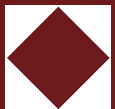


Tobias Schröder

Überschuldung privater Haushalte und die Möglichkeit der Restschuldbefreiung

Eine rechtssoziologische Analyse



Nomos



FUNDAMENTA JURIDICA

Beiträge zur rechtswissenschaftlichen
Grundlagenforschung

Band 72

begründet von

Jürgen Frank, Joachim Rückert,
Hans-Peter Schneider und Manfred Walther

herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Gutmann,

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Prof. Dr. Tatjana Hörnle, Humboldt Universität zu Berlin

Prof. Dr. Stephan Kirste, Universität Salzburg

Prof. Dr. Christoph Möllers, Humboldt Universität zu Berlin

Prof. Dr. Andreas Thier, Universität Zürich

Prof. Dr. Miloš Vec, Universität Wien

Tobias Schröder

Überschuldung privater Haushalte und die Möglichkeit der Restschuldbefreiung

Eine rechtssoziologische Analyse



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster, Westfälische Wilhelms-Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-3573-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-7936-7 (ePDF)

D 6

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist die aktualisierte Fassung meiner Dissertationschrift, die ich im September 2015 beim Fachbereich Rechtswissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster eingereicht habe. Die mündliche Prüfung fand im Juni 2016 statt. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur konnten bis Januar 2017 berücksichtigt werden.

Mit dem Phänomen privater Überschuldung und der Möglichkeit der Restschuldbefreiung behandelt die vorliegende Arbeit ein Themenfeld, das zahlreiche Fragen ganz unterschiedlicher Art aufwirft. Gleichzeitig findet die Thematik – gemessen am großen Ausmaß des Überschuldungsproblems – nach wie vor relativ geringe gesellschaftliche, politische und wissenschaftliche Beachtung. Nicht zuletzt deswegen hoffe ich, dass die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Änderung dieses Umstandes liefert.

Meinem Doktorvater Prof. Dr. Thomas Gutmann danke ich sehr herzlich für seine Unterstützung, sein Vertrauen und den mir gewährten Freiraum. Dass ich mich an diese Arbeit gewagt und sie in der vorliegenden Form abgeschlossen habe, wäre ohne das beständige Gefühl der Wertschätzung und Rückendeckung, etwa in methodischen Fragen, nicht möglich gewesen. Dank gilt weiterhin Prof. Dr. Bijan Fateh-Moghadam für seine Unterstützung insbesondere in der Anfangsphase der Arbeit sowie die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Mit großer Freude habe ich immer wieder feststellen dürfen, dass das Thema der Arbeit weit über (fach-)juristische Kreise hinaus anschlussfähig ist. Ohne die zahlreichen Gespräche, die ich während der Zeit der Promotion führen durfte, hätte die vorliegende Arbeit nicht gelingen können. Mein Dank gilt daher allen, mit denen ich mich über die hinter der Arbeit stehenden Fragen austauschen durfte. Nur durch diesen regelmäßigen Austausch war es mir möglich, den Blick auf das Wesentliche zu richten und gleichzeitig die verschiedenen Kontexte und größeren Zusammenhänge nicht aus den Augen zu verlieren.

In besonderer und vielfältiger Weise haben mich Dr. Anja Schlichting, Luise Schüling, Vera Schürmann und Philipp Stöckle bei meinem Vorhaben unterstützt. Außerdem gilt vor allem und allen Dr. Johanna Zanger mein Dank.

Vorwort

Besonderer Dank gilt weiterhin den beiden Frauen, die im Buch als Frau Schneider und Frau Koschinski bezeichnet sind, sowie den anderen Personen, die sich bereit erklärt haben, im Rahmen eines Interviews aus ihrem Leben und von ihren Schulden zu berichten. Ich danke ihnen insbesondere für ihre große Offenheit, die mich sehr beeindruckt hat.

Dem Cusanuswerk danke ich herzlich für die materielle und ideelle Förderung im Rahmen eines Promotionsstipendiums. Weiterhin danke ich Herrn Walter Müller für seine Beteiligung an den Druckkosten.

Schließlich danke ich meinen Eltern Maria und Hans-Josef Schröder von Herzen für ihre bedingungslose Unterstützung.

Über Rückmeldungen und Kritik zu Thematik und Methodik der Arbeit freue ich mich. Eine Kontaktaufnahme ist unter meiner Emailadresse tobias-schroeder@gmx.de möglich.

Köln, im Februar 2017

Tobias Schröder

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
A. Einleitung	19
I. Gegenstand der Arbeit	19
II. Erkenntnisinteresse und Kontext der Arbeit	25
III. Überblick über die Arbeit	33
IV. Stand der Forschung	35
V. Methodisches Vorgehen	39
1. Grundlegendes und Methodik allgemein	39
2. Eigene empirische Forschung	42
B. Überschuldung privater Haushalte in Deutschland	51
I. Der Überschuldungsbegriff	51
1. Verschuldung als Vorstufe von Überschuldung	51
2. Der Überschuldungsbegriff in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	52
3. Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit nach der Insolvenzordnung	54
4. Zwischenfazit	55
II. Empirische Annäherung an das Überschuldungsphänomen	56
1. Datengrundlage	57
2. Absolute Zahlen und Entwicklungen in Deutschland seit 1945	60
3. Verteilung entlang soziodemographischer Merkmale	64
a) Überschuldung nach Alter	64
b) Überschuldung nach Geschlecht	66
c) Überschuldung nach Haushaltstypen/Haushaltsform	67
d) Überschuldung, Einkommen und Armutsbetroffenheit	68
e) Überschuldung nach Schul- und Berufsabschlüssen	70

4. Gruppe der Gläubiger, durchschnittliche Schuldenhöhe, Arten von Schulden	72
5. Auslöser von Überschuldung	74
a) Einleitung & Begriffsklärung	74
b) Die wichtigsten Auslöser von Überschuldung	77
(1) Arbeitslosigkeit	77
(2) Trennung/Scheidung	79
(3) Krankheit	81
(4) „Konsumverhalten“	82
(5) Gescheiterte Selbstständigkeit	83
6. Gesundheitliche, psychologische und soziale Folgen von Überschuldung für die Betroffenen	85
a) Physische und psychische Beschwerden und Erkrankungen	86
b) Einfluss der Überschuldungssituation auf das soziale Leben und den Beruf	87
c) Psychologische Aspekte	89
7. Eigene Forschungsergebnisse	90
a) Einführung	90
b) Interview 1: Frau Schneider	93
c) Interview 2: Frau Koschinski	99
8. Zusammenfassung	103
III. Theoretische Annäherung	105
1. Typenbildung	105
a) Zielsetzung von Typenbildung	105
b) Einzelne Typenbildungen: Darstellung und Kritik	107
c) Fazit	111
2. Überschuldung als Prozess	113
a) Einleitung	113
b) Verschiedene Modelle zum Ablauf von Überschuldungsprozessen	115
(1) Reis: Fünf Phasen von Überschuldung	115
(2) Hirseland: Überschuldungskarriere	117
(a) Karrierebegriff und Überschuldungskarriere	117
(b) Hirslands Modell der Überschuldungskarriere	118

