

Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland



Schuldner- und Insolvenzberatung

in den 16 großen Großstädten der Bundesrepublik Deutschland

Berichtsjahr 2011

Stand: 04.02.2013



con_sens

B
E
R
L
I
N

F
R
E
I
E
 H
A
N
S
E
S
T
A
D
T
 B
R
E
M
E
N

D
O
R
T
M
U
N
D

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 D
R
E
S
D
E
N

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 D
Ü
S
S
E
L
D
O
R
F

D
U
I
S
B
U
R
G

E
S
S
E
N

F
R
A
N
K
F
U
R
T
 A
M
 M
A
I
N

F
R
E
I
E
 U
N
D
 H
A
N
S
E
S
T
A
D
T
 H
A
M
B
U
R
G

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 H
A
N
N
O
V
E
R

K
Ö
L
N

L
E
I
P
Z
I
G

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 M
Ü
N
C
H
E
N

N
Ü
R
N
B
E
R
G

H
A
N
S
E
S
T
A
D
T
 R
O
S
T
O
C
K

L
A
N
D
E
S
H
A
U
P
T
S
T
A
D
T
 S
T
U
T
T
G
A
R
T

Impressum

Erstellt für:

Die 16 großen Großstädte der
Bundesrepublik Deutschland

Das con_sens-Projektteam:

Jutta Hollenrieder
Kristina König
Isabell Lagler
Dennis Döschner

Titelbild:

www.sxc.hu

con_sens

Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH
Rothenbaumchaussee 11 • D-20148 Hamburg
Tel.: 0 40 - 410 32 81 • Fax: 0 40 - 41 35 01 11

consens@consens-info.de
www.consens-info.de

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	5
2.	Zur Methode Benchmarking.....	7
3.	Erkenntnisinteresse und Zielsetzungen	10
3.1.	Ausgangslage.....	10
3.2.	Formen der Schuldenregulierung.....	10
3.3.	Ziele der Schuldner- und Insolvenzberatung.....	13
3.4.	Einflussfaktoren und ‚Stellschrauben‘ der Steuerung.....	15
4.	Unterschiede in der Praxis	18
4.1.	Stadtprofile der Stadtstaaten.....	20
4.2.	Stadtprofile der Großstädte in Nordrhein-Westfalen	21
4.3.	Stadtprofile weiterer westdeutscher Großstädte	26
4.4.	Stadtprofile ostdeutscher Großstädte.....	31
5.	Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs.....	33
5.1.	Kontextdaten zur Überschuldungssituation und sozialen Situation.....	33
5.2.	Fragestellungen im Hinblick auf die soziale Lage des Klientel.....	37
5.3.	Zugangswege.....	40
5.4.	Kurzberatungen.....	44
5.5.	Beratungsdichte	46
5.6.	Wartezeiten und durchschnittliche Beratungsdauer	49
5.7.	Personaleinsatz.....	51
5.8.	Beendigungsgründe von Schuldner- und Insolvenzberatung.....	52
5.9.	Finanzdaten.....	56
6.	Ausblick auf das kommende Benchmarkingjahr	62

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Benchmarkingzyklus	8
Abb. 2	Unterschiedliche Schwerpunkte in der Beratung	11
Abb. 4	Einflussfaktoren und Steuerungsansätze	16
Abb. 5	Stadtprofil Bremen	20
Abb. 6	Stadtprofil Dortmund	21
Abb. 7	Stadtprofil Düsseldorf	22
Abb. 8	Stadtprofil Essen	23
Abb. 9	Stadtprofil Köln	24
Abb. 10	Stadtprofil Hannover	26
Abb. 11	Stadtprofil München	27
Abb. 12	Stadtprofil Nürnberg	28
Abb. 13	Stadtprofil Stuttgart	29
Abb. 14	Stadtprofil Leipzig	31
Abb. 15	Stadtprofil Rostock	32
Abb. 16	Kontextdaten und Leistungsdaten im Überblick	36
Abb. 17	Anteile der Personen mit neu begonnenen Beratungen differenziert nach Zugangswegen	40
Abb. 18	Anteile der Personen mit neu begonnenen Beratungen differenziert nach Rechtsgrundlage	42
Abb. 19	Anteile der Personen mit neu begonnenen Beratungen differenziert nach Einkommensart	43
Abb. 20	Dichte der Kurzberatungen	45
Abb. 21	Dichte der neu begonnenen, laufenden und beendeten Beratungen	47
Abb. 22	Dichte der Vollzeitäquivalente nach Beratungs- und Verwaltungskräften	51
Abb. 23	Anteile der Personen mit planmäßig beendeter Beratung differenziert nach Abgangsgründen	53
Abb. 24	Abbruchquote differenziert nach Beendigungsarten	54
Abb. 25	Abbruchquote differenziert nach Beendigungsarten je beendetem Fall	55
Abb. 26	Ausgaben je Einwohner	57
Tab. 27	Zeitreihe der eingesetzten Mittel	59
Abb. 28	Ausgaben je beendetem Fall	60

1. Zusammenfassung

Im Benchmarking der Schuldner- und Insolvenzberatung werden alle kommunal (mit-)finanzierten Leistungen der teilnehmenden Großstädte miteinander verglichen.

Zwar gibt es in diesem Zusammenhang eine bundesweite Statistik zur Schuldnerberatung, die Teilnahme daran ist jedoch freiwillig, sodass nicht alle Städte vertreten sind. Vor diesem Hintergrund unterscheiden sich auch die örtlich eingesetzten Erhebungsmerkmale voneinander.

Ein einheitliches Ziel von Schuldner- und Insolvenzberatungen in allen teilnehmenden Städten ist die Nachhaltigkeit der Beratungsprozesse. Nachhaltigkeit ist gegeben, wenn nach der Lösung der aktuellen Schuldenproblematik der Klient nunmehr in der Lage ist, professionell mit seinen Schulden umzugehen und, sofern möglich, die dauerhafte Entschuldung anzustreben.

Einheitliche
Zielsetzung

Zur Erreichung der Ziele werden zwei zentrale Wege verfolgt: Zum einen die außergerichtliche Schuldenregulierung durch Vereinbarungen zwischen Schuldner und Gläubiger und zum anderen die Schuldenregulierung durch Einleitung des gerichtlichen Insolvenzverfahrens.

Darüber hinaus werden inhaltliche Ansätze unterschiedlich akzentuiert. Dies betrifft beispielsweise die psychosoziale Stabilisierung des Schuldners mit dem Ziel der Wiedereingliederung in das gesellschaftliche Leben und in die Arbeitswelt sowie den Bereich der Prävention.

Unterschiedliche
Akzente

Insofern können sich die Ziele der kommunalen Leistungserbringung in den Schwerpunktsetzungen unterscheiden. Zum Beispiel verfolgen die Kommunen in der Steuerung der Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung folgende Zielsetzungen:

- ▣ Möglichst Deckung des Beratungsbedarfs bei Überschuldung
- ▣ Dauerhafte Entschuldung
- ▣ Unterstützung der Integration in Arbeit
- ▣ Effizienter und effektiver Mitteleinsatz (keine Ausgabenreduzierung)
- ▣ Verhinderung oder Reduzierung von Transferleistungsbezug

Gemäß den aktuellen Ergebnissen nach SCHUFA hat sich die Verschuldungssituation von Verbrauchern (gemessen am PVI, dem Privatverschuldungsindex) in Deutschland 2011 verbessert und liegt bei 1.174 Punkten (2010:1.178 Punkte). Creditreform gibt für 2011 eine Schuldnerquote von 9,38% aus gegenüber dem Vorjahr von 9,50%. Allerdings umfassen die Daten der Creditreform nicht das jeweilige gesamte Kalenderjahr. Aus diesem Grund werden hier im Benchmarking bezüglich der Creditreform die Daten des Folgejahres verwendet. 2012 wird eine Schuldnerquote von 9,65%

Verschuldungsindizes

ausgewiesen, wo sich demnach eine Verschlechterung der Entwicklung ablesen lässt¹.

Grundsätzlich stellt sich die Überschuldungssituation in den verschiedenen Städten sehr heterogen dar, sodass regionale Unterschiede zu berücksichtigen sind.

Zwischen den am Benchmarking teilnehmenden Großstädten unterscheidet sich die Entwicklung der Kennzahlen jedoch deutlich und ist differenziert zu betrachten.

Zentrale Kennzahlen aus dem Benchmarking zeigen unterschiedliche Entwicklungen in den Städten

Demnach variiert beispielsweise die Beratungsdichte der beendeten Schuldner- und der Insolvenzberatungen im Jahr 2011 je 1.000 Einwohner von 0,6 bis zu 4,6 beendeten Fällen.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei der Dichte von Personen in Kurzberatungen ab. Hier reicht die Spanne von 1,35 bis zu 4,41 je 1.000 Einwohner.

Darüber hinaus schwanken die Ausgaben je Einwohner von 1,06 EUR bis 3,05 EUR, wobei sich die Fallkosten zwischen 610 EUR und 2.439 EUR bewegen.

Für das Leistungsgeschehen werden im Rahmen des Berichts folgende Indikatoren gewürdigt:

- ▣ Wartezeiten
- ▣ Beratungsdauer
- ▣ Personaleinsatz
- ▣ Abbruchquote

Diese Indikatoren geben Auskunft über unterschiedliche Ansätze in der Prozessgestaltung und bei der Formulierung von Verfahrensstandards.

¹ Vgl. SchuldnerAtlas Deutschland 2011 und 2012. SCHUFA Kreditkompass 2011 und 2012.

2. Zur Methode Benchmarking

Der interkommunale Kennzahlenvergleich bietet die Grundlage, sowohl quantitative Daten als auch qualitative Informationen (zum Beispiel zu Prozessen und Strukturen) zu analysieren und auf Diskussionsbedarfe zur jeweiligen kommunalen Praxis der Großstädte oder zu gesetzlichen Änderungen und neuen Erkenntnissen einzugehen.

Das Benchmarking der 16 großen Großstädte zielt darauf ab, die unter den jeweiligen Rahmenbedingungen der einzelnen Kommunen entstandenen Resultate in den beteiligten Großstädten transparent zu machen und mit den zugrunde liegenden Abläufen und Organisationsstrukturen zu vergleichen.

Das Benchmarking der Schuldner- und Insolvenzberatung fußt auf drei Säulen.

Erstens werden die zentralen inhaltlichen und organisatorischen Unterschiede zwischen den Großstädten auf Basis einheitlicher Kategorien über die Stadtprofile dargestellt.

Zweitens werden die durch die Sozialverwaltungen ermittelten Leistungsdaten der öffentlich finanzierten Schuldner- und Insolvenzberatung den Erkenntnissen der Institute Schufa und Creditreform sowie zentraler sozialpolitischer Kontextdaten gegenübergestellt, um somit die Thematik im größeren Maßstab einzuordnen.

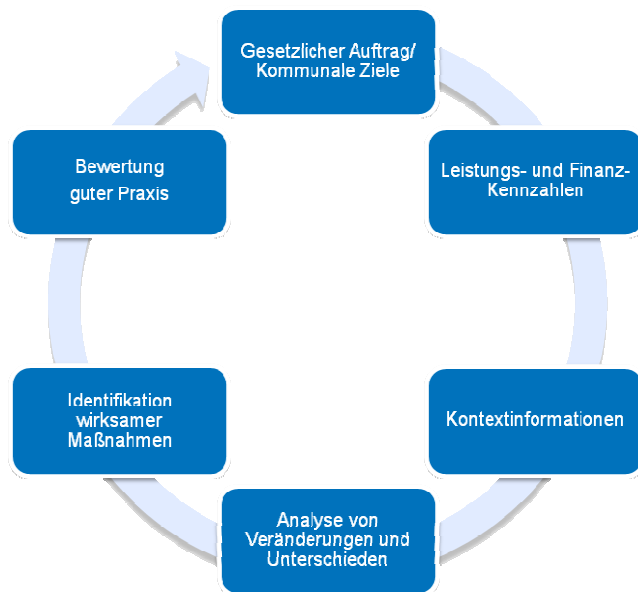
Der dritte Baustein ist der Kennzahlenvergleich selbst. Hier werden durch die Erhebung und Plausibilisierung von genau definierten Basisdaten Kennzahlen gebildet, die durch Controller und Fachexperten aus den Sozialämtern inhaltlich bewertet und diskutiert werden.

Durch die Berichtslegung, die auf Basis eines intensiven Diskussionsprozesses zwischen den verantwortlichen Organisationseinheiten zustande kommt, werden diese drei Bausteine zusammenfassend dargestellt.

Das Leistungsgeschehen ist abhängig von verschiedenen Einflussfaktoren, die aber nur zum Teil von der Verwaltung beeinflussbar sind. Die Rahmenbedingungen, wie Gesetzesänderungen oder die Wirtschaftslage, sind, wenn überhaupt, nur in geringem Maße durch den Akteur „Sozialhilfeträger“ veränderbar. Im Benchmarkingprozess werden die beeinflussbaren Faktoren herausgearbeitet, erfolgversprechende Ansätze identifiziert und den anderen Teilnehmern eventuelle Best-Practice-Beispiele zugänglich gemacht.

Einflussfaktoren

ABB. 1 BENCHMARKINGZYKLUS



Der Benchmarking-Zyklus mit den beschriebenen Wechselwirkungen ist in der nebenstehenden Abbildung dargestellt.

Die Kennzahlen dienen als Ausgangspunkt für eine Bewertung, wie die unterschiedlichen Ergebnisse entstanden sind.

Die quantitative Betrachtung dient also dazu, gezielt zu fragen:

Kennzahlen im Zusammenhang

- ▣ Wie sind die Rahmenbedingungen vor Ort?
- ▣ Wie ist die Aufgabe organisiert?
- ▣ Welches sind die Steuerungsmöglichkeiten des Trägers der Sozialhilfe, von denen plausibel angenommen werden kann, dass sie das Ergebnis günstig (oder weniger günstig) haben ausfallen lassen?

So entsteht ein Prozess des voneinander Lernens durch einen intensiven, qualitativen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Städten.

Die Verschiedenheit angewandter Lösungen und vorhandener Strukturen ist dabei als Vorteil und Chance des Benchmarking zu sehen: Gerade diese ist die Basis für Innovationen und Lösungsvielfalt. Benchmarking als mehrjähriger Prozess misst längerfristig deren Wirkung und Erfolg.

Unterschiedlichkeit als Chance

Weitere methodische Hinweise

Wo es möglich ist, wird im Zuge der Berichtslegung eine geschlechtsneutrale Schreibweise gebraucht; anderenfalls wird die männliche Schreibweise verwendet, wobei damit ausdrücklich jeweils sowohl männliche als auch weibliche Personen gemeint sind.

Wenn für eine Stadt einzelne Daten nicht verfügbar waren, ist dies in den Grafiken durch einen entsprechenden Hinweis kenntlich gemacht. Dabei ist zu unterscheiden: wird „n.v.“ für ‚nicht vorhanden‘ ausgewiesen, bedeutet dies, dass der entsprechende Wert nicht verfügbar war. Wird in den Grafiken allerdings die Zahl Null ausgewiesen, spiegelt diese den tatsächlichen Wert

wider und sagt somit aus, dass zum Beispiel die entsprechende Leistung nicht gewährt wurde.

Für Hannover liegen nur Daten der kommunalen Schuldnerberatung vor.

Die im Text zum Vergleich hinzugezogenen Mittelwerte des Vorjahres können von denen im Bericht 2010 veröffentlichten abweichen, da die Datenlage aus den Städten ständig aktualisiert wird und sich dadurch Verschiebungen ergeben können.

Am Benchmarking der Schuldner- und Insolvenzberatung beteiligen sich folgende Städte nicht: *Berlin, Dresden, Duisburg, Hamburg und Frankfurt.*

3. Erkenntnisinteresse und Zielsetzungen

3.1. Ausgangslage

Die Träger der Sozialhilfe und Grundsicherung nach SGB XII und SGB II stellen die Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung mit dem Ziel zur Verfügung, dass die Schulden der ratsuchenden Bürger nachhaltig reguliert werden.

Sie erbringen Schuldnerberatung als Leistung nach § 11 SGB XII, um die betroffenen Personen bei der Überwindung einer Notlage zu unterstützen, und nach § 16 a SGB II, um die Eingliederung Erwerbsfähiger in das Arbeitsleben zu ermöglichen.

Oft besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit bzw. Einkommensarmut und Überschuldung². Einerseits kann der Arbeitsplatzverlust in die Überschuldung führen, andererseits kann Überschuldung bei noch Erwerbstätigen zum Verlust des Arbeitsplatzes führen, weil auch dem Arbeitgeber erhebliche Belastungen und sogar Haftungsrisiken durch z. B. offene gelegte Abtretungen und Pfändungsbeschlüsse, entstehen.

Arbeitslosigkeit und
Überschuldung

Durch die Einführung der Schuldnerberatung als Instrument zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist hier eine Schnittstelle zwischen bisherigen kommunalen Leistungen nach SGB XII und den Integrationsleistungen nach SGB II entstanden.

Der Benchmarkingkreis hat diese Thematik in seine Betrachtungen aufgenommen und bezieht dabei Leistungen der Schuldnerberatung auf Basis beider Rechtskreise mit ein.

Benchmarking
vergleicht SchuB auf
Basis SGB II und
SGB XII

3.2. Formen der Schuldenregulierung

Die Schuldner- und Insolvenzberatung bezieht sich sowohl auf die wirtschaftliche, als auch die soziale und persönliche Situation der Ratsuchenden. Im Beratungsprozess wird eine möglichst nachhaltige, der individuellen Lebenssituation angepasste Perspektive erarbeitet.

Vielschichtiger
Beratungsprozess

Die jeweiligen Ursachen der Überschuldung gilt es zu analysieren und individuell angepasste Handlungs- und Lösungsstrategien zu entwickeln - insbesondere bei nicht selten multiplen Problemlagen der Ratsuchenden.

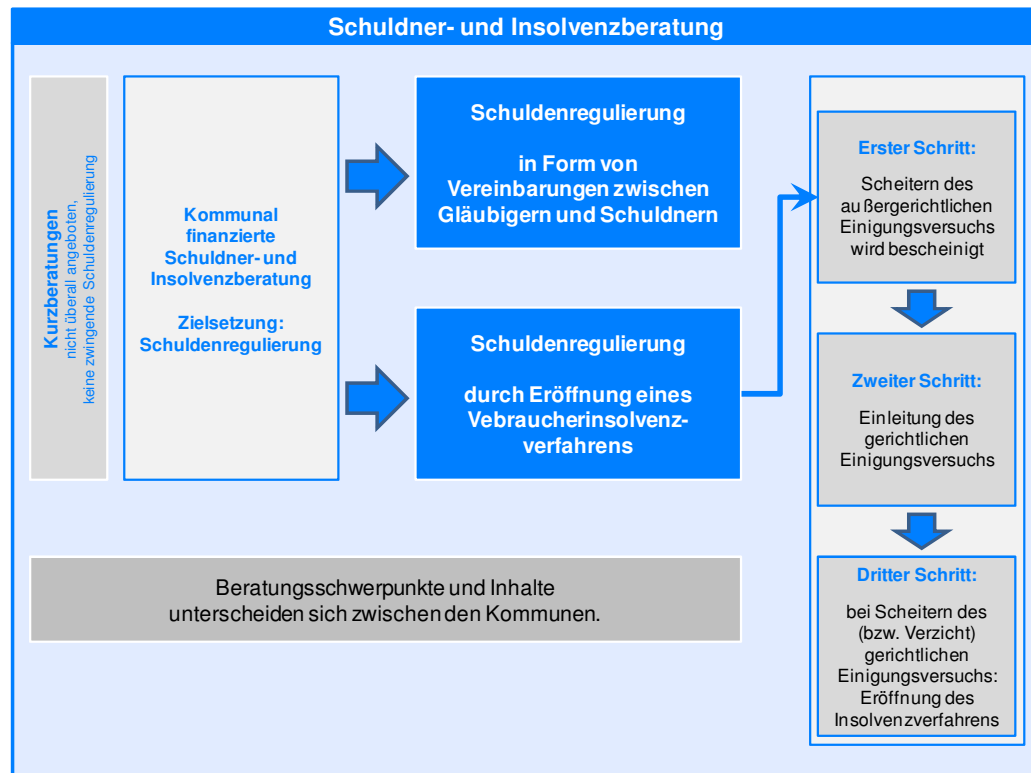
Je nach Ausgangslage zielt die Beratung auf eine Stabilisierung der Lebenssituation, auf die Existenzsicherung und zum Beispiel den Wohnraumerhalt, auf eine Regulierung oder Teilregulierung der Schulden, bis

² May, H.: Plädoyer für eine neue Schuldnerberatungsstatistik; NDV Juli 2010; S.218-223

hin zur Einleitung und Begleitung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens. Die Kommunen setzen dabei unterschiedliche Schwerpunkte.

Die Lösung der Schuldenproblematik der Ratsuchenden in den Beratungsstellen erfolgt meist nach dieser Systematik, siehe Abbildung 2.

ABB. 2 UNTERSCHIEDLICHE SCHWERPUNKTE IN DER BERATUNG



Kurzberatung

Wenn eine Kurzberatung erfolgt, beinhaltet diese noch keine Schuldnerregulierung durch den Berater. Hier erhält der Klient allgemeine Beratungsleistungen zum Thema Schulden. Die Kurzberatung kann für Klienten angebracht sein, deren Schuldensituation noch nicht so stark ausgeprägt ist und die nur eine niedragschwellige Hilfestellung benötigen. Es können durchaus auch komplexere Problemlagen vorliegen, bei denen der Klient aber über genügend Selbsthilfepotentiale verfügt, um mit Hilfe des Beraters die Situation selbstständig in den Griff zu bekommen.

Inhalte der Kurzberatung

Inhalte der Kurzberatung

Schuldnerregulierung in Form von Vereinbarungen zwischen Gläubigern und Schuldnern

Schuldnerregulierungen finden in Form von Vereinbarungen zwischen Gläubigern und Schuldnern (z.B. Ratenzahlungen) statt. Hier sind sowohl Teilregulierungen als auch Gesamtregulierungen möglich. Im ersten Fall wird nur ein Teil der Schulden bereinigt, während andere Verbindlichkeiten weiter offen bleiben. Im zweiten Fall erfolgt eine Lösung für die gesamten Schulden bei allen Gläubigern.

