

Wie es der Sozialen Arbeit gelang, die exklusive Zuständigkeit für die Bearbeitung von kreditspezifischen, finanziell schwierigen Situationen zu erhalten ...

Ebli, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ebli, H. (2015). Wie es der Sozialen Arbeit gelang, die exklusive Zuständigkeit für die Bearbeitung von kreditspezifischen, finanziell schwierigen Situationen zu erhalten *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 35(136), 53-63. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56763-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Hans Ebli

Wie es der Sozialen Arbeit gelang, die exklusive Zuständigkeit für die Bearbeitung von kreditspezifischen, finanziell schwierigen Situationen zu erhalten ...

Im Jahr 1988 beauftragten das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit die GP-Forschungsgruppe, Grundlagen- und Programmforschung, München mit der Erarbeitung einer Studie, die 1992 unter dem Titel „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland“ erschien (Korczak/Pfefferkorn 1992). Ausgangspunkt des Vorhabens – so die Studie – war „der Eindruck, eines anwachsenden Überschuldungsproblems in der Bundesrepublik und das in der Öffentlichkeit und im parlamentarischen Raum zum Ausdruck gekommene Bedürfnis nach Aktualisierung der Erkenntnisse über die Ver- und Überschuldung in der Bundesrepublik sowie über die Arbeit der Schuldnerberatungsstellen“ (ebd.: XX). In dieser ersten zentralen Studie zum Themenbereich wurden „Überschuldung“ und „Schuldnerberatung“ für den weiteren Fachdiskurs definiert: „Überschuldung ist die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen, die zu einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung von Schuldnern führt“ (ebd.: XXI); „Schuldnerberatung ist eine Beratungsform, die überschuldeten Klienten [...] Hilfestellungen gibt, um eine wirtschaftliche Sanierung und psychosoziale Stabilisierung bei den Hilfesuchenden zu erreichen“ (ebd.: XXVII). Diese Definitionen und ihre Gegenüberstellung legen nahe, dass die Entwicklung des Arbeitsfeldes „Schuldnerberatung“ einer einfachen Logik gefolgt wäre, nämlich dass das neue soziale Problem „Überschuldung“, ausreichend untersucht und klar definiert, die Planung und Einrichtung der adäquaten Problembearbeitung „Schuldnerberatung“ dann konsequent nach sich gezogen hätte. Im Folgenden werde ich dagegen belegen, dass sich die Institutionalisierung des Arbeitsfeldes „Schuldnerberatung“ nicht in dieser Weise vollzogen hat. Der Weg hin zur gesellschaftlichen Anerkennung des sozialen Problems „Überschuldung“ und zur sozialstaatlichen Institution

„Schuldnerberatung“ war hingegen ein in besonderem Maße umstrittener Prozess (vgl. insgesamt Ebli 2003).

In auf Lohnarbeit aufgebauten Gesellschaften sind die meisten Menschen, um überleben und an gesellschaftlich erzeugten Ressourcen teilhaben zu können, auf den Verkauf ihrer Arbeitskraft angewiesen. Lebensrisiken wie Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit werden – zumindest für die Betroffenen – schnell existentiell. Bezogen auf die daraus entstehenden Konflikte ringen unterschiedliche Akteursgruppen mit je spezifischen Interessen um die Beantwortung der Frage, wem unter welchen Bedingungen und wie soziale Teilhabe ermöglicht und was als „Mindestmaß“ verstanden werden soll. Letztlich geht es um die Organisation von Maßnahmen sozialstaatlicher Sekundärintegration.

„Soziale Probleme“ erfahren in diesem Ringen ihre zentrale strategische Bedeutung (vgl. Steinert 1982). Der Weg hin zur Anerkennung eines angeblichen sozialen Sachverhalts als „soziales Problem“ und die politische Durchsetzung einer sozialstaatlichen Form der Problembearbeitung, auch der Sozialen Arbeit, und der darüber hinausgehende Weg als sozialstaatlich gefestigte Institution ist als ein komplexer und umkämpfter Prozess zu begreifen (vgl. Blumer 1975; vgl. Schetsche 2008: 65ff.). Es sind die je problembezogenen und historisch je herausragenden Machtgruppen, aber auch Expertengruppen für „gesellschaftliche Problembearbeitungen“ wie „troubled persons professions“ (Gusfield 1989: 432f.), die in diesen Problematisierungsprozessen Positionen beziehen und agieren.

