

Frank Bertsch und Werner Just

Chancen der Schuldnerberatung in der säkularen Krise

1. Ein langer steiniger Weg

Mit dem raschen Wandel der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse seit der Mitte der 1980er-Jahre hat der Bedarf an einer präventiven und einer nachholenden Bildung und Beratung von privaten Haushalten ständig zugenommen. Dies wurde auch am wachsenden Beratungsbedarf für ver- und überschuldete Haushalte sichtbar. Gründe für diese Entwicklung finden sich in der noch immer anhaltenden Ausdifferenzierung der Lebensverhältnisse – nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland, in der

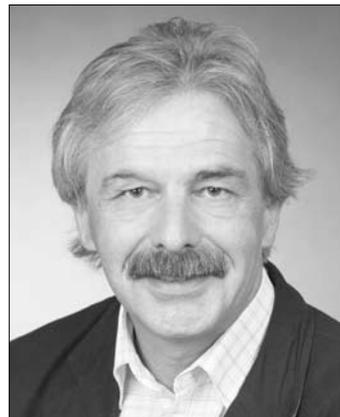


Frank Bertsch

Folge des Globalisierungs- und Transformationsprozesses mit einem Auseinanderfallen der Einkommens- und Vermögensverteilung und infolge einer Generationen übergreifenden Bildungsarmut. So wie in Deutschland lange Zeit Verarmungsprozesse verdrängt wurden, wurden auch Ver- und Überschuldung und die Inanspruchnahme von Schuldnerberatung zunächst tabuisiert. Dies hat sich geändert. Inzwischen wird die gesellschaftspolitische Bedeutung der gemeinnützigen und kostenfreien Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung uneingeschränkt anerkannt, auch wenn dies in den Finanzierungsbeiträgen des Staates und der Wirtschaft keine Entsprechung findet. Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung hat sich – insbesondere vor und nach der Jahrhundertwende – qualifiziert und professionalisiert. Mit ihrem Engagement für die Zivilgesellschaft hat sie den Blick für die konstituierende Bedeutung der wirtschaftlichen Verfassung von privaten Haushalten im gesamten Bereich der sozialen Arbeit geschärft.

In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre setzten Forschungsarbeiten zur Thematik der Überschuldung und Schuldner-

beratung ein. Sozialwissenschaft und Rechtswissenschaft wandten sich dem neuen Arbeitsfeld zu. Bis zum Beginn des neuen Jahrhunderts gab es einen breiten Konsens über die Fallzahlen und die auslösenden Ursachen von Überschuldung. Medien griffen Themen der Ver- und



Werner Just

Überschuldung sowie der Schuldnerberatung auf. In den Wohlfahrtsverbänden entstanden arbeitsfähige innerverbandliche Strukturen. Gleichzeitig organisierte sich die Schuldnerberatung in übergreifenden nationalen Handlungsstrukturen, der beruflichen Vertretung BAG-SB (Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung)

und dem zwischenverbandlichen Abstimmungsgremium AG SBV (Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände). Mit diesen organisatorischen Maßnahmen wurde der soziale Fachbereich der Schuldnerberatung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung, zugleich aber auch gegenüber zentralen Organisationen der Wirtschaft (z.B. dem Zentralen Kreditausschuss) dialogfähig. Unter der Moderation der Bundesregierung (BMFSFJ) entstand ein verfasster Dialog zwischen der Schuldnerberatung (der AG SBV) und den Verbänden der Finanzwirtschaft (Kredit- und Versicherungswirtschaft) in Form eines „gemeinsamen Gesprächsforums“. Der Gesetzgeber schuf Ende der 1990er-Jahre das neue Rechtsinstitut der Verbraucherinsolvenz und das von der Schuldnerberatung vorzubereitende gerichtliche Verbraucherinsolvenzverfahren (§§ 305 ff. InsO).

Frank Bertsch, Ministerialrat a.D., ist Ökonom und freier Publizist; **Werner Just** ist Fachbereichsleiter Beratung und Hilfe beim Sozialdienst Katholischer Männer e.V. in Köln.

Während der 1990er-Jahre und noch zu Beginn des neuen Jahrhunderts vermittelte der Aufbau der Beratungsarbeit den Eindruck, dass sich Schuldnerberatung als eine zugleich sozial befriedigende wie den marktwirtschaftlichen Prozess stabilisierende Dienstleistung durchsetzen und etablieren würde. Auch wenn die Kapazitäten des Beratungsangebots stets hinter dem Beratungsbedarf zurückblieben (was u.a. in der personellen Unterausstattung von Beratungsstellen und in „Warteschleifen“ der Ratsuchenden Ausdruck fand), nahm die Zahl der Schuldnerberatungsstellen bundesweit doch ständig zu.

