

Überschuldung in Deutschland. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Berichterstattung zur Über- schuldung privater Personen und Haushalte

Die Empfehlungen (DV 12/14) wurden von der Arbeitsgruppe „Überschuldungsstatistik“ erarbeitet, in den Arbeitskreisen „Hilfen für Gefährdete“, „Grundsicherung und Sozialhilfe“ sowie im Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung und Sozialhilfe“ beraten und am 10. Dezember 2014 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Inhalt

1. Ausgangssituation und Zielstellung	3
2. Erhöhung der Teilnahme an der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes	3
3. Kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung des Bundesdatensatzes über überschuldete Personen	6
4. Einbeziehung von vorhandenen Datenquellen in die Berichterstattung zur Überschuldung	7

1. Ausgangssituation und Zielstellung

Überschuldung stellt ein gravierendes soziales und wirtschaftliches Problem dar mit weitreichenden negativen Folgen für die betroffenen Personen, ihre Familien und die Gesellschaft.¹ Um den Bedarf an Hilfen einzuschätzen und diese zielgerichtet weiter zu entwickeln, sind detaillierte und auch für differenzierte Analysen repräsentative Daten notwendig.

Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes stellt eine notwendige Datengrundlage für die Berichterstattung zur Überschuldung dar. Mit dem Gesetz über die Statistik der Überschuldung privater Personen (Überschuldungsstatistikgesetz – ÜSchuldStatG) wurde sie im Jahr 2012 auf eine dauerhafte gesetzliche Grundlage gestellt. Die Überschuldungsstatistik kann dazu beitragen, dass die unterschiedlichen Statistiken, die die Beratungsstellen derzeit für den Träger, für die Kommune und für das Land führen, durch einen einheitlichen Basisdatensatz bedient werden können. Die Träger, Kommunen und Länder können diesen Basisdatensatz dann je nach Erkenntnisinteresse durch eigene Erhebungen ergänzen. Um dies zu erreichen, ist eine gleichmäßige und hohe Beteiligung der Beratungsstellen an der Überschuldungsstatistik erforderlich. Dies ist jedoch bislang nicht ausreichend der Fall.

Mit den folgenden Empfehlungen richtet sich der Deutsche Verein an die Verantwortlichen in Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege sowie in Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen, die mit Fragen der Berichterstattung zur Überschuldung befasst sind. Der Deutsche Verein will diesen Akteuren fachliche Hinweise für eine breitere Teilnahme an der Überschuldungsstatistik und für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung des Bundesdatensatzes der Überschuldungsstatistik geben. Dabei wird angeregt, unterschiedliche vorhandene Datenquellen in die Berichterstattung einzubeziehen. Diese soll neben den Daten der Überschuldungsstatistik über Ratsuchende, die eine Schuldnerberatung in Anspruch nehmen, auch Aussagen über die Gesamtheit der überschuldeten Personen und Haushalte in Deutschland sowie vertiefende Informationen umfassen, die für die Entwicklung von Maßnahmen zur Reduktion oder Vermeidung von Überschuldung bedeutsam sind.

2. Erhöhung der Teilnahme an der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes

Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes stellt Informationen über den Personenkreis zur Verfügung, der Beratungsleistungen bei einer Schuldner- und/oder Insolvenzberatungsstelle in Anspruch nimmt.² Die Teilnah-

Ihre Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Andreas Krampe.

¹ Unter Überschuldung wird die Situation verstanden, in der ein Haushalt angesichts seiner Einkommensverhältnisse über einen längeren Zeitraum trotz Reduzierung des Lebensstandards nicht mehr in der Lage ist, die Ausgaben für den Lebensunterhalt und sonstige Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Als ein weiteres Element von Überschuldung wird die wirtschaftliche und psychosoziale Destabilisierung der Betroffenen gesehen. Siehe: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Lebenslagen von Familien und Kindern. Überschuldung privater Haushalte. Expertisen zur Erarbeitung des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Berlin 2008, S. 7.

