

Positionen und Perspektiven der Schuldnerberatung
Erwartungen an Schuldnerberatung –
Erwartungen der Beratungspraxis
Mainz-Budenheim, 4.11.2003

Walter Hanesch

Auswirkungen der Hartz-Reformen
auf die soziale Dienstleistung Schuldnerberatung

Problemstellung

Die Frage an die heutige Veranstaltung lautet: Wie kann und wird sich die Schuldnerberatung unter den gegenwärtigen schwierigen Rahmenbedingungen weiter entwickeln?

Die Schuldnerberatung steht gegenwärtig vor einer doppelten Herausforderung:

- Einerseits ist sie als Folge der sozialökonomischen Entwicklung mit wachsenden Anforderungen an die Beratungseinrichtungen konfrontiert.
- Andererseits erlebt sie derzeit einen Wandel der rechtlichen und fiskalischen Rahmen- und Handlungsbedingungen.

Durch die Hartz-Reformen werden sowohl die Lebensbedingungen der Adressaten als auch die Handlungsbedingungen der Schuldnerberatung entscheidend verändert. Daher sollen in meinem heutigen Vortrag die zentralen Elemente dieser Reform unter dem Blickwinkel der Schuldnerberatung näher beleuchtet werden.

Die Arbeitsmarktreformen dürfen jedoch nicht isoliert betrachtet werden. So werden derzeit in vielen Ländern und Kommunen tiefgreifende Einschnitte in den Sozialetat vorgenommen. Auch auf diesen Prozess möchte ich zumindest am Rande eingehen.

Meine Bearbeitung des Themas umfasst sechs Schritte:

- 1 Entwicklung von Lebensrisiken als Herausforderung für die Schuldnerberatung

- 2 Auswirkungen der aktuellen Arbeitsmarktreformen
 - 2.1 Der Ansatz der Hartz-Reformen und Umsetzungsstand
 - 2.2 Reform der aktiven Arbeitsförderung
 - 2.3 Neuregelung der sozialen Sicherung
 - 2.4 Neuorganisation der Arbeitsverwaltung und Einführung von Jobcentern

- 3 Das Existenzgrundlagengesetz (EGG) als Reformalternative der Opposition

- 4 Exkurs 1: Schuldnerberatung und Kürzungen der Sozialhaushalte auf Länder- und kommunaler Ebene

- 5 Exkurs 2: Gibt es alternative Finanzierungsmöglichkeiten?

- 6 Zusammenfassung und Ausblick

1 Entwicklung von Lebensrisiken als Herausforderung für die Schuldnerberatung

Das Eintreten einer Überschuldungssituation führt zu einer wirtschaftlichen und sozialen Destabilisierung der Betroffenen.

Überschuldung kann vielfältige Ursachen haben:

- Sie resultiert aus unzureichenden Anpassungen an Veränderungen der Lebensbedingungen,
- sie kann ebenso Folge einer länger andauernden prekären materiellen Lebenssituation sein,
- dabei wird die prekäre materielle Situation durch die Überschuldung zusätzlich verschärft.

Ohne rechtzeitige und nachhaltige Unterstützung ist der ökonomische und soziale Abstieg und eine dauerhafte soziale Ausgrenzung vorprogrammiert.

Dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht ist zu entnehmen:

- Die Zahl der Überschuldungsfälle ist im vergangenen Jahrzehnt dramatisch gestiegen.
- In Rheinland-Pfalz sind die Fallzahlen 2000 bis 2002 um fast ein Drittel gestiegen.
- Viele Überschuldete nehmen eine Schuldnerberatung nicht in Anspruch.
- Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache von Überschuldung. Aber auch der Anteil der Erwerbstätigenhaushalte unter den Verschuldeten ist hoch.
- Die Beendigung von Arbeitslosigkeit führt keineswegs automatisch zu einer Überwindung der Überschuldungssituation.
- Gefahrenindikator: Die Schuldenhöhe steigt immer rascher an.

Die Eindämmung oder gar Überwindung von Überschuldung setzt ein breites Maßnahmenbündel voraus:

- Angebote der Überschuldungsprävention und der Schuldnerberatung müssen ergänzt und begleitet werden durch
- Maßnahmen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit sowie
- Maßnahmen zur Vermeidung/Überwindung länger anhaltender Einkommensarmut.