Nicht allein die Wohlfahrtsverbände, sondern auch die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen unterstützten den Auftrag und den Aufbau der Schuldnerberatung.¹



© Rainer Sturm/PIXELIO

Nur schwer ist es deshalb zu verstehen, dass die Schuldnerberatung im Verlauf des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrhunderts in eine Strukturkrise geriet, eine Krise mit vielen Facetten. Die Umsetzung der Verbraucherinsolvenzberatung nahm die Kräfte der Schuldnerberatung in Anspruch. Nach der Systemumstellung der Hartz IV-Reform (des SGB II) sahen sich die Schuldnerberatungsstellen neuen, rechtlich zu klärenden Verhältnissen gegenüber. ARGEn und Schuldnerberatungsstellen benötigten für eine funktionsfähige Zusammenarbeit Zeit. In dieser schwierigen Phase wurde die Repräsentanz der Schuldnerberatung auf der nationalen Ebene schwächer, auch deshalb, weil Wohlfahrtsverbände eine Verselbstständigung des eben erst entstandenen fachlichen Abstimmungsgremiums AG SBV befürchteten. Von dieser Desorganisation fachlicher Abstimmung und fachlichen Einflusses hat sich die Schuldnerberatung bis heute nicht erholt. Dem innerhalb der Bundesregierung federführend mit der Moderation der Aufgaben der Schuldnerberatung betrauten Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) wurde es leicht gemacht, sich über Jahre einer konstruktiven Zusammenarbeit mit Gremien und Trägerverbänden der Schuldnerberatung zu verweigern. Diese – im Einzelnen zu belegenden – Verweigerung ist ein Beispiel für den problematischen Umgang von Ministerialbürokratien mit der Zivilgesellschaft. Der konstruktive Dialog mit dem Bundesjustizministerium konnte den vollständigen gesellschaftspolitischen Ausfall des Bundesfamilienministeriums nicht kompensieren. Auch der Dialog mit den Verbänden der Finanzwirtschaft, in dem die Schuldnerberatung gemeinsame Initiativen vorge-

schlagen hatte, lief sich fest und wurde – vielleicht vor-schnell – abgebrochen. Der Anlauf zu einer Novellierung des Verbraucherinsolvenzverfahrens blieb gegen Ende der letzten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages im Gesetzgebungsverfahren stecken.

Mit dem Rückgang von staatlichen Finanzierungsbeiträgen kam es in einer Reihe von Bundesländern zu einem Abbau von Schuldnerberatungsstellen. Die Beratungskapazitäten stagnieren zurzeit etwa auf dem Niveau des Jahres 2005. Die Schere zwischen dem Beratungsbedarf und dem Beratungsangebot öffnet sich. Von einem flächendeckenden Beratungsangebot ganzheitlicher Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung kann in der Bundesrepublik keine Rede sein. Die Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung benötigt neue starke Impulse.

2. Konfliktauflösung und Kompetenzbildung

Die Zivilgesellschaft durchlebt einen Sturm des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels. Wirtschaftliche, soziale und selbst politische Rahmenbedingungen werden brüchig. Die im Selbstverständnis der Deutschen so wichtige Komponente des Sozialstaats und der sozialen Sicherheit wird in Frage gestellt. Im Wandel der Verhältnisse bleibt die Problemlösungsfähigkeit der Politik weit zurück. Private Haushalte erleben die Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung als eine Bedrohung ihrer privaten Lebensführung und sozialen Teilhabe. In unteren und mittleren gesellschaftlichen Schichten geht Zukunftsvertrauen verloren.

Die Lebenslagen und Lebensplanungen vieler privater Haushalte und Familien sind unsicher geworden. Kritische Lebensereignisse – wie Trennung oder Arbeitslosigkeit – begleiten die Lebensverläufe. Einkommens- und Vermögensverhältnisse fallen geradezu auseinander. Die verteilungspolitische Polarisierung bildet einen Kern der gesellschaftspolitischen Problemstellungen. Der marktwirtschaftliche Anspruch, Wohlstand für alle zu schaffen, ist verblasst. Staatliche Politik wird als Teil des verteilungspolitischen Konflikts verstanden, nicht etwa als Lösung – gerade erst wieder in der Auseinandersetzung um die Hartz IV-Regelsätze. Bildungsdefizite und Bildungsarmut haben – trotz vielfältiger Bemühungen – langfristig zugenommen.

