

***Mitteilung des Senats vom 10. April 2007***

***Überschuldung privater Haushalte und Insolvenzverfahren***

Die Bürgerschaft (Landtag) hat auf Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU folgende Berichtsbitte an den Senat gerichtet:

**Überschuldung privater Haushalte und Insolvenzverfahren**

Berichten zufolge hat die Überschuldung privater Haushalte ein geradezu dramatisches Ausmaß angenommen. Über 13 % der erwachsenen Einwohner in der Stadt Bremen sollen demnach als „säumige Zahler“ gelten, in Bremerhaven sollen es sogar über 19 % sein. Die in Bremen gesammelten Daten dienen der Kreditwirtschaft, Versandhäusern, Telekommunikationsunternehmen und anderen Firmen auch als eine Grundlage für die regionale Beurteilung von geschäftlichen Risiken und sind nicht nur für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung. Extrem stark zugenommen haben soll den Berichten zufolge auch in den vergangenen Jahren die Verschuldung von Jugendlichen. Dies wird insbesondere auf den Handy-Boom zurückgeführt.

Wer größere Schulden hat, kann sich daraus nur schwer wieder befreien, weil zur Hauptforderung der Gläubiger die Verfahrenskosten, Zinsen und Vollstreckungskosten hinzukommen. Umso größer ist die Bedeutung, die seriösen Beratungsangeboten für überschuldete oder von Überschuldung bedrohte Bürgerinnen und Bürger zukommt. Darüber hinaus ist eine rechtspolitische und sozialpolitische Diskussion zu der Frage notwendig, welche Instrumente etwa im Vertragsrecht oder im Zivilprozessrecht zu entwickeln sind, um Verschuldung gar nicht erst entstehen zu lassen oder aber die Titulierung unberechtigter Nebenkosten zu verhindern. Auch eine Auswertung der Regelungen der Insolvenzordnung erscheint notwendig, um zu effektiveren und schlankeren Verfahrenslösungen zu kommen.

Vor diesem Hintergrund fordert die Bürgerschaft (Landtag) den Senat auf, einen Bericht über folgende Fragen abzugeben:

1. Welche Erkenntnisse liegen dem Senat zur Verschuldung von Privathaushalten in Bremen und Bremerhaven vor?
  - a) Wie haben sich diese Zahlen in den letzten vier Jahren entwickelt?
  - b) Wie verteilen sich die Zahlen verschuldeter Haushalte auf die verschiedenen Stadtteile in Bremen und Bremerhaven?
2. Welche Ursachen sieht der Senat für die Überschuldung privater Haushalte?
3. Wie viele Personen sind in Bremen und Bremerhaven in den so genannten Schuldnerverzeichnissen bei den Amtsgerichten vermerkt, und wie haben sich diese Zahlen in den letzten vier Jahren entwickelt? Bitte die Darstellung differenziert nach Geschlechtern vornehmen.
4. Wie hat sich in den vergangenen Jahren die Anzahl der Privatinsolvenzverfahren bei den Amtsgerichten in Bremen und Bremerhaven entwickelt? Bitte die Darstellung differenziert nach Geschlechtern vornehmen.

Wie verteilen sich die Privatinsolvenzverfahren auf die Einkommensgruppen? Betreffen sie vorwiegend den Mittelstand oder die unteren Einkommensgruppen?

5. Hat der Senat Erkenntnisse über das Spektrum der am häufigsten beteiligten Gläubiger bzw. Branchen?
6. Wie viele Mitarbeiter sind bei den Gerichten mit diesen Verfahren beschäftigt?  
Welche Kosten entstehen für den Justizhaushalt durch die Insolvenzverfahren, und wie haben sich diese in den letzten vier Jahren entwickelt?
7. Trifft es zu, dass Bremen im Ländervergleich bei den Privatinsolvenzen an der Spitze liegt? Wie verteilen sich die Insolvenzverfahren auf die Bundesländer?
8. Welche Beratungsangebote bestehen in Bremen und Bremerhaven für überschuldete Bürgerinnen und Bürger?
  - a) Wie sind die Mitarbeiter in den Beratungsstellen qualifiziert, und wie werden sie fortgebildet?
  - b) Wie sind die Einrichtungen ausgelastet?
  - c) Hält der Senat es für erforderlich, die Bürgerinnen und Bürger noch mehr als bisher über Beratungsangebote zu informieren?
9. Die Finanzierung der Beratungsangebote wirft die Fragen auf,
  - a) aus welchen Mitteln die Beratungsangebote finanziert werden,
  - b) welche Anspruchsvoraussetzungen für die Betroffenen bestehen, um eine kostenlose Schuldnerberatung zu erhalten und
  - c) ob die Fortführung der Beratungsangebote auch für die Zukunft gesichert ist?
10. Sieht der Senat ein Bedürfnis zur Reform der Insolvenzordnung?
  - a) Kann das Verfahren der Verbraucherinsolvenz effektiver und für die öffentliche Hand kostengünstiger organisiert werden?
  - b) Wie beurteilt der Senat die dazu auf Bundesebene vorliegenden Entwürfe?
  - c) Wie beurteilt der Senat den Vorschlag der „Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Restschuldbefreiung“, ein besonderes „Entschuldungsverfahren“ für Verbraucher gesetzlich einzuführen?
  - d) Inwieweit ist der Senat auf der Ebene des Bundesrates an den Beratungen zur Reform der Insolvenzordnung beteiligt, und welche inhaltliche Position vertritt er dabei?
11. Welche weiteren gesetzlichen Möglichkeiten, etwa im Vertragsrecht oder im Zivilprozessrecht sieht der Senat, um der Verschuldung privater Haushalte stärker als bisher entgegen zu treten? Wie beurteilt der Senat die dazu von den Verbraucherschutzorganisationen, etwa zum Pfändungsschutz, entwickelten Vorschläge?
12. Welche Erkenntnisse hat der Senat, in welcher Höhe Jugendliche in Bremen und Bremerhaven durchschnittlich verschuldet sind?
13. Sind dem Senat Vorschläge bekannt, wie insbesondere der zunehmenden Verschuldung von Jugendlichen entgegengewirkt werden kann, und wie werden diese Vorschläge beurteilt? Hält der Senat die geltenden Regelungen im BGB („Taschengeldparagraph“) für ausreichend, oder sieht er Verbesserungsmöglichkeiten?

Der Senat berichtet der Bürgerschaft (Landtag) wie folgt:

#### I. Vorbemerkung

Es gibt tatsächlich immer mehr überschuldete private Haushalte. Diese Feststellung trifft bundesweit und entsprechend auch für Bremen zu.

Nach dem von den Verbraucherzentralen, dem Caritasverband, dem Deutschen Roten Kreuz und dem Diakonischen Werk herausgegebenen „Schuldenreport

2006“ gilt inzwischen jeder zwölfte Haushalt als verschuldet. Das sind über drei Millionen Haushalte. Etwa eine weitere halbe Million Haushalte gilt als akut überschuldungsgefährdet.

Gleichzeitig enthält der Schuldenreport deutliche Kritik an dem mit der Insolvenzrechtsreform zum 1. Januar 1999 eingeführten Verbraucherinsolvenzverfahren. Das Verfahren sei zu aufwändig, zu bürokratisch und zu langwierig.

Es kommt aber noch ein weiterer Kritikpunkt, jetzt aus der Sicht der Justiz, hinzu: Die Verfahren sind für die Justizkasse viel zu teuer. Die Kosten für die Justiz sind in diesem Bereich in den letzten Jahren in allen Ländern förmlich explodiert.

Die Justizministerkonferenz hat deshalb eine Arbeitsgruppe zur Reform der Verbraucherentschuldung eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe hat im Mai 2006 einen Gesetzentwurf vorgelegt. Die Justizministerinnen und Justizminister haben auf ihrer Konferenz am 1. Juni 2006 die Bundesministerin der Justiz gebeten, auf dieser Grundlage einen Regierungsentwurf zur Änderung der Insolvenzordnung vorzulegen.

Der Entwurf der Arbeitsgruppe hat eine lebhafte Diskussion ausgelöst. Neben dem Entwurf der Arbeitsgruppe sind mehrere Alternativmodelle mit zum Teil grundsätzlich anderen Ansätzen zur Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens entwickelt worden.

In dieser Diskussion geht es auch um grundsätzlich unterschiedliche Interessen und Zielsetzungen. Den Sozialverbänden und Schuldnerberatungsstellen ist insbesondere daran gelegen, die mit der Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens verbundenen Reformziele zu bewahren. Die Länder müssen demgegenüber ein besonderes Augenmerk auch auf die Belastung der Gerichte und die Kosten der Verfahren richten.

Inzwischen liegt ein Gesetzentwurf des Bundesministerium der Justiz vor, der die gegenüber dem Entwurf der Arbeitsgruppe geäußerte Kritik weitgehend aufgreift.

## II. Zu den einzelnen Fragen

1. Welche Erkenntnisse liegen dem Senat zur Verschuldung von Privathaushalten in Bremen und Bremerhaven vor?
  - a) Wie haben sich diese Zahlen in den letzten vier Jahren entwickelt?
  - b) Wie verteilen sich die Zahlen verschuldeter Haushalte auf die verschiedenen Stadtteile in Bremen und Bremerhaven?

