

Andreas Rein, Caro Berndt

Übertragung der Insolvenzberatung auf Kommunen

Vor- und Nachteile der Delegation in Bayern zum 1.1.2019

Privat-
insolvenz

1
T

7

6

5

2

B G M R U

FES diskurs

Januar 2023

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

FES diskurs

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

Über die Autoren_innen

Prof. Dr. Andreas Rein lehrt an der Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen und ist dort Inhaber der Professur für das Recht der sozialen Leistungen.

Caro Berndt ist Schuldner- und Insolvenzberaterin in der Suchtkrankenhilfe beim Diakonischen Werk Pfalz im Haus der Diakonie in Ludwigshafen.

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

Dr. Robert Philipps und Iva Figenwald, Abteilung Analyse, Planung und Beratung.

Übertragung der Insolvenzberatung auf Kommunen

Vor- und Nachteile der Delegation in Bayern zum 1.1.2019

INHALT

5	1	EINLEITUNG
6	2	RAHMENBEDINGUNGEN DER FINANZIERUNG DER SCHULDNER- UND INSOLVENZBERATUNG
6	2.1	Ausgangssituation
6	2.1.1	Schuldnerberatung in der Finanzierungsverantwortung der Kommunen
7	2.1.2	Insolvenzberatung in der Verantwortung der Länder
8	2.2	Delegation der Insolvenzberatung vom Land Bayern auf die Kommunen
8	2.2.1	Situation in Bayern vor der Übertragung
9	2.2.2	Entwicklung zur bayerischen Delegationsentscheidung
9	2.2.3	Rechtliche Neuregelung zum 1.1.2019
11	3	FORSCHUNGSPROJEKT AN DER HOCHSCHULE LUDWIGSHAFEN
11	3.1	Darstellung des Forschungsprojekts
12	3.2	Methodik
12	3.2.1	Formulierung und Präzisierung des Forschungsproblems
12	3.2.2	Ziel der Forschung
12	3.2.3	Die Methode
12	3.2.4	Die Inhaltsanalyse
12	3.2.5	Der Fragebogen

13	3.2.6	Die Stichprobe
13	3.2.7	Die Durchführung
13	3.3	Auswertung der Expert_inneninterviews (Einzelkategorien)
13	3.3.1	Dokumentation und Abrechnung
14	3.3.2	Personal
14	3.3.3	Sozialpolitisches Mandat der Schuldner- und Insolvenzberatung
15	3.3.4	Berechenbarkeit der Finanzierung
16	3.3.5	Kommunen
16	3.3.6	Zugang
17	3.4	Zusammenfassung der Studienergebnisse
18	4	DISKUSSION WICHTIGER ECKPUNKTE DES BAYERISCHEN MODELLS
18	4.1	Erweiterter Zugang zur Schuldnerberatung
18	4.2	Zusammenführung von Insolvenz- und Schuldnerberatung
19	4.3	Hinreichender Ersatz der Delegationskosten
19	4.4	Bewertung Pauschal- und Einzelfallfinanzierung
20	5	MÖGLICHKEIT DER ÜBERTRAGUNG AUF ANDERE BUNDESLÄNDER
20	5.1	Erforderlichkeit einer Ausschreibung
20	5.2	Probleme im Bereich der Verbände
20	5.3	„Langer Atem“ bis zur Übertragungsentscheidung
21	5.4	Notwendigkeit zentraler Personen, die den Prozess vorantreiben
21	5.5	Erfordernis von „Gesprächskanälen“ zwischen den Beteiligten
21	5.6	Erforderlichkeit des Erhalts länderspezifischer (Fachberatungs-)Strukturen
21	5.7	Geltung des uneingeschränkten Konnexitätsprinzips
23	6	ZUSAMMENFASSUNG
24		Anhang
25		Abkürzungsverzeichnis
25		Literaturverzeichnis
26		Entscheidungsverzeichnis

1

EINLEITUNG

Die vergangenen drei Jahre haben eine Reihe von Krisen mit sich gebracht und viele vermeintliche Gewissheiten erschüttert: die Coronapandemie, der Ukraine-Krieg, die Energiekrise infolge der Sanktionierung russischer Energielieferungen, die Klima- und Umweltkrise. All diese Entwicklungen hatten letztlich auch eine wirtschaftliche Dimension. Die Anzeichen dafür, dass auch in Deutschland Menschen mit geringeren Einkommen von diesen Entwicklungen besonders betroffen sind, sind längst nicht mehr zu übersehen: So klagen etwa die Tafeln darüber, dass sie dem Ansturm nicht mehr Herr werden, auch die Diskussion um die angemessene Höhe des Bürgergeldes zeigt die Belastungssituation der auf Transferleistungen angewiesenen Bürger_innen. Überraschenderweise ist die Zahl überschuldeter Privatpersonen in diesem Jahr um rund 274.000 Fälle auf 5,88 Millionen zurückgegangen (Creditreform 2022: 13), weil die Verbraucher_innen aufgrund der anhaltenden Krisenlage weniger Geld ausgaben und staatliche Hilfeprogramme hier eine Schutzwirkung entfalteten (Creditreform 2022: 14, 56). Für die Zukunft ist aber ein deutlicher Anstieg der Überschuldungszahlen zu erwarten (Creditreform 2022: 52). So sind bis zu 20 Prozent der deutschen Haushalte gefährdet, die Rechnungen für Strom, Wasser, Gas und Wärme nicht sofort bezahlen zu können (Creditreform 2022: 52).

Wie Peters/Roggemann (2022: 15) ausführen, „erhöhen die derzeitigen Entwicklungen somit auch die Notwendigkeit eines ausreichend ausgestatteten Hilfesystems“. Inwieweit dies für die Schuldnerberatung, die unstrittig ein wichtiges Instrument der Überschuldungsbekämpfung darstellt, gegeben ist, ist unter den gegenwärtigen Bedingungen aber fraglich. So verzeichnen Schuldnerberatungsstellen seit einiger Zeit eine deutlich erhöhte Anfrage und gestiegene Wartezeiten. Die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) führte zwischen Ende Juni und Mitte August 2021 eine Umfrage zur Änderung der Anzahl der Anfragen im ersten Halbjahr 2021 gegenüber den Vorjahren durch. Teilgenommen haben 460 von ca. 1.450 Schuldnerberatungsstellen. Die Ergebnisse sind erschreckend: Bei 64 Prozent der teilnehmenden Beratungsstellen hat sich die Anzahl der Anfragen erhöht. Eine starke Zunahme (mehr als 30 Prozent) verzeichneten 17 Prozent der Beratungsstellen, eine leichte Erhöhung (10–30 Prozent) stellten 47 Prozent der Beratungsstellen fest. Dieser Ansturm trifft auf eine in vielen Bereichen immer noch unterfinanzierte Struktur der Schuldnerberatung. In dieser starken Belastungssituation ist die ausreichende Ausstattung der Beratungsstellen mit Ressourcen daher von erheblicher Bedeutung. Es stellt sich die Frage, wie diese Ressourcenausstattung verbessert werden kann. Hier fällt das bayerische Modell einer Übertragung der Insolvenzberatung vom Land auf die Kommunen zum Be-

ginn des Jahres 2019 ins Auge, das zugleich zu einer starken Steigerung der Zuwendungen des Landes geführt hat.

Soweit es um die Beratung überschuldeter Personen geht, wird in Deutschland zwischen der Insolvenzberatung nach der Insolvenzordnung (Länderzuständigkeit, auch hinsichtlich Finanzierung) und der Schuldnerberatung im engeren Sinne (wie z. B. Existenzsicherungsberatung, Budgetberatung) unterschieden, die Aufgabe der Kommunen ist. Diese Trennung zwischen Insolvenzberatung, die auf eine Befreiung des Schuldners/der Schuldnerin von seinen/ihren Verbindlichkeiten (sogenannte Restschuldbefreiung, §§ 287ff. Insolvenzordnung – InsO) gerichtet ist, und der auf eine ganzheitliche Beratung gerichteten Schuldnerberatung im engeren Sinne wurde schon in der Vergangenheit von vielen als eine künstliche Unterscheidung allein unter Finanzierungsgesichtspunkten angesehen. Denn in der Praxis wird diese Beratung meist von ein und derselben Stelle durchgeführt, und auch inhaltlich lassen sich beide Themen schwer abgrenzen. Hier geht nun Bayern seit dem 1.1.2019 einen anderen Weg, weil dort die Insolvenzberatung auf die Kreise/Gemeinden übertragen worden ist, sodass Schuldner- und Insolvenzberatung zusammengeführt worden sind. Die Träger von Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen müssen daher dort künftig nur noch mit einer Instanz abrechnen. Diese Übertragung ging zugleich mit einer annähernden Verdoppelung der Landesmittel für die Insolvenzberatung einher.

Die Verfasser_innen der vorliegenden Studie haben in einem Forschungsprojekt anhand von Expert_innenbefragungen unter Mitarbeitenden bayerischer Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen untersucht, wie das dortige Modell aufgenommen wird und welche Vor- und Nachteile benannt werden. Weiterhin war die Übertragbarkeit des bayerischen Modells auf andere Bundesländer Gegenstand der Untersuchung.

2 RAHMENBEDINGUNGEN DER FINANZIERUNG DER SCHULDNER- UND INSOLVENZBERATUNG

2.1 AUSGANGSSITUATION

In den meisten Bundesländern wird unterschieden zwischen der (sozialen) Schuldnerberatung und der Insolvenzberatung. (Soziale) Schuldnerberatung ist dabei z. B. die klassische Haushaltsberatung, die psychosoziale Beratung oder die existenzsichernde Beratung, etwa bei einer Stromsperre oder der fristlosen Kündigung eines Mietverhältnisses (AG SBV 2018: 1ff.; siehe auch Homann/Poppe 2022: 249). Insolvenzberatung ist hingegen die Beratung über die Voraussetzungen, den Ablauf und die Pflichten im Rahmen des Verbraucherinsolvenzverfahrens nach §§ 304ff. InsO. Schuldnerberatung als persönliche Hilfe steht dabei nicht im Vordergrund, es geht hier eher um den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens (Thomsen 2008: 59). Von besonderer Bedeutung für die Insolvenzberatung ist weiterhin die Durchführung des außergerichtlichen Einigungsversuchs im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO, die Erteilung der entsprechenden Bescheinigung über den erfolglosen Versuch dieser Einigung und schließlich die Unterstützung bei der Stellung eines Insolvenz- und Restschuldbefreiungsantrags. Seit dem 1.7.2014 besteht darüber hinaus für (Insolvenz-)Beratungsstellen die Möglichkeit, den/die Schuldner_in vor dem Insolvenzgericht zu vertreten (§ 305 Abs. 4 Satz 1 InsO).

Schuldnerberatungsstellen können nach den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Länder zur InsO die Anerkennung als „geeignete Stelle“ im Sinne des § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO beantragen, sodass sie zur Ausstellung der Bescheinigung über die Erfolglosigkeit des außergerichtlichen Einigungsversuchs berechtigt sind. Die (soziale) Schuldnerberatung liegt in den Händen der Kommunen, die damit auch die Finanzierungsverantwortung trifft, die Insolvenzberatung hingegen ist Sache der Bundesländer.

Die Finanzierungsstruktur der Schuldner- und Insolvenzberatung ist in Deutschland sehr disparat: Die Finanzierung unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland und von Kommune zu Kommune. Und mehr noch: Sie ist nicht auskömmlich. Dies haben die Verbände der Schuldner- und Insolvenzberatung immer wieder kritisiert und einen Ausbau verlangt (AG SBV 2011). Diese Finanzierungsprobleme sind nicht neu: Schon 1987, als Schuldner- und Insolvenzberatung noch ein recht neues Betätigungsfeld der Sozialen Arbeit war, wurde die Beratungsleistung zu einem nicht unerheblichen Teil von prekär Beschäftigten (ABM-Kräften) angeboten (Rein 2013: 116; 44,4 Prozent der Mitarbeitenden der 172 Schuldnerberatungsstel-

len wiesen den Status ABM-Kraft auf). Die engen personellen Ressourcen führen zu teilweise erheblichen Wartezeiten. Im Jahr 2016 betrug die durchschnittliche Wartezeit auf den ersten Beratungstermin zehn Wochen (Destatis 2017). Die Coronapandemie hat diese Problematik noch weiter verschärft. So berichtet die Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. (BAG-SB) von steigenden Wartezeiten bei ihren Mitgliedern (BAG-SB 2020). In die gleiche Richtung weist die eingangs genannte Umfrage der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) von Ende Juni bis Mitte August 2021 zur Änderung der Anzahl der Anfragen und der Beratungsinhalte im ersten Halbjahr 2021 gegenüber den Vorjahren, die einen erschreckenden Anstieg der Inanspruchnahme der Schuldnerberatungsstellen offenbart. „Es ist [...] davon auszugehen, dass die Krise die engen Beratungskapazitäten weiter verknappt“, konstatiert auch eine aktuelle Studie zum Thema Überschuldung (Korczak et al. 2021: 33). Vor diesem Hintergrund gewinnt das bayerische Modell an Relevanz, das zu einer deutlichen Erhöhung der Landesmittel geführt hat und eine Vereinfachung der (Finanzierungs-)Strukturen beabsichtigt.

2.1.1 SCHULDNERBERATUNG IN DER FINANZIERUNGSVERANTWORTUNG DER KOMMUNEN

Zur Finanzierung einer Schuldnerberatung finden sich im SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. Arbeitslosengeld II) zwei Vorschriften, nämlich §§ 16a und 17 SGB II. § 16a Nr. 2 SGB II regelt dabei die Frage, wer grundsätzlich Zugang zu dieser Leistung hat. Danach kann Schuldnerberatung als kommunale Leistung erbracht werden, soweit sie für die Eingliederung von erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen in das Erwerbsleben (also für Erwerbslose) erforderlich ist. Damit wird Überschuldung als ein Eingliederungshindernis identifiziert, „Schuldnerberatung“ wird nur geleistet, wenn sie für die berufliche Eingliederung der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person erforderlich ist. Dies ist unproblematisch dann der Fall, wenn ihr voraussichtlich eine Arbeitsaufnahme folgt. Demgegenüber fehlt die Erforderlichkeit trotz bestehender Schuldenproblematik, wenn die Eingliederung in das Erwerbsleben auch mittelfristig nicht erreichbar ist, etwa weil die leistungsberechtigte Person zu keiner Arbeitsaufnahme bereit ist (BSG 2021). Entsprechend kann auch die Schuldnerberatung im Sinne des § 16a Nr. 2 SGB II nicht erforderlich sein. Die Gewährung einer

Schuldnerberatung nach § 16a Nr. 2 SGB II setzt außerdem voraus, dass der/die Leistungsberechtigte hilfebedürftig im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 3 SGB II i. V. mit § 9 SGB II ist. Eine „vorbeugende“ Schuldnerberatung – die also dafür sorgen soll, dass jemand wegen einer starken Überschuldung seine Arbeitsstelle nicht verliert – wird über diese Vorschrift damit nicht finanziert werden können (so ausdrücklich BSG 2010).

