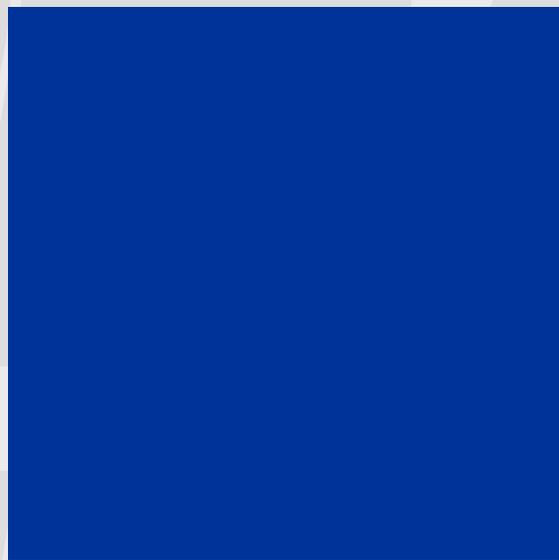


BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut

Armut und Schulden in der Schweiz *Ansätze der Schuldenbewältigung und ihr Beitrag zur Armutsprävention und -bekämpfung*

Forschungsbericht Nr. 7/17



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

NATIONALES PROGRAMM
GEGEN
ARMUT

Das Nationale Programm gegen Armut

Das Nationale Programm gegen Armut will die Wirkung von Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Armut verstärken und zu einer besseren Koordination beitragen. Es dient der Stärkung des Austauschs unter Fachpersonen, und es stellt Informationen bereit zu Themen von der frühen Förderung bis zum Übergang in den Beruf aber auch zum Berufsabschluss für Erwachsene, zur sozialen und beruflichen Integration, zum Wohnen, zur Familienarmut, zu Informationen für armutsbetroffene Menschen, zu Schulden und zum Armutsmonitoring. Das Programm ist auf fünf Jahre befristet (2014–2018) und wird getragen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft.

Weitere Informationen unter www.gegenarmut.ch

Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen oder der Steuergruppe wieder.

Autoren: Christoph Mattes und Carlo Fabian
Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit
Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung
Hofackerstr. 30
CH-4132 Muttenz
Tel. +41 (0)61 228 5971
christoph.mattes@fhnw.ch / www.forum-schulden.ch

In Zusammenarbeit mit
Sarah Neukomm
econcept AG
Gerechtigkeitsgasse 20
CH-8002 Zürich
Tel. +41 (0)44 286 75 75
sarah.neukomm@econcept.ch / www.econcept.ch

Auskünfte: Gabriela Felder
Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern
Tel. +41 (0) 58 462 75 94
gabriela.felder@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (e-Bericht)
Leicht angepasste 2. Version des e-Berichts, Dezember 2018
1663-4640 (Druckversion)

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummer: 318.010.7/17d

Armut und Schulden in der Schweiz

Ansätze der Schuldenbewältigung und ihr Beitrag zur Armutsprävention und -
bekämpfung

Christoph Mattes und Carlo Fabian

in Zusammenarbeit mit:
Sarah Neukomm, econcept AG

Muttenz / Zürich, im August 2018

Vorwort

Die vorliegende Studie ist im Rahmen des «Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut in der Schweiz» (Nationales Programm gegen Armut) entstanden. Sie beleuchtet die Zusammenhänge zwischen Armut und Verschuldung in der Schweiz und untersucht bestehende Ansätze zur Bewältigung von Verschuldung. Die Verschuldung eines Haushaltes wird dann problematisch, wenn Zahlungsverpflichtungen über eine längere Zeit nicht erfüllt werden können. Besonders schwierig werden Schuldverpflichtungen, wenn sie im Zusammenhang mit anderen schwer zu bewältigenden Beeinträchtigungen und Lebensereignissen stehen und zu existenziellen Notlagen führen.

Armutgefährdete Menschen haben überdurchschnittlich häufig eine oder mehrere Arten von Zahlungsrückständen, wobei Konsumdarlehen, Krankenkassenprämien und Steuern die häufigsten Zahlungsrückstände von armutsbetroffenen Haushalten in der Schweiz sind. Schulden ziehen in der Regel Betreibungen nach sich, und Einträge im Betreibungsregister erschweren wiederum die soziale und berufliche Integration sowie die Wohnungssuche. Die herkömmlichen Instrumente sind darauf ausgerichtet, für Personen, welche über einen genügenden finanziellen Spielraum verfügen, eine Lösung zu finden, um durch Zahlungsvereinbarungen mit den Gläubigern eine Entschuldung zu erreichen. Dies ist bei armutsbetroffenen Personen nicht der Fall, womit ihnen mit den üblichen Massnahmen auch nicht geholfen werden kann.

Die Studie kommt deshalb zum Schluss, dass für armutsbetroffene Personen zu wenig Möglichkeiten existieren, eine Verschuldungssituation zu bewältigen. Sie schlägt verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten vor, die von einer verstärkten Beachtung der Schuldsituation im Rahmen der Sozialhilfe über die Schaffung spezifischer Angebote für armutsbetroffene verschuldete Personen bis hin zur Weiterentwicklung von rechtlichen Grundlagen für ein Restschuldbefreiungsverfahren reichen.

Mit diesen Empfehlungen schafft die Studie eine wertvolle Basis zur Weiterentwicklung von Präventions-, Beratungs- und Sanierungsmassnahmen.

Im Namen der Steuergruppe des Nationalen Programms gegen Armut

Ludwig Gärtner

Vizedirektor und Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos

La présente étude a été réalisée dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté en Suisse (Programme national contre la pauvreté). Elle met en lumière les liens entre pauvreté et endettement dans notre pays et examine les approches existantes visant à endiguer ce phénomène. L'endettement d'un ménage devient problématique dès lors que des engagements financiers ne peuvent durablement pas être honorés. Les dettes contractées peuvent conduire à des crises existentielles lorsqu'elles s'ajoutent à des déficits difficiles à surmonter ou à des événements critiques de l'existence.

Les personnes menacées par la pauvreté sont plus fréquemment confrontées à un ou plusieurs types de retard de paiement : les crédits à la consommation, les primes d'assurance-maladie et les impôts constituent les cas les plus fréquents. Les dettes entraînent généralement des poursuites et les inscriptions dans le registre des poursuites entravent l'intégration sociale et professionnelle ainsi que la recherche de logement. Les instruments traditionnels s'adressent aux personnes qui disposent d'une marge de manœuvre financière suffisante pour résoudre leur endettement en signant une convention de paiement échelonné avec les créanciers. Mais ce n'est pas le cas des personnes touchées par la pauvreté, pour qui les mesures habituelles ne sont d'aucune aide.

L'étude en conclut que, pour les personnes touchées par la pauvreté, les possibilités d'endiguer l'endettement sont clairement insuffisantes. Elle propose diverses améliorations, de la prise en compte renforcée de l'endettement dans le cadre de l'aide sociale au développement de bases légales pour une procédure d'effacement des dettes, en passant par la création d'offres spécifiques destinées aux personnes endettées touchées par la pauvreté.

Avec ces recommandations, l'étude offre une base solide pour le développement de mesures de prévention, de conseil et d'assainissement.

Au nom du groupe de pilotage du Programme national contre la pauvreté

Ludwig Gärtner

Vice-directeur et responsable du domaine Famille, générations et société

Premessa

Il presente studio, condotto nel quadro del «Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà» (Programma nazionale contro la povertà), illustra il nesso tra debiti e povertà in Svizzera e analizza gli approcci esistenti per il superamento dell'indebitamento. L'indebitamento di un'economia domestica risulta problematico qualora ci si trovi durevolmente nell'impossibilità di adempiere gli impegni assunti. I debiti diventano particolarmente complicati da gestire quando si presentano in concomitanza con limitazioni ed eventi di vita difficili da superare e causano situazioni di emergenza esistenziale.

Le persone a rischio di povertà hanno ritardi nei pagamenti in misura superiore alla media, per uno o più motivi. Per quanto riguarda le economie domestiche povere in Svizzera, tali ritardi sono originati nella maggior parte dei casi dai prestiti al consumo, dai premi dell'assicurazione malattie e dalle imposte. Di regola i debiti comportano esecuzioni e l'iscrizione nel registro delle esecuzioni rende ancora più difficile l'integrazione sociale e professionale nonché la ricerca di un alloggio. Gli strumenti classici sono volti a trovare una soluzione per le persone che dispongono di un sufficiente margine di manovra finanziario, affinché queste ultime possano uscire dall'indebitamento mediante versamenti concordati con i creditori. La situazione è però diversa per le persone povere, che non possono nemmeno essere aiutate con le misure usuali.

Lo studio giunge quindi alla conclusione che per queste persone non vi sono sufficienti possibilità per superare una situazione di indebitamento. Esso presenta diverse possibilità di miglioramento, che spaziano dalla maggiore attenzione prestata alla situazione di indebitamento nel contesto dell'aiuto sociale, alla creazione di offerte specifiche per le persone povere e indebitate, fino al perfezionamento delle basi giuridiche per l'introduzione di una procedura di condono del debito residuo.

Con queste raccomandazioni lo studio crea una preziosa base per sviluppare ulteriormente le misure di prevenzione, consulenza e risanamento dei debiti.

In nome del gruppo di gestione strategica del Programma nazionale contro la povertà

Ludwig Gärtner

Vicedirettore e capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword

The present study was conducted as part of the National Programme on Prevention and Reduction of Poverty. It identifies the links between poverty and debt in Switzerland and examines existing debt management approaches. Household debt becomes problematic when the family/individual is unable to meet their payment obligations over a protracted period of time. The situation is exacerbated by hard-to-manage adverse circumstances and critical life events, which can leave the family/individual in desperate financial straits.

People in Switzerland who are at risk of poverty tend to be in arrears, most commonly with consumer loans, their health insurance premiums and taxes. Debt enforcement proceedings may ensue and they could find themselves listed on the debt collection register, which in turn makes it more difficult to integrate socially and professionally, and to find a home. Traditional tools are geared towards helping individuals who have sufficient financial means to clear their debts based on a payment plan drawn up with their creditors. People in poverty do not have this financial buffer and therefore standard debt-related measures are of little help to them.

The study concludes that there are currently few options available to individuals experiencing poverty to tackle their debt problem. It therefore issues a number of recommendations, which range from a greater focus by the social welfare system on the debt situation of claimants to the creation of specific services for people who are in poverty and in debt, right up to the establishment of the legal bases for judicial residual debt exemption proceedings.

With these recommendations the study helps to lay the much-needed groundwork for the further development of debt prevention, advice and restructuring measures.

On behalf of the steering committee of the National Programme against Poverty

Ludwig Gärtner

Vice-Director and Head of Family, Generations and Society Domain

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-------------|
| Abbildungsverzeichnis | iii |
| Zusammenfassung | v |
| Résumé | ix |
| Riassunto | xiii |
| Summary | xvii |
| 1 Ausgangslage | 1 |
| 1.1 Auftrag und Fragestellungen | 1 |
| 1.2 Auftragsverständnis und Zielsetzung | 1 |
| 1.3 Methodisches Vorgehen | 2 |
| 2 Verschuldung und Armut: Konzepte und Modelle | 3 |
| 2.1 Verschuldung, Überschuldung und existenzielle Verschuldung | 3 |
| 2.2 Ursachen für Verschuldung und Verschuldungstypen | 4 |
| 2.3 Verschuldung und ihre Bezüge zur Lebenslage Armut | 5 |
| 3 Verschuldung und Armut: Empirische Befunde für die Schweiz | 7 |
| 3.1 Zusammenhang zwischen Schulden und Armut | 8 |
| 3.1.1 Verbreitung von Schulden | 8 |
| 3.1.2 Schulden und Armutsgefährdung | 9 |
| 3.2 Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen und Armut | 9 |
| 3.2.1 Verbreitung von Zahlungsrückständen | 10 |
| 3.2.2 Steuern und Krankenkassenprämien als häufigste Art von Zahlungsrückständen | 11 |
| 3.2.3 Zahlungsrückstände und Armutsgefährdung | 12 |
| 3.3 Armut bei von Zahlungsrückständen besonders betroffenen Personengruppen | 14 |
| 3.3.1 Junge Erwachsene | 14 |
| 3.3.2 Familien mit Kindern | 15 |
| 3.3.3 Menschen mit Migrationshintergrund | 16 |
| 3.3.4 Menschen ohne Erwerbstätigkeit | 17 |
| 4 Ansätze zur Prävention und Bewältigung von Verschuldung und Armut | 19 |
| 4.1 Angebote und Instrumente im Bereich der Schuldenprävention | 19 |
| 4.1.1 Zweck und Selbstverständnis | 19 |
| 4.1.2 Angebote und Zielgruppen | 20 |
| 4.1.3 Methodische Zugänge und Finanzierung | 21 |
| 4.1.4 Individuelle und gesellschaftliche Effekte | 22 |
| 4.1.5 Grenzen mit Blick auf die Armutsbekämpfung und -prävention | 22 |
| 4.1.6 Instrumente der Verhältnisprävention | 22 |
| 4.2 Angebote und Instrumente im Bereich der Schuldenberatung | 22 |
| 4.2.1 Zweck und Selbstverständnis | 22 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 4.2.2 | Angebote und Zielgruppen | 23 |
| 4.2.3 | Individuelle und gesellschaftliche Effekte | 25 |
| 4.2.4 | Grenzen mit Blick auf die Armutsbekämpfung | 25 |
| 4.3 | Ansätze im Bereich der Betreuung | 26 |
| 4.3.1 | Einbezug der Steuern in das betriebsrechtliche Existenzminimum | 26 |
| 4.4 | Ansätze und Instrumente im Bereich der Schuldensanierung | 26 |
| 4.4.1 | Steuererlasse | 26 |
| 4.4.2 | Verfahren zur Restschuldbefreiung | 27 |
| 5 | Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen | 29 |
| 5.1 | Schlussfolgerungen zu den Fragestellungen | 29 |
| 5.1.1 | Zusammenhang zwischen Verschuldung und Armut | 29 |
| 5.1.2 | Beitrag der Schuldenprävention zur Armutsbekämpfung | 29 |
| 5.1.3 | Beitrag der Schuldenberatung zur Armutsbekämpfung | 29 |
| 5.1.4 | Bedeutung der gesetzlichen Rahmenbedingungen | 30 |
| 5.2 | Handlungsempfehlungen mit Blick auf Armutsbekämpfung | 30 |
| 5.2.1 | Schuldenberatung und -prävention | 30 |
| 5.2.2 | Schuldensanierung | 32 |
| 5.2.3 | Häufigste Schuldenarten | 32 |
| 5.2.4 | Wissensgrundlagen | 32 |
| | Literaturverzeichnis | 35 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------------|--|-----------|
| Abbildung 1 | Verbreitung von Schulden in der Bevölkerung | 8 |
| Abbildung 2 | Schulden der Bevölkerung nach Schuldenart | 9 |
| Abbildung 3 | Schulden und Armutsgefährdung..... | 9 |
| Abbildung 4 | Verbreitung von Zahlungsrückständen in der Bevölkerung..... | 10 |
| Abbildung 5 | Zahlungsrückstände der Bevölkerung nach Art der Zahlungsrückstände..... | 11 |
| Abbildung 6 | Zahlungsrückstände und Armutsgefährdung | 12 |
| Abbildung 7 | Art der Zahlungsrückstände nach Armutsgefährdung | 13 |
| Abbildung 8 | Zahlungsrückstände von Personen im Erwerbsalter nach Alterskategorien | 14 |
| Abbildung 9 | Zahlungsrückstände nach Haushaltstyp..... | 15 |
| Abbildung 10 | Zahlungsrückstände nach Nationalität | 16 |
| Abbildung 11 | Zahlungsrückstände nach Erwerbssituation | 17 |

Zusammenfassung

Ausgangslage und Studienziele

Armut und Schulden treten oft zusammen auf. Zum Zusammenhang von Schulden und Armut in der Schweiz ist aber wenig systematisches Wissen vorhanden. Zudem sind Angebote der Schuldenberatung in der Schweiz vielfach darauf ausgelegt, Personen und Haushalte mit sicherem Einkommen zu beraten und zu entschulden und nicht spezifisch auf armutsbetroffene Bevölkerung ausgerichtet. Entsprechend sollten mit der Studie «Schulden und Armut» Wissenslücken über den Zusammenhang zwischen Schulden und Armut gefüllt und schuldenbezogene Empfehlungen für die Armutsbekämpfung und -prävention abgeleitet werden.

Das Ziel der Studie war es, den aktuellen Wissensstand im Hinblick auf Armut und Schuldenprävention bzw. Verschuldungsbekämpfung aufzuarbeiten, um die Erkenntnisse den Akteuren der Sozialpolitik, der öffentlichen Verwaltung und Praktikerinnen und Praktikern der Armutsbekämpfung zur Verfügung zu stellen und konkrete Empfehlungen im Hinblick auf eine Armutsbekämpfung und -prävention zu präsentieren. Basis bildeten eine Literaturrecherche sowie die Auswertung empirischer Daten zu Schulden und Armut.

Verschuldung und ihre Bezüge zu Armut

Der Begriff Verschuldung beschreibt zunächst einen ganz normalen Sachverhalt im Rahmen von Rechtsgeschäften und Verträgen, der zur sofortigen oder späteren Bezahlung einer bestimmten Geldsumme verpflichtet. Verschuldung gilt dann als problematisch, wenn ihr keine veräusserbaren Gegenwerte gegenüberstehen und Zahlungsverpflichtungen dauerhaft nicht erfüllt werden können. Je nach Anzahl Gläubiger und Schuldensumme kann die Situation ausser Kontrolle geraten und zu einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung der Schuldner führen.

Theoretische Modelle zur Verschuldung zeigen auf, dass diese im Zusammenspiel von kritischen Lebensereignissen, der individuellen Einstellung zu Verschuldung, persönlichen Ressourcen und Defiziten und nicht zuletzt durch Armut entsteht, welche durch gesellschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen noch begünstigt werden kann. Verschuldung kann entsprechend nicht monokausal erklärt werden, sondern erfordert eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen Lebensbereiche und Lebenslagen, in denen sie entsteht.

Bestehende Schuldverpflichtungen können insbesondere dann zu existenziellen Notlagen und dauerhaften finanziellen Engpässen führen, wenn sie in Zusammenhang mit anderweitig schwer zu bewältigenden Beeinträchtigungen und kritischen Lebensereignissen stehen – Voraussetzungen, wie sie häufig in armutsbetroffenen Haushalten gegeben sind. Häufig gehen Ausgrenzung und Benachteiligung in weiteren Lebenslagen (z.B. Wohnungssuche, Arbeitsintegration, Gesundheit, soziale Teilhabe) damit einher. Armut muss aber nicht zwingend mit Schulden verbunden sein. Nicht jeder armutsbetroffene Haushalt weist Schulden auf oder ist in existenzieller Hinsicht verschuldet.

