

Jahresfachtagung 2021 der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung

Wege zu einer auskömmlichen Finanzierung der Schuldnerberatung

Zugleich Werkstattbericht eines Forschungsprojekts

Prof. Dr. Andreas Rein und Schuldner- und Insolvenzberaterin Caro
Berndt, beide Ludwigshafen am Rhein



Gliederung:

I. Einleitung

II. Regelungen zur Finanzierung der Schuldner-/Insolvenzberatung

III. Finanzierung auf anderer gesetzlicher Grundlage in den Bundesländern

IV. Das „Bayerische Modell“ – Werkstattbericht eines Forschungsprojekts

V. Studie von Korczak/Peters/Roggemann „Private Überschuldung in Deutschland“

VI. Umfrage der AG SBV zu Zugängen in der Schuldnerberatung

VII. Andere Finanzierungsmodelle

VIII. Fazit

I. Einleitung

Falls Sie sich jemals gefragt haben sollten, was Schuldnerberater_innen an ihrem Feierabend machen, schauen Sie sich die nächste Folie an.....

Poor Man's Blues Band



Finanzierung der Schuldnerberatung

Zeichnung: Elisabeth Jackisch

- In Deutschland gibt es knapp 1.450 Schuldnerberatungsstellen (*Quelle*: Destatis, Überschuldungsstatistik 2019, vom 25. 5. 2020, S. 3).
- Finanzierung = „Dauerbrenner“ und von Beginn an virulent.
- Das hier etwas sehr im Argen ist, zeigen zwei Entschlüsse der Arbeits-/Sozialministerkonferenzen 2017/2020:

(Mehrheitlicher) Beschluss der 94. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2017:

„Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder halten eine Verständigung zwischen Bund und Ländern über Struktur, Qualität und **Finanzierung** der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung für erforderlich.“ und: „Die Bundesregierung wird gebeten, gemeinsam mit den Ländern eine **Strategie für eine angemessene und verlässliche Finanzierung der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung in Deutschland** unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Verantwortung der Kreditwirtschaft **zu entwickeln.**“

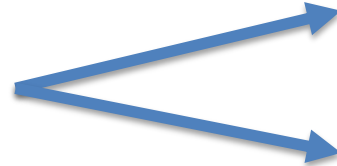
(Einstimmiger) Beschluss der 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2020:

„Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, **dass** die bereits vorhandene **Infrastruktur im Bereich der Schuldnerberatung im Hinblick auf die zu erwartende wachsende Nachfrage gestärkt wird**. Insbesondere für **Menschen, die keinen Rechtsanspruch** auf Beratung nach den **SGB II und XII** haben, müssen zeitnahe **neue Angebote geschaffen und finanziert werden**.“

II. Regelungen zur Finanzierung der Schuldner-/Insolvenzberatung



Schuldnerberatung



§ 16a Nr. 2 SGB II

Eingliederungsleistung für
erwerbsfähige
Leistungsberechtigte

**§ 11 Abs. 5
Sätze 2 bis 4
SGB XII**

Sollleistung für
Bezieher von Hilfe
zum Lebens-
unterhalt (auch
präventiv); sonst
Kannleistung

**Finanzierungs-
verantwortung**

Kommunen

Insolvenzberatung



**Keine bundesgesetzliche
Regelung**

(auch nicht § 305 Abs. 1 Nr. 1
Halbs. 2 InsO)

Bundesländer

- In einigen Ausführungsgesetzen der Länder zur InsO sind **Ermächtigungsgrundlagen** für Richtlinien zur Förderung enthalten; in **Niedersachsen** ist die Finanzierung direkt im **Ausführungsgesetz zur InsO** geregelt.
- In den **Stadtstaaten** Berlin, Bremen und Hamburg sind diese sowohl Träger der örtlichen Sozialhilfe/Schuldnerberatung als auch der Insolvenzberatung und trennen beides daher nicht.
- In **Bayern** wurde die Insolvenzberatung zum 1. 1. 2019 vom Land auf die Kommunen übertragen (= gemeinsame Wahrnehmung von Schuldner-/Insolvenzberatung durch Kommunen).

