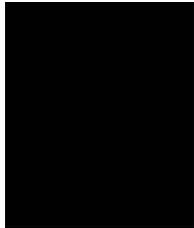




Materialien zur Familienpolitik

Expertise

Dynamik des Verbraucherinsolvenzverfahrens - Regionale Disparitäten und aktivierende Wirkungen.



Expertise

für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Dynamik des Verbraucherinsolvenzverfahrens - Regionale Disparitäten und aktivierende Wirkungen.

Erstellt von
Dr. Götz Lechner
Dr. Wolfram Backert

Zur Stichhaltigkeit populärer Vorurteile rund um das Verbraucherinsolvenzverfahren

In letzter Zeit mehren sich Pressemeldungen zum Insolvenzgeschehen in der Bundesrepublik. Die rasant ansteigende Anzahl an Insolvenzen speist sich vor allem aus vermehrt eingeleiteten Verbraucherinsolvenzverfahren. Im Tenor der Beiträge schwingen stets Bewertungen dieser Entwicklung mit, die sich in den folgenden vier Thesen zusammenfassen lassen:

1. Die steigende Anzahl von Verbraucherinsolvenzen bedeutet eine Zunahme der Überschuldung.
2. Das Verbraucherinsolvenzverfahren ist gesamtwirtschaftlich und somit gesellschaftlich schädlich.
3. Überschuldung ist das Resultat schuldhaften, also leichtsinnigen, unüberlegten oder gar böswilligen Verhaltens des Einzelnen. Daraus folgt:
4. Dort, wo „man“ konservativer ist, gibt es weniger Verbraucherinsolvenzen.

In diesen vier Thesen versammeln sich die gängigsten Vorurteile und Missverständnisse im Umgang mit der Überschuldungsthematik - von der Lufthoheit über den Stammtischen bis zu der veröffentlichten Meinung in den Medien. Manche dieser Thesen beruhen auf falschen Annahmen, andere spiegeln eine moralische Wertung wieder, die den gewandelten gesellschaftlichen Realitäten nicht mehr entspricht. Die letzte These wiederum kann nur empirisch in Frage gestellt werden.

Am leichtesten und ohne großen Aufwand lassen sich die beiden ersten Thesen widerlegen:

Die steigende Anzahl von Verbraucherinsolvenzen bedeute eine Zunahme der Überschuldung – diese Aussage ist aus zwei Gründen falsch:

Zum einen wird das Verbraucherinsolvenzverfahren nur auf Antrag des Schuldners eröffnet. In Gegensatz zum unternehmerischen Insolvenzverfahren besteht jedoch keine strafbewehrte Pflicht zur Verfahrenseröffnung, der Schuldner muss nur wollen und können. Diese Möglichkeit ist mit der letzten Novelle der Insolvenzordnung und der damit einhergehenden Stundung der Verfahrenskosten sowie der Verkürzung der Verfahrenslaufzeit auf sechs Jahre zum 1.12. 2001 erheblich niederschwelliger geworden.

Somit wird jetzt langsam, und das ist das zweite Argument, ein Berg von Altfällen abgearbeitet: Nach Schätzungen sind mehr als drei Millionen Haushalte in der Bundesrepublik überschuldet. Die wachsende Zahl an eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren - 2003 rund 34000 Verfahren, 2004 schätzungsweise ein Drittel mehr - ist somit nur ein Indikator für die einsetzende Wirkung der Insolvenzordnung.

Aus diesen beiden Gründen, Freiwilligkeit des Verfahrens und nachholende Problembewältigung, kann auf gar keinen Fall von der Zahl der eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren auf die Überschuldungsproblematik in deutschen Haushalten geschlossen werden. Einzig der Schluss, je höher die Anzahl der Verfahren, desto ernsthafter wird das Problem des Privatbankrotts bekämpft, ist zulässig.

Die zweite populäre These, die leicht zu widerlegen ist, hat den gesamtwirtschaftlichen Schaden, der durch die Verbraucherinsolvenz entsteht, zum Gegenstand.

Personen und Haushalte die sich im Verbraucherinsolvenzverfahren befinden, sind in der Regel mittellos. Die Forderungen, die gegen sie bestehen, könnten in den meisten Fällen sowieso nicht mehr beigetrieben werden, der wirtschaftliche Schaden entstand bereits im Vorfeld und wird nicht durch das Verfahren selbst erzeugt. Institutionelle Gläubiger haben diese Forderungen zwar in ihren Büchern, private Gläubiger behalten sie im Sinn. Die Forderungen werden zwar durch die Restschuldbefreiung im Insolvenzverfahren gegenstandslos, realistisch eintreibbar waren sie jedoch schon vorher nicht.

Durch die InsO werden also einerseits unsinnige, weil wirkungslose weitere Beitreibungskosten gespart, die im Übrigen meist auch noch an den Gläubigern „hängen“ bleiben. Die Gläubiger können im Rahmen des Entschuldungsplanes sogar auf zumindest anteilige Zahlungen hoffen, die bei einem unregulierten Verlauf wahrscheinlich nicht zu erzielen gewesen wären.¹

Gleichzeitig bewirkt das Verbraucherinsolvenzverfahren eine wirtschaftliche Reintegration der Schuldner. Es kann auf Dauer auch volkswirtschaftlich nicht wünschenswert sein, mehr als drei Millionen Haushalte dauerhaft aus dem Wirtschaftsleben auszuschließen. Die Verbraucherinsolvenz wirkt somit auch aktivierend auf die Betroffenen, da sie ihnen zumindest mittelfristig eine erneute Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine planbare Zukunftsperspektive bietet.

Während also die populäre Evidenz dieser beiden obigen Thesen argumentativ mit verhältnismäßig geringem Aufwand zu erschüttern ist, erfordert dieses Unterfangen - sobald die Frage der Moral gestreift wird - einen erheblich größeren argumentativen Bogen.

Beginnend mit einem kurzen Streifzug durch den gesellschaftlichen Entwicklungskontext der Nachkriegszeit als Kontrastfolie der heutigen Überschuldungsproblematik, muss hierzu auch ein Blick auf die Intentionen des Gesetzgebers bei der Verabschiedung der InsO geworfen werden.

Überschuldung von Haushalten ist aber kein solitäres Problem der deutschen Gesellschaft und so lohnt sich eine international vergleichende Perspektive. Sie zeigt, mit welchen Absichten dort die Verfahren eingeführt wurden, wann dies erfolgte und welche Hürden der Schuldner in anderen Ländern zu überwinden hat. Der kursorische Überblick wird erweisen, dass der deutsche Gesetzgeber hier nicht leichtfertig in eine der zentralen Institutionen der Moderne seit dem Code Napoleon, den Privatbesitz, eingegriffen hat. Vielmehr befindet sich die deutsche Regelung im Konzert ihrer Nachbarn.

Von der Nachkriegs- zur Konsumgesellschaft – der lange Weg zur InsO

Der Weg zu einer institutionalisierten Öffnung des modernen Schuldturms war im deutschen Fall ein langer und mühsamer. Die Einsicht, dass es sich bei Überschuldung von Privathaushalten weitaus mehr um ein strukturelles Risiko für Individuen in modernen Gesellschaften, denn um ein moralisches Problem des Einzelnen handelt, fiel und fällt in manchen Fällen, genauer Köpfen, noch heute schwer.

¹ (siehe auch Niemi-Kiesiläinen, 1999, S. 488f)

Die moralische Konnotation des Schuldenproblems zeigt sich nicht nur in der für den deutschen Sprachraum so typischen wie einzigartigen sprachlichen Nähe von „Schuld“ und „Schulden“, sie stellt vielmehr einen normativen Nachhall aus längst vergangenen Zeiten dar. Die Aussage: „Schulden macht man nicht“, ein Merksatz, den die meisten Eltern in vergangenen Jahrzehnten ihren Kindern mitgaben steht als normative Aussage seit längerer Zeit unverbunden neben einer veränderten wirtschaftlichen und sozialen Praxis: einer immer ausgedehnteren Nutzung einer Vielfalt von Konsummöglichkeiten und Finanzdienstleistungen, deren Ziel die zeitliche Entkoppelung von Bezahlung und Leistung ist.

„Schulden macht man nicht“ steht für die Nachkriegszeit und die Aufbaujahre und galt auch damals nur in begrenztem Umfang, denn auch in dieser Zeit wurden natürlich Schulden gemacht: u.a. für den Hausbau oder für langlebige Gebrauchsgüter, die in Ratenzahlung abgestottert wurden.

Leitlinie des Alltagslebens war die Sparsamkeit und weniger die Hinwendung zu exzessivem Konsum und es wundert wenig, dass der Konsumentenkredit in dieser Zeit keine Rolle spielte, ja für die breite Masse noch nicht einmal erfunden war. Der nachholende Konsum der Wiederaufbaujahre war uniform innerhalb des Schichtgefüges: Sich mit fremden Federn zu schmücken galt als verpönt, alles und jedes hatte seinen Platz und seine Zeit. Natürlich ist dieses Bild überspitzt, was aber die wenigsten Zeitgenossen hindert, es ziemlich genau so darzustellen.

Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Prosperität und Demokratisierung von Nachkriegsdeutschland, der Durchsetzung der ersten Moderne (Beck, 1986), entstand auch in Deutschland das Phänomen des Massenkonsums – und in seiner Begleitung die ersten Konsumentenkredite für seine Finanzierung.

Der Zeitpunkt hierfür war günstig, denn mit der allgemeinen Prosperität zusammen bildete sich im „golden age of marriage“ eine Form der Biographie heraus, die sich in idealer Weise mit der Idee des Kredits verband. Die Unterstellung von weitestgehend planbaren Erwerbsbiographien, die in die „Institution des Lebenslaufs“ (Kohli, 1985) eingebettet waren, hatte, wenn überhaupt, zu dieser Zeit ebenso ihre Berechtigung wie die Vorstellung von Ehen, die ein Leben lang halten. Die Idee des modernen Kredits fußt exakt auf dieser Annahme einer planbaren und damit in Zahlungszeiträume zerlegbaren Biographie. War Kredit in den Zeiten davor an persönliche Reputation, soziale Stellung oder an die Verfügung über echte materielle Sicherheiten gebunden, kann nun der Lebenslauf zur Ressource gemacht werden (Brock, Junge, 1997).

Diese „Extrapolation“ der Normalbiographie (Backert, Brock, 1998; Backert, 2003), die mit dem Abschluss eines Kredites vorgenommen wird, stellt unter den genannten sicheren Bedingungen für die Erwerbsintegration und die Haltbarkeit von familiären Arrangements kein Problem dar. Im Gegenteil dürfte kreditfinanzierter Konsum einer der Erfolgsgaranten für die weitere Prosperität der Wirtschaft gewesen sein:

Die Gebrauchswertorientierung des Konsums in der Nachkriegszeit – auch Distinktion innerhalb des überschaubaren Schichtgefüges ist Teil dieses Gebrauchswerts – wich bekanntlich einer Erlebnisorientierung (Schulze, 1992) des Konsums, die sich im Wechselspiel mit Individualisierungsprozessen (Beck, 1986, Giddens, 1990) innerhalb des Sozialgefüges herauschälte. Diese doppelte Entgrenzung schafft Raum für konsumatorische Ansprüche, welche die Produktion von Konsumgütern in eine andere Sphäre erhebt.

Die soziale Konstruktion, die mit dem Kredit verbunden ist, stellt jedoch die ökonomische Biographie des Individuums auf Dauer, ist also auf Stabilität und Verlässlichkeit angewiesen. Was geschieht aber, wenn die Rahmenparameter dieser Stabilität ins Wanken geraten? Nicht umsonst gelten, auch im internationalen Vergleich, Arbeitslosigkeit und Scheidung als zwei der Hauptursachen von Überschuldung (u.a. Reifner, Springeneer 2004).

Mit dem Ölpreisschock in den siebziger Jahren und darauf folgenden weiteren Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt, wurde die Gefahr von Arbeitslosigkeit von einer Ausnahmeerscheinung zu einer faktischen Begleiterin der Erwerbsbiographie. Die Prozesse der „Deinstitutionalisierung des Lebenslaufs“ und der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses nahmen ihren Lauf, Biographien verloren ihre Stabilität, Planbarkeit wurde von der Notwendigkeit zur Flexibilität ersetzt.

Ein ähnlicher Erosionsprozess setzte im Bereich der Familie ein: die Scheidungsraten stiegen, stabile familiäre Muster schwanden, neue Familienformen entstanden. Schienen die Lebensläufe ehemals auf starren Geleisen zu verlaufen und ganz nach Fahrplan die „Zahlungsbahnhöfe“ zu erreichen, wurde nun auf ein wesentlich ausdifferenzierteres und individualisiertes Verkehrssystem umgestellt (Berger, 1997), das zwar mehr Möglichkeiten und Chancen bot, allerdings gleichzeitig auch die Gefahr eines Unfalls drastisch ansteigen ließ.

Zwar wurden mit den gestiegenen Anforderungen an die Flexibilität der Individuen auch die Finanzdienstleistung immer flexibler und passten sich den wechselnden Anforderungen an. Eine zunehmende Zahl an Biographien erwies sich aber als überfrachtet. Existenzen wurden zwischen den Aufwendungen für die Sicherung des alltäglichen Lebens und den finanziellen Verpflichtungen ihren Kreditgebern gegenüber zerrieben. Die stetig steigende Zahl an überschuldeten Haushalten ließ es notwendig erscheinen, einen institutionellen Weg aus dem modernen Schuldturm zu bahnen.

