

**Positionspapier
Kostenbeteiligung der Klienten**

Erstellt vom AK Selbstzahler der AG SBV

Oliver Bürgel

Dr. Monika Burmester

Werner Sanio

Marius Stark

Eva Trube

Köln, 8. September 2005

Der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände gehören an:

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (AWO)

Deutsches Rotes Kreuz (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 (vzbv)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV)

	Seite
Inhalt	
Inhalt	1
I. Einleitung	2
II. Argumentation	3
1. Gesellschaftliche Aspekte	3
1.1 Individualisierung von Verschuldung	3
1.2 Ein Öffentliches Gut würde privatisiert werden	3
1.3 Ermöglichung von Teilhabe	3
2. Rechtliche Aspekte	4
2.1 Inhalte und Lösungsansätze der Schuldnerberatung	4
2.2 Mögliche Umsatzsteuerpflicht	4
2.3 Probleme Fördervoraussetzung	4
3. „Betriebliche“ Aspekte und „Corporate Identity“	4
3.1 Verlust des Qualitätsmerkmals „Kostenfreiheit“	4
3.2 Glaubwürdigkeitsverlust	4
3.3 Kostenbeteiligung ist ineffizient	4
3.4 Beratungsstellen werden zu Gläubigern	4
3.5 Zugangssteuerung	5
3.6 Auswirkungen auf die Beratungsleistung	5
III. Resümee	5

I. Einleitung

„Schuldnerberatung ist Teil der sozialen Arbeit. Sie wirkt an den Schnittstellen von struktureller gesellschaftlicher Benachteiligung und Ausgrenzung einerseits und individuellem Verhalten und individuellen Kompetenzen in der Lebens- und Alltagsbewältigung andererseits. Als soziale und personenbezogene Hilfe ermöglicht sie den Betroffenen sowohl die (Wieder-)Erschließung wie auch den Erhalt von Teilhabe- und Teilnahmemöglichkeiten am Alltagsleben und im Wirtschafts- und Konsumsystem“. (Entwurf der Funktions- und Tätigkeitsbeschreibung der AG SBV)

Die Inanspruchnahme von Schuldnerberatung war bisher für die Betroffenen weitgehend kostenfrei. Nicht zuletzt, da der Personenkreis der Überschuldeten mehrheitlich aus „Armutsschuldnern“ besteht, der nur über pfändungsfreies Einkommen verfügt und somit am Existenzminimum lebt. Der Personenkreis der theoretisch noch über pfändbares Einkommen verfügt, unterliegt in der Regel Pfändungen seitens der Gläubiger und lebt somit ebenfalls am Existenzminimum.

Die Schuldner- und Insolvenzberatung erhält ungebrochen eine sehr hohe Aufmerksamkeit.

Das Interesse der Öffentlichkeit und der Medien am Thema Ver- und Überschuldung und an entsprechenden Lösungswegen ist ungebrochen. Nahezu täglich wird in den Medien darüber berichtet. Grund für die öffentliche Aufmerksamkeit ist die weiter steigende Anzahl überschuldeter Haushalte. Die Bundesregierung geht in ihrem 2. Armuts- und Reichtumsbericht von einem Zuwachs zwischen 1999 bis 2002 von 2,7 auf 3,1 Millionen aus. Der sich daraus ergebende große Bedarf an Unterstützung durch die Schuldnerberatungsstellen spiegelt sich in den langen Wartezeiten. Eine Änderung dieser Tendenz ist nicht abzusehen.

Die Schuldner- und Insolvenzberatung wird sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung wie auch in der Politik als das richtige und sinnvolle Instrument betrachtet, um Menschen bei der Überwindung der Überschuldung nachhaltig zu helfen.

Nachdem die Bundesregierung bereits in ihrem 1. Armuts- und Reichtumsbericht darauf hingewiesen hat, dass die Schuldnerberatung eine Schlüsselrolle im Entschuldungsprozess einnimmt und sich „zu einem unverzichtbaren Bestandteil der sozialen Infrastruktur entwickelt“ (2) habe, trifft der 2. Armuts- und Reichtumsbericht umfangreichere Aussagen zur Entwicklung der Überschuldung und bestätigt die Wirksamkeit von Schuldnerberatung.

Die Wirksamkeitsstudie der Evangelischen Fachhochschule Berlin über „Einspareffekte für das Land Berlin aus der Tätigkeit der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen“ von 2003 stellt dar, dass die öffentlichen Haushalte für jeden in die Schuldnerberatung investierten Euro mindestens zwei Euro an Sozialleistungen einsparen.

Die Schuldner- und Insolvenzberatung ist umfassenden rechtlichen Änderungen und massiven finanziellen Einschränkungen ausgesetzt.