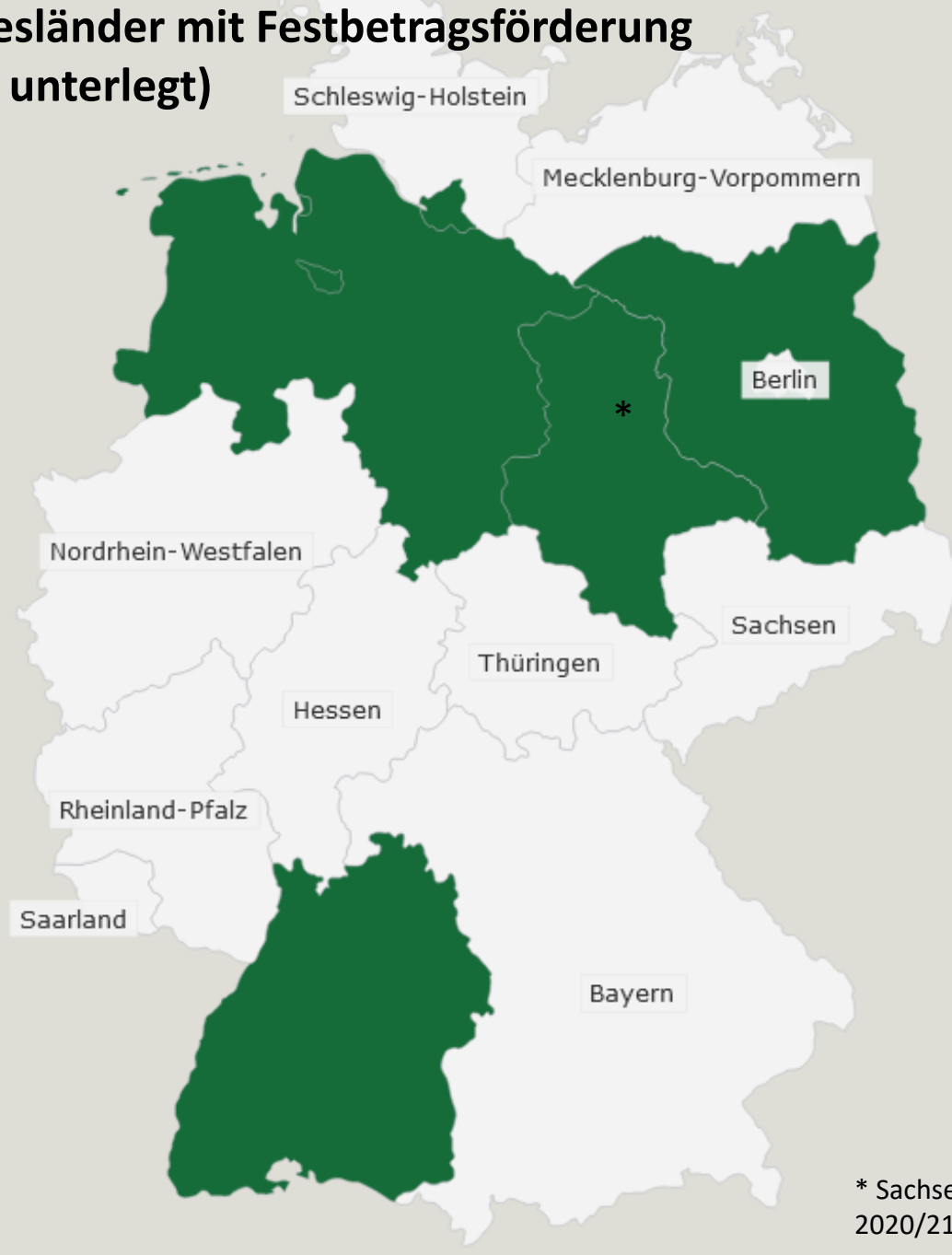
Art der kommunalen Finanzierung:

- **Tatsächliche Art der Förderung und Umfang sind von Kommune zu Kommune unterschiedlich geregelt:**
 - Finanzierung durch Pauschalen,
 - Einzelfallvergütung.

Art der Länderfinanzierung:

- **Auch Art der Länderförderung unterscheidet sich von Land zu Land, vgl. die Übersicht nächste Folie.**

Bundesländer mit Festbetragsförderung (weiß unterlegt)



Erstellt mit:
Seterra.com

* Sachsen-Anhalt: Fallpauschalen
2020/21 ausgesetzt

Weiteres Problem: Ausschluss bestimmter Gruppen von Ratsuchenden bei Schuldnerberatung

- Seit BSG, Urt. v. 13. 7. 2010 - B 8 SO 14/09 R, ist klar: Die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 SGB II müssen vorliegen (auch Hilfebedürftigkeit).

