

Uwe Schwarze

## Nachhaltige Sozialpolitik am Beispiel der Schuldnerberatung

Ziele, Qualitätsmerkmale und Vergleichsgrößen vor dem Hintergrund von Qualitätssicherung und Benchmarking – Teil 2

### 3.2 Nachhaltige Schuldnerberatung als investive Sozialpolitik

Die genannten Ebenen einer nachhaltig wirksamen Sozialpolitik (Zeit- und Wirkungsbezug, Mitteleinsatz, Lebenslagen, Lebenslauf und Lebensqualität ...) werden sowohl bei verhältnisbezogenen als auch bei verhaltensbezogenen sozialen Interventionen in der Vorstellung einer investiven Sozialpolitik miteinander verbunden. Diese investive Sozialpolitik geht über eine bisher dominierende reine Auszahlung von Geldleistungen an Bürger wie auch an Träger/Anbieter sozialer Dienste deutlich hinaus. Für die Schuldnerberatung wird dieser Ansatz mit dem folgenden Schaubild kurz grafisch skizziert. Er lässt sich aber auch auf andere Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit übertragen.

Investitionen sind in ihren Wirkungen immer auf Zukunft bezogen. Ihnen kann sowohl die Gewinnmaximierung als auch das Prinzip des rationalen Haushaltes hinsichtlich der zu sichernden Bedürfnisse zugrunde liegen. Meistens ist mit der Trägerschaft bzw. Rechtsform der Anbieter über diese grundlegenden Fragen entschieden. Die öffentliche Förderung von bzw. die Investitionen in Soziale Dienste gehen dabei seit einigen Jahren verstärkt auch einher mit der fiskalpolitischen Annahme, dass sich der Einsatz der investierten Mittel möglichst bald für den oder die Geldgeber auch „rechnen“ möge.<sup>1</sup>

Im Kontext einer nachhaltig wirksamen Sozialpolitik ist dabei aber die Frage der Ziele und der Bedürfnisse genauer zu klären, und es ist der Zeithorizont genauer zu bestimmen, innerhalb welcher Zeiträume sich welche Mittel unter Anwendung welcher Methoden sozialberuflichen Handelns und welcher Prinzipien (Maximal-/Minimalprinzip) für wen „amortisieren“ (sollen). Und selbst wenn sich – wie durchaus bereits empirisch widerlegt – beispielsweise der Mitteleinsatz in einer engeren betriebswirtschaftlichen Sicht nicht innerhalb eines definierten Zeitrahmens für einen Sozialhilfeträger „rechnet“, kann sich der Einsatz von Geld und Personal an anderer Stelle von Volkswirtschaft

und Wohlfahrtsstaat, beispielsweise für eine Krankenversicherung, für Gläubiger, für Arbeitgeber usw. durchaus „rechnen“. Die soziale Investition, etwa in die Schuldner- und Insolvenzberatung, kann sich in einer Gesamtschau volkswirtschaftlich in höchstem Maße als sinnvoll und nützlich erweisen. Dennoch wird sie nicht in hinreichendem Umfang getätigt. Auch diesen Sachverhalt belegt die Schuldnerberatung exemplarisch für andere Soziale Dienste.



Uwe Schwarze

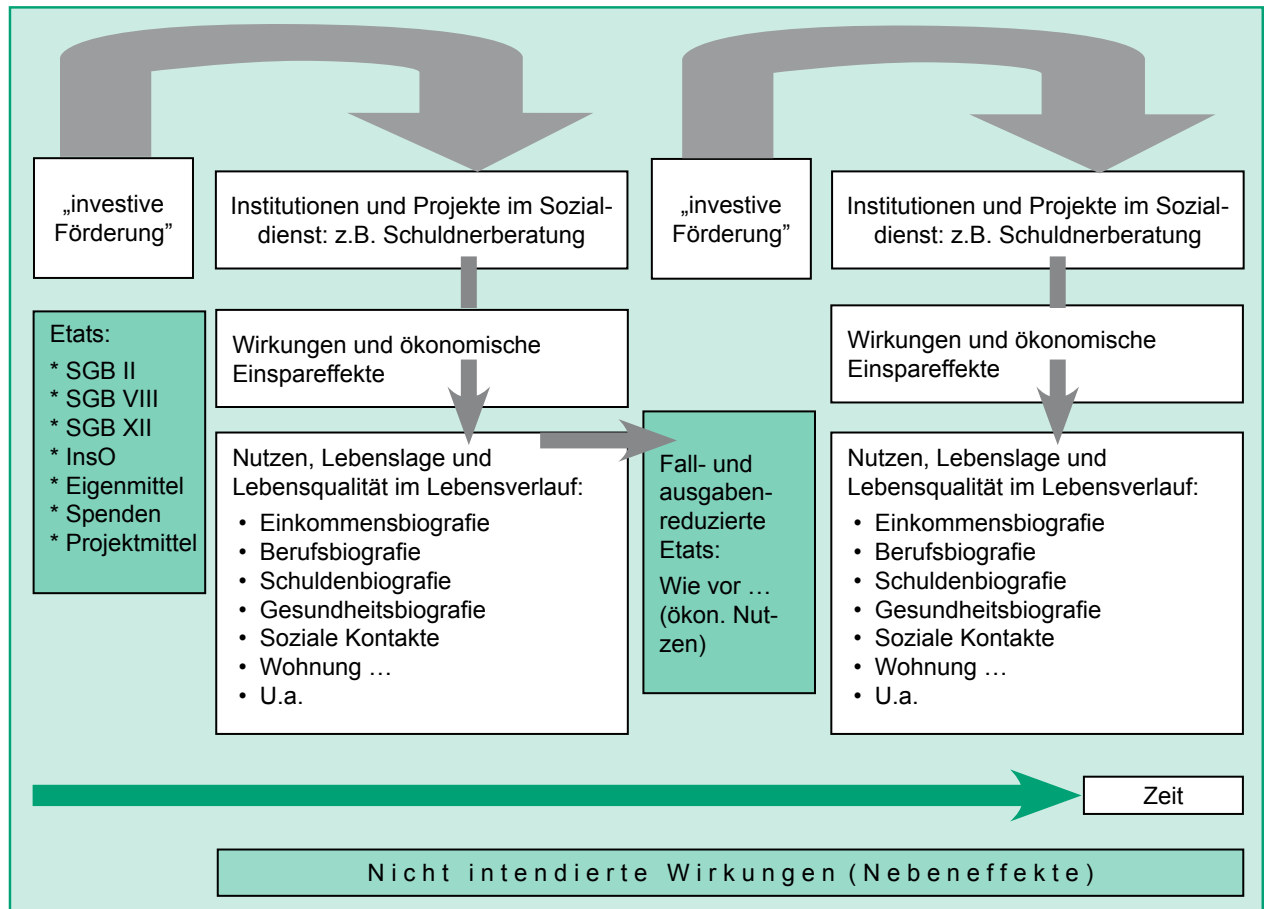
Dabei geht ein „nachhaltiger“ Nutzen von Sozialpolitik immer deutlich über die rein ökonomische Dimension hinaus, etwa indem sie zumeist auch einen kulturellen, sozialen und politischen Nutzen mit beinhaltet.<sup>2</sup> Dies setzt allerdings voraus, dass Sozialpolitik nicht nur kompensatorisch verstanden wird, sondern auf Teilhabe und Teilhaberechte beruht. Dabei sind der kulturelle, soziale und politische Nutzen nicht mit ökonomischen Kategorien messbar und nur schwer quantifizierbar. Tendenziell neigen die Entwickler von Instrumenten einer Neuen Steuerung, des Qualitätsmanagements und des Benchmarking dazu, diese außerordentlich wichtigen Wirksamkeits- und Nutzendimensionen völlig zu vernachlässigen, und