Der lange Weg, den dieses Gesetz von ersten Überlegungen zum Problem der Verbraucherverschuldung über die Einsetzung einer Kommission im Jahre 1978, deren Berichten in den Jahren 1985 und 86, bis zur Verabschiedung 1994 und der Verschiebung des Inkrafttretens in das Jahr 1999 gehen musste, zeigt die Probleme die der Gesetzgeber bei der Formulierung, inhaltlichen Ausgestaltung und Implementation der InsO hatte.

Welche Intentionen hinter der Insolvenzordnung standen und für welche Art des Schuldners sie formuliert wurde, sowie die hinter der InsO stehende normative Problematik, kann anhand von Redebeiträgen zur Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag plakativ deutlich gemacht werden. Wofür und für wen das Verfahren nicht dienen sollte, wird im Beitrag von Freiherr von Stetten (CDU) deutlich:

„Auch hier sind Schranken eingebaut, dass nicht ohne Sinn und Verstand - oder wie man landläufig sagt - auf Teufel komm raus Schulden gemacht werden, die man dann in einem Verbraucherinsolvenzverfahren erlassen bekommt. Das soll und darf kein Freibrief zum Schuldenmachen sein, sondern ist ein Instrument, um aus dem ‚modernen Schuldturm‘ herauszukommen“.²

² Wolfgang Freiherr von Stetten (CDU/CSU Fraktion), alle Redebeiträge aus: Das Parlament Nr.17, 29.4.94

Von Stetten führt „landläufig“ ein, dass die Restschuldbefreiung nicht für den Schuldner zu gelten habe, der „Verbindlichkeiten ohne Sinn und Verstand“ aufgetürmt hat, die er nun erlassen haben will. Hinter diesen Versatzstücken des Redebeitrags steht ein populär-moralisches Bedenken, das in der Figur des redlichen Schuldners Beschwichtigung finden soll. Es bleibt hier festzuhalten, dass nicht redlich sein kann, wer auf „Teufel komm raus Schulden gemacht“ hat. Diese Redlichkeit spricht von Stetten darüber hinaus Betroffenen ab,

„... wenn der Schuldner einer Konkursstraftat überführt ist oder bereits ein Insolvenzverfahren hinter sich hat, seinen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt oder unwahre Angaben macht“

- mithin sich schon bislang justitiabler Tatbestände schuldig gemacht hat. Nach diesem Redebeitrag, der vornehmlich Ausschlussgründe fokussierte, nun ein Blick darauf, welche „Zielgruppe“ der Gesetzgeber mit der InsO zu erreichen versucht. Sie konkretisiert sich im Beitrag von Hans de Witt (SPD):

„Es fehlt ein System für den redlichen Kleinschuldner mit einer Restschuldbefreiung, um den - ich sage es so wie es ist - überschuldeten Häuslebauer, die arbeitslos gewordene allein Erziehende oder den übervorteilten Ratenzahler aus dem ‚modernen Schuldturm‘ herauszuholen“.³

Während der erste Redner die Möglichkeit der Restschuldbefreiung nicht als Freibrief zum Schuldenmachen verstanden haben will und somit Verhaltensanforderungen für den Betroffenen aufstellt, die es im Vorfeld und während des Verfahrens einzuhalten gilt, hebt der zweite Redner mehr auf exogene Einflüsse, die sich zwischen den biographischen Auswirkungen gesellschaftlichen Strukturwandels und den schützenswerten Interessen des prinzipiell in seinen Machtmitteln beschränkten Verbrauchers bewegen, ab. Dieses Problem-bündel rechtfertigt es, die überschuldete Person aus dem „modernen Schuldturm“ zu befreien.

In diesen Redebeiträgen spannt sich eine erkennbare Bandbreite an Intentionen und Vorbehalten, die mit dem in der InsO angelegten Institut der Restschuldbefreiung verbunden sind, von Missbrauchsvermutungen aus einem konservativen Blickwinkel bis hin zu einem sozialstaatlich gedachtem Korrektiv für strukturelles Straucheln von Individuen in der industrialisierten Moderne - oder wie es die damalige Bundesregierung ihrer Begründung zur Einführung der geplanten Restschuldbefreiung im Rahmen der neuen Insolvenzordnung formulierte:

“... es sei ein zugleich soziales und freiheitliches Anliegen, dem redlichen Schuldner nach der Durchführung eines Insolvenzverfahrens über sein Vermögen leichter als heute eine endgültige Schuldenbereinigung zu ermöglichen“.⁴

Ziel der InsO war und ist es, eine adäquate Reaktionsform auf die Folgen ökonomischen Scheiterns von Individuen in einer modernen Gesellschaft zu schaffen. Der Eingriff in ein zivilrechtliches Schuldverhältnis zwischen zwei Wirtschaftssubjekten bedarf dabei der normativen Begründung, die sich einerseits sicherlich über das Konstrukt der „Redlichkeit“

³ Hans de With (SPD Fraktion), a.a.O

⁴ InsO, Begründung, S. 8

und damit verbunden der Anerkennung der „Würdigkeit“ des Hilfeempfängers herstellen lässt.

Andererseits kann es weder wirtschafts- noch sozialpolitisch sinnvoll sein, Millionen von Haushalten am Rande der Pfändungsfreigrenze und damit wirtschaftlich und sozial marginalisiert zu lassen. Die erfolgreiche Bekämpfung der Überschuldung, die mit der Stundung der Verfahrenskosten und der Verkürzung der Wohlverhaltensphase auf sechs Jahre noch weiter voran getrieben wurde, stellt eine neuartige und wichtige Aufgabe staatlichen Handelns dar. Ziel muss es dabei sein, überschuldeten Personen einen Weg zurück zur ökonomischen Teilhabe zu bahnen und sie damit zu motivieren, wieder am Erwerbsleben teilzunehmen, in die Systeme der soziale Sicherung einzuzahlen, kurz gesagt, aus ökonomisch Gescheiterten wieder handlungsfähige Gesellschaftsmitglieder zu machen.

Deutschland steht im übrigen dieser Herausforderung nicht alleine gegenüber. Überschuldung ist ein Phänomen, das sich in allen modernen Gesellschaften zeigt und auf das in verschiedenster Art und Weise reagiert wird. Der deutsche Lösungsansatz, der sich in der InsO manifestiert, kam im internationalen Vergleich erst relativ spät und weist interessante Parallelen aber auch Abweichungen zu den Lösungen in anderen Ländern der „High Modernity“ (Giddens 1990) auf, die im folgenden Abschnitt kursorisch behandelt werden sollen.

Verbraucherentschuldung in Europa und Nordamerika

Niemi-Kiesiläinen beschreibt die Entwicklung von Verbraucherentschuldungsverfahren als geradezu notwendig vor dem Hintergrund der sozial-normativen Transformationen:

„In a way, they reflect a new market-orientated social policy. Because of the recession, the need for such laws was so obvious that the laws met hardly any oppositon at all (Niemi-Kiesiläinen, 1999, S. 502).⁵

Die von Niemi-Kiesiläinen gewählte Begrifflichkeit trifft die Veränderungen der westlichen Industriegesellschaften jedoch nicht ganz, ergänzend ist es vielmehr notwendig die Transformationsprozesse der letzten dreißig Jahre im Blick zu behalten. Tatsächlich kannten die westlichen Industriegesellschaften spätestens seit Ende der sechziger Jahre Rezessionen, allerdings hätte sich das in dieser Phase auftretende Phänomen der Zunahme der Verbraucherüberschuldung in den immer wieder auftretenden Intervallen wirtschaftlicher Prosperität wieder auflösen müssen, was jedoch nicht der Fall war. Tatsächlich geht die Entwicklung der Verbraucherüberschuldung einher mit der Transformation der westlichen Gesellschaften von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Sie ist verbunden mit der Auflösung festgefügtter sozialstruktureller Muster, dem Ende der Arbeitsgesellschaft und der stabilen Erwerbsbiographien (Gorz, 1975), dem Aufbrechen der Familienstrukturen und dem damit eingeläuteten Ende der Kernfamilie (Beck-Gernsheim, 1997), dem Ende der Arbeitsteilung (Kern, Schumann, 1984) und dem Übergang von einer nivellierten Mittelstandsgesellschaft (Schelsky, 1962) in die Risikogesellschaft (Beck, 1986).

Wie sehen diese notwendigen Regelungen in modernen Industriestaaten nun im einzelnen aus?

⁵ „In gewisser Art und Weise reflektieren diese eine neue, marktorientierte Sozialpolitik. Wegen der Rezession war die Notwendigkeit derartiger Gesetze derart offensichtlich, dass die Gesetze kaum auf Widerspruch treffen konnten“.

Der internationale Umgang mit dem Problem der Überschuldung fällt, grob formuliert, in zwei verschiedene Herangehensweisen auseinander: Einerseits der pragmatische Umgang mit dem Problem, der im angloamerikanischen Raum verbreitet ist, andererseits der nord- und mitteleuropäische Versuch, normativen Ideen der Verpflichtung beim Eingehen von Schuldverhältnissen durch Entschuldungspläne und Wohlverhaltensphasen Rechnung zu tragen.⁶

Verbraucherinsolvenz als „fresh start“ in den USA

Die amerikanische Variante des „fresh start“, die sich in exemplarischer Weise in den Regelungen des „Chapter 7“ zeigt, die eine sofortige Schuldenregulation für die Betroffenen vorsehen, sobald sie ihre persönliche „private bankruptcy“ aktenkundig gemacht haben, stellen im Rahmen der pragmatischen Herangehensweise sicherlich den radikalsten Lösungsansatz dar.

Während bei Verfahren nach Chapter 13 Schuldenbereinigungspläne erstellt werden und die persönliche Erhaltung von Vermögenswerten des Schuldners (insbesondere Häuser) relativ groß ist, entäußert sich der Betroffene bei Verfahren nach Chapter 7 quasi seiner gesamten Habe (bis auf bestimmte, von Bundesstaat zu Bundesstaat verschiedene Ausnahmen) und verliert im Gegenzug alle seine Schulden binnen kürzester Zeit. So kann das Individuum quasi neugeboren – aber auch im übertragenen Sinne nackt an Besitz und Vermögen – einen Neuanfang wagen, ohne weiter von seinen Schulden bedrängt zu werden.⁷ Von den 1.625.208 Eintragungen bis zum Jahr 2003 wählten, laut Aussage des Administrative Office of the US Courts, 2/3 der Betroffenen die Lösung nach „Chapter 7“ und knapp unter einem Drittel die Variante nach „Chapter 13“.⁸

Diese Radikallösung stellt einerseits, nach dem Willen der Bankruptcy Laws Commission des Jahres 1973, einen Ansatz dar Marktungleichgewichte auf dem Kreditsektor auszugleichen: „While access to the credit market should be easy and open, open access to bankruptcy as an exit from the market is equally important“ (Niemi-Kiesiläinen, 1999, S. 476f). Gleichzeitig spiegelt es eine der Basisideen des American Creed, dass das Streben nach Glück und Erfolg nicht behindert werden soll, ein Scheitern des Individuums also nicht auf Dauer gestellt werden kann (Backert, 2004).

Analog, allerdings mit etwas längeren Fristen, prozessiert die neue englische und walisische Regelung.

⁶ In diesem Kontext sei auf den sehr instruktiven und materialreichen Beiträge von Niemi-Kiesiläinen (1999) und Reifner, Springeneer (2004) verwiesen.

⁷ Siehe hierzu auch ausführlich: Sullivan, Warren, Westbrook, (1989)

⁸ Quelle: www.pfblog.com/archives/000386.html

Skandinavische „Wohlfahrtsmodelle“ mit bona fide Prüfung

Der europäischen Tradition ist eine derartige Vorgehensweise – orientiert an der „second chance“ und der Idee des unbehinderten Strebens nach individuellem Glück – eher fremd. So sind denn auch die kontinentaleuropäischen Reaktionsmuster auf die Herausforderung einer zunehmenden Zahl an überschuldeten Haushalten eher an Ordnungsmöglichkeiten und einer kontrollierten Rückzahlung orientiert, als an einer Entschuldung qua Federstrich.

Im Jahre 1984 verabschiedete Dänemark als erstes kontinentaleuropäisches Land ein Gesetz zum Verbraucherbankrott. Im Gegensatz zur stark individualistisch geprägten amerikanischen Gesetzgebung, wurde in Dänemark der gesamte soziale Kontext von der Schuldenentstehung, über die Auswirkungen auf den Betroffenen bis hin zu den Konsequenzen für die Kreditwirtschaft und die Gesamtgesellschaft in den Blick genommen. Die Einführung eines außergerichtlichen Entschuldungsverfahrens, mit Laufzeiten von bis zu fünf Jahren und der Möglichkeit des Schuldenerlasses für „hoffnungslose Fälle“, sollte nach dem Willen der dänischen Regierung mehrere Funktionen erfüllen:

Erstens den Schuldner motivieren wieder am Erwerbsleben teilzunehmen, was der Gesellschaft zweitens einen Beitragszahler für die Sozialversicherungssysteme und einen weiteren Steuerzahler bringen würde und drittens der Kreditwirtschaft weitere sinnlose Beitreibungskosten ersparen und durch die Schuldenbereinigungspläne auch noch zumindest anteilige Zahlungen bringen würde (siehe auch Niemi-Kiesiläinen, 1999, S. 488f) - in dieser Lesart bringt eine gesetzliche Regelungen der Verbraucherinsolvenz also nun Gewinner hervor.

Ein Missbrauch des Verfahrens soll durch eine intensive Überprüfung des Entstehungskontextes der Schulden, der Art der Schulden, der Lebensumstände der Schuldner und deren weiterer Perspektive ausgeschlossen werden. Typisch skandinavisch ist die Laufzeit des Verfahrens von 5 Jahren und die Voraussetzung von Mindestsummen, bei denen eine Insolvenz beantragt werden kann: Sie liegt bei 40.000 \$ bei Beschäftigten und 15.000 \$ Schulden bei Arbeitslosen.