Begrenzte empirische Informationsbasis

Die für die Schweiz bislang dazu verfügbaren empirischen Befunde sind sehr begrenzt. Auch existieren kaum geeignete Datengrundlagen für vertiefte statistische Analysen. Breiter abgestützte Informationen zur Verbreitung von Verschuldung, die auch Erkenntnisse zum Zusammenhang von Schulden und Armut zulassen, bietet primär die Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC). Gemäss SILC-Daten 2013 lassen sich in 18 Prozent der Haushalte Zahlungsrückstände aus finanziellen Gründen beobachten.

Häufigster Anlass für Zahlungsrückstände sind Steuern und Krankenversicherungsprämien, was auch der im internationalen Vergleich fehlenden Möglichkeit eines Direktabzugs vom Lohn zugeschrieben werden kann. Von Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen besonders betroffene Personengruppen sind junge Erwachsene, Paare und Alleinerziehende mit Kindern, Menschen mit Migrationshintergrund sowie arbeitslose

Menschen. Die stärkere Verbreitung von Zahlungsrückständen unter armutsgefährdeten Haushalten spricht für einen Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen und Armut.

Ansätze zur Bewältigung von Verschuldung und Armut

Ansätze zur Bewältigung von Verschuldung und Armut finden sich im Bereich der Schuldenprävention, der Schuldenberatung sowie des Betreibungs-, Sanierungs- und Konkursrechts. Die dazu sich bietenden Möglichkeiten in der Schweiz sind aber bisher beschränkt:

- *Schuldenprävention*: Ein Grossteil der Schuldenpräventionsangebote fokussiert derzeit nicht auf armutsbetroffene Personen, sondern richtet sich an junge Menschen insbesondere im schulischen Kontext, aber auch an ihre Eltern. Inwiefern dieser Zugang zu jungen Menschen sinnvoll ist, ist in Fachkreisen umstritten. Ihrer Ansicht nach kann Prävention nicht durch ausschliessliche Wissensvermittlung hinsichtlich Geld und Schulden erreicht werden, sondern nur durch partizipativ angelegte Bildungs- und Präventionsangebote, die an der Lebenswelt und den Besonderheiten des Sozialraums ausgerichtet sind und diese mitgestalten.
- *Schuldenberatung*: Auch Angebote der Schuldenberatung richten sich in der Regel nicht an armutsbetroffene Personen. Vielmehr beruhen sie vielfach darauf, dass die adressierten Haushalte in der Lage sind, durch Zahlungen an die Gläubiger eine Lösung ihrer Verschuldung zu erreichen. Entsprechend bestehen für armutsbetroffene Personengruppen kaum Hilfsangebote von spezialisierten Fachstellen. Öffentliche Sozialdienste haben zumeist keine spezialisierten Schuldenberatungsmöglichkeiten. Trotz der Vielfalt bestehender Beratungsangebote ist es für von Armut betroffene Personen häufig schwierig, ein geeignetes Beratungsangebot zu finden, das insbesondere auch Beratung zur Alltagsbewältigung bei Schulden bietet.
- *Betreibung, Schuldensanierung und Privatkonkurs*: Im Bereich der Betreibung, der Schuldensanierung und des Privatkonkurses lässt die heutige Rechtslage die Anwendung verschiedener im Ausland erprobter und die Bekämpfung von Armut unterstützender Ansätze nicht oder nur beschränkt zu. Bezüglich Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens hat der Bundesrat aber im Frühjahr 2018 gesetzgeberischen Handlungsbedarf erkannt.

Zielgerichtete Massnahmen zur Schuldenbewältigung im Zusammenhang mit Armut haben deshalb in allen Bereichen anzusetzen. So sind vermehrt auf armutsbetroffene Bevölkerungsgruppen ausgerichtete Präventions- und Beratungsangebote zu schaffen. Gleichzeitig sind auch die rechtlichen Rahmenbedingungen zu adressieren, indem die Voraussetzungen für eine Schuldensanierung verbessert werden.

Handlungsempfehlungen mit Blick auf Armutsbekämpfung

Aus der Studie ergeben sich zehn Handlungsempfehlungen zur Schuldenbewältigung mit Blick auf Armutsbekämpfung. Diese Handlungsempfehlungen zielen auf die spezifischere Ausrichtung der Schuldenprävention und Verschuldungsbekämpfung (Empfehlungen 1-5), die Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen mit Blick auf die Schuldensanierung und die häufigsten Schuldenarten (Empfehlungen 6-8) sowie auf die Bereitstellung zusätzlicher Wissensgrundlagen (Empfehlungen 9 und 10):

- 1) Lösungsorientierte Beratung zum Umgang mit Schulden im Hilfeprozess der Sozialhilfe: Verschuldungsbetroffene Haushalte in der Sozialhilfe sollen mit Blick auf die Schulden begleitet werden und eine lösungsorientierte Erstberatung erfahren, die als Bestandteil des regulären Beratungsprozesses verankert wird. Die Erstberatung zeigt verschuldeten Haushalten insbesondere auf, welche Massnahmen mit Blick auf ihre Verschuldungssituation unmittelbar ergriffen werden können (Ratenzahlungen, Steuererlassantrag, etc.).

- 2) Aufgreifen der Schuldenthematik im Beratungsprozess der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV): Um die Integration arbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt mit Blick auf Schulden und Beteiligungen nicht zu gefährden und sie nachhaltig zu gestalten, ist Schuldenberatung für betroffene Personen verbindlicher im Hilfsangebot der RAV zu verankern.
- 3) Spezifische Beratungsangebote für armutsbetroffene, verschuldete Personen und Haushalte: Es sind mehr Beratungsangebote für armutsbetroffene, verschuldete Haushalte zur Verfügung zu stellen, welche armutsbetroffenen Menschen Strategien aufzeigen, wie sie mit Schulden leben können. Als Anbieter im Vordergrund stehen bereits bestehende Schuldenberatungsstellen mit Leistungsauftrag mit der öffentlichen Hand.
- 4) Ausbau und Weiterentwicklung der Budgetberatung als Angebot der Schuldenprävention: Ziel ist unter anderem ein Ausbau sowie eine bessere regionale Abdeckung der Budgetberatung – dies verbunden mit zielgerichteten Beratungsmethoden und geeigneten Hilfsmitteln für armutsgefährdete Personen.
- 5) Präventionsangebote mit Blick auf Armut zielgerichtet und partizipativ gestalten: Schuldenpräventionsangebote sollen noch mehr an den Bedürfnissen armutsbetroffener und armutsgefährdeter Jugendlicher und ihrer Familien ausgerichtet sein. Um die Wirksamkeit zu verbessern, sind die Zielgruppen in die Konzeption der Angebote einzubeziehen.
- 6) Schaffung von Grundlagen zur Einführung eines gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahrens: Mittels neuer gesetzlicher Grundlagen soll auch Personen, die aufgrund ihres Einkommens und ihrer persönlichen oder familiären Situation keine Zahlungen zur Entschuldung an Gläubiger leisten können, eine Lösung ihrer schuldenbedingten finanziellen Notlage ermöglicht werden.
- 7) Ausrichtung der kantonalen Steuererlassgesetzgebung auf Belange der Armutsbekämpfung: Über die Erlassmöglichkeit bei Sozialhilfe- oder Ergänzungsleistungsbezug hinaus sind Grundlagen in den kantonalen Steuererlassgesetzen erforderlich, welche den Erlass von Steuern im Rahmen von Bemühungen zur Bewältigung von Armut systematischer ermöglichen.
- 8) Schaffung von Rechtsgrundlagen für einen freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn: Angesichts der hohen Relevanz von Steuerschulden sind auf kantonaler Ebene die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für einen freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn zu schaffen.
- 9) Differenziertere Aufnahme des Schuldenthemas in BFS-Erhebungen und Armutsberichterstattungen: Im Rahmen einer Erhebung des Bundesamts für Statistik (SILC, Sozialhilfestatistik) sind differenziertere Angaben zu Verschuldung und Überschuldung verpflichtend zu erheben. Darüber hinaus wird angeregt, das Thema Verschuldung in bestehende Armutsberichterstattungen aufzunehmen.
- 10) Bereitstellung finanzieller Ressourcen für vertiefende wissenschaftliche Studien: In Anbetracht der diversen Wissenslücken zu Schulden und Armut sind weitere Studien und Bestandsaufnahmen zur Thematik und zu den bestehenden Angeboten finanziell zu fördern.

Résumé

Contexte et objectifs de l'étude

Pauvreté et endettement vont souvent de pair. Mais en Suisse, le lien entre ces deux réalités est encore mal connu et les connaissances acquises le sont rarement de manière systématique. Par ailleurs, le conseil en matière d'endettement s'adresse le plus souvent aux personnes et aux ménages ayant un revenu stable, et non spécifiquement à la population touchée par la pauvreté. C'est pourquoi la présente étude devait combler les lacunes de nos connaissances et permettre de formuler des recommandations sur le traitement de l'endettement dans une perspective de prévention et de lutte contre la pauvreté.

L'objectif de la recherche était d'établir un état des lieux des connaissances relatives à la prévention et à la lutte contre l'endettement sous l'angle de la pauvreté, afin de fournir des connaissances utiles et des recommandations pratiques aux acteurs de la politique sociale, de l'administration publique, ainsi que des organisations et des professionnels impliqués dans la lutte contre la pauvreté. La présente étude se base sur une recherche documentaire et sur l'analyse de données empiriques.

L'endettement et ses liens avec la pauvreté

La notion d'endettement vise une réalité très courante dans le cadre des actes juridiques et des contrats, où une partie se voit dans l'obligation de payer tôt ou tard une certaine somme d'argent. L'endettement devient problématique lorsqu'il n'est pas compensé par une contrevaletur cessible et que les engagements financiers ne peuvent durablement pas être satisfaits. Selon le nombre de créanciers et la somme due, la situation peut devenir ingérable et déstabiliser le débiteur sur le plan économique et psychosocial.

Les modèles théoriques de l'endettement montrent que cette déstabilisation peut survenir à l'occasion d'événements critiques ou en interaction avec des dispositions individuelles propices à l'endettement et des ressources ou des lacunes personnelles ; mais elle peut aussi survenir avec la pauvreté, à laquelle peuvent encore contribuer des conditions sociales et institutionnelles. L'endettement ne s'explique par conséquent pas par un seul facteur ; il requiert une lecture nuancée de chaque domaine de la vie et de chaque situation où il prend naissance.

Les dettes contractées peuvent en particulier conduire à des situations d'urgence vitale et à des impasses financières durables lorsqu'elles s'ajoutent à des déficits par ailleurs difficiles à surmonter ou à des événements critiques de l'existence, circonstances auxquelles sont souvent confrontés les ménages touchés par la pauvreté. Ce type de situations entraîne souvent exclusion et discrimination dans d'autres aspects du quotidien (par ex. pour la recherche d'un logement ou l'insertion professionnelle, sur le plan de la santé ou de la participation à la vie sociale). La pauvreté ne doit toutefois pas être forcément associée à l'endettement. Les ménages touchés par la pauvreté ne sont pas tous endettés ni menacés sur le plan de leur subsistance.

Données empiriques limitées

À ce jour, la Suisse ne dispose que d'informations très limitées sur le sujet. Elle n'a pas non plus de bases de données propices à des analyses statistiques approfondies. C'est surtout l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) qui offre des informations relativement étayées sur l'ampleur de l'endettement et sur le lien entre dettes et pauvreté. D'après l'enquête SILC de 2013, on évalue à 18 % la proportion des ménages accusant des retards de paiement pour des raisons financières.

Les retards de paiement les plus fréquents regardent les impôts et les primes d'assurance-maladie ; ce phénomène peut aussi être attribué, en comparaison internationale, au fait qu'il n'est pas possible de prélever ces dépenses obligatoires directement sur les salaires. Les groupes de personnes particulièrement concernés par les retards de paiement pour raisons financières sont les jeunes adultes, les couples et les personnes élevant seules leurs enfants, ainsi que les personnes issues de la migration ou au chômage. La fréquence relativement forte des retards de paiement parmi les ménages menacés par la pauvreté suggère un lien entre retards de paiement pour raisons financières et pauvreté.

Approches permettant d'endiguer l'endettement et la pauvreté

Les approches permettant d'endiguer l'endettement et la pauvreté se trouvent dans les domaines de la prévention de l'endettement, du conseil en matière d'endettement et du droit de la poursuite, de l'assainissement et de la faillite. Or les possibilités qui s'offrent en Suisse restent limitées.

- *Prévention de l'endettement* : une grande partie des offres de prévention se concentre actuellement non pas sur les personnes touchées par la pauvreté, mais sur les jeunes, en intervenant surtout dans le contexte scolaire, et sur leurs parents. Les milieux spécialisés divergent quant à l'opportunité de se focaliser principalement sur les jeunes. D'après eux, la prévention ne peut atteindre son but en passant exclusivement par la communication d'informations sur l'argent et les dettes ; elle doit aussi consister en des offres de formation et de prévention de type participatif qui, axées sur le monde vécu et les spécificités de l'espace social, contribuent aussi à les façonner.
- *Conseil en matière d'endettement* : les services de consultation en matière d'endettement ne s'adressent en général pas non plus aux personnes en situation de pauvreté. Ils supposent au contraire que les ménages auxquels ils ont affaire sont en mesure de trouver une solution à leur endettement via des versements à leurs créanciers. Ces services spécialisés ne sont par conséquent pas d'une grande aide pour les personnes touchées par la pauvreté. En outre, la plupart des services sociaux n'ont pas la possibilité d'offrir un conseil spécialisé en matière d'endettement. Aussi, en dépit du nombre important de services de consultation, est-il souvent difficile pour les personnes en situation de pauvreté d'en trouver un qui fournisse des conseils pour gérer un quotidien grevé de dettes.
- *Poursuite, assainissement des dettes et faillite privée* : la situation juridique suisse actuelle dans ces trois domaines ne permet pas, sinon de manière limitée, d'appliquer les différentes approches soutenant la lutte contre la pauvreté qui ont fait leurs preuves à l'étranger. Le Conseil fédéral a reconnu au printemps 2018 la nécessité de légiférer pour créer une procédure d'annulation du solde de la dette.

Il faudra par conséquent mettre en place dans ces domaines des mesures pour faire face à l'endettement lié à la pauvreté et multiplier l'offre en matière de conseil et de prévention à l'intention des groupes de population concernés par la pauvreté. Il faudrait remanier en parallèle le cadre juridique afin que les conditions d'un assainissement des dettes soient améliorées.

Recommandations axées sur la lutte contre la pauvreté

Dix recommandations en vue d'axer la gestion de l'endettement sur la lutte contre la pauvreté découlent de l'étude. Elles visent une orientation plus spécifique de la prévention et de la lutte contre l'endettement (recommandations 1 à 5), le développement des bases juridiques en matière d'assainissement et les types de dettes les plus fréquents (recommandations 6 à 8) ainsi que la mise à disposition d'informations supplémentaires sur la question (recommandations 9 et 10).

- 1) Introduire dans l'aide sociale des conseils pratiques sur la manière de traiter l'endettement : les ménages touchés par l'endettement et recourant à l'aide sociale devraient bénéficier d'un accompagnement qui mette l'accent sur les dettes, et recevoir des conseils initiaux axés sur la recherche de solutions et faisant partie intégrante de la consultation sociale régulière. La première consultation devrait montrer en particulier aux ménages endettés quelles mesures peuvent être prises immédiatement en ce qui concerne leur endettement (versement d'acomptes, demande de remise d'impôt, etc.).
- 2) Aborder la question de l'endettement dans le processus de conseil des offices régionaux de placement (ORP) : afin de ne pas compromettre l'insertion des chômeurs sur le marché du travail pour des raisons tenant aux dettes et poursuites mais au contraire de la pérenniser, le conseil en matière d'endettement devrait plus impérativement s'inscrire dans l'assistance offerte par les ORP.
- 3) Fournir des conseils spécifiques aux personnes et aux ménages en situation de pauvreté et d'endettement : il faudrait mettre davantage de conseils à la disposition des ménages pauvres et endettés, afin qu'ils connaissent des stratégies leur permettant de vivre avec des dettes. Les centres de consultation en matière

d'endettement chargés d'un mandat de prestations financé par les pouvoirs publics devraient figurer en première ligne.

- 4) Créer et développer des conseils en matière de budget en tant qu'outil de prévention de l'endettement : il faudrait étendre et améliorer la couverture régionale des services de consultation en matière de budget, en combinant le tout avec des méthodes de conseil ciblées et des aides destinées aux personnes menacées par la pauvreté.
- 5) Aménager des offres de prévention ciblées et de type participatif en vue de lutter contre la pauvreté : la prévention de l'endettement devrait être mieux adaptée aux besoins des jeunes menacés ou touchés par la pauvreté et à ceux de leurs familles. Afin d'en améliorer l'efficacité, les groupes cibles devraient être inclus dans la conception des offres.
- 6) Créer une base légale pour l'introduction d'une procédure judiciaire d'annulation du solde de la dette : de nouvelles bases juridiques devraient permettre même aux personnes qui, en raison de leurs revenus et de leur situation personnelle ou familiale, ne peuvent effectuer des paiements aux créanciers pour assainir leur dette, de résoudre leurs difficultés financières.
- 7) Aligner la législation fiscale cantonale sur les enjeux de la lutte contre la pauvreté : outre la possibilité de remise d'impôt aux bénéficiaires de l'aide sociale ou des prestations complémentaires, il faudrait doter les cantons de bases légales autorisant une remise d'impôt plus systématique dans le cadre des efforts d'éradication de la pauvreté.
- 8) Créer des bases légales facilitant le prélèvement direct et volontaire des impôts sur le salaire : vu l'importance des dettes fiscales, il convient de créer dans les cantons les bases légales indispensables à un prélèvement direct et volontaire des impôts sur le salaire.
- 9) Traiter de manière détaillée le thème de l'endettement dans les enquêtes de l'OFS et les rapports sur la pauvreté : des informations relativement détaillées sur l'endettement et le surendettement des ménages devraient être recueillies dans le cadre de l'une des enquêtes de l'Office fédéral de la statistique (SILC ou Statistique suisse de l'aide sociale). Il est également suggéré que la question de l'endettement soit incluse dans les rapports sur la pauvreté.
- 10) Consacrer des ressources financières à des études scientifiques approfondies : les lacunes qui caractérisent nos connaissances actuelles sur l'endettement et la pauvreté rendent nécessaire un soutien financier à d'autres études sur le sujet et à d'autres états des lieux sur les offres existantes.

