

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht über die Auswirkungen des Überschuldungsstatistikgesetzes sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>0 Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Berichtsauftrag .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Einleitung.....</b>	<b>3</b>
2.1 Geschichte der Verbraucherinsolvenz .....	3
2.2 Geschichte der Überschuldungsstatistik .....	4
2.3 Andere Datenbasen zur Überschuldung im Vergleich zur Überschuldungsstatistik .....	5
<b>3 Auswirkungen des Überschuldungsstatistikgesetzes auf die Beteiligung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen an der Überschuldungsstatistik .....</b>	<b>6</b>
3.1 Entwicklung der Beteiligung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen im Zeitverlauf.....	6
3.2 Regionale Verteilung der Beteiligung .....	7
3.3 Einflussfaktoren auf die Teilnahmebereitschaft .....	9
a) Fördernde und hemmende Faktoren für eine Beteiligung der Beratungsstellen.....	9
b) Unterschiedliche Berichtspflichten und Vereinheitlichung von Statistikanforderungen.....	9
c) Positiver Ausblick auf die Teilnahmequoten.....	9
d) Maßnahmen des Bundes zur Steigerung der Teilnahmequoten.....	10
<b>4 Weiterentwicklung der Vorschriften des Überschuldungsstatistikgesetzes .....</b>	<b>10</b>
4.1 Ziele einer Modifikation des Erhebungskatalogs .....	10
4.2 Vor- und Nachteile einer Modifikation des Merkmalskatalogs.....	10

	Seite
<b>5 Weitere Maßnahmen zur Erfüllung des Gesetzeszwecks: „Darstellung und Bewertung der Situation überschuldeter privater Personen“ .....</b>	<b>12</b>
5.1 Nutzung und Verbreitung der Daten.....	12
5.2 Weitergabe von Daten aus der Überschuldungsstatistik zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung .....	12
5.3 Individuelle Datenqualität der gemeldeten Fälle .....	13
5.4 Validität der Gesamtstatistik.....	13
<b>Anhang: Übersicht über die Aktivitäten der für Überschuldung und Verbraucherinsolvenz zuständigen obersten Landesministerien zur Steigerung der Teilnahmequoten an der Überschuldungsstatistik in ihrem Bundesland.....</b>	<b>15</b>

## 0 Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht legt die Bundesregierung gemäß § 9 des Überschuldungsstatistikgesetzes (ÜSchuldStatG) dar,

1. welche Auswirkungen dieses Gesetz insbesondere auf die Beteiligung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen an der Überschuldungsstatistik hat sowie
2. ob eine Weiterentwicklung der Vorschriften dieses Gesetzes erforderlich ist.

Im Rahmen einer freiwilligen Erhebung nach § 7 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) war 2006 erstmals die Überschuldungsstatistik bei den Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen durchgeführt worden. Zum 1. Januar 2012 trat das Überschuldungsstatistikgesetz in Kraft, das seitdem eine dauerhafte Durchführung dieser Statistik sicherstellt.

Der Bericht legt dar, dass nach der Einführung der Überschuldungsstatistik im Jahr 2006 sowohl die Anzahl der teilnehmenden Beratungsstellen als auch die Anzahl der gemeldeten Beratungsfälle bis 2009 stetig zugenommen hat. In den Jahren 2010 und 2011 ist ein leichter Rückgang gegenüber 2009 festzustellen. Nach der Sicherstellung der Fortführung der Überschuldungsstatistik durch das Überschuldungsstatistikgesetz zum 1. Januar 2012 sind die Anzahl der teilnehmenden Beratungsstellen und die in die Statistik aufgenommenen Fallzahlen wieder erkennbar angestiegen und liegen heute über dem Niveau von 2009.

Mit ihrem Erhebungsdesign und dem gesetzlich festgelegten Merkmalskatalog schließt die Überschuldungsstatistik die Lücke zwischen Mehrthemenbefragungen, welche die Überschuldung nicht explizit erfassen, und anderen schuldenpezifischen Datenerhebungen, die regelmäßig nur geringe Informationen über die Lebensumstände der überschuldeten Personen erheben.

Die Bundesregierung erachtet eine Weiterentwicklung der Vorschriften des Gesetzes derzeit nicht als zielführend. Es besteht die gut begründete Erwartung, dass die Teilnahme der Beratungsstellen an der Überschuldungsstatistik in den nächsten beiden Jahren deutlich steigen wird und bisher bestehende regionale Untererfassungen stark reduziert werden. Diese Dynamik sollte durch Gesetzesänderungen nicht gefährdet werden. Und auch eine Änderung des gesetzlich festgelegten Merkmalskatalogs erscheint weder erforderlich – der Merkmalskatalog wurde im Zuge der Einführung des Überschuldungsstatistikgesetzes 2012 überarbeitet und ergänzt – noch vor dem entstehenden Aufwand und Risiko einer sich dadurch vermindernenden Teilnahmebereitschaft zu rechtfertigen.

## 1 Berichtsauftrag

Am 1. Januar 2012 ist das Überschuldungsstatistikgesetz (ÜSchuldStatG) vom 22. Dezember 2011 (Bundesgesetzblatt Teil I 2011 Nr. 71, 29.12.2011, S. 3083) in Kraft getreten. § 9 ÜSchuldStatG verpflichtet die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2014 einen Bericht vorzulegen, in dem sie darlegt,

1. welche Auswirkungen dieses Gesetz insbesondere auf die Beteiligung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen an der Überschuldungsstatistik hat sowie
2. ob eine Weiterentwicklung der Vorschriften dieses Gesetzes erforderlich ist.

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt die Bundesregierung ihre Berichtspflicht. Der Bericht wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt erstellt.

## 2 Einleitung

### 2.1. Geschichte der Verbraucherinsolvenz

Seit 1999 haben natürliche Personen in Deutschland die Möglichkeit, ein Insolvenzverfahren zu beantragen. Die zugrunde liegende Insolvenzordnung ermöglicht es zahlungsunfähigen Schuldnern, sich von ihren Schulden zu befreien. Dazu müssen Schuldner während einer sechsjährigen Wohlverhaltensphase diversen Auflagen und Verpflichtungen nachkommen, wie z.B.

- pfändbares Einkommen an einen Treuhänder abführen,
- einer Arbeit nachgehen beziehungsweise
- aktiv nach einer Arbeit suchen.

Nach Einführung der Insolvenzordnung im Jahr 1999 stieg die Zahl der Anträge für eine Verbraucherinsolvenz zunächst nur verhalten an. Ein Grund dafür waren die Kosten einer Verfahrenseröffnung von etwa 2 000 Euro,

die bis zum Jahr 2001 von den Antragstellern zu tragen waren. Eine Neuregelung der Insolvenzordnung im Jahr 2001 ermöglichte die Verfahrenskostenstundung<sup>1</sup>, was einen Anstieg der Verbraucherinsolvenzanträge in den folgenden Jahren bewirkte. Von 2002 bis 2006 erhöhte sich die Zahl der Anträge jährlich um mehr als die Hälfte. Der Gipfel dieser Entwicklung lag im Jahr 2010, in dem mehr als 108 000 Privatpersonen Verbraucherinsolvenz beantragten. Im Jahr 2013 lag die Zahl der Insolvenzanträge von privaten Personen bei 91 200.<sup>2</sup>

Eine aktuelle Neuerung des Insolvenzrechts<sup>3</sup> sieht die Verkürzung der Wohlverhaltensphase auf drei Jahre vor, wenn innerhalb dieses Zeitraums neben den Verfahrenskosten mindestens 35 % der im Insolvenzverfahren festgestellten Schulden beglichen wurden. Können nur die Verfahrenskosten getilgt werden, so ist eine Entschuldung nach fünf Jahren möglich. Die neue Regelung trat zum 1. Juli 2014 in Kraft. Sie soll Personen schneller entschulden, aber auch ein Anreiz sein, Forderungen der Gläubiger zeitnah und in höherem Maße nachzukommen. Eine Evaluation dieses Gesetzes ist für das Jahr 2018 vorgesehen.