Dieses Modell lieferte die Blaupause für die Verbraucherentschuldungsregelungen die Anfang 1993 in Finnland und Norwegen, sowie Mitte 1994 in Schweden eingeführt wurden. Allen gemein ist der, wie auch immer geartete Test, auf guten Treu und Glauben des Überschuldeten durch eine offizielle Institution. Im allgemeinen hat die Restschuldbefreiung eher den Charakter eines Gnadenaktes, in Schweden ist dieses sogar explizit so formuliert. In allen skandinavischen Ländern ist darüber hinaus für ältere, mittellose Schuldner ein verkürztes Verfahren in Anwendung.

Die Prüfung auf Treu und Glauben, „de bonne foi“, oder „goeder trouw“ ist auch in Frankreich und Holland Teil des Verfahrens. Wie in Belgien ist im Regelfall die Entschuldung nach drei Jahren durch Entschuldungspläne, bei denen die Gläubigerzustimmung durch die Richter ersetzt werden kann, vollzogen. Die Holländische wie die belgische Regelung sind seit Ende 1998 in Kraft; die holländische löste damals eine unpraktikable Selbstverpflichtungsvereinbarung mit den Banken ab. Die französische Regelung, die eher ein Schuldentilgungsverfahren darstellt, geht in seinen Ursprüngen auf das Ende der 1980 Jahre zurück und ist seither mehrfach überarbeitet worden. Seit 2003 ist eine Restschuldbefreiung für mittellose, hoffnungslose Fälle offiziell nach zwei Jahren erreichbar – professionelle Entschuldungstourismusbüros werben im Internet damit, das Verfahren auch in einem halben Jahr zum Abschluss bringen zu können.

Verfahrensdauer als Hürde – Deutschland und Österreich

Das österreichische Verbraucherinsolvenzverfahren, das seit seiner Einführung im Jahr 1993 bis Ende 2003 in ca. 25.000 Fällen angewendet wurde, weist einige Parallelen zu den deutschen Regularien auf. Allerdings sieht es klar umrissene Rückzahlungsquoten vor, die sich auf die Dauer des Verfahrens auswirken und dieses bis zu einer Laufzeit von zehn Jahren verlängern können. Bei einer Rückzahlungsquote von 30 % endet das Verfahren nach zwei, bei einer Quote von 20% nach fünf und bei 10% nach sieben Jahren. Wenn die zehn Prozentquote der Rückzahlung der Verbindlichkeiten nicht erreicht wird, verlängert es sich auf zehn Jahre und endet mit einer Billigkeitsentscheidung des Gerichts. Bei Rentnern und Arbeitslosen besteht die Möglichkeit zur sofortigen Entschuldung. Der eigentlich als Ausnahme gedachte Nullplan kommt in der Praxis häufiger vor.

Wie man diesem sehr kursorischen Überblick über den internationalen Umgang mit der Überschuldungsthematik entnehmen kann, stellt die deutsche Verfahrensweise keine sonderliche Ausnahme für den europäischen Kontinent dar. Zwar unterbleibt in Deutschland erstaunlicherweise die Überprüfung der Redlichkeit oder des „Guten Glaubens“, die in den West- und Nordeuropäischen Ländern zumindest auf dem Papier vorgesehen ist, was die Laufzeit des Verfahrens mit sechs Jahren bis zur Restschuldbefreiung betrifft, werden wir jedoch nur von Österreich übertroffen.

In Deutschland wie in Österreich stellt der Schuldner seine Redlichkeit somit durch sein Durchhaltevermögen in der Wohlverhaltensphase unter Beweis. Die Belastung eines Lebens am sozioökonomischen Existenzminimum muss also im internationalen Vergleich in Deutschland über einen langen Zeitraum ertragen werden, bis die Restschuldbefreiung erteilt werden kann. Regelungen für Überschuldete am Ende ihrer Erwerbsbiographie oder im Rentenalter fehlen in Deutschland ebenso (Backert, Lechner, 2000), wie kurzfristige und pragmatische Lösungen für völlig mittel- und hoffnungslose Fälle.

Das Ringen um einen Ausweg aus dem modernen Schuldturm hat in Europa eine nunmehr 30-jährige Geschichte – viele Nationen kamen deutlich vor der Bundesrepublik zu Lösungen, die aber auch nicht immer Bestand hatten (siehe Holland, Frankreich, aber auch Großbritannien).

Im Zuge des europäischen Vereinigungsprozesse werden die Differenzen zwischen den einzelnen Ländern theoretisch nivelliert, da die EuInsO von 2002 die Gültigkeit von Verbraucherinsolvenzverfahren mit Restschuldbefreiung für die Partnerländer vorsieht. Einzig Dänemark hat sich dieser Vereinbarung enthalten. Es ist also denkbar, sich in einem beliebigen Land der EU zu entschulden, soweit man glaubhaft seinen Lebensschwerpunkt in dieses zu verlegen vermag. Ob dies zu einem spürbaren Bankrottourismus führen wird, ist derzeit nicht abzusehen – es dürfte allerdings klar sein, dass er nicht in Richtung Deutschland führen wird.

Bis zu diesem Punkt konnten die gängigen Vorurteile über das Verbraucherinsolvenzverfahren durch argumentative Anstrengungen, historische Argumente und Rechercheergebnisse entkräftete werden. Das letzte Vorurteil, in bestimmten Regionen Deutschlands sei die Bevölkerung konservativer und somit weniger sorglos im Umgang mit Schulden, lässt sich hingegen nur empirisch entkräften. Diesem Versuch ist das nächste Kapitel dieser Expertise gewidmet.

Die Dynamik von Verbraucherinsolvenzverfahren 2003/2004

Regionale Differenzierung und strukturelle Bestimmungsfaktoren

I. Die Entwicklung der Verbraucherinsolvenzen in Bund und Ländern

Wie im vorigen Kapitel beschrieben, haftet dem privaten Konkurs, der Verbraucherinsolvenz in der Bundesrepublik noch immer der Ruch der moralischen Verwerflichkeit an. Auf diesem Hintergrund ist ein Anstieg der Verbraucherinsolvenzzahlen skandalisierbar und erzeugt ein entsprechendes Medienecho. In absoluten Zahlen wurden vom 1.1.2003 bis zum 31.7.2004 insgesamt 59.657 Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnet. Die Darstellung kann zum jetzigen Zeitpunkt die Entwicklung im laufenden Jahr 2004 nicht vollständig, sondern nur bis einschließlich Juli abbilden und rekurriert somit auf die zeitliche Einheit des Monats als Vergleichsbasis. Wie in Tabelle 1 ersichtlich wird, stieg die Anzahl der Verbraucherinsolvenzverfahren von 2003 auf 2004 pro Monat tatsächlich um 32,3%.

Entwicklung der Verbraucherinsolvenzverfahren 2003 bis 07/2004 nach Bundesländern

Tabelle 1

BUNDESLAND	VERFAHREN 2003	VERFAHREN BIS 07/2004	VERFAHREN 2003 PRO 100.000 EINWOHNER ¹ UND MONAT	VERFAHREN 2004 PRO 100.000 EINWOHNER UND MONAT	SPALTE 3 / 4 IN %
Baden-Württemberg	3037	2475	2,4	3,3	37,5%
Bayern	3361	2537	2,3	2,9	26,1 %
Berlin	1541	1130	3,8	4,8	26,3%
Brandenburg	923	824	3,0	4,6	53,3%
Hansestadt Hamburg	1281	837	6,2	6,9	11,2%
Hansestadt Bremen	587	368	7,4	7,9	6,8%
Hessen	2080	1486	2,8	3,5	25,0%
Mecklenburg Vorpommern	627	658	3,0	5,4	80 0%
Niedersachsen	4319	3642	4,5	6,5	44,4%
Nordrhein- Westfalen	9147	7022	4,2	5,6	33,3%
Rheinland-Pfalz	1856	1329	3,8	4,7	23,6%
Saarland	928	660	7,3	8,9	21,9%
Sachsen	1145	960	2,2	3,2	45,4%
Sachsen-Anhalt	802	746	2,7	4,2	55,6%
Schleswig-Holstein	1222	875	3,6	4,4	22,2%
Thüringen	750	502	2,6	3,0	15,4%
Bundesrepublik Gesamt	33606	26051	3,4	4,5	32,3%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004; eigene Berechnungen

¹ Bevölkerungsstand zum 31.12.2003

Da in unterschiedlichen Kreisen und Bundesländern je unterschiedliche Einwohnerzahlen zu finden sind, wurden die „rohen Insolvenzzahlen“ darüber hinaus auf je hunderttausend

Einwohner bezogen. So gesehen bedeutet diese Entwicklung einen Anstieg von 3,4 im Jahr 2003 auf 4,5 Verbraucherinsolvenzverfahren pro 100.000 Einwohner je Monat 2004.

Unterstellt man jedoch, wie Schätzungen nahe legen, einen Bestand von ca. 3 Millionen überschuldeten Haushalten, die durch eine Verbraucherinsolvenz wirtschaftlich reintegriert werden sollten, sind diese Zahlen ein Hinweis darauf, dass das Instrument langsam zu greifen beginnt – allerdings nimmt die Bewältigung des Problems auf diesem Niveau immer noch ein rundes Jahrhundert in Anspruch.

Diese Relation legt den Schluss nahe, dass die Anzahl der eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren eher als Indiz dafür zu werten ist, wie ernsthaft das Problem in Angriff genommen wird und eben nicht als Indikator dafür herangezogen werden kann, wie viele Verbraucher sich tatsächlich in Zahlungsschwierigkeiten befinden.

Nimmt man die Anzahl der eröffneten Verfahren also als einen Indikator für die Bekämpfung von Überschuldung, dann ist also weniger der Anstieg der Zahlen ein Grund für mediale Aufregungen, sondern die Tatsache, dass insgesamt erst so wenige Verfahren durchgeführt werden. Der mit der Möglichkeit der Stundung der Verfahrenskosten erleichterte Zugang zum Verfahren scheint jedoch erste Früchte zu tragen. Allerdings fällt auf, dass die Entwicklung der Verfahrenszahlen auf Ebene der Bundesländer höchst unterschiedlich verläuft.

Hohe Zuwachsraten können wie z.B. in Bayern oder Baden-Württemberg zu einem immer noch sehr niedrigem Niveau der eröffneten Verfahren führen: Bei der Bekämpfung des Überschuldungsproblems behalten diese Länder zusammen mit Sachsen und Thüringen die rote Laterne, während Bremen, das Saarland und Hamburg trotz niedriger Zuwachsraten die Spitzenposition einnehmen. Man kann diese Entwicklung statistisch mit einem Zusammenhangsmaß darstellen: eine Korrelation von 0,88 (Pearsons r) heißt, dass dort wo 2003 bereits viele Verfahren durchgeführt wurden, auch 2004 die Zahlen im Vergleich zu anderen Kreisen hoch waren⁹.

Der Pressetenor, der unisono der Hansestadt Bremen und dem Saarland den schwarzen Peter in Fragen der Verbraucherinsolvenz zuschiebt, muss aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Überschuldungsforschung in sein Gegenteil gewendet werden: Die vermeintlich vorbildlichen Länder sind die Schlusslichter eines notwendigen Prozesses und umgekehrt.

Um die regionalen Differenzen zu erklären, wird an dieser Stelle gemeinhin die Ursachen-dimension privater Überschuldung in die Diskussion geworfen. Dieser Argumentationszug ist unlauter, da er die eher politische Frage, wie mit dem Problem der Überschuldung von Verbrauchern umgegangen wird mit normativen, ökonomischen und kulturellen Aspekten vermengt.

Beispielhaft für derartige Deutungsversuche stehen die erst kürzlich von Seghorn Inkasso lancierten Zahlen und Interpretationen zum Überschuldungsproblem auf regionaler Ebene. Allerdings kommt diese Studie im Licht des bisherigen Forschungsstandes zu neuartigen Befunden: während bisher Arbeitslosigkeit als wesentlichster Indikator für die Schuldenspirale galt (Korcak, 1992, 1997, 1998; Reifner 1998; Backert, Lechner 2000;

⁹ Von den 437 Landkreisen, für die uns Daten vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt wurden, war bei 346 ein Anstieg der Verfahrenszahlen zu konstatieren, bei 91 Landkreisen hingegen ein Rückgang. Da es sich bei letzterem jedoch um Landkreise mit sehr geringen Fallzahlen handelt sind tragfähige Aussagen über diese Entwicklung erst durch die Einbeziehung von längeren Zeitreihen möglich.

Backert 2001, 2003), soll nun der Bezug von dauerhafter Hilfe zum Lebensunterhalt an diese Stelle treten – ein Zusammenhang, der im folgenden genauer untersucht werden wird.

II. Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Verbraucherinsolvenzen in Bund, Ländern und Regionen

Betrachtet man die Anzahl der in den Jahren 2003 und 2004 eröffneten Insolvenzverfahren auf Bundesebene, so könnte man auf den ersten Blick den Befunden von Seghorn zustimmen: es *scheint* tatsächlich *kein* Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote in den Regionen und den dort eröffneten Insolvenzverfahren zu bestehen (siehe Tabelle 3, $r=0,05$).

Dieser Schritt sollte jedoch nicht so schnell vollzogen werden. Zunächst ist es vielmehr sinnvoll, nach Bundesland differenzierte Quoten der eröffneten Verfahren in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug zu untersuchen.

