LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
17. Wahlperiode

E 17/1039

28.11.2019

Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
Dr. Patricia Peill MdL
Rechtsausschuss
Dr. Werner Pfeil MdL

Einladung

33. Sitzung (öffentlich)
des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
46. Sitzung (öffentlich)
des Rechtsausschusses

am Mittwoch, dem 11. Dezember 2019,
15.30 Uhr , Raum E 3 A 02

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufen wir die Ausschüsse ein und setzen folgende Tagesordnung fest:

Tagesordnung

1. Recht auf Schuldnerberatung garantieren – Beratungsstrukturen optimieren

Antrag der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/6259 (Neudruck)

Anhörung von Sachverständigen

gez. Dr. Patricia Peill MdL
- Vorsitzende -

gez. Dr. Werner Pfeil MdL
- Vorsitzender -

F. d. R.

(Wilhelm)
Ausschussassistent

Anlage
Verteiler

Anhörung von Sachverständigen
des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
und des Rechtsausschusses
Recht auf Schuldnerberatung garantieren – Beratungsstrukturen optimieren
Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Drucksache 17/6259 Neudruck

am Mittwoch, dem 11. Dezember 2019
15.30 Uhr, Raum E 3 A 02

Verteiler

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Köln

Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf

Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände - AG SBV
Roman Schlag, Sprecher der AG SBV
Aachen

Gruppenleiterin Kredit und Entschuldung
Verbraucherzentrale NRW
Pamela Wellmann
Düsseldorf

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs-aufsicht
Bonn

Bankenverband Nordrhein- Westfalen e.V.
Steffen Pörner
Düsseldorf

*** * ***

- TOP 1 -

Recht auf Schuldnerberatung garantieren – Beratungsstrukturen optimieren

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
17. Wahlperiode

Drucksache **17/6259**

14.05.2019

Neudruck

Antrag

**der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Recht auf Schuldnerberatung garantieren – Beratungsstrukturen optimieren

I. Ausgangslage

Massenphänomen Überschuldung verfestigt sich

Die private Überschuldung in Deutschland ist ein Problem, das sich in unserer Gesellschaft verfestigt hat. Der Schuldneratlas 2018 von Creditreform zeigt, dass die Überschuldung von Privatpersonen in Deutschland seit 2014 kontinuierlich angestiegen ist. Demnach sind 10,04 Prozent der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland überschuldet. Dies entspricht 6,93 Millionen Menschen.

In Nordrhein-Westfalen ist die Lage noch dramatischer: Hier beträgt die Überschuldungsquote 11,69 Prozent. Das bedeutet, dass in NRW 1,74 Millionen Menschen überschuldet sind. Wobei die NRW-Großstädte Duisburg, Essen, Wuppertal und Dortmund die höchsten Überschuldungsquoten in Deutschland aufweisen. In Duisburg sind 17 Prozent der Einwohner über 18 Jahren überschuldet, in Dortmund 14,4 Prozent und in Essen 13,8 Prozent. Diese Überschuldungssituation führte in NRW im Jahr 2017 zu 22.800 Privatinsolvenzverfahren.

Bei den Auslösern für Überschuldung stechen die sogenannten „Big Six", aufgrund ihrer Bedeutung regelmäßig heraus. Dazu gehören: Arbeitslosigkeit, Trennung, Erkrankung, gescheiterte Selbständigkeit, unwirtschaftliche Haushaltsführung, Einkommensarmut. Im Jahr 2017 machten sie zusammen über 70 Prozent der Überschuldungsauslöser aus. Der wichtigste Auslöser für Überschuldung ist weiterhin Arbeitslosigkeit beziehungsweise reduzierte Arbeit und die daraus resultierenden Folgen. Im Jahr 2017 lag Arbeitslosigkeit als Überschuldungsauslöser bei 26,4 Prozent. Der wirtschaftliche Aufschwung der letzten Jahre hatte damit keinen positiven Einfluss auf diesen Überschuldungsauslöser. Seit 2011 liegt er auf diesem hohen Niveau, obgleich die Arbeitslosenquote im gleichen Zeitraum deutlich von 7,1 Prozent auf 5,7 Prozent gefallen ist.
Laut dem Kategoriensystem des iff-Überschuldungsreport 2018 ist die Einkommensarmut mit 10,4 Prozent der zweitwichtigste Überschuldungsauslöser. Diese hatte sich von 2010 bis 2016 mehr als verdreifacht. Auch die Bedeutung von Krankheit als Überschuldungsgrund nimmt

Datum des Originals: 14.05.2019/Ausgegeben: 21.05.2019 (14.05.2019)

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

weiter zu; ihr Anteil an den berichteten Hauptüberschuldungsauslösern ist mittlerweile auf knapp 10 Prozent gestiegen. Auffällig ist, dass die Beratungsstellen immer mehr auch von Überschuldung aufgrund wachsender Miet- und Wohnkosten berichten.

Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes weist auf ein weiteres Problem hin: In mehr als ein Drittel aller Fälle sind Kinder von der Überschuldung mitbetroffen. Zugleich zeigt die Statistik des Bundesamtes, dass insbesondere alleinerziehende Frauen mit einem hohen Risiko der Überschuldung konfrontiert sind. Ein Merkmal dieser Gruppe ist, dass in 80 Prozent dieser Fälle die Verschuldungshöhe unter 10.000 Euro liegt. Ebenso sind Niedrigqualifizierte, ältere Menschen und Migranten stärker armutsgefährdet.

Die letzte Chance: Schuldner-und Verbraucherinsolvenzberatung

Um Überschuldung zu überwinden, bedürfen Betroffene eines fachkompetenten Beratungsangebotes. Nur so können alle wichtigen Überschuldungsgründe in den Blick genommen werden und nur so kann die wirtschaftliche und soziale Stabilisierung der Betroffenen nachhaltig gelingen. Diese Hilfe erbringen vor allem die Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen.

Der Überschuldung lässt sich ohne qualifizierte Beratung und entsprechende Beratungsstrukturen kaum begegnen. Die Erfahrung zeigt, je früher Beratung ansetzt und Maßnahmen gegen (drohende) Überschuldung ergriffen werden, desto eher kann ein weiteres Absinken in die Schuldenspirale mit ihren finanziellen und sozialen Folgen verhindert werden. So tragen die Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen mit dazu bei, Arbeitsplätze trotz Überschuldung zu erhalten oder bei Arbeitslosigkeit dieses Vermittlungshemmnis zu reduzieren. Sie unterstützen bei der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt; sie fördern die Eigeninitiative der Betroffenen und sie ermöglichen neue Zuversicht und soziale Teilhabe.

Schuldner- und Insolvenzberatung bedeutet für Überschuldete Existenzsicherung, führt zu besseren Kenntnissen der Haushaltsführung, verringert das Risiko, erneut in Überschuldung zu geraten, und verbessert die Chancen auf berufliche und soziale Integration. Die Wirksamkeit von Schuldner- und Insolvenzberatung ist hoch: Laut eines Prüfberichts des Bayerischen Arbeits- und Sozialministeriums bewirkt jeder in die Schuldner- und Insolvenzberatung investierte Euro einen volkswirtschaftlichen Gegenwert von 5,30 Euro.

Bürokratische Trennung von Schuldner- und Insolvenzberatung beenden

Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung unterliegen unterschiedlichen rechtlichen Regelungsbereichen. Die daraus entstehenden Koordinierungshürden und Hemmnisse erschweren die alltägliche Beratungsarbeit und verhindern Synergien und effizientere Beratungsstrukturen. Das Koordinierungsdilemma macht sich vor allem in folgenden Punkten deutlich:

- Beratung von überschuldeten Menschen ist eine umfassende und komplexe Tätigkeit. Dabei sind sowohl die Schuldnerberatung als auch die Verbraucherinsolvenzberatung wichtige und sich gegenseitig ergänzende Beratungs-instrumente. Diese Einheit ist aber aufgrund der unterschiedlichen Regelungszuständigkeiten von Land und Kommune nie flächendeckend und nachhaltig gegeben. Um den jeweiligen Finanzierungsmodalitäten zu entsprechen, muss von den Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen oft etwas künstlich voneinander getrennt werden, das in der Praxis gar nicht trennbar ist. Diese Trennung basiert allein auf der gegebenen Mischfinanzierungsstruktur der Schuldnerberatung.

- In Deutschland sind für die Schuldnerberatung die Kommunen zuständig. Die Länder hingegen sind für die Verbraucherinsolvenzberatung zuständig und haben die Befugnis zu

bestimmen, wer „geeignete Person oder Stelle“ ist. Diese Trennung von Kompetenzen und Zuständigkeiten ist ein großes Hindernis, um flächendeckend eine präventive und effektive Beratungsstruktur aufzubauen. Die Erfahrungen des Beratungsalltags zeigen, dass eine Trennung in traditionelle Schuldnerberatung einerseits und Verbraucherinsolvenzberatung andererseits durch keinen fachlichen Anlass zu begründen ist.