Es gibt keine spezifischen Statistiken oder Hochrechnungsformeln, die das Gesamtproblem der Überschuldung von Privathaushalten unmittelbar erfassen. Die Zahl der überschuldeten Haushalte lässt sich daher nur schätzen. Grundlage dazu bilden Indikatorenmodelle, die anhand bestimmter erfassbarer Merkmale Rückschlüsse auf die Überschuldungssituation zulassen. Da Ver- und Überschuldung relative Begriffe sind<sup>1)</sup>, werden Indikatoren benötigt, die nicht nur über Art und Umfang der Schulden Auskunft geben, sondern sie in Beziehung zur konkreten wirtschaftlichen und sozialen Lebenssituation der Betroffenen setzen. „Das Phänomen der Überschuldung lässt sich daher am Verlässlichsten aus einem Bündel juristischer, konjunktureller, soziologischer und personenspezifischer Indikatoren erfassen“.<sup>2)</sup> Dabei gilt, dass je nach Auswahl und Bewertung der Indikatoren sich unterschiedliche Überschuldungsszenarien entwickeln lassen; ein eindeutiges und einheitliches Bild zur Überschuldungssituation privater Haushalte kann es demnach nicht geben.

<sup>1)</sup> Verschuldung als Aufnahme von Krediten oder als Eingehen sonstiger Zahlungsverpflichtungen ist grundsätzlich nicht Ausdruck einer Problemlage. Diese tritt erst ein, wenn Verschuldung in die Überschuldung führt. Überschuldung ist definiert als eine Situation, in der das Nettoeinkommen nach Abzug der Kreditverpflichtungen nicht mehr ausreicht, um den sozialpolitisch normativ festgelegten (Mindest-)Lebensunterhalt (Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II/Pfändungsfreigrenze) zu sichern.

<sup>2)</sup> Schufa-Holding (Hrsg.), Schuldenkompass 2006, S. 13.

Im Bereich der Verschuldungsberichterstattung etabliert haben sich die Indikatorenmodelle der Wirtschaftsauskunfteien Schufa und Creditreform, deren Ergebnisse im Folgenden mit Blick auf die bremische Situation dargestellt und erläutert werden.

Am umfassendsten ist die Berichterstattung der Schufa<sup>3)</sup>, die aufgrund einer Auswertung von 384 Mio. Datensätzen von rund 63 Mio. volljährigen Personen anhand von registrierten Negativmerkmalen das Ausmaß der Überschuldung bzw. Überschuldungsgefährdung darstellt. Erfasst werden neben „harten“ Negativmerkmalen wie Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung oder Haftanordnung zu deren Abgabe, Eröffnung eines Privatinsolvenzverfahrens, Kreditkündigung oder Mahnbescheid auch „weiche“ Indikatoren; als solche gelten von Vertragspartnern gemeldete Zahlungsstörungen (offene, unbestrittene und ausreichend gemahnte Forderungen). Weisen Zahlungsstörungen noch keineswegs zwangsläufig auf Überschuldung hin, sind harte Negativeinträge schon eher als deutliches Indiz dafür zu werten.

In gleicher Weise nähert sich die Creditreform<sup>4)</sup> der Frage der Überschuldung privater Haushalte; sie erfasst im Prinzip dieselben Negativmerkmale, ohne allerdings zwischen weichen und harten zu unterscheiden.

Die nachfolgende Zusammenstellung zeigt – soweit den Berichten zu entnehmen – die Entwicklung der Schuldnerquoten und die Anzahl der (erwachsenen) Schuldner mit Negativeinträgen für Bremen und enthält (in vereinfachender Betrachtung auf der Basis der durchschnittlichen Personenzahl pro Haushalt) eine Umrechnung auf Haushalte, da bei der Bewältigung von Schuldenproblemen in der Regel nicht nur die Situation des Schuldners selbst, sondern auch die seiner Familie von entscheidender Bedeutung ist.

1 – Schufa-Schuldenkompass	Schuldnerquoten*			Personen/ Haushalte 2005**			nr. Durch- schn.
	2004	2005	2006	> 18 Jahre	Schuld- ner	Haus- halte	Pers./ Haush.
Land Bremen							
Schuldner mit mind. 1 Negativmerkmal	10,33 %	10,50 %		556.874	58.472	31.436	1,86
mind. 1 hartem Negativmerkmal	5,55 %	5,74 %		556.874	31.965	17.185	1,86
nur weichen Negativmerkmalen	4,78 %	4,76 %		556.874	26.507	14.251	1,86
2 – Creditreform-Schuldneratlas							
Land Bremen							
Schuldner mit mind. 1 Negativmerkmal	13,35 %	14,59 %	15,26 %	556.874	84.952	45.673	1,86
Stadtgemeinde Bremen							
Schuldner mit mind. 1 Negativmerkmal	12,43 %	13,52 %	14,12 %	460.415	65.011	34.765	1,87
Stadtgemeinde Bremerhaven							
Schuldner mit mind. 1 Negativmerkmal	17,74 %	19,65 %	20,68 %	96.459	19.948	10.841	1,84

\* Anzahl der Schuldner mit Negativmerkmalen im Verhältnis zur Anzahl der volljährigen Einwohner.

\*\* Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

Bei der Interpretation der Zahlen ist eine gewisse Zurückhaltung geboten. Sie geben keinen Aufschluss darüber, wie viele Personen im eigentlichen Sinne überschuldet<sup>5)</sup> sind, da ein Negativmerkmal keineswegs automatisch eine bereits eingetretene Überschuldung indiziert. Wohl aber besagen sie, dass ein hoher Anteil der bremischen Einwohner bzw. Haushalte, wenn nicht überschuldet, so doch zumindest (stark) überschuldungsgefährdet ist, also erhebliche und nachhaltige Zahlungsstörungen aufweist. Des Weiteren sind die Abweichungen der ermittelten Schuldnerquoten so erheblich, dass eine

<sup>3)</sup> Vergleiche Schufa-Holding (Hrsg.), Schuldenkompass 2005 und 2006.

<sup>4)</sup> Vergleiche Creditreform, Schuldner-Atlas Deutschland, Jahr 2006.

<sup>5)</sup> Siehe Fußnote 1.

eindeutige Aussage über die Größenordnung der Anzahl der im Land Bremen wohnenden Personen in kritischen Verschuldungsverhältnissen (ca. 58.000 Personen = 31.000 Durchschnittshaushalte nach Schufa gegenüber ca. 85.000 Personen = 45.000 Haushalte nach Creditreform) nicht möglich erscheint. Dass das Problem ein hohes und steigendes Ausmaß erreicht hat und dass es in Bremerhaven wesentlich stärker als in der Stadtgemeinde Bremen ausgeprägt ist, ist allerdings unverkennbar.

Wenig überraschend, wenngleich kommunalpolitisch von Bedeutung, ist die Feingliederung der Verschuldungsquoten nach Stadtteilen bzw. Postleitzahlbezirken. Detaillierte Daten für 2005 liegen für die Stadtgemeinde Bremen vor, die folgende Tabelle in aufsteigender Reihenfolge wiedergibt<sup>6)</sup>:

Stadtteil/ PLZ-Bezirk	Schuldner- quote	Stadtteil/ PLZ-Bezirk	Schuldner- quote
Schwachhausen 1	4,52	Blumenthal	13,85
Oberneuland	5,93	Sebaldsbrück	13,89
Schwachhausen 2	6,34	Huchting	14,75
Schwachhausen 3	6,68	Farge	15,14
Obervieland 1	6,73	Neustadt	15,25
Horn-Lehe	7,68	Hastedt	15,51
Blockland/Borgfeld	7,75	Obervieland 2	15,59
Mahndorf	9,52	Burg-Grambke	15,85
Lesum	9,78	Osterholz	15,92
Östliche Vorstadt 1	10,17	Grolland	16,35
Vahr	11,15	Seehausen/Woltmershausen	17,13
Vegesack 1	11,63	Walle	17,68
Vegesack 2	11,89	Hemelingen	18,21
Östliche Vorstadt 2	12,02	Häfen	18,34
Vegesack 3	12,14	Mitte	22,70
Durchschnitt Stadtgemeinde Bremen	13,52	Gröpelingen	25,09

Erkennbar ist, dass sich die Personen in kritischen Verschuldungsverhältnissen in den nördlichen, westlichen und südlichen Stadtteilen konzentrieren, während die östlichen Stadtteile weitaus weniger stark betroffen sind. Besonders auffällig ist Gröpelingen mit einer Schuldnerquote von über 25 %.

Für Bremerhaven ist eine derartige Feingliederung nicht verfügbar; dem Schuldner-Atlas 2006 von Creditreform ist jedoch zu entnehmen, dass alle Postleitzahlbezirke innerhalb Bremerhavens „Schuldnerquoten von zum Teil deutlich über 15 % ausweisen“.<sup>7)</sup>

Um die politische Brisanz der Verschuldungssituation bremischer Haushalte deutlich zu machen, sind Vergleichsdaten von anderen Bundesländern und Kommunen heranzuziehen. Sowohl Schufa als auch Creditreform haben Rankings erarbeitet, die die bremischen Verhältnisse als alarmierend erscheinen lassen.