Die fortschreitende Ungleichheit löst das Gewebe der deutschen Wohlstandsgesellschaft auf – und damit auch den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt. Revolten der Zivilgesellschaft ereignen sich nicht von ungefähr. Die Ungleichheit an Einkommen und Vermögen induziert Verarmungsprozesse, die von Verschuldungs- und Überschuldungsrisiken begleitet werden. Zugleich verlangt staatliche Politik von privaten Haushalten und Familien mehr Eigenverantwortung in der Alltagsbewältigung und Zukunftsvorsorge. Bei Verlierern des Zivilisationsprozesses kommt es zu vielfacher Überforderung. Sie verlieren zunehmend ihre Fähigkeit der Selbstbestimmung und Selbstorganisation. In einer solchen Situation müssen sowohl Strategien

¹⁾ Vgl. auch 1. und 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

der Armutsprävention wie Strategien der Reintegration und Mitnahme zurückbleibender Haushalte und Familien im Zivilisationsprozess grundlegend überprüft und weiterentwickelt werden. Auch in Phasen eines wirtschaftlichen Aufschwungs wird die Verhinderung und die Überwindung einer wirtschaftlichen und sozialen Abkoppelung privater Haushalte eine primäre gesellschaftspolitische Herausforderung bleiben.

Überschuldung mit einer mangelnden Zahlungsfähigkeit verlangt für betroffene Haushalte und Familien einen rechtlichen Schutz, eine wirtschaftliche Absicherung ihrer Existenz, eine Entschuldungsberatung durch die soziale Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung und eine gerichtliche Entschuldung sowie eine Aktivierung von Fähigkeiten der Selbstbewältigung durch Angebote einer nachholenden Bildung und Beratung, die eine Wiedereingliederung in den wirtschaftlichen und soziokulturellen Prozess vorbereiten und begleiten. Dabei kann ein nachholendes Aneignen von Kompetenzen der Selbstorganisation eines Haushalts und das Erlernen von Fähigkeiten der Konfliktbewältigung ebenso von Bedeutung sein wie eine wirtschaftliche und finanzielle Verbraucherbildung und die Initiierung eines umwelt- und gesundheitsbewussten Verhaltens. Der Erwerb der Kompetenzen, die die Funktionsfähigkeit überschuldeter privater Handlungssysteme erneuern, wird jedoch im gegebenen Kanon der Rehabilitation nicht vermittelt. Es gibt zu große Lücken.

Soziale Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung versteht sich als eine ganzheitliche sozioökonomische Beratung mit dem Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Reintegration überschuldeter Menschen und Haushalte. Dem ganzheitlichen Anspruch vermag sie jedoch nur zu einem Teil zu entsprechen, auch, aber nicht nur, aufgrund der Knappheit von Beratungskapazitäten. Der Auftrag ganzheitlicher Beratung verlangt es, von den Menschen her zu denken, ihren Kompetenzen, Verhaltens- und Handlungsrepertoires, ihren Lebenslagen und Milieus. Die Beratung besteht heute weithin in einer Verfahrensberatung der Entschuldung. Menschen lernen im Entschuldungsverfahren nur begrenzt hinzu. Ihr Wille zu neuem Beginnen wird in der Krise wenig bestärkt und genutzt. Es fehlt ein Set an Angeboten einer nachholenden sozioökonomischen und soziokulturellen Bildung und Beratung. Ziel einer ganzheitlichen Bildung und Beratung muss die erneuerte Konstruktion eines selbstverantwortlichen Lebens sein. Der Weg führt über viele Stationen. Er hat interdisziplinäre Aspekte der Kompetenzbildung und Konfliktbewältigung als Voraussetzung einer erneuerten selbstbestimmten Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben in den Blick zu nehmen. Ganzheitliche Beratung und Bildung muss überschuldete Haushalte und Familien über alle Stadien der Konfliktauflösung und der Reintegration in ihre soziale Umgebung begleiten.

3. Ganzheitliche Netze der Bildung und Beratung

Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung leistet in diesem Prozess unbestreitbar einen wesentlichen Beitrag.

Sie sollte sich als Teil eines Netzwerks der Bildung und Beratung verstehen und aufstellen. Teilhabe am Leben in einer modernen Gesellschaft erfordert komplexe Fähigkeiten, für die eine wirtschaftliche Stabilisierung zwar notwendig, aber längst nicht hinreichend ist. Anders gesagt: Die Wiedererlangung eines selbstbestimmten Lebens von überschuldeten Menschen und Haushalten erfordert organisierte Netze interdisziplinärer Dienstleistungsangebote in den verschiedenen Phasen der Konfliktauflösung und Reintegration in den Zivilisationsprozess. Es ist kein Zufall, dass sich viele Haushalte nach der Entschuldung in prekären Lebensumständen wiederfinden und darin hängen bleiben. Die Entschuldungsarbeit der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung und der Gerichte reicht nicht aus, um Haushalte und Familien aus dem Prekariat herauszuführen. Die Schuldnerberatung sollte sich deshalb einer Netzwerkbildung im Interesse einer ganzheitlichen Reorganisation des Handlungssystems Haushalt, seiner Lebenslagen und Lebensstile sehr viel weiter öffnen. Zumindest könnte die mehrjährige Wohlverhaltensperiode dafür genutzt werden, Haushalten, die an der Pfändungsfreigrenze leben, nachholend eine ausreichend berufliche, eine hauswirtschaftliche und finanzielle sowie eine ökologische und gesundheitliche Bildung zu vermitteln.

