



Irland 2004

Dieter Korczak

The Irish Money Advice and Budgeting Service. Service für finanzielle Beratung und Budget- verwaltung

Ein Service zur Unterstützung
von Menschen mit finanziellen
Problemen und zur Bekämpfung
von Überschuldung



Synthesebericht

on behalf of



European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities





Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
1.1.	Der Kontext	3
1.2.	Bewährte Praxis	3
1.3.	Übertragbarkeit	4
2.	Das Thema: Maßnahmen zur Bekämpfung von Überschuldung	7
3.	Der europäische Kontext	10
4.	Ein Beispiel bewährter Praxis: Service für finanzielle Beratung und Budgetverwaltung (MABS)	14
5.	Relevanz für und Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte	20
6.	Schlussfolgerungen und Lehren	30
	Quellennachweise	35



1. Zusammenfassung

1.1 Der Kontext

Der siebte Peer-Review im Bereich der Politik zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung fand am 18. und 19. November 2004 in Carrigaline, in der Nähe von Cork im Süden Irlands statt. Er beschäftigte sich mit einem Modell zur Bekämpfung von Überschuldung, dem irischen *Service für finanzielle Beratung und Budgetverwaltung* (MABS) und seiner Übertragbarkeit auf andere EU-Mitgliedstaaten. Das Problem der Überschuldung und die damit verbundene soziale Ausgrenzung verstärken sich zunehmend in Europa. Grob geschätzt sind etwa 20 Millionen Haushalte von Überschuldung betroffen.

Das Peer-Review-Seminar wurde vom irischen Ministerium für Soziales und Familien ausgerichtet und von Repräsentanten der Peer-Länder Dänemark, Deutschland, Ungarn, Luxemburg, Niederlande, Slowenien und des Vereinigten Königreiches besucht. Auch Interessenvertreter des European Anti-Poverty Network und des Réseau Européen Trans-régional pour l'Inclusion Sociale sowie Hugues Feltess im Namen der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit) nahmen daran teil. Bernadette Lacey, die Generaldirektorin des Ministeriums für Soziales und Familien (DFSA) war während des ersten Abschnittes des Peer-Review-Seminars anwesend.

1.2 Bewährte Praxis

Der irische *Service für finanzielle Beratung und Budgetverwaltung* (MABS) beschäftigt sich mit den in der Folge von Geldverleih und Überschuldung entstehenden Problemen und versucht in erster Linie, den Menschen zu helfen, mit ihren Schulden umzugehen und die Kontrolle über ihre Finanzen zu erlangen. Die Klienten erhalten eine „Eins-zu-eins“-Beratung durch einen ausgebildeten Finanzberater. Das Training wird durch ein von Praktikern erstelltes Handbuch zur Finanzberatung unterstützt. Der Service ist frei, vertraulich und unabhängig und steht jedem offen, der Hilfe benötigt. MABS übernimmt nicht die Schulden der Klienten, sondern hat eine besondere Vereinbarung mit Irlands umfassendem Netzwerk der Genossenschaftsbanken, das 60% der Bevölkerung abdeckt und den Klienten ermöglicht, Sparkonten zu eröffnen und rückzahlbare Kredite zu erhalten.



MABS begann 1992 mit fünf Pilotprojekten und umfasst inzwischen 52 unabhängige örtliche Einrichtungen in der ganzen Irischen Republik, die in der Rechtsform einer GmbH organisiert sind. Diese werden von Verwaltungsräten geleitet, die sich aus Vertretern lokaler Stellen zusammensetzen, wie öffentliche Verwaltung, Polizei, lokale Entwicklungsprojekte und nichtstaatliche Organisationen, Gesundheitsbehörden und Genossenschaftsbanken. An 65 Standorten beschäftigt MABS 228 Mitarbeiter. Der Service wird mit einem Budget von 11,4 Millionen Euro im Jahr 2004 von der irischen Regierung durch das Ministerium für Soziales und Familien finanziert.

MABS betreut 30 000 Klienten und erhält jedes Jahr 16 000 neue Anfragen um Hilfe und Unterstützung. Laut einer statistischen Erhebung von 2000 sind zwei Drittel der Klienten weiblich. Etwa 70% der Nutzer erhalten Sozialhilfe und 31% sind allein Erziehende. Über 90% der Klienten und die meisten der lokalen Stellen sind sehr zufrieden mit dem Service. Er führt überschuldete Menschen zurück in ein normales Leben mit all seinen Verpflichtungen und in einigen Fällen rettete er Leben – wenn Geldsorgen zu Suizidgedanken oder gar -versuchen führten.

Irland hat nicht wie andere EU-Mitgliedstaaten ein Schuldenregulierungsgesetz und Gefängnisstrafen für Schuldner sind durchaus möglich. Aus diesem Grund hat MABS gemeinsam mit der *Irish Bankers' Federation* und anderen Gläubigern im Juni 2003 eine neue Initiative zur Entschuldung, das *Debt Settlement Pilot Programme*, ins Leben gerufen. Dieses Pilotprogramm bietet Schuldnern ein mit ihnen abgestimmtes langfristiges Rückzahlungsprogramm mit einer Restschuldbefreiung nach einer vereinbarten Frist von drei oder fünf Jahren.

Die Teilnehmer des Peer-Review-Seminars besichtigten drei MABS Büros in Cork City, Mallow und Dungarvan und konzentrierten sich auf drei spezifische Aspekte ihrer Arbeit: Die Erfassung der Daten, den Beratungsprozess und das „Handbuch zur Finanzberatung“.

1.3 Übertragbarkeit

Die Teilnehmer des Seminars stellten übereinstimmend fest, dass Überschuldung ein wachsendes Problem innerhalb Europas ist, das in vielen Fällen zum Ausschluss von bezahlbaren finanziellen Diensten sowie zum Rückzug aus dem sozialen und wirtschaftlichen Leben führt und gesundheitliche und familiäre Probleme, Obdachlosigkeit und Arbeitslosigkeit nach sich zieht.



Zwar schließen die *Nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung* (NAPs/Incl) einiger Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen gegen Überschuldung ein, doch trifft dies nicht bei allen zu. Deswegen forderten die Teilnehmer des Seminars eine stärkere Gewichtung dieses Problems in den zukünftigen Aktionsplänen 2006 sowie die Erstellung einer Sammlung von Vergleichsdaten auf europäischer Ebene.

Die Ansätze, das Problem Überschuldung in Angriff zu nehmen, variieren innerhalb der EU-Mitgliedstaaten sehr stark. Das Angebot an Maßnahmen reicht von Belgien, mit einer Art von Gebühr für Schuldnerberatung bei der Kreditvergabe, über Deutschland und die Niederlande, mit Beratungsdiensten der Wohlfahrtsorganisationen und kommunalen Schuldnerberatungsdiensten, zu Slowenien, das über keinerlei Dienste zur finanziellen Beratung oder Schuldnerberatung verfügt, bis hin zu Dänemark mit einem sehr toleranten Entschuldungsverfahren.

Insgesamt herrschte eine breite Übereinstimmung darin, dass MABS am ehesten auf Länder zu übertragen ist, die bisher kein System zur Finanz- und Schuldnerberatung entwickelt haben. Sowohl Slowenien als auch Dänemark waren an der Übernahme eines ähnlichen Modells sehr interessiert. Als ein im wesentlichen zentralisierter Service wäre es schwierig, das Modell auf Länder mit dezentralisierten Verwaltungsstrukturen (Bundesstaaten) zu übertragen oder auf Länder wie Deutschland und Ungarn, wo die Verantwortlichkeiten für diesen Bereich auf regionaler oder kommunaler Ebene liegen.

Das Handbuch zur Finanzberatung, das als sehr eindrucksvoll beurteilt wurde, lässt sich in jedem anderen Land einsetzen. Andere übertragbare Elemente umfassten die klientenorientierte Arbeitsweise, die zentrale Finanzierung und Koordination, die Erstellung von standardisierten vierteljährlichen Statistiken, die Evaluationsmethoden, das Modell einer öffentlich-privaten Partnerschaft und eine Buchhaltungssoftware, die den Services ermöglicht, einzelne regelmäßige Zahlungen zu leisten, die dann auf die Gläubiger verteilt werden. Die Repräsentanten der Interessenvertreterorganisationen hoben die Mischung von nationaler Koordination und lokaler Vielfalt, die starke Gewichtung des sozialen Zusammenhanges und die Qualität des menschlichen Kontaktes positiv hervor.

Eine Reihe von Lehren konnten aus dem Peer-Review-Prozess gezogen werden. Die Teilnehmer betonten die Notwendigkeit einer gemeinsamen Definition von Überschuldung und die Dringlichkeit politischer Maßnahmen gegen Überschuldung auf nationaler und europäischer Ebene sowie die Einbeziehung des Themas auch in anderen Maßnahmen.



Weiterhin hoben sie die Wichtigkeit eines institutionellen oder gesetzlichen Rahmens hervor, um Schuldenmanagementservices und Entschuldungspläne oder die Schuldenbefreiung auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Der Kampf gegen Überschuldung und andere Formen von sozialer Ausgrenzung braucht eine konsequente, anhaltende Unterstützung durch den Einsatz politischen Willens und Macht.

Das Thema Überschuldung sollte nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch auf der nationalen Ebene diskutiert werden. Verantwortlichkeiten können zwischen verschiedenen Ebenen innerhalb eines Landes gesplittet werden. Dies ist keine Frage von „Top-down-“ oder „Bottom-up“-Entwicklungen, sondern mehr eine Frage der Kommunikationsformen, d. h. der Interaktion zwischen allen Ebenen.