Die weitere Entwicklung der Überschuldung wird daher entscheidend davon abhängen, wie sich die Beschäftigungs- und Einkommenslage der Bevölkerung in den kommenden Jahren entwickeln wird.

Wie hat sich nun das Leistungsangebot der Schuldnerberatung entwickelt?

- Alle Bundesländer sind mittlerweile an der Finanzierung der Schuldnerberatung beteiligt.
- Dennoch hängt die Bereitstellung eines ausreichenden Leistungsangebots nach wie vor maßgeblich von den Kommunen ab.

Aktuelle Entwicklung:

- Weder die Länderprogramme noch die kommunalen Zuwendungen sind in den letzten Jahren massiv ausgeweitet worden.
- Die Angebote der Schuldnerberatung haben mit der Zunahme der Verschuldungsproblematik in den letzten Jahren daher nicht mithalten können.
- Es fehlen jedoch zuverlässige Angaben, wie weit Bedarf und Angebot auseinander klaffen.

2.1 Der Ansatz der Hartz-Reformen und Umsetzungsstand

Seit Mitte der 90er Jahre konzentriert sich die wirtschafts- und sozialpolitische Debatte auf die Frage: Wie kann die anhaltende Massenarbeitslosigkeit überwunden werden?

Die letzte Phase der Reformdebatte wurde eingeleitet durch die 13 Module der Hartz-Kommission. Die rotgrüne Regierungskoalition hat die Hartz-Vorschläge in vier Reformgesetzen konkretisiert. Die ersten beiden sind bereits in Kraft getreten, die beiden letzten sind noch im Vermittlungsverfahren. Parallel dazu hat auch die Regierungsopposition eigene Reformvorschläge präsentiert, die in das Vermittlungsverfahren mit einfließen.

In Detailfragen bestehen große konzeptionelle Unterschiede zwischen Regierung und Opposition.

Übereinstimmung besteht darin, dass die aktuellen Reformvorschläge

- die öffentlichen Haushalte nachhaltig entlasten sollen,
- einen Beitrag zur besseren Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt leisten sollen
- und das Prinzip der Selbsthilfe bzw. Selbstverantwortung der Betroffenen stärken sollen.

Ein Überblick über die Reformentwicklung wird dadurch erschwert,

- dass mehrere Reformprojekte parallel in Gang gesetzt worden sind (Reform der Arbeitsförderung, Reform der Sozialhilfe und Reform der Gemeindefinanzen),
- dass die jeweils zuständigen Ministerien und Gremien nebeneinander her arbeiten,

- dass die Bundesregierung ihr Reformprojekt nur in Zusammenarbeit mit der Bundesratsmehrheit umsetzen kann.

2.2 Reform der aktiven Arbeitsförderung

Ein zentrales Ziel der Hartz-Reform: Modernisierung und Effektivierung der aktiven Arbeitsförderung.

- Ausgehend von Wirkungsmängeln des bisherigen Instrumentariums
- soll die Vermittlungstätigkeit verstärkt und die Maßnahmenpalette verändert werden.
- Das umfangreiche Reformpaket wird jedoch in der Fachdiskussion bis heute kontrovers diskutiert.
- Vieles spricht dafür, dass die großen Versprechungen wie die „Halbierung der Arbeitslosenzahlen“ bis 2005 nicht eingelöst werden können.
-

Die bisher angelaufenen Maßnahmen umfassen u.a.:

- die Beauftragung von Personal-Service-Agenturen in Verbindung mit der rechtlichen Erleichterung der sog. Arbeitnehmerüberlassung,
- die Neuregelung geringfügiger Beschäftigung durch Mini- und Midi-Jobs,
- die Einführung von „Ich-AGs“ als Brücken in die Selbständigkeit,
- sowie die Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung.
- Es ist zu erwarten, dass durch den Ausbau der Leiharbeit eher eine Ersetzung von regulär Beschäftigten durch Leiharbeiter zu erwarten ist als eine Zunahme der Beschäftigtenzahl. Bei stagnierender Beschäftigung droht ein gigantischer Rotationsarbeitsmarkt zu entstehen.
- Durch die Minijobs soll das Wachstum eines Niedriglohnsektors mit geringen Sozialabgaben gefördert werden. Auch hier besteht die Gefahr, dass reguläre Arbeit in Minijobs umgewandelt werden.
- Die Ich-AGs sollen vorrangig dazu beitragen, die Schwarzarbeit zurückzudrängen. Allerdings steht zu befürchten, dass auch sie dazu genutzt werden, normale Beschäftigungsverhältnisse zu verdrängen. Zugleich trägt die Zunahme dieser unternehmerischen Marginalexistenzen dazu bei, die ökonomische Lage der Betroffenen zu destabilisieren.

