

„Wer die Musik bestellt, muss sie auch (komplett) bezahlen“ – Zur Finanzierungsverantwortung für die Soziale Schuldnerberatung

Jahresfachtagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung in Kiel

Prof. Dr. Andreas Rein
Hochschule Ludwigshafen



Bildquelle Colourbox



I. Einleitung



**„Bitte nicht schon wieder die
Finanzierungsthematik auf einer Tagung. Es
reicht, wenn sie mich täglich begleitet...“**

Das dachte ich auch....

Deshalb:



Aber: Es gibt einiges an Bewegung in diesem Bereich.

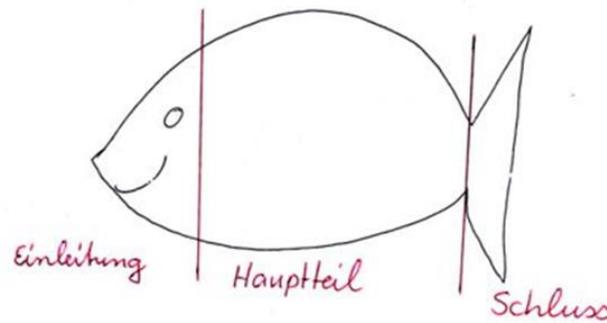
Deshalb: Vortrag zu rechtlichen Grundlagen



Gähn!!

und

**zu neuen Entwicklungen und vielleicht
bestehenden Möglichkeiten, eine bessere Finanzierung
durchzusetzen.**



Gliederung

I. Einleitung

II. Finanzierung der Sozialen Schuldnerberatung über das SGB II/SGB XII

1. Vorschriften des SGB II im Zusammenhang mit der Finanzierung der Schuldnerberatung
2. Vorschriften im SGB XII im Zusammenhang mit der Finanzierung der Schuldnerberatung

III. Finanzierung der Insolvenzberatung

IV. Finanzierung der Schuldnerberatung auf anderer gesetzlicher Grundlage

V. Zwischenfazit

VI. Aktuelle Entwicklungen mit (eventuellen) Auswirkungen im Bereich der Finanzierung der Schuldnerberatung

1. Vorschlag der AG SBV zum Recht auf Schuldnerberatung
2. Armutsdebatte
3. Entschließung der Arbeits-/Sozialminister_innen der Länder zur Finanzierung der Schuldnerberatung
4. Anhaltender Wirtschaftsaufschwung

VII. Bisherige Vorschläge zur Finanzierung der Schuldnerberatung

VIII. Anzustrebende Ziele

IX. Ausblick: [Politische] Strategie

- In Deutschland gibt es rund **1400 Schuldnerberatungsstellen** (Quelle: Destatis, Statistik zur Überschuldung privater Personen, 2016, S. 3).
- Geschichte der Schuldnerberatung ist eine **Geschichte der Unterfinanzierung**. Schon 1988 stammten ca. 23,5 % der finanziellen Mittel für Beratungsstellen aus Eigenmitteln der Träger (damals: 41,9 % Mittel der Bundesanstalt für Arbeit für ABM-Kräfte). *Quelle*: Freiger, in: BAG-SB (Hrsg.), Schuldnerberatung in Deutschland II, 1989, S. 128.



II. Finanzierung der Sozialen Schuldnerberatung über das SGB II/SGB XII

1. Vorschriften des SGB II im Zusammenhang mit der Finanzierung der Schuldnerberatung

§ 16a SGB II

„Zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit können die folgenden Leistungen, die für die Eingliederung der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in das Erwerbsleben erforderlich sind, erbracht werden:

....

2. die Schuldnerberatung...“.

Schuldnerberatung muss **erforderlich** für **Eingliederung** in das **Erwerbsleben** sein. BSG (Urt. v. 23. 11. 2006 - B 11b AS 3/05 R): Eingliederungserfolg muss mit **hinreichender Sicherheit** zu erwarten sein (Plausibilitätsprüfung).

