Landesarbeitsgemeinschaft
der öffentlichen und freien
Wohlfahrtspflege in Bayern

Nördliche Auffahrtsallee 14
80638 München
Telefon: 089 /15 37 57
Fax: 089 / 15 91 92 70
E-Mail: LAGoefW-Bayern@t-online.de
Internet: www.lagoefw.de

Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern

Memorandum

Stand: 1. März 2016

Die formale Zustimmung der Gremien des Bayerischen Landkreistages und des Bayerischen Städtetages steht noch aus.

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Memorandum bringt sich die Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern (LAG Ö/F), ein Zusammenschluss der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie der kommunalen Spitzenverbände, zu einem wichtigen Zeitpunkt mit Blick auf die Neuordnung von Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern in die anstehenden entscheidungsrelevanten Gespräche ein. Die angestrebte Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung auf kommunaler Ebene ist bei allen Beteiligten unstrittig, wie auch der Prüfbericht des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 30.01.2015 an den Bayerischen Landtag eindeutig darlegt.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration des Bayerischen Landtags hat sich am 16.04.2015 in einer Resolution ausdrücklich dafür ausgesprochen, die Aufgabe der Insolvenzberatung und deren Förderung im Wege der Delegation auf die Landkreise und kreisfreien Städten zu übertragen. Die Resolution entstand in Folge eines Fachgespräches zum Thema „Schuldner- und Insolvenzberatung", zu dem der Ausschuss eingeladen hatte. Die geladenen Expertinnen und Experten aus der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege haben sich dabei nachdrücklich für die seit vielen Jahren angestrebte Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung auf kommunaler Ebene zum 01.01.2017 eingesetzt. Auch die Forderung nach verbindlichen Qualitätsstandards, die der Ausschuss in seiner Resolution formuliert hat, konnte durch die LAG Ö/F mit ihrem Fachausschuss Schuldnerberatung bereits frühzeitig erfüllt werden.

Die Chance ist gegenwärtig groß, mit der Bereitstellung von jährlichen Haushaltsmitteln in Höhe von 8 Millionen Euro ein zukunftssicheres und modernes Beratungsangebot für ver- und überschuldete Menschen in Bayern auf den Weg zu bringen. Lassen Sie uns diese Chance jetzt gemeinsam nutzen!

Thomas Eichinger
Vorsitzender

Überschuldungsquote

Höchster nominaler Anstieg in Bayern

Die Überschuldungquote von Privatpersonen ist bundeweit zum zweiten Mal in Folge leicht gestiegen. Deutschlandweit liegt die Überschuldungsquote bei 9,92 %, in Bayern sind es 7,12 % (2014 waren es 7,05 %). Aber, während der Anstieg bundesweit mit 44.000 Fällen moderat ist, verzeichnet Bayern mit allein 18.000 Fällen den höchsten nominalen Anstieg und bestätigt den Trend von 2013.[1]

Wachsende Fallzahlen

Steigende Anforderungen an Beratende

Aufgrund der stetig wachsenden Fallzahlen, aber auch der qualitativen Veränderung bei der Verschuldungssituation von jungen Leuten und Personen mit hoher Verschuldungsintensität sowie der Zunahme der überschuldeten Menschen mit Multiproblemlagen, steigen die inhaltlichen, qualitativen wie auch quantitativen Anforderungen an die Schuldner- und Insolvenzberatung massiv an.[2]

Hauptursache Arbeitslosigkeit

Intransparente Vollstreckungs- und Inkassopraxis

Als Hauptursache der Überschuldung wird die Arbeitslosigkeit genannt, doch hat die erheblich sinkende Arbeitslosenquote nicht zu einem Rückgang der Überschuldung geführt. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass auch vergleichsweise kurze Phasen der Arbeitslosigkeit zum Scheitern von Finanzierungsplänen führen können (Kündigungsrecht bei Rückstand mit 2 Raten). Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass Niedrigeinkommen eine immer größere Relevanz als Ursache/Auslöser von Überschuldung einnimmt (z.B. Überschuldung in Deutschland – iff-Überschuldungsreport 2015). Eine wachsende Rolle bei der Überschuldung privater Haushalte spielen zusätzlich die digitale Ungleichheit und Defizite rechtlicher Regulierung am sich rasch entwickelnden digitalisierten Konsum- und Finanzdienstleistungsmarkt. Weite Bevölkerungskreise können die Folgen einer Unterschrift und eines „Klicks" im Internet nicht abschätzen. Eine intransparente Vollstreckungs- und Inkassokostenpraxis führt zu potentiell steigenden Schulden. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass Trennung/Scheidung, Krankheit und

gescheiterte Selbständigkeit maßgebliche Hintergründe von Überschuldung sein können.

Die Schuldner- und Insolvenzberatung bearbeitet monetäre Probleme, eines überwiegend „armen" Klientels!

Folgeprobleme und Folgekosten

Überschuldungssituationen wirken sich nicht nur auf die finanzielle Situation eines Haushalts aus. Sie sind vielmehr im Zusammenhang eines Prozesses der psychosozialen Destabilisierung zu sehen, der sowohl mit negativen Veränderungen des materiellen Lebensstandards, als auch des sozialen Status sowie des physischen und psychischen Befindens einhergehen kann. Mehrere Untersuchungen zeigen dabei, dass bei ökonomischem Stress vermehrt psychische Krankheitserscheinungen wie Herz-Kreislauf-Probleme, Kopfschmerzen, sowie verstärkter Alkohol- und Zigarettenkonsum auftreten. Gleichzeitig wird eine Zunahme von Depressionen beobachtet. Ökonomischer Stress kann sich ebenso auf die Aggressionsbereitschaft auswirken und damit die sozialen Beziehungen belasten, in denen überschuldete Menschen leben. Auch Kinder bleiben von den Entwicklungen, die mit der Überschuldung ihres Elternhauses einhergehen, nicht unberührt. So wurden bei betroffenen Kindern verstärkt physische und psychische Probleme beobachtet, die sich z.B. in schlechteren Leistungen in der Schule, Verhaltensauffälligkeiten, sozialer Isolation oder Anfälligkeit für Drogenkonsum äußern. Auf diese Zusammenhänge wurde insbesondere auch im letzten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hingewiesen.[3]

Schuldnerberatung ist ein ganzheitlicher Hilfeprozess

„Schuldnerberatung ist gehalten, einen ganzheitlichen Hilfeprozess zu initiieren, bei dem ökonomische wie auch soziale Facetten der Überschuldung berücksichtigt werden. Ausgehend von fundierten (sozial)pädagogischen Kenntnissen und Fertigkeiten,

müssten z.B. Aspekte wie Sozialisationsbedingungen, Partnerschaft/ soziale Beziehungen, Wohnumfeld, Arbeitswelt, Schulden oder häusliche Situation thematisiert werden.

Angefangen vom Bewusstmachen der Überschuldungssituation und der Bearbeitung von Verdrängungsmechanismen wird ein Lernprozess aktiviert, in dessen Verlauf bei den Ratsuchenden eine systematische Auseinandersetzung mit den Ursachen ihrer Situation erfolgt. Hierbei sind persönliche und soziale Lebensbedingungen ebenso zu berücksichtigen wie die Aufarbeitung alltäglich anfallender Probleme".[4]

Ressourcen- und lösungsorientierte Beratung

Die aktive Beteiligung der Ratsuchenden und damit Einbeziehung bzw. Respektierung ihrer eigenen Kompetenzen verhindert i.d.R. auch eine weitere Überschuldung, weil das bisherige Handlungsmuster in diesem Prozess kritisch reflektiert werden muss. Zugleich lassen sich darüber Minderwertigkeits- und Schuldgefühle reduzieren sowie die psychische Stabilität wiedererlangen.

