



Leseprobe aus Schwarze, Buschkamp und Elbers, Geschichte der Schuldnerhilfe  
in Deutschland, ISBN 978-3-7799-3467-7

© 2019 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel  
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?  
isbn=978-3-7799-3467-7](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3467-7)

# Einleitung

(Uwe Schwarze)

Mit dem vorliegenden Band wird erstmalig ein Überblick zur historischen Entwicklung über die unterschiedlichsten Pfade und Varianten der Schuldnerhilfe, des Schuldnerschutzes und auch zum beruflichen Handlungsfeld der Schuldnerberatung in einem breiteren Kontext vorgelegt. Der thematische Gegenstand bliebe aber unvollständig, würde nicht auch die Entwicklung des Verbraucherinsolvenzverfahrens (Privatkurs) in einer historischen Perspektive für Deutschland mit nachgezeichnet. Das Werk ist sowohl für die Ausbildung und das Studium in der Sozialen Arbeit, in der Rechtspflege und Sozialverwaltung, im Bankwesen, sowie für die Praxis, Fachberatung und Konzeptarbeit im Rechtswesen, in der Schuldnerberatung wie in der Verbraucherberatung und mit Perspektiven auf die Gestaltung sozialer Interventionen in der Sozialpolitik konzipiert. Die zentrale historische Perspektive des Bandes bildet eine zugleich sozialgeschichtliche, soziökonomische und interventionstheoretische Analyse zur Entwicklung von Schuldnerhilfe und Schuldnerberatung von der Antike bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts. Die zu diesem Gegenstandsbereich bislang bestehende gravierende Forschungslücke soll in der Zielsetzung demnach mit einem ersten eher beschreibenden Überblick geschlossen werden.

Als Hintergrund des Bandes ist dabei auch eine seit vielen Jahren anhaltend hohe Quote der Überschuldung privater Haushalte in Deutschland zu sehen. Die Bewältigung von sehr vielfältigen Lebenslagen einer privaten Überschuldung und möglichst nachhaltige Wege aus der ‚Schuldenfalle‘ erfordern für viele Menschen eine unterstützende und befähigende Schuldnerhilfe und -beratung. Dabei kann das Angebot an entsprechenden Einrichtungen im Sinne öffentlicher Daseinsvorsorge jedoch bis heute längst noch nicht als bedarfsgerecht angesehen werden. Nach aktuellen Daten privatwirtschaftlicher Auskunfteien und den Statistiken der Bundesministerien galten im Jahr 2017 in Deutschland zwischen 3,4 und 3,6 Millionen private Haushalte als überschuldet (Creditreform 2017). Direkt oder indirekt betroffen sind von den damit verbundenen materiellen Notlagen insgesamt rund 6,91 Mio. Menschen. Hinzu kommt eine nicht bekannte Zahl an Überschuldungsgefährdeten, für die ebenfalls Varianten einer Schuldnerhilfe und/oder geeignete Beratungsangebote wichtig sind. Allerdings erreicht die Schuldnerberatung, wie sie sich in den Sozialdiensten seit den 1980er Jahren etabliert hat, bislang allenfalls fünf bis zehn Prozent der von einer Überschuldung betroffenen Haushalte.

So zeigen diese sehr allgemeinen Daten, dass bis heute, und voraussichtlich in einer digitalen Geldgesellschaft auch weiterhin, ein erheblicher Bedarf ganz

unterschiedlichster Varianten einer Schuldnerhilfe besteht. Schon von daher ist eine historische Analyse für das Verständnis des sozialen Problems der Überschuldung privater Haushalte wie auch für das Verständnis des sich inzwischen institutionalisierten Hilfesystems ein wichtiges Anliegen.