Von besonderer Bedeutung für einen Problematisierungsprozess und dessen Reflexion sind die den Institutionalisierungsprozess des Arbeitsfeldes begleitenden inter- und intradisziplinär geführten Fachdebatten um „soziale Probleme“ und „soziale Problembearbeitungen“, in denen die beteiligten Akteursgruppen versuchen, eigene Deutungen und Deutungsmuster massenmedial und politisch zu verankern und konkurrierende zu entwerfen. Diese Problemdeutungen stehen in einem spezifischen Zusammenhang zu den in der sozialstaatlichen Form der Problembearbeitung institutionalisierten „hilfreichen Ressourcen“, Verhaltensanforderungen, Kontrolltechniken, Sanktionen und Kategorien und damit zu der Art und Weise, wie problembezogen das Grenzgebiet zwischen Inklusion und Exklusion (vgl. Cremer-Schäfer 2001) verwaltet werden soll.

In Auseinandersetzung mit gesellschaftlich hegemonial gewordenen „Vereinbarungen“ wie sozialpolitischen Programmen, sozialrechtlichen Bestimmungen und massenmedial präsentierten „Unumstößlichkeiten“ werden – auf das engere Feld der Sozialen Arbeit bezogen – Angebote von Trägern der Wohlfahrtspflege organisiert und vom Personal der Sozialen Arbeit personenbezogen umgesetzt.

Konsumentenkredite, deren gesellschaftliche Normalität und die Entdeckung von „Problemfällen“

Mit dem Ende der Rekonstruktionsperiode des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland ging Ende der 1950er Jahre auch die Kreditnachfrage des Unternehmenssektors deutlich zurück. Das Entstehen und Ansteigen eines Liquiditätsüberhangs der Großbanken brachte in der Folge jene Geschäftsstrategie hervor, die dann das Marktsegment „Konsumentenkredite“ erheblich veränderten: Verbraucher_innen sollten als Kreditnehmer_innen gewonnen werden (vgl. Reifner 1979: 133).

Das Ansteigen der industriellen Massenproduktion von langlebigen Konsumartikeln, die zunehmende Bereitschaft der Bevölkerung, diese Waren als Standards anzunehmen (vgl. Reis 1992: 193), besonders die bis in die 1960er Jahre hinein relativ niedrige Arbeitslosenquote und die Absicherung der Arbeitsverhältnisse durch arbeitsrechtliche Bestimmungen, Tarifvertrags- und Sozialversicherungssysteme, lieferten die zentralen strukturellen Voraussetzungen für die massenhafte Einbindung von Lohnabhängigen in diesen Markt des Konsumentenkredits.

Nach Phasen seiner besonderen Expansion Ende der 1960er Jahre und in den 1970er Jahren wurde die Aufnahme von Konsumentenkrediten zur Finanzierung von Waren schließlich zur gesellschaftlichen Normalität (vgl. Holzcheck/Hörmann/Daviter 1982: 52ff.). Die Kreditaufnahme war neben der Ersparnisbildung für Privathaushalte zur wichtigsten Möglichkeit geworden, die Bezahlung von Waren an den periodischen Fluss der Entlohnung anzupassen. Diese Entwicklung des Konsumentenkreditmarktes trug wesentlich sowohl zum Absatz der massenproduzierten standardisierten Konsumgüter wie zur Etablierung des auf individuellen Warenbesitz basierenden Konsummodells bei. Claus Reis schreibt daher dem Konsumentenkredit eine besondere Scharnierfunktion für die und in der fordistischen Gesellschaftsformation zu (vgl. Reis 1992: 79ff.).