1) Beispielfhaft die Studien von Marianne Meinhold: Einspareffekte für das Land Berlin aus der Tätigkeit der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen, Berlin 2003 ([http://www.schuldnerberatung-berlin.de/Eval\\_ges.pdf](http://www.schuldnerberatung-berlin.de/Eval_ges.pdf)) für Berlin, sowie Economix: Insolvenzberatung in Bayern. Effektivität und Effizienz des Förderprogramms nach § 305 InsO (Insolvenzordnung) in Bayern. Endbericht – Gutachten für das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Frauen, vorgelegt von Kurt Vogler-Ludwig und Carlotta Plesnila-Frank, München 2002, sowie den Beitrag von Franz Hamburger, Astrid Kuhlemann, Ulrich Walbrühl: Wirksamkeit von Schuldnerberatung. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Gummersbach 2004.

2) Vgl. Kaufmann, F.-X.: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a.M. 1997, und ders.: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, 2002.

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

Schaubild II: Modell einer investiven Sozialpolitik



auch in bisher vorliegenden Wirksamkeitsstudien finden sich diese Perspektiven einer nachhaltigen Sozialpolitik meistens nicht.

Es mangelt an überzeugenden volkswirtschaftlichen Analysen, die an das Lebenslagen- und Lebenslaufkonzept von Soziologie und Armutsforschung anschließend eine sozio-ökonomische Gesamtschau der Wirkungen (outcomes) sozialer Dienste über die einzelnen Institutionen und Fachdienste hinausgehend und in der Verlaufsperspektive (Längsschnittanalysen) beinhalten. Selbst wenn diese Nachweise für die vielfältigen Nutzen und Wirkungen einer investiven Sozialpolitik so direkt und umfassend nicht erbracht werden können, ist anzumerken, dass sich die sozialpolitische Intervention und Dienstleistung der Schuldnerberatung oftmals allein aus ethischen Gründen – etwa im Anschluss an Menschenrechte und Sozialrechte – als notwendig und begründbar ableiten lässt. Dies gilt auch dann, wenn diese Leistung dauerhaft erfolgen muss. Als Beispiel seien etwa die beratende und Existenz sichernde Hilfe für einen hoch überschuldeten Bürger mit Lese- und Rechtschreibschwächen genannt, der zum eigen-aktiven Kontakt und zu Verhandlungen mit Gläubigern dauerhaft nicht in der Lage ist, zumal dann, wenn weitere multiple Probleme vorliegen (Sucht, Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot, Trennung/Scheidung, Einkommensarmut ...). Dieses mögen Einzelfälle sein. Sie geben allerdings Auskunft über die ethisch-normativen Grundlagen, über das Selbstverständnis und die Legitimität sowie über die alltäglichen

konkreten Bezüge sozialberuflichen Handelns von Schuldnerberatung als soziale Institution im Rahmen der Daseinsvorsorge.

Zu erwarten ist, dass in den nächsten Jahren im Kontext von Neuer Steuerung und einer stärker netzwerkbasierter Verwaltungsorganisation die Instrumente für eine sozial- und volkswirtschaftliche Gesamtschau auf und in die Nachhaltigkeit der vielfältigen Wirkungen sozialer Interventionen und Leistungen weiter entwickelt und verfeinert werden können. Die Schuldnerberatung muss sich an diesem Prozess als Berufsfeld möglichst aktiv beteiligen. Gerade sie sollte sich aber nicht der Illusion hingeben, ihre Effekte seien ökonomisch umfassend erfassbar und quantifizierbar. Weiterhin ist auch bei aller Attraktivität von Instrumenten der Qualitätsentwicklung eine kritische Distanz gegenüber vorrangig betriebs- und verwaltungswirtschaftlich ausgerichteten Instrumenten einer Neuen Steuerung zu wahren. Dies gilt insbesondere dem Benchmarking gegenüber, worauf noch näher eingegangen wird.