Nach den Auswertungen von Creditreform bildet Bremen im Bundesländervergleich in 2006 das Schlusslicht und liegt mit einer Schuldnerquote von 15,26 % knapp über Berlin (15,20 %), deutlich über dem in etwa mittleren Verschuldungsniveau in Niedersachsen (11,23 %) und weit über Baden-Württemberg und Bayern, die mit 8,06 % bzw. 7,7 % die niedrigsten Schuldnerquoten aufweisen; der Bundesdurchschnitt liegt bei 10,68 %.

Auf der kommunalen Vergleichsebene wiederholt sich das Bild insofern, als die höchste gemessene Schuldnerquote (20,68 %) auf die Stadtgemeinde Bremerhaven entfällt, die folglich – wie bereits in den Vorjahren – den letzten Platz unter allen 439 Landkreisen und kreisfreien Städten einnimmt<sup>8)</sup> und den Landkreis mit der niedrigsten Verschuldungsquote und gleich großer Bevölkerung (Eichstätt mit 4,16 %) um das Fünffache übersteigt.

<sup>6)</sup> Entnommen: Weser-Kurier vom 26. Januar 2006 nach Creditreform, Schuldner-Atlas 2005.

<sup>7)</sup> Creditreform, Schuldner-Atlas 2006, S. 7.

<sup>8)</sup> Die Platzierung der Stadtgemeinde Bremen ist im Schuldner-Atlas Deutschland 2006 nicht ausgewiesen; sie dürfte im oberen Drittel liegen.

Um einzuschätzen, inwiefern kritische Anzeichen der privaten Verschuldung in verschiedenen Regionen zu- oder abgenommen haben, hat die Schufa in ihrem Schuldenkompass 2006 erstmals einen Privatverschuldungsindex (PVI) auf der Grundlage eines sektoralen Risikomodells vorgestellt. Je nach Höhe des PVI werden Regionen einem von vier Sektoren (einem „grünen“ und drei Warnsektoren) zugeordnet, die je nach Ausprägung (gering = grün/gering-mittel = gelb/mittel-hoch = orange/hoch = rot) bestimmter zugrundegelegter Kombinationen von harten und weichen Negativmerkmalen der Schuldner Risikostufen der Überschuldung und deren Veränderung in der jeweiligen Region anzeigen. Ziel dieses Modells ist es, „die Notwendigkeit von Präventionsmaßnahmen regional zu begründen“. <sup>9)</sup>

Nachfolgende Tabelle stellt die Ergebnisse für Bremen dar:

	Warn- sektor	2003 PVI	2003 Rang	Warn- sektor	2004 PVI	PVI Veränd. ggü. Vorjahr	2004 Rang	Warn- sektor	2005 PVI	PVI Veränd. ggü. Vorjahr	2005 Rang
Land Bremen	orange	1,091	14	orange	1,187	8,72 %	14	orange	1,235	4,09 %	13
Stadt- gemeinde Bremen	orange	1,002	284	orange	1,083	8,11 %	280	orange	1,133	4,64 %	282
Stadt- gemeinde Bremer- haven	rot	1,539	435	rot	1,706	10,87 %	435	rot	1,746	2,35 %	435
Durch- schnitt Bund		1,052			1,121	6,57 %			1,167	4,06 %	

Die Zahlen zeigen, dass sowohl im Land als auch in den Stadtgemeinden das Risiko der Überschuldung gewachsen ist, wenngleich sich die Zunahme abzuschwächen scheint (siehe Veränderung des PVI gegenüber Vorjahr). Dies ist umso bedeutsamer, als sich das Land Bremen ebenso wie die Stadtgemeinde Bremen bereits im Warnsektor orange (= Risikostufe mittel-hoch) befinden, die Stadtgemeinde Bremerhaven sogar im roten Sektor (= höchste Risikostufe). Dass das Land Bremen im Ranking (nach PVI) vom 14. auf den 13. Länderplatz gerückt ist, kann deshalb nicht als Entspannung gewertet werden, sondern ist Ausdruck einer noch rascheren Zunahme des Überschuldungsrisikos in anderen Bundesländern. Im Vergleich der 439 kommunalen Gebietskörperschaften verharret Bremerhaven konstant auf Platz 435.

Auch wenn eindeutige Aussagen über das Ausmaß absoluter Überschuldung aufgrund der den Untersuchungen zugrundeliegenden Indikatoren nicht möglich sind, so ist zusammenfassend doch zu konstatieren, dass in Bremen (Land) und erst recht in der Stadtgemeinde Bremerhaven der Anteil der zumindest von Überschuldung bedrohten oder bereits tatsächlich überschuldeten Privatpersonen und -haushalte bundesweit auf Höchstniveau liegt und die bisherige Entwicklung nicht (ohne weiteres) auf eine Verbesserung dieser Situation schließen lässt.

## 2. Welche Ursachen sieht der Senat für die Überschuldung privater Haushalte?

Überschuldung ist das Ergebnis eines Prozesses, bei dem vielfältige Faktoren zusammenwirken. Neben den objektiven sozialen Lebenslagen bzw. deren Veränderung durch den Eintritt unvorhergesehener kritischer Ereignisse spielen auf der subjektiven Ebene Persönlichkeitsfaktoren und Werthaltungen eine mitentscheidende Rolle. Obwohl methodisch die Auslöser (Gründe) von den tieferen Ursachen der Überschuldung zu unterscheiden wären, stehen in den einschlägigen Veröffentlichungen die auslösenden Momente bisher im Vordergrund. Folgende Tabelle zeigt die Bedeutung von Überschuldungsauslösern nach der Häufigkeit ihrer Nennungen, wobei Mehrfachnennungen die Regel sind. <sup>10)</sup>

<sup>9)</sup> Schufa-Holdig AG, Schuldenkompass 2006, S. 70

<sup>10)</sup> Deutscher Caritasverband/Deutsches Rotes Kreuz/Diakonisches Werk der EDK/Verbraucherzentrale Bundesverband, Schuldenreport 2006. Siehe auch: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Auslöser von Überschuldung	Häufigkeit
Arbeitslosigkeit	23 %
Scheidung/Trennung	23 %
Überhöhter Konsum/unwirtschaftliche Haushaltsführung	21 %
Gescheiterte Selbständigkeit	20 %
Krankheit/Unfall/Tod	13 %
Niedrigeinkommen/Einkommensarmut	8 %
Bildungsdefizite	5 %
Gescheiterte Immobilienfinanzierung	5 %
Bürgschaft/Mithaftung	4 %
Sucht	2 %
Haushalts-/Familiengründung	1 %

Auch wenn davon auszugehen ist, dass sich die Häufigkeit der Nennungen auslösender Momente regional<sup>11)</sup> und zeitlich unterscheidet, spricht alles dafür, dass (anhaltende) Arbeitslosigkeit, Trennung/Scheidung vom Lebenspartner, überhöhter Konsum bzw. unwirtschaftliche Haushaltsführung die Hauptgründe für den Eintritt von Überschuldung darstellen, gefolgt von gescheiterter Selbständigkeit, Krankheit/Unfall/Tod und Einkommensarmut.

Scheinen demnach objektive Gründe ein Hauptproblem darzustellen, so führen Versuche, die auslösenden Momente einer tieferen Ursachenanalyse zu unterziehen, zu einem weitaus stärker subjektbezogenen Erklärungsansatz: „Generell treten bei der Ursachenanalyse die subjektiven Kompetenzen der betroffenen Personen (Haushaltsplanung/-führung, Konsumwünsche/-verhalten, Erfahrungsmangel mit Banken bzw. Kreditangeboten, Bildungsdefizit) im Vergleich zur Auslöseranalyse der Überschuldung wesentlich stärker in den Vordergrund.“<sup>12)</sup> Dieser Erklärungsansatz bildet auch die Grundlage für die Feststellung, dass die Verschuldungsbereitschaft deutlich mit der Schichtzugehörigkeit (Unter- bzw. untere Mittelschicht) und der Lebenseinstellung (keine bzw. geringe Orientierung an traditionellen Werten wie Pflichterfüllung und Ordnung) korrespondiert.<sup>13)</sup>

Die Rolle subjektiver Faktoren bei der Entstehung von Überschuldung verweist auf die Bedeutung politischer Handlungskonzepte, die im präventiven Sinne auf die Vermittlung von Finanzkompetenz durch Fachbildung ausgerichtet sind und bei der Schuldenbereinigung mit Hilfe von Fachberatung die psychosozialen Aspekte hinreichend gewichten.

3. Wie viele Personen sind in Bremen und Bremerhaven in den so genannten Schuldnerverzeichnissen bei den Amtsgerichten vermerkt, und wie haben sich diese Zahlen in den letzten vier Jahren entwickelt? Bitte die Darstellung differenziert nach Geschlechtern vornehmen.

Die Frage kann anhand der Justizstatistik nicht beantwortet werden, weil dort sämtliche Vorgänge erfasst sind, die im Schuldnerverzeichnis im jeweiligen Kalenderjahr neu eingetragen werden. Die danach zu berücksichtigenden Mehrfacheintragungen eines Schuldners auf Veranlassung verschiedener Gläubiger oder bei erneuter Eintragung eines Schuldners nach vorhergehender Löschung einer Eintragung lassen eine genaue Aussage über die Anzahl der eingetragenen Personen nicht zu. Das Geschlecht der eingetragenen Personen wird nicht statistisch erhoben.

