

Uwe Schwarze

# Nachhaltige Sozialpolitik am Beispiel der Schuldnerberatung

## Ziele, Qualitätsmerkmale und Vergleichsgrößen vor dem Hintergrund von Qualitätssicherung und Benchmarking – Teil 1

„Die Probleme heute beruhen auf den Lösungen von gestern.“  
Peter Senge<sup>1</sup>

Im vorliegenden Beitrag werden der Begriff und das Verständnis einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ am Beispiel der Schuldnerberatung genauer untersucht. Dies geschieht primär aus der Perspektive der Soziologie und der Sozialen Arbeit. Da aber der Begriff einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ bisher stark ökonomisch geprägt wurde, sind ökonomische Überlegungen mit zu berücksichtigen. Einleitend ist bereits die Frage interessant und bisher soziologisch und politikwissenschaftlich nicht näher untersucht, wer eigentlich mit welchen Interessen und Zielsetzungen im Feld von Sozialpolitik und sozialen Diensten seit einigen Jahren die Idee und Zielsetzung einer „nachhaltigen Wirksamkeit“ forciert oder gar einfordert. Antworten werden in diesem Beitrag dazu nicht gegeben, allenfalls erste Hinweise. Diese Fragen müssten in weiteren Forschungen näher verfolgt werden. Inzwischen ist aber eine geradezu inflationäre Verwendung des Begriffs der „Nachhaltigkeit“ in der Sozialpolitik erkennbar, sowohl in der Politik, der Planung und Steuerung und zunehmend auch im sozialberuflichen Handeln vor Ort. Diese Entwicklung bietet Anlass genug, sich diesem offenbar neuen Verständnis von Sozialpolitik genauer theoretisch und empirisch zu widmen. Dabei wird im vorliegenden Beitrag näher auf das Qualitätsmanagement, die Qualitätsentwicklung und auf das Benchmarking eingegangen, da sich vor allem hierüber ein veränderter Wirksamkeitsbezug und eine Orientierung auf eine möglichst „nachhaltige Wirksamkeit“ personenbezogener sozialer Dienstleistungen wie der Schuldnerberatung abzeichnen.

### 1. Einleitung und zentrale Fragen

Eine erste Annäherung zum Thema der „nachhaltigen Wirksamkeit“ bot eine Fachtagung der Schuldnerberatung im Herbst 2007. Der vorliegende Beitrag geht wesentlich auf einen Vortrag dort zurück.<sup>2</sup> Das hier vorgestellte sozialpolitische Verständnis von „Nachhaltigkeit“ umfasst dabei den gesamten Leistungsbereich von Schuldner- und Insolvenzberatung, also neben der tertiären Prävention auch die Bereiche der primären Prävention (Schuldenvermeidung)

und die sekundäre Prävention (Früherkennung). In einer Verlaufsperspektive geht es somit um folgende Ebenen, in denen die „nachhaltige Wirksamkeit“ von Schuldnerhilfe allgemein sowie speziell der Schuldner- und Insolvenzberatung zu prüfen ist:



Dr. Uwe Schwarze (Foto: Benita Heldmann)

- Wege **vor** der privaten Überschuldung (Aufklärung, Information, Kompetenzvermittlung, Früherkennung ...)
- Wege **in** die private Überschuldung (Schuldenvermeidung, Krisenintervention ...)
- Wege **durch** die private Überschuldung (Existenzsicherung, Schuldnerschutz, Schuldnerberatung ...)
- Wege **aus** der privaten Überschuldung (Schuldner- und Insolvenzberatung, Verbraucherinsolvenzverfahren, Schuldenregulierung ...)
- Wege **nach** der privaten Überschuldung (Nachbetreuung, Vermeidung von „Dreh-türeffekten“ ...).

Dabei ist einleitend bereits festzuhalten, dass der Bereich der sekundären Prävention, also ein systematisch entwickeltes System der Früherkennung privater Überschuldung, noch weitgehend unterentwickelt scheint. Beispielsweise ließe sich im Kontext einer netzwerkbasierter Organisation der sozialen Dienste, aber auch in den Schnittstellen zu Justiz und Vollstreckungswesen sowie in Kooperation mit

1) Zitiert nach Wille, H.: Systemtheorie II: Interventionstheorie, Stuttgart 1999, S. 182.

2) Dieser Beitrag beinhaltet die überarbeitete Version eines Vortrages, gehalten auf der Fachtagung des Deutschen Vereins (DV) und der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) zu den „Fachlichen und sozialpolitischen Entwicklungen in der Schuldnerberatung – Forum 2007“, vom 22. bis 23. November 2007 im Katholischen Institut Bad Honnef.

**Dr. Uwe Schwarze** ist Professor an der Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit der HAWK – Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim/Holzminde/Göttingen, Hildesheim.