### 3.3 Zugangssteuerung und Risiken sozialer Selektion

Im Zusammenhang mit investiven Modellen einer Förderung sozialer Dienste und der Zielsetzung nachhaltiger Wirksamkeit ist an dieser Stelle auf das Risiko einer Selektion näher einzugehen, das sich erhöht, je stärker der Mitteleinsatz in Abhängigkeit von Wirkungsvorgaben erfolgt, zumal in einem verstärkten Qualitäts- und Leistungs-

wettbewerb zwischen Trägern/Anbietern sozialer Dienste. Werden beispielsweise Fördermittel aus einer bestimmten Quelle bzw. in einem Förderzusammenhang auf der Basis der rechtlichen Grundlagen (SGB II, SGB XII, InsO, Projektfinanzierungen ...) aufgestockt, kann dies einerseits durchaus zu einer tatsächlichen Ausweitung der Dienstleistungen und zu nachhaltig wirksameren Effekten führen. Es kann aber auch lediglich zu internen Verschiebungen innerhalb der Ziele und Schwerpunkte des Beratungshandelns kommen, ohne dass die Mittelausweitung die beabsichtigte Ausweitung und nachhaltige Verbesserung der Leistungen und Dienste für die Bürger in ihren Lebenslagen und in ihrer Lebensqualität mit sich bringt. Damit verbunden sind Auswahl- und Selektionsprozesse im Zugang zu Beratungsleistungen, solange kein einklagbarer Rechtsanspruch auf eine Schuldnerberatung für einkommensarme Bürger besteht. Es gibt auch Konstellationen, in denen verbesserte Förderprogramme und Mittelaufstockungen bedingt durch Fehlsteuerungen und Eigen-Interessen der Trägerorganisationen sogar zu ungünstigeren Wirkungen für die vom Problem Überschuldung betroffenen Personen führen. Insbesondere die Fokussierung auf die reine Insolvenz(verfahrens)beratung und entsprechende Förderung und Schwerpunktsetzungen sind in diesem Zusammenhang kritisch zu reflektieren. Deshalb ist es sowohl in der Qualitätsentwicklung als auch im Benchmarking wichtig, die interinstitutionelle, die organisationale und die interaktionale Ebene des mehrstufigen Prozesses der sozialen Intervention Schuldnerberatung möglichst genau mit zu berücksichtigen, wenn es um Aussagen über Wirkungen insbesondere auch im Vergleich der Träger/Anbieter geht.

So kann in dem vielerorts inzwischen intransparenten und heterogenen System einer Mischfinanzierung von Schuldnerberatung insbesondere bei Pauschalfinanzierungen eine Mittelaufstockung an einer Stelle des Gesamtsystems eine Kürzung und Begrenzung des Mitteleinsatzes an anderer Stelle zur Folge haben. Prozesse der Selektion im Zugang zur Beratung und soziale Ausschließungsprozesse können so sogar zunehmen, obwohl mit der ursprünglich konzipierten Aufstockung der Mittel an der Ausgangsstelle eine andere Intention verfolgt wurde.<sup>3</sup> Es scheint mir unter anderem überprüfenswert, ob und in welchem Grade es in den vergangenen Jahren in der Schuldnerberatung zu Verlagerungen in ihren Dienstleistungen und auch im Zugang zu den Beratungsleistungen zugunsten der politisch stärker geförderten Insolvenzberatung und Insolvenzverfahrenshilfe gekommen ist, die zugleich Prozesse der Exklusion für „Armutsschuldner“ und eher „insolvenz- und arbeitsmarktferne“ Gruppen zur Folge hatte. Es ist nicht auszuschließen, dass Verschiebungen im Zugang stattgefunden haben, die tendenziell zu Lasten der Existenzsicherung besonders einkommens- und ressourcen-schwacher Gruppen mit multiplen Problemlagen gegangen sind. Tendenzuell neigen soziale Dienste ohnehin dazu, eher „leicht und schnell bearbeitbare Fälle“ mit guten und „nachhaltigen“ Erfolgsaussichten aufzunehmen als komplexe Fallkonstellationen, insbesondere dann, wenn die Fallkonstellationen auch noch unterschiedlich gut abrechenbar sind. Pauschalfinanzierungen, die ich durchaus

favorisiere, haben Vorteile hinsichtlich ihrer Freiheiten im Mitteleinsatz und hinsichtlich des Erhalts der fachlichen Autonomie. Sie ermöglichen im sozialberuflichen Handeln zudem besser das für die Nachhaltigkeit so wichtige Prinzip der Ganzheitlichkeit. Mit Einzelfallabrechnungsmodellen lassen sich jedoch nicht nur Ziele und Ergebnisse von Sozialpolitik genauer steuern, sondern auch der Zugang zu sozialen Diensten ist direkter steuerbar, sodass Selektionsprozesse differenzierter vermieden werden können. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen müsste die Ebene des Zuganges, der Zugangschancen und der Selektionsprozesse sowohl in Instrumenten der Qualitätsentwicklung als auch bei vergleichenden Lernprozessen im Benchmarking eine besondere Aufmerksamkeit erhalten. Dabei müssten auch diejenigen erfasst werden, die keinen Zugang erhalten bzw. die Gründe hierfür müssten analysiert werden.

### 3.4 Vielfalt „intendierter“ und „nicht-intendierter“ nachhaltiger Wirkungen

Wie erste Nutzerbefragungen und erste Ansätze einer empirischen Wirksamkeitsanalyse zur Schuldnerberatung zeigen, sind die Wirkungen von Schuldnerberatung überaus vielfältig und mehrdimensional.<sup>4</sup> Sie reichen von der Existenzsicherung, der Sicherung von Wohnung und Energieversorgung, dem Zugang zum Girokonto, dem Schuldner- und Pfändungsschutz über die Schuldenregulierung bis zu nachweisbar positiven Effekten auf die Gesundheit und verbesserte Chancen am Arbeitsmarkt und in der Persönlichkeitsentwicklung. Es zeigt sich damit auch, dass die soziale Schuldnerberatung, wie sie die Wohlfahrtsverbände und Kommunen/Landkreise leisten, insbesondere in der Perspektive auf ihre nachhaltigen Wirkungen nicht allein auf das Ziel und die Wirkungen einer Schuldenregulierung begrenzt werden darf. Allerdings ist das Verbraucherinsolvenzverfahren der Natur der Sache nach in hohem Maße auf diese Zielsetzung und auf die Wirkungen der Schuldenregulierung und Entschuldung ausgerichtet. Einzelne Wirksamkeitsstudien gehen aber dann ebenfalls in diese allzu eng konzipierte Richtung. Meistens werden genau diese Ansätze auch noch ministeriell gefördert.<sup>5</sup> Diese dem komplexen Ursachen-Wirkungsgefüge privater Überschuldung in keiner Weise entsprechende Engführung einzelner Wirksamkeitsstudien und in der Evaluation von Schuldner- und Insolvenzberatung ist unter den Gesichtspunkten der vielfältigen Wirkungen und der ganzheitlichen Qualität und Leistung eben genau dieser Verbindung von Schuldnerberatung und Insolvenzverfahrenshilfe kritisch zu sehen. Neben dem Mangel an Langzeitstudien und dem

3) Aus der Systemtheorie, etwa von Willke, H.: Systemtheorie II: Interventionstheorie, Stuttgart 1999, ist bekannt, dass die intendierten Ziele und Zwecke der Autoren sozialer Interventionen häufig eben nicht mit den tatsächlich erzielten Ergebnissen und Wirkungen übereinstimmen, sondern dass es im System selbst auf dem Weg zur Umsetzung der Interventionen zu Brüchen und Abweichungen in den Zielen kommt.

