den Vorschlag für eine neue Richtlinie für Konsumentenkredite nachgekommen. Die Bundesregierung begrüßt diese Initiative.“</i></p> <p>Dieser Absatz stößt gleich aus mehreren Gründen auf Bedenken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Von welcher „Selbstverpflichtung“ der Finanzdienstleister ist hier im Zusammenhang mit der Kreditvergabe die Rede? Eine solche Selbstverpflichtung gibt es nicht. Sie wäre im übrigen auch gar nicht wünschenswert, weil der Bereich des Kredits ein gesetzlich geregelter bleiben muss.</li> <li>• Was soll der Hinweis im Zusammenhang mit den Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren: „ihnen den Zugang durch den Anfall von Beratungskosten nicht zu erschweren“? Diese Schlichtungsverfahren sind ohnehin kostenfrei.</li> <li>• Die Aussage, wonach „eine Schlichtung bei den Bankverbänden zur Entlastung der Schuldner- und Verbraucherberatung zum Regelfall werden“ sollte, ist im Zusammenhang mit dem Kreditrecht abzulehnen. Aus der Fußnote 216 wird zwar deutlich, dass diese den Sachverhalt „Girokonto für Jedermann“ betrifft; hier gibt es in der Tat die berechnete Forderung, dass das Ombudsmannverfahren bekannter werden muss, damit nicht die Schuldner- und Verbraucherberatungen mit den Kundenbeschwerden belastet sind. Im Zusammenhang mit dem Kreditrecht muss es aber bei der unabhängigen Beratung durch Schuldner- und Verbraucherberatungen bleiben. Ombudsmannverfahren haben nur einen begrenzten Wirkungskreis und können nie die Beratung und Überprüfung durch Schuldner- und Verbraucherberatungen ersetzen.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Hinweis auf die EU-Konsumentenkreditrichtlinie passt an dieser Stelle insofern nicht, als es sich hier bereits um eine rechtliche Maßnahme handelt, nicht aber um eine „Strukturelle Maßnahme“. Außerdem ist hier der Stand des Verfahrens wesentlich weiter als dargestellt.</li> </ul> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> Der ab S. 200 unten beginnende Absatz sollte sich – wie es auch die Überschrift „Strukturelle Maßnahmen“ andeutet – ausschließlich auf strukturelle Maßnahmen konzentrieren. Derzeit werden sie aber mit rechtlichen Maßnahmen vermengt: Der Absatz beginnt mit einem Hinweis auf fehlende finanzielle Kompetenzen der Verbraucher als mitursächlich für Überschuldung, schwenkt dann aber zu rechtlichen Fragen bzw. Maßnahmen über (Beratungs- und Aufklärungsverschulden, Schiedsverfahren, EU-Verbraucherkreditrichtlinie). Im Zusammenhang mit den Finanzdienstleistern reicht es aus zu sagen, dass eine finanzielle Kompetenz der Verbraucher auch angewiesen ist auf transparente Produktinformationen und eine angemessene Aufklärung und Beratung über Produktcharakteristika sowie Produktrisiken; in diesem Bereich gibt es allerdings noch erheblichen Nachholbedarf bei den Finanzdienstleistern. Der Passus zu den Schiedsverfahren sollte gestrichen werden, weil ihr Leistungsvermögen begrenzt ist und niemals die sonstigen unabhängigen Beratungsformen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren ersetzen kann und darf.</p>
B.I.4 / S. 201	Strukturelle Maßnahmen	<p>Der Bericht hebt die Bedeutung von Schuldnerberatung hervor. Auf Seite 201 (dritter Absatz) wird auf die Notwendigkeit „einer verlässlichen und transparenten Finanzierung der Schuldnerberatung“ hingewiesen und an die Bundesländer appelliert, das Instrument der Schuldnerberatung auszubauen und weiterzuentwickeln. Wünschenswert wäre ein expliziter Hinweis auf einzuhaltende Qualitätsstandards.</p> <p><b>Änderungsvorschlag:</b> (Die Änderungen sind im kursiv geschriebenen Text fett und unterstrichen markiert)</p> <p>Hierzu bedarf es einer verlässlichen und transparenten Finanzierung der Schuldnerberatung. Angesichts steigender Überschuldungszahlen stehen die Bundesländer in der Pflicht, das Instrument der Schuldnerberatung nicht einzuschränken, sondern auszubauen und weiterzuentwickeln. <b><u>Um ein hohes Maß an fachlicher Qualität und Zuverlässigkeit sicherzustellen, sollten die Inhalte der von der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) verabschiedeten Funktions- und Tätigkeitsbeschreibung für Schuldner- und Insolvenzberatung erfüllt werden.</u></b></p>

B.I.4 / S.203	Zusammenfassung	Im dritten Absatz sollte die doppelte Erwähnung der Erhöhung der Pfändungsfreigrenzen gestrichen werden.
---------------	-----------------	--

Köln, 12. Januar 2005

Marius Stark  
Sprecher der AG SBV