Gläubigern, Krankenkassen, Behörden und weiteren Akteuren ein deutlich wirksameres System der Früherkennung und Information denken als wir es bisher kennen. Neue Medien und netzwerkbasierte Organisationen bieten dazu vielfältige Möglichkeiten. In der Entwicklung dieses Früherkennungssystems muss allerdings der Datenschutz sorgfältig beachtet werden. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung einer möglichst „nachhaltigen Wirksamkeit“ von Schuldnerhilfe ist somit bereits einleitend anzuregen, im Rahmen von Arbeitsgruppen oder Fachtagung einmal genauer einen Schwerpunkt auf die Entwicklung möglicher Früherkennungssysteme im Kontext des sozialen Problems privater Überschuldung zu richten. Auch dies kann an dieser Stelle leider nicht vertieft werden.

Zugleich ist im Zusammenhang mit „nachhaltigen Wirkungen“ neben der Prävention und Früherkennung die Frage der Nachbetreuung und der sogenannten Drehtüreffekte stärker in den Mittelpunkt der Fachdiskussion zu rücken. Die Perspektive auf die „Nachhaltigkeit“ beinhaltet dabei unmittelbar die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen sozialer Interventionen, die eine Minimierung des Risikos einer erneuten bzw. wiederholten Überschuldung im Anschluss bzw. nach Abschluss eines Beratungs- und Hilfeprozesses zum Ziel haben. Demnach sind auch sehr grundlegende Fragen zu klären, wie zum Beispiel:

- Wie lange soll bzw. darf eine Schuldnerberatung (maximal) dauern?
- Darf es „Dauer-Beratungsfälle“ überhaupt geben?
- Wie viele Gelegenheiten zur Schuldenregulierung erhalten die Bürger und wo bzw. inwieweit sind diese Gelegenheiten staatlich zu regulieren?

Auf diese Fragen werde ich im Verlauf meines Beitrages näher eingehen, da sie die allgemeine Frage nach „nachhaltig wirksamer“ Schuldnerberatung direkt berühren. Die Perspektive einer „nachhaltig wirksamen“ Sozialpolitik eröffnet somit Sichtweisen, die bisher im Fachdiskurs eher randständig behandelt wurden, zugleich aber sowohl ethisch-normativ als auch ökonomisch von zentraler Bedeutung sind. Um auf die genannten Fragen näher eingehen zu können, sind zunächst jedoch der Begriff und das Verständnis einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ genauer zu klären. Im Mittelpunkt meines Beitrages stehen dazu folgende vier Fragen:

- Was genau ist unter einer „nachhaltig wirksamen“ Schuldnerberatung ausgehend vom Verständnis einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ zu verstehen?
- Gelingt im Rahmen der sozialen Schuldner- und Insolvenzberatung bereits eine nachhaltig wirksame Bearbeitung und Bewältigung des Problems der Überschuldung privater Haushalte – und wenn ja: inwieweit? (Bezug: Prozess- und Ergebnisqualität)
- Welcher Voraussetzungen und Bedingungen bedarf es für eine personenbezogene soziale Dienstleistung wie der Schuldnerberatung, um „nachhaltig“ wirksam zu sein? (Bezug: Grundsätze und Strukturqualität)
- Gibt es spezielle methodische Hinweise oder gar Methoden für eine „nachhaltig wirksame“ Schuldnerbe-

ratung? Welche Bedeutung kommt dabei der Qualitätsentwicklung und dem Benchmarking als neueren Steuerungsinstrumenten zu?

Zu den genannten Fragen werden ausgewählte Befunde vorgestellt. Ziel ist es, den Begriff und erste vorliegende theoretische Ansätze einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ am Beispiel der Schuldnerberatung für personenbezogene soziale Dienstleistungen zu konkretisieren, theoretische Anregungen zu bieten und in diesem Kontext die jüngsten Ansätze einer Qualitätssicherung und -entwicklung und des Benchmarking kritisch zu reflektieren.

## 2. Entwicklung, Begriffsklärung und Verständnis „nachhaltiger Sozialpolitik“

In der Analyse eines neueren Themas – und das ist die „nachhaltige Sozialpolitik“ gegenwärtig noch – ist zunächst eine Begriffsklärung vorzunehmen. Im Internet fanden sich mit Stand 12. November 2007 allein 290.000 Einträge unter dem Begriff der „nachhaltigen Sozialpolitik“. Der Begriff ist inzwischen durchaus verbreitet, lässt sich über Beiträge aus dem Internet aber nur begrenzt definieren. Ertragreicher ist es, auf vorliegende sozialwissenschaftliche Literatur zurückzugreifen. Aber auch dann ergibt sich der Befund, wonach die Begriffsvariante einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ theoretisch und empirisch bisher nicht genauer geklärt ist.