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

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

§ 17 Einrichtungen und Dienste für Leistungen zur Eingliederung

„(1) Zur Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sollen die zuständigen Träger der Leistungen nach diesem Buch eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können. Die zuständigen Träger der Leistungen nach diesem Buch sollen Träger der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende angemessen unterstützen.“

Gewährleistungspflicht

= die zur Ausführung der Beratung erforderlichen Schuldnerberatungsstellen müssen in **ausreichender Zahl** und **erforderlichem Umfang** zur Verfügung stehen; keine eigenen Einrichtungen des Trägers, sondern Nutzung der Dienste Dritter (Subsidiaritätsgrundsatz oder Zurückhaltungsgebot).

Falls diese Dienste nicht eingerichtet sind: SGB II-Leistungsträger muss **eigene Dienste** einrichten!

Dies ergibt sich auch aus § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I

- Zur **Vergütungsverpflichtung des Leistungsträgers** s. § 17 Abs. 2 S. 1 SGB II: Diese besteht nur dann (soweit keine Regelungen im SGB III), wenn eine Vereinbarung nach Mindestanforderungen gem. dieser Vorschrift im Voraus getroffen wurde.
- **Vereinbarung**
 - über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung (**Leistungsvereinbarung**);
 - über Vergütung, die sich aus Pauschalen und Beträgen für einzelne Leistungsbereiche zusammensetzen kann, (**Vergütungsvereinbarung**);
 - über Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen (**Prüfungsvereinbarung**).

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

2. Vorschriften im SGB XII im Zusammenhang mit der Finanzierung der Schuldnerberatung

§ 11 Abs. 5 Sätze 2 bis 4 SGB XII

„Ist die weitere Beratung durch eine Schuldnerberatungsstelle oder andere Fachberatungsstellen geboten, ist auf ihre Inanspruchnahme hinzuwirken. **Angemessene Kosten einer Beratung nach Satz 2 sollen übernommen werden**, wenn eine Lebenslage, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann; **in anderen Fällen können Kosten übernommen** werden. Die Kostenübernahme kann auch in Form einer pauschalierten Abgeltung der Leistung der Schuldnerberatungsstelle oder anderer Fachberatungsstellen erfolgen.“

- **Gebundenes Ermessen** („soll“ = in der Regel) hinsichtlich der Tragung der Kosten.
- In anderen Fällen (§ 11 Abs. 5 Satz 3 Halbs. 2 SGB XII) besteht ein **freies Ermessen** („kann“) hinsichtlich Kostenübernahme. „In anderen Fällen“ bezieht sich auf die im SGB XII außerhalb des dritten Kapitels (Hilfe zum Lebensunterhalt) vorgesehenen Hilfen, wie z. B. nach §§ 67 ff., 73 SGB XII.
- Auch hier wieder: pauschalisierte Abgeltung oder Einzelfallabrechnung.

- **§ 75 Abs. 2 Satz 1 SGB XII:** „Zur Erfüllung der Aufgaben der Sozialhilfe sollen die Träger der Sozialhilfe eigene Einrichtungen nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen anderer Träger vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden können.“
 - => Pflicht zum Hinwirken auf Inanspruchnahme von Leistungen durch Träger der freien Wohlfahrtspflege ist Ausdruck des **Subsidiaritätsprinzips**.
- § 75 Abs. 2 und 3 SGB XII: Regelungen entsprechend § 17 SGB II.