(3) Schütze und Schlabs: Überschuldung als Verlaufskurve	123
(a) Das Konzept der Verlaufskurve nach Schütze	123
(aa) Die Verlaufskurve als Prozessstruktur des Lebensablaufs	123
(bb) Sequenzen einer Verlaufskurve	125
(b) Übertragung des Modells auf private Überschuldung	128
c) Zwischenfazit	131
3. Faktoren des Überschuldungsprozesses	136
a) Verhältnis der Ebenen zueinander	137
b) Individuelle Ebene	140
(1) Ressourcen und Kompetenzen	140
(a) Ökonomisches, soziales und kulturelles Kapital	140
(b) Fachkompetenzen, insbesondere ökonomische Kompetenzen	142
(c) Personale Kompetenzen	144
(2) Routinen, Biases, begrenzte Rationalität	148
(3) Sozio-ökonomische Faktoren	150
(4) Bedürfnisse	150
(5) Einstellungen und Wertvorstellungen	151
(6) Sozialisation und Biografie	152
(7) Zwischenfazit	154
c) Institutionelle Ebene	155
(1) Motivationslage und Geschäftspolitik der Gläubiger	156
(2) Strukturelles Ungleichgewicht im Schuldner- Gläubiger-Verhältnis	161
(3) Bargeldlosigkeit des Zahlungsverkehrs	163
(4) Marktsegmentation oder „The Poor pay more“	164
(5) Die Kostenspirale	166
(6) Der Staat als Gläubiger	169
(7) Zwischenfazit	170
d) Strukturelle Ebene	172
(1) Grundlegung: Individualisierungs- und Ökonomisierungsprozesse in der (post-)modernen Gesellschaft	173
(a) Individualisierung	174

(b)	Ökonomisierung	183
(aa)	Universalisierung des Marktes	185
(bb)	Unhintergebarkeit des Konsums	190
(2)	Strukturelle Faktoren des Überschuldungsprozesses	191
(a)	Bedeutung und Funktionalität von Konsum	191
(aa)	Unmittelbarer Nutzen und Notwendigkeit	194
(bb)	Die Außenseite des Konsums	195
(cc)	Die Innenseite des Konsums	199
(dd)	Zwischenfazit	202
(b)	„Normative Fiktionen“ und gesellschaftliche Narrative an der Schnittstelle von Individualisierung und Ökonomisierung	205
(c)	Individuelle Zurechnung	210
(d)	Gegensatz von Latenz und Vehemenz finanzieller Fragestellungen	213
(e)	Funktionalität von Verschuldung; Widersprüchlichkeit der Bewertung von Ver- und Überschuldung	216
(f)	Wirtschaftliche und soziale Lage	218
(g)	Staatliche, insbesondere rechtliche und sozialpolitische Rahmenbedingungen	219
e)	Faktoren des Überschuldungsprozesses: Zwischenfazit	221
4.	Theoretische Annäherung: Zwischenfazit	222
C.	Insolvenzordnung und Restschuldbefreiung	223
I.	Die Einführung der Restschuldbefreiung	223
1.	Steigender Handlungsbedarf und fehlende Entschuldungsmöglichkeit	223
2.	Diskussion über eine gesetzliche Entschuldungsmöglichkeit	226
a)	Ansätze im materiellen Recht	226
(1)	Bürgerliches Gesetzbuch	226
(2)	Vertragshilfe/Vertragsanpassung	228
(3)	Verjährungslösung	229

b) Ansätze im Vollstreckungsrecht	230
(1) Einzelzwangsvollstreckung	230
(2) Insolvenzzrechtliche Lösung	232
3. Integration der Restschuldbefreiung in die neue Insolvenzordnung	233
II. Das Verfahren auf dem Weg zur Restschuldbefreiung	235
1. Einleitung	235
2. Verfahrensbeteiligte	237
a) Der Schuldner	237
b) Die Gläubiger	238
c) Insolvenzgericht, -verwalter und Treuhänder	238
d) Die Rolle der Schuldnerberatungsstellen	239
3. Verfahrensablauf	241
a) Anträge und erste Verfahrensschritte	241
b) (Verbraucher-)Insolvenzverfahren und Schlusstermin	245
c) Wohlverhaltensperiode	249
d) Erteilung der Restschuldbefreiung	255
D. Analyse der Regelungen	257
I. Methodik und Forschungsfragen der Wirkungsforschung von Gesetzen	257
1. Einleitung	257
2. Forschungsfragen konkreter Wirkungsforschung	259
a) Zielbestimmung	259
b) Überprüfung der Zielerreichung	261
c) Gründe begrenzter Wirksamkeit	262
II. Wirkungsforschung zur Restschuldbefreiung	264
1. Ermittlung der gesetzgeberischen Ziele	264
a) Primärziele der Restschuldbefreiung: Individuelle Reintegration und allgemeine Reduzierung des Überschuldungsproblems	265
b) Sekundärziele: Sozial-, wirtschafts- und fiskalpolitische Motive der Restschuldbefreiung	267
(1) Sozialpolitische Perspektive	267
(2) Wirtschafts- und fiskalpolitische Perspektive	268
c) Widersprüchliche Regelungsziele	269
d) Zwischenergebnis	271

