

Christoph Mattes | Simon Rosenkranz |
Matthias D. Witte (Hrsg.)

Schulden, Schuldenberatung und Sozialstaat

Eine international vergleichende
Reflexion

BELTZ JUVENTA

Christoph Mattes | Simon Rosenkranz |
Matthias D. Witte (Hrsg.)

Schulden, Schuldenberatung und Sozialstaat

Eine international vergleichende Reflexion

BELTZ JUVENTA

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

Alle Rechte vorbehalten



Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-8244-9 Print
ISBN 978-3-7799-8245-6 E-Book (PDF)
ISBN 978-3-7799-8246-3 E-Book (ePub)

1. Auflage 2024

© 2024 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim

Herstellung: Hanna Sachs
Satz: xerif, le-tex
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza
Beltz Grafische Betriebe ist ein klimaneutrales Unternehmen (ID 15985–2104-100)
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Einleitung: Schulden, Schuldenberatung und Sozialstaat <i>Christoph Mattes, Simon Rosenkranz, Matthias D. Witte</i>	7
Private Verschuldung im europäischen Vergleich <i>Stefan Angel</i>	13
Verschuldung aus sozialstaatlicher Perspektive – am Beispiel der Schweiz <i>Carlo Knöpfel</i>	37
Four worlds of consumer insolvency and debt relief regulations: An empirical classification of 15 personal bankruptcy regimes <i>Jan-Ocko Heuer</i>	53
Haftung als Vorbild: Das Insolvenz- und Restschuldbefreiungsverfahren in Deutschland Anknüpfungspunkte und Herausforderungen für die Schuldenberatung der Sozialen Arbeit <i>Simon Rosenkranz, Christoph Mattes, Matthias D. Witte</i>	77
The “Market Model” of Debt Counseling and Bankruptcy in the United States <i>Jason J. Kilborn</i>	104
Private Überschuldung im Wohlfahrtsstaat Schweden Schuldensanierungsverfahren und Budget- und Schuldenberatung zwischen ‚selektivistischem Gnadenmodell‘ und ‚universalistischem Sozialdienst‘ <i>Uwe Schwarze</i>	124
Schuldenberatung in England und Wales: Eine Geschichte von Charity, Armut und ideologischer Verblendung <i>Katharina Möser</i>	154
Schuldenberatung im Sozialstaat – ein Spielball wohlfahrtsstaatlicher Orientierungslosigkeit? <i>Christoph Mattes, Matthias D. Witte</i>	175
Autorinnen und Autoren dieses Bandes	186

Einleitung: Schulden, Schuldenberatung und Sozialstaat

Christoph Mattes, Simon Rosenkranz, Matthias D. Witte

Der Band führt die drei Themen, *Schulden*, in diesem Fall die private Ver- und vor allem Überschuldung, *Schuldenberatung* und weitere Beratungsangebote bei finanziellen Schwierigkeiten sowie deren *sozialstaatliche Einordnung* in den jeweiligen Ländern entlang eines internationalen Vergleichs zusammen.

Schulden werden dabei weniger als volkswirtschaftliches oder ökonomisches Phänomen betrachtet, sondern in Form eines privaten und gesellschaftlichen Problems als Überschuldung diskutiert. *Überschuldung* meint in Deutschland die Situation, in der gegenüber Gläubiger*innen eingegangene Verpflichtungen mittelfristig nicht mehr zurückgezahlt werden können, eine Verschuldung somit kritisch und finanziell existenzgefährdend geworden ist und für den bzw. die Einzelne*n in ihrer Alltagsbewältigung problematisch wird. Gegen Schuldner*innen können nämlich bei ausbleibender Tilgung Maßnahmen erlassen werden. In Deutschland betreffen diese vor allem deren Vermögens- und Einkommenswerte und können schnell existenzbedrohend sein, wenn das Mietverhältnis gekündigt, die Konten gepfändet werden oder Energiesperren drohen. Sie können aber auch ein Hindernis darstellen, ‚normal‘ am finanziellen Leben teilzuhaben. Beratungsangebote bei Schulden wie die Schuldenberatung in Deutschland stehen hier Ratsuchenden zur Verfügung und geben Hilfe in existenzbedrohenden Situationen. Dieses Angebot kann wiederum als sozialpolitische Reaktion gefasst werden und ist eine sozialstaatliche Maßnahme, die auf ein individuelles, aber auch gesellschaftliches Problem reagiert.

Im Allgemeinen kann staatliches Handeln die Verschuldungssituation von Verbraucher*innen beeinflussen, einerseits über die Regulierung und Deregulierung von Kreditvergaben; andererseits schränken Verschuldungssituationen die Ausgaben- wie auch die Einnahmeseite von Haushalten spürbar ein. Die Absicherung gegen Krisen, wie z. B. plötzliche Arbeitslosigkeit oder Erkrankung, hat Auswirkungen darauf, wie tragfähig die Rückzahlungsabsichten verschuldeter Personen für eingegangene Schuldverhältnisse sind. Zur Bekämpfung von Überschuldung können im besonderen Schuldenberatungsangebote gefördert, rechtliche Maßnahmen der Gläubiger*innen gegenüber Schuldner*innen gestaltet werden und zuletzt kann über die gesetzliche Möglichkeit von Restschuldbefreiungsverfahren Einfluss auf die Ver- und Überschuldungssituation genommen werden. Hierbei greift der Staat jedoch in die Verhältnisse zwi-

schen Gläubiger*innen und Schuldner*innen ein und gestaltet damit nicht nur die Möglichkeiten für Einzelne, von nicht mehr tragfähigen Schulden befreit zu werden, sondern beeinflusst damit auch die Vergabe von Krediten für Privatpersonen, die sich auch an diesen Möglichkeiten der Restschuldbefreiung orientieren können.

Dieser Band spannt einen Bogen von Schulden über Schuldenberatung bis hin zu deren sozialstaatlicher Verankerung und betrachtet mit der Schuldenberatung ein etabliertes und wachsendes Handlungsfeld der Sozialen Arbeit. Die Autor*innen der Beiträge diskutieren in einer international vergleichenden Perspektive, wie sozialstaatliche, rechtliche und gesellschaftspolitische Einflüsse das Selbstverständnis der Schuldenberatung geprägt haben und prägen. Aufgezeigt wird auch, welche Grenzen von Solidarität und Wohlfahrt sich bei der Bekämpfung von Ver- und Überschuldung zeigen unter der Annahme, dass diese Staats- und Gesellschaftsformationen auch den Interessen der Wirtschaft gerecht werden müssen. Darüber hinaus wird diskutiert, welche Herausforderungen sich aus den sozial- und gesellschaftspolitisch repräsentierten Vorstellungen zu Verschuldung und Hilfen bei Ver- und Überschuldung für die Praxis der Beratung ergeben.