Das öffentlich-private Partnerschaftsmodell ist effektiv, da es die Kooperation zwischen professionellen und freiwilligen Organisationen und anderen Akteuren, einschließlich der Finanzwelt, erfordert. Darüber hinaus sollten Initiativen zur Einbeziehung von Banken, Versicherungen, Versandhandelsvereinigungen, Geldverleihern usw. entwickelt werden.

Zugänglichkeit, Universalität und Zielgerichtetheit des Service sind weitere Schlüsselfaktoren zum Erfolg. Europaweit übertrifft die Nachfrage immer noch das Angebot an finanzieller Beratung und Schuldnerberatung.

Die Teilnehmer des Seminars forderten eine besondere Beachtung der Verbraucher- und Schuldnerperspektive bei der Entwicklung der *Europäischen Richtlinien zum Verbraucherkredit*.



2. Das Thema: Maßnahmen zur Bekämpfung von Überschuldung

Mindestens 20 Millionen Menschen in Europa sind überschuldet, womit Verschuldung zu einem wichtigen sozialpolitischen Thema geworden ist. Der Kampf gegen Überschuldung ist eines der Schlüsselthemen der europäischen Politik gegen Ausgrenzung. Einige der europäischen Mitgliedstaaten haben den Kampf gegen Überschuldung explizit auf ihrer politischen Agenda aufgeführt. Überschuldung findet sich in allen Ländern, ist allerdings ein spezifisches Problem für Menschen, die niedrige Einkommen beziehen oder sozial ausgegrenzt sind.

Von Überschuldung und Armut sind ganze Familien einschließlich der Kinder betroffen. Der Verlust an Selbstachtung, Schuldgefühle, Angst und Hoffnungslosigkeit sind die Konsequenzen. Überschuldung wirkt sich eindeutig auf die menschlichen Kapazitäten (vgl. Amartya Sen, 1985) und individuellen Ressourcen aus, einschließlich der physischen und psychischen Gesundheit und des sozialen (Kontakte und Teilhabe) und humanen Kapitals (Erziehung und Erfahrung) der Betroffenen.

Damit führt Überschuldung auf fünf verschiedene Weisen zur Ausgrenzung:

- über die Verweigerung des *Zugangs* zu Informations- und Finanzdiensten, d. h. die Verweigerung eines Bankkontos
- über den *Preis*, indem Menschen nur zu einem Preis, den sie sich nicht leisten können, Zugang zu finanziellen Produkten erhalten
- über die *Konditionen*, die an finanzielle Produkte geknüpft und den Bedürfnissen der verschuldeten Menschen nicht angemessen sind
- durch *Selbst-Ausgrenzung*, wenn Menschen sich aus Angst, Scham, Enttäuschung und Resignation aus dem sozialen und finanziellen Leben zurückziehen
- über *soziale Ausgrenzung*, wenn Menschen vom sozialen Leben durch Sanktionen der Gläubiger wie Zwangsräumung ausgeschlossen werden.

Um Ausgrenzung zu verhüten oder zu bekämpfen, definieren die spezialisierten Dienste normalerweise drei Ziele:

- Prävention von Verschuldung
- Rehabilitation des Schuldners
- Emanzipation des Schuldners von Konsumzwang und der übermäßigen Inanspruchnahme von Verbraucherkrediten.



Die spezifischen Maßnahmen, um das Problem in Angriff zu nehmen, müssen die lokalen Gegebenheiten berücksichtigen. Der *Service zur finanziellen Beratung und Budgetverwaltung* (MABS) ist die irische Antwort auf das Problem Überschuldung.

So stellte die irische Generaldirektorin des DSFA fest: "MABS ist ein Funke Hoffnung, der die Würde und das Selbstvertrauen wiederherstellen kann, dabei Stress abbaut und positive Auswirkungen auf die allgemeine Gesundheit und das Wohlbefinden der Familienmitglieder hat."

In Abhängigkeit vom prozentualen Anteil der Hauseigentümer bilden in vielen Ländern die Hypothekenkredite mit mindestens 60% der Kredite von Haushalten den Hauptteil der ausstehenden Kredite. In Irland sind sogar 80% der persönlichen Schulden im Zusammenhang mit dem Hausbau zu sehen. Weitere 18% stehen im Zusammenhang mit anderen Dingen wie Erziehung und Ausbildung, Urlaub oder Auto, während 2% der Schulden durch die Überziehung von Kreditkarten entstehen. Die ausstehenden Kredite beliefen sich 2002 auf etwa 40 547 Millionen Euro für Hypotheken zum Hausbau, 9 960 Millionen Euro für persönliche Kredite und 1 379 Millionen Euro für die Überziehung von Kreditkarten. Übereinstimmend mit repräsentativen Erhebungen sind 12% der irischen Bevölkerung aufgrund gewöhnlicher Lebenshaltungskosten überschuldet. Dies entspricht 156 000 Haushalten.

Das Hauptproblem in Irland entsteht durch den Geldverleih. Es wird geschätzt, dass es etwa 100 000 Kunden von Geldverleihern gibt, wobei die Kunden illegaler Verleiher nicht berücksichtigt sind. Derzeit haben noch 20-30% der Klienten von MABS Schulden bei Geldverleihern. Viele nutzen die Geldverleiher trotz hoher Zinsen auch weiterhin, weil sie hier sofort Bargeld bekommen und die Rückzahlungen wöchentlich gesammelt werden.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern hat Irland kein Schuldenregulierungsgesetz. Im Prinzip können Schuldner im Gefängnis enden wie zu Zeiten von Charles Dickens. MABS und die *Irish Banker Federation* (IBF) starteten mit dem Pilotprogramm zur Schuldenregulierung ('Pilot Debt Settlement Scheme') eine gemeinsame Initiative für ein freiwilliges Entschuldungsverfahren. Nach intensiven Verhandlungen stimmten beide Seiten darin überein, dass über ein solches Arrangement versucht werden soll, einen Kompromiss zu erzielen. Dieser Kompromiss muss einerseits die Rechte des Gläubigers, so viel wie möglich des verliehenen Geldes zurückzubekommen und andererseits das Recht



der Schuldner und der von ihnen abhängigen Menschen berücksichtigen, während der Rückzahlungsperiode in Würde zu leben und zu arbeiten, mit der Aussicht auf Befreiung von restlichen nicht abgesicherten Schulden am Ende dieser Periode. Obwohl dieses Programm prinzipiell einen „Neustart“ erlaubt, ist es abhängig davon, ob Kreditgeber überzeugt werden können, es auf freiwilliger Basis umzusetzen. Auch dann hätten allerdings nur MABS-Klienten Anspruch auf diesen Service und die restliche Bevölkerung wäre von der Nutzung ausgeschlossen. Eine gesetzliche Grundlage würde hier bessere Rahmenbedingungen schaffen.



3. Der europäische Kontext

Besondere Relevanz hat MABS in Bezug auf die Zielsetzungen der *Nationalen Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung* (NAPs/Incl 2003-2005). Der Europäische Rat hat als eine Zielsetzung im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung den Einsatz von Politiken definiert, die solchen Lebenskrisen vorbeugen, die zur sozialen Ausgrenzung führen. Die Bekämpfung von Überschuldung gilt als ebenso wichtig wie die Bewahrung vor Ausgrenzung von Schule und Obdachlosigkeit. Die europäischen Mitgliedstaaten wie Irland, UK, Belgien, die Niederlande, Frankreich, Deutschland, Österreich, Litauen und Ungarn haben den Kampf gegen die Überschuldung in ihre nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung aufgenommen.

Im Kampf gegen Überschuldung variieren die Definitionen genauso wie die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Beratungssysteme von Land zu Land. Zurzeit gibt es keine offizielle oder gemeinsame wissenschaftliche europäische Definition für Überschuldung. Sogar die Europäische Union spricht von „Verschuldung“ statt von „Überschuldung“. Allerdings sollten diese Begriffe klar unterschieden werden. Verschuldung ist jede Art von Kredit und/oder Schulden, die von einem Haushalt aufgenommen werden. Ohne die Verschuldung und Kreditnahme von privaten Haushalten ist wirtschaftliches Wachstum kaum denkbar. Überschuldung dagegen bewirkt das Gegenteil: Verlust, Probleme und Abstieg. Das Spektrum an Definitionen kann mit einigen Beispielen verdeutlicht werden:

- Überschuldung ist das Ungleichgewicht zwischen Einkommen und Ausgaben, das entsteht, wenn die Ausgaben das Einkommen übersteigen und die Differenz nicht ausgeglichen werden kann. (Irland)
- Man spricht von Überschuldung, wenn der Schuldner mit anwachsenden (und vielfältigen) Schulden konfrontiert ist, deren Rückzahlung ihr/ihm zunehmend schwer fällt, und die letztlich zur Zahlungsunfähigkeit führen. (UK)
- Überschuldet sind Menschen mit überfälligen Zahlungsverpflichtungen in Bezug auf Verbraucherkredite und Hypotheken. (Belgien)
- Überschuldung ist gegeben, wenn die monatlichen Belastungen/Rückzahlungen 30% des verfügbaren Nettoeinkommens eines Haushaltes übersteigen. (Frankreich)
- Überschuldung ist die Unfähigkeit den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen und führt zur ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung der Schuldner. (Deutschland)



- Überschuldung entsteht, wenn eine Person oder Familie die Rückzahlung ausstehender Schulden nicht mehr leisten kann und damit de facto den Verbindlichkeiten eines seiner/ihrer Kredite nicht nachgekommen ist. (European Credit Research Institute)