Regulieren der Schulden

Schuldenregulierung durch Eröffnung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens

Die zweite Möglichkeit der Schuldenregulierung besteht in der Eröffnung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens beim Amtsgericht. Sie besteht in der Regel aus einem dreistufigen Verfahren und wird folgendermaßen definiert³:

„Mit der 1999 in Kraft getretenen Insolvenzordnung ist die Möglichkeit geschaffen worden, dass auch Privatpersonen - wie bisher schon juristische Personen - Antrag auf ein gerichtliches Entschuldungsverfahren stellen können. Das Verbraucherinsolvenzverfahren ist ein dreistufiges Verfahren, das sich aus einem außergerichtlichen Einigungsversuch, einem gerichtlichen Schuldenbereinigungsverfahren und dem vereinfachten Insolvenzverfahren mit anschließender Wohlverhaltensphase zusammensetzt.“

Beispielhafte
Definition
Insolvenzberatung

Erster Schritt:

Zunächst erfolgt der obligatorische außergerichtliche Einigungsversuch, bei dem der Berater versucht gemeinsam mit dem Schuldner eine außergerichtliche Einigung mit allen Gläubigern zu erreichen. Basis des AEV (Außergerichtlicher Einigungsversuch) ist der außergerichtliche Schuldenregulierungsplan, der einen Regulierungsvorschlag für sämtliche Schulden enthält. Ist der AEV erfolgreich, kommt es nicht zum gerichtlichen Insolvenzverfahren, sondern die Schulden werden, wie im Plan vorgeschlagen mit den Ressourcen des Klienten getilgt. Gelingt der AEV nicht, weil ein oder mehrere Gläubiger den Vorschlag des Beraters ablehnen, stellt der Berater dem Klienten eine Bescheinigung über den gescheiterten außergerichtlichen Einigungsversuch aus. Die Bescheinigung ist eine Voraussetzung für den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens beim zuständigen Insolvenzgericht.

Außergerichtlicher
Einigungsversuch

Möglicher zweiter Schritt:

Unter der Voraussetzung, dass mehr als die Hälfte der Gläubiger, die mehr als die Hälfte der Forderungen innehaben (Kopf- u. Summenmehrheit), dem AEV zugestimmt haben, kann der Schuldner die Durchführung eines gerichtlichen Schuldenbereinigungsverfahrens beantragen. Hält der Richter den Antrag nach eigenem Ermessen für aussichtsreich, versendet er den gerichtlichen Schuldenbereinigungsplan an alle Gläubiger. In diesem zweiten möglichen Schritt kann der Richter die Stimmen der ablehnenden Gläubiger unter der o.g. Voraussetzung ersetzen. Wird der gerichtliche Schuldenbereinigungsplan von den Gläubigern angenommen, bzw. die ablehnenden Stimmen der Minderheit durch den Richter ersetzt, kommt ein gerichtlicher Vergleich zustande.

Gerichtlicher
Einigungsversuch

³ Quelle: <http://www.stmas.bayern.de/sozial/insolvenzberatung/index.php> , Zugriff am 24.10.2012

Der Antrag auf Eröffnung des Verfahrens und auf Erteilung der Restschuldbefreiung gelten damit als zurückgenommen. Das Verfahren ist an dieser Stelle beendet, da es zu einer Übereinkunft zwischen dem Schuldner und seinen Gläubigern gekommen ist.

Möglicher dritter Schritt:

Wird das gerichtliche Schuldenbereinigungsplanverfahren nicht durchgeführt, bzw. ist es gescheitert, wird das Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnet, soweit die Kosten entweder durch den Schuldner eingezahlt oder aber der Antrag auf Kostenstundung vom Insolvenzgericht bewilligt wurden. Im eröffneten Verfahren melden die Gläubiger ihre Forderungen beim Insolvenzverwalter an, vorhandenes Vermögen wird in diesem Verfahrensabschnitt an die Gläubiger verteilt. Im Schlusstermin können die Gläubiger mögliche Versagungsgründe anmelden. Bei einem unkomplizierten Verlauf wird die Restschuldbefreiung im Anschluss angekündigt. Das Verfahren nimmt bei dem für die Schuldnerberatungsstellen „üblichen“ Schuldner von der Antragstellung bis zur Ankündigung der Restschuldbefreiung in der Regel ein halbes bis ein Jahr in Anspruch. Der Beratungsprozess wird von den Schuldnerberatungsstellen unterschiedlich beendet. Die Eröffnung des Verfahrens kann dieser Schlusspunkt sein oder auch die Ankündigung der Restschuldbefreiung, nach der der Schuldner in die sogenannte Wohlverhaltensperiode gelangt. Nach erfolgreichem Abschluss der sechsjährigen Wohlverhaltensperiode wird der Schuldner von sämtlichen Restschulden befreit. Ausgenommen sind bestimmte Schulden z.B. solche aufgrund unerlaubter Handlungen.

Eröffnung
Insolvenzverfahren

Für die Beratungsstelle kann sich nun noch eine Begleitung des Klienten während der Wohlverhaltensphase anschließen, wenn sich in dieser Zeit Probleme für die Klienten ergeben sollten.

3.3. Ziele der Schuldner- und Insolvenzberatung

Um zu bewerten, welche Kommunen die Leistungen der Schuldnerberatung erfolgreich organisieren und durchführen - und damit als Beispiele guter Praxis dienen können - muss die Zielsetzung klar sein. Sie ist dann der Bewertungsmaßstab, ob die Umsetzung als gelungen gesehen werden kann.

Zielsetzungen
Maßstab für gute
Praxis

Die grundlegende Zielsetzung der Schuldner- und Insolvenzberatung besteht darin, dass den Überschuldeten nachhaltig eine geordnete Schuldenregulierung ermöglicht wird. Dabei ist gerade mit Blick auf eine nachhaltige Regulierung von Schulden wichtig, dass ihre wirtschaftliche Handlungskompetenz dauerhaft gestärkt wird. Damit erschließen sich die Ratsuchenden neue Handlungsspielräume in ihrer Lebensgestaltung.

Nachhaltige
Wirkung
angestrebt

Das Spektrum möglicher Zielsetzungen der Schuldner- und Insolvenzberatung, die im Einzelfall oder für die kommunal finanzierten Beratungsaktivitäten insgesamt leitend sein können, ist nachfolgend aufgeführt:

- ▣ Regulierung der Schulden durch außergerichtliche Einigung
- ▣ Regulierung der Schulden durch die Einleitung und die Durchführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens
- ▣ Sicherung des Arbeitsplatzes durch Vermeidung von Lohn- und Gehaltspfändungen
- ▣ Beseitigung des Vermittlungshemmnisses „Überschuldung“ um die Integration in Arbeit zu ermöglichen
- ▣ Langfristig wirksame Regulierung der Schulden
- ▣ Nachhaltig schuldenfreien Lebensweise
- ▣ Existenzsicherung
- ▣ Vermittlung von Finanzkompetenz und Fähigkeit zu wirtschaftlichen Lebensführung
- ▣ Stabilisierung der psychosozialen Situation
- ▣ Verringerung des potentiellen Bedarfs an Schuldnerberatung durch Aufklärung (Prävention)

Ziele der Beratungsaktivitäten im Einzelfall und kommunal unterschiedlich gewichtet

Erwerbstätigkeit (weiter) ermöglichen

Nachhaltige Entschuldung

Stabilisierung

Als Träger der Sozialhilfe nach dem SGB XII und als kommunaler Leistungsträger nach SGB II verbindet die Kommune mit der Leistung ‚Schuldnerberatung‘ die Erwartung, dass durch effektive Beratungsleistungen der Bedarf an Transferleistungen für betroffene Personen sinkt oder vermieden werden kann.

Kommunales Ziel: Senkung der Transferausgaben im Einzelfall

Wird Schuldnerberatung als Eingliederungsleistung nach § 16 a SGB II gewährt, weil dies für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich ist, wird damit die zentrale Zielsetzung verfolgt, dass das Vermittlungshemmnis „Überschuldung“ professionell überwunden und die beratene Person leichter in den Arbeitsmarkt integriert werden kann.

Kommunales Ziel: Integration in Arbeit

Zu den personenbezogenen Zielsetzungen der Schuldner- und Insolvenzberatung gehören neben der tatsächlichen Schuldenregulierung die Überwindung von Krisen, die Förderung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, und die Vermittlung lebenspraktischer Kompetenzen wie eine angemessene Wirtschaftsführung im Haushalt.

Die Großstädte verfolgen in der Regel neben den direkt auf die Ratsuchenden bezogenen Ziele weitere, einzelfallübergreifende kommunale Zielsetzungen:

bezogen auf fiskalische Ergebnisse

- ▣ Effizienter, effektiver und nachhaltiger Einsatz der für Schuldner- und Insolvenzberatung eingesetzten Finanzmittel

- ▣ Kostensenkung durch Vermeidung, Verringerung oder Verkürzung des Bezugs von Transferleistungen
- ▣ Vermeidung von Folgekosten aufgrund der Verschuldungssituation (z.B. gesundheitliche Folgen)

bezogen auf den Leistungsprozess

- ▣ Effektive Kundensegmentierung und Priorisierung von Problemlagen für eine schnellere Bearbeitung
- ▣ Kurze Wartezeiten
- ▣ Bearbeitungs- und Beratungsdauer und damit ggf. die Dauer der Beseitigung des Vermittlungshemmnisses so gering wie möglich halten

Die am Benchmarking der Schuldnerberatungsleistungen teilnehmenden Städte gewichteten die genannten Zielsetzungen unterschiedlich. Dies wird bei den vergleichenden Analysen zu beachten sein.

Ein Teil der Kommunen gewichtet die monetären Aspekte der Schuldenregulierung der betreffenden Personen dabei höher und richtet den Beratungsprozess entsprechend etwas stärker auf diese Zielsetzungen aus. Obwohl in keiner Stadt ausschließlich im Hinblick auf nur eines der möglichen Ergebnisse beraten wird, stehen folgende Ergebnisse oftmals im Fokus:

Ergebnisse der
Schuldner- und
Insolvenzberatung

- ▣ Die Schulden werden voll oder teilweise durch Vereinbarungen des Schuldners mit den Gläubigern reguliert.
- ▣ Der außergerichtliche Einigungsversuch wurde durchgeführt und die Bescheinigung über das Scheitern des Versuchs ausgestellt. Es folgt die Antragstellung auf Durchführung des Insolvenzverfahrens.

Die im Benchmarking der kommunal finanzierten Schuldnerberatungsleistungen gebildeten Kennzahlen bilden daher die Art der Beendigung der Beratungsprozesse auch bezüglich dieser Merkmale ab.

3.4. Einflussfaktoren und ‚Stellschrauben‘ der Steuerung

Durch folgende Faktoren wird die Ergebnisqualität der Schuldner- und Insolvenzberatung maßgeblich mit beeinflusst:

Merkmale der Strukturqualität:

- ▣ Qualifikation und Weiterbildung des Personals
- ▣ Ausgestaltung der IT Unterstützung
- ▣ Räumlichkeiten

Dimensionen der
Struktur- und
Prozessqualität

Merkmale der Prozessqualität:

- ▣ Verfahrensstandards zu Dauer und Frequenz der Beratung
- ▣ Kundenzugangsmanagement
- ▣ Datenqualitätsmanagement

Eine zentrale Gestaltungsmöglichkeit für die Leistungserbringung liegt in der Vereinbarung von Verfahrensstandards zu Dauer und Frequenz der Beratungen.

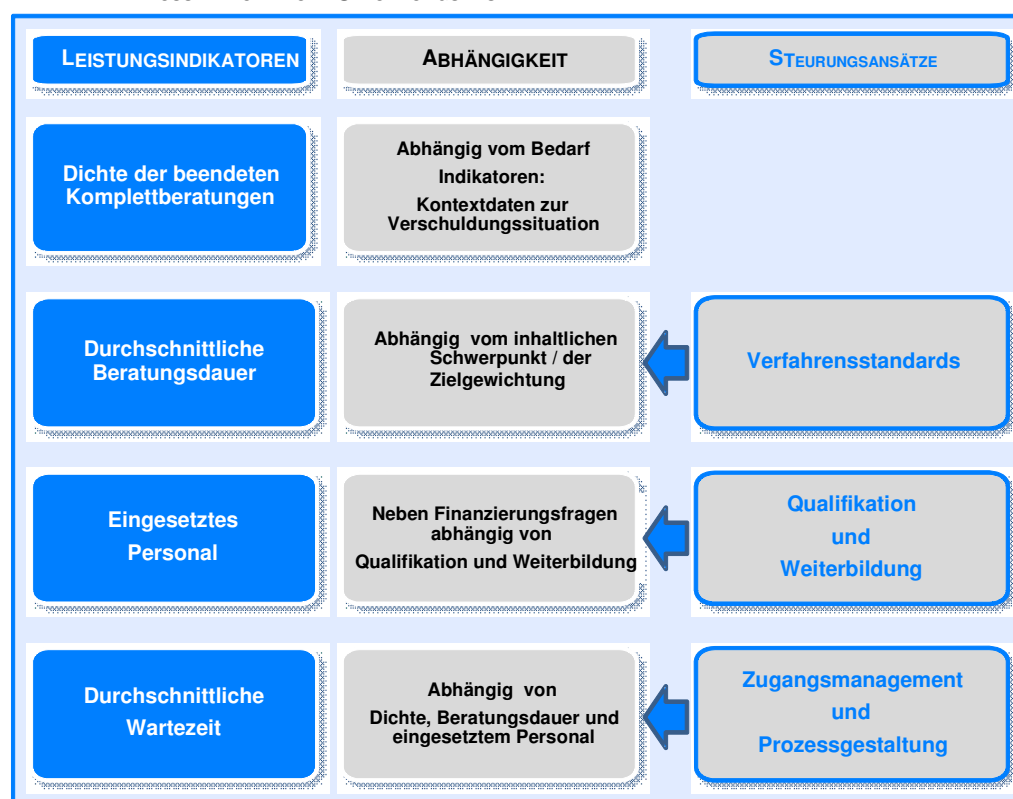
Prozessstandards in
Dauer und Frequenz
als Chance

Die jeweils fachlich zuständige kommunale Organisationseinheit (die teilweise kommunale Schuldnerberatung selbst betreibt) ist in der Regel zuständig für die Sicherung der fachlichen Qualität. Diese kann in fachlichen Rahmenleitlinien und in Verträgen mit den Dienstleistern vereinbart werden. Darüber hinaus gibt es ein fiskalisches Interesse, das sich auf die Frage der effizienten Mittelverwendung bezieht.

Für Personen mit ausgeprägten multiplen Problemlagen, deren Unterstützungsbedarf über die Schuldenregulierung deutlich hinausgeht, bietet gerade eine standardisierte interne Prozessorganisation eine Möglichkeit, maßgeschneiderte Angebote zu gestalten. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass effiziente Beratungsprozesse notwendige Zeitressourcen freisetzen, um im Zeitverlauf für möglichst viele Ratsuchende ‚maßgeschneiderte‘, d.h. bedarfsgerechte Beratungsleistungen anzubieten. Dennoch sind auch bei fest definierten Regeln Ausnahmen möglich. Zu beachten ist, dass die dauerhafte Bewältigung der Schuldenproblematik von Menschen in individuellen Multiproblemlagen oftmals ein sehr zeitaufwändiger Prozess ist.

Die Zusammenhänge sind in der folgenden Abbildung grafisch dargestellt.

ABB. 4 EINFLUSSFAKTOREN UND STEUERUNGSANSÄTZE



Aus diesen Qualitätsmerkmalen leiten sich weitere, nachfolgend betrachtete Vergleichsdaten ab. So wurden Kennzahlen zur durchschnittlichen Beratungsdauer gebildet, das eingesetzte Personal erhoben und die durchschnittliche Wartezeit bis zum Beginn der Beratung erfasst. Je nach Ergebnis der diesbezüglichen Kennzahlen kann die Prozessgestaltung in Kommunen mit günstigem Ergebnis näher betrachtet werden.

Ein weiterer Einflussfaktor auf die stadspezifischen Ergebnisse ist die allgemeine wirtschaftliche Situation der Einwohnerschaft. Sie bildet die Rahmenbedingungen, unter denen die Kommunen mit den Schuldnerberatungsleistungen einen Beitrag zur Problemlösung leisten. Die Kommunen wollen dabei den tatsächlichen Bedarf für Schuldnerberatung in den Blick nehmen. Daher ist es im Rahmen des Benchmarking von Interesse, wie sich die Überschuldungssituation in der jeweiligen Stadt darstellt.

Empirische Daten zur allgemeinen Überschuldungssituation werden durch die ‚SCHUFA‘ und die ‚Creditreform‘ bereitgestellt. Eine verpflichtende bundesweite Statistik zur öffentlich finanzierten Schuldner- und Insolvenzberatung existiert bislang nicht, da die Teilnahme an der Bundesstatistik zur Überschuldung freiwillig ist.

In ihrer Gesamtheit ist die Datenlage auch in diesem Benchmarking noch etwas lückenhaft. Deshalb ließ sich eine quantitativ basierte Bewertung nur punktuell vornehmen. Ergänzt wird diese durch qualitative, prozessbezogene Auswertungen. Die Bewertung der Ergebnisse ist geleitet von sowohl fachlichem als auch fiskalischem Steuerungsinteresse, die hier zusammenführend betrachtet werden sollen.

Datenlage
zur
Überschuldung

4. Unterschiede in der Praxis

Die gesetzlichen Grundlagen, nach denen Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung erbracht werden, sind bundesweit einheitlich. Maßgeblich sind dies der § 16 a SGB II und der § 11 SGB XII. Das Insolvenzverfahren wird geregelt in der Insolvenzordnung. Darüber hinaus bestehen Ausführungsgesetze der Bundesländer zur Insolvenzordnung.

Die Aspekte, nach denen hier die Praxis der teilnehmenden Großstädte (siehe Profile in den nachfolgenden Kapiteln 4.1 bis 4.4) unterschieden wird, beziehen sich auf:

- ▣ Schwerpunkte der Beratung (Fokus auf außergerichtliche Einigung oder Insolvenzberatung)
- ▣ Finanzierungsstruktur (durch kommunale Mittel, Landesmittel und Dritt- bzw. Eigenmittel)
- ▣ Vergütung der Leistungen (einzelfallbezogen oder institutionell gefördert, bzw. Mischformen)
- ▣ Zugangswege (über SGB II-Träger, über das Sozialamt, andere Wege)
- ▣ Finanzierungsgrundlagen (hauptsächlich § 16a SGB II; § 11 SGB XII oder gemischte Finanzierungsgrundlage)
- ▣ Organisation der Trägerschaft (durch den Sozialhilfeträger, an Externe vergeben oder eine gemischte Form)
- ▣ Organisation von Kurzberatung und deren Definition
- ▣ Umsetzung des „Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes“ (kurz: P-Konto)

Zuvor erfolgt eine kurze inhaltliche Abhandlung zur gesetzlichen Einführung des pfändungssicheren Kontos (kurz: P-Konto).

Rekapituliert: Das Pfändungsschutzkonto

Am 1. Juli 2010 trat die Reform des Kontopfändungsschutzes in Kraft. Seit dem 1. Juli 2011 gibt es nach der Umsetzung des "Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes" für Schuldner die Möglichkeit, von der Bank oder Sparkasse die Umwandlung des Girokontos in ein P-Konto zu verlangen. Dies gilt auch für bereits gepfändete Konten. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind im § 850k der Zivilprozessordnung (ZPO) verankert.

Reform des
Kontopfändungsschut-
zes

Es besteht auf dem P-Konto zunächst ein Pfändungsschutz für Guthaben in Höhe des Grundfreibetrages von derzeit 1028,89 Euro⁴ je Kalendermonat. Unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. aufgrund von Unterhaltungspflichten des Schuldners) kann dieser Basispfändungsschutz auch erhöht werden.

⁴ Quelle: Bundesministerium der Justiz; abrufbar unter dem Link:
http://www.bmj.de/cln_155/DE/Recht/Rechtspflege/Zwangsvollstreckung/Zwangsvollstreckung/PKonto/_doc/P_Konto.html (Zugriff am 10.11.11)

Dem Schuldner und seinen Unterhaltsberechtigten wird durch das neue P-Konto somit die Chance geboten, während einer Kontopfändung den existentiellen Lebensunterhalt sicherzustellen, das heißt Zahlungsgeschäfte des täglichen Lebens wie die Begleichung von Mieten und Energiekosten abwickeln zu können und somit weiterhin am Wirtschaftsleben teilzunehmen.

Pfändungsfreie Einkünfte werden grundsätzlich zur Finanzierung des existentiellen Lebensunterhalts benötigt, steht der Schuldentilgung (s. auch InsO) nicht zur Verfügung. Durch das P-Konto kann der Schuldner also über seine pfändungsfreien Einkünfte verfügen, es trägt somit zur Stabilisierung seiner finanziellen und oftmals auch persönlichen Situation bei.

Zusätzlich profitieren von dieser Neuregelung, durch die weniger aufwändige und bürokratische Verwaltung von Kontopfändungen beim P-Konto, auch die Banken und Sparkassen.

Bei der Einführung des Pfändungsschutzkontos wurde allgemein befürchtet, dass die Schuldnerberatungen mit der zusätzlichen Aufgabe überlastet sein würden. Die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen jedoch, dass es nicht zu der erwarteten Fallzahlsteigerung bei den P-Konto-Bescheinigungen gekommen ist. P-Konto-Bescheinigungen werden auch von Sozialleistungsträgern ausgestellt.

Die organisatorische Abwicklung zwischen den verschiedenen beteiligten Institutionen (zum Beispiel zwischen Schuldnerberatungsstellen, JobCenter und Banken) bedeutete allerdings einen erhöhten Arbeitsaufwand.

Die Organisation der P-Konto-Bescheinigungen in den teilnehmenden Städten am Benchmarking Schuldnerberatung wird in den Stadtprofilen unter dem Punkt „Besonderheiten“ dargelegt.