In jedem Überschuldungsfall sollten das Bedarfsprofil einer nachholenden Bildung und Beratung zusammen mit dem Überschuldeten geklärt und zielgenaue Bildungs- und Beratungsangebote vermittelt werden. Zu klären ist, welche rechtlichen, welche materiellen Hilfen und welche Angebote an Bildung und Beratung im Prozess der Reintegration überschuldeter Menschen erforderlich sind. Auf welchen Wegen können Hochverschuldete und Überschuldete veranlasst werden, sich den Risiken ihrer Lebensverhältnisse zu stellen? Welche Beiträge können Kreditinstitute leisten, um das Umschlagen einer hohen Verschuldung in Überschuldung zu vermeiden? Auf welche Weise können Überschuldete dazu gebracht werden, unverzüglich auf die neue Realität ihrer Lebensumstände zu reagieren? Welche interdisziplinäre Einflussmöglichkeiten gibt der Einstieg der Krisenintervention? Wie können Unterversorgungslagen behoben werden? Welche Chancen für die Stabilisierung sowohl der Überschuldeten wie ihrer Lebenslagen ergeben sich in den verschiedenen Phasen des Reintegrationsprozesses? Mit welchen Bildungs- und Beratungsangeboten können Lebenslagendimensionen Überschuldeter in Jahren der Wohlverhaltensperiode stabilisiert und reorganisiert werden? Welche Aufgaben begleitender Bildung und Beratung bleiben nach einer Restschuldbefreiung?

Die Erneuerung von Lebens- und Haushaltsstilen Überschuldeter sowie deren privater Lebensführung erfordert sowohl die Bereitschaft, in der Lebenskrise zu lernen, als auch die Perspektive, über einen Set kurz- und mittelfristiger Angebote der Bildung und Beratung freier und öffentlicher Träger die Lebensverhältnisse konsolidieren zu können. Im Interesse einer ganzheitlichen Reorganisation der Lebensverhältnisse Überschuldeter ist es nötig, ein Netzwerk von Trägern der Beratung und Bildung zu schaffen, das es ermöglicht, Überschuldeten einen fallbezogenen

individuellen Set an Bildung und Beratung anzubieten. Eine Vernetzung von Beratungs- und Bildungsangeboten verspricht bereits bei gegebenen Trägerkapazitäten bezüglich einer ganzheitlichen Lebenssicherung und Kompetenzvermittlung Synergie- und Effizienzeffekte. Die Kapazitäten von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen werden jedoch vielfach nicht ausreichen, eine nachhaltige Vernetzung von Angeboten zu organisieren. Vernetzt werden sollten etwa Dienstleistungsangebote lokaler Träger der Verbraucherberatung, der hauswirtschaftlichen Bildung, der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung, der Familienbildung und Familienpflege, der Konfliktberatung und ggfs. der Sozialstationen sowie Leistungsangebote von Ämtern (z.B. hinsichtlich der beruflichen Bildung). Netzwerkbildungen erfordern nachhaltige operative Fähigkeiten. Die Koordination interdisziplinärer Bildungs- und Beratungsangebote ist arbeitsaufwendig. Dafür kämen von Wohlfahrtsverbänden beauftragte Stellen – lokale bzw. regionale Netzwerkagenturen – in Betracht. Solche Netzwerkagenturen könnten über mehrjährige Pilotprojekte der Öffentlichen Hand eingeführt werden.

Netzwerkagenturen hätten mit freien und öffentlichen Trägern zusammenzuwirken, einen Set der lokalen bzw. regionalen Bildungs- und Beratungsangebote zusammenzustellen und diesen den beteiligten Trägern online zur Verfügung zu stellen. Aufgabe der Schuldnerberatung wäre es, aus dem transparenten Angebot Sets für den Einzelfall zu wählen.