Im Rahmen der Transformation staatlichen Handelns hin zu keynesianisch orientierten Politikmustern gewann auch das verbraucherpolitische Argument Raum, die Interessen von Verbraucher_innen über verstärktes staatliches Interventionshandeln zur Geltung zu bringen (vgl. Bievert 1990: 13). Die darüber aufgewerteten und ausgebauten Verbraucherorganisationen bezogen sich – gestützt durch die sozialliberale Regierungskoalition – in den 1970er Jahren auf den sich entwickelnden Konsumentenkreditmarkt und hoben ihre Forderung nach gesetzlicher Regulierung von „Kreditwucher“ auf die politisch-parlamentarische Ebene. In Vorbereitung auf ein Gesetzesvorhaben hatte noch Ende der 1970er Jahre die Regierungskoalition eine wissenschaftliche Expertise in Auftrag gegeben. Die Untersuchungsergebnisse zur Praxis des Konsumentenkredits stützten die zentrale Forderung der Verbrau-

cherverbände, trafen dann allerdings Anfang der 1980er Jahre auf eine veränderte Regierungskoalition, die angetreten unter der Parole „mehr Markt“ wieder stärker auf die „Selbsthilfepotentiale“ des Marktes setzen wollte. Sie negierte (zunächst) den in der Expertise festgestellten gesetzlichen Regelungsbedarf.

Verbraucherorganisationen und sozialdemokratische Oppositionsgruppen entfalteten in der ersten Hälfte der 1980er Jahre durch eine Reihe außerparlamentarischer und parlamentarischer Aktionen erheblichen Druck und entwickelten das Problemmuster „Kreditwucher“ über dramatisierende Deutungen zum Problemmuster „Der moderne Schuldturm“ weiter. „Kreditwucher“ und Arbeitslosigkeit würden Lebenssituationen hervorbringen, die mit der Situation „säumiger Schuldner“ im mittelalterlichen Schuldturm vergleichbar wären (vgl. de With/Nack 1984).

Allgemeine Umstrukturierungsprozesse des Marktes, Änderungen der Geschäftspraxis, besonders der viel kritisierten Teilzahlungsinstitute, eine sich stabilisierende Rechtsprechung zu „Kreditwucherverträgen“ und das einsetzende Gesetzgebungsverfahren zur Regulierung des Konsumenten kreditmarktes ließen die Kritik an „Kreditwucher“ allmählich leiser werden. Mit dem Erlass einer „Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über den Verbraucherkredit“ forderte der Europäische Rat die angeschlossenen Regierungen zur Transformation auf. Schließlich trat 1991 das Verbraucherkreditgesetz in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft.

„Überschuldung“ und „Schuldnerberatung“

Zwischen Mitte der 1960er und Mitte der 1970er Jahre konnte angesichts des erheblichen Arbeitskräftebedarfs eine Form der Arbeitskraftnutzung etabliert werden, die auf eine gesellschaftlich regulierte Reproduktion des Arbeitsvermögens zielte. Es kam zu einer umfassenden staatlichen Organisation von Qualifikationsprozessen. Die staatliche Unterstützung in Notlagen und die Sozialversicherungen entwickelten sich zu übergreifenden Systemen (vgl. Schaarschuch 1990: 62). Fachliche Vertreter_innen der in dieser Phase ebenfalls ausgebauten und gestärkten Sozialen Arbeit traten Anfang der 1980er Jahre in den Diskurs um den „modernen Schuldturm“ ein und präsentierten dort auf der Basis ihrer beruflichen Erfahrungen neue und spezifische Problemdeutungen.

In Folge der ökonomischen Krisen 1974/75 und 1980/82 war die Arbeitslosigkeit wieder deutlich angestiegen und damit eine ursprünglich zentrale strukturelle Voraussetzung des Konsumentenkredits brüchig geworden; wirtschaftliche Prognosen von Kreditnehmer_innen für Kreditlaufzeiten waren erheblich schwieriger geworden. Vor diesem Hintergrund entwickelte die Soziale Arbeit zunächst in be-

sonderer Nähe zur Straffälligenhilfe erste schuldenbezogene Arbeitsansätze, die sie stärker ab Mitte der 1980er Jahre dann über besondere „Problemgruppen“ hinaus öffnete. In diesem Prozess der Öffnung traf die Soziale Arbeit auf die Institutionen „Anwaltschaft“ und „Verbraucherarbeit“, die im Rahmen sozialdemokratischer Reformpolitik und ihrer Krise eine besondere Nähe zu „sozial Benachteiligten“ entdeckt hatten. Soziale Arbeit, Verbraucherarbeit und Anwaltschaft rangen Mitte der 1980er Jahre um Deutungsmacht, Einfluss und Finanzmittel, also um Positionen auf einem sich entwickelnden, durch öffentliche Gelder geförderten Markt der personalen Problembearbeitung (vgl. Ebli 2003: 95ff.).

