

Frank Bertsch / Werner Just
Für eine Offensive der wirtschaftlichen Bildung und Beratung

Schuldnerberatung nach den beiden Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung

Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird in einer gegenüber dem Ersten Bericht völlig veränderten sozialen Landschaft vorgelegt. Bildungsarmut und wirtschaftliche Armut breiten sich aus. Gemessen am Ernst der Lage reicht eine punktuelle Gegenwehr – etwa auf den Feldern der Bildung, des Arbeitsmarkts und der Kindertagesbetreuung – nicht aus. Von der Bundesregierung wird ein neuer Anlauf zu einem breit vernetzten Bündnis der Armutsprävention und Armutsbekämpfung erwartet. Kernbestandteil dieses Bündnisses könnte eine Offensive der wirtschaftlichen Bildung und Beratung sein, wie sie die Autoren vorschlagen.

Fragen der sozialen Lebensperspektive sind für die Bürgerinnen und Bürger zugleich Fragen der persönlichen wie der nationalen Identität. Das Erleben der wirtschaftlichen und sozialen Wirklichkeit in den Lebensräumen erschüttert das Selbstverständnis der Menschen. Die lange Zeit erfolgsgewohnten Deutschen stehen ernüchert in der Gegenwart. Angesichts der grundlegend veränderten Rahmenbedingungen wendet sich die Zivilgesellschaft im Prinzip nicht gegen sozialstaatliche Reformen. Demokratische Politik, die in Deutschland Reformen durchführt, steht jedoch in der Bringschuld, auf eine ausgewogene Lastenverteilung über die sozialen Schichten zu achten und für eine Reintegration der abgekoppelten “neuen städtischen Unterschichten“ (Franz Walter) in die städtischen Gesellschaften und Regionalwirtschaften einzusehen.

Nachfrage und Angebot in der Schuldnerberatung

Die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Ausbreitung des Sektors niedriger Einkommen sind für die Zunahme schwieriger Lebensverhältnisse ebenso verantwortlich wie die soziale Vererbung von Bildungsarmut und der Mangel an Kompetenzen der Alltagsbewältigung in den heutigen Lebensumständen. Hinzu kommen die Folgen kritischer Lebensereignisse wie Trennung oder Scheidung. Die Auswirkungen auf den finanziellen Status der Haushalte und Familien sind gravierend. Die statistischen Reihen an hoch verschuldeten und überschuldeten Haushalten weisen einen Anstieg der Fallzahlen über anderthalb Jahrzehnte aus. Nach mehrjährigem Bemühen ist es dem Bundesfamilienministerium zusammen mit Sozialministerien der Länder, dem Statistischen Bundesamt und der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) nunmehr gelungen, einen Fragebogen für eine amtliche Basisstatik für überschuldete Haushalte zu konzipieren. Die staatliche Politik in Bund, Ländern und Gemeinden wie die Zivilgesellschaft mit ihren Akteuren benötigen Informationen über soziale Risiken des Transformationsprozesses. Die Abstimmung der Maßnahmen gegen Überschuldung erfordert verlässliche statistische Daten. Relevante Daten können im Rahmen der Berichtssysteme von Kommunen und Ländern und der Schuldner- und Insolvenzberatung, der Statistik über Verbraucherinsolvenzverfahren des Statistischen Bundesamtes und nicht zuletzt über die SCHUFA-Eintragungen gewonnen werden. Eine Zurückstellung der Einführung einer amtlichen Überschuldungsstatistik aus finanziellen Gründen wäre deshalb nicht begründet.

Die Zahl der überschuldeten privaten Haushalte wird in einer im Auftrag des Bundesfamilienministeriums erstellten Expertise der GP Forschungsgruppe für das Jahr 2002 in einer mittleren Annahme auf 3,13 Mio Fälle geschätzt (Westdeutschland 2,19 Mio, Ostdeutschland 0,94 Mio Fälle). ¹⁾ Diese Zahl entsprach 8,1 % aller Privathaushalte (Ostdeutschland 11,3 %, Westdeutschland 7,2 %). Nach einer empirischen Untersuchung waren im Jahr 2002 rd. 7% aller Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren überschuldet. ²⁾ Einen Hinweis auf die Brisanz der weiteren Entwicklung geben die SCHUFA-Eintragungen der Personen zuzuordnenden Zahlungsverstörungen im Jahr 2003 in den Bereichen Banken, Telekommunikation, Handel und Versandhandel. ³⁾ Überschuldung gilt als ein hartes Armutskriterium. Der Anteil von Familienhaushalten ist hoch. „Das Hauptrisiko der Überschuldung“ – sagt der Schulden-Kompass 2004 – „tragen Personen, die im beruflichen und familiären Aufbauprozess stehen“. Kinder bilden in vielen jungen Familien ein Armutrisiko. Wollte man Kinderarmut – wie dies in der öffentlichen Diskussion vielfach geschieht – allein auf Kinder in Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfe-Haushalten beziehen, wäre dies eine willkürliche Eingrenzung.