4) Vgl. Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers e.V. (Hrsg.): Diakonische Schuldnerberatung aus der Sicht ihrer Klienten. Ergebnisse einer Befragung. Diakonisches Werk Hannover 2006 (Internet: [www.diakonie-hannover.de](http://www.diakonie-hannover.de)) und Kuhlmann/Walbrühl (2004) (vgl. Fußn. 1).

5) Vgl. beispielsweise für Nordrhein-Westfalen Kienbaum Executive Search Human Resource & Management Consulting: Berichtswesen Verbraucherinsolvenzberatung 2006. Bericht, erstellt im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (Juni 2007).

Mangel an Vergleichsgruppen, die im Kontrast zu Beratungsfällen der Schuldnerberatung auch Aussagen über die Wirkungen eigenaktiver Bewältigungsstrategien von überschuldeten Personen und Haushalten erlauben würden, die keine Beratungsstellen aufsuchen, wird eine weitere Perspektive bisher nicht systematisch berücksichtigt. Nahezu unbeantwortet ist in den bisher vorliegenden Analysen noch die Frage, ob und in welchem Zusammenhang es auch „nicht-intendierte Wirkungen“ von Schuldner- und Insolvenzberatung und vor allem auch „nicht-intendierte Wirkungen“ des Verbraucherinsolvenzverfahrens gibt. Dabei gilt für sozialwissenschaftliche Wirkungsanalysen, dass ohne Erfassung der sozialen Verhältnisse sowie der Ziele und Bedürfnisse und der vom Bürger artikulierten Zeithorizonte und -muster keine empirisch gehaltvollen Aussagen über nachhaltige Wirkungen und über „Nebenwirkungen“ von Schuldner- und Insolvenzberatung möglich sind. Die Ziele, Bedürfnisorientierungen und Zeitmuster des sozialberuflichen Handelns in der sozialen Schuldnerberatung, sind also nicht primär oder gar ausschließlich verfahrensorientiert aus den Vorgaben der Politik, dem Verbraucherinsolvenzverfahren, der Sozialadministration oder den Arbeitsagenturen abzuleiten. Natürlich spielen die meist in Form rechtlicher Vorgaben oder über statistische Werte definierten Ziele und Wirkungserfordernisse eine Rolle. Ebenso und mindestens gleichwertig sind aber die Ziele, Bedürfnisse, Interessen, Zeithorizonte und Kriterien einer nachhaltigen Wirksamkeit vor allem auch bürger- und problemorientiert abzuleiten, um valide sozialwissenschaftliche Aussagen über nachhaltige Wirkungen und vor allem auch über nicht-intendierte Wirkungen zu ermöglichen. Auch deshalb muss die Wirkungsforschung in aller Regel methodisch offener, zugleich stärker auch qualitativ und vor allem in einer Perspektive auf die institutionellen, inter-institutionellen, sozialen und persönlichen Verhältnisse ausgerichtet sein als die meisten bisher vorliegenden Studien. Ausdrücklich muss also beispielsweise bei Klienten-/Nutzerbefragungen in der Qualitätsentwicklung oder auch bei statistischen Kriterien im Benchmarking die Frage nach möglichen nicht-intendierten Wirkungen und/oder möglichen „Nebenwirkungen“ mit gestellt werden. Diese Fragen dürfen nicht tabuisiert werden, um etwa das Arbeitsfeld gegen Kritik schützen zu wollen.

Ich möchte hierzu kurz Beispiele geben. Im Bereich sozialberuflichen Beratungshandelns der Schuldnerberatung lassen sich durchaus Fälle von „Beratungsabhängigkeit“ oder „Dauerberatungskonstellationen“ denken, die nicht intendiert sind und die es grundsätzlich schon zu vermeiden gilt. Fraglich ist, ob sie sich so generell vermeiden lassen und mit welchem Zeithorizont gemessen wird. So ist bisher empirisch auch kaum etwas über die Abbrecherquote und mögliche Gründe für den Abbruch von Beratungskontakten bekannt, und es mangelt ebenso an Daten zur Ablösung und zur strukturierten Beendigung der wirksamen und weniger wirksamen Beratungskontakte. In diesen Punkten sind Qualitätsentwicklung und Benchmarking ebenfalls noch ausbaufähig. Ein weiteres Beispiel für nicht-intendierte Wirkungen sind Fälle, in denen im Rahmen der Schuldenregulierung sowohl außerhalb des gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahrens, mehr aber

noch innerhalb von gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahren und im Verlauf der sechsjährigen Wohlverhaltensperiode, gerade unter der damit verbundenen Lebenslage materieller Einschränkungen und/oder der Einkommensarmut die sozialen Kontakte, die Gesundheit, die Wohnverhältnisse und auch die berufliche Leistungsfähigkeit oder gar die Versorgungslage von Kindern negativ beeinträchtigt werden. Weder die Schuldnerberatung noch das Verbraucherinsolvenzverfahren haben diese durchaus denkbaren Wirkungen von Entschuldungsverfahren zur Intention. Ob und in welchem Umfang diese Konstellationen aber dennoch tatsächlich vorkommen, wissen wir bisher nicht. Erfahrungen in der Beratungspraxis dürften dazu jedoch vorliegen. Umso wichtiger scheint es auch in diesem Kontext, im Qualitätsdiskurs und im Benchmarking die notwendige Offenheit in der Perspektive der intendierten und nicht-intendierten Wirkungen zu erhalten. Bisher wird ganz überwiegend, teilweise ausschließlich nach den beabsichtigten positiven Wirkungen gefragt, wobei zu meist eben auch positive Antworten folgen. In der Perspektive einer nachhaltigen Sozialpolitik müssen jedoch gerade auch die negativen Effekte mit Beachtung finden, denn Lernprozesse sind im Benchmarking und im Wettbewerb nur möglich aus den Fehlern und Mängeln und nicht so sehr aus einer fortlaufenden positiven Selbstbestätigung der Wirkungen des eigenen sozialberuflichen, sozialplanerischen und sozialpolitischen Handelns.