Hinsichtlich der Problemstehung waren Mitte der 1980er Jahre vier „Ursachenkomplexe“ in der Diskussion: das Verhalten der Kreditgeber_innen besonders in Form des „Kreditwuchers“, die allgemeine ökonomische Entwicklung besonders in Form der Arbeitslosigkeit, „unvorhergesehene persönliche Ereignisse“ wie Trennung, Scheidung, Unfall und Krankheit und das Verhalten der Kreditnehmer_innen. Erleichtert durch die öffentlich geteilte Behauptung vom „komplexen Verursachungsgeflecht“ verschob die Soziale Arbeit den Blick vom Verhalten der Kreditgeber_innen (und der Arbeitslosigkeit) auf das Verhalten der Kreditnehmer_innen. Sie hob die „persönlichen Defizite“ und dort besonders die „Probleme bei der Haushaltsführung“ als „Defizite im Umgang mit Geld, Konsum und Kredit“ hervor. Hinsichtlich der Problembeschreibung wiesen die Deutungen der Sozialen Arbeit über die „ausweglose ökonomische Lebenssituation an der Pfändungsfreigrenze“ des „modernen Schuldturms“ hinaus. Über die dramatisierende Behauptung von „psychosozialen Folgeproblemen“ bis hin zur „Hilfsbedürftigkeit“ wurde das Verschmelzen der „Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen“, der „ökonomischen Destabilisierung“ und der „psychosozialen Destabilisierung“ – als zwangsläufig zusammengehörend – zum sozialen Problem „Überschuldung“ betrieben. Ihre besondere Zuständigkeit für die Problembearbeitung leitete die Soziale Arbeit insbesondere aus ihrer fachlichen Kompetenz für die „Bearbeitung psychosozialer Folgeprobleme“ und – ausdrücklich betont – für die „Bearbeitung persönlicher Defizite“ ab; Schuldnerberatung bot sich in diesem Sinne an, „Nachreifungsprozesse zu initiieren“, die „Überschuldeten“ aufgrund ihrer „Defizite im Umgang mit Geld, Konsum und Kredit“ verordnet werden sollten. Schuldnerberatung präsentierte sich ansonsten als ein Angebot von Leistungen, die sich – gemäß den Anforderungen des Problemmusters „wirtschaftliche Notlage“, „persönliche Defizite“, „psychosoziale Folgeprobleme“ und „Hilfsbedürftigkeit“ – den Aufgaben „Bearbeitung der wirtschaftlichen Notlage“, „Bearbeitung der persönlichen Defizite“, „psychosoziale Stabilisierung“ und „Aktivierung der Selbsthilfe“ zuordnen ließen (vgl. ebd.: 127ff.).

Spätestens Ende der 1980er Jahre hatten sich die personalisierenden Deutungen der Sozialen Arbeit durchgesetzt: Die von ihr präsentierten und in den Kämpfen geschärften Deutungen und Deutungsmusteransätze erfuhren in einer staatlich finanzierten Expertise ihre weitere klärende und systematisierende Verfestigung zum Problemmuster „Überschuldung“ (vgl. Korczak/Pfefferkorn 1992) und spätestens über deren Veröffentlichung und Akzeptanz den „Status ideeller Hegemonie“ (vgl. Schetsche 1996: 86). Damit „durfte“ sich ein Problemmuster durchsetzen, was in besonderer Weise den Interessen der Kreditwirtschaft entsprach. Mit dem Ziel, die Regulierung des Konsumentenkreditmarktes weitgehend und damit strukturelle Eingriffe in die eigenen Geschäftspraktiken zu verhindern, brachten Vertreter_innen der Kreditwirtschaft ebenfalls und machtvoll personalisierende Deutungen in den gesellschaftlichen Aushandlungsprozess ein.

