

Positionierung

zur Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung unter besonderer Berücksichtigung einer Gesamtfinanzierung

1. Einleitung

Überschuldung in Sachsen

1.1. Überschuldung von Privathaushalten

Die Überschuldung von Privathaushalten steigt bundesweit an, so auch in Sachsen: 2015 betrug die Schuldnerquote 9,66 %, das waren 394.597 Personen. 2016 betrug die Schuldnerquote 9,89 %, das waren 401.781 Personen (vgl. Schuldneratlas 2016 Creditreform). Nur 8 % der überschuldeten Menschen können Unterstützung in den 68 Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen finden (vgl. Pressemitteilung der Liga vom 16.06.2017).

1.2. Ursachen und Auswirkungen von Überschuldung

Laut Statistischem Bundesamt ist Arbeitslosigkeit mit 21,1 % eine wesentliche Ursache für Überschuldung. Alleinerziehend zu sein birgt auch ein hohes Risiko der Überschuldung in sich: 15,7 % Alleinerziehender waren überschuldet. Weitere Ursachen sind Krankheit und Sucht mit 14,7 %, Trennung/ Scheidung/ Tod des Partners mit 13 % sowie Einkommensarmut mit 5,6 % (vgl. Statistisches Bundesamt, Statistik zur Überschuldung privater Personen 2016). Überschuldung führt oft zu gravierenden psychischen, physischen und sozialen Folgen. Insbesondere Kinder, junge Erwachsene, Alleinerziehende, Niedrigeinkommensbeziehende, ältere Menschen und Migrantinnen und Migranten können von Überschuldung betroffen oder bedroht sein.

1.3. Schuldnerberatung als ganzheitliches Hilfeangebot der Sozialen Arbeit

Das Hilfeangebot richtet sich an überschuldete und von Überschuldung bedrohte Einzelpersonen und Familien. Es ist weiterhin ein Beitrag zur Prävention und Armutsbekämpfung. Die positiven sozialen, gesellschaftlichen, gesundheitlichen und ökonomischen Auswirkungen bzw. seine Wirksamkeit sind hinreichend belegt (vgl. A. Kuhlemann/U. Wahlbrühl, Wirksamkeit von Schuldnerberatung in Deutschland: Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Fami-

lie, Senioren, Frauen und Jugend, Gummerbach 2007; H. Ansen/F. Schwarting, Werthaltigkeit und Nachhaltigkeit von sozialer Schuldner- und Insolvenzberatung, Hamburg 2015). Durch die (seit 1999) zunehmend differenzierte Gesetzgebung teilt sich SB in mehrere Bestandteile auf, insbesondere in soziale Schuldnerberatung, Verbraucherinsolvenzberatung, Beratung zum Pfändungsschutz und Angebote zur Prävention. Alle Bestandteile bedingen jedoch einander und gehören im Rahmen einer ganzheitlich verstandenen Schuldnerberatung untrennbar zusammen.

1.4. Anliegen

Ausgehend von der aktuellen Situation legt die Liga der Freien Wohlfahrtspflege mit diesem Positionspapier einen Lösungsansatz vor, der einer ganzheitlich verstandenen Schuldnerberatung Rechnung trägt.

2. Aktuelles Hilfeangebot

Die Schuldnerberatung setzt sich derzeit aus vier Bestandteilen zusammen.

Die vier Bestandteile der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung

2.1. Soziale Schuldnerberatung

Im Rahmenvertrag für den Freistaat Sachsen nach § 79 SGB XII ist der Leistungstyp Schuldnerberatung verbindlich beschrieben. Die Leistungsbeschreibung „Hilfe für überschuldete und von Überschuldung bedrohte Einzelpersonen und Familien“ ist dem Rahmenvertrag als Anlage 1 angefügt. Die örtlichen Kostenträger sind für die Finanzierung zuständig. Diese gestalten sich unterschiedlich: entweder gibt es Vereinbarungen nach § 75 SGB XII mit pauschaler Finanzierung oder Einzelfallabrechnung oder pauschale Zuwendungen/ Förderungen.

In § 16a, Pkt. 2 ist SB zur Arbeitsmarktintegration verankert. Vereinbarungen können nach § 17 SGB II abgeschlossen werden. Die meisten SB sind auch als geeignete InsO-Stellen anerkannt.