In der Datengrundlage basieren die nachfolgenden Befunde vor allem im Kapitel I von Uwe Schwarze zur frühen Geschichte der Schuldnerhilfe ganz überwiegend auf Sekundärliteratur und auf Studien und Praxismaterialien, die für Nicht-Historiker\*innen relativ leicht zugänglich sind. Soweit möglich, wurden auch im ersten, frühgeschichtlichen Kapitel einzelne ausgewählte Originaldokumente und Materialien aus der Praxis der Schuldnerhilfen mit berücksichtigt. Im Kapitel II von Heinrich Wilhelm Buschkamp zur jüngeren Historie der Schuldnerberatung in Deutschland, und im Kapitel III von Alexander Elbers zur Reformdynamik und den Strukturmerkmalen des Verbraucherinsolvenzverfahrens basieren die Darstellungen auf intensives Studium der Originalquellen aus dem Zeitraum zwischen 1975 bis 2015. Die in diesem Band für den Zeitraum von 1975 bis 2015 verarbeiteten Dokumente, Materialien und Quellen wurden im Rahmen einer annotierten Bibliographie sehr weitgehend erfasst. Sie kann sowohl für die Praxis, für die weitere Entwicklung des politischen wie beruflichen Handlungsfeldes der Schuldnerhilfen und -beratung und für weitere wissenschaftliche Arbeiten genutzt werden. Ein Anliegen war es auch, eben diese Materialien und Dokumente aus der über vierzigjährigen Entwicklung des relativ neuen Handlungsfeldes der Schuldnerberatung innerhalb der Sozialen Arbeit zu sichern, möglichst vollständig zu erfassen und für die Allgemeinheit zugänglich zu halten. Alle Beteiligten eint somit die Hoffnung, mit diesem Band und der annotierten Bibliographie einen nützlichen Beitrag zur weiteren positiven Entwicklung im Handlungsbereich von Schuldnerhilfe, Schuldnerschutz und Schuldnerberatung in der Sozialen Arbeit sowie in der Sozialpolitik geleistet zu haben.

Im *Inhalt* dieses Bandes werden im *ersten Teil* von Uwe Schwarze die frühen Varianten der Schuldnerhilfe im Überblick von ihren Anfängen in Mesopotamien um 1000 bis 800 v. Chr. über die griechische und römische Antike und das Mittelalter bis in das 19. Jahrhundert nachgezeichnet. Ebenso werden erste gesetzliche Regulierungen zu Entschuldungsverfahren zu Beginn und Mitte des 20. Jahrhunderts näher untersucht. Dabei wird deutlich, dass die Befreiung aus früherer Schuldnechtschaft zunächst vor allem ein Gnadenakt der kirchlich wie weltlich Herrschenden war. Doch lassen sich erste frühe Varianten einer Vermittlung von Interessen zwischen Gläubigern und Schuldner, die auch Elemente einer Schuldnerhilfe enthalten haben könnten, bereits im Priestertum der Antike verorten. Ebenso wird veranschaulicht, dass das ‚*in einer Schuld stehen*‘ schon früh nicht nur ein religiös geprägtes gesellschaftliches Element war, sondern damit bereits schon lange vor der Verbreitung des Geldsystems massive wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse verbunden waren. Dies galt

