
Einspareffekte für das Land Berlin aus der Tätigkeit der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen

**Berichterstellerin: Prof. Dr. Marianne Meinhold, Ev. Fachhochschule Berlin,
Lehrbeauftragte an der Wirtschaftsuniversität Wien
Mai 2003**

Einspareffekte für das Land Berlin aus der Tätigkeit der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen¹

1. Untersuchungsauftrag

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die Ermittlung von Einspareffekten, die dem Land Berlin aus der Tätigkeit der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen entstehen.

Auftraggeber sind Berliner Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen der zuständigen Landesarbeitsgemeinschaft. Die Untersuchung wurde von fünf Studierenden der Evangelischen Fachhochschule Berlin durchgeführt.² Damit ist eine Begrenzung der Bearbeitung des Auftrages vorgegeben. Angesichts von beschränkten Ressourcen können die in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Daten aufzeigen, in welche Richtung eine zukünftige systematische Erfassung von Einspareffekten gehen könnte.

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich nicht um eine klassische Evaluationsstudie, in der geprüft wird, ob die Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen ihre Arbeit auftragsgemäß gut erfüllen. Es wird auch nicht gefragt, **wie**, d.h. mit welchen Teilleistungen und Ergebnissen die Aufgaben bearbeitet werden. Dies alles ist schon von anderen umfassend getan worden.³

Unsere Fragestellung zielt auf den wirtschaftlichen Nutzen, der dem Land Berlin dank der Arbeit der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen (im folgenden "Beratungsstellen") entsteht.

Soziale Dienstleistungen gelten gemeinhin als Kostenverursacher. Angesichts der Notwendigkeit zu sparen, wird dann eine Reduktion sozialer Leistungen gefordert. Soziale Dienstleistungen unter dem Aspekt des volkswirtschaftlichen Nutzens zu betrachten, ist eine weniger verbreitete Perspektive, zumindest bei jenen, die die Dienstleistung vor Ort erbringen.

Der (gesetzliche) Arbeitsauftrag der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen umfasst eine Vielzahl von Aufgaben, allerdings nicht die Produktion von Einspareffekten für das Land Berlin. Wenn dennoch nach solchen Einspareffekten gesucht wird, erkunden wir gewissermaßen die "Nebenwirkungen" (die "externen Effekte"), die durch die Beratungsstellen erzeugt werden. Dass die Suche nach derartigen "Nebeneffekten" in der Vergangenheit kaum statistisch eindeutig erfasst worden ist, erschwerte das Auffinden von Einspareffekten ein wenig.

Auf der Suche nach Indikatoren für Einspareffekte wurden zahlreiche Vorschläge diskutiert, Untersuchungen ausgewertet und Akten gesichtet. Allerdings erweist es sich als schwierig, vermutete Einspareffekt in Form von monetären Größen auszudrücken und nachzuweisen. Angesichts einer Äußerung des Finanzsenators,

¹ Berichterstatte(r)in: Prof. Dr. Marianne Meinhold, Ev. Fachhochschule Berlin, Lehrbeauftragte an der Wirtschaftsuniversität Wien

² die Studenten/innen sind: Thomas Komm, Katrin Moser, Daniela Ortgies, Corinna Rütt, Marja Westmeier

³ vgl. unter anderem: ECONMIX Research Consulting (Hrsg.) (2002) Insolvenzberatung in Bayern. Gutachten für das Bayerische Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen / Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001) Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999. Stuttgart: Kohlhammer

die sinngemäß lautet: Berlin habe kein Einnahmenproblem, sondern ein Ausgabenproblem, konzentrierten wir die Suche nach Einspareffekten auf jene Bereiche, die die Ausgaben des Landes Berlin betreffen.