Land	Jahr	Haushalte	
Deutschland	2002	8%	3.100 mill.
Vereinigtes Königreich	2002	7%	1.750 mill.
Ungarn	2004	13%	0.500 mill.
Die Niederlande	1998	7,6%	0.500 mill.
Frankreich	2000	2%	0.494 mill.
Österreich	2003	9%	0,300 mill.
Schweden	2003	3%	0.140 mill.
Irland	1997	12%	0.156 mill.
Belgien	2004	7,5%	0.359 mill.
Norwegen	1996	5,5%	0.090 mill.
Finnland	2002	6%	0.151 mill.
Estland	2002	10 %	0.070 mill.
Luxemburg	2003	0,2%	(557)
Dänemark	1996	19%	0,464 mi
Italien	1996	11%	2,364 mill.
Portugal	1996	13%	0,445 mill.
Spanien	1996	23%	2,770 mill.
Griechenland	es liegen keine Daten vor		
Zypern	es liegen keine Daten vor		
Tschechische Republik	es liegen keine Daten vor		
Lettland	es liegen keine Daten vor		
Litauen	es liegen keine Daten vor		
Malta	es liegen keine Daten vor		
Polen	es liegen keine Daten vor		
Slovakische Republik	es liegen keine Daten vor		
Slowenien	es liegen keine Daten vor		

Quelle: Peer-Länder 2004; NAPs/Incl 2003-2005, ECRI 2003; Betti 2001

Unterschiedliche Definitionen führen zu unterschiedlichen politischen Ansätzen. Entscheidend für den Erfolg einer europäischen Politik gegen Überschuldung ist die Existenz, Zusammenstellung und Nutzung von vergleichbaren statistischen Indikatoren. Eine gemeinsame europäische Definition von Überschuldung



würde vergleichbare Statistiken über überschuldete Haushalte in ganz Europa möglich machen. Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden einzelnen Zahlen können kaum zu einer EU-umfassenden Statistik zusammengefügt werden. Die Mitgliedstaaten benutzen verschiedene Kriterien, um die Anzahl der überschuldeten Personen zu ermitteln und sogar innerhalb der einzelnen Länder differieren die Schätzungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Datenquelle. Um eine ungefähre Vorstellung von dem Ausmaß des Problems zu vermitteln, kann von etwa 20 Millionen überschuldeten Haushalten in den EU-Mitgliedstaaten ausgegangen werden. Für Dänemark, Italien, Portugal und Spanien sind lediglich Informationen aus dem *Betti-Report* verfügbar, der auf dem Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft (ECHP-UDB) basiert.

Neben den unterschiedlichen Definitionen gibt es weitere Unterschiede im europäischen Setting. Einer davon liegt in der *Kreditkultur*. Menschen im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Schweden und Österreich nutzen Verbraucherkredite wesentlich häufiger als in anderen Ländern. Irland und das Vereinigte Königreich haben eine sehr viel höhere Nutzungsrate von Kreditkarten als Deutschland oder Frankreich. Andererseits ist die erlaubte Überziehung von Bankkonten in Deutschland, Österreich und den Niederlanden sehr viel weiter verbreitet. In südlichen Ländern wie Italien werden bevorzugt andere Institutionen als Banken zur Finanzierung von Verbraucherwünschen herangezogen. Kreditvereinigungen und Geldverleiher beispielsweise sind ein spezifisches Beispiel für Irland, während in Deutschland Pfandhäuser eine spezielle Rolle spielen, um einen leichten Zugang zu Bargeldkrediten zu bekommen. Die Kreditvermittlung an der Haustür ist seit Jahrzehnten in Europa untersagt. Die neuen Mitgliedstaaten haben immer noch niedrige Darlehensraten. Die Tabelle zeigt, dass die europäischen Verbraucherkreditmärkte weit entfernt davon sind, einheitlich zu sein.

Auch wenn die Konsumenten nicht durch Europa reisen, um Kredite zu erhalten, so kann doch eine Ausdehnung der Kreditgeschäfte über die Landesgrenzen hinaus beobachtet werden. Die spanische *Santander Bank*, die *Royal Bank* von Schottland, die *Dutch Bank ING* (International Netherlands Group), die *GE Money Bank* und die *Bank Austria* sind Beispiele für grenzüberschreitende Aktivitäten der Kreditinstitute. Eine andere Entwicklung bezieht sich auf den Bereich der Schuldeneintreibung. Viele Kreditgeber haben in zahlungsschwachen Verbrauchern einen großen Markt für zusätzliche Einkünfte entdeckt. Mit der zunehmenden Herausbildung eines sekundären Kreditmarktes, in dem schlechte Kredite an spezialisierte Inkassobüros übergeben werden, erhöht sich die Gefahr zunehmender Überschuldung.



Ein anderes europäisches Thema ist die Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit Überschuldung. Obwohl sie im Detail differieren, gibt es in den skandinavischen Ländern, den Benelux-Staaten, Frankreich, Deutschland und Österreich Gesetze zur Schuldenregulierung. Diese gesetzlichen Regelungen erlauben Vereinbarungen zwischen Gläubigern und Schuldern, die einen „Neustart“ ermöglichen und überschuldete Personen vor einer lebenslangen (Straf)verfolgung schützen. Die südlichen Länder (Spanien, Portugal, Griechenland, Italien) und die neuen Mitgliedstaaten, aber auch Irland, verfügen nicht über eine entsprechende gesetzliche Regelung.

Die *Europäischen Richtlinien zum Verbraucherkredit* könnten möglicherweise eine Harmonisierung der Gesetze, Regulierungen und Verwaltungsbestimmungen leisten. Die Intention des ersten Entwurfs der Kommission war, den Verbraucherschutz und die Prävention von Überschuldung zu verbessern.

In Artikel 1 des endgültigen Entwurfs¹ der Kommission von 2004 werden diese Ziele nicht mehr erwähnt: „Das Ziel der Richtlinie ist, die Gesetze, Regelungen und administrativen Verfahren hinsichtlich der Vereinbarungen der Mitgliedstaaten zur Kreditvergabe an Verbraucher und den von den Verbrauchern bewilligten Sicherheitvereinbarungen zu harmonisieren „

Die Prävention vor Überschuldung und der Verbraucherschutz sind nicht mehr explizit als ein Ziel der Richtlinie benannt. Die Regelungen in Bezug auf die Zielsetzung „Verantwortungsvolle Kreditvergabe“ sind genauso schwach. „Das verantwortungsvolle Verleihen schließt die Anforderung an den Gläubiger ein, die Kreditwürdigkeit des Verbrauchers auf der Grundlage hinzugezogener relevanter Daten zu beurteilen“ (Artikel 5)

Im ersten Entwurf wurde der Gläubiger verpflichtet, alle verfügbaren Informationen zu nutzen, um sich davon zu überzeugen, dass der Schuldner seine Verpflichtung erfüllen kann. Falls der Gläubiger die Richtlinien für verantwortungsvolles Geldverleihen ignoriert, wird er möglicherweise haftbar für den Schaden/Verlust oder Verzug des Kredits. Es scheint, dass der neue Vorschlag nicht nur hinter dem ersten Entwurf, sondern auch hinter den existierenden nationalen Verbraucherschutzgesetzen zurückbleibt. Keineswegs reflektiert er die oben erwähnte europäische Vielfalt.

1 Änderungen zum Vorschlag einer Richtlinie zur Harmonisierung von Gesetzen, Regelungen und Verwaltungsbestimmungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Verbraucherkredits in Aufhebung der Direktive 87/102/EC und Modifikation der Direktive 93/13/EC von Oktober 2004 (2002/0216 (COD))



4. Ein Beispiel bewährter Praxis: Service für finanzielle Beratung und Budgetverwaltung (MABS)

Die irische Regierung hat 1992 mit 330 000 Euro fünf Pilotprojekte zur Schuldnerberatung unterstützt. Inzwischen ist MABS zu einem landesweiten Service mit 52 unabhängigen Einrichtungen in der Rechtsform einer GmbH angewachsen, der an 65 Standorten mit Mitteln des DFSA in Höhe von 11,4 Millionen Euro arbeitet. Der Service beschäftigt 150 Finanzberater sowie 78 Verwaltungsbeamte und betreut eine Gruppe von 4 Millionen Menschen. Die Beratungsstellen sind in Gebäuden untergebracht, die leicht und diskret zu erreichen sind.

MABS arbeitet in Partnerschaft mit allen relevanten Stellen, die unabhängige Informations- und Beratungsdienste auf lokaler Ebene anbieten. Lokale Behörden, kommunale Wohlfahrtsdienste und Akteure wie Genossenschaftsbanken, öffentliche Versorgungsbetriebe und die *Catholic Society of Saint Vincent de Paul* sind im Vorstand des Managements vertreten. Das DFSA trägt die Gesamtverantwortung für das Management des Programms, das Monitoring der Projekte, die Verwaltung der Mittel und hat die Entscheidungsgewalt. Ein vom DFSA benannter und finanzierter nationaler Koordinator übt eine kontrollierende, verbindende und fördernde Funktion für MABS aus. Bisher hat der Service noch keine gesetzliche Grundlage, was sich in mancher Beziehung als Schwachstelle erweist.

Der Service hat zum Ziel, Menschen mit Verschuldungsproblemen im Zusammenhang mit:

- Mieten/Hypotheken
- öffentlichen Versorgungsbetrieben (Wasser, Stom usw.)
- Finanzeinrichtungen, Banken und Geldverleihern und bei
- persönlichen Schulden zu helfen

Im europäischen Kontext hat MABS einige einzigartige Charakteristika: Die Organisation als unabhängige Einrichtungen in der Rechtsform einer GmbH, die Kooperation mit Genossenschaftsbanken, das Handbuch 'Money Advice Manual', das 'Loan Guarantee Scheme' (Kreditbürgschaftsprogramm) und die Finanzierung durch das DFSA.