2. Ausmaß der Zielerreichung	271
a) Reduzierung der Anzahl überschuldeter Privatpersonen?	271
b) Reintegration Überschuldeter durch Schuldenerlass und Neubeginn?	275
c) Fazit	277
3. Mögliche Gründe begrenzter Wirksamkeit	280
a) Die Analyse der gesetzlichen Regelungen	281
(1) Idee und Ansatz insgesamt	281
(a) Charakter der Regelungen im internationalen Vergleich	282
(b) Der Einfluss des Insolvenzrechts als Standort der Regelungen und die entgegengesetzten liberalen Begründungsmuster	291
(c) Das Dilemma des Gesetzgebers und die (In-)Kohärenz der Regelungen	296
(2) Potentiale des Restschuldbefreiungsverfahrens aus Schuldnersicht	301
(3) Ausgestaltung des Entschuldungsverfahrens	305
(a) Ausgestaltung der Wohlverhaltensperiode	305
(b) Länge der Wohlverhaltensperiode	311
(aa) Begründung durch den Gesetzgeber	312
(bb) Eignung im Hinblick auf die gesetzgeberischen Ziele	314
(c) Zwischenfazit	318
(4) Zur Sprache der Regelungen – am Beispiel des „redlichen Schuldners“	320
(a) Die Suche nach dem „redlichen Schuldner“	321
(b) Redlichkeit in der Konstruktion der Insolvenzordnung	323
(c) Die Funktionalität der Figur des „redlichen Schuldners“ aus gesetzgeberischer Sicht	326
(d) Ergebnis im Hinblick auf die gesetzgeberischen Ziele	326
(5) Zwischenfazit	328

b) Gesetzgeberisches Bild vom Phänomen privater Überschuldung	329
(1) Das gesetzgeberische Schuldnerbild	330
(a) Bild des hilfs-, erziehungs- und überwachungsbedürftigen Schuldners	330
(b) Bild des integrierten Schuldners	333
(c) Zwischenfazit: Indifferentes Schuldnerbild	336
(2) Vorstellung von Ursachen und Hintergründen	337
(3) Alltagstheorien und Normalitätsvorstellungen als verbindende Elemente	339
(4) Ergebnis und Einordnung	342
c) Zusammenfassung	346
4. Fazit zur Wirkungsforschung zur Insolvenzordnung	348
III. Abschließende Überlegungen zur Wirkungsforschung insgesamt	350
E. Alternativen zu den bestehenden Regelungen	359
I. Überlegungen zu einer Reform des Restschuldbefreiungsverfahrens	359
II. Grundsätzliche Ansatzpunkte	366
F. Zusammenfassung	373
G. Literaturverzeichnis	381

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere(r) Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a.F.	Alte Fassung
AG	Amtsgericht
AO	Abgabenordnung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
ArchsozArb	Archiv der sozialen Arbeit (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAG-SB Informationen	Informationen der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung (Zeitschrift)
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BdW	Blätter der Wohlfahrtspflege (Zeitschrift)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BJS	Berliner Journal für Soziologie (Zeitschrift)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DZWIR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht (Zeitschrift)

Abkürzungsverzeichnis

EGInsO	Einführungsgesetz zur Insolvenzordnung
EUI (Florenz)	European University Institute Florenz
FK-InsO	Frankfurter Kommentar zur Insolvenzordnung
GG	Grundgesetz
HambKo-InsO	Hamburger Kommentar zur Insolvenzordnung
HK-InsO	Heidelberger Kommentar zur Insolvenzordnung
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber(in)
i.e.S.	im engeren Sinn(e)/ im engen Sinn(e)
iff e.V.	Institut für Finanzdienstleistungen, Hamburg
InsO	Insolvenzordnung
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KO	Konkursordnung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
KTS	Zeitschrift für Insolvenzrecht (Zeitschrift)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (Zeitschrift)
m.a.W.	mit anderen Worten
MdB	Mitglied des Bundestages
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
MüKoBGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
MüKoInsO	Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
NZI	Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
ÖZS	Österreichische Zeitschrift für Soziologie (Zeitschrift)
RegE	Regierungsentwurf
Rn.	Randnummer

Rz.	Randziffer
S.	Seite
SozArb	Soziale Arbeit (Zeitschrift)
SozW	Soziale Welt (Zeitschrift)
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
str.	streitig
TUP	Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit (Zeitschrift)
VerglO	Vergleichsordnung
VIA	Verbraucherinsolvenz aktuell (Zeitschrift)
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Z.	Zeile
ZEW	Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie (Zeitschrift)
ZfS	Zeitschrift für Soziologie (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZinsO	Zeitschrift für das gesamte Insolvenzrecht (Zeitschrift)
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
ZPO	Zivilprozessordnung
ZPPP	Zeitschrift für Psychiatrie, Psychologie und Psychotherapie (Zeitschrift)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)
ZVI	Zeitschrift für Verbraucher- und Privatinsolvenzrecht (Zeitschrift)

A. Einleitung

I. Gegenstand der Arbeit

Nach aktuellen Schätzungen sind gegenwärtig ca. 3,4 Millionen bundesdeutsche Haushalte, in denen bei einem statistischen Durchschnittswert etwas über zwei Personen pro Haushalt ca. 6,85 Millionen Menschen leben, nicht mehr in der Lage, nach Abzug ihrer Lebenshaltungskosten fällige Verbindlichkeiten zu begleichen¹. Hinter diesen beeindruckenden und seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts relativ konstanten Zahlen steht ein vielschichtiges gesellschaftliches Problem, das für die betroffenen Personen neben den auf der Hand liegenden finanziellen Schwierigkeiten eine große Bandbreite an biografischen, sozialen, psychischen und gesundheitlichen Herausforderungen bereithält. Für die Gläubiger dagegen bedeutet private Überschuldung bei einer durchschnittlichen Schuldenhöhe jenseits von 30.000 € Zahlungsausfälle in Milliardenhöhe². Für den Staat ergeben sich wirtschaftlich betrachtet Steuerausfälle, Sozialausgaben und zahlreiche mittelbare Kosten, sozialpolitisch betrachtet liegt darin eine enorme Herausforderung. Dennoch ist die öffentliche Wahrnehmung des Problems, verglichen etwa mit dem Problem der Arbeitslosigkeit, denkbar gering. Allenfalls die regelmäßigen Veröffentlichungen zu neuen Überschuldungszahlen eröffnen kurzzeitig eine erneute Debatte, wobei allein der Umstand, dass selbst in renommierten Medien regelmäßig nicht sauber zwischen den Termini Verschuldung und Überschuldung differenziert wird³, im Grunde genommen schon ausreicht, um den Grad des öffentlichen Interesses zu bemessen.

1 Siehe zu den Zahlen m.w.N. Creditreform (Hrsg.), SchuldnerAtlas Deutschland, Jahr 2016, S. 4; vgl. zur Herkunft der Daten und zur Datenbasis allg. unten unter B. II. 1.

2 A.a.O., S. 9 geht von einem Gesamtschuldenvolumen von 235 Mrd. Euro aus.

3 Vgl. etwa „Deutsche verschulden sich immer mehr“, faz.net vom 6.11.2014, abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/finanzieren/creditreform-meldet-steigende-verschuldung-der-verbraucher-13251225.html>, sowie „So verschuldet sind die Deutschen“, welt.de vom 10.11.2016, abrufbar unter <https://www.welt.de/finanzen/article159415757/So-verschuldet-sind-die-Deutschen.html>.