<sup>11)</sup> Die Zahlen beziehen sich auf die westlichen (alten) Bundesländer und unterscheiden sich teilweise erheblich von den Ergebnissen für die östlichen (neuen) Bundesländer, wo Arbeitslosigkeit (46 %) und dauerndes Niedrigeinkommen (29 %) als Überschuldungsauslöser eine noch viel größere Rolle spielen.

<sup>12)</sup> G. E. Zimmermann, Überschuldung privater Haushalte, Freiburg im Breisgau, 2000, S. 160.

<sup>13)</sup> Siehe dazu Creditreform, Schuldner-Atlas Deutschland 2006, S. 20 ff.

Zahl der Eintragungsfälle im Schuldnerverzeichnis bei den Amtsgerichten (AG) laut Justizstatistik:

	2003	2004	2005	2006
AG Bremen	11.214	10.539	10.719	10.623
AG Bremerhaven	4.242	4.439	4.226	3.942
AG Bremen-Blumenthal	2.103	2.213	1.864	2.540
Gesamt	17.559	17.191	16.809	17.105

Für das Amtsgericht Bremen konnte mit Unterstützung der elektronischen Datenverarbeitung der Bestand der im Schuldnerverzeichnis wegen Abgabe der eidesstattlichen Versicherung (§§ 807, 903 ZPO; § 284 AO) oder Erlass eines Haftbefehls (§ 901 ZPO) eingetragenen Personen ermittelt werden. Das vorhandene Datenmaterial lässt keine Rückschlüsse auf das Geschlecht der eingetragenen Personen zu. Bei den Amtsgerichten Bremerhaven und Bremen-Blumenthal könnten entsprechende Zahlen nur anhand von Aktenauswertungen ermittelt werden. Dies ist mit vertretbarem Aufwand nicht zu leisten.

Anzahl der im Schuldnerverzeichnis des Amtsgerichts Bremen eingetragenen Personen (Bestand jeweils zum Stichtag 31. August):

2003	2004	2005	2006
16.508	17.969	19.509	18.944

4. Wie hat sich in den vergangenen Jahren die Anzahl der Privatinsolvenzverfahren bei den Amtsgerichten in Bremen und Bremerhaven entwickelt? Bitte die Darstellung differenziert nach Geschlechtern vornehmen.

Wie verteilen sich die Privatinsolvenzverfahren auf die Einkommensgruppen? Betreffen sie vorwiegend den Mittelstand oder die unteren Einkommensgruppen?

Die Anzahl der Verbraucher- und Kleininsolvenzverfahren nach § 304 der Insolvenzordnung hat sich bei den Amtsgerichten in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Amtsgericht Bremen**	312	410	546	902	1.076	1.161	1.239
Amtsgericht Bremerhaven	32	50	122	97	114	121	103
Gesamt	344	460	668	999	1.190	1.282	1.342

\* Für das Geschäftsjahr 2006 sind die Verfahrenszahlen dem Produktgruppencontrolling entnommen. Die Statistik 2006 des Statistischen Landesamtes Bremen liegt noch nicht vor.

\*\* In Insolvenzsachen auch zuständig für den Bezirk des Amtsgerichts Bremen-Blumenthal.

Eine nach dem Geschlecht der Schuldner differenzierte Darstellung ist nicht möglich, weil die Justizstatistik nur verfahrensbezogene Daten erfasst.

Der Senat verfügt nicht über statistisch gesicherte Erkenntnisse, wie sich die Verbraucherinsolvenzverfahren auf die Einkommensgruppen verteilen. Nach Einschätzung der Insolvenzgerichte sind vorwiegend die unteren Einkommensgruppen betroffen.

5. Hat der Senat Erkenntnisse über das Spektrum der am häufigsten beteiligten Gläubiger bzw. Branchen?

Der Senat hat keine statistisch gesicherten Erkenntnisse über das Spektrum der am häufigsten beteiligten Gläubiger oder Branchen. Nach Einschätzung der Insolvenzgerichte sind häufig Versandhäuser, Telekommunikationsdienstleister, Versorgungsunternehmen und Banken beteiligt.

6. Wie viele Mitarbeiter sind bei den Gerichten mit diesen Verfahren beschäftigt?

Welche Kosten entstehen für den Justizhaushalt durch die Insolvenzverfahren, und wie haben sich diese in den letzten vier Jahren entwickelt?

Bei den Amtsgerichten Bremen und Bremerhaven beträgt das rechnerische Beschäftigungsvolumen der mit der Bearbeitung von Verbraucher- und Kleininsolvenzverfahren insgesamt befassten Mitarbeiter 11,67 (Stand: 2006). Davon entfällt ein Beschäftigungsvolumen von 8,07 auf die Mitarbeiter des mittleren Dienstes und des Schreibdienstes. Das Beschäftigungsvolumen der Mitarbeiter des gehobenen Dienstes beträgt 3,20 und des richterlichen Dienstes 0,40.

Die dem Justizhaushalt entstehenden Kosten für Verbraucherinsolvenzverfahren beinhalten Personalkosten, Sachkosten, Auslagen in Rechtssachen sowie Umlagen für den Regiebereich, mit denen anteilige Aufwendungen für Dienststellenleitung, Verwaltung u. a. abgegolten werden. Die Auslagen in Rechtssachen stellen den größten Ausgabenposten dar. Innerhalb dieser Position bilden die Vergütungen der im Verbraucherinsolvenzverfahren eingesetzten Treuhänder den weitaus größten Teil.

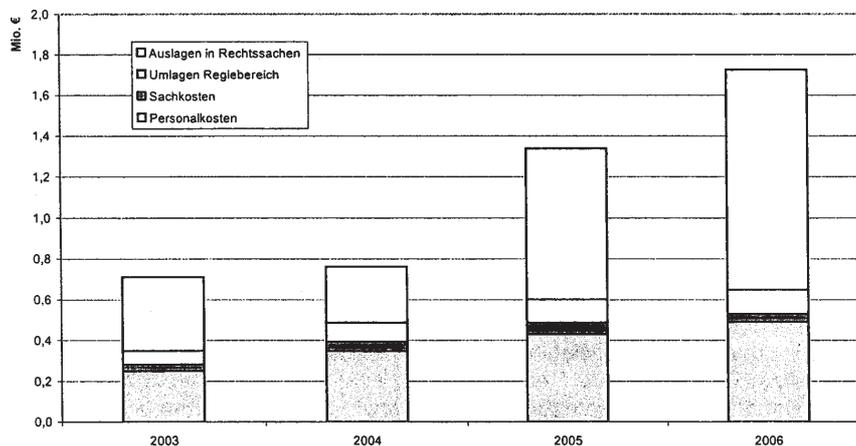
Die Kosten für Verbraucherinsolvenzverfahren sind bei den Amtsgerichten Bremen und Bremerhaven von insgesamt 710.250 € im Jahr 2003 auf 1.725.632 € im Jahr 2006 angestiegen. Im Einzelnen haben sie sich wie folgt entwickelt:

Bremen – Kosten Verbraucherinsolvenzverfahren 2003 bis 2006

	2003	2004	2005	2006
Personalkosten	249.325	346.243	429.576	490.567
Sachkosten	32.177	47.041	57.463	38.744
Umlagen Regiebereich	68.005	93.902	114.372	119.655
Auslagen in Rechtssachen	360.742	274.564	736.929	1.076.666
Kosten gesamt	710.250	761.751	1.338.340	1.725.632

Anmerkungen:

1. Personalkosten werden in der Kosten- und Leistungsrechnung gemäß den KLR-Rahmenvorgaben der bremischen Kernverwaltung als Durchschnittskosten berechnet. Den nachstehenden Daten liegen die Durchschnittskosten je Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppe der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugrunde. Zudem werden Personalnebenkosten pauschal veranschlagt (Beihilfe, Unfallversicherung, Altersvorsorge). Insoweit ist keine Übereinstimmung mit den Zahlungsdaten des Haushalts gegeben.
2. Für das Jahr 2003 lagen Personalkosten, Sachkosten und Umlagen des Regiebereichs (Dienststellenleitung, Verwaltung u. a.) nur in Summe für die Insolvenzabteilungen der Amtsgerichte vor. Der auf Verbraucherinsolvenzen entfallende Kostenanteil wurde pauschal mit einem Drittel der Kosten der Insolvenzabteilung berechnet. Dies entspricht dem Mitarbeiteranteil der Insolvenzabteilungen, der gemäß Personalübersicht in 2003 auf Verbraucherinsolvenzen entfallen ist.
3. Die Reduzierung der Auslagen in Rechtssachen von 2003 auf 2004 erklärt sich durch den Rückgang der Veröffentlichungskosten mit der Umstellung von Veröffentlichungen im Weser-Kurier bzw. der Nordsee-Zeitung auf Online-Veröffentlichungen (Veröffentlichungen im Bundesanzeiger erfolgen weiterhin). Der Anstieg von 2004 auf 2005 ist im Wesentlichen auf die Anhebung der Treuhändervergütung durch die Verordnung zur Änderung der insolvenzrechtlichen Vergütungsverordnung vom 4. Oktober 2004 (BGBl. I S. 2569) zurückzuführen.