Zielsetzungen

MABS ist unabhängig, frei und vertraulich und hat die Ziele:

- die Kenntnisse und Fähigkeiten von überschuldeten Menschen zu erweitern
- die Informationen über Kredite und Unterstützung für jedermann zugänglich zu machen
- in einer Partnerschaft zu arbeiten, d. h. in Kooperation mit dem *Irishen Netzwerk der Genossenschaftsbanken*, wo Kunden kleine Summen ansparen und ausleihen können, was in den normalen Finanzinstituten nicht möglich ist
- die Zielgruppe einzubeziehen
- allen zur Verfügung zu stehen, ungeachtet der lokalen Gegebenheiten, also auch in ländlichen Gebieten
- Veränderungen in Politik und Praxis in den Blickpunkt zu rücken

Zielgruppe und statistische Daten der Klienten

Die Zielgruppe umfasst:

- Menschen mit geringem Einkommen und Wohlstand
- Menschen, deren Fähigkeiten nicht ausreichen, um ihre finanziellen Angelegenheiten selbst zu regeln
- Menschen mit eingeschränktem Zugang zu finanziellen Services und Krediten
- Menschen, die von Geldverleihern oder über Postbestellungen Kredite aufgenommen haben

Mit 9 000 neuen Klienten im Jahr 2001 und 12 000 bzw. 16 000 in den Jahren 2002 und 2003 ist die Nachfrage nach dem Beratungsservice stetig ansteigend.

MABS erstellt vierteljährlich eine Übersicht von standardisierten Daten zu Geschlecht, Alter, Status, Einkommen und Kreditgebern. 94% der Klienten sind zwischen 26 und 65 Jahre alt und 71 % von ihnen erhalten Sozialhilfe. In naher Zukunft wird MABS eine zentrale, automatisierte Datenerfassung installieren, um die Klientenstatistik zu dokumentieren und die Entwicklung von Leistungsindikatoren zu erleichtern.



Irlands größte ethnische Minderheit ist die *Traveller community* (Nichtsesshafte). Als Folge einer Studie bezüglich des Zuganges hat MABS einen speziellen Außendienst eingerichtet, um die Menschen an Hilfseinrichtungen in ihrer Heimatgemeinde zu verweisen. Die seit kurzem ansteigende Migrationsrate in Irland bewirkt zusätzlich eine wachsende Nachfrage nach Hilfe durch Menschen, die Schwierigkeiten haben, sich in einem fremden System zurechtzufinden.

In den letzten zwei Jahren hat MABS engere Verbindungen zu dem *'One Parent Exchange Network'* und der *'National Adult Literacy Association'* geknüpft, um sozial ausgegrenzte Klienten besser zu erreichen. Nach Ansicht der Interessenvertreter ist es notwendig, statt der Klienten aus der Mittelschicht mit Kreditkarten- oder Hypothekenschulden die originäre Zielgruppe und Maßnahmen, die Gruppen mit niedrigen Einkommen den Zugang zu Krediten ermöglichen, wieder mehr in den Fokus des Services zu rücken.

Geschlechtliche Dimension

Überschuldung hat eindeutig eine weibliche Dimension. Häufig sind es die Frauen, die als erste um Hilfe bitten. Sie müssen mit den täglichen Auswirkungen der oft durch die Männer verursachten Verschuldung umgehen. Besonders geschiedene oder getrennt lebende Frauen, die allein erziehend sind, müssen sich häufig mit Überschuldung auseinandersetzen. 66% der Klienten sind Frauen und 31% sind allein Erziehende.

Verschiedene Faktoren, die dafür bekannt sind, dass sie zur Überschuldung beitragen, treffen speziell auf allein erziehende Eltern zu. Dies sind:

- Scheidung oder Trennung
- Die Kosten, einen eigenen unabhängigen Haushalt zu gründen
- (dauerhaft) niedriges Einkommen
- geringe Bildung und Qualifikation
- die Versuchung, Verbrauchsgüter anzuschaffen, die in der Werbung und den Medien angepriesen werden; dies besonders unter dem Druck der Peer-group auf Kinder.

Zurzeit bestehen keine spezifischen Ansätze für Frauen oder allein erziehende Eltern. Bei Partnerschafts- bzw. Eheproblemen empfiehlt MABS andere Beratungsdienste.



Humanressourcen und Beraterausbildung

MABS hat in Cork etwa 1 500 neue Klienten im Jahr und bearbeitet ungefähr 500 Fälle gleichzeitig. Jeder Berater führt acht oder neun ein- bis zweistündige Gespräche in der Woche. Telefonische Beratungen helfen die Arbeitslast zu bewältigen.

Zusätzlich hat MABS ein sehr eindrucksvolles Handbuch der bewährten Praxis für Finanzberater entwickelt, dessen erste Auflage im Jahr 2000 erschien. Es wird zur Angleichung der Arbeitsweise der verschiedenen Büros in der Ausbildung von Finanzberatern genutzt. Die Informationen des Handbuchs sind allgemeingültiger Natur und werden regelmäßig auf der Basis von Erfahrungen und des Ausbildungsbedarfs aktualisiert.

Das Handbuch spiegelt die Leitprinzipien des Services:

- Achtung gegenüber dem Klienten
- Glaubwürdigkeit von MABS
- Beratung auf der Grundlage geltenden Rechts
- Selbsthilfe/Empowerment
- An lokale Gegebenheiten angepasste Maßnahmen
- Vertraulichkeit gegenüber den Klienten

Comhairle, eine durch das Ministerium finanzierte Anstalt des öffentlichen Rechts, trägt die Verantwortung für die Ausbildung innerhalb von MABS.

Öffentlich-private Partnerschaft

Eines der wesentlichen Elemente von MABS ist die enge Verknüpfung mit den nichtstaatlichen Organisationen (wie *Saint Vincent de Pauls* und *Free Legal Advice Centres*) und den Genossenschaftsbanken. MABS hat eine spezielle Vereinbarung mit Irlands umfassendem Netzwerk von Genossenschaftsbanken, das etwa 60% der Bevölkerung einbezieht, und es den Klienten ermöglicht, ein Sparbuch zu eröffnen und rückzahlbare Kredite zu erhalten. Wenn Klienten ein spezielles Konto bei der Genossenschaftsbank eröffnen, verpflichten sie sich zu regelmäßigen und ihrem momentanen und zukünftigen Bedarf angemessenen Einzahlungen, und die Gläubiger erhalten eine von den Einlagen der Mitglieder abhängige monatliche Zahlung. Der Kreditbürgschaftsfonds '*Loan Guarantee Fund*' von 300 000 Euro, der durch das DFSA bereitgestellt aber nicht verwaltet



tet wird, versichert kleine Kredite für besondere Bedürfnisse als Alternative zu den Geldverleihern. Der Fonds wird nicht für größere Beträge genutzt und MABS gestattet keine Anleihen zur Rückzahlung von Schulden.

Haushalts(budget)plan

Der Zweck der Erstellung eines Haushaltsplans mit einem Klienten ist, ihm deutlich zu machen, wohin sein Geld fließt, so dass er die Wahlmöglichkeit bezüglich zukünftiger Ausgaben hat und einen realistischen Plan für die Rückzahlung von Schulden erstellen kann. Ein anderer Schlüsselaspekt ist der Versuch, das Einkommen des Klienten zu maximieren. Dies bedeutet zunächst, zu sehen, ob der Klient aktuell anspruchsberechtigt für zusätzliche Leistungen ist und ihm darüber hinaus zu erklären, wie er/sie sein Einkommen langfristig steigern könnte. Das Haushaltsplanungsprogramm (*„Household Budgeting Scheme“*) setzt 25 % als Maximum für die einbehaltenen wöchentlichen sozialen Transferleistungen fest, damit die Schuldner weiterhin ihre regelmäßigen Rechnungen begleichen können. (Die Erstellung der Budgetplanung auf wöchentlicher Basis ist in Irland üblich, da auch die Löhne wöchentlich gezahlt werden.)

Menschen mit ernsthaften Schulden sind verpflichtet, auf irgendeine der vorhandenen Regelungen zurückzugreifen, um ihr Problem zu lösen. MABS strebt jedoch an, nachhaltige Lösungen zu finden und sicherzustellen, dass die Klienten genügend Geld zurückbehalten, um leben zu können. Hilfreich ist, den unterschiedlichen Schulden Prioritäten zu geben, damit zweitrangige Schulden, z. B. bei den Geldinstituten, dann zurückgezahlt werden können, wenn ein Überschuss vorhanden ist.

Sozialpolitische Ansätze

MABS hat einige Initiativen ins Leben gerufen. Versorgungsbetriebe wurden ausfindig gemacht, die die Messinstrumente der Haushalte nacheichen, um so die vereinbarten fälligen Forderungen abzudecken. MABS stellte sicher, dass diese Praxis gestoppt wurde, und Messinstrumente nur zur Erfassung der tatsächlichen Energie- und Versorgungsleistungen benutzt werden. Auch die Fernsehgebühren sind ein Problem für Menschen mit niedrigen Einkommen. MABS regt an, diese Kosten als Teil der normalen Haushaltsplanung regelmäßig anzusparsen.



Kommunale Informationspolitik

Man nimmt an, dass die Zunahme der Klienten von MABS ein Resultat der Berichterstattung in den Medien und der vielfältigen Werbung ist. Jeden Monat besuchen 1.700 Menschen die MABS Website (www.mabs.ie). Im März 2004 wurde die *MABS National Development Company* (NDL) mit fünf Beamten zur Unterstützung der landesweiten Entwicklung des Services eingerichtet. Drei nationale Entwicklungsbeamte haben die Verantwortung für technische Unterstützung bei der Fallbearbeitung, einer für kommunale Informations- und Weiterbildungsangebote und einer für sozialpolitische Anliegen.