Obwohl das Überschuldungsphänomen durch die durchaus vorliegenden Zahlen und Fakten gewissermaßen greifbar ist und im einzelnen Überschuldungsfall auf justiziablen Rechtsverhältnissen zwischen Schuldner und Gläubigern beruht, bleibt es dennoch sowohl hinsichtlich seiner Hintergründe als auch seiner Auswirkungen weitestgehend unbeobachtet und auch für ein Phänomen dieses Ausmaßes vergleichsweise wenig erforscht⁴. Gleichzeitig neigen die vorhandenen alltagstheoretischen und mitunter auch wissenschaftlichen Beschäftigungen mit der Thematik dazu, Überschuldung auf die (vermeintlich) unmittelbar sichtbaren Komponenten des Phänomens zu reduzieren, indem individuelles (Fehl-)Verhalten, etwa überzogene Konsumwünsche oder persönliche Defizite des Schuldners, als maßgebliche Ursachen ausgemacht werden. Nicht zuletzt deswegen ist die Situation, überschuldet zu sein, nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in sozialer Hinsicht äußerst prekär. Deutlich wird dieser Umstand unter anderem am empirisch messbaren Rückzug zahlreicher Überschuldeter aus sozialen Zusammenhängen, in welchem eine durchaus nicht unbegründete Angst vor Stigmatisierung zum Ausdruck kommt. Während es bei zahlreichen anderen individuellen Problemlagen mit gesellschaftlichem Bezug Lobbyorganisationen und Betroffenenverbände gibt, ist an Schuldnerverbände oder Ähnliches nach wie vor nicht zu denken⁵. Trotz der massenhaften Verbreitung wird Überschuldung nicht zuletzt von den Betroffenen selbst als individuelles und nicht als kollektives Schicksal wahrgenommen. Sie findet folgerichtig in aller Regel im Privaten und in der Hoffnung statt, möglichst unentdeckt zu bleiben.

Siehe zur Unterscheidung zwischen den Begriffen Ver- und Überschuldung unten unter B. I.

4 Mit diesem Fazit auch *Möller*, *Schulden der Verbraucher*, 1994, S. 14.

5 Teilweise übernehmen beispielsweise die Dachverbände der Schuldnerberatungsstellen, etwa im politischen Diskurs über die Ausgestaltung der Insolvenzordnung, die Rolle eines Fürsprechers für schuldnerische Interessen. Allerdings decken die Schuldnerberatungen nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Schuldner ab, weiterhin ist nicht bei jedem Thema von einer vollständigen Interessengleichzeit zwischen den Beratungsstellen und ihren Klienten auszugehen. Schließlich und entscheidend sind nicht die Betroffenen selbst, sondern lediglich Dritte im Namen der Schuldner aktiv. Gegenwärtig im Aufbau befinden sich dagegen nicht nur hinsichtlich ihrer Namensgebung, sondern auch konzeptionell an vergleichbare Selbsthilfegruppen anknüpfende Gruppen der „Anonymen Insolvenzler“, wobei abzuwarten bleibt, inwiefern eine dauerhafte Etablierung von Strukturen gelingt.

Dabei ist festzuhalten, dass massenhafte Überschuldung nicht als spezifisch deutsches Phänomen einzustufen ist – auch in anderen Industrienationen gibt es ähnliche Überschuldungszahlen, wobei der Anteil der Betroffenen z.T. noch deutlich höher liegt⁶. Überdies fällt auf, dass die Problematik erst in den letzten 20-25 Jahren in diesem Ausmaß auftritt. Ohne vielfach dokumentierte historische Ver- und Überschuldungskontexte ausblenden zu wollen, die seit der Etablierung privaten Eigentums wohl ein universelles Motiv der Menschheitsgeschichte darstellen⁷, lässt sich zumindest für die auf formaler Gleichrangigkeit beruhenden Bürgergesellschaften westlicher Prägung ein historisch bisher nicht dagewesenes Aus-

-
- 6 Vgl. für die USA und Japan *Brock/Lechner u. a.*, Restschuldbefreiung und Verbraucherinsolvenz, *ZfRSoz* 29 (2008), 235 (250); für insgesamt 10 Nationen, insbesondere die USA und Großbritannien *Creditreform* (Hrsg.), *SchuldnerAtlas Deutschland*, Jahr 2011, S. 31 ff., 39; aktuell für die USA und Großbritannien *Creditreform* (Hrsg.), *SchuldnerAtlas* 2016, S. 38 ff.; weiterhin ausführlich *iff e.V.* (Hrsg.), *Überschuldungsreport 2009*, S. 56 ff. Siehe für sechs europäische Staaten, die infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise in Schwierigkeiten geraten sind, *European University Institute, Department of Law* (Hrsg.), *The Over-indebtedness of European Consumers – a View from Six Countries*, *EUI Working Papers Law*, 10/2014.
- 7 Zahlreiche Schlaglichter aus unterschiedlichen Epochen und Gebieten der Welt verdeutlichen, dass in unterschiedlichen Gesellschaftsstrukturen die Frage von Ver- und Überschuldung bestimmter Bevölkerungsschichten immer wieder virulent war. So regelt beispielsweise der *Codex Hammurabi*, einer der ältesten überlieferten Gesetzestexte überhaupt, ausdrücklich einen Schuldenerlass unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. dazu etwa *Steiger*, *Personal bankruptcy law*, 2005, S. 9). Auch biblische Schilderungen eines Erlassjahres (vgl. *Levitikus* 25, 8-55) oder auch die Reformen des *Solon* im Kontext der griechischen *Polis* (vgl. dazu *Brock/Lechner u. a.*, *Restschuldbefreiung und Verbraucherinsolvenz*, *ZfRSoz* 29 (2008), 235 (249)) deuten ähnliche Sachverhalte an. Gerade in agrarisch geprägten Gesellschaften waren mehr oder weniger große Bevölkerungsteile ohne eigenen Landbesitz mitunter hoffnungslos verschuldet und standen in lebenslanger Abhängigkeit. Private Überschuldung gab es daher wohl schon seit Beginn der Menschheit bzw. der Etablierung privaten Eigentums und in manchen Gesellschaftsordnungen wohl auch mit deutlich höheren Schuldnerquoten als heute – wenigen Landbesitzern standen im Regelfall große Bevölkerungsteile in Abhängigkeitsverhältnissen gegenüber. Vgl. zu Überschuldung im Mittelalter eindrücklich die autobiographische Erzählung bei *Bräker*, *Der arme Mann im Tockenburg*, 1948; zu historischen Überschuldungskontexten allg. *ZVI Sonderheft* 2009. Auf die Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Überschuldungskontexten abstellend und ihre Bedeutung für die weitere geschichtliche Entwicklung betonend *Graeber*, *Schulden*, 2012.
- Vgl. zu historischen Formen des Umgangs mit überschuldeten Privatpersonen *Becker*, *Bancarottierer*, *KTS* 69 (2008), 3; zu Vorläufern der *InsO Anlauf*, *Vorgänger der Restschuldbefreiung nach heutigem Insolvenzrecht*, 2005.