## 2.2 Geschichte der Überschuldungsstatistik

Begleitend zur Schaffung und Anpassung der rechtlichen Möglichkeiten zur Nutzung des Verbraucherinsolvenzfahrens hat der Gesetzgeber auch die statistische Erfassung von Daten zum Themenkomplex der Überschuldung privater Personen initiiert. Eine Arbeitsgruppe „Überschuldungsstatistik“ wurde vom BMFSFJ eingerichtet und tagte erstmals am 26. September 2001 in Berlin. Mitglieder dieser Arbeitsgruppe waren Vertreter aus den zuständigen Bundes- und Landesministerien, des Statistischen Bundesamtes, der Beratungspraxis, von Verbänden sowie Wissenschaftler. Die Arbeitsgruppe wurde gegründet, um die ansatzweise vorhandenen Länderstatistiken über die Tätigkeit der Schuldnerberatungsstellen und die Überschuldungssituation privater Personen zu koordinieren, mit dem Ziel eine Minimal- bzw. Basisstatistik zum Thema „Überschuldung privater Haushalte“ zu konzipieren. In der Arbeitsgruppe wurden neben dem Erhebungsdesign auch der Merkmalskatalog sowie die Erläuterungen zu den einzelnen Erhebungsmerkmalen dieser Statistik diskutiert und festgelegt.

Die Arbeitsgruppe konnte im Jahr 2006 einen wichtigen Meilenstein erreichen. Erstmals wurde eine freiwillige Erhebung nach § 7 BStatG bei den Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen durchgeführt. Für die Teilnahme vorgesehen waren alle Beratungsstellen, die unter der Trägerschaft der Wohlfahrts- und Verbraucherverbände sowie der Kommunen stehen. Um der Forderung nach einer möglichst geringen Belastung aller an der Statistik Beteiligten zu entsprechen, erfolgten Erhebung und Aufbereitung automatisiert. Dies bedeutet, dass die bei den Beratungsstellen eingesetzte Software an die zu erfragenden Tatbestände angepasst oder neue Software beschafft werden musste. Aus den bei den Beratungsstellen elektronisch geführten Akten heraus erfolgte die Lieferung der Daten automatisiert über das Internet-Übermittlungsverfahren eSTATISTIK.core an das Statistische Bundesamt.

Auf Basis von § 7 BStatG konnte die Überschuldungsstatistik nach ihrer erstmaligen Durchführung für das Berichtsjahr 2006 nur noch vier Mal als Wiederholungsbefragung für die Berichtsjahre 2007 bis 2010 durchgeführt werden. Zur Fortführung der Statistik musste somit eine neue, dauerhafte Gesetzesgrundlage für die Berichtsjahre ab 2011 geschaffen werden. Dieser zweite wichtige Meilenstein wurde zum Jahresende 2011 erreicht. Zum 1. Januar 2012 trat das Überschuldungsstatistikgesetz in Kraft, das eine dauerhafte Durchführung dieser Statistik sicherstellt. Die Freiwilligkeit der Teilnahme der Beratungsstellen wurde in diesem Gesetz beibehalten. Der elektronische Meldeweg hatte sich bewährt und wurde somit ebenfalls fortgeführt. Der in diesem Gesetz festgelegte Merkmalskatalog wurde im Vorhinein in mehreren Sitzungen der Arbeitsgruppe „Überschuldungsstatistik“ unter dem Vorsitz des Statistischen Bundesamtes erarbeitet und im Rahmen von Bund-Länder-Besprechungen zur Vorbereitung des Referentenentwurfs vereinbart. Es wurden einige neue Merkmale bzw. geänderte und ergänzte Merkmalsausprägungen aufgenommen.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Änderung der Insolvenzordnung und anderer Gesetze vom 26. Oktober 2001 (BGBl. I Seite 2710); durch Artikel 1 dieses Gesetzes wurde unter anderem der § 4a „Stundung der Kosten des Insolvenzverfahrens“ in die Insolvenzordnung eingefügt.

<sup>2</sup> Siehe Statistisches Bundesamt, Tabelle „Verbraucherinsolvenzen nach Ländern 2013“ ([www.destatis.de](http://www.destatis.de), Bereich Zahlen & Fakten > Gesellschaft & Staat > Einkommen, Konsum, Lebensbedingungen > Vermögen, Schulden).

<sup>3</sup> Gesetz zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte vom 15. Juli 2013 (BGBl. I Seite 2379) sowie Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Pressemitteilung vom 30. Juni 2014: „Chance für wirtschaftlichen Neuanfang“.

### 2.3 Andere Datenbasen zur Überschuldung im Vergleich zur Überschuldungsstatistik

Es gibt unterschiedliche Datenquellen, die eine Analyse von Überschuldungssituationen erlauben. Grundsätzlich lässt sich zwischen Mehrthemenbefragungen, anhand derer sich unter vielem anderen auch Befunde zur Überschuldung ableiten lassen, und Datenquellen unterscheiden, die sich ausschließlich auf Schulden konzentrieren. Zu der ersten Gruppe gehören zum Beispiel der Mikrozensus, die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU SILC) oder das Sozioökonomische Panel (SOEP), zur zweiten Gruppe zählen zum Beispiel die Überschuldungsstatistik, Daten der Schufa oder der Creditreform.

Die Mehrthemenbefragungen haben den Vorteil, dass sie ein facettenreiches Bild der Lebenssituation der Befragten aufzeigen können. Allerdings erfassen diese Erhebungen in der Regel nicht explizit den Tatbestand der Überschuldung. Die Erfassung einer Überschuldungssituation muss vielmehr anhand von anderen Merkmalen, die als Indikatoren auf eine mögliche Überschuldung hinweisen, angenähert werden. Die mangelnde Eindeutigkeit in der Erfassung von Überschuldungstatbeständen birgt also Abgrenzungsprobleme und schränkt dadurch die Vergleichbarkeit von Analysen und die Robustheit der Aussagen ein.

Datenbasen, die explizit die Schulden und Überschuldungsmerkmale erfassen, stellen die Datennutzerin / den Datennutzer nicht vor die oben genannten Abgrenzungsprobleme. Sie enthalten dafür aber häufig nur wenige Informationen über die Lebenssituation der Schuldnerinnen und Schuldner. So erfasst die für Deutschland wohl größte schulden spezifische Datenbasis, der Datensatz der Schufa, neben den schulden spezifischen Merkmalen nur das Geschlecht, das Alter und die Wohnregion der Personen. Angaben zu Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familienform und auch Auslösern für die Überschuldung fehlen. Nach eigenen Angaben enthielt der Datensatz der Schufa im Jahr 2013 Informationen zu 66,3 Millionen wirtschaftlich aktiven Personen in Deutschland. Als überschuldet gilt, wer einen Negativeintrag in dem Datensatz der Schufa hat. In dieser Datei wird zwischen weichen und harten Negativeinträgen unterschieden. Als weiche Negativeinträge gelten etwa „Forderungen, die fällig, angemahnt und nicht bestritten sind, Forderungen nach gerichtlicher Entscheidung sowie Informationen zum Missbrauch eines Giro- oder Kreditkartenkontos nach Nutzungsverbot.“ „Informationen aus öffentlichen Bekanntmachungen wie eine Eidesstattliche Versicherung, einen Haftbefehl zur Abgabe einer Eidesstattlichen Versicherung oder Informationen zu einem Verbraucherinsolvenzverfahren“ gelten als harte Negativeinträge. Auch bei den Daten von Creditreform lässt sich zwischen hoher und geringer Überschuldungsintensität differenzieren.

Die Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes geht hinsichtlich der erhobenen Merkmale über die Daten von Schufa und Creditreform hinaus und erhebt neben den schulden spezifischen Informationen eine Reihe von Merkmalen zur Beschreibung der Lebenssituation. Diese sind nach § 5 (2) Nr. 5 bis 19 ÜSchuld-StatG:

5. Geburtsjahr
6. Geschlecht,
7. Staatsangehörigkeit,
8. amtlicher Gemeindeschlüssel des Wohnortes,
9. Familienstand,
10. Lebensform,
11. Zahl der im Haushalt lebenden Personen,
12. Zahl aller im Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Kinder nach Altersklassen,
13. Zahl der außerhalb des Haushalts lebenden unterhaltsberechtigten eigenen Kinder nach Altersklassen,
14. berufliche Ausbildung oder Studium,
15. Erwerbsstatus,
16. Höhe der eigenen monatlichen Einkünfte, untergliedert nach Einkunftsarten,
17. Höhe der monatlichen Einkünfte der übrigen im Haushalt lebenden Personen, untergliedert nach Einkunftsarten,
18. monatliche Ausgaben der im Haushalt lebenden Personen,
19. Auslöser der Überschuldung.“

Erfragt werden diese Merkmale bei

- Schuldner- oder Insolvenzberatungsstellen in der Trägerschaft von Wohlfahrts- und Verbraucherverbänden sowie von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts,
- Schuldner- oder Insolvenzberatungsstellen, die als gemeinnützig anerkannt oder als Verein eingetragen und die Mitglied in Wohlfahrts- oder Verbraucherverbänden sind, sowie
- gewerblichen Anbietern von Schuldner- oder Insolvenzberatung, die über eine Anerkennung als geeignete Stelle nach § 305 Absatz 1 Nummer 1 der Insolvenzordnung verfügen.