4.1. Stadtprofile der Stadtstaaten

ABB. 5 STADTPROFIL BREMEN

Bremen	Alle Fälle sind erfasst
Inhaltlicher Schwerpunkt	Integrierte Schuldner- und Insolvenzberatung
Finanzierungsmix	Kommunale Mittel
Finanzierungsform	Ausschließlich einzelfallbezogen vergütet (nach Beratungsfortschritt/-ergebnis)
Zugang	Größtenteils SGB II Träger
Finanzierungsgrundlage	Mix, größtenteils §16a SGB II
Wartezeit	Alle unter 30 Tage
Trägerschaft	Externe Träger
Kurzberatungen	In Bremen gibt es keine Kurzberatungen.
Besonderheiten	Es handelt sich um eine integrierte Schuldner- und Insolvenzberatung. Eine Kostenübernahme setzt eine Prüfung der Anspruchsberechtigung durch den SGB II-Träger oder den Sozialhilfeträger voraus. Über diese erfolgt demzufolge auch die Zuweisung der überschuldeten Personen an die frei auszuwählende Schuldnerberatungsstelle, die alle über eine Anerkennung als geeignete Stelle im Sinne des § 305 InsO verfügen. Mit der Kostenübernahme ist der Anspruchsberechtigte aber auch eine Verpflichtung im Sinne von Fördern und Fordern eingegangen (Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen, Mitwirkungspflicht des Schuldners). Der Abbruch der Beratung hat finanzielle Auswirkungen für den Schuldner (Leistungsreduzierung). Darüber hinaus ist auch das Fallpauschalvergütungssystem so aufgebaut, dass die Schuldnerberater ein Eigeninteresse daran haben, die Abbruchquoten so gering wie möglich zu halten. Zunächst erfolgt die Finanzierung einer Sondierungsberatung, diese mündet im Regelfall in einer Komplettberatung. Im Rahmen der Komplettberatung wird nach Aufwand (Anzahl der Gläubiger, Straffällige) vergütet. Im Einzelfall kann es im Verlauf eines Verbraucherinsolvenzverfahrens oder einer langlaufenden außergerichtlichen Ratenzahlungsverpflichtung zu der Finanzierung einer nachgehenden Beratung kommen. In Bremen gibt es regelmäßig stattfindende Informationsveranstaltungen, die von den Beratungsstellen kostenlos angeboten werden. Erfasst als Fälle werden aber nur diejenigen, die danach in einer umfassenden Schuldner- und Insolvenzberatung münden. Besonderheiten der P-Konten: Für SchuB-Klienten werden die Bescheinigungen von den Beratungsstellen ausgefüllt; alle anderen P-Konto-Nachfragen werden über das Jobcenter bearbeitet.

4.2. Stadtprofile der Großstädte in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen ist auf eine Besonderheit hinzuweisen: Aufgrund einer gemeinsamen Erklärung der kommunalen Spitzenverbände und der Sparkassenverbände in Nordrhein-Westfalen werden jährlich ca. 3 Millionen Euro für Schuldnerberatung (für das ganze Leistungsspektrum) ausgezahlt.

Den einzelnen kreisfreien Städten und Kreisen stehen auf der Basis der jeweiligen Einwohnerzahlen anteilige Beträge zur Verfügung, die über den Städtetag Nordrhein-Westfalen festgelegt werden.

ABB. 6 STADTPROFIL DORTMUND

Dortmund	
Inhaltlicher Schwerpunkt	Schuldnerberatung und Insolvenzberatung
Finanzierungsmix	Kommunale Mittel = SGB II, Landesmittel für Insolvenzberatung, u. kommunale Komplementärförderung, Fondsleistung NRW u. Spende Sparkasse Dortmund
Finanzierungsform	Institutionell und einzelfallbezogen SGB II
Zugang	Antragsbezogen SGB II, Anforderung über Städtetag NW und örtl. Sparkasse
Finanzierungsgrundlage	§ 16a SGB II, Richtlinien Fondsleistung NW
Wartezeit	SGB II ca. 3 Wochen bis Erstgespräch
Trägerschaft	Externe Träger (Wohlfahrt, Verbraucherzentrale, privater Träger)

ABB. 7 STADTPROFIL DÜSSELDORF

Düsseldorf	Alle Fälle sind erfasst
Inhaltlicher Schwerpunkt	Größtenteils allgemeine Schuldnerberatung (ca. 40% InsO)
Finanzierungsmix	Kommunale Mittel, Landesmittel sowie Sparkassenfonds zur Mitfinanzierung von Schuldnerberatungsstellen und Eigenmittel der Wohlfahrtsverbände
Finanzierungsform	Ausschließlich institutionell (inkl. einer eigenen städtischen Beratungsstelle) Schub wird in Düsseldorf grundsätzlich gewährt als Präventionsleistung nach § 11 SGB XII. Ausnahme sind Fälle mit einer Eingliederungsvereinbarung aus dem Jobcenter. Diese Fälle werden nach § 16a Abs. 1 Nr. 2 SGB II gewährt
Zugang	Der Zugang zur Schuldnerberatung ist in Düsseldorf für alle Ratsuchenden offen. Die überwiegende Mehrzahl der Klienten erreicht die Schuldnerberatung aus Eigeninitiative. Lediglich eine geringe Anzahl von Klienten wird in einem standardisierten Verfahren von dem Jobcenter im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung nach § 16a SGB II der Schuldnerberatung zugewiesen. Diese Fälle werden ausschließlich von der städtischen Beratungsstelle bearbeitet. Zunehmend erfolgt die Beratung auch telefonisch oder online.
Finanzierungsgrundlage	Düsseldorfer Rahmenvertrag zur Sicherung der sozialen Infrastruktur für die Arbeit freier Träger, Institutionen, Verbände und Initiativen.
Wartezeit	Eine einheitliche Erfassungssystematik wurde im Beratungsverbund von allen Beratungsstellen gemeinsam entwickelt. Erste Auswertungen befinden sich noch in der Testphase.
Trägerschaft	Ca. 1/3 kommunal und 2/3 freie Träger
Kurzberatungen	Im Rahmen der Kurzberatung, die 1,5 Zeitstunden in Anspruch nehmen kann, wird Krisenintervention, Budgetberatung und Schuldnerberatung angeboten. Die Kurzberatung kann sowohl persönlich als auch telefonisch erfolgen. Zur Kurzberatung werden definierte Daten des Ratsuchenden erfasst. Die Krisenintervention erfolgt definitionsgemäß bei Lohn und Kontopfändungen, bei drohendem Haftbefehl und bei drohender, bzw. terminierter Zwangsräumung. Die Budgetberatung beinhaltet die wirtschaftliche Beratung und die hauswirtschaftliche Beratung (Anamnese, Problembeschreibung und Zielfindung). Die Schuldnerberatung, umfasst die kurzfristige Existenzsicherung, die Forderungsprüfung und Schuldnerschutz sowie die psychosoziale Beratung (Aufklärung über Schuldnerschutz, Aufzeigen von Handlungsalternativen).
Besonderheiten	Zusammenschluss der Beratungsstellen, der Verbände der Verbraucherzentrale und der städtischen Beratungsstelle zu einem vernetzten Beratungsverbund mit einheitlicher Statistik und einheitlichen Beratungsstandards. Besonderheiten der P-Konten: Seit 01.01.2012 stellen alle Beratungsstellen regelmäßig P-Konto Bescheinigungen aus.

ABB. 8 STADTPROFIL ESSEN

Essen	Die Bundesstatistik wird nicht verwendet; Daten stammen insbesondere aus dem landesweiten Trägerbericht (siehe Besonderheiten)
Inhaltlicher Schwerpunkt	Der Schwerpunkt liegt auf Schuldnerberatung
Finanzierungsmix	Kommunale Mittel, Landesmittel sowie Dritt- und Eigenmittel
Finanzierungsform	Ca. 2/3 einzelfallbezogen, ca. 1/3 institutionell
Zugang	Direktmelder Zuweisung über SGB II-Träger oder Sozialhilfeträger (hier erfolgt keine differenzierte Erfassung) Zuweisung über sonstige Träger, Beratungsstellen, etc.
Finanzierungsgrundlage	§ 16 a SGB II und § 11 SGB XII
Wartezeit	Kurzberatungen erfolgen zeitnah, bei der qualitativen Schuldnerberatung erfolgt die Beratung für Bezieher von Leistungen nach dem SGB II innerhalb einer Wartezeit von ca. einem Monat. Bei den anderen Zielgruppen kann die Wartezeit bis zu einem Jahr betragen.
Trägerschaft	Externe Träger (zwei externe Beratungsstellen, Verein Schuldnerhilfe und Verbraucherzentrale)
Kurzberatungen	Bei den zwei Trägern der Schuldnerhilfe unterscheiden sich die Definitionen für „Kurzberatung“. Bei einer „Kurzberatung“ handelt es sich um eine persönliche oder telefonische qualifizierte fachinhaltliche Beratung, die ohne das Anlegen einer umfassenden Akte erfolgt bzw. nicht zu umfassenden Schuldenregulierungen führt. Beim Verein Schuldnerhilfe werden telefonische Beratungen nicht gezählt.
Besonderheiten	In Essen werden die Daten nicht anhand der Basisstatistik des Bundes, sondern anhand eines jährlichen statistischen Trägerberichtes des Landes NRW sowie aus dem Programm Sopart InsO erhoben. Soweit wie möglich wurden die vorhandenen Daten an die Definitionen der Basisstatistik angeglichen. In einigen Punkten konnten allerdings keine vergleichbaren Daten geliefert werden. So liegen z.B. zu den beendeten Fällen keine Angaben vor. Bei den begonnen Fällen sind teilweise Kurzberatungen enthalten. Besonderheiten der P-Konten: Beim Verein Schuldnerhilfe und bei der Verbraucherzentrale werden Betroffene im Rahmen der allgemeinen Sprechzeiten über das P-Konto informiert und es werden auf Wunsch entsprechende Bescheinigungen erstellt.

ABB. 9 STADTPROFIL KÖLN

Köln	Alle Fälle grundsätzlich erfasst, Differenzierung nach Beendigungsgründen unvollständig
Inhaltlicher Schwerpunkt	Insolvenzberatung und allgemeine Schuldnerberatung
Finanzierungsmix	60 % Kommunal, 10% Land, 30 % Dritt- und Eigenmittel
Finanzierungsform	Beratungsleistungen ausschließlich einzelfallbezogen; darüber hinaus institutionelle Förderung für Präventionsarbeit der Träger
Zugang	Vorwiegend durch SGB II Träger, es werden auch überwiegend SGB II Empfänger beraten. Daneben besteht freier Zugang für alle Personen, die einer Schuldnerberatung bedürfen.
Finanzierungsgrundlage	Fast ausschließlich § 16a SGB II
Wartezeit	Größter Teil weniger als 3 Monate,
Trägerschaft	Externe Träger
Kurzberatungen	Eine Kurzberatung ist auf 5 Beratungsstunden angelegt und kann je nach eingeschalteter Beratungsstelle sowohl in der Budgetberatung als auch in der Schuldnerberatung stattfinden. Die Kölner Richtlinie zur Schuldnerberatung regelt zusammengefasst folgendes: Die Schuldner- und Budgetberatung ist in die Beratungsphasen 1a, 1b und 2 gegliedert, die sich je nach Hilfebedarf unterscheiden und von reiner Haushaltsplanung bis zur Privatinsolvenz reichen. Die Budgetberatung für SGB II Leistungsempfänger/innen folgt in Phase 1a klar geregelten, festgelegten Schritten. Diese Phase ist im Durchschnitt innerhalb von 1– 3 Beratungskontakten abgehandelt. Phase 1b ist entweder inhaltlich Teil der Budgetberatung oder stellt die Kurzberatung im freien Zugang dar. In diesem Fall umfasst sie ebenfalls bis zu 5 Beratungsstunden. Phase 1b endet mit der Erstellung einer Erfolgsprognose einschließlich Kurzbericht für das Jobcenter. Auf Grundlage dessen wird über eine Kostenübernahme der Schuldnerberatung entschieden. Verspricht eine weitergehende, intensive Unterstützung in der Schuldnerberatung Aussicht auf Erfolg wird in Phase 2 der Beratung, die Schuldnerberatung, übergeleitet. Bei einer Negativprognose endet die Hilfe grundsätzlich an dieser Stelle. Mit der Phase 1b endet bei beiden Beratungssträngen die Kurzberatung/ Krisenintervention.
Besonderheiten	Grundsätzlich wird in Köln zwischen Budget- und Schuldnerberatung unterschieden. Personen im SGB II Leistungsbezug werden in der Regel vom Jobcenter zunächst in die Budgetberatung zugewiesen und werden von dort aus nach Klärung der Problemlage bei Bedarf in die Schuldnerberatung vermittelt. Einige SGB II Leistungsempfänger/innen sprechen die Schuldenproblematik nicht bei ihrer Integrationsfachkraft an und wählen ohne Einschaltung des Jobcenters den Weg über den sogenannten freien Zugang in die Schuldnerberatung. In solchen Fällen erfolgt eine nachträgliche Zuweisung durch das Jobcenter. Darüber hinaus wird der freie Zugang für alle Ratsuchenden offen gehalten, die nicht im Leistungsbezug stehen oder über das SGB XII unterstützt

Köln	Alle Fälle grundsätzlich erfasst, Differenzierung nach Beendigungsgründen unvollständig
	werden. Derzeit wird in Köln die Schuldnerberatung mit der Bereitstellung von Beratungskostenkontingenten an neun Träger der freien Wohlfahrtspflege gefördert. Die Kooperation zwischen der Kölner Grundsicherungsstelle und den beauftragten Trägern ist über eine verbindlich für alle Beteiligten geltende Richtlinie geregelt. Die Zugangsmöglichkeiten in das Kölner Schuldnerberatungssystem sind mit dem freien Zugang, der Zuweisung über die Grundsicherungsstelle über die in deren Standorten vertretenen Budgetberatungsstellen oder über die Zuweisung bzw. den Übergang durch andere Träger und den städtischen SGB XII-Bereich sehr vielfältig. Besonderheiten der P-Konten: Die Ausstellung der P-Konto-Bescheinigung erfolgt zum Teil im Rahmen der Budgetberatung, aber auch in der Schuldnerberatung, teilweise als Solitärleistung. Grundsätzlich erhalten SGB II und SGB XII Leistungsbezieher/innen, die in der Beratung sind, diese Leistung unentgeltlich. Einige Träger stellen die Bescheinigung ausschließlich für eigene Bestandskunden aus. Die Ausstellung der P-Konto-Bescheinigung hat sich bei allen Trägern als konstanter Bestandteil der Beratung entwickelt, der das Kontingent der Budget- und/ oder Schuldnerberatung belastet. Für das kommende Jahr wird aufgrund der Gesetzesänderung ein noch höherer Bedarf erwartet.

4.3. Stadtprofile weiterer westdeutscher Großstädte

ABB. 10 STADTPROFIL HANNOVER

Hannover	Es liegen ausschließlich die Daten der kommunalen SchuB vor. Diese deckt allerdings 63% aller Schuldnerberatungsfälle von allen Schuldnerberatungsstellen in der Landeshauptstadt Hannover ab.
Inhaltlicher Schwerpunkt	Insolvenzberatung und allgemeine Schuldnerberatung.
Finanzierungsmix	Kommunale Mittel (von der Regionsverwaltung Hannover als öTdSH) und Landesmittel (sowie überwiegend für Personal und Büroausstattung, Mittel der Landeshauptstadt Hannover / freiwillige Leistung)
Finanzierungsform	ca. 1/2 einzelfallbezogen, ca. 1/2 institutionell
Zugang	Mix aus SGB II Träger und Selbstmelder
Finanzierungsgrundlage	Mix aus Präventionsleistung und §16a SGB II
Wartezeit	Größtenteils unter 30 Tage
Trägerschaft	Landeshauptstadt Hannover
Kurzberatungen	Die Kurzberatungen sind nicht in den Basisdaten enthalten, da für diese gemäß Bundesstatistik drei Beratungstermine vorgegeben waren.
Besonderheiten	Seit 1990 gibt es eine städtische „Stiftung Schuldnerhilfe“, die Beihilfen bis 500 € und Bürgschaften für Darlehen vergeben kann. Für die Stadt Hannover besteht die Besonderheit der Einbettung in die Organisation der Region Hannover, die zugleich seit Gründung der örtliche Träger der Sozialhilfe ist. Die Landeshauptstadt Hannover ist im Zuge der Regions-Bildung vom Träger zum Anbieter von Schuldnerberatung geworden. Durch die Stadt Hannover, als Anbieter dieser Leistung, konnten ausschließlich Daten der kommunalen Schuldnerberatungsstelle - dem größten Anbieter von Schuldnerberatung innerhalb des Stadtgebietes – zur Bundesstatistik erfasst und zur Verfügung gestellt werden. Daneben werden innerhalb der Grenzen der Landeshauptstadt Hannover weitere Schuldnerberatungsstellen, die ebenfalls im Rahmen von § 16a SGB II für den örtlichen Träger der Sozialhilfe tätig sind, auch institutionell von der Region Hannover gefördert. Separate Daten für die Stadt Hannover liegen derzeit von der Regionsverwaltung nicht vor. Besonderheiten der P-Konten: Die P-Konten-Bescheinigung muss innerhalb von drei Tagen ausgestellt sein. Das erfordert eine gewisse Mehrarbeit im Team, weil diese Klientel bisher in der Dienststelle nicht bekannt war. Um schnellere Routinen zu entwickeln haben sich aus dem Team (6 Vollzeit-Stellen) 2 Mitarbeiter auf die Bearbeitung der P-Konten-Bescheinigungen spezialisiert.

ABB.11 STADTPROFIL MÜNCHEN

München	Alle Fälle sind erfasst
Inhaltlicher Schwerpunkt	Insolvenzberatung , allgemeine Schuldnerberatung, Finanztraining und Prävention.
Finanzierungsmix	Überwiegend kommunale Mittel
Finanzierungsform	Institutionelle Förderung
Zugang	Erfolgt durch Jobcenter (SGB II), Sozialhilfeträger (SGB XII) und diverse soziale Beratungsstellen (z. B. Bezirkssozialarbeit, Bewährungshilfe, Drogenberatung) sowie durch Selbstmeldern
Finanzierungsgrundlage	§ 16 a SGB II, § 11 SGB XII (kommunale Förderung) und Art. 112 – 116 Bay. AGSB (Landesförderung Insolvenzberatung)
Wartezeit	1 - 3 Monate
Trägerschaft	1/3 kommunal und 2/3 freie Träger
Kurzberatungen	1 bis 3 persönliche Kontakte mit Ratsuchenden ohne umfassende Aktenanlage; Inhalt und Ergebnisse werden mit Aktenvermerk festgehalten. Kurzberatung findet i. d. R. statt z. B. bei ▪ Personen mit Eigenkompetenzen zur weiteren Schuldenregulierung (Wissensvermittlung und Planung des weiteren eigenständigen Vorgehens) ▪ Personen mit temporären Problemen, die zeitnah geregelt werden können (z. B. Kontopfändung, drohende Stromsperre) ▪ Personen, die eine Lösungsperspektive für die Schulden benötigen, zunächst aber noch vorgelagerte Probleme erstrangig bearbeiten (z. B. akute Suchterkrankung) ▪ Personen mit drohender Wohnungslosigkeit, die als Eingangsberatung eine Budgetberatung in Anspruch nehmen
Besonderheiten	Die kommunale Schuldner- und Insolvenzberatungsstelle ist neben der Einzelfallarbeit zuständiger Ansprechpartner (Fachberatung) für die 13 Sozialbürgerhäuser der Stadt München für den Bereich der Verschuldungsproblematik von Bürgerinnen und Bürgern. Im Jahre 2011 wurden 76 Multiplikatorenschulungen stadtweit durchgeführt, sowie 4.188 telefonische und online Fachberatungen. Als Kennzahl werden diese Leistungen im Benchmarking nicht erfasst, die hierfür erforderliche Personalquote fließt aber komplett in die Berechnung der Vollzeitäquivalente mit ein. Ausreichung von Spendenmitteln zur Schuldenregulierung in besonderen sozialen Notlagen, niederschwellige Schuldnerberatung wird in sehr einfachen Fällen von der Bezirkssozialarbeit geleistet; ergänzende Angebote wie z.B. Hauswirtschaftliche Beratung, Projekt zum Erhalt von Mietverhältnissen, Finanztraining für Haushalte mit Mietschulden, Energieberatung; Präventionsprojekte. Besonderheiten der P-Konten: In der Schuldner- und Insolvenzberatung (SIB) der Stadt werden pro Woche 2 halbe Tage am Montag und Freitag für Termine zur P-Kontenbescheinigung vorgehalten. Bei Bedarf können Zusatztermine vereinbart werden. Bei den freien Trägern erfolgt Terminierung nach telefonischer Absprache. Zur Stadtparkasse besteht ein direkter Draht zur Rechtsabteilung um auftretende Probleme rasch beseitigen zu können.

ABB.12 STADTPROFIL NÜRNBERG

Nürnberg	Bundesstatistik wird nicht verwendet. Ausschließlich Daten des ISKA, freier Träger
Inhaltlicher Schwerpunkt	Überwiegend allgemeine Schuldnerberatung
Finanzierungsmix	Fast ausschließlich kommunale Mittel
Finanzierungsform	Größtenteils institutionell
Zugang	Mix, größtenteils Jobcenter und Selbstmelder
Finanzierungsgrundlage	Überwiegend § 16a SGB II, aber auch Präventionsleistungen, freiwillige Leistungen und Förderung durch den Freistaat (InsO)
Wartezeit	Bis zu 3 Wochen
Trägerschaft	Externe Träger
Kurzberatungen	In Nürnberg erfolgt keine Unterscheidung nach Kurz- oder Regulierungsberatung im Sinn der Bundesstatistik.
Besonderheiten	Die allgemeine Schuldnerberatung wird in Nürnberg ausschließlich vom Institut für soziale und kulturelle Arbeit (ISKA) angeboten und ist für alle Bürgerinnen und Bürger kostenfrei. Neben der Beratung in den Räumen des ISKA wird auch in den Standorten des Jobcenters Schuldnerberatung angeboten. Dort können die Beratungstermine direkt vom persönlichen Ansprechpartner vereinbart werden. Weiterhin werden in den verschiedenen Standorten des Jobcenters an einem Tag in der Woche offene Sprechstunden – ohne vorherige Terminvereinbarung – angeboten. Das ISKA erfasst die Daten der Ratsuchenden unabhängig von der Dauer oder der Art der Beratung und somit nicht entsprechend der Bundesstatistik. Kennzahlen zu Dichten sowie zu Zu- und Abgängen können deshalb für Nürnberg nicht gebildet werden. Im Bereich der Insolvenzberatung sind neben dem ISKA noch gewerbliche Anbieter tätig. Diese Anbieter erhalten keine kommunalen Mittel (nur SchuB), wohl aber Landesmittel für die Durchführung von Insolvenzberatungen. Besonderheiten der P-Konten: Das ISKA informiert über das Pfändungsschutzkonto und stellt die entsprechenden Bescheinigungen aus. Weiterhin werden auch Bescheinigungen vom Amt für Existenzsicherung und soziale Integration – Sozialamt und dem Jobcenter ausgestellt.