4. Präventive Einkommens- und Budgetberatung

Der Bedarf an einer präventiven Einkommens- und Budgetberatung privater Haushalte als selbstständige Wirtschaftssubjekte nimmt in einer Welt ausdifferenzierter Lebenslagen und kritischer Lebensereignisse zu. Bei einer



© Thorben Wengert/PIXELIO

Verschuldung – zumal einer zunehmenden Verschuldung – kann präventive Einkommens- und Budgetberatung für den Erhalt der wirtschaftlichen Selbstständigkeit ausschlaggebend sein. Dennoch fehlen in Deutschland breite Angebote. Die Initiativen einiger haushaltswirtschaftlicher

Dienstleister und einiger Schuldnerberatungsstellen sowie der präventiven Online-Beratung der Sektion „Geld und Haushalt“ des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV) bilden konstruktive Ansätze. Einkommens- und Budgetberatung wird im Transformations- und Globalisierungsprozess jedoch als ein entwickelter Beratungsbereich benötigt. Sie hat private Haushalte nicht allein in Fragen der internen Verteilung und externen Verwendung des Einkommens, sondern auch in Fragen der Einkommensentstehung bzw. Einkommenserzielung zu beraten.

Einkommens- und Budgetberatung wurde erstmals mit dem Pilotprojekt „Einkommens- und Budgetberatung für Familien in der Hansestadt Rostock (Eibe Rostock)“ in den Jahren 1994 bis 1998 erfolgreich erprobt.²

„Eibe“ arbeitete mit folgenden fünf Beratungskomponenten:

- Haushaltsberatung, gestützt auf das erprobte Instrument der „Haushaltsanalyse“, diente der Analyse und Gestaltung der gesamten Finanzwirtschaft des Haushalts, insbesondere auch der Einkommenserzielung. Die Beratung thematisierte den Zusammenhang von Haushalt und Existenzgründung bzw. Selbstständigkeit (im Haupt- oder Nebenerwerb), im Interesse der Stabilität eines solchen Verbunds.
- Budgetberatung diente vor allem der Gestaltung der Einkommensverwendung. Budgetberatung wird gerade durch eine neue Produktentwicklung weiterqualifiziert. Im europäischen wie im nationalen Rahmen werden „Referenzbudgets“ für private Haushalte und Familien entwickelt.
- Transfereinkommensberatung wurde mit der Budgetberatung verbunden und klärte über das Sozial- und Transfersystem auf.
- Kreditberatung diente der Bedarfsreflexion und einem Vergleich von Kreditmöglichkeiten und Kreditkosten.
- Schuldnerberatung gab es ausschließlich für noch zahlungsfähige Schuldner.³

Präventive Einkommens- und Budgetberatung ist einer Schuldnerberatung vorgelagert. Sie wird vor allem von Haushalten in Anspruch genommen, die sich verschulden, die möglicherweise hoch verschuldet sind, aber eben wirtschaftlich noch handlungs- und gestaltungsfähig. Schuldnerberater/innen bringen geeignete professionelle Voraussetzungen mit, um private Haushalte in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen in ihren Konsolidierungsbemühungen zu beraten.

„Referenzbudgets“ für private Haushalte und Familien können dabei mit ihren finanziellen Maßstäben für das Ausgabeverhalten Berater/innen wie Klient/innen wirksam unterstützen. In der Bundesrepublik baut die Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft (dgh) in Zusammenarbeit

1) Piorkowsky, M. B.: Evaluationsbericht: Präventive Einkommens- und Budgetberatung – Das Bundes- und Landesmodellprojekt in Rostock, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für Hauswirtschaft Bonn 2002.

2) Bertsch, F.: Überschuldungsprävention durch wirtschaftliche und finanzielle Beratung – Hilfestellungen für Familien, in: BAG-SB Informationen Heft 3/2007.

mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) zunächst „Referenzbudgets für mittlere Einkommen“ auf.⁴ Dies wird es auch Kreditinstituten ermöglichen, nicht nur bei der Kreditanbahnung, sondern auch bei Ausfallrisiken im Marktsegment gefährdeter Verbraucher Kredite eine objektivierte Beratung zu etablieren. Sparkassen und Banken könnten – so der Vorschlag – bei einem Bonitätsabfall ihrer Kunden (mit erwarteten oder eingetretenen Zahlungstörungen) vor riskanten Umschuldungen oder Kreditkündigungen eine Klärungsphase vorsehen und Kunden eine unabhängige Einkommens- und Budgetberatung anbieten, die mit ihnen eine geordnete Haushaltsführung und ein gewissenhaftes Finanzmanagement aushandelt. Die Unabhängigkeit des Krisenmanagements kann für seinen Erfolg ausschlaggebend sein, weil sie das Gefälle an Verhandlungsmacht zwischen Kunden und Kreditinstituten (das umso größer ist, je mehr die Bonität von Kunden sinkt) neutralisiert, die Funktionssicherheit von Kreditinstituten verstärkt und die Bildung von Vertrauen bei Verhandlungslösungen erleichtert. In Verbindung mit einer solchen Beratung ließen sich auch Bildungsangebote vermitteln. Auf diese Weise könnten private Insolvenzen vielfach vermieden werden. Was spräche dagegen, ein solches Projekt von hoher verbraucherpolitischer Bedeutung nunmehr in Sparkassen- oder Bankbereichen armutsgefährdeter städtischer Sozialräume zu erproben? In die Szene der wirtschaftlichen und finanziellen Bildung und Beratung muss innovative Bewegung kommen.