Mit dem Zusammenwirken des Anstiegs der Arbeitslosigkeit und der Ausweitung neuer kreditbasierter Verschuldungsmöglichkeiten in den 1970er- und 1980er-Jahren sahen sich in Deutschland und vielen westlichen Ländern die Menschen zunehmend mit Folgeproblemen z. B. von wirtschaftlichen Notlagen konfrontiert. In Deutschland zeigten sich diese vor allem in der Sozialen Arbeit, in der Schulden nicht allein in der Wohnungslosen-, Suchtkranken- und Straftentlassenenhilfe zu finden waren, sondern auch in den Beratungsangeboten auftraten. In den 1980er-Jahren etablierte sich die Soziale Schuldenberatung als Antwort auf das Problem steigender, nicht mehr bedienbarer Schulden in immer größeren Bevölkerungsteilen. Dabei war und ist Ziel der Schuldenberatung, die wirtschaftliche Existenz der Schuldner*innen und ihrer Angehörigen zu sichern und sie bei der Bewältigung ihrer finanziellen und sozialen Probleme zu unterstützen. Durch die Beratung soll die Handlungsautonomie über die wirtschaftlichen Verhältnisse wiederhergestellt werden. Gemeinsam mit der ratsuchenden Person sollen dafür Wege aus der finanziellen Notlage über eine Regulierung der Schulden oder auch eine Gestaltung des Lebens mit den Schulden erarbeitet werden. Dabei will die Soziale Schuldenberatung den Zugang zu Finanzdienstleistungen gerade auch für Haushalte mit niedrigen Einkommen erhalten oder wiederherstellen. Im Zuge der Ausdifferenzierung der Kreditmöglichkeiten und der Zunahme privater Verschuldung in Europa und dem angelsächsischen Raum wurde die Überschuldung privater Personen und Haushalte zu einem sozialen Problem, das immer weitere Personenkreise betraf. Dabei wird auf private Überschuldung national sehr different geantwortet und den Betroffenen zur Bewältigung ihrer Lebenssituation unterschiedlich geholfen.

Bei genauer Betrachtung stellen wir jedoch fest, dass in den Jahren, in denen sich dieses als neu und innovativ angesehene Hilfeangebot Schuldenberatung etablierte, in anderen Ländern längst ein nicht nur von der Sozialen Arbeit, sondern von der Justiz vorgehaltenes Angebot der Restschuldbefreiung bestand. Somit kannten einzelne Rechtssysteme bereits Lösungen, mit denen verschuldeten Personen per Gerichtsbeschluss die Schulden „einfach“ erlassen werden konnten, während sich in Deutschland die erste Schuldenberater*innengeneration noch zaghaft mit ersten Sanierungs- und Entschuldungsstrategien befasste, die aus heutiger Sicht viel zu kompliziert und für die Klient*innen möglicherweise auch stark überteuert waren.

Doch was hat in solchen Ländern schon so früh zur Einführung solcher Verfahren geführt, was hat andere Gesellschaften dazu veranlasst, solche aus Sicht der Sozialen Arbeit vielversprechenden Verfahren erst viel später zu schaffen? Wie unterschiedlich sind sie und wie sind sie organisiert? Das jeweilige landesspezifische Verständnis von beruflichen oder professionellen Hilfen bei Überschuldung einerseits, andererseits aber auch das der vorgehaltenen außergerichtlichen und gerichtlichen Entschuldungsverfahren offenbaren sozial- bzw. gesellschaftspolitische Vorstellungen darüber, wie das Problem der Verbraucher*innenverschuldung kulturell gedeutet wird, wie erwünscht oder unerwünscht eine öffentliche Bearbeitung ist und wie stark sich der (Sozial-)Staat mit der Bereitstellung rechtlicher Rahmenbedingungen zur individuellen Problemlösung engagiert. Damit verbunden sind Entscheidungen und Festlegungen, ob, wie und warum Betroffenen geholfen werden soll.

Die verschiedenen Wohlfahrtsstaatsregime, wie sie Esping-Andersen (z. B. 1990) beschreibt, waren in einem ähnlichen Zeitraum mit dem Problem der Überschuldung konfrontiert und bildeten Angebote und Verfahren, die einerseits auf tradierte sozialpolitische Pfade verweisen könnten, andererseits mit dem Ziel der Entschuldung überall eine vergleichbare rechtliche Intervention in unterschiedlicher Ausprägung vorsahen.

Der in diesem Band angestrebte Ländervergleich will die historischen und sozialpolitischen Hintergründe in der Bearbeitung des Problems Überschuldung herausstellen und untersucht den wechselseitigen Einfluss vorhandener Beratungs- und Hilfe-Arrangements auf die Entstehung von Entschuldungsverfahren und umgekehrt die Folgen dieser rechtlichen Intervention auf die Beratungsarbeit.

Die Jahre 2022 und 2023 weisen dabei Ähnlichkeiten auf mit den Jahren 1970 und 1980. Hohe Inflationsraten bedingen höhere Zinsen als Reaktion der Zentralbanken, die wiederum Schuldenlasten als weniger tragfähig erscheinen lassen. In den 1970er-Jahren war spätestens dieser Zusammenfall der Anlass zum Entstehen von Beratungsangeboten für Menschen in finanziell schwierigen Situationen, die aber unterschiedlich angesiedelt worden sind und sich je nach Land in der Sozialen Arbeit, der Anwaltschaft oder der Verbraucherberatung wiederfanden. Mit

unterschiedlichen politischen Erwartungen sind diese Angebote heute weiterhin und wieder verstärkt gefordert.

Der vorliegende Band untersucht aber nicht die Überschuldung in den verschiedenen Ländern, sondern folgt der Annahme, dass die jeweiligen Rahmenbedingungen des Schuldner*innen- und Konsument*innenschutzes als übergeordnete sozialpolitische Dimension und die des Privatkonkurs- und Restschuldbefreiungsverfahrens eine Schnittmenge aufweisen, wie sozialstaatlich mit dem Phänomen der Konsument*innenverschuldung umgegangen wird. Vereinfacht gesagt: Wohlfahrtsregime und Konkursregime weisen eine gemeinsame Thematik auf: die Rahmenbedingungen, unter denen überschuldeten Menschen die Möglichkeit eines Entschuldungsverfahrens eingeräumt wird. Diese Schnittmenge soll untersucht und miteinander verglichen werden. Für den Vergleich besteht die Herausforderung dabei in der Strukturierung der Auswahl, wobei zwei Unterschiede in der Sache begründet sind. Beratungsangebote bei Schulden sind zum einen aus der Sozialen Arbeit (wie in Deutschland) entstanden und somit eng mit wohlfahrtsstaatlichen Angeboten verbunden. Auf der anderen Seite haben Konkurs- bzw. Insolvenzverfahren nur bedingt einen wohlfahrtsstaatlichen, sondern vielmehr zunächst einen wirtschaftspolitischen Hintergrund: Sie sollen z. B. Investitionsentscheidungen von Unternehmen begünstigen. Sie sind daher zunächst juristische Verfahren für Unternehmen, die, wie das Beispiel der EU-Restrukturierungsrichtlinie zeigt, dann ggf. auch auf Verbraucher*innen ausgedehnt worden sind. Es erscheint daher sinnvoll, dem Band eine Typologie zugrunde zu legen, die die verschiedenen Konkurs- und Verbraucherinsolvenzverfahren untersucht und in ihrer Ausprägung Hinweise auf sozialstaatliche Rahmungen beinhaltet. Die Typologie von Heuer (in diesem Band, 2015, 2022) unterscheidet die Verfahren nach der jeweiligen „normativen Grundorientierung“ (Heuer) und zeigt, welches Verständnis der Beziehung von Schuldner*innen, Gläubiger*innen und staatlicher Regulierung zugrunde liegt und bietet damit entlang der gemeinsamen Dimensionen wie Verantwortung, Freiheit, Schutz und Solidarität innerhalb der nationalen Sozialstaats- und Insolvenzregime Referenzpunkte für die jeweiligen Länderbeiträge.