Insolvenzverfahren als ein Weg zur Lösung

Die Wege in die Überschuldung sind der Ansatzpunkt, um auch wieder herauszufinden. Und der Weg hinaus gelingt oft nur mit einem Insolvenzverfahren. Dieses kann sich nicht auf die reine „technische" Abarbeitung der Vorschriften der Insolvenzordnung beschränken, wenn es erfolgreich sein soll, sondern muss vom bewährten Instrumentarium der Schuldnerberatungsstellen flankiert werden.

Aufgabenerweiterung

Gleichzeitig hat der Gesetzgeber das Aufgabenspektrum in der Insolvenzrechtsreform vom 1.7.2014 erheblich erhöht. Sowohl die Erarbeitung der außergerichtlichen Einigungsvorschläge wie auch die konkrete Beratung der Klienten wurden wesentlich zeitaufwändiger. Zudem haben die geeigneten Stellen die Befugnis erhalten, den Schuldner im gesamten Insolvenz- und Restschuldbefreiungsverfahren vor

Gericht zu vertreten. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Schuldner- und Insolvenzberatung mit Einführung des Pfändungsschutzkontos (P-Konto) im Jahr 2013 durch eine entsprechende Regelung in der ZPO dazu ermächtigt wurde, die Höhe des jeweiligen pfändungsfreien Betrages zu ermitteln und zu bescheinigen. Damit wollte der Gesetzgeber u.a. die Vollstreckungsgerichte entlasten.

Unterfinanzierung...

Die Insolvenzberatung wird in Form von Fallpauschalen vergütet, die seit 17 Jahren keine Verbesserung erfahren haben, während die Personalkosten um mindestens 30 % gestiegen sind. Beratungsstellen sind gezwungen die Beratungskapazitäten trotz steigender Nachfrage zurückzufahren und fachliche Standards zu reduzieren.[5]

Kostenverlagerung

Die wachsende Finanzierungslücke muss von den Trägern und den Kommunen kompensiert werden. Der Bayerische Städtetag schätzt, dass mit kommunalen Mitteln für die Schuldnerberatung sogar 25 % bis 40 % (je nach Gebietskörperschaft) der staatlichen Insolvenzberatung quersubventioniert wird. Dennoch kann von einer flächendeckenden Insolvenzberatung in Bayern nicht die Rede sein. Die Zugangschancen sind örtlich sehr unterschiedlich, hochgradig selektiv, nicht universell und nicht gerecht.

Zugangschanchen zur Schuldnerberatung

Prüfung der Zusammenführung durch StMAS

Der Bayerische Landtag beauftragte am 9.11.2011 das bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) zu prüfen, ob eine Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung sinnvoll und rechtlich möglich wäre. Die Prüfung hatte folgendes Ergebnis:

- Eine Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung wäre grundsätzlich sinnvoll und rechtlich möglich und könnte bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt werden.

• In diesem Falle sollte die Übertragung der Aufgabe der Insolvenzberatung und deren Förderung im Wege der Delegation in den übertragenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städten erfolgen. Die Anerkennung als geeignete Stelle sollte bei den staatlichen Stellen verbleiben.

• Den Kommunen wären die Aufwendungen für die Übertragung der Aufgaben der Insolvenzberatung vom Freistaat Bayern zu erstatten (Konnexität).

Beratung aus einer Hand

Finanzierung aus einer Hand

Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration führt in seinem Prüfbericht aus, dass durch die Übertragung auf die Kommunen Synergien genutzt werden können; eine Flächendeckung gewährleistet wird; die Beratungsqualität verbessert wird; Effektivität und Effizienz der Beratung gesteigert werden, kundenorientierte Beratung ermöglicht wird, Verwaltungskapazitäten freigesetzt werden und die Beratung aus einer Hand herbeigeführt wird.

Die LAG Ö/F hat die notwendigen Qualitätsstandards bereits erarbeitet und verabschiedet. (siehe Anlage1)

Entscheidung für die Delegation

Der Sozialpolitische Ausschuss des Bayerischen Landtags hat dieses Delegationskonzept in seinem Fachgespräch am 16.4.2015 über alle Fraktionen hinweg begrüßt und eine Resolution beschlossen. (siehe Anlage 2)

Auch der Bayerische Oberste Rechnungshof unterstützt grundsätzlich eine derartige Zusammenführung, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Anfang 2016 sollen die Gespräche im Rahmen des Konsultationsverfahrens zwischen StMAS und Städte- und Landkreistag beginnen.

Finanzbedarf 8 Mio. Euro p.a.

Im Prüfbericht errechnete das StMAS für die Umsetzung der Delegation einen Finanzbedarf von 8 Mio. Euro, der sich jedoch teilweise refinanziert.

Ersparnis Justizausgaben

In der seit 1.7.2014 gültigen Insolvenzrechtlichen Vergütungsordnung ist vorgesehen, dass die von der Justizkasse als Folge der Stundung der Verfahrenskosten an den Insolvenzverwalter gezahlte Mindestvergütung um 200 Euro abgesenkt wird, wenn die vom Schuldner einzureichenden Anträge mit Hilfe einer anerkannten Beratungsstelle erstellt wurden. Der Freistaat Bayern spart in diesem Fall pro Verbraucherinsolvenz 200 Euro.

Ersparnis Sozialausgaben

Die Wirksamkeit von Schuldner- und Insolvenzberatung ist hoch. Jeder in die Schuldner- und Insolvenzberatung investierte Euro wirkt sich durch einen volkswirtschaftlichen Gegenwert von 5,30 Euro aus.[6] Empirische Untersuchungen haben zudem bestätigt, dass die Schuldner- und Insolvenzberatung positive Effekte auf die soziale und gesundheitliche Situation der Betroffenen hat mit der Folge, dass die Betroffenen weniger Sozialleistungen in Anspruch nehmen, sich aktiver um Arbeit bemühen, bzw. Arbeit halten und sich für die Familien wieder Zukunftsperspektiven auftun.

Zukunftsperspektive mit Vorbildwirkung

Bayern bietet derzeit noch keine flächendeckende Insolvenzberatung an. Nur die Delegation der Förderung der Insolvenzberatung verbunden mit einer hinreichenden Kostenerstattung ermöglicht es den Kommunen eine flächendeckende sich am Bedarf orientierende ganzheitliche Beratung für überschuldete Menschen aufzubauen, die bundesweit Anerkennung finden wird.

[1] Quelle Creditreform Schuldner Atlas 2015
[2] Datenreport: Soziale Lage in Bayern S. 78/79
[2] Prüfbericht des StMAS Juli 2014
[3] Lebenslagen in Deutschland, der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, März 2013, S. 365f.
[4] Prof. Dr. Susanne Schlabs: Beitrag Bayr. Jahrestagung 2015 www.lagoefw
[5] Finanzministerium FMS 23-P 1509-001-41708/2000 bis 2014
[6] Prüfbericht StMAS Juli 2014 S. 8f

Erarbeitet vom Fachausschuss „Schuldnerberatung" der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern

Inge Brümmer, Tel. 089 / 5155 645-0
inge.bruemmer@awo-muenchen.de
Arbeiterwohlfahrt, LV Bayern

Michael Frank, Tel. 0911 / 9354 439
frank@diakonie-bayern.de
Diakonisches Werk Bayern e.V.

Regina Hinterleuthner, Tel. 0821 / 3156-256
r.hinterleuthner@caritas-augsburg.de
Deutscher Caritasverband LV Bayern

Klaus Hofmeister, Tel. 089 / 233 28666
klaus.hofmeister@muenchen.de
Landeshauptstadt München

Hendrik Lütke, Tel. 089/15 37 57
LAGoefW-Bayern@t-online.de
Geschäftsführung LAG Ö/F

Christian Maltry, Tel. 09353 / 793 1135
Christian.Maltry@Lramsp.de
Landratsamt Main-Spessart

Andreas Nausner, Tel. 0911 / 2165599-0
a.nausner@zib-insolvenzberatung.de
Zentrum Insolvenzberatung gGmbH

Die Mitgliedsorganisationen der LAG Ö/F

- Arbeiterwohlfahrt, Landesverband Bayern
- Bayerischer Bezirketag
- Bayerischer Gemeindetag
- Bayerischer Landkreistag
- Bayerisches Rotes Kreuz
- Bayerischer Städtetag
- Der Paritätische in Bayern
- Deutscher Caritasverband, Landesverband Bayern
- Diakonisches Werk Bayern
- Landesverband der Israelitischen Kultusgemeinden in Bayern

Vorsitzender:
Thomas Eichinger
Tel.: 08191 / 129240
Email: thomas.eichinger@lra-ll.bayern.de

Stellvertretende Vorsitzende:
Johanna Rumschöttel
Tel.: 089 / 6011930
Email: johanna@rumschoettel.de

gefördert durch

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration

Zukunftsministerium
Was Menschen berührt.