5. Schwierige Patchwork-Finanzierung

Die Finanzierung der Beratungskapazitäten der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung ist – gemessen am Beratungsbedarf – weithin ganz unzureichend. Dies ist auch ein Ausdruck für die soziale Kälte in der deutschen Gesellschaft, für die mangelnde Fähigkeit von Regierungen und staatlichen Verwaltungen, von Verbänden und Unternehmen der Wirtschaft, der Abkoppelung von Bevölkerungsgruppen im Globalisierungs- und Transformationsprozess verantwortlich zu begegnen. Als überschuldet gelten immerhin rd. 3,5 Millionen Privathaushalte. Für die soziale Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung kann es keine Lösung sein, unzureichende externe Finanzierungsbeiträge zum Anlass zu nehmen, von ratsuchenden Überschuldeten Kostenbeiträge einzufordern, zumal der überwiegende Teil der Überschuldeten oberhalb der Pfändungsfreigrenze über kein finanzielles Potenzial verfügt. Die Beratung von Überschuldeten sollte kostenfrei bleiben.

Rechtsansprüche der Finanzierung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung über Normen des SGB XII und SGB II werden regional sehr unterschiedlich umgesetzt und entsprechen bei weitem nicht dem realen Beratungsbedarf. Finanzmittel der Jobcenter sind meist gedeckelt. Die Fördermittel der für die Verbraucherinsolvenzberatung zuständigen Landesministerien erweisen sich ebenfalls als nicht bedarfsgerecht. Die verbrauchernahe Wirtschaft – vor allem Kreditinstitute und Einzelhandel – verweigert sich einer Mitfinanzierung der Schuldnerberatung, obwohl die Entschuldung von Verbrauchern den marktwirtschaftli-

chen Prozess flankiert und die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung unterstützt. Die soziale Szene betrachtet diese Verweigerung als einen marktwirtschaftlichen Skandal. Eine Ausnahme – begrenzt – bilden die Finanzierungsbeiträge der Sparkassen.

Die Banken haben allen Anlass, ihr Verhältnis gegenüber der Zivilgesellschaft nach den Verirrungen der Finanzmarktcrise neu zu ordnen.

Es steht außer Frage, dass sich die marktwirtschaftliche Ordnung weiterentwickeln muss. Die Regierungen Frankreichs und Deutschlands wollen – nach einem gemeinsamen Votum des deutschen „Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ und des französischen „Rats für Wirtschaftsanalyse“ – den Erfolg der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Länder künftig nicht länger allein am Bruttoinlandsprodukt (BIP) messen, sondern auch an Indikatoren der „Nachhaltigkeit“ und der „Lebensqualität“.⁵

Dieses Verständnis von wirtschaftlichem Erfolg wird auch für die Mikroebene der Unternehmen Bedeutung erlangen. So wie der Versandhandelskonzern Otto den Umweltschutz zum erweiterten Unternehmensziel erklärt hat,⁶ könnten Banken und Sparkassen die Sicherung der Wohlfahrt der Bürger/innen und die Vermeidung von Armutprozessen auf das Niveau eines erweiterten Unternehmensziels heben und daraus praktische Konsequenzen ziehen. Bisher stehen der Schuldnerberatung auch Drittmittel von Stiftungen kaum zur Verfügung. Spenden und Bußgelder bilden keine längerfristig verlässlich einplanbaren Finanzierungsbeiträge.

Die soziale Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung übt sich in einer sehr mühsamen Patchwork-Finanzierung ihrer Beratungsleistungen. In der Bundesrepublik Deutschland finden sich zurzeit in Politik und Wirtschaft keine Persönlichkeiten, die bereit und fähig wären, Lösungen in der Finanzierungsfrage der Schuldnerberatung zu moderieren. Eliten unseres Landes stellt dies zweifellos ein Armutszeugnis aus.