Die Typologie verdeutlicht unterschiedliche Ansätze in den Entschuldungssystemen. Hierbei steht nach Heuer dem *Haftungsmodell* (in dem Band Deutschland) mit einem verstärkten Fokus der Verantwortung der*des Verschuldeten für die eigene Überschuldungssituation und daraus folgenden weiterreichenden Möglichkeiten der Gläubiger*innen, Schuldner*innen zu sanktionieren, das *Marktmodell* (USA/Kanada) gegenüber. In diesem wird vorrangig ein schneller finanzieller Neustart und die Reintegration der*des Schuldnerin*s angestrebt; zudem wird auch die Verantwortung der Gläubiger*innen z. B. in der Prüfung der Solvenz der Schuldner*innen sowie das gesamtwirtschaftliche Interesse an einer möglichst schnellen Wiederherstellung der Marktteilnahme der Schuldner*innen betont. Das *Restriktionsmodell* betont im Gegensatz zu diesen beiden

Modellen die gesamtgesellschaftliche Dimension der Überschuldung. Länder dieses Typs (England) sehen deutlich erweiterte Auflagen und Beschränkungen für Schuldner*innen vor als dies nach dem Marktmodell der Fall ist und betonen die „Schuldhaftigkeit“ der Schuldner*innen. Im *Gnadenmodell* (Schweden) wird in der Entschuldung ein „Schutz der Bürger*innen gegen soziale Risiken“ betont. Dabei richtet sich der Fokus des Verfahrens und der damit verbundenen Regelungen weniger auf den Ausgleich zwischen Schuldner*innen und Gläubiger*innen, sondern auf die Unterstützung von „bedürftigen“ Schuldner*innen. Hier wird am ehesten schon im Verfahren eine sozialpolitische Komponente des Verfahrens deutlich.

Das Buch ist in zwei Teile gegliedert. Im Vordergrund des ersten Teils stehen die private Überschuldung und sozialstaatliche Vorkehrungen. Hier werden die Grundlagen von und Verbindungen zwischen Ver- und Überschuldung und sozialstaatliche Perspektiven thematisiert und die Typologie vorgestellt. Zunächst gibt *Stefan Angel* einen Überblick über die private Ver- und Überschuldung in den unterschiedlichen europäischen Ländern und verdeutlicht dabei auch die Hintergründe und Ursachen von Überschuldungssituationen. *Carlo Knöpfel* erklärt Verschuldung exemplarisch aus der sozialstaatlichen Perspektive Schweiz. *Jan-Ocko Heuer* stellt mit Überschuldung in modernen Gesellschaften die verschiedenen Varianten staatlicher Schuldenregulierung vor und gibt einen Überblick über die oben genannte Typologie. In einem zweiten Teil wird entlang der Typologie verschiedener Varianten staatlicher Schuldenregulierung ein Vergleich der verschiedenen damit verbundenen Beratungsangebote bei Überschuldung vorgenommen. Die Vorstellung der Länder folgt einer Systematik. Es wird (1.) eine historisch-sozialpolitische Herleitung des Beratungsangebots für Überschuldete gegeben. Dabei zeigt sich auch, inwiefern überhaupt Schuldenregulierungsmöglichkeiten bestanden haben oder diese erst im Zuge der Problematisierung durch die Beratungsstellen angestoßen worden sind. Es wird (2.) die Überschuldung im jeweiligen Land definiert und in dem jeweiligen Land beschrieben sowie eine Verortung im Hilfesystem vorgenommen. Dabei werden (3.) die professionellen Hintergründe der Problembearbeitung erläutert und deren rechtliche Grundlagen aufgezeigt. Abschließend werden die aktuellen Herausforderungen des Arbeitsfeldes im jeweiligen Land vorgestellt.

Diese Struktur ermöglicht ein umfassendes internationales Bild, *das erstens* zeigt, wie die einzelnen Hilfen (z. B. Schuldenberatung) für verschuldete Personen und Haushalte ausgestaltet sind: Welche Beratungsangebote gibt es, welches Selbstverständnis ist bei den Beratungsfachkräften vorzufinden und wie zeigt sich dies im Beratungsalltag in der konkreten Einzelfallarbeit? *Zweitens* ist auch die Frage von Bedeutung, wie und warum die jeweiligen nationalen Privatkonkurs- und Restschuldbefreiungsverfahren ausgestaltet sind.

Der Vergleich beginnt mit dem Haftungsmodell, das von *Simon Rosenkranz, Christoph Mattes und Matthias D. Witte* am Beispiel Deutschland und der Schul-

den- bzw. Schuldnerberatung besprochen wird. *Jason Kilborn* zeigt mit den USA/Kanada, wie Beratungsangebote bei Schulden dort ausgestaltet sind. *Uwe Schwarze* beschreibt die Schuldenberatung in Schweden und zeigt dabei auf, inwiefern dieses in der Sozialen Arbeit begründete Angebot nicht zu dem als Gnadenmodell beschriebenen Restschuldbefreiungsverfahren passen könnte. *Katharina Möser* erläutert am Beispiel von England Beratungsangebote, die sich entlang des Restriktionsmodells organisieren müssen. Abschließend nehmen *Christoph Mattes und Mattias D. Witte* eine Bewertung der verschiedenen vorgestellten Angebote vor und fragen nach dem Stand der Schuldenberatung im Sozialstaat.

Literatur

- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Heuer, J. (2015). Private Überschuldung und Sozialpolitik: Varianten der staatlichen Regulierung von Verbraucherinsolvenz und Restschuldbefreiung. *Zeitschrift für Sozialreform*, H. 3, S. 315–340.
- Heuer, J. (2022). Überschuldung in modernen Gesellschaften – Schuldenregulierung aus einer soziologischen Perspektive. In C. Mattes, S. Rosenkranz, M. Witte (Hg.), *Das Soziale in der Schuldnerberatung*. Baltmannsweiler: Schneider, S. 201–213.