2. Methodisches Vorgehen

Der Untersuchungsauftrag wurde in drei Schritten erfüllt:

- Voruntersuchung zur Identifikation von Merkmalen für Einspareffekte
- Überprüfung von Merkmalen für Einspareffekte
- Schätzung von Einspareffekten

2.1 Voruntersuchung

Aus der Sichtung vorliegender Untersuchungen ging hervor, dass unsere Fragestellung in der Perspektive von Beratungsstellen als abwegig gelten dürfte. Denn trotz optimaler Datenlage ist dort von nachweisbaren Einspareffekten nichts berichtet worden.

In Gesprächen mit Fachkräften der beteiligten Beratungsstellen gelang es, einen Rahmen für die Suchrichtung zu finden. In der ersten Stufe der Voruntersuchung wurde durch Auswertung von Akten nach möglichen Merkmalen für Einspareffekte gefahndet.

Da in der Aktenführung der Beratungsstellen derartige Einspareffekte bislang nicht erfasst worden sind, erwies sich die Suche als etwas mühsam, zumal die Heterogenität der Aktenführung erschwerend hinzukam. Dies ist zwischenzeitlich verändert worden.

Nach detaillierter Auswertung von 20 Akten aus den Beratungsstellen
Charlottenburg-Wilmersdorf
Pankow
Reinickendorf

und nach Rückkopplung erster Ergebnisse und der Revision unserer Hypothesen wurden die folgenden Merkmale für das Untersuchungsziel als bedeutsam identifiziert:

Merkmal 1:

Erhalt der Erwerbsfähigkeit⁴ und Erwerbstätigkeit erwerbstätiger Ratsuchender

Merkmal 2:

a) Erwerbstätigkeit von Klienten die zu Beginn der Beratung von Sozialhilfeleistungen abhängig sind.

b) Erwerbstätigkeit von Klienten, die zu Beginn der Beratung Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe erhalten.

Merkmal 3:

Erhalt des Einkommens aus selbständiger Tätigkeit bzw. die Aufnahme einer anderen Erwerbstätigkeit von Ratsuchenden

Merkmal 4:

Erfolgreiche außergerichtliche Einigung im Verlauf eines Verbraucherinsolvenzverfahrens

Weitere Merkmale, aus denen sich früher oder später Einspareffekte ergeben könnten, wurden nicht in die Auswertung einbezogen. Derartige Merkmale betreffen

⁴ Der Begriff "Erwerbsfähigkeit" wird im Rahmen dieser Untersuchung nicht im sozialhilferechtlichen Sinne verwendet. "Erwerbsfähigkeit" meint hier: Beseitigung jener durch die Überschuldung entstandenen Mängel, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verhindern oder den Erhalt der Erwerbstätigkeit gefährden.

beispielsweise die Stabilisierung der psychosozialen Situation und damit auch des Gesundheitszustandes von Klienten (vgl. von Doellen 2003). Solche Effekte lassen sich nicht in Gänze in Form von monetären Größen ausdrücken und belegen. Auch mag den betroffenen Gläubigern ein wirtschaftlicher Nutzen aus der Tätigkeit der Beratungsstellen entstehen (vgl. die bayerische Studie). Nur: Ob daraus auch ein wirtschaftlicher Nutzen für das Land Berlin entsteht, mag plausibel sein, ist aber nicht nachvollziehbar zu belegen.

3. Überprüfung und Begründung der Merkmale

Zur Überprüfung der Merkmale wurden insgesamt 150 Akten der Beratungsstellen in
 Charlottenburg-Wilmersdorf
 Lichtenberg-Hohenschönhausen
 Reinickendorf

ausgewertet. Um eine willkürliche Auswahl zu vermeiden, wurden die jeweils ersten 50 abgeschlossenen Fälle des 1. Halbjahres 2002 untersucht. Damit ist sichergestellt, dass die Ergebnisse nicht durch besonders vorteilhaft oder ungünstig verlaufene Fälle verfälscht werden.