Positive Resultate von MABS

Die Ergebnisse der Arbeit von MABS sind beeindruckend. 73% der Klienten haben ihre Schulden bezahlt oder sind dabei, dies zu tun. 70% stellten fest, dass sie mit ihrem Geld besser umgehen können und 82% erlangten eine größere Lebenszufriedenheit.

Das Ausmaß, in dem MABS als Nutzen für die Gemeinschaft gesehen wird, ist außerordentlich. Über 90% der Interessenvertreter, einschließlich der Gläubiger, sind zufrieden mit den Leistungen, die von MABS erbracht werden, und preisen das Angebot wegen seiner positiven Auswirkungen auf Gesundheit, Lebensqualität und Finanzmanagement.



5. Relevanz für und Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte

Während des Treffens in Carrigaline bestätigte Mr. Feltesse die Förderung des gegenseitigen Lernens als erstes Ziel und die Erleichterung des Transfers von Politikansätzen als die zweite Zielsetzung des Peer-Review-Prozesses.

Selbst in einem globalen Prozess sozialer Veränderung und Modernisierung steht die Übertragbarkeit von sozialen Diensten wie MABS den unterschiedlichen Haltungen, Strukturen und politischen Ansätzen der Mitgliedstaaten gegenüber. Während beispielsweise in den skandinavischen Ländern die Verantwortung für soziale Dienste in der Regel dem öffentlichen Sektor und den lokalen Verwaltungen obliegt, sind in den kontinentalen Ländern wie Deutschland und Österreich die nichtstaatlichen Organisationen schon lange etablierte Einrichtungen in der Wohlfahrt. Staatliche Behörden kontrollieren das Angebot der Dienste, aber es ist nicht unbedingt ihre Aufgabe, diese auch bereitzustellen. In Dänemark betont ein eher liberales Modell ausdrücklich den Vorrang des freien Willens und der Entscheidungsfreiheit, während in südeuropäischen Staaten wie Griechenland, Italien, Spanien und Portugal die Familie und das ausgedehnte familiäre Netz eine wichtige Rolle in der Bereitstellung von Hilfe und Wohlfahrt einnehmen. Gemäß ihrer Geschichte befinden sich diese Formen des Services in den neuen Mitgliedstaaten noch in einem Anfangsstadium.

Die Organisation der Finanz- und Schuldnerberatung kann als eine Art Kontinuum gesehen werden. An einem Ende der Skala stehen Deutschland und Österreich, die beide eine strikte Trennung zwischen Wohlfahrtssektor und Kreditwirtschaft vornehmen. Finanzberatung, Budgetverwaltung und Schuldnerberatung sind Teil des sozialen Unterstützungssystems und werden hauptsächlich durch den Wohlfahrtssektor bereitgestellt. Am entgegengesetzten Ende der Skala befinden sich die Niederlande, wo Entschuldung und finanzielle Transaktionen für überschuldete Menschen durch die *volkskredietbanken*, kommunale Kreditbanken geleistet werden. Zwischen diesen beiden Polen kann MABS aufgrund seiner Kooperation mit den Wohlfahrtsorganisationen, Stadtverwaltungen und Genossenschaftsbanken im Vorstand jedes einzelnen MABS-Büros angesiedelt werden.

Die unterschiedlichen Varianten an Finanzberatungs- und Schuldnerberatungssystemen können anhand der folgenden Elemente verdeutlicht werden:



Zentralisiert (Irland, Lux)	Dezentralisiert (Deutschland, NL, UK, Hungary)
Klare Struktur (Irland)	Komplexes, diversifiziertes System (NL, UK, Deutschland)
Etablierte Systeme (Irland, UK, Deutschland)	Neu entwickelte Netzwerke (neue Mitgliedstaaten)
Gütlich/freiwillig (Niederlande)	Gesetzlich (Lux)
Offener Zugang (Irland)	Begrenzter/ eingeschränkter Zugang
Komplett staatlich finanziert (Irland, Lux)	Geringe oder keine staatliche Förderung/ betrieben durch NRO
Service für kleine Populationen (Irland, Lux, Slowenien)	Service für große Populationen (Deutschland, UK)
Sozialhilfe-Ansatz (Irland, G, NL)	Neo-liberaler Ansatz (Dänemark)
Gesetzlich verankert (Deutschland, Belgien etc.)	kein Schuldenregulierungsgesetz (Irland)

Aus den Stellungnahmen der Peer-Länder und der Diskussion im Rahmen des Seminars in Carrigaline kristallisierten sich einige Charakteristika heraus, die sich zur Übertragung auf andere nationale Kontexte eignen.

Vereinigtes Königreich

Überschuldung hat traditionell im Vereinigten Königreich bisher nur geringes Interesse erregt und wurde als Problem niedriger Einkommen gesehen. Inzwischen wurde jedoch erkannt, dass sich das massive Anwachsen der Verbraucherschulden in allen Einkommensgruppen und allen Bereichen der Gesellschaft ausbreitet. Die drei Hauptgründe für finanzielle Schwierigkeiten sind Veränderungen in den Lebensumständen wie Scheidung, geringe Einkommen und zu viele eingegangene Verbindlichkeiten.

Im Herbst 2003 veröffentlichte die Regierung ein Weißbuch zur Überschuldung von Konsumenten, woraus hervorgeht, dass das Problem zwischen 44% (diejenigen, die keine weiteren Schulden mehr aufnehmen wollen und 1% (Zahlungsunfähige) der Bevölkerung betrifft. Der britische NAP/Incl 2003/5 berücksichtigt, dass sich in den Statistiken viele einzelne Fälle von Menschen verbergen, die in einer Schuldenfalle gefangen sind und wahrscheinlich Unterstützung benötigen, um ihre Schulden unter Kontrolle zu bekommen. Schätzungsweise 3,5 Millionen Erwachsene (7%) im Vereinigten Königreich haben zurzeit keine



Möglichkeit ein Bankkonto einzurichten. In Nordirland verfügt ein fast doppelt so großer Anteil der Menschen über kein Bankkonto. Die Arbeit während der jetzigen Periode des NAP soll das Ausmaß der extremen Verschuldung identifizieren.

Seit Juni 2004 hat das Vereinigte Königreich einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Überschuldung (*'Over-indebtedness Action Plan'*), aber die Rahmenbedingungen für die finanzielle Beratung sind sehr kompliziert, da sie eine Vielzahl von Akteuren mit einbeziehen. Finanzberatungsservices haben eine enge Verbindung zur Kreditwirtschaft und werden in hohem Maß von ihr subventioniert.

Der englische Experte fand MABS in erster Linie wegen der zentral durch die Regierung gesicherten Finanzierung, die Grundlage für den Aufbau und die Koordination eines Netzwerkes ist, sehr eindrucksvoll. Das britische System ist zersplittert und lokal finanziert, was die Abstimmung der Arbeit erschwert. Das Angebot der Schuldnerberatungsdienste lag bis vor kurzem im Aufgabenbereich des freiwilligen Sektors und hat sich weiterentwickelt, um den steigenden Bedarf eines immer komplexeren Systems zu erfüllen. Inzwischen ist die Finanzberatung ein hochspezialisiertes Fachgebiet und ein ausgebildeter Finanzberater berät und unterstützt bei allen in diesem Zusammenhang auftretenden Problemen, vom Ausarbeiten eines Haushaltsplanes und der Beratung bei Ausgaben bis hin zur komplizierten Unterstützung bei Zahlungsunfähigkeit, Gerichtsterminen und Rechtsberatung. Der bei weitem größte Anbieter ist das *Citizens Advice Bureau Network* (CAB). CABs arbeitet an über 3 200 Standorten (einschließlich Außendienst) und wird von 5 617 bezahlten Mitarbeitern und 20 973 Freiwilligen betrieben. Darüber hinaus gibt es viele unabhängige Beratungsdienste, und die telefonische Beratung hat sich in den letzten Jahren rapide entwickelt. Allerdings ist auch bekannt, dass nur 20% von den Haushalten, die nicht imstande waren, ihren finanziellen Verpflichtungen der letzten 12 Monate nachzukommen, Rat suchten. Der Budgetmanagementservice ist ein entwicklungsfähiger Bereich im Vereinigten Königreich, und die Verteilung der Gelder an die Gläubiger durch eine einzelne Genossenschaftsbank erscheint ebenfalls attraktiv.

Das Fehlen eines Netzes, wie es die Genossenschaftsbanken bilden, macht die Übertragung auf das Vereinigte Königreich schwierig. Britische Genossenschaftsbanken können keine Darlehen anbieten bevor die Klienten regelmäßige Sparer werden. Das Angebot richtet sich gegenwärtig nicht an Menschen, die vom Zugang zu Krediten ausgeschlossen sind, und müsste entsprechend erweitert werden.