=> Schuldnerberatung nach § 16a Nr. 2 SGB II **nur für erwerbsfähige Hilfebedürftige, nicht etwa für Angehörige oder für nicht hilfebedürftige Erwerbstätige (keine vorbeugende Schuldnerberatung, BSG, Urt. v. 13. 7. 2010! Ausnahme: bei Pauschalfinanzierung, Rdnr. 16 der Entscheidung).**

Zwischenergebnis:

- Die Finanzierung stellt sich als **Flickenteppich** dar; Unterscheidung zwischen Insolvenz-/Schuldnerberatung.
- Ausschluss bestimmter Personengruppen von kostenfreier Schuldnerberatung (Ausnahme nach BSG: Pauschalfinanzierung).
- Die Finanzierung ist insgesamt nicht auskömmlich.

III. Finanzierung auf anderer gesetzlicher Grundlage in den Bundesländern

Weitere Regelungen:

- **Sparkassengesetze NRW** (§ 2 Abs. 2 S. 4 SparkassenG), **Rheinland-Pfalz** (§ 2 Abs. 2 S. 5 Rheinland-pfälzisches SparkassenG) und **Brandenburg** (§ 2 Abs. 1 S. 5 Brandenburgisches SparkassenG); freiwillige Unterstützung durch Sparkassenverband in **Niedersachsen** und Sparkassen- und Giroverband **Schleswig-Holstein**
- **Glücksspielabgabe in Schleswig-Holstein** (s. § 8 Abs. 4 Nr. 2 Gesetz zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland)

IV. Das „Bayerische Modell“ – Werkstattbericht eines Forschungsprojekts

Eigenes Forschungsprojekt zur Zusammenführung der Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern

- *Fragestellung:* Die ab dem 1. Januar 2019 in Bayern erfolgte Delegation der Insolvenzberatung auf die Kommunen soll hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile und auch der bisherigen Erfahrungen untersucht werden, um zu klären, ob sich diese Übertragung bewährt hat.
- Finanzierung durch Friedrich-Ebert-Stiftung und Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen
- Untersuchungsmethoden: neben Literatur-/Onlinerecherche Führen von qualitativen Interviews; bisher drei Interviews
 - Klaus Hofmeister
 - Christian Maltry
 - Michael Weinhold

Zwei weitere Interviews mit weiteren Schuldnerberater_innen vorgesehen.

- *Projektbeginn:* ab Mitte Januar, erste drei Interviews bis Ende Februar geführt, weitere voraussichtlich im Mai.
- Den Fragebogen mitentworfen hat, an den Interviews und bei der Auswertung beteiligt ist Frau Caro Berndt, Schuldner- und Insolvenzberaterin in der Suchtkrankenhilfe beim Haus der Diakonie in Ludwigshafen, die wissenschaftliche Hilfskraft des Projekts ist.



Quelle: Colourbox

So wurde etwa gefragt:

- wie die Finanzierung der Beratungsstelle bis Ende 2018 erfolgte;
- wie sich die Finanzierungsstruktur nach der Übertragung der Insolvenzberatung seit Januar 2019 gestaltet und welche Auswirkungen die Übertragung der Insolvenzberatung auf die Beratungsstelle hat;
- wie die Auswirkungen auf einer Skala von -5 (sehr negativ) bis 5 (sehr positiv) eingeordnet werden (z. B. hinsichtlich Dokumentation, Abrechnungsaufwand, Personal, Berechenbarkeit der Finanzierung und Sonstiges);
- welche allgemeinen Vor- und Nachteile der Übertragung die Befragten sehen;
- welche praktischen Probleme bei der Umsetzung die Befragten erlebt haben.

Warum ist die Übertragung der Insolvenzberatung vom Land Bayern auf die Landkreise aus Wissenschaftler_innensicht so interessant?

- Die gemeinsame Wahrnehmung von Schuldner- und Insolvenzberatung ist **nicht** völlig **neu**. => Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg
- Besonders ist aber der **Wechsel** für Insolvenzberatung **von Fallpauschalen zu Stellenpauschalen**.
=> Effekte im Bereich der Insolvenzberatung müssten daher direkt dem Wechsel des Finanzierungsmodells zuzuschreiben sein.

- **Primäre Fragestellung:** Kann das Bayerische Modell Blaupause für Finanzierungsregelung auch in anderen Bundesländern sein? Dabei geht es vor allem um die Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung.
- Es gab aber auch eher **Zufallsfunde**. Dazu auf den folgenden Folien einige Originalzitate der interviewten Personen (s. dazu die nächsten Folien).