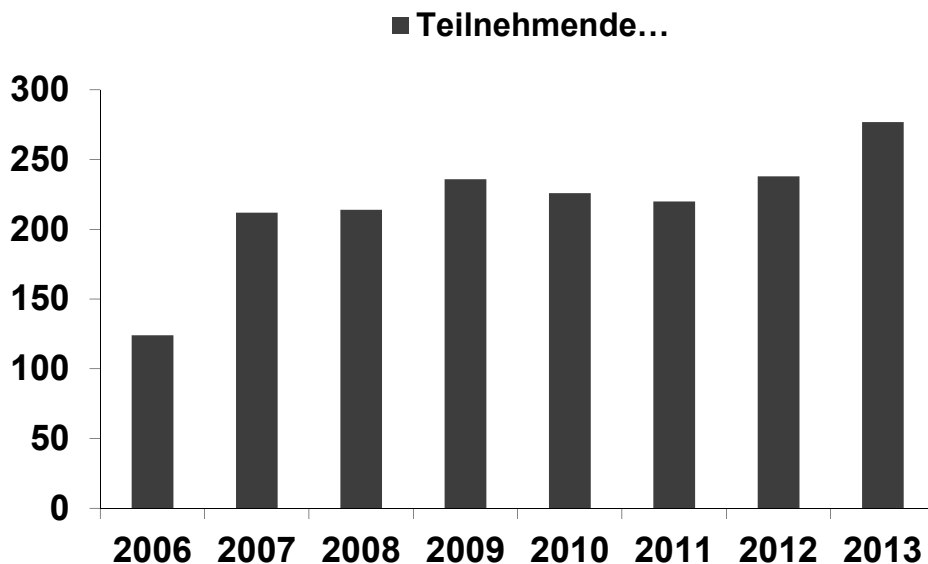
Mit ihrem Erhebungsdesign und dem gesetzlich festgelegten Merkmalskatalog schließt die Überschuldungsstatistik die Lücke zwischen Mehrthemenbefragungen und anderen schulden-spezifischen Datenerhebungen.

### 3 Auswirkungen des Überschuldungsstatistikgesetzes auf die Beteiligung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen an der Überschuldungsstatistik

#### 3.1 Entwicklung der Beteiligung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen im Zeitverlauf

Die Überschuldungsstatistik wird vom Statistischen Bundesamt seit 2006 in jährlichen Abständen durchgeführt. Sie erfolgt bei den Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen auf freiwilliger Basis. Während für die erste Erhebung deutschlandweit lediglich 124 Beratungsstellen Daten zur Verfügung stellten, verdoppelte sich die Teilnahmebereitschaft bis zum Jahr 2012 auf 238 Beratungsstellen. Für das Jahr 2013 war nochmals eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr um über 16 % auf insgesamt 277 teilnehmende Beratungsstellen zu verzeichnen. Dies entspricht einer deutschlandweiten Teilnahmequote der Beratungsstellen in Höhe von 23,5 %, d.h. dass sich fast jede vierte Beratungsstelle an der Überschuldungsstatistik beteiligt hat.

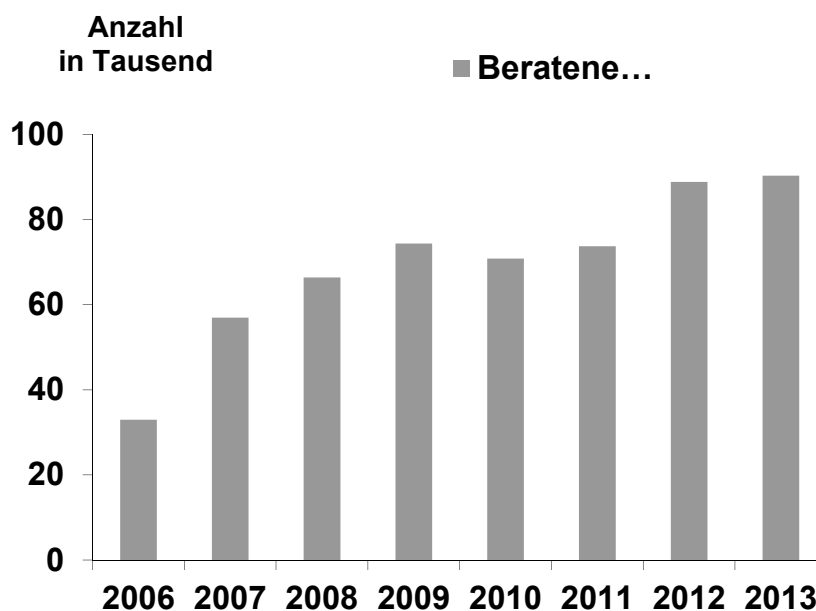
**Schaubild 1: Entwicklung der Anzahl teilnehmender Beratungsstellen, die den Ergebnissen der Überschuldungsstatistik zugrunde liegen, nach Jahren**



Zwingende Voraussetzung dafür, dass Daten zu überschuldeten Personen bzw. Personen mit finanziellen Schwierigkeiten im Statistischen Bundesamt eingehen, ist jedoch nicht nur, dass sich die Beratungsstellen an der Statistik beteiligen. Notwendig ist ferner, dass die Beratenen der Weitergabe ihrer Daten zustimmen. Somit liegt bei der Überschuldungsstatistik eine so genannte "doppelte Freiwilligkeit" der Teilnahme vor. Diese zusätzliche Zustimmungsvoraussetzung der beratenen Personen ist in §7 ÜSchuldStatG geregelt.

Im Zeitverlauf ist auch die Anzahl an Beratungsfällen, die den Ergebnissen der Überschuldungsstatistik zugrunde liegen, deutlich gestiegen. Während für das Berichtsjahr 2006 Angaben von rund 33 000 beratenen Personen vorlagen, verdoppelte sich diese Anzahl bis zum Berichtsjahr 2008 auf über 66 000 Beratungsfälle. In den Berichtsjahren 2012 und 2013 konnte die Anzahl an gemeldeten Beratungsfällen nochmals deutlich gesteigert werden und lag zuletzt bei über 90 000.

**Schaubild 2: Entwicklung der Anzahl an beratenen Personen, die den Ergebnissen der Überschuldungsstatistik zugrunde liegen, nach Jahren**



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nach der Einführung der Überschuldungsstatistik im Jahr 2006 sowohl die Anzahl der teilnehmenden Beratungsstellen als auch die Anzahl der gemeldeten Beratungsfälle bis 2009 stetig zugenommen hat. In den Jahren 2010 und 2011 ist ein leichter Rückgang gegenüber 2009 festzustellen. Nach der Sicherstellung der Fortführung der Überschuldungsstatistik durch das Überschuldungsstatistikgesetz zum 1. Januar 2012 sind die Anzahl der teilnehmenden Beratungsstellen und die gemeldeten Fallzahlen wieder erkennbar angestiegen und liegen heute über dem Niveau von 2009.

