

## Leistungen nach der Insolvenzordnung an geeignete Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren

Durch die Umstellung der Förderung entstanden bislang vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rd. 850 T€.

Eine ordnungsgemäße Kalkulation der Höhe der Festbetragsförderung fehlte.

Das Staatsministerium hat es abgelehnt, eine Förderkonzeption zu übersenden. Der SRH konnte daher Fehlentwicklungen bei Erlass der Förderrichtlinie nicht entgegenwirken.

### 1 Prüfungsgegenstand

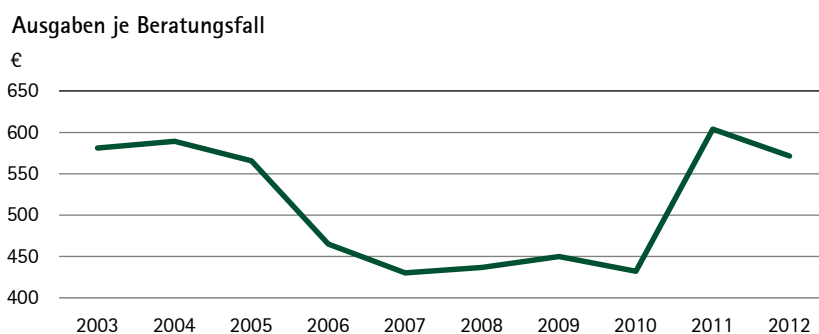
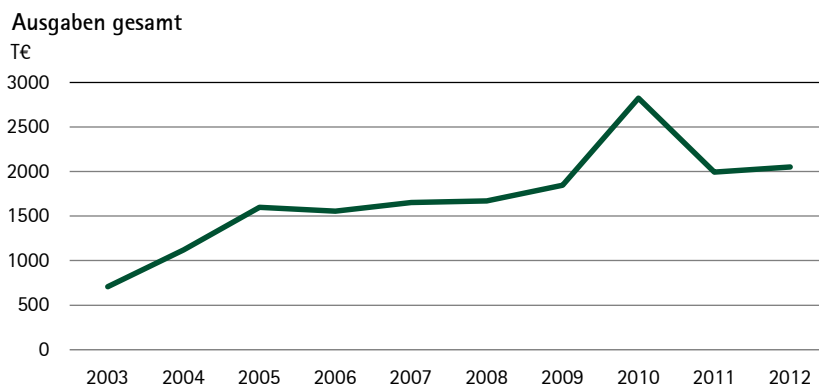
- 1 Der SRH hat die Leistungsgewährung durch den Freistaat Sachsen an geeignete Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren gem. § 305 Insolvenzordnung (InsO) geprüft.
- 2 Geeignete Stellen sind im Freistaat Sachsen gemeinnützige Träger, Einrichtungen einer Verbraucherzentrale, Gebietskörperschaften und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, die die Anerkennung durch die LD Sachsen erhalten.
- 3 Das Verbraucherinsolvenzverfahren ist ein mehrstufiges Verfahren. Die 1. Stufe ist zwingend der außergerichtliche Einigungsversuch, in dem sich der Schuldner um eine gütliche Einigung mit den Gläubigern bemühen soll. Dazu sucht der Schuldner eine geeignete Person oder Stelle auf. Scheitert der außergerichtliche Einigungsversuch, schließt sich als 2. Stufe das gerichtliche Schuldenbereinigungsverfahren an. Wenn auch dies nicht zum Erfolg führt, wird in der 3. Stufe das gerichtliche Insolvenzverfahren - ggf. mit Restschuldbefreiung derzeit nach einer 6-jährigen Wohlverhaltensperiode - eröffnet.
- 4 Die Erfolgsquote bei den außergerichtlichen Einigungsversuchen lag im Freistaat Sachsen im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2012 bei rd. 10 % aller Beratungsfälle und damit auf Bundesniveau.