² Die Schuldnerberatung nach dem SGB II und dem SGB XII sowie die Insolvenzberatung nach der Insolvenzordnung unterliegen unterschiedlichen Zuständigkeiten der Kommunen und der Länder. Die Überschuldungsstatistik liefert Daten über Personen, die Schuldnerberatung nach § 16a Nr. 2 SGB II oder § 11 Abs. 5 Satz 2 SGB XII in Anspruch nehmen. Informationen über die Verbraucherinsolvenzverfahren stellt die Insolvenzstatistik des Statistischen Bundesamtes bereit.



me an der Erhebung ist freiwillig sowohl für die Beratungsstellen als auch für die beratenen Personen.³ Die erhobenen Daten werden elektronisch über ein Online-Meldeverfahren und eine bundeseinheitliche Schnittstelle an den gemeinsamen Dateneingang der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder übermittelt. Für eine Teilnahme an der Erhebung benötigen die Beratungsstellen ein Softwaremodul, das eine elektronische Verarbeitung und online-gestützte Übermittlung von erfassten Daten nach einem einheitlichen Standard ermöglicht. Die Teilnahme an der Überschuldungsstatistik setzt deshalb eine grundsätzliche Teilnahmebereitschaft der Beratungsstellen und ihrer Klient/innen sowie eine technische Mindestausstattung der Beratungsstellen voraus.

Im Jahr 2013 beteiligten sich 277 der bundesweit rund 1.100 Beratungsstellen an der Überschuldungsstatistik.⁴ Eine Erhöhung der Teilnahme an der Erhebung ist erforderlich, um die Aussagekraft der Statistik zu verbessern. Dies liegt im Interesse aller Beteiligten. Der Deutsche Verein plädiert dafür, dass das Statistische Bundesamt die Überschuldungsstatistik als freiwillige Erhebung fortführt. Er empfiehlt folgende Maßnahmen, um die Bereitschaft der Beratungsstellen und ihre Fähigkeit zur Teilnahme an der Überschuldungsstatistik zu erhöhen:

- In der Schuldner- und Insolvenzberatung stellt die Nutzung IT-gestützter Verwaltungs- und Dokumentationssoftware einen anerkannten fachlichen Standard dar. Der Deutsche Verein empfiehlt, nur solche Softwareprogramme einzusetzen, die durch eine ggf. anzuschaffende Zusatzfunktion eine IT-gestützte Teilnahme an der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes ermöglichen. Dabei muss die Wahlfreiheit der Beratungsstellen und ihrer Träger hinsichtlich der einzusetzenden EDV-Programme gewahrt bleiben. Die Fachverbände der Schuldnerberatung sollen den Beratungsstellen und ihren Trägern empfehlen, bei der Auswahl einer geeigneten Fachsoftware auf die Kompatibilität mit der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zu achten.
- Die Länder werden aufgerufen, die Teilnahme der Beratungsstellen an der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zu unterstützen und zu sichern. Sie können gezielte Anreize für eine Teilnahme der Beratungsstellen an der Erhebung setzen. Hierzu empfiehlt der Deutsche Verein den Ländern, sich an der Beschaffung der erforderlichen Software zu beteiligen, damit eine Teilnahme an der Überschuldungsstatistik möglich ist. Hierfür haben sich die Länder Berlin, Saarland, Schleswig-Holstein sowie Sachsen entschieden. Bei Teilnahme sollten die Beratungsstellen durch die Landesebene bei der Durchführung der Statistik umfassend unterstützt werden. Ein geeigneter Weg hierzu stellen die Aufbereitung der gewonnenen Daten in Form von regelmäßig veröffentlichten Landesstatistiken sowie kontinuierliche Erörterungen der Ergebnisse mit Vertreter/innen der Beratungsstellen und ihrer Träger dar. Die länderspezifischen Daten werden den statistischen Landesämtern vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Weiterhin empfiehlt der Deutsche Verein den Ländern, ihre Landesstatistiken kompatibel mit der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes

³ § 7 ÜSchuldStatG.

⁴ Statistisches Bundesamt: Tabellenband Überschuldung, Jahr 2013, Wiesbaden 2014.

zu gestalten. Hierzu können unterschiedliche Wege beschritten werden. So wurde in Nordrhein-Westfalen die Landesstatistik an die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes angepasst. Ab dem Jahr 2015 ist hier die Teilnahme an der Landesstatistik für als geeignet anerkannte Beratungsstellen Pflicht. Die Daten werden an das Statistische Bundesamt weitergegeben, wenn die Beratungsstelle und die Beratenen der Datenübermittlung zugestimmt haben. In Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen hingegen bildet die Teilnahme an der Überschuldungsstatistik eine Zuwendungsvoraussetzung für als geeignet anerkannte Beratungsstellen, die eine Landesförderung in Anspruch nehmen wollen. Die freiwillige Teilnahme der Ratsuchenden an der Überschuldungsstatistik bleibt hiervon unberührt. Solche länderspezifischen Regelungen können dazu beitragen, die Beteiligung an der Überschuldungsstatistik zu erhöhen.