Der Begriff der Nachhaltigkeit geht in seinen ersten Datierungen und Erklärungen offenbar auf das 18. Jahrhundert zurück und es war wohl Goethe, der dieses Wort im deutschen Sprachraum erstmals in schriftlicher Form festgehalten hat. Ein Verständnis von Nachhaltigkeit wurde zuvor aber bereits in der Forstwirtschaft des 16. Jahrhunderts entwickelt. Lange Zeit fand das Wort allerdings kaum Verwendung und auch in etymologischen Lexika findet sich die Herkunft nicht weitergehend erklärt. Im Duden wird unter „Nachhaltigkeit“ eine „Wirkung verstanden, die über eine längere Zeit andauert“. Nachhaltigkeit wird auch als „Dauerhaftigkeit“ verstanden und als umwelt- und sozialverträgliches Handeln, das die Bewahrung der Natur und der Bedürfnisse nachkommender Generationen berücksichtigt. Zugleich gilt das Prinzip der Nachhaltigkeit als ein von der Wirtschaft entwickeltes Konzept.<sup>3</sup>

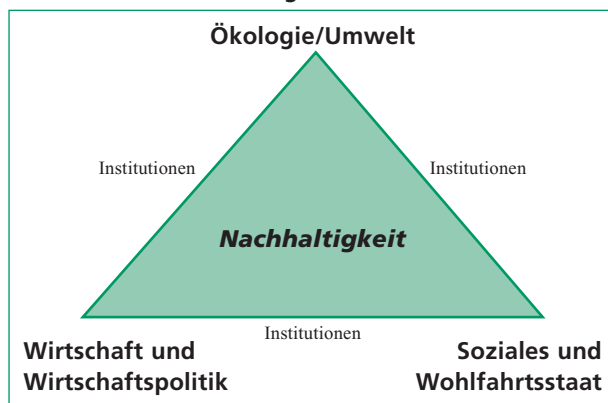
Forciert wurde die Verwendung des Begriffs über den „Brundtland-Bericht“ von 1987, der auf der Basis von Analysen der Vereinten Nationen zu einer nachhaltigen und global orientierten Entwicklungs- und Umweltpolitik aufforderte. Im Verlauf der 1980er-Jahre fand er in Deutschland im Zusammenhang mit der sozialen und ökologischen Bewegung erste breitere Aufmerksamkeit. Publikationen wiesen schon damals auf eine „weltweit beklagte Ineffizienz sozialer Dienstleistungen“ und auf den Befund hin, wonach die sozialen Kosten des Wachstums schon damals den ökonomischen Gewinn dieses Wachstums übertrafen.<sup>4</sup>

3) Wahrig: Die deutsche Rechtschreibung, Gütersloh 2006, S. 1044.

4) Vgl. beispielsweise Michael Opielka unter dem Titel „Die ökosoziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat“, Frankfurt am Main 1985, S. 9 ff.

Im Anschluss an die Konferenz für „Umwelt und Entwicklung“ von 1992 in Rio de Janeiro fand der Begriff der Nachhaltigkeit über die „Rio-Deklaration“ und in der „Agenda 21“ zur globalen Entwicklungspolitik stärkeren Eingang in das offizielle politische Denken. Mit ihm wurden die Ziele einer veränderten Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in der globalisierten Welt beschrieben. Englischsprachig wird „nachhaltig“ mit „sustainable“ übersetzt, wobei darunter Begriffe unterschiedlicher Bedeutung verstanden werden. Übersetzungen finden sich im Sinne von „dauerhaft“, „zukunftsfähig“, „zukunftsbeständig“, „umweltgerecht“ oder auch „langfristig“.

**Schaubild 1: Dreieck einer Theorie der nachhaltigen Entwicklung**



Seit etwa fünf bis zehn Jahren findet der Begriff der Nachhaltigkeit zunehmend auch Eingang in das Vokabular offizieller Sozialpolitik. Dabei ist für die Vermittlung dieses Konzeptes die Bedeutung von sozialen und wohlfahrtsstaatlichen Institutionen nicht zu unterschätzen. In jüngster Zeit wird die Formulierung der „Nachhaltigkeit“ auch in Fachdiskursen zu den sozialen Diensten häufiger verwendet. Angesichts der Umweltprobleme und der Finanzierungsprobleme des Wohlfahrtsstaates ist zu erwarten, dass eine „nachhaltige Sozialpolitik“ als Ideal- und Zielvorstellung weiterhin an Bedeutung gewinnen wird. Das bereits von der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2002 aufgelegte Programm zur „nachhaltigen Entwicklung“ ist nur ein Beleg für diesen Bedeutungsgewinn. Ein erster „Fortschrittsbericht 2004“ zum politischen Konzept einer nachhaltigen Entwicklung wurde vorgelegt. Der Auftrag an den 18-köpfigen „Rat für Nachhaltigkeit“ war es, Reformvorschläge und Anregungen für die Politik der Bundesregierung zu entwickeln, nach denen umwelt-, wirtschafts- und sozialpolitische Ziele besser als bisher miteinander verbunden werden können. Allerdings fanden sich unter den Pilotprojekten für eine „nachhaltige Entwicklung“ bezeichnenderweise bisher *keine* Projekte im Bereich der sozialen Dienste und auch die Einkommens- und Vermögensverteilung sowie zunehmende Armut werden in den Berichten nicht näher thematisiert. Der Rat selbst mahnte zudem bereits „Nachhaltigkeitsmängel“ im Zusammenhang mit der „Agenda 2010“ an.<sup>5</sup> In die deutsche Sozialpolitik wurde der Begriff ab 2002 dann direkt und spezieller im Zusammenhang mit den Vorbereitungen der Reformen in der Altersvorsorge, im Gesundheitssystem und der Pflegeversicherung über die „Nachhaltig-