- **Offene Flanke** auch hier: **Erwerbsfähige, nicht hilfebedürftige Personen.** Dies können Personen sein, die **Alg I** erhalten oder Personen mit **Erwerbseinkommen.** Keine Regelung im SGB XII, die dies auffängt (s. BSG, Urt. v. 13. 7. 2010)

III. Finanzierung der Insolvenzberatung

- § 305 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 InsO: Nur Ermächtigung der Länder zur Bestimmung der geeigneten Stellen, keine Finanzierungsverantwortlichkeit
- In einigen Ausführungsgesetzen der Länder zur InsO sind **Ermächtigungsgrundlagen** für Richtlinien zur Förderung enthalten; in Niedersachsen ist die Finanzierung direkt im Ausführungsgesetz zur InsO geregelt. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind diese sowohl Träger der örtlichen Sozialhilfe/Schuldnerberatung als auch der Insolvenzberatung und trennen beides daher nicht.
- **Fallpauschalen:** Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt (aber letztgenanntes eher nominell: bis Ende 2018 pauschale Förderung auf Basis Fallpauschalen des Jahres 2009).
- **Festbeträge:** Berlin, Hessen (seit 2015 jährlich 1,95 Mio. Euro, zwischen 2004 und 2014 keine Förderung), Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen.

IV. Finanzierung der Schuldnerberatung auf anderer gesetzlicher Grundlage

Folgende Finanzierungsgrundlagen in den Sparkassengesetzen der Länder existieren gegenwärtig:

- § 2 Abs. 2 S. 4 SparkassenG NRW (seit 2011: 3 Mio. Euro jährlich)
- § 2 Abs. 2 S. 5 Rheinland-pfälzisches SparkassenG (jährlich über 1,3 Mio. Euro)
- § 2 Abs. 1 S. 5 Brandenburgisches SparkassenG

Zusätzlich:

- Freiwillige Unterstützung durch Sparkassen- und Giroverbände in Niedersachsen (über 511.000 Euro; zusätzliche Förderung durch Land in Höhe von 576.000 Euro – Zahlen Februar 2016) und Schleswig-Holstein (2011: 350.000 Euro)

- Außerdem: Finanzierung über **Glücksspielabgabe** in Schleswig-Holstein (s. § 8 Abs. 4 Nr. 2 Gesetz zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland). **Sehr sinnvoll:** Glücksspielern droht noch deutlich stärker als anderen Süchtigen eine Überschuldung (vgl. Diplomarbeit von Christina Eich, Schuldnerberatung für GlücksspielerInnen, S. 26/27; Mesch, BAG-SB Informationen Heft 3/2011, S. 165).

V. Zwischenfazit

Zwischenfazit:

- Die Finanzierung stellt sich als **Flickenteppich** dar.
- Bestimmte Personengruppen sind von der **kostenfreien Schuldnerberatung ausgeschlossen** bzw. müssen diese selbst finanzieren (Ausnahme: Pauschalfinanzierung): nicht hilfebedürftige Bezieher_innen von Rente, Alg I, Erwerbstätige.
- Die **Finanzierung ist insgesamt nicht auskömmlich**.

Jetzt haben wir alle erst einmal schlechte Laune...
(vgl. auch Folie 3)



Aber: Es gibt Licht am Horizont!



VI. Aktuelle Entwicklungen mit (eventuellen) Auswirkungen im Bereich der Finanzierung der Schuldnerberatung

1. Vorschlag der AG SBV zum Recht auf Schuldnerberatung

Positionspapier der AG SBV „Rechtsanspruch auf Schuldnerberatung“ vom 14. 2. 2018

**Vorschlag für folgende Gesetzesänderung:
Einfügung eines neuen § 68a SGB XII Hilfe bei
Überschuldung**

„(1) Überschuldeten und von Überschuldung bedrohten Personen ist ungeachtet einer sonstigen Leistungsberechtigung nach diesem Gesetzbuch weitere persönliche Hilfe zu gewähren.