### 2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

#### 2.1 Mehrausgaben durch Umstellung der Finanzierung

- 5 Im Freistaat Sachsen erfolgte bis 2010 eine pauschale Vergütung der anerkannten Insolvenzberatungsstellen pro Fall. Ab dem 01.01.2011 erfolgte auf der Grundlage der Richtlinie des SMS zur Förderung von Trägern anerkannter Stellen in der Verbraucherinsolvenzberatung eine jährliche Projektförderung der Sach- und Personalkosten im Wege der Festbetragsfinanzierung.
- 6 Die Umstellung der Förderung bewirkte - wie nachstehende Grafiken verdeutlichen - ab dem 01.01.2011 sowohl einen deutlichen Anstieg der absoluten Ausgaben als auch der Ausgaben je Beratungsfall<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Das Jahr 2010 ist aufgrund der Umstellung der Förderung nicht vergleichbar. In den Jahren 2005 bis 2009 wurden stets 4 Quartale bei der statistischen Auswertung erfasst. Demgegenüber wurden 2010 aufgrund der Umstellung der Förderung 5 Quartale abgerechnet.



Vermeidbare Mehrausgaben in den Jahren 2011 und 2012 in Höhe von 850 T€

- 7 Das SMS ging von durchschnittlichen Kosten je Beratungsfall in Höhe von 462,62 € aus. Wird dieser Wert mit der Anzahl der Beratungsfälle in den Jahren 2011 (3.305 Fälle) und 2012 (3.594 Fälle) multipliziert und den tatsächlichen Ausgaben gegenüber gestellt, verursachte die Umstellung der Förderung im Betrachtungszeitraum vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rd. 850 T€.
- 8 Erst bei mehr als 4.314 (2011) bzw. 4.440 (2012) Beratungsfällen wäre unter Berücksichtigung der vom SMS selbst ermittelten Kosten je Beratungsfall der Kulminationspunkt erreicht.
- 9 Das Staatsministerium muss prüfen, ob die Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatungsstellen wieder auf Fallpauschalen umzustellen ist.

Keine ordnungsgemäße Kalkulation

### 2.2 Kalkulation der Festbetragsförderung

- 10 Das SMS hat es versäumt, den Aufwand, der den Trägern bei der Durchführung der Beratung im Verbraucherinsolvenzverfahren entsteht, ordnungsgemäß zu ermitteln.
- 11 Künftig hat das Staatsministerium die Höhe der Förderung ordnungsgemäß zu kalkulieren und dies nachweislich auch zu dokumentieren.

### 2.3 Keine Prüfung alternativer Finanzierungsformen

- 12 Sachsen ist das einzige Bundesland, das in der Förderrichtlinie eine bis zu 100 %ige Finanzierung vorsieht. Außerdem ist der Freistaat Sachsen das Land, das mit bis zu 75 T€ je Beratungseinheit die höchste Zuwendung als Festbetragsförderung gewährt.

Fehlende Prüfung alternativer Beratungs- und Finanzierungsformen

- 13 Das Land Hessen dagegen fördert - als einziges Bundesland - die Insolvenzberatung nicht. Grundsätzlich kann für einen außergerichtlichen Einigungsversuch Beratungshilfe durch Rechtsanwälte und Rechtsbeistände nach dem Beratungshilfegesetz gewährt werden. Diese wird gewährt, wenn der Rechtssuchende die erforderlichen Mittel für die Beratung nach seinen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht

aufbringen kann. Wenn der Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren auch über die Beratungshilfe gesichert werden kann, war das SMS gehalten zu prüfen, ob dies eine kostengünstigere Alternative darstellt. Eine solche Prüfung erfolgte nicht. Ebenso ist keine Prüfung alternativer Finanzierungsformen dokumentiert.