maß privater Überschuldung konstatieren⁸. Dieser Umstand vermag in Anbetracht des gesellschaftlichen Wohlstands oder auch des im historischen Vergleich nach wie vor hohen Niveaus sozialer Sicherungssysteme zu überraschen und rückt die Frage in den Blickpunkt, inwiefern diese Zunahme ein Ausdruck gesellschaftlicher Verhältnisse und Entwicklungen der letzten Jahrzehnte ist, m.a.W. die „Krisensituation [...] ebenso Aufschluss über den Normalzustand [gibt], von dem sie abweicht“⁹.

Der sowohl aus Schuldner- als auch aus Gläubigerperspektive unbefriedigende Umstand der millionenfachen Überschuldung privater Haushalte ist seit dem Aufkommen erster Berichte über den „modernen Schuldturm“ in den 1970er-Jahren Gegenstand (rechts-)politischer Diskussion. Gleichwohl dauerte es bis zum Jahre 1994, bis unter dem Einfluss stetig steigender Überschuldungszahlen mit dem Institut der Restschuldbefreiung eine politische Antwort auf die Überschuldungsproblematik gefunden wurde. Dabei erscheint unmittelbar einsichtig, dass eine „Lösung“ oder zumindest positive Beeinflussung eines derart komplexen gesellschaftlichen Missstandes durch politisches Handeln ein ungemein anspruchsvolles Unterfangen darstellt. Vielmehr gilt, dass es in Anbetracht der Vielschichtigkeit des Phänomens idealerweise eines umfassenden Ansatzes bedarf, der verschiedene Maßnahmen miteinander kombiniert. Insofern wurden die 1994 verabschiedeten und 1999 in Kraft getretenen Regelungen, in deren Rahmen erstmals ein flächendeckender Schuldenerlass für Privatpersonen ermöglicht wird, keinesfalls als „Allheilmittel“ zur Lösung des Überschuldungsproblems präsentiert¹⁰. Gleichzeitig waren und sind aufseiten des Gesetzgebers mit der Regelung starke Hoffnungen verbunden, die Anzahl

8 So auch etwa *Schlabs*, Schuldnerinnen – eine biografische Untersuchung, 2007, S. 23; siehe zur Entwicklung privater Überschuldung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs die detaillierte Darstellung unter B. II. 2.

9 *Schrage*, Vergesellschaftung durch Konsum, in: Schmid/ Gäbler (Hrsg.), Perspektiven sozialwissenschaftlicher Konsumforschung, 2013, S. 45 (57).

10 Treffend etwa Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger, Plenarprotokoll 12/222, S. 19124: „[...] das Insolvenzrecht alleine wird auch in Zukunft Leid und wirtschaftliche Not nicht verhindern. Darauf ist schon mehrfach hingewiesen worden. Ein auf Sanierung und Restschuldbefreiung ausgerichtetes Insolvenzrecht kann aber mithelfen, um wieder Wege aus dem wirtschaftlichen Zusammenbruch von Unternehmen zu finden und verschuldeten Privatpersonen eine neue Lebensperspektive zu geben.“; auf die Grenzen der Regelung hinweisend statt vieler *Schlabs*, Schuldnerinnen, 2007, S. 33.

überschuldeter Privathaushalte dauerhaft zu reduzieren¹¹. Insofern stellt die Möglichkeit der Restschuldbefreiung zwar nicht die einzige staatliche Maßnahme dar, die zur Problemlösung geschaffen wurde, aber gleichzeitig kann sie unzweifelhaft als zentrale Antwort des Gesetzgebers auf das Überschuldungsproblem bezeichnet werden¹².

Nach den §§ 286 ff. der Insolvenzordnung (InsO) besteht für natürliche Personen seit 1999 in Form der Restschuldbefreiung die Möglichkeit, im Anschluss an ein Insolvenzverfahren sowie eine mehrjährige sog. Wohlverhaltensperiode per gerichtlicher Entscheidung von prinzipiell sämtlichen Verbindlichkeiten, die zum Zeitpunkt der Antragsstellung bestanden haben, befreit zu werden. Dies stellt aus Schuldnersicht eine enorme Verbesserung dar, bedeutete doch die davor geltende Verjährungsfrist von mindestens 30 Jahren¹³, dass eine Befreiung von den Schulden nur in Zeiträumen denkbar war, die jenseits des Planbaren und für eine nicht unbedeutende Zahl der Überschuldeten auch jenseits der verbleibenden Lebenserwartung lagen.

Was aus Schuldnersicht begrüßenswert ist, wird aus der Gläubigerperspektive teilweise harsch kritisiert, ist doch die Entschuldung der Schuldner gleichbedeutend mit einem Forderungsverlust aufseiten der Gläubiger. Moniert wurde dabei nicht nur die individuelle Verletzung der Eigentumsrechte aus Art. 14 GG, sondern ebenso die Gefährdung der allgemeinen Zahlungsmoral. Der Gesetzgeber stand und steht insofern vor der Lösung eines „anspruchsvolle[n] Zielkonflikt[s]“¹⁴ zwischen sich diametral entgegenstehenden Schuldner- und Gläubigerinteressen, hinter dem letztlich die

11 So etwa der Parlamentarische Staatssekretär Funke, Plenarprotokoll 12/94, S. 7770: „Der Entwurf leistet mit dieser Regelung einen wesentlichen Beitrag zur Lösung des Problems der Verbraucherverschuldung [...]“; ähnlich auch MdB Pick (SPD), Plenarprotokoll 12/222, S. 19119. Der Optimismus des Gesetzgebers kommt weiterhin in bis heute nicht annähernd erreichten erwarteten jährlichen Verfahrenszahlen zum Ausdruck, vgl. dazu eingehend *Reill-Ruppe*, Anspruch und Wirklichkeit des Restschuldbefreiungsverfahrens, 2013, S. 156, 158 m.w.N.