- Anlagen -

- Landtagsbericht „Keine Gängelung der Insolvenzberatung“ (LT-DRS 16/10234)

- Resolution zur Zusammenführung der Schulder- und Insolvenzberatung vom 16. April 2015

- Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern
  Qualitätsstandard

Abdruck

Bayerisches Staatsministerium für
Arbeit und Soziales, Familie und Integration

Staatsministerin Emilia Müller, MdL

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales,
Familie und Integration - 80792 München

NAME
Hilmar Holzner

TELEFON
089 1261- 1558

TELEFAX
089 1261-2077

E-MAIL
hilmar.holzner@stmas.bayern.de

Frau Präsidentin
des Bayerischen Landtags
Maximilianeum

81627 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom Bitte bei Antwort angeben	DATUM
Drs. 16/10234	III1/0013.01-1/307	30.01.2015

Beschluss des Bayerischen Landtags vom 9. November 2011 betreffend „Keine Gängelung der Insolvenzberatung“ (LT-Drs. 16/10234)

Anlagen
3 Abdrucke dieses Schreibens

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

zu dem vorgenannten Beschluss berichte ich nach den Zwischenberichten vom 12. März 2012 und vom 31. Mai 2013 wie folgt:

1. Grundlage des Berichts

Der Bayerische Landtag hat die Bayerische Staatsregierung mit Beschluss vom 9. November 2011 beauftragt, unter Beachtung der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Kommunen und Staat zu prüfen, “ob und wie eine Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung aus einer Hand bewerkstelligt werden kann.“

2. Ergebnis der Prüfung

2.1 Die Prüfung hat folgendes Ergebnis ergeben:

1. Eine Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung wäre grundsätzlich sinnvoll und rechtlich möglich und könnte bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt werden.
2. In diesem Falle sollten die Übertragung der Aufgabe der Insolvenzberatung und deren Förderung im Wege der Delegation in den übertragenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städten erfolgen. Die Anerkennung als geeignete Stelle im Verbraucherinsolvenzverfahren sollte bei den staatlichen Stellen verbleiben.
3. Den Kommunen wären die Aufwendungen für die Übertragung der Aufgaben der Insolvenzberatung vom Freistaat Bayern zu erstatten (Konnexität).

2.2 Haltung der Beteiligten

Der **Bayerische Landkreistag** spricht sich für eine Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte aus. Geknüpft ist diese Zustimmung an eine hinreichend auskömmliche staatliche Finanzierung. Bei der konzeptionellen Ausgestaltung sei auf einen verträglichen Ausgleich zwischen der Orts- und Problemnähe einerseits und der aus fachlichen Überlegungen sich ergebenden Mindestgröße der Beratungsstellen andererseits zu achten. Er hält einen Förderbetrag für die staatliche Insolvenzberatung in Höhe von 8 Mio. Euro netto für notwendig, um Verbesserungen in der kombinierten Schuldner- und Insolvenzberatung erreichen zu können. Er schlägt darüber hinaus nach drei bis vier Jahren eine Revision vor, um die Auskömmlichkeit der Gesamtförderung sowie der Fördermodalitäten überprüfen zu können.

Der **Bayerische Städtetag** ist mit der Delegation einverstanden, sofern die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt und die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Der **Fachausschuss Schuldnerberatung der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege** (LAG Ö/F) begrüßt grundsätzlich die Delegation der Insolvenzberatung auf die Landkreise und kreisfreien Städte, denn die fachlich nicht begründete Trennung von Schuldner- und Insolvenzberatung binde unnötigerweise Ressourcen, die für die eigentliche Beratungstätigkeit fehlen. Voraussetzung sei die Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung, d.h. mindestens 8 Mio. Euro netto, um das vorgeschlagene Konzept umzusetzen.

Nach dem Fachausschuss Schuldnerberatung der LAG Ö/F, dem Bayerischen Landkreistag und dem Bayerischen Städtetag soll die Förderung in Form eines gestaffelten Grundsockelbetrags nach Einwohnerintervallen kombiniert mit einer einwohnerabhängigen Verteilung erfolgen. Sie schlagen übereinstimmend folgende Verteilung der Fördermittel vor:

- Zunächst gibt es einen gestaffelten Grundsockelbetrag nach Einwohnerintervallen:

bei bis zu 250.000 Einwohnern	30.000 Euro,
bei bis zu 1.000.000 Einwohnern	60.000 Euro,
über 1.000.000 Einwohnern	90.000 Euro.

- Die Verteilung der nach Abzug des Grundsockelbetrags verbleibenden Ausgleichszahlungen erfolgt anhand der Einwohnerzahlen.

Diese Kombination berücksichtige die Tatsache, dass in den größeren Städten und Ballungszentren eine höhere Verschuldungsquote bestehe als im ländlichen Raum, so dass es dort einen entsprechend höheren Bedarf für eine Insolvenzberatung gäbe. Auf der anderen Seite könnten aber gerade kleinere Kommunen auch eine Grundausstattung der Insolvenzberatung finanzieren.

3. Ausgangslage

3.1 Geltende Rechtslage und derzeitige Struktur der Schuldner- und Insolvenzberatung

3.1.1 Die **Schuldnerberatung** ist in § 11 Abs. 5 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII) und in § 16a Abs. 2 Nr. 2 Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) geregelt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um psychosoziale Arbeit. Diese umfasst die Beratung und Unterstützung bei der Lösung der

finanziellen und persönlichen Probleme der Schuldner (Bewusstmachung der Ursachen der Verschuldung, Aufzeigen von Lösungswegen, Anstöße zur Verhaltensänderung, Verhandlungen mit Gläubigern zum Zwecke der Umschuldung oder des (teilweisen) Schuldenerlasses). Zuständig für die Schuldnerberatung und deren Finanzierung sind die Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis sowie bei Beziehern von Arbeitslosengeld II die Agenturen für Arbeit.

Zum 31. Dezember 2013 gab es in Bayern 132 Schuldnerberatungsstellen.

3.1.2 Die **Insolvenzberatung** ist in §§ 304 ff. der Insolvenzordnung (InsO) und Art. 112 ff. des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) geregelt. Sie umfasst die persönliche Beratung und die eingehende Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners sowie die Durchführung eines außergerichtlichen Einigungsversuches, mit dem eine vorgerichtliche Einigung mit den Gläubigern angestrebt wird, und ggf. die Erstellung eines formellen Schuldenregulierungsplanes. Voraussetzung für die Eröffnung des gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahrens ist die Vorlage einer Bescheinigung, in der eine geeignete Person (z.B. Rechtsanwalt oder Steuerberater) oder eine geeignete Stelle (in Bayern von der zuständigen Bezirksregierung anerkannte Insolvenzberatungsstelle) bestätigt, dass ein außergerichtlicher Einigungsversuch durch Vergleichsvertrag mit den Gläubigern erfolglos durchgeführt worden ist (§ 305 Abs. 1 InsO).

Zum 1. Juli 2014 ist eine Reform des Rechts der Verbraucherinsolvenz in Kraft getreten. Obwohl derzeit auch von den Verbänden noch keine belastbare Aussage über deren Auswirkungen gemacht werden kann, rechnen die Insolvenzberatungsstellen mit einer Zunahme ihrer Arbeit und des Aufgabenumfanges, weil bspw. erstmals eine gerichtliche Vertretung durch die Insolvenzberatungsstellen vorgesehen ist.