Zu Merkmal 1: Erhalt der Erwerbsfähigkeit und Erwerbstätigkeit erwerbstätiger Ratsuchender

Der Erhalt der Erwerbsfähigkeit und Erwerbstätigkeit erwerbstätiger Ratsuchender wird durch die Vermeidung von Konto- und Lohnpfändung sowie durch die psychosoziale Stabilisierung als Folge der Beratung erreicht. Lohnpfändungen sind für den Arbeitgeber von Überschuldeten mit hohen Risiken und großem Arbeitsaufwand verbunden. Aus diesem Grund vermeiden Arbeitgeber die Einstellung derartiger Bewerber und versuchen, sich von solchen Mitarbeitern zu trennen. Ein arbeitsloser Überschuldeter ohne Konto mit dem Makel zukünftiger Lohnpfändung hat keine Chance, eine Erwerbstätigkeit zu erreichen. Dem betroffenen Überschuldeten verbleibt in absehbarer Zeit nur der Weg in die Schwarzarbeit und/oder der Bezug von Sozialhilfe. Die Erwerbstätigkeit überschuldeter Menschen ist nach Erfahrungen aus den Beratungsstellen in hohem Maße gefährdet. Es darf angenommen werden, dass mindestens 20% der erwerbstätigen Überschuldeten ihre Erwerbstätigkeit ohne die Unterstützung durch eine Beratungsstelle in einem Zeitraum von zwei Jahren verlieren oder aufgeben. Wenn Überschuldete, die zu Beginn der Beratung erwerbstätig sind, ihre Erwerbstätigkeit und Erwerbsfähigkeit behalten, dann kann dies überwiegend als eine Folge der Beratung gewertet werden.

Ergebnis:

In den 150 Fällen finden sich 60 (40%) Ratsuchende, auf die dieses Merkmal zutrifft.

Zu Merkmal 2: Erwerbstätigkeit von Klienten die zu Beginn der Beratung von Sozialhilfeleistungen abhängig sind.

a) Überschuldete, die zu Beginn der Beratung Sozialhilfeleistungen beziehen, werden dank der Beratung soweit stabilisiert und erwerbsfähig (s.o.), dass sie ein Erwerbstätigkeit aufnehmen können.

Ergebnis:

In den 150 Fällen finden sich 10 (6,67%) Ratsuchende, auf die dieses Merkmal zutrifft.

b) Eine Variante dieses Merkmal trifft auch auf jene Ratsuchenden zu, die zu Beginn der Beratung Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld erhalten und ohne Beratung

keine Chancen auf einen Arbeitsplatz hätten. Auch diese Ratsuchenden würden in absehbarer Zeit Sozialhilfeleistungen beziehen.

Ergebnis:

Dank der Beratung haben in unserer Stichprobe 12 Ratsuchende (8%) eine Erwerbstätigkeit aufgenommen.

Zu Merkmal 3: Erhalt des Einkommens aus selbständiger Tätigkeit bzw. die Aufnahme einer anderen Erwerbstätigkeit von Ratsuchenden

Überschuldete, die ihr Einkommen aus selbständiger Tätigkeit bezogen haben, erhalten nach Verlust ihrer Geschäftstätigkeit in der Regeln kein Arbeitslosengeld, sondern sind auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Dank der Beratung bleibt ihre Erwerbsfähigkeit erhalten, so dass sie entweder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder weiterhin Einkommen aus selbständiger Tätigkeit beziehen können.

Ergebnis:

Dieses Merkmal trifft auf 7 (4,7%) Fälle zu

Zu Merkmal 4: Erfolgreiche außergerichtliche Einigung im Verlauf eines Verbraucherinsolvenzverfahrens

Seit Dezember 2001 können mittellose Schuldner im Verbraucherinsolvenzverfahren ein Verfahrenskostenstundung erhalten. Die Kosten, die der öffentlichen Hand im Verlauf eines gerichtliches Verbraucherinsolvenzverfahrens entstehen werden mit 3500 Euro⁵ pro Fall wahrscheinlich noch zu niedrig angesetzt. Da das Verfahren bislang weder den Überschuldeten noch den Gläubigern hinreichend bekannt ist, dürfte in Zukunft mit einer Steigerung solcher Fälle zu rechnen sein. Desgleichen werden wahrscheinlich die Fälle, in denen es im Verlauf eines Verbraucherinsolvenzverfahrens zu einer außergerichtlichen Einigung kommt, zunehmen. Denn in der Regel verlaufen derartige Fälle für die Gläubiger günstiger, als dies im gerichtlichen Verfahren der Fall ist.