keits-Kommission“ eingeführt.<sup>6</sup> Auch im Kontext der „Hartz-Reformen“ und im Bericht über „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ fand die Perspektive der Nachhaltigkeit begrifflich eine stärkere Beachtung.

Dabei ist auffällig, dass es im Kern bisher offenbar um Fragen einer „nachhaltigen Finanzierung“ der sozialen Sicherungssysteme und erst in zweiter Linie um die Perspektive einer „nachhaltigen Wirksamkeit“ der Leistungssysteme zu gehen scheint. So ist ja auch mit den jüngsten „nachhaltigen“ Reformen in der Altersvorsorge und speziell mit dem Umbau der Gesetzlichen Rentenversicherung das Problem wachsender Altersarmut eben gerade nicht nachhaltig verhindert, sondern eher nachhaltig gefördert worden. Das Konzept der Nachhaltigkeit wird dabei bisher primär auf den Bereich der Rentenversicherung und die Altersvorsorge und auf den Gesundheits- und Pflegesektor bezogen. Die Soziale Arbeit wurde bisher weniger direkt vom Nachhaltigkeitsdiskurs berührt.

Auffällig ist ferner, dass „Nachhaltigkeit“ bisher eher auf Institutionen, etwa auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), bezogen wird, vor allem im Kontext von Fragen des Generationenvertrages und der Generationengerechtigkeit. Es lassen sich im Diskurs und in den Bezügen eines Prinzips nachhaltiger Entwicklung demnach folgende Ebenen unterscheiden:

- Nachhaltige Finanzierung und Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen,
- nachhaltige Wirkungen von Sozialpolitik in Bezug auf den Lebenslauf, die Lebenslage und die Lebensqualität der Bürger.

Als These lässt sich dazu formulieren: Eine Vernachlässigung des Prinzips der Nachhaltigkeit auf der Ebene der Institutionen (Finanzierung, Personalausstattung, Organisation ...) beinhaltet ein hohes Risiko, wonach auch auf der biografischen und lebenslagenbezogenen Ebene sozialberuflichen Handelns „nachhaltige Wirkungen“ nicht adäquat erreicht werden. Allerdings kann ein „nachhaltig wirksames“ sozialberufliches Handeln sozial- und fiskalpolitisch eingefordert werden, etwa über neue Steuerungsinstrumente oder auch im Rahmen der Rechtsgrundlagen, ohne dass zuvor das Prinzip „nachhaltiger Finanzierung und Ressourcenausstattung“ institutionalisiert wurde. Tendenziell gilt diese Situationsbeschreibung für die Schuldnerberatung, aber auch für andere soziale Dienste.

Im bisherigen Diskurs ist ferner erkennbar, dass der Begriff „Nachhaltigkeit“ von allen Parteien sehr gern verwendet

5) Weitergehende Informationen und Publikationen finden sich im Internet unter [www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de). Dem zunächst 18- und inzwischen 15-köpfigen „Rat für Nachhaltigkeit“ gehören Vertreter aus Wirtschaft, Umweltpolitik, von Gewerkschaften, Kirchen, Medien und aus der Wissenschaft an. Zum Begriff und Konzept einer „nachhaltigen Entwicklung“ findet sich außerdem ein umfangreiches Lexikon unter [www.nachhaltigkeit.aachener-stiftung.de](http://www.nachhaltigkeit.aachener-stiftung.de).

6) Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Bericht der Kommission), 2003, unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Bert Rürup. In Deutschland gilt Bert Rürup als ein „Vordenker“ einer „nachhaltigen Sozialpolitik“.

wird. Der Begriff scheint partei-/ideologieübergreifend verwendbar und weitgehend „neutral“. Wie bereits angemerkt, ist aber zu erwarten, dass der Begriff in den kommenden Jahren weitergehend Einzug in die veränderten Zielsetzungen und Konzepte – auch der sozialen Dienste – erlangen wird. Neben den laufenden Entwicklungen einer Professionalisierung und der Qualitätsentwicklung, neuer Kosten- und Leistungsrechnungen und dem Benchmarking sowie neuer Träger- und Wettbewerbsstrukturen wird er in einer Verknüpfung mit diesen älteren Fachdiskursen verbunden und in der Frage nach der Wirksamkeit sozialer Dienste vermutlich einen zentralen Stellenwert erhalten.