Die Finanzierungsverantwortung selbst ergibt sich aus § 17 SGB II. Nach Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift sollen für die Erbringung der Leistungen nach § 16a SGB II die zuständigen Träger eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen/Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können. Nach Satz 2 sollen die kommunalen Träger die Träger der freien Wohlfahrtspflege bei ihrer Tätigkeit angemessen unterstützen. Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 SGB II besteht aber eine Vergütungspflicht für die kommunalen Träger nur dann, wenn eine Vereinbarung über die dort geregelten Mindestanforderungen getroffen ist. Die tatsächliche Art der Förderung und deren Umfang sind von Kommune zu Kommune unterschiedlich geregelt (Rein/Herzog 2014: 83). Es lassen sich hier die Pauschalfinanzierung wie eine Einzelfallabrechnung, aber auch Mischformen finden (Rein 2021: 59).

Eine weitere Finanzierungsgrundlage für die Schuldnerberatung findet sich im Bereich der Sozialhilfe. Hier gilt § 11 Abs. 5 Satz 3 SGB XII, wonach die angemessenen Kosten einer Schuldnerberatung übernommen werden sollen, wenn eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (nach den §§ 27ff. SGB XII) erforderlich macht, sonst nicht überwunden werden kann. „Sollen“ bedeutet insoweit: In der Regel der Fälle sind die entsprechenden Kosten zu übernehmen (= gebundenes Ermessen). „In anderen Fällen“ können gem. § 11 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 SGB XII die Kosten übernommen werden. § 75 Abs. 3 Satz 1 SGB XII enthält dann eine § 17 Abs. 2 Satz 1 SGB II (siehe oben) vergleichbare Regelung zur Vergütungspflicht der Kommunen: Eine Vergütungsverpflichtung setzt eine Vereinbarung voraus, die den in § 75 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 3 SGB XII benannten Kriterien entspricht. Auch in diesem Rahmen ist eine Einzelfallabrechnung oder eine pauschale Abrechnung möglich (dazu Homann/Poppe 2022: 241f.).

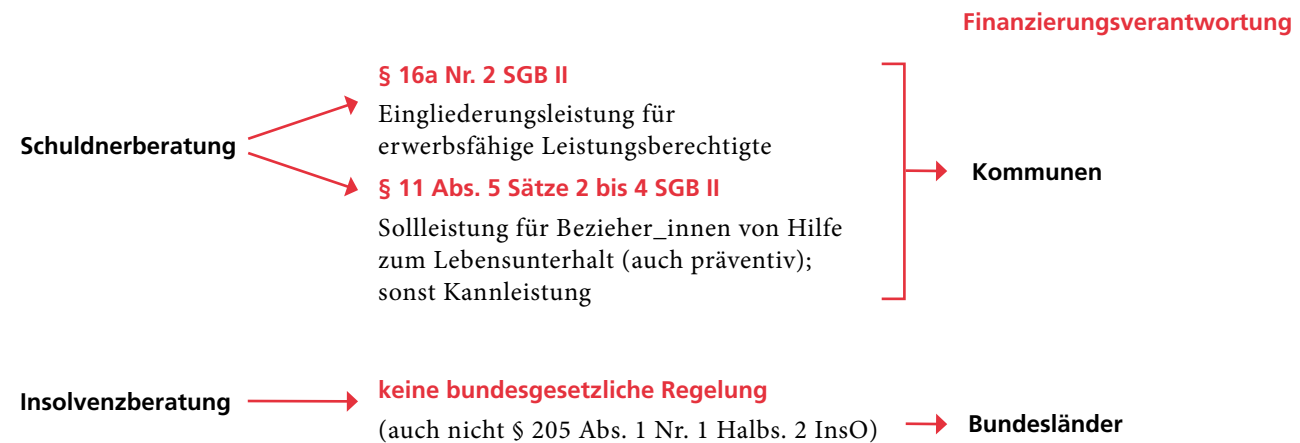
2.1.2 INSOLVENZBERATUNG IN DER VERANTWORTUNG DER LÄNDER

Die Finanzierung der Insolvenzberatung ist hingegen nicht klar geregelt: In der InsO findet sich keine entsprechende Vorschrift. Daran ändert auch § 305 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 3 InsO („die Länder können bestimmen, welche Personen oder Stellen als geeignet anzusehen sind“) nichts, da auch diese Regelung zwar nach umstrittener, aber ganz überwiegender Ansicht keine Finanzierungsverpflichtung enthält (VGH Kassel 2005: 1964; Vuia, in: MünchKomm-InsO 2020, § 305 RdNr. 39; siehe auch Braun/Buck 2020, § 305 RdNr. 7; a. A. VG München 2001: 724). Deshalb sollen die Bundesländer die Finanzierung der Insolvenzberatung

auch gänzlich einstellen können (VGH Kassel 2005: 1.963), wie dies Hessen zwischen 2004 und 2017 getan hat. Mittlerweile sind aber in einigen Ausführungsgesetzen der Länder zur InsO Ermächtigungsgrundlagen für Richtlinien/Verordnungen zur Förderung enthalten. In Niedersachsen ist die Finanzierung auch direkt im Ausführungsgesetz zur InsO geregelt. Die tatsächliche Förderung der Insolvenzberatung variiert von Land zu Land. Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen, Bayern, Sachsen und Berlin fördern diese Form der Beratung im Wege einer Festbetragsförderung. In Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Brandenburg und Baden-Württemberg werden Fallpauschalen geleistet. Sachsen-Anhalt gewährt eigentlich Fallpauschalen, hat diese aber für 2020/2021 wegen der Coronapandemie ausgesetzt – § 4a Ausführungsverordnung LSA zur Insolvenzordnung (AVO InsO LSA), i. d. F. 18.2.2021 (GVBl. LSA S. 62). Die unten stehende Übersicht (Abbildung 1) stellt dies farblich markiert dar.



Finanzierungsverantwortung der Schuldner-/Insolvenzberatung



Quelle: Eigene Darstellung

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in manchen Bundesländern die Mitfinanzierung der Schuldnerberatung durch die Sparkassen in den entsprechenden Sparkassengesetzen vorgesehen ist (siehe § 2 Abs. 2 Satz 4 SparkassenG NRW; § 2 Abs. 2 Satz 5 Rheinland-Pfälzisches SparkassenG und § 2 Abs. 1 Satz 5 Brandenburgisches SparkassenG). Eine freiwillige Unterstützung der Schuldnerberatung wird zudem durch den Sparkassenverband in Niedersachsen und den Sparkassen- und Giroverband Schleswig-Holstein geleistet.

Die hier aufgezeigte Unterscheidung zwischen Schuldner- und Insolvenzberatung wird aber nicht in allen Bundesländern so praktiziert. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg etwa wird nicht zwischen Schuldner- und Insolvenzberatung unterschieden. Das Land Bayern hat zum 1.1.2019 die Insolvenzberatung auf die Kommunen delegiert. Das sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz hat – nach einem entsprechenden Beschluss des Sächsischen Landtags vom 15.3.2017 (Drucksache 6/8568) – am 3.5.2018 eine Konzeption zur Verzahnung der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung vorgelegt (siehe Drucksache 6/13671). Dieses Konzept wird gegenwärtig umgesetzt.

Zusammenfassung Finanzierung der Schuldner-/Insolvenzberatung

In den meisten Bundesländern wird zwischen Schuldner- und Insolvenzberatung unterschieden. Dabei liegt die Schuldnerberatung in der Finanzierungsverantwortung der Kommunen, die Insolvenzberatung in der Verantwortung der Bundesländer. Art und Umfang der Finanzierung unterscheidet sich damit von Bundesland zu Bundesland und von Kommune zu Kommune stark.

2.2 DELEGATION DER INSOLVENZBERATUNG VOM LAND BAYERN AUF DIE KOMMUNEN

Der folgende Teil skizziert die Veränderungen der Finanzierungsstrukturen im Bundesland Bayern.

2.2.1 SITUATION IN BAYERN VOR DER ÜBERTRAGUNG

Zu Beginn der 2000er Jahre war die Förderung der Insolvenzberatung in Bayern eher von einem Rückzug des Landes geprägt. So kürzte der Freistaat den Haushaltsansatz für das Jahr 2003 um fast 1 Millionen Euro auf 1,557 Millionen Euro (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017: 14). Für 2004 stand sogar im Raum, die Insolvenzberatung nicht weiter zu fördern, letztlich wurden Haushaltsmittel in Höhe von 1,079 Millionen Euro angesetzt. Erst ab 2008 wurden die Mittel für die Insolvenzberatung deutlich angehoben: zunächst auf 3,8 Millionen Euro und für die Folgejahre dann auf 4,2 Millionen Euro (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017: 14). Die Förderung erfolgte aufgrund der Richtlinie zur Förderung der Insolvenzberatung in Bayern (Insolvenzberatungsförderrichtlinie, Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2016: 21.693; sie galt bis zum 1.3.2020) und wurde in Form von gestaffelten Fallpauschalen gewährt. Die Höhe der Fallpauschalen richtete sich nach der Anzahl der Gläubiger_innen und betrug bei bis zu fünf Gläubiger_innen 338 Euro, bei sechs bis 15 Gläubiger_innen bis zu 507 Euro und bei mehr als 15 Gläubiger_innen bis zu 675 Euro. Diese Fallpauschalen wurden seit Inkrafttreten der InsO im Jahre 1999 unverändert angewendet. Die Förderung durch den Freistaat Bayern betrug bis zum 31.12.2018 jährlich 4,2 Millionen Euro (Hofmeister 2018: 463; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017: 14).

Demgegenüber wurden die 132 Schuldnerberatungsstellen in Bayern von den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahre 2013 mit einem Betrag von rund 9,2 Millionen Euro gefördert (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2015: 5). Die Insolvenzberatung in Bayern war bis zur Delegationsentscheidung im Jahr 2018 noch nicht flächendeckend ausgebaut: So existierten in 18 Landkreisen (z. B. Bayreuth, Fürth, Aschaffenburg und Würzburg) und einer kreisfreien Stadt (Schweinfurt) keine Insolvenzberatungsstellen (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017: 13). Bei einem Teil der 18 Landkreise wurden allerdings Außensprechstage anderer Insolvenzberatungsstellen angeboten (z. B. Landshut, Hof oder Kulmbach).

Nicht nur das fehlende flächendeckende Angebot im Bereich der Insolvenzberatung wurde zunehmend kritisiert (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2015: 10), auch die Trennung von Schuldner- und Insolvenzberatung geriet immer stärker in die Kritik. So wurde von fachlicher Seite bemängelt, dass Schuldner- und Insolvenzberatung wegen der Sachnähe in der Praxis kaum abgrenzbar seien (AG SBV 2011: 8ff.; Hofmeister 2018: 461; Rein/Herzog 2014: 92). Häufig sind es dieselben Personen, die die Schuldner- und Insolvenzberatung durchführen, sodass die Übergänge in der Arbeit fließend sind (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2015: 5).

2.2.2 ENTWICKLUNG ZUR BAYERISCHEN DELEGATIONSENTSCHEIDUNG

Bis zum Inkrafttreten der Neuregelungen zur Zuständigkeit für die Insolvenzberatung war es ein langer Weg. Es begann mit einem Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 14.5.2001 an Economix Research & Consulting, die Effektivität und Effizienz des Förderprogramms zur Insolvenzberatung nach § 305 InsO in Bayern zu untersuchen (Vogler-Ludwig/Plesnila-Frank 2002: 9). Das Ziel der Studie war die Ermittlung des Erfolgs der Insolvenzberatung und die Messung des erforderlichen Beratungs- und Finanzierungsaufwands infolge des Inkrafttretens der InsO. Das Gutachten vom Mai 2002 für das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen empfahl in seinen Schlussfolgerungen für die Finanzierung, Personalausstattung und Effizienzsteigerung unter anderem eine „Integration von Schuldner- und Insolvenzberatung“ (Vogler-Ludwig/Plesnila-Frank 2002: 102f.). Das Gutachten blieb jedoch zunächst folgenlos. Erst in der Sitzung vom 9.11.2011 beschloss der Bayerische Landtag, die Staatsregierung möge prüfen, „ob und wie eine Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung aus einer Hand bewerkstelligt werden kann“ (Bayerischer Landtag 2011). Nach umfassenden Recherchen und zwei Zwischenberichten informierte das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration am 30.1.2015 den Bayerischen Landtag vom Ergebnis seiner Prüfung (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2015: 2): Eine Zusam-

menführung von Schuldner- und Insolvenzberatung wurde als „grundsätzlich sinnvoll und rechtlich möglich“ angesehen. Es sollte zu diesem Zweck eine Übertragung der Aufgabe der Insolvenzberatung „im Wege der Delegation in den übertragenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städte[n!] erfolgen“. Die Kosten für die Übertragung wären dabei den Kommunen vom Freistaat Bayern zu ersetzen. Die Fraktion Bündes 90/Die Grünen forderte in einem Dringlichkeitsantrag vom 10.2.2015, die Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung „endlich“ umzusetzen (Dringlichkeitsantrag Bündes 90/Die Grünen 2015: 1), was vom Landtag am 10.6.2015 abgelehnt wurde (LT-Drucksache 17/6916 vom 10.6.2015). Bereits zuvor, am 16.4.2015, hatte der Ausschuss für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration eine Resolution beschlossen, in der er sich ausdrücklich dafür aussprach, die Insolvenzberatung im Wege der Delegation auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen (Bayerischer Landtag 2018a: 6). In der Zeit nach der Resolution wurden weitere Verhandlungen über die genaue Ausgestaltung der Delegation geführt (siehe Redebeitrag Celina in Bayerischer Landtag 2018b: 9). Die Resolution des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration und der Bericht der Staatsregierung an den Landtag vom 30.1.2015 dienten als Grundlage für einen Gesetzentwurf vom 10.4.2018 (Bayerischer Landtag 2018a: 6). Das Gesetz zur Neuregelung der Zuständigkeit der Insolvenzberatung ist dann zum 1.1.2019 in Kraft getreten (instruktiv zur Frage des Zeitpunkts des Inkrafttretens die Redebeiträge von Waldmann und Celina, Bayerischer Landtag 2018b: 2f., 9f., aus denen sich ergibt, dass für das Inkrafttreten des Gesetzes alternativ zum 1.1.2019 auch der 1.1.2018 [rückwirkend] oder der 1.7.2018 zur Diskussion standen).