Die Sicherstellung der Insolvenzberatung ist Aufgabe der Länder. Sie können dazu entweder eigene Beratungsstellen schaffen oder Beratungsstellen Dritter fördern. In Bayern gewährt das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration

(StMAS) den in gemeinnütziger oder kommunaler Trägerschaft stehenden anerkannten Insolvenzberatungsstellen im Rahmen vorhandener Haushaltsmittel Zuschüsse in Form von Fallpauschalen. Gewerbliche Insolvenzberatungsstellen können keine staatliche Förderung erhalten, da sie eine andere Finanzierungsstruktur haben.

Im Dezember 2014 waren in Bayern 150 Insolvenzberatungsstellen staatlich anerkannt. Träger der Insolvenzberatungsstellen sind sieben Kommunen, Mitgliedsorganisationen von AWO, BRK, Caritasverbände, Mitglieder des Diakonischen Werks Bayern und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands sowie einige gewerbliche Träger.

Die regionale Verteilung der Insolvenzberatungsstellen ist bayernweit sehr unterschiedlich. So gibt es in Oberbayern 67 Beratungsstellen, während in Oberfranken und in Unterfranken jeweils nur acht Insolvenzberatungsstellen anerkannt sind.

3.1.3 Aus fachlicher Sicht ist eine Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung grundsätzlich sinnvoll, da sich die konkrete Arbeit in der Praxis kaum trennen lässt und nicht im Interesse des Schuldners wäre. In den meisten Fällen führt in einer Beratungsstelle dasselbe Personal sowohl die Schuldner- als auch die Insolvenzberatung durch, die Übergänge in der Arbeit sind fließend.

Auch der Bayerische Oberste Rechnungshof hält die Delegation der Förderung der Insolvenzberatung auf die Landkreise und kreisfreien Städte "für sachdienlich und erstrebenswert", da es sich bei "der Insolvenzberatung und der in den kommunalen Verantwortungsbereich fallenden Schuldnerberatung […] um zusammenhängende, fachlich kaum abgrenzbare Aufgabenbereiche" handle (Prüfungsmitteilung zur Rechnungsprüfung 2013).

3.2 Förderung der Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern

3.2.1 Förderung der **Schuldnerberatung** in Bayern

Die 132 Schuldnerberatungsstellen in Bayern wurden 2013 von den Landkreisen und kreisfreien Städten mit rd. 9,2 Mio. Euro gefördert.

3.2.2 Förderung der **Insolvenzberatung** in Bayern

Für die Förderung der Insolvenzberatung stehen im Staatshaushalt derzeit 4,2 Mio. Euro brutto zur Verfügung.

Eine staatliche Förderung der Insolvenzberatung aus Haushaltsmitteln des StMAS können nur in gemeinnütziger oder kommunaler Trägerschaft stehende, staatlich anerkannte Insolvenzberatungsstellen erhalten. Die Förderung der Insolvenzberatung richtet sich nach der Bayerischen Haushaltsordnung (Art. 44 ff. BayHO) und den jährlich herausgegebenen Förderausschreiben des StMAS. Zuständig für die Durchführung des Förderverfahrens sind die Bezirksregierungen.

Die staatliche Förderung erfolgt anhand von nach Anzahl der Gläubiger gestaffelten Förderpauschalen für jeden abgeschlossenen Fall, in dem eine außergerichtliche Einigung mit den Gläubigern erzielt oder – bei dessen Scheitern – eine Bescheinigung nach § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO ausgestellt wurde.

Unter Zugrundelegung der Förderzahlen des Jahres 2013 ergibt sich folgende prozentuale Verteilung auf die drei verschiedenen Pauschalen:

Pauschale 1 (bis zu 5 Gläubiger)	bis zu 338 Euro	(ca. 35 % der Fälle)
Pauschale 2 (bei 6 bis 15 Gläubiger)	bis zu 507 Euro	(ca. 45 % der Fälle)
Pauschale 3 (bei mehr als 15 Gläubiger)	bis zu 675 Euro	(ca. 20 % der Fälle)

3.3 Überschuldung in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern

Auch wenn sich die Überschuldungsstatistiken nach einem spürbaren Anstieg in den Jahren 2005 bis 2008 aufgrund der positiven Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung seit 2009 leicht verbessert haben, ist die derzeitige Überschuldung, also wenn fällige Zahlungsverpflichtungen langfristig nicht durch die Einnahmen beglichen werden können und weder Vermögen noch Kreditmöglichkeiten zur Verfügung stehen, in der Bundesrepublik

weiterhin hoch. Nach Angaben von Creditreform lag die Schuldnerquote[1] im Jahr 2014 bundesweit bei 9,90 Prozent (in Bayern 7,00 Prozent). Das bedeutet, dass 2014 rund 6,67 Millionen Bürger über 18 Jahre überschuldet waren und nachhaltige Zahlungsstörungen aufwiesen.[2]

In der Gruppe der „jungen Schuldner“ (unter 30 Jahre) waren 2014 rund 1,75 Millionen Schuldner zu verzeichnen.[3] Zunehmend ist auch eine Überschuldung bei älteren Menschen zu beobachten. Darüber hinaus ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen, da die Problematik "Überschuldung" oftmals verdrängt wird.

Nach Auffassung von Creditreform hat sich seit 2011 die strukturelle Überschuldung vieler Schuldner "weiter verfestigt“. 2011 meldete Creditreform, dass rund 3,7 Millionen Schuldner bundesweit eine hohe Überschuldungsintensität aufweisen, so dass sie sich in einer nachhaltigen und meist dauerhaften Überschuldungskrise befinden. Diese Gruppe hatte sich zwischen 2006 und 2011 jährlich um 300.000 Betroffene erhöht.[4] Bei dieser Schuldnergruppe müssen oft komplexe juristische Sachverhalte im Rahmen einer Schuldner- und Insolvenzberatung, zumeist auch unter Beteiligung einer Vielzahl von Gläubigern, gelöst werden. Im Jahr 2014 bestätigte Creditreform, dass die Zahl der Überschuldungsfälle mit hoher Überschuldungsintensität weiter zugenommen habe.[5]

---

[1] Definition: Anteil der Bevölkerung mit Haftanordnungen zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung, Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung, Privatinsolvenz, unstrittige Inkasso-Fälle von *Creditreform* gegenüber Privatpersonen und nachhaltigen Zahlungsstörungen mit mindestens zwei, meist aber mehreren vergeblichen Mahnungen mehrerer Gläubiger zu allen Personen ab 18 Jahren.

[2] Creditreform SchuldnerAtlas 2014, Seiten 14, 4

[3] Creditreform SchuldnerAtlas 2014, Seite 28

[4] Creditreform SchuldnerAtlas 2011, Seite 52

[5] Creditreform SchuldnerAtlas 2014, Seite 2

Aufgrund der stetig wachsenden Fallzahlen, der qualitativen Veränderung bei der Verschuldungssituation von jungen Leuten und Personen mit hoher Verschuldungsintensität sowie der Zunahme der überschuldeten Menschen mit Multiproblemlagen steigen die inhaltlichen, qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Schuldner- und Insolvenzberatung stetig an. Auch sind durch die Insolvenzrechtsreform, die am 1. Juli 2014 in Kraft getreten ist, weitere komplexe Aufgabenstellungen auf die Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen übertragen worden.