Im Ergebnis dieser ersten Begriffsannäherung lässt sich feststellen: Der Begriff einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ ist bisher nicht eindeutig definiert und er ist zudem auf mehrere Ebenen bezogen und entsprechend differenziert zu verstehen:

- Nachhaltigkeit ist immer auf **Zeit**, insbesondere auf Zukunft bezogen, wobei die genauere Dauer dieses Zukunftsbezuges unklar bleibt und abhängig vom Gegenstand zu definieren ist. Es stellt sich also die Frage, ab welcher Zeitdauer etwas als „nachhaltig“ bezeichnet werden kann. Diese Zeitdauer lässt sich beispielsweise über den Generationenbezug eingrenzen. Als ein Ziel „nachhaltig“ wirksamen sozialen oder auch politischen Handelns gilt in der Sozialversicherungspolitik inzwischen, Schulden möglichst nicht zu vererben. Dieses Ziel dürfte auch für viele Ratsuchende der Schuldnerberatung als zeitlich definierbare Größe gelten. Auch hinsichtlich der Dauer und der Wirksamkeit einer Schuldnerberatung bildet der Generationenbezug eine äußerste Grenze, wobei Erbschaftsfragen im Rahmen der Schuldner- und mehr noch in der Insolvenzberatung über Regelungen der Insolvenzordnung zur Schuldentilgung aus Erbschaftsvermögen zum Teil unmittelbar relevant sind.
  - Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist ferner auf **Wirkungen** bezogen und damit auch auf soziales Handeln und Interaktionen. Dabei reicht für die Analyse der Wirkungen und der Wirksamkeit von Schuldnerberatung als personenbezogene soziale Dienstleistung der fiskalpolitische Blick eben nicht aus, sondern die Analyse der Wirkungen hinsichtlich der Frage nach der „Nachhaltigkeit“ ist sozialwissenschaftlich und damit „ganzheitlich“ auf Lebenslagen, Lebensläufe und Lebensqualitäten zu beziehen. Nur so lassen sich auch Aussagen im Dreieck von Ökonomie, Umwelt und Soziales ermöglichen.
  - Nachhaltigkeit ist außerdem auf **Bedürfnisse** – nicht so sehr auf Interessen – und implizit auch auf die Vorstellung eines irgendwie gearteten natürlichen Gleichgewichtes der Bedürfnisbefriedigung ausgerichtet. Damit stellt sich die Frage, auf welche und auf wessen Bedürfnisse ein Konzept „nachhaltiger Sozialpolitik“ im Kontext personenbezogener sozialer Dienste wie der Schuldnerberatung bezogen ist und auf welcher Ebene ein Gleichgewicht dieser Bedürfnisbefriedigung erzielt werden soll. Hier ergeben sich unmittelbar Bezüge zu den Fragen der soziokulturellen Existenzsicherung, Teilhabe und Teilhabegerechtigkeit. In der Zielsetzung muss für eine „nachhaltig wirksame“ Schuldnerberatung daher gelten, dass die Bedürfnissicherung im Sinne des soziokulturellen Existenzminimums und von Teilhabe auch und gerade nach Abschluss des Hilfeprozesses möglichst dauerhaft gesichert ist. Offen bleibt hier allerdings die Frage, auf welchem Niveau? Das gegenwärtige Niveau der Grundsicherung/Sozialhilfe nach dem SGB II und dem SGB XII (Eckregelsatz = 347,- €) ist angesichts jahrelanger Deckelung und inzwischen zunehmend ungesicherter Lebensbereiche (Gesundheit, Bildung, Kultur ...) als zu niedrig anzusehen. Verbunden damit ist vermutlich ein gesteigerter „Zwang zur Ver- und Überschuldung“ – auch in Folge einzelner als „nachhaltig wirksam“ bezeichneter sozialpolitischer Kürzungsmaßnahmen. Hinsichtlich des Niveaus einer nachhaltigen Existenzsicherung stellen sich für die Praxis der Schuldnerberatung grundlegende Fragen. Sie muss es im täglichen sozialberuflichen Handeln nicht nur „aushalten können“, dass die unzureichende Höhe des Eckregelsatzes und damit die mangelnde Bedürfnissicherung einer nachhaltigen Wirksamkeit des Beratungshandelns und der Schuldenregulierung fundamental entgegenwirkt. Daneben ist sie zusätzlich gefordert, mögliche alternative Wege und Handlungsstrategien zur Bedürfnissicherung aufzuzeigen, um den „sozialpolitisch geschaffenen Zwang zur Ver- und Überschuldung“ abzumildern. So ist beispielsweise auch zu klären, ob mit Blick auf eine nachhaltige Bedürfnissicherung in der Altersvorsorge der Zukunft im Rahmen der Schuldner-/Haushaltsberatung heute faktisch einkommensarmen Personen zum Aufbau einer „Riester-Rente“ geraten werden kann, wenn diese in 20 Jahren als Einkommen voll auf die Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB XII angerechnet wird, zumal dann, wenn heute dadurch ein Zwang zur Ver-/Überschuldung zusätzlich erhöht wird.
  - Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist stets auf natürliche und **soziale Umwelt** (Ökologie) und auf das **Haushalten** (Ökonomie) im Umgang und in der Nutzung der begrenzten Ressourcen und Mittel bezogen. Dabei wird die Ökonomie eher im Sinne des „rationalen Haushaltens“ (griechisch „oikos“ = Haushalt) verstanden und nicht im Sinne einseitiger Gewinnmaximierung, die zu Lasten von Umwelt und Sozialem geht. Insofern hat die Schuldnerberatung auf unterschiedlichen Ebenen, sowohl institutionell-intern wie auch methodisch im sozialberuflichen Handeln nach außen, zu klären, was „rationales Haushalten“ für die Institution wie auch für die zu beratenden Bürger jeweils bedeutet, und zu reflektieren, ob und inwieweit ein „rationales Haushalten“ jeweils möglich ist.
- Der insoweit in seinen Bezügen definierte Begriff einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ und seine häufigere Verwendung verweisen auch darauf, dass zumindest theoretisch die Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts hin zu eher kurzfristigem und primär ökonomisch geprägtem Denken,