12 Vgl. etwa Gottwald/*Ahrens*, § 76 Rn. 3: „Den komplexen Ursachen und Wirkungen der Überschuldung natürlicher Personen muss mit einem umfassenden Maßnahmenbündel begegnet werden, [...]. Fixpunkt bleibt aber die insolvenzrechtliche Schuldbefreiung.“; ähnlich *Napoletano*, Privatinsolvenz und Restschuldbefreiung: Fresh Start oder „bürgerlicher Tod“?, 2012, S. 7.

13 Zur regulären Verjährungsfrist von 30 Jahren kam die Möglichkeit der Verjährungshemmung erschwerend hinzu, siehe dazu im Einzelnen unten unter C. I. 1.

14 *Reill-Ruppe*, Anspruch und Wirklichkeit des Restschuldbefreiungsverfahrens, 2013, S. 14.

grundsätzliche Frage nach der Austarierung des (Privat-)Rechts zwischen einem bürgerlich-liberalen und einem sozialstaatlichen Paradigma steht.

Um der aus Gläubigersicht prinzipiell inakzeptablen Abkehr vom Grundsatz „pacta sunt servanda“, die mit der geschaffenen Entschuldungsmöglichkeit vollzogen wird, ein gläubigerfreundliches Gegengewicht entgegenzusetzen, wurde die Restschuldbefreiung daher an verschiedene Bedingungen geknüpft. So hat der Schuldner während der mehrjährigen „Wohlverhaltensperiode“ verschiedene Obliegenheiten zu erfüllen. Unter anderem soll, so die gesetzgeberische Konstruktion, eine angemessene Berücksichtigung der Gläubigerinteressen durch die Statuierung einer Erwerbsobliegenheit sowie die Verpflichtung, sämtliche Einkünfte oberhalb der Pfändungsfreigrenze zugunsten der Gläubiger abzutreten, gewährleistet werden.

Die vorliegende Arbeit verzichtet – soweit sich das bei der Beschäftigung mit der Thematik vermeiden lässt – darauf, die vom Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Restschuldbefreiung getroffenen, normativen Entscheidungen zu bewerten. Vielmehr werden die gesetzlichen Regelungen prinzipiell als gesetzt akzeptiert. Anschließend wird davon ausgehend die Frage gestellt, inwiefern die vom Gesetzgeber selbst gesteckten Ziele, die bei der Einführung der Insolvenzordnung im- oder explizit formuliert wurden, rund 15 Jahre nach Inkrafttreten erreicht worden sind. Die Überprüfung des Erreichens der mit der Einführung der Restschuldbefreiung verbundenen gesetzgeberischen Ziele stellt daher ein erstes zentrales Forschungsanliegen der Arbeit dar.

Bleibt man dazu zunächst auf der Makroebene der Entwicklung privater Überschuldung insgesamt, ist nach dem vorliegenden Datenmaterial seit 1999 kein Rückgang, sondern vielmehr ein weiterer Anstieg der Anzahl überschuldeter Privathaushalte festzuhalten – von schätzungsweise 2,8 auf 3,4 Millionen¹⁵. Zumindest auf den ersten Blick kann damit von einem durchschlagenden Erfolg der Regelungen, jedenfalls was absolute Zahlen angeht, nicht die Rede sein. In einem zweiten Schritt wird daher die Frage gestellt, welche Gründe für die allenfalls begrenzte Wirksamkeit der Regelungen verantwortlich zeichnen könnten. Dabei gibt es vielfältige und sehr unterschiedliche Gründe, warum ein Gesetz im Allgemeinen und die Insolvenzordnung im Speziellen nicht die gewünschte Wirkung erzielt. Sie allesamt im Hinblick auf die InsO wissenschaftlich fundiert zu unter-

15 Siehe ausführlich zur Entwicklung der absoluten Zahlen unten unter B. II. 2.

suchen, würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit in mehrfacher Hinsicht sprengen¹⁶. Es wird sich daher auf zwei Fragestellungen konzentriert. So wird zum einen analysiert, welches Bild des zugrunde liegenden Phänomens privater Überschuldung aufseiten des Gesetzgebers vorlag, ob dieser m.a.W. „die Tatbestände hinreichend aufgeklärt [hat], auf die er einwirken will.“¹⁷ Daran anknüpfend ist zum anderen die Frage zu stellen, ob die getroffenen Regelungen zur Restschuldbefreiung nach ihrer Grundidee und in ihrer konkreten Ausgestaltung prinzipiell geeignet erscheinen, überschuldeten Privatpersonen eine dauerhafte Entschuldung zu ermöglichen.

II. Erkenntnisinteresse und Kontext der Arbeit

Auf einen konkreten Einzelfall bezogen stellt die Arbeit demnach die Frage nach der Wirkung von Gesetzen. Exemplarisch wird die – selbstverständlich im Rahmen politischer Rhetorik, aber im Zweifel wohl auch im ernstgemeinten Streben nach einer Bekämpfung des Überschuldungsproblems – Wirkung für sich reklamierende Regelung einer Überprüfung unterzogen. Insofern stellt die Arbeit einen Beitrag zu einem Teilbereich der Rechtssoziologie dar, der Wirkungsforschung von Gesetzen.

Nimmt man den Gesetzgeber in seinem Anspruch ernst, mit den Mitteln insbesondere des Rechts gesellschaftliche Verhältnisse zu beeinflussen, erscheint es naheliegend, wenn nicht notwendig, erlassene Gesetze auf ihre tatsächliche Wirksamkeit hin zu überprüfen – betrifft doch die Frage nach den tatsächlichen Veränderungsmöglichkeiten politischer Herrschaft den Kern des Selbstverständnisses von Politik, und in einem demokratischen Rechtsstaat auch das Zentrum der Demokratie: Wenn Wähler wie Gewählte nicht davon ausgehen würden, dass mit politischer Macht auch die Möglichkeit verbunden ist, kausal auf gesellschaftliche Zusammenhänge

16 Dies betrifft sowohl den Umfang der Arbeit als auch die noch nicht vorhandenen empirischen Ergebnisse, die eigenhändig erhoben werden müssten. Die vergleichsweise banale Frage beispielsweise, wieviel Prozent der Bevölkerung und der von Überschuldung Betroffenen überhaupt von der Möglichkeit der Restschuldbefreiung wissen, wurde nach der Kenntnis des Autors bislang noch nicht wissenschaftlich untersucht.

17 *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 6. Aufl., 2013, S. 259.

einwirken zu können, würde das der Demokratie als „Form der kollektiven Selbstbestimmung“¹⁸ jegliche Legitimationsgrundlage entziehen¹⁹.