7. Trifft es zu, dass Bremen im Ländervergleich bei den Privatinsolvenzen an der Spitze liegt? Wie verteilen sich die Insolvenzverfahren auf die Bundesländer?

Es trifft zu, dass Bremen mit 180 Verbraucherinsolvenzen auf je 100.000 Einwohner im Jahr 2004 den deutschlandweit höchsten Wert erreicht. Entsprechendes Zahlenmaterial für die Jahre 2005 und 2006 hat das Statistische Bundesamt noch nicht veröffentlicht. Der Ländervergleich für Verbraucherinsolvenzen je 100.000 Einwohner ergibt folgendes Bild:

Verbraucherinsolvenzen je 100.000 Einwohner	2000	2001	2002	2003	2004
Bund	34,8	38,1	36,7	53,7	75,0
Baden-Württemberg	20,2	20,4	22,6	37,6	53,5
Bayern	23,6	26,9	26,2	37,6	51,9
Berlin	25,0	22,6	46,0	63,3	89,9
Brandenburg	66,8	68,5	38,8	55,3	87,0
Bremen	52,1	69,7	100,9	150,7	179,5
Hamburg	14,3	26,9	65,7	83,8	102,3
Hessen	33,3	27,2	32,4	45,5	60,0
Mecklenburg-Vorpommern	68,6	71,3	35,1	57,7	116,3
Niedersachsen	43,0	42,5	43,1	68,9	104,0
Nordrhein-Westfalen	43,2	46,7	42,7	61,4	80,1
Rheinland-Pfalz	26,8	32,4	40,0	55,7	68,7
Saarland	61,6	57,5	59,4	91,3	118,8
Sachsen	47,8	58,7	33,8	49,3	72,9
Sachsen-Anhalt	33,3	59,3	33,8	44,8	88,7
Schleswig-Holstein	29,7	30,3	40,6	60,6	76,2
Thüringen	17,5	19,9	33,8	44,5	63,0

8. Welche Beratungsangebote bestehen in Bremen und Bremerhaven für überschuldete Bürgerinnen und Bürger?

Die Schuldner- und Insolvenzberatung basiert auf drei Säulen. Rechtlich zur Beratung zugelassen sind

- niedergelassene Rechtsanwälte und Notare sowie Steuerberater als geeignete Personen im Sinne des § 305 InsO,
- die Arbeitnehmerkammer, die nach dem Gesetz über die öffentliche Rechtsberatung in der Freien Hansestadt Bremen als geeignete Stelle im Sinne des § 305 InsO anerkannt ist und
- die nach dem Bremischen Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung als geeignet anerkannten Schuldnerberatungsstellen.

In Bremen existieren zehn zugelassene Schuldnerberatungsstellen in gemeinnütziger Trägerschaft; in Bremerhaven gibt es bislang eine Schuldnerberatungsstelle in unmittelbarer Trägerschaft der Kommune.

Ferner berät die Arbeitnehmerkammer Bremen im Rahmen der ihr übertragenen öffentlichen Rechtsberatung in Angelegenheiten der Verbraucherinsolvenz. Nach § 2 Abs. 4 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung in der Freien Hansestadt Bremen sind die Stellen der öffentlichen Rechtsberatung geeignete Stellen im Sinne von § 305 Insolvenzordnung für den vor einem Verbraucherinsolvenzverfahren geforderten Versuch einer außergerichtlichen Einigung mit den Gläubigern. Die Beratungen stehen Bürgerinnen und Bürgern mit Wohnsitz im Lande Bremen und mit einem Einkommen im Rahmen der Einkommensgrenzen der öffentlichen Rechtsberatung offen. Das Beratungsangebot besteht in den beiden Geschäftsstellen der Arbeitnehmerkammer Bremen in Bremen und Bremerhaven.

- a) Wie sind die Mitarbeiter in den Beratungsstellen qualifiziert, und wie werden sie fortgebildet?

Das Bremische Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung regelt in § 2 die Anerkennungsvoraussetzungen für eine geeignete Beratungsstelle im Sinne des § 305 InsO. Der Leiter oder eine sonstige in der Stelle tätige Person soll über eine Ausbildung als Diplom-Sozialarbeiter, als Diplom-Sozialpädagoge, als Bankkaufmann, als Betriebswirt, als Ökonom oder als Ökotonhologe oder über eine Ausbildung im gehobenen Verwaltungs- oder Justizdienst oder eine zur Ausübung des Anwaltsberufs befähigende Ausbildung verfügen. Weiter heißt es: Sofern in der Stelle kein Volljurist tätig ist, muss die erforderliche Rechtsberatung auf andere Weise sichergestellt sein. Darüber hinaus ist die Tätigkeit mindestens einer weiteren Person mit in der Regel dreijähriger praktischer Erfahrung in der Schuldnerberatung Anerkennungsvoraussetzung.

Diese Regelungen des bremischen Ausführungsgesetzes, die vergleichbar in allen Bundesländern bestehen, stellen eine hohe und vielseitige Qualifizierung der Mitarbeiter sicher. Die Verschuldung privater Haushalte hat mannigfaltige Ursachen und erfordert vor diesem Hintergrund nicht nur rechtliche Beratungsleistungen, sondern Mitarbeiter, die vom beruflichen Hintergrund her unterschiedlich qualifiziert sind, um im Einzelfall die richtige Hilfestellung geben zu können.

Die Qualitätssicherung ist primär Aufgabe der jeweiligen Stelle und unabhängig, wenn langfristig das Fortbestehen der Stelle gesichert werden soll. Zur Qualitätssicherung zählt besonders auch die Fortbildung der Mitarbeiter. Die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen, die die Kommune mit den anerkannten Schuldnerberatungsstellen abgeschlossen hat, verpflichten die Beratungsstellen sowohl zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen als auch zur jährlichen Berichtspflicht über deren Inanspruchnahme. Das Fachzentrum Schuldnerberatung im Lande Bremen e. V. (FSB) bietet dazu umfangreiche Fortbildungsmaßnahmen in Form von Arbeitskreisen und Praxisseminaren, Fachtagungen und Workshops an, in diesem Jahr allein 18 an der Zahl, die von Themen wie Hartz IV über das Unterhaltsrecht, die Forderungsprüfung, die Baufinanzierung, die Lohnpfändung, das Verjährungsrecht bis hin zu aktuellen Problemen des Verbraucherinsolvenzverfahrens reichen.

Die Berater der Arbeitnehmerkammer Bremen müssen nach den Vorgaben des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung in der Freien Hansestadt Bremen zum Richteramt befähigt sein oder die Prüfung für den gehobenen Justizdienst bestanden haben. Die Arbeitnehmerkammer Bremen setzt für die öffentliche Rechtsberatung einschließlich der Beratung in Verbraucherinsolvenzangelegenheiten ausschließlich Volljuristen ein.

Die Berater nehmen regelmäßig an Fortbildungsmaßnahmen des Fachzentrums Schuldenberatung im Lande Bremen e. V. teil. Ferner werden zum Zwecke des Erfahrungsaustausches die Veranstaltungen des Praktikerforums und des Arbeitskreises Insolvenz wahrgenommen. Die Berater sind auch Teilnehmer des von dem Fachzentrum Schuldenberatung Bremen initiierten Gesprächskreises zwischen Justiz und Schuldenberatung.

- b) Wie sind die Einrichtungen ausgelastet?

Die Schuldnerberatungsstellen in der Stadtgemeinde Bremen erbringen Schuldnerberatung nach dem SGB II auf der Grundlage einer Leistungsbewilligung durch die Bremer Agentur für Integration und Soziales (BAGIS) und nach dem SGB XII auf Basis einer Leistungsbewilligung durch das Amt für Soziale Dienste. Die BAGIS hat im Jahr 2006 in 1.121 Fällen, das Amt für Soziale Dienste in 169 Fällen eine Schuldnerberatung initiiert. Inwieweit darüber hinaus auch Beratungen für Selbstzahler geleistet werden, ist nicht bekannt.

Insgesamt kann von einer normalen Auslastung der Kapazitäten der bremischen Beratungsstellen ausgegangen werden, wobei die Neuzugänge von beratungsbedürftigen Schuldnern deutlichen Schwankungen im Jahresverlauf unterliegen. Nennenswerte Wartezeiten existieren in der Stadtgemeinde Bremen nicht.

Anders ist die Situation in der Stadtgemeinde Bremerhaven. Hier gibt es für einen Einstieg in die Schuldnerberatung Wartezeiten von ca. vier Wochen, die sich bis zu zwei Jahren verlängern können, wenn es um Fälle geht, die in ein Verbraucherinsolvenzverfahren begleitet werden sollen.

Das Beratungsangebot der Arbeitnehmerkammer Bremen wird sehr stark nachgefragt. Die in der folgenden Tabelle genannten Zahlen umfassen die in Insolvenzsachen durchgeführten Beratungen, allerdings einschließlich der im Einzelfall erforderlichen Folgeberatungen.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bremen	97	1.268	1.288	1.331	1.185	1.301
Bremerhaven	106	1.313	1.493	1.238	1.060	1.181
Gesamt	203	2.581	2.781	2.569	2.245	2.482

Die Beratungsfälle werden in der Regel nach ihrem Eingang abgearbeitet. In besonderen Härtefällen ist eine sofortige Bearbeitung möglich.