Um Missverständnissen vorzubeugen: In der nachfolgenden Tabelle sind die summierten Verfahrenszahlen für 2003 und 2004 Werten zu einem bestimmten Stichtag gegenübergestellt. Die Quoten bedeuten also nicht die „konkrete“ Gefahr für Arbeitslose oder SozialhilfeempfängerInnen, ein Verfahren eröffnen zu müssen, sie bilden lediglich ein Verhältnis ab.

Verhältnis von Verbraucherinsolvenzverfahren in 2003 und 2004¹ und Arbeitslosen²- und Sozialhilfequoten³

Tabelle 2

BUNDESLAND	ANZAHL DER VERFAHREN AUF 100 ARBEITSLÖSE	ANZAHL DER VERFAHREN AUF 100 SOZIALHILFEEMPFÄNGER
Baden-Württemberg	1,67	2,96
Bayern	1,56	4,17
Berlin	0,91	1,01
Hansestadt Hamburg	2,58	1,79
Hansestadt Bremen	2,96	2,04
Hessen	1,37	1,66
Niedersachsen	2,22	2,74
Nordrhein-Westfalen	1,90	2,86
Rheinland-Pfalz	2,20	3,62
Saarland	3,74	4,63
Schleswig-Holstein	1,59	1,81
Sachsen	0,48	1,80
Sachsen-Anhalt	0,61	1,95
Thüringen	0,64	2,72
Brandenburg	0,75	2,74
Mecklenburg Vorpommern	0,65	2,07
Alte Bundesländer	1,83	3,20
Neue Bundesländer	0,61	2,21
Bundesrepublik	1,52	2,95

Quellen: Statistisches Bundesamt 2004; Seghorn Inkasso 2004; eigene Berechnungen

¹ Bis einschließlich 07/2004

² Arbeitslosenquote per 30.9.2004; Bundesagentur für Arbeit

³ Sozialhilfequote 2001; Statistisches Bundesamt

Auf den ersten Blick fällt auf, dass sich die Situation in den neuen Bundesländern deutlich anders darstellt als im Rest der Republik. Auf Hundert Arbeitslose werden hier nur 0,61 Verfahren eröffnet, in den alten Bundesländern sind es 1,83. Darüber hinaus variiert diese Quote im Westen erheblich, während in den neuen Bundesländern kaum Unterschiede festzustellen sind.

Zweierlei bildet sich hier ab: Einerseits liegt die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern um den Faktor zwei höher als in den alten (während sich die Sozialhilfequote auf ähnlichem Niveau bewegt), andererseits sind die Variationsbreiten dieser Quoten im Osten zwischen den Regionen deutlich geringer.

Man könnte und sollte nun darüber spekulieren, was hohe und niedrige Diskrepanzen zwischen beiden Quoten für die einzelnen Bundesländer bedeuten. Denkbar wäre zum Beispiel, dass in Ländern in denen diese stark differieren, die Betreuung von überschuldeten Haushalten erst einsetzt, wenn die Betroffenen komplett aus dem Erwerbszusammenhang gerissen wurden.

Dass es einen Zusammenhang zwischen Überschuldung und Verlust des Arbeitsplatzes durch Lohnpfändungen und ähnliche Zwangsmaßnahmen der Gläubiger gibt, wurde in der Literatur hinreichend beschrieben (vgl. u.a. Backert 2003).

Andererseits kann eine hohe Quote an Insolvenzverfahren pro hundert SozialhilfeempfängerInnen auch bedeuten, dass in den betreffenden Ländern das Problem der Überschuldung bei faktisch Mittellosen besonders konsequent in Angriff genommen wurde.

Welche der beiden Deutung richtig ist, oder aber beide Erklärungsmuster zutreffen, lässt sich nur nach weiterer Forschungsarbeit gesichert feststellen. Um aber die vorher aufgeworfenen Frage wiederaufzunehmen: Wie hängt die Anzahl der eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren mit den Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten zusammen?

Im Gegensatz zu den von Seghorn publizierten Ergebnissen lässt sich für die alten Bundesländer sehr wohl ein Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote in den einzelnen Kreisen und der Anzahl der dort eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren feststellen. In manchen Bundesländern liegt dieser sogar deutlich über den Werten für den Sozialhilfebezug, nirgendwo ist er hier in Abrede zu stellen.

Betrachtet man die alten Bundesländer in toto, so ist der Zusammenhang zwischen Sozialhilfequote, Arbeitslosenquote und Anzahl der eröffneten Insolvenzverfahren ungefähr gleich stark und für sozialwissenschaftliche Verhältnisse bemerkenswert hoch.

Diese Aussage gilt mehr oder weniger unabhängig davon, ob die Quote der eröffneten Verfahren pro 100.000 Einwohner und Monat in einem Bundesland nun hoch oder niedrig ist.

Das bedeutet, dass in den wirtschaftlich prosperierenden Ländern im Süden der Republik die Arbeitslosenquote in den einzelnen Kreisen ein genauso guter Indikator für die dort eröffneten Insolvenzverfahren im Land bildet wie in den wirtschaftlich durch den Strukturwandel stärker betroffenen Ländern im Norden und Westen.

Zusammenhang Anzahl der Insolvenzverfahren und Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfequote auf Ebene der Kreise zusammengefasst für Bund und Länder

Tabelle 3

BUNDESLAND	ARBEITSLOSEN- QUOTE ¹ ANZAHL DER VERFAHREN (PEARSONS-R)	SOZIALHILFEQUOTE ² ANZAHL DER VERFAHREN (PEARSONS-R)
Baden-Württemberg	0,53	0,41
Bayern	0,36	0,35
Berlin ³	-	-
Hansestadt Hamburg ³	-	-
Hansestadt Bremen ³	-	-
Hessen	0,39	0,42
Niedersachsen	0,33	0,44
Nordrhein-Westfalen	0,21	0,35
Rheinland-Pfalz	0,73	0,52
Saarland	0,53	0,29
Schleswig-Holstein	0,55	0,64
Brandenburg	- 0,04	0,06
Mecklenburg Vorpommern	- 0,26	0,28
Sachsen	0,15	0,46
Sachsen-Anhalt	-0,20	0,09
Thüringen	-0,00	0,25
Alte Bundesländer	0,48	0,47
Neue Bundesländer	-0,02	0,25
Bundesrepublik	0,05	0,44

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004; Seghorn Inkasso 2004; eigene Berechnungen

¹ Arbeitslosenquote per 30.9.2004; Bundesagentur für Arbeit

² Sozialhilfequote 2001; Statistisches Bundesamt

³ In den Stadtstaaten ist keine Variation zwischen den einzelnen Kreisen ausweisbar. Daher kann kein Zusammenhangsmaß berechnet werden.

Wie schon in der vorangegangenen Tabelle (Tabelle 2) ist das Bild im Osten der Republik ein anderes. Die endemische Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern begrenzt durch die bereits angedeutete Variationsarmut zwischen den Kreisen die Indikatorwirkung der Arbeitslosenquote.

Hier finden sich in der Tat Verhältnisse, wie sie die Seghorn-Studie beschreibt: Im Mittel erklärt die Arbeitslosenquote gar nichts, die Sozialhilfequote ein wenig. Die hier geringere Anzahl der eröffneten Verfahren auf 100 Arbeitslose dementiert auf den ersten Blick darüber hinaus die in der Literatur beschriebene Kausalbeziehung zwischen Arbeitsplatzverlust und Überschuldungsproblematik. Zusammen mit der geringen Indikatorwirkung der Sozialhilfequote ergibt sich ein Bild, das drei möglicherweise gewagte Schlussfolgerungen nahe legt:

Der Weg von Verschuldung in die Überschuldungsfalle und durch eine Verbraucherinsolvenz dann wieder heraus braucht Zeit. Zeit die selbst 15 Jahre nach dem Mauerfall noch nicht für jeden potentiell Betroffenen vergangen sein muss, da Überschuldungsbiographien häufig mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte überspannen.

Darüber hinaus sind die Schuldsommen bei Betroffenen in den neuen Bundesländern häufig so niedrig, dass sich die Eröffnung eines Insolvenzverfahren subjektiv eventuell nicht lohnt.

Und letztlich kann die Binnenwanderung vornehmlich jüngerer Bewohner der neuen Bundesländer Richtung Westen die relativ „überschuldungsanfälligste“ Bevölkerungsgruppe entsprechend ausgedünnt haben, was ebenfalls die relativ geringeren Fallzahlen in den neuen Bundesländern erklären könnte.

Alle drei Hypothesen versuchen die Differenzen zwischen Ost und West auf der Ebene der Variation von Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Anzahl der Verbraucherinsolvenzverfahren zu integrieren.

Das Eingangs beschriebene Bild, es bestehe kein Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und der Quote an eröffneten Insolvenzverfahren in den Regionen (analysiert auf Bundesebene), kann für die alten Bundesländer statistisch solide unterfüttert zurückgewiesen werden.

Sozialhilfebezug und vor allem auch die Arbeitslosenquote können hier sehr wohl als Prädiktor oder Indikator für die Anzahl der eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren gelten. Bis zu diesem Punkt folgte die Analyse der Dynamik von Verbraucherinsolvenzen in den Regionen Deutschlands den aus der Überschuldungsforschung bekannten Wegen. Mit den folgenden Schritten wird der Aspekt regionaler Differenzierung noch klarer hervortreten.

III. Standard der Schuldnerberatung in den Regionen und Anzahl der Insolvenzverfahren

Während in einem überwiegendem Teil der Presseveröffentlichungen die ansteigenden Zahlen der Verbraucherinsolvenzverfahren als Indikator für die zunehmende Dramatik des Problems der Überschuldung gesehen werde, ist diese Zunahme nach Ansicht nahezu aller Experten ein Indiz für den Erfolg der Bekämpfung von Überschuldung.

Die Bewältigung einer Überschuldungslage ist jedoch nur in den seltensten Fällen ein Prozess, der vom einzelnen betroffenen Individuum erfolgreich selbst durchgeführt werden kann, vielmehr bedarf es hierbei fast immer der Hilfestellung von außen.

In der bundesrepublikanischen Variante der Bekämpfung von Überschuldung spielen die Schuldnerberatungsstellen eine wichtige Rolle in diesem Vorgang. Neben ihrer Funktion als psychosoziale Stabilisatoren in der Extremsituation des wirtschaftlichen Zusammenbruchs dienen sie auch als wichtige Partner in der Verhandlung mit Gläubigern, und in der Vorbereitung und Durchführung des Insolvenzverfahrens.

Ein schneller und adäquater Zugang zu kompetenter und seriöser Schuldnerberatung ist daher in Deutschland von essentieller Bedeutung für die langfristige Bewältigung des Überschuldungsproblems, eine zum Stand der Untersuchung möglicherweise gewagte Aussage, die jedoch im weiteren Gang der Analyse empirisch untermauert werden wird.

Es wird also im folgenden einen Blick auf die Frage geworfen, welcher Zusammenhang zwischen der Ausstattung mit SchuldnerberaterInnen auf regionaler Ebene und der Zahl der eröffneten Verfahren besteht. Als Basis hierfür dienen die von Korczak und dem GP-Institut veröffentlichten Ergebnisse der Lebensqualitätsstudie 2003, in der die Personalausstattung der

Schuldnerberatungsstellen auf Kreisebene dargestellt wurde¹⁰. Korczak bediente sich dabei einer Ordnungsskala, die an den Standardempfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung orientiert war.

Nach dieser Empfehlung sollten pro 50.000 Einwohner zwei SchuldnerberaterInnen zur Verfügung stehen. Korczak differenziert nach Kreisen, die diesen Standard übererfüllen (1), ihn einhalten (2), eine Betreuungsrelation von 1: 70.000(3), 1:85.000 (4) und 1:100.00 (5) und noch schlechter (6) aufweisen. Die folgende Tabelle zeigt die Betreuungsrelationen auf Kreisebene, zusammengefasst nach Bundesländern:

Standards der Schuldnerberatung nach Bundesländern

Tabelle 4

BUNDESLAND	BETREUUNGSQUALITÄT IN SCHULNOTEN MEDIAN (DURCHSCHNITTSWERT)
Baden-Württemberg	5 (4,8)
Bayern	5 (3,8)
Berlin	5(5,0)
Brandenburg	1(2,0)
Hansestadt	5(5,0)
Hamburg	
Hansestadt Bremen	3,5(3,5)
Hessen	5(4,5)
Mecklenburg Vorpommern	1(1,2)
Niedersachsen	3(2,9)
Nordrhein-Westfalen	3(2,9)
Rheinland-Pfalz	2 (2,9)
Saarland	3 (3,7)
Sachsen	3 (3,5)
Sachsen-Anhalt	4,5 (4,0)
Schleswig-Holstein	3 (2,9)
Thüringen	2(2,5)
Bundesrepublik	4 (3,4)

Quellen: Korczak, Lebensqualitätsatlas 2003, eigene Berechnungen

Offensichtlich bestehen zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede in der Versorgungsdichte mit SchuldnerberaterInnen im Verhältnis zur Population. Der Zusammenhang mit den zwischen in 2003 und 2004 eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren ist aber in der Zusammenschau aller Länder statistisch vernachlässigbar.

Allerdings besteht eine sichtbare Korrelation (Spearman – 0,33) zwischen dem Zuwachs an Verfahren zwischen beiden Jahren und den nach Schulnoten bewerteten Betreuungsstandards, die von den einzelnen Länder erreicht werden. Das bedeutet, dass in Ländern, die eine gute Betreuungsdichte aufweisen, verhältnismäßig geringe Zuwachsraten auf dem schon hohen Niveau eröffneter Verfahren zu verzeichnen sind (vgl. auch Tabelle 1).