ABB.13 STADTPROFIL STUTTGART

Stuttgart	Zwischen InsO und allgemeiner SchuB keine Differenzierung möglich
Inhaltlicher Schwerpunkt	Insolvenzberatung und allgemeine (=soziale) Schuldnerberatung
Finanzierungsmix	Überwiegend kommunal
Finanzierungsform	Institutionelle Förderung
Zugang	Mix (Selbstmelder, JobCenter, Vermittlung durch Fachberatungsdienste)
Finanzierungsgrundlage	Größtenteils §16a SGB II, auch Präventionsleistung
Wartezeit	Zwischen 4 und 11 Monaten (zielgruppenbezogen) Während der Wartezeit ist jedoch bei dringendem Bedarf bzw. einer Notlage in der offenen Sprechstunde ein Gesprächstermin möglich.
Trägerschaft	Externe Träger
Besonderheiten	Einen Beratungsanspruch haben: ▪ Leistungsbezieher und Leistungsbezieherinnen von laufenden SGB II- und SGB XII-Leistungen; ▪ Personen mit Einkommen, das den ermittelten Bedarf gemäß SGB II bzw. SGB XII bis zu 15 % übersteigt sowie ▪ Bis zu 20 Härtefälle, deren Einkommen den SGB II bzw. SGB XII-Bedarf um mehr als 15 % übersteigt. Im Übrigen gilt dies auch für Kleingewerbebetreibende, Freiberufler usw., deren Einkommen die festgelegte Einkommensgrenze nicht überschreiten. Die persönlichen Ansprechpartner im JobCenter haben im Rahmen ihrer Gesamtfallverantwortung einen unmittelbaren bevorrechtigten Zugang zu den Beratungs- und Unterstützungsangeboten der Schuldnerberatung. Wenn sich in der Sprechzeit herausstellt, dass der Hilfebedarf mit einer überschaubaren Anzahl persönlicher Beratungen kurzfristig abgedeckt werden kann, so wird lediglich eine Kurzberatung durchgeführt. Personen, bei denen die Einkommensgrenzen überschritten sind und keinen Beratungsanspruch haben, wird eine Kurz- und Notfallberatung angeboten und diese werden ggf. an Rechtsanwälte, Steuerberater u. Ä. weiter verweisen. Die Zentrale Schuldnerberatung stellt die Bescheinigungen für den Pfändungsschutz (sog. P-Konten) für die Klienten in der laufenden Beratung aus. Die soziale Schuldnerberatung wird in den Förderrichtlinien der Landeshauptstadt Stuttgart wie folgt definiert: Soziale Schuldnerberatung hat das Ziel, ▣ überschuldeten Familien und Einzelpersonen bei der Bewältigung ihrer sozialen und finanziellen Probleme nachhaltig zu helfen, Wege aus der Überschuldung aufzuzeigen und ihnen damit wieder neue Lebensperspektiven zu vermitteln. ▣ dazu beizutragen, dass die Eigenverantwortlichkeit und Kompetenz im Umgang mit Geld, mit Finanzdienstleistungen und bei der wirtschaftlichen Haushaltsführung gefördert wird. ▣ dass die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen (insb. nach SGB II) bei überschuldeten Haushalten überwunden bzw. vermieden werden kann. ▣ den Schuldner zur Selbsthilfe zu befähigen, um einer erneuten Überschuldung vorzubeugen.

Stuttgart	Zwischen InsO und allgemeiner SchuB keine Differenzierung möglich
	■ im Rahmen von präventiven Maßnahmen dazu beizutragen, dass die Verschuldungsbereitschaft insbesondere junger Menschen in Stuttgart verringert wird. ■ umgehend an geeignete soziale Fachdienste weiter zu vermitteln, wenn psychosoziale Probleme im Vordergrund (z. B. Suchterkrankungen) stehen. Für außergerichtliche Einigungen stehen der Landeshauptstadt Stuttgart Stiftungsmitteln zur Verfügung. Rahmenbedingungen: max. 3.000 EUR als Beihilfe oder max. 10.000 EUR als Darlehen, sofern der Darlehensbetrag durch den pfändbaren Betrag über 72 Monate gesichert ist.

4.4. Stadtprofile ostdeutscher Großstädte

ABB.14 STADTPROFIL LEIPZIG

Leipzig	
Inhaltlicher Schwerpunkt	Ausschließlich allgemeine Schuldnerberatung
Finanzierungsmix	Ausschließlich kommunale Finanzierung
Finanzierungsform	100% einzelfallbezogen
Zugang	▪ Direktvermittlung vom Fallmanager des Jobcenters, wenn die SchuB in der Eingliederungsvereinbarung verankert ist ▪ favorisiert wird aber der freiwillige Ansatz und die Wahl der Beratungsstelle, damit entsteht für den Schuldner keine Drucksituation, welche nach unseren Erfahrungen der Eigenmotivation nicht sachdienlich ist.
Finanzierungsgrundlage	§ 11 Abs. 5 SGB XII, § 16a Nr. 2 SGB II
Wartezeit	Durchschnitt 1-2 Wochen
Trägerschaft	Externe Träger
Kurzberatungen	▪ Beratung bei akuten wirtschaftlichen und psychosozialen Problemen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts (z. B. Sozialleistungsberatung, Klärung von Miet- und Energiezahlungen, P-Konto) ▪ Beratung und aktive Unterstützung bei Schuldnerschutzmaßnahmen (Beachtung der Pfändungsgrenzen, Freigabe des Kontos, Verhinderung von Ersatzfreiheitsstrafen) ▪ Einschätzung der Fallkonstellation in Bezug auf eine weitergehende Beratung und entsprechende Regulierungsmöglichkeiten ▪ maximal 5 Stunden
Besonderheiten	Das Sozialamt hat zur Umsetzung dieser Aufgabe mit zurzeit 11 Beratungsstellen einen Rahmenvertrag geschlossen. Durchschnittlich sind die Schuldner mit ca. 30.000,00 € überschuldet. Ca. die Hälfte der Ratsuchenden haben mehr als 10, teilweise über 50 Gläubiger. Bei Jugendlichen aus einkunftsschwachen Familien steigt der Schuldenschwerpunkt für Alltagsausgaben wie Telefon, Bekleidung, DVD/Videos und ähnliches. Erstgespräch (Grund- und Sondierungsberatung 1 Stunde) Mit den Beratungsstellen ist vereinbart, dass für alle Ratsuchenden grundsätzlich die Kosten des Erstgespräches vom Sozialhilfeträger übernommen werden, sofern ein Antrag eingereicht wird. Besonderheiten der P-Konten: Die Ausstellungen der Bescheinigung erfolgt in den Beratungsstellen, teilweise als Solitärleistung. Grundsätzlich erhalten alle vom Rahmenvertrag erfassten Leistungsberechtigten SGB II/ XII diese Leistung unentgeltlich. Bei Ratsuchenden mit Einkommen erhalten die Personen, die die festgelegte Einkommensgrenze nach Rahmenvertrag nicht überschreiten ebenfalls die Leistung unentgeltlich, bei allen Anderen wird ein Kostenbeitrag erhoben. Die Zunahme der Antragstellungen resultiert hauptsächlich daraus, dass mit Einführung des Pfändungsschutz-Kontos (P-Konto) ab dem 01.07.2010 eine weitere Aufgabenstellung für die anerkannten Schuldnerberatungsstellen mit der Erstellung der entsprechenden Bescheinigung für die Banken hinzu gekommen ist, somit vor allem auch eine Zunahme von Grundberatungen zu konstatieren ist.

ABB.15 STADTPROFIL ROSTOCK

Rostock	Alle Fälle sind erfasst
Inhaltlicher Schwerpunkt	Insolvenzberatung und allgemeine Schuldnerberatung.
Finanzierungsmix	Kommunale Mittel, Landesmittel, Eigenmittel
Finanzierungsform	Förderung findet als Projektförderung statt, auch die Landesfinanzierung im Rahmen der Projektförderung, die Dauer beträgt ein Jahr.
Zugang	Mix (Selbstmelder, JobCenter, Vermittlung durch Fachberatungsdienste)
Finanzierungsgrundlage	SGB XII und SGB II
Wartezeit	Max. 1,2 Monate
Trägerschaft	Externe Träger
Kurzberatungen	Unter einer „Kurzberatung“ wird eine Beratung verstanden, bei der keine Vollmacht ausgestellt oder unterzeichnet wird und bis zu drei Gesprächstermine laufen können. Nach landesstatistischen Vorgaben erfolgt keine Regelung über einheitliche Inhalte oder die Erfassungen von durchgeführten Kurzberatungen. In den statistischen Trägerberichten können persönliche und telefonische Beratungen sowie Beratungen per Mail enthalten sein.
Besonderheiten	Bei der Organisation der P- Konten ist die Hansestadt Rostock nicht beteiligt.

5. Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs

5.1. Kontextdaten zur Überschuldungssituation und sozialen Situation

Um einen Eindruck davon zu bekommen, welcher Bedarf an Schuldnerberatung vor Ort bestehen könnte, werden im vorliegenden Kapitel wesentliche Kontextdaten zur Überschuldungssituation der Haushalte in den jeweiligen Städten dargestellt. Da darüber hinaus häufig ein Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit bzw. Einkommensarmut und Überschuldung⁵ besteht, wird den Daten zur Überschuldungssituation in Abb. 16 die sogenannten Transferleistungsdichten gegenüber gestellt, die den Anteil der SGB II- bzw. XII-Leistungsbezieher in den jeweiligen Städten zeigen.

Aussagen zur Überschuldungssituation der Bevölkerung der großen Großstädte lassen sich über die Publikationen der ‚SCHUFA‘ und der ‚Creditreform‘ gewinnen.

Obwohl der Studienbericht „Verbraucherinformationen Scoring“, erstellt von der GP Forschungsgruppe, beauftragt durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) vom Juni 2009⁶ das Vorgehen bei der Datenerhebung beider Institute kritisch sieht, hat sich der Benchmarkingkreis entschieden, die Ergebnisse beider Institute zur besseren Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen abzubilden.

Die dort verwendeten Daten bilden den generellen Überschuldungsgrad anhand bestimmter Merkmale ab. Dieser Überschuldungsgrad bietet plausible Hinweise darauf, wie sich die Problematik zwischen den Städten unterscheidet, steht aber in keinem direkten personengenauen Zusammenhang mit den im Benchmarking ermittelten Daten. Hingewiesen sei an dieser Stelle darauf, dass erfolgreiche Schuldnerberatung sich nicht in der Höhe der Schuldnerquote widerspiegelt. Auch wenn Klienten erfolgreich beraten und die Schulden reguliert wurden, finden sich diese Fälle weiter in den Statistiken wieder. Eine Überschuldung besteht weiterhin, jedoch sind nun die Angelegenheiten mit den Gläubigern geregelt. Insofern verdeutlichen die Daten der SCHUFA und der Creditreform lediglich Rahmenbedingungen in den Städten, welche am Benchmarking Schuldnerberatung teilnehmen.

⁵ May, H.: Plädoyer für eine neue Schuldnerberatungsstatistik; NDV Juli 2010; S.218-223

⁶ GP Forschungsgruppe, Verbraucherinformation Scoring, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, München 2009

„Der von der SCHUFA 2006 entwickelte Privatverschuldungsindex (PVI)⁷ (...) besteht aus den kreditrelevanten Informationen der SCHUFA Holding AG von 66,2 Millionen volljährigen Privatpersonen in Deutschland. (...) Zur Berechnung des PVI dienen die sogenannten weichen und harten Negativmerkmale, diese sind je nach Ausprägung in die drei Stufen Gelb, Orange und Rot des Risikomodells eingeteilt.

Privatverschuldungsindex

Bei den weichen Negativmerkmalen handelt es sich um Zahlungsausfälle bei Nichtbanken und Banken. Die rote Stufe im Risikomodell enthält harte Negativmerkmale wie Informationen über die Abgabe einer Eidesstattlichen Versicherung oder über eine Privatinsolvenz.⁸

Eine weitere Darstellung der Verschuldungsproblematik vor Ort lässt sich aus den Daten der Creditreform ermitteln. Dem liegt folgende Definition⁹ zugrunde:

„Der SchuldnerAtlas Deutschland untersucht, wie sich die Überschuldung von Verbrauchern innerhalb von Deutschland kleinräumig verteilt und entwickelt. Überschuldung liegt dann vor, wenn der Schuldner die Summe seiner fälligen Zahlungsverpflichtungen auch in absehbarer Zeit nicht begleichen kann und ihm zur Deckung seines Lebensunterhaltes weder Vermögen noch Kreditmöglichkeiten zur Verfügung stehen. (...)“

Schuldnerquoten

Mit Hilfe der Schuldnerquoten, das heißt dem Anteil der Personen mit Negativmerkmalen im Verhältnis zu allen Personen ab 18 Jahren kann die Überschuldung (...) dargestellt werden.

Die Negativmerkmale setzen sich zusammen aus den aktuell vorliegenden juristischen Sachverhalten (Haftanordnungen zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung, Abgabe der eidesstattlichen Versicherung und Privatpersoneninsolvenz), unstrittigen Inkasso-Fällen von Creditreform gegenüber Privatpersonen und nachhaltigen Zahlungsstörungen.

Nachhaltige Zahlungsstörungen werden in einer Minimaldefinition abgegrenzt durch den Tatbestand von mindestens zwei, meist aber mehreren vergeblichen Mahnungen mehrerer Gläubiger. Diese Daten basieren auf negativen Zahlungserfahrungen der Poolteilnehmer der CEG Creditreform Consumer GmbH, einem Tochterunternehmen von Creditreform.“

Gemäß den aktuellen Ergebnissen der SCHUFA und der Creditreform zeigt die Entwicklung der Überschuldungssituation von Verbrauchern in Deutschland bei den jeweiligen Instituten eine leicht unterschiedliche Entwicklung auf.

Schuldnerquoten und Privatverschuldungsindex

Laut SCHUFA liegt sie gegenwärtig auf dem zweitniedrigsten Stand seit Beginn der Berichtserstattung zur Überschuldung im Jahr 2004. Der PVI verbesserte sich von 2010 auf 2011 um 4 Punkte auf 1.174 Punkte.

⁷ Der PVI ist ein Instrument, das nicht nur die historische Entwicklung der kritischen Anzeichen privater Verschuldung analysiert, sondern darüber hinaus auch die künftige, mittelfristige Entwicklung prognostiziert. Zur Erstellung des PVI wird eine Kombination aus negativen kreditrelevanten Informationen für die Wohnbevölkerung individuell betrachtet und gewichtet. Daraus ergibt sich ein Gesamtwert.

⁸ SCHUFA Holding AG, Kreditkompass 2012, Wiesbaden 2012

⁹ SchuldnerAtlas Deutschland 2011, Creditreform Wirtschaftsforschung, November 2011, Neuss; S. 3

Zum Stichtag 1. Oktober 2012 wurde laut SchuldnerAtlas für die gesamte Bundesrepublik eine Schuldnerquote von 9,65% (2011: 9,38 %) gemessen. Die aktuelle Schuldnerquote¹⁰ bleibt aber trotz Anstieg deutlich unter den Höchstwerten von 2005 bis 2008, wo die Quoten jeweils über 10% lagen. Nur vier Bundesländer bleiben dabei unterhalb der bundesdurchschnittlichen Schuldnerquote: Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen. Die höchste Verschuldung zeigt sich in Berlin, Bremen und Sachsen-Anhalt.¹¹

Die geringsten Zeichen der Überschuldungsgefahr für Privatpersonen und somit die besten Indexwerte weisen laut PVI der SCHUFA die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern auf. Eine hohe Überschuldungsgefahr konnte insbesondere für Bremen und Berlin ausgewiesen werden, wobei beide dem roten ‚Warnsektor‘ zugeordnet wurden.¹²

hohe Quote
Überschuldung in
Berlin und Bremen

Um die vorliegenden Kontextdaten zur Verschuldungssituation in den Bezug zu den Leistungsdaten in den jeweiligen Städten setzen zu können, sind in der folgenden Abbildung für jede Stadt folgende Daten zusammengestellt, sortiert nach der Transferleistungsdichte der teilnehmenden Städte.

Kontextinformation
und
Leistungsdaten
im Überblick

- Zunächst die *Transferleistungsdichte*, die von den Großstädten ermittelt wird. Hier ist die Dichte der Leistungsberechtigten von SGB II-Leistungen, von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner abgebildet. Daneben wird die prozentuale Abweichung der einzelnen Städte vom Mittelwert aller einbezogenen Städte aufgezeigt.
- Dann wird die *Schuldnerquote* aufgeführt wie sie von der Creditreform veröffentlicht wurde und dazu die jeweilige Abweichung vom Mittelwert, gebildet aus den Quoten der aufgeführten Städte.
- Dann werden der *Privatverschuldungsindex* der SCHUFA und die jeweilige Abweichung vom Mittelwert gezeigt, gebildet aus den Quoten der aufgeführten Städte.
- Des Weiteren wird aus dem Kennzahlenset zur Schuldner- und Insolvenzberatung: die *Dichte der beendeten Beratungen* (Kennzahl TOP 5) sowie die *Dichte der begonnenen Beratungen* (Kennzahl TOP 3) aufgeführt und die *Dichte der Kurzberatungen* (TOP 1) mit der jeweiligen Vorjahresdichte ausgewiesen.

¹⁰ Da der SchuldnerAtlas nicht Daten für ein gesamtes Kalenderjahr ausgibt, werden im Benchmarking jeweils die Daten des SchuldnerAtlas des Folgejahres verwendet, indem sowohl Daten des Benchmarking-Berichtjahres enthalten sind als auch jene des Folgejahres.

¹¹ Vgl. SchuldnerAtlas Deutschland 2011, Creditreform Wirtschaftsforschung, November 2011, Neuss; S.10

¹² SCHUFA Holding AG, Kreditkompass 2012, März 2012, Wiesbaden, S. 27

ABB. 16 KONTEXTDATEN UND LEISTUNGSDATEN IM ÜBERBLICK

	Transferleistungsdichte (Vorjahr)	Transferleistungsdichte	Abw. vom gewichteten Mittelwert	Schuldnerquote Creditreform (Vorjahr)	Schuldnerquote Creditreform	Abw. vom arithmetischen Mittelwert	SchuFa PVI (Vorjahr)	SchuFa PVI	Abw. vom arithmetischen Mittelwert	Dichte beendete Beratungen (Bench) Vorjahr	Dichte beendete Beratungen	Dichte begonnene Beratungen (Bench) Vorjahr	Dichte begonnene Beratungen	Dichte Kurzberatungen Vorjahr	Dichte Kurzberatungen
sortiert nach Transferleistungsdichte															
Dortmund	158,6	155,0	13%	13,4	13,5	20%	1.452	1.471	18%	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Essen	155,2	152,7	12%	12,6	12,1	8%	1.368	1.397	12%	n.v.	n.v.	3,0	3,1	3,8	4,2
Rostock	158,7	152,2	11%	11,6	10,9	-3%	1.449	1.441	16%	0,47	0,4	2,9	2,5	4,1	4,4
Hannover	154,0	151,7	11%	11,2	11,4	1%	1.170	1.193	-4%	1,17	0,6	0,7	0,8	1,2	1,4
Bremen	153,9	151,3	11%	13,2	12,5	12%	1.225	1.238	-1%	3,14	2,6	3,5	2,6	*	*
Leipzig	155,4	146,6	7%	11,6	11,6	4%	1.437	1.464	17%	0,15	n.v.	2,0	1,9	1,6	1,7
Köln	131,0	127,8	-7%	11,8	11,6	3%	1.215	1.259	1%	1,19	1,3	1,7	1,5	2,7	2,5
Düsseldorf	123,0	121,5	-11%	12,3	12,2	9%	1.172	1.195	-4%	4,43	4,6	4,5	4,7	3,3	3,7
Nürnberg	112,1	106,1	-22%	9,9	9,8	-13%	1.272	1.286	3%	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Stuttgart	82,0	77,5	-43%	8,9	10,0	-11%	882	894	-28%	1,01	0,9	0,9	1,2	1,2	1,4
München	66,7	64,1	-53%	8,3	8,0	-28%	803	805	-35%	1,13	1,3	1,2	1,7	1,7	2,0
GeMw: 136,7		ArMw: 11,2		ArMw: 1.246		(jeweils bezogen auf die 16 Städte)									

Städte ohne Daten für das Benchmarking

Dresden	113,7	106,4	-22%	8,4	8,3	-26%	915	922	-26%
Hamburg	126,0	122,2	-11%	10,9	10,5	-7%	1.036	1.048	-16%
Frankfurt	127,1	123,4	-10%	10,6	10,4	-7%	1.078	1.100	-12%
Duisburg	156,7	152,5	12%	14,7	14,6	30%	1.684	1.758	41%
Berlin	189,6	186,0	36%	12,7	12,3	10%	1.466	1.460	17%

Hinweis zu Hannover: Daten der Institute liegen für die Region Hannover vor. Daten zu Beratungen aus der kommunalen Beratungsstelle für die Stadt.

Hinweis zu Bremen: Daten beziehen sich auf die kreisfreie Stadt Bremen. Es gibt es regelmäßig statt findende Informationsveranstaltungen, die von den Beratungsstellen kostenlos angeboten werden. Erfasst als Fälle werden aber nur diejenigen, die danach in einer umfassenden Schuldner- und Insolvenzberatung münden.

Quelle: SchuldnerAtlas Deutschland 2011 © creditreform

Quelle: Schufa Kredit-Kompass 2012

Anmerkung: Wo die Dichte der beendeten Beratungen n.v., wurde die Dichte der begonnenen Beratungen ausgewiesen. Transferleistungsdichte bezogen auf HLU a.v.E., GSIAE a.v.E. und SGB II 2011.

Auf der Grundlage der aufgeführten Daten in der Abbildung 16 wird deutlich, dass mit einer hohen Transferleistungsdichte auch eher ein hoher Privatverschuldungsindex (PVI) bzw. höhere Schuldnerquoten einhergehen.

Bedarfslage
und Beratungs-
leistungen

5.2. Fragestellungen im Hinblick auf die soziale Lage des Klientel

Der Fokus des vorliegenden Abschnittes liegt auf der Fragestellung, in wie weit sich bestimmte Bevölkerungsgruppen unter den Klienten der Schuldnerberatung identifizieren lassen.

In einer Expertise zur Wirksamkeit von Schuldnerberatung, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus dem Jahr 2007 wurden folgende Merkmale zur sozialen Lage von Klienten der bundesweiten Schuldnerberatungsstellen festgestellt¹³:

- ▣ Das durchschnittliche Alter der Klienten lag bei 40,83 Jahren.
- ▣ Der Anteil der Alleinerziehenden lag bei 21,8%.
- ▣ 46% der Stichprobenteilnehmer bezogen ALG II, fast ebenso viele (44,8%) waren Lohn- bzw. Gehaltsempfänger.