Der Großteil der Finanzierung der Schuldner- und Insolvenzberatung basierte bis Ende 2004 auf der bisherigen Rechtsgrundlage nach § 17 BSHG. Ab 1. Januar 2005 wurde diese durch die nahezu wortgleiche Regelung nach § 11 Abs. 5 SGB XII ersetzt. Demnach ist Schuldnerberatung geboten, wenn dadurch Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt vermieden oder überwunden werden können.

Mit § 16 SGB II wurde eine weitere Rechtsgrundlage für erwerbsfähige Hilfebedürftige geschaffen. Demnach kann Schuldnerberatung gewährt werden, wenn sie für die Teilhabe von erwerbsfähigen Personen am Arbeitsleben erforderlich ist.

Mit diesen gesetzlichen Neuregelungen gehen seit Jahresbeginn 2005 Verhandlungen der Träger der Schuldner- und Insolvenzberatung mit den jeweiligen Kommunen und Arbeitsgemeinschaften (ARGE) nach SGB II zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen einher.

In diesem Zusammenhang ist zu befürchten, dass Schuldnerberatung vorwiegend oder ausschließlich für Erwerbsfähige finanziert wird und somit nicht allen überschuldeten Menschen offen steht.

Der Schuldner- und Insolvenzberatung fehlen die Handlungsalternativen in diesem Spannungsverhältnis zwischen erhöhter Nachfrage und Aufmerksamkeit nach qualifizierter Beratungsleistung auf der einen Seite und den teilweise massiven Einsparungen seitens der Kommunen sowie der Reduzierung auf bestimmte Zielgruppen auf der anderen Seite.

Die Öffentliche Hand trägt zum Aufbrechen dieses Spannungsverhältnisses nicht bei. Sie stellt eher weniger als mehr finanzielle Mittel für die Schuldner- und Insolvenzberatung bereit, wodurch die Refinanzierung dieser Dienstleistung gefährdet und oft bereits nicht mehr gegeben ist. Die Träger der Beratungsstellen sehen vielfach als Alternative nur die Schließung der Beratungsstelle oder Beteiligung der Klienten an den Kosten der Beratung.

Beide Wege stellen jedoch keine Handlungsalternative dar. Die Schließung widerspräche der oben skizzierten Bedeutung der Beratungsleistung und der Lebenssituation der betroffenen Menschen. Eine Kostenbeteiligung der Klienten bietet ebenfalls keinen Ausweg, wie die nachstehenden Ausführungen zeigen sollen:

II. Argumentation

1. Gesellschaftliche Aspekte

1.1 Individualisierung von Verschuldung

Eine Kostenbeteiligung der Ratsuchenden an den Beratungskosten impliziert, dass ein gesellschaftliches Phänomen zunehmend individualisiert wird und suggeriert, dass Ratsuchende dafür selbstverantwortlich sind.

1.2 Ein Öffentliches Gut würde privatisiert werden

Im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge hat der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger zu schaffen. Hierzu werden Soziale Dienste bereitgestellt, zu denen auch die Schuldnerberatung zählt. Diese Dienste sind als „öffentliche Güter“ zu werten. Kennzeichen „öffentlicher Güter“ ist, dass alle Bürgerinnen und Bürger zu ihnen Zugang haben (Nichtausschlussprinzip) und eine marktmäßige Finanzierung nicht möglich ist. Dies bedingt die Finanzierung durch die Solidargemeinschaft.

1.3 Ermöglichung von Teilhabe

Beratung von überschuldeten Menschen ist ein wichtiger Beitrag zur sozialen Sicherheit und Integration aller Mitglieder der Gesellschaft. Diese Leistungen können nicht von den finanziellen Möglichkeiten der Ratsuchenden abhängig gemacht werden. Die Frage der Kostenbeteiligung berührt das Selbstverständnis von sozialen Diensten und

sozialer Arbeit. Soziale Dienste sind darauf gerichtet, konkrete materielle oder psychosoziale Hilfebedarfe zu decken und zwar unabhängig von der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit. Nur die gesellschaftlich organisierte Unentgeltlichkeit garantiert den chancengleichen Zugang aller Bürgerinnen und Bürger zu sozialen Diensten.

2. Rechtliche Aspekte

2.1 Träger können ihre Gemeinnützigkeit gefährden

Die Träger der gemeinnützigen Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen können als Zweckbetriebe anerkannt sein und unterliegen dann nicht der Gewerbe- und Körperschaftsteuer. Sie handeln selbstlos, zum Wohle der Allgemeinheit und sorgen sich um Menschen in Not. Der Zweckbetrieb unterscheidet sich vom Wirtschaftsbetrieb u.a. dadurch, dass er sich in seiner gesamten Beratungsleistung zu mindestens Zweidrittel um Menschen in Not kümmert. Klientenmitfinanzierung könnte somit dazu beitragen, dass die Zielgruppe für die Beratungsleistung erweitert wird und ein Drittel übersteigt (z.B. ehemals Selbständige).