Wo der eigentlich erwartbare Zusammenhang zwischen Betreuungsdichte und eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren versteckt liegt, verdeutlicht die folgende Tabelle:

¹⁰ Dies sind nur Aussagen über die zahlenmäßige Relation in den jeweiligen Regionen, über die Qualität und Professionalität der Beratung können an dieser Stelle keine Aussagen getroffen werden.

Betreuungsdichte und Verfahren pro Monat 03-04 nach Landkreisen auf 100.000 Einwohner

Tabelle 5

Betreuungsdichte	Mittelwert	N
Ungenügend	2,92	78
1: hunderttausend	3,19	103
1: fünfundachtzigtausend	4,07	43
1: siebzigtausend	4,20	36
AGSBV Standard	3,73	37
AGSBV Standard plus	4,07	140
Insgesamt	3,64	437

Quellen: Statistisches Bundesamt 2004; Korczak 2003; eigene Berechnungen

Fasst man die regionalen Ergebnisse von 437 Kreisen mit 59657 eröffneten Verfahren 2003 bis 07.2004 auf Bundesebene zusammen, wird deutlich, dass sich eine klare Bruchlinie in Betreuungsrelation ab der Note 4 (1:85.000) ergibt.

Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu der AG SBV Forderung nach zwei SchuldnerberaterInnen auf 50.000 Einwohner. Ab einer Betreuungsrelation von 1:85.000 scheint – zumindest, was die empirische Ebene anbelangt – kein signifikanter Zuwachs an eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren und somit abschließender Schuldenregulierung zu erwarten sein.

Wird diese Zahl unterschritten sinkt auch die Anzahl der eröffneten Verfahren und damit die Qualität der Überschuldungsbekämpfung dramatisch. Differenziert man nach alten und neuen Bundesländern wird dieser Effekt für die alten Bundesländer noch deutlicher sichtbar.

Beratungsqualität und eröffnete Verbraucherinsolvenzverfahren¹ nach alten und neuen Bundesländern.

Tabelle 6

Beratungsqualität	Ein Berater auf 85.000 Einwohner oder mehr	Mindestens ein Berater auf 85.000 Einwohner	Gesamt
Alte Bundesländer Anzahl der Verfahren pro Monat auf 100.000 Einwohner	3,1	4,6	3,9
Neue Bundesländer – Anzahl der Verfahren pro Monat auf 100.000 Einwohner	3,1	2,9	2,9
Bundesrepublik Anzahl der Verfahren pro Monat auf 100.000 Einwohner	3,1	4,0	3,6

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004; Korczak Lebensqualitätsatlas 2003; eigene Berechnungen

¹ 2003 bis einschließlich 07.2004

Während in den alten Bundesländern die Anzahl der eröffneten Verfahren auf 100.000 Einwohner pro Monat auf Kreisebene bei mindestens ausreichender Betreuung um mehr als die

Hälfte anwächst,¹¹ ergibt sich für die neuen Bundesländer erneut kein klar interpretierbarer Effekt. Welche Ursachen diese wiederholte Sonderstellung der neuen Bundesländer hat, lässt sich auf Basis des vorhandenen Materials leider nicht sagen, auch an dieser Stelle bleibt nur darauf hinzuweisen, dass an diesem Punkt weiterer Forschungs- und Erklärungsbedarf besteht.

Nichts desto weniger bleibt der Befund bestehen, dass ab einer benennbaren Betreuungsdichte, zumindest in den alten Bundesländern, die Zahl der eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren deutlich ansteigt.

Flächenländer wie Bayern und Baden-Württemberg oder Hessen bleiben bei mehr als der Hälfte der dortigen Kreise unterhalb dieser Betreuungsrelation (Median: Mangelhaft, Tabelle 4). Hier ist also ein weiterer Baustein zur Erklärung der unterdurchschnittlichen Quoten von Verbraucherinsolvenzverfahren zu finden.

IV. Stadt-Land, Nord Süd, Ost-West – hat die unterschiedliche Entwicklung der Verbraucherinsolvenzquoten eine geographische Komponente?

Der Verweis auf die Flächenstaaten im letzten Kapitel lässt einen „geographischen“ Aspekt in der unterschiedlichen Dynamik der Entwicklung der Verbraucherinsolvenzzahlen vermuten.

Der Begriff „Flächenstaaten“ lenkt den Blick zunächst auf die Frage, ob es denn, betrachtet man die Bundesrepublik als Ganzes, so etwas wie ein Stadt-Land-Gefälle bei den Verbraucherinsolvenzquoten gäbe.

Die Argumentation würde dann ungefähr wie folgt lauten können: Wenn es allgemeines Stadt-Land-Gefälle dergestalt gibt, dass in den Städten grundsätzlich mehr Verbraucherinsolvenzverfahren pro 100.000 Einwohner durchgeführt werden, dann ist es nicht weiter verwunderlich, wenn die Gesamtquote in den Flächenstaaten niedriger liegt. Die folgende Tabelle zeigt nun für alle 437 bearbeitbaren Kreise diese Stadt-Land-Relation.

Verfahrenseröffnung differenziert nach Stadt- und Landkreisen. Verfahrenshäufigkeit pro 100.000 Einwohner und Monat 2003-07/2004

Tabelle 8

Stadtkreis-Landkreis	Mittelwert	N
Land	3,17	322
Stadt	4,95	115
Insgesamt	3,64	

Quellen: Statistisches Bundesamt 2004, Korczak Lebensqualitätsatlas 2003, eigene Berechnungen

¹¹ Betrachtet man also zusammengefasst das Verhältnis von Betreuungsdichte und Anzahl der eröffneten Insolvenzverfahren, so ist der Befund für die alten Bundesländer eindeutig: Mit „ausreichender“ Betreuungsrelation geht die Anzahl der eröffneten Verfahren sprunghaft in die Höhe. Tabelle 7 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

Tabelle 7

	Betreuungsqualität mindestens ausreichend (dichotom)(Spearman Korrelation)	Betreuungsqualität mindestens ausreichend (dichotom)(eta)
Alte Bundesländer	0,31	0,28
Neue Bundesländer	- 0,06	0,05
Bundesrepublik gesamt	0,19	0,19

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004, Korczak Lebensqualitätsatlas 2003; eigene Berechnungen

In der Tat liegt die Quote der eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren in den 115 untersuchten Stadtkreisen um rund 56% höher als in den 322 Landkreisen. Bedeutet das nun, dass die Überschuldungsproblematik auf dem Land weniger dramatisch ist?

Vielleicht. Nur lassen sich solche Aussagen eingedenk der Zahl von rund 3 Mio. überschuldeter Haushalte in Deutschland auf Grundlage der rund 60.000 eröffneten Verfahren in 2003/4 keinesfalls machen.

Was sich aber mit absoluter Sicherheit sagen lässt ist, dass auf dem Land weniger Verfahren eröffnet werden. Doch was bedeutet das?

Kultursoziologisch könnte man argumentieren, dass die höhere soziale Kontrolle und geringere soziale Differenz in den ländlichen Regionen die Betroffenen davon abhält, sich dem veröffentlichten Makel der Verbraucherinsolvenz auszusetzen, während es die verhältnismäßige Anonymität städtischer Lebensverhältnisse leichter macht, diesen Schritt zu wagen.

Aus „auf dem Land ist die Welt noch in Ordnung“ wird in dieser Sichtweise „Stadtluft macht frei“. Die in unterschiedlichen normativen Verweisungszusammenhängen zu suchende Differenz könnte zwar eine teilweise Erklärung für dieses Phänomen bieten, leider fehlen für diese Erklärung die empirischen Daten.

Ein alternatives Erklärungsmuster, das einer direkten empirischen Überprüfung zugänglich ist klang allerdings im letzten Kapitel bereits an: Unter Zuhilfenahme der Daten aus dem Lebensqualitätsatlas lässt sich die Frage nach den Differenzen für Stadt und Land anhand der Betreuungsdichte untersuchen.

Die Frage lautet nun nicht mehr: „Leben die Menschen auf dem Lande „ordentlicher“?, worüber, wie gesagt nur spekuliert werden kann, sondern: „werden die Überschuldeten in der Stadt besser betreut“?.

Darüber hinaus gilt es zu klären, ob der Stadt-Land-Gegensatz durch alle Regionen und Bundesländer einheitlich ausfällt. Oder findet sich möglicherweise zwischen den, folgt man Ihrer Selbstdarstellung, Musterländern im Süden und den eher nördlichen Flächenstaaten ein augenfälliger Unterschied – von den neuen Bundesländern ganz zu schweigen. Dieses Nord-Süd Gefälle bestimmt den Tenor der Presseberichterstattung erheblich, der Ost-West-Gegensatz erscheint medial grundsätzlich im thematischen Spannungsfeld von sozial- und wirtschaftspolitischen Fragestellungen.

In der folgenden Tabelle wurden die Flächenländer des Südens den Ländern des Nordens und Westens sowie den neuen Bundesländern gegenübergestellt. Da sich die Frage nach dem Stadt-Land-Gefälle nur dort sinnvoll stellen lässt, wo Stadt und Landkreise in hinreichender Anzahl gegenübergestellt werden können, bestimmte dieses Kriterium die Auswahl der Bundesländer mit.

Stadt-Land , Ost-West, Nord-Süd: Verbraucherinsolvenzverfahren in der geographischen Zusammenschau

Tabelle 9

Regionale Cluster ¹	Betreuungsdichte Stadt Mittelwerte ² (Schulnoten)	Betreuungsdichte Land Mittelwerte (Schulnoten)	Verfahren pro 100.000 und Monat ³ Stadt	Verfahren pro 100.000 und Monat ³ Land	Zusammenhang Stadt-Land Eröffnete Verfahren Eta ²
Süden (BW, BY)	2,7	4,5	4,2	2,4	0,23
Nordwesten (NRW, NS, RH-P)	2,3	3,2	6,1	4,4	0,07
Osten (SA, SA-AH, TH)	2,1	3,7	3,2	2,5	0,04

¹ Die Auswahl der Bundesländer für die regionalen Cluster wurden nach einer gewissen Mindestanzahl an Land- und Stadtkreisen vorgenommen (Süden: 106 Landkreise, 34 Stadtkreise; Nordwesten: 93 Landkreise, 43 Stadtkreise; Osten: 60 Landkreise, 16 Stadtkreise) weiterhin sollen sie in exemplarischer Form das erkennbare Nord-Süd-Gefälle im Umgang mit der Überschuldungsthematik abbilden.

² Das angemessene Lagemaß für dieses komparative Merkmal wäre eigentlich der Median. Aus Gründen der allgemeinen Verständlichkeit wurden hier allerdings „durchschnittliche“ Schulnoten, wie sie alle aus ihrer Schulzeit kennen, verwendet, da diese Form der Bewertung auch dem statistisch weniger versierten Leser besser vertraut ist.

³ Eröffnete Verbraucherinsolvenzverfahren 2003 und 2004 bis einschließlich Juli

Wie man der obigen Tabelle entnehmen kann, zeigt sich über alle berücksichtigten Bundesländer eine erhebliche Differenz in der Betreuungsdichte zwischen dem ländlichen Raum und den Stadtkreisen. Selbst die ansonsten immer eine gewisse Sonderstellung einnehmenden neuen Bundesländer unterscheiden sich hierin nicht von den Regionen im Süden und Nordwesten.

Diese niedrigere Betreuungsdichte geht überall mit auf dem Lande teils deutlich geringeren Verfahrensquoten einher. Das Stadt-Land-Gefälle findet sich also offensichtlich bundesweit, allerdings lohnt es sich, diesen Befund ein wenig genauer in Augenschein zu nehmen:

Die letzte Spalte in Tabelle 9 gibt Auskunft darüber, wie sich der Stadt-Land-Unterschied in den Regionen auf der Ebene der Quoten eröffneter Verbraucherinsolvenzverfahren niederschlägt. Die Kategorie Stadt-Land erklärt im Süden mehr als dreimal soviel Varianz der Quote der eröffneten Verfahren wie im Südwesten, im Vergleich zum Osten der Republik sind es gar fast sechsmal soviel. M. a. W., auch im Stadt-Land-Gefälle gibt es Abstufungen und am deutlichsten ist dieses im Süden zu finden. Wenn man nach Ursachen für dieses Phänomen sucht, lohnt sich ein Blick auf die Betreuungsrelationen.

Die Betreuungsrelation in Nordwest auf dem Lande liegt mit „befriedigend“ ungefähr auf dem Niveau der Städte im Süden, was dazu führt, dass hier wie da ungefähr gleich viele Verfahren auf 100.000 Einwohner eröffnet wurden. Um es plakativ zu formulieren: Das Stadt-Land-Gefälle verschwindet schlagartig, wenn man die Städte des Südens mit den ländlichen Regionen des Nordwestens umgibt.

Wie verhält sich dies in den ländlichen Regionen des Südens? Hier liegt die Betreuungsdichte auf extrem niedrigen Niveau. Die in diesem Vergleich geringste Quote eröffneter Verfahren beruht nach allem, was in dieser Darstellung bisher gezeigt wurde, auf der unzureichenden Schuldnerbetreuung.

Das im Osten zwar ebenfalls festzustellende Stadt-Land-Gefälle führt irritierender Weise allerdings nicht zu größeren Differenzen bei der Zahl der eröffneten Verfahren. Trotz guter Betreuungsrelationen in den Städten führt dies nicht zu einer deutlich höheren Zahl von

Verfahrenseröffnungen. Die Verhältnisse im Osten der Republik bleiben auch an diesem Punkt mit der derzeitigen Datenlage nicht erklärbar.