(2) Zur Hilfe gehören insbesondere Maßnahmen des Schuldnerschutzes und der Entschuldung sowie Beratung zur Vermeidung weiterer Überschuldung.“

- Gesetzliche Regelung ist notwendig, da **Lücke** durch **BSG-Entscheidung** aus 2010, die zu Ausschließung bestimmter Personengruppen führt (s. bereits vorne).
- Überschuldete Personen (s. Anhang zum Positionspapier, S. 3): „**Überschuldung** liegt vor, wenn auf unabsehbare Zeit, nach Abzug der fixen Lebenshaltungskosten, zzgl. Ernährung und sonstigem Lebensbedarf, der verbleibende Rest des gesamten Haushaltseinkommens nicht ausreicht, um die laufenden Verbindlichkeiten zu bedienen.“

Bewertung:

- **§ 68a SGB XII** grundsätzlich guter Anknüpfungspunkt;
- **§ 68 Abs. 2 Satz 1 SGB XII** gilt damit (Erbringung der Schuldnerberatung **ohne Einkommens-/Vermögenseinsatz**);
- Formulierung, dass „**ungeachtet einer sonstigen Leistungsberechtigung nach diesem Gesetzbuch**“ Schuldnerberatung zu leisten ist, ist sinnvoll (und notwendig). Derartige Ausnahmen für nicht Hilfebedürftige sind nicht untypisch: s. §§ 21 S. 2, 27 Abs. 3 SGB XII.

2. Armutsdebatte



Verknüpfung mit der gegenwärtigen Armutsdebatte

- **Es gibt gegenwärtig eine Armutsdebatte, befeuert durch**
 - die Entscheidung der **Essener Tafel**, Ausländer nicht mehr aufzunehmen (Überschrift Hamburger Abendblatt vom 3. März: „Entscheidung der Essener Tafel löst **Armutsdebatte** aus“);
 - **Äußerungen** des **Gesundheitsministers** Jens Spahn Anfang März in Interview: Mit Hartz IV habe "jeder das, was er zum Leben braucht" und "Hartz IV bedeutet nicht Armut". (Überschrift Zeit-Online vom 12. März: „DGB wirft Spahn in **Armutsdebatte** „große Ahnungslosigkeit“ vor“.)
 - **Änderungen/Abschaffung SGB II** werden gefordert. Arbeits- und Sozialminister Hubertus Heil verlangt z. B. höhere Hartz IV-Sätze und Änderungen bei Sanktionen (Spiegel Online vom 11. April).

- **These: Schuldnerberatung ist Bestandteil der Armutsprävention/-bekämpfung.**
 - *AG SBV*, Konzept „Soziale Schuldnerberatung“ vom 3. April 2018, S. 6: „Die Soziale Schuldnerberatung wirkt in vielen Fällen direkt **armutsvermeidend**.“
 - *Koalitionsvertrag CDU/Bündnis 90/Die Grünen* für Wahlperiode 2014-2019 in Hessen, S. 78: „Dazu werden wir die Angebote der Schuldnerberatung... ausbauen, um sie wieder zu einem festen Bestandteil von **Armutsprävention** zu machen.“
 - *Schwarting*, Vortrag auf Symposium Andernach 22. bis 24. 4. 2002 „Die Stellung der Städte im Bundesstaat und ihre Zuständigkeit im Sozialbereich in Deutschland“, S. 3: Schuldnerberatung ist ein Teil der „**Armutsbekämpfung**“.

- ⇒ **Die Diskussion um Armut und deren Beseitigung ist mit der Diskussion um die Finanzierung der Schuldnerberatung zu verknüpfen.** Auskömmliche Finanzierung Schuldnerberatung kann **Armut vermeiden** helfen, **Auswirkungen von Armutsprozessen begrenzen** helfen.
- ⇒ **Die Positionen der Schuldnerberatung sind in diese Debatte mit einzubringen.** Dies ist sinnvoll, auch wenn es wohl eher nicht um „den großen Wurf“ geht, sondern es wird **Nachbesserungen im Detail** geben.