- Insgesamt tragen die genannten Maßnahmen also eher dazu bei, dass das Segment prekärer Arbeit künftig weiter zunehmen wird. Dagegen ist fraglich, ob es tatsächlich zu den versprochenen Beschäftigungszuwächsen kommen wird.

Weitere Problemaspekte:

- Die Angebote der aktiven Arbeitsförderung bleiben nach wie vor Ermessensleistungen.
- Der Eingliederungstitel der Arbeitsverwaltung soll schwerpunktmäßig für die Subventionierung des Arbeitnehmergebietes eingesetzt werden. Die bisherigen Eingliederungsinstrumente sollen zurückgefahren werden. Die Mittel der Arbeitsförderung sollen dabei primär in den ersten Arbeitsmarkt fließen.
- Zugleich soll die Förderung auf die Zielgruppen konzentriert werden, die die höchsten Vermittlungsquoten versprechen. In diesem Sinne wurde bereits eine 70%-Vermittlungsquote für Fördermaßnahmen in Verbindung mit der Einführung von Weiterbildungsgutscheinen eingeführt.

Fazit:

- Bereits in der ersten Phase der Ausrichtung der Arbeitsverwaltung zu einer Bundesagentur für Arbeit hat eine Konzentration der Vermittlungs- und Integrationsanstrengungen auf die Gruppen mit den höchsten Erfolgsquoten eingesetzt. Dagegen haben sich die Eingliederungschancen der Gruppen mit den größten Vermittlungshemmnissen weiter verschlechtert.
- In welchem Umfang künftig auch diese Gruppen gefördert werden, wird davon abhängen, ob der Bund der Bundesagentur dafür zusätzliche (Steuer-)Mittel zur Verfügung stellt.
- Künftig soll das Leistungsangebot den Beitragseinnahmen angepasst und nach Möglichkeit auf einen Bundeszuschuss verzichtet werden.
- Bereits in diesem Jahr ist es zu starken Einschnitten im Leistungsangebot der Arbeitsverwaltung gekommen.
- Da auch viele Kommunen vor dem Hintergrund der aktuellen Reformen ihr Maßnahmenangebot eher verringert als ausgebaut haben, hat sich der Gesamtumfang der Reintegrationsangebote rückläufig entwickelt.
- Diese Entwicklung hatte negative Konsequenzen nicht nur für die von Arbeitslosigkeit Bedrohten und Betroffenen, sondern auch für die bisherigen Träger und Mitarbeiter solcher Eingliederungsmaßnahmen.

Insgesamt wird sich durch die neue Ausrichtung wie durch die neuen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik die Arbeitsmarktlage der Arbeitslosen eher destabilisieren. Zunehmen wird eine Eingliederung auf Zeit sowie die Zunahme einer Integration in prekäre Arbeit. Schließlich wird der Zugang zu Arbeitsgelegenheiten stärker als bisher von Sanktionsdrohungen begleitet und unter extremem Zeit- und Erfolgsdruck durchgesetzt werden. Ob dadurch eine nachhaltige Eingliederung in Erwerbsarbeit gelingt, ist mit vielen Fragezeichen verbunden.

2.3 Neuregelung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Reform der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit soll so umgestaltet werden, dass eine (angebliche) Beeinträchtigung der Arbeitsmarktintegration reduziert bzw. beseitigt wird:

- Die Reform geht von der Hypothese einer Arbeitslosigkeitsfalle aus.
- (Langzeit-)Arbeitslosigkeit sei Folge eines überhöhten Niveaus der Transferleistungen und fehlender Anreize, die Transfers zu verlassen und einen Job anzunehmen und auf unzureichenden Druck jede sich bietende Arbeitsgelegenheit anzunehmen.
- Letztlich ist danach die Langzeitarbeitslosigkeit und der Bezug von Transferleistungen darauf zurückzuführen, dass von der sozialen Sicherung falsche Anreize ausgehen und diese zu Fehlorientierungen bei den Betroffenen führen.