2.2. Verbraucherinsolvenzberatung

Grundlage für die Verbraucherinsolvenzberatung (InsO) sind die Insolvenz-Ordnung als Bundesgesetz InsO, das SächsAGInsO sowie die Förderrichtlinie InsO in Sachsen. Die Landesförderung erfolgt nach Haushaltslage und als Projektförderung. Die zur Verfügung stehenden Mittel sind seit 2011 unverändert. Die Verteilung der Mittel erfolgt in Form von Beratungseinheiten (BE), welche an SB mit sozialer SB angesiedelt sind. Am 19. Mai 2014 wurden die Qualitätsstandards in der Verbraucherinsolvenzberatung in Sachsen verabschiedet.

2.3. Pfändungsschutz

Gemäß § 850k ZPO führen InsO-Stellen Beratung zu den Pfändungsschutzkonten durch und stellen die P-Konto-Bescheinigungen auch aus. Die Finanzierung der Beratungs-, Unterstützungsleistungen und der

Ausstellung der P-Konto-Bescheinigung ist weitgehend ungeregt.

2.4. Prävention

Präventionsangebote umfassen finanzielle Bildung für Kinder und Jugendliche, Multiplikatorenschulungen sowie die Materialerstellung. Teilweise ist dieses Angebot in der InsO enthalten oder sie wird z. T. von regionalen Jugendämtern unterstützt. Als fester konzeptioneller Bestandteil ist finanzielle Bildung in der sozialen SB enthalten, ihre Finanzierung aber nicht bedarfsdeckend, sofern diese überhaupt berücksichtigt ist.

3. Problembeschreibung

Aktuelle Probleme

Das Nichtberücksichtigen des inhaltlichen und fachlichen Gesamtzusammenhangs von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung führt zu erheblichen Problemen.

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen hat 2013 eine Modellrechnung zum Ist- sowie anzustrebenden Zustand der Finanzierung vorgenommen, welche die Problematik anschaulich verdeutlicht (innerhalb der vergangenen Jahre gab es nur geringfügige Änderungen, so dass alle Aussagen in den Berechnungen noch Bestand haben). Die Anlagen geben Auskunft über die zu finanzierenden BE insgesamt, gesondert für die SB sowie die InsO und stellen die Höhe des Finanzierungsvolumens für die gesamte SB dar.

Im Folgenden sind die wesentlichen Probleme i. V. m. Beispielen aus den SB benannt.

3.1. Kostenverschiebungen mit Finanzierungseinschränkungen

Die unterschiedlichen Finanzierungszuständigkeiten (verschiedene Kostenträger) können zu Kostenverschiebungen mit Finanzierungseinschränkungen führen. Beratungen zum P-Konto sowie das Ausstellen der Bescheinigung sind größtenteils nicht refinanziert.

Es wurden die unterschiedlichsten Finanzierungsformen auf Regionalebene eingeführt, wie z. B. Einzelfallfinanzierung auf Grundlage eines Beratungsscheines vom Jobcenter oder vom Sozialamt, Einkommensberechnungen mit einer Obergrenze des anderthalb- bzw. zweifachen Regelsatzes sowie in Stunden eingeteilte und begrenzte Beratungsblöcke, die vom öffentlichen Träger zu genehmigen sind. Alle Überschuldeten mit einem höheren Einkommen bzw. Asylsuchende würden – ohne Eigenmittel des freien Trägers – keine Beratung bekommen. Damit verschlimmert sich die Überschuldungssituation. Dies nutzen kommerzielle Anbieter der „Schuldnerberatung“ aus, welche jedoch für jede Dienstleistung eine Rechnung stellen bzw. für die Unterstützung zum Insolvenzantrag ein Entgelt verlangen. Die danach

aufgesuchte gemeinnützige Schuldnerberatungsstelle hat dann einen noch intensiveren Beratungsaufwand.