Schuldnerberatung im Grenzgebiet zwischen Integration und Ausschließung

„Überschuldung“ wurde von den Akteur_innen der Sozialen Arbeit als ein Ausschließungsprozess beschrieben: „Überschuldung“ schließt aus Kreditmärkten aus, der kreditbezogene Zugang zu Warenmärkten geht verloren und der Ausschluss aus dem gesamten Finanzdienstleistungsmarkt droht. Je nach Ausmaß der „Überschuldung“ kann es zu weiteren Ausschließungen kommen bis hin zum Verlust des Girokontos und damit zum Ausschluss aus dem bargeldlosen Zahlungsverkehr, zu Ausschließungen vom Arbeitsmarkt, dem Wohnungsmarkt, dem Energiemarkt und aus sozialen Zusammenhängen. Die Schuldnerberatung bot in Bezug auf diese Ausschließungsvorgänge „Überschuldeten“ an, Ausschließungen bzw. weitere Ausschließungen zu verhindern und Teilhabe zumindest in Grenzen zu ermöglichen bzw. wieder zu ermöglichen über die „Bearbeitung der wirtschaftlichen Notlage“, die „Bearbeitung der persönlichen Defizite“, die „psychosoziale Stabilisierung“ und die „Aktivierung der Selbsthilfe“ (vgl. ebd.: 175f.).

Nun wurden diese Ressourcen nicht jedem bzw. jeder voraussetzungs- und bedingungslos zur Verfügung gestellt. Diejenigen, die Schuldnerberatung in Anspruch nehmen wollten, mussten zunächst einen Zugang zu diesen Ressourcen finden, also zur Schuldnerberatung zugelassen werden. Und diejenigen, die zugelassen waren, mussten den Anforderungen des Personals folgen, um auch die womöglich ersehnte „Schuldenregulierung“ und die Möglichkeit der „Schuldenbefreiung“ am Ende des Schuldnerberatungsprozesses erfahren zu können. Eine einheitliche Vorgehensweise hinsichtlich der Zulassung und der Abweisung von bestimmten Betroffenengruppen war nicht zu erkennen. Es ist lediglich zu vermuten, dass die

Finanzierungsgrundlage, der Spezialisierungsgrad, die verfügbaren beruflichen Kompetenzen und der Anfragedruck dann stellen- und einzelfallbezogen sich eher zulassend oder abweisend auswirkten. Eine einheitliche, generelle Verweigerung des Zugangs bestimmter Gruppen zur Schuldnerberatung war also an dieser Stelle nicht erkennbar (vgl. ebd.: 176ff.).

Für zunächst Zugelassene stellte das Personal Schuldnerberatung in Aussicht und dabei Anforderungen an das Verhalten der Anfragenden, bezeichnet als „notwendige Spielregeln“, als Voraussetzung für jede „erfolgreiche Schuldnerberatung“. Die herausragende Bedeutung kam der Anforderung zur Verhaltensänderung vom „defizitären Umgang mit Geld, Konsum und Kredit“ hin zur „Orientierung des Geld-, Konsum- und Kreditverhaltens an den Einkommens- und Vermögensverhältnissen“ zu. Zu zeigen war diese Änderung des Verhaltens durch das „Erbringen von Eigenbeiträgen“ in der Einstiegsphase, durch das „Einhalten von Absprachen und Vereinbarungen“ bei der Erhöhung bzw. Stabilisierung des „freien Einkommensrests“ (bis hin zu Verpflichtungen zur Änderung des Speiseplans und der ausschließlichen Nutzung von gebrauchten Möbeln und Kleidungsstücken) und durch das „Ansparen und Veranlassen von Ratenzahlungen zur Schuldentilgung“. Die Möglichkeit der „erfolgreichen Bearbeitung der wirtschaftlichen Notlage“ durch Schuldnerberatung war so an die „Bearbeitung der persönlichen Defizite im Umgang mit Geld, Konsum und Kredit“ durch Anfragende gebunden. Durch die Anforderung der „ehrlichen Offenlegung“ sollten die geforderten Schritte hin zur „Verhaltensänderung“ überprüfbar gemacht werden. Diese Anforderung bezog sich zunächst im Sinne eines Appells auf die Offenlegung aller Schuldforderungen und der gesamten Einkommens-, Ausgaben- und Vermögenssituation, erfuhr dann aber über die speziellen „Kontrolltechniken“ „Hausbesuch“, „Führen und regelmäßige Vorlage eines Haushaltsbuches“ und „Vorlage aller Kontoauszüge“ den Charakter eines Zwangs. Kamen die „Überschuldeten“ den Anforderungen nicht nach, konnten Sanktionen bis hin zur Ausschließung aus der Schuldnerberatung als „Unmotivierte“ folgen. Die ausreichende „Motivation zur Verhaltensänderung“ war zu belegen in einem Schuldnerberatungsprozess, der auf die „Regulierung der Schuldforderungen“ angelegt war. In diesem Prozess konnten durch die Klärung der Einkommens-, Ausgaben-, Vermögens- und Schuldensituation und Maßnahmen der Einkommenssteigerung und der Ausgabenreduktion Finanzmittel erschlossen werden, die im Rahmen der „Schuldenregulierung“ zur „Gläubigerbefriedigung“ eingesetzt wurden. „Überschuldete“ konnten also ihre „Motivation zur Verhaltensänderung“ durch ihre Mitarbeit bei der „Wiedergutmachung“ des beschädigten Kreditverhältnisses, bei der „Gläubigerbefriedigung“ beweisen. Schuldnerberatung zeigte sich damit „überschuldeten“ Anfragenden gegenüber