Auch wenn diese Hypothese einer Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle in ihrer theoretischen Begründung zurecht bestritten wird und bis heute ein empirischer Beleg dafür aussteht, hat sie die aktuelle Reform entscheidend geprägt:

Dies schlägt sich nieder in

- einer Verkürzung der maximalen Dauer des Arbeitslosengeldbezugs für Ältere und in
- einer Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Überführung der früheren Arbeitslosenhilfebezieher und der erwerbsfähigen HLU-Empfänger in eine neue Fürsorgeleistung, das Arbeitslosengeld II; ihre Angehörigen erhalten ein sog. Sozialgeld;
- das stark pauschalierte Leistungsniveau von ALG II und Sozialgeld (über das künftig der Wirtschaftsminister entscheidet) liegt in der Nähe der HLU, eine Aufstockung durch Sozialhilfeleistungen ist ausdrücklich ausgeschlossen;

- das ALG II wird für die Dauer von zwei Jahren um einen degressiv ausgestalteten Zuschlag aufgestockt (in Prozent der Differenz zwischen bisherigem Arbeitslosengel plus ggf. Wohngeld einerseits und Arbeitslosengeld II plus Sozialgeld andererseits), der den Übergang auf das neue Leistungsniveau abfedern soll;
- für das Arbeitslosengeld II wird die Vermögensanrechnung der Arbeitslosenhilfe und die Einkommensanrechnung des BSHG gelten; bei letzterer wird durch eine großzügigere Anrechnung von Erwerbseinkommen der Anreiz zur Aufnahme einer gering vergüteten Erwerbsarbeit gefördert werden (Kombi-Lohn);
- für die ALG II-Leistungsempfänger sollen Beiträge zur Gesetzlichen Kranken- und Pflege- und Rentenversicherung gezahlt werden; die Befreiung von Vorsorgeaufwendungen für das Alter von der Anrechnung im Arbeitslosengeld II ist dagegen äußerst knapp bemessen;
- schließlich soll die Bandbreite zumutbarer Arbeit auf im Prinzip jedwede Arbeit erweitert und ihre Ablehnung drastischer als bisher bestraft werden;
- für die (Wieder-)Eingliederung aller Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt soll künftig die Arbeitsverwaltung zuständig sein; in der parallelen Reform der Sozialhilfe ist dafür der Wegfall der Hilfe zur Arbeit vorgesehen.

Welche Folgen sind von diesen Reformelementen zu erwarten?

- Durch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wird die Phase, in der künftig beim Eintreten von Arbeitslosigkeit ein versicherungsförmiger Schutz besteht, auf die Gruppe der Kurzeitarbeitslosen beschränkt. Auch jahrelange Beitragszahlungen schlagen sich nur in einer vergleichsweise kurzen Schutzphase nieder.
- Die Überführung der Arbeitslosenhilfe in das neue Arbeitslosengeld II bewirkt, dass Langzeitarbeitslose nach Auslaufen ihres Arbeitslosengeldanspruchs auf eine neue Fürsorgeleistung angewiesen sind, die innerhalb von zwei Jahren auf das Niveau der heutigen Sozialhilfe absinkt. Vor allem mittlere Einkommensgruppen werden dadurch spätestens nach einem Jahr mit starken Einkommenseinbußen konfrontiert werden.
- Zugleich wird als Folge dessen die Zahl derer dramatisch zunehmen, die auf ein einkommensarmes oder armutsnahes Lebensniveau verwiesen sind:
 - o Zum einen reicht heute in vielen Fällen die Hilfe zum Lebensunterhalt nicht

aus, ein Leben frei von Armut zu führen.

- Zum anderen wird Armut vor allem dann auftreten, wenn ein erheblicher Teil der Anspruchsberechtigten darauf verzichtet, ihre Leistungsansprüche geltend zu machen oder durch die verschärften Sanktionen aus dem Leistungsbezug ausgesteuert wird.
- Vieles spricht dafür, dass das Niveau des Arbeitslosengelds II künftig aus Anreizgründen hinter dem der Sozialhilfe zurückbleiben wird; da eine aufstockende Sozialhilfe für diesen Personenkreis ausgeschlossen wurde, wird sich die Armutsgefahr für Arbeitslose und ihre Angehörigen zusätzlich verschärfen.
- Insgesamt wird erkennbar, dass die Armut von Arbeitslosen, die heute bereits dreimal so hoch liegt wie für die Gesamtbevölkerung, durch diese Reformen weiter verschärft wird. In Verbindung mit den neuen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung ist zu befürchten, dass die ökonomische Lage vieler Langzeitarbeitsloser auch nach Wiedereingliederung in Erwerbsarbeit prekär bleiben wird. Neben der Armut bei Arbeitslosigkeit wird die Armut trotz Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik wachsende quantitative Bedeutung gewinnen.