2.2.3 RECHTLICHE NEUREGELUNG ZUM 1.1.2019

Die Entscheidung, die Insolvenzberatung auf die Kommunen zu übertragen, war begleitet von einem Paradigmenwechsel in der Art der Förderung: Die bisherige Förderung über Fallpauschalen wurde aufgegeben und eine institutionelle Förderung eingeführt. Ein wenig überraschend ist der Regelungszusammenhang, in den die neuen Vorschriften gestellt wurden. Während in den anderen Bundesländern – wie in Bayern zunächst auch – die Aufgaben und die Ausgestaltung der Insolvenzberatung in Ausführungsgesetzen zur Insolvenzordnung geregelt sind, hat Bayern diese mit anderen Ausführungsregelungen im Bereich des Sozialrechts in das Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) vom 8.12.2006 aufgenommen. Die Neuregelung findet sich daher im „Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze“ vom 31.7.2018. Geändert sind im dortigen § 1 die Art. 112 bis 114. Im § 2 ist das Inkrafttreten zum 1.1.2019 geregelt. Die Delegation der Insolvenzberatung vom Land auf die Kommunen ist in relativ knappen Worten in Art. 113 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 geregelt: „Die kreisfreien Gemeinden und Landkreise sind zuständig für die Sicherstellung der Insolvenzberatung in Bayern und halten hierfür eigene oder beauftragte Stellen

nach Art. 112 vor. Sie handeln dabei im übertragenen Wirkungsbereich. Die Fachaufsicht obliegt den Regierungen.“ Entscheidend ist dabei der zweite Satz: Es handelt sich bei der Insolvenzberatung nicht um eine eigene Aufgabe (Selbstverwaltungsaufgabe) der kreisfreien Gemeinden/Landkreise, sondern um eine vom Land übertragene Aufgabe („übertragener Wirkungsbereich“). Für die Delegations-thematik weiterhin wichtig ist Art. 113 Abs. 5 AGSG, nach dem die „Staatsregierung [...] ermächtigt [wird], durch Rechtsverordnung 1. den für die Sicherstellung der Insolvenzberatung erforderlichen Personalbedarf und 2. die einzuhaltenden Qualitätsmaßstäbe festzulegen“. Aufgrund dieser Verordnungsermächtigung hat die Bayerische Staatsregierung mit Verordnung vom 5.2.2019 (als „Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze“) die Rahmenbedingungen für die Sicherstellung der Insolvenzberatung festgelegt. Dabei ist sie in zwei zeitlichen Schritten vorgegangen:

- Vom 1.1.2019 bis zum 31.12.2021 musste bezogen auf 130.000 Einwohner_innen Beratungspersonal in der Summe von insgesamt einer Vollzeitstelle vorgehalten werden (§ 104 Abs. 1 Satz 1 AVSG i. d. F. vom 1.1.2019 bis zum 31.12.2021).
- Ab dem 1.1.2022 sind pro 130.000 Einwohner_innen zwei Vollzeitstellen für die Schuldner- und Insolvenzberatung vorzuhalten (§ 104 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 AVSG i. d. F. ab dem 1.1.2022). Die Forderung nach einer zweiten (Vollzeitäquivalent-)Stelle ergibt sich daraus, dass das Ziel der Neuregelung eine Entwicklung hin zu gemeinsamen Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen ist (Bayerischer Städtetag 2021: 8; Hofmeister 2020: 20), also jeweils mindestens eine (Vollzeit-)Stelle für die Schuldner- und die Insolvenzberatung vorhanden sein muss. Auf diese Weise sind auch Urlaubs- und Krankheitsvertretungen möglich.

In diesem Zusammenhang ist auf § 104 Abs. 1 Satz 2 AVSG (Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze) hinzuweisen: Danach kann die „Insolvenzberatung [...] in kommunaler Zusammenarbeit sichergestellt werden“. Für kleinere Beratungsstellen, die die zwei (Vollzeitäquivalent-)Stellen nicht bereitstellen können, ergibt sich somit die Möglichkeit eines lokalen oder regionalen Verbundes, der auch trägerübergreifend organisiert werden kann (Verbundlösung) (LAG der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2015: 1.3). In diesem Verbund müssen die nötigen organisatorischen und finanziellen Regelungen getroffen werden, also z. B. gemeinsame fachliche Standards, die räumliche oder funktionelle Aufteilung des Gesamtgebiets, eine gemeinsame Dokumentation, die Verteilung der finanziellen Mittel, der regelmäßige fachliche Austausch und die gegenseitige Vertretung (LAG der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2019: 2 [Frage 5]). Nach Art. 104 Abs. 3 AVSG hat die Insolvenzberatung kostenfrei zu erfolgen.

Kostenberechnung: Die Kosten für die Delegation werden von der Bayerischen Staatsregierung wie folgt be-

rechnet (vgl. insgesamt zur folgenden Kostenberechnung: Bayerischer Landtag 2018a: 2): Da je 130.000 Einwohner_innen ein_e Vollzeitberater_in erforderlich ist (§ 104 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AVSG n. F.), ergibt sich bei 12.843.514 Einwohner_innen in Bayern zum Stichtag 31.12.2015 so ein Bedarf von 98,8 Vollzeitstellen für Insolvenzberater_innen. Bei Personalvollkosten in Höhe von 78.713 Euro (E 10-Stelle) je Insolvenzberater_in führt dies zu Kosten in Höhe von 7.776.844 Euro. Weiterhin berücksichtigt die Staatsregierung einen Verwaltungskostenanteil: Hier wird von zwölf Verwaltungskräften ausgegangen, die bei 67.683 Euro Kosten je Kraft (Personalvollkosten E 6) mit weiteren 812.268 Euro zu Buche schlagen. Hierzu werden 500.000 Euro als Kosten für die Einführung von verbindlichen Qualitätsstandards gerechnet. Die Gesamtkosten werden dann mit rund 9,09 Millionen Euro (= 7.776.844 Euro + 812.268 Euro + 500.000 Euro) beziffert. Nach Abzug von Synergieeffekten (die mit rund zehn Prozent bewertet werden) wird von einem jährlichen Finanzierungsbedarf von 8,0 Millionen Euro ausgegangen. Die Synergieeffekte sollen sich daraus ergeben, dass zum einen die Abgrenzung von Schuldner- und Insolvenzberatung in der täglichen Praxis entfällt und zum anderen es ein neues einfacheres Abrechnungssystem gebe sowie nur noch eine einzige Stelle zur Antragstellung und Abrechnung. Es wird bei dem ausgewiesenen Finanzierungsbedarf in Höhe von 8,0 Millionen Euro ausdrücklich Bezug auf die Personalvollkosten im Jahre 2017 genommen. Daraus ergibt sich fast eine Verdoppelung der Kosten für die Insolvenzberatung, die bisher (siehe oben) mit 4,2 Millionen Euro angesetzt wurden. Im Jahre 2022 stiegen die Haushaltsmittel für die Insolvenzberatung auf 10,1 Millionen Euro (Holzner 2022: 189).

Ein wichtiger Baustein für die Delegationsentscheidung war die Geltung des sogenannten Konnexitätsprinzips in Bayern. Danach ist bei der Begründung von neuen Aufgabenlasten der Kommunen durch das Land, das diese Aufgaben delegiert, eine Regelung der finanziellen Folgen zu treffen (Kluth 2009: 339). Kommunen haben nur sehr beschränkte Möglichkeiten, sich selbstständig Finanzierungsquellen zu erschließen, deshalb muss eine Konnexität zwischen Aufgaben- und Finanzierungslast bestehen (Kluth 2009: 339). Das Konnexitätsprinzip beruht damit auf einem einfachen Gedanken: „Wer etwas bestellt, muss es auch bezahlen“ (Leisner-Egensperger 2021: 1.488). Ein Bundesland soll staatliche Aufgaben, für deren Finanzierung es selbst verantwortlich ist, nicht auf Kommunen übertragen können, ohne dass hierfür ein Ausgleich geleistet wird (Leisner-Egensperger 2021: 1.488). Auf diese Weise sollen die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung erhalten bleiben (Leisner-Egensperger 2021: 1.488). In der Bayerischen Verfassung (BayVerf) ist dieses Prinzip seit dem 1.1.2004 in Art. 83 Abs. 3 festgelegt. Danach gilt Folgendes: „Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Ge-

meinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Die Bayerische Staatsregierung ging davon aus, dass es sich bei den Kosten für die Übertragung der Insolvenzberatung auf die Kommunen um einen „konnexitäts-relevanten“ Sachverhalt handelt (so ausdrücklich der Gesetzentwurf der Staatsregierung, Bayerischer Landtag 2018a: 7). Deshalb war der im vorigen Absatz aufgeführte Finanzierungsbedarf von 8,0 Millionen Euro für die Delegation der Insolvenzberatung vom Land entsprechend zu tragen und sollte zu keiner Mehrbelastung der Kommunen führen.

Mittelverteilung: Die Verteilung der Fördermittel erfolgt in zwei Schritten (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2015: 3): Entsprechend der Einwohnerzahl steht den Landkreisen/kreisfreien Städten eine Grundförderung zu (= gestaffelter Grundsockelbetrag nach Einwohnerintervallen: 30.000 für Gebietskörperschaften bis 250.000 Einwohner_innen; 60.000 Euro bis 1 Million Einwohner_innen und 90.000 Euro bei mehr als 1 Million Einwohner_innen). Die Verteilung des nach Abzug der Grundförderung verbleibenden Betrags erfolgt anhand der Einwohnerzahlen. Es ist bei der ursprünglichen Zuteilung von 8,0 Millionen Euro für die Insolvenzberatung davon auszugehen, dass ca. 3 Millionen

Euro anhand der Grundförderung verteilt werden, während die Verteilung des Restbetrags von knapp 5,0 Millionen Euro sich nach der Einwohnerzahl richtet (LAG der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2019: 1 [Frage 1]).

Zusammenfassung der Delegation der Insolvenzberatung in Bayern

Das Land Bayern hat zum 1.1.2019 die Insolvenzberatung auf die Kommunen delegiert. Das Land hat mit einer jährlichen Finanzierung von zunächst 8,0 Millionen Euro seine Zahlungen für die Insolvenzberatung nahezu verdoppelt (davor 4,2 Millionen Euro). Sie betragen im Jahr 2022 10,1 Millionen Euro. Geregelt ist die Delegation in Art. 112 bis 114 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze und in Art. 104 der Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze. Bezogen auf 130.000 Einwohner_innen ist Beratungspersonal für die Insolvenzberatung im Umfang einer Vollzeitstelle vorzuhalten. Außerdem muss jede Beratungsstelle pro 130.000 Einwohner_innen über eine weitere in Vollzeit beschäftigte Beratungsperson verfügen, die dann die Schuldnerberatung übernimmt. Die Insolvenzberatung hat kostenfrei zu erfolgen.

3

FORSCHUNGSPROJEKT AN DER HOCHSCHULE LUDWIGSHAFEN

3.1 DARSTELLUNG DES FORSCHUNGSPROJEKTS

Nachfolgend wird das eigene Forschungsprojekt der Autor_innen zur Zusammenführung der Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern vorgestellt. Es soll die Delegation der Insolvenzberatung auf die Kommunen in Bayern hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile und auch der bisherigen Erfahrungen untersucht werden, um zu klären, ob sich diese Übertragung bewährt hat. Dieses Forschungsprojekt wird durch die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und die Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen finanziert. Neben einer Literatur- und Onlinerecherche wurden insgesamt fünf qualitative Befragungen mit Personen aus bayerischen Beratungsstellen geführt. Flankierend erfolgte ein kollegialer Austausch mit zwei Expert_innen aus Beratungsstellen in Nordrhein-Westfalen. Das Forschungsprojekt begann mit ersten Interviews ab Mitte

Januar 2021. Erste Berichte über Ergebnisse erfolgten durch die Forscher_innen bei der (online durchgeführten) Jahresfachtagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung 2021 und dem Forum Schuldnerberatung des Deutschen Vereins e. V. und der AG SBV am 12.11.2021.

Die Übertragung der Insolvenzberatung vom Land Bayern auf die Landkreise ist aus Wissenschaftler_innensicht nicht etwa deshalb so interessant, weil damit ein völlig neuer Weg beschritten worden wäre. So wird die gemeinsame Wahrnehmung von Schuldner- und Insolvenzberatung bereits seit vielen Jahren in den Stadtstaaten Berlin, Bremen, Hamburg praktiziert. Was das bayerische Modell aber aus Forscher_innenperspektive so besonders macht, ist der dort zeitgleich erfolgte Wechsel von Fallpauschalen zu Stellenpauschalen im Bereich der Insolvenzberatung. Deshalb müssten Effekte im Bereich der Insolvenzberatung direkt dem Wechsel des Finanzierungsmodells zuzuschreiben sein.

3.2 METHODIK

3.2.1 FORMULIERUNG UND PRÄZISIERUNG DES FORSCHUNGSPROBLEMS

„Dient das bayerische Modell als Blaupause für andere Bundesländer?“ Unter dieser Forschungsfrage wurde im Rahmen des Forschungsprojekts die Delegation in Bayern näher untersucht. Im ersten Schritt sollte demnach untersucht werden, ob eine Veränderung in der Beratungspraxis durch die Delegation eingetreten ist und diese ausfindig gemacht werden kann.

Die hier vorliegende explorative Sozialforschung diente dazu, im ersten Schritt anhand einzelner Kategorien theoretische Vorüberlegungen zu einzelnen Veränderungen (Effekten) anzustellen und gleichzeitig Nebeneffekte der Umsetzung, die nicht intendiert waren, in der praktischen Gestaltung ausfindig zu machen. Sie ist als Vorarbeit zur flächendeckenden Kontrolle der politischen Maßnahme zu verstehen. Die Forscher_innen weisen dabei darauf hin, dass die Forschungsfrage anhand der ausgeführten Studie nicht abschließend aus allen Perspektiven geklärt, sondern lediglich als Voruntersuchung des bayerischen Modells verstanden werden kann. „Wirksamkeit oder Unwirksamkeit praktisch-politischer oder sozialplanerischer Maßnahmen bezüglich eines oder mehrerer Erfolgskriterien“ konnten hier noch nicht umfassend evaluiert werden (vgl. Diekmann 2013: 37f.). Die Studie gibt jedoch Aufschluss über mögliche Faktoren des Erfolgs bei der Umsetzung in die Praxis und Misserfolgs bei der Übertragung des Modells auf andere Bundesländer. Die Übertragbarkeit wird im Anschluss an diese Studie näher in den Blick genommen. Dabei sind jedoch die unterschiedlichen Akteur_innengruppen und deren Interessen im Blick zu behalten und je nachdem auch die Auswirkung auf das Ergebnis. Eine quantitative Anschlussstudie bei Praktiker_innen und/oder Nutzer_innen der Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern wird empfohlen, um ein valides Ergebnis für die Umsetzbarkeit zu erhalten.

3.2.2 ZIEL DER FORSCHUNG

Ziel der Studie ist das Ausfindigmachen von Effekten der Delegation durch eine Inhaltsanalyse einzelner leitfadengestützter Befragungen von Praktiker_innen, die in unterschiedlicher Form von der Delegation betroffen sind oder an ihrer Umsetzung beteiligt waren. Im Anschluss soll die Relevanz einzelner Umsetzungsaspekte näher beleuchtet werden. Diese Aspekte wurden zu Kategorien zusammengefasst. Eine allgemeine Bewertung dieser Aspekte, die für alle beteiligten Akteur_innen gleichermaßen gilt, konnte im Rahmen der Studie nicht ermittelt werden.

3.2.3 DIE METHODE

Um zunächst einen Überblick über die Neuerungen der Strukturen in Bayern zu erhalten, wurden ausgewählte qualitative Expert_innenbefragungen durchgeführt, um mögliche Schwerpunkte ausfindig und diese für anschließende Forschungen sichtbar zu machen. Im nächsten Schritt wurde das gewonnene Material in Form von Transkripten mittels Inhaltsanalyse ausgewertet.