als unterstützende, disziplinierende und Schulden regulierende Institution (vgl. ebd., 178ff).

Es deutete sich dabei eine Kategorisierung der Nachfragenden durch die Schuldnerberatung – hinsichtlich einer Verhaltensänderung, einer Änderung des „defizitären Umgangs mit Geld, Konsum und Kredit“ – „Motivierte“ und „Unmotivierte“ an. „Motivierte“ durften an der Ressource „Schuldnerberatung“, besonders an der „Bearbeitung der wirtschaftlichen Notlage“ bis hin zur „Schuldensanierung“ teilhaben; „Unmotivierte“ wurden mit Zuschreibungen wie „mangelnder Kooperationswille“, „fehlendes Durchhaltevermögen“, „mangelnde Einsicht und Disziplin“ von dieser Ressource (zunächst) ausgeschlossen (vgl. ebd.: 183).

Schuldnerberatung unter Druck

Nachdem das Konsumentenkreditgeschäft Anfang der 1980er Jahre vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosenzahlen nur mäßig gewachsen war, begannen bereits 1982 die privaten Haushalte, ihre Konsumentenkreditaufnahme wieder stärker auszuweiten. Das Konsumentenkreditgeschäft expandierte in den 1980er und auch in den 1990er Jahren relativ konstant, aber wesentlich langsamer als noch in den 1970er Jahren; auch die durchschnittliche Höhe der Konsumentenkredite stieg – auch im Verhältnis zum Einkommen – weiter an (vgl. Deutsche Bundesbank 1993: 23ff.).

Die auf dem Konsumentenkreditmarkt anbietenden Kreditinstitute konnten in den 1980er Jahren ihre Marktpositionen festigen (vgl. Kuckelkorn 1995: 13ff.; vgl. Reker 1998: 120f.). Der Wettbewerb unter den einzelnen Anbietergruppen allerdings verschärfte sich durch das weiter zunehmende Auftreten von Versicherungsunternehmen, Bausparkassen, Herstellern, Handelsunternehmen, Leasinggesellschaften, Kunden- und Kartensystemen und ausländischen Anbietern auf dem bzw. um den Konsumentenkreditmarkt (vgl. Dorner 1990: 23; vgl. Auge 1990: 95f.). Die zunehmende Nutzung von Kartensystemen, aber auch von Dispositionskrediten und die zunehmende Bedeutung der Kreditfinanzierung durch Hersteller und Handel (vgl. Morschhäuser 1992: 5f.; vgl. Auge 1990: 96) steigerten weiter die Verfügbarkeit über Konsumentenkredite, die Normalität der Kreditaufnahme zur Finanzierung von Konsumgütern. Kredite erhielten darüber hinaus zunehmend eine herausragende Bedeutung für die Erfüllung gestiegener Qualifikations- und Flexibilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes und damit eine gesteigerte Bedeutung für die individuelle Reproduktion der Arbeitskraft und für gesellschaftliche Teilhabe überhaupt.