2.4 Neuorganisation der Arbeitsverwaltung und Einführung von Job-Centern

Ein dritter Reformschwerpunkt betrifft schließlich die Neuorganisation der Aufbau- und Ablaufstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit und die Neuregelung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Kommunen.

Insgesamt soll durch den Umbau der Arbeitsämter zu leistungsfähigen und kundenorientierten Serviceeinrichtungen die Vermittlung effektiver und effizienter werden. Einen wichtigen Baustein dazu bildet die flächendeckende Einführung sog. Job-Center. Diese werden zwar bei den Agenturen für Arbeit eingerichtet; an ihnen sollen sich aber auch die Kommunen beteiligen und ihre sozialen Dienste dort anbieten.

Als Leistungen für Erwerbslose sind das Fallmanagement, die Beratung und Vermittlung, Bildungs- und Beschäftigungsangebote sowie flankierende Hilfen vorgesehen. Zugleich soll durch die Einführung moderner Verfahren des Case Managements wie Screening und Profiling die Beratung verbessert und die Vermittlung beschleunigt werden. Damit einher geht eine Perfektionierung der Vorab-Selektion der Hilfebedürftigen in dem Sinne, dass die noch am ehesten Vermittlungsfähigen erfasst und dem Arbeitsmarkt zugeführt werden, während die übrigen Arbeitslosen aussortiert und ggf. ausgesteuert werden sollen.

Die Case Manager der Job-Center schließen mit den Beziehern von Arbeitslosengeld II Eingliederungsvereinbarungen ab:

- Zu den vereinbarten Leistungen zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit kann auch die Schuldnerberatung gehören.
- In einem solchen Fall wäre die Finanzierung einer Schuldnerberatung zumindest in gewissem Umfang gesichert.
- Allerdings kennt das SGB II keinen umfassenden Leistungsauftrag wie das bisherige BSHG.
- Über den Einsatz bzw. die Finanzierung der Schuldnerberatung entscheidet der Case Manager nach eigenem Ermessen.
- Auch hier ist ein ergänzender Anspruch auf Förderung nach dem BSHG ausgeschlossen.

Mit der Eingliederung aller erwerbsfähigen Arbeitslosen in das neue Arbeitslosengeld II liegt die Definitionsmacht über die Leistungsberechtigung bei den Case Managern der Job-Center. Da die Definition der Erwerbsfähigkeit im SGB II nicht eindeutig geregelt ist, besteht die Möglichkeit, dass in Zukunft Teilgruppen von Arbeitslosen wieder der Sozialhilfe bzw. den Kommunen zugewiesen werden. Soweit Personen als nicht erwerbsfähig definiert werden, können sie einen Anspruch auf Sozialhilfe nach SGB XII geltend machen; in diesem Rahmen können dann auch Leistungen der Schuldnerberatung gefördert werden. Der alte Verschiebebahnhof geht also voraussichtlich weiter.

Insgesamt hat die Verlagerung der Leistungszuständigkeit von den Kommunen auf die Agenturen für Arbeit zur Folge, dass sich für einen Großteil des bisherigen Klientels die rechtliche und finanzielle Grundlage der Beratung verschiebt. Die Schuldnerberatung ist hier jedoch nicht mehr Bestandteil eines umfassenden Hilfeauftrags, sondern wird zu einem Teilaspekt der Vermittlungsfähigkeit.

3 Das Existenzgrundlagengesetz (EGG) als Reformalternative der Opposition

Ich möchte nur ganz kurz auf die Auswirkungen des Reformmodells der konservativen Regierungsoption eingehen. Künftig soll eine „Hilfe zur Existenzsicherung“ die bisherige Hilfe zum Lebensunterhalt ersetzen. Neben dieser Hilfeleistung soll das EGG auch eine modifizierte Hilfe in besonderen Lebenslagen, eine Existenzsicherung im Alter und eine Lohnfreistellung für erwerbsfähige Hilfe suchende Personen umfassen. Die Arbeitslosenhilfe

soll entfallen, so dass nach Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs im Falle einer Bedürftigkeit sofort die Hilfe zur Existenzsicherung einsetzt.

