



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze

A) Problem

1. Nach der derzeitigen Rechtslage sind für die Schuldnerberatung und deren Finanzierung die kreisfreien Gemeinden und Landkreise im eigenen Wirkungskreis sowie bei Beziehern von Arbeitslosengeld II die Jobcenter zuständig, wobei Träger der Leistungen auch insoweit die kreisfreien Gemeinden und Landkreise sind, die Sicherstellung der Insolvenzberatung für den Bereich der Verbraucherinsolvenz nach §§ 304 ff. Insolvenzordnung ist Aufgabe der Länder.

In der Praxis lässt sich die konkrete Arbeit kaum trennen und liegt nicht im Interesse des Schuldners. In den meisten Fällen führt in einer Beratungsstelle dasselbe Personal sowohl die Schuldner- als auch die Insolvenzberatung durch, die Übergänge in der Arbeit sind fließend, nur die Finanzierung erfolgt getrennt. Auch der Oberste Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung zur Rechnungsprüfung 2013 mitgeteilt, dass es sich bei „der Insolvenzberatung und der in den kommunalen Verantwortungsbereich fallenden Schuldnerberatung [...] um zusammenhängende, fachlich kaum abgrenzbare Aufgabenbereiche“ handle.

2. Die Insolvenzberatung in Bayern ist bedarfs- und flächendeckend auszubauen. In 18 Landkreisen und einer kreisfreien Gemeinde in Bayern ist derzeit noch keine Insolvenzberatungsstelle ansässig und liegt auch keine Anerkennung im Gebiet dieser Kommunen vor.

B) Lösung

1. Zum 1. Januar 2019 wird die Aufgabe der Insolvenzberatung für den Bereich der Verbraucherinsolvenz mit Ausnahme der Anerkennung als geeignete Stellen in den übertragenen Wirkungskreis der kreisfreien Gemeinden und Landkreise delegiert.
2. Mit der Delegation wird ein bedarfs- und flächendeckender Ausbau der Insolvenzberatung in Bayern sichergestellt.

C) Alternativen

Keine

** Berichtigung einer fehlerhaften Aufzählung*

D) Kosten**1. Kosten für die Kommunen**

- a) Aufgrund fachlicher Prüfungen und Berechnungen sowie Vergleichen mit anderen Ländern sind für eine bedarfsdeckende Versorgung für die Insolvenzberatung ein Vollzeitberater auf je 130.000 Einwohner sowie ein entsprechender Verwaltungskostenanteil erforderlich. Bei 12.843.514 Einwohnern in Bayern (Stand 31.12.2015) sind insgesamt 98,8 Vollzeitstellen (Insolvenzberater) notwendig.

Daraus ergibt sich die folgende Kostenfolgenabschätzung der Delegation für den Endausbau:

98,8 Insolvenzberater (Personalvollkosten E 10) x 78.713 €	7.776.844 Euro
12 Verwaltungskräfte (Personalvollkosten E 6) x 67.689 €	812.268 Euro
Insgesamt	8.589.112 Euro

Dazu kommen die Kosten für die Einführung von verbindlichen Qualitätsstandards von 500.000 Euro, so dass sich die Gesamtkosten insgesamt auf rund 9,09 Mio. Euro belaufen.

Durch die Delegation der Aufgaben der Insolvenzberatung in den übertragenen Wirkungsbereich der kreisfreien Gemeinden und Landkreise ergeben sich Synergieeffekte sowohl bei den Schuldner- als auch bei den Insolvenzberatungsstellen: Die Abgrenzung von Schuldner- und Insolvenzberatung in der täglichen Arbeit entfällt, die Schuldnerberatung kann übergangslos in die Insolvenzberatung übergehen, es gibt ein neues einfacheres Abrechnungssystem, es gibt nur mehr eine einzige Stelle für Schuldner- und Insolvenzberatung zur Antragstellung und Abrechnung. Diese Synergieeffekte werden mit rund 10 Prozent bewertet, so dass sich ein jährlicher Finanzierungsbedarf von 8,0 Mio. Euro bezogen auf die Personalvollkosten 2017 ergibt.