- c) Hält der Senat es für erforderlich, die Bürgerinnen und Bürger noch mehr als bisher über Beratungsangebote zu informieren?

Die Zielgruppe der anerkannten Schuldnerberatungsstellen in der Stadtgemeinde Bremen sind primär die erwerbsfähigen Bürgerinnen und Bürger, die so verschuldet sind, dass sie ihre fälligen Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllen können und die der Schuldnerberatung zwecks Eingliederung in das Erwerbsleben bedürfen. Dieser Personenkreis wird von den Mitarbeitern der BAgiS im Rahmen von Eingliederungsgesprächen gezielt auf etwaige Verschuldungsprobleme angesprochen. Sofern eine solche Situation sich herauskristallisiert, wird eine Schuldnerberatung eingeleitet. Dieser Personenkreis wird folglich frühzeitig auf das bestehende Beratungsangebot aufmerksam gemacht. Daneben gibt es Flyer der jeweiligen Beratungsstellen, Presseinformationen über das Verbraucherinsolvenzverfahren, eine Internetseite mit allen anerkannten Schuldnerberatungsstellen – sortiert nach Bundesland – sowie die bundesweit verfügbare Broschüre „Was mache ich mit meinen Schulden?“ und die Handybroschüre für junge Erwachsene. Diese vielfältigen Informationsmöglichkeiten, gezielt auf unterschiedliche Empfänger ausgerichtet, werden als ausreichend angesehen.

Die starke Nachfrage bei der Arbeitnehmerkammer zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger auch über dieses Beratungsangebot gut informiert sind.

9. Die Finanzierung der Beratungsangebote wirft die Fragen auf,
- a) aus welchen Mitteln die Beratungsangebote finanziert werden,
  - b) welche Anspruchsvoraussetzungen für die Betroffenen bestehen, um eine kostenlose Schuldnerberatung zu erhalten und
  - c) ob die Fortführung der Beratungsangebote auch für die Zukunft gesichert ist?

Zu a)

Die als geeignete Stellen im Sinne der Insolvenzordnung anerkannten Schuldnerberatungsstellen in der Stadtgemeinde Bremen werden im Rahmen gesetzlicher Anspruchsleistungen über erfolgsabhängige Entgeltpauschalen aus dem kommunalen Sozialhaushalt finanziert.

Für die kommunale Schuldnerberatungsstelle in Bremerhaven werden vier Stellen direkt aus dem Personalhaushalt der Stadt finanziert; die Kosten einer halben, dem insolvenzrechtlichen Beratungsteil zugeordneten Stelle, werden zuständigkeitshalber vom Land übernommen.

Das Beratungsangebot in der öffentlichen Rechtsberatung wird im Wege eines pauschalisierten Aufwendersatzes für die Arbeitnehmerkammer Bremen aus dem Haushalt des Senators für Justiz und Verfassung finanziert.

Zu b)

In der Stadtgemeinde Bremen wird die Schuldnerberatung durch zugelassene Beratungsstellen nur aufgrund leistungsgesetzlicher Verpflichtung ein-

zelfallbezogen aus Steuermitteln finanziert. Die individuellen Anspruchsvoraussetzungen für eine kostenlose Schuldnerberatung ergeben sich aus den Leistungsvorschriften im SGB II und SGB XII. Erwerbsfähige überschuldete Personen können nach § 16 Abs. 2 SGB II eine kostenlose Schuldnerberatung in Anspruch nehmen, sofern die Schuldnerberatung der Eingliederung in das Erwerbsleben dient. Diese Leistung steht auch für Empfänger von Arbeitslosengeld nach dem SGB III sowie Erwerbstätigen, soweit die Schuldnerberatung zur Erhaltung der Erwerbstätigkeit dient – allerdings gegebenenfalls unter einer einmaligen geringen Eigenbeteiligung – zur Verfügung. Im Rahmen der Sozialhilfe des SGB XII soll im Einzelfall nicht erwerbsfähigen Personen eine kostenlose Schuldnerberatung gewährt werden, wenn eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann. In anderen Fällen kann eine Beratung aus Sozialhilfemitteln finanziert werden.

Der Zugang zur Schuldnerberatungsstelle in Bremerhaven als Teil des Sozialamts ist grundsätzlich offen ausgestaltet, ohne dass zuvor in jedem Einzelfall rechtliche Anspruchsvoraussetzungen festgestellt werden.

Für die Beratung durch die Arbeitnehmerkammer Bremen ist nach § 2 a des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung in der Freien Hansestadt Bremen eine Gebühr in Höhe von 10 € zu entrichten, die aber in besonderen Härtefällen auch erlassen werden kann.

Zu c)

Im Sozialhaushalt der Stadtgemeinde Bremen für die Jahre 2006 und 2007 sind für die Schuldnerberatung nach dem SGB II und dem SGB XII insgesamt je 2 Mio. € eingestellt. Der Mittelabfluss im Jahr 2006 belief sich auf rd. 1,5 Mio. €. Die Haushaltsplanungen für 2008 und 2009 werden gerade erst aufgenommen. Es ist beabsichtigt, ein Volumen in etwa gleicher Höhe wie 2006/2007 in den kommunalen Sozialhaushalt einzustellen, so dass die anerkannten Schuldnerberatungsstellen ihre Arbeit auf bisherigem Niveau fortsetzen können. Dasselbe gilt für die kommunale Schuldnerberatung in Bremerhaven, die unverändert über den Personalhaushalt der Stadt weiterfinanziert werden soll.

Die Fortführung des bestehenden Beratungsangebots der Arbeitnehmerkammer Bremen für Angelegenheiten der Verbraucherinsolvenz ist auch für die Zukunft gesichert.

#### 10. Sieht der Senat ein Bedürfnis zur Reform der Insolvenzordnung?

Nach den Erfahrungen mit dem 1999 eingeführten Verbraucherinsolvenzverfahren steht dem hohen Aufwand kein ausreichender Ertrag gegenüber. Vertreter von Schuldnerinteressen kritisieren das Verfahren angesichts der steigenden Überschuldung als zu bürokratisch und langwierig. Im Zuge der drastisch gestiegenen Verfahrenszahlen sind auch die finanziellen und personellen Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Durchführung der Verbraucherinsolvenzverfahren immens gestiegen.

Der Senat sieht deshalb Bedarf für eine Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens. Der Aufwand der Verfahren muss im Einklang mit den zu erzielenden Ergebnissen stehen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Reform den widerstreitenden Interessen von Gläubigern und Schuldnern gerecht wird und sich die Kostenbelastung der Länder in einem vertretbaren Rahmen hält.

a) Kann das Verfahren der Verbraucherinsolvenz effektiver und für die öffentliche Hand kostengünstiger organisiert werden?

Der Senat sieht Möglichkeiten, das Verfahren der Verbraucherinsolvenz kostengünstiger und effektiver zu organisieren.

Eine effektivere und kostengünstigere Ausgestaltung des Verfahrens ist für die Fälle möglich und auch geboten, in denen der Schuldner völlig vermögens- und einkommenslos ist. Dies trifft in schätzungsweise 80 bis 85 % der Insolvenzverfahren zu.

Nach der bisherigen Konzeption der Insolvenzordnung hat der Schuldner vor einem Restschuldbefreiungsverfahren – unabhängig von seiner finanziellen Situation – zwingend ein Insolvenzverfahren zu durchlaufen. Ziel des Insolvenzverfahrens ist es, eine bestmögliche Befriedigung der Gläubiger herbeizuführen. In Fällen, in denen keinerlei Insolvenzmasse vorhanden ist, erfüllt das formale Insolvenzverfahren seinen Zweck nicht und läuft ins Leere.

Dem Umstand, dass in einer steigenden Anzahl von Verbraucherinsolvenzverfahren keine Insolvenzmasse zur gleichmäßigen Verteilung zur Verfügung steht, muss bei der Neuausgestaltung des Verfahrens Rechnung getragen werden.

Der Senat sieht darüber hinaus die Möglichkeit, die Einnahmesituation der Justiz in begrenztem Maße zu verbessern. Die seit 2001 gesetzlich vorgesehene Stundung der Verfahrenskosten erscheint verzichtbar, wenn durch eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Gebühren für das Verbraucherinsolvenzverfahren der Zugang zu dem Verfahren auch für mittellose Schuldner gewährleistet bleibt.

b) Wie beurteilt der Senat die dazu auf Bundesebene vorliegenden Entwürfe?

Auf Bundesebene wird aktuell der Entwurf eines Gesetzes zur Entschuldung völlig mittelloser Personen und zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens des Bundesministeriums der Justiz (Stand: 23. Januar 2007) diskutiert. Der Gesetzentwurf liegt den Landesjustizverwaltungen zur Stellungnahme vor.