"In meiner langjährigen Funktion als Vertreter des Bay. Städtetages im Fachausschuss der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern habe ich immer wieder von vielen bayerischen Schuldnerberatungsstellen deren Finanznöte und den Zugzwang im Hinblick auf die Fallpauschalen vernommen. Häufig kam dies in Aussagen wie nachfolgend zum Ausdruck:

„In der Vergangenheit musste ich immer so und so viele Fallpauschalen erwirtschaften, damit meine Beratungsstelle existieren kann. Dann führt das dazu, dass man die Sicht auf soziale Probleme verliert. Ich habe dann keine Zeit, eine Stunde damit zu verbringen. Damit könnte ich dann schon wieder Geld in einem neuen Fall verdienen. Dieser Finanzdruck ist draußen und ich kann mich auf die Beratung konzentrieren“. Das ist ganz wichtig und hat sich durch die Umstellung auf institutionelle Förderung seit Anfang 2019 grundlegend verändert.“ (*Klaus Hofmeister*, Interview vom 9. 2. 2021)

„Es gab in Bayern Beratungsstellen, die haben sich aufgrund der Fallpauschale darauf konzentriert, möglichst viele Fälle einfach durchzuziehen, um sich refinanzieren zu können. Da kann es sein, dass der soziale Ansatz in solch einer Situation schon mal auf der Strecke bleibt. Somit hat die Art der Finanzierung, fallbezogen oder stellenbezogen, einen entscheidenden Einfluss auf den Umgang mit den Ratsuchenden und der Beratungsmethodik.“ (*Michael Weinhold*, Interview vom 16. 2. 2021)

„Die Zusammenführung für die Kommunen in der Zuständigkeit für beides ist eine Erleichterung und ermöglicht ein ganzheitliches Angebot.“ (*Michael Weinhold*)

„Durch den Wegfall der Fallpauschalen besteht die Chance, eine qualitativ bessere Arbeit in den Beratungsstellen zu leisten.“ und „Wir können jetzt guten Gewissens eine Verfahrensvertretung machen und Forderungen genauer prüfen. ... Daher glaube ich auch, dass die Arbeit methodisch inhaltlich besser geworden ist durch die jetzige Finanzierung.“ (*Christian Maltry*, Interview vom 23. 3. 2021)

„Vor der Delegation bestand immer auch die Frage, wie finanziere ich meine Stelle und jetzt reden wir viel mehr über fachliche Themen.“ (*Christian Maltry*)

„Wir haben damit ein Finanzierungsinstrument, das krisensicher ist und nicht so vielen Schwankungen unterworfen ist, das sehen wir ja jetzt auch bei Corona.“
(*Christian Maltry*)

„In der Corona-Situation hat hier in Bayern – meines Wissens – keine Stelle Kurzarbeit angemeldet.... Eine Stelle kann aufrechterhalten werden und das finanzielle Risiko wird nicht mehr auf den Auftragnehmer abgewälzt.“ (*Michael Weinhold*)

Bewertung

Vorab:



- Wissenschaftler_innen müssen immer sehr vorsichtig mit der Bewertung von Ergebnissen sein.
- Dies gilt hier besonders bei **vorläufigen Ergebnissen**: Erst drei qualitative Interviews, dann noch mit sehr bekannten Persönlichkeiten der Schuldnerberatungsszene, die teilweise im Prozess involviert waren (wenn auch nicht unkritisch, s. *Hofmeister, ZVI 2018, 461*).

(Unter diesen Prämissen) – **Erste (Neben-)Ergebnisse:**

- Übereinstimmende Berichte über **Qualitätssteigerungen.**
- **Finanzierungsfragen** stehen nun **nicht mehr im Vordergrund.**
- **Krisensicheres Finanzierungskonzept trotz Corona** (interessant in diesem Zusammenhang: Aussetzung Fallpauschalen Sachsen-Anhalt)

=> Ein nicht zu überhörendes Plädoyer für Pauschalfinanzierung

V. Studie von Korczak/Peters/Roggemann „Private Überschuldung in Deutschland“

- Die Studie befasst sich hauptsächlich mit **Situation von Überschuldeten** in Zeiten der Covid-19-Pandemie.
- Aber: Befragt wurden auch 5 Personen aus Bereich **Schuldnerberatung** und zwei Personen aus Verbraucherzentrale NRW zur Arbeit der Schuldnerberatung in diesen Zeiten.