Da die Delegation konnexitätsrelevant ist, ist der Finanzierungsbedarf entsprechend den Bestimmungen der „Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips“ vom 21. Mai 2004 (GVBl. S. 218) anhand der tatsächlichen Entwicklung zu überprüfen und erforderlichenfalls fortzuschreiben.

- b) Für die kreisfreien Gemeinden und Landkreise entsteht durch die Übertragung der Aufgaben der Insolvenzberatung zwar ein Verwaltungsaufwand. Die Kosten für den Verwaltungsaufwand werden jedoch aufgewogen durch die mit der Zusammenlegung von Schuldner- und Insolvenzberatung sich ergebenden Synergieeffekte und sind in den unter 1. und 2. ermittelten Kosten für die Sicherstellung der Insolvenzberatung enthalten.

2. Kosten für den Staatshaushalt

Den kreisfreien Gemeinden und Landkreisen entstehen die unter „Kosten für die Kommunen“ dargestellten Kosten. Nach Art. 83 Abs. 3, 6 Bayerische VErfassung hat der Freistaat Bayern die Kosten der Insolvenzberatung den Kommunen zu erstatten, da hierdurch den kreisfreien Gemeinden und Landkreisen erstmalig diese Aufgabe übertragen wird (Konnexitätsprinzip). Gemäß Ziffer 2.5.1 der zwischen der Bayerischen Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossenen Konsultationsvereinbarung besteht der finanzielle Ausgleich in einem Vollkostenersatz der Mehrbelastung, der regelmäßig pauschaliert gewährt wird. Über die Veranschlagung der Sachmittel im Staatshaushalt wird im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellungen beraten und entschieden.

Die Delegation führt zunächst nicht zu einer Aufgabenreduzierung bei den Regierungen: Zum einen bleiben die Aufgaben im Übergang im Wesentlichen gleich (Anerkennung als geeignete Stellen; restliche Abwicklung der Förderungen nach der Insolvenzberatungsförderrichtlinie), zum anderen ist aufgrund der Delegation am Anfang von einem erhöhten Beratungsbedarf sowie aufgrund der angestrebten bedarfsdeckenden Versorgung von einem Anstieg der Anerkennungsverfahren auszugehen. Durch die höhere Zahl an Insolvenzberatungsstellen dürfte auch der Aufwand im Rahmen der Aufsicht etwas steigen. In zukünftigen Haushaltsjahren soll geprüft werden, inwieweit sich personelle Einsparungen realisieren lassen.

3. Kosten für Wirtschaft und Bürger

Für Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger ergeben sich aus dem vorliegenden Gesetzentwurf keine Kostenfolgen.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze

§ 1

Die Art. 112 bis 116 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) vom 8. Dezember 2006 (GVBl. S. 942, BayRS 86-7-A), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes 9. Januar 2018 (GVBl. S. 2) geändert worden ist, werden durch die folgenden Art. 112 bis 114 ersetzt:

„Art. 112

Geeignete Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren

(1) Geeignet im Sinn von § 305 Abs. 1 Nr. 1 der Insolvenzordnung (InsO) sind nur solche Stellen, die von der zuständigen Regierung als geeignet anerkannt worden sind.

(2) ¹Eine Stelle kann als geeignet anerkannt werden, wenn

1. sie von einer zuverlässigen Person geleitet wird, die auch die Zuverlässigkeit der einzelnen Mitarbeiter gewährleistet,
2. sie auf Dauer angelegt ist und Schuldnerberatung als eine ihrer Schwerpunktaufgaben betreibt,
3. in ihr mindestens eine Person mit ausreichender, regelmäßig mindestens zweijähriger praktischer Erfahrung in der Schuldnerberatung tätig ist und
4. die erforderliche Rechtsberatung sichergestellt ist.

²Jede zur Insolvenzberatung eingesetzte Person soll

1. qualifiziert sein für
 - a) den Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts oder
 - b) ein Amt ab der Besoldungsgruppe A 10 in den Fachlaufbahnen Verwaltung und Finanzen oder Justiz,
2. ein Studium abgeschlossen haben an
 - a) einer Hochschule im Bereich Wirtschaft, Sozialwesen oder Ökotoxikologie oder
 - b) einer Fachakademie für Wirtschaft oder
3. eine Ausbildung abgeschlossen haben
 - a) an einer Fachschule für Wirtschaft oder
 - b) als Bankkaufmann.