3.4 Ökonomischer Nutzen der Schuldner- und Insolvenzberatung

Empirische Untersuchungen haben bestätigt, dass die Schuldner- und Insolvenzberatung positive Effekte auf die soziale und gesundheitliche Situation der Betroffenen hat mit der Folge, dass die Betroffenen weniger Sozialleistungen in Anspruch nehmen und zu aktiven Beitragszahlern werden oder dies bleiben können. Nach der Studie der Universität Wien "Ökonomische Evaluierung der Schuldenberatung" aus dem Jahr 2006 leistet die Schuldner- und Insolvenzberatung einen wesentlichen Beitrag, dass Betroffene erwerbstätig bleiben oder im Fall der Arbeitslosigkeit wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, was zu Mehreinnahmen des Staates bei Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern führt. Weiter ermöglicht die Schuldner- und Insolvenzberatung, dass sich in Folge der Schuldenregulierung die Wohnsituation der Betroffenen bessert und dass diese ihren Unterhaltsleistungen wieder nachkommen können. Auch hierdurch reduzieren sich die Kosten der öffentlichen Hand (insbesondere durch Einsparung von Sozialleistungen). Die Studie kommt bei vorsichtig angesetzten Grundannahmen zu dem Ergebnis, dass in Österreich die dargelegten positiven ökonomischen Auswirkungen zwei bis viermal so hoch sind wie die geleisteten staatlichen Förderungen der Schuldner- und Insolvenzberatung.

Eine weitere Studie, die das NPO-Kompetenzzentrum der Wirtschaftsuniversität Wien im Auftrag der ASB Schuldnerberatungen GmbH 2012/13 durchführte, ergab folgendes Ergebnis: „Jeder Euro, der in die staatlich anerkannten Schuldenberatungen investiert wird,

schafft soziale und wirtschaftliche Wirkungen im Gegenwert von 5,3 Euro!“[6] Dieses Ergebnis kann im Grundsatz auch auf die bayerische Schuldner- und Insolvenzberatung übertragen werden.

Selbstverständlich liegen die primären Ziele der Schuldner- und Insolvenzberatung nicht in einer ökonomischen Maximierung des Gesamtnutzens. Gleichwohl zeigen die Studien, die in den Ergebnissen und Schlussfolgerungen auch auf Deutschland und Bayern übertragbar sind, dass es für den Staat gesamtheitlich betrachtet volkswirtschaftlich sinnvoll ist, die Schuldner- und Insolvenzberatung finanziell angemessen zu fördern.

4. Durchführung der Prüfung einer möglichen Delegation

4.1 Zielsetzungen der Prüfung

Im Falle einer Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung sollten vor allem

- eine Förderung von Schuldner- und Insolvenzberatung aus einer Hand herbeigeführt,
- möglichst eine Bedarfs- und Flächendeckung gewährleistet,
- eine kundenorientierte Beratung durch eine Stelle ermöglicht,
- die Effektivität und Effizienz der Beratung gesteigert und Synergien genutzt,
- Verwaltungskapazitäten freigesetzt werden, indem die Abgrenzungsschwierigkeiten und damit verbundene Auseinandersetzungen entfallen.

4.2 Vorgehen

Das StMAS hat bei der Prüfung einer möglichen Delegation eine Reihe von Gesprächen geführt mit dem Fachausschuss Schuldnerberatung der LAG Ö/F sowie mit Vertretern des Bayerischen Landkreistages und des Bayerischen Städtetages. Zusätzlich wurden Insolvenzberatungsstellen vor Ort besucht, um einen direkten Eindruck von der praktischen Arbeit zu bekommen und verschiedene Gespräche mit Praktikern geführt.

---

[6] Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der staatlich anerkannten Schuldenberatungen in Österreich, NPO-Kompetenzzentrum Wien; asb Schuldenreport 2013, Seite 12

Darüber hinaus wurden die Strukturen und Fördermodalitäten der Schuldner- und Insolvenzberatung in anderen Bundesländern und in Österreich untersucht und verglichen. Vertreter des StMAS haben deshalb eine Dienstbesprechung mit der "ASB Schuldnerberatungen GmbH (ASB Österreich)“ durchgeführt, um vertiefte Informationen über die sich von Bayern derzeit deutlich unterscheidende Förderungsstruktur und Finanzierung der Schuldner- und Insolvenzberatung in Österreich zu erhalten. Dabei hat sich gezeigt, dass deren System der Schuldner- und Insolvenzberatung qualitativ sehr hochwertig ist und über sehr effiziente Strukturen verfügt. Beide Länder sind gut vergleichbar, da sie in etwa gleich groß sind und auch bei der Einwohnerzahl nicht sehr weit auseinander liegen.

5. Vorschläge zur Umsetzung der Delegation

5.1 Gleichmäßigere Verteilung des vorhandenen Beratungsangebots

Die in Bayern entstandene örtliche Verteilung der 150 staatlich anerkannten Insolvenzberatungsstellen gewährleistet kein gleichmäßiges Angebot an Insolvenzberatungsstellen in der Fläche. Generell ist festzustellen, dass es eine Verdichtung an Insolvenzberatungsstellen in den größeren Städten gibt.

Die momentan ungleichmäßig verteilte Anzahl an Beratungsstellen in Bayern hat zur Folge, dass ein wirtschaftlicher Betrieb der Beratungsstellen schwieriger ist. Es müssen bei einer Vielzahl kleiner Stellen Doppelstrukturen vorgehalten werden, die nicht effizient ausgelastet sind. Ebenso muss jede Stelle über entsprechendes Beratungspersonal verfügen, das sich stets fort- und weiterbilden muss. Sinnvoll wäre daher eine Konzentration der Beratungsstellen auf größere Beratungseinheiten, die ggf. Außensprechtage zur Flächenabdeckung anbieten. Dies hätte auch positive Auswirkungen auf die Beratungsqualität, da sich das Personal besser vernetzen könnte.

Deshalb wäre im Rahmen der Delegation auch eine gleichmäßige Verteilung der vorhandenen Beratungsstellen anzustreben. Hierzu könnte gemeinsam mit allen Beteiligten ein Konzept erarbeitet werden, mit dem eine strategisch günstigere Verteilung der Beratungsstellen in Bayern, auch unter Einbeziehung von Außensprechtagen, erreicht werden kann.

5.2 Qualitätsanforderungen

Eine Delegation der Insolvenzberatung könnte ohne Mehrkosten zu einer Qualitätsverbesserung beitragen.

Die Durchführung der Schuldner- und Insolvenzberatung (z.B. im Hinblick auf die Schwerpunktsetzung der Beratung, den Beratungsablauf oder die Beratungsintensität) ist derzeit bayernweit aufgrund der unterschiedlichen Träger und der unterschiedlichen Größe der Beratungsstellen sehr heterogen. Durch die Vereinbarung von Qualitätsstandards zwischen Staat, Kommunen und Wohlfahrtsverbänden sind die bei der Schuldner- und Insolvenzberatung vorhandenen Standards zu sichern. Der Fachausschuss Schuldnerberatung der LAG Ö/F hat dazu bereits Qualitätsstandards zur Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern entworfen, die hierzu als Grundlage dienen können.

Diese zu vereinbarenden Qualitätsstandards sollten dann v.a. folgende Eckpunkte umfassen:

- **Ausbau der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen zu Kompetenzzentren**
  Die Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen sollen zu Kompetenzzentren ausgebaut werden, um dadurch Wissen zu konzentrieren und gebündelt zugunsten der Betroffenen zu nutzen. Dies kann durch die Festlegung einer Mindestgröße der Beratungsstellen und einer Mindestanzahl von Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen erreicht werden. Damit werden beispielsweise der Erfahrungs- und Wissensaustausch gestärkt, die Fortbildungsmöglichkeiten verbessert sowie das Nutzen gemeinsamer Infrastruktur ermöglicht. Auch bei Abwesenheit eines Beraters durch Urlaub, Krankheit oder Fortbildung kann nur durch ein mehrköpfiges Beratungsteam eine kontinuierliche Vertretung und damit eine Kontinuität beim Beratungsangebot sichergestellt werden. Da nicht jede einzelne Beratungsstelle die personellen Ressourcen zur Verfügung stellen kann, wird es notwendig sein, Verbünde zwischen einzelnen Insolvenzberatungsstellen zu schaffen. Um den bestehenden Beratungsstellen eine Umstellung der Beratungsstrukturen zu ermöglichen, ist eine Übergangsfrist vorzusehen.