Trotz eines immer weiteren Anstiegs der Überschuldungsfälle werden in den letzten Jahren Kapazitäten der Schuldnerberatung abgebaut. Gab es im Jahr 2002 noch rd. 1.200 Beratungsstellen, so sind es Ende 2004 nur noch rd. 1.050. Zwischen dem Beratungsbedarf überschuldeter Haushalte und den möglichen Hilfeangeboten der Schuldnerberatungsstellen öffnet sich die Schere immer weiter.

Folgen der Überschuldung

Überschuldung steht – bei Erwachsenen wie bei Jugendlichen – oft erst am Ende eines über Jahre laufenden wirtschaftlichen Destabilisierungsprozesses, in dem eine Konsolidierung aus eigenem Bemühen misslingt. Verschuldung schlägt in Überschuldung um, wenn die Liquiditätsdecke reißt, wenn Betroffene ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr vollständig nachkommen können, selbst dann, wenn sie Reserven auflösen und ihre Lebenshaltung auf das Notwendige einschränken. Überschuldung beinhaltet eine Destabilisierung der Existenz der betroffenen Menschen in ihren rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen, psychischen und gesundheitlichen Bezügen. Überschuldete büßen ein ganzes Stück weit Alltagsbewältigungskompetenz ein und verlieren die eigenständige Kontrolle über ihr wirtschaftliches Handeln. Sie sind wirtschaftlichen Restriktionen unterworfen, geraten in Unterversorgungslagen, sind Stress und psychischem Druck ausgesetzt und häufig gesundheitlich beeinträchtigt. Materielle und immaterielle Belastungen verstärken sich gegenseitig. Die kritischen Verhältnisse belasten Partnerschaften schwer und beschädigen die Entwicklung der Kinder. In der öffentlichen Diskussion wird Überschuldung regelmäßig auf wirtschaftliche Sachverhalte reduziert. Die Folgen für die Paarbeziehungen und die Entwicklungschancen der Kinder, auch für die seelische und körperliche Gesundheit, finden kaum Erwähnung. Hier gibt es nur wenige Untersuchungen, die auch die sozialen Folgebelastungen für die Gesellschaft betrachten. Es wäre ein Fehler, die Armutskrise der Überschuldung zu bagatellisieren.

- 1) Dieter Korczak, Expertise zur Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, München 2004.
- 2) Elmar Lange, Jugendkonsum im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2004.
- 3) SCHUFA Holding AG, Schulden-Kompass 2004, Wiesbaden 2004

Wirkungen von Schuldnerberatung

Dass Schuldnerberatung das geeignete Instrument ist, um den Folgen aus Überschuldungsproblemen entgegenzuwirken und die wirtschaftliche und soziale Handlungskompetenz wiederherzustellen, wurde durch eine wissenschaftlichen Untersuchung zur Wirksamkeit von Schuldnerberatung bestätigt. 4). Es konnte empirisch belegt werden, dass die Schuldnerberatung nicht allein den betroffenen Schuldnern hilft, sondern auch zu hohen Einsparungen bei staatlichen Transferleistungen führt. In den untersuchten Fällen konnten die Zahlungen der Sozialämter um 31,6 % verringert werden. In 66 % aller Fälle trug die Schuldnerberatung zur Sicherung des Arbeitsplatzes bei. Während des Beratungsprozesses konnten 20 % derjenigen, die zu Beginn der Beratung ohne Arbeit waren, eine Beschäftigung aufnehmen. Es wurde festgestellt, dass nach nur einem Jahr der Beratung die Zahl der Gläubiger um ein Fünftel und die Forderungssumme um ein Sechstel verringert werden konnten. Die Untersuchung ergab des weiteren, dass nur 25 % der Befragten über ein ausreichendes Wissen zu Geld und Kredit verfügten. 38 % gaben an, nach der Beratung bewusster mit Geld umzugehen. Auch im psycho-sozialen Bereich zeigten sich positive Effekte. Die Zuversicht, die Schuldenituation bewältigen zu können, entwickelte sich von „sehr gering“ zu „gut“. Die Aussagen zu Selbstbewusstsein, Gesundheit und Wohlbefinden zeigten deutliche und nachhaltige Effekte.

Die Ergebnisse der Studie belegen überzeugend die Wirksamkeit einer Schuldnerberatung, die nicht nur auf eine technische Regulierung oder pure Wissensvermittlung begrenzt ist, sondern aus einer ganzheitlichen Sichtweise wirtschaftliche und soziale Handlungskompetenzen weckt, entwickelt und stärkt. Hierfür ist ein ausreichender zeitlicher Rahmen eine unabdingbare Voraussetzung.

Schuldnerberatung als Lösungsbeitrag des SGB II und XII

Die strukturellen Veränderungen der sozialen Sicherungssysteme verfolgen nach der Agenda 2010 das Ziel, den „Standort Deutschland“ unter den Bedingungen einer globalen Marktwirtschaft zukunftsfähig zu machen. Auf Grund der demographischen Entwicklung der Gesellschaft, der lang anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Krise dürfte es unstrittig sein, dass gehandelt werden muss. Ein Kernstück des Umbaus der sozialen Sicherung stellt die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende dar. Das neue System ist primär auf die Verbesserung der Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet, Grundsätzliche Erwerbsfähigkeit ist das Zugangskriterium zum Hilfesystem. Staatliche Unterstützungsleistungen werden mit Anforderungen zur Mitwirkung der Hilfebedürftigen verknüpft. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), nichterwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB XII (Sozialhilfe). Als erwerbsfähig ist anzusehen, wer unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes in der Lage ist, mindestens drei Stunden täglich einer Arbeit nachzugehen.