Die Reformvorschläge der konservativen Opposition sind im wesentlichen am hessischen Existenzgrundlagengesetz orientiert. Mit diesem Gesetz sollen Philosophie und zentrale Elemente der US-amerikanischen Sozialhilfereform auf die Bundesrepublik übertragen werden.

Kennzeichnend sind:

- ein generalisierter Missbrauchsverdacht gegen alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen,
- der Wegfall eines Rechtsanspruchs auf monetäre Hilfe und die Einführung des Prinzips „materielle Hilfe gegen Arbeit“;
- die Verpflichtung der Kommunen, Arbeitsgelegenheiten für alle Leistungsberechtigten bereitzustellen, wenn am Markt kein ausreichendes Angebot vorhanden ist,
- wobei es sich dabei um keine reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeit handeln soll.
- Zentrale Regelungsinhalte des EGG sollen nicht mehr bundeseinheitlich geregelt, sondern durch die Bundesländer festgesetzt werden (Höhe der Leistungen, Frage der Zumutbarkeit und der Sanktionen).

Im Modell der Opposition wären künftig allein die Kommunen dafür zuständig, mit Hilfe ihrer Vermittlungsagenturen alle Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Dazu müssten sie ihr Personal massiv aufstocken und/oder mit der Arbeitsverwaltung Kooperationsverträge abschließen. Die Kosten sollen den Kommunen vom Bund über die Länder nur teilweise erstattet werden.

Würde dieses Modell zur Anwendung kommen, wären die Folgen für die Betroffenen noch gravierender:

- Die ehemaligen Bezieher von Arbeitslosengeld würden nach Auslaufen ihres Anspruchs auf das neue unterste Sicherungsnetz der Hilfe zur Existenzsicherung und damit auf ein Leben in oder am Rande der Armut verwiesen.
- Eine Eingliederung in Erwerbsarbeit ist im wesentlichen über verschärfte Sanktionen vorgesehen; auch das Angebot an Arbeitsgelegenheiten soll vor allem abschrecken und weniger in den Arbeitsmarkt integrieren.

- Wie die Erfahrungen in den USA gezeigt haben, kann man mit einem derartigen Modell zwar die Fallzahlen in der Sozialhilfe rasch senken, jedoch um den Preis einer massiven Zunahme materieller Verelendung in der Bevölkerung.

Ein umfassender Unterstützungsauftrag ist im Leistungskatalog des EGG nicht vorgesehen. Insofern ist unklar, ob und in welchem Maße auch künftig die Schuldnerberatung durch die Kommunen auf dieser Rechtsgrundlage gefördert werden könnten. Angesichts des verschärften finanziellen Problemdrucks in den Kommunen durch die sprunghaft gestiegenen Fallzahlen und Aufwendungen wäre kaum vorstellbar, dass sie unter diesen Bedingungen ihr Leistungsangebot würden aufrechterhalten können. Insofern würde auch das Leistungsangebot der Schuldnerberatung durch eine derartige Reform in Mitleidenschaft gezogen werden.

4 Exkurs 1: Schuldnerberatung und Kürzungen der Sozialhaushalte auf Länder- und kommunaler Ebene

Parallel zu der anstehenden Reform von SGB III und BSHG haben viele Bundesländer und Kommunen begonnen, als Reaktion auf die aktuelle Krise der öffentlichen Haushalte Einschnitte in ihren Sozialhaushalten vorzunehmen.

So hat vor kurzem das Bundesland Hessen angekündigt, im kommenden Jahr ein Drittel seiner freiwilligen sozialen Leistungen zu streichen. Die vorliegenden Pläne lassen erkennen, dass der Bereich der Schuldnerberatung davon überproportional betroffen ist. Parallel dazu sehen sich die Kommunen aufgrund ihrer noch prekäreren Haushaltslage gezwungen, ebenfalls Kürzungen in ihren Sozialhaushalten vorzunehmen. Absehbar ist daher, dass die Kommunen nicht in der Lage sein werden, die Einschnitte in den Landeshaushalten durch eine verstärkte Förderung zu kompensieren. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Kommunen zusätzliche Einschnitte vornehmen werden.