### 3.2 Regionale Verteilung der Beteiligung

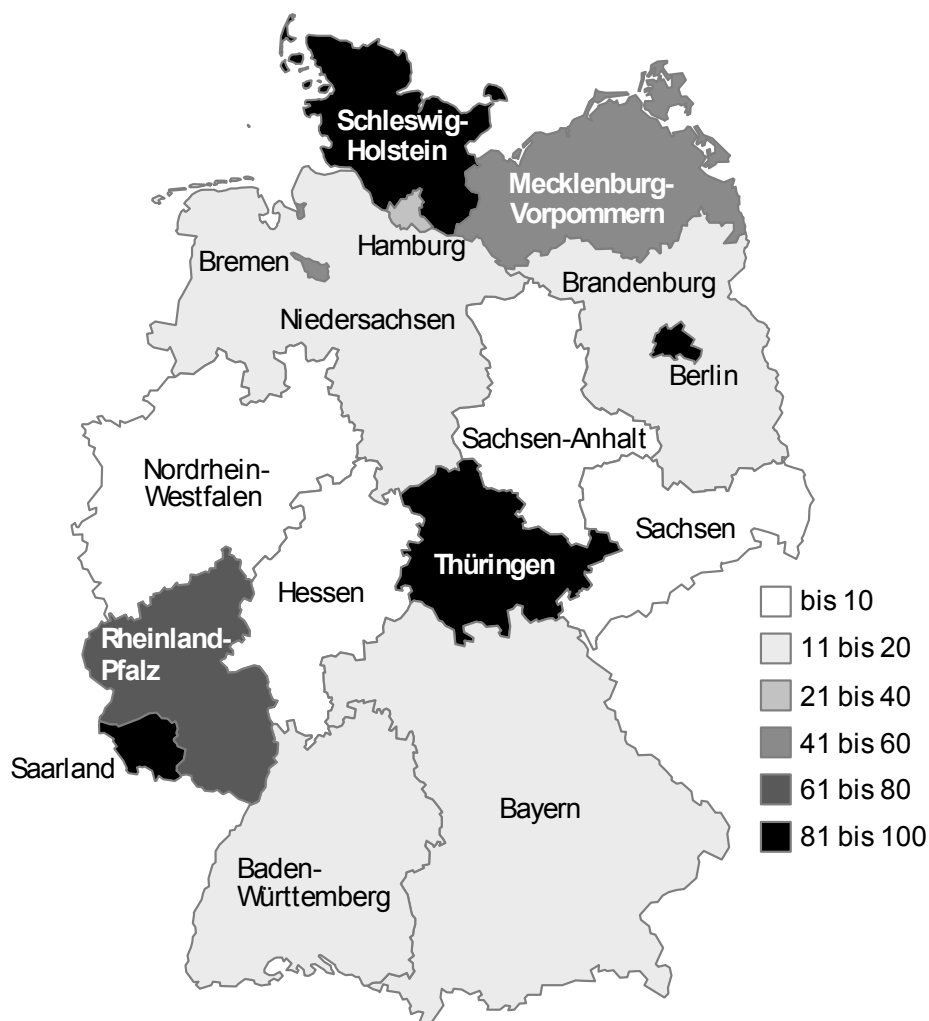
Regional fällt die Beteiligung an der Überschuldungsstatistik sehr unterschiedlich aus. Im Jahr 2013 nahmen in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Berlin und in Thüringen zwischen knapp 80 % bis hin zu 100 % aller Beratungsstellen teil. Mit über 50 % ist die Beteiligung in Bremen und Mecklenburg-Vorpommern auch deutlich überdurchschnittlich. Im Gegensatz dazu lagen die Teilnahmequoten in Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen jeweils im einstelligen Bereich. In Hamburg nehmen alle vom zuständigen Landesministerium geförderten Beratungsstellen teil. Dies sorgt dafür, dass zumindest gut ein Drittel der Beratungsstellen dem Statistischen Bundesamt Daten zur Verfügung stellt. In Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern und in Brandenburg liegt die Beteiligung zwischen 10 % und 20 % und ist somit unterdurchschnittlich hoch.

Gerade in den großen westdeutschen Flächenländern ist die Beteiligung an der Überschuldungsstatistik noch gering. Dies mindert die Repräsentativität der Daten insbesondere bei tiefergehenden Analysen. Wie im Folgenden noch ausgeführt wird, ist in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen in den nächsten beiden Jahren allerdings mit deutlich höheren Beteiligungsquoten zu rechnen.

**Tabelle1: Überblick über die Teilnahmequoten an der Überschuldungsstatistik für das Berichtsjahr 2013 nach Bundesländern**

Beteiligungsquote an der Überschuldungsstatistik zwischen ...	Bundesländer
0 % bis 10 %	Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt
11 % bis 20 %	Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen
21 % bis 40 %	Hamburg
41 % bis 60 %	Bremen, Mecklenburg-Vorpommern
61 % bis 80 %	Rheinland-Pfalz
81 % bis 100 %	Schleswig-Holstein, Saarland, Berlin, Thüringen

**Schaubild 3: Überblick über die Teilnahmequoten an der Überschuldungsstatistik für das Berichtsjahr 2013 nach Bundesländern**





### 3.3 Einflussfaktoren auf die Teilnahmebereitschaft

#### a) Fördernde und hemmende Faktoren für eine Beteiligung der Beratungsstellen

Eine hohe Beteiligung der Beratungsstellen an der Überschuldungsstatistik ist grundsätzlich in den Bundesländern zu beobachten, in denen die Teilnahme an dieser Erhebung als eine von mehreren Fördervoraussetzungen bzw. als Anerkennungsvoraussetzung als geeignete Stelle nach § 305 Insolvenzordnung durch die Landesministerien festgelegt worden ist. Dies ist beispielsweise in Thüringen, Schleswig-Holstein und Berlin der Fall. Durch diese Regelungen wird auch sichergestellt, dass auf Länderebene genügend Beratungsstellen an der Überschuldungsstatistik teilnehmen, so dass das Statistische Bundesamt den Länderministerien nach Abschluss der Erhebung ihr jeweiliges Landesergebnis zur Verfügung stellen kann.

Voraussetzung für die Übermittlung von Daten zur Überschuldungsstatistik ist neben der grundsätzlichen Bereitschaft der Beratungsstelle zur Beteiligung an der Erhebung der Einsatz einer entsprechenden Software. In dieser Software muss eine Schnittstelle zur amtlichen Statistik implementiert sein. Die Nutzung einer geeigneten Software ist in der Regel mit Kosten verbunden und stellt damit eine finanzielle Hürde in Bezug auf die Beteiligung der Beratungsstelle dar. Arbeitet die Schuldnerberatungsstelle mit selbstentwickelten Softwarelösungen, um die Angaben ihrer Klienten zu erfassen bzw. zu archivieren, die nicht über die erforderliche Schnittstelle verfügen, ist eine elektronische Übermittlung der Angaben für Statistikzwecke an die amtliche Statistik nicht möglich.

Die Tatsache, dass nur in einigen Bundesländern, wie etwa in Schleswig-Holstein und im Saarland, die Landesministerien die Beschaffung von Software für Schuldner- und Insolvenzberatung finanzieren bzw. die Beratungsstellen bei der Finanzierung unterstützen, trägt ebenfalls zu regional unterschiedlichen Beteiligungsquoten bei.

#### b) Unterschiedliche Berichtspflichten und Vereinheitlichung von Statistikanforderungen

Die Zuständigkeit der Insolvenzberatung nach der Insolvenzordnung obliegt den Ländern. Für die Schuldnerberatung im Wege der Eingliederungsmaßnahmen nach § 16 a des Zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) bzw. § 11 Absatz 5 des Zwölften Sozialgesetzbuches (SGB XII) sind hingegen die Kommunen zuständig. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten unterliegen die Beratungsstellen unterschiedlichen Berichtspflichten (Statistiken), die sie zum Teil auch als Verwendungsnachweise für den Erhalt von Fördermitteln zu erbringen haben. Im Ergebnis werden die Beratungsstellen mit kommunalen Statistiken, Länderstatistiken und der Überschuldungsstatistik konfrontiert. In jüngster Vergangenheit gab es in einzelnen Bundesländern (Beispiel: Nordrhein-Westfalen, siehe hierzu Abschnitt c) in diesem Kapitel) verstärkt Bestrebungen, diesen hohen Bürokratieaufwand durch eine weitest gehende Vereinheitlichung bzw. Annäherung dieser Statistiken zu reduzieren.

#### c) Positiver Ausblick auf die Teilnahmequoten

Nicht zuletzt durch die dauerhafte Sicherstellung der Überschuldungsstatistik durch das Überschuldungsstatistikgesetz wurden in einzelnen Bundesländern Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligungsquoten in Angriff genommen.

So hat in Nordrhein-Westfalen das zuständige Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport die Merkmale der Landesstatistik an die Merkmale der Überschuldungsstatistik angepasst und fordert diese Daten im Rahmen des Tätigkeitsberichts für die Anerkennung als geeignete Beratungsstelle nach § 305 Insolvenzordnung von den Verbraucherinsolvenzberatungsstellen ab dem Berichtsjahr 2014 ein. Stimmen sowohl die Beratungsstellen als auch die Beratenen der Datenlieferung an das Statistische Bundesamt zu, leitet das Ministerium diese Daten entsprechend weiter. Zur Erleichterung der Datenlieferung an das nordrhein-westfälische Ministerium werden den Beratungsstellen vielfältige technische Hilfestellungen zur Verfügung gestellt.

Des Weiteren haben in Nordrhein-Westfalen erste Gespräche mit kommunalen Vertretern stattgefunden, inwieweit eine Vereinheitlichung der kommunalen Statistiken mit der Länder- bzw. der Überschuldungsstatistik möglich ist. Hier zeichnet sich als Schnittmenge ein "Basisdatensatz" ab, der aus dem webbasierten Erhebungssystem des Landes geliefert wird und zur Befriedigung von kommunalen Informationsanforderungen dienen kann und bei Bedarf durch zusätzliche Erhebungen seitens der Kommunen angereichert wird.