6. Novellierung des Verbraucherinsolvenzverfahrens

Zehn Jahre der Erfahrung mit dem neuen Rechtsinstitut der Verbraucherinsolvenz und dem Verbraucherinsolvenzverfahren (§§ 305 ff. InsO) haben gezeigt, dass der Gesetzgeber in Fällen der Überschuldung von Bürgerinnen und Bürgern ein sinnvolles und effektives Instrument der Entschuldung geschaffen hat. Das neue Instrument hat sich bei Schuldnern wie bei Gläubigern ein hohes Maß an Akzeptanz erworben. Das Verbraucherinsolvenzverfahren mit der Perspektive der Restschuldbefreiung ist rechtspoli-

4) Bürkin, B./Preuß, H./Weidemann, L.: Referenzbudgets als Hilfe in der Beratungsrbeit, in: Hauswirtschaft und Wissenschaft, 4. Quartal 2010.

5) Bericht über ein Treffen von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy in der Süddeutschen Zeitung vom 11./12. Dezember 2010.

6) Firmeninhaber Michael Otto in einem Interview der Süddeutschen Zeitung vom 25. Oktober 2010.

tisch wie gesellschaftspolitisch anerkannt. Es führt Überschuldete aus einer perspektivlosen Lebenssituation heraus und schafft zugleich Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Neubeginn. Erfahrungen der Insolvenzberatung haben aber auch Schwachstellen des Verfahrens erkennen lassen, die bei einer Weiterentwicklung des Insolvenzverfahrens aufgegriffen werden sollten.

Der in der zurückliegenden Legislaturperiode vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Straffung des Verbraucherinsolvenzverfahrens enthielt eine Reihe zweckmäßiger Ansätze mit den Zielen, zum einen das Insolvenzverfahren zu vereinfachen und zum anderen seine Kosten zu reduzieren. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren wurde jedoch leider nicht abgeschlossen.

In dem von der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode erneut beabsichtigten Gesetzgebungsverfahren sind aus der fachpolitischen Sicht der Schuldnerberatung vor allem folgende Lösungsvorschläge aufzugreifen:

- *Verkürzung der Phase geforderten Wohlverhaltens*
Eine Verkürzung der Wohlverhaltensperiode würde in vielen Überschuldungsfällen das Risiko einer Resignation vermindern und die Chance einer nachhaltigen Reintegration erhöhen können.⁷ Im Vergleich der Länder, die eine Restschuldbefreiung anbieten, liegt Deutschland mit einer Verfahrensdauer von sechs Jahren an der Spitze.⁸ Das Institut für Finanzdienstleistungen (iff) stellte im Überschuldungsreport 2010 fest, dass der Gesamtprozess der Ver- und Überschuldung sowie der Entschuldung oft 14 Jahre dauert. Auch vor diesem Hintergrund ist eine Verkürzung der Wohlverhaltensperiode begründet.
- *Beibehaltung der Kostenstundung im gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahren*
Erst die Einführung der Kostenstundung im Jahr 2001 führte dazu, dass alle Überschuldeten eine realistische Perspektive auf Entschuldung haben. Würde sie wieder aufgegeben, wäre dies ein immenser gesellschaftspolitischer Rückschritt. Ärmere Bevölkerungsschichten wie SGB II- und SGB XII-Leistungsbezieher/innen würden das Verbraucherinsolvenzverfahren überwiegend nicht mehr nutzen können, weil sie im gerichtlichen Verfahren anfallende Kosten nicht tragen könnten. In den SGB-Regelsätzen sind Verfahrenskosten jedenfalls nicht vorgesehen.
- *Einheit des Verbraucherinsolvenzverfahrens*
Die Grundstrukturen des gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahrens sollten für alle Überschuldete – seien es Überschuldungsfälle ohne oder mit Verteilungsmasse – einheitlich geregelt bleiben. Unterschiedliche rechtliche Verfahrenslösungen, wie sie das in der Vergangenheit diskutierte „Verjährungsmodell“ für Schuldner forderte, die Verfahrenskosten nicht zu tragen vermögen, hätten zu einer rechtsstaatlich nicht zu verantwortenden Ungleichbehandlung von Überschuldeten in vergleichbaren Lebensverhältnissen geführt. Die Einführung eines geteilten Entschuldungsrechts für überschuldete private Haushalte und Familien wäre dazu angeht, eine von der gesellschaftlichen Entwicklung und

Teilhabereits abgekoppelte soziale Schicht nochmals in sich zu spalten. Eine rechtliche Schlechterstellung eines überwiegenden Teils von Überschuldeten in derselben sozialen Gruppe müsste der gesellschaftlichen Desintegration, der Desintegration auch der kommunalen Zivilgesellschaften, weiter Vorschub leisten. Dies wäre das Gegenteil dessen, was das Verbraucherinsolvenzverfahren bezweckt. Eine solche Diskreditierung verbietet sich.