Riassunto

Contesto e obiettivi dello studio

Povertà e debiti vanno spesso di pari passo. Tuttavia, sul nesso tra debiti e povertà in Svizzera sono disponibili solo poche conoscenze sistematiche. Inoltre, le offerte di consulenza in materia di debiti sono spesso indirizzate a persone ed economie domestiche con un reddito sicuro, che hanno bisogno di essere consigliate su come estinguere i propri debiti, piuttosto che specificamente alla popolazione povera. Lo studio «Debiti e povertà» aveva pertanto l'obiettivo di colmare le lacune conoscitive in merito a questo nesso e di formulare raccomandazioni utili ai fini della prevenzione e della lotta contro la povertà nel contesto dell'indebitamento.

A tale scopo sono state analizzate le conoscenze attuali concernenti la povertà, nonché la prevenzione e la lotta contro l'indebitamento; i risultati ottenuti sono stati messi a disposizione degli attori del settore della politica sociale, dell'amministrazione pubblica e degli operatori sul campo, ai quali sono state infine presentate raccomandazioni concrete per la prevenzione e la lotta contro la povertà. Lo studio si è basato su ricerche bibliografiche e sull'analisi di dati empirici su debiti e povertà.

L'indebitamento e le sue relazioni con la povertà

Il termine indebitamento descrive in primo luogo una situazione del tutto normale, che si presenta nel quadro di negozi giuridici e contratti che obbligano al pagamento immediato o posticipato di una determinata somma di denaro. L'indebitamento è considerato problematico qualora non sia controbilanciato da valori alienabili e il debitore si trovi durevolmente nell'impossibilità di adempiere gli impegni assunti. A seconda del numero di creditori e dell'entità del debito, la situazione può andare fuori controllo e comportare la destabilizzazione economica e psicosociale del debitore.

I modelli teorici dell'indebitamento illustrano come quest'ultimo sia l'effetto dell'interazione tra eventi di vita critici, l'atteggiamento individuale verso lo stato di indebitamento nonché le risorse e i deficit personali e, non da ultimo, della povertà, che viene ulteriormente favorita dalle condizioni quadro sociali e istituzionali. Non è dunque possibile dare una spiegazione monocausale del fenomeno dell'indebitamento, che necessita invece di un'osservazione differenziata a seconda degli ambiti e delle circostanze di vita in cui nasce.

I debiti possono causare situazioni di emergenza esistenziale e ristrettezze finanziarie durature soprattutto quando si presentano in concomitanza con altre limitazioni difficili da superare ed eventi di vita critici – circostanze frequenti nelle economie domestiche povere. Dette circostanze sono spesso accompagnate da emarginazione e condizioni di svantaggio in altri ambiti (ad esempio la ricerca di un'abitazione, l'integrazione nel mondo del lavoro, la salute, la partecipazione sociale). La povertà tuttavia non è necessariamente collegata con i debiti. Non tutte le economie domestiche povere hanno debiti o ne hanno in misura tale da essere in condizione di rischio esistenziale.

Base limitata di informazioni empiriche

I riscontri empirici finora disponibili in Svizzera al riguardo sono molto limitati. Mancano anche basi di dati che si prestino a un'analisi statistica approfondita. L'indagine sul reddito e sulle condizioni di vita SILC (Statistics on Income and Living Conditions) fornisce informazioni sulla diffusione dell'indebitamento che poggiano su una base più ampia e permettono di trarre conoscenze anche sul nesso tra debiti e povertà. Secondo i dati SILC del 2013, nel 18 per cento delle economie domestiche sono osservabili ritardi nei pagamenti dovuti a motivi finanziari.

Tali ritardi sono originati nella maggior parte dei casi dalle imposte e dai premi dell'assicurazione malattie. Ciò è anche ascrivibile al fatto che, a differenza di altri Paesi, in Svizzera queste voci non possono essere trattenute direttamente dal salario. I gruppi di persone maggiormente colpiti dai ritardi nei pagamenti per motivi finanziari

sono i giovani adulti, le coppie e le famiglie monoparentali con figli, le persone con background migratorio e le persone disoccupate. La maggiore diffusione di detti ritardi tra le economie domestiche a rischio di povert  lascia presumere che tra i ritardi nei pagamenti per motivi finanziari e la povert  vi sia un collegamento.

Approcci per il superamento dell'indebitamento e della povert 

La prevenzione dell'indebitamento, la consulenza in materia di debiti nonch  il diritto sulle esecuzioni, sul fallimento e sul risanamento offrono alcuni approcci per il superamento dell'indebitamento e della povert . Tuttavia, le possibilit  esistenti a tale riguardo in Svizzera sono per ora limitate.

- *Prevenzione dell'indebitamento:* gran parte delle offerte esistenti nell'ambito della prevenzione dell'indebitamento si concentra non sulle persone povere, bens  sui giovani, in particolare nel contesto scolastico, e sui loro genitori. Gli esperti non sono concordi nel ritenere questo approccio ai giovani ragionevole. Sono invece dell'opinione che la prevenzione non possa raggiungere i propri scopi trasmettendo esclusivamente conoscenze su denaro e debiti, ma soltanto tramite un'offerta di formazione e prevenzione improntata alla partecipazione e orientata alla vita quotidiana e alle particolarit  dello spazio sociale, che contribuisce a plasmare tali sfere di vita.
- *Consulenza in materia di debiti* anche le offerte di consulenza in materia di debiti non sono di regola indirizzate alle persone povere, ma si fondano spesso sul presupposto che le economie domestiche destinatarie siano in grado di uscire dall'indebitamento effettuando pagamenti ai creditori. Di conseguenza, per i gruppi di persone in situazione di povert  le offerte di aiuto da parte dei servizi specializzati sono quasi inesistenti. La maggior parte dei servizi sociali pubblici non dispone di possibilit  di consulenza in materia di debiti. Nonostante la variet  dell'offerta, per le persone povere   difficile trovare proposte di consulenza adatte che le aiutino in particolare ad affrontare la vita quotidiana in presenza di debiti.
- *Esecuzione, risanamento dei debiti e fallimento privato:* nell'ambito dell'esecuzione, del risanamento dei debiti e del fallimento privato, la legislazione attuale non ammette l'applicazione degli approcci risultati efficaci all'estero e utili nella lotta contro la povert , o l'ammette solo in misura limitata. Tuttavia, nella primavera 2018 il Consiglio federale ha riconosciuto la necessit  di intervenire con l'introduzione di una procedura di condono del debito residuo.

Per affrontare il problema dei debiti in collegamento con la povert  occorre pertanto agire con misure mirate in tutti gli ambiti.   ad esempio necessario creare proposte di prevenzione e consulenza destinate maggiormente alle fasce di popolazione povere. Contestualmente occorre intervenire sulle condizioni quadro legali per migliorare i presupposti per il risanamento dei debiti.

Raccomandazioni nell'ottica della lotta contro la povert 

Dallo studio risultano dieci raccomandazioni su come affrontare il tema dei debiti nell'ottica della lotta contro la povert . Esse mirano a orientare pi  specificamente la prevenzione e la lotta contro l'indebitamento (raccomandazioni 1-5), perfezionare le basi legali nell'ottica del risanamento dei debiti e dei tipi di debiti pi  frequenti (raccomandazioni 6-8) e fornire ulteriori basi conoscitive (raccomandazioni 9 e 10).

- 1) Consulenza orientata alla ricerca di soluzioni per la gestione dei debiti nel contesto dell'aiuto sociale: occorre che nel contesto dell'aiuto sociale le economie domestiche indebitate vengano accompagnate in un'ottica di risanamento dei debiti e ricevano una prima consulenza orientata alla ricerca di soluzioni, la quale deve diventare parte integrante del regolare processo di consulenza. La prima consulenza deve indicare quali misure possano essere prese immediatamente alla luce della situazione dell'economia domestica indebitata (pagamenti rateizzati, richiesta di condono fiscale, ecc.).

- 2) Trattamento del tema dell'indebitamento nell'ambito del processo di consulenza degli Uffici regionali di collocamento (URC): per evitare di mettere a repentaglio l'integrazione nel mercato del lavoro di persone disoccupate interessate da debiti ed esecuzioni e fare in modo che l'integrazione sia duratura, occorre inserire la consulenza in materia di debiti in modo più vincolante nelle proposte di aiuto dell'URC.
- 3) Offerte di consulenza specifiche per persone ed economie domestiche povere ed indebitate: occorre mettere a disposizione un maggior numero di offerte di consulenza per le economie domestiche povere e indebitate, che indichino loro strategie per affrontare meglio la vita in presenza di debiti. A proporre dovrebbero essere primariamente i consultori in materia di debiti che già dispongono di un contratto di prestazioni con gli enti pubblici.
- 4) Ampliamento e ulteriore sviluppo della consulenza per la gestione del budget quale offerta per la prevenzione dell'indebitamento: occorre puntare all'ampliamento e a una migliore copertura regionale della consulenza per la gestione del budget, applicando al contempo metodi di consulenza mirati e strumenti di aiuto adeguati per le persone a rischio di povertà.
- 5) Impostazione mirata e partecipativa delle offerte di prevenzione della povertà: le offerte di prevenzione dell'indebitamento devono essere orientate maggiormente alle esigenze dei giovani poveri o a rischio di povertà e delle loro famiglie. Per migliorarne l'efficacia, occorre coinvolgere i gruppi target nella pianificazione delle offerte.
- 6) Creazione delle basi per l'introduzione di una procedura giudiziale di condono del debito residuo: nuove basi legali dovrebbero dare la possibilità di risolvere la situazione di emergenza finanziaria dovuta all'indebitamento anche alle persone che, a causa del proprio reddito e della propria situazione personale e familiare, non sono in grado di estinguere il loro debito verso i creditori.
- 7) Orientamento delle legislazioni cantonali in materia di condono fiscale a questioni inerenti alla lotta contro la povertà: oltre alle possibilità di condono in caso di riscossione di prestazioni dell'aiuto sociale e di prestazioni complementari, le legislazioni cantonali in materia di condono fiscale dovrebbero consentire più sistematicamente il condono delle imposte nel quadro degli sforzi volti alla lotta contro la povertà.
- 8) Creazione delle basi legali per la deduzione facoltativa delle imposte direttamente dal salario: data la grande rilevanza dei debiti tributari a livello cantonale, occorre creare le basi legali per permettere la deduzione facoltativa delle imposte direttamente dal salario.
- 9) Considerazione differenziata del tema dei debiti nell'ambito delle rilevazioni dell'UST e dei rapporti sulla povertà: occorre introdurre l'obbligo di rilevare i dati relativi all'indebitamento e al sovra-indebitamento nel quadro di una rilevazione dell'Ufficio federale di statistica (SILC, statistica dell'aiuto sociale). Oltre a ciò, si raccomanda di includere il tema dell'indebitamento nei rapporti sulla povertà esistenti.
- 10) Messa a disposizione di risorse finanziarie per lo svolgimento di studi di approfondimento: date le lacune conoscitive sul nesso tra debiti e povertà, occorre stanziare fondi per promuovere lo svolgimento di ulteriori studi e analisi della situazione sull'argomento e sulle offerte esistenti.

Summary

Background and aims

Where there is poverty, there is usually debt. Yet, there is still a lack of systematic knowledge on the relationship between poverty and debt in Switzerland. This situation is compounded by the fact that debt advice services tend to be geared more towards counselling individuals and households with secure incomes and helping them write of their debts rather than addressing the specific needs of people in poverty. The “Debts and Poverty” study should close gaps with regard to what we know about the links between debt and poverty and its findings should inform a series of debt-related recommendations for poverty prevention and reduction efforts.

The aim of the study was to ascertain the current state of knowledge on poverty, debt prevention and debt reduction, share these insights with poverty reduction practitioners as well as social policy and public administration stakeholders, and ultimately formulate a set of concrete recommendations for poverty prevention and reduction. The study is based on a literature search and an evaluation of empirical debt-poverty data.

Relationship between debt and poverty

“Debt” refers to an entirely normal part of legal transactions and contracts, whereby a party owes a certain sum of money and is required to settle its payment either immediately or at a later specified date. Debt only becomes problematic when the debtor is unable to meet their payment obligation due to insufficient disposable assets. Depending on the number of creditors and the amount owed, the situation can spiral out of control and have a destabilising effect on the debtor both economically and at the psychosocial level.

Theoretical models of debt show that it occurs within a context of critical life events, individual attitudes to debt, personal resources or lack thereof, and poverty; the prevailing social and institutional framework can exacerbate this situation further. Given that the causes of debt are manifold, a multidimensional approach needs to be taken to the examination of the areas of life and circumstances in which it arises.

Debt obligations can lead to a severe life crisis and long-term financial problems, particularly when the person concerned also has to contend with other hard-to-manage adverse circumstances and critical life events, as is often the case for households in poverty. Debt frequently goes hand in hand with exclusion and disadvantages in other areas of life (e.g. finding a home, labour market integration, health, social participation). However, poverty and debt are not necessarily inextricably linked; not all deprived households are in debt or find themselves in situations where their livelihoods are at risk.

Limited empirical support

The empirical data on debt and poverty in Switzerland is scant. Few of the data sets that do exist are not suitable for in-depth statistical analysis. Broader-based information on the incidence of debt – which would also provide insight into the links between debt and poverty – comes primarily from the Statistics on Income and Living Conditions (SILC) survey. According to SILC data from 2013, 18 per cent of households had payment arrears for financial reasons.

Tax and health insurance premium arrears were the most common type of debt. One reason for this may be that Switzerland, unlike other countries, does not provide the option of deducting payment arrears directly from salaries. The highest incidence of payment arrears on financial grounds is observed among young adults, couples with children, single parents, individuals with a migration background and the unemployed. The fact that payment arrears are particularly widespread among households at risk of poverty suggests that there is indeed a link between poverty and arrears on financial grounds.

Approaches to tackling debt and poverty

Approaches to tackling the problems of debt and poverty can be found in debt prevention efforts, debt advice as well as bankruptcy, debt restructuring and insolvency laws. However, such options are limited in Switzerland:

- *Debt prevention:* Many debt prevention efforts currently focus not on individuals in poverty but rather on young people – chiefly undertaken in the school setting – as well as their parents. There is some debate among the professional community on the efficacy of targeting young people. Their view is that successful prevention entails more than ensuring young people are better informed about money and debt; it requires participatory educational and preventive interventions that address real-life situations and the prevailing social environment, and actively helps to shape these areas.
- *Debt advice:* Debt advice services tend not to be geared specifically towards people in poverty. Instead, their starting assumption is often that their clients are in a position to clear their debts by paying off their creditors. Few specialist services provide support that takes account of the particular needs and circumstances of people in poverty. Furthermore, most public social services do not offer specialist debt advice. While there is a wide range of advice services in place, people in poverty often have difficulty finding the right service for them, particularly one which also provides them with support and guidance on living with debt.
- *Bankruptcy, debt restructuring and insolvency laws:* In contrast to other countries, the current legal framework in Switzerland has limited provisions, if any, on the use of tried and tested poverty reduction strategies. However, in early 2018 the Federal Council stated that legislative action needed to be taken with a view to introducing residual debt discharge proceedings.

Targeted poverty-related debt management measures must be adopted across the board. Consequently, additional prevention and advice services must be put in place, which specifically address the needs and circumstances of people in poverty. At the same time, changes must be made to the existing legal framework in order to provide a sound basis for debt restructuring measures.

Recommendations for reducing poverty by tackling debt

From the study findings 10 recommendations were formulated that aim to tackle debt and, by extension, reduce poverty. They focus on three areas: better-targeted debt prevention and reduction (Recommendations 1-5); introduction of legal provisions with regard to debt restructuring and the most common types of debt (Recommendations 6-8); and building on existing knowledge (Recommendations 9 and 10):

- 1) Solution-driven advice on coping with debt provided as part of social welfare assistance: indebted households in receipt of social welfare should be supported and given initial solution-driven advice as part of the system's standard advice process. This advice should include information on the type of measures that they can take to clear their household debts (instalment payments, tax abatement application etc.).
- 2) Including debt as one of the issues addressed by the standard advice process of regional job centres: debt advice should become a mandatory part of the support services provided by regional job centres so that debt and debt enforcement are not an impediment to the unemployed finding and staying in work.
- 3) Specific advice services for people and households who are in debt and in poverty: more advice services should be put in place for poor households in debt that equip them with strategies to cope with living in debt. These services should be provided chiefly by existing debt advice agencies on a performance mandate with the public authorities.

- 4) Development and expansion of budgeting advice as part of debt prevention efforts: budgeting advice services should be expanded and their regional coverage improved. These should tie in with targeted advisory techniques and provide people in poverty with the appropriate resources.
- 5) Targeted and participatory debt prevention services as part of overall poverty reduction efforts: these services should better accommodate the needs of young people in poverty or at risk of poverty, as well as their families. In the interest of efficacy, target groups should be involved in the development process.
- 6) Establishing the legal bases for the introduction of judicial residual debt exemption proceedings: new legal provisions would offer individuals who are unable to pay off their creditors, whether due to insufficient income or their family circumstances, a means to resolve their debt-related financial problems.
- 7) Greater focus of cantonal tax abatement legislation on poverty prevention: as well as offering social welfare and supplementary benefit claimants the possibility of applying for a tax abatement, cantonal legislation on the matter should include provisions that would make the tax abatement option systematically available as part of wider poverty prevention efforts.
- 8) Creation of the legal bases for the voluntary direct deduction of taxes from salaries: given the growing issue of tax liabilities, the cantons should introduce the necessary legal provisions to allow for the voluntary direct deduction of taxes from wages.
- 9) Adoption of a multidimensional approach to the collection of information on debt-related issues in SFSO surveys and poverty reporting: the Federal Statistical Office survey (SILC, social welfare statistics) should collect more highly detailed data on debt and over-indebtedness. In addition, existing poverty reporting should systematically include debt.
- 10) Earmarking of financial resources for further in-depth scientific research: given the various gaps in current knowledge of debt and poverty, funding should be given to studies and surveys that examine both this issue and the services that exist to deal with it.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag und Fragestellungen

Armut und Schulden treten oft zusammen auf. Zum Zusammenhang von Schulden und Armut in der Schweiz ist aber wenig systematisches Wissen vorhanden. Zudem ist die Schuldenberatung in der Schweiz vielfach darauf ausgelegt, Personen und Haushalte mit sicherem Einkommen zu beraten und zu entschulden und nicht spezifisch auf armutsbetroffene Bevölkerung ausgerichtet. Entsprechend sollten in der im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut durchgeführten Studie Wissenslücken über den Zusammenhang zwischen Armut und Schulden gefüllt und Empfehlungen für die Armutsbekämpfung und die Armutsprävention abgeleitet werden.