### 3.5 Ergebnisoffenheit und nachgehende Hilfen

Eine nachhaltig wirksame Schuldnerberatung beinhaltet in ihrer Zeit- und Zukunftsdimension auch Ergebnisoffenheit und Offenheit hinsichtlich weiterer Beratungskontakte in der Zukunft. Neue Steuerungsinstrumente, wie die Ziel- und/oder Ergebnisorientierung stehen diesen Prinzipien jedoch tendenziell entgegen.

Eine nachhaltig wirksame Schuldnerberatung setzt neben der Ganzheitlichkeit in der Problemdiagnose und -bearbeitung auch die Lebenslauf- und Lebenslagenorientierung voraus, und sie setzt damit einer Segmentierung und Modularisierung von Beratungshandeln und sozialen Interventionen sowohl inhaltlich als auch zeitlich enge Grenzen. Vorsicht ist daher auch bei Empfehlungen im Fachdiskurs geboten, wonach eine Nachbetreuung nicht zum Standard-Repertoire der Schuldnerberatung gehören sollte.<sup>6</sup> Ich stimme durchaus zu: Es gilt, „Endlos-Betreuungen“ und „Dauerberatungsverhältnisse“ zu vermeiden. Dies schließt aber zugleich nicht die Offenheit aus, wonach etwa unter den objektiven Bedingungen dauerhaft unveränderter Armutslagen und spezifischer individueller Bedingungen die Schuldner- und Insolvenzberatung mehr als nur eine Chance bietet und auch zeitlich eine nicht von vornherein begrenzte Beratungsdauer ermöglicht. Dass dieses zeitlich offene Arbeitsverständnis von den Ländern und Kommunen in der Finanzierung von Schuldner- und Insolvenzberatung nicht erwünscht ist, ist nachvollziehbar. Auch die Träger haben angesichts langer Wartelisten vie-

6) Vgl. beispielsweise Mesch, R.: Beratungsqualität und -methodik in der Schuldner- und Insolvenzberatung, in: BAG-SB-Informationen, Heft 1/2004, S. 31–39.

lerorts gegenüber dieser Offenheit in den Beratungskontakten nachvollziehbar Vorbehalte. Fachlich und ethisch-normativ ist sowohl die zeitliche als auch die auf die Beratungshäufigkeit bezogene Offenheit allerdings notwendig und begründbar. Diese Offenheit der sozialen Schuldnerberatung ist umso zentraler, als die langfristigen Wirkungen von Verbraucherinsolvenzverfahren bisher nicht empirisch untersucht sind. Insbesondere dann, wenn kritische Lebensereignisse und/oder dauerhafte Armutslagen bei unzureichender Höhe des Eckregelsatzes einen „Zwang zur Ver-/Überschuldung“ beinhalten, um existenzielle Bedürfnisse zu sichern, und/oder wenn sich die Wirkungsweisen des Verbraucherinsolvenzverfahrens als nicht so nachhaltig problemlösend erweisen sollten, wie vielfach angenommen, und/oder wenn es zu nicht-intendierten Nebenwirkungen von Entschuldungsverfahren kommt, muss eine Nachbetreuung und nachgehende Hilfe zulässig sein. Auch dauerhafte Beratungskonstellationen über viele Jahre können in Einzelfällen nicht ganz ausgeschlossen werden. Schuldnerberatung steht gegenwärtig im Risiko, gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Prozesse sozialer Exklusion mit zu tragen, auch aktiv mit zu unterstützen, die über die jüngsten „Reformen“ des SGB II und SGB XII und über Instrumente der Neuen Steuerung bewirkt werden.

#### 4. Möglichkeiten und Grenzen nachhaltiger Qualitätsentwicklung

Auch für die Qualitätsentwicklung und -sicherung gilt das Erfordernis, dass die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität der Leistungen und möglichst nachhaltiger Wirkungen nur in einem Zusammenhang mit der Erfassung der Ziel- und Bedürfnisdefinitionen und der definierten Zeithorizonte analysierbar sind, wie sie zwischen Berater/in und Ratsuchendem abzustimmen sind. Die Frage, wie lange eine Schuldnerberatung dauern darf, ist in erster Linie ethisch-normativ zu beantworten und erst in zweiter Linie fiskalpolitisch-administrativ. Zugleich sagt die Dauer einer Beratungsleistung nicht immer auch etwas über die Qualität der Beratung und des Beratungskontaktes aus, sondern auch über die Qualität der sozialen Verhältnisse. Schon von daher sind zeitliche Befristungen oder Vorgaben als Qualitäts- oder Leistungsmerkmal außerordentlich fragwürdig.

Immer noch gilt, dass die entscheidende Schwachstelle in den Instrumenten der Qualitätsentwicklung die Analyse der Prozess- und vor allem der Ergebnisqualität ist, wohingegen Aussagen und Definitionen von Standards zur Strukturqualität von Schuldnerberatung inzwischen durchaus möglich sind. Notwendig scheint, dass die zeitliche, wirkungs- und bedürfnisorientierte Ebene einer Nachhaltigkeit in den Instrumenten der Qualitätsentwicklung in verschiedenen Dimensionen ausdrücklich eine stärkere Beachtung finden und in den entsprechenden Konzepten möglichst konkret mit aufgenommen werden. Hinsichtlich der zeitlichen Dimension muss dann so viel Offenheit wie möglich erhalten werden. Ähnlich gilt dies für die Wirkungsdimensionen in den Lebenslagen und in der Lebensqualität und auch für die methodische Dimension, denn

