

Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände

AG SBV

AGSBV c/o DW der EKD, Matthias Bruckdorfer

Sprecher: Matthias Bruckdorfer

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Herrn Malte Ristau
Leiter der Abteilung Grundsatzfragen des
Sozialstaates und der sozialen Marktwirtschaft
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Diakonisches Werk der EKD e.V.
Reichensteiner Weg 214
14195 Berlin

Fon 030 83001-236
Fax 030 83001-260
bruckdorfer@diakonie.de
www.agsbv.de

Berlin, 24.10.2011 MB/cd

Sehr geehrter Herr Ristau,

beim Treffen des Beraterkreises zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung am 29. September 2011 wurde den Teilnehmenden von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Möglichkeit eröffnet, möglichst zeitnah Anmerkungen zum Konzept des Berichtes zu machen. Wir, die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV), möchten die Gelegenheit nutzen, das vorgestellte Konzept aus unserer Sicht zu kommentieren und ergänzende Hinweise einzubringen. Wir bitten bei der Erstellung des Berichtes folgende Überlegungen zu berücksichtigen:

Zu Überschuldung/Schuldnerberatung

Ausbau und finanzielle Absicherung der Schuldnerberatung

Die gemeinnützige Schuldnerberatung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung und Überwindung von Armut. Das Hamburger Institut für Finanzdienstleistungen e.V. formuliert dazu treffend in seinem Überschuldungsreport 2011: „Überschuldungsbekämpfung ist Armutsbekämpfung“. Insbesondere stellt die Schuldnerberatung ein wichtiges Instrument der Arbeitsmarktintegration dar. Sie trägt wesentlich zum Erhalt beziehungsweise zur Wiedererlangung des Arbeitsplatzes ihrer Klientel bei. Allerdings ist es der gemeinnützigen Schuldnerberatung aus Kapazitätsgründen lediglich möglich, 10 bis 15% der überschuldeten Haushalte zu beraten. Um das armutsvermeidende und armutsüberwindende Potential der Schuldnerberatung gesellschaftlich besser zu nutzen, müsste die Schuldnerberatung deutlich ausgebaut und ihre Finanzierung sichergestellt werden. Dies würde zum einen den einzelnen Schuldnern nützen, zum anderen dem Gemeinwohl dienen, weil die sozialen Folgekosten einer nicht bearbeiteten Überschuldung die Kosten für eine Schuldnerberatung bei weitem übersteigen. Im 4. Armuts- und Reichtumsbericht sollte daher der Ausbau und die finanzielle Absicherung der gemeinnützigen Schuldnerberatung bei den politischen Maßnahmen gegen Armut benannt sein.

Prävention/Finanzielle Allgemeinbildung

Im Bereich der Prävention liegen besonders viele ungenutzte Chancen, Überschuldung und Armut gar nicht erst entstehen zu lassen. Auch hier fehlt es zum einen an einer ausreichenden und verlässlichen Finanzausstattung der Schuldnerberatungsstellen, die beispielsweise in Schulen, Familienzentren oder Familienbildungsstätten über wichtige Themen wie Budgetpla-

Der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände gehören an:

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (AWO)

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (DRK)

Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V. (BAG-SB)

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (DW EKD)

Deutscher Caritasverband e. V. (DCV)

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e. V. (DPWV)

nung, Kreditvergabe oder typische Kostenfallen informieren und aufklären können. Zum anderen geht es um die Einführung geeigneter struktureller Maßnahmen, die wirtschaftliche und finanzielle Allgemeinbildung in der Bevölkerung zu erhöhen. Finanzkompetenzen von Jugendlichen können etwa durch die Aufnahme einschlägiger Themen in schulische Curricula erweitert werden. So mancher frühe Einstieg in eine Überschuldungsspirale könnte dadurch vermieden werden.

Finanzierung von Überschuldungsprävention und Maßnahmen im Bildungssystem zur Erhöhung finanzieller Kompetenzen müssten also im 4. Armuts- und Reichtumsbericht bei den politischen Maßnahmen ebenfalls aufgeführt werden.