Ungarn

Mit Beginn des ökonomischen und politischen Transformationsprozesses ist der häufigste Grund für Überschuldung in Ungarn die Unfähigkeit gewesen, für allgemeine (Energie)Versorgungsleistungen und Darlehen zum Hausbau zu zahlen, was zum Verlust des Eigenheimes führt. Nach einigen unterschiedlichen Ansätzen zur Lösung des Überschuldungsproblems, haben seit 2003 (Neufassung der Sozialgesetzgebung von 1993) die lokalen Regierungen die Möglichkeit, ihren eigenen Schuldenmanagementservice zu betreiben. Dieser wird zu 90% zentral und zu 10% durch lokale Etats finanziert. Problematisch ist, dass die 3 200 lokalen Behörden wie „kleine Königreiche“ funktionieren. Im Jahr 2003 wurden Mittel in Höhe von 200 Millionen Euro, die zentral für soziale Maßnahmen zur Verfügung gestellt wurden, nicht zugewiesen, und die Regierung sucht jetzt nach Anreizen, um die Kooperation zu fördern. Der ungarische Entwurf zum Schuldenmanagement sieht eine finanzielle Unterstützung der Klienten durch die lokalen Behörden vor, die direkt an die Versorgungsbetriebe oder Gläubiger weitergegeben wird. 25% der Schulden müssen allerdings durch die Betroffenen selbst getilgt werden, was für Familien mit wirklich niedrigem Einkommen sehr hart ist. Die Regierung beabsichtigt bei der Begleichung von überfälligen Rechnungen der Versorgungsbetriebe zu helfen, indem sie den Familienbeitrag von 25% für besonders benachteiligte Familien verringert. 2003 hat das Ministerium ein Pilotprojekt ins Leben gerufen, das zum Ziel hat, die Arbeit der Schuldenmanagementberater professioneller zu machen. Nach Meinung der ungarischen Teilnehmer hat der Peer-Review eindeutig die Notwendigkeit aufgezeigt, die Bemühungen der letzten vier Jahre weiter voranzutreiben und diesen Service auszuweiten.

Seit 1. Januar 2003 sind lokale Behörden autorisiert, die Schuldnerberatungsdienste zu betreiben. Dies ist jedoch nicht verpflichtend. Der ungarische Repräsentant befürwortete ein obligatorisches Angebot, damit jeder in Not Zugang zu finanzieller Beratung hat. Entsprechend dem ungarischen NAP/Incl. ist es Ziel, die übermäßige Verschuldung von Haushalten (unbezahlte überfällige Schuld) bis 2006 erheblich zu verringern. Die ungarische Regierung hat ebenfalls die Schaffung eines Verbraucherinsolvenzgesetzes entschieden, das inzwischen durch das Justizministerium vorbereitet wird.

Deutschland

In Deutschland tragen mehrere Bundesministerien die Verantwortung im Bereich der Maßnahmen gegen Überschuldung. Das Bundesministerium für Fami-



lie, Senioren, Frauen und Jugend beobachtet die Entwicklung der übermäßigen Verschuldung und stützt Maßnahmen, die die Situation der Menschen mit finanziellen Problemen verbessern. Dies geschieht in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerium der Justiz (verantwortlich für Insolvenzregelung), dem Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (besonders hinsichtlich finanzieller Dienstleistungen, verantwortungsvoller Kreditvergabe und Verbraucherschutz), dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, dem Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und dem Ministerium der Finanzen. Das Regierungsinteresse an der Bekämpfung von Überschuldung geht zurück bis zum Jahr 1989, als das erste größere Forschungsprojekt durch die Ministerien für Familie und Justiz finanziert wurde. Seitdem wird das Bild durch eine Reihe von Anschlussstudien aktualisiert. Die Resultate der Studien wurden für die Ausarbeitung des *Verbraucherkreditgesetzes* (1991) und des *Verbraucherinsolvenzgesetzes* (1999) verwendet und sind ein Teil des ersten nationalen *Armut-und-Reichtum-Berichts* (1999).

2001 hatten die Einführung der unabhängigen Rechtshilfe für Menschen mit Schulden, die sich die Kosten für ein Verfahren nicht leisten können und die Kürzung der *Wohlverhaltensperiode* von sieben auf sechs Jahre einen motivierenden Effekt auf überschuldete Menschen.

Im föderalistischen System Deutschlands spielen der Staat und die Kommunen eine entscheidende Rolle in der sozialen Sicherung. Die Implementierung der Finanzierungsberatung begann in den frühen Achtzigerjahren auf kommunaler Ebene in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen wie Wohlfahrtsverbänden, Sozialpartnern und Selbsthilfeorganisationen. 2004 waren ungefähr 1 050 Schuldnerberatungsstellen aktiv.

Entsprechend diesem sorgfältig ausgearbeiteten und lang-etablierten System konzentrierte sich das deutsche Interesse auf die Art und Weise, wie MABS Klientendaten erfasst. Deutschland wurde durch die Partnerschaft von privatem und öffentlichen Sektor innerhalb des MABS-Systems beeindruckt. „Ich beabsichtige das Ministerium zu überzeugen, eine Kampagne in Partnerschaft mit den Banken und dem Handel sowie den Telekommunikationsverbänden zu organisieren“, erklärte der deutsche Repräsentant. Letztlich könnte auch Deutschland von der Kopie des Beratungshandbuchs und seiner Anpassung an die lokalen Gegebenheiten profitieren.



Die Niederlande

In den Niederlanden unterscheidet die Hilfe im Problemfeld Verschuldung zwischen einem gütlichen und einem gesetzlichen Prozess. Das gütliche Verfahren findet auf kommunaler Ebene Anwendung, indem die Kommunen die verschiedenen unabhängigen lokalen Organisationen (kommunale Banken, Organisationen der Sozialarbeit und städtische Sozialeinrichtungen) steuern, die mit der Schuldenproblematik befasst sind. Da die Kommunen über eine relativ große politische Freiheit verfügen, gibt es beträchtliche lokale Unterschiede bezüglich der Implementierung dieser Dienstleistungen. Der Ansatz ist umfassend, indem er zur gleichen Zeit die finanzielle Situation und psychologische Hilfestellungen zu verändertem Handeln einschließt. Die bereitgestellten Dienstleistungen sind: Prävention, Erstgespräch, Beratung, Fallmanagement, Budgetmanagement, Haushaltsplanung, Umschuldung, psychosoziale Hilfe, Nachbetreuung, Erklärung nach dem Schuldenregulierungsgesetz (DRA). In dem gesetzlich verankerten Schuldenregulierungsprozess DRA nehmen die kommunalen Kreditbanken eine führende Rolle ein. Per Gesetz können Gläubiger zur Zusammenarbeit bei der Schuldenregulierung gezwungen werden. Unter einem strengen Regime müssen dabei Schuldner innerhalb einer dreijährigen Frist soviel wie möglich von ihrer Schuld zurückerstatten, bevor sie dann eine Restschuldbefreiung erhalten.

Die Dienstleistungen des MABS Trainings- und Ausbildungsservices können teilweise mit den Aufgaben von NIBUD (*National Instituut voor Budgetvoorlichting*) verglichen werden. Wegen der wachsenden Probleme müssen die Niederlande den Fokus auf ausgewählte Schwerpunkte richten: auf Wohnungslose, die keine Bankkonten eröffnen können, auf junge Menschen, die vor Verschuldung bewahrt werden müssen, und auf die sich erweiternde Gruppe der älteren Menschen, die in Zukunft mit zunehmenden Schuldenproblemen rechnen müssen.

Die niederländischen Repräsentanten hoben den klientenorientierten Stil von MABS, die konsequente Beachtung der Qualitätsstandards und die nationale Ausdehnung als positive Merkmale hervor und interessierten sich daneben vor allem für das zentralisierte Management. Aus ihrer Sicht lieferte das irische Beispiel viele neue Erkenntnisse – besonders hinsichtlich der Offenheit und Verpflichtung der Beteiligten – und neue Anreize, diese Aspekte im dezentralisierten holländischen System zu verstärken. Auch drückten sie ihre Hoffnung aus, zukünftig über mehr Informationen zum Beitrag der Finanzberatung für die Reintegration verfügen zu können.



Slowenien

In Slowenien sind die Darlehen auf dem „grauen Markt“ der häufigste Grund für Überschuldung. Diese Art von Kredit birgt das größte Risiko für Menschen mit niedrigen Einkommen, weil sie kaum die Möglichkeit haben, ein Darlehen von Kreditinstituten zu erhalten.

2004 hat Slowenien bereits einige Schritte unternommen, um den Schutz der Verbraucher zu verbessern. Die Verbraucherkreditrichtlinien bestimmen, dass die Gläubiger den effektiven Zinssatz angeben müssen und der höchste effektive Zinssatz definiert wird. Das Gesetz zur Zwangsvollstreckung und Versicherung gibt an, dass soziale Transferleistungen und ähnliche Einkommen von der Zwangsvollstreckung ausgenommen sind. Ein Entwurf für die Änderung des Gesetzes zu Bankrott und Zwangsregelung, der entsprechend der deutschen und amerikanischen Gesetzgebung auch den Begriff „Privatkonkurs“ enthält, wird vom Justizministerium vorbereitet.

In Slowenien besteht kein Netz von Finanz- und Schuldnerberatungsstellen. Der slowenische Experte war begeistert von dem Gedanken der Einführung eines ähnlichen Systems wie MABS durch das Netzwerk *Centres for Social Work* (CSW), ein in Kundennähe angesiedeltes Zentrum für Sozialarbeit. Dies würde jedoch aufgrund der daraus entstehenden Kosten, die in Irland im Laufe der Jahre jäh angestiegen sind, einen starken politischen Willen voraussetzen.

Schließlich wäre auch die Kooperation zwischen einer Reihe von unterschiedlichen Akteuren, einschließlich des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und des Finanzministeriums erforderlich, wegen der Regelung von Schulden bei öffentlichen Einrichtungen und um die Einrichtung kommunaler Verbraucherschutzagenturen zu autorisieren.