4) Astrid Kuhlemann/Ulrich Walbrühl (2004): Empirische Studie zur Wirksamkeit von Schuldnerberatung und zur Lerngeschichte überschuldeter Menschen. Werkstattbericht Nr.1 vom 30.1.2004, unveröffentlichte Präsentation, Gummersbach

Die Geldleistungen sind in beiden Systemen gleich hoch. Sie entsprechen dem der Sozialhilfe. Mit der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden ineffiziente Doppelstrukturen beseitigt. Alle Arbeitssuchenden ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben den gleichen Zugang zu arbeitsmarktrelevanten Integrations- und sozialen Dienstleistungen. Die Kehrseite dieser Medaille ist, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der früheren Arbeitslosenhilfebezieher auf das Sozialhilfeniveau absinkt und damit Armutsrisiken bei Erwachsenen und Kindern zunehmen.

Für die Schuldnerberatung ergibt sich aus dieser strukturellen Veränderung, dass sie ihre Rolle und Funktion als Instrument der Arbeitsmarktintegration neu bestimmen muss. Diese Funktion ist nicht grundsätzlich neu, wie die vorausgegangenen Ausführungen zur Wirkung von Schuldnerberatung zeigen. Neu ist aber, dass diese Funktion nun gesetzlich verankert wurde und damit die Bedeutung der Schuldnerberatung für den Erhalt und die Erlangung eines Arbeitsplatzes unterstreicht. Grundlegende strukturelle Veränderungen und Umbrüche lenken den Blick jedoch nicht nur auf Chancen, sondern auch auf Risiken. Die Konfliktpunkte mit den professionellen Beratungsgrundsätzen (Freiwilligkeit, Verschwiegenheit, Ergebnisoffenheit und Ganzheitlichkeit) müssen ebenso gelöst werden wie eine fachlich abgesicherte Anbindung an das Fallmanagement im Job-Center. Dies wird um so eher gelingen, je besser die Fallmanager qualifiziert sind und eine Balance zwischen den Prinzipien „Fordern“ und „Fördern“ finden.

Für die Gewährung von Schuldnerberatung nach dem SGB II geben die Handlungsempfehlungen des Bundesfamilienministeriums wertvolle Anregungen und Hilfestellungen. In Übereinstimmung mit Feststellungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit werden zum anspruchsberechtigten Personenkreis neben ALG II-Empfängern auch ALG I-Bezieher und noch Erwerbstätige gezählt. Mit dieser Präzisierung der gesetzlichen Bestimmungen wird verhindert, dass Erwerbstätige, deren Verbleib in Arbeit durch sofortige Schuldnerberatung gesichert werden könnte, diese Eingliederungsleistung erst im Falle der Arbeitslosigkeit erhalten. Für ALG I-Bezieher wird verhindert, dass erst durch das Eintreten der Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II Schuldnerberatung als notwendige Leistung gewährt wird. Diese Auffassung der Bundesregierung ist als tragende Rechtsauffassung zu verstehen. Es wird sich in der Praxis zeigen, ob sie sich bei den Leistungsträgern durchsetzen und danach gehandelt wird.

Vor dem Hintergrund knapper und begrenzter finanzieller Ressourcen kann nicht erwartet werden, dass ein bedarfsgerechter Ausbau der Schuldnerberatung über das SGB II erfolgen wird. Der ziel- und zweckgerichtete Einsatz der Mittel darf jedoch nicht dazu führen, dass nur noch Schuldner mit einem Informationsbedarf, dem in einer Kurzberatung entsprochen werden kann, beraten werden. Eine solche Selektion würde alle diejenigen aus dem Hilfesystem ausschließen, die sich aufgrund ihrer komplexen Problematik in einer besonders schwierigen Lebenslage befinden.

Im weiteren empfiehlt das BMFSFJ, Leistungsvereinbarungen abzuschließen, in denen Beratungsinhalte, der zeitliche Umfang der Beratung, Organisationsabläufe und Finanzierungsmodalitäten festgelegt werden. Der Schuldnerberatung bieten sich somit gute Chancen zur Mitgestaltung und zum Einbringen ihrer fachlichen Kompetenz, die es zu nutzen gilt.

Rechtsgrundlage für die Gewährung von Schuldnerberatung im Rahmen der Sozialhilfe war bisher der § 17 BSHG. Dessen Zielsetzung war es, Sozialhilfebedürftigkeit zu überwinden oder zu vermeiden. Diese Vorschrift wurde unverändert in das SGB XII, die Grundsicherung für nicht Erwerbsfähige, übernommen. Daraus folgt, dass alle Personen, die keine Schuldnerberatung nach dem SGB II erhalten, diese über das SGB XII beantragen können. Die Aufgangfunktion der Sozialhilfe ist somit auch unter der neuen gesetzlichen Systematik weiterhin gegeben.