#### 2.4 Fehlende Förderkonzeption

14 Das SMS lehnte die Übersendung einer Förderkonzeption im vorliegenden Fall genauso wie in weiteren Fällen mit der Begründung ab, dass es sich dabei um eine konzeptionelle Leitentscheidung der Staatsregierung handele.

Förderkonzeption fehlt

15 Die Veranschlagung von § 23 SÄHO und die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen, § 44 SÄHO, setzen das Vorhandensein einer programmspezifischen Förderkonzeption mit jeweils messbaren Zielgrößen voraus. Antworten auf die Fragen „Was soll mit dem Förderprogramm wann, wie, mit welchen Mitteln und welchem Verwaltungsaufwand erreicht werden?“ sind die Voraussetzungen einer Veranschlagung im Haushaltsplan. Fehlen diese Angaben, so kann ein erhebliches Staatsinteresse nach § 23 SÄHO nicht hinlänglich konkret nachvollzogen werden.

16 Die Förderkonzeption wurde dem SRH vorenthalten. Damit konnte er Fehlentwicklungen bei Erlass der Förderrichtlinie weder erkennen noch im Rahmen einer Stellungnahme nach § 103 SÄHO dem Ministerium beratend zur Seite stehen.

#### 2.5 Auslastung der Beratungseinheiten

17 Zuwendungsvoraussetzung ist eine zwischen dem SMS, vertreten durch die LD Sachsen, und dem Träger der anerkannten Stelle abgeschlossene Zielvereinbarung mit dem Inhalt, dass jede Beratungseinheit eine festgelegte Anzahl von Beratungen durchführt.

18 Aus den Unterlagen war nicht nachvollziehbar, wie die Anzahl der zu erreichenden 125 außergerichtlichen Einigungsversuche je Beratungseinheit kalkuliert wurde und auf welcher Grundlage die jährliche 10 %ige Steigerung basiert.

19 Die Zielerreichung war in den geeigneten Stellen sehr unterschiedlich und lag im Jahr 2011 zwischen 92 und 167 Fällen pro Beratungseinheit. Nur etwa die Hälfte der geeigneten Stellen erreichte die Vorgabe von 125 Fällen pro Beratungseinheit aus der Zielvereinbarung. Das entsprach 13,5 von 27,5 Beratungseinheiten.

Zielvorgaben nicht erreicht

20 Im Jahr 2012 lag die Zielerreichung gem. der ungeprüften Verwendungsnachweise zwischen 94 und 159 Fällen pro Beratungseinheit. Die gem. Zielvereinbarung zu erreichenden 137,5 Fälle pro Beratungseinheit erreichten weniger als die Hälfte der geeigneten Stellen, das entsprach 8,5 von 27,5 Beratungseinheiten.

Beratungseinheiten ungleichmäßig belastet

21 Das SMS hat zu prüfen, welche Auswirkungen es hat, wenn die Zielvorgaben von den geeigneten Stellen (wiederholt) nicht erreicht werden.

#### 3 Stellungnahme des Ministeriums

22 Die Zahlungen des Freistaates Sachsen für die Verbraucherinsolvenzberatung nach § 305 InsO seien von 2.823,6 Mio. € im Jahr 2010 durch die Umstellung der Förderung auf 1.995,6 Mio. € reduziert worden.