Als Grundlage für den Forschungsprozess waren folgende Fragen leitend:

1. Lässt sich auf der Grundlage empirischer Befunde ein Zusammenhang zwischen Armut und Schulden belegen?
2. Welche Bezüge lassen sich aus dem Fachdiskurs der Schuldenprävention und Verschuldungsbekämpfung zur Armutsbekämpfung herstellen?
3. Welchen Beitrag leisten Schuldenberatung und Schuldenprävention zur Armutsbekämpfung?
4. Welche methodischen und didaktischen Zugänge zur Bildungs- und Präventionsarbeit eignen sich besonders für die Armutsbekämpfung durch Schuldenprävention?

1.2 Auftragsverständnis und Zielsetzung

Die Praxis der Sozialhilfe klammert den Zusammenhang zwischen Armut und Schulden weitgehend aus. Dies ist möglicherweise durch Vorstellungen geprägt, welche die Ursachen von Verschuldung privater Haushalte allein den Betroffenen zuschreiben: Wer Schulden hat, ist auch in der Verantwortung, diese selbst zu bewältigen. Doch die Zusammenhänge sind komplexer, die Bewältigung weitaus schwieriger und die Folgen für den Sozialstaat weitreichender, als es dieses verbreitete Bild von Verschuldung vermittelt. Schulden sind nicht nur als Ausdruck unwirtschaftlichen Verhaltens oder einer ausgeprägten Konsumorientierung zu sehen. Hohe Schulden, die von den Betroffenen nicht mehr aus eigener Kraft bewältigt werden können, entstehen vor allem aufgrund sozialer Ungleichheit, die sich infolge kritischer Lebensereignisse wie Familiengründung, Arbeitslosigkeit oder Trennung und Scheidung bei benachteiligten Personengruppen verfestigt.

Ein möglicher Zusammenhang zwischen Armut und Schulden sowie dessen Relevanz für den Sozialstaat wird im Rahmen der Richtlinien der Schweiz. Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) formuliert. Demnach soll Personen im Sozialhilfebezug ein Beratungsangebot zur Bewältigung von Schulden zur Verfügung gestellt werden (vgl. SKOS-Richtlinien H5¹). Das Problem der Verschuldung wird im Fachdiskurs zur Armutsbekämpfung in der Schweiz jedoch nur sehr selten thematisiert. In diesem Punkt unterscheidet sich die Diskussion zur Bewältigung von Armut, wie sie in der Schweiz geführt wird, deutlich von der in anderen Ländern Europas. Die Ansätze und Verfahren der Armutsbekämpfung in den Nachbarländern bringen Schulden und die daraus entstehenden Probleme der Alltagsbewältigung in einen direkten Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit, erschwelter Arbeitsintegration und gesundheitlichen Beeinträchtigungen der Betroffenen.

Dagegen ist die Schuldenberatung in der Schweiz – so der diesbezüglich wissenschaftliche Diskurs – vielfach darauf ausgelegt, Personen und Haushalte mit sicherem Einkommen oder erst nach wieder gesicherter Erwerbssituation zu entschulden. Diese Ausrichtung scheint jedoch nicht mehr ausreichend zu sein, da immer weniger von Verschuldung betroffene Personen und Haushalte eine Einkommenssituation aufweisen, wie sie für

¹ Vgl. https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf (30.04.2017)

eine Sanierung erforderlich ist. Entsprechend gilt es auch in der Schweiz, den Umgang mit Verschuldung gerade mit Blick auf armutsbetroffene oder -gefährdete Haushalte neu auszurichten. Ein wesentlicher Punkt dabei ist, Lösungswege und Hilfen zur Bewältigung von Verschuldung anzubieten, die nicht finanziell stabile Haushaltssituationen voraussetzen, sondern umgekehrt von Schulden und prekären Verhältnissen betroffenen Haushalten möglichst stabile Lebensbedingungen ermöglichen.

Das Ziel der Studie war es, den aktuellen wissenschaftlichen Diskurs im Hinblick auf Schuldenberatung und Schuldenprävention aufzuarbeiten, um die entsprechenden Erkenntnisse den Akteuren der Sozialpolitik, der öffentlichen Verwaltung und Praktikerinnen und Praktikern der Armutsbekämpfung zur Verfügung zu stellen. Dazu wurden empirische Befunde zum Zusammenhang von Schulden und Armut in der Schweiz aufgearbeitet. Auch wurde die bestehenden Angebote der Schuldenberatung und Schuldenprävention reflektiert und Ansätze der Bewältigung von Schulden und Armut im Sinne einer zielgerichteten Armutsbekämpfung dargelegt.

1.3 Methodisches Vorgehen

Die Forschungsfragen wurden primär mittels Literaturrecherche zum Fachdiskurs Schuldenberatung und Schuldenprävention und der Auswertung verfügbarer empirischer Daten zur Verschuldung von Privatpersonen und Haushalten in der Schweiz beantwortet. Im Zug der Erarbeitung der Studie wurde der Handlungsbedarf mit Vertretern/innen der Steuer- und Begleitgruppe des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut diskutiert.

Zum Forschungsstand ist anzumerken, dass die bislang verfügbaren empirischen Befunde bezogen auf die Schweiz sehr begrenzt sind und es keine breit angelegten Studien zu Verschuldung und Überschuldung und zu ihrem Zusammenhang mit Armut in der Schweiz gibt.² Für die Schweiz existieren empirische Untersuchungen zur Jugendverschuldung (Streuli et al. 2007) und Auswertungen von Betreibungsdossiers (Meier et al. 1999, Mattes et al. 2014). Des Weiteren enthalten die Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) aus den Jahren 2008 und 2013³, die Zahlen zu Prämienrückständen aus der Statistik zur obligatorischen Krankenversicherung des Bundesamtes für Gesundheit sowie die Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik Daten zu Schulden.⁴ Eine Systematisierung der Daten zu Schulden von Privatpersonen und Privathaushalten erfolgte zuletzt im Rahmen eines Berichts zur „Existenziellen Überschuldung in der Schweiz“ des Vereins Plan, auf den sich auch der vorliegende Bericht in einzelnen Teilen bezieht (Mattes et al. 2016).

² Die FHNW führt ab Herbst 2018 erstmals eine vom Schweiz. Nationalfonds (SNF) finanzierte Studie zur Verschuldung von antragstellenden Haushalten in allen Landesteilen der Schweiz durch. Vgl. www.forum-schulden.ch (28.06.2018).

³ Neue Daten zur Verschuldung werden im Rahmen der EU-SILC-Erhebung 2017 derzeit erhoben.

⁴ Ausserdem liegen Daten der Schweizer Nationalbank (SNB) und der Zentralen Auskunftsstelle für Konsumentenkredite (ZEK) sowie einzelne kleinere kantonale Studien zur privaten Verschuldung vor, die aber mit Blick auf den in der vorliegenden Studie interessierenden Zusammenhang zwischen Armut und Schulden wenig ergiebig sind.

2 Verschuldung und Armut: Konzepte und Modelle

2.1 Verschuldung, Überschuldung und existenzielle Verschuldung

Im Zusammenhang mit Schulden von Privatpersonen oder Privathaushalten werden oft die Begriffe Verschuldung und Überschuldung verwendet. Diese beiden Begriffe sind indessen aus wissenschaftlicher Sicht alles andere als eindeutig. Gerade was unter Überschuldung zu verstehen ist und inwiefern Verschuldung von Überschuldung abgegrenzt werden kann, wird im Fachdiskurs unterschiedlich dargelegt. Die Abgrenzung zum Begriff der Verschuldung bleibt unscharf, zumal statt von Überschuldung teilweise auch von existenzieller Verschuldung gesprochen wird.

Der Begriff Verschuldung beschreibt zunächst einen ganz normalen Sachverhalt im Rahmen von Rechtsgeschäften und Verträgen, der zur sofortigen oder späteren Bezahlung einer bestimmten Geldsumme verpflichtet (Korczak 2001, S. XXL). Verschuldung gilt dann als problematisch und kann in Überschuldung münden, wenn ihr keine veräusserbaren Gegenwerte gegenüberstehen und Zahlungsverpflichtungen dauerhaft nicht erfüllt werden können. Bezogen auf die konkrete finanzielle Situation der verschuldungsbetroffenen Haushalte wird der Begriff der Überschuldung entsprechend dahingehend gedeutet, dass die Ausgaben die Einnahmen dauerhaft übersteigen und die Zahlungsverpflichtungen dauerhaft nicht mehr beglichen werden können (Korczak 2001, S. XXL). Je nach Anzahl Gläubiger und Schuldensumme kann die Situation für die betroffenen Personen und Haushalte ausser Kontrolle geraten und zu einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung führen. Ein solches Zusammenfallen von bestehenden Schuldverpflichtungen und existenziellen Notlagen, die auch im Zusammenhang mit anderweitig schwer zu bewältigenden Beeinträchtigungen oder kritischen Lebensereignissen stehen können, wird mitunter unter dem Begriff der existenziellen Verschuldung bzw. der existenziellen Überschuldung subsummiert (Mattes, Knöpfel, Bochsler, Pardini 2016, S. 6).

Das Vermögen von Privatpersonen ist mit Blick auf deren Ver- bzw. Überschuldungssituation nur eingeschränkt relevant, denn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Privatpersonen hängt nicht nur von der Existenz veräusserbarer Vermögenspositionen ab. Das entscheidende Kriterium für die Einschätzung einer Ver- bzw. Überschuldungssituation ist das Einkommen, aus dem der Lebensunterhalt und die monatlichen Raten bezahlt werden müssen. Demnach ist eine Person überschuldet, wenn der Teil des Einkommens, der nach der Deckung des Existenzminimums verbleibt, nicht ausreicht, um die übrigen Zahlungsverpflichtungen in absehbarer Zeit zu befriedigen (Berner Schuldenfachstelle 2013, S. 7). Von Überschuldung wird insbesondere dann gesprochen, wenn das monatliche Einkommen nach Abzug der fixen Lebensunterhaltskosten wie Miete, Energie, Versicherung und Nahrungsmittel für zu zahlende Raten nicht ausreicht (Groth 1984, S. 16). Ein wesentliches Problem besteht jedoch in der Festlegung, ab welcher Schuldsomme eine Person oder ein Haushalt nicht mehr ver-, sondern überschuldet ist. Keine der bislang vorgelegten Definitionen wird den jeweiligen Besonderheiten der Haushalte und ihrer individuellen Bewältigung von finanziellen Engpässen gerecht (Mattes, Knöpfel, Bochsler, Pardini 2016, S. 10).

Wie wichtig es ist, Ver- und Überschuldung nicht nur als Momentaufnahme zu betrachten, sondern sie als Folge von Einzelentscheidungen im biografischen Verlauf zu verstehen, wurde von einem der Autoren der vorliegenden Studie (Mattes 2007) dargestellt. In seinem Verständnis spielen die individuell immer wieder zu bewältigenden Probleme des Alltags von Menschen in prekären Lebenslagen eine zentrale Rolle. Zur Bewältigung des Alltags antizipieren Menschen ihre zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Solche Überlegungen beruhen zunächst auf einer subjektiv realistischen Einschätzung der ökonomischen Situation, in der auch Gefahren und Wahrscheinlichkeiten geplanter oder ungeplanter Veränderungen, die sich auf die wirtschaftliche Situation auswirken, bewertet werden. Überschuldung ist dann gegeben, wenn die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit soweit vorweggenommen wurde, dass die finanziellen Belastungen daraus nicht mehr in angemessenem zeitlichem Umfang und unter Berücksichtigung vorhandener Risiken des Alltags,

vor allem von einkommensrelevanten gesundheitlichen oder familiären Beeinträchtigungen, zurückgeführt werden können (Mattes 2007, S. 22).

2.2 Ursachen für Verschuldung und Verschuldungstypen

Die Ursachen für die Verschuldung von Privatpersonen und -haushalten sowie Möglichkeiten ihrer Bewältigung werden kontrovers diskutiert, wobei Konsens darüber besteht, dass nicht von monokausalen Zusammenhängen ausgegangen werden darf.

Auslöser für private Verschuldung können eine gescheiterte Selbstständigkeit, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Ehe- und Familienprobleme, höhere Ausgaben aufgrund doppelter Haushaltsführung nach Trennung oder Scheidung, aber auch multiple Problemlagen sein, die das individuelle Verschuldungsverhalten vordergründig als unerklärbar erscheinen lassen, während es aus subjektiver Sicht als sinnvoll und der Alltagsbewältigung dienlich erscheint. So kann eine Verschuldung bei den betroffenen Personen anfänglich oft zur Existenzsicherung und zur Problembewältigung im Alltag beitragen, und erst später wird deutlich, dass der Preis hierfür die Destabilisierung des Haushalts ist (Mattes 2007, S. 249f.) und eine existenzielle Verschuldungssituation eingetreten ist.

Ein weiterer theoretischer Bezug zur Erklärung privater Verschuldung ist das von Müller angewendete 3M-Modell. Das Modell „wurde zur Verbesserung der Vorhersage und Erklärung konsumrelevanter Verhaltensweisen durch persönlichkeitsbezogene Merkmale entwickelt“ (Müller et al. 2011, S. 59). Es handelt sich um ein Modell, welches angeborene, erlernte und im Alltag positiv verstärkte Persönlichkeitsmerkmale miteinander in Verbindung setzt und so Konsumverhalten vorhersagen kann. Die auf der Grundlage dieses Modells durchgeführte Studie zeigte jedoch auch, dass kein signifikanter Einfluss des Finanzwissens (i.e. Wissen über Nutzung und Verwaltung von Geld und Vermögen) auf eine Überschuldungstendenz nachweisbar ist.

Sucht man nach den Ursachen für die existenzielle Verschuldung oder Überschuldung von Privatpersonen, wird im sozialwissenschaftlichen Fachdiskurs vielfach das Konzept der „Kritischen Lebensereignisse“ hinzugezogen. Hierbei wird das ökonomische Anpassungsverhalten an verschlechterte Haushalts- und Einkommenssituationen infolge von unvorhergesehenen Ereignissen (z.B. Trennung/Scheidung, Geburt eines Kindes, Krankheit, Tod) betrachtet. Solche Verschuldungsmodelle beziehen vielfach auch den Begriff der Lebenslage als mehrdimensionale Betrachtung von Lebenszusammenhängen einer bestimmten Personengruppe ein und berücksichtigen das Konsumverhalten in der jeweiligen besonderen Lebenssituation (Korczak 2001, S. 45).

Schliesslich ist noch auf ein Modell von Lechner (2009, S. 61ff.) hinzuweisen, der auf der Grundlage einer Befragung von verschuldeten Personen, die sich in einem gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahren in Deutschland befanden, nachfolgende Verschuldungstypen herleitet. Alle diese Verschuldungstypen umschreiben existenzielle Verschuldungskonstellationen:

- Typ. 1 Verschuldung entsteht durch „Daseinsrisiken der Moderne“ wie Arbeitslosigkeit, Trennung und Scheidung oder gescheiterte Selbstständigkeit.
- Typ. 2 Verschuldung entsteht in der Kombination von „Daseinsrisiken der Moderne“ (Typ. 1) und „Verlust der Übersicht über die eigenen Finanzen“.
- Typ. 3 Verschuldung entsteht aus der Kombination von „Daseinsrisiken der Moderne und Verlust der Übersicht über die Finanzen“ (Typ. 2) und persönlichen Beeinträchtigungen wie finanzieller Unwissenheit, Kontrollverlust, Armut oder Problemen in der Alltagsbewältigung.

Die verschiedenen Modelle machen deutlich, dass existenzielle Verschuldung im Zusammenspiel von kritischen Lebensereignissen, individueller Einstellung zu Verschuldung, persönlichen Ressourcen und Defiziten und nicht zuletzt Armut entsteht.

2.3 Verschuldung und ihre Bezüge zur Lebenslage Armut

Verschuldung kann einerseits als Problem der Eigenverantwortung der Betroffenen diskutiert werden. Andererseits kann Verschuldung auch als Konzession von Staat und Wirtschaft an arme Bevölkerungsgruppen gesehen werden, die ihnen eine schuldenbasierte Existenz und Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Verschuldung bspw. in Form von Kontoüberziehungen, nicht bezahlten Kreditkartenrechnungen oder Kleinkrediten schafft Zugang zu Konsum und zu Konsumsymbolen wie Modernität, Erfolg, Sportlichkeit oder anderweitiger Teilhabe. Dadurch wird Ungleichheit vordergründig unsichtbar und trägt im Wesentlichen zu einer Konfliktharmonisierung sozialer Ungleichheit bei (Meyer 2017).

Bestehende Schuldverpflichtungen können aber insbesondere dann zu existenziellen Notlagen und dauerhaften finanziellen Engpässen führen, wenn sie in Zusammenhang mit anderweitig schwer zu bewältigenden Beeinträchtigungen und kritischen Lebensereignissen stehen – Voraussetzungen, wie sie häufig in armutsbetroffenen Haushalten gegeben sind. Auch stehen der vordergründigen Beseitigung von Ungleichheit zusätzliche Aspekte der Ausgrenzung und Benachteiligung in weiteren Lebenslagen gegenüber, die es im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung zu beachten gilt:

- Beteiligungen führen zur Eintragung in das Beteiligungsregister, dessen Auszüge in der Regel bei der Wohnungssuche vorgelegt werden müssen. Beteiligungen aufgrund nicht mehr zu bewältigender Schuldverpflichtungen erschweren die Wohnungssuche deutlich.
- Über Beteiligungen können Gläubiger Zugriff auf den pfändbaren Lohnanteil verschuldeter Personen nehmen. Arbeitgeber begegnen Lohnpfändungen weiterhin mit Skepsis, was bei prekären Beschäftigungsverhältnissen zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses und zu Arbeitslosigkeit führen kann (Roncoroni 2011). Beteiligungen können auch die Arbeitsintegration bei Erwerbslosigkeit erschweren. Für Arbeitgeber entsteht durch die Lohnpfändungen ein zusätzlicher administrativer Aufwand, was gemäss Einschätzungen von Praktikern der Schuldenberatung einer Anstellung erwerbsloser Personen entgegenwirken kann.
- Schuldverpflichtungen, Inkassoschreiben und Beteiligungen können dazu führen, dass die Betroffenen den Überblick über ihre wirtschaftliche Situation verlieren und ihre finanziellen Probleme verdrängen. Es kommt in solchen Fällen vielfach zu Umschuldungen und weiteren Zahlungsrückständen, wodurch die wirtschaftliche Situation zusätzlich beeinträchtigt wird. Die psychischen Belastungen hoher und unüberwindbar scheinender Verschuldung können sich auch auf die Gesundheitssituation der Betroffenen auswirken (Kokott 2013, S. 150).
- Für verschuldungsbetroffene Personen ist dieser Umstand mit Scham besetzt. Zugleich reduzieren Ratenzahlungen die finanziellen Spielräume zur gesellschaftlichen Teilhabe und können zu Verarmung und Rückzug aus der gesellschaftlichen Teilhabe führen (Mattes 2014; Meyer 2017, S. 265f.)