wie sie unter dem Stichwort der „Ökonomisierung“ der Sozialen Arbeit vielfach beschrieben wurde, durchaus mit einem Alternativkonzept der „Nachhaltigkeit“ ergänzt und erweitert werden kann und muss. Im politischen Diskurs dient der Begriff aber offenbar in starkem Maße auch einer Verschleierung primär fiskalpolitisch ausgerichteten politischen Handelns. An dieser Stelle ist ausdrücklich zu unterscheiden zwischen einem fachlich orientierten und fachpolitischem Verständnis von Nachhaltigkeit und einem finanz- und fiskalpolitischen Verständnis von Nachhaltigkeit. Im Idealfall ließen sich beide Definitionen und Ebenen positiv verbinden und aufeinander abstimmen.

Der Definition und Bedeutung des Begriffes nach geht es darum, soziale Leistungen und Dienste in der Zeitdimension eher langfristig bezogen auf ihre zukünftigen Wirkungen und stärker sozial-investiv zu entwickeln und zu erbringen. In ihren Wirkungen sind diese Interventionen auf die Befriedigung der Bedürfnisse in den Lebenslagen, Lebensläufen und in der Lebensqualität der Bürger hinsichtlich des möglichst rationalen Einsatzes der Mittel (Geld, Personal ...) und der Methoden sozialberuflichen Handelns fortlaufend zu überprüfen und anzupassen. Widersprüche im bisherigen sozialpolitischen Verständnis von „Nachhaltigkeit“ und „Wirksamkeit“ sozialer Dienstleistungen werden so unmittelbar erkennbar: Einerseits wird sozialpolitisch direkt eine nachhaltige Verschlechterung der Lebenslagen und der Lebensqualität der Bürger sowie erhöhte Unsicherheit ihrer Lebensläufe begünstigt, ja gefördert, und auch die Rahmenbedingungen sozialer Dienste werden zum Teil nachhaltig negativ beeinträchtigt. Dies geschieht insbesondere durch unzureichende bzw. verringerte Fördermittel, erhöhten Wettbewerb und sich wandelnder Anbieter- und Trägerstrukturen. Gleichzeitig wird politisch die Erwartung einer „nachhaltigeren Wirksamkeit“ der sozialen Dienste genau in der Bearbeitung der nachhaltig verschlechterten Lebenslagen und -bedingungen unter den ungünstigeren sozialpolitischen Rahmenbedingungen gefordert bzw. institutionell erwartet. Die „Reformen“ der jüngsten Zeit im Bereich der Sozialversicherung (Rente, Arbeitsmarkt, Gesundheit und Pflege) verweisen in diese Richtung. Das politische Reden von einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ und das politische Handeln im Verständnis einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ erweisen sich gegenwärtig in vielerlei Hinsicht noch als ambivalent. Auch von daher scheint der Begriff ziemlich relativ und beliebig verwendbar. Umso wichtiger ist es, ihn sozialwissenschaftlich in seiner konkreten Praxis und Bedeutung für Sozialpolitik und Soziale Arbeit zu klären. Zu dieser Klärung möchte ich hier beitragen.

