

# Bekämpfung der Überschuldung privater Haushalte

Die Überschuldung privater Haushalte ist ein anhaltendes Problem in Europa. In einigen Mitgliedstaaten und Bevölkerungsgruppen ist in jüngster Zeit ein Anstieg dieser Überschuldung zu beobachten. Dieser Bericht gibt einen Überblick über die wichtigsten Ursachen, Auslöser und Folgen der Überschuldung privater Haushalte. Zudem werden zwei politische Maßnahmen in der EU und in Norwegen untersucht, nämlich Schuldnerberatung und Entschuldungsverfahren.

## Politischer Kontext

Überschuldung ist sowohl eine Ursache als auch eine Folge von Armut, Entbehrung und sozialer Ausgrenzung. Um dieses Problem anzugehen, ist es wichtig, Strategien zu entwickeln, die präventive, mindernde und rehabilitative Maßnahmen umfassen. Prävention kann beispielsweise durch Kreditregulierung wie die Verbraucherrichtlinie und die Hypothekarkreditrichtlinie der EU erreicht werden. Sie kann außerdem durch Sozialschutz – einen der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte – gestärkt werden, indem Einkommens- oder Ausgabenschocks infolge von Arbeitslosigkeit oder Gesundheitsproblemen gemindert werden.

In diesem Bericht werden Schuldnerberatungsdienste und Entschuldungsverfahren in der EU und in Norwegen untersucht. Nach der weltweiten Finanzkrise sind diese Dienste und Verfahren in vielen Mitgliedstaaten umfassender verfügbar. Jedoch gibt es Lücken in Bezug auf den Zugang zu diesen Diensten und Verfahren.

Basierend auf den Erfahrungen aus Praktiken in der EU bietet sich auf regionaler, nationaler und EU-Ebene die Möglichkeit, politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Verschuldung privater Haushalte zu entwickeln.

## Wichtigste Erkenntnisse

- Im Jahr 2016 gaben 14 % der Menschen (EU-28) an, dass sie nicht in der Lage sind, Mieten oder Hypotheken, Verbraucherkredite, Darlehen von Familienangehörigen oder Freunden oder Rechnungen von Versorgungsunternehmen oder Telefonbetreibern fristgerecht zu zahlen. Werden auch Personen

einbezogen, die zwar keine Zahlungsrückstände, aber Schwierigkeiten haben, über die Runden zu kommen, erhöht sich dieser Anteil auf 21 %.

- Am stärksten gefährdet sind 25- bis 49-Jährige. Überschuldete Menschen über 65 sind jedoch mit größeren finanziellen Problemen konfrontiert und weisen ein geringeres psychisches Wohlbefinden auf.
- Von 2017 bis 2018 nahmen die Zahlungsrückstände von armutsgefährdeten Alleinerziehenden in der gesamten EU zu.
- Schuldnerberatungsdienste sind umfassender verfügbar und leichter zugänglich geworden. Allerdings gibt es selbst in Ländern mit gut etablierten Diensten Schwierigkeiten beim Zugang.
- Viele Länder verfügen über komplexe Unterstützungsnetze und Rechtsvorschriften, die schwer verständlich sind, und viele überschuldete Menschen erhalten keine angemessene Hilfe oder haben keinen Zugang zu geeigneten Entschuldungsverfahren.
- In einigen Ländern gibt es keine Schuldnerberatungsdienste oder sie haben eine besonders geringe Kapazität, Abdeckung oder Reichweite: z. B. Bulgarien, Estland, Italien, Kroatien, Litauen, Malta, Rumänien, Slowenien und Zypern.
- Insgesamt haben sich die Mitgliedstaaten bei der Einführung von Entschuldungsverfahren, die Wege aus der Überschuldung bieten, angenähert. Malta und in geringerem Maße Bulgarien hinken hinterher.
- Trotz dieser Annäherung der Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Verfahren gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Zugänglichkeit und die angebotenen Lösungen.

## Empfehlungen für die Politik

- Wenn Überschuldung nicht angemessen und rechtzeitig angegangen wird, kann dies negative Folgen für die betroffenen Personen, Haushalte und die Gesellschaft haben. Zu den Problemen, die sich aus Überschuldung ergeben, können psychische und körperliche Gesundheitsprobleme, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit gehören.

- Seit der weltweiten Finanzkrise im Jahr 2007 haben viele Länder ihre institutionellen Maßnahmen zur Bekämpfung von Überschuldung verstärkt. Politische Entscheidungsträger sollten rechtzeitig weitere Verbesserungen vornehmen und nicht warten, bis eine neue Krise eintritt.
- Von entscheidender Bedeutung ist die Kreditregulierung, denn sie verringert Anreize für Menschen, Verpflichtungen, die sie nicht zurückzahlen können, oder verschiedene kleinere Arten von Verpflichtungen einzugehen, die nicht unter die Verbraucherrichtlinie und Hypothekarkreditrichtlinie der EU fallen. Die politischen Entscheidungsträger sollten Verwaltungsgebühren und Geldbußen sowie Zinssätze berücksichtigen.
- Während sich die politischen Entscheidungsträger häufig auf Hypotheken- oder Verbraucherschulden bei Finanzinstituten konzentrieren, betreffen Schuldenprobleme in einkommensschwachen Gruppen jedoch häufig die Nichtzahlung von Versorgungs- oder Telefonrechnungen, Mieten, Steuern oder Geldstrafen, Schulden bei Freunden oder Gesundheitskosten. Politische Entscheidungsträger, denen ein frühzeitiges Eingreifen wichtig ist, sollten dies nicht außer Acht lassen.
- Für Selbstständige ist es oft schwierig, Privat- und Unternehmensverschuldung zu trennen. Diesem Problem sollte bei rechtlichen Verfahren und der Schuldnerberatung Rechnung getragen werden, zumal die Zahl der Selbständigen in einigen Mitgliedstaaten zunimmt.