In Sachsen wurden alle Insolvenzberatungsstellen über die zum 1. Januar 2014 geänderten Förderrichtlinien zu einer Teilnahme an der Überschuldungsstatistik verpflichtet. Die bis dato eingeforderte Landesstatistik wird von den Beratungsstellen im Gegenzug nicht mehr verlangt. Zur Realisierung dieses Vorhabens werden Kostenzuschüsse zum Erwerb einer entsprechenden Software gewährt, die die Teilnahmevoraussetzungen zur Datenlieferung an das Statistische Bundesamt schaffen sollen.

In Niedersachsen lief die Förderrichtlinie für die Beratungsstellen zum Jahresende 2013 aus. In die ab 2014 geltenden Bestimmungen wurde die Teilnahme an der Überschuldungsstatistik als Fördervoraussetzung aufgenommen. Damit ist auch in diesem Bundesland zukünftig mit einem deutlichen Anstieg der Teilnahmequoten zu rechnen.

Das Statistische Bundesamt verspricht sich von den o.g. Maßnahmen in den nächsten beiden Jahren eine deutliche Steigerung der Teilnahmequoten in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen ab dem Berichtsjahr 2015. Dies würde die Repräsentativität und Auswertungsmöglichkeiten der Ergebnisse der Überschuldungsstatistik deutlich steigern.

Im Anhang gibt eine Tabelle einen Überblick über die in der Vergangenheit getätigten bzw. für die Zukunft geplanten Maßnahmen der zuständigen Landesministerien zur Steigerung der Teilnahmequoten an der Überschuldungsstatistik. Die Angaben entstammen aus einer Abfrage des Statistischen Bundesamtes bei den für Überschuldung und Verbraucherinsolvenz zuständigen obersten Landesbehörden vom 27. Juni 2013, die im April 2014 nochmals aktualisiert wurde.

#### **d) Maßnahmen des Bundes zur Steigerung der Teilnahmequoten**

Nach Inkrafttreten des Überschuldungsstatistikgesetzes 2012 hat das BMFSFJ mit einem Schreiben an die Arbeitsgemeinschaft der Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) um eine verstärkte Teilnahme der Schuldnerberatungsstellen an der Überschuldungsstatistik geworben. Darüber hinaus hat sich das Bundesministerium auch an die in den Landesministerien zuständigen Stellen gewandt und um deren Unterstützung für eine größere Beteiligung der Beratungsstellen an der Überschuldungsstatistik gebeten.

Das Statistische Bundesamt weist alle Beratungseinrichtungen jedes Jahr schriftlich auf ihre erneute Teilnahmemöglichkeit hin. Darüber hinaus wurde durch das Statistische Bundesamt Mitte des Jahres 2013 ein Motivationsschreiben an alle Schuldnerberatungsstellen mit Argumenten für die Teilnahme an der Statistik versandt. Dieses Schreiben enthielt zudem das umfangreiche Presseecho auf die Pressemitteilung zur Überschuldungsstatistik, die am 25. Juni 2013 vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wurde. Die Presseartikel griffen neben den statistischen Ergebnissen auch die problematische Lebenslage von Personen mit finanziellen Schwierigkeiten auf und verwiesen auf Ratgeber zum Umgang mit Überschuldung. Die Angebote der Schuldnerberatungen sowie die Situation der von ihnen beratenen Personen erzielte auf diese Weise eine hohe mediale Aufmerksamkeit.

Zur Erleichterung der Datenlieferung – insbesondere für Erstmelder – hat das Statistische Bundesamt unter <http://www.ueberschuldungsstatistik.de> Informationen zur Überschuldungsstatistik hinterlegt, die Merkmale der Befragung erläutert sowie die Schritte und Voraussetzungen zur erstmaligen Beteiligung an dieser Erhebung dargelegt.

Um einen zusätzlichen Teilnahmeanreiz zu setzen, werden den Beratungsstellen nach Abschluss der Erhebung ihre eigenen statistischen Kennwerte als Tabellenband zur Verfügung gestellt.

## **4 Weiterentwicklung der Vorschriften des Überschuldungsstatistikgesetzes**

### **4.1 Ziele einer Modifikation des Erhebungskatalogs**

Wie in Kapitel 2.1 beschrieben, ist die Möglichkeit zur Nutzung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens im Jahr 1999 geschaffen worden und besteht damit erst seit 15 Jahren. Die Mitte 2014 in Kraft getretene zweite Stufe der Insolvenzrechtsreform führte zu Anpassungen im Verbraucherinsolvenzverfahren. Im Jahr 2018 wird eine Evaluation dieser Reform erste Rückschlüsse auf ihre Folgen aufzeigen. Im Zusammenhang mit der Reform wurden Forderungen erhoben, den Merkmalskatalog der Überschuldungsstatistik anzupassen, um neu aufgetretene Informationsbedürfnisse zu befriedigen. Der Merkmalskatalog wurde zuletzt während der intensiven Diskussion in der Arbeitsgruppe „Überschuldungsstatistik“ und abschließend in den Bund-Länder-Besprechungen zur Vorbereitung des Anfang 2012 in Kraft getretenen Überschuldungsstatistikgesetzes überprüft und angepasst.

### **4.2 Vor- und Nachteile einer Modifikation des Merkmalskatalogs**

Das Themengebiet der „Entschuldung privater Personen“ ist noch jung und entwickelt sich erst, so dass viele Fragestellungen erst nach und nach entstehen und sich noch stark verändern. Damit verändern sich auch Datenanforderungen. Eine häufige Änderung des Merkmalskatalogs stellt aber viele an der Überschuldungsstatistik beteiligte Gruppen vor große Probleme.

Wie bereits eingangs erwähnt, werden die in Sachsen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ansässigen Beratungsstellen ab 2015 bzw. 2016 erstmals in größerem Umfang Daten zur Überschuldungsstatistik melden. Um für dieses Vorhaben die notwendigen Voraussetzungen in den Beratungsstellen zu schaffen, hat wie erwähnt das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz die Beratungsstellen beim Erwerb von Software für die Schuldner- und Insolvenzberatung, die eine Datenübermittlung der für die Überschuldungsstatistik relevanten Daten ermöglicht, finanziell unterstützt. Sollten neue Merkmale in den Fragenkatalog der Überschuldungsstatistik aufgenommen bzw. bestehende Antwortmöglichkeiten geändert werden, würden im Zusammenhang mit dem Erwerb einer neuen Softwareversion zusätzliche Kosten anfallen. Hier stellt sich die Frage der Finanzierung dieser neuen Programmversion.

In Bundesländern, in denen die Landesministerien oder sonstige Stellen die Kosten für die Softwareaktualisierung nicht übernehmen, entstehen bei den Schuldnerberatungsstellen Ausgaben für die Installation der Updates. Häufige Umstellungen bei der Überschuldungsstatistik und damit verbundene Ausgaben bzw. Aufwandserhöhungen führen auf Seiten der Schuldnerberatungsstellen zu einer geringeren Bereitschaft, an der freiwilligen Erhebung teilzunehmen.

Eine geringere Teilnahmebereitschaft könnte auch die Folge sein, wenn im Merkmalskatalog Angaben aufgenommen werden, die nicht für die originäre Arbeit der Beratungsstellen benötigt werden, sondern lediglich für Statistikzwecke relevant sind. Naturgemäß fordert die Berücksichtigung weiterer Angaben in der Überschuldungsstatistik eine zusätzliche Pflege entsprechender Daten. Beachtet werden sollte darüber hinaus, dass die Wahrscheinlichkeit von Rückfragen zur Klärung von möglichen Unplausibilitäten in den gelieferten Daten erfahrungsgemäß steigt, je komplexer eine Statistik ist. Dies könnte bei den Schuldnerberatungsstellen und auch im Statistischen Bundesamt zu Mehraufwand führen.

Des Weiteren würde die Implementierung zusätzlicher Fragen bzw. Antwortmöglichkeiten in die Überschuldungsstatistik unterschiedliche technische Anpassungsarbeiten im Statistischen Bundesamt erfordern. So wäre die Erstellung neuer Vorgaben für die Hersteller von Softwareprodukten für Schuldner- und Insolvenzberatung notwendig, Aufbereitungs- und Tabellierungsprogramme müssten modifiziert werden. Auch auf Seiten des Statistischen Bundesamts würden somit zusätzliche Kosten entstehen.