Für den vorliegenden Bericht konnte aus dem Kreis der teilnehmenden Städte eine Teilauswertung der Daten zur Klientenstruktur vorgenommen werden.

Nachfolgend werden die Merkmale:

- Alter
- Staatsangehörigkeit
- Alleinerziehend und die
- Rechtsgrundlage der Beratung sowie Einkommensart der Beratenen

inhaltlich kurz abgehandelt.

Strukturdaten
zu
Leistungs-
berechtigten

5.2.1 Merkmal Alter

Die Datenlage der Altersgruppen von Personen, die eine Schuldnerberatung aufgenommen haben, ist in den Städten *Hannover, Köln, München, Nürnberg* und *Stuttgart* vollständig. *Bremen, Düsseldorf* und *Rostock* konnten nicht für alle Altersgruppen Werte ausweisen.

Datenlage

Grundsätzlich ist für alle benannten Städte feststellbar, dass die Mehrheit (im Mittelwert 52,9%) der Personen, die eine Schuldnerberatung beginnen, zwischen 25 bis unter 45 Jahren alt sind. Dies bestätigt die Ergebnisse der oben genannten Expertise. An zweiter Stelle (ca. 31,7%) folgen Menschen von

Hauptsächlich 25-bis
unter 45-Jährige
beginnen Beratung

¹³ Expertise zur Wirksamkeit von Schuldnerberatung, durchgeführt durch die KWuP Organisations-Entwickler im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Gummersbach, November 2007, S.3

45 bis unter 65 Jahren. Eher selten sind die Personen unter 25 bzw. über 65 Jahre.

In *Köln* ist der Anteil der Personen über 65 Jahren am geringsten verglichen mit den Städten *Stuttgart*, *Rostock*, *Nürnberg*, *Hannover* und *Bremen*, für die in dieser Altersklasse Daten vorliegen. Hingegen macht der Anteil der 25- bis unter 45-Jährigen den größten Anteil aus (58,8%) und ist damit wie schon im Vorjahr der höchste Anteilswert.

In *Bremen* sind auffällig viel Ältere unter denen, die eine Beratung beginnen (17,8%). Im Jahr 2010 waren dies noch 14 Prozent. Ein ebenfalls hoher Wert liegt für *Hannover* (9,6%) vor, wobei man mit einbeziehen muss, dass hier nur die kommunale Schuldnerberatungsstelle erfasst ist.

Die Kenntnis über die Altersstruktur der Beratenen gibt gegebenenfalls Hinweise, auf die - bezogen auf die Zielgruppen – bedarfsgerechte Gestaltung von Präventionsmaßnahmen und Schuldnerberatungsprozessen.

5.2.2 Merkmal Staatsangehörigkeit

Die Betrachtung des Merkmals Staatsangehörigkeit erfolgt zum einen bezogen auf alle neu begonnenen Fälle sowie zum anderen bezogen auf den entsprechenden Anteil in der Gesamtbevölkerung je 1.000 Einwohner, d.h. deren Dichte.¹⁴

Letztere zeigt auf, dass sich (bezogen auf die Gesamtanzahl der Einwohner mit dem gleichen Merkmal) in jeder Stadt erheblich mehr Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft (3,8) in einem neu begonnenen Beratungsprozess befinden als Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft (1,7). Damit liegen die Dichten auf Vorjahresniveau.

„Nichtdeutsche“
stärker betroffen

Bezogen auf die Gesamtanzahl der neu begonnenen Fälle (siehe Abb. 16) sind in nahezu allen Städten gleichwohl mehr Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit (im Mittelwert 67,8%), die sich bezüglich ihrer Schulden beraten lassen. Damit bleibt auch dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr stabil.

Anteile an allen
neu begonnenen
Beratungen

Überdurchschnittlich hohe Anteile an Beratenen mit deutscher Staatsbürgerschaft an allen neu Beratenen finden sich in *Bremen* (82,1%), *Hannover* (76,5%) und *Nürnberg* (71,3%). In *München* weicht das Verhältnis der Fälle nach Staatsbürgerschaft insofern ab, dass nur 55,6% der Personen, die eine Beratung aufgenommen haben, eine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen.

¹⁴ Folglich wird einerseits danach gefragt, wie viele Personen, die eine Beratung neu aufgenommen haben, die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen bzw. nicht besitzen (Anteile an allen neu begonnenen Fällen). Andererseits wird die Dichte wiedergegeben, welche z.B. erfragt, wie viele Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit von allen Einwohnern ohne deutsche Staatsangehörigkeit, eine Schuldnerberatung aufnehmen.

Besteht eine starke Unterscheidung zwischen dem Anteil der Beratungsneufälle von Nichtdeutschen und deren „Beratungsdichte“ von ihrem Anteil in der Bevölkerung ist dies ein Indikator dafür, dass nichtdeutsche Schuldner überproportional von finanzieller Problematik betroffen sind. In *München* weist der Armutsbericht 2011 zudem daraufhin, dass Nichtdeutsche (insbesondere Frauen) einem vergleichsweise hohem Armutsrisiko ausgesetzt sind. Bezogen auf ihren Anteil an der Münchner Bevölkerung beziehen Nichtdeutsche auch nahezu zweieinhalbmal so häufig Leistungen nach dem SGB II wie Deutsche.

5.2.3 Merkmal „Alleinerziehend“

Auch beim Merkmal „alleinerziehend“ ist zu prüfen, ob deren Anteil in der Schuldnerberatung ihrem Anteil in der Bevölkerung ungefähr entspricht. Entsprechend werden sowohl die Dichte als auch der Anteil an allen neu begonnenen Beratungen dargelegt. Aussagen zu diesem soziostrukturellen Merkmal können für die Städte *Bremen, Hannover, Köln, München* und *Stuttgart* getroffen werden.

Der Mittelwert der Dichte ist im Vergleich zum Vorjahr von 0,37 auf 0,29 gesunken. Über dem Mittelwert liegt die Dichte in *Bremen* (0,38), wohingegen *Hannover* mit 0,04 je 1.000 Einwohner die geringste Dichte Alleinerziehender aufweist, die eine Schuldnerberatung neu begonnen haben.

Dichte
Alleinerziehender mit
Beratungsbeginn 2011
leicht gesunken

Von allen begonnenen Beratungen hat *Köln* (19,71%) den im Vergleich zum Mittelwert (12,35%) größten Anteil Alleinerziehender neu in den Beratungen. Im Schnitt ist der Anteil Alleinerziehender im Vergleich zum Vorjahr um 6,48 Prozentpunkte gesunken.

Anteile
Alleinerziehender
an allen
neu begonnenen
Beratungen leicht
gesunken

Auffällig gering ist der Anteil der Alleinerziehenden an allen neu begonnenen Beratungen in *Hannover* mit 5,19%. Allerdings fällt auch die Dichte mit 0,04 am niedrigsten aus.

Es kann festgehalten werden, dass im Durchschnitt der Anteil der Alleinerziehenden an den Klienten der Schuldnerberatung vergleichsweise hoch ist. Jedoch zeigt sich, dass der Anteil der Alleinerziehenden an den neu begonnenen Beratungen im Vergleich zum Berichtsjahr 2010 gesunken ist.

Alleinerziehende
häufig betroffen

Neben den soziostrukturellen Merkmalen sind auch die Zugangswege sowie die Rechtsgrundlage und Einkommensart bedeutsam für das Benchmarking der Schuldnerberatung.

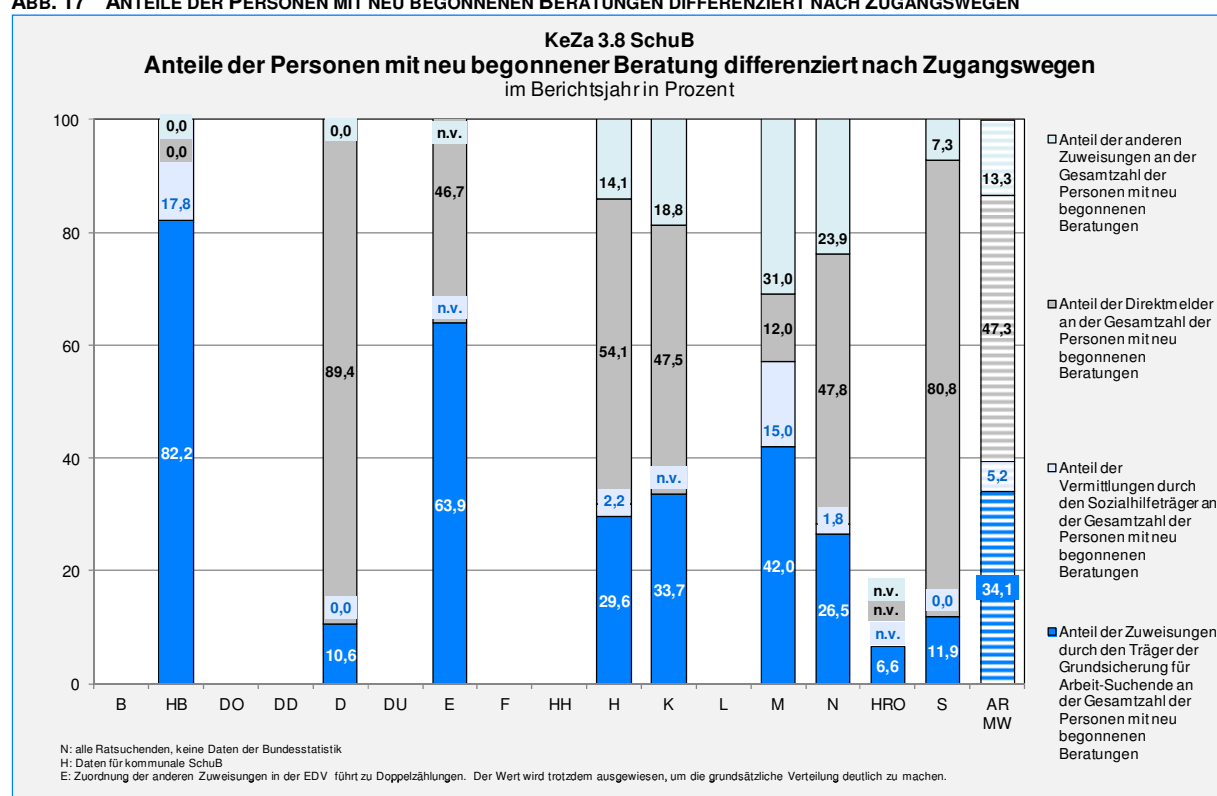
5.3. Zugangswege

Der Zugang zu den Schuldnerberatungsstellen stellt sich in den Städten ganz unterschiedlich dar. Es können zunächst zwei Modelle der Zugangssteuerung identifiziert werden:

- Die Schuldnerberatung ist für alle Personen offen zugänglich. Dies trifft für die Städte *Düsseldorf, Essen, Hannover, Köln München, Nürnberg* und *Rostock* zu. In *Köln* gibt es darüber hinaus die Besonderheit, dass alle SGB II- Empfänger mit Verschuldungsproblematik an die Budgetberatung verwiesen werden, welche einen unmittelbaren Kontakt zu Schuldnerberatungsstellen ermöglicht.
- Gesteuerte leistungsrechtliche Zugangswege in Form von Transferleistungsempfängern liegen in *Bremen* und *Stuttgart* vor.

In der nachfolgenden Abbildung werden die stadt spezifischen Zugangswege grafisch aufbereitet.

ABB. 17 ANTEILE DER PERSONEN MIT NEU BEGONNENEN BERATUNGEN DIFFERENZIIERT NACH ZUGANGSWEGEN



Entsprechend des benannten ersten Modells der Zugangssteuerung ergeben die ausgewerteten Daten im Mittelwert, dass die Mehrheit (fast 48%) der Klienten in Schuldnerberatungen Direktmelder sind. Dieser Wert ist im Vergleich zum Vorjahr stabil geblieben. Der hohe Anteil in *Düsseldorf* resultiert daraus, dass bei den Direktmeldern auch eine hohe Anzahl an ALG II-Empfängern gezählt werden, die keine Eingliederungsvereinbarung erhalten haben. Bei den Zuweisungen der Jobcenter (unterer Säulenteil) werden die

Mehrheit der Klienten sind Direktmelder

ALG II-Empfänger nur dann gezählt, wenn diese eine schriftliche Eingliederungsvereinbarung des Fallmanagers erhalten haben.

Die zweite Position umfasst, entsprechend des zweiten vorgestellten Modells, Zuweisungen durch Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (rund 34%). Dieser Anteil ist im Vergleich zum Vorjahr um fast 3% gesunken.

5.3.1 Rechtsgrundlage und Einkommensart

Schuldnerberatungsleistungen können auf Grund von verschiedenen Rechtsgrundlagen gewährt werden: Dabei präjudiziert die Einkommensart der Beratenen (hier: SGB II-Leistungen) in der Schuldnerberatung nicht automatisch die gewählte Rechtsgrundlage, nach der die Beratung gewährt wird. Für Personen im erwerbsfähigen Alter ergeben sich je nach Gewährungsgrundlage durchaus Unterschiede.

Wird die Schuldnerberatung als Teil der verpflichtenden Eingliederungsvereinbarung des §16a SGB II gewährt, besteht für den SGB II-Träger die Möglichkeit eine Sanktion auszusprechen, wenn eine aktive Mitwirkung des Überschuldeten im Beratungsprozess nicht erfolgt. Die Möglichkeit der Sanktion (z.B. Leistungsminderung) wirkt sich dadurch unter Umständen auf die Abbruchquote aus, die als „Qualitätsindikator“ im Benchmarking betrachtet werden kann. Daher ist zu betrachten, welche Städte hier welche Gewährungsgrundlagen und Zugangswege gewählt haben – mit welcher dahinterstehenden Strategie.

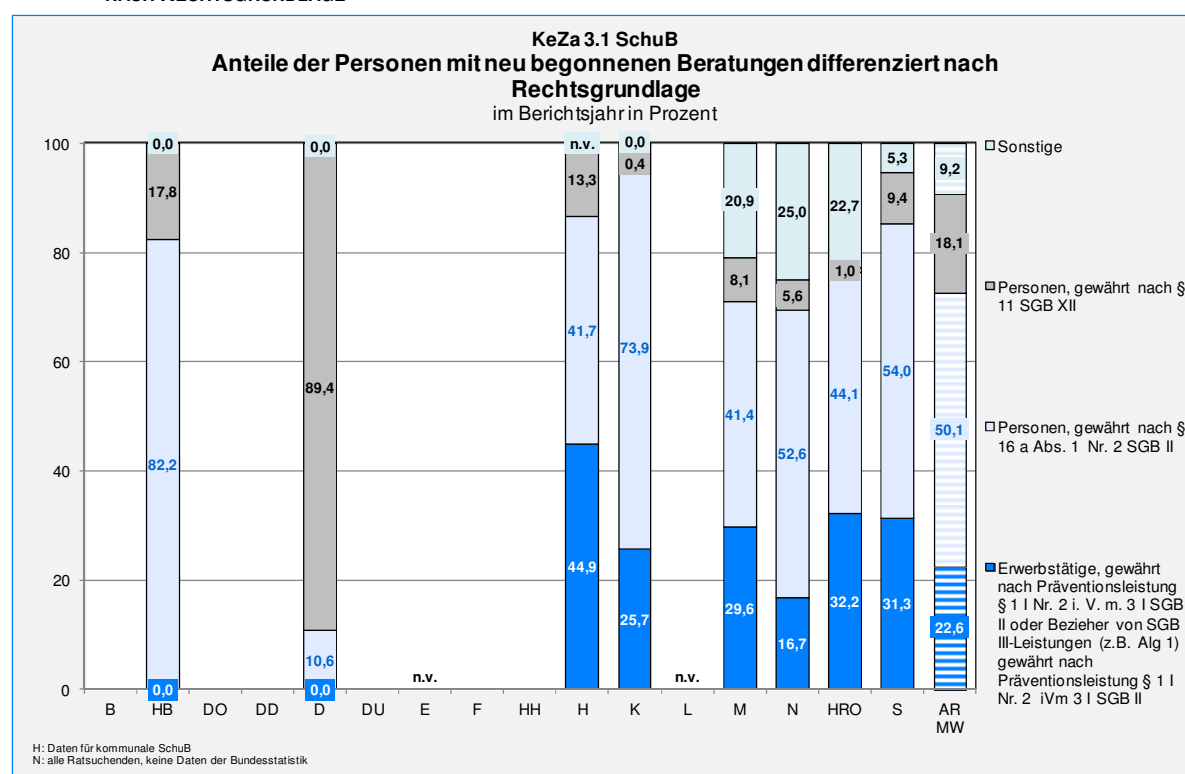
nach SGB II
Sanktions-
möglichkeit

Nicht jeder SGB II-Leistungsbezieher erhält ‚automatisch‘ die Schuldnerberatungsleistung auf Basis des §16a SGB II. Die Person kann auch unabhängig vom JobCenter aus eigener Initiative in der Schuldnerberatung vorstellig werden. Die Frage der Rechtsgrundlage kann dennoch unterschiedlich gehandhabt werden.

So wird zum Beispiel in *Düsseldorf* nur dann eine Schuldnerberatungsleistung nach §16a SGB II gezählt, wenn eine Eingliederungsvereinbarung dies explizit vorsieht, während ‚Selbstmelder‘ in der Schuldnerberatung, auch wenn sie SGB II beziehen, die Leistung nach dem SGB XII erhalten.

Die folgende Grafik zeigt die Anteile der Personen differenziert nach Rechtsgrundlage an allen neu begonnenen Beratungen auf.

ABB. 18 ANTEILE DER PERSONEN MIT NEU BEGONNENEN BERATUNGEN DIFFERENZIIERT NACH RECHTSGRUNDLAGE



Die Betrachtung der Rechtsgrundlage der Gewährung von Schuldnerberatung zeigt auf, dass mehrheitlich (ca. 50%) auf der Grundlage von § 16 a Abs. 1 Nr. 2 SGB II beraten wird.

Auch dieser Wert ist im Vergleich zu 2010 stabil geblieben. Es folgt die Beratung für Erwerbstätige, gewährt nach Präventionsleistung § 1 I Nr. 2 i. V. m. 3 I SGB II oder Beziehern von SGB III-Leistungen (gewährt nach § 1 I Nr. 2 i.V.m 3 I SGB II) mit nach wie vor knapp 23%.

Rund 18% der Klienten wurden auf Grundlage von § 11 SGB XII beraten.

Im Vergleich zum Mittelwert sind bei der vorliegenden Kennzahl insbesondere *Bremen* und *Düsseldorf* auffällig. *Bremen*, da der Anteil der Fälle, die nach § 16 a Abs. 1 Nr. 2 SGB II beraten werden, insgesamt 82,2% ausmacht und *Düsseldorf*, da insgesamt 89,4% auf Grundlage von § 11 SGB XII beraten werden.

Auf die sonstigen Rechtsgrundlagen entfallen in *Nürnberg*, *München* und *Rostock* zwischen 21-25%. Dies erklärt sich in *München* dadurch, dass inhaftierte Schuldnerinnen und Schuldner in der Schuldnerberatungsstelle Münchner Zentralstelle für Straftatlassene den möglichen Rechtsgrundlagen (s. Grafik) nicht zugewiesen wurden. Aber auch bei weiteren Klienten, etwa Hausfrauen und -männern oder Studenten, erfolgte zum Teil keine Zuordnung. Dies soll künftig erhoben werden.

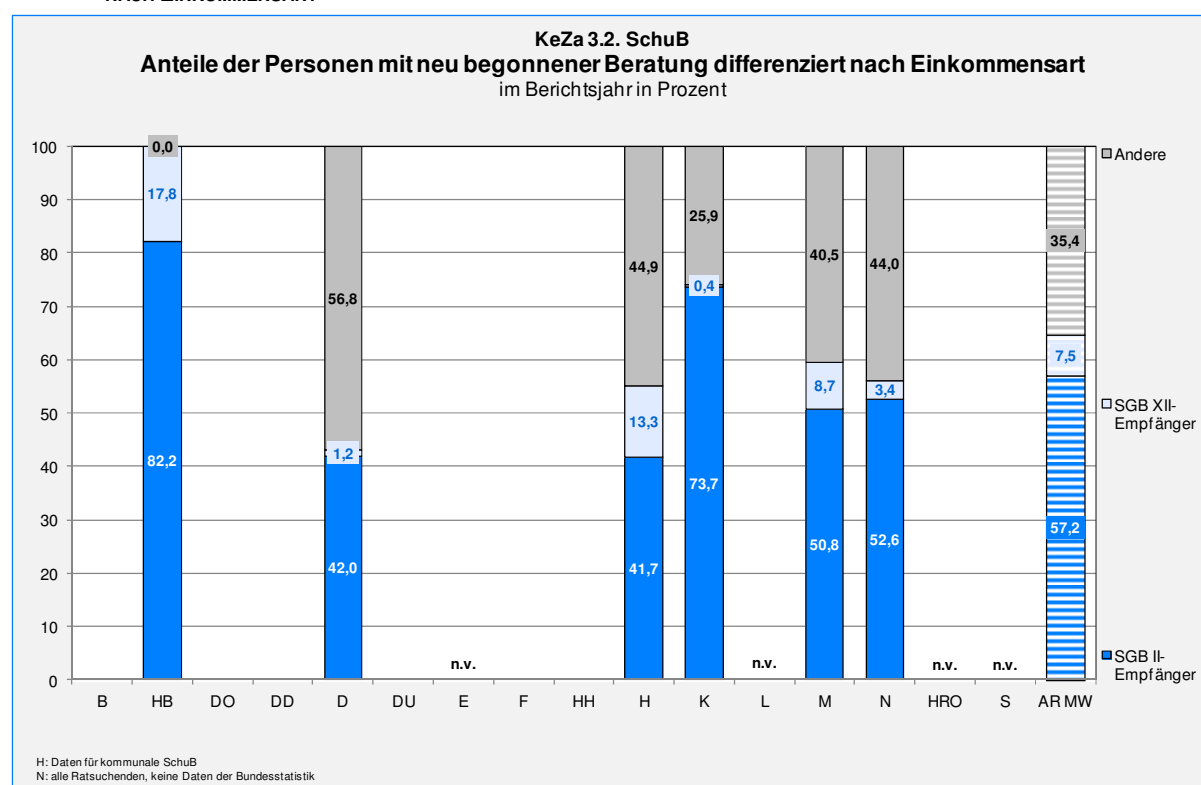
Neben den bereits benannten Städten weist lediglich *Stuttgart* eine Beratung gemäß sonstiger Rechtsgrundlage (5,3%) auf. Die hier dargestellten Fälle wurden aufgrund der Härtefallregelung der Landeshauptstadt (siehe Stadtprofil) in die Beratung aufgenommen.

