



Staatsministerin Emilia Müller, MdL

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

NAME
Hilmar Holzner

TELEFON
089 1261- 1558

Frau Präsidentin
des Bayerischen Landtags
Maximilianeum

TELEFAX
089 1261-2077

81627 München

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

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom
Bitte bei Antwort angeben

DATUM

Drs. 16/10234

III1/0013.01-1/307

30.01.2015

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

Anlagen

3 Abdrucke dieses Schreibens

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

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

1. Grundlage des Berichts

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

2. Ergebnis der Prüfung

2.1 Die Prüfung hat folgendes Ergebnis ergeben:

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

2.2 Haltung der Beteiligten

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

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

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

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

- Zunächst gibt es einen gestaffelten Grundsockelbetrag nach Einwohnerintervallen:

bei bis zu 250.000 Einwohnern	30.000 Euro,
bei bis zu 1.000.000 Einwohnern	60.000 Euro,
über 1.000.000 Einwohnern	90.000 Euro.
- Die Verteilung der nach Abzug des Grundsockelbetrags verbleibenden Ausgleichszahlungen erfolgt anhand der Einwohnerzahlen.

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

3. Ausgangslage

3.1 Geltende Rechtslage und derzeitige Struktur der Schuldner- und Insolvenzberatung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Förderung der Schuldner- und Insolvenzberatung in Bayern

3.2.1 Förderung der **Schuldnerberatung** in Bayern

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

3.2.2 Förderung der **Insolvenzberatung** in Bayern

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

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

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

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

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

3.3 Überschuldung in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern

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

weiterhin hoch. Nach Angaben von Creditreform lag die Schuldnerquote¹ im Jahr 2014 bundesweit bei 9,90 Prozent (in Bayern 7,00 Prozent). Das bedeutet, dass 2014 rund 6,67 Millionen Bürger über 18 Jahre überschuldet waren und nachhaltige Zahlungsstörungen aufwiesen.²

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

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

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

² Creditreform SchuldnerAtlas 2014, Seiten 14, 4

³ Creditreform SchuldnerAtlas 2014, Seite 28

⁴ Creditreform SchuldnerAtlas 2011, Seite 52

⁵ Creditreform SchuldnerAtlas 2014, Seite 2

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

3.4 Ökonomischer Nutzen der Schuldner- und Insolvenzberatung

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

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

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

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

4. Durchführung der Prüfung einer möglichen Delegation

4.1 Zielsetzungen der Prüfung

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

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

4.2 Vorgehen

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

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

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

5. Vorschläge zur Umsetzung der Delegation

5.1 Gleichmäßigere Verteilung des vorhandenen Beratungsangebots

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

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

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

5.2 Qualitätsanforderungen

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

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

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

➤ **Ausbau der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen zu Kompetenzzentren**

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

➤ **Strukturelle Vorgaben für die Schuldner- und Insolvenzberatung**

Durch einheitliche Qualitätskriterien sollen die Qualität der Schuldner- und Insolvenzberatung erhalten und das Beratungsniveau angeglichen werden. Zu regelnde Themenbereiche sind insbesondere Vorgaben zur Aus- und Fortbildung der Berater, eine einheitliche Beschreibung der Beratungsaufgaben und -prozesse, Mindeststandards im Hinblick auf die räumliche und sachliche Ausstattung sowie eine standardisierte Dokumentation der Beratung.

➤ **Qualitätsmanagement in der Beratungsstelle**

Für das Erreichen und Aufrechterhalten der vorhandenen Beratungsqualität müssen die Träger die Einhaltung von vorformulierten Qualitätsstandards sicherstellen und einer regelmäßigen Kontrolle unterziehen (Qualitätsmanagement).

➤ **Verbesserung der Beratungseffizienz**

Die Beratungseffizienz soll weiter verbessert und erhöht werden. Dies kann bspw. erfolgen durch sehr klar definierte Beratungsabläufe, durch Unterstützung der Beratung durch Onlineberatungsangebote.

5.3 Rechtliche Voraussetzungen einer Delegation

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

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

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

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

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

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

5.4 Finanzielle Auswirkungen einer Delegation (Konnexitätsprinzip)

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

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

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

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

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

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

Die Einzelheiten bleiben den Konnexitätsverhandlungen vorbehalten.

6. Weiteres Vorgehen

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

Mit freundlichen Grüßen

Emilia Müller