Die Datennutzer der Überschuldungsstatistik, zu denen neben Bundes- und Landesministerien auch soziale, kommunale und kirchliche Einrichtungen gehören, profitieren auf den ersten Blick von einer Ausweitung des Merkmalskatalogs. Allerdings geht die Aufnahme zusätzlicher Antwortmöglichkeiten mit einer eingeschränkten Vergleichbarkeit der Ergebnisse einher. Dies ist gerade dann der Fall, wenn Entwicklungen über einen längeren Zeitverlauf betrachtet bzw. analysiert werden sollen. Probleme hinsichtlich der Konsistenz der Ergebnisse treten bei freiwilligen Erhebungen verstärkt zutage. Im Gegensatz zu Statistiken mit Auskunftspflicht ist das Statistische Bundesamt bei freiwilligen Erhebungen darauf angewiesen, dass die Teilnehmenden alle notwendigen Softwareupdates durchführen bzw. durchführen lassen. Die Erfahrung zeigt, dass es unter Umständen Jahre dauert, bis alle Teilnehmenden auf die neueste Softwareversion umgestiegen sind. Zurückführen lässt sich dies auf den mit einem solchen Umstieg verbundenen Aufwand und die anfallenden Kosten. In der Folge nutzen einige Befragte Softwareprogramme mit einem veralteten Merkmalskatalog, andere übermitteln bereits modifizierte Angaben. Beide Konstellationen im Rahmen der Darstellung zeitlicher Entwicklungen zu einem vergleichbaren Ergebnis zusammenzufassen, ist häufig nur mit Einschränkungen in Bezug auf die Interpretierbarkeit der Daten möglich. Beispielsweise wurde im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Überschuldungsstatistikgesetzes im Jahr 2012 die Operationalisierung der Auslöser der Überschuldung angepasst. Standen dem Befragten bisher bei dieser Frage Antwortmöglichkeiten, wie etwa „Arbeitslosigkeit“, „Unzureichende Kredit- und Bürgschaftsberatung“, „Unwirtschaftliche Haushaltsführung“, „Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen“ und „Gescheiterte Selbstständigkeit“ zur Auswahl, kann jetzt auch die Antwortkategorie „Längerfristiges Niedrigeinkommen“ gewählt werden. Verringert sich also nun in der Statistik der Anteil der Schuldner, bei denen der Hauptauslöser der Überschuldung die „Unwirtschaftliche Haushaltsführung“ darstellt, lässt sich nicht ausschließen, dass diese Entwicklung lediglich auf die Aufnahme einer zusätzlichen Antwortkategorie zurückzuführen ist.

Ein weiteres Konsistenzproblem besteht, da bestimmte Angaben zu (Alt-)Fällen, die bereits zur Überschuldungsstatistik übermittelt wurden, von der Beratungsstelle im Folgejahr nicht mehr aktualisiert werden müssen. Beispielsweise wird der Auslöser der Überschuldung von der Schuldnerberatungsstelle entsprechend den Vorgaben im Überschuldungsstatistikgesetz lediglich zu Beginn der Beratung erfasst und anschließend jedes Jahr bis zur Beendigung der Beratung in unveränderter Form an das Statistische Bundesamt geliefert. Wird nun etwa eine weitere Antwortmöglichkeit aufgenommen, ist diese zusätzliche Ausprägung nur bei Fällen besetzt, die erstmals zur Statistik gemeldet werden. Dies führt bei Analysen, bei denen – wie in der Überschuldungsstatistik

üblich – sämtliche gemeldeten Fälle betrachtet werden, zu einer Unterschätzung der neu aufgenommenen Antwortkategorie.

Die Überschuldungsstatistik hat zum Ziel, als eine Basisstatistik Informationen zur Überschuldungssituation privater Personen bereitzustellen. Unter Beachtung dieser Zielsetzung und in Abwägung der in diesem Kapitel ausgeführten Vor- und Nachteile spricht sich die Bundesregierung gegen eine Modifikation des Merkmalkatalogs der Überschuldungsstatistik aus.

## **5 Weitere Maßnahmen zur Erfüllung des Gesetzeszwecks: „Darstellung und Bewertung der Situation überschuldeter privater Personen“**

### **5.1 Nutzung und Verbreitung der Daten**

Ziel der Überschuldungsstatistik ist es, die Situation überschuldeter bzw. von Überschuldung bedrohter Menschen und Haushalte in Deutschland zu erfassen und die diesbezügliche Datenlage zu verbessern. In der Überschuldungsstatistik werden dazu vor allem die Merkmale der Schuldner erfasst, wie z.B. Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Lebensform, Erwerbsstatus und Bildungsniveau. Weiter stehen der Auslöser der Überschuldung, die Anzahl und die Art der Gläubiger, die Höhe der Schulden, das Einkommen und die Ausgaben der Person und des Haushalts sowie der Stand der Beratung bzw. der Beendigungsgrund im Fokus dieser Erhebung. Der Nutzerkreis der Überschuldungsstatistik setzt sich aus der Politik, Interessenverbänden, der Wissenschaft und den Beratungsstellen selbst zusammen.

Die Verbreitungswege der Überschuldungsstatistik sind sehr vielfältig. Regelmäßig und in einem standardisierten Format werden die Ergebnisse der Überschuldungsstatistik der Öffentlichkeit über eine jährlich vom Statistischen Bundesamt publizierte thematische Veröffentlichung (Fachserie) zugänglich gemacht<sup>4</sup>. Die Kernergebnisse des aktuellen Berichtsjahres veröffentlicht das Statistische Bundesamt zudem in Form einer Pressemitteilung<sup>5</sup>. Die Aktualität dieser Veröffentlichung ist in den letzten Jahren erheblich verbessert worden. So stand sie in den letzten beiden Jahren bereits 6 Monate nach Ende des Berichtszeitraums, d.h. also spätestens Ende Juni des Folgejahres, zur Verfügung. Ergänzt wurden die regelmäßigen Veröffentlichungen durch unregelmäßig erscheinende Veröffentlichungen. So erschien in der Zeitschrift „Wirtschaft und Statistik“ in der Ausgabe November 2013 ein ausführlicher Beitrag zur Überschuldungsstatistik. Ferner wurde zum Inkrafttreten der geänderten Insolvenzordnung im Juli 2014 ein Beitrag in der Online-Publikation STATmagazin veröffentlicht.<sup>6</sup> Als „Zahl der Woche“ steuerte das Statistische Bundesamt 2014 in Form einer Pressemitteilung Informationen zu den Energieschulden der von Beratungsstellen betreuten Personen anlässlich der Aktionswoche „Und dann war es plötzlich dunkel und kalt ... Energieschulden – Energiesperren“ der Arbeitsgruppe „Schuldnerberatung der Verbände“ bei.

Die Bundesregierung hat sich im vierten Armuts- und Reichtumsbericht beim Themenkomplex der „Überschuldung privater Personen“ auf mehrere Datenquellen und Statistiken gestützt. Dabei flossen an mehreren Stellen auch ausgewählte Ergebnisse der Überschuldungsstatistik ein.<sup>7</sup> So werden Ergebnisse über die Verteilung der überschuldeten Personen nach dem Geschlecht und der Lebenssituation ebenso verwendet wie Informationen über den Hauptauslöser der Überschuldung.

### **5.2 Weitergabe von Daten aus der Überschuldungsstatistik zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung**

Über die Forschungsdatenzentren (FDZ) bieten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder verschiedene Formen des Zugangs zu ausgesuchten Datenbeständen der amtlichen Statistik an. Die Überschuldungsstatistik zählt bislang noch nicht zum Datenangebot der FDZ. Das Analysepotenzial der Überschuldungsstatistik durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Überschuldungsforschung könnte stärker ausgeschöpft werden, indem die Daten für Forschungseinrichtungen über die FDZ zugänglich würden. Zum einen wäre es möglich, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Einzelangaben der Überschuldungsstatistiken als faktisch anonymisierte Mikrodattendateien (sogenannten Scientific-Use-Files) zur Verfügung zu stellen („Off-Site-

<sup>4</sup> Siehe hierzu <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Ueberschuldung/Ueberschuldung.html>, veröffentlicht am 30. Juni 2014

<sup>5</sup> Siehe hierzu [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/06/PD14\\_233\\_635.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/06/PD14_233_635.html), veröffentlicht am 30. Juni 2014

<sup>6</sup> Siehe hierzu <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Vermoeen-Schulden/VermoeenSchulden.html>, veröffentlicht am 30. Juni 2014

<sup>7</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): „Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, S. 361 ff.

Nutzung“). Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung könnten für ihre Auswertungen die Scientific-Use-Files gegen ein Nutzungsentgelt bei den FDZ beziehen. Zum anderen könnte über die kontrollierte Datenfernverarbeitung die Analyse formal anonymisierter Originaldaten ermöglicht werden („On-Site-Nutzung“).

Voraussetzung für die Ermöglichung einer Off-Site- oder On-Site-Nutzung ist allerdings grundsätzlich eine aus Sicht des Statistischen Bundesamtes ausreichend hohe Nachfrage seitens der wissenschaftlichen Nutzerinnen und Nutzer. Diese ist dann gegeben, wenn den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder insgesamt ca. fünf bis zehn Nutzungsanträge aus der Wissenschaft (Hochschulen und Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung) vorliegen. Erst eine derartige Nachfrage kann den Aufwand für die Aufbereitung und Anonymisierung der Daten rechtfertigen. Eine entsprechende Nachfrage besteht derzeit nicht.