Rahmenbedingungen für Überschuldete

Für Überschuldete von existenzieller Bedeutung sind die Regelungen des Pfändungsschutzes. Die Erhöhung der Pfändungsfreigrenzen im Jahr 2002 und die zukünftige regelmäßige Anpassung an das einkommenssteuerliche Existenzminimum haben unbestreitbar zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und Rechtsstellung Überschuldeter beigetragen. Pfändungen von Arbeitseinkommen und Sozialleistungen an der „Quelle“ können nur in einem Umfang erfolgen, der den Überschuldeten nicht in seiner wirtschaftlichen Existenz bedroht und seine Arbeitsmotivation nicht einschränkt. Ein dringender Regelungsbedarf besteht dagegen im Bereich der Kontopfändung. Die jetzige Praxis der Kontopfändung schränkt die Führung eines Girokontos auf Guthabenbasis und dessen Zahlungsfunktion in ungerechtfertigter und unzumutbarer Weise ein. Sie führt nicht selten zum Verlust des Girokontos. Pfändungen sollten deshalb bei Arbeitnehmern grundsätzlich an der „Quelle“ erfolgen. Zumindest müsste aber sichergestellt werden, dass der Schuldner über die auf seinem Konto eingegangenen Beträge, die regelmäßig wiederkehren und die ihm zur Bestreitung seines Lebensunterhalts zustehen, tatsächlich verfügen kann. Außerdem müsste es möglich sein, während eines Monats nicht abgehobene pfändungsfreie Geldbeträge auch in den Folgemonaten pfändungsfrei zu stellen. Dies ist auch im Hinblick auf die pauschalierten Geldleistungen nach dem SGB II, die einmalige Beihilfen für Bekleidung und Hausrat ersetzen, zwingend geboten.

Die Politik, insbesondere die der Bundesregierung, hat eine zentrale Bedeutung für die Gestaltung der Rahmenbedingungen. Zu den politischen Gestaltungsaufgaben gehört es auch, die Bevölkerung vor unseriösen Schuldenregulierern zu schützen. Bei der anstehenden Reform des Rechtsberatungsgesetzes ist daher darauf zu achten, dass die beabsichtigte Liberalisierung nicht dazu führt, dass von dieser unseriöse Schuldenregulierer profitieren, indem ungewollt deren Geschäfte mit der Armut legalisiert werden.

Weiterentwicklung des Verbraucherinsolvenzverfahrens

Seit der Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens im Rahmen der Insolvenzordnung (InsO) am 01.01.1999 haben nahezu alle überschuldeten Personen eine realistische Perspektive auf Restschuldbefreiung. Dem vereinfachten gerichtlichen Verfahren ist ein außergerichtlicher Einigungsversuch des Schuldners mit seinen Gläubigern – ggf. mit Unterstützung durch die Schuldnerberatung – zwingend vorangestellt. Dieser Versuch muss ernsthaft auf der Grundlage eines Plans unternommen werden, der alle Gläubiger mit einbezieht. Nur wenn er nachweisbar gescheitert ist, kann das gerichtliche Verfahren eröffnet werden. Das Insolvenzgericht kann, wenn es Erfolgsaussichten sieht, einen zweiten Einigungsversuch unternehmen und hierbei fehlende Zustimmungen einer Minderheit der Gläubiger ersetzen. Lehnt jedoch

die Mehrheit der Gläubiger den Schuldenbereinigungsplan ab, wird das förmliche Insolvenzverfahren durchgeführt. Vorhandenes Vermögen wird hierbei nach Quoten an die Gläubiger verteilt. Nach Abschluss des Verfahrens muss der Schuldner sechs Jahre lang – die Dauer des Insolvenzverfahrens zählt hierbei mit – den pfändbaren Betrag seines Einkommens den Gläubigern zur Verfügung stellen. Wenn er seine Obliegenheiten in dieser sog. Wohlverhaltensperiode erfüllt hat, befreit ihn das Gericht per Beschluss von seinen dann noch vorhandenen Schulden.