- **Strukturelle Vorgaben für die Schuldner- und Insolvenzberatung**
  Durch einheitliche Qualitätskriterien sollen die Qualität der Schuldner- und Insolvenzberatung erhalten und das Beratungsniveau angeglichen werden. Zu regelnde Themenbereiche sind insbesondere Vorgaben zur Aus- und Fortbildung der Berater, eine einheitliche Beschreibung der Beratungsaufgaben und -prozesse, Mindeststandards im Hinblick auf die räumliche und sachliche Ausstattung sowie eine standardisierte Dokumentation der Beratung.
- **Qualitätsmanagement in der Beratungsstelle**
  Für das Erreichen und Aufrechterhalten der vorhandenen Beratungsqualität müssen die Träger die Einhaltung von vorformulierten Qualitätsstandards sicherstellen und einer regelmäßigen Kontrolle unterziehen (Qualitätsmanagement).
- **Verbesserung der Beratungseffizienz**
  Die Beratungseffizienz soll weiter verbessert und erhöht werden. Dies kann bspw. erfolgen durch sehr klar definierte Beratungsabläufe, durch Unterstützung der Beratung durch Onlineberatungsangebote.

5.3 Rechtliche Voraussetzungen einer Delegation

Es käme nur in Betracht, die Aufgaben der Insolvenzberatung in den übertragenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städte zu delegieren.

Der übertragene Wirkungskreis der Kommunen umfasst alle Angelegenheiten, die aufgrund Gesetzes den Kommunen zur Besorgung namens des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zugewiesen sind. Hier gilt die Fachaufsicht, in deren Rahmen die Aufsichtsbehörde für die Erledigung der übertragenen Angelegenheiten den Kommunen Vorgaben zur Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung machen kann, wie bspw. Vorgaben zu Mindestqualitätskriterien. Ebenso kann der Staat den Kommunen auch Vorgaben zur Handhabung des Verwaltungsermessens (z.B. unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten) machen.

Derartige Vorgaben können allerdings für die kommunale Aufgabe der Schuldnerberatung nicht erfolgen, da sie eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Landkreise und kreisfreien Städte ist; darauf können sich mögliche Vorgaben des Staates, die für den übertragenen Wirkungskreis gemacht werden, nicht erstrecken.

Im Falle einer Delegation in den übertragenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städte müssen die Kommunen entweder anerkannte Beratungsstellen für die Insolvenzberatung selbst betreiben oder sich zur Erfüllung der Aufgabe anderer anerkannter Insolvenzberatungsstellen bedienen. Es besteht auch die Möglichkeit der Bildung von gebietskörperschaftsübergreifenden Verbünden. Bei einer Delegation in den übertragenen Wirkungskreis kann es den Landkreisen und kreisfreien Städten also freigestellt werden, ob sie die Insolvenzberatung selbst durch ihre kommunalen Einrichtungen mit kommunalem Personal wahrnehmen oder diese Aufgabe durch Dritte (z.B. durch Träger der freien Wohlfahrtspflege) durchführen lassen. Im Rahmen des Gebots der Subsidiarität hätten die Landkreise und kreisfreien Städte in der Regel auf die Insolvenzberatungsangebote der Wohlfahrtsverbände zurückzugreifen.

Bei einer Neuordnung der Schuldner- und Insolvenzberatung müsste daher ein neues Finanzierungsmodell vereinbart werden, das in gleicher Weise sowohl für die Schuldnerberatung als auch für die Insolvenzberatung gelten würde und möglichst einfach ausgestaltet sein sollte. Außerdem sollte die derzeitige Praxis beibehalten werden, dass nur staatlich anerkannte Insolvenzberatungsstellen, die in gemeinnütziger oder kommunaler Trägerschaft stehen, gefördert werden können, nicht aber gewerbliche Anbieter.

Bisher wurde die Insolvenzberatung durch den Freistaat Bayern nach Fallpauschalen und die Schuldnerberatung von den Kommunen (zumeist) einwohnerabhängig oder in Form von Personalkosten gefördert. Das bisherige Finanzierungssystem nach Fallpauschalen wird von den Verbänden bei der Neuordnung der Schuldner- und Insolvenzberatung einhellig abgelehnt.

5.4 Finanzielle Auswirkungen einer Delegation (Konnexitätsprinzip)

Nach Art. 83 Abs. 3, 6 BV hätte der Freistaat Bayern bei einer Delegation die Kosten der Insolvenzberatung den Kommunen zu erstatten, da hierdurch den Landkreisen und kreisfreien Städten erstmalig diese Aufgabe übertragen würde (Konnexitätsprinzip).

Zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips wurde zwischen der Bayerischen Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden die Konsultationsvereinbarung geschlossen, deren Vorgaben bei einer Delegation zu beachten sind. Gemäß Ziffer 2.5.1 der Konsultationsvereinbarung besteht der finanzielle Ausgleich in einem Vollkostenersatz der Mehrbelastung, der regelmäßig pauschaliert gewährt wird. Die Pauschalen sollen einfach gestaltet sein und nach Möglichkeit auf vorhandenem statistischem Datenmaterial aufsetzen. Entscheidend ist, dass der Verteilungsmechanismus sich an der tatsächlichen Kostenbelastung/-verteilung auf Seiten der Kommunen orientiert.

Es ist damit eine Kostenfolgenabschätzung der Delegation für die Landkreise und kreisfreien Städte vorzunehmen. Sie beruht auf einer Berechnung der dort notwendigerweise anfallenden Kosten.

Aufgrund des Grundsatzes der Vollkostenerstattung hätte eine Übertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte bei einem (relevanten) Kostenanstieg für die Insolvenzberatung zur Folge, dass auch die staatliche Ausgleichssumme entsprechend anzupassen wäre. Diese Anpassung hätte möglichst zeitnah zu erfolgen (ggf. auch rückwirkend), d.h. es müsste ein enger und angemessener zeitlicher Zusammenhang zwischen den für die Kommunen entstehenden oder bereits entstandenen (Mehr-)Kosten und dem staatlichen Ausgleichsmechanismus bestehen.

Als Kostenerstattung an die Kommunen kommen grundsätzlich eine direkte und zweckgebundene Mittelzuweisung bis zu einem bestimmten Höchstbetrag (im Rahmen eines Einzelkostennachweises) oder eine pauschale Ausgleichszahlung über das Finanzausgleichsgesetz (FAG) in Betracht.

Darüber hinaus wäre nach gegebener Zeit eine Revision vorzusehen, um zu überprüfen, ob die mit der Delegation bezweckten Ziele erreicht werden oder die Modalitäten angepasst werden müssen.

Die Einzelheiten bleiben den Konnexitätsverhandlungen vorbehalten.

6. Weiteres Vorgehen

Nachdem dieser Bericht dem Bayerischen Landtag zugeleitet wurde, wird die Staatsregierung das weitere Vorgehen beraten und abstimmen. Sofern eine Delegation angestrebt wird, wären Verhandlungen der Bayerischen Staatsregierung mit dem Fachausschuss Schuldnerberatung der LAG Ö/F sowie mit Vertretern des Bayerischen Landkreistages und des Bayerischen Städtetages mit dem Ziel einer Delegation zu führen.

Mit freundlichen Grüßen

Emilia Müller

Bayerischer
Landtag

17. Wahlperiode

16.04.2015

Resolution zur Zusammenführung der Schuldner- und Insolvenzberatung

1. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration begrüßt die Initiative des Sozialministeriums, Schuldner- und Insolvenzberatung bei den Landkreisen und kreisfreien Städten zusammenzuführen zu wollen.

2. Der Ausschuss spricht sich ausdrücklich dafür aus, die Aufgabe der Insolvenzberatung und deren Förderung im Wege der Delegation auf die Landkreise und kreisfreien Städten zu übertragen. Im Zusammenhang mit der angestrebten Delegation sollten ein bedarfs- und flächendeckender Ausbau der Insolvenzberatungsstellen in Bayern erfolgen sowie verbindliche Qualitätsstandards eingeführt werden.