### 5.3 Individuelle Datenqualität der gemeldeten Fälle

Im Prozess der Statistikerstellung werden vielfältige Maßnahmen durchgeführt, die zur Sicherung der Qualität einer Statistik beitragen. Zu den Qualitätskriterien einer Statistik zählen neben der häufig bei der Überschuldungsstatistik thematisierten Repräsentativität auch die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Ergebnisse. Um diese Ziele zu erreichen, werden alle Datenlieferungen der Beratungsstellen vom Statistischen Bundesamt einer intensiven Plausibilitätsprüfung unterzogen. Durch Rückfragen bei den Beratungsstellen werden Auffälligkeiten in den Ergebnissen geklärt bzw. die Daten korrigiert. Gänzlich unplausible Fälle, bei denen die Auffälligkeiten trotz Rückfragen nicht geklärt werden können bzw. bei denen eine Korrektur der Daten nicht sinnvoll ist, werden gelöscht. Für das Berichtsjahr 2013 wurden knapp 3 900 Fälle gelöscht. Zum Vergleich: Insgesamt sind über 90 000 plausible Fälle für diesen Berichtszeitraum in die Überschuldungsstatistik eingeflossen. Hauptgrund für die Löschung von Fällen war deren Unvollständigkeit. So war bei 3 500 der gelöschten Fälle ersichtlich, dass die Forderungen der Gläubiger noch nicht vollständig erfasst worden waren und die Datensätze daher noch nicht hätten gemeldet werden sollen. Entweder lag die Gesamtforderung in einer vernachlässigbaren Größenordnung oder bei einzelnen Forderungskategorien war bei der Höhe der Rückstände „1 Euro“ als Platzhalter einer noch nicht genau bekannten Forderungshöhe angegeben. Das Statistische Bundesamt wird während der telefonischen Rückfragen bei den Beratungsstellen im Rahmen der Plausibilitätsprüfungen zukünftig nochmals verstärkt auf die Notwendigkeit der Vollständigkeit der Datensätze hinweisen.

Zudem sieht das Statistische Bundesamt noch Abstimmungsbedarf mit den Softwarefirmen, die den Beratungsstellen Programme zur Lieferung der Angaben zur Überschuldungsstatistik bereitstellen. Ein zu hoher Anteil der Eingaben der Beratungsstellen wird innerhalb der Softwareprogramme den „Sonstiges“-Kategorien zugeordnet. Als Beispiel sei hier der Hauptauslöser der Überschuldung angeführt. Hier lag der Anteil der Merkmalskategorie „Sonstige Auslöser“ im Berichtsjahr 2013 bei 19,2%, d.h. bei knapp jedem fünften von den Beratungsstellen übermittelten Fall wurde die Angabe der Schuldnerberater über den Hauptauslöser innerhalb der Software der Merkmalsausprägung „Sonstiges“ zugeordnet. Da die Anzahl an Merkmalsausprägungen in den Softwareprogrammen zumeist höher ist als in den Datenlieferungen zur Überschuldungsstatistik, hat das Statistische Bundesamt begonnen, mit den Softwarefirmen gemeinsam die Zuordnung der Angaben in der Software zu den Merkmalsausprägungen der Überschuldungsstatistik zu überprüfen.

Dies sind exemplarische Beispiele, die verdeutlichen, dass es jenseits der Bestrebungen einer Steigerung der Beteiligung der Beratungsstellen an der Überschuldungsstatistik noch weitere Ansatzpunkte gibt, eine hohe Datenqualität dieser Erhebung zu gewährleisten.

### 5.4 Validität der Gesamtstatistik

Die Überschuldungsstatistik wird mit dem Ziel durchgeführt, insbesondere Strukturinformationen über die Gesamtheit der überschuldeten Personen in Deutschland zu erhalten. Der Gesetzgeber hat im Überschuldungsstatistikgesetz festgelegt, dass diese Informationen bei Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen zu erfassen sind. Durch deren umfangreiche Beratungstätigkeiten und Dokumentationspflichten innerhalb ihres ganzheitlichen Beratungsansatzes liegen in diesen Stellen sehr detaillierte Informationen über die sozioökonomischen Merkmale der beratenen Personen vor. Rechtsanwälte oder Steuerberater können zwar Bescheinigungen für das Scheitern außergerichtlicher Einigungsversuche ausstellen und danach auch das Insolvenzverfahren begleiten. Bei ihnen liegen in der Regel aber nicht so umfangreiche personenbezogene Informationen wie in den o.g. Beratungsstellen vor. Von ihnen betreute Personen werden in der Überschuldungsstatistik ebenso wenig erfasst wie Personen, die bisher – aus den unterschiedlichsten Gründen – noch gar keine institutionalisierte Beratungsleistung in Anspruch genommen haben.

Der Zielsetzung, als Basisstatistik bzw. Basisdatensatz Informationen über die Überschuldung privater Haushalte zur Verfügung zu stellen, wird die Überschuldungsstatistik aber dennoch in vollem Umfang gerecht. Die

hohe Anzahl an erfassten einbezogenen Beratungsfällen – im Berichtsjahr 2013 waren es über 90 000 – führt zu jährlich stabilen Grunddaten zu den sozioökonomischen Merkmalen der betroffenen Personen, zur Schuldenart und -höhe, zur Gläubigerstruktur, zum Auslöser der Überschuldung sowie zu Höhe und Art des Einkommens und der Ausgaben.<sup>8</sup> Der Ausblick auf die Teilnahmequoten (siehe Kapitel 3.3) lässt ferner einen spürbaren Anstieg der gemeldeten Beratungsfälle für die nahe Zukunft erwarten. Damit steigen die Möglichkeiten, die Ergebnisse der Überschuldungsstatistik, die bisher überwiegend in Form von Durchschnitts- und Anteilswerten publiziert wurden, zukünftig noch tiefergehender auszuwerten und die Verwendungsbreite dieser Erhebung auszuweiten. Das Statistische Bundesamt kann dann auch hinsichtlich der Aufbereitungsmethodik Möglichkeiten der Hochrechnung der Angaben der erfassten Beratungsstellen auf die Gesamtheit aller Beratungsstellen testen und evaluieren. Dabei wird das Statistische Bundesamt prüfen, ob auch die Personen, die der Datenübermittlung an das Statistische Bundesamt nicht zugestimmt haben – im Berichtsjahr 2013 betrug dieser Anteil ein gutes Drittel (34 %) – über die Methodik der Hochrechnung in den Ergebnissen der Überschuldungsstatistik berücksichtigt werden können. Damit könnte das jährliche Gesamtbild der Überschuldungssituation privater Personen noch umfangreicher und vollständiger mit Hilfe der Überschuldungsstatistik dargestellt werden.

---

<sup>8</sup> Bei den Beratungsfällen, die zur Überschuldungsstatistik gemeldet werden, ist nicht sicher gestellt, dass diese Personen auch tatsächlich immer überschuldet sind. Der Anteil der Personen, der sich im Laufe der Beratung als „nicht überschuldet“ herausstellt, dürfte aber sehr gering sein.

**Anhang****Übersicht über die Aktivitäten der für Überschuldung und Verbraucherinsolvenz zuständigen obersten Landesministerien zur Steigerung der Teilnahmequoten an der Überschuldungsstatistik in ihrem Bundesland<sup>9</sup>**