- *Bescheinigung bei Aussichtslosigkeit oder Scheitern eines Einigungsversuchs*

Die geltende Rechtslage bestimmt, der Eröffnung des gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahrens einen außergerichtlichen Einigungsversuch einer anerkannten Stelle (Schuldnerberatungsstelle oder Anwalt) vorzuschalten. Der Einigungsversuch ist unter Beteiligung sämtlicher Gläubiger zu unternehmen. Dem in einem Planverfahren vorzusehenden Vergleich haben alle Gläubiger zuzustimmen. Diese Vorgehensweise ist auch dann zwingend, wenn aufgrund der Anzahl der Gläubiger und/oder eines niedrigen oder fehlenden Vergleichsbetrags keine Aussicht auf eine außergerichtliche Einigung besteht. In diesen Fällen wird das aufwendige Verfahren des Einigungsversuchs ohne eine Erfolgchance durchgeführt. Die Bescheinigung über das Scheitern eines unternommenen Einigungsversuchs (1) zu Händen des Gerichts sollte deshalb in aussichtslosen Fällen – nach einer sorgfältigen Prüfung der wirtschaftlichen Situation des Schuldners – durch eine Aussichtslosigkeitsbescheinigung (2) ersetzt werden können. Die rechtlich neu zu schaffende Möglichkeit der Ausstellung einer Aussichtslosigkeitsbescheinigung würde die ohnehin überlaufenen Schuldnerberatungsstellen – aber auch die Gläubiger – von einem nutzlosen Arbeitsaufwand entlasten.

- *Zustimmungsersetzung im außergerichtlichen Einigungsversuch*

Die Chancen auf eine außergerichtliche Einigung würden wachsen, wenn es bereits in diesem Vorverfahren die rechtliche Möglichkeit gäbe, eine fehlende Zustimmung von Gläubigern zum Vergleichsplan einer anerkannten Stelle durch Gerichtsbeschluss ersetzen zu lassen. Nach der geltenden Rechtslage besteht die Möglichkeit der Zustimmungsersetzung erst im gerichtlichen Schuldenbereinigerungsverfahren, das vom Insolvenzgericht dann durchgeführt wird, wenn Aussichten auf ein positives Ergebnis bestehen. Das gerichtliche Schuldenbereinigerungsverfahren wäre in vielen Fällen ebenso vermeidbar wie das förmliche Insolvenzverfahren, wenn bereits außergerichtlich fehlende Zustimmungen durch Gerichtsbeschluss ersetzt werden könnten. Der Einigungsdruck für die Gläubigerseite würde in einer rechtlich vertretbaren und operativ effizienten Weise zunehmen. Der Anfall gerichtlicher Verfahren würde wesentlich verringert, die Gerichte arbeitsmäßig entlastet und die Gesamtkosten der gerichtlichen Verfahren signifikant gesenkt.

7) Lechner, G.: Eine zweite Chance für alle gescheiterten Schuldner. Längsschnittstudie zur Evaluation des Verbraucherinsolvenzverfahrens, im Auftrag des SCHUFA-Verbraucherbeirats und der SCHUFA Holding AG, Chemnitz 2010, insb. S. 67 ff.

8) iff Überschuldungsreport 2010.

- *Verkürzung des Verbraucherinsolvenzverfahrens bei masselosen Überschuldungsfällen*

Das der Wohlverhaltensphase vorgelagerte gerichtliche Insolvenzverfahren ist ein Verfahren, das der Feststellung und Verwertung der zur Verfügung stehenden Einkommen und Vermögen von Schuldern und der Masseverteilung auf die Gläubiger dient. Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners werden bereits im Antragsverfahren geprüft und ermittelt. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die von Schuldnerberatungsstellen in Überschuldungsfällen aufgestellten Forderungs- und Vermögensverzeichnisse belastbar sind. Es wäre daher naheliegend, auf die Durchführung eines gerichtlichen Verteilungsverfahrens zu verzichten,

wenn von vornherein feststeht, dass keine Verteilungsmasse vorhanden ist. In solchen Fällen wäre es einfacher, zweckmäßiger und weniger aufwendig, den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens abzulehnen und direkt die Wohlverhaltensphase einzuleiten. Die Treuhandlösung, die das Vollstreckungsmoratorium im Interesse des Schuldners wie die Kontrolle über die Einhaltung der Obliegenheiten des Schuldners im Interesse der Gläubiger ermöglicht, bliebe hier aber unverzichtbar.

Die sozialen Träger würden eine gesellschaftspolitisch faire Novellierung des Verbraucherinsolvenzverfahrens mit unterstützen.