³Die erforderliche Rechtsberatung nach Satz 1 Nr. 4 ist sichergestellt, wenn mindestens eine der in der

Stelle tätigen Personen qualifiziert für den Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts ist oder wenn eine solche Person der Stelle beratend zur Seite steht.

(3) Die geeigneten Stellen sind verpflichtet, sich an der Überschuldungsstatistik des Bundes nach dem Überschuldungsstatistikgesetz zu beteiligen.

Art. 113

Durchführung der Insolvenzordnung

(1) ¹Die kreisfreien Gemeinden und Landkreise sind zuständig für die Sicherstellung der Insolvenzberatung in Bayern und halten hierfür eigene oder beauftragte geeignete Stellen nach Art. 112 vor. ²Sie handeln dabei im übertragenen Wirkungskreis. ³Die Fachaufsicht obliegt den Regierungen.

(2) Aufgabe der Stelle ist die Beratung und Vertretung von Schuldner bei der Schuldenbereinigung, insbesondere bei der außergerichtlichen Einigung mit den Gläubigern auf der Grundlage eines Plans nach den Vorschriften über das Verbraucherinsolvenzverfahren nach dem Neunten Teil InsO.

(3) Scheitert eine außergerichtliche Einigung zwischen dem Schuldner und seinen Gläubigern, hat die Stelle den Schuldner über die Voraussetzungen des Verbraucherinsolvenzverfahrens und des Restschuldbefreiungsverfahrens zu unterrichten und ihm eine Bescheinigung über den erfolglosen Einigungsversuch auszustellen.

(4) ¹Die Stelle unterstützt den Schuldner auf sein Verlangen bei der Erstellung der nach § 305 Abs. 1 InsO vorgeschriebenen Antragsunterlagen. ²Sie soll den Schuldner im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften bis zur Entscheidung über den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens vor dem Insolvenzgericht beraten und vertreten.

(5) Die Staatsregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. den für die Sicherstellung der Insolvenzberatung erforderlichen Personalbedarf und
2. die einzuhaltenden Qualitätsmaßstäbe, festzulegen.

Art. 114

Anerkennungsverfahren

(1) ¹Die Anerkennung ist schriftlich zu beantragen. ²Dem Antrag sind Nachweise beizufügen, dass die in Art. 112 Abs. 2 genannten Anerkennungsvoraussetzungen vorliegen. ³Hat die Behörde über einen Antrag

auf Anerkennung nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Eingang des Antrags einschließlich der vollständigen Unterlagen entschieden, gilt die Anerkennung als erteilt.⁴ Das Anerkennungsverfahren kann über eine einheitliche Stelle nach den Art. 71a bis 71e des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes abgewickelt werden.

(2)¹ Die Stelle ist verpflichtet, die zuständige Behörde über den Wegfall von Anerkennungsvoraussetzungen nach Art. 112 Abs. 2 zu unterrichten.² Die Behörde kann verlangen, dass der Nachweis des Fortbestehens der Anerkennungsvoraussetzungen geführt wird.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Der Gesetzentwurf hat das Ziel, Schuldner- und Insolvenzberatung zusammenzuführen und die Aufgaben der Insolvenzordnung – außer der Anerkennung als geeignete Stellen – in den übertragenen Wirkungsbereich der kreisfreien Gemeinden und Landkreise zu delegieren.

Die Schuldnerberatung ist in § 11 Abs. 5 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe und in § 16a Abs. 2 Nr. 2 SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende geregelt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um psychosoziale Hilfe. Diese umfasst die Beratung und Unterstützung bei der Lösung der finanziellen und persönlichen Probleme der Schuldner (Bewusstmachung der Ursachen der Verschuldung, Aufzeigen von Lösungswegen, Anstöße zur Verhaltensänderung, Verhandlungen mit Gläubigern zum Zwecke der Umschuldung oder des – teilweisen – Schuldenerlasses). Zuständig für die Schuldnerberatung und deren Finanzierung sind die kreisfreien Gemeinden und Landkreise im eigenen Wirkungsbereich sowie bei Beziehern von Arbeitslosengeld II die Jobcenter, wobei Träger der Leistungen auch insoweit die kreisfreien Gemeinden und Landkreise sind.