- Die Sicherstellung der allgemeinen sozialen Schuldnerberatung nach den Sozialgesetzbüchern II und XII ist originäre Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte. Deshalb wird in der Erhebung neben der Rechtsgrundlage der erbrachten Schuldnerberatung (§ 16a SGB II oder § 11 Abs. 5 Satz 2 SGB XII) auch die Gemeindekennziffer der Ratsuchenden erfasst. Damit ist eine Auswertung der Überschuldungsstatistik für kommunalstatistische Zwecke auf der Ebene der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden unter Beachtung der Geheimhaltungsvorschriften nach § 8 Abs. 2 ÜSchuldStatG i.V.m. § 16 Abs. 5 BStatG (Bundesstatistikgesetz) möglich.⁵

Der Deutsche Verein empfiehlt den Kommunen, ihre statistische Erfassung der Schuldnerberatung kompatibel mit dem Basisdatensatz der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zu gestalten. Erhebungsmerkmale des Basisdatensatzes, die für die kommunale Berichterstattung zur Schuldnerberatung notwendig oder geeignet sind, können als Standard anerkannt und ohne Veränderungen in der Bezeichnung und Definition verwendet werden. Damit bleibt für die Kommunen das berechtigte Interesse gewahrt, spezifische Erhebungsinteressen außerhalb der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes mit eigenen Erhebungsmerkmalen zu realisieren. Die Angleichung der Statistiken trägt dazu bei, die Belastung der Beratungsstellen beim Führen der Statistiken zu reduzieren und die Erfassungsgenauigkeit zu erhöhen.

- Der Deutsche Verein empfiehlt, auf Bundesebene ein bundesweites Beratungsstellenverzeichnis der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen in Deutschland einzurichten. Durch eine Erfassung möglichst aller Beratungsstellen nach einheitlichen Kriterien würde eine Bezugsgröße geschaffen werden, die es ermöglicht, die Gesamtzahl der Beratungsstellen und die Teilneh-

⁵ Daten zur Schuldnerberatung nach § 16a Nr. 2 SGB II werden auch im Rahmen der gesetzlichen Statistikpflichten nach § 51b SGB II und der Zielsteuerung im SGB II standardisiert erhoben und ausgewertet. Allerdings sind Datenerhebung und Datenübermittlung nur verpflichtend, wenn die Leistungen auf Veranlassung der Jobcenter in Anspruch genommen werden, nicht jedoch, wenn dies eigeninitiativ und unabhängig vom Jobcenter geschieht. Deswegen ist eine deutliche Untererfassung der Leistungen zu erwarten. Siehe hierzu: Hinweise des Deutschen Vereins zur Datenübermittlung bei Beratungsleistungen (SGB II und SGB XII) vom 23. März 2011.

merzahl der jährlichen Überschuldungsstatistik valide einzuschätzen.⁶ Der Deutsche Verein regt an, das Beratungsstellenverzeichnis auf der Adressdatenbank des Forums Schuldnerberatung e.V. aufzubauen.⁷ Die Kosten für den Aufbau und die Pflege des Beratungsstellenverzeichnisses sollen aus dem Bundeshaushalt getragen werden.

- Die Datensätze der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes sollen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen zu Zwecken der Forschung und Lehre in anonymisierter Form unter Berücksichtigung der Vorgaben des Datenschutzes in geeigneter Form zugänglich gemacht werden. Damit würde die Überschuldungsstatistik zu einer Verbreitung der Überschuldungsforschung beitragen. Die Verwendung der Daten in wissenschaftlichen Veröffentlichungen zur Überschuldungsforschung kann ihrerseits dazu beitragen, die Beteiligung an der Erhebung zu erhöhen.

3. Kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung des Basisdatensatzes über überschuldete Personen

Der Deutsche Verein plädiert dafür, die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes unter Beibehaltung des vorhandenen Basisdatensatzes fortzuführen. Der Inhalt und der Umfang des Basisdatensatzes werden durch den Zweck der Erhebung bestimmt, zuverlässige Daten zur Situation überschuldeter Personen und Haushalte zu gewinnen. Hierzu geben die Daten Auskunft über die Lebensverhältnisse der beratenen Personen, über deren Schulden und Einkünfte, über die Gründe für die Überschuldung sowie die Art der Gläubiger.⁸

Gleichzeitig empfiehlt der Deutsche Verein der bestehenden Arbeitsgruppe beim Statistischen Bundesamt, den Katalog der Erhebungsmerkmale sowie die Formen der Auswertung der Ergebnisse auf entstehende Anpassungs- oder Veränderungsbedarfe systematisch zu prüfen.⁹ Hierzu geeignet sind anlassbezogene Beratungen der Arbeitsgruppe. Die Beratungen können darauf hinwirken, die Struktur- und Ergebnisqualität der Überschuldungsstatistik zu sichern und kontinuierlich weiter zu verbessern sowie die Nutzbarkeit der Daten weiter zu erhöhen:

- Erörtert werden sollen Möglichkeiten, die Qualität und Validität (Gültigkeit) der gewonnenen Daten kontinuierlich zu verbessern. Hierzu tragen beispielsweise Beratungen über Definitionsprobleme bei einzelnen Erhebungsmerkmalen oder über Dokumentationslücken bei häufig nicht ausgefüllten Erhe-

6 In § 3 ÜSchuldStatG werden die Kriterien definiert, die Beratungsstellen erfüllen müssen, um an der Überschuldungsstatistik teilzunehmen. Diese Kriterien sollen auch für das Beratungsstellenverzeichnis gelten.

7 Das Forum Schuldnerberatung bietet auf der Internetplattform www.forum-schuldnerberatung.de ein bundesweites Adressverzeichnis von Schuldnerberatungsstellen. Auf der Internetseite kann über die Eingabe des Wohnortes, der Postleitzahl oder des Bundeslandes nach Beratungsstellen recherchiert werden.

8 Statistisches Bundesamt (2013): Statistik der Überschuldung privater Personen 2013. Musterfragebogen. Unterrichtung nach § 17 Bundesstatistikgesetz.

9 Die Arbeitsgruppe wurde im Jahr 2001 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ins Leben gerufen. Ihr gehören Vertreter/innen von Bundes- und Landesministerien, der Beratungspraxis, der Freien Wohlfahrtspflege, der kommunalen Spitzenverbände, des Statistischen Bundesamtes sowie der Forschung an.

bungsmerkmalen bei. Rechtliche Änderungen oder fachliche Weiterentwicklungen in der Schuldner- und Insolvenzberatung können Anlass sein, über die Erfordernisse zu beraten, einzelne Erhebungsmerkmale zu modifizieren oder zu ergänzen. Die Aufnahme zusätzlicher Erhebungsmerkmale in den Bundesdatensatz setzt eine Änderung von § 5 ÜSchuldStatG voraus. Spricht sich die Arbeitsgruppe für eine solche Ergänzung aus, sollen begründete Empfehlungen an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erarbeitet werden, das für dieses Gesetz zuständig ist.

- Die Beratungen der Arbeitsgruppe sollen darauf hinwirken, die Nutzbarkeit der Statistik für unterschiedliche Nutzergruppen kontinuierlich zu verbessern. Ziel ist es, die gewonnenen Daten noch besser als handlungsrelevantes Wissen nutzbar zu machen. Hierzu beitragen kann ein regelmäßiger Informationsaustausch über die spezifischen Auswertungsinteressen der Beteiligten (Bund, Länder, Kommunen, Beratungspraxis, Wissenschaft). Der Erfahrungsaustausch unterstützt die Beteiligten darin, die gewonnenen Daten qualitativ besser zu nutzen.
- Schließlich können die Beratungen dem zuständigen Bundesministerium Impulse und Anregungen geben für vertiefende und ergänzende Erhebungen zu bedeutsamen Fragen der Überschuldung, die durch die Überschuldungsstatistik aufgrund ihrer Zwecksetzung nicht ausreichend geklärt werden können.