Verfolgt man die politische Praxis in Form von parlamentarischen Debatten, Wahlprogrammen, Regierungserklärungen, Gesetzesbegründungen und anderem mehr, wird die Steuerungsfähigkeit von Gesellschaft durch Maßnahmen des Gesetzgebers mit großer Selbstverständlichkeit vorausgesetzt²⁰. Es ist der weitgehend unhinterfragte (Eigen-)Anspruch des politischen Systems, mithilfe der zur Verfügung stehenden Instrumente, d.h. insbesondere mit Mitteln des Rechts²¹, tatsächlichen Einfluss auf die gesellschaftlichen Verhältnisse auszuüben und dabei steuernd in Richtung auf normativ festgelegte Ziele und Zustände hinzuwirken.

Dieser prinzipielle Anspruch der politischen Führung auf Macht im Sinne von tatsächlichen Veränderungsmöglichkeiten ist dabei so alt wie politische Führung selbst. Gleichzeitig gilt, dass sich ein instrumentelles Rechtsverständnis²² und die damit verbundene Idee von „Gesetzgebung

18 *Grzeszick*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 71 (2012), 49 (51).

19 Vgl. zur Steuerung durch Recht im demokratischen Rechtsstaat hier nur *Waldhoff*, Gesetzesmaterialien aus verfassungsrechtlicher Perspektive, in: *Fleischer* (Hrsg.), *Mysterium „Gesetzesmaterialien“*, 2013, S. 75 (82 ff.) m.w.N.

20 Insofern treffend *Beck*, *Risikogesellschaft*, 1986, S. 313: „Hier muß *systembedingt* die Unterstellung gepflegt werden, als wären die einmal ins Amt gewählte Regierung und die sie tragenden Parteien für alles das verantwortlich, was an Gutem und Schlechtem in ihrer Amtsperiode so geschieht, wovon offensichtlich nur dann die Rede sein könnte, wenn diese Regierung gerade das nicht ist, was sie ist: demokratisch gewählt und tätig in einer Gesellschaft, in der alle Instanzen und Bürger gerade mit der Durchsetzung demokratischer Rechte und Pflichten über vielfältige Möglichkeiten der Mitsprache verfügen.“ (Herv. i. O.) In diesem Sinne auch *Lucke*, *Was weiß Recht? Anmerkungen aus der sozialwissenschaftlichen Verwendungsforschung*, in: *Cottier/ Estermann u.a.* (Hrsg.), *Wie wirkt Recht?*, 2010, S. 147 (149).

21 Die vier von *Hesse*, *Einführung in die Rechtssoziologie*, 2004, S. 33 genannten Instrumente von Politik – Recht, Geld, Information und Gewalt – lassen sich im Rechtsstaat sämtlich zumindest mittelbar auf das Recht zurückführen, ist doch aufgrund des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes auch der Einsatz von Geld, Gewalt oder Information als politisches Mittel in der Regel nur durch oder aufgrund eines Gesetzes möglich.

22 Vgl. dazu *Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter*, *Recht und Kausalität*, in: *Cottier/ Estermann u.a.* (Hrsg.), *Wie wirkt Recht?*, 2010, S. 17 (19f.). Insofern treffend spricht *Vofßkuhle*, *Methode und Pragmatik im Öffentlichen Recht*, in: *Bauer/ Czybulka u.a.* (Hrsg.), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, 2002, S. 171 (181) von „Recht

als planmäßige[r] Gesellschaftsgestaltung“²³ erst im 20. Jahrhundert flächendeckend durchsetzen konnte. An die Stelle des „Nachwächterstaats“ trat ein umfassender Anspruch auf politische Gestaltung und Steuerung nahezu sämtlicher Lebensbereiche. Dabei verliehen die politischen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg diesem Anspruch in besonderer Weise Nachdruck: So wurde davon ausgegangen, dass mithilfe planmäßiger Steuerung, effizientem Mitteleinsatz und technischen Neuerungen die gegenwärtig noch vorhandenen sozialen, wirtschaftlichen und technischen Schwierigkeiten in absehbarer Zukunft durch politische Steuerung obsolet sein würden²⁴. Diese insbesondere in den 1960er- und 1970er-Jahren in Teilen der Wissenschaft und der politischen Praxis vorherrschende Phase der „Steuerungseuphorie“ hielt jedoch, da die versprochenen Ergebnisse – beispielsweise in Form von konstantem wirtschaftlichem Wachstum bei gleichzeitiger Reduzierung sozialer Missstände – nicht erzielt werden konnten, nicht allzu lange an. Stattdessen wurden zahlreiche Wissenschaftler auf den Plan gerufen, die empirisch wie theoretisch die Annahme weitreichender staatlicher Steuerungsmöglichkeiten in Zweifel zogen. Dabei setzte die Kritik auf verschiedenen, mehr oder weniger grundsätzlichen Ebenen an. Die Bandbreite reichte von einer systemimmanenten Sichtweise, bei der lediglich eine Verbesserung der steuernden Regelungen oder des Vollzuges durch die Verwaltung für notwendig gehalten wurde, bis hin zur Diagnose einer grundlegenden Steuerungsunfähigkeit des Staates unter den Bedingungen der (post-)modernen, funktional differenzierten Gesellschaft²⁵. Insgesamt jedoch entwickelte sich eine, wenn auch im Einzelnen unterschiedlich begründete,

als Instrument zur Bewirkung von erwünschten und Vermeidung von unerwünschten Effekten, also zur ‚Beeinflussung von Ereignisabläufen‘“.

23 *Rehbinder*, Rechtssoziologie, 7. Aufl., 2009, S. 172.

24 Vgl. zu dieser Phase der sog. Steuerungseuphorie *Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: *Mayntz* (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1997, S. 186 (193) sowie *Schulz*, Alles verändert Gesetze, Gesetze verändern nichts?, *DÖV* 2009, 1113 (1113); *Röhl*, Rechtssoziologische Befunde zum Versagen von Gesetzen, in: *Hof/ Lübke-Wolff* (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, 1999, S. 413 (413); *Calliess*, Die Steuerungskrise – jetzt auch im Privatrecht?, in: *Calliess/ Fischer-Lescano* u.a. (Hrsg.), Soziologische Jurisprudenz, 2009, S. 465 (465, 468) jeweils m.w.N.

25 Siehe zu den verschiedenen Sichtweisen und den Hintergründen *Mayntz*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, 1997, S. 186 (193 ff.) sowie ausführlich *Mayntz*, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *Mayntz* (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische

weitverbreitete Skepsis gegenüber den Möglichkeiten zielgerichteter Steuerung durch gesetzliche und andere staatliche Maßnahmen. Es setzte sich die Einsicht durch, dass in komplexen gesellschaftlichen Zusammenhängen unzählige Faktoren auf verschiedenen Ebenen zusammenwirken, und dass dabei das Recht nur einer dieser zahlreichen Faktoren ist²⁶.