Private Verschuldung im europäischen Vergleich

Stefan Angel

1. Einleitung

Schulden aufzunehmen ist Teil des ökonomischen Handlungsrepertoires von privaten Haushalten, sei es beispielsweise für längerfristige Investitionen oder zur Überbrückung temporärer Liquiditätsgaps. Die Höhe der Verschuldung und die Häufigkeit von Schulden unter den privaten Haushalten variieren jedoch stark in Europa.

Dieser Beitrag befasst sich mit zentralen Eckdaten zur Verschuldung und Überschuldung der privaten Haushalte in Europa im Quer- und Längsschnitt. Für beide Phänomene werden Gemeinsamkeiten zwischen den europäischen Ländern dargestellt und Erklärungsfaktoren für Unterschiede besprochen. Der Fokus liegt – ökonomisch gesprochen – auf der Nachfrageseite, also der Beschreibung der Situation der Haushalte, nicht auf der Beschreibung von länderspezifischen Merkmalen des kreditgebenden Angebotssektors (siehe dazu z. B. Kapitel 3 in Ferretti/Vandone 2019).

Daten zu Schulden der privaten Haushalte stammen einerseits aus nationalen Aggregaten. Dazu zählen etwa die nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für das Bruttoinlandsprodukt sowie Kapitalmarktdaten (EMF Hypostat). Andererseits fungieren Mikrodaten aus Befragungen repräsentativer Haushaltsstichproben als Datenquelle. Beispiele für regelmäßig aktualisierte Befragungsdaten mit hohen Qualitätsstandards sind insbesondere EU-SILC (seit 2004 jährlich erhoben von den nationalen Statistikämtern; koordiniert und harmonisiert durch Eurostat) sowie der HFCS (bisher vier Befragungswellen 2010, 2014, 2017, 2021 koordiniert durch die Europäische Zentralbank, erhoben von den Nationalbanken der Länder der Eurozone). Diese anonymisierten Mikrodaten beinhalten reichhaltige Informationen zu Häufigkeit und Verteilung von Schulden, zur finanziellen Situation der Haushalte sowie zu zahlreichen soziodemografischen Merkmalen. In diesem Beitrag wird bei empirischen Analysen auf diese vier Datenquellen zurückgegriffen (VGR, EMF, SILC, HFCS), die für Forschungszwecke frei zugänglich sind.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 2 enthält einen Überblick über die Verschuldung insgesamt sowie nach bestimmten soziodemografischen Merkmalen der Haushalte. Vorhandene Statistiken werden sowohl für den zuletzt verfügbaren Jahresquerschnitt als auch für die letzten Jahrzehnte im Zeitverlauf dar-

gestellt und interpretiert. Abschließend werden die in der Literatur analysierten Gründe für Länderunterschiede besprochen. In Abschnitt 3 erfolgen diese Schritte analog für ausgewählte Überschuldungsindikatoren. Der Beitrag schließt mit einer kurzen Conclusio.

2. Verschuldung im europäischen Vergleich

Welche Verschuldungsquoten und -volumina wir in unterschiedlichen Ländern letztendlich beobachten, hängt sowohl von der Nachfrage- als auch von der Angebotsseite ab.

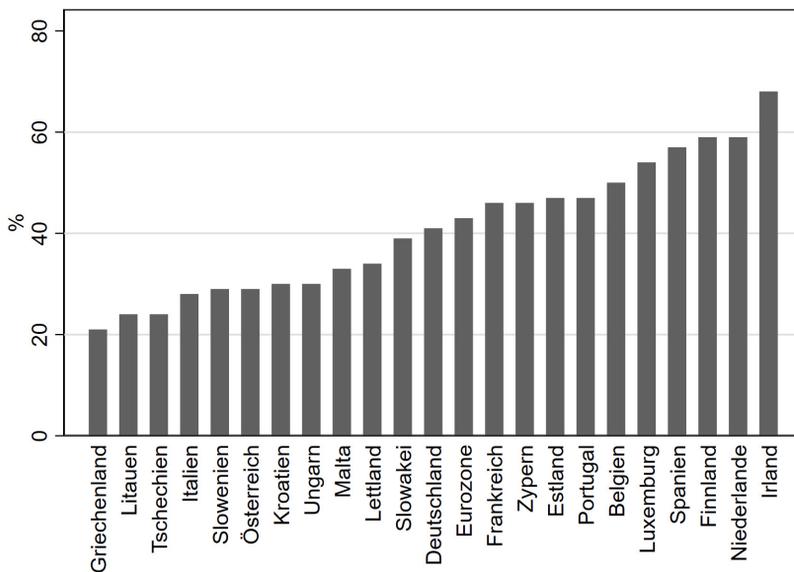
Zur Erklärung der Nachfrage wird oftmals auf die sogenannte ökonomische Lebenszyklustheorie zurückgegriffen (Ando/Modigliani 1963; Modigliani 1986; Modigliani/Brumberg 1954). Die zentralen Erklärungsfaktoren in dieser Theorie sind das Alter und damit zusammenhängend die Einnahmen- und Ausgabenstruktur einer Person bzw. eines Haushalts. Gemäß der Lebenszyklushypothese (LZH) ist der ökonomische Nutzen eines Individuums von seinem aggregierten Konsum in gegenwärtigen und zukünftigen Perioden abhängig. Eine Person oder ein Haushalt maximiert ihren/seinen Nutzen unter Berücksichtigung der Summe aller gegenwärtigen und erwarteten zukünftigen Einkünfte sowie des gegenwärtigen Nettovermögens (Vermögen minus Verbindlichkeiten). Aus dem LZH-Modell kann die Hypothese abgeleitet werden, dass in Zeiten, in denen das aktuelle Einkommen in Bezug auf das Durchschnittseinkommen des gesamten Lebenszyklus gering ist, der aktuelle Konsum mit Krediten finanziert wird. Weil das aktuelle Einkommen zumeist mit fortschreitendem Alter (bis zur Pensionierung) ansteigt, ist eine hohe bzw. häufigere Verschuldung (im Verhältnis zum Einkommen) in jüngeren Lebensjahren zu erwarten. Diese Schulden werden im mittleren Alter zurückgezahlt, wenn das laufende Einkommen über dem gesamten Durchschnittseinkommen liegt. Nach der Pensionierung wird hingegen gespartes Vermögen de-akkumuliert. Auf die theoretischen Aspekte der Angebotsseite der Verschuldung wird in der Diskussion von Entwicklungen über die Zeit (Abschnitt 2.2) genauer eingegangen.