Die Ergebnisse zur Kennzahl, die die Rechtsgrundlage ausweist, entsprechen jedoch, wie oben angesprochen, nicht notwendigerweise der Einkommensart der Klienten, die im Folgenden kurz dargestellt wird.

Im Mittelwert beziehen ca. 57,2% der Klienten SGB II- Leistungen, 35,4% haben eine sonstige Einkommensart und lediglich 7,5% sind SGB XII-Empfänger. Dies ist im Vergleich zu den bundesweiten Ergebnissen der Expertise zur Wirksamkeit von Schuldnerberatung (46% ALG II- Bezieher) ein deutlich höherer Wert.

Im Vergleich zu 2010 ist damit der Anteil der Klienten mit einer sonstigen Einkommensart leicht gesunken und der Anteil der Empfänger von SGB II-Leistungen leicht gestiegen.

ABB. 19 ANTEILE DER PERSONEN MIT NEU BEGONNENEN BERATUNGEN DIFFERENZIERT NACH EINKOMMENSART



In *Köln* (73,7%) und *Bremen* (82,2%) sind überdurchschnittlich viele SGB II-Empfänger vertreten, wobei sich der Wert im Vergleich zum Vorjahr in *Köln* leicht verringert und in *Bremen*, mit fast 10 Prozentpunkten mehr, deutlich erhöht hat. Dies geht mit der entsprechenden Rechtsgrundlage, konkret der

vergleichsweise überdurchschnittlichen Anzahl der Fälle gewährt nach § 16a SGB II, einher.

Bremen (17,8%) weist analog zu *Hannover* mit knapp (13,3%) zudem einen vergleichsweise hohen Anteil von SGB XII-Beziehern auf.

Lediglich in *Düsseldorf* haben mehr als die Hälfte der Klienten eine sonstige Einkommensform. In *Düsseldorf* werden darunter Erwerbstätige sowie Aufstocker, Rentner, Selbstständige und ALG I-Bezieher erfasst. In *München* fiel dies 2010 ebenfalls hoch aus, der Anteil ist hier jedoch auf 40,5% zurück gegangen.

5.4. Kurzberatungen

Kurzberatungen fließen nicht in die Wirkungskennzahlen (etwa beendeten Beratungen, Abbrüche o.ä.) und sind deshalb außerhalb von diesen Ergebnissen zu betrachten. Bei der Interpretation ist jedoch zu beachten, dass die Ressourcen der Städte in Kurzberatungen in die Kostenkennzahlen fließen, die Fälle, die in der Kurzberatung betreut werden, jedoch nicht zu den anderen Fällen (also reguläre Schuldnerberatungsfälle) gezählt werden.

Kurzberatungen sind dadurch charakterisiert, dass lediglich eine Beratung zum Thema Schulden erfolgt und noch keine Schuldenregulierung. Der Umfang jener Beratungsform divergiert in den Städten von einem bis zu drei Terminen. Davon ausgenommen sind ausschließlich telefonische oder onlinebasierte Beratungen sowie Besprechungen, die der reinen Ausstellung von P-Konto-Bescheinigungen dienen.

Das Ziel einer Kurzberatung ist die Befähigung der Klienten, die Probleme selbstständig zu lösen oder eine Komplettberatung anzuschließen.

Definition
Kurzberatung

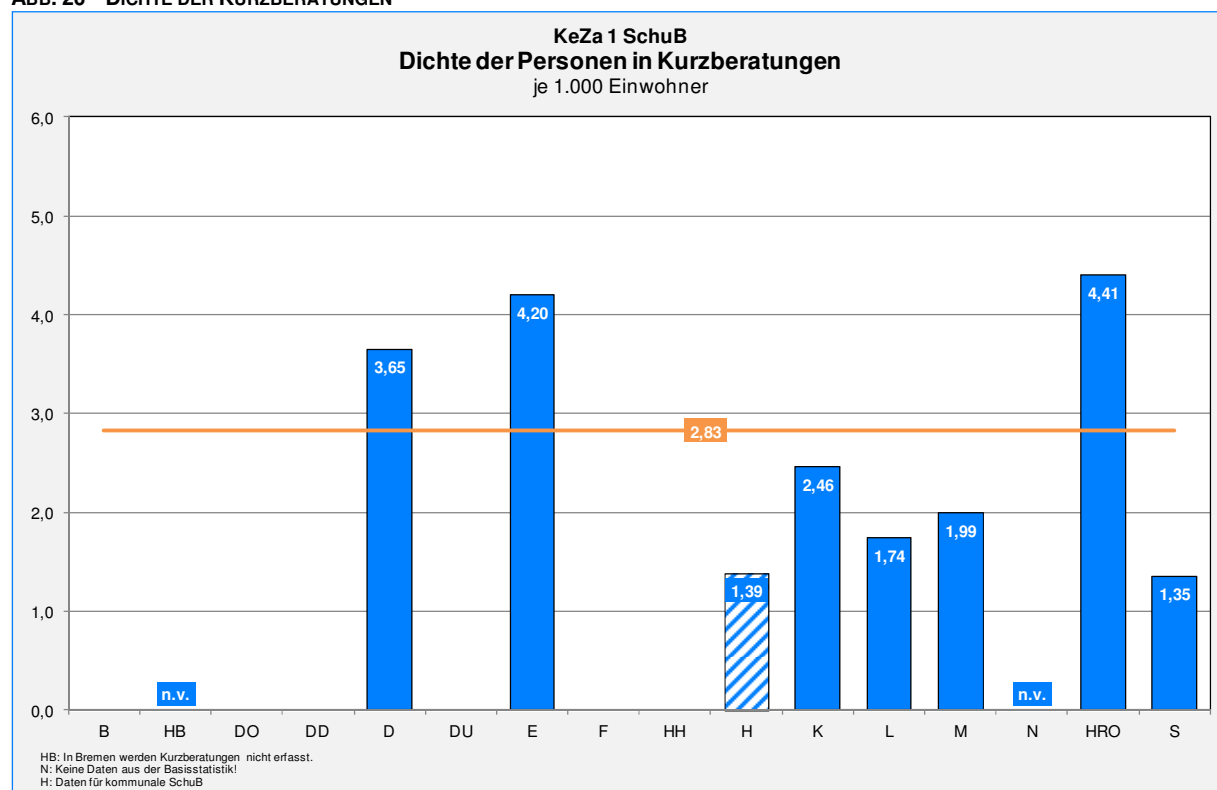
Kurzberatungen¹⁵ können in unterschiedlicher Form sowie mit verschiedenen Bezeichnungen erbracht werden. Laut Definition zählen folgende Möglichkeiten dazu:

- ▣ Basisberatungen (mit Schuldenanamnese, Versuch der Erfassung der Probleme und der Auswirkungen, Klärung des Beratungszieles und Budgetberatung)
- ▣ Notfallberatung
- ▣ Sondierungsberatung
- ▣ reine Budgetberatung

Die folgende Kennzahl gibt die kumulierte Jahressumme der Kurzberatungen, ausgewiesen als Dichtewerte auf 1.000 Einwohner im Berichtsjahr 2011, wieder.¹⁶

¹⁵ Genauere Informationen bezüglich der Organisation der Kurzberatungen in den teilnehmenden Städten sind den Stadtprofilen entnehmbar.

ABB. 20 DICHTEN DER KURZBERATUNGEN



Die Datenlage für Kurzberatungen ist in den folgenden Städten vollständig: *Düsseldorf, Essen, Köln, München, Rostock und Stuttgart*.

Datenlage
Kurzberatungen

In *Bremen* gibt es regelmäßig stattfindende Informationsveranstaltungen, die von den Beratungsstellen kostenlos angeboten werden. Kurzberatungen werden jedoch nicht erfasst, sondern lediglich Fälle, die anschließend in einer umfassenden Schuldner- und Insolvenzberatung münden.

Die Daten aus *Stuttgart* umfassen persönliche Beratungsgespräche im Rahmen der Erstberatung der ZSB. Daraus gehen ggf. auch weitere Termine als Kurzberatung hervor, die jedoch nicht gesondert statistisch erfasst werden.

Im Mittelwert werden in den teilnehmenden Städten 2,83 Kurzberatungen je 1.000 Einwohner in Anspruch genommen, wobei *Rostock, Essen* und *Düsseldorf* überdurchschnittliche Werte aufweisen. Insgesamt ist der Mittelwert im Vergleich zum Vorjahr (2,61) leicht angestiegen.

Entgegen der Definition zur Kurzberatung sind in *Leipzig* Termine mit reiner P-Kontenberatung enthalten, da keine getrennte Datenermittlung möglich ist. Dies führte im Vergleich zum Jahr 2009, wo der Wert noch bei 0,81 lag, auch zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl der Kurzberatungen 2010 (1,57) und nochmals 2011 auf 1,74.

¹⁶ Da aus Hannover nur Daten aus der kommunalen Schuldnerberatung vorliegen, wurde diese nicht in den Mittelwert mit einbezogen.

5.5. Beratungsdichte

In der folgenden Abbildung werden die im Jahr 2011 in Anspruch genommenen (Komplett-)Beratungen je 1.000 Einwohner dargestellt. Es wird nach der Dichte der neu begonnenen, der beendeten und der laufenden Beratungen unterschieden, welche einleitend (anhand der Definition im Basiszahlenkatalog) erläutert werden.

Begonnene, laufende
und beendete
Beratungen je 1.000
Einwohner

Beratungen werden als neu begonnen erfasst, wenn mindestens 3 Termine vor Ort stattgefunden haben und eine entsprechende Akte angelegt wurde. In Abgrenzung zu den anderen Beratungsformen kann zudem festgehalten werden, dass es sich um keine reine, kurzfristige Krisenintervention, Kurzberatung oder ausschließlich telefonische Beratung handelt.

Laufende (Komplett-)Beratungen sind Bestandsfälle, wobei als Stichtag der 31.12. des Berichtsjahres festgelegt wurde.

Als beendet gelten Beratungsfälle, wenn der außergerichtliche bzw. der gerichtliche Einigungsversuch mit den Gläubigern erfolgreich war oder das Insolvenzverfahren eröffnet wurde, d.h. wenn der Schuldenregulierungsprozess durch die Beratungsstelle beendet wurde. Dass Klienten auch nach beendeter Regulierung im Einzelfall noch eine nachgehende Beratung benötigen, ist statistisch nicht relevant. Ein Fall gilt auch als beendet, wenn im abgelaufenen Kalenderjahr bzw. in den letzten 12 Monaten kein Beratungskontakt stattgefunden hat.

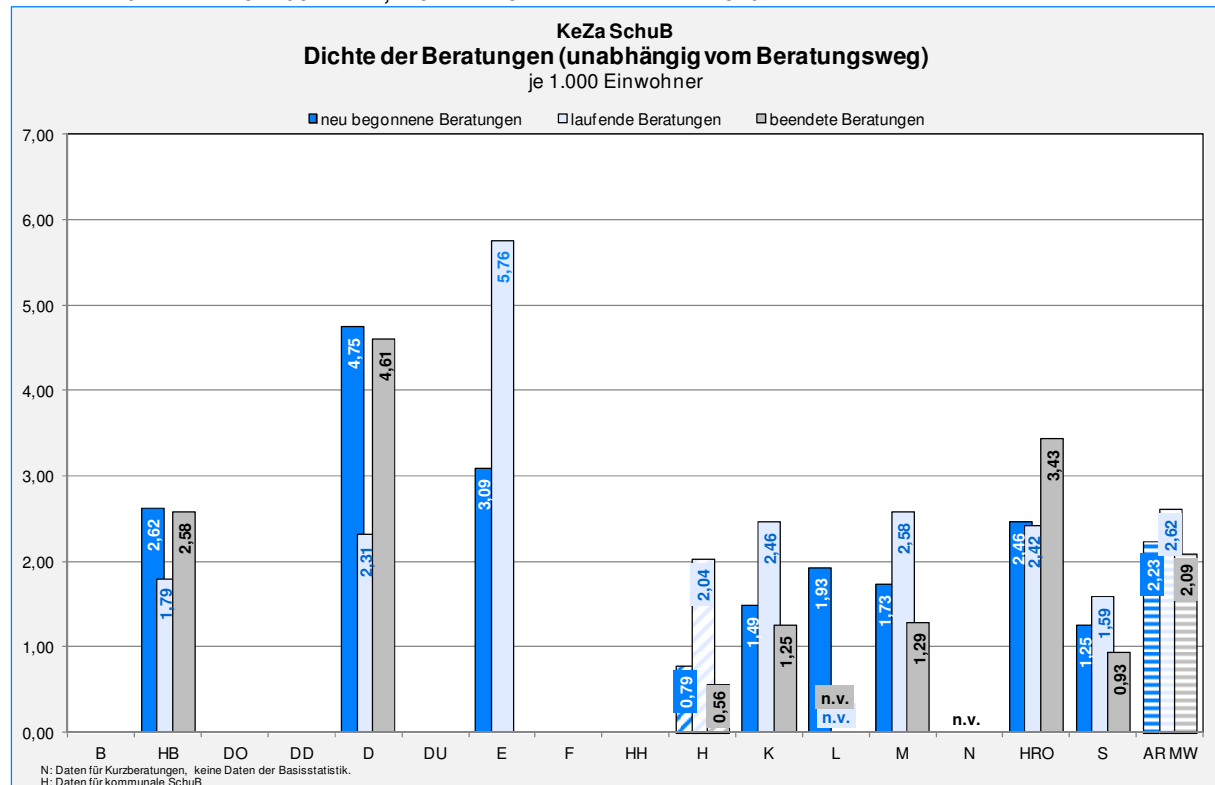
Der Vergleich zwischen begonnenen, laufenden und beendeten Beratungen kann in Bezug zueinander, aber auch in Bezug auf die Wartezeit bis zum Beratungsbeginn, die Beratungsdauer, die Beendigungsgründe und die Personalausstattung Hinweise auf die Bedarfsdeckung sowie die Arbeitsprozesse geben.

Die Beratungsdichten stellen sich in den teilnehmenden Städten unterschiedlich dar. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass für die Stadt *Hannover* nur die Daten der kommunalen Schuldnerberatungsstelle zur Verfügung stehen.

Beratungsdichten im
Verhältnis zum
Mittelwert

Für *Leipzig* können nur neu begonnene Fälle ausgewiesen werden, wobei die Dichten unterhalb des Mittelwerts liegt.

ABB. 21 DICHTEN DER NEU BEGONNENEN, LAUFENDEN UND BEENDETEN BERATUNGEN



Neu begonnene Beratungen

Der Mittelwert ist mit 2,23 im Jahr 2011 im Vergleich zu 2010 (2,29) leicht gesunken. Die Dichte der neu begonnenen Beratungen liegt in *Düsseldorf* und *Essen* deutlich und in *Bremen* sowie *Rostock* leicht über dem Mittelwert.

Am deutlichsten liegen *Hannover*, *Stuttgart* und *Köln* unterhalb des Mittelwertes. Dies liegt für *Köln* darin begründet, dass hier der Schuldnerberatung eine Budgetberatung vorgeschaltet ist, wobei diese nicht mit der ebenfalls angebotenen Kurzberatung gleichzusetzen ist (vgl. Stadtprofil). Durch die Budgetberatung werden bereits einige Fälle aufgefangen, so dass es gar nicht erst zu einer Schuldnerberatung kommt.

Im Vergleich zu den Vorjahren zeigt sich in *Bremen* ein starker Rückgang der Dichte. Es hatte Mitte 2010 ein Urteil des BSG gegeben nachdem Erwerbstätige keinen Anspruch auf kostenlose Schuldnerberatung haben. Dies hat sich unmittelbar auf die Anzahl der begonnenen Beratungen ausgewirkt. Im Jahr 2012 wurde jedoch ein Förderprogramm initiiert, welches erneut eine Finanzierung von Beratungen bei Erwerbstätigkeit gestattet, sodass ein Anstieg der neu begonnenen Beratungen zu erwarten ist.

Im Vergleich zu den Vorjahren verzeichnen auch *Köln* und *Rostock* einen deutlichen Rückgang. In *Köln* erklärt dies ebenfalls durch die in der vorgeschalteten Budgetberatung erbrachte Beratungsleistung, die dazu führt, dass eine Schuldnerberatung nicht mehr in Anspruch genommen werden muss.

Begonnene
Beratungen

Der Rückgang der begonnenen Schuldnerberatung resultierte in *Rostock* aus der Schließung von einer der drei bis dahin existierenden Schuldnerberatungsstellen zum 31.12.2011. Der Träger der betroffenen Beratungsstelle sah sich aufgrund nicht mehr ausreichender Zuschüsse vom Land und der Kommune zu dieser Maßnahme gezwungen, weil die Gesamtfiananzierung nicht mehr gesichert werden konnte. In der Folge sind im 2. Halbjahr 2011 durch den Rückzug dieses Trägers aus der Beratungstätigkeit dort keine neuen Klienten mehr aufgenommen worden. Die bereits begonnenen außer - und gerichtlichen Vergleiche sowie die vorliegenden Insolvenz- und Stiftungsanträge wurden bis zum Jahresende beendet bzw. abgearbeitet.

Ein erkennbarer Anstieg der neu begonnenen Beratungen im Vergleich zu den Vorjahren zeigt sich in *München* und *Stuttgart*. In *München* führte mehr eingearbeitetes Personal und Abbau von Rückständen zu mehr Beratungen. In dem Projekt „Erhalt von Mietverhältnissen“ wurde Schuldnerberatung konzeptionell mit aufgenommen. Die in diesem Konzept verpflichtende Schuldnerberatung birgt eine erhöhte Abbruchgefahr, weil sie im Gegensatz zur ansonsten freiwilligen „Komm-Struktur“ steht.

In *Stuttgart* führte die Änderung der Förderrichtlinien zur deutlichen Steigerung. Mit den neuen Förderrichtlinien ist die Festlegung auf eine bestimmte Zahl von laufenden Beratungen je Beratungsfachkraft weggefallen. Seit Anfang 2011 nehmen die Berater in eigener Verantwortung neue Beratungen auf.

Laufende Beratungen

Die Dichte der Personen im Beratungsprozess je 1.000 Einwohner ist in *Essen* deutlich überdurchschnittlich, während *Bremen*, *Hannover* und *Stuttgart* zu den Städten gehören, welche die geringsten Dichten diesbezüglich aufweisen.

Laufende
Beratungen

Gegensätzlich zum Mittelwert (2,62), der seit dem Vorjahr (2,88) leicht gesunken ist, stieg die Anzahl der laufenden Beratungen im Vergleich zum Vorjahr in *Düsseldorf*, *Essen*, *Hannover* und *München*, während sie in *Bremen*, *Rostock* und *Stuttgart* rückläufig ist.

Beendete Beratungen

Die Komplettberatungen, welche im Laufe des Berichtsjahres abgeschlossen wurden, liegen in *Düsseldorf* und *Rostock* deutlich sowie in *Bremen* leicht über dem Durchschnitt. Unterhalb des Mittelwerts liegt die Dichte in *Hannover*, *Köln*, *Stuttgart* und *München*.

Beendete Beratungen

Insgesamt sinkt der Mittelwert von 2010 mit 2,12 (*Im Bericht 2009 wurde ein Mittelwert von 2,5 veröffentlicht*) auf 2,09 in 2011 leicht im Vergleich zu den Vorjahren, wobei *Köln*, *München* und *Rostock* einen Anstieg zu verzeichnen haben.

Es zeigt sich, dass in *Bremen* und *Düsseldorf* im Vergleich zu den anderen Städten ein signifikanter Unterschied bei den Beratungen in Bezug auf die Fallfluktuation zu beobachten ist: Hier ist die Dichte der begonnenen und der beendeten Beratungen fast gleich hoch und die Dichte der laufenden Beratungen jedoch deutlich niedriger, als die vorgenannten. Der niedrige Bestand an laufenden Fällen in *Bremen* und *Düsseldorf* bei gleichzeitig hohen Zugangs- und Abgangszahlen ist ein Hinweis darauf, dass die Beratungsdauer (siehe unten) vergleichsweise gering ist und ein erstes Indiz für Bedarfsdeckung und effizient gestaltete Prozesse.

Darüber hinaus ist die in den Städten verfügbare Personalressource ausschlaggebend. Dieser Aspekt wird im Kapitel 5.7 beleuchtet.

Im Verlauf des Berichtes werden sowohl die Beendigungsarten als auch – gründe eingehender betrachtet.

5.6. Wartezeiten und durchschnittliche Beratungsdauer

Anhaltspunkte zur Passgenauigkeit zwischen Beratungsangeboten und der Nachfrage können die Wartezeiten geben. Zu diesem Zweck wird die Dichte der begonnenen Komplettberatungen der jeweiligen Stadt ins Verhältnis zu den Wartezeiten gesetzt.

Kurze Wartezeiten als Indikator für ein bedarfsgerechtes Angebot

Diesbezügliche Berechnungen können weiterhin nur für die Städte *Bremen*, *Hannover*, *Köln*, *München*, *Stuttgart* und teilweise für *Rostock* getätigt werden, da die Datenlage der anderen Städte unzureichend ist.

Kurze Wartezeiten sind jedoch ein Ziel, das alle Kommunen in der Schuldner- und Insolvenzberatung verfolgen.

In *Bremen* werden alle Beratungen innerhalb von 30 Tagen begonnen. Verbunden mit der relativ hohen Dichte an Neufällen und kurzen Wartezeiten (unter einem Monat) sowie der geringen Dichte bei den laufenden Beratungen ist es plausibel anzunehmen, dass in *Bremen* bedarfsdeckend gearbeitet wird.

In *München* und *Stuttgart* wiederum ist die Dichte der neu begonnenen Beratungen vergleichsweise gering. Dies ist aufgrund des relativ geringen Armutsrisikos in diesen beiden Städten zunächst plausibel. Die Wartezeit beträgt in beiden Städten bei mehr als 50% der Fälle allerdings 3-6 Monate. Dies lässt sich begründen in der geringeren Beraterdichte in München und Stuttgart (VzÄ München und Stuttgart 0,28/ 10.000 EW, Bremen 0,92 /10.000 EW).

49,5 %, also fast die Hälfte der Fälle, warten in *München* ein bis drei Monate bis zum Beginn der Beratung. Im Vergleich zum Berichtsjahr 2010, in dem mehr als die Hälfte der Fälle noch eine Wartezeit von bis zu sechs Monaten aufzeigten, ist die Wartezeit jedoch erneut gesunken. Grund hierfür ist, dass Mitte 2009 der Stadtrat eine Stellenzuschaltung bei allen Beratungsstellen von insgesamt sechs Beratungsfachkräften (Vollzeitstellen) beschlossen hat. Diese konnten im

Jahr 2010 eingestellt werden; ab dem zweiten Halbjahr 2010 waren diese Personen voll einsatzfähig und die daraus resultierende Mehrung der Personalressourcen führte zu einer Verringerung der Wartezeiten. Dies konnte für 2011 erfolgreich fortgesetzt werden.