nur so kann die Schuldnerberatung den komplexen Wegen in die Überschuldung, ihren Ursachen, Auslösern und Folgen und den höchst heterogenen betroffenen Gruppen mit ihren Leistungen entsprechen. Gegenüber qualitativen und vor allem quantitativen Engführungen ist daher in zeitlicher, wirkungsbezogener und methodischer Hinsicht Skepsis angebracht. Auch die Dimension einer nachhaltigen Existenzsicherung ist unter Berücksichtigung des Problems der Höhe des Eckregelsatzes und der Verteilungsgerechtigkeit von Einkommen und Ressourcen innerhalb von Familien und Haushalten und unter dem Grundsatz der Sicherung des Kindeswohles als Qualitätsebene stärker mit zu beachten als bisher. Beratende und Ressourcen erschließende Hilfen zur materiellen Existenzsicherung sind eben nicht nur „rechtlich geprägte Beratungsbereiche“ und erfordern eben auch nicht nur einen „direktiven Beratungsansatz“.<sup>7</sup> Sie bilden vielmehr häufig – und zunehmend – auch ethisch und wertorientierte Beratungsprozesse, insbesondere im Kontext wachsender Kinderarmut. So finden sich bei Eltern zum Teil Wertorientierungen auch in mittleren Einkommensschichten, die zu Lasten der materiellen Sicherung und der Teilhabechancen von Kindern gehen, wie die Forschung zu Kinderarmut und Kindeswohlgefährdung zeigt. Die Schuldner- und Insolvenzberatung ist im Rahmen ihrer Qualitätsentwicklung daher gefordert, sorgfältig zu reflektieren, ob sie das ihr Mögliche dazu leistet, die Verteilung von Einkommen und Ressourcen innerhalb einer Familie mit Kindern im Rahmen Existenz sichernder Hilfen und Haushaltsberatungen nachhaltig zu gewährleisten. Auch dies bedürfte empirischer Analysen. Sollte man dabei zu dem zu erwartenden Ergebnis kommen, dass diese Existenzsicherung über den Eckregelsatz von Grundsicherung/Sozialhilfe nach dem SGB II und SGB XII nicht mehr zu leisten ist, müsste über ergänzende Maßnahmen und/oder Alternativen im sozialberuflichen und methodischen Instrumentarium der Schuldnerberatung nachgedacht werden, um Überschuldungszwänge einkommensarmer Gruppen zu reduzieren und so weiterhin auch nachhaltig wirken zu können. In der Ebene der Prozess- und Ergebnisqualität sagt jedenfalls die bloße Nennung oder kurze Beschreibung der Methoden sozialberuflichen Handelns im Sinne von Einzelfallhilfe, Gruppenarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Prävention außerordentlich wenig bis gar nichts aus über die Qualität der Beratungsleistung und noch weniger über ihre nachhaltigen Wirkungen. So können Gruppenberatungsangebote, etwa zum Verbraucherinsolvenzverfahren oder für Arbeitslose, aus Sicht der Politik, der Träger und auch der Beratungsstellen und Berater/innen im Vergleich zu vielen Einzelberatungen mit Blick auf Routinen, Arbeitsabläufe und Personaleinsatz als „effektiver“ gelten. Aber sind sie es auch aus Sicht der Ratsuchenden und mit Blick auf möglichst nachhaltige Wirkungen dieser Beratungsformen? Auf die besonderen Risiken der Selektion und auf mögliche „Drehtüreffekte“ von Kurzzeitberatungen und Kriseninterventionen, die inzwischen vielerorts einen beträchtlichen Teil der Arbeitszeit einnehmen, sei hier nur verwiesen. So bildet in Konzepten der Qualitätsentwicklung auch die Nennung bzw. das Angebot von „Kriseninterventionen“ an sich noch

7) Zit. Mesch (FuBn. 6), S. 38.

kein Qualitätsmerkmal, kann in einer näheren Analyse empirisch für bestimmte Gruppen sogar negative Effekte mit sich bringen. Diese müssen allerdings dann als nicht-intendierte Wirkungen im Rahmen der Qualitätsanalysen, des Controlling oder über Evaluationen mit beachtet werden.

In der Zielsetzung einer nachhaltig wirksamen Schuldnerberatung wird vor allem der Art und der Effekte einer Zugangssteuerung, der sorgfältigen ganzheitlichen Problemanalyse, der Interaktion zwischen Berater/in und Ratsuchendem, dem reflexiven problemorientierten methodischen Handeln sowie der inter-institutionellen Vernetzung an den Schnittstellen zu anderen sozialen Diensten und Einrichtungen der Justiz im Qualitätsdiskurs künftig eine besondere Aufmerksamkeit zukommen. Dabei werden nicht nur in der Perspektive nachhaltiger Wirkungen, sondern auch im Kontext von administrativ geforderten Hilfe- und Eingliederungsplänen und infolge der Reform des Verbraucherinsolvenzrechts und der künftig auszustellenden mehr oder weniger „qualifizierten“ Bescheinigungen nach § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO vor allem Prognosen als systematisches und methodisch entwickeltes Instrument ein besonderer Indikator für Qualität und Nachhaltigkeit sein. Auch und gerade dann, wenn diese Prognosen in Form von Bescheinigungen und Verfahren nicht adäquat vergütet werden, müssen sie als Qualitätsmerkmal, Standard und in ihrer Vergleichbarkeit besonders genau entwickelt und fachpolitisch abgestimmt werden. Sinnvoll ist es, dabei wiederum zwischen einer verhältnisbezogenen, verhaltensbezogenen und verfahrensbezogenen Teil-Prognose zu unterscheiden, wobei dem Grundsatz der Ganzheitlichkeit nach sowohl materielle als auch immaterielle Kriterien zu beachten sind und das Prinzip der Offenheit in der Zeitdimension einzuhalten ist. In diesem Kontext möchte ich anregen, im Rahmen von Arbeitsgruppen oder Fachtagungen der Prognose, die als Instrument sozialberuflichen Handelns an Bedeutung gewinnen wird, eine genauere Aufmerksamkeit zu schenken.