3. Entschließung der Arbeits- /Sozialminister_innen der Länder zur Finanzierung der Schuldnerberatung

Die **94. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2017**

(= Länderkonferenz) hat sich auf Antrag von Rheinland-Pfalz unter TOP 5.16 (Stärkung der Schuldnerberatung) am 6. und 7. Dezember 2017 auch mit der Frage der Finanzierung der Schuldnerberatung befasst und mehrheitlich beschlossen:

„.....2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder halten eine Verständigung zwischen Bund und Ländern über Struktur, Qualität und **Finanzierung** der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung für erforderlich. Die Bundesregierung wird gebeten, gemeinsam mit den Ländern unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände eine **Arbeitsgruppe** einzurichten, in der Empfehlungen für die Ausgestaltung der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung zusammengestellt werden...

....4. **Die Bundesregierung wird gebeten, gemeinsam mit den Ländern eine Strategie für eine angemessene und verlässliche Finanzierung der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Verantwortung der Kreditwirtschaft zu entwickeln.** Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, gemeinsam mit den Ländern zu **prüfen, inwieweit die Darlehensgeber und die Inkassounternehmen stärker an der Finanzierung der Schuldnerberatung beteiligt werden können.** Dabei sollen neben der Möglichkeit von Verpflichtungen auf vertraglicher Basis auch **gesetzliche Verpflichtungen der Kreditwirtschaft** geprüft werden.“

4. Anhaltender Wirtschaftsaufschwung

„Wirtschaftsaufschwung in Deutschland hält an“ (Beitrag in Zeit Online vom 19. 4. 2018):

„Auch beim Staat macht sich der Aufschwung immer mehr bemerkbar: Er soll in diesem Jahr einen Rekordüberschuss von fast 38 Milliarden Euro erzielen, der im kommenden Jahr ähnlich hoch ausfallen dürfte.“

VII. Bisherige Vorschläge zur Finanzierung der Schuldnerberatung

Vgl. zu den Vorschlägen: Rein/Herzog, ZVI 2014, 81, 90 ff.

- **Beteiligung der Klienten_innen an der Finanzierung.**
=> Widerspricht zentralen Prinzipien der sozialen Schuldnerberatung und verwischt Grenze zu gewerblicher Schuldnerberatung.
- **Beteiligung der Kreditwirtschaft/Inkassounternehmen.**
=> Sinnvoll („Verursacherprinzip“)
- **Schuldnerberatung im Rahmen von betrieblicher Sozialarbeit.** => hilft nur punktuell.
- **Zusätzliche staatliche Vergütung** der P-Konto-Bescheinigung/weitere Vorschläge der Finanzierung einzelner Tätigkeiten (Vertretung im Insolvenzverfahren, Erstellung Insolvenzplan). => Perpetuierung des Flickenteppichs.

VIII. Anzustrebende Ziele



**Vgl. Titel des Vortrags: „Wer die Musik bestellt,
....“**

Folgende Ziele sollten aus meiner Sicht angestrebt werden:

- Aufgabe des Flickenteppichs – eindeutige/einheitliche Finanzierungsregelungen
- klare Zuständigkeit eines Bundesministeriums für die Schuldnerberatung;
- Schaffung einer gesetzlichen Regelung für kostenfreie Schuldnerberatung für alle Personenkreise (= § 68a SGB XII);

- Aufgabe der (unsäglichen/künstlichen) Trennung im Bereich der Finanzierung zwischen sozialer Schuldnerberatung und Insolvenzberatung;
- Verankerung der Mitfinanzierung durch Kreditinstitute/Inkassounternehmen (mindestens Sparkassen);
- zusätzlich sollten die Einnahmen aus Glücksspiel für integrierte Schuldnerberatungsstellen im Suchtbereich eingesetzt werden.

IX. Ausblick: (Politische) Strategie

*„Es gibt nicht Gutes. Außer man tut es.“
(Erich Kästner)*



Anregungen für die folgende Diskussion:

- Die Organisationen der Schuldnerberatung sollten in der Finanzierungsdiskussion zusammenarbeiten (BAG SB, AG SBV).
- Kontakt zu Arbeits- und Sozialminister_innen der Länder sollte gesucht werden (wegen Entschließung vom Dezember).
- Tag der geschlossenen Schuldnerberatungsstelle?



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!