Nach Veröffentlichungen im Auftrag des Bundesfamilienministeriums stieg auch die Anzahl der „überschuldeten“ Haushalte in den 1990er Jahren deutlich

an (vgl. Korczak 2000: 127f.). In der gleichen Zeit mehrten sich die Berichte über steigenden Anfragedruck in der Schuldnerberatung, Kapazitätsengpässe und unzureichende Finanzierung (vgl. ebd., 196). In dieser Situation wurden in den Schuldnerberatungsstellen Wartelisten eingeführt, Arbeits- und Verwaltungsabläufe überprüft und – auch durch eine stärkere Nutzung spezifischer Software – neu organisiert, Standardisierungen unterschiedlicher Art vorgenommen, Kurzberatungen systematisch eingeführt und Gruppenveranstaltungen angeboten (vgl. Kersting 2007). Gleichzeitig meldeten Verbände und Personal der Schuldnerberatung, dass steigender Anfragedruck und unzureichende finanzielle Förderung Auswirkungen auf ihre Arbeitsweise hätten: Schuldnerberatung könnte sich zunehmend nur noch auf die „Bearbeitung der wirtschaftlichen Notlage“ im engeren Sinne beziehen und Angebote zur „Stärkung der Kompetenzen im Umgang mit Geld, Konsum und Kredit“, zur „psychosozialen Stabilisierung“ und zur „Aktivierung der Selbsthilfe“ fänden keinen Raum mehr (vgl. Ebli 2003: 232). Weiter versuchten die Trägerverbände, in diesen Prozessen ihre Politikfähigkeit zu steigern und Fachlichkeit zu sichern bzw. zu entwickeln: Die Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und der Bundesverband der Verbraucherzentralen schlossen sich zur Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände zusammen. Diese Arbeitsgemeinschaft erarbeitete Entwürfe eines Berufsbildes (Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände 2002) und einer trägerübergreifenden „Funktions- und Tätigkeitsbeschreibung Schuldner- und Insolvenzberater/in“ (Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände 2004), auch wenn die Trägerverbände die vorgeschlagenen Standards nicht umsetzten.

In den 1990er Jahren setzten zudem zentrale rechts- und sozialpolitische Entwicklungen das Arbeitsfeld zunehmend unter erheblichen Druck:

- Nennung der Schuldnerberatung im Bundessozialhilfegesetz 1993: Hierüber sickerten die zunehmende Ökonomisierung des Sozialleistungssektors und die Neuausrichtung öffentlicher Verwaltungen entlang der neuen Steuerungsmodelle in die Schuldnerberatung ein, beginnend mit dem Einzug von einzelfallvertraglich geregelten und spezifischen Preisleistungsvereinbarungen (vgl. Ebli 2003: 194ff.).
- Anbindung der Schuldnerberatungsstellen an das Verbraucherinsolvenzverfahren: 1999 hatte der Gesetzgeber mit Inkrafttreten der Insolvenzordnung die Restschuldbefreiung von Privathaushalten der Gläubigerautonomie entzogen und der Gläubigerseite dafür ein umfassendes und dichtes Gefüge von gesetzlich verankerten Instrumenten zur Verfügung gestellt, die zum Ziel der möglichst umfassenden Gläubigerbefriedigung entsprechend genutzt werden sollten. Hier werden die Anforderungen an insolvente Schuldnerinnen und

Schuldner gestellt, die erfüllt werden müssen, um Restschuldbefreiung erfahren zu können. Schuldnerberatungsstellen wurden diesem Verfahren als „geeignete Stellen“ zugeordnet und damit auf die dort verankerten Normalitätsvorstellungen verpflichtet (vgl. ebd.: 197ff.).

- Einbindung der Schuldnerberatung in das SGB II 2005: Mit den Reformen der Sozialgesetzbücher und einer ausgeweiteten Ausrichtung sozialstaatlicher Leistungsangebote an den angeblichen Erfordernissen des Arbeitsmarktes wird Soziale Arbeit unter ausdrücklicher Nennung der Schuldnerberatung als Leistung zur Beseitigung von Vermittlungshindernissen bei der Wiedereingliederung in Arbeit in das SGB II eingeordnet.

Eine systematische Untersuchung der Folgen dieser Entwicklungen auf die Organisations- und Arbeitsweisen der Schuldnerberatung fehlt, aber auch eine breite Reflexion des Problematisierungsprozesses seit der Jahrtausendwende überhaupt. Die Perspektive von Menschen in finanziell schwierigen Situationen, die Schuldnerberatung nutzen oder nicht nutzen, wird gerade erst aufgegriffen (vgl. Herzog 2014).