### Schuldnerberatungsdienste

- Schuldnerberatungsdienste sollten den Qualitätsstandards entsprechen und über gut ausgebildete Berater verfügen. Sie sollten vertrauenswürdige Beziehungen zu Schuldnern aufbauen, um die Haushaltslage zu verstehen und Lösungen zu ermitteln, und von Gläubigern und Behörden als verlässliche Partner angesehen werden.
- Will man frühzeitig eingreifen, ist es wichtig, die Möglichkeiten der Unterstützung zu kennen. Bei diesbezüglichen Sensibilisierungsmaßnahmen könnten die Sozialpartner eingebunden werden, indem sie Wissen über bevorstehende Kündigungen austauschen, ferner Gläubiger, die Zahlungsbescheide aussenden, sowie öffentliche Dienste (z. B. Arbeitsämter, Erbringer von Grundversorgungsleistungen) und Behörden, die für Entschuldungsanträge zuständig sind.
- Rein rechtliche Maßnahmen können möglicherweise nicht die wahren Ursachen von Überschuldung bekämpfen, sondern dazu führen, dass das Problem erneut auftritt. Dies ist ein Risiko in Ländern, in denen kostenlose Rechtsberatung die wichtigste Unterstützung bildet, oder in denen

Entschuldungsverfahren leichter zugänglich sind und der Schwerpunkt der Schuldnerberatung auf der Unterstützung beim Zugang zu diesen Verfahren und deren Abschluss liegt.

- Eine Schuldnerberatung, die nur geringe finanzielle Perspektiven vorsieht und nicht auf die Ursachen des Problems eingeht, ist wahrscheinlich keine nachhaltige Lösung. Handelt es sich bei den Schuldnerberatern um Sozialarbeiter, so mangelt es möglicherweise an juristischem und finanziellem Fachwissen. Solche Wissenslücken können durch die Zusammenarbeit mit spezialisierten Dienstleistern geschlossen werden.
- Schuldnerberatungsdienste können verhindern, dass die Menschen Entschuldungsverfahren durchlaufen müssen, die häufig mit längeren Entbehrungen im Haushalt und erheblichen Kosten für das System verbunden sind.

### Entschuldungsverfahren

- Um ein „Licht am Ende des Tunnels“ zu ermöglichen, sollten Entschuldungsverfahren nicht zu langwierig sein. In den meisten Mitgliedstaaten dauern die Verfahren nicht länger als fünf Jahre. Die für die Einleitung des Verfahrens erforderliche Zeit sollte nicht unterschätzt werden. Politische Entscheidungsträger können Bedenken hinsichtlich eines Missbrauchs ausräumen, indem sie zwischen verschiedenen Arten von Entschuldungsverfahren unterscheiden.
- Der Verwaltungsaufwand des Entschuldungsverfahrens sollte so gering wie möglich sein. Ist für den Erfolg der Anträge und den Abschluss des Verfahrens erhebliche Unterstützung erforderlich, besteht die Gefahr, dass die Verfahren unterschiedlich und ungerecht sind.
- Die Entschuldungsverfahren sehen für die Schuldner häufig wenig Anreize vor, das Einkommen zu maximieren und Arbeit zu finden. Bessere Anreize sollten nicht angemeldete Erwerbstätigkeit verhindern sowie die Möglichkeit bieten, die Schuldentrückzahlungen zu erhöhen, und die Aussichten des überschuldeten Haushalts verbessern.
- Damit die Entschuldung zu einem Neubeginn führen kann, sollte sie die meisten Schulden abdecken (und beispielsweise Steuerschulden nicht ausschließen). Der Schuldner sollte aus den Registern gelöscht werden, sowohl aus öffentlichen als auch Gläubigerregistern.
- Es erscheint angebracht, dass die EU Maßnahmen in Bezug auf Entschuldungsverfahren ergreift, um deren Verfügbarkeit sicherzustellen, den Ländern zu lernen, Zugangsprobleme (einschließlich Vorabgebühren) zu vermeiden, und Menschen, die solche Verfahren durchlaufen, ein gewisses Maß an Wohlbefinden (einschließlich eines gewissen Schutzes ihres Wohnraums) zu gewährleisten.

#### Weitere Informationen

Der Bericht *Addressing household over-indebtedness* (Bekämpfung der Überschuldung privater Haushalte) ist abrufbar unter <http://eurofound.link/ef19044>.

Forschungsleiter: Hans Dubois

[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)