Die Wartezeit in *Stuttgart* ist differenziert zu betrachten, da die entsprechenden Zugangswege variieren. Die konkreten Zugangswege können dem Stadtprofil entnommen werden. Die durchschnittliche Wartezeit aller Personen konnte in *Stuttgart* weiter reduziert werden. Eine Wartezeit von 6 Monaten und mehr betraf nur noch 58,2% der Fälle. Im Jahr 2010 waren es noch 78%.

Kurze Wartezeiten von unter 30 Tagen gibt es auch in *Hannover*, dort werden in über 90% die Beratungen zeitnah begonnen, in *Köln* in 58,6% der Fälle. Die Wartezeit vom Erstkontakt bis zum Beratungsbeginn betrug in *Düsseldorf* bei der städtischen Beratungsstelle im Durchschnitt 3,86 Wochen.

Die durchschnittliche Beratungsdauer eines beendeten Falles beträgt in *Düsseldorf* sieben, in *München* acht, in *Stuttgart* 16 und in der kommunalen Schuldnerberatung *Hannovers* 27 Monate.

Durchschnittliche
Beratungsdauer als
Indikator für die
Effizienz des
Angebots

Die Beratungsdauer in *Hannover* lässt sich mit dem dort explizit verfolgten Ansatz der sozialen Schuldnerberatung erklären. Mit viel Arbeitseinsatz wird hier versucht, möglichst häufig eine außergerichtliche Einigung zu realisieren und parallel mit den Klienten hinsichtlich einer Stabilisierung in der Finanzkompetenz zu arbeiten. In einer letzten Vergleichsstatistik mit dem Land Niedersachsen aus dem Jahre 2008 hat Hannover bei 36% seiner Fälle eine außergerichtliche Einigung erzielt, im Landesdurchschnitt waren es hingegen nur 15%. Außerdem zählt *Hannover* - gemäß den Vorgaben der Basisstatistik - einen Fall, der innerhalb von 12 Monaten wiederkehrt, als nicht beendet. In *Düsseldorf* hingegen wird ein Fall als beendet gewertet, wenn die Schulden als geregelt gelten.

Trotz der geringsten Beratungsdauer können in *Düsseldorf* in fast 60% der Fälle (siehe Abb. 22) außergerichtliche Einigungen erzielt werden.

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Dauer in den Städten *Düsseldorf* um einen Monat gesunken, in *München* stabil geblieben und in *Hannover* um zwei Monate angestiegen. In *Stuttgart* kam es zu einer Steigerung von 12 auf 16 Monate. Dieser Anstieg ist unter anderem auf die seit 2011 gültigen Förderrichtlinien zurückzuführen. Mit den neuen Förderrichtlinien ist die Festlegung auf eine bestimmte Zahl von laufenden Beratungen je Beratungsfachkraft weggefallen. Seit Anfang 2011 nehmen die Berater in eigener Verantwortung neue Beratungen auf. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Aufnahme der Beratungen, auch hinsichtlich der Beratungsdauer, entwickeln wird.

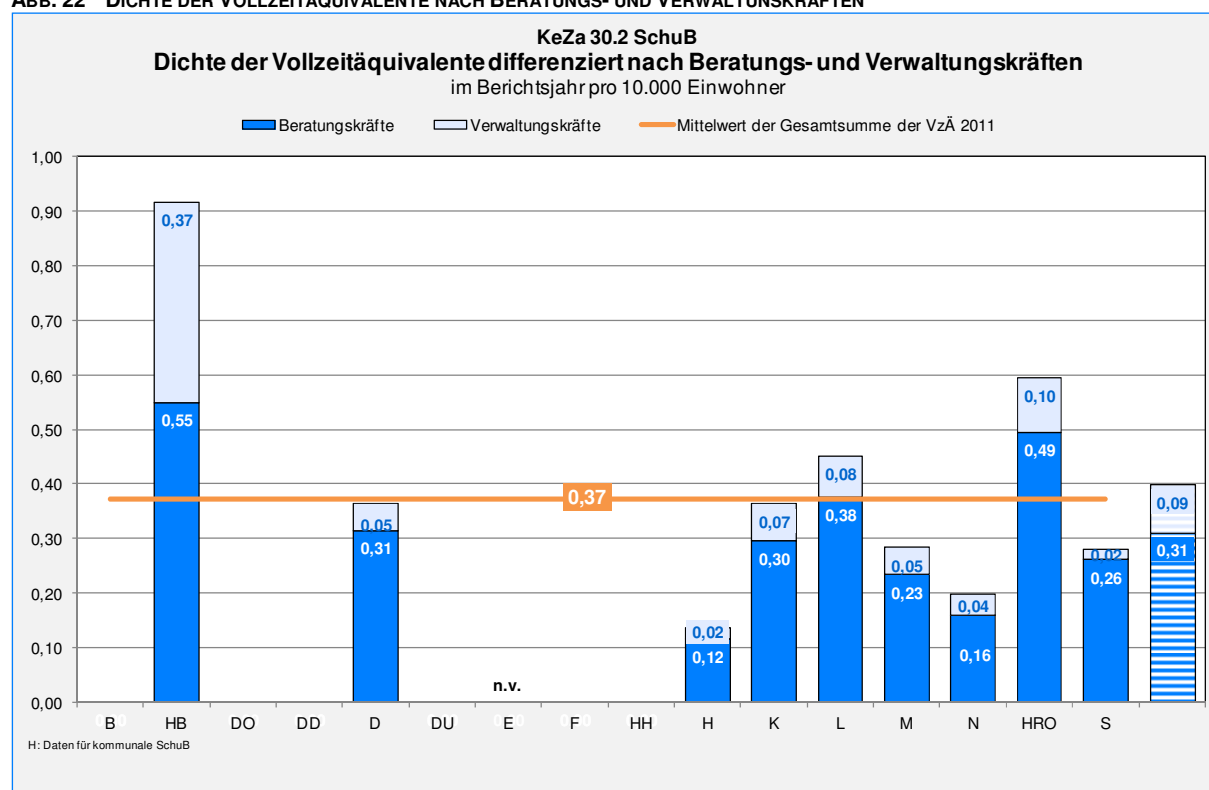
5.7. Personaleinsatz

Betrachtet man die vorliegenden Dichten zu den durchgeführten Beratungen, ist der Bezug zu den eingesetzten Personalressourcen ebenfalls von Bedeutung. Um bedarfsdeckend arbeiten zu können, muss ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden sein.

Eingesetzte
Vollzeitäquivalente je
10.000 EW

Die Kennzahl, welche dem vorliegenden Abschnitt zugrunde liegt, stellt die Vollzeitäquivalente (VzÄ), das heißt alle Stellen dar, die im Rahmen der Schuldnerberatung eingesetzt werden. Zu diesem Zweck wurde die Summe der Vollzeitäquivalente (VzÄ) aller Schuldnerberatungsstellen ins Verhältnis zu den Einwohnerdaten gesetzt. Insofern werden in der nachfolgenden Tabelle die Vollzeitstellen bezogen auf 10.000 Einwohner¹⁷ abgebildet.

ABB. 22 DICHTEN DER VOLLZEITÄQUIVALENTE NACH BERATUNGS- UND VERWALTUNGSKRÄFTEN



Die Spannweite der Dichte der Vollzeitäquivalente reicht von 0,14 in *Hannover* bis zu 0,92 in *Bremen*.

Stuttgart (0,28) und *München* (0,28) bewegen sich analog zu *Nürnberg* (0,20) und *Essen* (0,18) etwa auf einem Niveau.

Leipzig (0,45) und *Rostock* (0,54) weisen eine vergleichsweise hohe Dichte auf.

¹⁷ Methodischer Hinweis: Aufgrund der geringen absoluten Zahlen ist die Dichte pro 10.000 Einwohner abgebildet.

Für die kommunale Schuldnerberatungsstelle in *Hannover*, die einen großen Anteil der Fälle abdeckt, werden 0,14 VzÄ eingesetzt.

Der Mittelwert von 0,37 ist gegenüber dem Vorjahreswert (0,35) leicht gestiegen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Bezug zu den Dichten der Beratungen. In *Düsseldorf* liegt der Wert der eingesetzten Vollzeitäquivalente auf 10.000 Einwohner mit 0,36 leicht unter dem Mittelwert (0,37). *Bremen* hingegen hat hier im Vergleich zu den anderen Städten mit 0,92 den höchsten Wert. Trotz niedrigerer Dichte von Beratern ist die Dichte der beratenen Personen in *Düsseldorf* also höher. In beiden Städten gibt es unterschiedliche Finanzierungsformen. Wie sich dies auf die Ausgaben auswirkt, wird Kapitel 5.9 thematisiert werden.

Verbunden mit den im Folgenden aufgeführten, geringen Abbruchquoten (die niedrigste mit 1,14% in *Bremen*, in *Düsseldorf* mit 6,18% noch deutlich unter dem Mittelwert) kann in beiden Fällen ergo von einem bedarfsdeckenden, erfolgreichen Angebot gesprochen werden. Bezieht man die Schuldnerquoten, die in beiden Städten überdurchschnittlich ausfallen, mit ein, dann scheint es auch erforderlich, dass in *Düsseldorf* und *Bremen* mehr Berater eingesetzt werden. Allerdings muss beachtet werden, inwiefern der tatsächliche Bedarf in der Bevölkerung gestillt wird.

In *Hannover* liegt der Personaleinsatz mit 0,14 im Vergleich zu den anderen Städten am niedrigsten, was neben der langen Beratungsdauer, die auch konzeptionell bedingt ist, ein Grund für die relativ geringe Dichte an Neufällen und beendeten Beratungen sein könnte.

5.8. Beendigungsgründe von Schuldner- und Insolvenzberatung

In allen teilnehmenden Städten gilt, dass die Schuldner- und Insolvenzberatung aus folgenden Gründen enden kann:

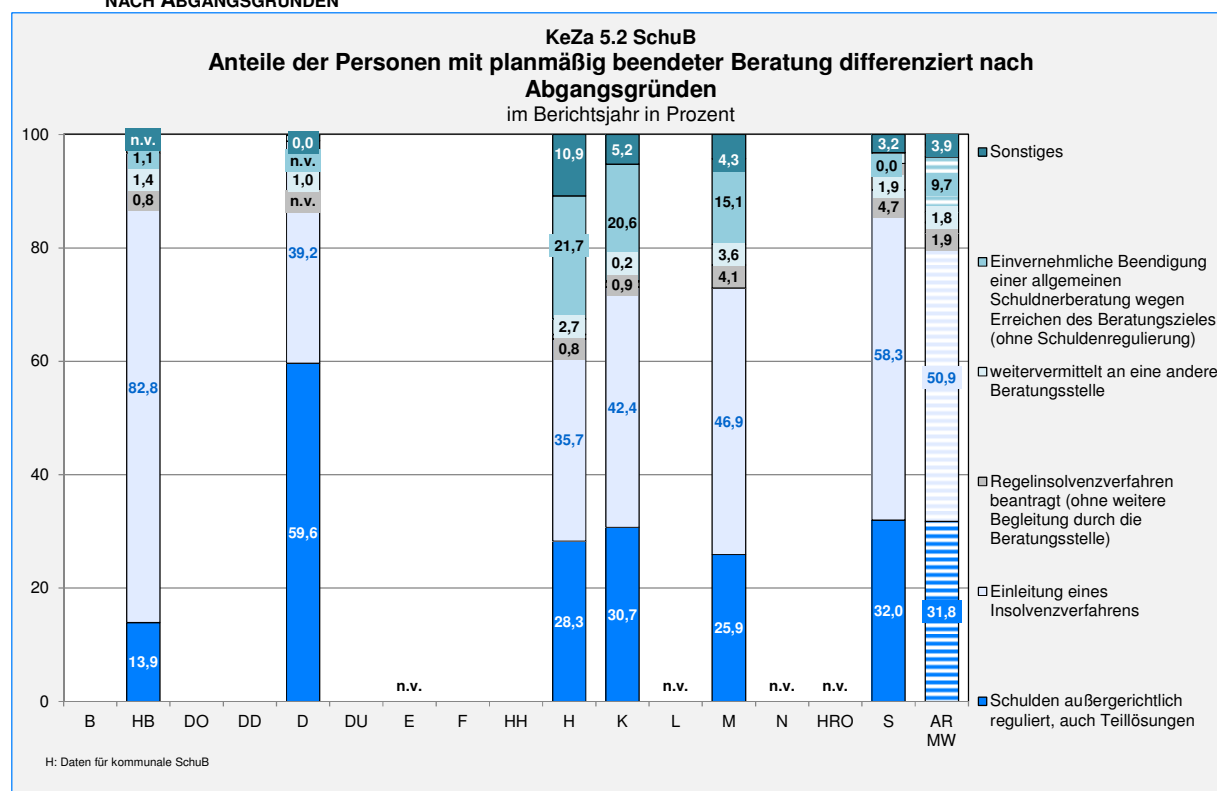
Planmäßig beendete Beratungen

- ▣ Planmäßige Beendigung
- ▣ Abbruch des Beratungsprozesses

Planmäßig beendete Beratungen umfassen dabei eine erfolgreiche Teil- oder Komplettregulierung der Schulden durch Vereinbarungen mit den Gläubigern, Eröffnung des Insolvenzverfahrens, einvernehmliche Beendigung durch Erreichen des Beratungszieles (ohne Schuldenregulierung) sowie Weitervermittlung an andere Beratungsstellen.

Darüber hinaus gibt es weitere, stadtsspezifische Beendigungsgründe. Zum Beispiel die Überleitung in andere Beratungsformen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit kann auf diese stadtsspezifischen Formen jedoch nicht weiter eingegangen werden, die jedoch auch nur einen sehr geringen Anteil haben.

ABB. 23 ANTEILE DER PERSONEN MIT PLANMÄßIG BEENDETER BERATUNG DIFFERENZIERT NACH ABGANGSGRÜNDEN



H: Daten lediglich für kommunale SchuB

Die Abgangsgründe planmäßig beendeter Beratungen sind im Mittelwert zu 50,9% die Einleitung eines Insolvenzverfahrens, gefolgt von der außergerichtlichen Schuldenregulierung (31,8%) und der einvernehmliche Beendigung aufgrund des Erreichens des Beratungszieles (ohne Schuldenregulierung) mit rund 9,7%.

Nur ein geringer Anteil entfällt auf die sonstigen Gründe (3,9%). Die Beantragung eines Regelinsolvenzverfahrens (ohne weitere Begleitung durch die Beratungsstelle) und die Weitervermittlung an andere Beratungsstellen treten in den teilnehmenden Städten durchschnittlich mit jeweils knapp 2 % am wenigsten auf.

Die höchsten diesbezüglichen Abweichungen vom Mittelwert hat zum einen die Stadt *Düsseldorf*, in der knapp 60% der Beratungen mittels außergerichtlicher Schuldenregulierung beendet werden und zum anderen *Bremen* mit einer weit überdurchschnittlichen Inanspruchnahme eines Verbraucherinsolvenzverfahrens von 82%. Hier sind wieder auf die unterschiedlichen Zielgewichtungen und Finanzierungssysteme zu verweisen, die bereits zu Beginn angesprochen wurden.

Für beide Städten gilt: Mit einer hohe Dichte an Neufällen und beendeten Fällen sind geringe Dichten an laufenden Beratungen verbunden. Allerdings *Bremen* hat im Vergleich zu den weiteren beteiligten Städten den höchsten Wert hinsichtlich des Personaleinsatzes. *Düsseldorf* hingegen weist in Relation dazu eine eher geringe Dichte an Beratungskräften auf. In *Düsseldorf* sind diese Ergebnisse signifikant.

Verbunden mit den im Folgenden aufgeführten, geringen Abbruchquoten (die niedrigste mit 1,14% in *Bremen*, in *Düsseldorf* mit 6,18% noch deutlich unter dem Mittelwert) kann in beiden Fällen ergo von einem bedarfsdeckenden, erfolgreichen Angebot gesprochen werden.

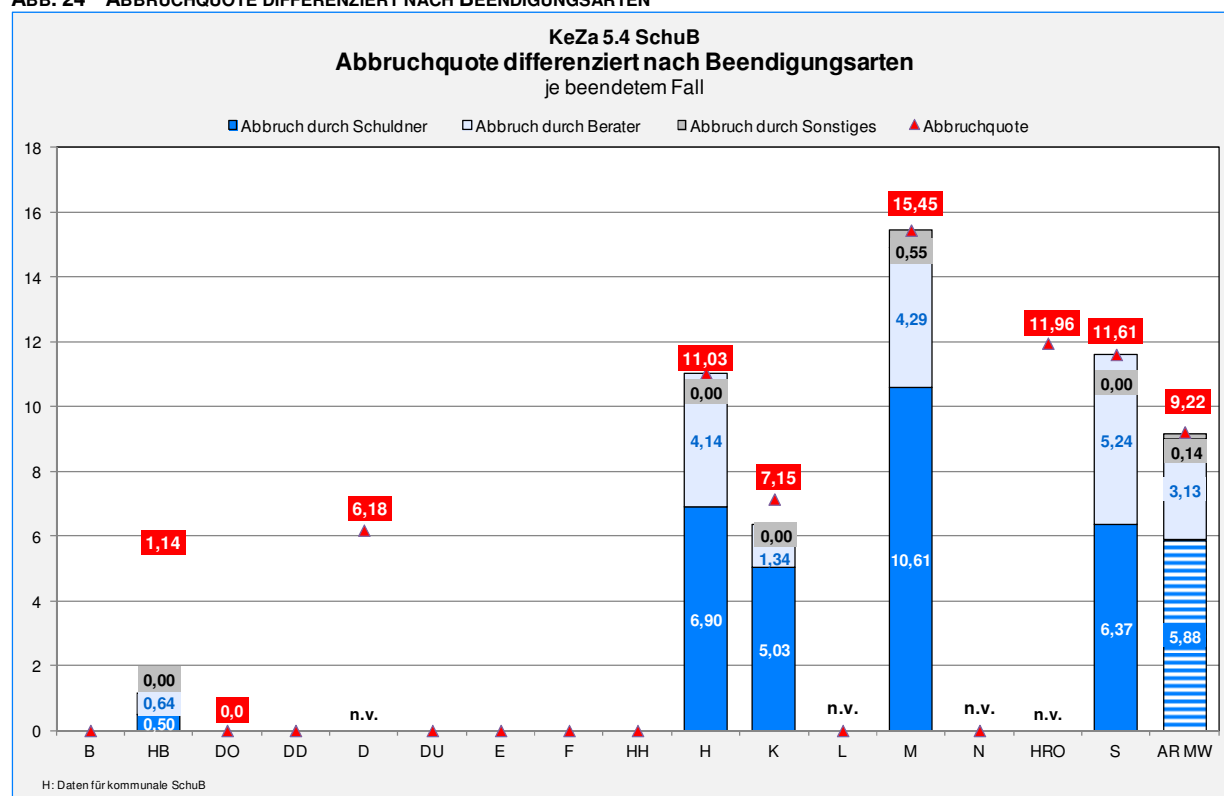
Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in *Bremen* mittels des Vergütungssystems besondere Steuerungsansätze verfolgt werden können. Die Höhe der Fallpauschalen ist leistungs- und erfolgsorientiert ausgestaltet. Dieses erfolgsorientierte Vergütungssystem führt im Ergebnis dazu, dass dort die Abbruchquote gering ist und ein Großteil der Fälle in ein Verbraucherinsolvenzverfahren mündet. Denn je weniger Abbrüche zu verzeichnen sind, desto höher fällt die Vergütung für die durchgeführten Beratungen aus. Gleichzeitig haben die Klienten bei Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht auch mit Leistungskürzungen zu rechnen.

Dagegen zeigt sich in *Düsseldorf* für die Personengruppe der ALG II-Bezieher mit Eingliederungsvereinbarung, dass hier die Abbruchquote bei bis zu 20% liegt. Eine verpflichtende Schuldnerberatung trägt offenbar nicht zur Motivation bei, den Schuldnerberatungsprozess bis zum Ende durchzuführen.

Wie bereits benannt gehören auch Abbrüche zu den Beendigungsgründen von Schuldnerberatung. Diese werden im Rahmen des Kennzahlenvergleiches nochmals differenziert in Abbrüche durch den Schuldner, durch den Berater oder durch Sonstiges.

Abbruch des
Beratungsprozesses

ABB. 24 ABRUCHQUOTE DIFFERENZIIERT NACH BEENDIGUNGSARTEN

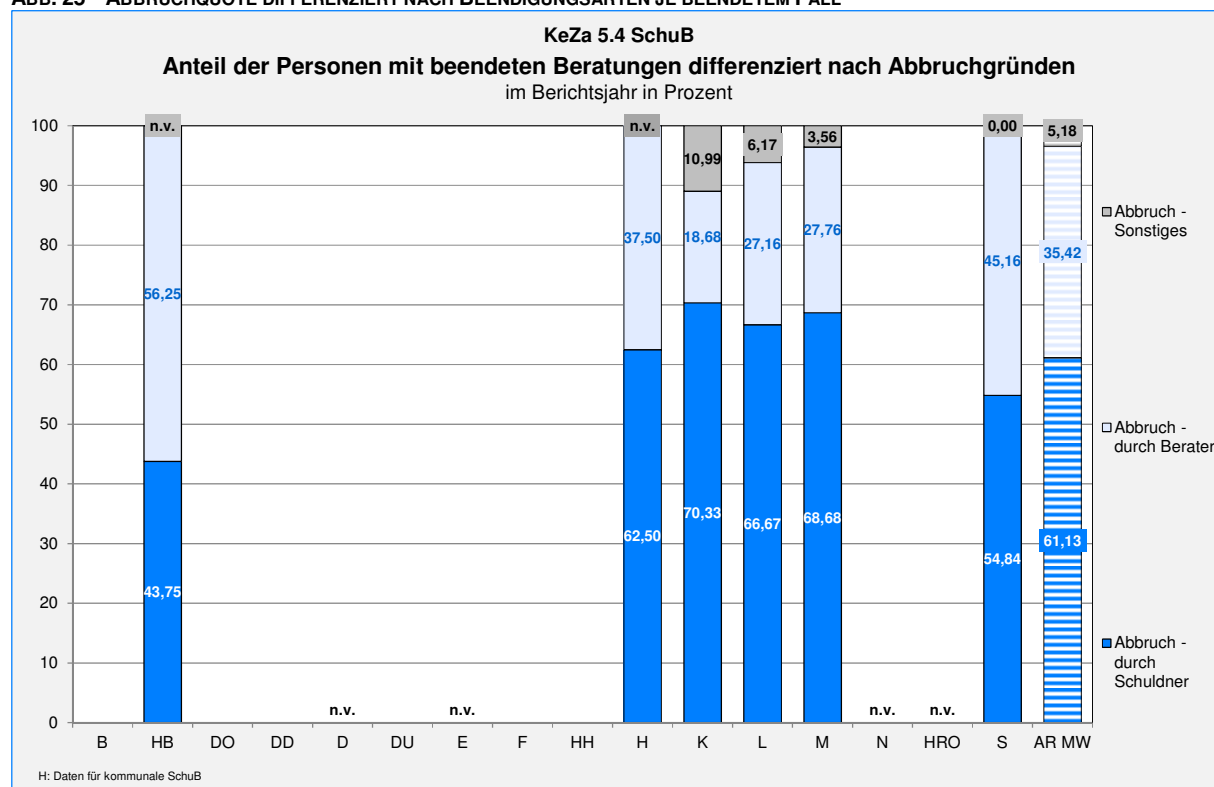


Die Abbruchquote wird durch die Bildung des Verhältnisses der Abbrüche zu allen beendeten Beratungen ermittelt. Im Mittelwert ergab dies für alle teilnehmenden Städte rund 9%.