Ergebnis:

Hier liegen für den gesamten Berliner Raum absolute Zahlen vor, und zwar:

2. Halbjahr 2001: 98 Fälle

1. Halbjahr 2002: 105 Fälle.

4. Schätzung von Einspareffekten für das Land Berlin

Da es sich bei unserer Modellrechnung um einen ersten exemplarischen Schritt zur Ermittlung von Einspareffekten aus der Tätigkeit der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen handelt, können wir darauf verzichten, die Repräsentativität unserer Daten für die Gesamtheit der Berliner Beratungsstellen zu überprüfen. Auch wenn die Unterschiede zwischen einzelnen Berliner Bezirken beispielsweise bezüglich des Anteils erwerbstätiger Überschuldeter beträchtlich sein dürften, gehen wir bei der nachfolgenden Berechnung davon aus, dass sich in den Ergebnissen, die wir bei der Auswertung der Akten gefunden haben, die Aktenlage der Berliner Beratungsstellen widerspiegelt. Wir sind davon überzeugt, dass bei einer systematischen Erfassung aller Einspareffekte ein wesentlich höherer Einspareffekt nachzuweisen wäre.

⁵ vgl. Der Tages Spiegel vom 17.9.2002 / vergleichbare Kosten nennt die bayerische Studie

Der wirtschaftliche Nutzen für das Land Berlin ergibt sich aus den nicht entstandenen (bzw. nicht entstehenden) Kosten, insbesondere den Kosten für Sozialhilfeleistungen und Gerichtskosten beim Insolvenzverfahren.

Als Kosten für Sozialhilfeleistungen wird pro Fall ein Betrag von 8105,10⁶ Euro p.a. angenommen. Dieser setzt sich zusammen aus den Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt pro Bedarfsgemeinschaft und Jahr in Höhe von 7.634,00 Euro und den Kosten für die Betreuung eines Sozialhilfeempfängers in Höhe von 471,10 Euro pro Jahr.

Die Basis für die Einschätzung der Einspareffekte bildet die Gesamtzahl der im 2. Halbjahr 2001 und im 1. Halbjahr 2002 abgeschlossenen Beratungsfälle. Das sind insgesamt **4399 Fälle**. Die zu vermeidenden Ereignisse (z.B. Sozialhilfeabhängigkeit) wären in einem Zeitraum von ca. ein bis zwei Jahren zu erwarten. Dies entspricht der durchschnittlichen Dauer des Beratungs- und Schuldenregulierungsverfahren.

Einspareffekte betreffs Merkmal 1: Erhalt der Erwerbsfähigkeit und Erwerbstätigkeit erwerbstätiger Ratsuchender

40 % der Ratsuchenden haben dank der Beratung ihre Erwerbsfähigkeit und Erwerbstätigkeit erhalten. Das sind insgesamt 1760 Klienten.

Bei einer vorsichtigen Einschätzung dürften im Verlauf von ein bis zwei Jahren ohne Beratung ca. 20 % dieser Klienten ihren Arbeitsplatz verlieren und in absehbarer Zeit von Sozialhilfeleistungen abhängig werden.

20% von 1760 Klienten → 352 Klienten

352 Klienten würden ohne Beratungsverfahren pro Jahr 2.852.995,20 Euro Sozialhilfeleistung⁷ erhalten.

Bei einer durchaus realistischen Einschätzung könnte angenommen werden, dass 50% der Klienten, auf die Merkmal 1 zutrifft, im Verlauf von zwei Jahren ohne Beratung auf Sozialhilfeleistungen angewiesen wären.