3. Für die den Kommunen hierbei entstehenden zusätzlichen Aufwendungen ist seitens des Freistaats Bayern eine hinreichende Finanzierung gemäß dem Konnexitätsprinzip sicherzustellen.

Beschluss mit SO 17/30 vom 16.04.2015

Landesarbeitsgemeinschaft
der öffentlichen und freien
Wohlfahrtspflege in Bayern

Nördliche Auffahrtsallee 14
80638 München
Telefon: 089 /15 37 57
Fax: 089 / 15 91 92 70
E-Mail: LAGoefW-Bayern@t-online.de
Internet: www.lagoefw.de

Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern

Qualitätsstandard

Stand: 10. März 2015

Präambel

Ziel der Schuldner- und Insolvenzberatung ist es, ver- und überschuldeten Menschen bei der Bewältigung ihrer sozialen und finanziellen Probleme zu helfen und ihnen wieder neue Lebensperspektiven zu vermitteln. Die Schwerpunkte des Beratungsangebots liegen neben finanziellen, rechtlichen und hauswirtschaftlichen Fragen vornehmlich in der erforderlichen psycho-sozialen Betreuung, in der persönlichen Beratung und in pädagogisch-präventiven Hilfen. Damit ist Schuldner- und Insolvenzberatung einem mehrdimensionalen Beratungsansatz verpflichtet.

Mit dem Verbraucherinsolvenzverfahren wurde die Möglichkeit geschaffen, zahlungsunfähige Verbraucherinnen und Verbraucher einer Restschuldbefreiung zuzuführen. Durch die Insolvenzordnung hat sich das Angebotsspektrum der sozialen Schuldnerberatung im Hinblick auf Sanierungsmaßnahmen erheblich erweitert. Schuldner- und Insolvenzberatung ist eine soziale Dienstleistung. Die Schaffung einheitlicher Beratungsstrukturen für eine soziale Schuldnerberatung und Insolvenzberatung unter einem Dach erweist sich als nachhaltigste und wirksamste Form der Beratung.

Um eine effiziente und qualitätsorientierte Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern im Kontext der angestrebten Delegation der Insolvenzberatung auf die Kommunen zu gewährleisten, wurden für die Tätigkeit der wohlfahrtsverbandlichen und kommunalen Beratungsstellen nachfolgender Qualitätsstandard vereinbart. Bei der Erarbeitung wurden - im Zusammenhang mit der angestrebten Delegation - mit dem StMAS auch hierüber Gespräche geführt. [1]

I. Strukturqualität

Die Beratungsstelle verfügt über eine Konzeption, die die fachlichen Rahmenbedingungen der Schuldner- und Insolvenzberatung vorgibt. Sie beinhaltet die Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung des Beratungsangebotes. Die Konzeption ist in regelmäßigen Zeitabständen auf ihre Relevanz und Aktualität zu überprüfen.

Der Träger der Beratungsstelle stellt sicher, dass die gesetzlichen Vorgaben der Insolvenzordung und des AGSG hinsichtlich der Aufgaben der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung umgesetzt und auf fachliche und gesellschaftlich relevante Veränderungen reagiert wird.

1. Beratungsfachkräfte

1.1 Qualifizierte Schuldner- und Insolvenzberatung setzt grundlegende sozialarbeiterische, wirtschaftliche und rechtliche Fach- und Beratungskompetenzen voraus.

1.2 Die Beratungsfachkräfte verfügen über eine abgeschlossene Hochschulausbildung in den Studiengängen Sozialarbeit/-pädagogik, Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften oder eines vergleichbaren Studiengangs oder für ein Amt in den entsprechenden Fachlaufbahnen Verwaltung und Finanzen[2] oder Justiz. Mindestens eine sozialpädagogische Fachkraft ist im Beratungsverbund tätig.

1.3 Zur Gewährleistung von Strukturqualität ist eine Beratungsstelle mit mindestens zwei Vollzeitstellen[3] auszustatten. Kleinere Beratungsstellen können sich, in einer Übergangszeit von 5 Jahren ab Delegation der Insolvenz-beratung auf die Kommunen, bis zur Umsetzung eines entsprechenden Ausbaus in lokalen oder regionalen Verbünden zusammenschließen. Mit diesen Verbundlösungen soll den bestehenden Stellen die Einhaltung des Qualitätsstandards durch die Nutzung von Synergieeffekten ohne zusätzliche Kostenbelastung ermöglicht werden.

1.4 Die notwendigen vertraglichen Vereinbarungen sollen unter Moderation der betroffenen Gebietskörperschaften geschlossen werden. Wesentliche Bestandteile sollen dabei mindestens die folgenden Punkte sein:

- Beratungsverbünde können trägerübergreifend organisiert werden.
- Beratungsverbünde arbeiten dezentral.
- Die Einrichtung eines Beratungsverbundes lässt die örtliche Zuständigkeit unberührt.
- Eine Änderung der Dienst- und Fachaufsicht ergibt sich durch die Beratungsverbünde nicht.
- Personal- und Sachkosten werden von den Trägern der Beratungsstellen nur für ihr jeweiliges Personal getragen. Kosten gemeinsamer Veranstaltungen, Veröffentlichungen u.a.m. sind angemessen aufzuteilen.
- Im Außenauftritt benennt die jeweilige Beratungs stelle ihre Zugehörigkeit zum Beratungsverbund.
- Die Beratungsverbünde beachten den „Qualitätsstandard der Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern".

Die Fachkräfte des Beratungsverbundes organisieren auf kollegialer Basis den fachlichen Austausch und stellen sicher, dass im Falle einer vorübergehenden Nichterreichbarkeit der zuständigen Beratungsstelle eine Ansprechpartnerin/ein Ansprechpartner für die Klientinnen und Klienten zur Verfügung steht.

Ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können eine Ergänzung des Angebotes der Schuldner- und Insolvenzberatung darstellen. Voraussetzung für die Einbindung Ehrenamtlicher ist die klar definierte Festlegung der Rahmenbedingungen und der Tätigkeitsmerkmale durch die Träger.

1.5 Die hohen fachlichen Anforderungen in Verbindung mit regelmäßigen Änderungen der rechtlichen Grundlagen erfordern eine ständige Aktualisierung des vorhandenen Wissens der Beratungsfachkräfte. Der Träger hat mindestens eine jährliche fachspezifische Fortbildung sicherzustellen. Die Träger ermöglichen regelmäßige, mindestens halbjährliche Teilnahme an Facharbeitskreisen und/oder Gruppensupervisionsangeboten. In den Beratungsstellen bzw. in den Beratungsverbünden finden regelmäßige Teambesprechungen statt.

1.6 Die rechtliche Beratung und Unterstützung der Beratungsfachkräfte ist vom Träger sicherzustellen und nachzuweisen.

2. Verwaltungsfachkräfte

2.1 Die Beratungsstellen verfügen über eine angemessene personelle Ausstattung mit Verwaltungsfachkräften, orientiert am jeweiligen Konzept.

2.2 Auch für Verwaltungsfachkräfte sind regelmäßige, ggf. auch fachspezifische Fortbildungen zu ermöglichen.

3. Zugang zur Beratung

3.1 Das Beratungsangebot steht allen Ratsuchenden aus dem jeweiligen Einzugsgebiet zur Verfügung.

- Die Beratung ist für die Schuldnerinnen und Schuldner kostenlos.
- Die Zugangsvoraussetzungen sind für die Ratsuchenden transparent zu gestalten.

3.2 Der Zugang zur Beratungsstelle sollte für Ratsuchende aus dem Einzugsgebiet barrierefrei und mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar sein.

Die Beratungsstelle

- ist von Montag bis Freitag telefonisch erreichbar,
- gibt Anschriften und Öffnungszeiten in den örtlichen Medien bekannt.