## 5. Möglichkeiten und Grenzen eines qualitativen Benchmarking zur Förderung nachhaltiger Wirkungen

Wie bereits angedeutet, sind unter anderem Ganzheitlichkeit, Vertrauen, Verlässlichkeit, Ergebnisoffenheit und Kontinuität äußerst wichtige Elemente und Voraussetzungen für eine nachhaltig wirksame Schuldnerberatung. Im Idealfall würden diese Grundsätze im Rahmen eines „vergleichenden Lernens“ über ein qualitatives Benchmarking positiv beeinflusst und gestärkt.<sup>8</sup> Das zentrale Risiko liegt jedoch gegenwärtig darin, dass Qualitätsmanagement und -entwicklung wie auch das Benchmarking – ob quantitativ oder qualitativ ausgerichtet – zu einem immer neu gestiegenen Wettbewerb zwischen den Trägern und Anbietern von Schuldner- und Insolvenzberatung und auch zwischen Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen einzelner Träger/Anbieter führen. Dieser Qualitäts- und Leistungswettbewerb ist immer auch ein „Kostenwettbewerb“. Im günstigsten Fall veranschaulicht er den Bedarf an Beratungsstellen und führt im sozial-investiven Sinne zu einer verbesserten Mittelausstattung sowie zu einer Optimierung des Ressourceneinsatzes und des sozialberuflichen Handelns in

der Problembearbeitung, sodass die Wirkungen nachhaltig sein können. Dieser Wettbewerb kann aber ebenso zu ständig neuen Brüchen und Verwerfungen in der historisch gewachsenen Träger-, Anbieter- und Organisationsstruktur führen und beeinträchtigt damit die Schnittstellen zwischen Schuldnerberatung und anderen sozialen und administrativen Diensten negativ. Vor allem hierin, aber auch in der finanzpolitischen Ebene einer reinen „Kostenfokussierung“ sowie in der unbefriedigenden Datengrundlage und der zum Teil mangelhaften Vergleichbarkeit der ohnehin unzulänglichen Daten liegen die Grenzen eines Benchmarking – nicht nur in der Schuldnerberatung.

Das Benchmarking wird seit kurzem begrifflich-konzeptionell vor allem über die Großstädte und damit über die Kommunen und eben nicht trägerintern und über den eigentlichen Fachdiskurs in die Schuldnerberatung eingeführt. Jüngste Beiträge, Tagungen und Veröffentlichungen sehen dies durchaus auch kritisch.<sup>9</sup> Faktisch existiert aber bereits seit einigen Jahren ein informeller „Benchmarking-Prozess“ in der Schuldnerberatung, allerdings im negativen Sinne. Während in der Aufbauphase der Schuldnerberatung der 1980er- und auch der 1990er-Jahre noch Lernprozesse vor allem zum methodischen Handeln im Kontakt und auch im informellen Vergleich der Beratungsstellen erfolgten, ist die Situation heute eine völlig andere. Einzelne von Landesregierungen und/oder Kommunen in Auftrag gegebene Berichte und Wirkungsanalysen, die ausdrücklich keine Wirkungsanalysen im hier skizzierten sozialwissenschaftlichen Sinne darstellen, befördern dabei massiv einen zum Teil durchaus negativen Wettbewerb. Zugleich wird dieser Wettbewerb, der über das kommunale Benchmarking nun weiter forciert wird, offiziell zum Teil als „positives qualitatives Benchmarking“ benannt, so etwa von Con\_sens (2007). Beispielsweise stellt auch der Bericht von Kienbaum (2007) für Nordrhein-Westfalen faktisch natürlich einen Vergleich von Leistungen und einen Vergleich von Ausgaben für Schuldnerberatungsstellen und der Träger dar.<sup>10</sup> Dabei ist aber nicht die Problemanalyse zur privatisierung der Ausgangspunkt, sondern die politisch-administrativ und regulativ gesetzten Erwartungen der Länder und der Kommunen an die Leistungen der Schuldnerberatung. Insbesondere im Kontext des § 16 SGB II und § 11 SGB XII werden sie als Ausgangspunkt für ein Benchmarking gewählt, in dem es beispielsweise ausdrücklich heißt: „Als Sozialhilfeträger und als Leistungsträger verbindet die Kommune mit der Leistung Schuldnerberatung nach dem SGB XII die Erwartung, dass durch effektive Beratungsleistungen die regelmäßigen staatlichen Transferleistungen an die betroffenen Personen sinken.“<sup>11</sup>

8) Zum hier verwendeten Begriff des Benchmarking vgl. von Bandemer, S.: Benchmarking, in: Blanke, B. u.a.: Handbuch der Verwaltungsreform, Wiesbaden 2005, S. 444–452.

9) Vgl. Mesch, R.: Benchmarking zu Leistungen der Schuldnerberatung im Rahmen des § 11 SGB XII und § 16 SGB II, in: BAG-SB Informationen Ausg. 1/2007, S. 48 f., sowie den ersten Bericht von Con\_sens GmbH: Kennzahlenvergleich SGB XII 2005 vom 31. Januar 2007.

10) Vgl. Kienbaum Executive Search Human Resource & Management Consulting: Berichtswesen Verbraucherinsolvenzberatung 2006. Bericht, erstellt im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (Juni 2007).

11) Zitat Con\_sens GmbH: Benchmarking der mittelgroßen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland, Kennzahlenvergleich SGB XII 2005, vom 31. Januar 2007.