Die höchste Abbruchquote weist *München* (15,45%) auf. Der Wert ist jedoch im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken.

Die recht hohe Abbruchquote ist in *München* durch das Projekt "Erhalt von Mietverhältnissen" bedingt, das quasi eine obligatorische Verpflichtung von Klienten mit Mietrückständen zur Schuldnerberatung beinhaltet. Sobald die erste(n) Beratung(en) erfolgt ist (sind) und die Mietschulden übernommen wurden, ist die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Abbruchs durch diesen Personenkreis relativ hoch.

ABB. 25 ABBRUCHQUOTE DIFFERENZIIERT NACH BEENDIGUNGSARTEN JE BEENDETEM FALL



Im Verhältnis zu allen abgebrochenen Beratungen brachen mehrheitlich (61,13%) die Schuldner selbst die Beratungen ab, gefolgt von Abbrüchen durch den Berater (35,42%) und sonstige Gründe (5,18%).

Anteil an allen abgebrochenen Beratungen

Vergleichsweise viele Abbrüche durch die Klienten konnten in diesem Zusammenhang in den Städten *Köln* (rund 70%), *Leipzig* (fast 67%) und *München* (knapp 69%) ermittelt werden.

Umgekehrt verhält es sich in *Bremen*, da mit 56,25% weitaus mehr Berater das Beratungsverhältnis abbrechen. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise geringsten Abbruchquote ist dieser Umstand allerdings zu relativieren.

Darüber hinaus sind Abbrüche durch den Berater durchaus positiv zu werten, da Beratungsprozesse lediglich dann zielführend sind, wenn Klienten mitarbeiten.

5.9. Finanzdaten

Zu einer ganzheitlichen Betrachtung gehört ebenfalls die Darlegung der Mittel, die in die jeweilige Schuldnerberatung vor Ort fließen.

Interessant sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Kosten der Schuldnerberatung pro Einwohner sowie die Kosten pro Fall in Bezug auf die Anzahl der beendeten Fälle und die Beendigungsgründe.

Die Finanzierung der Schuldner- und Insolvenzberatung ist in den teilnehmenden Städten heterogen. Sie unterscheidet sich nicht nur in der Summe sondern auch in der Zusammensetzung der eingesetzten Mittel.

Es werden sowohl kommunale Mittel als auch Landesmittel eingesetzt. Darüber hinaus erfolgt die Finanzierung in einigen Städten zusätzlich durch Eigenmittel der Verbände und/oder Drittmittel (z.B. durch Banken oder Spenden).

Kommunale Mittel
Landesmittel
Dritt- und Eigenmittel
der Verbände

Nachfolgend werden mit der Kennzahl 20 die eingesetzten Mittel für Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung je Einwohner abgebildet.

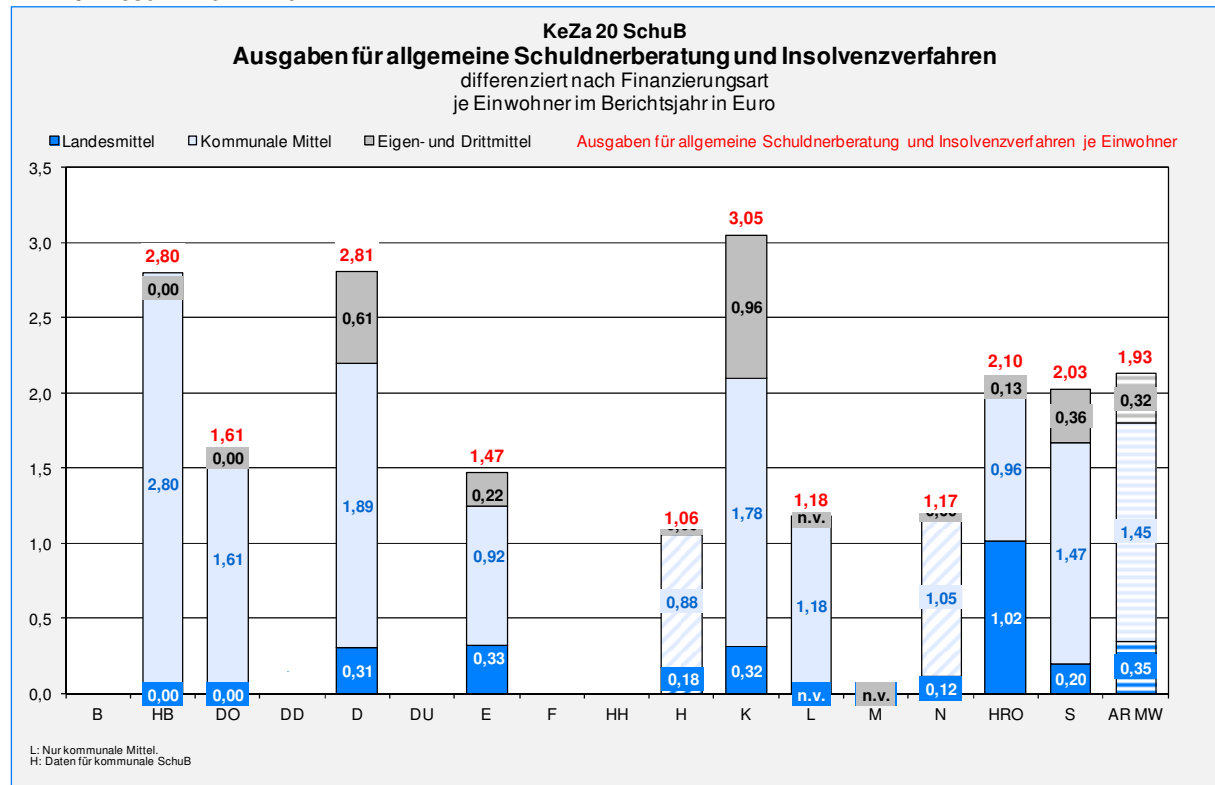
Dabei wird differenziert nach:

- ☐ Kommunalen Mitteln
- ☐ Landesmitteln und
- ☐ Summe aus Dritt- und Eigenmitteln

Es sollte beachtet werden, dass die eingesetzten Mittel für die direkten Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung selbst aber auch für die Kurzberatung und weitere Leistungen, wie zum Beispiel präventive Angebote, eingesetzt werden.

Die eingesetzten Mittel werden ins Verhältnis zu allen Einwohnern am 31.12.2011 gesetzt.

ABB. 26 AUSGABEN JE EINWOHNER



Die Abbildung verdeutlicht, dass überwiegend kommunale Mittel als Finanzierungsgrundlage dienen. Es zeigt sich aber auch das Engagement der Wohlfahrtsverbände mit ihren Eigenmitteln insbesondere in *Köln* und *Düsseldorf*.

In *Hannover* handelt es sich bei den aufgeführten "kommunalen Mitteln" um Zuwendungen der Regionsverwaltung, die allen vertraglich gebundenen Schuldnerberatungsstellen als Festbetrag (nach einem entsprechenden Verteilungsschlüssel berechnet) in unterschiedlicher Höhe als "kommunale Mittel" des örtlichen Trägers der Sozialhilfe zur Verfügung gestellt werden.

Einen überdurchschnittlich hohen Anteil an kommunal finanzierter Schuldnerberatung haben dabei vor allem *Bremen*, *Düsseldorf* und *Köln*. In *Köln* umfasst dies die Summe aller kommunalen Mittel inklusive institutioneller Hilfe¹⁸. Auch in *Düsseldorf* enthalten die eingesetzten finanziellen Ressourcen

¹⁸ Die Abrechnung der Schuldnerberatung erfolgt in Köln einzelfallbezogen entsprechend der geltenden Richtlinie nach Beratungserfolg. Die allgemeine Schuldnerberatung wird von Hilfesuchenden in Anspruch genommen, wenn Schulden existieren und die Situation nicht mehr bewältigt wird. Die institutionelle Förderung verfolgt weiter gesteckte Ziele im Rahmen der Schuldenvermeidung, Vorsorge und Hilfe für Zielgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf. Mit dieser Förderung werden Bereiche der Schuldenprävention in Form von Projekten, Beratungsangeboten an Schulen und Familienzentren sowie die Wirtschaftssozialberatung für Zuwanderer und Teilnehmer/innen von Integrationsmaßnahmen unterstützt. Darüber hinaus können mit Hilfe der institutionellen Förderung Fortbildungen und Fachberatungen für die Fachkräfte der Schuldnerberatung durchgeführt werden. Auch die Öffentlichkeitsarbeit und die Telefon- und Onlineberatung wird anteilig durch die institutionelle Förderung finanziert.

Mittel für die Prävention in Form von institutioneller Förderung der Wohlfahrtsverbände.

Rekapituliert man die vorherigen Befunde für *Düsseldorf* und *Bremen* (hohen Dichten der neu begonnenen und beendeten Beratungen, niedrige Dichte der laufenden Beratungen sowie niedrige Abbruchquoten), so scheinen die hier höheren Ausgaben pro Einwohner „gut angelegt“ zu sein.

Rostock und *Essen* liegen hingegen weit unter dem Mittelwert.

Landesmittel machen im Schnitt der Städte den zweitgrößten Anteil der eingesetzten Mittel aus, wobei *Rostock* hier den höchsten Anteil aufweist. Die anderen teilnehmenden Städte zeigen unterdurchschnittliche Werte auf.

Der Einsatz von Eigenmitteln der Verbände bzw. Drittmitteln ist sehr heterogen. Wie schon berichtet, haben Städte *Köln* und *Düsseldorf* weit überdurchschnittliche Werte. Die Eigenmittel beruhen dabei in beiden Städten auf den Angaben aller beauftragten Träger.

Essen und *Rostock* verwenden Dritt- bzw. Eigenmittel lediglich in geringem Ausmaß.

In *Leipzig* und *München* stehen diese Daten nicht zur Verfügung. *Bremen*, *Dortmund*, *Hannover* und *Nürnberg* setzen keine Dritt- und Eigenmittel ein.

Die Spanne der aufgewendeten Mittel für die hier abgebildeten Leistungen je Einwohner (genauere Angaben zur Leistungsstruktur in den einzelnen Städten können den Stadtprofilen entnommen werden) reicht von 1,06 EUR in *Hannover* bis 3,05 EUR in *Köln*, wobei der Höchstwert im Vergleich zu 2010 um 75 Cent gesunken ist. In *Dortmund* und *Düsseldorf* ist der Wert im Vergleich zum Vorjahr sichtbar gestiegen, während er in allen anderen Städten gesunken oder stabil geblieben ist. In *Düsseldorf* erklärt sich dies zum einen damit, dass eine Vakanz aus dem Vorjahr im Jahr 2011 wieder besetzt war. Zum anderen erhalten die Träger jährlich eine Erhöhung ihres Zuschusses um 1,38 Prozent.

In der folgenden Tabelle werden alle eingesetzten Mittel in der Zeitreihe abgebildet.

TAB. 27 ZEITREIHE DER EINGESETZTEN MITTEL

KeZa 20 in Euro		Landesmittel je Einwohner	Kommunale Mittel je Einwohner	Eigen- und Drittmittel je Einwohner	Insgesamt je Einwohner
HB	'11		2,800		2,80
	'10		3,801		3,80
	'09		3,444		3,44
DO	'11		1,608		1,61
	'10		1,347		1,35
	'09				
D	'11	0,311	1,890	0,609	2,81
	'10	0,268	1,607	0,617	2,49
	'09	0,270	1,664	0,746	2,68
E	'11	0,329	0,920	0,222	1,47
	'10	0,302	0,862	0,192	1,36
	'09	0,000	0,000	0,000	
H	'11	0,181	0,877	0,000	1,06
	'10	0,193	0,858	0,000	1,05
	'09	0,192	0,825		1,02
K	'11	0,317	1,782	0,955	3,05
	'10	0,281	1,815	0,965	3,06
	'09	0,322	1,719	1,037	3,08
L	'11	n.v.	1,180	n.v.	1,18
	'10		1,357		1,36
	'09		1,128		1,13
M	'11			n.v.	
	'10	0,055	2,189		2,24
	'09	0,052	1,911		1,96
N	'11	0,116	1,054	0,000	1,17
	'10	0,126	1,054	0,000	1,18
	'09	0,100	1,039	0,000	1,14
HRO	'11	1,022	0,956	0,127	2,10
	'10	1,073	0,970	0,099	2,14
	'09	0,946	0,962	0,231	2,14
S	'11	0,203	1,465	0,358	2,03
	'10	0,209	1,683	0,027	1,92
	'09	0,149	1,543	0,034	1,73
MW	'11	0,354	1,453	0,325	2,13
	'10	0,313	1,595	0,272	2,18
	'09	0,290	1,582	0,410	2,28

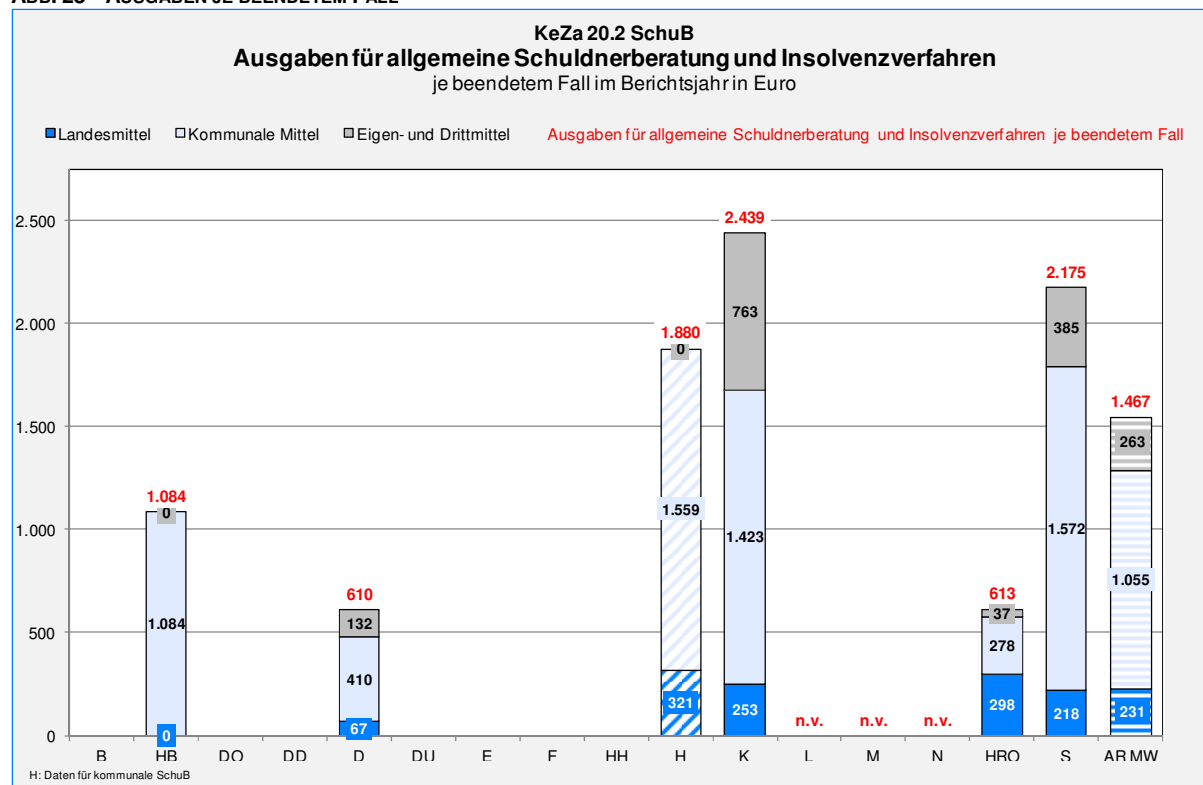
Die vorliegende Tabelle, welche die Entwicklung der Ausgaben von 2009 bis 2011 aufzeigt, verdeutlicht, dass die Höhe der eingesetzten Landesmittel sowie insbesondere der Eigen- und Drittmittel im Mittelwert von 2010 auf 2011 gestiegen ist. Im Vergleich zu 2010 sind die eingesetzten kommunalen Mittel deutlich gesunken.

Bezieht man nun die Beratungsdichten mit in die Betrachtung ein und stellt die eingesetzten Mittel je beendeten Fall dar, zeigt sich folgende Kennzahl 20.2. ein etwas anderes Bild.

Die Gesamtausgaben werden differenziert dargestellt nach:

- Kommunalen Mitteln und
- Landesmitteln sowie
- Summe aus Dritt- und Eigenmitteln.

ABB. 28 AUSGABEN JE BEENDETEM FALL



Aufgrund der relativ geringen Zahlen bei den Abgängen in *Köln* ergeben sich hier sehr hohe Fallkosten. Trotz der weit überdurchschnittlichen Beraterdichte in *Bremen* sind die Fallkosten dennoch wesentlich niedriger als in *Köln*. Die niedrigsten Fallkosten hat *Düsseldorf*, da dort mit relativ geringem Personaleinsatz die höchste Dichte bei den beratenen Personen realisiert wird.

An dieser Stelle sind die unterschiedlichen Finanzierungssysteme nochmals zu anzusprechen. Bei den zur Ausgaben bezogen auf die Einwohner konnten beispielsweise für die Städte *Bremen* und *Düsseldorf*, die hier gegensätzliche Modelle haben, keine großen Unterschiede gefunden werden. Bei den Kosten pro Fall schneidet die *Düsseldorf* mit der institutionellen Förderung günstiger ab als *Bremen* mit der einzelfallbezogenen, aber erfolgsorientierten Vergütungssystem. In *Köln* werden die Beratungsleistungen ausschließlich einzelfallbezogen vergütet und darüber hinaus erfolgt eine institutionelle Förderung für Präventionsarbeit der Träger.

Im Verhältnis der Ausgabesummen zu den beendeten Komplettberatungen fällt auf, dass *Köln* und *Stuttgart* auf einem ähnlichen Niveau sind.

Köln weist darüber hinaus weiterhin die höchsten Ausgaben und *Düsseldorf* die niedrigsten Ausgaben je beendeten Fall auf.

6. Ausblick auf das kommende Benchmarkingjahr

Dies ist der dritte vorliegende Bericht zum Benchmarking der Schuldner- und Insolvenzberatung der großen Großstädte. Aufbauend auf den Vorjahresbericht konnte die Datenbasis weiter präzisiert und ergänzt werden. So sind mittlerweile Aussagen zu den Beendigungsgründen von Schuldner- und Insolvenzberatung möglich. Auch für die ersten Erfahrungen aus der Praxis mit der neuen Regelung zum P-Konto sowie für die Dichte der über 65-Jährigen bei den neu begonnenen Beratungen als ein Hinweiskriterium auf eventuell vorhandene Altersarmut wurden neue Kennzahlen entwickelt, die zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch eine zu wenig aussagekräftige Datenlage zeigen.

Dem Vergleich bundesweiter Kennzahlen zur Schuldnerberatung kommt eine besondere Bedeutung zu, weil es keine andere Stelle gibt, an der Kommunen solche Leistungsdaten erheben, plausibilisiert und diskutiert haben.

Im nächsten Berichtsjahr soll insbesondere das Thema Nachhaltigkeit der Schuldnerberatung näher beleuchtet werden. Vorbereitend für das Berichtsjahr 2013 werden die Auswirkungen der anstehenden Gesetzesänderung beim Verbraucher-Insolvenzverfahren in die Diskussion mit einfließen.

Voraussichtlich wird das neue Gesetz im Laufe des Jahres 2013 in Kraft treten. Der Entwurf sieht u. a. den Wegfall des obligatorischen außergerichtlichen Einigungsversuchs bei Aussichtslosigkeit, die Streichung des Abtretungsvorranges des § 114 InsO, Erweiterungen bei Versagungstatbeständen, die Vertretungsbefugnis geeigneter Stellen im gerichtlichen Verfahren sowie die Verkürzung der Wohlverhaltensperiode auf 3 Jahre bei einer Mindestbefriedigung der Gläubiger von 25 Prozent vor. Ersatzlos gestrichen wurde das gerichtliche Zustimmungsersetzungsverfahren/Schuldenbereinigungsverfahren.

Darüber hinaus soll eine neue, gestraffte Berichtsstruktur entwickelt werden, in deren Mittelpunkt stärker die Steuerungszusammenhänge zwischen den Zieldimensionen, den Finanzierungssystemen, den Kontextdaten und den Ergebnissen in Form von wirkungsorientierte Kennzahlen beleuchtet werden.

Folgende Fragestellungen sind dazu denkbar und sollten verfolgt werden.

- In wie weit ist das Finanzierungssystem, ausschlaggebend für die Höhe der Fallkosten.
- Welchen Einfluss hat die Klientenstruktur oder die Zielgewichtung bzw. die "Beratungsphilosophie".
- Könnte ein hoher Anteil an Verwaltungskräften in der Schuldnerberatung (wie z.B. in Bremen) ein Kostentreiber sein.
- Wirkt es sich eher nachteilig auf den Beratungsprozess aus, wenn Verwaltungstätigkeiten von den Schuldnerberatern durchgeführt

werden und somit Beratungskapazitäten für die Klienten verloren gehen.

Letztendlich geht es um die Frage, welche Finanzierungsform und welche Beratungsprozesse zu effektiven und effizienten Ergebnissen führen.