Federführende Koordination eines Ministeriums auf Bundesebene

Eine notwendige Voraussetzung zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz bei der Überschuldungsbekämpfung ist eine ziel- und aufgabenadäquate Koproduktion aller relevanten Akteure. Die AG SBV vertritt seit vielen Jahren die Auffassung, dass diese Koproduktion nur unter der Federführung eines Bundesministeriums gelingen kann: „Überschuldung ist ein Querschnittsthema, das den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ministerien betrifft. Die federführende Koordination eines Ministeriums ist erforderlich, um die vielfältigen und notwendigen Einzelaktivitäten zu einem politischen Gesamtansatz zu bündeln. Unter Einbeziehung von Politik, Wohlfahrts- und Verbraucherverbänden, Wissenschaft und Kreditwirtschaft ist ein „Nationaler Aktionsplan gegen Überschuldung“ zu entwickeln“.

Überschuldungsforschung

Konzeptionelle, sozialrechtliche und sozialpolitische Entscheidungen und Maßnahmen können nur auf der Basis verlässlicher qualitativer und quantitativer empirischer Daten getroffen werden. Die AG SBV begrüßt daher die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Fortführung der Überschuldungsstatistik durch das Statistische Bundesamt. Darüber hinaus halten wir aber weitere Anstrengungen im Bereich der Überschuldungsforschung für notwendig. Zum einen soll eine kontinuierliche Überschuldungsforschung die vorhandenen Datenlücken und Datenunsicherheiten schließen, indem beispielsweise alle relevanten Überschuldungsformen untersucht werden. Zum zweiten geht es um eine Harmonisierung der Forschungs- und Datenerhebungssätze, damit im Zeitverlauf Veränderungen des Überschuldungsproblems abgelesen und adäquate Antworten zur Lösung der sich verändernden Probleme gefunden werden können. Die AG SBV hält es daher für geboten, eine entsprechende Überschuldungsforschung und ihre öffentliche Finanzierung als politische Maßnahme gegen Überschuldung und Armut in den 4. Armuts- und Reichtumsbericht aufzunehmen.

Des Weiteren halten wir es für ein Versäumnis, dass im Vorfeld der Berichterstellung keine einschlägigen Aufträge zur Untersuchung von Überschuldung und Schuldnerberatung vergeben wurden. Insbesondere eine qualitative Studie zu den problemverursachenden und -stabilisierenden strukturellen Faktoren für Überschuldung wäre wichtig gewesen, um entsprechende politische Maßnahmen abzuleiten und in den Bericht aufzunehmen.

Zum Konzept des 4. Armuts- und Reichtumsberichts

Verdeckte Armut

Ein oft vernachlässigter Aspekt im Armutsdiskurs und bei der Armutsbekämpfung ist die sogenannte verdeckte Armut. Weder bei der Vorstellung des Konzeptes wurde das Thema in angemessener Weise problematisiert, noch finden sich in den Unterlagen entsprechende Hinweise. Insbesondere bei der Frage nach den politischen Handlungsmöglichkeiten gerät verdeckte Armut meist aus dem Blickfeld. Vor dem Hintergrund sozialstaatlich garantierter Schutzrechte müssten sozialpolitische Instrumente im 4. Armuts- und Reichtumsbericht daraufhin überprüft werden, ob und inwieweit sie verdeckte Armut überwinden helfen.

„Armut als beeinflussbarer Prozess im Lebenslauf“

Die AG SBV ist der Auffassung, dass sich die Situation von Armen verbessern beziehungsweise überwinden lässt. Weder kommt Armut wie ein Naturereignis über die Menschen, noch ist Armut ein unabwendbares Schicksal.