4. Räumliche und technische Ausstattung

4.1 Zum Schutz der Vertraulichkeit sind separate Beratungsräume sowie ein Warteraum/Wartebereich vorzuhalten.

4.2 Eine angemessene Büroausstattung, ein Arbeitsplatz für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter, verschließbare Aktenschränke, ein PC mit aktueller Software für jeden Arbeitsplatz, Telefonanschluss, Fax, Kopierer, Aktenvernichter, Internet- und Email-Anschluss pro Arbeitsplatz. Aktuelle Gesetzestexte, Kommentare in den wesentlichen einschlägigen Rechtsbereichen der Schuldner- und Insolvenzberatung, Fachliteratur und Fachzeitschriften sind vorhanden.

5. Vernetzung und Kooperation

Die Beratungsstellen bringen sich in fachspezifische und fachlich übergreifende Kooperationsformen ein, z.B. in Beratungszentren, durch Zusammenarbeit/Beteiligung mit trägerinternen und trägerübergreifenden Arbeitskreisen sowie durch Kooperation mit sozialen und sonstigen (Beratungs-) Diensten und Angeboten.

II. Prozessqualität

1. Krisenintervention

Bei Beratungsanfragen ist zu klären, ob akute Probleme bestehen, die sofort zu bearbeiten sind (Krisenintervention). In diesem Falle erfolgt ein Gespräch mit der Beratungsfachkraft.
Die Wartezeit auf Erstberatung im Krisenfalle sollte eine Woche nicht überschreiten.

Im Falle der Krisenintervention werden die notwendigen Maßnahmen zur Überwindung der Akutproblematik, ggf. unter Inanspruchnahme anderer Fachberatungsdienste, unverzüglich eingeleitet. Bei Bedarf wird ein weiterführendes Beratungsangebot unterbreitet.

2. Beratung im Normalfall

Die Beratung erfolgt mit dem Ziel, die Überschuldung der/des Ratsuchenden und die daraus resultierenden sozialen Probleme abzubauen bzw. zu lindern, um ihnen die Chance auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Würde und Eigenverantwortung zu erhalten.

Der Träger der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung und deren Beraterinnen und Berater gewährleisten ein umfassendes Hilfeangebot. Die/der Hilfesuchende erhält eine Beratung, die sich auszeichnet durch

- Vertraulichkeit
- Freiwillige Inanspruchnahme
- Die Eigenverantwortung des Klienten
- Hilfe zur Selbsthilfe
- Ganzheitlichkeit
- Ergebnisoffenheit
- Nachvollziehbarkeit des Beratungsprozesses

Schuldner- und Insolvenzberatung ist als Face-to-face-Beratung zu erbringen. Nur als Einstiegsberatung und ergänzend zur persönlichen Beratung kann sie auch telefonisch oder online stattfinden.

3. Beratungsumfang

Der Beratungsumfang wird am gemeinsam festgestellten Bedarf der Ratsuchenden orientiert und ist darauf ausgerichtet, die Selbsthilfepotenziale der Betroffenen zu aktivieren.

4. Verschuldungsproblem

Die mit dem Verschuldungsproblem zusammenhängenden anderen sozialen Problemlagen sind zu erfassen. Bei Bedarf sind entsprechend geeignete andere Hilfemaßnahmen einzuleiten.

5. Beratungsprozess und Hilfeplanungen

Der Beratungsprozess und die Hilfeplanungen werden personenbezogen dokumentiert. Die Dokumentation zum Beratungsabschluss umfasst mindestens den Anlass der Beendigung und das Ergebnis des Beratungs- und Hilfeprozesses.

6. Präventive Maßnahmen

Neben der individuellen Beratungstätigkeit bieten die Beratungsstellen, entsprechend ihrer Möglichkeiten, auch präventive Maßnahmen an.

III. Ergebnisqualität

Ergebnisqualität ist der Zielerreichungsgrad der Leistungserbringung. Im Rahmen der Ergebnisqualität wird verglichen, ob der tatsächlich erreichte Zustand mit dem angestrebten Ziel identisch ist.

Zur nachhaltigen Qualitätssicherung und -entwicklung ist die Überprüfung der Ergebnisse der Arbeit in der Schuldner- und Insolvenzberatung unerlässlich. Sie dient insbesondere auch der Abgrenzung zu unseriösen Beratungsangeboten im Interesse eines wirksamen Verbraucherschutzes.

1. Die Schuldnerberatung definiert überprüfbare Ziele und bestimmt deren Erreichen anhand nachprüfbarer Erfolgskriterien. Die Wirkungsziele werden als Bestandteil der Hilfepläne zwischen Berater/in und Klient/in formuliert. Z. B. Existenzsicherung, Schuldenregulierung, Einleitung einer Verbraucherinsolvenz usw.

2. Die Beratungsstellen stellen eine sachgerechte Erfassung der statistischen Daten und den Schutz derselben sicher. Grundsätzlich sind in den Beratungsstellen die Daten der mittlerweile gesetzlich verankerten bundesweiten Basisstatistik zu erheben und dem statistischen Bundesamt zur Verfügung zu stellen. Das Ergebnis der Beratung ist gemäß Punkt II.5. aktenmäßig dokumentiert.

3. Konzeption und Arbeitsprozesse der Beratungsstellen sind regelmäßig auf Aktualität und Fortschreibungsbedarf zu prüfen. In einem weiteren Schritt sollten die Arbeitsprozesse standardisiert und festgelegt werden.

[1] Der vorliegende Qualitätsstandard gilt unter der Voraussetzung, dass die Delegation der Förderung der Insolvenzberatung auf die Kommunen mit einem Finanzierungsvolumen von mindestens acht Millionen Euro netto erfolgen wird.

[2] Den genannten Berufen steht auch eine Ausbildung in einem anderweitigen Berufsfeld verbunden mit mehrjähriger Berufserfahrung in der Schuldnerberatung oder in der Aus- und Weiterbildung von Schuldnerberaterinnen und -beratern gleich.

[3] Lies: zwei Vollzeitäquivalente

Erarbeitet vom Fachausschuss „Schuldnerberatung“ der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern

Inge Brümmer, Tel. 089 / 5155 645-0
inge.bruemmer@awo-muenchen.de
Arbeiterwohlfahrt, LV Bayern

Michael Frank, Tel. 0911 / 9354 439
frank@diakonie-bayern.de
Diakonisches Werk Bayern e.V.

Regina Hinterleuthner, Tel. 0821 / 3156-256
r.hinterleuthner@caritas-augsburg.de
Deutscher Caritasverband LV Bayern

Klaus Hofmeister, Tel. 089 / 233 28666
klaus.hofmeister@muenchen.de
Landeshauptstadt München

Hendrik Lütke, Tel. 089/15 37 57
LAGoefW-Bayern@t-online.de
Geschäftsführung LAG Ö/F

Christian Maltry, Tel. 09353 / 793 1135
Christian.Maltry@Lramsp.de
Landratsamt Main-Spessart

Andreas Nausner, Tel. 0911 / 2165599-0
a.nausner@zib-insolvenzberatung.de
Zentrum Insolvenzberatung gGmbH

Die Mitgliedsorganisationen der LAG Ö/F

- Arbeiterwohlfahrt, Landesverband Bayern
- Bayerischer Bezirketag
- Bayerischer Gemeindetag
- Bayerischer Landkreistag
- Bayerisches Rotes Kreuz
- Bayerischer Städtetag
- Der Paritätische in Bayern
- Deutscher Caritasverband, Landesverband Bayern
- Diakonisches Werk Bayern
- Landesverband der Israelitischen Kultusgemeinden in Bayern

Vorsitzender:
Thomas Eichinger
Tel.: 08191 / 129240
Email: thomas.eichinger@lra-ll.bayern.de

Stellvertretende Vorsitzende:
Johanna Rumschöttel
Tel.: 089 / 6011930
Email: johanna@rumschoettel.de

gefördert durch

Bayerisches Staatsministerium für
Arbeit und Soziales, Familie und Integration

Zukunftsministerium
Was Menschen berührt.