Mit den vorliegenden Materialien durchaus zu erklären ist – fasst man die obigen Ergebnisse zusammen – jedoch das häufig in der Presse festgestellte Nord-Süd-Gefälle in der Anzahl der eröffneten Verbraucherinsolvenzen. Die Menschen im Nordwesten der Bundesrepublik neigen nicht etwa dazu, sich vermehrt in Überschuldung zu stürzen, sondern haben durch bessere Versorgung mit Schuldnerberatung vermehrt Zugang zum Insolvenzverfahren. Der Süden der Republik zeichnet sich dagegen nicht durch die besondere finanzielle Vorsicht seiner Bewohner aus, er bietet jedoch betroffenen Haushalten erheblich geringere Chancen, sich aus ihrer Notlage zu befreien.

Die größten Defizite finden sich hierbei im ländlichen Raum der angeblichen Musterländer. Die These von der höheren Verschuldungsneigung im Norden muss somit vom Kopf wieder auf die Füße gestellt werden: Während der Süden es versäumt, das Problem Überschuldung in adäquater Weise anzugehen, befindet sich der Nordwesten zumindest auf dem Weg in die richtige Richtung.

Die festgestellte Diskrepanz zwischen Stadt und Land ist, neben dem Nord-Süd-Gefälle sicherlich der wichtigste Befund dieser Expertise. Ziel einer weiteren effizienten Bekämpfung der Überschuldungsproblematik muss es folglich sein, diese Lücke, die sich anscheinend in der Betreuung der ländlichen Gebiete auftut, konsequent zu schließen. Diese Aufgabe stellt sich vor allen Dingen den bevölkerungsreichen Flächenländern im Süden.

Es hat angesichts der Relation von 3 Millionen überschuldeten Haushalten und 60.000 eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren in 03-04 wenig Evidenz, die These zu vertreten, auf dem Land gäbe es keine Überschuldung. Vielmehr muss man davon ausgehen, dass die betroffenen Haushalte in eklatanter Weise an einer Unterversorgung mit Schuldnerberatung leiden. Wie unsere Daten ebenfalls belegen, wäre es hierzu nicht einmal notwendig den von der AG SBV geforderten Standard von zwei BeraterInnen auf 50.000 Einwohner zu gewährleisten: Eine Verbesserung auf einen Berater oder eine Beraterin auf 85.000 Einwohner würde bereits erheblich zu einer Besserung der Situation beitragen.

V. Verbraucherinsolvenzen auf Kreisebene: die besten und die schlechtesten Kreise

Während in den vorangegangenen Abschnitten nach einer Bestandsaufnahme die Mechanismen, die sich hinter der unterschiedlichen Dynamik der Entwicklung der Verbraucherinsolvenzquoten in den Regionen verbergen, analysiert wurden, soll es im abschließenden Teil der empirischen Auswertungen um ein Ranking der Kreise gehen.

Die in der Presse immer recht beliebten, weil plakativen, Gegenüberstellungen von besonders „guten“ oder besonders „schlechten“ Kandidaten wird an diesem Punkt in Form einer Rangliste der zehn Kreise mit den niedrigsten Zahlen an Verbraucherinsolvenzverfahren und der zehn Kreise mit den höchsten Zahlen an eröffneten Verfahren nachvollzogen.

Kreise mit den höchsten Verfahrenszahlen – die InsO beginnt zu wirken

Tabelle 10

Kreis (Stadtkreis –Landkreis)	Verfahren pro Monat auf 100.000 Einwohner	Gesamtzahl Verfahren in 2003 und bis einschließlich 07/2004	Betreuungsqualität
Pirmasens (SK)	27,0	230	sehr gut
Mönchengladbach (SK)	17,3	863	sehr gut
Holzminden (LK)	15,5	238	ausreichend
Frankfurt (Oder) (SK)	12,6	171	sehr gut
Neunkirchen (LK)	12,3	344	ungenügend
Wilhemshaven (SK)	12,3	198	ausreichend
Delmenhorst (SK)	11,1	162	befriedigend
Rostock (SK)	10,8	410	sehr gut
Hildesheim (LK)	10,7	597	sehr gut
Celle (LK)	10,5	362	sehr gut
Gesamt	14,0	3575	gut

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004; Korczak Lebensqualitätsatlas 2003; eigene Berechnungen

Folgt man der Argumentationslinie der vorhergegangenen Abschnitte - eröffnete Verbraucherinsolvenzverfahren pro Kreis könnten nur schwerlich als Indiz der Überschuldungsneigung der dort versammelten Haushalte gelten und eine hohe Quote spräche eher dafür, dass Notwendigkeit und Tenor der InsO in diesen Regionen erkannt und in die Praxis umgesetzt würden - so wird folgendes klar:

Kreise, die in der Presse als Schuldendorado und Pleitehochburgen gehandelt werden, setzen aus dem Blickwinkel des Gesetzgebers heraus vielmehr vorbildlich die Intention um, überschuldete Haushalte aus dem modernen Schuldturm zu befreien.

In diesen zehn Vorbildkreisen wurden 6% aller im Vergleichszeitraum eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren durchgeführt – etwas mehr, als im gesamten Bundesland Hessen.

Im Durchschnitt werden in den zehn Vorbildkreisen mit 14 Verfahren je 100.000 Einwohner und Monat nahezu viermal soviel Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnet wie im Bundesschnitt (3,6).

Um bei regionale Aspekten zu bleiben: Keiner dieser Vorbildkreise liegt in den südlichen Flächenländern – das im vorigen Abschnitt angesprochene Nord-Süd Gefälle bildet sich auch hier wieder ab.

In besagtem Kapitel war auch von einem Stadt-Land-Gefälle die Rede und so nimmt es nicht Wunder, dass sechs der zehn Kreise mit den höchsten Verfahrenszahlen pro 100.000 Einwohner und Monat Stadtkreise sind.

In nur einem, dazu noch bezeichnenderweise Land-Kreis, ist die Betreuungsrelation von Schuldnerberatern auf die Population ungenügend, sonst liegt dieser Wert über dem in dieser Studie als nützlich und notwendig identifizierten break even point.

Kurz und gut: Praktisch alle Annahmen der vorhergehenden Kapitel erfüllen sich: Stadtluft macht frei, Entschuldung findet eher im Norden statt und eine hinreichende Dichte von Schuldnerberatern erleichtert die Eröffnung eines Verbraucherinsolvenzverfahrens.

Während sich bei der obigen Darstellungen alle bisher erarbeiteten Befunde bestätigen ließen, stellt sich nun die Frage, ob diese sich auch bei den zehn Kreisen mit den niedrigsten Verfahrensquoten einstellen.

Diese müssten also im Umkehrschluss zum vorher Gesagten eher im Süden der Bundesrepublik liegen, ein Landkreis sein und über eine unzureichende Beratungsrelation verfügen.

An diesem Punkt erweisen sich jedoch die Widrigkeiten der Realität – in Gestalt der neuen Bundesländer – als durchsetzungsfähiger als die soziologische Analytik: Sieben von zehn Kreisen liegen mit einem deutlichen Schwergewicht auf Sachsen im Osten und lediglich zwei im Süden, genauer in Bayern.

Kreise mit den niedrigsten Verfahrenszahlen

Tabelle 11

Kreis (Stadtkreis – Landkreis)	Verfahren pro Monat auf 100.000 Einwohner	Gesamtzahl Verfahren in 2003 und bis einschließlich 07/2004	Betreuungsqualität
Olpe (LK)	0,41	11	Mangelhaft
Niedersch. Oberlausitzkreis (LK)	0,55	11	sehr gut
Kitzingen (LK)	0,59	10	Befriedigend
Bautzen (LK)	0,61	18	Ungenügend
Kehlheim (LK)	0,67	14	Mangelhaft
Sächsische Schweiz (LK)	0,68	19	Ungenügend
Bitterfeld (LK)	0,73	15	Mangelhaft
Ostvorpommern (LK)	0,79	17	sehr gut
Chemnitzer-Land (LK)	0,86	23	Mangelhaft
Aue-Schwarzenberg (LK)	0,87	23	sehr gut
Gesamt	0,74	161	Ausreichend

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004; Korczak Lebensqualitätsatlas 2003; eigene Berechnungen

Wie bereits mehrfach beschrieben, sperren sich die neuen Länder gegen die im Westen evidenten Erklärungsmuster. Allerdings bleibt festzuhalten, dass sich unter den 10 Kreisen, in denen die Überschuldungsproblematik am unzureichendsten mit Hilfe von Verbraucherinsolvenzverfahren bekämpft wird, kein einziger Stadtkreis findet und die Betreuungsrelation in sechs von 10 Fällen mangelhaft ist.

Würde man diese Charts aber auf 20 Kreise am unteren Ende der Verfahrensquote erweitern, kämen hier fünf weitere aus Bayern, einer aus Baden-Württemberg und vier wiederum aus den neuen Bundesländern hinzu.

Unter diesen letzten 20 ist immer noch kein Stadtkreis vertreten, bei der Hälfte der Kreise wäre die Betreuungsrelation mangelhaft oder schlechter: Im Schnitt würde bei diesen 20 Kreisen lediglich ein Viertel der bundesrepublikanischen Verfahrensquote erreicht.

Blendet man also den Sonderfall neue Bundesländer aus, bestätigt auch der Blick auf die Kreise mit der niedrigsten Quote an Verbraucherinsolvenzverfahren die bisherigen Ergebnisse dieser Studie.

VI. Die Dynamik von Verbraucherinsolvenzverfahren 2003/2004 - regionale Differenzierung und strukturelle Bestimmungsfaktoren. Zusammenfassung

- In den Jahren 2003/2004 hat die Entwicklung von Verbraucherinsolvenzverfahren eine sichtbare Dynamisierung erfahren: Die Anzahl der Verfahren pro Monat ist um 32,3% gestiegen.
- Diese Dynamik ist jedoch regional ungleich verteilt, wobei hohe Zuwachszahlen keine hohen Verfahrenszahlen bedeuten müssen.
- In der Anwendung der InsO behalten im Westen die südlichen Flächenstaaten Bayern und Baden-Württemberg, im Osten Sachsen und Thüringen die rote Laterne.
- Führend bei der Ermöglichung von Verbraucherinsolvenzverfahren waren und sind trotz geringer Zuwachsraten das Saarland sowie die Stadtstaaten Hamburg und Bremen.
- Die Ursachendimension von Überschuldung lässt sich anhand der Quote von eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren keinesfalls beschreiben.
- Allerdings zeigt sich zumindest für die alten Bundesländer ein beachtlicher Zusammenhang zwischen der Quote eröffneter Insolvenzverfahren auf 100.000 Einwohner und den in diesen Kreisen aufzufindenden Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten.
- Dieser Zusammenhang gilt auch für die Flächenstaaten mit geringer Arbeitslosigkeit.
- Die Entwicklung in den neuen Bundesländer stellt einen Sonderfall dar, der sich auf der vorliegenden Datengrundlage nur schwer umfassend beschreiben lässt.
- Zwischen den einzelnen Bundesländer bestehen erhebliche Differenzen in der Betreuungsdichte mit Schuldnerberatung.
- Neben dem Stadtstaat Berlin weisen im Westen die Flächenstaaten Baden-Württemberg, Hessen und Bayern die schlechteste Betreuungsrelation auf.
- Es lässt sich zumindest für den Westen der Bundesrepublik ein plausibler Zusammenhang zwischen der Betreuungsdichte (Schuldnerberatung) und der Quote eröffneter Insolvenzverfahren zeigen.
- Darüber hinaus findet sich in der gesamten Bundesrepublik ein sichtbares Stadt-Land-Gefälle bei der Verfahrensquote: In der Stadt werden pro 100.000 Einwohner etwa um die Hälfte mehr Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnet.
- Am deutlichsten ist dieses Stadt-Landgefälle in den südlichen Flächenstaaten ausgeprägt.
- Hier kann das Stadt-Land-Gefälle direkt mit der mangelhaften Schuldnerberatungsdichte in Zusammenhang gebracht werden.
- Vergleicht man entlang der Anzahl der durchgeführten Verbraucherinsolvenzverfahren pro 100.000 Einwohner und Monat die zehn besten und zehn schlechtesten Kreise der Bundesrepublik, spiegeln diese Extreme die oben angeführten Beobachtungen in exemplarischer Form.

Die InsO – ein Beispiel für aktivierende Politik?

Die Debatte um den aktivierenden Sozialstaat, die von der Politik in den letzten Jahren kurz und prägnant auf die Formel „Fordern und Fördern“ reduziert wurde, beschäftigt die Sozialwissenschaften schon seit geraumer Zeit. Während in den achtziger Jahren Diskussionen um Subsidiarität, Selbsthilfe, Solidarität und das Free-Rider-Problem“ (u.a. Heinze, Olk, Hilbert, 1988) den Kern der Debatte bildeten, stehen inzwischen zwei Punkte im Mittelpunkt des Interesses:

1. Der Umbau des Wohlfahrtsstaates, der sich derzeit auf der Handlungsebene im Wandel der Arbeitsmarktpolitik und einer Reform der Alterssicherung von Seiten der Bundesregierung niederschlägt. Der Focus der Debatte liegt naheliegender Weise am Vorabend der Einführung von Hartz IV und Arbeitslosengeld II auf der Arbeitsmarktpolitik, Aktivierung wird nun fast schon synonym mit dieser verstanden (Dingeldey, Reuter, 2003).
2. Andererseits wird zunehmend das gewandelte Verhältnis von Individuum und Wohlfahrtsstaat thematisiert, das sich als Folge der Neuausrichtung der Sozialpolitik ergeben würde und über die Praxisebene hinaus aus soziologischer Sicht eine neue Form der Vergesellschaftung bedeuten könnte (Lessenich, 2003; Lessenich, 2003a; Dahme, Wohlfahrt, 2001).