### 3. Theoretische Grundlagen zur sozialwissenschaftlichen Analyse nachhaltiger Wirkungen am Beispiel der Schuldnerberatung

In der Perspektive auf eine „nachhaltig wirksame“ Schuldnerberatung werden hier zunächst die Ursachen des Problems privater Ver- und Überschuldung kurz reflektiert, um davon ausgehend die Möglichkeiten und Grenzen von Schuldnerberatung in ihren Problem lösenden Wirkungen adäquat einschätzen zu können. Im Anschluss daran wird

das neuere Konzept einer investiven Sozialpolitik vorgestellt, das im Sozialstaatsdiskurs inzwischen unmittelbar die Perspektive der Nachhaltigkeit berücksichtigt. Es folgen einige ausgewählte Hinweise und kritische Überlegungen zu Grundproblemen von Wirkungsanalysen, insbesondere auch zur Frage der nicht-intendierten Wirkungen von Schuldnerberatung. Diese Fragen finden sowohl im Qualitätsdiskurs als auch im Benchmarking bisher kaum Beachtung, sind für die Perspektive der Nachhaltigkeit aber zentral.

#### 3.1 Ursachen- und Wirkungsbezüge nachhaltig wirksamer Schuldnerberatung

Zunächst ist festzustellen, dass das Problem der privaten **Überschuldung** nach dem jetzigen Stand der Forschung in mindestens 50 bis 60 % aller Fälle, die Kontakt zu Schuldnerberatungsstellen haben, doch in allererster Linie ein **ökonomisches Problem** ist. In höchstens 30 bis 40 % aller Fälle handelt es sich eher um ein individuelles – auf Verhalten, Wissen und Kompetenzen beruhendes soziales – Problem. Häufig überlagern sich auch soziale, ökonomische und individuelle Ursachen- und Auslöserkonstellationen. Die Mehrzahl der Beratungsfälle der Schuldnerberatung ist jedoch dem Typus des Krisenschuldners (Arbeitslosigkeit, Scheidung/Trennung, Krankheit, Tod ...) und/oder des Armutsschuldners zuzuordnen.<sup>7</sup> Auch jüngste Studien bestätigen die besondere Bedeutung von sozioökonomischen Ursachen- und Auslöserkonstellationen.<sup>8</sup> Dabei werden begrifflich relativ unscharf „Ursachen“ und „Auslöser“ vermischt, zum Teil sogar als synonyme Begriffe verwendet und es bedarf einer präziseren Unterscheidung.<sup>9</sup> Während die **Ursachen** privater Ver- und Überschuldung eher im Bereich der Einkommensentwicklung, Armutslagen, in der Vergabepaxis bei Krediten und Versicherungen und auch im Bereich der Sozialisation, des Finanzwissens und der Kompetenzen des einzelnen Schuldners anzusiedeln sind, sind **Auslöser** eher zeitlich eingrenzbar und umfassen neben kritischen Lebensereignissen wie Krankheit, Tod, Scheidung/Trennung vor allem auch die Massenarbeitslosigkeit. Über die genauen und zum Teil im Zeitverlauf sehr komplexen Wechselwirkungen von strukturellen sozioökonomischen Verhältnissen und individuellem persönlichen Verhalten und Bewältigungshandeln liegen immer noch nur unzureichende empirische Befunde vor. Vor dem Hintergrund dieses sehr unbefriedigenden Standes der empirischen Forschung sind bisher

7) Zur Typologie vgl. Gerhard Reiter: Kritische Lebensereignisse und Verschuldungskarrieren von Verbrauchern, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1991, sowie in der Verlaufsperspektive Uwe Schwarze: Schuldnerberatung in unterschiedlichen Verläufen von Schuldnerkarrieren – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung mit Folgerungen für Beratungspraxis und Verbraucherinsolvenzverfahren, in: BAG-SB Informationen. Informationsdienst der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung, Kassel, Ausg. 2/1999, S. 40–55.

8) Aktuelle international vergleichende Studien des Autors zeigen zum Beispiel im Ländervergleich zu Schweden, dass die dort seit einigen Jahren anhaltende positive Lohnentwicklung sich unmittelbar in einer verbesserten „Zahlungsmoral“ und rückläufigen Kreditausfallraten niederschlägt.

9) Vgl. Verbraucherzentrale u.a. (2006): Schuldenreport 2006, sowie Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Materialien zur Familienpolitik: Lebenslagen von Familien und Kindern/Überschuldung privater Haushalte. Expertise zur Erarbeitung des Zweiten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Nr. 19/2004.

auch Befunde und Aussagen zu nachhaltigen Wirkungen von Schuldnerberatung nur sehr begrenzt möglich. Die Theorie sozialer Interventionen, etwa nach Kaufmann (2002), unterscheidet in diesem Zusammenhang sinnvoll zwischen verschiedenen Ebenen, die auch für die Schuldnerberatung zur Klärung beitragen könnte:<sup>10</sup>

- Verhältnisbezogene soziale Interventionen,
- verhaltensbezogene soziale Interventionen,
- verfahrensbezogene soziale Interventionen.