2.2 Mögliche Umsatzsteuerpflicht

Durch Kostenbeiträge der Klienten könnten diese umsatzsteuerpflichtig werden.

2.3 Probleme Fördervoraussetzung

Bedenken gegen jedwede Kostenbeteiligung ergeben sich gerade im Hinblick auf öffentlich geförderte Stellen, da Kostenfreiheit des Beratungsangebotes Fördervoraussetzung sein kann.

3. „Betriebliche“ Aspekte und „Corporate Identity“

3.1 Verlust des Qualitätsmerkmals „Kostenfreiheit“

Die Erhebung von Beratungsgebühren führt zum Verlust des Qualitätsmerkmals „Kostenfreiheit“. Für die Beratung ist die soziale Notlage maßgeblich und nicht die Bereitschaft der Ratsuchenden, hierfür finanzielle Lasten zu übernehmen. Kostenbeteiligung erschwert eine klare Abgrenzung gegenüber gewerblichen Anbietern. Diese Abgrenzung kann bei Kostenbeteiligung ausschließlich inhaltlich erfolgen (Besonderheit der Beratungsleistungen).

3.2 Glaubwürdigkeitsverlust

Die Glaubwürdigkeit der bisherigen Standpunkte der Schuldnerberatung, gerade in den Fragen des Umganges mit dem pfändungsfreien Einkommen der Ratsuchenden, der Bewertung des Existenzminimums oder der Miteinbeziehung unbeteiligter Dritter, würde sowohl bei Schuldnern als auch bei Gläubigern in Zweifel gezogen werden müssen.

3.3 Kostenbeteiligung ist ineffizient

Eine anteilige Finanzierung der Beratungskosten durch die Schuldner kommt einer Verlagerung der „betriebswirtschaftlichen“ Risiken auf die Beratungsstellen gleich. Das „Eintreiben“ und Verwalten dieser Einnahmen dürfte insbesondere kleineren Beratungsstellen administrativen Mehraufwand verursachen.

3.4 Beratungsstellen werden zu Gläubigern

Im Falle unbezahlter Kostenbeiträge würde die Schuldnerberatungsstelle bzw. deren Träger zum Gläubiger. In Fällen, in denen gegen Vorkasse die Beratung durchgeführt wird, werden freie Mittel nicht zur Entschuldung genutzt.

3.5 Zugangssteuerung

Wird das Erbringen von Beratungsleistungen von der finanziellen Beteiligung der Klienten abhängig gemacht, dann ist diese „Gegenleistung“ die Voraussetzung für die Leistungserbringung. Kostenbeteiligung wird zur „Eintrittskarte“ in die Schuldnerberatungsstelle. Eine Bevorzugung zahlungsfähiger Klienten und damit die Ausgrenzung derjenigen, die eine Beratung u.U. besonders dringend benötigen, ist damit vorprogrammiert

3.6 Auswirkungen auf die Beratungsleistung

Das Verhältnis zwischen Berater und Ratsuchenden erfährt durch Kostenbeteiligung eine Veränderung. Durch eine Bezahlung können auch solche Ansprüche an die Leistungserbringung gestellt werden, die das Verhältnis des Beraters / der Beraterin als Coach einschränken. Tendenziell entwickelt sich die Beziehung zu der eines privaten Dienstleistungsverhältnisses: Ratsuchende werden zu Kunden.

III. Resümee

Eine umfängliche Beteiligung der Ratsuchenden an den Kosten der Schuldner- und Insolvenzberatung ist aus den genannten Gründen keine Handlungsalternative. Sie führt vielmehr zur Verlagerung von gesellschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Verantwortung auf die Träger der Beratungsstellen.

Die Schuldner- und Insolvenzberatung leistet durch ihre professionelle Arbeit einen hohen Beitrag zur sozialen und beruflichen Integration von in Not geratenen Menschen und trägt im erheblichen Maße zur Stabilisierung des Einzelnen sowie des Wirtschaftssystems bei.

Die Öffentliche Hand sowie die Kreditwirtschaft müssen verstärkt ihre Verantwortung in diesem Spannungsfeld erkennen und ihren Beitrag zur Bewältigung der teilweise durch sie verursachten Problemlagen leisten.

Anmerkung:

Bei der Erstellung wurden folgende Quellen berücksichtigt:

- Diakonisches Werk in Hessen und Nassau: „Neue“ Finanzierungsmodelle in der Schuldnerberatung: Kostenbeteiligung durch Ratsuchende, 2004
- Fach- und Koordinationsstelle der verbandlichen Caritas für Sozialberatung für Schuldner, Katholischer Verband für soziale Dienste in Deutschland e.V.: Positionspapier zur Frage der finanziellen Beteiligung der Ratsuchenden an den Kosten der Sozialberatung für Schuldner, Oktober 2002