Kostenverschiebungen mit Finanzeinschränkungen können auch zu Leistungsverschiebung zwischen soz. SB und InsO führen. Ob aber ein Insolvenzverfahren durchgeführt wird, liegt immer an den Kriterien, die zu erfüllen sind sowie an der Entscheidung des Einzelnen. Leistungseinschränkungen können eine weitere Folge sein, bei gleichzeitig komplexer werdenden Problematiken durch teilweise rasante wirtschaftliche und gesetzliche Veränderungen und die notwendige Anpassung des Menschen an sich verändernde und veränderte Bedingungen. Leistungserweiterung wäre dringend geboten. Ganz im Gegensatz dazu musste aber eine SB in einem Landkreis geschlossen werden, da die Fördersumme des Landkreises unter den notwendigen Personal- und Sachkosten lag. Der Wegfall dieser SB war für die Hilfesuchenden und die Beraterinnen gravierend. Die sehr gut funktionierende Vernetzung der SB vor Ort mit anderen sozialen Diensten und Beratungsstellen ist weggebrochen und die Hilfesuchenden haben nun lange Anfahrtswege. Die Wartezeit bei den angrenzenden Beratungsstellen verlängert sich.

3.2. Intransparenz

Unterschiedliche Finanzierungszuständigkeiten führen zu Intransparenz zwischen dem Land und dem örtlichen Träger hinsichtlich der jeweiligen Haushaltsplanungen. Die Sorge vor Übervorteilung kann eingeschränkte Finanzierungen zur Folge haben. Durch unterschiedliche Statistiken sind keine landesweiten repräsentativen Aussagen zur Gesamtsituation der Überschuldung in Sachsen möglich. Zwischen den Qualitätsstandards können Diskrepanzen auftreten.

3.3. Einschränkung eines bedarfsgerechten Angebotes an SB

Kostendeckelungen führen zu längeren Wartezeiten. In fünf verschiedenen Städten beträgt die Wartezeit nachweislich 1 Monat, 6 Wochen, 2 Monate, 4 Monate und 6 Monate. Die SB sind z. T. personell und sächlich unzureichend ausgestattet. Das erschwert den Zugang zu einer SB. Nur rund 8 % aller überschuldeten Menschen in Sachsen erreichen eine SB. Urlaubs- und Krankheitsvertretungen können so nicht abgesichert werden. Diese Hürden führen zu Unzufriedenheit bei Ratsuchenden sowie Beraterinnen und Beratern gleichermaßen. Eine zeitnahe Beratung ist teilweise nur noch in Krisensituationen möglich.

Ebenso kommen oft Personen mit Hauptwohnsitz in einem Landkreis in die SB einer Großstadt, in der sie arbeiten, weil sie im Landkreis keinen rechtzeitigen Termin erhalten haben oder aus persönlichen Gründen eine Alternative in der Großstadt suchen. Die Beratung wird von der Stadt jedoch nicht refinanziert.

Sachkosten im Rahmen der InsO-Projektförderung in Höhe von 10 % decken den Bedarf nicht und tragen nicht zur Erfüllung der geforderten Qualitätsstandards bei.

3.4. Planungsunsicherheit

Hinsichtlich der Finanzierung besteht Planungsunsicherheit. Die Projektförderung der InsO verhindert längerfristige Personal- und Finanzplanung der jeweiligen SB insgesamt. In einer beispielhaft benannten SB wechselte die Förderung innerhalb von 3 Förderzeiträumen von 2,0 BE auf 1,0 BE hin zu 1,25 BE. Kündigungen und Arbeitszeitverkürzungen sind die Folge, was wiederum zu Unzufriedenheit und Unsicherheit bei den Schuldnerberater*innen führt und den Wunsch nach einem Arbeitsplatzwechsel befördert.

3.5. Hoher bürokratischer Aufwand

Verschiedene Kostenträger führen zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand, da sich die Abrechnungsverfahren entsprechend komplex gestalten, für jeden eine eigene Statistik geführt – teilweise bis zu vier verschiedenen, deren Programme nicht verknüpft und nicht kompatibel sind - sowie jeweils eigene Berichte geschrieben werden müssen. Das IBV zum InsO – als nur einem Bestandteil der SB – steht in keinem Verhältnis zum Gesamtangebot. Auch die Kooperationen zur InsO erhöhen den Verwaltungsaufwand.

4. Lösungsvorschlag

Gesamtfinanzierung

Die Lösung basiert auf dem Ziel einer ganzheitlichen Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung in Sachsen, die einen bedarfsgerechten¹ und flächendeckenden Zugang zur Beratung ermöglicht. Eine solche Konzeption beruht auf folgenden Voraussetzungen:

Der Bedarf orientiert sich an einer objektiven Bezugsgröße, welche aus der Einwohnerzahl sowie der Schuldnerquote im jeweiligen Landkreis bzw. der jeweiligen Kommune ermittelt wird. Für die Schuldnerquote wird auf die Daten im Schuldneratlas von Creditreform zurückgegriffen, solange keine anderweitigen verwertbaren Daten z. B. aus der Überschuldungsstatistik des Bundes vorliegen.