<b><i>Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein</i></b>
<p>Teilnahme an der Überschuldungsstatistik ist eine Voraussetzung zur Förderung der Beratungsstelle.</p> <p>Zu Beginn der Bereitstellung der Programme veranstaltete die Koordinierungsstelle eine Info-Messe im Auftrag des Landes.</p> <p>Kostenübernahme für Erstausrüstung durch das Land.</p> <p>Mit Änderung der Insolvenzordnung (Mitte 2014) wird auch das schleswig-holsteinische Ausführungsgesetz zu ändern sein. Im Zuge dessen erfolgt eine Prüfung, ob die Teilnahme an der Überschuldungsstatistik eine Anerkennungsvoraussetzung wird.</p>
<b><i>Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration des Landes Hamburg (BASFI)</i></b>
<p>Anerkannte und vertraglich mit der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) gebundene Beratungsstellen sind verpflichtet, an der Überschuldungsstatistik teilzunehmen.</p> <p>Für die anerkannten Stellen nach § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO, die keinen Vertrag mit der FHH abgeschlossen haben, besteht keine Teilnahmepflicht zur Überschuldungsstatistik.</p> <p>Ziel ist es, alle beauftragten Schuldnerberatungsstellen zu befähigen, vollumfänglich Daten an das Statistische Bundesamt zu übermitteln. Hierzu finden Gespräche mit den Beratungsträgern statt.</p>
<b><i>Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung</i></b>
<p>Das Ministerium hat in der Vergangenheit u. a. im Expertenkreis Schuldnerberatung für die Beteiligung an der Überschuldungsstatistik geworben.</p> <p>Zurzeit (2013) Gewährung von Zuwendungen an Träger von Schuldnerberatungsstellen (anteilige Personalkosten). Dies betrifft 71 Stellen in Niedersachsen.</p> <p>Förderung lief Ende 2013 aus; anschließend sollen Geförderte verbindlich melden müssen.</p> <p>Zum 1. Januar 2014 sind Beratungsstellen, die gefördert werden, verpflichtet, an der Überschuldungsstatistik mitzuwirken.</p>
<b><i>Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen des Landes Bremen</i></b>
<p>Teilnahme an der Überschuldungsstatistik ist verpflichtend für alle anerkannten Beratungsstellen im Land Bremen.</p>

<sup>9</sup> Die Angaben beruhen auf einer Umfrage des Statistischen Bundesamtes bei den für Überschuldung und Verbraucherinsolvenz zuständigen obersten Landesbehörden vom 28.06.2013, aktualisiert durch Schreiben vom 24.04.2014

**Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) des Landes Nordrhein-Westfalen**

Das MFKJKS strebt an, die Beteiligung der Beratungsstellen in Nordrhein-Westfalen an der Überschuldungsstatistik zu verbessern.

Eine Voraussetzung ist, dass der Arbeitsaufwand für die Einrichtungen nicht ausgeweitet wird. Dazu steht das Ministerium mit den Trägern der Einrichtungen in einem engen Austausch.

Die Merkmale der Landesstatistik wurden an die Merkmale der Überschuldungsstatistik angepasst.

Ab Berichtsjahr 2014 ist Lieferung dieser Landesstatistik Anerkennungs Voraussetzung als geeignete Beratungsstelle nach § 305 Insolvenzordnung.

Stimmen Beratungsstelle und Beratene zu, werden die Datensätze vom Ministerium an das Statistische Bundesamt weitergeleitet.

Zurzeit laufen Gespräche mit kommunalen Vertretern über Vereinheitlichung der kommunalen Statistiken mit der Länder-/Überschuldungsstatistik.

**Hessisches Ministerium für Soziales und Integration**

Das Ministerium hat die für die Anerkennung der Schuldnerberatungsstellen zuständigen Regierungspräsidien gebeten, für die Überschuldungsstatistik zu werben.

Es gibt bislang keine Möglichkeit, die Teilnahme verpflichtend einzuführen.

Es wird weiterhin versucht, die Beratungsstellen in Hessen für eine Teilnahme an der Statistik zu gewinnen.

**Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz**

Regelmäßige Treffen im „Arbeitskreis Schuldnerberatung“ sowie in unregelmäßig stattfindenden Unterarbeitskreisen (z.B. zum Thema Bundes- /Landesstatistik).

Gelegentliche Rundschreiben des Ministeriums.

Förderung wurde nach Verabschiedung des Haushaltsplans 2014 / 2015 im November 2013 um 11% erhöht

Erlass einer neuen Rechtsverordnung (RVO), die die Höhe der Fördersummen (pauschale Festbetragsfinanzierung je Fachberatungsstelle mit einem Sachkostenanteil) festlegt. Dort werden u.a. auch Qualitätsstandards geregelt, zu denen die verbindliche Teilnahme an der Überschuldungsstatistik gehören wird. Nur in Ausnahmefällen kann in Zukunft davon abgewichen werden (z.B. wenn eine zertifizierte Software nicht im Einsatz sein sollte).

**Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren des Landes Baden-Württemberg**

Vertreter des Sozialministeriums haben bei der diesjährigen Landesfachtagung (2013) der Schuldnerberatung verbal für Teilnahme geworben.

Keine Förderprojekte, daher keine finanzielle Unterstützung.

Bisher daher keine Möglichkeit, die Teilnahme als Voraussetzung der Förderung festzulegen.

Landesministerium ist weiter bemüht, verbal für Teilnahme zu werben.



***Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration***

Ministerium überprüft die Möglichkeit, die Förderung der Insolvenzberatungsstellen auf die kreisfreien Städte und Landkreise zu übertragen.

In diesem Zuge werden Überlegungen angestellt, eine verbindliche Beteiligung an der Überschuldungsstatistik einzuführen.

***Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie(MSGFuF) des Landes Saarland***

Die Beratungsstellen betrachten die Statistik als Grundlage eines zusätzlichen Informationsgewinns und setzen sie entsprechend um.

Das MSGFuF hat die Beratungsstellen jedoch bei Anschaffung hierzu erforderlicher Statistik-Software und bei Software-Updates unterstützt.

***Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales des Landes Berlin***

Mit Inkrafttreten der Insolvenzordnung 1999 wurde die Finanzierung vereinheitlicht und die Teilnahme am Berichtswesen sowie die Abgabe eines jährlichen Tätigkeitsberichtes zur Anerkennungsvoraussetzung.

Ein einheitliches Statistikprogramm wurde erstellt.

Akzeptanz bei Beratungsstellen sehr hoch, da sie einbezogen wurden und bei der Auswahl von Merkmalen und Definitionen beteiligt waren.

Anonymisierte Daten werden von der zuständigen Senatsverwaltung an das Statistische Bundesamt weitergeleitet.

Vorteil der erfolgreichen Entwicklung ist die Tatsache, dass Berlin als Stadtstaat agiert.

***Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg***

Noch vor der gesetzlichen Regelung zur Überschuldungsstatistik gab es durch das Land Sensibilisierungsbemühungen für die Beteiligung.

Gemeinsame Veranstaltung von Beratungsstellen, Ministerium und Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik 2006, in der die Software vorgestellt wurde.

Bereitstellung von finanziellen Mitteln zum Erwerb der Software nicht möglich.

Werbung für Teilnahme durch das für Zertifizierung zuständige Landesministerium (LASV Landesamt für Soziales und Versorgung).

Abfrage aller Beratungsstellen zur Beteiligung im Kontext der dreijährigen Berichterstattung an das LASV zum Nachweis der Anerkennungsvoraussetzungen.

Aufnahme der Beteiligung an der Statistik als ein Kriterium in die „Qualitätsstandards“, die derzeit als Handlungsempfehlungen für die Beratungsstellen erarbeitet werden.

***Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales des Landes Mecklenburg-Vorpommern***

Teilnahme der geförderten Schuldner- und Insolvenzberater an Jahresstatistik in Mecklenburg-Vorpommern seit 1996.

Teilnahme an Bundesstatistik ist gemäß Zuwendungsbescheid sicherzustellen.

Neue Richtlinie zur Förderung der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungen sieht Verpflichtung zur Teilnahme an Bundesstatistik vor, wenn die Stellen gefördert wurden.

***Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz***

Über die Zuwendungsbescheide wurde die Beteiligung an der Bundestatistik ab 01.01.2014 verbindlich gemacht.

Für alle technisch noch nicht komplett ausgerüsteten Träger werden die Kosten in einem angemessenen Rahmen übernommen.

Einzelgespräche mit den Landkreisen.

Anerkannten Trägern, die 2014 an der Durchführung der außergerichtlichen Einigungsversuche nach § 305 InsO beteiligt waren, wurden die Mittel bereitgestellt, um die Teilnahme an der Überschuldungsstatistik abzusichern. Diese Verpflichtung ist auch in die Bescheide aufgenommen worden.

***Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt***

Seitens des zuständigen Fachreferates wird die Überschuldungsstatistik als sinnvolles Instrument angesehen.

Derzeit wird die Beratungslandschaft evaluiert und über neue Strukturen beraten.

Diskussionen über Förderung der Beratungsstellen sind eingeschlossen ebenso wie ein möglicher zukünftiger Verzicht auf eigene statistische Erhebungen.

Die Verpflichtung zur Teilnahme an der Überschuldungsstatistik wird geprüft.

Neuorientierung frühestens ab 2015.

***Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit***

Die Teilnahme an der Überschuldungsstatistik wurde als eine Zuwendungsvoraussetzung für die Förderung mit Landesmitteln formuliert. Jedoch wird nur Verbraucherinsolvenzberatung gefördert.

Beratungsangebote, die nur Schuldnerberatung anbieten, sind von dieser Regelung nicht betroffen. Diese liegen in kommunaler Zuständigkeit.