Armut als strukturelles Problem lässt sich durch zieladäquate Entscheidungen in den Systemen Wirtschaft und (Sozial-)Recht weitgehend überwinden. Dort lassen sich die wesentlichen armutsauslösenden und armutsstabilisierenden Faktoren identifizieren. Diese Faktoren sind - bei vorhandenem politischem Willen - veränderbar. In diesem Sinne ist Armut zweifelsfrei beeinflussbar. Wenn die Formulierung Armut „als beeinflussbarer Prozess im Lebenslauf“ allerdings nur die von Armut Betroffenen als „Change-Agents“ in den Blick nimmt, wäre das eine fatale Verkennung und eine unangemessene Individualisierung des Problems. In den Unterlagen zum Konzept des Berichtes wird dazu beispielsweise aufgeführt, dass an den entscheidenden Übergängen im Lebenslauf Personengruppen identifiziert werden sollen, „die trotz Benachteiligung die Übergänge meistern“. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ist es sicherlich hochinteressant und legitim, solche Phänomene von Resilienz zu thematisieren. Es darf aber nicht der falsche Eindruck erweckt werden, dass die Betroffenen nur ihre Handlungsspielräume konsequent nutzen müssten, dann wäre Armut überwunden. Die einzelnen Individuen können zwar ihren Beitrag zur Verbesserung ihrer Lebenssituation leisten, die entscheidenden Hebel und Instrumente zur Armutsüberwindung halten aber staatliche und wirtschaftliche Akteure in Händen. Im Bereich der Überschuldung ist das unter anderem die Kredit- und Versicherungswirtschaft, die ihre Finanzdienstleistungen und -produkte nicht transparent anbietet und die ihre „Beratung“ nicht an der Situation und dem Interesse der Kunden orientiert. In erster Linie versuchen Banken und Versicherungen für ihre Organisation möglichst hohe Gewinne zu realisieren. Auch hier müsste der 4. Armuts- und Reichtumsbericht geeignete verbraucherpolitische Maßnahmen bedenken.

Gliederung des Berichtes entlang Lebensphasen und ihrer Übergänge

Die Gliederung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts anhand von Lebensphasen und ihrer Übergänge stellt eine Verbesserung dar im Vergleich zu früheren Armuts- und Reichtumsberichten. Die negative Bewertung des Lebenslagenmodells, das „zu einer isolierten und statischen Darstellung der Auswirkungen von Armut“ geführt habe, teilt die AG SBV allerdings nicht. Das Lebenslagenkonzept war und ist unverzichtbar, um gesellschaftliche Lebensbedingungen differenziert zu beschreiben, soziale Probleme zu analysieren und Ansatzpunkte für Lösungsmöglichkeiten zu bestimmen. Zu kritisieren ist vielmehr, dass die sich ergebenden Erkenntnismöglichkeiten nicht hinreichend genug erkannt und für die Entwicklung von sozialpolitischen Handlungsalternativen nicht angemessen genutzt wurden. Nicht das Lebenslagenmodell an sich ist statisch, sondern der Umgang damit. Wir sprechen uns daher für eine „Verschränkung“ des Lebensphasenmodells mit dem Lebenslagenmodell aus. Wir halten eine solche Kombination für besonders fruchtbar, weil die politischen Maßnahmen noch differenzierter, das heißt ziel- und passgenauer bestimmt werden können.

Bessere Verzahnung von Analyse und Maßnahmen

Wir begrüßen die Aufhebung der Zweiteilung des Berichtes in einen Analyse- und einen Maßnahmeneteil. Ein zusammenfassender Überblick möglicher politischer Maßnahmen am Ende einer jeden Lebens- beziehungsweise Übergangsphase verstärkt schon während der Berichterstellung die Reflexion auf Problemlösungsmöglichkeiten. Und für den Leser entsteht Transparenz darüber, wie die politischen Maßnahmen aus dem Analyseteil abgeleitet wurden.