Die Zentren für Sozialarbeit eignen sich insofern als Standorte, da sie den Menschen mit niedrigen Einkommen bereits vertraut sind. Allerdings wären zusätzliche Sachkenntnis der Schuldenberater im finanziellen Bereich, die Entwicklung eines entsprechenden Berufsprofils und eine Vielzahl weiterer Fördermaßnahmen notwendig. Demnach erscheint es sinnvoll, ein solches Versuchsprojekt zunächst in einem städtischen Bereich wie der Hauptstadt Ljubljana zu installieren.



Luxemburg

Im Jahr 2000 wurde in Luxemburg ein neues Gesetz eingeführt, das ein Verfahren zur kollektiven Zahlung von Schulden und ein staatlich fundiertes Programm beinhaltet, um Menschen zu helfen, ihre Schulden zu klären, sobald sie sich auf einen Rückzahlungsplan eingelassen haben. Die Summe wird bei einer Rückzahlungsperiode von maximal sieben Jahren auf 10 000 Euro begrenzt. Drei Institutionen sind in die Implementierung des Gesetzes miteinbezogen.

Der Informations- und Beratungsservice zur Überschuldung umfasst die partnerschaftliche Arbeit von zwei sozialen Organisationen und wird vollständig vom Ministerium für Familie, Soziale Solidarität und Jugend finanziert. Dieser Service versucht soweit wie möglich, eine Vereinbarung mit den Gläubigern zu finden, ohne auf das Verfahren der kollektiven Zahlung von Schulden zurückgreifen zu müssen. Wenn keine Vereinbarung gefunden wird, schlägt eine Vermittlungskommission ein Wiederaufnahmeprogramm vor, das unterschiedliche finanzielle Maßnahmen aber auch verschiedene soziale Hilfen einschließen kann. Das Verfahren der kollektiven Zahlung von Schulden ermöglicht den Zugriff auf den Überschuldungsausgleichsfonds, um Menschen bei der Klärung ihrer finanziellen Situation zu helfen.

Aufgrund der Bevölkerungsgröße und dem oben beschriebenen Verfahren, gibt es keine reale Möglichkeit zur Übertragung von MABS auf Luxemburg. Einige Lektionen des irischen Beispiels wie etwa hinsichtlich der Evaluation sind dennoch für Luxemburg interessant, da es dort bislang keine systematische Erfassung statistischer Daten der Klienten gibt.

Dänemark

Niedrige Einkommen, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung spielen in Dänemark eine verhältnismäßig geringe Rolle. Die Hälfte der überschuldeten Menschen sind gegenüber dem öffentlichen Sektor verschuldet. Wenn Menschen hoffnungslos verschuldet sind, können sie die Umschuldung beantragen. Ein Umschuldungsfall wird am Konkursgericht behandelt, das über einen fünfjährigen Rückzahlungsplan oder eine teilweise bzw. komplette Aufhebung der Schulden entscheidet. Von Sozialhilfeempfängern wird nicht erwartet, Schulden zurückzuerstatten, sie werden aber wieder in die Verantwortung genommen, sobald sie eine Arbeit erhalten.



Außer der dänischen Verbraucher-und Informationszentrale – eine in Kopenhagen angesiedelte staatliche Institution – hat Dänemark keinen Service, der MABS ähnlich ist, da die Regierung der Ansicht ist, dass jeder selbst für seine eigene finanzielle Situation verantwortlich sein muss. Vor kurzem hat die dänische Regierung jedoch entschieden, ihre Bemühungen zu verstärken, verschuldete Menschen beim Übergang in Arbeit zu unterstützen. Innerhalb der folgenden sechs Monate sollen Vorschläge für Maßnahmen in dieser Richtung formuliert werden. Die Finanzierungsberatung im Sinne von MABS ist ein zentraler Aspekt und sollte in jedem Fall die Arbeit in diesem Problemfeld begleiten. Entsprechende Vorschläge der dänischen Teilnehmer werden deswegen an den Minister weitergeleitet.

Belgium

Einige interessante Informationen über die Situation in Belgien wurden durch den RETIS Repräsentanten beigegeben. In Belgien sind eine Anzahl von Instrumenten für die Kontrolle von Krediten vereinbart worden. Kreditorganisationen sind verpflichtet, ein nationales Kreditregister zu konsultieren, in dem alle Darlehen verzeichnet sein müssen. Verantwortlichkeiten der Gläubiger sind klar definiert und Schulden können per Richterschluss annulliert werden, wenn Menschen Kredite zugesprochen werden, die die Rückzahlungen nicht leisten können. Dies hat geholfen, die Zahl solcher Darlehen in Belgien zu begrenzen. Geldinstitute können unbezahlte Schulden nicht überschreiben, sondern müssen sie in ihren Bilanzen offenlegen. Außerdem hat Belgien ein Gesetz, wonach private Energieversorger eine Steuer zur Deckung von Energieschulden der Verbraucher zahlen. Es ist nicht gestattet, im Falle eines Zahlungsrückstandes wesentliche Dienstleistungen zu kürzen, und der Entzug der Wasserversorgung kann nur durch einen Gerichtsbeschluss durchgesetzt werden. Dies verstärkt die soziale Verantwortung des privaten Sektors. Zusätzlich gibt die belgische Gesetzgebung von 1994 (1997geändert) einem Richter das Recht, Schulden und Zinsforderungen bei Zahlungsunfähigkeit zu annullieren.

Ein Fonds (*Fonds de Traitement du surendettement*) wurde 2003 eingerichtet.

Der Repräsentant von RETIS kritisierte, dass MABS zu stark am Gläubiger orientiert sei und ein gesetzlicher Rahmen fehle, der den Betroffenen die Sicherheit vermittelt, dass sie Hilfe erhalten. Schuldner sollten seiner Meinung nach niemals mit Gefängnisstrafen bedroht werden. Er hob jedoch auch die vielen positiven Aspekte von MABS hervor: die Koordination auf nationaler Ebene und



lokale Diversität, die starke Gewichtung sozialer Kohäsion und ein Konzept, das sowohl den Anforderungen landwirtschaftlich geprägter Gesellschaften entspricht als auch in großen Städten anwendbar ist. Besonders betonte er die Bedeutung des von Beginn an ausgeprägten zwischenmenschlichen Kontaktes.

Großes Interesse weckte die Rolle der Genossenschaftsbanken und der Sparkassen. In Spanien und in Italien arbeitet RETIS mit großen Geldinstituten wie der *Banca Monte dei Paschi* in Siena, um neue Instrumente zu entwickeln, die soziale Verantwortung an das Bankwesen zurückzugeben.



6. Schlussfolgerungen und Lehren

Der irische Peer-Review-Prozess war ein gutes Beispiel, um die Intention der offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Politik zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung zu verdeutlichen. Das Ziel, gegenseitige Lernprozesse zu ermöglichen, wurde in Carrigaline durch die Repräsentanten der Peer-Länder und Interessenvertreter sehr positiv beurteilt. Die zweite Zielsetzung „Übertragbarkeit“ zeigte ein kompliziertes und vielschichtiges europäisches Bild. Eine „Eins-zu-eins“-Übertragung würde die nationale Vielfalt auslöschen und kommt deshalb nicht in Frage. Was aber möglich ist, ist eine Erleichterung des Transfers von politischen Ansätzen und Elementen eines guten Beispiels in ein anderes Land.

Aus einer Reihe von Gründen stößt die Übertragung von Lektionen von einem Land auf andere nationale Kontexte auf einige Schwierigkeiten. Die Übertragbarkeit einer Politik hängt erstens vom institutionellen Kontext ab, der die Rollen der Öffentlichkeit, der privaten Sektoren und der nichtstaatlichen Organisationen sowie den Grad der Zentralisierung, Tradition und Struktur der Zivilgesellschaft einschließt. Zweitens hängt sie von den Eigenschaften der Politik selbst, beispielsweise der Definition des Problems, der Komplexität des Ansatzes und dem Kompetenzbereich des Services ab.

Die *erste Lehre* des Peer-Review-Prozesses ist, dass Verantwortung auf unterschiedlichen Ebenen innerhalb eines Landes geteilt werden kann. Dies ist keine Frage von ‚Top-down-‘ oder ‚Bottom-up-‘ Entwicklungen, sondern mehr eine Frage der Kommunikationsstrukturen. Im Allgemeinen wird ein neues soziales Problem zuerst von den Betroffenen bemerkt und von Mitarbeitern in Selbsthilfemaßnahmen oder Projekten der nichtstaatlichen Organisationen aufgegriffen. Ohne die Unterstützung der Kommunen, der Bundesländer oder der Regierung ist ein wirkungsvoller Kampf gegen das Problem allerdings kaum denkbar.

In Irland konnte dies beobachtet werden: Als das Problem zunehmender finanzieller Schwierigkeiten offensichtlich wurde, kam die erste Hilfe von den Wohlfahrtsorganisationen wie *Saint Vincent de Paul*, die überschuldeten Menschen halfen, indem sie mit Gläubigern auf einer freiwilligen Grundlage verhandelten. Der soziale Alarm, der durch diese Arten von Tätigkeiten ausgelöst wird, führt zu allgemeiner Aufmerksamkeit, die wiederum die verantwortlichen Ministerien oder die Regierung zum Handeln bewegt. Durch einen gegenseitigen Lernprozess konnte MABS auf das gegenwärtigen Ausmaß vergrößert werden



und es ist nicht übertrieben, zu behaupten, dass das Maß an Unterstützung, das in der letzten Dekade durch das DFSA gegeben wurde, in Europa einzigartig ist. Dies ist die *zweite Lehre*: Der Kampf gegen Überschuldung und andere Formen der sozialen Ausgrenzung benötigt eine starke fortwährende Unterstützung durch politischen Willen und Macht.