Quelle: Dieter Korczak/Sally Peters/Hanne Roggemann, Private Überschuldung in Deutschland (Auswirkungen der Corona-Pandemie und die Zukunft der Schuldnerberatung), WISO Diskurs 07/2021, insbesondere S. 29/30 (zur Finanzierung)

Ausführungen zur Finanzierung:

„Es zeigt sich, dass **Stellen, die eine Pauschalfinanzierung erhalten, deutlich besser mit der Krise umgehen** konnten **als Stellen, die durch eine Einzelfallabrechnung finanziert** sind. Fälle, in denen die Beratung auf Grund der Pandemie nicht fortgeführt werden konnte, konnten in einzelfallfinanzierten Stellen nicht abgerechnet werden.“

Aber: Gegebenenfalls Finanzierung über Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG).

VI. Umfrage der AG SBV zu Zugängen in der Schuldnerberatung

Die AG SBV hat zwischen Februar und August 2020 eine Umfrage zu den Zugängen in der Schuldnerberatung (kommunale Finanzierung) durchgeführt. 404 Fragebögen wurden ausgewertet (= Rücklaufquote von 40 %).

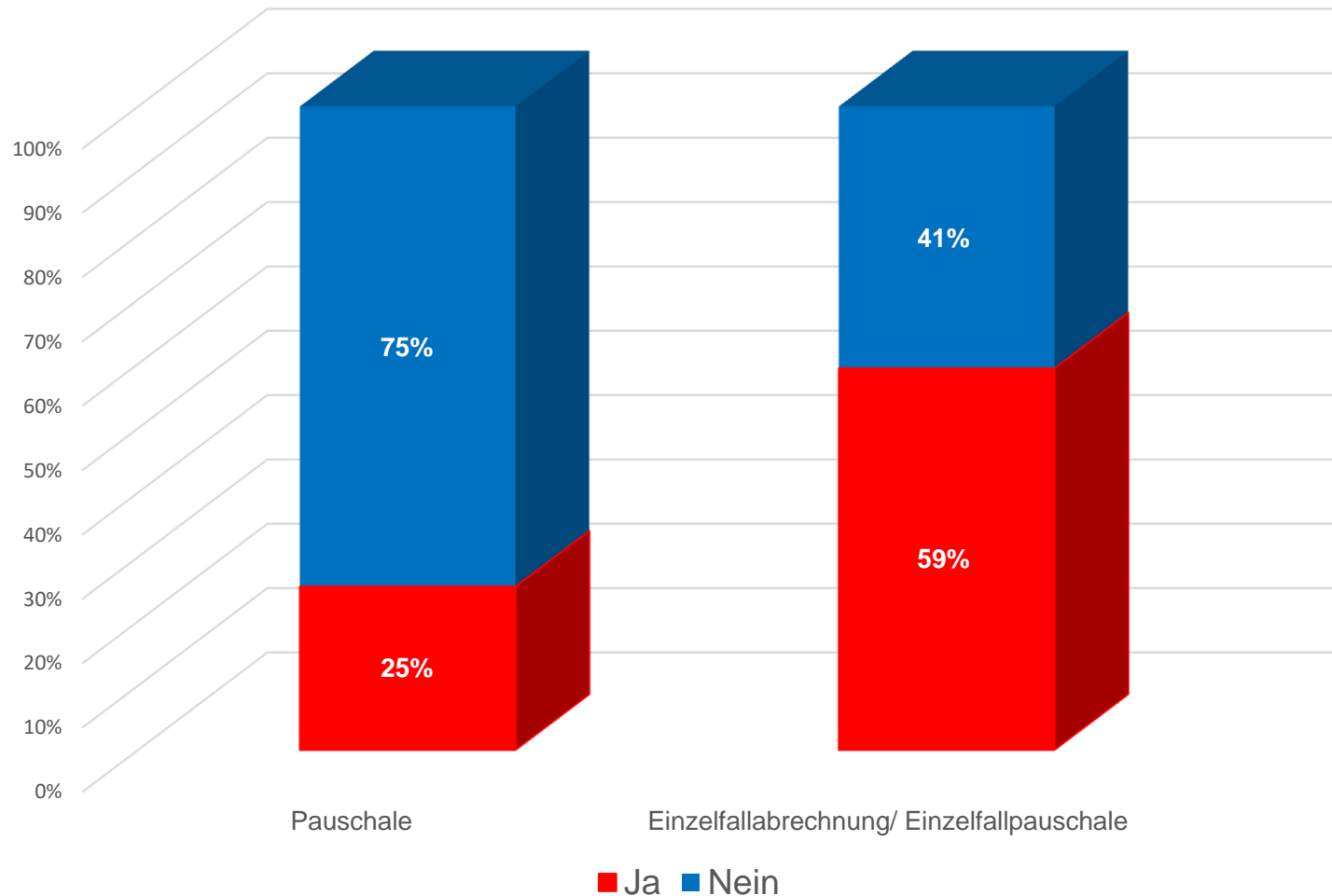
Zur **Finanzierung**:

- 209 der teilnehmenden Beratungsstellen (= 51,8 %) werden pauschal finanziert.
- 93 Beratungsstellen (= 23,1 %) erhalten eine Einzelfallfinanzierung.
- 14 Beratungsstellen (= 3,5 %) erhalten eine Mischfinanzierung.
- Restliche Beratungsstellen (21,5 %): sonstige Finanzierung oder keine kommunalen Mittel.

- Ebenfalls abgefragt wurde, **welche Personengruppen** von der Beratung **ausgeschlossen** werden.
- Zunächst: Bei 132 Beratungsstellen (ca. 35 % der Rückläufe) werden Personenkreise ausgeschlossen. Im Einzelnen:
 - Rentner_innen 57 Beratungsstellen (= 43,18 %)
 - Erwerbstätige 68 Beratungsstellen (= 51,52 %)
 - ALG I-Bezieher_innen 45 Beratungsstellen (= 34,09 %)
 - ALG II-Bezieher_innen 7 Beratungsstellen (= 5,30 %)
 - SGB XII-Bezieher_innen 16 Beratungsstellen (= 12,12 %)
 - Selbstständige 96 Beratungsstellen (= 72,73 %)
 - Sonstige 71 Beratungsstellen (= 53,79 %)
- Nächste Folie: Welche Beratungsstellen (nach Finanzierungsart) schließen Personen von Beratung aus?

Ausschlüsse nach Finanzierungsart

N=302



Quelle: Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV)

- ⇒ Beratungsstellen, die pauschal finanziert werden, schließen deutlich seltener Klienten_innen aus (= Beratung wird refinanziert). Dies betrifft die verschiedenen Personengruppen (Renter_innen, Erwerbstätige, ALG I-Bezieher_innen, Selbstständige) in unterschiedlichem Maße. Besonders betroffen: Selbstständige (72,73 % der Beratungsstellen, die Personenkreise ausschließen, beraten Selbstständige nicht) und Erwerbstätige (51, 52 % der Beratungsstellen).
- ⇒ Dies ist besonders bedenklich, weil zukünftig mit einer verstärkten bzw. neuen Nachfrage durch Selbstständige und auch Erwerbstätige (Stichwort: präventive Beratung) zu rechnen ist (s. auch Pressemitteilung der BAG-SB vom 13. 11. 2020).

VII. Andere Finanzierungsmodelle

- **Beteiligung der Klienten_innen an der Finanzierung**
=> Widerspricht zentralen Prinzipien der sozialen Schuldnerberatung und verwischt Grenze zu gewerblicher Schuldnerberatung (Rein/Herzog, ZVI 2014, 81, 90).
- **Gläubigermittfinanzierung**
 - „**Bescheid-Euro**“ (Moers, WISO Direkt 12/2020, S. 3): Zahlung zusätzlichen Bescheid-Euro bei Beantragung eines Vollstreckungsbescheid; zusätzliche Einnahmen werden zur Finanzierung Schuldnerberatung genutzt. Vorteil: Gläubiger/in tritt in Vorleistung, kann aber Zahlung von zahlungsfähigem/r Schuldner/in zurückfordern (nach Moers: gerechte Gläubigerbeteiligung).

- **Beteiligung der Kreditwirtschaft/Inkassounternehmen**
(entsprechend Prüfbite der 94. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2017 an Bundesregierung, ob Darlehensgeber/Inkassounternehmen stärker an Finanzierung beteiligt werden können)
- **Zusätzliche** staatliche **Vergütung** besonderer Tätigkeiten, wie z. B. P-Konto-Bescheinigung, Vertretung im Insolvenzverfahren, Erstellung Insolvenzplan => Perpetuierung des Flickenteppichs.

VIII. Fazit

- (Mir scheint) **Pauschalfinanzierung** = bessere Finanzierungsform (gerade in Corona-Pandemie).
- Jedenfalls: angemessene Finanzierung der Schuldnerberatung.
- Sollte über – zusätzliche – **Gläubigerbeteiligung** finanziert werden.
- **Kein Ausschluss bestimmter Personengruppen** von kostenfreier Schuldnerberatung (s. Beschluss 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2020).