- Der Zugang zu einer kostenlosen Schuldenberatung beschränkt sich bisher auf Leistungsempfänger im Rahmen des SGB II und XII. Andere Betroffenengruppen wie Arbeitnehmer, Rentner, Alleinerziehende, Migranten, sonstige Geringverdiener oder Kranke haben kein festgeschriebenes Recht auf kostenlose Schuldnerberatung. Sie sind abhängig von den lokalen und kommunalen Angeboten und den Beratungsanteilen, die aus der Landesfinanzierung für die Verbraucherinsolvenzberatung und des Sparkassenfonds bereitgestellt werden. Die Wartezeit für einen Termin bei einer Schuldnerberatung dauert in NRW bis zu sechs Monaten und länger, je nach kommunaler Beratungsstruktur. Durch diese langen Wartezeiten und fehlende Beratungsangebote sinkt oftmals die Motivation der Überschuldeten, das Verschuldungsproblem frühzeitig anzugehen, was zu einer höheren Überschuldung führt.

- Derzeit werden in NRW vom Land NRW 5,5 Millionen Euro für die Verbraucherinsolvenzberatung zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig unterstützen die Sparkassenverbände über einen Fonds von rund 3 Millionen Euro die Schuldnerberatungsstellen in den Kommunen. Die Kommunen tragen zum Teil im Rahmen von freiwilligen Leistungen zur weiteren Finanzierung bei. Beratungsleistungen für Überschuldete, die unter das SGB II und XII fallen, werden von örtlichen Arbeitsagenturen oft über Pauschalen finanziert. Insgesamt gibt es keinen Überblick, welche Finanzmittel für das Gesamtsystem Schuldner- und Insolvenzberatung in NRW zur Verfügung stehen.

- Die Einleitung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens sollte immer nur als Ultima Ratio fungieren. Stattdessen ist es inzwischen zu einem gängigen Verfahren geworden. Dazu tragen auch und gerade die öffentlichen Gläubiger wie Finanzamt oder Arbeitsagenturen bei. Außergerichtliche Einigungsversuche unter Beteiligung dieser Gläubigergruppen kommen meist nicht zustande. Dieses Verfahren erzeugt aber hohe Kosten für das Land. Außergerichtliche Einigungen bieten hingegen die Chance, nachhaltige und individuelle Entschuldungsstrategien zu initiieren.

Die dargestellten Hindernisse, die einer optimalen Beratungsstruktur im Wege stehen, wurden auch in einem Beschluss der Konferenz der Minister für Arbeit und Soziales der Länder von Dezember 2017 thematisiert und kritisiert. In ihrem Beschluss zur „Stärkung der Schuldnerberatung“ stellte die Ministerkonferenz fest, dass eine Verständigung zwischen Bund und Ländern über Struktur, Qualität und Finanzierung der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung erforderlich ist. Zugleich wird die Bundesregierung 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. Gleichzeitig sollte dabei auch beleuchtet werden, wie durch Vernetzung und Kooperation mit Behörden und auch mit Blick auf sonstige Beratungsstellen eine präventiv wirkende Aufklärung der Betroffenen und eine Stärkung der Arbeit der Schuldner- und Insolvenzberatung herbeigeführt werden kann.

II. Beschluss

Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

- eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die für alle Ratsuchenden einen kostenlosen Zugang zur Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung ermöglicht;

- allen Überschuldeten einen möglichst flächendeckenden, schnellen und bedarfsgerechten Zugang zur Beratung zu ermöglichen;

- dem Landtag einen Bericht vorzulegen, der den Stand der Finanzierung der gesamten Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung in NRW und die Verfahrenskosten der Privatinsolvenzen zum Inhalt hat;

- dem Landtag einen Bericht vorzulegen, der Finanzierungskonzepte und -formen der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung in anderen Bundesländern oder anderen EU-Mitgliedsländern erfasst und bewertet;

- gemeinsam mit den Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Verbraucherschutz-organisationen Qualitätsstandards für die Arbeit der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung zu entwickeln;

- dem Landtag NRW einen Gesetzentwurf zur Zusammenlegung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung vorzulegen gemäß dem Bayerischen Gesetz zur „Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze“ vom 31. Juli 2018.

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp
Christian Dahm
Sven Wolf
André Stinka
Sonja Bongers
Inge Blask

und Fraktion

Monika Düker
Arndt Klocke
Verena Schäffer
Mehrdad Mostofizadeh
Norwich Rüße

und Fraktion