Nach dem Konzept des Gesetzentwurfes wird in den masselosen Verfahren auf die Eröffnung des in diesen Fällen überflüssigen Insolvenzverfahrens verzichtet und unmittelbar in das Restschuldbefreiungsverfahren übergeleitet. Der Schuldner legt wie im geltenden Recht mit dem Eröffnungsantrag die Bescheinigung einer geeigneten Stelle oder Person vor, dass eine Einigung mit den Gläubigern erfolglos versucht wurde. In Fällen, in denen keine realistische Einigungschance besteht, weil sie offensichtlich aussichtslos ist, wird der Einigungsversuch künftig entbehrlich. Als Ausgleich für das nicht stattfindende Insolvenzverfahren hat der Schuldner seine Vermögensverhältnisse mit einem Gerichtsvollzieher zu erörtern und an Eides statt zu versichern. Danach kündigt das Gericht die sechsjährige Wohlverhaltensperiode an und bestellt einen Treuhänder. Während der Wohlverhaltensperiode treffen den Schuldner die gleichen Obliegenheiten wie in einem normalen Restschuldbefreiungsverfahren. Der Schuldner genießt in dieser Zeit Schutz vor Zwangsvollstreckungsmaßnahmen. Soweit keine Versagungsanträge gestellt werden erlangt der Schuldner nach Ablauf der sechs Jahre eine umfassende Entschuldung.

Der Entwurf schafft die Stundungsregelung der §§ 4 a, 4 b Insolvenzordnung ab. Der Schuldner, der die Rechtswohltat einer umfassenden Schuldbefreiung erhalten will, soll in einem angemessenen Umfang an den Verfahrenskosten beteiligt werden. Für das Insolvenzeröffnungsverfahren und die Tätigkeiten des Gerichtsvollziehers im Zusammenhang mit der Erörterung des Vermögensverzeichnisses und der Abnahme der eidesstattlichen Versicherung sind insgesamt Gebühren in Höhe von 115 € zu Beginn des Verfahrens vorgesehen. Jeweils nach Ablauf eines Jahres hat der Schuldner einen Betrag von 130 € für die Tätigkeit des Treuhänders aufzubringen.

Vorbehaltlich der noch ausstehenden Stellungnahme der gerichtlichen Praxis und der gebotenen fachlichen und verfassungsrechtlichen Prüfung der vorgesehenen Kostenbeteiligung der Schuldner, erachtet der Senat den Entwurf als grundsätzlich geeignet, um die nötigen Schritte für eine Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens einzuleiten.

Der auf Bundesebene diskutierte Entwurf der „Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Restschuldbefreiung“ wird von der Bundesministerin der Justiz nicht weiter gefördert, nachdem er bei den Bundestagsfraktionen der Regierungskoalition auf nahezu einhellige Ablehnung gestoßen ist.

- c) Wie beurteilt der Senat den Vorschlag der „Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Restschuldbefreiung“, ein besonderes „Entschuldungsverfahren“ für Verbraucher gesetzlich einzuführen?

Nachdem der Entwurf der „Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Restschuldbefreiung“ nicht weiter befördert wird, hat das Bundesministerium der Justiz in seinem Gesetzentwurf zur Entschuldung völlig mittelloser Personen und zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens ein neu ausgestaltetes Konzept zur Einführung eines besonderen Verfahrens zum Zwecke der Entschuldung mittelloser Schuldner vorgelegt. Auf die Antwort zu Frage 10. b) wird dazu verwiesen.

Der Senat begrüßt die grundsätzliche Zielsetzung, ein besonderes „Entschuldungsverfahren“ für mittellose Verbraucher gesetzlich einzuführen und auf das sinnentleerte Insolvenzverfahren bei völlig mittellosen Schuldnern zu verzichten.

- d) Inwieweit ist der Senat auf der Ebene des Bundesrates an den Beratungen zur Reform der Insolvenzordnung beteiligt, und welche inhaltliche Position vertritt er dabei?

Der Bundesrat ist an den Beratungen zur Reform der Verbraucherinsolvenz noch nicht beteiligt. Der Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Justiz zur Entschuldung völlig mittelloser Personen und zur Änderung des Verbraucherinsolvenzverfahrens soll voraussichtlich nach Abschluss der Beteiligung der Landesjustizverwaltungen dem Bundeskabinett zugeleitet werden.

11. Welche weiteren gesetzlichen Möglichkeiten, etwa im Vertragsrecht oder im Zivilprozessrecht sieht der Senat, um der Verschuldung privater Haushalte stärker als bisher entgegen zu treten? Wie beurteilt der Senat die dazu von den Verbraucherschutzorganisationen, etwa zum Pfändungsschutz, entwickelten Vorschläge?

Die Verschuldung privater Haushalte ist weniger von der Ausgestaltung des Vertragsrechts und des Zivilprozessrechts abhängig als von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Einkommenssituation und der Einkommensverteilung, der Preisentwicklung, der Entwicklung der Sozialleistungen und auch dem Konsumverhalten der Betroffenen. Handlungsbedarf zum rechtlichen Rahmen sieht der Senat deshalb in erster Linie beim Verbraucherinsolvenzverfahren, weil hier der Gesetzgeber unmittelbar Möglichkeiten zur Entwicklung von Zukunftsperspektiven für verschuldete Haushalte schaffen kann.

Weitere mögliche Ansätze sieht der Senat zu Einzelproblemen, die zwar nicht von zentraler Bedeutung für Verschuldung sind, aber in bestimmten Situationen von Bedeutung sein können. So sieht der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes (Stand Januar 2007) einen einheitlichen und von der Art der Einkünfte unabhängigen automatischen Pfändungsschutz für ein spezielles Pfändungsschutzkonto vor. Ziel des Entwurfs ist nicht, das Girokonto des Schuldners dem Vollstreckungszugriff völlig zu entziehen, sondern vielmehr im Ausgleich der Belange von Schuldner und Gläubiger dem Kontoinhaber die zum Lebensunterhalt benötigten Geldmittel auch bei Überweisung auf sein Girokonto pfändungsfrei zu belassen. Damit soll dem Schuldner trotz der Kontopfändung die Möglichkeit zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr so weit wie möglich erhalten bleiben. Daneben enthält dieser Entwurf einen Vorschlag zur Überarbeitung von § 850 i der Zivilprozessordnung für einen verbesserten Pfändungsschutz der Einkünfte von Selbstständigen, deren Guthaben auf Girokonten bislang keinen Pfändungsschutz erfahren haben.

Das „Recht auf ein Girokonto“ ist eine zentrale Forderung der Verbraucherorganisationen. Der Senat unterstützt dieses Anliegen und hält den mit dem Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Justiz vorgeschlagenen Weg für eine geeignete und ausgewogene Lösung.

12. Welche Erkenntnisse hat der Senat, in welcher Höhe Jugendliche in Bremen und Bremerhaven durchschnittlich verschuldet sind?

Über die Verschuldung Jugendlicher in der Altersgruppe bis 17 Jahre für Bremen und Bremerhaven liegen keine Daten vor. Die Verschuldungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen sind aufgrund der gesetzlich geregelten beschränkten Geschäftsfähigkeit dieser Altersgruppe sehr eingeschränkt. Jugendliche können ohne Erlaubnis ihrer gesetzlichen Vertreter keine eigenen rechtsgeschäftlichen Verpflichtungen eingehen, die zu Schulden führen. Insofern liegt die Vermutung nahe, dass die Verschuldung von (minderjährigen) Kindern und Jugendlichen eigentlich kein relevantes Problem sein dürfte und anderslautende Medienberichte eventuell darauf beruhen, dass nicht zwischen beschränkt geschäftsfähigen Minderjährigen und voll geschäftsfähigen jungen Erwachsenen unterschieden wird.

Dies wird durch eine Studie des Instituts für Jugendforschung, München, auch empirisch bestätigt. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Verschuldung in dieser Altersgruppe nach Höhe und Quote „als ein völlig normales Phänomen in der biographischen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu marktkonformen Verbrauchern betrachtet werden muss“. <sup>14)</sup> Zwar können 6 % als verschuldet in dem Sinne gelten, dass geliehenes Geld nicht gleich wieder zurückgezahlt werden kann; die wichtigsten Gläubiger sind Eltern, Freunde und Geschwister. Der Höhe nach sind diese Schulden allerdings gering <sup>15)</sup> und können meistens auch innerhalb kurzer Zeit wieder zurückgezahlt werden. <sup>16)</sup> Hervorzuheben ist, dass – entgegen veröffentlichter Meinung – der Handy-Nutzung kaum eine Bedeutung bei der Verschuldung von Kindern und Jugendlichen zukommt; weit weniger als 1 % machen (geringfügige) Schulden in diesem Bereich. Die den leichtfertigen Handygebrauch einschränkenden Angebote der Telekommunikationsunternehmen (prepaid u. a.) werden hinreichend genutzt, um eine wirksame Kostenkontrolle zu gewährleisten. „Die These, dass Handys eine ‚der Verschuldungsfallen für Kinder und Jugendliche darstellen, ist somit nicht haltbar“. <sup>17)</sup> Zusammenfassend stellt die Studie fest: „Angesichts dieser Erkenntnisse wird man kaum von einem Verschuldungsproblem bei den Kindern und Jugendlichen insgesamt und bei den Handybesitzern im Besonderen sprechen können“. <sup>18)</sup>

Mit zunehmendem Alter, wenn aus Jugendlichen junge – rechtlich und sozial selbstständige – Erwachsene geworden sind, steigt allerdings die Verschuldung deutlich an. Hauptgründe sind größere Anschaffungen (Auto, Motorrad), unzulängliche Wirtschaftsplanung und Erhöhung der fixen Lebenshaltungskosten (eigener Hausstand). Hauptgläubiger sind in auffälliger Weise Versandhäuser und Telefongesellschaften; es folgen mit Abstand öffentliche Gläubiger, Raten- und Dispokreditgeber, Energieunternehmen und Vermieter. <sup>19)</sup>

Dass die steigende Verschuldungsneigung der jungen Erwachsenen mit zunehmendem Alter (bundesweit <sup>20)</sup>) in erheblichem Umfang auch in die Überschuldungsgefährdung oder gar in die Überschuldung führt, zeigt nachfolgende Tabelle.