Schuldnerberatung ist dem Kern ihrer Handlungskompetenzen und -aufgaben nach als *verhaltensbezogene* soziale Intervention, insbesondere als pädagogische Interventionsform zu verstehen. Sie umfasst aber über die Öffentlichkeitsarbeit, über ihr sozialanwaltschaftliches Mandat, Politikberatung und strukturell ausgerichtete Prävention durchaus auch *verhältnisbezogene Interventionen*, die systematisch und konzeptionell noch kaum entwickelt sind. Die verfahrensbezogene Interventionsebene ist besonders im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Begleitung bei Verbraucherinsolvenzverfahren ein Bereich, der ebenso spezifisch auf die Frage nach einer nachhaltigen Wirksamkeit hin zu klären ist und der noch am ehesten in seiner Wirksamkeit „messbar“ scheint. Es besteht jedoch ein Risiko, wonach vor allem die verhältnisbezogenen sozialen Interventionen, die für die Wirksamkeit nachhaltiger Sozialpolitik meistens von besonders zentraler Bedeutung sind, in Qualitätssicherungsinstrumenten und im Benchmarking ausgeblendet oder vernachlässigt werden, da diese ganz überwiegend auf die verhaltens- und auch verfahrensbezogenen Interventionen ausgerichtet sind.

In der Perspektive einer nachhaltigen Sozialpolitik ist zudem festzuhalten, dass die Schuldnerberatung als primär auf individuelles Verhalten und auf Personen bezogene soziale Dienstleistung auf einige zentrale Wirkungsbezüge schlichtweg kaum oder gar keinen Einfluss hat. Hierzu zählen die Kreditvergabe und Kreditmarktstrategien, die Entwicklungen der Massenarbeitslosigkeit und die Ausgestaltung des Leistungssystems für Arbeitslose (SGB II und III), die Einkommens- und Vermögensverteilung, die Lohn- und Gehaltsentwicklung und Tarifpolitik, Wandel von Familie und gesellschaftliche Entwicklungen im Familienverständnis, auf Scheidungshäufigkeiten, Unterhaltsrecht und -praxis, Entwicklung der Miet- und Energiepreise, auf Inflation usw. In all diesen Zusammenhängen kann Schuldner- und

Insolvenzberatung somit gar nicht bzw. kaum „nachhaltig“ wirksam sein. Vielmehr bedarf es einer nachhaltig wirksamen Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik, die dann für eine wirksame Schuldnerberatung einen unterstützenden Rahmen – ja oft überhaupt erst eine Grundlage für ihre Wirksamkeit – bietet. Zum Teil werden gegenwärtig die durchaus belegten positiven Wirkungen von Schuldner- und Insolvenzberatung im Bereich des individuellen Verhaltens und der Bewältigung des Problems von Effekten der ökonomischen Entwicklung und einer spezifischen Verteilungspolitik eher konterkariert als unterstützt. Es ist daher vor einer Überbewertung oder Überschätzung der Bedeutung von Schuldnerberatung für die Problembearbeitung zu warnen. Es gilt auch im sozialpolitischen Raum die Illusion zu vermeiden, die Schuldnerberatung könne wirklich „nachhaltig“ das soziale Problem privater Ver- und Überschuldung bearbeiten helfen, zumal sie mit ihrem Angebot nach bisherigen Schätzungen lediglich ca. 10 % aller überschuldeten Privathaushalte erreicht. Es ist – abgesehen von den Schätzungen – empirisch also auch relativ unklar, wie groß der Anteil derjenigen ist, die tatsächlich von ihr erreicht werden und wo es dann wirklich auch „nachhaltig“ zu einer Problembearbeitung und -lösung kommt. Die Schuldner- und Insolvenzberatung ist – bei aller Einschränkung – dennoch für viele Menschen eine außerordentlich wichtige unterstützende Hilfe für Wege durch und aus der Überschuldung, oft mit positiven Wirkungen, die deutlich über das reine Schuldenproblem hinausgehen. Sie hat volkswirtschaftlich zudem vermutlich einen hohen ökonomischen Nutzen, der in seinen „nachhaltigen“ Effekten ebenfalls noch nicht ermittelt ist. Sie kann zudem für eine vermutlich begrenzte Teilgruppe latent von Überschuldung betroffener Menschen im präventiven Bereich der Wege vor und in die Überschuldung nachhaltige Wirkungen entfalten, die allerdings nur mit sehr hohem Aufwand messbar sind. Ferner kann sie nachgehend, insbesondere auch nachgehend zu Verbraucherinsolvenzverfahren, wirksam werden. All diese Perspektiven lassen sich letztlich in einem Modell einer „investiven Sozialpolitik“ näher aufeinander beziehen, sodass hierauf genauer einzugehen ist.

*(wird fortgesetzt)*

10) Kaufmann (2002) unterscheidet verhältnisbezogene von verhaltensbezogenen sozialen Interventionen. In einer Regulierungsperspektive und gerade auch im Kontext des Verbraucherinsolvenzverfahrens ist als dritte Ebene die verfahrensbezogene Intervention zu ergänzen. ■

Ein Probeheft des Rechtsprechungsdienstes des Deutschen Vereins

**NDV-RD**

senden wir Ihnen auf Anfrage gerne zu