2.1 Status quo

Abbildung 1 und Tabelle 1 zeigen, dass in den meisten Ländern Europas mehr als die Hälfte der Bevölkerung keine Schulden hat. Relativ hohe Verschuldungsquoten finden sich in skandinavischen Ländern (Abbildung 2), während die meisten osteuropäischen Staaten niedrige Verschuldungsquoten aufweisen. Ordnet man die Haushalte nach der Höhe ihrer Schulden (Tabelle 1), inklusive Haushalte ohne Schulden, ergibt sich, dass der Medianhaushalt (wo 50 % niedrigere und 50 % hö-

here Schulden als dieser Haushalt haben) nur in fünf der 21 HFCS-Länder (Niederlande, Finnland, Zypern, Luxemburg und Irland) überhaupt einen positiven Schuldenstand aufweist.

Abbildung 1: Haushalte mit Schulden, in Prozent aller Haushalte, 2021



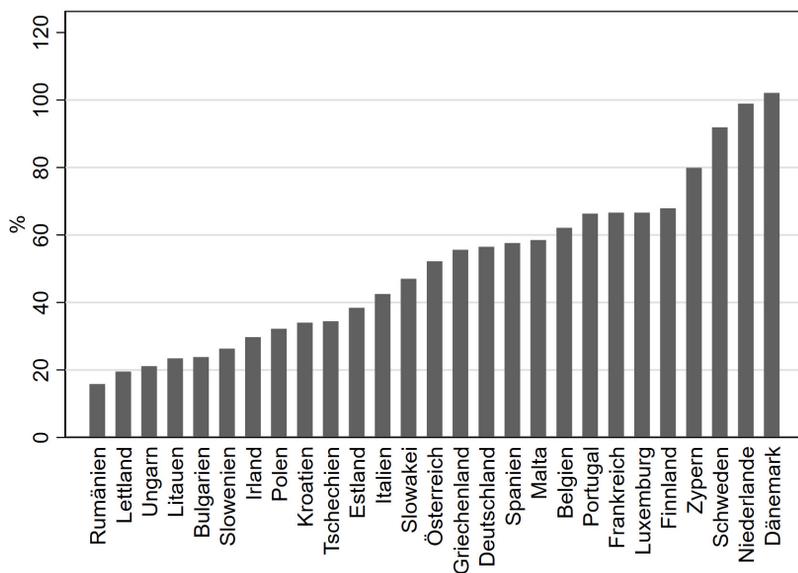
Quelle: HFCS 2021; European Central Bank 2023b; eigene Darstellung.

Der obere Rand der Schuldenverteilung weist zudem eine große Streuung zwischen den Ländern auf. Während in Kroatien die obersten 5 Prozent aller Haushalte mit 23.000 Euro oder mehr verschuldet sind, liegt der entsprechende Wert in Luxemburg bei mindestens 521.000 Euro. Ein Vergleich mit der Verteilung der Nettovermögen weist einen Wertebereich von 154.000 Euro oder mehr (Lettland) bis 2.647.000 Euro (Luxemburg) oder mehr für die obersten 5 Prozent aller Haushalte auf. Schulden sind damit deutlich weniger ungleich verteilt als das Nettovermögen (Tabelle 1, Spalte b).

In den meisten Staaten Europas sind Konsumschulden häufiger verbreitet als Wohnschulden (Abbildung 3), wobei der Anteil der Haushalte mit Wohnschulden kaum mit dem Anteil der Haushalte mit Wohneigentum korreliert (Abbildung 4). Anders gesagt korreliert ein großer Mietwohnsektor nicht zwangsläufig mit dem Anteil von wohnverschuldeten Haushalten.

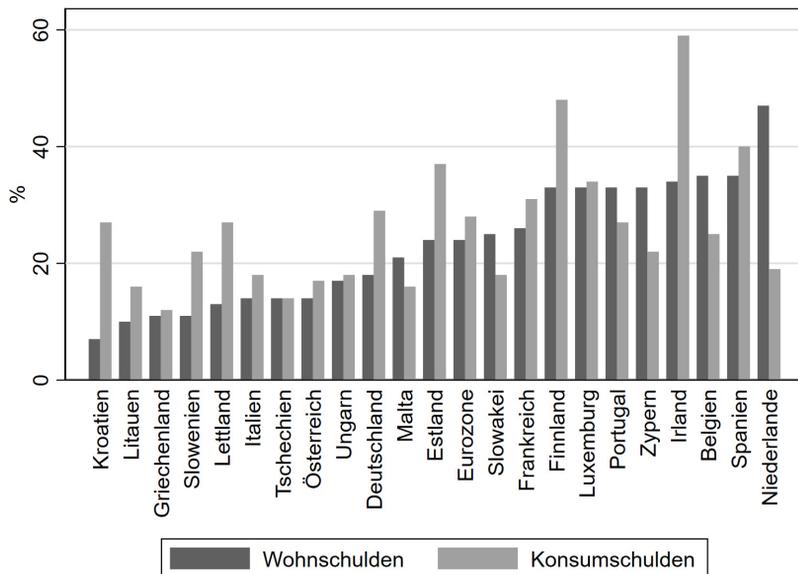
Wie viele Haushalte für Wohnraum verschuldet sind, hängt vielmehr stark von den Bedingungen am Hypothekarkreditmarkt sowie Unterschieden bei der politischen Subvention von Wohneigentum ab. Die Eigenschaften der Märkte für Hypothekarkredite sowie die Politik zur Eigentumsförderung sind in Europa sehr

Abbildung 2: Summe der Haushaltsschulden, konsolidiert inklusive Private Organisationen ohne Erwerbszweck, in % des BIP 2021



Quelle: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/main/data/database>; Indikator TIPSPD22; eigene Darstellung.

Abbildung 3: Haushalte mit Konsum oder Wohnschulden, in Prozent aller Haushalte 2021



Quelle: HFCS 2021; European Central Bank 2023b; eigene Darstellung.

Tabelle 1: Verteilung von Schulden und Nettovermögen 2017

Euro, tausend	(a) Schulden nach Schuldenperzentil				(b) Nettovermögen nach Nettovermögensperzentil
	Perzentil 50	P 60	P 95	P 99	Perzentil 95
Österreich	0	0	114	290,2	866
Belgien	0	7,41	220,4	356,9	1068
Zypern	3,88	20,61	297,4	784,6	1722
Deutschland	0	0,834	167,5	359,4	861
Estland	0	0,374	64,19	147,4	363
Finnland	4	12,7	206,2	365,7	700
Frankreich	0	2	178,4	356,4	803
Griechenland	0	0	44,51	148,7	323
Kroatien	0	0,036	23,23	56,28	305
Ungarn	0	0	24,66	54,19	213
Irland	0,3	4,027	276	617	1359
Italien	0	0	70	174,2	701
Litauen	0	0	32,42	102,8	295
Luxembourg	1,58	12,2	521,4	883,1	2647
Lettland	0	0	30,86	99,29	154
Malta	0	0	137,8	220	1061
Niederlande	11,07	70,78	331,6	607,3	668
Polen	0	0,02	39,13	85,44	266
Portugal	0	2,5	116,9	217,8	516
Slowenien	0	0	38,56	94,59	406
Slowakei	0	0	57,79	107,7	298