Gemäß der Forderung der Arbeitsgemeinschaft der Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) ist eine Schuldnerberatung mit mindestens 2 Vollzeitkräften auf 50.000 Einwohner auszustatten.

Die auf Grundlage von Einwohnerzahlen und Schuldnerquote ermittelte Kapazität SB teilt sich auf in das Verhältnis von 1/3 Verbraucherinsolvenzbera-

¹ Definition von „Bedarf“: Bedarfsdeckung gemäß SGB II/XII und InsO. Bedürfnis ist ein Aspekt der Menschenwürde Art. 1 GG. Das Recht auf angemessenen Lebensunterhalt und auf soziale Sicherheit ist als Handlungsziel in der Sächs. Landesverfassung Art. 7 verankert.

tung (InsO) und 2/3 soziale SB. Dieses Verhältnis entspricht den Erfahrungen der Praxis.² Finanzielle Deckelungen verzerren u. U. die Verhältnisbestimmung. Die Verhältnisbestimmung sollte kontinuierlich evaluiert werden.

Jede SB führt eine Gesamtstatistik. Die Teilnahme an der Überschuldungsstatistik des Bundes ist verbindlich. Dementsprechend gestaltet sich die Berichterstattung der SB.

Eine Gesamtfinanzierung setzt eine gemeinsame RL voraus. Eckpunkte einer gemeinsamen Richtlinie sind:

Der Leistungstyp soziale Schuldnerberatung „Hilfe für überschuldete und von Überschuldung bedrohte Einzelpersonen und Familien“ (siehe Anlage 1 Rahmenvertrag nach § 79 SGB XII für den Freistaat Sachsen) sowie die Qualitätsstandards für die Verbraucherinsolvenzberatung im Freistaat Sachsen stellen die inhaltlichen Grundlagen für SB dar. Die Bedarfsermittlung erfolgt durch die genannte objektive Bezugsgröße. Innerhalb der SB ist das Verhältnis 1/3 InsO und 2/3 soziale SB. Schuldnerberatung ist in der Haushaltsplanung der örtlichen Träger sowie des Freistaates Sachsen fest zu verankern. Die Finanzierung der SB ist vertraglich zu regeln (keine Projektförderung). In der Finanzierung sind alle Bestandteile von Schuldnerberatung ausreichend zu berücksichtigen, insbesondere soz. SB, InsO, Pfändungsschutz nach ZPO und Prävention.

Für die Mittelausreichung kommen drei Optionen in Betracht:

1. Es gibt eine gemeinsame Richtlinie zur Mittelausreichung für das Land und die Landkreise bzw. Kommunen. Die Hoheit über die Mittel verbleibt bei diesen Kostenträgern.
2. Die Mittelausreichung wird auf die Landesdirektion Sachsen oder den Kommunalen Sozialverband Sachsen auf der Grundlage einer gemeinsamen Richtlinie übertragen.
3. Die Mittelausreichung wird auf die örtlichen Träger auf der Grundlage einer gemeinsamen Richtlinie mit verbindlicher Rechenschaftslegung übertragen. Die gemeinsame Richtlinie müsste sich an die genannten Standards halten, so dass keine Absenkung der Mittel gemäß Haushaltslage erfolgen kann. Vorteil der Regionalisierung bestünde in der Kenntnis der regionalen Verhältnisse sowie der besseren Gestaltung der Erreichbarkeit.

5. Qualitätsstandards

Grundlagen für die Qualitätsstandards bilden die Leistungsbeschreibung soz. SB sowie die Qualitätsstandards InsO. Hier wurden ausschließlich die rele-

Schuldnerberatung als Feld
Sozialer Arbeit

² Vgl. Anlage Modellrechnung

vanten Punkte für die Positionierung präzisiert:

5.1. Strukturqualität

5.1.1. Qualifizierung

SB ist ein Arbeitsbereich professioneller Sozialer Arbeit. Dementsprechend gestaltet sich die personelle Ausstattung mit staatlich anerkannten Sozialarbeiterinnen bzw. staatlich anerkannten Sozialarbeitern mit Zusatzqualifikation Schuldnerberatung sowie Personal für angemessene Sachbearbeitung. Fachkräfte mit juristischer oder betriebswirtschaftlicher Qualifikation können optional und ergänzend gemeinsam mit den staatlich anerkannten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern ein multiprofessionelles Team bilden. Die Fachkräfte sind von der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen zertifiziert (Liga-Zertifikat). Die Fortbildungsbestandteile entsprechen den Inhalten der Richtlinie zur Liga-Zertifizierung samt Anlage und basieren auf dem bundesweit empfohlenen Berufsbild der AG SBV.