Die Motive und Zielsetzungen auf der fiskalpolitischen Ebene sind damit ausdrücklich benannt und eine fachlich-methodische Ausrichtung des Benchmarking steht bisher noch dahinter zurück. Dies ist etwa auch daran erkennbar, dass im Bericht von Con\_sens (2007) entsprechend auch nur „planmäßig beendete“ oder „abgebrochene Beratungen“ vorkommen sowie „Weitervermittlungen“ statistisch erfasst werden. Nach dieser völligen Engführung von Beratungsprozessen, in denen weder die Zeithorizonte klar definiert sind bzw. auch diskontinuierliche Beratungen sowie mehr oder weniger lang anhaltende „Dauerberatungen“ usw. gar nicht vorkommen, hat die Schuldnerberatung als personenbezogene Soziale Dienstleistung künftig noch mehr „nach Plan“ zu verlaufen. Dabei belegen doch soziologische Studien übereinstimmend, dass Lebensläufe in modernen Wohlfahrtsstaaten gleichzeitig immer weniger planbar sind. Auch die Armuts- und Überschuldungsforschung belegt, dass kritische Lebensereignisse per se nicht planbar sind. Hier deutet sich über das bisher entwickelte sogenannte Benchmarking eine absurd erscheinende Neuausrichtung für die personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen an. Mit der sozialpolitisch gleichzeitig verfolgten Zielsetzung, möglichst „nachhaltig wirksam“ zu sein, steht ein solches Benchmarking nicht in Übereinstimmung. Neben der stärkeren Berücksichtigung der fachlichen Standards und der methodischen Voraussetzungen für eine nachhaltig wirksame Schuldnerberatung im Benchmarking kann ein qualitatives vergleichendes Lernen zwischen den Schuldnerberatungsstellen nicht ohne eine gleichzeitig möglichst genaue Beachtung und Berücksichtigung der jeweiligen zum Teil trägerspezifisch und regional sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen (Personal, Ausstattung, Finanzierung ...), der jeweiligen Methoden und der sozioökonomischen Verhältnisse erfolgen. Erste lokal bezogene Studien verweisen darauf, dass es einen Unterschied macht, ob Schuldnerberatung in einer Region mit hoher Arbeitslosenquote, ungünstiger Wirtschaftsstruktur, bestimmter Wohnstruktur usw. agiert oder in einer Region mit geringer Arbeitslosenquote, günstigen wirtschaftlichen Entwicklungen, geringen Mietniveaus usw.

## 6. Resümee und Ausblick

Somit sind die Konzepte der Qualitätsentwicklung um die hier genannten Ebenen einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ zu ergänzen bzw. in zentralen Kriterien, etwa in den Zeithorizonten, in der Bedürfnisorientierung und in den methodischen Standards sozialberuflichen Handelns zu konkretisieren. Besonders wichtig ist mit Blick auf die Nachhaltigkeit eine klare Definition von Standards verhältnisbezogener Leistungen der Schuldner- und Insolvenzberatung. Ein qualitatives Benchmarking scheint zudem in der gegenwärtigen und nach wie vor weitgehend ungeklärten Situation der Schuldner- und Insolvenzberatung in Deutschland valide (noch) gar nicht möglich. Ihren Ausdruck findet diese ungeklärte Situation unter anderem in heterogenen Finanzierungsmodalitäten der Bundesländer, einem nicht geklärten Berufsbild, zum Teil diffus formulierten Standards, einer Vielfalt der Methoden, einer sich wandelnden Trägerstruktur, ungünstigen und heterogenen sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Dennoch wird ein „verglei-

chendes Lernen“ über ein „Benchmarking“ vielerorts eingeleitet. Dies scheint mir mit Blick auf künftige Qualitäten und Wirkungen sozialberuflichen Handelns und gerade auch in der Förderung möglichst nachhaltiger Wirkungen in höchstem Maße riskant. Neben einer sorgfältigen Klärung der Vergleichbarkeit bestimmter Daten ist sowohl ein trägerspezifisches als auch ein trägerübergreifendes, bundesweit einheitliches „Benchmarking“ unter Beteiligung qualifizierter Fachkräfte aller Träger – und nicht primär ausgehend von den Kommunen – erst noch zu entwickeln. Dabei scheint die sich abzeichnende Variante einer Anknüpfung des Benchmarking von Schuldnerberatung an das Benchmarking zum Leistungssystem von SGB II und SGB XII nicht sinnvoll, weil verkürzt und nicht fachgerecht. Vielmehr ist ein qualitatives Benchmarking zu entwickeln, das möglichst viele verhaltens-, verfahrens- und verhältnisbezogene Leistungen und Wirkungsbereiche von der Prävention über die Schuldner- und Insolvenzberatung, der Fachberatung, Öffentlichkeitsarbeit, Politikberatung und der nachgehenden Hilfen in den Vergleich einbezieht. In der Betrachtung und im Vergleich der Wirkungen müsste ein solches Benchmarking viel stärker auch auf die volkswirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Nutzenebenen von Schuldner- und Insolvenzberatung ausgerichtet sein.

Schuldnerberatung benötigt Zeit, ist geradezu fundamental auf Verlässlichkeit, Vertrauen, Kontinuität und auf eine umfassende ganzheitliche Problemdiagnose angewiesen, um nachhaltig wirken zu können. Der vorliegende Beitrag zeigt, dass im Verständnis einer „nachhaltigen Sozialpolitik“ sowohl Chancen als auch Risiken liegen. Er zeigt ferner, dass es erst noch darauf ankommen wird, die Ansätze und Entwicklungen zu verbesserten Analysen nachhaltiger Wirkungen sozialer Interventionen aus der Perspektive der Schuldnerberatung als soziale Arbeit aktiv und kritisch zu begleiten und frühzeitig mitzugestalten. Dies gilt fortlaufend für die Instrumente der Qualitätsentwicklung und völlig neu und in besonderer Weise für das Benchmarking. Beide Steuerungsinstrumente sind direkt auf die Wirkungsebene von Schuldnerberatung ausgerichtet. Dabei besteht nicht nur das Risiko, die nicht-intendierten Wirkungen von Schuldnerberatung, gerade auch im Hinblick auf ihre nachhaltige Wirksamkeit, auszublenden und damit Lernchancen zu vergeben. Es zeigt sich ebenso ein massiver Mangel an Daten zu den Rahmenbedingungen, dem methodischen Handeln und zu den vielfältigen Wirkungsweisen von Schuldnerberatung. Notwendig sind neue netzwerkorientierte Verknüpfungen quantitativer und qualitativer Erhebungsinstrumente, insbesondere Längsschnittstudien. Hier setzen allerdings Datenschutz und Vertrauensschutz Grenzen, die zu beachten sind. Im Resümee soll dieser Beitrag damit Anregungen bieten, sich im weiteren Fachdiskurs einigen der hier genannten zentralen Themen der Zukunft in absehbarer Zeit genauer zu widmen, wobei in einer Perspektive der Nachhaltigkeit folgende Erkenntnis gilt: „Die Lösungen von heute beinhalten bereits die Probleme der Zukunft.“ Nicht alle zukünftigen Probleme sind demnach vermeidbar.