Die Möglichkeit, über ein gerichtliches Verfahren eine Restschuldbefreiung zu erlangen, verhilft vielen Schuldnern zu einem Weg aus einer perspektivlosen Lebenssituation und schafft zugleich Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Neubeginn. Erfahrungen in der Insolvenzberatung haben aber auch Schwachstellen des Verfahrens erkennen lassen, die in der Diskussion über die Weiterentwicklung des Insolvenzverfahrens aufgegriffen werden sollten. Der Gesetzgeber erwartete, dass die Möglichkeit eines Insolvenzverfahrens als „ultima ratio“ zugleich eine überwiegend außergerichtliche Einigung zwischen Schuldner und Gläubigern begünstigen würde. In der Praxis ist die Zahl der erfolgreichen vorgerichtlichen Einigungen jedoch deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Dies würde sich ändern, wenn es die Möglichkeit, eine fehlende Zustimmung von Gläubigern zu einem Schuldenbereinigungsplan im gerichtlichen Verfahren zu ersetzen, in bestimmtem Umfang und in bestimmter Weise bereits im vorgerichtlichen Verfahren gäbe. Es könnte auch zu einem Verzicht auf einen obligatorischen vorgerichtlichen Einigungsversuch bei offensichtlicher Aussichtslosigkeit kommen. Bei 20 und mehr Gläubigern ist hiervon regelmäßig auszugehen, ebenso in den Fällen, in denen gar keine Zahlungen angeboten werden können (Null-Pläne). Außerdem wäre es zweckmäßig, Zwangsvollstreckungsmaßnahmen bereits im Verfahrensabschnitt der Insolvenzberatung auszusetzen. Schließlich würden die Perspektiven von Überschuldeten auf eine Restschuldbefreiung wirklichkeitsnäher, wenn der Gesetzgeber sich zu einer Verkürzung der Wohlverhaltensperiode auf fünf Jahre entschließen könnte.

Lücken des aktivierenden Sozialstaats

Die notwendigen Reformanstrengungen der Bundesregierung befinden sich in einem Zwischenstadium. Es ist noch nicht entschieden, ob sich das diesen Bemühungen zugrunde liegende Prinzip des aktivierenden Sozialstaats durchsetzen wird. Dazu gehört ein Zusammenspiel vieler Kräfte. Dies hängt nicht nur von der Qualität der Reformgesetze ab, nicht allein von der Entschlossenheit des Handelns auf den staatlichen Ebenen, sondern ebenso von der Aufbruchbereitschaft der Zivilgesellschaft und der Selbststeuerungsfähigkeit der Marktwirtschaft. Es muss sich erweisen, dass die schlankeren Systeme der sozialen Sicherung solidarisch verfasst bleiben. Es wird sich herausstellen, ob die Reorganisation des Arbeitsmarkts, die Arbeitssuchenden eine größere Flexibilität abverlangt, zu einer Bereitstellung zusätzlicher Beschäftigung durch Wirtschaftsunternehmen führt. Schwankt das deutsche Wirtschaftsmanagement doch heute zwischen der sozialen Kälte des Neoliberalismus und der Mitverantwortung der Sozialen Marktwirtschaft. Es muss sich erst noch zeigen, dass die Regelungskompetenz der freien gesellschaftlichen Akteure so gestärkt wird, dass sie die Selbsthilfepotenziale der Zivilgesellschaft mobilisieren können. Bisher ist dies nicht der Fall. Kapazitäten der sozialen und kulturellen Infrastruktur werden auf vielen Feldern in einer Situation zurückgenommen oder abgebaut, in der ihre nachhaltige Stärkung erforderlich wäre.

Die Schuldnerberatung, die Hilfe zur Selbsthilfe leistet, entspricht dem Profil des aktivierenden Sozialstaats. Sie führt Menschen, die zahlungsunfähig geworden sind, mit kostenfreien Beratungsleistungen in die wirtschaftliche Selbständigkeit zurück. Die Nutzen stiftenden Dienstleistungen der Schuldnerberatung sind jedoch nur um den Preis einer ausreichenden finanziellen Förderung möglich. Dieser Preis wird nicht mehr erbracht. Die finanziellen Quellen der Kommunen, der Länder und des Bundes versiegen. Verbrauchernahe Wirtschaftsunternehmen, insbesondere Kreditinstitute, haben – mit Ausnahme der Sparkassen – noch nie einen substanziellen Finanzierungsbeitrag erbracht, obwohl ihnen die Arbeit der Schuldnerberatung unmittelbar nützt. Mit dem dramatischen Förderabbau in vielen Länder- und Kommunalhaushalten ist der Rückzug der Schuldnerberatung aus der Fläche eingeleitet. Die Infrastruktur der Schuldnerberatung wird künftig nicht mehr bundesweit in den Lebensräumen vorgehalten werden können.

Die Schwäche der sozialstaatlichen Reformstrategie besteht vor allem auch darin, dass sich Bund und Länder angesichts der anhaltenden Zunahme von Lebenslagen, die von Bildungsarmut und wirtschaftlicher Armut geprägt werden, nicht zu einem mit den Gruppen abgestimmten Handlungskonzept der Armutsprävention und Armutsbekämpfung entschließen können. Der aktivierende Sozialstaat übersieht seine offene Flanke. Dies ist der eigentliche Grund der Glaubwürdigkeitslücke in der Gesellschaftspolitik des Bundes und der Länder. Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sollte es nicht bei einer Analyse der auseinanderdriftenden Lebensverhältnisse und einer In-Szene-Setzung punktueller Handlungsansätze belassen. Ostdeutschland wie Westdeutschland benötigen den politischen Willen zu einer multiplen Strategie der Armutsprävention und Armutsbekämpfung, in deren Rahmen sich auch die mobilisierenden Leistungen der wirtschaftlichen Bildung und Beratung entfalten können.