Die (Verbraucher-)Insolvenzberatung ist in den §§ 304 ff. Insolvenzordnung (InsO) und Art. 112 ff. Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) geregelt. Sie umfasst die persönliche Beratung und die eingehende Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners sowie die Durchführung eines außergerichtlichen Einigungsversuches, mit dem eine vorgerichtliche Einigung mit den Gläubigern angestrebt wird, und ggf. die Erstellung eines formellen Schuldenregulierungsplanes. Voraussetzung für die

Eröffnung des gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahrens ist die Vorlage einer Bescheinigung, in der eine geeignete Person (z. B. Rechtsanwalt oder Steuerberater) oder eine geeignete Stelle (in Bayern von der zuständigen Bezirksregierung anerkannte Insolvenzberatungsstelle) bestätigt, dass ein außergerichtlicher Einigungsversuch durch Vergleichsvertrag mit den Gläubigern erfolglos durchgeführt worden ist (§ 305 Abs. 1 InsO). Die Sicherstellung der Insolvenzberatung ist Aufgabe der Länder. Sie können dazu entweder eigene Beratungsstellen schaffen oder Beratungsstellen Dritter fördern. Auch nach der Delegation soll die Insolvenzberatung wie bisher schon in erster Linie durch wohlfahrtsverbändliche oder kommunale Stellen und Träger sichergestellt werden.

Grundlage für den vorliegenden Gesetzentwurf zur Delegation sind der Bericht der Staatsregierung an den Landtag vom 30. Januar 2015 und die Resolution des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration vom 16. April 2015.

Der Bericht der Staatsregierung an den Landtag vom 30. Januar 2015 kommt zu dem Ergebnis, dass eine Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung sinnvoll und rechtlich möglich sei und bei den kreisfreien Gemeinden und Landkreisen im übertragenen Wirkungsbereich angesiedelt werden sollte. Im Fall der Übertragung der Aufgaben sind den Kommunen die Aufwendungen hierfür vom Freistaat Bayern zu erstatten (Konnexität).

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration hat am 16. April 2015 folgende Resolution gefasst:

„Der Ausschuss für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration begrüßt die Initiative des Sozialministeriums, Schuldner- und Insolvenzberatung bei den Landkreisen und kreisfreien Städten zusammenführen zu wollen.“

Der Ausschuss spricht sich ausdrücklich dafür aus, die Aufgabe der Insolvenzberatung und deren Förderung im Wege der Delegation auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen. Im Zusammenhang mit der angestrebten Delegation sollten ein bedarfs- und flächendeckender Ausbau der Insolvenzberatungsstellen in Bayern erfolgen sowie verbindliche Qualitätsstandards eingeführt werden.“

Für die den Kommunen hierbei entstehenden zusätzlichen Aufwendungen ist seitens des Freistaats Bayern eine hinreichende Finanzierung gemäß dem Konnexitätsprinzips sicherzustellen.“

Auch der Oberste Rechnungshof hält die Delegation der Förderung der Insolvenzberatung auf die kreisfreien Gemeinden und Landkreise „für sachdienlich und erstrebenswert“ (Prüfungsmitteilung zur Rechnungsprüfung 2013).

Mit der Delegation sollen diese fachlichen Einschätzungen umgesetzt und in Bayern ein den Erfordernis-

sen der Praxis angemessenes und leistungsstarkes System der Insolvenzberatung sichergestellt werden.

Da durch die Delegation den kreisfreien Gemeinden und Landkreisen erstmalig diese Aufgabe übertragen wird, ist sie konnexitätsrelevant. Eine konnexitätsbedingte wesentliche Mehrbelastung der Kommunen ist gemäß der Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (KonsultVer) auszugleichen.

Die Anerkennung der Insolvenzberatungsstellen als geeignete Stellen im Sinn der Insolvenzordnung soll als staatliche Aufgabe beim Freistaat Bayern verbleiben, denn es können auch Kommunen als geeignete Stellen anerkannt werden.