Für die Durchführung der Befragungen wurde zunächst ein Leitfaden konzipiert, und für den Fragenkatalog wurden einzelne Kategorien gebildet. Diese dienten zur Prüfung von Hypothesen über einzutretende Effekte. Die Kategorien lauteten:

- a. Abrechnung und Dokumentation
- b. Personal
- c. Berechenbarkeit der Finanzierung

Zur Bildung dieser Kategorien diente ein Kommentar von Klaus Hofmeister in der ZVI (Hofmeister 2018) und sein Vortrag auf der Jahresfachtagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung im Jahre 2020 (Hofmeister 2020a) bzw. sein dortiger Chat (Hofmeister 2020b). Die Inhaltsanalyse der Interviews ermöglichte dann, diese Vorannahmen zu bestätigen, zu widerlegen oder zu ergänzen. Zu beachten ist, dass die identifizierten Effekte auf den subjektiven Einschätzungen der Befragten basieren und keine abschließende Objektivität beanspruchen können. Weitere Analysekategorien bildeten sich aus den Angaben der Befragten heraus:

- d. Kommunale Ausgestaltung
- e. Zugang
- f. Sozialpolitisches Mandat

3.2.4 DIE INHALTSANALYSE

Die Inhaltsanalyse bot im zweiten Schritt die Möglichkeit, Positionen zur Umsetzung des bayerischen Modells herauszuarbeiten und Effekte der Delegation zu verdeutlichen. Als Analyseeinheit der Forschungsfrage dienten nun die zuvor aufgestellten Kategorien, denen die genannten Effekte (Einstellungsobjekte) zugeordnet werden konnten.

Abschließend fand eine weitere Expert_innenrunde statt, die die vorläufigen Ergebnisse näher diskutierte und interpretierte.

3.2.5 DER FRAGEBOGEN

Der Fragebogen wurde halb offen/halb in Form des Leitfadens konzipiert, um sowohl im Rahmen der vorab bestimmten Kategorien Effekte benennen zu können als auch offen für Effekte und Kategorien zu bleiben, die zuvor nicht vermutet wurden. Diese Offenheit im Gesprächsverlauf sollte es ermöglichen, Effekte mitabzubilden, die außerhalb der Erwartung der Forscher_innen lagen (vgl. Diekmann 2013: 437). Die offenen Fragen liefern durch ihre individuelle Ausführung (Länge, mehrfache oder kontrastierende Beschreibung einzelner Effekte) zudem Hinweise etwa auf die besondere Relevanz eines bestimmten Aspekts. Dabei kann eine Einschätzung einen Hinweis darauf geben, wie gut die Umsetzung der einzelnen Punkte gelungen ist, ebenso für wie wichtig diese Aspekte gehalten werden. Dieses Meinungsbild wurde in die qualitative Analyse eingeschlossen. Im Fragebogen wurde die Einstellung anhand von Skalen erhoben. Es wird darauf verzichtet, dieses Frageelement quantitativ operationalisierbar im Rahmen der Ergebnisse abzubilden.

Die offene Struktur des Fragebogens ermöglicht, auf Fehlerquellen im Interview (z. B. Missverständnisse) im Einzelnen einzugehen und auch Rückfragen oder vertiefende Fragen zu stellen. Dies konnte auch Lücken und Unklarheiten in der Befragung verhindern oder weitgehend vermeiden. Die Befragungen waren auf eine Dauer von 60 Minuten angesetzt.

3.2.6 DIE STICHPROBE

Die Befragungen wurden mit Expert_innen aus der Schuldner- und Insolvenzberatung durchgeführt, welche dort nicht nur in rein beratender Funktion tätig sind, sondern darüber hinaus auch durch politische Arbeit in Gremien und Arbeitskreisen Berührungspunkte mit dem Themenkomplex der Delegation erfahren haben. Dabei fand in den Befragungen auch Berücksichtigung, inwieweit die Befragten Leitungs-, Beratungs-, Verwaltungstätigkeiten oder politische Ämter ausüben. Sozialdemografische Fragen wurden deshalb gezielt zu Beginn der Befragung gestellt, um vorab den Bezug zur Beratungsarbeit und zur spezifisch politischen Arbeit zu erhalten. Ebenso unterschieden sich die Strukturen der Beratungsstellen, in denen die Beratenden tätig waren, wodurch unterschiedliche Perspektiven in den Befragungen berücksichtigt wurden. Grundsätzlich eignet sich eine qualitative Befragung für die Erhebung subjektiver Meinungsbilder (vgl. Diekmann 2013: 434). Die herausgearbeiteten Effekte sind somit nicht abschließend und auch im Hinblick auf weitere Akteure, z. B. Kommunen oder Fachberatungszentren, zu ergänzen. Die Auswahl der Stichprobe erfolgte anhand der Beteiligung an der politischen Umsetzung oder der Tätigkeit in der Beratung. Die Auswahl der Personen an sich erfolgte zufällig und aufgrund von Empfehlungen. Dies wurde im Rahmen der inhaltlichen Analyse kritisch berücksichtigt.

3.2.7 DIE DURCHFÜHRUNG

Die Befragten wurden zuvor per Telefon oder E-Mail für die Teilnahme akquiriert und über den Inhalt und den Zweck der Forschung aufgeklärt. Angelehnt an das herkömmliche Face-to-Face-Interview wurden die Befragungen in Coronazeiten online über ein Videoanrufportal durchgeführt. Der Leitfaden wurde den Befragten vorab zugeschickt, wodurch auch Unklarheiten in den Fragestellungen selbst identifiziert werden konnten. Befragte gaben hierbei im Vorfeld weitere Anregungen und erhielten die Möglichkeit, sich grundsätzliche Gedanken zur Thematik und zu den offenen Fragen zu machen. Die Durchführung fand in der Regel zu zweit statt.

Es erfolgte eine Aufklärung darüber, dass die Daten nur mit Rücksprache veröffentlicht oder zitiert werden, um möglichst unverzerrte Daten zu erhalten. Da die Befragten der Stichprobe allesamt mit der Gesetzesänderung oder deren Ausführung zu tun haben, konnte ein großes Vorwissen vorausgesetzt werden.

Durch die offenen Fragekategorien variierte die Dauer der Befragung stark zwischen 50 bis 100 Minuten.

Die Ergebnisse werden im Folgenden durch eine Zusammenfassung präsentiert, nachdem die Aussagen auf einzelne Kategorien reduziert wurden (vgl. Diekmann

2013: 608). Sie ergänzen vorherige Veröffentlichungen von Vermutungen zur Umsetzung der Delegation. Es erfolgt eine Diskussion über die Forschungsfrage zur Übertragung der bayerischen Delegation auf andere Bundesländer. Die Relevanz einzelner Effekte bei der Übertragung auf andere Bundesländer kann anhand aktueller Diskussionen kritisch hinterfragt werden.

3.3 AUSWERTUNG DER EXPERT_INNENINTERVIEWS (EINZELKATEGORIEN)

In diesem Teil werden die Aussagen der Befragten den einzelnen Kategorien zugeordnet dargestellt und analysiert.

3.3.1 DOKUMENTATION UND ABRECHNUNG

In der Kategorie Dokumentation wurden alle Angaben und Aussagen untersuchend zusammengefasst, die sich mit der praktischen Aufzeichnungsarbeit und weitergehend der Evaluationsarbeit in den Beratungsstellen beschäftigen. Darunter fällt der Aufwand, der für Statistiken und ebenso für die Abrechnung der Schuldner- sowie der Insolvenzberatung getätigt werden muss. Alle Befragten bewerteten die Entwicklung durch die Delegation durchgehend als positiv. Die Delegation habe zunächst einmal keinen Mehraufwand im Bereich Dokumentation und Abrechnung verursacht, sondern bringe ein Ersparnis an Arbeit mit sich. Es sei nur noch ein Kostennachweis zu erbringen, was sich zeitlich als sehr effektiv erweise. Außerdem lege es den Fokus auf die Dokumentation der Arbeit, weg von den Abrechnungsaspekten. Dies habe auch ermöglicht, wieder mehr als zuvor über Qualitätskriterien und die Wirksamkeit der Arbeit zu sprechen.

„Wir mussten vorher immer den Verwendungsnachweis unterschreiben lassen, das mit Formblatt dann weiterleiten und die Akten zur Kontrolle für die Regierung bereithalten. Das ist weggefallen. Wir hatten eine zusätzliche Statistik für Stadt und Landkreise. Das ist jetzt gradliniger und man kann es besser auf praktikable Daten zuschneiden und besprechen, was aus kommunaler Sicht zusätzlich sinnvoll wäre zu erheben.“ (Ursula Weser)

Der Abrechnungsaufwand in den Beratungsstellen hat sich transformiert, minimiert und erscheint demnach praktikabler. Dennoch bleibt hierbei zu bedenken, dass sich der hauptsächlichliche Abrechnungsaufwand in das direkte Aufgabenfeld der Kommunen verschoben hat. Wie effizient die Umsetzung der Delegation an anderen Schnittstellen gelungen ist, bleibt weiterhin zu diskutieren und anhand des ersten Abrechnungshaushalts in Bayern zu evaluieren.

Es gab jedoch auch kritische Anmerkungen der Befragten zur praktischen Umsetzung der gemeinsamen Abrechnung beider Bereiche. Es sei erst mal ein EDV-Update für alle Stellen benötigt worden, was einen zusätzlichen Arbeitsaufwand bedeutet habe. Des Weiteren sei die Dokumentation der Beratung nach bestimmten Kriterien nun flächendeckend verpflichtend.

„Die Stellen, die jetzt reine Insolvenzberatungsstellen eröffnen, haben sicher mehr Aufwand in der Dokumentation.“ (Georg Wagner)

Eine Befragte betonte die Notwendigkeit, dass sich Praktiker_innen erneut mit Qualitäts- und Nachweiskriterien beschäftigen. Sie vermute eine erneute Debatte um die Erstellung von Abrechnungs- und Fachlichkeitsmerkmalen bei der Erstellung der Nachweise.

Im Rahmen der Befragung zeigte sich an unterschiedlichen Stellen, dass durch die Delegation auch eine Qualitätssteigerung der Arbeit ermöglicht wurde. Besonders der Wegfall der Fallpauschalen in der Insolvenzberatung habe zu einer ganzheitlicheren und qualitativ hochwertigeren Arbeit geführt, weil Fallpauschalen tendenziell dazu anreizen, nicht die Qualität der Beratung, sondern die Quantität der Fälle in den Blick zu nehmen.

Als Beispiel für einen qualitativen Ausbau, der durch den Wegfall von Bürokratie und der Fallpauschalen ermöglicht wurde, wurde die inhaltliche Fokussierung auf einzelne Verfahrensabschnitte oder auf die Forderungsüberprüfung genannt.

„Bei einer Fallpauschalfinanzierung hätte man das aus eigenen Mitteln vorfinanzieren müssen oder Methodik und Klienteninteresse fallen hinten runter. Das ist ein erheblicher Unterschied, dass sich die neue finanzielle Regelung in einem gesteigerten Qualitätsniveau niederschlägt. Wir können jetzt guten Gewissens eine Verfahrensvertretung machen und Forderungen genauer prüfen. Ich bemerke auch den Effekt, dass Kollegen mehr Interesse an der Prüfung haben und die Forderungen sorgfältiger durchgucken. Das Thema ‚Inkasso‘ ist groß nachgefragt worden bei den Fortbildungen. Daher glaube ich auch, dass die Arbeit methodisch und inhaltlich besser geworden ist durch die neue Art der Finanzierung.“ (Christian Maltry)

3.3.2 PERSONAL

Als weitere Kategorie für die Effekte der Delegation wurde der Bereich Personal gewählt. Hierbei bewerteten die Befragten die Entwicklungen ebenfalls als sehr positiv, da bestehende Stellen personell ausgebaut und Stunden aufgestockt werden konnten. Dies führe dazu, dass einzelne Stellen die qualitativen Mindestanforderungen besser erfüllten und auch Krankheitsvertretungen möglich wurden. Die Umsetzung im Rahmen sogenannter Kooperationsverträge (hierbei schließen sich mehrere Beratungsstellen zusammen, um die notwendige Mindestgröße für die Anerkennung zu erreichen) wird jedoch vielfach kritisiert. Auch fachlich führte der finanzielle Aufwuchs zu Verbesserungen. Befragte gaben an, dass Mitarbeiter_innen nun besser eingelernt werden könnten oder besser qualifizierte Mitarbeiter_innen eingestellt werden könnten.

„[...] wenn es so bleibt, ist da auch ein zuverlässiges Fachpersonal kalkulierbar.“ (Ursula Weser)

Die personelle Aufstockung führe auch dazu, dass sich mit den tariflichen Unterschieden der Eingruppierung auseinandergesetzt werden müsse. Die Unterschiede in den tariflichen Eingruppierungen seien weiterhin groß, eine flächendeckende Vereinheitlichung bislang nicht erfolgt. Des Weiteren überprüfe die Kommune nicht die festgelegten Kriterien für die Anerkennung von Beratungsstellen, welche gemeinsam mit der Finanzierungsstruktur festgelegt wurden.

„Es müssen auch die Kriterien für die Anerkennung der Stelle genauer definiert werden und es muss bei der Finanzierung auch betrachtet werden, wie das in die Statistik der Stellenlandschaft mit einfließt. Da muss es eine Klärung geben, und das muss sauber ausgewiesen werden. In die Finanzierung von Schuldner- und Insolvenzberatung können dann auch nur Leute einfließen, die auch wirklich in der Beratung tätig sind und nicht beispielsweise Abteilungsleiter einer Sozialberatungsstelle sind. Da muss man bei der Mittelverteilung entscheiden, was gewollt ist.“ (Ursula Weser)

Zur weiteren Verbesserung der qualitativen Arbeit müsse bei der Anerkennung ebenfalls die fachlich-berufliche Qualifikation Berücksichtigung finden.

„Da, wo die Qualität vorhanden war, wird weiter ausgebaut und da, wo es Probleme gab, führen sie sich fort. Zum Beispiel bei der Caritas gibt es qualitative Mitarbeiter, aber es gibt auch Stellen, wo es Bankkaufleute gibt, was zwar den Kriterien für die Anerkennung entspricht, aber das ist von der Qualität her so nicht vorgesehen.“ (Ursula Weser)

Die Dauer der Ausfinanzierung sei ebenfalls noch nicht abschließend geklärt, wodurch einige Stellenkontingente nicht auf Dauer und somit nur befristet ausgeschrieben werden konnten.

„Es braucht ein festes Konstrukt und dauerhafte Verträge. Das kann nicht über Projektförderung laufen.“ (Ursula Weser)

Dies führe laut der Befragten zu Unzufriedenheiten bei den Mitarbeitenden: „Da hängen die Stunden und damit die Kollegen immer ein bisschen in der Luft“ (Georg Wagner). Prinzipiell sei die Unterfinanzierung der Schuldner- und Insolvenzberatung noch nicht beseitigt, und gemessen an den Bevölkerungszahlen seien weitere Mittel zwingend notwendig. „Ich finde nach wie vor, dass die Schuldnerberatung absolut unterfinanziert ist“ (Heike Först).

3.3.3 SOZIALPOLITISCHES MANDAT DER SCHULDNER- UND INSOLVENZBERATUNG

Weitere wichtige Effekte wurden im Bereich der interdisziplinären Zusammenarbeit auf Ebene der Ministerien und Lobbyverbände benannt und geschildert. Befragte gaben hierbei an, dass Politiker_innen auf Landesebene mehr

Verständnis für das Selbstverständnis und die fachliche Sichtweise der Schuldner- und Insolvenzberatung zeigten. Dies habe sich auch auf der Kommunikationsebene zwischen Lobbyverbänden und Ministerien widergespiegelt. Die Schuldner- und Insolvenzberatung wurde zunehmend aus einer ganzheitlichen Perspektive betrachtet.