50% von 1760 Klienten → 880 Klienten

880 Klienten würden ohne Beratungsverfahren pro Jahr 7.132.488,00 Euro Sozialhilfeleistungen erhalten.

Einspareffekte betreffs Merkmal 2: Erwerbstätigkeit von Klienten die zu Beginn der Beratung von Sozialhilfeleistungen abhängig sind.

Merkmal 2a): Sozialhilfeempfänger werden dank der Beratung erwerbstätig:

6,67% der Fälle → 293 Klienten

293 Klienten würden ohne Beratungsverfahren pro Jahr 2.374.794,30 Euro Sozialhilfeleistungen erhalten.

Merkmal 2 b) Von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe abhängige Klienten werden dank der Beratung erwerbsfähig und erwerbstätig.

8% der Fälle → 352 Klienten

352 Klienten würden ohne Beratungsverfahren pro Jahr 2.852.995,20 Euro Sozialhilfeleistungen erhalten.

Zu Merkmal 3: Erhalt des Einkommens aus selbständiger Tätigkeit bzw. die Aufnahme einer anderen Erwerbstätigkeit von Ratsuchenden

Dieses Merkmal trifft auf 4,67 % der Klienten zu → 207 Klienten

⁶ vgl. Senator für Finanzen (Hrsg.) (2003) "Was kostet wo wieviel?"

⁷ bezogen auf 8105,10 Euro p.a. (7.734,00 Euro pro Bedarfsgemeinschaft plus 471,10 Euro Kosten für die Betreuung eines Sozialhilfeempfängers)

207 Klienten würden ohne Beratungsverfahren pro Jahr 1.677.755,70 Euro Sozialhilfeleistungen erhalten.

Betreffs Merkmal 4: Außergerichtliche Einigung im Verbraucherinsolvenzverfahren

Hier liegen für den gesamten Berliner Raum absolute Zahlen vor.

2. Halbjahr 2001: 98 Fälle

1. Halbjahr 2002: 105 Fälle

Gesamt 203 Fälle → multipliziert mit den Kosten eines gerichtlichen Verfahrens (3.500,00 Euro) → Ersparnis: 710.500 Euro p.a.

Gesamtersparnis für das Land Berlin pro Jahr

Merkmal	Ersparnis: vorsichtig geschätzt	Ersparnis realistisch geschätzt
Merkmal 1	2.852.995,20	7.132.488,00
Merkmal 2a)	2.374.794,30	2.374.794,30
Merkmal 2b)	2.852.995,20	2.852.995,20
Merkmal 3	1.677.755,20	1.677.755,20
Merkmal 4	710.500,20	710.500,20
Gesamt	10.469.039,90 Euro	14.748.532,70 Euro

Der wirtschaftliche Nutzen, der sich aus der Arbeit der Beratungsstellen ergibt, liegt wahrscheinlich noch wesentlich höher als die errechneten 10 bzw. 14 Millionen Euro. Ein weiteres - bis lang nicht ermittelbares - Einsparpotenzial könnte sich aus einer guten Kooperation mit den Gläubigergruppen durch die Ersparnis von Vollstreckungskosten ergeben.

Anzumerken ist, dass dem Land Berlin durch Sozialhilfeleistungen Kosten entstehen, wenn die Wartezeiten, die Ratsuchende in Kauf nehmen müssen, weiter zunehmen.

Der hier vorgelegte Versuch einer Ermittlung von Einspareffekten könnte nach einer kritischen Revision weiter verfolgt werden. Auf seiten der Beratungsstellen könnte überdacht werden, wie eine systematische und realitätsnahe Ermittlung von Einspareffekten mit geringem Arbeitsaufwand zu erreichen wäre. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine solche Fragestellung nicht den Kern des Auftrages der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen nachteilig verändert.