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände 2002: Berufsbild Schuldnerberater. Dokumentation einer Fachtagung am 11./12. Dezember 2002 beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. Frankfurt/M.
- 2004: Funktions- und Tätigkeitsbeschreibung. Entwurf der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände
- Auge, Michael 1990: Entwicklungen auf dem Markt für Konsumentenkredite. In: Finanzierung Leasing Factoring, Heft 3, 94-99
- Bievert, Bernd 1990: Entwicklungen und Perspektiven der Verbraucherpolitik aus der Sicht der Wissenschaft. In: Verbraucherpolitische Hefte, Heft 10, 9-20
- Blumer, Herbert 1975: Soziale Probleme als kollektives Verhalten. In: Hondrich, Karl Otto (Hg.): Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung. Reinbek, 102-113
- Cremer-Schäfer, Helga 2001: Ein politisches Mandat schreibt man sich zu. Zur Politik (mit) der Sozialen Arbeit. In: Merten, Roland (Hg.): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen, 55-69
- Deutsche Bundesbank 1993: Zur langfristigen Entwicklung der Konsumentenkredite und der Verschuldung der privaten Haushalte. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Heft 4, 19-32
- Dorner, Martin 1990: Allfinanz: Chancen, Risiken und Defizite. In: Finanzierung Leasing Factoring, Heft 1, 23-26
- Ebli, Hans 2003: Pädagogisierung, Entpolitisierung und Verwaltung eines gesellschaftlichen Problems? Zur Institutionalisierung des Arbeitsfeldes „Schuldnerberatung“. Baden-Baden

- Gusfield, Joseph R. 1989: Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State. In: Social Problems, Heft 35, 431-441
- Herzog, Kerstin 2014: Arbeitsweisen an schwierigen finanziellen Situationen und die (Nicht-)Nutzung von Schuldnerberatung. Essen: Unveröffentlichte Dissertationsschrift (im Erscheinen)
- Holzschek, Knut/Hörmann, Günter/Daviter, Jürgen 1982: Praxis des Konsumentenkredits. Eine Empirische Untersuchung zur Rechtssoziologie und Ökonomie des Konsumentenkredits. Köln
- Kersting, Karin 2007: Zur Macht objektiv Kälte verursachender Strukturen in sozialen Berufen. In: Kraus, Björn/Krieger, Wolfgang (Hg.): Macht in der Sozialen Arbeit. Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung. Lage, 265-290
- Korczak, Dieter 2000: Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. München/Weiler, noch unveröffentlicht
- Korczak, Dieter/Pfefferkorn, Gabriela 1992: Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren und des Bundesministeriums der Justiz. Stuttgart, Berlin, Köln
- Kuckelkorn, Dieter 1995: Kreditvergabe an Private: Geringere Marktanteile für Großbanken und Realkreditinstitute. In: bank und markt, Heft 1, 12-15
- Morschhäuser, Berthold 1992: Zunehmende Absatzfinanzierung durch Ratenkredite: bessere Kontrolle? In: bank und markt, Heft 7, 5-9
- Reifner, Udo 1979: Alternatives Wirtschaftsrecht am Beispiel der Verbraucherverschuldung. Neuwied/Darmstadt
- Reis, Claus 1992: Konsum, Kredit und Überschuldung. Zur Ökonomie und Soziologie des Konsumentenkredits. Frankfurt/Main
- Reker, Christoph 1998: Konsumentenkredite in Deutschland 1990 bis 1997: Ein Überblick. In: Finanzierung, Leasing, Factoring, Heft 3, 120-121
- Schaarschuch, Andreas 1990: Zwischen Regulation und Reproduktion: gesellschaftliche Modernisierung und die Perspektiven sozialer Arbeit. Bielefeld
- Schetsche, Michael 1996: Die Karriere sozialer Probleme. Soziologische Einführung. München
- 2008: Empirische Analyse sozialer Probleme. Das wissenssoziologische Programm. Wiesbaden
- Steinert, Heinz 1982: Widersprüche, Kapitalstrategien und Widerstand oder Warum ich den Begriff „Soziale Probleme“ nicht mehr hören kann. Versuch eines theoretischen Rahmens für die Analyse der politischen Ökonomie sozialer Bewegungen und „sozialer Probleme“. In: Kriminalsoziologische Bibliographie, Heft 8, 56-88
- With, Hans de/Nack, Armin 1984: Der moderne Schuldturm. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 1, 1-3

*Hans Ebli, Hochschule Ludwigshafen am Rhein,
Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen, Ernst-Boehe-Str.4, 67059 Ludwigshafen
E-Mail: bans.ebli@hs-lu.de*