„Insgesamt ist das gesellschaftliche Verständnis für die Relevanz sozialer Probleme bei einer Insolvenz bis tief hinab in die abgeordnete Politik gewachsen. Der Beschluss, die Delegation, ist einstimmig im Landtag getroffen worden. Dahinter ist auch zu sehen, dass die sich damit befasst haben, dass eine wirtschaftliche Krise immer eine soziale und psychische Dimension hat, [...] und ganze Lebensbiografien umschreiben kann. Und das ist ein Lerneffekt, der eingetreten ist, diese ganzheitliche Sichtweise. Ohne, dass es das angestrebte Ziel war, wurde erreicht, dass die Vielschichtigkeit der Thematik stärker in den Mittelpunkt getreten ist. Das finde ich positiv.“ (Klaus Hofmeister)

Auch vormals eher schwierige Diskussionspartner wie das Justiz- und Finanzministerium zeigten nun gestiegenes Interesse an der Arbeit der Schuldner- und Insolvenzberatung, und es hätten sich neue kollegiale Vernetzungen ergeben oder bestehende konnten ausgebaut werden.

„Ich denke, da hat sich über die Jahre auch entwickelt, dass wir fachlich ernst genommen werden. [...] Das Finanzministerium ist immer die größte Hürde, genauso wie die Kooperation mit der Justiz. Da hat sich einiges getan.“ (Ursula Weser)

„Man ist näher. Zum Teil sitzen die Vertreter der Wohlfahrtsverbände in den Sozialausschüssen drin. Für das politische und kommunale Geschehen kann man da gute Lobbyarbeit machen und transparent machen, was geleistet wird.“ (Ursula Weser)

Der Prozess habe sich in der Umsetzung sehr lange hingezogen und durch die Arbeit in interdisziplinären Teams habe es mehr Diskussion, Verständigung und Koordination gebraucht. Eine Befragte merkte hierbei auch kritisch an, dass in der Außenwahrnehmung einseitige Darstellungen und Sprechpositionen die Diskussionen um die Übertragung verlangsamt hätten oder fachliche Anforderungen nicht umfassend nach außen hin repräsentiert werden konnten.

„Da wäre es mal angebracht die Vorsitzenden vom Fachausschuss zu fragen, statt jemanden von der gewerblichen Regulierungsstelle.“ (Ursula Weser)

Weiterhin merkten die Befragten an, dass es sich bei Schuldner- und Insolvenzberatung auch unabhängig von Finanzierungsstrukturen immer noch um zwei Rechtsbereiche handele, die noch nicht zusammengeführt seien. In-

haltlich müsse sich in der Arbeit immer noch mit einer Abtrennung der beiden Bereiche beschäftigt werden, die sich in der Praxis nicht immer eindeutig herstellen ließe. Demnach sei die fachliche Diskussion der Trennschärfe beider Rechtsbereiche durch die Delegation nicht abschließend geklärt worden.

3.3.4 BERECHENBARKEIT DER FINANZIERUNG

Eine weitere Kategorie bildet die Berechenbarkeit der Finanzierung. Auch hier wurden zum Großteil positive Effekte genannt. Hervorgehoben wurde vor allem die Planungssicherheit durch einen festen Haushalt, die insbesondere auch bei Krankheit und ähnlichen Ausfällen bestehe. Das finanzielle Risiko liege dadurch weniger beim Auftragnehmer. Weiterhin sei durch die Neuregelung zum 1.1.2019 ein fester Bestand an Fachpersonal langfristig einplanbar geworden. Die Planungssicherheit habe sich auch nach Angaben der Befragten während der Covid-19-Pandemie positiv bewährt.

„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 Coronasituation hat hier in Bayern – meines Wissens – keine Stelle Kurzarbeit angemeldet.“ (Michael Weinhold)

Dennoch wurden im Hinblick auf die Berechenbarkeit der Finanzierung auch negative Effekte genannt. Hier wurde insbesondere auf das Verhältnis der Finanzierung der Schuldner- zur Insolvenzberatung hingewiesen.

„Der Nachteil ist meiner Meinung nach, wenn man nicht darauf achtet, wie die Schuldnerberatung finanziert ist, dass es dann zu Schieflagen kommen kann. [...] Die Grundidee muss sein, dass man nicht über die Insolvenzberatung die Schuldnerberatung finanziert. Da muss man überlegen, was die Kommunen selbst leisten müssen.“ (Ursula Weser)

Ein weiterer Punkt, der in diesem Zusammenhang angesprochen wurde, war die fehlende Finanzierung des erhöhten Aufwands für die Umsetzung der Delegation. Diese sei finanziell im Rahmen von Verwaltungskosten wenig beachtet worden. Auch die Nachweispflicht der Kommune gegenüber der Aufsichtsbehörde über die ordnungsgemäße Verwendung des Geldes soll einen nicht unerheblichen Aufwand darstellen, der allerdings nicht die Beratungsstellen betrifft.

In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls kritisch diskutiert, dass es bisher wenig Erfahrungen mit dem Konnektivitätsprinzip im sozialen Sektor gebe.

„Da wurde uns mitgeteilt, dass die Konnexität in den letzten 20 Jahren nur dreimal angewendet

wurde und nur einmal im Sozialbereich. Wir betreten also Neuland. Das ist zwar eine Chance, aber auch ein Nachteil, wenn man sich nicht auf ein Vorbild stützen kann, den Nachahmereffekt nicht vollziehen kann. Aber es ist eben der Dreh- und Angelpunkt, an dem man es aufhängen muss. Das heißt aber natürlich auch, um die Konnexität zu leben, muss man wissen, wie viele Kosten entstehen faktisch und sind diese Kosten, die entstehen, mit den Delegationsmitteln, die der Freistaat hinüberschickt, gedeckt.“ (Klaus Hofmeister)

3.3.5 KOMMUNEN

In der Kategorie „Kommunen“ ergaben sich ausschließlich negativ konnotierte Effekte. Zentral lag der Fokus hierbei auf der Umsetzung der Verbundlösungen. So berichten Mitarbeitende einer kleineren Beratungsstelle von erheblichen Problemen dabei, einen geeigneten Verbund zu schließen. Dieser sei nur mit einer Beratungsstelle zustande gekommen, die ca. 1,5 Stunden Fahrtzeit entfernt liege, weil ein Verbund mit näher gelegenen Beratungsstellen nicht erreicht werden konnte. Die Kooperationsoptionen gestalteten sich u. a. deshalb schwierig, weil es sich um die einzige Beratungsstelle in der Umgebung gehandelt habe, die auf eine Verbundlösung angewiesen gewesen sei. Berichtet wurde darüber hinaus, dass ein Landkreis, der Probleme bei der Abstimmung mit einem Nachbarlandkreis aus dem Weg gehen wollte, die Schuldnerberatung aufgestockt habe, um die erforderliche (Gesamt-)Mitarbeiter_innenzahl von zwei zu erreichen.

„Es muss klar sein, dass die Kommunen federführend sind und die Kommunen die Kooperationsverträge schließen müssen und dann delegieren.“ (Ursula Weser)

Einer der Expert_innen zeigte ausdrücklich auf, dass einzelne Regelungen („viele“) der landkreis- oder trägerübergreifenden Verbände „nur auf dem Papier“ stünden (Klaus Hofmeister). Als nachteilig wurde ebenfalls angesehen, dass manche Kommunen nicht die Aufgabe der Koordination und Kontrolle der Verbände in ihrer Zuständigkeit sahen. Die Bereitschaft zur Übernahme dieser Rolle musste im Laufe des Diskussionsprozesses hergestellt werden. Immerhin drei Expert_innen bemängelten, dass nach der Delegation die Möglichkeit einer Ausschreibung der Schuldner-/Insolvenzberatung bei Verteilungsproblemen bestanden habe. Insgesamt sei von dieser Möglichkeit aber kaum Gebrauch gemacht worden.

„Es gab zwei Landkreise, die haben auch Ausschreibungen durchgeführt. [...] Wir [die Wohlfahrtspflege und die zuständigen Fachleute der Städte und Landkreise] haben aber Gott sei Dank an einem Strang gezogen und dadurch keinen Flächenbrand bekommen.“ (Klaus Hofmeister)

Gewachsene Strukturen laufen laut Befragtem dabei Gefahr, zerstört zu werden. Ein weiteres Risiko bestehe darin, dass Kommunen von den freien Trägern, die die Insolvenzberatung anbieten wollten, die Erbringung von Eigenmitteln verlangen könnten.

3.3.6 ZUGANG

Im Zusammenhang mit dem Zugang zur Schuldner-/Insolvenzberatung haben sich allein positive Aspekte zusammengetragen lassen. Zwei der interviewten Expert_innen haben speziell darauf hingewiesen, dass durch die Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung einem größeren Personenkreis der Zugang zur Beratung offenstehe. Wichtig sei hierbei, fachliche Unsicherheiten der Berater_innen im Blick zu behalten und gezielt durch entsprechende Weiterbildungsangebote entgegenzuwirken.

„Bei uns hat es noch dazu geführt, dass wir auch mehr Spielraum für Prävention haben, was ausdrücklich gewünscht war, und da kann man im Bereich Schuldnerberatung um entsprechende Mittel verhandeln. Also eine Erweiterung der Bandbreite. Bei uns ist auch immer ein Thema ‚Die Beratung von Selbstständigen‘ – da haben wir keine Vorgabe. Für mich gibt es eine klare Abgrenzung, wenn es um Existenzsicherung geht und um Kleinstselbstständige. Die Diskussion kann man straffen. Es wird dazu führen, dass man fachlich entscheiden kann und nicht nur nach Leistungsart eine Unterscheidung vortrifft. Das ist in Bayern nicht so groß wie in anderen Bundesländern. Hier kommt das stellenweise vor, aber dass beispielsweise nur SBG-II-Empfänger beraten werden, ist hier nicht so. Das kann man mit der Kopplung der Finanzierung ganz gut machen. Die Arbeit wird also zielgerichteter.“ (Ursula Weser)

„Ich entziehe der Kommune damit das Recht, selbst zu sagen: ‚Ich bin nur noch für SGB II zuständig.‘ Sie kann sich nicht mehr darauf zurückziehen.“ (Michael Weinhold)

Es war das Ziel der Bayerischen Landesregierung, die Insolvenzberatung in Bayern flächendeckend auszubauen (Bayerischer Landtag 2018a: 1). Die Expert_innen bescheinigen der Landesregierung, dass dieses Ziel auch erreicht worden sei.

An der Frage, ob sich durch die Übertragung der Insolvenzberatung auf die Kommunen auch die Wartezeiten verkürzt haben, herrschte jedoch Unstimmigkeit über die Ursachen: Während eine Befragte von kürzeren Wartezeiten aufgrund der Übertragung berichtet, schildert die Mitarbeiterin einer kleineren Beratungsstelle, dass sie zum ersten Mal überhaupt eine Wartezeit habe. Dies sei jedoch auf die Pandemie zurückzuführen und nicht in einen Zusammenhang mit der Übertragung der Insolvenzberatung zu stellen.

3.4 ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIENERGEBNISSE

Hinsichtlich des Dokumentationsaufwandes erscheinen Abrechnungsmethoden nun in der Praxis effizienter durchführbar. Erneute Diskussionen bezüglich Erhebung von Qualitätsmerkmalen sind notwendig und sinnvoll. Der Abrechnungsaufwand verschiebt sich hierbei stärker in das Aufgabenfeld der Kommunen. Dabei muss sichergestellt werden, dass hierfür die notwendigen Ressourcen erhoben und mitfinanziert werden. Der Wegfall der Abrechnung über Fallpauschalen hat einen unmittelbaren Einfluss auf die Qualität der methodischen Arbeit gehabt, wodurch auch eine mögliche Veränderung der Beratungslandschaft zu erwarten ist. Eine schnelle Fallabwicklung gewerblicher Regulierungsstellen erscheint hierbei weniger attraktiv.

Personell hat die Delegation dafür gesorgt, dass Stellenanteile in einzelnen Beratungsstellen gesichert oder sogar ausgebaut werden konnten und Vertretungspositionen geschaffen wurden. Die personelle Mindestausstattung der Beratungsstellen als Voraussetzung für die Anerkennung und Finanzierung muss jedoch flankiert werden von Kontrollen und Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung der jeweiligen Arbeitsstellen. Beispielsweise sollten keine Stellenanteile mit in die Anerkennung fließen, die keine tatsächliche Beratungsarbeit leisten. Die Qualität sollte weiterhin durch die einheitliche tarifliche Bezahlung und unbefristete Vertragsmodelle gesichert werden. Schwierigkeiten um die Finanzierung von Schuldner- und Insolvenzberatung sind daher noch immer nicht gelöst.

Die Befragungen ergaben, dass sich die Finanzierung der Insolvenzberatung in Bayern auch in Zeiten der Coronapandemie als krisensicher erwiesen hat. Dieser Befund bestärkt sich durch weitere Untersuchungen: So wird in der FES-Studie von Korczak et al. (2021: 29, zur Finanzierung) aufgeführt, dass pauschalfinanzierte Stellen deutlich besser mit der Krise umgehen konnten als Stellen, die durch eine Einzelfallabrechnung finanziert werden. Denn Fälle, in denen die Beratung aufgrund der Pandemie nicht fortgeführt werden konnten, hätten in einzelfallfinanzierten Stellen nicht abgerechnet werden können (Korczak et al. 2021: 29; siehe auch iff 2021: 30). In eine ähnliche Richtung weist das Forschungsprojekt des Zentrums für Evaluation und Politikberatung (ZEP) mit dem etwas sperrigen Namen „Wie sind soziale Dienstleister, ihre Mitarbeitenden und ihre Nutzerinnen und Nutzer von der Coronapandemie betroffen und wie wirken die sozialpolitischen Unterstützungsleistungen?“ Dort ist Folgendes ausgeführt: „Sobald bei einer Finanzierung von Beratungs-[d]ienstleistungen über Fallpauschalen die Angebote reduziert werden

mussten [...], sanken die Einnahmen deutlich. Bei institutioneller Förderung einer Beratungsstelle [...] hingegen blieben die Einnahmen in der Regel konstant, diese Form der Finanzierung erwies sich als wesentlich krisenfester“ (Kaps et al. 2021: 93).

Die Delegation in Bayern ist das Produkt jahrelanger politischer Lobbyarbeit, welche durch Vernetzung interdisziplinärer persönlicher Kontakte auf Ebene der Ministerien zu einer ganzheitlicheren Sichtweise der sozialen Dimension von Schuldner- und Insolvenzberatung geführt hat. Der Arbeitsbereich hat dadurch einen Zugewinn an Relevanz des Sozialen in rechtlich-finanziellen Auseinandersetzungen gefunden. Rechtlich bleibt die Arbeit trotz neuer Finanzierungsstruktur inhaltlich in zwei Arbeitsbereiche getrennt, die sich nicht klar voneinander abgrenzen lassen. Eine weitere Optimierung politischer Prozesse verlangt daher eine sozialarbeiterisch fachliche Positionierung gegenüber diesem Spannungsverhältnis.