Kann man die Regelungen der InsO, die nun nicht genuin auf dem Feld der Sozialpolitik angesiedelt sind, in diesen Diskussionskontext einbetten? Die Wiedererlangung der wirtschaftlichen Integration und Handlungsfähigkeit, die eines der basalen Ziele der InsO darstellt, weist in ihrer Wirkung auf Haushaltsebene durchaus Parallelen zu den diskutierten sozialpolitischen Zielsetzungen auf. Sozialpolitik dieser Lesart bewegt sich ebenfalls um Fragen der sozialen Integration, der Behandlung von Risiken und der Reparatur von Fehlentwicklungen.

Die Aktivierungsdebatte und die Diskussion um den Umbau des Sozialstaates im allgemeinen reduziert jedoch üblicherweise die Schnittstellen von Individuum und Gesellschaft auf den Bereich des institutionalisierten Lebenslaufs und den Risiken und Folgen der Deinstitutionalisierungsprozesse desselben, die in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnen waren (Kohli, 1989; Beck, 1986).

Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Arbeitsmarktintegration der Haushalte und Individuen und den daran mittel- oder unmittelbar anschließenden Systemen der sozialen Sicherungen. Ähnlich wie in der sozialwissenschaftlichen Armutsforschung konzentriert sich die Debatte auf das Verhältnis Individuum und (Sozial-)Staat, auf zufließende Unterstützungsleistungen, den Anspruch oder auch Nicht-Anspruch, den das Individuum hierauf hat, die Chancenstrukturen und Hilfsangebote, die entweder zu gewährleisten sind oder eben wiederum auch nicht geleistet werden sollen. Während ein Teil der Diskutanten das Individuum via Sozialstaat vor der Macht des Marktes schützen will, sind andere auf dem besten Wege, in neoliberaler Manier alles dem Markt zu überlassen. Ähnlich wie die Debatte um die Armut sieht auch die Diskussion um den aktivierenden Sozialstaat die einzelnen Personen und Haushalte in nur sehr begrenztem Maße als Marktteilnehmer, wenn überhaupt, dann als Konsumenten oder als Akteure auf dem Arbeitsmarkt¹². Analog dem Grundtenor der

¹² Zur Armutfrage siehe auch: Barlösius, Ludwig-Mayerhofer (2001); Leibfried, (1995); Backert (2001); Backert (2003)

Armutsforschung stehen die Individuen für Summen und Unterstützungsleistungen die ihnen zufließen, für Summen, die je nach Standpunkt als ausreichend oder als mangelhaft bezeichnet werden. Was die Zahlenspiele eint: immer handelt es sich um schwarze Zahlen auf dem Haushaltskonto.

Hierbei bleibt gerne ausgeklammert, dass Individuen und Haushalte in verschiedensten Phasen ihrer Biographien bereits seit geraumer Zeit auf finanzielle Gestaltungsspielräume zurückgreifen, die außerhalb der klassischen sozialpolitischen Logik und Handlungsfelder liegen, vielmehr von Banken und Unternehmen angeboten werden: Lebenschancen und Ressourcen, kleine Träume und Wünsche werden schon seit geraumer Zeit nicht nur vom Sozialstaat sondern auch von Marktakteuren eröffnet. Während das Versprechen des Wohlfahrtsstaates darin bestand, im Notfall soziale Sicherheit und ein Auffangnetz gegen den sozialen Absturz zu bieten, ermöglichen es moderne Finanzdienstleistungen aller Art es den Haushalten, ihre Biographien im Koordinatennetz von Ressourcen und Verzeitlichung zu flexibilisieren: Kaufe heute, zahle morgen (Backert, 2003; Hirsland, 1999). Die Krise der Normalbiographie und deren Folgen führte denn – wie auch aus dieser Expertise ersichtlich wird - für Millionen deutsche Haushalte zum Scheitern der finanziellen Biographie. Die Folgen waren häufig ökonomische Marginalisierung in einer dauerhaften Armutslage (Backert, 2001), enorme psychosoziale Belastungen durch Beitreibungsmaßnahmen der Gläubiger, Gefährdung des Arbeitsplatzes durch Lohnpfändungen, Ausschluss vom bargeldlosen Zahlungsverkehr, etc..

Ebenso wie die Armutsforschung diese Probleme lange Zeit nicht wahrnahm, existierte auch auf politischer Ebene für lange Zeit kein Auffangnetz für diese Formen der Armut, erst mit der Einführung der InsO im Jahre 1999 und den darauf folgenden Novellierungen, wie der Stundung der Verfahrenskosten, wurde ein gangbarer Ausweg für die Betroffenen geschaffen.

Eine Gesetzgebung, die genuin den Eingriff in ein privatrechtliches Schuldverhältnis zwischen Gläubiger und Schuldner zum Ziel hatte, entfaltet bereits jetzt die Wirkung die von aktivierender Sozialpolitik erhofft wird, obwohl sie gerade nicht auf einem typischen sozialpolitischem Handlungsfeld angesiedelt ist. Die InsO mit dem Institut der Restschuldbefreiung und der staatlich gewährten Möglichkeiten, Verfahrenskosten zu stunden, ebnet finanziell gescheiterten Individuen einen Weg zurück in die gesellschaftliche Handlungsfähigkeit und wirkt damit – als eine spezifische Form von Aktivierung – eben nicht nur auf der Ebene des Verhältnisses von Gläubiger und Schuldner.

Aktivierende Sozialpolitik soll individuelle Handlungsfähigkeit stärken (Empowerment) und bereits vorhandene Eigeninitiative und Problemlösungspotentiale fördern (Evers, 2000; Olk, 2000) und den Staat als „Entwicklungsagentur und Innovator“ (Reichard, Schuppan, 2000) begreifen. Gleichzeitig bedeutet Aktivierung auch eine „stärkere Betonung der eigenen Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten von gesellschaftlichen Subjekten – seien es nun Individuen, Gruppen, Organisationen“ (Evers, 2000, S.13).

Der obige Absatz bezieht sich wohlgerne auf sozialpolitische Aktivierung, kann jedoch in seinen Aussagen auch auf die InsO angewendet werden: Der Staat als Entwicklungsagentur hat den inzwischen über drei Millionen betroffenen Haushalten mit der Möglichkeit des Verbraucherinsolvenzverfahrens einen Weg aus dem Schuldturm gewiesen. Einen Weg, der, es sei noch einmal daran erinnert, im Bundestag im parteiübergreifenden Konsens 1994 verabschiedet worden ist.

Mit den Regelungen der InsO ist es möglich geworden, Haushalten die sonst alternativlos und auf Dauer gestellt am Rande der Pfändungsfreigrenze hätten leben müssen, ihre „Eigeninitiative“ zurückzugeben ohne sie völlig aus ihren Verantwortlichkeiten zu entlassen. Die Restschuldbefreiung muss man sich in Deutschland – im Gegensatz zu Lösungen wie Chapter 7 in den USA – in der Wohlverhaltensphase erst verdienen. Die Haushalte, denen ein Zugang zum Verfahren eröffnet wurde, gewinnen im Erfolgsfall ihre wirtschaftliche, aber auch gesellschaftliche Handlungsfähigkeit wieder zurück.

Daher stellt schon die Möglichkeit des Verbraucherinsolvenzverfahrens eine spezifische Form von „Empowerment“ dar, indem es aus einer vormals alternativlosen Situation einen geregelten Ausweg bietet, der dennoch die Individuen nicht aus ihrer Verantwortung entlässt. Eine moderne Politik jenseits von links und rechts (Giddens, 1997) kann es sich nicht leisten, Millionen Bürger auf Dauer ökonomisch aber auch sozial zu marginalisieren und - noch viel schlimmer - zu demotivieren. Ein Schuldner in einem geregelten Entschuldungsverfahren kann wieder wirtschaftlich planen, wird motivierter auf dem Arbeitsmarkt agieren, sich wieder in die Gesellschaft integriert fühlen.

In diesem Sinne wirken die Regelungen der InsO, wenn sie denn konsequent umgesetzt werden, ähnlich aktivierend, wie eine moderne Sozialpolitik: Sie „fördern“ die wirtschaftliche und soziale Reintegration, sie eröffnen individuelle Biographien, damit sich Leistung wieder lohnt. Gleichzeitig „fordern“ sie Arbeitsmarktintegration, Ausgleichsbereitschaft gegenüber den Gläubigern und Wohlverhalten als Verpflichtung des Individuums gegenüber der Gesellschaft und den Gläubigern.

Wenn die Gesellschaft den Individuen eine neue Chance eröffnet, ihnen dabei aber Forderungen auferlegt, die zu erfüllen sind, darf jedoch nicht vergessen werden, den Betroffenen bei der Erfüllung dieser Aufgaben im Zweifelsfall behilflich zu sein.

„Aktivierende Politik muss von daher von einer ungleichen Verteilung von Bewältigungskompetenzen und Ressourcen ausgehen und gegebenenfalls durch gezielte Maßnahmen solche Ressourcen umverteilen“ (Olk, 2000, S.121).

Dieses Zitat zur aktivierenden Sozialpolitik lässt sich auch auf die aktuelle Situation im Zusammenhang mit der Überschuldungsproblematik anwenden. Die wirtschaftliche Reintegration der überwiegenden Mehrzahl der Betroffenen wird sich nur realisieren lassen, wenn eine entsprechende „Förderung“ betrieben wird, eine Förderung, die - folgt man den Ergebnissen dieser Expertise - nur aus der wirksamen Verbesserung der Schuldnerberatung in vielen, gerade ländlichen Regionen Deutschlands bestehen kann.

Der Ansatz nach SGB III, in den Jobcentern, die zukünftig insbesondere für die Bezieher von ALG II zuständig sein sollen, auch Schuldnerberatung durchführen zu lassen, weist in eine Richtung, bei der sich „klassische“ aktivierende Sozialpolitik mit den Wirkungen der InsO verschränken kann. Somit wird das Verbraucherinsolvenzverfahren für große Teile der erwerbslosen Bevölkerung zu einem integralen Bestandteil aktivierender Arbeitsmarktpolitik, womit für Überschuldete auf einer motivational tieferliegenden Ebene Anreize zur Arbeitsaufnahme generiert werden können. Auf den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit, dem Bezug von Sozialhilfe und Überschuldung wurde nicht nur in dieser Expertise hinreichend hingewiesen.

Zur Durchsetzung der Erkenntnis, dass Verbraucherinsolvenzverfahren ein probater Weg zur Lösung des Problems Überschuldung sind, bedarf es neben einer flächendeckenden adäquaten

Schuldnerberatung jedoch auch einer Befreiung des Insolvenzverfahrens aus der Ecke des moralisch Fragwürdigen, des individuell zugeschriebenen persönlichen Verschuldens.

An der Frage, ob es gelingen wird, das Bild des sozialen Massenphänomens Überschuldung aus dieser negativ besetzten normativen Ecke und aus den entsprechenden Köpfen heraus zu bekommen, könnte sich entscheiden, ob die InsO in ihrer Funktion als „aktivierendes“ Gesetz ein dauerhafter Erfolg wird.

Literatur

- Backert, W/ Brock, D./ Lechner G. L. (1994): Soziologie in der Wende. In: Soziologische Revue; Heft 2, S.156-164
- Backert, W./ Brock, D. (1998): Das Phänomen Überschuldung und die neue Insolvenzordnung. In: Reichertz, J.(Hg.): Die Wirklichkeit des Rechts, S.161-172. Opladen
- Backert, W/ Lechner, G. (2000): ...und befreie uns von unseren Gläubigern. Baden Baden
- Backert, W. (2001): Armutsrisiko: Überschuldung. In: Barlösius, E./Ludwig-Mayerhofer, W. (Hg.): Die Armut der Gesellschaft. Opladen, S. 243 – 261
- Backert, W. (2003): Leben im modernen Schuldturm. Frankfurt a.M.
- Backert, W. (2004): Kulturen des Scheiterns: Gesellschaftliche Bewertungsprozesse im internationalen Vergleich. In: Junge, M/ Lechner, G. (Hg.): Scheitern. Aspekte eines sozialen Phänomens. Wiesbaden, S. 63 – 79
- Barlösius, E./ Ludwig-Mayerhofer, W. (Hg.)(2001): Die Armut der Gesellschaft. Opladen
- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Frankfurt a.M.
- Beck, U./ Beck-Gernsheim, E. (Hg.) (1994): Riskante Freiheiten. Frankfurt a. M.
- Beck, U./Giddens A./Lash S. (1996): Reflexive Modernisierung. Frankfurt a. M.
- Beck, U./Sopp, P.(Hg.) (1997): Individualisierung und Integration. Opladen
- Beck, U./ Bonß, W.(Hg) (2001): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt a.M.
- Berger, P. A. (1997): Individualisierung und sozialstrukturelle Dynamik. In: Beck, U./ Sopp, P.(Hg.): Individualisierung und Integration, Opladen, S.81- 95
- Berger P. A./Vester M.(Hg.)(1998): Alte Ungleichheiten/Neue Spaltungen. Opladen
- Bundestagsdrucksache 12/6224 (1994)
- Caplovitz, D. (1967): The Poor pay more. New York
- Caplovitz, D. (1974): Consumers in Trouble. New York
- Chassè, K. A. (1988): Armut nach dem Wirtschaftswunder. Frankfurt a. M.; New York
- Dahme, H.J./ Wohlfahrt, N. (2001): Zur Theorie eines Aktivierenden Sozialstaates (I) – Aktivierender Staat: Neues Leitbild für die Sozial- und Gesellschaftspolitik? In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 52, S. 10 - 14
- Dingeldey, I/ Reuter, S. (2003): Beschäftigungseffekte der neuen Verflechtung zwischen Familien- und Arbeitsmarktpolitik. In: WSI Mitteilungen 11, S. 659-664
- Evers, Adalbert (2000): Aktivierender Staat – eine Agenda und ihre möglichen Bedeutungen. In: Metzger, E./ West, K.J. (HG.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg, S. 13 – 29
- Döring et al.(Hg.) (1990): Armut im Wohlstand, Frankfurt a. M.
- Giddens, A. (1989): Sociology. Cambridge
- Giddens, A. (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Frankfurt a. M., New York
- Giddens, A. (1996): Konsequenzen der Moderne. Frankfurt a. M.
- Giddens, A. (1997): Jenseits von Links und Rechts. Frankfurt a. M.