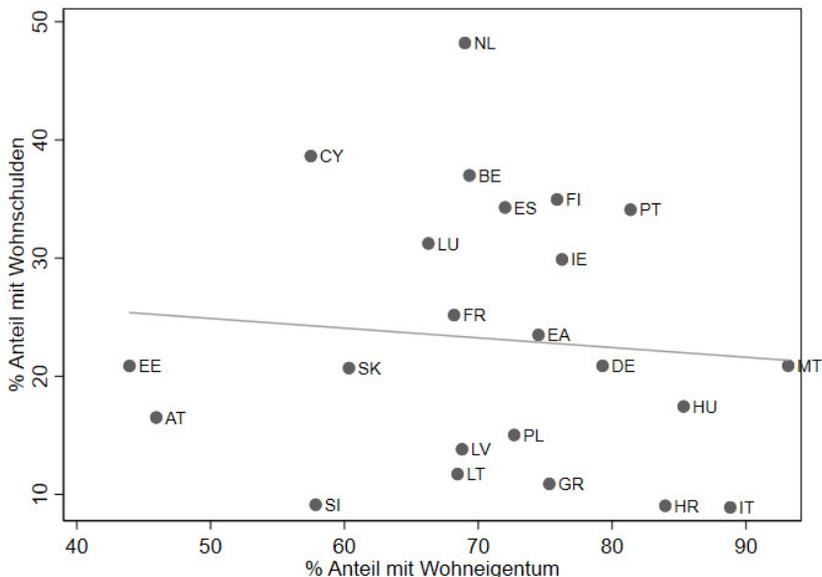
Lesebeispiel: In Österreich haben nur 5 Prozent aller Haushalte einen Schuldenstand von mehr als 114.000 Euro.

Quelle: HFCS 2017; www.hfcs.at/docroot/3_2020_HFCS_DB_int_3rdwave.html#answer.

heterogen (Calza et al. 2013; Hoenselaar et al. 2021). Detailliertere Studien, die die relative Bedeutung dieser Makrofaktoren für die unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten bzw. für die Häufigkeit von Hypothekarschulden im Europäischen Vergleich analysieren, fehlen aber bislang (im Unterschied zu Schulden insgesamt, siehe Abschnitt 2.3).

Betrachten wir die Verteilung der Schuldensumme auf Wohnen und Konsum (Abbildung 5), fällt die Variation zwischen den Ländern deutlich geringer aus. Durchgehend belaufen sich Wohnschulden auf deutlich mehr als die Hälfte, während Konsumschulden in vielen Ländern nur einen vergleichsweise kleinen Anteil einnehmen. Abbildung 6 zeigt den Median der Schuldensumme pro Kopf, die bei Konsumschulden in allen Ländern deutlich niedriger ist als bei Wohnschulden.

Abbildung 4: Zusammenhang zwischen Wohnverschuldung und Eigentumsquote 2017



Quelle: HFCS 2017; http://shinyapps.oenb.at/HFCS_Keyfigures; eigene Berechnungen. Graue Linie entspricht linearer Regression durch die Datenpunkte.

Zusammengefasst gibt es also in den meisten europäischen Ländern mehr Haushalte mit Konsumschulden als mit Wohnschulden, die offene Kreditsumme bei Wohnkrediten übersteigt jedoch in allen Ländern jene der Konsumkredite deutlich.

Abbildung 7 spiegelt den im Rahmen der Lebenszyklushypothese postulierten Zusammenhang wider (je nach Land auf unterschiedlichem Niveau): Der Anteil der verschuldeten Personen erreicht in fast allen Ländern in der Altersgruppe 35–44 einen Maximalwert und geht danach wieder zurück. Tabelle 2 veranschaulicht, dass dieser Zusammenhang vor allem von der Wohnverschuldung getrieben wird. Die Konsumschulden unterscheiden sich hiervon dadurch, dass diese am häufigsten in der jüngsten Altersgruppe vorkommen.

Mit dem Haushaltseinkommen ergibt sich ein positiver Zusammenhang: Je höher das Einkommen (Abbildung 8) und je höher das formale Bildungsniveau (Tabelle 2), desto höher die Wahrscheinlichkeit, verschuldet zu sein. Dies trifft vor allem auf Wohnschulden, in abgeschwächter Form auch auf Konsumschulden zu. Innerhalb der niedrigen Einkommensgruppen kommen Konsumschulden deutlich häufiger vor wie Wohnschulden (Tabelle 2). Höhere Einkommen erhöhen die Finanzierbarkeit von Ratenrückzahlungen und erweitern dadurch auch den Zugang zu Krediten (Crook 2006). Als Erklärungen für den Zusammenhang mit Bildung werden – zusätzlich zum Effekt auf das Einkommen und als Signal für das

Verschuldung aus sozialstaatlicher Perspektive – am Beispiel der Schweiz

Carlo Knöpfel

1. Einleitung

Dieser Beitrag analysiert die Verschuldung privater Personen und Haushalte aus sozialstaatlicher Perspektive am Beispiel der Schweiz. „Hilft mir der Sozialstaat, wenn ich durch Überschuldung in eine prekäre Lebenslage gerate?“, fragen sich die einen. „Kann mich der Sozialstaat mit seinen Forderungen in eine Überschuldungssituation drängen?“, die anderen. Die beiden Fragen machen schon deutlich, dass die Beziehung zwischen Verschuldung und Sozialstaat geprägt ist vom Spannungsverhältnis zwischen Eigenverantwortung und sozialstaatlich organisierter Solidarität. In den verschiedenen Wohlfahrtsstaaten wird dieses Spannungsverhältnis in unterschiedlicher Weise aufgelöst und sozialrechtlich eingebunden.

Trotz mannigfaltiger Unterschiede in der Ausgestaltung der Sozialstaaten ist ihnen zumindest in der westlichen Welt eines gemeinsam. In welcher Form auch immer, streben alle die gleichen beiden Ziele an: Die materielle Existenzsicherung jener, die diese durch Erwerbstätigkeit oder Vermögen für sich und ihre Angehörigen nicht (mehr oder noch nicht) gewährleisten können und die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, um die wirtschaftliche Selbstständigkeit wieder herzustellen (Bonoli/Natali 2012). In vielen Ländern sind diese beiden sozialstaatlichen Ziele direkt miteinander verknüpft: Existenzsicherung ist gewährleistet, wenn eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt angestrebt wird. Wer sich nicht in genügendem Ausmaß darum bemüht, eine Stelle zu finden, riskiert, im Rahmen von Bonus/Malus-Systemen Einschränkungen bei der materiellen Existenzsicherung.