Der Ausbau der Insolvenzberatung hat dazu geführt, dass die Beratung nun auch für einen breiteren Personenkreis offensteht. Fachliche Weiterbildungen in einem breiten Spektrum sind hierbei erforderlich geworden. Pandemische Bedingungen stehen in einem Diskussionszusammenhang eines erhöhten Anfrageaufkommens, welches nun besser aufgefangen werden kann, allerdings in einem weiteren Ausbau nicht zu ignorieren ist.

Die konkrete Durchführung der Delegation durch eine federführende Koordination der Kommunen zeigt sich ausbaufähig und mangelbehaftet. Dies scheint vor allem bei den Verbundlösungen in Erscheinung getreten zu sein, welche sich gerade für kleine Landkreise in einzelnen Regionen äußerst schwierig gestalten. Hierbei haben sich Lösungen ergeben, die nur formal existent, jedoch gerade in Bezug auf eine konkrete Zusammenarbeit (z. B. bei Vertretungsfunktionen) kaum praktikabel sind. Daraus ergeben sich die Forderung nach einer besseren Einzelfallbetrachtung bei der Vergabe der Finanzierungsmittel und der Apell nach einer Verantwortungsübernahme der Kommune für die Koordination.

Man kann sicher konstatieren, dass eines der wichtigen Ziele der Reform erreicht worden ist: Es ist gelungen, in Bayern ein flächendeckendes Netz an Insolvenzberatungsstellen aufzubauen. Die im Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze angeführte fehlende Abdeckung der Insolvenzberatung in 18 Landkreisen und einer kreisfreien Gemeinde (Bayerischer Landtag 2018a: 1) ist mittlerweile beseitigt. Dies wurde ausdrücklich von den Interviewpartner_innen bestätigt, die sich im politischen Prozess der Übertragung der Insolvenzberatung besonders eingebracht haben.

4 DISKUSSION WICHTIGER ECKPUNKTE DES BAYERISCHEN MODELLS

Insgesamt bleibt zu konstatieren, dass die Übertragung der Insolvenzberatung in Bayern zum 1.1.2019 von den Interviewpartner_innen als sehr positiv eingeschätzt wird, aber auf Detailprobleme hingewiesen wurde, auf die im Folgenden diskursiv näher einzugehen ist.

4.1 ERWEITERTER ZUGANG ZUR SCHULDNERBERATUNG

Begonnen wird aber mit einer von allen Seiten positiv gewürdigten Folge der Übertragung: Der Hinweis in den Expert_innenbefragungen auf einen Zugang zur Beratung für weitere Personengruppen betrifft eine langjährige Forderung der AG SBV. In dem Positionspapier „Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung“ vom 14.2.2018 (AG SBV 2018b) wird ein umfassendes Recht auf Schuldnerberatung als unerlässlich angesehen. Dieses sollte in einer neu zu schaffenden Vorschrift im SGB XII verankert werden, und zwar in § 68a SGB XII. Danach sei die entsprechende Beratung kostenfrei durchzuführen. Dass die Thematik eines allgemeinen Zugangs zur Schuldnerberatung ein drängendes Problem darstellt, ist nicht von der Hand zu weisen. Eine zwischen Februar und August 2020 durchgeführte Umfrage der AG SBV hat ergeben, dass bei den Beratungsstellen, die sich an der Umfrage beteiligten, immerhin 35 Prozent bestimmte Personengruppen ausschließen (müssen). Dies sind etwa Rentner_innen (43,18 Prozent der „ausschließenden“ Beratungsstellen), Erwerbstätige (51,52 Prozent) oder ALG-I-Bezieher_innen (34,09 Prozent) (dazu Rein, 2022: 134; grundsätzlich zur Problematik Herzog, 2015: 177ff.). In Bayern ist die Kostenfreiheit einer Beratung für Schuldner_innen ausdrücklich in § 104 Abs. 3 AVSG (= Verordnung für die Ausführung der Sozialgesetze) vorgesehen. Darüber hinaus verlangt der Qualitätsstandard der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern (LAG der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2015: unter 3.1), dass das Beratungsangebot allen Ratsuchenden aus dem jeweiligen Einzugsgebiet zur Verfügung steht. Eine Unterscheidung etwa nach Arbeitsstatus oder Sozialleistungsbezug wird nicht getroffen. Damit dürfte eine Ausschließung etwa von Arbeitslosen und Renter_innen nicht mehr möglich sein. Eine vorbeugende Schuldnerberatung (vgl. vorne unter 2.1.1) wäre damit ebenfalls möglich. So wird durch die Übertragung der Insolvenzberatung auf die Kommunen einer wichtigen Forderung der AG SBV entsprochen. Petra Köpping aus Nordrhein-Westfalen umschreibt dies so: „So erfährt jeder jetzt eine Beratung, der/die eine Bera-

tung seiner/ihrer Meinung nach braucht und kann auch präventiv in eine Beratungseinrichtung gehen.“

4.2 ZUSAMMENFÜHRUNG VON INSOLVENZ- UND SCHULDNERBERATUNG

Eine eigentlich banale, aber doch wesentliche Feststellung soll am Beginn der Bewertung stehen: Die Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung, die schon lange aus fachlicher Sicht als sinnvoll angesehen wird (statt vieler Müller, in: Schruth et. al 2011: 321), ist in Bayern als gelungen zu bezeichnen. In sämtlichen Interviews kam eine hohe Zufriedenheit mit der Zusammenführung zum Ausdruck, die sich etwa in der deutlich vereinfachten Dokumentation und Abrechnung ausdrückte. Petra Köpping beschreibt dies folgendermaßen: „Die fachliche Zusammenlegung [...] [wird so auch] organisatorisch nachvoll[-zogen].“

Als eine der zentralen Fragen hat sich insoweit aber das Verhältnis der Finanzierung von Schuldner- und Insolvenzberatung nach der Delegation herausgestellt. Hier treffen Befürchtungen und reale Entwicklungen zusammen. So wird bei einer Umsetzung des Delegationsmodells in NRW befürchtet, dass sich manche Kommunen aus der Finanzierung der Schuldnerberatung aufgrund der gestiegenen Insolvenzberatungsförderung weiter zurückziehen könnten (Petra Köpping). In Bayern hat sich jedenfalls gezeigt, dass sich nicht alle Kommunen verpflichtet sehen, Mittel in gleicher Höhe für die Schuldnerberatung wie die ihnen zustehenden Mittel für die Insolvenzberatung zur Verfügung zu stellen. Auch nach der Delegation ist das „Engagement der Kommunen für die Schuldnerberatung immer noch völlig unterschiedlich“ (Christian Maltry). Nach Durchführung der Delegation können hier aber seitens der Aufsichtsbehörde keine Vorgaben in Richtung des (finanziellen) Engagements der Kommunen gemacht werden: Wie schon das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration in seinem Bericht an den Bayerischen Landtag vom 30.1.2015 (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2015: 13) klargestellt hat, können Vorgaben für die kommunale Aufgabe der Schuldnerberatung – da es sich um den eigenen Wirkungsbereich der Kommunen handelt – nicht erfolgen. Ein Regulativ könnte insoweit sein, dass dem Land gem. Art. 113 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze bei der Übertragung der Insolvenzberatung die Fachaufsicht gegenüber den kreisfreien Gemeinden und Landkreisen obliegt. Bei der Fach-

aufsicht besteht für die Aufsichtsbehörde neben der Befugnis zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des gemeindlichen Handelns auch das Recht zur Zweckmäßigkeitprüfung zu (Ogorek, in: BeckOK-Kommunalrecht Hessen, 2022, § 135 HGO RdNr. 6). Hier besteht insbesondere unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der Weisungserteilung (Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BayGO). So könnte es ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde rechtfertigen, wenn sich eine Kommune zu sehr zulasten der Insolvenzberatung aus der Schuldnerberatung zurückzieht, zumal hier auch Qualitätsfragestellungen berührt werden.

Sieht man dies nicht als ausreichend an, müsste die mögliche Höhe einer Beteiligung der Kommunen bereits im Übertragungsregelwerk geklärt sein. Die Festschreibung einer 50:50-Beteiligung scheint aber nicht der Königsweg zu sein: Hier weist Michael Weinhold darauf hin, dass eine derartige Festschreibung wohl kaum die Zustimmung der Kommunen erhalten würde. Er gibt insoweit zu bedenken, dass es vielleicht besser sei, diesen Punkt (wie in Bayern) offen zu lassen und darauf zu spekulieren, dass dies richtig verstanden und damit auch in der Praxis gelebt werde. Auch Klaus Hofmeister weist in dem Chat auf der Jahresfachtagung vom 7.5.2020 darauf hin, dass der Fachausschuss zwar empfohlen hatte, dass die Kommunen maximal nur so viel Geld für die Insolvenzberatung zugewiesen erhalten sollten, wie sie selbst auch in die soziale Schuldnerberatung investierten. Dies sei letztlich aber nicht entsprechend aufgenommen worden.

Soweit in zumindest einer Expertenbefragung die Möglichkeit angesprochen wurde, dass Kommunen die Erbringung von Eigenmitteln durch die freien Träger verlangen könnten, ist dies nicht von der Hand zu weisen. Um dem entgegenzuwirken, schlägt Klaus Hofmeister eine Einfügung in die Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) vor:

„Dafür gibt es wieder die AGSG, die Ausführungsbestimmungen. Wenn man da einen Hinweis reinnimmt, dass man da sagt, die Kommune kann es selbst machen oder beauftragen, und da hinzufügt, dass man im Falle einer Beauftragung von einer Einbringung der Eigenmittel des Trägers absieht. Im Grunde wird in der Übertragung des Wirkungskreises eine Aufgabe des Landsträgers übernommen. Und die Verwaltung ist ja dann auch daran gebunden.“

4.3 HINREICHENDER ERSATZ DER DELEGATIONSKOSTEN

Wie ausgeführt, wurde von den Interviewpartner_innen die Frage aufgeworfen, ob die Kosten für die Umsetzung der Delegation (ausreichend) ersetzt werden. Hierzu führt die Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern (LAG der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2019: 2, Frage 7) aus, dass die Kommunen einen kleinen Verwaltungsaufwand geltend machen können (maximal ein Prozent der über-

wiesenen Kosten für die Insolvenzberatung). Hofmeister hingegen weist in seinem Interview darauf hin, dass die Landesregierung mitgeteilt habe, dass die Beträge für die Insolvenzberatung 1:1 in den Ausbau der Beratungskapazität fließen müssten. Ein weiteres Problem, was sich in diesem Zusammenhang stellt, sind die Kosten für die Verwaltungskräfte in den Beratungsstellen. Im Gesetzentwurf der Staatsregierung ist insoweit ein Betrag von über 800.000 Euro für zwölf Verwaltungsfachkräfte enthalten, der dann in dem Gesamtbetrag für die Delegationskosten von 8 Millionen Euro aufgeht (Bayerischer Landtag 2018a: 3). Wie Klaus Hofmeister im Chat auf der Jahresfachtagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung 2020 (Hofmeister 2020b) ausgeführt hat, hat man sich im Ministerium „keine Gedanken gemacht, wie man das auf 96 Gebietskörperschaften verteilt“. Es werde bei den Kosten für die Insolvenzberatung kein gesonderter Posten für die Verwaltung ausgewiesen; dies sei „untergegangen“. Tatsächlich könnte sich hier ein Bedarf für eine Erhöhung der Delegationskosten in den Verhandlungen mit dem Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales ergeben. Da nach dem Konnexitätsprinzip das Land Bayern die Kosten für die Delegation in vollem Umfang zu übernehmen hat und die Kosten für Verwaltungsfachkräfte und diejenigen für die Umsetzung der Delegation unbestreitbar Teil dieses Pakets sind, sind diese auch vom Land zu tragen.

4.4 BEWERTUNG PAUSCHAL- UND EINZELFALLFINANZIERUNG

Wie bereits im vorigen Kapitel aufgezeigt, haben sich die nunmehr im Bereich der Insolvenzberatung pauschal finanzierten Beratungsstellen in Bayern in den pandemiebedingten Lockdowns als krisenfest erwiesen. Aus den dort ebenfalls aufgeführten Studien ergibt sich weiterhin, dass einzelfallfinanzierte Beratungsstellen in anderen Bundesländern erhebliche Schwierigkeiten hinsichtlich ihrer Finanzierung hatten. Dies ist ein nicht zu überhörendes Plädoyer für eine Pauschalfinanzierung. Ein Indiz dafür, dass die Einzelfallfinanzierung in Pandemiezeiten erhebliche Probleme aufwirft, ist im Übrigen auch, dass Sachsen-Anhalt, das eigentlich Fallpauschalen gewährt, diese für die Jahre 2020 und 2021 wegen der Coronapandemie ausgesetzt hat (vgl. bereits unter 1.2).

5 MÖGLICHKEIT DER ÜBERTRAGUNG AUF ANDERE BUNDESLÄNDER

Es kristallisieren sich demnach Punkte heraus, die auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung des bayerischen Modells hindeuten und bei dessen Übertragung auf andere Bundesländer überprüft werden müssten. An dieser Stelle möchten die Forscher_innen einleitend darauf hinweisen, dass es sich um eine relativ „aufwandsarme“ Studie handelt, was in den personellen und finanziellen Ressourcen, die zugrunde lagen, begründet ist. Weitere Fragestellungen könnten in den Blick genommen werden, wenn eine Studie umfassender ausgelegt wird. So könnte es sinnvoll sein, weitere qualitative Interviews mit einer quantitativen Befragung zu verbinden, die sich an sämtliche Beratungsstellen in Bayern wendet.

5.1 ERFORDERLICHKEIT EINER AUSSCHREIBUNG

Eine grundsätzliche Fragestellung hat sich in mehreren Interviews offenbart: Ist die Ausschreibung der neu übertragenen Insolvenzberatung erforderlich? Es ist schon fraglich, ob bei einer Neuvergabe der Schuldnerberatung gem. §§ 16a, 17 SGB II ein Vergabeverfahren erforderlich ist. Hier wird wohl überwiegend die Notwendigkeit einer Ausschreibung verneint (etwa Iwers 2008: 2ff.; Bieback 2007: 512f.; anders aber VK Thüringen 2003: 83). Letztlich ist dies durch die Rechtsprechung nicht abschließend geklärt (Fuchs/Horn, in: Gagel 2021, V. Europäisches Vergaberecht unter 5, RdNr. 63). Da eine Ausschreibung der Insolvenzberatung aber – anders als die Ausschreibung einer Schuldnerberatung – nicht auf der Grundlage der §§ 16a, 17 SGB II ergeht, dürften ohnehin die Erwägungen zur Ausschreibung einer Schuldnerberatung nicht übertragbar sein. In Bayern ist diese Thematik recht pragmatisch angegangen worden. In der Begründung zum Gesetzentwurf für die Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze hat der Gesetzgeber ausgeführt: „Auch nach der Delegation soll die Insolvenzberatung wie bisher schon in erster Linie durch wohlfahrtsverbandliche oder kommunale Stellen und Träger sichergestellt werden“ (Bayerischer Landtag 2018a: 6). Wie Klaus Hofmeister in seinem Interview deutlich macht, ist bei Anfragen der Kommunen, ob eine Ausschreibung notwendig sei, auf diese Begründung hingewiesen worden und auf den Willen des Gesetzgebers, die Trägerlandschaft nicht „durcheinanderwürfeln“ zu wollen (so bereits Hofmeister 2020b, Chat). Auch die Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern führt in den „häufig gestellten Fragen“ unter Frage 16 knapp aus: „Eine Ausschreibung ist

nicht [Hervorhebung durch die LAG] notwendig“ (LAG der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2019: 4, Frage 16). Aus Sicht der Verfasser_innen ist eine derart pragmatische Herangehensweise unbedingt erforderlich, wenn eine Delegation der Insolvenzberatung Erfolg haben soll. Wäre sie mit einer grundsätzlichen Ausschreibungsverpflichtung bei einer Neuvergabe verbunden, wäre die Trägerlandschaft tatsächlich – wie von Hofmeister konstatiert – erheblich berührt. Daran dürfte dann auch die Zustimmung der Träger zu einem entsprechenden Delegationsmodell scheitern.