Offensive der wirtschaftlichen Bildung und Beratung

Die Einkommen der privaten Haushalte driften seit langem auseinander. Untere Einkommenschichten sind immer dichter besetzt. In Ost- und Westdeutschland breitet sich Einkommensarmut aus. Die Strukturkrise des Landes hinterlässt tiefe Spuren. Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht stellt einen Trend zunehmender Ungleichheit fest. Die Politik hat spät reagiert. Die Bemühungen der Reformpolitik inmitten des Transformationsprozesses sind auch noch nicht vollständig. Es fehlt ihr unbestreitbar eine ausreichende soziale Ausgewogenheit. Im raschen Wandel der Lebensverhältnisse notwendig ist auch eine weit entschiedener Infrastrukturpolitik der Länder und des Bundes. Die Menschen benötigen in ihren kommunalen Lebensräumen eine kulturelle und soziale Infrastruktur mit vielen sich ergänzenden Angeboten. Aus der Sicht und Erfahrung der Schuldnerberatung ist eine Offensive der wirtschaftlichen Bildung und Beratung notwendig.

Überfällig ist eine nicht von Interessen geleitete Umsetzung der wirtschaftlichen Bildung von Kindern und Jugendlichen an Schulen. Notwendig ist eine Intensivierung der wirtschaftlichen Eltern- und Familienbildung über Familienbildungsstätten und Familienzentren. Aufgewertet werden sollte die lokale Bildungsarbeit der hauswirtschaftlichen Verbände. Unabdingbar ist die Sicherung der Arbeit der Verbraucherzentralen der Länder und ihrer Verbraucherberatungsstellen. Mehr denn je notwendig ist ein dem Bedarf folgendes Angebot an Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung. Angezeigt ist eine Öffnung der Schuldnerberatung für präventive Einkommens- und Budgetberatung.

Es wäre für die Zivilgesellschaft ein herber Verlust, wenn Staat und Wirtschaft angesichts der schwierigen Anpassungsprozesse in grundlegend veränderten Lebensverhältnissen dem Zerfall der Regelungskompetenzen der Akteure der wirtschaftlichen Bildung und Beratung ungeführt zusähen. Trotz scharfer finanzieller Restriktionen verfügen die sozialen Akteure noch immer über ein operatives Potenzial, das bei der Mobilisierung der Zivilgesellschaft wirksam eingesetzt werden könnte. Nach der Dokumentation von Armut und Armutsrisiken in den beiden Armuts- und Reichtumsberichten erwarten die sozialen Akteure von der Bundesregierung ein Signal politischer Handlungsfähigkeit. Die vom Bundesfamilienministerium Ende 2004 zusammengestellten Instrumente und Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung von Familien in prekären Lebenslagen können angesichts des großen operativen Handlungsbedarfs bei weitem nicht genügen. 5) Die kritische Lage erfordert ein breit vernetztes Bündnis der Armutsprävention und Armutsbekämpfung. Notwendig ist eine Offensive der wirtschaftlichen Bildung und Beratung und in diesem Rahmen eine Aktivierung der Schuldnerberatung.

Mit der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) und dem von dieser initiierten "Präventionsnetzwerk Finanzkompetenz" erweist sich die Schuldnerberatung arbeits- und koordinierungsfähig. Zu schaffen macht eine dramatische Desorganisation der Politik angesichts des Problems zunehmender Überschuldung. In den Ländern gibt es einige Sozialministerien, die die Beratung überschuldeter Menschen fallen lassen. Auf der Ebene des Bundes verliert sich die Verantwortung für Fragen der Überschuldung und Schuldnerberatung in einer Reihe von Teilzuständigkeiten einzelner Ministerien (berührt sind Zuständigkeiten für Familie, Jugend und Verbraucher, für Soziales, Wirtschaft und Finanzen und nicht zuletzt für Justiz). Diese Verhältnisse begünstigen einen politischen Attentismus. Ein solcher ist auf mehreren Feldern der wirtschaftlichen Bildung und Beratung zu beobachten.

Überlegt werden könnte auf der Ebene des Bundes eine federführende Zuständigkeit eines Ressorts für Fragen der Überschuldung und Schuldnerberatung. Geboten erscheint die Bildung eines interministeriellen Arbeitsgremiums, das die Aufgabenwahrnehmung auf den zusammenhängenden Feldern der wirtschaftlichen Bildung und Beratung verantwortlich koordiniert. Nachahmenswert ist das Beispiel Großbritanniens.

„Die Britische Regierung hat eine 'Task Force zur Bewältigung der privaten Überschuldung' ins Leben gerufen, der unterschiedliche Regierungsressorts, die Kreditwirtschaft, Verbraucherverbände, non-profit Organisationen und Wissenschaftsinstitute angehören“. 6)

Die "Task Force" hat die Aufgabe, mit einem "nationalen Aktionsplan" ein koordiniertes Vorgehen bei der Bewältigung der privaten Überschuldung zu entwickeln. Nach dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht, der die Realität der geteilten Lebensverhältnisse in Deutschland ausleuchtet, könnte die Bundesregierung mit einer entsprechenden "Task Force" politische Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.