Daraus ergeben sich Bezüge zwischen den Schulden von Privaten und dem Sozialstaat. So stellt sich die Frage, ob die Erreichbarkeit der beiden sozialstaatlichen Ziele durch die Verschuldung von Personen und Haushalten, die auf materielle Unterstützung angewiesen sind, also etwa Langzeitarbeitslose oder Verarmte, gefährdet ist. Kann es also sein, dass Schuldnerinnen und Schuldner auf sozialstaatliche Unterstützung verzichten und damit ihr Anrecht auf ein wirtschaftliches Existenzminimum nicht wahrnehmen? Oder führen Schulden dazu, dass sozialstaatliche Integrationsmaßnahmen wirkungslos verpuffen und eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht gelingt?

Die Analyse des Bezugs zwischen Schulden und Sozialstaat muss auch intervenierende Variablen berücksichtigen. Zu denken ist dabei z. B. an den Steuerstaat, dessen Regeln unter Umständen nicht nur das Verschuldungsrisiko der privaten Haushalte erhöht, sondern ebenfalls die angestrebte Existenzsicherung und Integration der beim Sozialstaat Unterstützung suchende Menschen gefährden kann. Diese Szenerie ist von Staat zu Staat, von Wohlfahrtsregime zu Wohlfahrtsregime verschieden.

Darum sind generelle Aussagen zur Verschuldung aus sozialstaatlicher Sicht schwierig. Ohne sozialpolitische und sozialrechtliche Kontextualisierung und Rahmung verliert man sich rasch in wenig aussagekräftigen Allgemeinplätzen. Die Analyse wird darum am Beispiel der Schweiz illustriert. Daraus lässt sich dann ein Frageraster für das Thema dieses Beitrags ableiten, der für die Untersuchung anderer Wohlfahrtsregime und deren Vergleich von Nutzen sein kann.

In einem ersten Kapitel werden die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen privater Verschuldung in der Schweiz beschrieben. Es geht um Grundwerte, die für den Umgang mit Verschuldung von zentraler Bedeutung sind und die sich in der konkreten Ausgestaltung von Wohlfahrtsstaaten wiederfinden. In den folgenden Kapiteln wird dann das Verhältnis von Verschuldung und Sozialstaat untersucht. Im zweiten Kapitel geht es um das Überschuldungsrisiko durch staatliche Regelungen, im dritten um die Frage, wann Verschuldung im Sozialstaat zum Thema wird. Im vierten Kapitel dreht sich die Perspektive um. Nun geht es darum, wie der Sozialstaat in eine Verschuldung und Überschuldung führen kann. Die Analyse führt im fünften Kapitel zur Frage, ob Schulden die zentralen sozialstaatlichen Ziele der Existenzsicherung und Integration gefährden. Im abschließenden Fazit wird dann der Handlungsbedarf für die Schweiz im Feld des sozialstaatlichen Umgangs mit Verschuldung aufgezeigt. Der Ausblick fasst das Frageraster zusammen, das sich aus der Analyse der schweizerischen Situation ergibt und das für ähnliche Untersuchungen anderer Wohlfahrtsregime nützlich sein könnte.

Dieser kurze Abriss des Themas zeigt auch an, was nicht Gegenstand dieses Beitrags sein soll. Es geht nicht um die Verschuldung des Staates, obwohl auch die Finanz- und Geldpolitik durchaus Auswirkungen auf die Verschuldungssituation von Individuen und Haushalten haben kann: Man denke nur an die Auswirkungen von Zinsschwankungen auf dem Hypothekarmarkt. Und es geht auch nicht um die Verschuldung einzelner Zweige des Sozialstaates, deren Bekämpfung mit Sparmaßnahmen Menschen in prekäre Lebenslagen führen kann, die nur mit (zusätzlicher) privater Verschuldung bewältigt werden können.

2. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Verschuldung

Die Analyse der Beziehung zwischen der Verschuldung Privater und dem Sozialstaat führt rasch zur Frage, welche Bedeutung der Eigenverantwortung zukommt und wo sozialstaatliche Solidarität aktiviert wird, um Verschuldeten in prekären Lebenslagen zu helfen. Wie dieses Spannungsverhältnis sozialrechtlich gestaltet ist, beschreibt einen Wohlfahrtsstaat. So beruht auch die Kategorisierung der Wohlfahrtsregime von Esping-Andersen (1990) auf der unterschiedlichen Ausprägung dieser beiden gesellschaftlichen Grundwerte. Während in liberalen Wohlfahrtsstaaten die Eigenverantwortung betont wird, zeichnen sich sozialdemokratische Wohlfahrtsregime durch eine starke Solidarität aus. Konservative Wohlfahrtsstaaten changieren irgendwo zwischen diesen beiden Polen.

Wo reiht sich die Schweiz ein? In der Präambel der Bundesverfassung (Schweizerische Eidgenossenschaft 1999) findet sich ein vielzitiertes Satz, wonach sich „die Stärke des Volkes [...] am Wohl der Schwachen (misst)“. Diesem unmissverständlichen Bekenntnis zur Solidarität, dem aber keine verfassungsrechtliche Verbindlichkeit zukommt, steht ein ebenso deutlicher Hinweis auf die Eigenverantwortung in Artikel 6 BV gegenüber: „Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei“. Dass die Schweiz dem Primat der Eigenverantwortung folgt, wird dann noch einmal in Artikel 12 BV deutlich. Dort wird ein Recht auf Hilfe in Notlagen postuliert: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind“. Auch hier darf der Verweis auf die Eigenverantwortung nicht fehlen, die der sozialstaatlichen Unterstützung mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip vorausgeht. Erst wer belegen kann, dass alles getan wurde, um die Not von sich abzuwenden, darf sozialstaatliche Hilfe beanspruchen.

Es ist darum zu vermuten, dass Verschuldung aus sozialstaatlicher Perspektive in der Schweiz zunächst „Privatsache“ ist, die jede Person und jeder Haushalt selbst zu verantworten hat. Sozialstaatliche Unterstützung ist, so eine weitere Vermutung, nur zu erwarten, wenn eine Überschuldungssituation eintritt, welche die Existenz der betroffenen Haushaltsmitglieder infrage stellt. Weiter muss angenommen werden, dass der Sozialstaat, wo er selbst als Gläubiger auftritt, wenig darauf achtgibt, die Verschuldung der Haushalte nicht weiter zu akzentuieren. Mit dieser Ausrichtung würde sich die Schweiz als liberales Wohlfahrtsregime beschreiben lassen. Doch so einfach ist es nicht, wie gleich dargelegt wird.