Insgesamt spricht vieles dafür, dass die bereits angesprochenen Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen von den Kommunen zum Anlass genommen werden, die Förderung der sozialen Infrastruktur einzuschränken. Vor allem die veränderte Zuständigkeit für Beratung und Unterstützung für die große Gruppe der Erwerbsfähigen und ihre Angehörigen wird vermutlich dazu führen, dass die Kommunen für diese Gruppen kaum mehr Angebote bereit halten werden.

Durch die Kombination von Hartz-Reformen und Krise der öffentlichen Haushalte droht daher die Gesamtverantwortung der Kommunen für die Planung, Förderung und Koordination der sozialen Infrastruktur aufgebrochen zu werden. Zugleich droht damit auch das Handlungsfeld der Schuldnerberatung in seiner politischen, rechtlichen und finanziellen Verantwortung noch mehr als schon bisher aufgesplittert zu werden.

Damit wird es noch schwieriger als schon bisher, eine klare politische, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die Erfüllung dieser wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgabe zu finden.

5 Exkurs 2: Gibt es alternative Finanzierungsmöglichkeiten?

Auch der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und soziale Ausgrenzung hat im Rahmen der Zielsetzung, die Gesellschaft familienfreundlicher zu gestalten, der Schuldnerberatung einen hohen Stellenwert beigemessen und eine nachhaltige Finanzierung dieser Beratungsleistung gefordert. Zuständig für diese Finanzierung sind bisher die Länder und Kommunen.

Angesichts der skizzierten Risiken, die aus dem rechtlichen und institutionellen Wechsel der Zuständigkeit für die Finanzierung der Schuldnerberatung resultieren, aber auch angesichts der Kürzungen der Sozialtats in Ländern und Gemeinden stellt sich die Frage, welche alternativen Finanzierungsmöglichkeiten für das Leistungsangebot der Schuldnerberatung bestehen.

Der jüngste Nationale Aktionsplan hat die Frage aufgeworfen, inwieweit – dem Verursacherprinzip folgend – nicht auch die (Finanz-)Wirtschaft an dieser Finanzierung beteiligt werden sollte. Bisher ist dieser schon länger diskutierte Vorschlag noch nicht weiter konkretisiert worden. Angesichts der dramatischen Zuspitzung des Widerspruchs zwischen wachsendem Bedarf einerseits und zunehmend unsicher werdender Finanzierungsgrundlage andererseits bietet er eine elegante Lösungsalternative zur Entlastung der öffentlichen Sozialhaushalte und zur Stabilisierung dieses Dienstleistungsgebots. Dem steht allerdings gegenüber, dass derzeit alle Vorschläge, die finanzielle Belastung für die private Wirtschaft zu erhöhen, wenig Durchsetzungschancen besitzen.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Durch die Arbeitsmarktreformen verändern sich die Arbeitsbedingungen der Schuldnerberatung von zwei Seiten her:

- Auf der einen Seite tragen die Reformen kaum dazu bei, die Arbeitsmarktperspektiven zu verbessern; statt dessen wird die Prekarisierung von Erwerbsarbeit weiter zunehmen;
- zugleich werden durch sie die Einkommensrisiken für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen steigen.
- Die absehbare Perspektive ist also eine weitere Destabilisierung der Beschäftigungs- und Einkommenslage der Arbeitslosen. Durch diese Entwicklung wird die Gefahr von Überschuldungssituationen zunehmen und der Abbau einer Überschuldung erschwert werden.

Dem steht künftig eine veränderte rechtliche und finanzielle Lage der Schuldnerberatung gegenüber:

- Da ein Großteil der Sozialhilfeempfänger mit ihren Angehörigen in das neue SGB II überführt wird, scheint sich die Rechtsgrundlage der Finanzierung zu verbessern.
- Im Rahmen des SGB II ist die Schuldnerberatung jedoch nur eine Ermessensleistung, ihre Förderung kommt allein im Kontext der Vermittlungsfähigkeit in Frage.
- Eine Weiterführung der Förderung durch Länder und Kommunen wird durch die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte erschwert.

Als Folge dieser Entwicklung ist nicht nur die notwendige Weiterentwicklung der sozialen Dienstleistung Schuldnerberatung in Frage gestellt. Zugleich stellt sich damit auch die Frage, wie unter diesen Bedingungen ein angemessener sozialer Schutz aufrecht erhalten werden kann.