- 23 Es sei Ziel gewesen, die „Kleinfälle“, die eigentlich der sozialen Schuldnerberatung zuzuordnen gewesen wären, vergütungstechnisch aus der Verbraucherinsolvenz herauszuhalten. Dies führe nach Berechnungen der Träger, wie auch des SMS, zu einem Wegfall von rd. 5 % der abgerechneten Fälle. Auch sei die angerechnete Fördersumme um 5 % zu minimieren, da die geeigneten Stellen präventiv tätig werden und die diesbezüglichen Kosten in der Fördersumme enthalten seien.
- 24 Das SMS habe die Höhe der Förderung ordnungsgemäß kalkuliert.
- 25 Vergleiche mit anderen Bundesländern seien nicht möglich, da der Freistaat Sachsen als einziges Bundesland Beratungseinheiten fördere und in der Förderpauschale auch Verwaltungstätigkeit und Sachkosten enthalten seien.
- 26 Die Möglichkeit des Zugangs über die Beratungshilfe habe das SMS geprüft. Dies sei aber teurer und nehme nur partiell Leistungen der Beratungshilfe wahr.
- 27 Das SMS begründet seine Weigerung eine Förderkonzeption zu übersenden damit, dass eine Prüfung durch den SRH nur nachträglich stattfinde und sich auf konkrete Vorgänge beziehe. Es gehöre nicht zu den Aufgaben des SRH, anhand von „politischen Förderkonzepten“ zu bewerten, ob ein bestimmtes Förderprogramm sinnvoll sei.
- 28 Das SMS prüfe laufend, wie hoch der regionale Bedarf an außergerichtlichen Leistungen sei. Bei sinkenden Bedarfen korrigiere das festgeschriebene Berechnungssystem automatisch die regionale Verteilung der Beratungsleistungen.

#### 4 Schlussbemerkung

- 29 Vernachlässigt man, wie in Nr. 2.1 dargestellt das Jahr 2010, ist von 2009 zu 2011 ein Anstieg der Ausgaben für die Verbraucherinsolvenzberatung zu verzeichnen. Die Umstellung der Förderung hat vermeidbare Mehrausgaben verursacht.
- 30 Dass es Ziel war, Kleinfälle aus der Verbraucherinsolvenz herauszuhalten, ist in den Akten, die das SMS dem SRH zur Verfügung gestellt hat, nicht dokumentiert. Nach ausdrücklicher Bitte des SRH im Abschlussgespräch um konkrete Zahlen zu den Kleinfällen teilte das SMS nunmehr mit, dass diese nicht zu belegen seien. Damit hat das SMS nicht nachweisen können, dass die Umstellung der Förderung einen Wegfall von Kleinfällen bewirkte. Im Übrigen sieht die InsO keinen Mindestwert für die Durchführung eines Verfahrens vor.
- 31 Dass die geeigneten Stellen nach der aktuellen Förderrichtlinie auch Präventionsarbeit zu leisten haben, ist vorliegend nicht zu berücksichtigen. Die Präventionsarbeit ist nach der Förderrichtlinie nicht Gegenstand der Förderung, sondern Voraussetzung dafür, die Zuwendung zu erhalten (vgl. Nr. II und IV der Förderrichtlinie). Die Ausgaben der Träger für diese Tätigkeit ist in der Fördersumme nicht enthalten.
- 32 Auch in anderen Bundesländern fallen bei der Verbraucherinsolvenzberatung Verwaltungs- und Sachkosten an und werden gefördert.
- 33 Eine Kalkulation konnte das SMS während der Prüfung nicht vorlegen.
- 34 Die Beratungshilfe ist - wie dargelegt - einkommens- und vermögensabhängig. Das SMS hat nicht untersucht, ob dadurch der Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren für den Freistaat Sachsen kostengünstiger aber gleich wirksam gestaltet werden kann.

SMS behauptet Zahlen, kann diese aber nicht belegen

- 35 Im Hinblick auf die Weigerung des SMS, die Förderkonzeption vorzulegen, bleibt der SRH bei seiner Auffassung. Der SRH bewertet keine politischen Gesichtspunkte, sondern die verwaltungstechnische Umsetzung des zu erreichenden Förderzwecks. Sinn und Zweck der Anhörung nach § 103 SäHO ist es, dass der SRH seine Prüfungserfahrungen vor Erlass einer Förderrichtlinie einbringen kann. Dazu bedarf es der Förderkonzeption.
- 36 Die automatische Korrektur der regionalen Verteilung der Beratungsleistungen bei sinkenden Bedarfen ist nicht belegt.