Aus Schuldverpflichtungen können sich damit Konstellationen ergeben, welche die Situation von Haushalten in finanzieller und immaterieller Hinsicht verschlechtern. Besonders prekär ist dies, wenn in betroffenen Haushalten bereits existenzielle Engpässe und Armut bestehen. Armut muss aber nicht zwingend mit Schulden einhergehen. Nicht jeder armutsbetroffene Haushalt weist Schulden auf oder ist in existenzieller Hinsicht verschuldet. Vertiefte Analysen zur Lebenslage von armutsbetroffenen Haushalten mit Schulden existieren bisher nicht.

Zwischenfazit – Verschuldung und Armut: Konzepte und Modelle

Die eingeführten zentralen Konzepte und Modelle zeigen auf, wie vielschichtig die Zusammenhänge von Schulden und Armut sind. Einerseits ist es schwer zu bestimmen, bis zu welchem Ausmass Verschuldung unproblematisch ist und ab wann sie existenziell gefährdend wird. Andererseits sind die Beeinträchtigungen durch Schulden ein zentraler Aspekt der Lebenslage Armut und ist im Hinblick auf Armutsbekämpfung entsprechend ernst zu nehmen.

Theoretische Modelle zur Verschuldung zeigen auf, dass diese im Zusammenspiel von kritischen Lebensereignissen, der individuellen Einstellung zu Verschuldung, persönlichen Ressourcen und Defiziten und nicht zuletzt durch Armut entsteht, welche durch gesellschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen noch begünstigt werden kann. Verschuldung kann entsprechend nicht monokausal erklärt werden, sondern erfordert eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen Lebensbereiche und Lebenslagen, in denen sie entsteht.

3 Verschuldung und Armut: Empirische Befunde für die Schweiz

Breiter abgestützte Informationen zur Verbreitung von Verschuldung, die auch Erkenntnisse zum Zusammenhang von Schulden und Armut zulassen, bietet vor allem die Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC). Schulden umfassen darin generell Verbindlichkeiten, die einem Gläubiger zurückgezahlt werden müssen, wie beispielsweise Kredite oder Ratenzahlungen, wie sie auch in finanziell gesicherten Haushalten vorkommen können (vgl. Kapitel 3.1.1). Als spezifische Art von Schulden werden in der SILC aber auch Zahlungsrückstände erfasst, die zumindest annäherungsweise Hinweise auf eine existenzielle Verschuldungssituation geben können, indem sie von wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Haushalte zeugen (vgl. Kapitel 3.2.1).⁵ Zahlungsrückstände sind Rechnungen, die in den letzten zwölf Monaten aus finanziellen Gründen nicht fristgerecht bezahlt werden konnten.⁶ Zur Armut finden sich in der SILC verschiedene Indikatoren, die sich primär auf die materielle Armut beziehen. Im Vordergrund für diese Studie steht insbesondere die Armutsgefährdungsquote.⁷ Armutsgefährdung besteht, wenn das Einkommen unter sechzig Prozent des Medianeinkommens der gesamten Bevölkerung liegt (vgl. BFS 2013). Armutsgefährdete Personen haben ein deutlich tieferes Einkommen als die Gesamtbevölkerung, was mit der Gefahr eines sozialen Ausschlusses einhergeht.

Anhaltspunkte zur Verschuldung von armutsbetroffenen Haushalten ergeben sich zudem, wenngleich begrenzt auf sehr wenige Kantone, aus der Sozialhilfestatistik. Das Bundesamt für Statistik (BFS) erhebt im nicht-obligatorischen Teil der Sozialhilfeehebung ob und in welcher Höhe bei den Haushalten in der Sozialhilfe Schuldverpflichtungen vorhanden sind und Einkommenspfändungen vorliegen (Var. und 13.022). Darüber hinaus wird erhoben, ob Budgetberatung (Var. 14.16) oder Schuldenberatung (Var. 14.15) in Anspruch genommen wird. Da die hierzu erhobenen Angaben jedoch nicht verpflichtend sind, liegen nur zu sehr wenigen Kantonen Daten vor. Regelmässig veröffentlicht werden diese lediglich für den Kanton Zürich, der in seinem Sozialbericht, mit dem Hinweis auf etwaiger Einschränkungen zur Verlässlichkeit der Daten, die Verschuldung der Haushalte in der Sozialhilfe skizziert (BFS 2017, 51).

Grundlagen für die nachfolgend dargestellten empirischen Befunde zur Verbreitung von Verschuldung und zum Zusammenhang von Schulden und Armut bilden deshalb primär die Standardtabellen des Bundesamtes für Statistik (BFS) mit Ergebnissen zu Schulden, Zahlungsrückständen und Armutsgefährdung der SILC 2013.⁸ In diesen Standardtabellen aufgeführt ist insbesondere, welche Anteile der Bevölkerung und einzelner Personengruppen Schulden und Zahlungsrückstände aufweisen. Dabei sind auch Schulden und Zahlungsrückstände von armutsgefährdeten bzw. nicht armutsgefährdeten Personen für die Gesamtbevölkerung je separat ausgewiesen. Für einzelne Personengruppen hingegen können zum Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen und Armutsgefährdung nur explorative Hinweise ermittelt werden, da in den Standardtabellen keine differenzierte Auswertung vorliegt, wie verbreitet Zahlungsrückstände bei armutsgefährdeten bzw. nicht armutsgefährdeten Personen spezifischer Gruppen sind. Keine Angaben machen die Standardtabellen zudem zur Verbreitung von mehr als zwei Arten von

⁵ Keinen Angaben bietet die SILC zu weiteren Aspekten einer existenziellen Verschuldung wie kritische Lebensereignisse oder Destabilisierung der Schuldner und Schuldnerinnen.

⁶ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/verschuldung.html>

⁷ Einen weiteren Indikator zur materiellen Armut der SILC stellt die materiellen Entbehrung dar. Eine solche liegt vor, wenn mindestens drei von sieben vorgegebenen Kategorien nicht erfüllt ist, darunter u.a. keine Zahlungsrückstände zu haben. Für Aussagen zum Zusammenhang zwischen Verschuldung und Armut eignet sich die materielle Entbehrung als Indikator nicht, da Zahlungsbereitschaft eine Kategorie der materiellen Entbehrung darstellt.

⁸ Um Aussagen anhand der gleichen Datengrundlage machen zu können, wurden auch bzgl. Armutsgefährdung auf die SILC-Daten 2013 zurückgegriffen.

Zahlungsrückständen, welche für weitergehende Einschätzungen zu existenzieller Verschuldung besonders interessant wären.

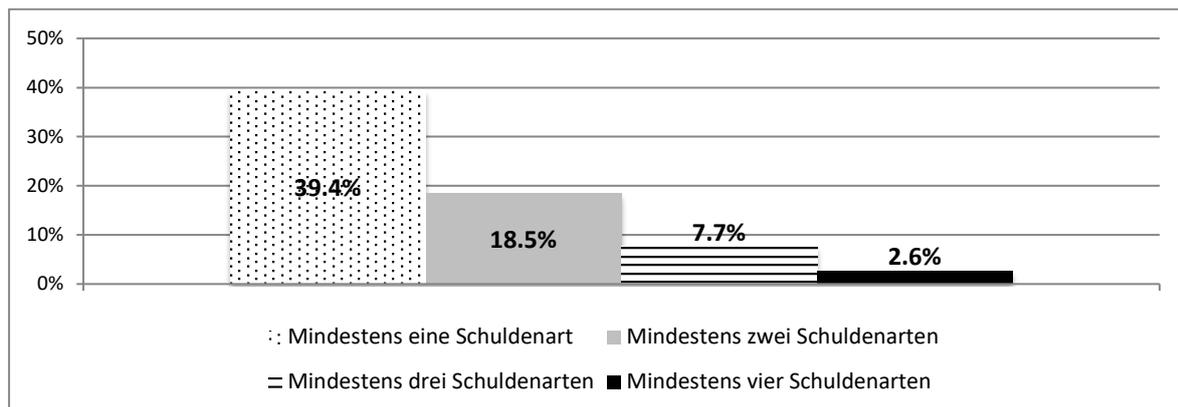
Ergänzende Informationen liefern verschiedene Studien, die sich mit Schulden befassten. In diesen wird die Thematik der Schulden entweder für Bezüger/innen einer sozialen Bedarfsleistung (vgl. Mattes et al. 2014, Mattes 2016a, Neuenschwander et al. 2012 und Pilgram 2009) oder bestimmten Bevölkerungsgruppen (vgl. Kaspar et al. 2014, Mattes 2010, Mattes/Sommer/Zeller 2014, Streuli 2007, Streuli 2013) und dabei insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene analysiert.

3.1 Zusammenhang zwischen Schulden und Armut

3.1.1 Verbreitung von Schulden

Schulden enthalten gemäss SILC eine breite Palette von Verbindlichkeiten: Leasing, Kleinkredit, Ratenzahlung, Verschuldung bei Familie oder Freunden, Kontoüberziehung, Zahlungsrückstände und unbezahlte Kreditkartenrechnung. Mit Ausnahme der Zahlungsrückstände besteht eine Schuld auch dann, wenn die Fristen eingehalten werden und eine Rechnung ohne finanzielle Schwierigkeiten beglichen werden kann. Insgesamt leben 40 Prozent der Schweizer Bevölkerung in einem Haushalt mit mindestens einer Schuldenart, 19 Prozent in einem Haushalt mit mindestens zwei Schuldenarten. Rund zehn Prozent der Haushalte wiesen 2013 drei oder mehr Schuldenarten auf.

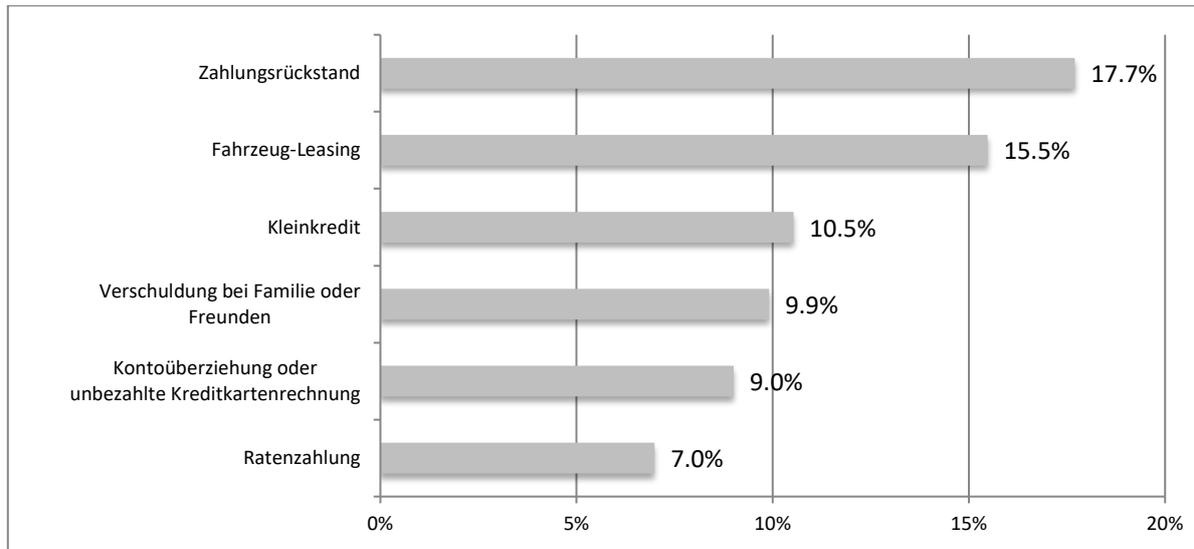
Abbildung 1 Verbreitung von Schulden in der Bevölkerung



Datenquelle: SILC 2013, BFS

Am häufigsten bestehen Schulden in Form von Zahlungsrückständen, knapp gefolgt von Schulden aufgrund eines Fahrzeug-Leasings. 18 Prozent der Bevölkerung lebten 2013 in einem Haushalt mit mindestens einem Zahlungsrückstand sowie 16 Prozent in einem Haushalt mit einem Fahrzeug-Leasing. Kleinkredite, Verschuldung bei Familie oder Freunden, Kontoüberziehung oder unbezahlte Kreditkartenrechnung sowie Ratenzahlung betreffen jeweils sieben bis elf Prozent der Bevölkerung.

Abbildung 2 Schulden der Bevölkerung nach Schuldenart

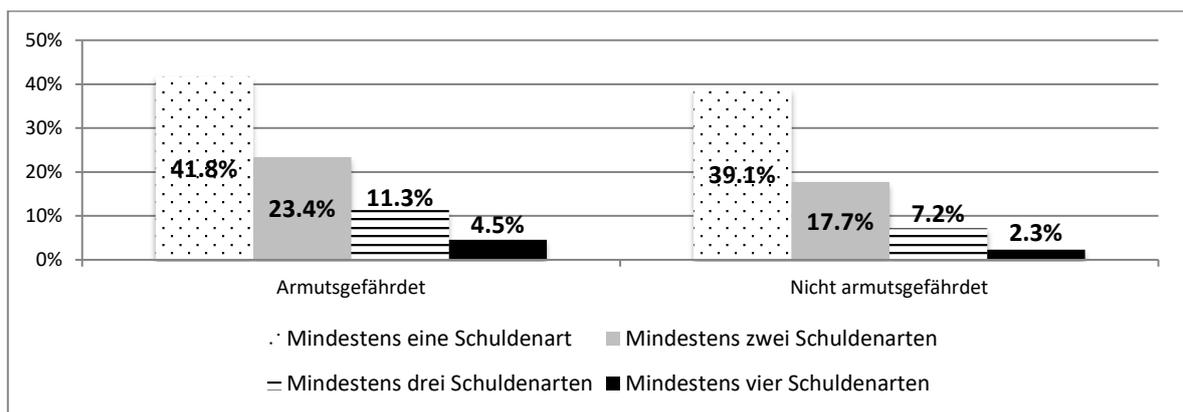


Datenquelle: SILC 2013, BFS

3.1.2 Schulden und Armutsgefährdung

Die Auswertungen der SILC zeigen keine Hinweise für einen Zusammenhang zwischen Schulden und Armutsgefährdung. Zwar hatte mit 42 Prozent 2013 ein leicht höherer Anteil der armutsgefährdeten Personen mindestens eine Schuldenart als nicht armutsgefährdete Personen. Auch ist der Anteil Personen mit mindestens zwei, drei oder vier Schuldenarten unter Armutsgefährdeten leicht höher als bei nicht armutsgefährdeten Personen. Jedoch liegen die Unterschiede zwischen armutsgefährdeten und nicht armutsgefährdeten Personen nicht im 95-Prozent Konfidenzintervall. Statistisch gesehen besteht deshalb kein Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Schuldenarten und Armutsgefährdung.⁹

Abbildung 3 Schulden und Armutsgefährdung



Datenquelle: SILC 2013, BFS

3.2 Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen und Armut

Eine besondere Schuldenart, die zumindest annäherungsweise auf eine existenzielle Verschuldung hindeuten kann, stellen Zahlungsrückstände dar. Zahlungsrückstände (vgl. auch Definition gemäss SILC

⁹ Angesichts des fehlenden Zusammenhangs zwischen Schulden und Armutsgefährdung in der Gesamtbevölkerung wird für einzelne Personengruppen auf eine differenzierte Analyse, ob Schulden und Armut zusammenhängen, verzichtet.

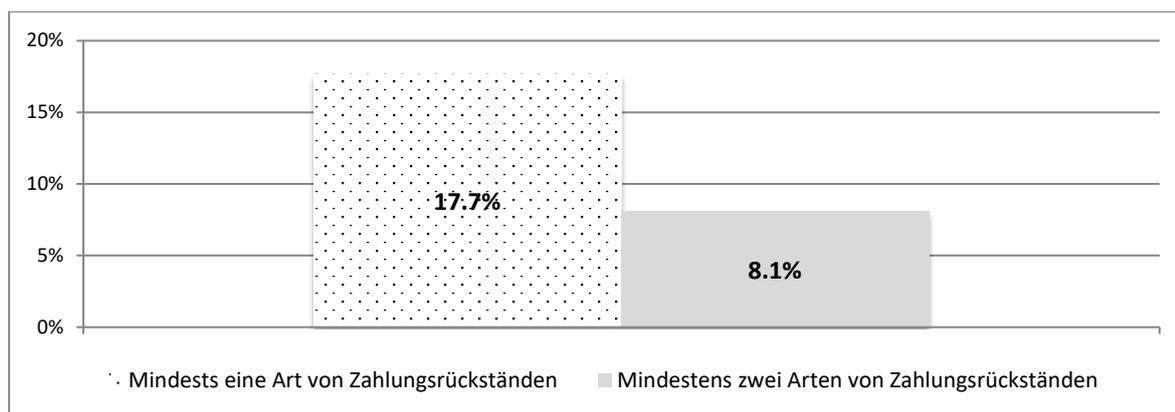
in Einleitung zu Kapitel 3) bedeuten, dass zumindest kurzfristig die Einnahmen nicht ausreichen, sämtliche Ausgaben zu decken. Damit sind Zahlungsrückstände nicht gleichbedeutend mit existenzieller Verschuldung, jedoch ein Indiz für ein mögliches Vorliegen einer existenziellen Verschuldungssituation. Insbesondere wenn Zahlungsrückstände in den letzten zwölf Monaten für mehrere Gläubiger vorliegen, deutet dies auf eine dauerhafte Verschuldung hin.

Die Möglichkeit, dass eine existenzielle Verschuldung besteht, ist zudem ausgeprägter, wenn die Zahlungsrückstände einen bedeutenden Anteil des Haushaltsbudgets einnehmen. Informationen zum Anteil der Zahlungsrückstände am Haushaltsbudget lagen bis 2008 mit den vom BFS auf Basis der SILC ermittelten «kritischen Zahlungsrückstände» vor, die bestehen, falls Kontoüberziehungen, offenen Rechnungen und Zahlungsrückständen zwei Drittel des monatlichen Haushaltsbudgets übersteigen. 2008 belief sich der Anteil Haushalte mit kritischen Zahlungsrückständen auf 7.7 Prozent (BFS 2013). Seither wurde jedoch seitens des BFS auf eine Ermittlung von Haushalten mit kritischen Zahlungsrückständen verzichtet.