insbesondere für die im frühen und späten Mittelalter zahlenmäßig größte Gruppe der über Schuldverhältnisse abhängigen Bauern, Handwerker und Dienstkräfte. Der Kampf der abhängigen Bauern und Leibeigenen im frühen Mittelalter um Freiheit kann auch als ein Kampf um Schuldenfreiheit gelesen werden. Ihnen ging es damals primär um die Befreiung aus feudalen, dienstlichen und rechtlich überlieferten Abhängigkeits- und Schuldverhältnissen und noch nicht so sehr um kreditvertragliche geldliche Abhängigkeiten und Einschränkungen ihrer täglichen Lebensverhältnisse. In dieser Phase der deutschen Geschichte fand spätestens im Mittelalter mit den Baueraufständen insoweit eine selbstorganisierte, letztlich politische und auch radikale – sowie gewaltsame – Variante einer Schuldnerhilfe und Schuldenverweigerung einen Ausgangspunkt. Im 18. und 19. Jahrhundert traten dann direkt geldliche Unterstützungsangebote für Überschuldete und Arme als Varianten der Schuldnerhilfe stärker in Erscheinung. Die öffentliche Pfandleihe, staatliche regulierte Ablözungskredite im Zuge der Bauernbefreiung und die Förderung der Spartugend, die mit Gründung der Sparkassen und engen Kooperationen von öffentlichen Spar- und Leihkassen mit den Institutionen der Armenpflege einher gingen, bilden hierfür anschauliche Beispiele. Deutlich wird ferner, dass mit religiösen wie auch weltlichen Normen und Regulierungen zu Wucher, öffentlicher Pfandleihe, Unterstützungshilfen und Schuldenerlass nicht immer das Element der Hilfe im Vordergrund stand, sondern stets auch Machtinteressen und Instrumente einer Disziplinierung der jeweils Herrschenden mit unterschiedlichsten Varianten einer Schuldnerhilfe verbunden waren. Diese sind oft jedoch erst auf dem zweiten Blick erkennbar. Im weiteren historischen Verlauf lässt sich der Trend zu einer stärkeren Verrechtlichung und auch einer Verstaatlichung der damaligen Varianten einer Schuldnerhilfe erkennen, die über die Armenpflegeverordnungen des 19. Jahrhunderts und über erste gesetzlich regulierte Schuldensanierungsverfahren in den 1920er und 1930er Jahren – nicht zuletzt unter Einfluss des NS-Regimes – etabliert wurden. Diese Tendenzen einer zunehmend detaillierten Verrechtlichung, verbunden mit neueren Entwicklungen einer Pädagogisierung und einer Kommerzialisierung von Schuldnerhilfe halten – relativ pfadtreu bzw. sogar pfadabhängig – bis heute an. Dies ist ein zentraler Befund im ersten Teil der vorliegenden Studie.<sup>1</sup> Er schließt damit, dass der bisher nicht definierte Begriff „Schuldnerhilfe“ in einer resümierenden Synopse genauer erklärt wird und die historisch belegten zahlreichen

---

1 Einen theoretischen Rahmen im Beitrag von Uwe Schwarze bietet neben der Theorie der Pfadabhängigkeit einer Entwicklung sozialer Institutionen („path dependency“) von Paul Pierson (2000) auch die Theorie sozialer Interventionen nach Kaufmann (2002). Beide Theorieansätze werden hier für eine historische Untersuchung zur Geschichte der Schuldnerhilfe genutzt und im Fazit in den Erträgen systematisiert und resümiert.

Varianten und Ebenen einer Schuldnerhilfe in Deutschland auf Grundlage der Theorie sozialer Interventionen nach Kaufmann (2002) genauer systematisiert werden.