Die Verschuldung von Privatpersonen und Haushalten kann aus verschiedenen Perspektiven analysiert werden. In der Regel dominiert der ökonomische Fokus. Schulden treiben das wirtschaftliche Geschehen voran. Sie beschleunigen den Konsum nach dem Motto: „kaufe heute, zahle morgen“. Banken transferieren die Mittel der Sparerinnen und Sparer zu jenen, die sich verschulden, um inves-

tieren zu können. Damit fördern sie den innovativen Wandel und unterstützen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Und Schulden binden die Verschuldeten an den Arbeitsmarkt, denn ohne Erwerbseinkommen könnten die meisten Privatpersonen und Haushalte ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen. Schulden stellen damit einen disziplinierenden Faktor dar und können die Wahlfreiheit der Verschuldeten in beträchtlichem Ausmaß einschränken. Dieser Zusammenhang gewinnt im Übergang von einer noch tragbaren Verschuldung zu einer nicht mehr bedienbaren Überschuldung an Bedeutung. Personen und Haushalte, die in eine solche Situation geraten, stoßen auf wenig Verständnis, weder in der Öffentlichkeit noch beim Sozialstaat. Das Budget nicht im Griff zu haben, Schulden nicht mehr bedienen zu können, ist in der Schweiz in höchstem Maße mit Scham behaftet (SKOS 2014, S. 7). Der Weg aus der Verschuldung ist entsprechend schwierig und für die meisten nicht zu finden. Folgerichtig besteht die Hauptaufgabe vieler Schuldenberatungsstellen darin, den Menschen das Leben mit Schulden näher zu bringen. Von einer „zweiten Chance“ ist kaum die Rede (Mattes 2021). Mit dieser Haltung entspricht der schweizerische Sozialstaat einem liberalen Regime, in dem Eigenverantwortung großgeschrieben und die Haftung für begangene „Fehler“ betont wird. Entsprechend gering fällt die Bereitschaft zur solidarischen Unterstützung aus. Allerdings kann mit dieser Zuschreibung nicht das ganze Profil des schweizerischen Wohlfahrtsregimes eingefangen werden.

Der Sozialstaat in der Schweiz ist vielmehr ein hybrides Konstrukt, mit dem schon Esping-Andersen (1990), als er seine drei Regime von Wohlfahrtsstaaten entwickelte, seine Mühe bekundete. Dies wird deutlich, wenn die drei zentralen Indikatoren, die Esping-Andersen zum Vergleich der Wohlfahrtsstaaten heranzieht – den Welfare Mix, die Stratifizierung und die Dekommodifizierung –, für die Schweiz untersucht werden.

Im Welfare Mix der Schweiz dominiert zwar die Erwerbsarbeit als primäre Quelle sozialer Sicherheit, aber auch die Familie als sekundäre Quelle spielt in vielerlei Zusammenhängen eine überaus wichtige Rolle für den sozialen Schutz und die gesellschaftliche Teilhabe. Die Stratifizierung ist hoch. „Arbeit soll sich lohnen“ ist die gängige Losung der Steuer- und Sozialpolitik. Trotzdem bewegt sich die Schweiz bei der Einkommensverteilung vor und nach Staat im europäischen Mittelfeld. Das Zusammenspiel von progressiv gestalteten Steuersätzen, zum Teil auch einkommensabhängigen Sozialabgaben und Sozialtransfers führt zu einer breiten Mittelschicht mit hoher sozialer Mobilität. Ganz anders sieht es bei der Vermögensverteilung aus. Hier gehört die Schweiz zu den Ländern in der Welt mit der größten Schiefele und einer massiven Konzentration der Besitzstände beim obersten Prozent und Promille (Kuhn 2019). Staatliche Eingriffe in das Vermögen sind verpönt. Der Vorschlag, eine nationale Erbschaftssteuer einzuführen, wurde vor wenigen Jahren abgelehnt.

Die Dekommodifizierung ist von Zielgruppe zu Zielgruppe unterschiedlich ausgeprägt. Wer keine Erwerbsarbeit findet, wird von der Arbeitslosenversicherung für eine begrenzte Zeit mit einem vergleichsweise hohen Ersatzeinkommen aufgefangen. Danach gilt es, sein Vermögen aufzuzehren, bevor Sozialhilfe bezogen werden kann. Diese ist nach dem Finalprinzip organisiert und fragt nicht nach den Gründen für die Armut, wenn es um die Bemessung der Unterstützungsleistungen geht. Damit wird allen, die in Armut geraten, ein minimales Grundeinkommen garantiert, allerdings kein bedingungsloses. Die sozialstaatliche Existenzsicherung ist vielmehr heute an Bemühungen zu Reintegration in den Arbeitsmarkt geknüpft. Wer sich nicht genügend anstrengt, riskiert eine Kürzung der Unterstützungsleistungen.

Die Familie spielt auch beim Vergleichskriterium der Dekommodifizierung in vielerlei Hinsicht eine wichtige Rolle. In der Arbeitslosenversicherung finden sich zwei Tarife für Arbeitslose mit und ohne Unterstützungspflicht. Zudem gilt in der Sozialhilfe die Verwandtenunterstützungspflicht, die eine abschreckende Wirkung entfaltet. Anders sieht es bei den Rentnerinnen und Rentnern aus. Hier kennt die Schweiz eine garantierte Mindestrente unabhängig vom einst erzielten Erwerbseinkommen.

Hat die Schweiz nun einen liberalen, konservativ oder sozialdemokratisch geprägten Sozialstaat? Manches spricht für ein liberales Wohlfahrtsregime, aber die konservativen und sozialdemokratischen Elemente können nicht übersehen werden. Man hat darum auch schon eine vierte Kategorie von Wohlfahrtsregime für die Schweiz vorgeschlagen, den „weichen Garantismus“ (Opielka 2005).

Konzentriert man sich auf den Sozialstaat selbst, finden sich auch dort liberale, konservative und sozialdemokratische Elemente in einem komplexen Zusammenspiel von Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe. Dieses staatliche System wird durch ein dichtes Netz von nicht-staatlichen Hilfsorganisationen, Genossenschaften und Stiftungen, aber auch privatwirtschaftlichen Unternehmen auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene ergänzt, die ebenfalls zur sozialen Sicherheit der Menschen in der Schweiz beitragen (Knöpfel 2015). Schließlich muss aber auch an die Sozialpartner erinnert werden, in deren korporatistischen Arrangements zentrale Elemente sozialer Sicherheit vorgedacht und später als obligatorische Sozialversicherungen und arbeitsrechtliche Gesetzlichkeiten in das System der sozialen Sicherheit eingebaut wurden (Knöpfel 1988).

Was heißt das alles für die Verschuldung aus sozialstaatlicher Sicht? Folgt hier die Schweiz einer liberalen Zuschreibung, in der der Sozialstaat mit Schulden Privater nichts zu tun hat, einer konservativen Ausrichtung, wo die Familie in Überschuldungssituationen in die Pflicht genommen wird, oder einer sozialdemokratischen Modellierung, bei der nicht mehr tragbare Schulden unter Umständen vom Sozialstaat übernommen werden und Wege zur Entschuldung vorgesehen sind?