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die Delegation der Aufgaben der Insolvenzberatung auf die kreisfreien Gemeinden und Landkreise kann nur durch ein Gesetz erfolgen.

C. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

Zu Art. 112

- a) Abs. 1 definiert die jeweilige Regierung als zuständige Behörde für die Anerkennung als geeignete Stelle.
- b) Der neue Satz 2 war bisher inhaltsgleich in Art. 116 Abs. 1 geregelt. Wegen des Sachzusammenhangs mit Satz 1 wird er in Art. 112 integriert und sprachlich angepasst. Mit der Soll-Vorschrift steht den Regierungen ein Ermessen zu, auch vergleichbare Ausbildungen zuzulassen, wie dies im bisherigen Gesetzestext ebenfalls vorgesehen war.
- c) Der bisherige Satz 2 wird aufgehoben, damit alle Insolvenzberatungsstellen eine landesrechtliche Anerkennung haben, da die Anerkennungsvoraussetzungen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich sind.
- d) Abs. 2 war bisher in Art. 114 geregelt. Wegen des Sachzusammenhangs wird der Regelungsinhalt in Art. 112 integriert. Der flankierende Einsatz von Ehrenamtlichen in der Insolvenzberatung ist weiterhin möglich. Der bisherige Art. 114 Satz 1 Nr. 5 wird aufgehoben, da die Anforderungen in die neuen Qualitätsmaßstäbe einfließen, die in der Ausführungsverordnung geregelt werden.
- e) Um für das Privatinsolvenzverfahren eine aussagekräftige Statistik zu bekommen, werden die anerkannten Stellen im neuen Abs. 3 verpflichtet, an der Überschuldungsstatistik teilzunehmen. Dies ist normativ zu regeln, denn bisher beteiligen sich nur sehr wenige Insolvenzberatungsstellen.

Zu Art. 113

- a) In Abs. 1 wird die Sicherstellung der Insolvenzberatung durch geeignete Stellen in den übertragenen Wirkungsbereich der kreisfreien Gemeinden und Landkreise delegiert. Satz 3 regelt die Aufsicht.
- b) Der bisherige Abs. 1 wird Abs. 2.
- c) Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3.
- d) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 4. Mit der Insolvenzrechtsreform zum 1. Juli 2014 haben die geeigneten Stellen die Befugnis erhalten, den Schuldner im gesamten Insolvenz- und Restschuldbefreiungsverfahren vor Gericht zu vertreten. Daher ist eine Anpassung notwendig, dass diese Vertretung des Schuldners im gerichtlichen Verfahren zumindest bis zur Entscheidung über den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens vor dem Insolvenzgericht der Regelfall sein soll, der auch im Rahmen des Konnexitätsausgleichs zu berücksichtigen ist. Sofern der individuelle Bedarf beim Schuldner besteht und dieser einer entsprechenden Vereinbarung zustimmt, kann im Einzelfall eine weitere gerichtliche Vertretung durch die Insolvenzberatungsstelle erfolgen. Die Kosten für diese gerichtliche Vertretung sind in den unter D. „Kosten für die Kommunen“ dargestellten Kosten bereits enthalten.
- e) Zur Durchführung dieses Gesetzes sind untergesetzliche Rechtsnormen notwendig (Ausführungsbestimmungen), zu deren Erlass die Vorschrift die Staatsregierung ermächtigt. Die Ausführungsbestimmungen sollen in die Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (AVSG) integriert werden. Im Rahmen der Verbandsanhörung sind der Bayerische Landkreistag und der Bayerische Städtetag zu hören.

Zu Art. 114

- a) Abs. 1 entspricht inhaltsgleich dem bisherigen Art. 116 Abs. 2. Es wird nur klargestellt, dass mit dem Begriff „einheitliche Stelle“ die in Art. 71a bis e Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz genannte gemeint ist.
- b) Abs. 2 entspricht inhaltsgleich dem bisherigen Art. 116 Abs. 3.

Zu Art. 115

Art. 115 wird aufgehoben.

Zu Art. 116

Art. 116 wird aufgehoben.

Zu § 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten am 1. Januar 2019.