Schuldnerberatung in sozial belasteten Stadtteilen

Am dringendsten erscheint eine Offensive der wirtschaftlichen Bildung und Beratung in den belasteten Milieus städtischer Sozialräume. In städtischen Problemgebieten sammeln sich

5.) BMFSFJ, "Armutsrisiken von Kindern und Familien zielgerichtet bekämpfen", Pressemitteilung Nr. 305 vom 10.12.2004

6.) Udo Reifner/Helga Springeneer, in: Schulden-Kompass 2004 der SCHUFA Holding AG, Wiesbaden 2004

wirtschaftsschwache Haushalte in- und ausländischer Herkunft. In ihnen konzentrieren sich Bildungsarmut und wirtschaftliche Armut, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit. Ihre Bevölkerungsstruktur ist erfahrungsgemäß überdurchschnittlich jung. In Stadtteilen mit hohem Entwicklungsbedarf muss jedoch überhaupt erst sichergestellt werden, dass es Schuldnerberatung gibt, dass deren Kapazitäten dem Bedarf entsprechen und dass Beratung ohne Warteschleifen zeitnah angeboten werden kann. Außerdem ist in wirtschaftsschwachen Milieus eine Erweiterung der Beratung geboten. Hinzukommen sollte eine präventive Einkommens- und Budgetberatung, die Jugendliche und Erwachsene erreicht, die sich zwar zunehmend verschulden, bei denen aber eine Überschuldung noch abgewendet werden kann. Es liegt auf der Hand, dass in beschädigten Milieus besonders leistungsfähige Träger der sozialen Infrastruktur benötigt werden. In belasteten Stadtteilen können eine niedrighschwellige Einkommens- und Budgetberatung und eine klientennahe Überschuldungsberatung in besonderem Maß zu Revitalisierungsprozessen beitragen. Den besten Ansatz hierfür bildet das Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt", in das bisher rd. 300 benachteiligte Stadtteile einbezogen werden. Im Interesse der Menschen in schwierigsten Lebensumständen vorgeschlagen wird ein Schuldnerberatungs-Pilotprogramm, das im Rahmen dieses Bund-Länder-Programms umgesetzt werden sollte.

Problemferne der Finanzdienstleister

Von der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) wird seit Jahren ein ernsthafter Dialog mit den Finanzdienstleistungsverbänden geführt. Dieser Dialog ist ins Stocken geraten. Die Verbände der Kreditwirtschaft weichen einer Diskussion über Konditionen der Verbraucherkredite oder über eine Mitfinanzierung der kostenlosen Beratung Überschuldeter geflissentlich aus. Das neoliberale Marktverständnis der Finanzmärkte hat die Kreditwirtschaft der sozialen Wirklichkeit entfremdet. Banker leben meist von den Lebensverhältnissen breiter Schichten ihres Volkes weit entfernt. Kreditinstitute treten im Interesse ihrer Imagewerbung eher als Sponsoren bedeutender Events auf. Der Gedanke einer Verantwortungspartnerschaft mit der Schuldnerberatung an den gefährdeten Rändern der marktwirtschaftlichen Ordnung ist der Kreditwirtschaft noch fremd. Glaubwürdige Signale einer Gesprächsbereitschaft würde die Schuldnerberatung sicher aufgreifen.

Die neuen Eigenkapitalrichtlinien für Banken (Basel II) dürften dazu führen, dass Kreditinstitute bei höheren Risiken höhere Zinsen verlangen. Unmittelbar betrifft dies Unternehmen, mittelbar aber auch private Haushalte. Kreditkonditionen werden stärker nach der jeweiligen Bonität der Kunden differenziert werden. Auf der Grundlage von Rating- oder Scoring-Verfahren werden Kreditinstitute künftig regelmäßig Bonitätsüberprüfungen vornehmen. Einkommens- und Vermögensverhältnisse der privaten Haushalte, die sich in Deutschland sehr deutlich auseinander entwickelt haben, werden sich künftig noch stärker in Kreditkonditionen widerspiegeln.

Für eine anpassungsfähige Haushaltsorganisation haben Kredite eine umso höhere Bedeutung, je knapper die wirtschaftlichen Ressourcen und je unstabiler die Einkommenserzielung sind. Für wirtschaftsschwächere Privathaushalte dürfte es schwieriger werden, Zugang zu Krediten zu behalten und Kredite zu angemessenen Konditionen zu erhalten. Dazu tragen nicht nur Bonitätsprüfungen und Scoring-Noten bei, sondern auch eine ganz unangemessene Auswei-

tung des Überschuldungsbegriffs durch die Kreditwirtschaft, die die Bonitätsprüfungen beeinflussen wird. Die SCHUFA siedelt im Vorhof einer "absoluten Überschuldung" (bei Zahlungsunfähigkeit) nun eine weichere "relative Überschuldung" und "subjektive Überschuldung" an. 7) Hier wird zum Teil Niedrigeinkommen mit Überschuldung verwechselt. Wirtschaftsschwächere Privathaushalte werden die Folgen zu spüren bekommen. Die Entwicklung des Verbrauchercreditmarktes sollte die Kreditwirtschaft und die Schuldnerberatung veranlassen, über eine neue Partnerschaft nachzudenken.