Als nahezu einhellige Auffassung, die sich von der Etablierung der Wirkungsforschung in den 1970er- und 1980er-Jahren bis heute im Grunde genommen wenig verändert hat, lässt sich daher eine vergleichsweise desillusionierte Sichtweise konstatieren. Danach wird von strukturell begrenzten Möglichkeiten von Steuerung ausgegangen, ohne jedoch dass dadurch Steuerung insgesamt ad acta gelegt wird²⁷. Schließlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass Steuerung tatsächlich stattfindet und staatliche

Steuerung, 1997, S. 263. In besonderem Maße skeptisch gegen die Möglichkeit von Gesellschaftssteuerung wendet sich dabei die Logik der Systemtheorie. Geht man mit dieser von einer polyzentralen Gesellschaft aus, in der verschiedene Teilsysteme nach ihren jeweiligen Systemlogiken handeln, ohne das ein bestimmtes System dabei den anderen vorrangig ist, sperrt sich das mit dem Anspruch des politischen Systems, steuernd auf wirtschaftliche, technische, soziale Zusammenhänge u.a.m. einzuwirken. Stattdessen bleiben dem Recht allenfalls – jedoch strukturell begrenzte – Möglichkeiten der Beeinflussung anderer Subsysteme, vgl. dazu *Teubner*, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, *ZfRSoz* 5 (1984), 4 sowie *Luhmann*, Steuerung durch Recht. Einige klarstellende Bemerkungen, *ZfRSoz* 12 (1991), 142; erläuternd *Röhl*, Rechtssoziologische Befunde zum Versagen von Gesetzen, 1999, S. 413 (413 f.). Vgl. zur Kritik an der systemtheoretischen Sichtweise nur *Nahamowitz*, Steuerung des Rechts und Steuerung durch Recht, *ZfRSoz* 13 (1992), 271 sowie *Mayntz/Scharpf*, Politische Steuerung – Heute?, *ZfS* 34 (2005), 236.

26 Vgl. dazu treffend *Hesse*, Einführung in die Rechtssoziologie, 2004, S. 46: „Dominant für soziales Handeln sind die Grob- und Feinstrukturen der Eigenwelten, in denen es sich abspielt. Dominant ist die materielle Basis im Einzelfall, sind die verfügbaren Ressourcen, sind die Interessen, deren Verwirklichung soziales Handeln dienen soll. Dominant sind Selbst- und Fremdbilder, die der Akteur reflektiert. Bei alledem ist der Bezug auf das Recht bestenfalls ein Faktor unter vielen. Oft ist er dabei von untergeordneter Bedeutung – auch dann, wenn das Recht mit dem Anspruch auftritt, soziales Handeln zu ändern.“

27 Insofern treffend: „[...] Eindruck zwar kontingenter und prekärer, aber eben nicht unmöglicher politischer Steuerung“, *Mayntz/Scharpf*, Politische Steuerung – Heute?, *ZfS* 34 (2005), 236 (237). „Praxis ist nicht zu verstehen, wenn man sie als schlichten Ausdruck der darauf bezogenen rechtlichen Vorgaben verstehen wollte. Andererseits ist sie auch nicht zu verstehen, wenn man die darauf bezogenen rechtlichen Vorgaben von vornherein ausblendet. Auszugehen ist von mehr oder weniger großer Differenz zwischen rechtlichem Anspruch und tatsächlicher Wir-

Programme durchaus funktionieren²⁸. Das Forschungsprogramm von Wirkungsforschung lässt sich dementsprechend etwa dahingehend beschreiben, dass im Bewusstsein der Grenzen von Steuerung theoretisch wie empirisch erforscht wird, unter welchen Bedingungen auch in den Kontexten einer komplexen, ausdifferenzierten Gesellschaft Steuerung möglich sein kann.

Während die Sinnhaftigkeit, wenn nicht Notwendigkeit von Wirkungsforschung unmittelbar einleuchtet und folgerichtig abstrakt von keiner der beteiligten Akteure oder Disziplinen in Zweifel gezogen wird, ist gleichzeitig festzuhalten, dass sie faktisch allenfalls in marginalem Umfang stattfindet und auch bei durchaus vorhandenen Ergebnissen ohne große praktische Bedeutung bleibt²⁹. Zwar haben im Laufe der Zeit einige Prognose- oder Evaluationsschritte Eingang in den Gesetzgebungsprozess gefunden (beispielsweise in Form der zeitlichen Befristung von Gesetzen³⁰ oder obligatorischer Ausführungen zu den Kosten und möglichen Regelungsalternativen in Gesetzesentwürfen), jedoch haben sich diese Instrumente in der Regel zügig in die Rationalitäten des Gesetzgebungsverfahrens eingefügt und werden daher eher routiniert denn innehaltend abgearbeitet. Exemplarisch deutlich wird das etwa bei zahlreichen Gesetzesentwürfen, in denen unter der Rubrik „Alternativen“ oftmals schlicht „Alternativen: Keine“ zu lesen ist. Eine systematische und transparente Problem- und Feldanalyse im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens, eine ebensolche Prüfung verschiedener Regelungsalternativen sowie die anschließende Überprüfung der Wirkungen des Gesetzes nach seinem Inkrafttreten

kung.“, *Hesse*, Einführung in die Rechtssoziologie, 2004, S. 45; mit ähnlichem Fazit *Röhl*, Rechtssoziologische Befunde zum Versagen von Gesetzen, 1999, S. 413 (418).

28 In diesem Sinne auch *Schulte*, Eine soziologische Theorie des Rechts, 2011, S. 44 f.; ähnlich auch *Röhl/Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl., 2008, S. 251 f.

29 Mit diesem Fazit beispielsweise *Schulz*, Alles verändert Gesetze, Gesetze verändern nichts?, DÖV 2009, 1113 (1113); *Lübbe-Wolff*, Schluß-Folgerungen zur Rechtswirkungsforschung, in: Hof/ Lübbe-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, 1999, S. 645 (647 f., 651).

30 In einigen Bundesländern, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder Hessen, wurde eine flächendeckende Befristung von Landesgesetzen eingeführt, vgl. dazu nur *Becker*, Die Befristungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen, NVwZ-Extra 17/2010, 1. Auch die im Rahmen der jüngsten InsO-Novelle beschlossene Verkürzung der Wohlverhaltensperiode (siehe zu den Einzelheiten der Wohlverhaltensperiode unten unter C. II. 3. c)) wurde gem. § 107 EGInsO zunächst bis 2018 befristet.