- Hauser, R./Hübinger, W. (1993): Arme unter uns. Freiburg.
- Heinze, T. (1987): Qualitative Sozialforschung. Opladen
- Heinze, R./ Olk, T./ Hilbert, J. (1988): Der neue Sozialstaat. Analyse und Reformperspektiven. Freiburg
- Hengsbach, F./Möhring-Hesse, M. (Hg.)(1995): Eure Armut kotzt uns an! Solidarität in der Krise. Frankfurt a. M.
- Hirseland, A. (1999): Schulden in der Konsumgesellschaft. Amsterdam
- Holzcheck, K./Hörmann, G./Daviter, U. (1982): Praxis des Konsumentenkredits. Köln
- Hörmann, G. (1987): Verbrauchercredit und Verbraucherinsolvenz. Bremen, S. 21 - 36,.
- Hörmann, G./Holzscheck, K. (1983): Schuldbeitreibung im Konsumentenkredit, Ergebnisse einer empirischen Studie. 21. Deutscher Soziologentag Bamberg, S. 221-226
- Hörmann, G. (1987): Verbraucher und Schulden. Baden-Baden
- Junge, M./ Lechner, G.(2004): Scheitern. Aspekte eines sozialen Phänomens. Wiesbaden
- Kohli, M. (1989): Institutionalisierung und Individualisierung der Erwerbsbiographie. In: Brock, D. et al.(Hg.): Subjektivität im gesellschaftlichen Wandel. München
- Korczak, D./ Pfefferkorn, G. (1992): Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der BRD. Band 3: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Stuttgart, Berlin, Köln
- Korczak, D. (1997): Marktverhalten, Verschuldung privater Haushalte in den neuen Bundesländern. Stuttgart, Berlin, Köln
- Korczak, D. (1998): Expertise: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 1997. Typoskript. München
- Korczak, D. (2003): Lebensqualitätsatlas.
- Kothe, W./Kemper M. (1993): Kein Ausweg aus dem Schuldenturm. In: Blätter der Wohlfahrtspflege; Heft 2, S.81-97.
- Kothe, W. (1994): Schuldenbereinigungsverfahren - ein untauglicher Versuch. In: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht; Heft 3, S.184 -187.
- Kreckel, R. (1992): Politische Soziologie sozialer Ungleichheit. Frankfurt a. M., New York
- Lechner, G. (1997): Erlebnisgesellschaft Chemnitz? Von einer Klasse und zwei Schichten zu einer milieudifferenzierten Sozialstruktur. In: Rehberg, K.-S. (Hg.): Differenz und Integration. Die Zukunft moderner Gesellschaften, Opladen, S.827-833.
- Lechner, G. (1998): Ist die Erlebnisgesellschaft in Chemnitz angekommen? In: Berger P. A./Vester M.(Hg): Alte Ungleichheiten/Neue Spaltungen, S.257-275. Opladen
- Lechner, G. (2003): Ist die Erlebnisgesellschaft in Chemnitz angekommen? Von feinen Unterschieden in Ost und West. Opladen
- Leibfried, S./Voges, W. (Hg.) (1992): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Sonderheft 32 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen
- Leibfried, S. et al. (1995): Zeit der Armut, Frankfurt a. M.
- Lessenich, S. (2003): Der Arme in der Aktivgesellschaft. Zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“. In: WSI Mitteilungen 56 (4), S.214 – 220
- Lessenich, S. (2003a): Soziale Subjektivität. In: Mittelweg 36 (4), S. 80 - 03
- Mezger, E./West, K-W. (Hg.) (2000): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg
- Niemi-Kiesiläinen, J. (1999): Consumer bankruptcy in comparison. Do we cure a market failure or a social problem? Osgoode Hall Law Journal, Vol.37, 474 -502
- Olk, T. (2000): Weder Rund-um-Versorgung noch „pure“ Eigenverantwortung – aktivierende Strategien in der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen, Kinder und Jugendliche. In:

- Mezger, E./West, K.J (Hg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg, S. 105 – 124
- Reichard, C.; Schuppan, T. (2000): Wie ernst ist es der Bundesregierung mit dem Thema „Aktivierender Staat“. In: Mezger, E./West, K.J (Hg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg. S. 81 - 99
- Reichertz, J. (1986): Probleme qualitativer Sozialforschung. Frankfurt a. M
- Reichertz, J.(Hg.) (1998): Die Wirklichkeit des Rechts. Opladen
- Reifner, U./Reis, C. (Hg.) (1992): Überschuldung und Hilfen für überschuldete Haushalte in Europa. Frankfurt a. M.
- Reifner, U./Haase, B. (1992): Europäische Entwicklungen im Bereich private Verschuldung. In: Reifner, U./Reis, C. (Hg.): Überschuldung und Hilfen für überschuldete Haushalte in Europa; Frankfurt a. M, S.293-309.
- Reifner, U. (1998): Verschuldung der privaten Haushalte in Deutschland. In: Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (Hg.): Schuldenreport 1999. Kredite der privaten Haushalte in Deutschland,. Baden-Baden, S.10-41
- Reifner, U./Springeneer, H. (2004): Die private Überschuldung im internationalen Vergleich – Trends, Probleme, Lösungsansätze.
- Reis, C. (1992a): Konsum, Kredit und Überschuldung. Frankfurt a. M.
- Reis, C. (1992b): Soziale Diskriminierung und Konsumentenkredit. In: Reifner, U./Reis, C. (Hg.): Überschuldung und Hilfen für überschuldete Haushalte in Europa, Frankfurt a. M., S.63-79
- Reis, C. (1988): Verschuldung als Prozess. In: Kriminalsoziologische Bibliographie; Heft 61, S. 55-73.
- Reis, C./Siebenhaar B. F. (1989a): „Armut und Überschuldung“. Soziale Auswirkungen des Strukturwandels im Kreditgewerbe. In: Blätter der Wohlfahrtspflege; Heft 11, S.288-291.
- Reis, C./Siebenhaar B. F. (1989b): Soziale Arbeit und Schuldnerberatung. Frankfurt a. M.
- Reiter, G. (1991): Kritische Lebensereignisse und Verschuldungskarrieren von Verbrauchern. Berlin
- Reiter, G. (1992): Verschuldungskarrieren von Verbrauchern und Verbraucherpolitische Handlungsfelder. In: Reifner, U./Reis, C. (Hg.): Überschuldung und Hilfen für überschuldete Haushalte in Europa, Frankfurt a. M., S.201-213.
- Schlomann, H. (1990): Vermögen und Schulden der Armen. In: Döring et al.(Hg.): Armut im Wohlstand. Frankfurt a. M., S. 142-158
- Schulze, G. (1992): Erlebnisgesellschaft. Frankfurt a. M.
- Schulze, G. (1993): Vom Versorgungs- zum Erlebniskonsum. In: GDI-Impuls, S. 13-29.
- Schulze, G. (1995): Kontrapunkt: Armut in der Kultur des Reichtums. In: Hengsbach, F., Möhring-Hesse, M. (Hg.): Eure Armut kotzt uns an! Solidarität in der Krise, S. 52-69.
- Sullivan, T.A./ Warren E./Lawrence, J. (1989): As We Forgive Our Debtors. Oxford
- Trube, A.; Wohlfahrt, N. (2001): „Der aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit. In: WSI Mitteilungen 1, S. 27 - 35

Dynamik des Verbraucherinsolvenzverfahrens Regionale Disparitäten und aktivierende Wirkungen

Zusammenfassung

Mit dem Änderungsgesetz zur Insolvenzordnung aus dem Jahre 2001 kommt das Verbraucherinsolvenzverfahren in den Jahren 2003 und 2004 langsam in Fahrt. Hartnäckig halten sich allerdings einige Vorurteile um dieses Verbraucherinsolvenzverfahren, die anhand einer Expertise der Soziologen Götz Lechner und Wolfram Backert für das BMFSFJ wissenschaftlich hinterfragt wurden.

I.

Das gängigste Vorurteil, steigende Verbraucherinsolvenzzahlen bedeuteten eine Zunahme von Überschuldung, ist nicht stichhaltig, da einer Zahl von ca. 60.000 eröffneten Verfahren im Zeitraum 2003 bis einschließlich Juli 2004 geschätzte drei Millionen überschuldete Haushalte gegenüberstehen. Der Anstieg der Verfahren ist also kein Beweis für die Zunahme von Überschuldung, sondern im Gegenteil ein Indiz dafür, dass das seit Jahrzehnten drängende Problem in Angriff genommen wird.

II.

Auch der in diesem Zusammenhang immer wieder gerne ins Feld geführte wirtschaftliche Schaden, der durch das Verbraucherinsolvenzverfahren verursacht würde, beruht auf unzutreffenden Annahmen. Überschuldete Haushalte sind im Normalfall qua definitionem weitestgehend mittellos und häufig ist ihre Zahlungsunfähigkeit auch eidesstattlich belegt. Wie die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, ändert sich ohne institutionelle Hilfe wenig an diesem Zustand. Vielmehr wurde und wird eine große Zahl an Haushalten durch ein Leben an der Pfändungsfreigrenze aus dem wirtschaftlichen und sozialen Leben der Bundesrepublik ausgeschlossen, ohne dass hierdurch die Forderungen der Gläubiger in irgendeiner Art und Weise befriedigt werden konnten. Die Restschuldbefreiung am Ende des Verfahrens vernichtet also keine real vorhandenen Vermögenswerte!

III.

Die Vermutung, die deutsche Regelung zum Verbraucherinsolvenzverfahren öffne dem Missbrauch Tür und Tor und sei ein Freibrief zum Schuldenmachen und für wirtschaftliches Fehlverhalten, ist ebenfalls nicht haltbar. Im internationalen und vor allem europäischen Vergleich ist zwar der Zugang zum Verfahren vergleichsweise niederschwellig und durch die Stundung der Verfahrenskosten auch für völlig mittellose Schuldner erreichbar, die vergleichsweise lange Dauer des Verfahrens bis zur Restschuldbefreiung stellt jedoch eine ernstzunehmende Hürde gegen eventuellen Missbrauch dar. Nachdem Deutschland nach fast dreißigjährigem Ringen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern erst relativ spät eine Regelung für das Problem der Überschuldung gefunden hat, steht es nun, auch mit Blick auf die EUInsO, im Kreis der EU-Mitgliedsstaaten.

IV.

In letzter Zeit wurden Untersuchungen veröffentlicht, die regionale Unterschiede bei den Quoten der eröffneten Verbraucherinsolvenzverfahren in einzelnen Landkreisen zum Inhalt hatten. Die Schlussfolgerung, es gebe „Schuldeneldorados“ und Landkreise, in denen die Welt moralisch noch in Ordnung zu sein scheint, ist falsch. Zum einen kann, wie bereits dargelegt, keinesfalls von der Anzahl der Verfahren auf die Überschuldungsdichte geschlossen werden. Zum anderen zeigt sich in den regionalen Unterschieden ein ganz anderes Phänomen: Es kann zumindest für den Westen der Republik ein Zusammenhang zwischen der Dichte der Schuldnerberatungsstellen und der Quote der eröffneten Verfahren gezeigt werden. Schuldnerberatung hilft offensichtlich bei der Eröffnung von Verbraucherinsolvenzverfahren und somit bei der Lösung des Überschuldungsproblems. Vor allem für die Flächenstaaten des Südens gilt es, ein gewaltiges Stadt-Land-Gefälle in der Beratungsdichte und somit der Bekämpfung von Überschuldung zu lösen.

V.

Die Debatte um das Ende des Umverteilungsstaates und die Entwicklung eines neuen aktivierenden Staatsverständnisses hat gerade erst begonnen. Der Bürger kann, bedingt durch den demographischen Wandel und die Veränderungen des wirtschaftlichen Umfeldes, nicht mehr nur als passiver Adressat von staatlichen Leistungen gesehen werden. Vielmehr bedarf es eines aktiven und zur Eigenverantwortung und -initiative bereiten Bürgers, um den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden. Subjekte, die dauerhaft und ohne Perspektive an den ökonomischen und sozialen Rand unserer Gesellschaft gedrängt werden, sind das genaue Gegenteil dieses handlungsfähigen und handlungsbereiten Citoyen. Das Verbraucherinsolvenzverfahren eröffnet somit bisher blockierte Potentiale und stärkt die Aktivität und Eigenverantwortung der Bürger, da es einmaliges ökonomisches Scheitern nicht auf Dauer stellt. Mehr als drei Millionen Haushalte aus erzwungener Passivität und ökonomischer Marginalisierung zu befreien stellt somit alles andere als einen Gnadentat dar. Der moderne Reformstaat erfüllt vielmehr seine zentrale Rolle, die Handlungsfähigkeit des Bürgers zu erhalten und bewahren.