Das Kapitel II dieses Bandes gliedert sich in zwei Teile. Darin geht es direkt anschließend an das erste Kapitel um die jüngere Geschichte der Schuldnerhilfe in Deutschland und um eine genauere Studie zur *Schuldnerberatung* als primär pädagogische soziale Dienstleistung. Die Schuldnerberatung ist inzwischen als Teilbereich der im modernen Wohlfahrtsstaat etablierten unterschiedlichsten Aufgaben einer Schuldnerhilfe institutionalisiert. *Heinrich Wilhelm Buschkamp* zeigt in seinen Analysen zahlreicher Dokumente und Fachbeiträge für die Zeitspanne von 1975 bis 2015 auf, dass die Entwicklung der Schuldnerberatung als *spezialisiertes* (sozial)berufliches Handlungsfeld in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände und der Kommunen ihren Ausgangspunkt Mitte der 1970er Jahre nahm. Nach seinen Analysen ist dabei der Ausbau dieses spezifischen Beratungsangebotes nicht losgelöst von der Expansion des Konsumentenkredits und der seit Mitte der 1970er Jahre ansteigenden Massenarbeitslosigkeit zu sehen. Zugleich spielen soziale Ungleichheit und Armut weiterhin als Einflussfaktoren für eine anhaltend hohe oder gar zunehmende private Überschuldung eine wichtige Rolle. In den Dynamiken einer Institutionalisierung von Schuldnerberatung im modernen Wohlfahrtsstaat lassen sich für die 1980er Jahre Interessenkonflikte um die Deutungshoheit einer Bearbeitung des sozialen Problems der privaten Überschuldung zwischen Anwaltschaft, Verbraucherzentralen und Wohlfahrtspflege erkennen. Über erste Forschungsansätze und eine erste Verwissenschaftlichung, sowie durch intensive professionstheoretische und konzeptionell ausgerichtete Fachdebatten konnte sich das Handlungsfeld der Schuldnerberatung innerhalb der Sozialen Arbeit – nicht zuletzt verbunden mit ersten rechtlichen Regulierungen im Bundessozialhilfegesetz (§ 17 BSHG) der 1990er Jahre – nach und nach etablieren. Die neueren Entwicklungen zu einer mehr oder weniger kombinierten Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung, die mit Inkrafttreten der Insolvenzordnung (InsO) zum 1. Januar 1999 verbunden waren, werden vom Autor ebenso kritisch reflektiert wie die Vielfalt an neuen Aufgaben und Herausforderungen, die Schuldnerberatung in der Vorbereitung von Verbraucherinsolvenzverfahren, in Zugangshilfen zu einem Girokonto und zum Pfändungsschutzkonto seit den 1990er Jahren aktiv übernommen hat. Die finanzielle Förderung der Beratungsangebote deckte diese immer neuen Aufgaben allerdings nur begrenzt ab. Schließlich werden die sozialpolitischen und rechtspolitischen Reforminitiativen näher veranschaulicht, an denen die Schuldnerberatung und ihre Trägerorganisationen seit den 1990er Jahren aktiv beteiligt waren. Es wird deutlich, dass sich die Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung innerhalb der Trägerstrukturen der Sozialen Arbeit weitgehend institutionalisiert hat, wobei eben die Einflüsse einer Verrechtlichung und der Ökonomisierung, sowie eine wei-

tere Ausdifferenzierung des Arbeitsfeldes unverkennbar sind. Ein grundlegender Wandel der Rahmenbedingungen von Schuldnerberatung ist spätestens seit der sogenannten Hartz-Gesetzgebung nach 2005 manifest geworden. Ebenso wird anschaulich, dass das Berufsfeld der ‚Schuldnerberatung‘ und mehr noch eine ‚soziale Schuldnerberatung‘ – trotz aller Tendenzen zur Verrechtlichung, Standardisierung und Ökonomisierung – mit Stand 2017 noch immer nicht einheitlich, verlässlich und für die überschuldeten Menschen nachvollziehbar klar definiert oder gar (staatlich) reguliert sind. Der Beitrag von Heinrich Wilhelm Buschkamp skizziert insoweit auch direkt perspektivische Herausforderungen und Reformerfordernisse, die von Fachkräften, Lobbyisten und Trägerorganisationen der deutschen Schuldnerberatung aktiv(er) als bisher aufzunehmen und politisch zu gestalten wären.