3.2.1 Verbreitung von Zahlungsrückständen

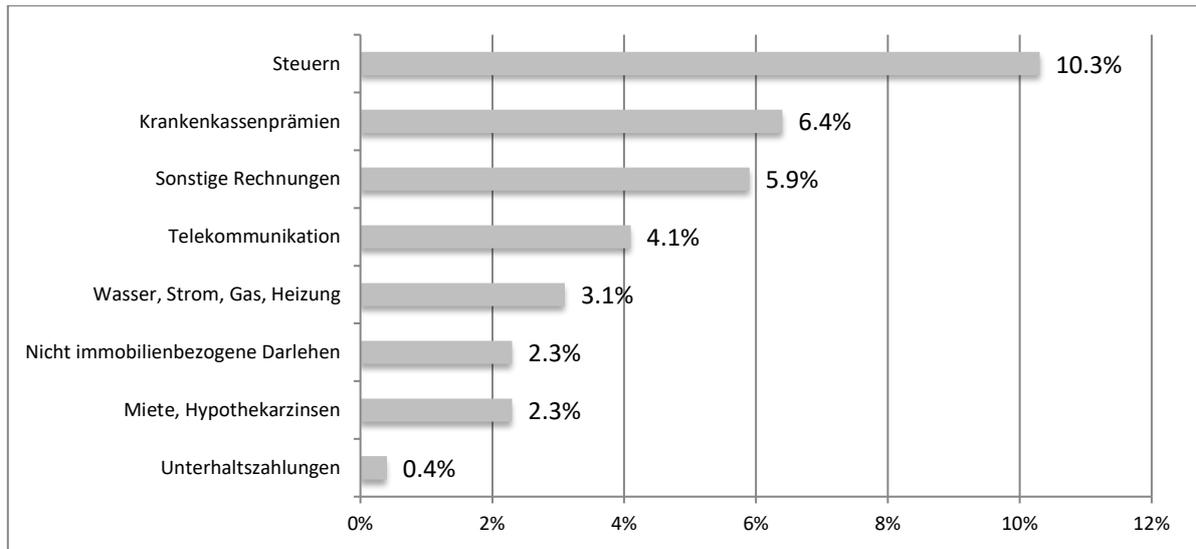
Rund acht Prozent der Bevölkerung konnten gemäss den SILC-Daten von 2013 mindestens zwei verschiedene Rechnungen aus finanziellen Gründen nicht fristgerecht begleichen. Mindestens eine Art von Zahlungsrückständen weisen insgesamt 18 Prozent der Gesamtbevölkerung auf.

Abbildung 4 Verbreitung von Zahlungsrückständen in der Bevölkerung



Datenquelle: SILC 2013, BFS

Hinsichtlich der Art der Zahlungsrückstände lässt sich feststellen, dass Steuern und Krankenversicherungsbeiträge einen wesentlichen Anteil der wirtschaftlichen Überforderung der Betroffenen ausmachen: Eine von zehn Personen lebte 2013 in einem Haushalt, der in den letzten zwölf Monaten Steuern nicht zahlen konnte. Gut sechs Prozent der Haushalte konnten die Krankenkassenprämien aus finanziellen Gründen nicht begleichen. Rechnungen für Sonstiges stellten ebenso eine bedeutende Anzahl Haushalte vor Zahlungsschwierigkeiten. Etwas weniger verbreitet sind Zahlungsrückstände für Telekommunikation und Rechnungen zu Wasser, Strom, Gas, Heizung. Nur wenige Haushalte konnten Rechnungen zu nicht immobilienbezogenen Darlehen, Mieten und Hypothekarzinsen sowie Unterhaltszahlungen nicht begleichen.

Abbildung 5 Zahlungsrückstände der Bevölkerung nach Art der Zahlungsrückstände

Datenquelle: SILC 2013, BFS

3.2.2 Steuern und Krankenkassenprämien als häufigste Art von Zahlungsrückständen

Steuern sind eine sehr häufige Art von Zahlungsrückständen und damit ggf. auch von existenzieller Verschuldung von Privathaushalten. Nach Aussagen vieler Schuldenfachstellen liegen in nahezu allen Verschuldungsfällen in der Schweiz Steuerschulden vor (Marti/Baeriswil/Büchler 2016). Im Rahmen einer Studie im Auftrag der Budget- und Schuldenberatung Plusminus in Basel wurden Daten zu Betreibungen offener Steuerforderungen zusammengetragen. Nach dieser Studie sind rund 14 Prozent der ca. 2.8 Mio. Betreibungen, die im Jahr 2014 in der gesamten Schweiz eingeleitet wurden, aufgrund offener Steuerschulden veranlasst worden (Marti/Baeriswil/Büchler 2016, S. 4 und eigene Berechnungen). Die grosse Verbreitung von Steuerschulden ist darin begründet, dass in der Schweiz Steuern nicht durch die Arbeitgebenden vom Lohn abgezogen und direkt an die Steuerämter abgeführt wird, wie es im überwiegenden Teil der Staaten Europas, lediglich mit Ausnahme von Grossbritannien, gehandhabt wird. Das in der Schweiz übliche Ausmass an nicht bezahlten Steuern ist in Ländern mit Direktabzug vom Lohn nicht bekannt.

Nicht bezahlte Krankenversicherungsprämien der obligatorischen Krankenversicherung stellen ebenfalls ein häufiges Problem für Personen und Haushalte dar. Das Ausmass nicht bezahlter Versicherungsprämien bei der obligatorischen Krankenversicherung lässt sich anhand der Zahlungen der Kantone darstellen, die für 85 Prozent der Verlustscheine aus offenen Krankenversicherungsprämien aufkommen müssen. Die Kantone mussten im Jahr 2015 für Prämienrückstände aus der obligatorischen Krankenversicherung Zahlungen im Umfang von 284 Mio. Franken an Krankenversicherungsunternehmen leisten. Daraus lässt sich auf ein Gesamtvolumen nicht bezahlter Versicherungsprämien von rund 334 Mio. Franken schliessen (BAG 2015 Tabelle 4.11).

Exkurs:

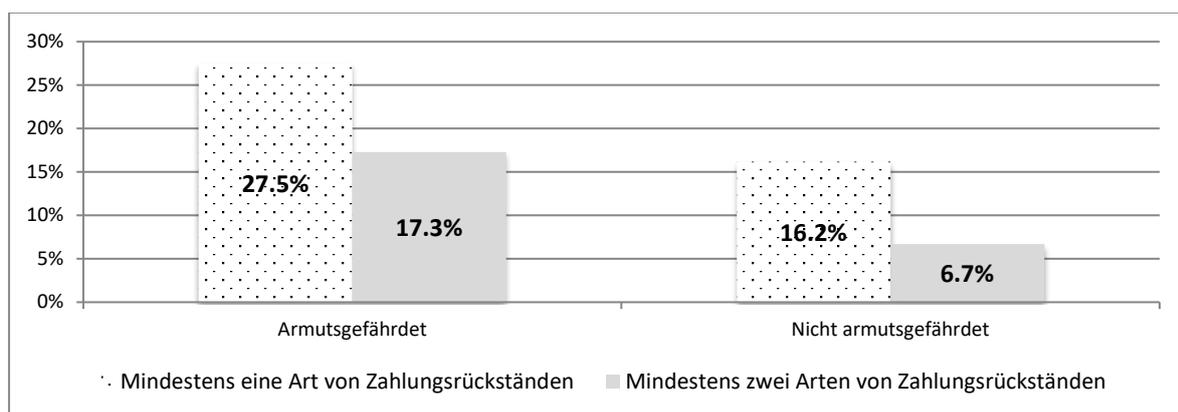
Nicht bezahlte Krankenkassenprämien führen zwar seit der Revision des Krankenversicherungsgesetzes zum 1. Januar 2012 nicht mehr zu einem generellen Leistungsstopp, können sich aber über den Eintrag in kantonal geführte „schwarze Listen“ durch eingeschränkte medizinische Versorgung beeinträchtigend auswirken (Notfallversorgung). Zudem besteht für sie kein Erstattungsanspruch gegenüber den Krankenversicherungen, wenn trotz Einträgen in der „schwarzen Liste“ säumige Prämienzahlerinnen und -zahler behandelt werden. Die Idee des Gesetzgebers ist, mittels „schwarzer Listen“ zahlungsunwillige Personen kenntlich zu machen, weshalb Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe sowie Kinder und Jugendliche unter 18

Jahren nicht auf „schwarzen Listen“ eingetragen werden dürfen. Unklar ist, ob die vorgenannten Personengruppen, die nach Rechtslage trotz Prämienrückständen nicht in „schwarze Listen“ eingetragen werden sollen, von einer Eintragung wirklich verschont bleiben. Die Handhabung der „schwarzen Listen“ ist innerhalb der bislang acht Kantone, die solche Listen führen, sehr unterschiedlich – dies mit Blick auf die Aufnahme neuer zahlungsrückständiger Personen und bei etwaigen Löschung nach Bezahlung der rückständigen Krankenversicherungsprämien. Die Unterschiede zeigen sich insbesondere in der Einzelfallprüfung von Zahlungsunfähigkeit und Zahlungsunwilligkeit. So kann die Eintragung auf den Listen je nach Kanton aufgrund erstatteter Prämien des Kantons an die Krankenversicherung erfolgen, teilweise wird aber auch eine Einzelfallprüfung mit anschliessender Verfügung der Kantonsverwaltungen durchgeführt. Die Löschung der Einträge erfolgt entweder aufgrund des Nachweises der Bezahlung der entsprechenden Verlustscheine oder nach Rücksprache mit der Krankenversicherung (Born/Weber 2016). Die „schwarzen Listen“ sind hinsichtlich ihrer Kostenersparnis und ihrer sanktionierenden Wirkung für die Betroffenen und die Leistungserbringer umstritten, auch wenn nach Angaben des Bundesamts für Gesundheit die Zahlungen der Kantone für ausstehende Krankenversicherungsprämien in den Kantonen mit „schwarzen Listen“ in den Jahren 2013 und 2014 abgenommen haben (BAG 2015, Tabelle 4.11).

3.2.3 Zahlungsrückstände und Armutsgefährdung

Die Ergebnisse der SILC legen nahe, dass ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen und Armutsgefährdung besteht. So wiesen 28 Prozent der Haushalte, deren Einkommen tiefer lag als 60 Prozent des Medianeinkommens und die somit armutsgefährdet waren, 2013 mindestens eine Art von Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen auf. Bei nicht armutsgefährdeten Haushalten betrug der Anteil mit Zahlungsrückständen nur 16 Prozent. Noch ausgeprägter sind die Unterschiede zwischen armutsgefährdeten und nicht armutsgefährdeten Haushalten mit mindestens zwei Zahlungsrückständen: 17 Prozent der armutsgefährdeten Haushalten konnten während zwölf Monaten mindestens zwei Rechnungen aus finanziellen Gründen nicht fristgerecht begleichen. Unter den nicht armutsgefährdeten Haushalten waren dies lediglich knapp sieben Prozent.

Abbildung 6 Zahlungsrückstände und Armutsgefährdung

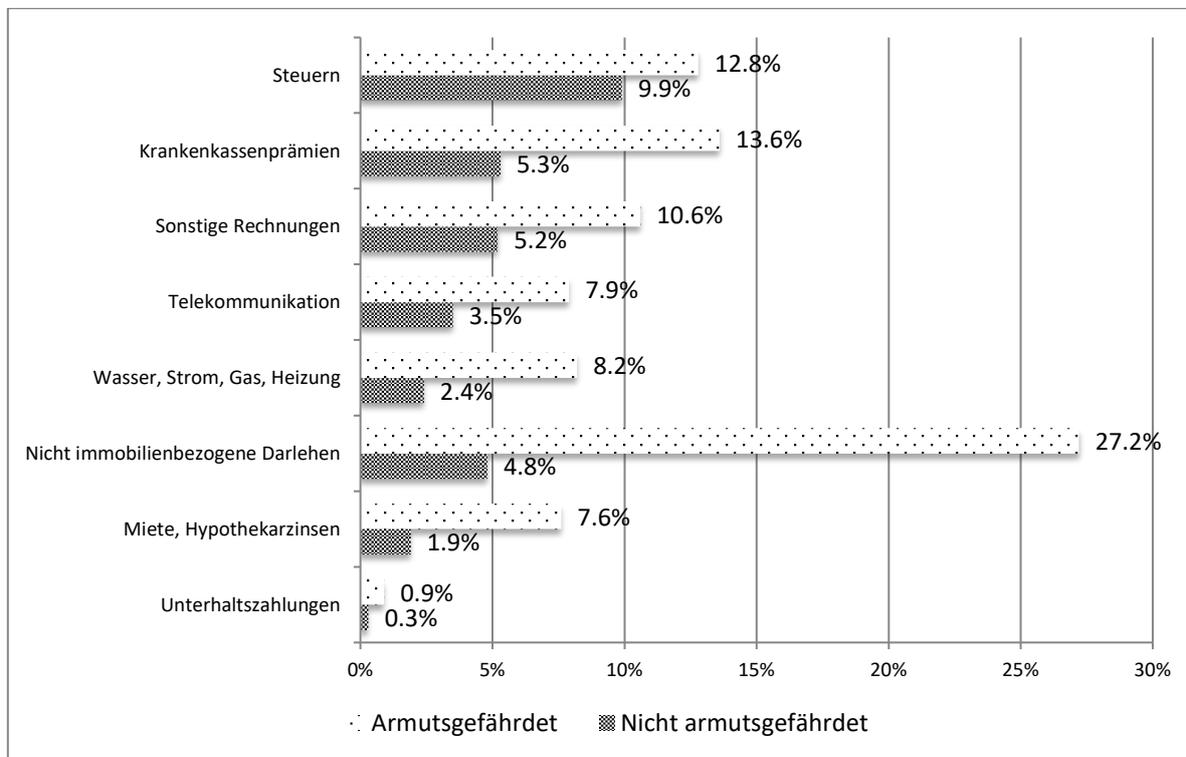


Datenquelle: SILC 2013, BFS

Unterschiede zwischen armutsgefährdeten und nicht armutsgefährdeten Haushalten bestehen bei sämtlichen Arten von Zahlungsrückständen. Besonders bedeutend ist die Differenz bei nicht immobilienbezogenen Darlehen. Der Anteil Personen in Haushalten, die solche Darlehen aus finanziellen Gründen nicht bezahlen können, ist unter den Armutsgefährdeten über 20 Prozentpunkte grösser als bei den Nichtarmutsgefährdeten. Statistisch signifikante Unterschiede zwischen armutsgefährdeten und nicht armutsgefährdeten Haushalten bestehen ebenso bei Krankenkassenprämien, sonstigen Rechnungen, Telekommunikation, laufende Rechnungen für

Wasser, Strom, Gas, Heizung sowie für Miete und Hypothekarzinsen. Hingegen finden sich keine statistischen Belege dafür, dass armutsgefährdete Haushalte häufiger Zahlungsrückstände für Steuern und Unterhaltszahlungen aufweisen als nicht armutsgefährdete Haushalte.

Abbildung 7 Art der Zahlungsrückstände nach Armutsgefährdung



Datenquelle: SILC 2013, BFS

Die stärkere Verbreitung von Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen unter armutsgefährdeten Haushalten spricht für einen Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen und Armut. Kausalitäten können jedoch anhand bestehender Statistiken nicht aufgezeigt werden: So bleibt unklar, ob die Verschuldung das Armutsrisiko erhöht oder ob Armut zu Verzug im Begleichung von Rechnungen und dauerhafter Verschuldung führt. Darüber hinaus können solche quantitativen Daten auch keine Informationen liefern, in welchen Zusammenhängen oder konkret zu bewältigenden Lebenssituationen die Schulden entstanden sind und welche weiteren Einflussfaktoren auf Verschuldung und Armutsgefährdung einwirken.

Bestehende Erkenntnisse zur Schuldensituation von Sozialhilfeempfänger/innen bestätigen den Zusammenhang zwischen Verschuldung und Armut. Neuenschwander zeigt in seiner Studie „Der schwere Gang zum Sozialdienst“ (2012) anhand von vier Deutschschweizer Sozialdiensten auf, in welchem Ausmass Schulden bei sozialhilfebeziehenden Personen auftreten und welche Einflüsse sie auf den Hilfeprozess der Sozialhilfe haben. Demnach haben zwei Drittel der Personen, die Sozialhilfe beantragen, zum Zeitpunkt des Sozialhilfeantrags Schulden oder offene Rechnungen (Neuenschwander et al. 2012, S. 105f.). Zu diesem Zeitpunkt sind es vor allem Schulden im Freundes- und Familienkreis (61%), Steuerschulden (49%) offene Arztrechnungen (47%) oder rückständige Krankenkassenbeiträge (36%) sowie Mietschulden (23%). Konsum- und Bankschulden, Unterhaltsschulden oder Hypothekarkredite gibt es nach Neuenschwander bei Neuanträgen auf Sozialhilfe nur in geringem Ausmass. In der Studie findet sich auch der beachtenswerte Hinweis, dass sozialhilfebedürftige Menschen mit Schulden deutlich später einen Antrag auf Sozialhilfe stellen als sozialhilfebedürftige Personen ohne Schulden.

Wie sich Verschuldung auf die Dauer des Sozialhilfebezugs bzw. auf die Ablösung von ihr auswirkt, lässt sich anhand einer Auswertung von Sozialhilfedaten der Stadt Winterthur darlegen. Personen, die sich schon in den ersten Monaten nach Antragstellung bereits wieder von der Sozialhilfe ablösen können, haben in der Regel keine Schulden. Zudem können sich über einen Bezugszeitraum von einem Jahr hinweg mehr Personen ohne Schulden als Personen mit Schulden von der Sozialhilfe ablösen (Mattes et al. 2014).

3.3 Armut bei von Zahlungsrückständen besonders betroffenen Personengruppen

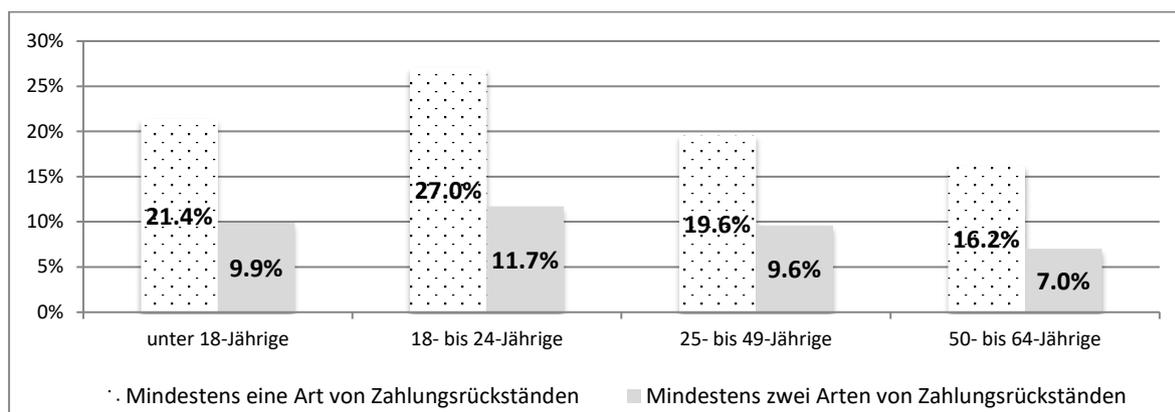
In stärkerem Masse noch als Schulden in Form von generellen Verbindlichkeiten, die sich auch in wirtschaftlich stabilen Haushalten öfter beobachten lassen, können Zahlungsrückstände Indiz für eine existenzielle Verschuldungssituation sein. Anhand der SILC 2013 lassen sich auch erste Hinweise gewinnen, inwiefern Armut unter den gemäss SILC und internationalen Befunden von Zahlungsrückständen besonders betroffenen Personengruppen vorkommt. Von Zahlungsrückständen besonders betroffen sind insbesondere junge Erwachsene, Familien mit Kindern, Menschen mit Migrationshintergrund und erwerbslose Personen.