Das positive Beispiel des DFSA führt zu der Frage: Ist es nur Aufgabe der lokalen oder zentralen Verwaltungen Dienstleistungen zu finanzieren? Herr Zanella von RETIS formulierte es folgendermaßen: „Es ist nicht gerade klug, Geld von öffentlichen Behörden zu benutzen, um Menschen zu helfen, Schulden an den privaten Sektor zurückzuerstatten, wenn öffentliche Behörden über derartig begrenzte Mittel verfügen.“ Die belgische Regelung hingegen, wo private Energieversorger eine Steuer zahlen müssen, um zu helfen, Energieschulden der Verbraucher zu begleichen, ist eine innovative Antwort auf diese Frage. Die Kooperation von MABS mit Genossenschaftsbanken oder Sparkassen ist eine andere innovative Antwort. Wäre es möglich, eine sozial orientierte, übernationale Kreditinitiative aufzubauen? Darüber hinaus wäre zu diskutieren, ob eine Abgabe von 0,1 % oder von 0,2 % des Umsatzes von Banken, Versicherungen, Versandhäusern, Geldverleihern etc. für die Finanzierungs- und Schuldnerberatung verwendet werden könnte. Ein Finanzbeitrag zur Einrichtung und Betreuung von Schuldenmanagementdiensten erscheint angebracht und böte ein kosteneffektives System zur Begleichung von Schulden.

Es ist keine Frage, dass ein maßgeschneiderter und angemessener Service in Form der Selbsthilfegruppenarbeit entwickelt werden kann. Die *Anonymen Alkoholiker* sind hierfür das beste Beispiel. Aber es gibt viele andere Beispiele wie MABS, die zeigen, dass ein gegenseitiger Lernprozess und Unterstützung die Dinge einfacher und besser machen. MABS ist inzwischen eine lebenswichtige nationale Ressource und muss als solche in das gesamte Netz der staatlichen Dienstleistungen integriert werden, besonders in die Schlüsselaktivitäten zur Förderung der sozialen Eingliederung.

Eine *dritte Lehre* ist folglich, dass das Partnerschaftsmodell der Schlüssel ist, indem es die Kooperation zwischen professionellen und freiwilligen Organisationen und mit anderen Bereichen wie Wohnungs- und Gesundheitswesen erfordert.

Schuldenprobleme beeinflussen das ganze Leben und führen zu Isolation und Ausgrenzung. Überschuldung hängt nicht nur mit der finanziellen Situation zusammen, sondern hat auch soziale und psychische Probleme zur Folge. Das



finanzielle Elend ist verknüpft mit Arbeitslosigkeit, Scheidung, nicht existenzsichernder Arbeit, schlechter Gesundheit und trifft aber auch allein erziehende Eltern, junge Leute, Wohnungslose und ethnische Minderheiten. „Wir müssen das Problem Überschuldung unter all diesen Gruppen berücksichtigen,“ bemerkte Herr Feltesse, „nicht um sie von anderen zu trennen, aber um die Kapazität zu entwickeln, an ihren speziellen Bedürfnissen anzusetzen.“

Das politische Gewissen und Bewusstsein für die Schuldenproblematik sollten verstärkt werden. Mainstreaming ist in dieser Hinsicht eine lebenswichtige Erwägung und gleichzeitig die *vierte Lehre*. Entscheidungsträger auf europäischen und nationalen Ebenen sollten nach Wegen für Maßnahmen zur Vermeidung von Schulden in Bereichen wie Wohnen, öffentliche Versorgungsleistungen, finanzielle Dienstleistungen und Beschäftigung suchen, um so die Auswirkung der Schulden innerhalb dieser Bereiche zu berücksichtigen. Weitere Prioritäten betreffen die Wiedereingliederung in Beschäftigung und die Sicherstellung, dass Arbeit angemessen bezahlt wird. Entscheidend für die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung ist der Zugang zu den finanziellen Services wie Bankkonten oder Kredite, denn finanzielle Eingliederung ist ein Teil der sozialen Eingliederung. EU-umfassende Richtlinien sollten sicherstellen, dass Familien nicht von den wesentlichen Versorgungsleistungen abgeschnitten werden, wenn sie Rechnungen nicht bezahlen können.

Wie bereits erwähnt, hat die Definition eines Problems einen starken Einfluß auf die Richtung von Politikansätzen. Eine unter den Mitgliedstaaten abgestimmte, allgemein gültige Definition von Überschuldung ist demnach die Voraussetzung zur Erreichung ihrer Ziele und der Erstellung einer EU-umfassenden Datenbank. Als *fünfte Lehre* sollte deswegen die EU eine Arbeitsgruppe bilden, um eine allgemein geltende europäische Definition für Überschuldung zu finden. Der Mangel an Standards und Daten auf nationaler und europäischer Ebene muss überwunden werden, um die Möglichkeiten der Analyse mit Vergleichswerten zu verbessern. Gute Daten, gute Indikatoren und Monitoring sind für die Auswertung notwendig und die bestehenden unterschiedlichen Ansätze und Services in anderen Ländern sollten evaluiert werden. Die drei Evaluationsstudien in Irland sind mustergültig.

In einigen Ländern existieren bereits Finanz- und Schuldnerberatungsdienste, in anderen jedoch nicht. Aber selbst in den Ländern mit einem etablierten Netz an Beratungseinrichtungen (z. B. Deutschland, Niederlande) übertrifft die Nachfrage nach finanzieller Beratung das Angebot. Die Übertragbarkeit des irischen



Modells scheint davon abzuhängen, ob bereits etablierte Programme vorhanden sind. Dennoch gibt es einige Elemente von MABS wie das Handbuch zur Finanzberatung und die allgemeinen professionellen Standards für Finanzberater, die übernommen werden können. Die Notwendigkeit zur fachlichen Qualifizierung und einem spezifischen Jobprofil liegt auf der Hand, um die sozialen und finanzwirtschaftlichen Kompetenzen zu kombinieren und die Barrieren zwischen diesen zwei unterschiedlichen Welten abbauen zu können.

Zugänglichkeit ist *Lehre Nr. 6*: Jeder, der Hilfe benötigt, sollte diese auch erhalten. Kleinbetriebe können nicht ausgeschlossen werden, weil sie häufig Familienunternehmen sind. Schuldenmanagementdienstleistungen müssen universal sein. Das Recht zu solchen Hilfen ist eng verknüpft mit dem Begriff der menschlichen Würde entsprechend der Charta der Grundrechte und der neuen Verfassung der EU. Finanz- und Schuldnerberatung können unterschiedlich organisiert werden, es gibt keine ideale generelle Vorgehensweise, jedoch einige sehr gute lokale Maßnahmen wie MABS. Aber es besteht kein Zweifel daran, dass Finanz- und Schuldnerberatung wirkungsvolle Maßnahmen im Kampf gegen Überschuldung sind.

Zielgerichtetheit ist die *siebte Lehre*: Dienstleistungen benötigen die Kapazität, um spezifische Klientengruppen zu erreichen und gleichzeitig jedem einzelnen einen persönlichen Service anzubieten. Dieser maßgeschneiderte Ansatz bildet die Grundlage für das Vertrauen der Kunden.

Aus den Kommentaren der Peer-Länder geht eindeutig hervor, dass nationale Schuldenregulierungsgesetze ein Vorteil im Kampf gegen die Ausgrenzung von überschuldeten Menschen sind. Die Mitgliedstaaten ohne solch ein Gesetz müssen ihren eigenen gesetzlichen Rahmen für die Förderung von Finanzberatung auf nationalem Niveau sowie allgemeine Standards entwickeln, die den Gegebenheiten auf lokaler Ebene gerecht werden. Aber es wird stark empfohlen, dass Familien- und Sozialministerien aktiv auf die Justizministerien einwirken, um sie von der Notwendigkeit zu überzeugen, solch ein Gesetz einzuführen.

Das Thema Überschuldung muss im NAP/Incl. berücksichtigt werden. Im Juni 2005 werden die neuen Mitgliedstaaten Implementierungsberichte über ihre NAPs/Incl. einreichen, und die alte EU-15 muss ebenfalls über alle neuen Strategien für den Zeitraum 2005-2006 berichten. Alle Mitgliedstaaten werden 2006 aufgefordert, neue NAPs/Incl. für die Periode 2006-2009 einzureichen. Dies



könnte eine Gelegenheit sein, das Thema Überschuldung zukünftig mit mehr Nachdruck zu belegen. Dem Problemfeld Überschuldung sollte eine besondere Beachtung bei der Einschätzung der NAPs/Incl. 2003-2005 und im Vorbereitungsprozess für die neuen Pläne von 2006 zukommen.

Prävention von Überschuldung ist eines der Hauptziele jeglicher Art von Schuldner- und Finanzberatung und Budgetplanung. Prävention muss nicht nur das individuelle Verhalten im Blick haben, sondern gleichzeitig die Auswirkungen wirtschaftlicher Entwicklungen, struktureller Rahmenbedingungen und gesellschaftlicher Muster in Betracht ziehen. Allgemeine Übereinstimmung herrschte darüber, dass im Entwurf der Richtlinien zum Konsumentenkredit die Prävention von Überschuldung stärker gewichtet werden sollte.



Quellennachweis

- Gianni Betti u.a., Untersuchung des Problems der Verbraucherverschuldung: Statistische Aspekte. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD Gesundheit und Verbraucherschutz. ORC MACRO, London. Oktober 2001
- Amparo San José, Credit bureaus in today's credit markets and overindebtedness assumptions. European Credit Research Institute (ECRI) 2002
- Amartya Sen, Commodities and capabilities, Amsterdam 1985
- Dieter Korczak, Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999. Schriftenreihe Band 198. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart 2001