Im abschließenden *Kapitel III* des Bandes zeigt dann *Alexander Elbers* genauer auf, dass die Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens nach der damals neuen Insolvenzordnung (InsO) zum 1. Januar 1999 mit zunächst siebenjähriger und dann ab 2001 verkürzter sechsjährigen Laufzeit weniger als sozialpolitisches Reformwerk zu verstehen ist, sondern dass die Insolvenzrechtsreform vor allem rechts- und wirtschaftspolitisch motiviert war. Der Beitrag nimmt dabei die im ersten Teil dargestellten Befunde zu den Frühformen eines Schuldenerlasses auf und bietet zunächst einen fundierten Überblick zur Reformdebatte um die Einführung eines Verbraucherkonkurses mit Restschuldbefreiung in Deutschland. Alexander Elbers veranschaulicht, dass die Reformdebatte von den ersten Entwürfen und Vorschlägen der frühen 1980er Jahre bis zum Inkrafttreten der InsO fast 30 Jahre anhielt. Deutschland gilt insoweit international auch als Nachzügler, konnte sich aber zugleich auf Erfahrungen aus anderen Ländern beziehen. Die Details der Vorschläge unterschiedlichster Akteure, die damals in Referentenentwürfen aus Ministerien, politischen Vorschlägen der Parteien – insbesondere der SPD – aber auch von Seiten der Wissenschaft und der Praxis der Schuldner- und Verbraucherberatung sowie ihrer Trägerorganisationen diskutiert wurden, werden im vorliegenden Beitrag vergleichend untersucht. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Analyse ausgewählter rechtlicher Regulierungen, die für die Praxis der Schuldnerberatung und generell für Schuldnerhilfen von besonderer Relevanz sind. Die inhaltlichen Schwerpunkte reichen von Fragen des Zugangs zum Verbraucherinsolvenzverfahren über die Frage möglicher Verfahrenskosten und deren Höhe und/oder Stundung bis zum ‚Nullplan‘, den ‚Obliegenheitspflichten‘ sowie der Dauer der Verfahren, die Schuldnerinnen und Schuldner bis zur Erreichung einer Restschuldbefreiung einhalten müssen. Zentrale rechtliche Normen, die zugleich stets moralische Intentionen mit ausdrücken, wie etwa die Rechtsfigur des ‚redlichen Schuldners‘, die genauen ‚Obliegenheitspflichten‘ oder auch der Begriff der ‚Wohlverhaltensperiode‘ werden ebenfalls thematisiert und kritisch reflektiert. Auch Fragen der praktischen Umsetzung der drei Stufen einer

Schuldenregulierung sowie Aspekte der Aus-/Weiterbildung werden in der Perspektive auf die Frage nach der Akzeptanz und den Veränderungen näher betrachtet, die damals wie heute mit dem Verbraucherinsolvenzverfahren für die deutsche Schuldner- und Insolvenzberatung verbunden sind. Neben dem bereits im ersten wie auch im zweiten Teil dieses Bandes diagnostizierten Trend zu einer massiven Verrechtlichung wird außerdem eine hohe insolvenzrechtliche und insolvenzpolitische Reformdynamik für die Zeit zwischen 1999 und 2017 direkt erkennbar. Eine Verkürzung der Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens von sechs auf nunmehr fünf bzw. drei Jahre, die neue Vertretungsbefugnis der Schuldnerberatung vor Gericht u. a. mehr, bilden diese aktuellen Reformdynamiken ab. Aktuelle Vorschläge auf Ebene der Europäischen Union hinsichtlich einer Vereinheitlichung des Insolvenzrechts in Europa lassen für die nächsten Jahre weitere Reformen erwarten, die einmal mehr die Varianten der Schuldnerhilfe und -beratung in Deutschland verändern werden.

Im *Kapitel IV* werden in einem *Fazit* für den gesamten Band die zentralen und grundlegenden historischen sowie fachpolitischen Befunde resümiert und mit Blick auf den künftigen Fachdiskurs zur Schuldnerhilfe und Schuldnerberatung verortet. Es wird deutlich, dass eine historische analytische Perspektive zur Schuldnerhilfe und Schuldnerberatung die aktuellen Herausforderungen, die sich durch wachsende soziale und digitale Ungleichheiten in Form von Armut, Überschuldung und sozialer Exklusion abbilden, in einem anderen Licht erscheinen lässt. Lösungsansätze zur Bearbeitung sozialer Probleme sind oft nicht so ‚neu‘ oder ‚modern‘ wie sie am Alltag beruflicher Praxis erscheinen mögen. Soziale Interventionen und rechtliche Regulierungen basieren zumeist auf älteren – oft auch religiös und/oder moralisch – geprägten historischen Pfaden, institutionalisierten Routinen und Konzepten, die gerade auch mit Blick auf den Wandel moderner Gesellschaften einer kritischen Reflexion unterzogen werden sollten. Hierzu bietet dieser Band eine Gelegenheit.