Die Zusatzqualifizierung muss eine Ausgewogenheit zur Grundqualifizierung herstellen. Das bedeutet, dass z. B. bei Sozialer Arbeit als Grundqualifikation ergänzend eine juristische Zusatzqualifikation, bei juristischer Grundqualifikation ergänzend eine sozialarbeiterische Zusatzqualifikation geboten ist.

5.1.2. Standort, räumliche und sächliche Ausstattung

Die Standorte der Schuldnerberatung sind vor allem im ländlichen Raum bedarfsgerecht zu verteilen. Die SB ist gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen und besitzt einen barrierefreien Zugang und einen niedrigschwelligen Beratungszugang. Auch medial ist die SB gut zu erreichen.

Zur fachgerechten Aufgabenwahrnehmung stehen geeignete Beratungs- und Büroräume, Kommunikationstechnik, Fachliteratur sowie Hard- und Software zur Verfügung. Die technischen Voraussetzungen zur Teilnahme an der gesetzlich verankerten Überschuldungsstatistik sind gegeben.

5.1.3. Grundsätzliche Arbeitsprinzipien

Schuldnerberatung - d. h. mit allen Bestandteilen wie insbesondere soz. SB, InsO, Prävention, Pfändungsschutz - ist generell ein Hilfeangebot professioneller Sozialarbeit/ Sozialpädagogik. Die Inanspruchnahme ist freiwillig. Die Vorgaben zu Datenschutz und Schweigepflicht sind verbindlich.

5.2. Prozessqualität

Die Prozessqualität zeigt sich in der konzeptionellen Verankerung der wechselseitigen Übergänge zwischen den einzelnen Bestandteilen SB sowie deren Wirkung. Die oben genannten Grundlagen der Strukturqualität sind zu beachten.

Die Überschuldungsproblematik wird in der Öffent-

lichkeit und Politik durch Kostenträger und Leistungserbringer kontinuierlich dargestellt.

Fortbildung, Supervision und Fallbesprechung werden kontinuierlich gewährleistet und durchgeführt.

5.3. Ergebnisqualität

Die Ergebnisqualität zeigt sich in Dokumentation und Statistik. Dazu ist eine einheitliche Überschuldungsstatistik ohne weitere Sonderstatistiken zu führen. Diese muss für Kostenträger und Leistungserbringer auf Bundes-, Landes- und Regionalebene auswertbar sein.

6. Ausblick

Ziele

Die konkreten Ziele sind auf Landes- und Bundesebene anzustreben, was für Sachsen bedeutet:

Beratung aus einer Hand ist sichergestellt - keine Vereinzelung in die einzelnen SB-Bestandteile wie insbesondere Insolvenzberatung und soz. SB;

- SB basiert auf einer konzeptionellen Grundlage und einer objektiv berechneten Finanzierung;
- Transparenz und Verlässlichkeit der Finanzierung (als kontinuierliches Hilfeangebot und kein Projekt);
- Bedarfsgerechtes, flächendeckendes Angebot an Schuldnerberatung für alle Ratsuchenden in Bezug zu Einwohnerzahl (2:50.000) und Schuldnerquote;
- Offener Zugang für überschuldete und von Überschuldung bedrohte Familien und Einzelpersonen gemäß Bedarf ohne einschränkende Einkommensgrenzen ist sichergestellt.

Auf Bundesebene heißt dies:

- Erreichen eines klar strukturierten anspruchsorientierten Sozialrechts für Schuldnerberatung, d. h. gesamtgesetzliche Grundlegung für Schuldnerberatung – die gesetzlichen Grundlagen für SB insbesondere nach SGB II, SGB VIII, SGB XII, InsO und ZPO sind in einem Gesetzbuch zusammengeführt.

20. Oktober 2017

Liga-FA Soziales

Anlage