5.2 PROBLEME IM BEREICH DER VERBÜNDE

Die Kritik an dem Umgang mit den Verbänden zeigt, dass hier jedenfalls hinsichtlich des praktischen Umgangs mit einem Verbund noch Verbesserungsbedarf besteht. Tatsächlich stellt sich die Frage, was für einen Sinn ein Verbund hat, der nur wegen der rechtlichen Verpflichtung getroffen, in der Praxis aber wohl kaum oder nie eine Bedeutung erlangen wird. Hier fordern die Expert_innen eine Flexibilität bei den Verbundlösungen, soweit dies notwendig ist. Auch Roman Schlag, Sprecher der AG SBV, hat an dieser Stelle die Meinung vertreten, dass Festschreibungen in diesem Bereich eher nach dem Motto „*das Notwendige abdecken und alles andere offen lassen*“ getroffen werden sollten. Wie die Praxis in Bayern gezeigt hat, führen hier zu detaillierte Festschreibungen zu erheblichen Schwierigkeiten bei kleineren Einheiten, eine_n Verbundpartner_in zu finden.

5.3 „LANGER ATEM“ BIS ZUR ÜBERTRAGUNGSENTSCHEIDUNG

Zunächst ist festzuhalten, dass die Übertragungsentscheidung in Bayern erst nach langen und auch zähen Verhandlungen erfolgt ist. Soweit in einem Bundesland erwogen wird, die Insolvenzberatung auf die Kommunen zu delegieren, ist daher ein „langer Atem“ erforderlich. So hat der Bayerische Landtag schon mit Beschluss vom 9.11.2011 „die Staatsregierung beauftragt, zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie eine Zusammenführung der Finanzierung von Schuldner- und Insolvenzberatung aus einer Hand bewerkstelligt werden kann“ (Hofmeister 2018: 461). Und man kann sogar noch deutlich früher anknüpfen: Im Mai 2001 hat das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und So-

zialordnung, Familie und Frauen der Economix Research & Consulting den Auftrag erteilt, die Effektivität und Effizienz des Förderprogramms zur Insolvenzberatung nach § 305 InsO in Bayern zu untersuchen (Vogler-Ludwig/Plesnila-Frank 2002: 9). Im Endbericht vom Mai 2002 empfehlen die Autoren der Studie bereits die Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung (Vogler-Ludwig/Plesnila-Frank 2002: 102). Alle Interviewpartner_innen, die in Bayern in den politischen Prozess um die Übertragungsentscheidung involviert waren, erwarten daher auch in anderen Bundesländern, dass von der Idee bis zur endgültigen Übertragung einige Jahre vergehen werden.

5.4 NOTWENDIGKEIT ZENTRALER PERSONEN, DIE DEN PROZESS VORANTREIBEN

Mehrere Interviewpartner_innen haben darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht Protagonist_innen erforderlich sind, die Überzeugungsarbeit bei Politiker_innen leisten. Dies ist einmal wichtig, um den Prozess für eine Übertragungsentscheidung überhaupt aufzusetzen, aber auch im weiteren Verlauf habe sich in Bayern deren Bedeutung gezeigt. Hinsichtlich Nordrhein-Westfalen berichten Roman Schlag und Petra Köpping übereinstimmend, dass zumindest die „Initialzündung“ dort vonseiten (jeweils unterschiedlicher) politischer Parteien gekommen sei, die entsprechende Anträge im Landtag gestellt hätten. Für den weiteren Prozess bestätigen sie aber, dass zentrale Personen dort durchaus von großer Wichtigkeit sind/sein werden.

5.5 ERFORDERNIS VON „GESPRÄCHSKANÄLEN“ ZWISCHEN DEN BETEILIGTEN

Einen dritten Punkt, der wichtig für den Erfolg des politischen Ringens um eine Übertragung der Insolvenzberatung war, hat Christian Maltry als „Gesprächskanäle zwischen allen Beteiligten“ bezeichnet. So habe sich jede_r angemessen einbringen können. Gemeint sind hiermit neben den Vertreter_innen der freien Träger diejenigen der kommunalen Träger und der Ministerien und letztlich auch die einzelnen Berater_innen. Insoweit ist die Situation in Bayern eine besondere, da in Bayern die Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege besteht, die sich in einem Fachausschuss mit der Thematik Schuldnerberatung befasst, in den die Verbände jeweils ein_en Delegierte_n entsenden. Im Fachausschuss sind weiterhin Vertreter_innen der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung vertreten und damit auch die Berater_innen. Dies ist für andere Bundesländer, in denen überlegt wird, die Insolvenzberatung auf die Kommunen zu übertragen, ein wichtiger Fingerzeig: Gegebenenfalls müssen entsprechende „Gesprächskanäle“, also Strukturen, zunächst erst einmal geschaffen werden. Für Nordrhein-

Westfalen bestätigen Petra Köpping und Roman Stark, dass jedenfalls durch die Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zumindest innerhalb der freien Träger Absprachen gut möglich seien. Diese Struktur wird von Roman Schlag auch ausdrücklich als erhaltenswert bezeichnet.

5.6 ERFORDERLICHKEIT DES ERHALTS LÄNDERSPEZIFISCHER (FACHBERATUNGS-) STRUKTUREN

Eine fachliche Anbindung der Schuldnerberatung ist von erheblicher Bedeutung. Diese wird in den einzelnen Bundesländern auf unterschiedliche Weise gewährleistet. So besteht etwa in Rheinland-Pfalz das Schuldnerfachberatungszentrum (SFZ), das bei der Universität Mainz angesiedelt ist. In Schleswig-Holstein gibt es die Koordinierungsstelle Schuldnerberatung, in Bremen das Fachzentrum Schuldenberatung. Einen anderen Weg geht die Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung Hessen, die Praktikerforen in Kooperation mit der Hochschule Rhein-Main in Wiesbaden anbietet. Ein weiteres Modell ist die Fachberatung Schuldnerberatung in Nordrhein-Westfalen, die den angeschlossenen Mitgliedsorganisationen und ihren Einheiten fachliche Unterstützung gewährleistet. Es liegt uns fern, an dieser Stelle ein Modell der fachlichen Unterstützung besonders zu propagieren, aber es muss – und hier greifen wir einen Gedanken von Petra Köpping auf – gewährleistet sein, dass einmal erreichte Standards fachlicher Unterstützung in dem eine Delegation vornehmenden Bundesland nicht unterschritten werden.

Sowohl Petra Köpping als auch Roman Schlag haben im Interview darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung der länderspezifischen Strukturen über den Bereich der Fachberatung hinausgeht. Eine Übertragungsentscheidung dürfe nicht dazu führen, dass bestehende gute fachliche Standards beeinträchtigt würden. Roman Schlag hat insofern für Nordrhein-Westfalen darauf hingewiesen, dass ein großer Teil der konzeptionellen Arbeit „über die Verbandsgrenzen hinaus einheitlich läuft“ und es für den weiteren Prozess dort sehr wichtig sei, dass diese Struktur erhalten bleibe.

5.7 GELTUNG DES UNEINGESCHRÄNKTEN KONNEXITÄTSPRINZIPS

Es hat sich gezeigt, dass die Geltung des Konnexitätsprinzips von erheblicher Bedeutung für die erfolgreichen Verhandlungen mit der kommunalen Seite in Bayern war. Allein so war für die Kommunen sicher, dass sie nicht aufgrund der Delegation mit zusätzlichen Kosten konfrontiert würden. Dies haben auch Interviewpartner_innen betont, die mit dem politischen Prozess der Delegationsentscheidung befasst waren. Das Konnexitätsprinzip gilt – mit Aus-

nahme der Stadtstaaten Berlin und Hamburg – in allen Bundesländern.¹ Allerdings findet sich in den Regelungen mancher Bundesländer statt einer strikten Konnexität (in den Verfassungen durch die Wortwahl „entsprechender finanzieller Ausgleich“ ausgedrückt) eine relative Konnexität: Es soll nur ein angemessener finanzieller Ausgleich geschaffen werden.² Durch das Merkmal der Angemessenheit soll das Land von seiner Erstattungspflicht insoweit teilweise befreit werden, wenn die Gesamtheit der Kommunen die ihr übertragenen Kosten zu teuer erfüllen.³ Diese Besonderheit ist bei den Bundesländern, in denen ein relatives Konnexitätsprinzip gilt, im Laufe des Prozesses hin zu einer Übertragungsentscheidung im Blick zu behalten. Sollten sich hier Probleme ergeben, bliebe immerhin noch die Möglichkeit – entsprechend dem Beispiel in Brandenburg – einer Änderung der Landesverfassung hin zu einer strikten Konnexität.

¹ Baden-Württemberg: Art. 71 Abs. 3 S. 2 und 3 BWVerf; Bayern: Art. 83 Abs. 3 S. 1 und 2 BayVerf; Brandenburg: Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 3 BbgVerf; Bremen: Art. 146 Abs. 2 S. 2 und 3 BremVerf; Hessen: Art. 137 Abs. 6 S. 1 und 2 HessVerf; Mecklenburg-Vorpommern: Art. 72 Abs. 3 S. 1 und 2 MVVerf; Niedersachsen: Art. 57 Abs. 4 S. 2 und 3 NdsVerf; Nordrhein-Westfalen Art. 78 Abs. 3 S. 1 und 2 NRWVerf; Rheinland-Pfalz: Art. 49 Abs. 5 S. 1 und 2 RhPfVerf; Saarland: Art. 120 S. 1 und 2 SaarVerf; Sachsen: Art. 85 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 S. 1 SächsVerf; Sachsen-Anhalt: Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LSAVerf; Schleswig-Holstein Art. 57 Abs. 2 S. 1 SchlHVerf; Thüringen: Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf. Im Hamburg ist in Art. 4 Abs. 1 HmbVerf ausdrücklich geregelt, dass eine Trennung staatlicher und gemeindlicher Tätigkeit nicht stattfindet (sodass eine Delegation auch nicht möglich ist).

² So Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf und Art. 87 Abs. 3 Satz 3 LSAVerf; früher auch Art. 97 Abs. 3 BbgVerf, siehe dazu Schumacher, LKV 2005, 41, 42.

³ Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, 1487, 1492.

6

ZUSAMMENFASSUNG

Nach unserer Einschätzung ist die Zeit auch bundesweit reif für eine Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung, ob nun unter Zugrundelegung des bayerischen Weges durch Übertragung der Insolvenzberatung auf die Kommunen oder nach länderspezifischen Wegen, wie etwa in Sachsen durch eine Verzahnung von Schuldner- und Insolvenzberatung. Dabei ist auf eine auskömmliche Finanzierung zu achten, die aus unserer Sicht nur durch eine Pauschalfinanzierung erreicht werden kann. Hier hat sich das bayerische Modell in Zeiten der Coronapandemie als erstaunlich krisensicher gezeigt.

Ein nicht zu unterschätzender Anteil der positiven Effekte des bayerischen Modells ist darauf zurückzuführen, dass Bayern die Ausgaben für die Insolvenzberatung nahezu verdoppelt hat. Zu einer derartigen Steigerung der Mittel sind längst nicht alle Bundesländer bereit (vgl. etwa Sächsischer Landtag, Drucksache 6/13671: 31) oder in der Lage. Letztlich hängt damit der „Exporterfolg“ des bayerischen Modells von der Finanzierungsmöglichkeit/-willigkeit der „importierenden“ Bundesländer ab.

Schuldnerberatung bedarf eines guten finanziellen und fachlichen Rahmens. Immerhin ist Schuldnerberatung ein wichtiges Mittel der Armutsbekämpfung (Mattes 2018: 21ff.) Zum Schluss sei noch darauf hingewiesen, dass eine länderübergreifende Initiative aus unserer Sicht nicht sinnvoll ist (auch Sächsischer Landtag, Drucksache 6/13671: 30), da die Strukturen in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlich sind und die Gefahr besteht, dass bereits bestehende gute Strukturen durch ein Auferlegen eines einheitlichen Modells beeinträchtigt werden. Eine entsprechende Initiative ist im Übrigen auch nicht zu erwarten. Das bayerische Modell der Übertragung der Insolvenzberatung auf die Kommunen ist daher ein Best-Practice-Modell, kann aber nicht als Blaupause für die anderen Bundesländer im Sinne eines 1:1 umzusetzenden Modells angesehen werden.

Interviewfragen

Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern

In Bayern wurde die Insolvenzberatung zum 1.1.2019 auf die Kreise/Gemeinden übertragen, sodass die – in den meisten anderen Bundesländern getrennten – Schuldner- und Insolvenzberatung zusammengeführt worden sind. In dem Forschungsprojekt soll dieser „bayerische Weg“ genauer untersucht werden.

1. Fragen zur Person

- 1.1 Name: _____
- 1.2 Alter: 20–35 36–45 46–55 56 und älter
- 1.3 Welches ist Ihre Funktion in der Beratungsstelle?
- 1.4 Beratend tätig seit: _____ (Jahresangabe)
- 1.5 Beschäftigung in: Vollzeit Teilzeit
 Sonstige

2. Frage zur Beratungsstelle

- 2.1 Name der Einrichtung: _____
- 2.2 Art des Trägers: frei öffentlich
- 2.3 Bei freier Trägerschaft: Muss sich der freie Träger an der Finanzierung der Beratungsstelle beteiligen und wenn ja, in welchem Umfang?
- 2.4 Seit wann bietet Ihre Beratungsstelle Schuldner- bzw. Insolvenzberatung an? Gab es hier eine Änderung seit Ende 2018?