3.3.1 Junge Erwachsene

Vor dem Eintritt der Volljährigkeit ist es nahezu unmöglich, auf eigenen Namen rechtlich verbindliche Zahlungsrückstände zu begründen. Internationale Befunde sowie einzelne Studien aus der Schweiz legen aber nahe, dass die Verschuldung gerade im Alter von 18 bis 24 Jahren zunimmt (Lange 2004, S. 154; Lange 2005, Feil 2003, S. 78; Streuli 2007, S. 18). Auch in der SILC zeigen sich Tendenzen, dass junge Erwachsene zwischen 18 und 24 Jahren häufiger in Haushalten mit Zahlungsrückständen leben als ältere Personen im Erwerbsalter. So leben 27 Prozent der jungen Erwachsenen gemäss Angaben der SILC 2013 in Haushalten, die mindestens eine Rechnung aus finanziellen Gründen nicht begleichen können, was deutlich und statistisch signifikant höher ist als der Anteil der 25- bis 49-Jährigen sowie 50- bis 64-Jährigen Personen in Haushalten mit Zahlungsrückständen. Auch besteht in Haushalten mit jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahren statistisch signifikant häufiger mindestens eine Art von Zahlungsrückständen als in Haushalten mit Minderjährigen. Bzgl. zwei oder mehr Zahlungsrückstände hingegen sind die Unterschiede zwischen den jungen Erwachsenen und den weiteren Altersgruppen statistisch nicht signifikant.

Besonders verbreitet sind gemäss SILC 2013 in Haushalten mit jungen Erwachsenen Zahlungsrückstände aufgrund von Steuern (15 Prozent) und Krankversicherungsbeiträgen (12 Prozent).

Abbildung 8 Zahlungsrückstände von Personen im Erwerbsalter nach Alterskategorien



Datenquelle: SILC 2013, BFS

Keine belegbaren Hinweise finden sich zum Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen und Armut bei jungen Erwachsenen. Die Armutsgefährdungsquote dieser Altersgruppe beträgt gemäss SILC 2013 rund 11 Prozent und lag damit tiefer als die Quote der gesamten Bevölkerung. Die grössere Verbreitung von

Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen gehen folglich bei jungen Erwachsenen nicht einher mit einer höheren Armutsgefährdung.

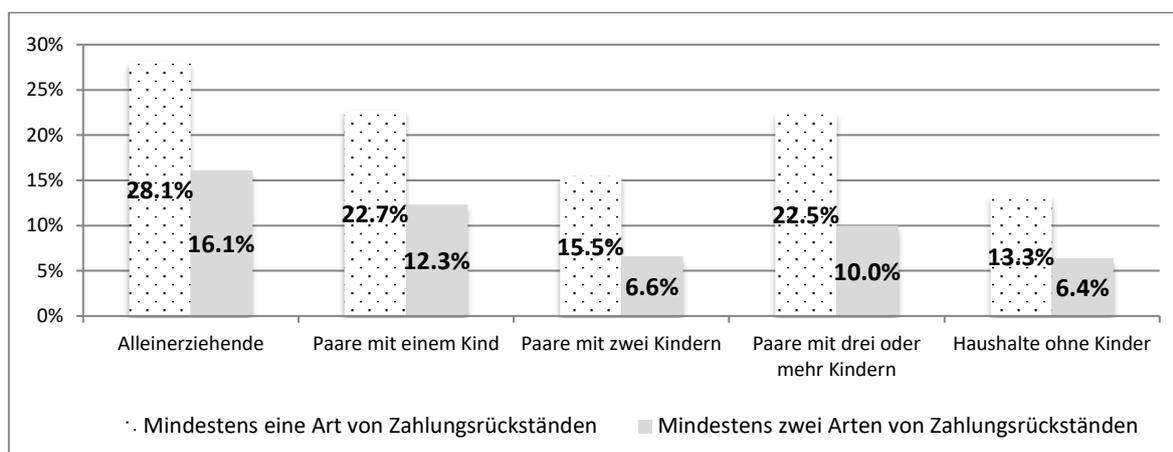
Ob sich junge Erwachsene dauerhaft verschulden, ist zudem weniger davon abhängig, ob junge Menschen sich häufig verschulden oder sehr hohe Schuldsummen eingehen, sondern von der Unterstützung durch die Familie und das soziale Umfeld bei der Bewältigung der Schulden. Ist die wirtschaftliche Situation der Herkunftsfamilie belastet, erschwert dies die Bewältigung finanzieller Probleme der erwachsen werdenden Kinder deutlich (Mattes 2010).

3.3.2 Familien mit Kindern

Schwierigkeiten zur Begleichung offener Rechnungen bestehen häufig auch für Haushalte mit Kindern. So wiesen 2013 23 Prozent aller Familien mindestens einen Zahlungsrückstand sowie zehn Prozent mindestens zwei Zahlungsrückstände auf – je signifikant mehr als Haushalte ohne Kinder. Ein Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Zahlungsrückständen und der Anzahl Erwachsener oder Kinder im Haushalt erhärtet sich anhand der SILC hingegen nicht. Mit Haushalten mit Kindern sind aber genau jene Haushalte vermehrt von Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen betroffen, die auch überdurchschnittlich häufig Sozialhilfe beziehen und zudem die höchsten Schulden aufweisen (Mattes 2016a, S. 19; vgl. auch Sozialhilfereporte Kantone Zürich und Basel-Stadt, u.a. BFS 2017, 51).

Die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung grössere Verbreitung von Zahlungsrückständen unter Familien mit Kindern betrifft sämtliche Arten von Zahlungsrückständen in ähnlichem Ausmass. Im Vergleich zu kinderlosen Haushalten können in etwa doppelt so viele Familien eine Rechnung entweder für Wasser, Strom, Gas, Heizung, Krankenkassenprämien, nicht-immobilienbezogene Darlehen, Steuern, Telekommunikation, Unterhaltszahlungen oder Sonstiges auf finanziellen Gründen nicht fristgerecht begleichen.

Abbildung 9 Zahlungsrückstände nach Haushaltstyp



Datenquelle: SILC 2013, BFS

Diese Ergebnisse legen nahe, dass Familien ein erhöhtes Risiko der existenziellen Verschuldung aufweisen, da sie deutlich häufiger Zahlungsrückstände aus finanziellen Gründen haben als Haushalte ohne Kinder. Hinweise für einen Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen und Armutsgefährdung bei Familien bestehen partiell. Insgesamt sind gemäss SILC-Daten zum Jahr 2013, in dem auch die Angaben zur Verbreitung von Zahlungsrückständen gewonnen wurden, knapp 13 Prozent der Familien armutsbetroffen und damit leicht mehr als kinderlose Haushalte. Ausgeprägt ist die Armutsgefährdung insbesondere unter den Alleinerziehenden, von denen beinahe 30 Prozent armutsgefährdet sind. Somit geht bei Familien und ihren Kindern und Jugendlichen die erhöhte Verbreitung von Zahlungsrückständen mit einer grösseren Armutsgefährdung einher. Allerdings

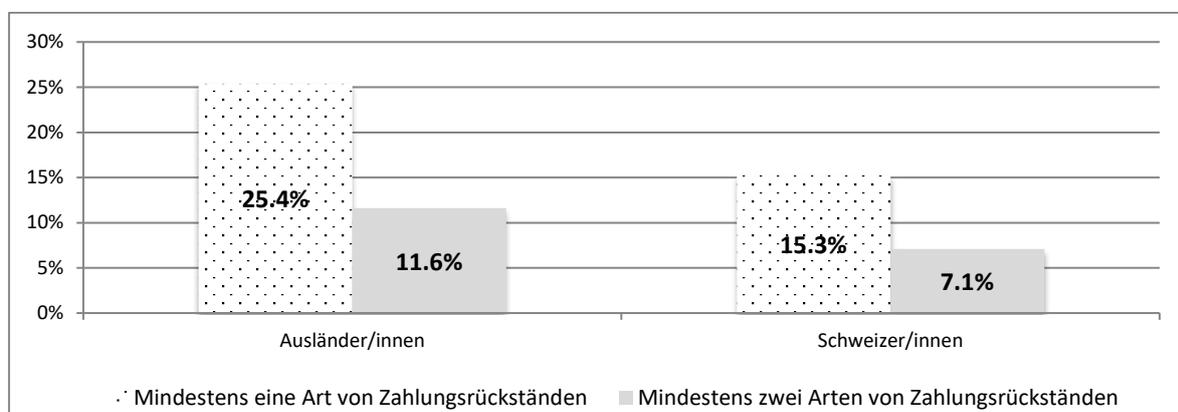
weisen auch Paare mit drei oder mehr Kindern mit 23 Prozent eine deutlich erhöhte Armutsgefährdung auf, obwohl Zahlungsrückstände bei diesen Haushalten nicht überdurchschnittlich häufig verbreitet sind.

Die Verbreitung von Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen bei Familien trifft insbesondere auch Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, von denen 21 Prozent in einem Haushalt mit mindestens einem Zahlungsrückstand lebten (vgl. vorne Abbildung 8). Auch weisen Kinder und Jugendliche gemäss SILC 2013 mit knapp 16 Prozent ein im Vergleich zu älteren Bevölkerungsgruppen höheres Armutsrisiko auf. Zurückzuführen ist dies jedoch insbesondere auf deren Familien, die nicht in der Lage sind, die Kosten der Existenzsicherung zu tragen. Was die Verschuldung von Jugendlichen selbst anbelangt, so kann das in der Öffentlichkeit vielfach gezeichnete Bild einer hoffnungslos überschuldeten und überforderten Jugend aus wissenschaftlicher Sicht nicht bestätigt werden (Streuli et al. 2007). Grundsätzlich kann von einer rational konsumierenden und mündig mit Geld umgehenden Jugend ausgegangen werden (Kaspar et al. 2014). Diese Ergebnisse reihen sich in die Befunde aus Deutschland und anderen europäischen Ländern ein (Feil 2003; Friese/Göbel/Lange 2007). Jugendverschuldung ist diesen Studien zufolge vor allem dann ein Problem, wenn bereits benachteiligte junge Menschen davon betroffen sind, die aus ihrem sozialen Umfeld oder dem Hilfesystem weder erzieherische noch wirtschaftliche Unterstützung zur Bewältigung der Situation bekommen können (Streuli 2013, S. 333f.).

3.3.3 Menschen mit Migrationshintergrund

Menschen mit ausländischer Nationalität weisen statistisch signifikant häufiger Zahlungsrückstände aus finanziellen Gründen auf als Schweizer/innen. Ein Viertel der Haushalte mit Ausländer/innen hatte 2013 mindestens einen Zahlungsrückstand und zwölf Prozent mindestens zwei Zahlungsrückstände. Die grössere Verbreitung betrifft sämtliche Arten von Zahlungsrückständen, jedoch in besonderem Ausmass Krankenkassenprämien und nicht immobilienbezogene Darlehen.

Abbildung 10 Zahlungsrückstände nach Nationalität



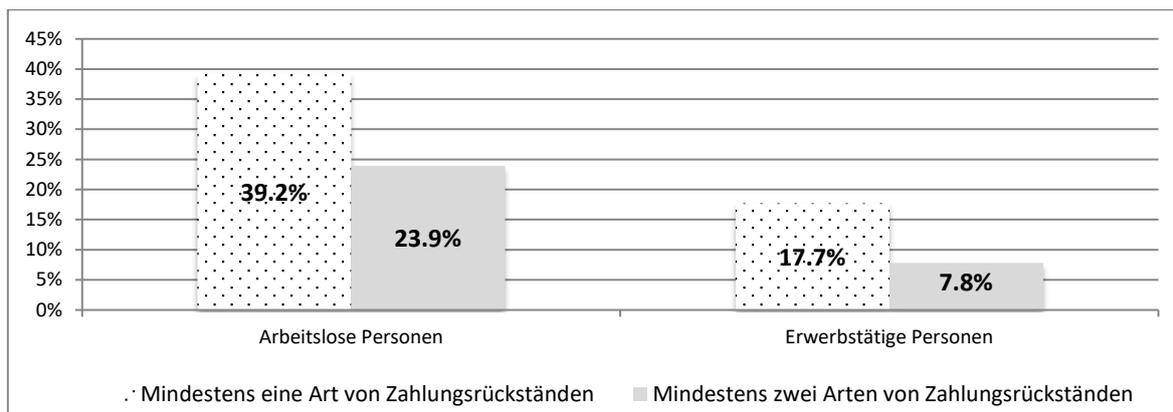
Datenquelle: SILC 2013, BFS

Die SILC-Daten legen damit nahe, dass Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit eine erhöhte Wahrscheinlichkeit aufweisen, verschuldet zu sein. Dies geht einher mit der Armutsgefährdung. So ist gemäss SILC 2013 jede/r sechste Ausländer/in armutsgefährdet – und damit deutlich mehr als Schweizer/innen. Allerdings können anhand der vorhandenen Daten keine spezifischen Aussagen zu Personengruppen aus einzelnen Herkunftsländern gemacht werden. Für eine präzise Analyse des Zusammenhangs zwischen Herkunft, Verschuldung und Armut wäre eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Lebenslagen und spezifischen kulturellen Hintergründen unerlässlich.

3.3.4 Menschen ohne Erwerbstätigkeit

Personen, die arbeitslos sind, haben deutlich und statistisch signifikant häufiger finanzielle Schwierigkeiten, Rechnungen fristgerecht zu begleichen als erwerbstätige Personen. Knapp vierzig Prozent der Haushalte mit arbeitslosen Personen in der Schweiz wiesen 2013 mindestens einen Zahlungsrückstand auf – dies im Vergleich zu knapp zwanzig Prozent unter den Erwerbstätigen. Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen, wenn der Anteil Haushalte mit mindestens zwei Zahlungsrückständen verglichen wird. Mehr als doppelt so viele Haushalte mit arbeitslosen Personen hatten im Vergleich zu Erwerbstätigen mehrere Zahlungsrückstände. Die stärkere Verbreitung der Zahlungsrückstände bei Arbeitslosen betrifft sämtliche Arten von Zahlungsrückständen in ähnlichem Ausmass.

Abbildung 11 Zahlungsrückstände nach Erwerbssituation



Datenquelle: SILC 2013, BFS

Die sehr hohe Verbreitung von Zahlungsrückständen und insbesondere der hohe Anteil Haushalt arbeitsloser Personen mit zwei oder mehreren Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen sind als starke Indizien für ein höheres Risiko der existenziellen Verschuldung bei Arbeitslosigkeit zu werten. Auch ist die Armutsgefährdungsquote mit 19 Prozent knapp drei Mal so hoch wie bei erwerbstätigen Personen, was für arbeitslose Personen auf einen Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen, existenzieller Verschuldung und Armut hindeutet.

Zwischenfazit – Empirische Befunde für die Schweiz

Insgesamt leben gemäss SILC rund 40 Prozent der Schweizer Bevölkerung in einem Haushalt mit mindestens einer Schuldenart. In 18 Prozent der Haushalte lassen sich Zahlungsrückstände aus finanziellen Gründen beobachten. Zur finanziellen Überforderung tragen in diesen Haushalten mit Zahlungsrückständen insbesondere Steuerschulden und Krankenversicherungsprämien bei.

Von Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen besonders betroffene Personengruppen sind junge Erwachsene, Paare und Alleinerziehende mit Kindern, Menschen mit Migrationshintergrund sowie arbeitslose Menschen.

Die stärkere Verbreitung von Zahlungsrückständen unter armutsgefährdeten Haushalten spricht für einen Zusammenhang zwischen Zahlungsrückständen aus finanziellen Gründen und Armut. Hingegen treten Schulden in armutsgefährdeten Haushalten nicht signifikant häufiger auf als in nicht armutsgefährdeten Haushalten.

4 Ansätze zur Prävention und Bewältigung von Verschuldung und Armut

4.1 Angebote und Instrumente im Bereich der Schuldenprävention

Schuldenprävention richtet sich entweder universell an eine Vielzahl von Personen oder selektiv resp. indiziert an bestimmte Risikogruppen, um diese betreffend Wissen, Einstellungen, Verhalten zu stärken, damit sie besser und kompetenter mit Fragen rund um Geld und Finanzen umgehen können (Verhaltensprävention). Unter Schuldenprävention ist aber auch zu verstehen, wenn strukturelle Bedingungen verändert werden (Verhältnisprävention). Während Verhaltensprävention individuumsorientiert ist und Massnahmen auf Personen abzielen, streben verhältnispräventive Massnahmen die Veränderung der Umwelt und der Strukturen rund um die Zielgruppen an. Dabei können verschiedene Ebenen adressiert werden, bspw. Gesetze, gesellschaftliche Normen und Werte oder Organisationen. Die beiden Begriffe der Verhaltens- und der Verhältnisprävention werden in vielen Bereichen wie die Arbeitssicherheit, Gesundheitsförderung¹⁰ oder die Gewalt- und Suchtprävention¹¹ diskutiert. Hierbei steht nicht nur im Vordergrund, was verändert werden soll, sondern auch die Forderung, dass Zielgruppen und betroffene Personen an präventiven Massnahmen partizipieren können (Fabian 2017; Fabian et al. 2014).

4.1.1 Zweck und Selbstverständnis

Die Schuldenprävention hat sich aus den Aktivitäten der Schuldenberatung heraus entwickelt. Das Ziel von Schuldenprävention ist, ganz allgemein formuliert: Die Adressaten sollen befähigt werden, verantwortungsvoll und selbstständig mit Geld umgehen zu können, bevor sie mehr konsumieren als finanziell möglich ist (vgl. z.B. Mattes 2016b; Meier Magistretti et al. 2013). Bei dem in diesem Zusammenhang oft diskutierten Ansatz der „financial literacy“ geht es um die „Kenntnis der finanziellen Begriffe, um Wissen über finanzielle Grundregeln, um Erfahrungswissen im Umgang mit der Finanzwelt und schliesslich um die Befähigung, dieses Wissen auf die persönlichen Verhaltensweisen umzusetzen“ (Stähli/Zobl/Hobein 2008, S. III). Diese "financial literacy" steht in engem Bezug zu lebensweltorientierten und sozialräumlichen Ansätzen, indem darauf hingewiesen wird, dass Schuldenprävention nur dann wirksam gestaltet werden kann, wenn eine Vielzahl von Akteuren das Thema aufgreifen, Präventionsangebote entwickeln und deren Durchführung sicherstellen.