<sup>14)</sup> E. Lange und K. R. Fries, Jugend und Geld 2005, in: Schufa-Holding AG (Hrsg.), Schuldenkompass 2006, S. 148. Die Studie basiert auf einer repräsentativen Befragung von 1.003 Kindern und Jugendlichen zwischen zehn und 17 Jahren.

<sup>15)</sup> Weniger als 50 € Schulden haben 88 %, weniger als 100 € haben 93 % der Kinder und Jugendlichen. Über 100 € bis 950 € Schulden weisen lediglich 7 % auf (vgl. ebenda, S. 146).

<sup>16)</sup> Kinder- und Jugendliche verfügen nämlich über eine Finanzkraft von durchschnittlich 900 €/Jahr bzw. 75 €/Monat (vgl. ebenda S. 143). Nach anderer Quelle sind es sogar 92 €/Monat. Vgl. D. Korczak, Pilotstudie zur Überschuldung junger Erwachsener, in Schufa-Holding AG (Hrsg.), Schuldenkompass 2005, S. 163.

<sup>17)</sup> E. Lange und K. R. Fries, Jugend und Geld 2005, in: Schufa-Holding AG (Hrsg.), Schuldenkompass 2006, S. 149.

<sup>18)</sup> Ebenda, S. 147.

<sup>19)</sup> Vgl. D. Korczak, Pilotstudie zur Überschuldung junger Erwachsener, in Schufa-Holding AG (Hrsg.), Schuldenkompass 2005, S. 164 f.

<sup>20)</sup> Regionale Teildarstellungen (für Bremen und Bremerhaven) sind nicht verfügbar.

1 – Schufa-Schuldenkompass	Schuldnerquoten*)		
	2003	2004	2005
Bund			
Schuldner 18 bis 19 Jahre mit mindestens 1 Negativmerkmal	2,06 %	2,40 %	2,22 %
mindestens 1 hartem Negativmerkmal	0,53 %	0,67 %	0,61 %
nur weichen Negativmerkmalen	1,53 %	1,73 %	1,61 %
Schuldner 20 bis 24 Jahre mit mindestens 1 Negativmerkmal	10,04 %	10,45 %	10,23 %
mindestens 1 hartem Negativmerkmal	4,21 %	4,60 %	4,50 %
nur weichen Negativmerkmalen	5,83 %	5,85 %	5,73 %
Schuldner 25 bis 29 Jahre mit mindestens 1 Negativmerkmal	11,81 %	12,74 %	13,45 %
mindestens 1 hartem Negativmerkmal	5,60 %	6,23 %	6,63 %
nur weichen Negativmerkmalen	6,21 %	6,52 %	6,82 %
2 – Creditreform-Schuldneratlas	Schuldnerquoten*)		
	2004	2005	2006
Bund			
Schuldner unter 20 Jahre mit mindestens 1 Negativmerkmal	0,41 %	0,62 %	0,92 %
Schuldner 20 bis 29 Jahre mit mindestens 1 Negativmerkmal	7,55 %	8,02 %	13,32 %

\*) Anteil junger erwachsener Schuldner an allen Personen in der jeweiligen Altersgruppe.

Sind verschuldungskritische Situationen bei den unter 20-Jährigen eher noch selten, steigt der Anteil der Schuldner mit Negativmerkmalen bei den über 20-Jährigen sprunghaft an und erreicht in der Altersgruppe der 25- bis 29-Jährigen (im Vergleich zu allen anderen Altersgruppen) sogar das Höchstniveau.<sup>21)</sup> Deutlich wird auch, dass die Zunahme der Überschuldung/Überschuldungsgefährdung von Jahr zu Jahr gerade in dieser Altersgruppe stattfindet.

Der sprunghafte Anstieg der kritischen Verschuldungslagen mit dem Übergang ins Erwachsenenalter kann als Bestätigung der zentralen These der Präventionsforschung gewertet werden, dass der Erwerb von Finanzkompetenz als Fähigkeit zur Gewinnung und nachhaltigen Nutzung finanzieller Mittel und Finanzdienstleistungen in den vorausgehenden Bildungsphasen ausgebaut werden muss.

13. Sind dem Senat Vorschläge bekannt, wie insbesondere der zunehmenden Verschuldung von Jugendlichen entgegengewirkt werden kann, und wie werden diese Vorschläge beurteilt? Hält der Senat die geltenden Regelungen im BGB („Taschengeldparagraph“) für ausreichend oder sieht er Verbesserungsmöglichkeiten?

Nach § 110 des Bürgerlichen Gesetzbuches, dem „Taschengeldparagraphen“, gilt ein Vertrag, den ein Minderjähriger, der das 7. Lebensjahr vollendet hat, abschließt, auch ohne Zustimmung des gesetzlichen Vertreters als von Anfang an wirksam, wenn der Minderjährige die vertragsmäßige Leistung mit Mitteln bewirkt, die ihm zu diesem Zweck oder zu freier Verfügung von dem Vertreter oder mit dessen Zustimmung von einem Dritten überlassen worden sind.

Entscheidend für den Schutz des Minderjährigen vor Schulden ist, dass damit zum Beispiel ein Kaufvertrag solange unwirksam bleibt und folglich auch keine Schulden auslösen kann, bis der Minderjährige den Kaufpreis aus den ihm zur Verfügung gestellten Geld bezahlt. Entsprechendes gilt für andere Vertragsarten. Für Handy-Verträge etwa folgt daraus, dass beim Prepaid-System der Vertrag über das Handy und die Mobilfunkleistungen

<sup>21)</sup> Der vollständige Altersgruppenvergleich findet sich in: Schufa, Schuldenkompass 2006, S. 38 bis 40, und in Creditreform, Schuldner-Atlas 2006, S. 17 f.

erst wirksam wird, wenn die Zahlung erfolgt ist. Auch Handy-Verträge mit monatlichen Zahlungen oder Zahlung gegen Rechnung können nach dem Grundsatz des § 110 BGB nur soweit teilwirksam werden, wie der Minderjährige jeweils Zahlungen aus den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln leistet.

Schützend für den Minderjährigen wirkt § 110 BGB auch dadurch, dass bei Zahlung mit von Dritten, etwa den Großeltern, geschenktem Geld der Vertrag nur bei Zustimmung des gesetzlichen Vertreters, in der Regel also der Eltern, zur Verwendung des Geldes wirksam wird.

Verschuldungssituationen Jugendlicher, insbesondere durch Ratenzahlungskäufe mit feststehenden Verpflichtungen oder durch längerfristige Verträge, die zu wiederkehrenden Leistungen verpflichten (Dauerschuldverhältnisse), können also nur mit Einwilligung der gesetzlichen Vertreter entstehen. Eine Besonderheit bilden durch Handy-Verträge eingegangene Dauerschuldverhältnisse, da hierbei die während der Vertragslaufzeit zu zahlenden Beträge bei Vertragsabschluss nicht feststehen und in keiner Weise nach oben begrenzt sind. Sie beinhalten ein erhöhtes Gefährdungspotenzial, das sich für den Jugendlichen selbst realisieren kann, wenn der Vertrag ihn nach Eintritt der Volljährigkeit weiter bindet. Schützend wirkt aber hier die Bestimmung des § 1643 BGB, nach der Verträge über solche Dauerschuldverhältnisse, wenn deren Zeitraum über ein Jahr nach Volljährigkeit hinaus geht, der Zustimmung des Familiengerichts bedürfen.

Es ist vorgeschlagen worden, auch bei kürzerer Bindungsdauer die Erlaubnis der Eltern zum Abschluss solcher in der Zahllast nicht begrenzter (Handy-)Verträge generell unter den Vorbehalt der Genehmigung durch das Familiengericht zu stellen, wie dies bei Darlehensverträgen, Dispo-Krediten und beim Finanzierungskauf bereits der Fall ist. Hier könnte der Gesetzgeber gefordert sein, würden sich derartige Verträge tatsächlich als besonderes Einstiegsrisiko für Minderjährige in die Überschuldung erweisen. Eine akute Notwendigkeit zur Ausweitung des rechtlichen Schutzes Minderjähriger im Bereich der Handy-Verträge ist zurzeit jedoch nicht erkennbar.<sup>22)</sup>

Beklagt worden ist auch, dass Jugendliche im Bereich der Handy-Nutzung über Mehrwertdienste, insbesondere für Klingeltöne und ähnliche Angebote, zu unkontrollierten Ausgaben veranlasst werden können. An dieser Stelle hat aber der Bundesgerichtshof im Jahr 2006 mit einem Urteil eine Grenze eingezogen. Danach liegt ein Verstoß gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vor, wenn eine an Minderjährige gerichtete Werbung für Handy-Klingeltöne die entstehenden tatsächlichen Kosten nicht deutlich ausweist.

---

<sup>22)</sup> Vgl. die Ausführungen zur Verschuldung von Kindern und Jugendlichen zur Frage 12.