3. Fragen zur Beratungstätigkeit

- 3.1 Wie viele Mitarbeitende sind in der Schuldner- und Insolvenzberatung beschäftigt? (Bitte geben Sie hier die Vollzeitäquivalente an.)
- 3.2 Bitte erläutern Sie die Finanzierung Ihrer Beratungsstelle bis Ende 2018?
(Anmerkung: im Rahmen kommunaler Finanzierung: Pauschalfinanzierung oder Einzelfallabrechnung?)
- 3.3 Wie gestaltet sich die Finanzierungsstruktur nun nach der Übertragung der Insolvenzberatung seit Januar 2019?
- 3.4 Welche Auswirkungen hat die Übertragung der Insolvenzberatung ab Januar 2019 auf die Kommunen auf Ihre Beratungsstelle (also insbesondere Änderungen im Hinblick auf Frage 3.2)?
- 3.5 Wie würden Sie die Auswirkungen der Übertragung auf Ihre Beratungsstelle auf einer Skala von –5 bis 5 einordnen, wobei 5 für sehr positiv und –5 für sehr negativ, 0 für neutral steht?

a) Dokumentation

5 (sehr positiv) 0 (neutral) –5 (sehr negativ)
[] weiß nicht/keine Angabe

b) Abrechnungsaufwand

5 (sehr positiv) 0 (neutral) –5 (sehr negativ)
[] weiß nicht/keine Angabe

c) Personal

5 (sehr positiv) 0 (neutral) –5 (sehr negativ)
[] weiß nicht/keine Angabe

d) Berechenbarkeit der Finanzierung

5 (sehr positiv) 0 (neutral) –5 (sehr negativ)
[] weiß nicht/keine Angabe

e) Sonstiges (bitte nennen!)

5 (sehr positiv) 0 (neutral) –5 (sehr negativ)
[] weiß nicht/keine Angabe

f) Gesamtbewertung der Übertragung

5 (sehr positiv) 0 (neutral) –5 (sehr negativ)
[] weiß nicht/keine Angabe

3.6 Bitte begründen Sie Ihre Antworten auf Frage 3.5.

3.7 Welche Effekte unter 3.4 sind bereits jetzt voll abschätzbar (Übertragung trat zum 1.1.2019 in Kraft)?

3.8 Erwarten Sie, dass weitere Effekte (vgl. Frage 3.7) in Kraft treten? Wenn ja, welche?

4. Allgemeine Fragen zur Gesetzesänderung

- 4.1 Worin sehen Sie allgemein die Vorteile der Übertragung der Insolvenzberatung auf die Kommunen?
- 4.2 Welches sind Ihrer Meinung nach allgemein die Nachteile der Übertragung der Insolvenzberatung auf die Kommunen?
- 4.3 Welche praktischen Probleme bei der Umsetzung der Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern haben Sie erlebt?
- 4.4 Welche Änderungsvorschläge/Verbesserungsvorschläge haben Sie im Hinblick auf die in Bayern praktizierte Übertragung der Insolvenzberatung auf die Kommunen?
- 4.5 Wie gut schätzen Sie Ihre Kenntnisse zur Finanzierung der Schuldnerberatung und den gesetzlichen Veränderungen auf einer Skala von 1 (nicht so gut) bis 5 (sehr gut) ein?

5. Abschlussfrage

Gibt es etwas, was Sie uns abschließend zum Thema „Übertragung der Insolvenzberatung in Bayern“ mitteilen wollen?

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG SBV	Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände
AGSG	Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze
BAG-SB	Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V.
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayVerf	Bayerische Verfassung
InsO	Insolvenzordnung
SFZ	Schuldnerfachberatungszentrum in Rheinland-Pfalz
SGB	Sozialgesetzbuch
ZEP	Zentrum für Evaluation und Politikberatung

LITERATURVERZEICHNIS

Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) 2011:

Positionspapier zur Finanzierung der Schuldnerberatung, <https://www.agsbv.de/wp-content/uploads/2011/05/2011-05-Positionspapier-Finanzierung-SB.pdf> (5.12.2022).

AG SBV 2018a: Soziale Schuldnerberatung: Konzept, 3.4.2018, <https://www.agsbv.de/page/4/> (5.12.2022).

AG SBV 2018b: Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung: Positionspapier, 14.2.2018, <https://www.agsbv.de/page/4/> (5.12.2022).

Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung (BAG-SB) 2020: Pressemitteilung (PM) vom 13.11.2020 „Schuldnerberatung fordert Rechtssicherheit im Privatinsolvenzrecht“, <https://www.bag-sb.de/die-bag-sb/positionen> (5.12.2022).

Bayerischer Landtag 2011: LT-Drucksache 16/10234, vom 9.11.2011.

Bayerischer Landtag 2018a: Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze, Drucksache 17/21571 vom 10.4.2018, S. 1–7.

Bayerischer Landtag 2018b: Auszug aus Plenarprotokoll Nr. 131 vom 26.4.2018, abgedruckt in Vorgangsmappe für die Drucksache 17/21571, S. 1–11.

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2015: Bericht vom 30.1.2015, III1/0013.01-1/307.

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2016: Insolvenzbeförderungsförderrichtlinie, Bekanntmachung vom 19.10.2016, Az. III3/0012.03-1/315, AllMBl., S. 2.169.

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration 2017: Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Markus Rinderspacher vom 12.9.2017 – Az. III3/0013.05-2/615, S. 14.

Bayerischer Städtetag 2021: Delegation der Insolvenzberatung: Verbände von Beratungsstellen ab 1.1.2022 erforderlich, Informationsbrief Nr. 4 (April 2021).

Bieback, Karl-Jürgen 2007: Leistungserbringungsrecht im SGB II sowie SGB III und XII: Insbesondere die Verpflichtung zum Einsatz des Vergaberechts, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS) 10 (2007), S. 505–513.

Braun, Eberhard 2022: Insolvenzzordnung, Kommentar, München.

Creditreform; Boniversum; microm 2022: SchuldnerAtlas Deutschland, Überschuldung von Verbrauchern, <https://www.boniversum.de/aktuelles-studien/schuldner-atlas/schuldneratlas-downloads> (5.12.2022).

Destatis 2017: Pressemitteilung (PM) Nr. 102 vom 14.6.2017, „Wartezeit auf Schuldnerberatung beträgt im Schnitt 10 Wochen“, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2017/06/PD17_201_635.html (5.12.2022).

Dietlein, Johannes; Ogorek, Markus 2022: BeckOnline-Kommentar Kommunalrecht Hessen, Stand 1.5.2022, München

Diekmann, Andreas 2013: Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Hamburg

Gagel 2021: SGB II/SGB III: Grundsicherung und Arbeitsförderung, Kommentar, Stand 84. Ergänzungslieferung Dezember 2021, München.

Herzog, Kerstin 2015: Schulden und Alltag: Arbeit mit schwierigen finanziellen Situationen und die (Nicht-)Nutzung von Schuldnerberatung, Münster.

Hofmeister, Klaus 2018: Es ist angerichtet – eine bayerische Rezeptur, in: ZVI 2018, S. 461–463.

Hofmeister, Klaus 2020a: Vortrag auf der Jahresfachtagung der BAG-SB 2020, Workshop 3 Finanzierung aus einer Hand: Das bayerische Modell (Zitierung der Folien).

Hofmeister, Klaus 2020b: Chat auf der Jahresfachtagung der BAG-SB 2020 (Aufzeichnung der Online-Veranstaltung).

Holzner, Hilmar 2022: Aus den Ländern: Bayern – Effektive Insolvenzberatung ist aktive Sozialpolitik, in: BAG-SB Informationen, Sonderausgabe 2022, S. 189

Homann, Carsten; Poppe, Malte 2022: Schuldnerberatung für die Soziale Arbeit, Baden-Baden.

Institut für finanzdienstleistungen e.V. (iff) 2021: iff-Überschuldungsreport: Überschuldung in Deutschland, Hamburg.

Iwers, Steffen Johann 2008: Ausschreibung kommunaler Eingliederungsleistungen des SGB II und institutionelle Förderung der Leistungserbringer, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 1 (2008), S. 1–6.

Kaps, Petra; Reiter, Renate; Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra 2021: Forschungsprojekt „Wie sind soziale Dienstleister und ihre Nutzenden von der COVID-19-Pandemie betroffen?: Wie nutzen die Dienstleister die staatlichen Unterstützungsleistungen?“, Endbericht vom 31.8.2021.

Kluth, Winfriedy 2009: Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen: Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2009, S. 337–343

Korcak, Dieter; Peters, Sally; Roggemann, Hanne 2021: Private Überschuldung in Deutschland: Auswirkungen der Corona-Pandemie und die Zukunft der Schuldnerberatung, in: WISO Diskurs 07 (2021), Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17552-20210609.pdf> (5.12.2022).

Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2015: Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern – Qualitätsstandard, Stand 10.3.2015, München.

Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2016: Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern – Memorandum, Stand 1.3.2016, München.

Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern 2019: Delegation der Insolvenzberatung „Häufig gestellte Fragen“, Fortschreibung vom 16.4.2019, München.

Leisner-Egensperger, Anna 2021: Das Konnexitätsprinzip im verfassungsrechtlichen Ländervergleich, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021, S. 1.487–1.492.

Mattes, Christoph 2018: Schuldenberatung und Schuldenprävention als Armutsbekämpfung: Widersprüche, theoretische Herausforderungen und Visionen, in: Mattes, Christoph; Knöpfel, Carlo: Armutsbekämpfung durch Schuldenprävention: Empirische Befunde, methodische Zugänge und Perspektiven, Wiesbaden.

Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung (MünchKomm) 2020: 4. Auflage, München.

Peters, Sally; Roggemann, Hanne 2022: iff-Überschuldungsreport 2022, Überschuldung in Deutschland, <https://www.iff-hamburg.de/wp-content/uploads/2022/06/iff-ueberschuldungsreport-2022.pdf> (5.12.2022).

Rein, Andreas 2013: Qualität kostet Geld: Zur Finanzierung und rechtlichen Verankerung der Schuldnerberatung, BAG-SB Informationen 2 (2013), S. 116–127.

Rein, Andreas 2021: Aktuelle Herausforderungen für die Schuldnerberatung, in: Verbraucherinsolvenz aktuell (VIA) 2021, S. 57–60.

Rein, Andreas 2022: Das BSG, die Erforderlichkeit einer Schuldnerberatung nach § 16a Nr. 2 SGB II und ein allgemeines Recht auf Schuldnerberatung, in: Zeitschrift für Verbraucher- und Privatinsolvenzrecht (ZVI) 2022, S. 133–134.

Rein, Andreas; Herzog, Kerstin 2014: Die Finanzierung der Schuldnerberatung: Grenzen und Perspektiven nach dem BSG-Urteil vom 13.7.2010, in: Zeitschrift für Verbraucher- und Privatinsolvenzrecht (ZVI) 2014, S. 81–92.

Sächsischer Landtag 2018: Bericht des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz vom 31.5.2018 „Konzeption zur Verzahnung der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung“, Drucksache 6/13671, vom 8.6.2018, S. 1–33.

Sächsischer Landtag 2017: Drucksache 6/85688, vom 15.3.2017.

Schlag, Roman 2021: Online-Umfrage 2021 der AG SBV: Situation der Schuldnerberatung, Erste Ergebnisse, Präsentation vom Oktober 2021, <https://www.caritas.de/presse/pressemeldungen-dcv/erhoehte-nachfrage-nach-schuldnerberatung-wegen-der-pandemie-188e879c-2cee-423a-846b-09d8c8da66ac> (5.12.2022).

Schruth, Peter; Schlabs, Susanne; Müller, Klaus; Stammeler, Claudia; Westerath, Jürgen; Wolkowski, Boris 2011: Schuldnerberatung in der Sozialen Arbeit: Sozialpädagogische, juristische und gesellschaftspolitische Grundkenntnisse für Theorie und Praxis, Weinheim; München.

Thomsen, Monika 2008: Professionalität in der Schuldnerberatung: Handlungstypen im Vergleich, Wiesbaden.

Vogler-Ludwig, Kurt; Plesnila-Frank, Carlotta 2002: Endbericht „Insolvenzberatung in Bayern: Effektivität und Effizienz des Förderprogramms zur Insolvenzberatung nach § 305 InsO in Bayern“, Gutachten für das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, München.

Zieglmeier, Christian 2008: Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2008, S. 270–275.

ENTSCHEIDUNGSVERZEICHNIS

Bundessozialgericht (BSG) 2021: Urteil vom 21.7.2021 – B 14 AS 18/20, BeckRS 2021, 35430 m. Anm. Rein, Verbraucherinsolvenz aktuell (VIA) 2022, S. 13–14.

Bundessozialgericht (BSG) 2010: Urteil vom 13.7.2010 – B 8 O 14/09 R, BeckRS 2010, 71380.

VGH Kassel 2005: Beschluss vom 3.3.2005 – 6 TG 2352/04, NJW 2005, 1963 bis 1965.

VG München 2001: Urteil vom 25.1.2001 – M 29 K 99.2118, ZInsO 2001, 724.

VK Thüringen 2003: Beschluss vom 27.6.2002 – 216-4003.20-007-02-ESA-S, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 1 (2003), S. 83–86.

WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN DIESER REIHE

Daten für die Circular Economy: Wie zirkuläre Daten-Governance nachhaltiges Wirtschaften ermöglicht

→ FES impuls, Bonn Dezember/2022

Steuerprivilegien bei Erbschaften und Schenkungen: Auswirkungen auf die Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland

→ FES Für eine gerechte Zukunft, Bonn November/2022

Gaspreis deckeln, Gas einsparen: Eine europäische Initiative zur Bewältigung der Energiekrise

→ FES impuls, Bonn November/2022

Der Mindestlohn von 12 Euro ist da – und nun? Ursachen wachsender Durchsetzungsprobleme und Maßnahmen zur Verbesserung

→ FES impuls, Bonn November/2022

Wer hat, dem wird gegeben? Blinde Flecken der Förderpolitik im Bereich Wissenschaft, Forschung, Innovation und Technologie

→ FES diskurs, Bonn September/2022

Innovationspolitik in Zeiten des Wandels: Das neue Verhältnis von Staat und Markt

→ FES diskurs, Bonn Juli/2022

Die europäischen Fiskalregeln und die deutsche Schuldenbremse: Reformoptionen

→ FES diskurs, Bonn Mai/2022

Reformvorschläge für die Ausgestaltung des Elterngeldes

→ FES diskurs, Bonn Mai/2022

Positive Maßnahmen für mehr Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung: Ein Rechtsgutachten

→ FES diskurs, Bonn Mai/2022

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter www.fes.de/publikationen



Impressum

Januar 2023

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin, Deutschland

www.fes.de

Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

Die in der Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN: 978-3-98628-282-0

Titelfoto: picture alliance / ZB | Sascha Steinach

Gestaltungskonzept: www.leitwerk.com

Umsetzung/Satz: tigerworx

Druck: www.druckerei-brandt.de

at-
enzen

Die Krisen der vergangenen Jahre und ihre wirtschaftlichen Folgen werden in den nächsten Jahren voraussichtlich zu einem starken Anstieg überschuldeter Privatpersonen führen. Ein wichtiges Instrument zur Überschuldungsbekämpfung sind Schuldnerberatungsstellen, diese sind jedoch bereits seit einiger Zeit zunehmend belastet und können den gestiegenen Anfragen teilweise nicht mehr gerecht werden. Die vorliegende Studie geht der Frage nach, wie die Ressourcenausstattung dieser Beratungsstellen verbessert werden kann und betrachtet dabei insbesondere das Modell einer Übertragung der Insolvenzberatung vom Land auf die Kommunen, wie es in Bayern bereits 2019 eingeführt wurde. Im Ergebnis wird deutlich, dass eine Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung bundesweit durchaus sinnvoll wäre, es aber gleichzeitig eines guten finanziellen und fachlichen Rahmens bedarf.

ISBN 978-3-98628-282-0

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

2
RU

3
CHNSV