Neuere Reichtumsanalysen und soziales Engagement von Reichen

Die Absichtserklärung, mit dem 4. Armuts- und Reichtumsbericht die Forschung zum privaten Reichtum in unserer Gesellschaft zu verstärken und entsprechend neuere einschlägige Analysen zu berücksichtigen, ist lobenswert. Die Untersuchungsergebnisse zu der Fragestellung, „in welchem Ausmaß und in welchen Bereichen sich soziales Engagement von Einkommens- und Vermögensreichen zeigt“, müssen aber vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Kritik an Bürgerschaftlichem Engagement zur Überwindung von Armut bewertet werden. Am Beispiel der Tafeln lässt sich nachweisen, dass die Freiwillig Engagierten entgegen ihren eigentlichen Absichten einen Beitrag zur Verstetigung von Armut leisten. Dem karitativen Nutzen steht offensichtlich ein sozialpolitischer Schaden gegenüber. Neben den Bereichen und dem Ausmaß des Freiwilligen Engagements von Einkommens- und Vermögensreichen interessiert doch vor

allem, wie das Engagement qualitativ zu bewerten ist und welche (nichtintendierten) negativen Wirkungen damit verbunden sind. Gut gemeint ist nicht zwangsläufig gut gemacht.

Für ganz entscheidend halten wir die Beantwortung der Frage, inwieweit der private Reichtum in Zukunft zur Finanzierung einer solidarischen Gemeinschaft herangezogen werden muss.

Bei der Überwindung von Armut sollte eine Gesellschaft nicht in erster Linie auf freiwilliges Engagement setzen, sondern auf die Ausgestaltung eines armutsüberwindenden Steuer- und Abgabensystems achten.

Wenn der Bericht ernst machen will mit der Herausarbeitung von hemmenden und befördernden Faktoren zur Überwindung von Armut (4), dann muss der 4. Armuts- und Reichtumsbericht Verteilungsgerechtigkeit neu thematisieren.

Zum Verfahren:

Zusammensetzung des Beraterkreises

Die Neukonzeption des 4. Armuts- und Reichtumsbericht will die subjektiven Einschätzungen der Bevölkerung und einzelner Personengruppen in den Bericht einfließen lassen. Zum einen ist es dazu notwendig, entsprechende Befragungen in Auftrag zu geben. Zum anderen halten wir es unter dem Aspekt einer Bewertung von Armut durch die Bevölkerung aber auch für sinnvoll, Vertreterinnen und Vertreter sozialer Bewegungen und Selbsthilfeinitiativen als beratende Instanzen zu nutzen. Wir schlagen daher vor, den Beraterkreis um die Bundesarbeitsgemeinschaft der unabhängigen Erwerbsloseninitiativen (BAG-E) und den Bundesverband Menschen in Insolvenz und neue Chancen e.V. (BV INSO) zu erweitern.

Workshop und schriftliche Stellungnahme

Nachdem beim Treffen des Beraterkreises am 29. September recht wenig Zeit für differenzierte Rückmeldungen zur Verfügung stand, möchten wir anregen, den im Zeitplan mit dem Zusatz „gegebenenfalls“ aufgeführten Workshop mit Beraterkreis und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im März/April 2012 auf alle Fälle durchzuführen. Die Unterlagen der dann zur Diskussion stehenden „Kernthemen des Berichtsentwurfs“ müssten dem Beraterkreis und dem wissenschaftlichen Gutachtergremium rechtzeitig zugesandt werden, damit eine angemessene Bearbeitung vor dem Workshop möglich ist. Änderungen des Berichtes wären zu diesem Zeitpunkt sicherlich noch möglich. Der Zeitraum zwischen dem Einholen schriftlicher Stellungnahmen von Beraterkreis und Gutachtergremium im Mai 2012 und der Verabschiedung des Berichtes im Kabinett Ende Juni 2012 ist allerdings so kurz, dass nur noch marginale Modifizierungen des Textes möglich sein werden.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anmerkungen und Vorschläge von Ihnen aufgenommen werden und bei der Berichterstellung Verwendung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Matthias Bruckdorfer, Sprecher

Anlage

Stellungnahme der AG SBV zum Entwurf des 3. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung aus Sicht der Schuldnerberatung