Was geschieht künftig, wenn sich die Bonität privater Haushalte nach den Maßstäben der Kreditwirtschaft verschlechtert und Zahlungsstörungen möglich, zu erwarten oder eingetreten sind? Kreditinstitute sollten in solchen Fällen vor Sanktionen eine Klärungsphase einschalten. Eine Klärung durch eine neutrale Beratung eröffnete die Chance, das vielfach vorhandene Anpassungs- und Regenerationspotenzial von Schuldnern zu mobilisieren. Die AG SBV schlägt bekanntlich vor, zwischen Kreditinstituten und Schuldnerberatungsstellen lokal Kooperationsmodelle zu erproben und zu etablieren. Kreditinstitute könnten bei Bonitätsüberprüfungen ihrer Kunden vor riskanten Umschuldungen oder Kreditkündigungen mit Inkassomaßnahmen eine Klärungsphase einschalten und eine Schuldnerberatung empfehlen. Professionelle Schuldnerberater werden Klienten, deren wirtschaftliche Handlungsfähigkeit noch nicht kollabierte, in vielen Fällen zu einer geordneten Haushaltsführung und einem gewissenhaften Finanzmanagement hinführen können. Kooperationsmodelle könnten zunächst auch bei bestimmten Risikogruppen erprobt werden, etwa bei Jugendlichen über 18 und unter 30 Jahren.

Kredite können als Instrumente einer modernen Lebensführung verstanden werden. Sie bieten vielen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit, bei einem auftretenden Bedarf Liquidität über einen bestimmten Zeitraum vorzuziehen. Bei Verbrauchern geschieht dies meist über kurzfristige und mittelfristige Kredite (wenn von Hypothekenkrediten abgesehen wird). Für junge Familien, die in den Aufbaujahren des Haushalts und Anfängen der beruflichen Entwicklung in der Regel einen langfristigen Kreditbedarf haben und Liquidität langfristig vorziehen wollen, gibt es jedoch keine geeigneten Kreditinstrumente. Ein intertemporaler Liquiditätsausgleich über eine wichtige Lebensphase ist hier nicht vorgesehen. Es mangelt generell an langfristigen Kreditprodukten, die zu typischen Lebensphasen und Lebensverhältnissen breiter Schichten der Zivilgesellschaft passen. Weil sich private Haushalte heute sehr selbstverständlich mit kurz- und mittelfristigen Krediten verschulden, würde ein Angebot lang laufender Verbrauchercredite dazu beitragen, Kreditverschuldung zu konsolidieren, Zahlungsstörungen zu verringern und Überschuldungsrisiken zu mindern. In Betracht gezogen werden könnte etwa auch ein lang laufender Marktkredit für junge Familien mit einer staatlichen Flankierung. 8)

Für private Haushalte ist heute ein Girokonto für die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr und die laufende Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen unverzichtbar. In Kenntnis dessen sprach der Zentrale Kreditausschuss (ZKA) der Verbände der Kreditwirtschaft bereits 1995 gegenüber seinen Mitgliedern die Empfehlung aus, allen Bürgerinnen und Bürgern die Eröffnung und Führung eines "Girokontos für jedermann" zu ermöglichen. Entgegen Beteu-

7) SCHUFA Holding AG, Schulden-Kompass 2004, Wiesbaden 2004.

8) Vgl. Frank Bertsch, Eine Familienpolitik für junge Familien, in: NDV 6/2004.

erungen der Kreditwirtschaft können Überschuldete jedoch keineswegs sicher sein, ein Girokonto auf Guthabenbasis einrichten und aufrechterhalten zu können. Eine Erhebung der AG SBV ergab nämlich, dass die Einrichtung eines Girokontos auf Guthabenbasis in neun von zehn der abgelehnten Fälle zu Unrecht verweigert wurde. Entgegen der Empfehlung des ZKA wurden negative SCHUFA-Eintragungen, Insolvenzverfahren und vor allem Kontopfändungen zum Anlass genommen, zum Teil langjährig bestehende Konten zu kündigen. Nach zehnjährigen Erfahrungen muss daher der Lösungsversuch auf freiwilliger Basis in Teilen als gescheitert angesehen werden. Ein voller Erfolg wäre wünschenswert gewesen. Nun aber ist eine gesetzliche Regelung des Rechtsanspruchs auf ein Girokonto auf Guthabenbasis unvermeidbar geworden. Bei der ständigen Zunahme der Überschuldungsfälle sollte die Bundesregierung eine gesetzliche Regelung nicht weiter "auf die lange Bank" schieben.

Bundesregierung und Landesregierungen sollten die ihnen zufallende Moderatorenrolle zwischen den Interessen der Finanzdienstleister und den Interessen breiter Schichten der Bevölkerung konsequenter und konstruktiver wahrnehmen als dies bisher der Fall ist.

Frank Bertsch ist freier Publizist und arbeitet über gesellschaftspolitische Themen. E-mail: frank.bertsch@gmx.de
Werner Just ist Fachbereichsleiter beim SKM Köln und vertritt den Deutschen Caritasverband in der AG SBV. E-mail: wju@skm-koeln.de