4. Einbeziehung von vorhandenen Datenquellen in die Berichterstattung zur Überschuldung

Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes bildet eine notwendige Datengrundlage für die Berichterstattung zur Überschuldung in Deutschland. Aufgrund der Art ihrer Durchführung als Erhebung bei Klient/innen in Beratungsstellen kann sie jedoch das tatsächliche Ausmaß der Überschuldung nicht vollständig abbilden. Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes bedarf deshalb der Ergänzung durch weitere Datenquellen. Hierzu gibt der Deutsche Verein folgende Empfehlungen:

- **Gewinnung von Aussagen über die Gesamtheit der überschuldeten Personen und Haushalte in Deutschland**

In Deutschland gibt es keine bundesweit repräsentative Datenerhebung, mit deren Hilfe die Gesamtheit der überschuldeten Personen und Haushalte ermittelt werden kann. Allerdings gibt es unterschiedliche Datenquellen, die jeweils Teilaspekte dazu abbilden. Hierzu gehören unter anderem das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, die Panelstudie „Private Haushalte und ihre Finanzen“ der Deutschen Bundesbank, das Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) über die soziale und wirtschaftliche Lage von Personen und Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug sowie Daten der Wirtschaftsauskunfteien. Die Insolvenzstatistik des Statistischen Bundesamtes ist

eine Vollerhebung, die sich aber ausschließlich auf die Verbraucherinsolvenzverfahren bezieht und daher keine Angaben zur Gesamtzahl überschuldeter Personen trifft.

Um die Entwicklung der Anzahl der Personen und Haushalte mit einer Überschuldungsproblematik einzuschätzen, wird in Ermangelung amtlicher Daten regelmäßig auf die Daten der Wirtschaftsauskunfteien Schufa und Creditreform Bezug genommen, so auch in dem vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Diese Daten sind als alleinige Grundlage für eine Berichterstattung über das Ausmaß der überschuldeten Personen und Haushalte nicht ausreichend. Die Wirtschaftsauskunfteien erfassen Daten über Personen mit Zahlungsstörungen oder Zahlungsausfällen bei Unternehmen (insbesondere Kreditinstituten), die ihnen entsprechende Informationen liefern. Die für den hier verwendeten Überschuldungsbegriff ebenfalls relevante psychosoziale Dimension wird nicht abgebildet.

Der Deutsche Verein empfiehlt, die unterschiedlichen Datenquellen in die Berichterstattung über die Entwicklung der Gesamtheit der überschuldeten Personen und Haushalte einzubeziehen. Hierzu sollten keine neuen zusätzlichen Erhebungen durchgeführt, sondern auf geeignete, bereits vorhandene Datensätze zurückgegriffen und diese weiter entwickelt werden. Dabei muss sichergestellt sein, dass die herangezogenen Daten vorgegebenen Mindestanforderungen an Objektivität, Repräsentativität und inhaltlicher Gültigkeit sowie Transparenz entsprechen.

Ein geeignetes Verfahren, um geeignete Datenquellen zu identifizieren und verbindliche Anforderungen an ihre Nutzung für die Berichterstattung zu entwickeln, stellen gemeinsame Fachgespräche der Institutionen dar, die Daten zur Überschuldung halten. Diese Fachgespräche sollen durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend initiiert und koordiniert und zudem wissenschaftlich begleitet werden. Die Ergebnisse der Fachgespräche sollen dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

- **Durchführung von Vertiefungsstudien über handlungsrelevante Fragen zur Überschuldung**

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Berichterstattung zur Überschuldung regelmäßig durch vertiefende quantitativ oder qualitativ orientierte empirische Analysen zu ergänzen. Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zeigt auf, dass Häufigkeit und Ausmaß von Überschuldung nach Lebensphasen oder Lebenslagen variieren. Dies sind mit Daten belegte Hinweise auf Überschuldungsrisiken, die einen weiteren Forschungsbedarf sowie Handlungsbedarf anzeigen. Darüber hinaus beeinflussen unter anderem die Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Beratungspraxis und Kreditvergabe durch Banken und Kreditgeber sowie rechtliche Rahmenbedingungen (z.B. die Höhe privater Krankenversicherungs- oder Altersvorsorgebeiträge) das Risiko, von einer Verschuldung in eine Überschuldung zu gelangen. Geraten die Betroffenen in eine Überschuldung, dann ist dies häufig mit langfristigen psychosozialen Belastungen verbunden.

Die angeregten vertiefenden Expertisen ermöglichen es, Hintergründe und Zusammenhänge von lebenslagen- oder lebensphasenspezifischen Überschuldungsrisiken aufzuklären. Die gewonnenen Informationen bilden eine wichtige Grundlage, um Maßnahmen zur Prävention von Überschuldung zu entwickeln und umzusetzen und die Schuldnerberatung fachlich weiter zu entwickeln.



Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de