Prävention hat dabei immer mit Problemen einzelner Menschen oder Gruppen zu tun, die für diese *noch nicht bestehen*, aber mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit entstehen könnten. Mit präventiven Massnahmen soll versucht werden, zukünftige Probleme zu verhindern, möglichst klein zu halten oder die Entstehung zeitlich zu verzögern. Prävention hat somit die „paradoxe Aufgabe, eine an sich erwünschte Gegenwart (die Probleme bestehen bekanntlich noch nicht) so zu lenken, dass sie bleibt, wie sie ist.“ (Hafen 2017, S. 7). Die Strategie der Prävention ist somit, die Faktoren zu identifizieren, die das zu verhindernde Problem beeinflussen. Die Prävention kann dann versuchen, die entsprechenden Risiko- oder Belastungsfaktoren zu reduzieren und die Schutzfaktoren zu stärken. Diese Schutz- und Risikofaktoren können sehr vielfältig sein und bei der Person selbst, aber auch in ihrer sozialen Umwelt liegen. Änderungen hinsichtlich der Risiko- und Schutzfaktoren haben einen Einfluss auf die Auftretenswahrscheinlichkeit des Problems.

Das Problem von Schulden und der damit in Verbindung stehenden Armutsgefährdung präventiv zu bearbeiten, bedeutet somit, das Verhalten von Risikogruppen, zugleich aber auch die Verhältnisse, die das Entstehen von Verschuldung und Überschuldung bedingen, in den Blick zu nehmen. Die Ausgestaltung von Schuldenprävention zur Armutsbekämpfung ist nahe an der Lebenswelt verschuldeter oder von Überschuldung gefährdeter Menschen auszurichten. Schuldenprävention ist daher immer eine verschuldungsakzeptierende

¹⁰ Vgl. bspw. <http://www.gesundheit-schwyz.ch/de/portrait/standards/praevention/nach-ansatzpunkt> [Zugriff: 08.03.2018]

¹¹ Vgl. Sucht Schweiz: Verhältnisprävention – strukturierte Suchtprävention: http://www.suchtschweiz.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/Verhaeltnispraevention.pdf [Zugriff: 08.03.2018]

Arbeit, die mit ihrer Haltung nicht das Ziel verfolgt, Schuldenfreiheit oder Schuldenabstinenz zu erreichen. Ihr Ziel ist, Eigenverantwortlichkeit im Umgang mit Geld zu fördern, mögliche Risiken einzuschätzen und in Beziehung zu den eigenen finanziellen Spielräumen zu bringen. Schuldenprävention muss aber auch da ansetzen, wo Risiken strukturell verringert oder verhindert werden können.

Schuldenprävention knüpft nicht an Kompetenz- und Wissensdefizite hinsichtlich Geld und Schulden an, sondern an die Neugier und den Wunsch, die Logik von Geld, Konsum und Verschuldung zu verstehen. Präventionsangebote sollen in der Haltung entwickelt und durchgeführt werden, dass die Zielgruppe ein Grundinteresse an finanziellen Themen hat und die für sie notwendigen Lern- und Erfahrungsschritte eigenverantwortlich durchlaufen möchte. Schuldenprävention soll die Lebenswelt besonderer Risikogruppen aktiv gestalten, gefährdete und nicht gefährdete Bevölkerungsgruppen für die Problematik von Schulden und Überschuldung sensibilisieren und eine nicht stigmatisierende Haltung des Gemeinwesens gegenüber betroffenen und gefährdeten Zielgruppen fördern. Das heisst, Schuldenprävention soll dazu beitragen, Armut, risikobehaftete finanzielle Knappheit oder verschuldungsbedingte Überforderung zu enttabuisieren und Hilfen im sozialräumlichen Kontext zu installieren (Fabian 2018).

Nicht eine einfache Erreichbarkeit vieler Personen, sondern die zielgerichtete Ausrichtung von Massnahmen an der Lebenssituation und an den Bedürfnissen spezifischer Gruppen steht im Vordergrund. Dabei sollen die Besonderheiten der jeweiligen Zielgruppe, das methodische Vorgehen und die Durchführung der Präventionsangebote möglichst individuell gruppen- und situationsspezifisch geplant werden. Schuldenprävention vertraut darauf, dass die Zielgruppe Expertinnen und Experten ihres eigenen Lebens sind. Belehrende, defizitorientierte oder ausschliesslich auf Wissensvermittlung ausgerichtete Angebote und Programme sind ungeeignet, armutsbetroffene Menschen zu mehr Eigenverantwortung zu befähigen. Hierzu sind Angebote erforderlich, die an der Selbstwirksamkeit der Zielgruppe ansetzen und sie befähigen, Handlungsalternativen zu erkennen und im Alltag umzusetzen. Bei der Erarbeitung solcher Angebote gilt in Anlehnung an den Fachdiskurs zur Sucht- und Gewaltprävention Partizipation als grundlegendes Prinzip: Es gilt die Annahme, dass Projekte wirkungsvoller sind, wenn die Zielgruppen aktiv in den Veränderungsprozess einbezogen werden (Hartung 2012). In der Praxis ist es stets eine Herausforderung, gerade die schwerer erreichbaren Menschen einzubeziehen (Fabian et al. 2014).

Exkurs:

Das Konzept der Selbstwirksamkeitserwartung hat in der Präventionsarbeit grosse Bedeutung. „Selbstwirksamkeitserwartung wird definiert als die subjektive Gewissheit, neue oder schwierige Anforderungssituationen aufgrund eigener Kompetenzen bewältigen zu können.“ (Schwarzer 2004, S. 36). Nach dem Konzept der Selbstwirksamkeit ist es wichtig, die Erfahrung zu machen, dass eine einfache Routine für die Lösung bestimmter Probleme nicht ausreicht, vielmehr Anstrengung und Ausdauer für ihre Bewältigung erforderlich sind, um einen Zugang zu notwendigen Ressourcen zu finden. Eine ganze Reihe von Studien zeigt, dass Selbstwirksamkeit mit Gesundheit oder Gesundheitsverhalten korreliert (Hartung 2012). Eine gute Selbstwirksamkeit ist eine Voraussetzung für psychisches und körperliches Wohlbefinden sowie für Lebenszufriedenheit (Fabian et al. 2017; Schwarzer 2004). Insbesondere im Rahmen von Gesundheitsförderungs- und Präventionsprojekten ist die Förderung der Selbstwirksamkeit oft ein wichtiger Aspekt, da sie in all diesen Kontexten deutliche präventive Effekte aufweist.

4.1.2 Angebote und Zielgruppen

In den letzten Jahren ist die Anzahl der Schuldenpräventionsangebote in der Schweiz deutlich gestiegen. (z.B. Groth 1984; Korczak 2007; Mattes 2016b; Meier Magistretti et al. 2013). Zentrale Akteure der Schuldenprävention sind in erster Linie Lehrpersonen der Primarschule, Oberstufe oder Berufsschule. Dies beruht weitgehend auf der Annahme, dass über die Schule nahezu alle Kinder und Jugendlichen erreicht werden

können. Inwiefern dieser Zugang zu jungen Menschen sinnvoll ist, ob dadurch besonders gefährdete oder betroffene Jugendliche angemessen erreicht werden können und inwiefern Schuldenprävention im schulischen Kontext sinnvoll und wirksam ist, ist im Fachdiskurs zur Schuldenprävention sehr umstritten (Mattes 2016b; Meier Magistretti et al. 2013).

Weitere Akteure der Schuldenprävention sind Präventionsbeauftragte kommunaler Schulden- oder Präventionsfachstellen, Fachkräfte der Gesundheitsförderung und kleinerer regionaler Initiativen. Dieser Bereich der Schuldenprävention ist regional sehr unterschiedlich ausgebaut. Es besteht derzeit kein genauer Überblick über die gesamtschweizerische Versorgung mit Angeboten der Schuldenprävention. Grundsätzlich ist von einem geringeren Angebot im ländlichen Raum auszugehen.

Über den schulischen Kontext hinaus werden in der Schweiz gefährdete oder betroffene Personengruppen nur selten gezielt angesprochen. Es existieren vereinzelt Angebote für besondere Zielgruppen wie die der jungen Mütter, Menschen mit Migrationshintergrund (Caritas, FemmesTISCHE) oder Eltern (Verein Jugendlohn). Von Präventionsfachstellen oder privaten Sozialberatungsunternehmen werden vereinzelt in grösseren Lehrbetrieben Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene in der Berufsausbildung lanciert.

4.1.3 Methodische Zugänge und Finanzierung

In den vergangenen Jahren ist auch eine Vielzahl unterschiedlicher didaktischer Hilfsmittel entstanden, um in unterschiedlichen Zusammenhängen Schuldenpräventionsangebote durchzuführen. Die Anforderungen der jeweiligen Akteure, ob allgemeine Lehrmaterialien oder spezielle Hilfsmittel für präventive Massnahmen benötigt werden, sind unterschiedlich. Entsprechend liegen Arbeitsmaterialien vor, die unter Berücksichtigung z.B. der Situation armutsbetroffener oder schwer erreichbarer Jugendlicher entwickelt wurden, und Arbeitsmaterialien, die im Sinne einer allgemeinen Förderung der finanziellen Bildung die Behandlung von benachteiligten Zielgruppen bewusst ausser Acht lassen. Dies hängt im Wesentlichen von den jeweiligen Herausgebern und der Finanzierung der einzelnen Hilfsmittel ab.

Während die Schweizer Nationalbank mit ihrem Programm „Iconomix“ Lehrmittel mit dem Ziel anbietet, das ökonomische Grundwissen zu fördern, und darauf setzt, das Programm vor allem über Berufsschullehrpersonen in allgemeinbildenden Schulen zum Einsatz zu bringen, sind die Angebote der „Budgetberatung Schweiz“, der „Caritas Schweiz“, der „Pro Juventute“ oder des „Verein Jugendlohn“ nicht ausschliesslich für den Einsatz in Schulen, sondern auch für ausserschulische Präventionsmassnahmen konzipiert. Darüber hinaus stellen weitere überregional tätige private Anbieter wie „Kinder-Cash“, „FinanceMission Heroes“ oder Banken und Finanzdienstleistungsunternehmen Hilfsmittel zur finanziellen Bildung, insbesondere für Kinder und Jugendliche, zur Verfügung. Neben den überregional tätigen Herausgebern von Lehrmitteln bieten auch regional tätige Akteure, hier vor allem die kantonalen Schuldenberatungs- oder Präventionsfachstellen didaktische Arbeitsmaterialien für Schuldenprävention und finanzielle Bildung an.

Entsprechend der Unterschiedlichkeit der Präventions- und Lehrmaterialien sowie der Akteure der Schuldenprävention sind auch hinsichtlich der Finanzierung von Schuldenprävention sehr unterschiedliche Modelle vorzufinden. Während die Schweizer Nationalbank ihr Angebot aus Eigenmitteln finanziert, beruhen die Angebote der überregional tätigen Akteure weitgehend auf eingeworbenen Drittmitteln oder auf im Rahmen der Geschäftstätigkeit generierten Einnahmen. Auch die Finanzbranche beteiligt sich punktuell und auf freiwilliger Basis an den Kosten der Schuldenprävention. Der genaue Umfang solcher Finanzierungsmodelle, ihre Dauer, die Einflussnahme auf Inhalte der Präventionsarbeit usw. ist jeweils sehr unterschiedlich ausgeprägt und nicht in systematisierter Form darstellbar. Regionale Angebote werden entweder im Rahmen kantonalen Leistungsvereinbarungen oder in Kombination mit Stiftungsgeldern finanziert.

4.1.4 Individuelle und gesellschaftliche Effekte

Die Ansätze, Erfahrungen und Wirkungen der Schuldenprävention sind bislang nur sehr wenig wissenschaftlich beleuchtet oder evaluiert. Mit Blick auf die von Meier Magistretti (2013, S. 47f) dargestellten Beispiele guter Praxis für Projekte zur Schuldenprävention mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen fällt auf, dass sich mit einer Ausnahme alle Projekte an Schülerinnen und Schüler wenden und in Schulen durchgeführt werden. Die Massnahmen sind in der Regel wenig umfangreich, beschränken sich vielfach auf einzelne Unterrichtseinheiten und fokussieren im Wesentlichen auf die Vermittlung von Finanzwissen und die Reflexion der Einstellung zu Geld und Schulden. Die bei Magistretti referenzierten Evaluationen können kleine individuelle Effekte nachweisen, in der Regel bleibt aber unklar, ob sie auch mittel- oder gar längerfristig anhalten und welchen Nutzen sie schliesslich für den Umgang mit Finanzthemen haben (Mattes 2016b). Zu gesellschaftlichen Effekten liegen bislang keine Befunde vor.

4.1.5 Grenzen mit Blick auf die Armutsbekämpfung und -prävention

Der Grossteil der verhaltenspräventiven Angebote und Instrumente fokussiert derzeit nicht auf armutsbetroffene Personen und Haushalte, sondern vertraut auf eine universelle Erreichbarkeit junger Menschen und deren Interesse, sich mit allgemeinen Themen wie monatliches Budget, Konsum oder finanzielle Allgemeinbildung auseinanderzusetzen.

4.1.6 Instrumente der Verhältnisprävention

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten wurde durch verschiedene Massnahmen versucht, dem Problem der privaten Verschuldung auch auf struktureller Ebene zu begegnen. Es geht darum, gesellschaftlich bedingte Risikofaktoren zu erkennen und zu reduzieren. Hier ist mit Blick auf die Kreditwirtschaft die Einführung der Kreditfähigkeitsprüfung, die Regulierung der Verzinsung von Konsumkrediten an Privatpersonen sowie das Verbot aggressiver Werbung für Konsumkredite zu nennen. Durch diese Massnahmen wurde die Kreditvergabe an finanziell überforderte Personen begrenzt und die finanziellen Folgen von Verschuldung reguliert.

Als mögliche Massnahme von Verhältnisprävention ist die gegenwärtig diskutierte Forderung nach rechtlichen Grundlagen für einen freiwilligen Direktabzug der Einkommenssteuer vom Lohn hervorzuheben. Damit würde nicht nur die Kreditwirtschaft, sondern auch der Staat als Gläubiger in einer gewissen Verantwortung stehen, die Risiken von Schulden zu reduzieren. Die vom Dachverband „Schuldenberatung Schweiz“ und mehreren regionalen Schuldenfachstellen unterstützte Kampagne „Steuerschulden halbieren« der Budget- und Schuldenberatungsstelle Plusminus in Basel stellt derzeit die einzige Initiative zur Verhältnisprävention in der Schweiz dar. Sie hat das Ziel, die Risiken akuter schuldenbedingter Probleme und einer Verschuldung von Privatpersonen aufgrund von Steuerforderungen durch freiwillige monatliche Abschlagszahlungen, die direkt vom Lohn abgezogen und an das zuständige Steueramt überwiesen werden, zu vermeiden.

4.2 Angebote und Instrumente im Bereich der Schuldenberatung

Schuldenberatung richtet sich an akut verschuldete oder durch Verschuldung bedrohte Personen und Haushalte und unterstützt diese, die Übersicht über die finanzielle Situation und die bestehenden Schulden wieder zu erlangen. Dabei werden Hilfen der Bewältigung von verschuldungsbedingten Problemen oder deren Ursachen angeboten, dies mit dem Ziel, die Eigenverantwortung der Betroffenen wiederherzustellen oder zu fördern.

4.2.1 Zweck und Selbstverständnis

Die Beratung von Menschen mit Schuldenproblemen ist eng mit der Geschichte der Sozialen Arbeit und deren Rolle bei der Armutsbekämpfung verbunden. Hierzu finden sich Hinweise in der sozialwissenschaftlich geprägten Literatur zur Armutsforschung, zur Geschichte der Sozialen Arbeit oder zur Straffälligen- und Obdachlosenarbeit. Trotzdem war Beratung bei Verschuldung lange Zeit – und ist es teilweise auch heute noch – stark von disziplinierender und defizitorientierter Intervention geprägt mit dem Ziel, bestehende Schulden

möglichst schnell zu regulieren (Ebli 2003; Herzog 2015). Auch in der Schweiz wurde lange Zeit davon ausgegangen, dass die Beratung bei Verschuldung das primäre Ziel verfolgt, den Zustand der Schuldenfreiheit herzustellen. Sanierungshonorare wurden lange Zeit als Einnahmequelle für Schuldenfachstellen gesehen, die vielfach in ihrem Namen den Hinweis „Fachstelle für Schuldensanierung“ führten.

Die Beratung bei Verschuldung und Armut, die in den meisten Fällen nicht auf eine Sanierung mittels gerechter Verteilung pfändbarer Einkommensanteile zurückgreifen kann, stellt die Beratungspersonen vor Herausforderungen. Nicht mehr die konkrete Lösung der Verschuldung, sondern die Bewältigung des Alltags trotz hoher, unübersichtlicher und nicht mehr zu bewältigender Schulden stellt einen zentralen Gegenstand der Beratung dar (Mattes/Lang 2015). Dies bedeutet, dass die Beratung bei solch existenzieller Verschuldung primär auf die Autonomie und Integrität der ratsuchenden Personen ausgerichtet ist. Die Zielgruppe soll befähigt werden, eigene Ziele im alltäglichen Umgang mit Geld zu formulieren und die Realisierung der gesetzten Ziele auch zu erreichen. Entsprechend ist es das zentrale Anliegen der Schuldenberatung, gemeinsam mit den verschuldeten Personen einen Lösungsweg zur Bewältigung ihrer Situation zu erarbeiten. Dabei steht nicht das Ziel der Schuldenfreiheit im Mittelpunkt. Es geht vielmehr darum, die Eigenverantwortung so weit zu stärken, dass ein mündiger Umgang mit den Schuldverpflichtungen, aber auch mit den monatlichen Einnahmen und Ausgaben möglich ist (Wagner 2010).

Aus wissenschaftlichen Studien geht zudem hervor, dass, wenn die Ver- und Überschuldung im Zusammenhang mit schwerwiegenden persönlichen, familiären oder gesundheitlichen Problemen entstanden ist oder andere externe Faktoren, wie die Situation am Arbeitsplatz oder die Wohnversorgung, als problematisch eingeschätzt werden, auch diese psychosozialen Aspekte in die Beratung einbezogen werden müssen (Lechner 2009). Solche Fallkonstellationen erfordern, Schuldenberatung als einen längerfristigen Beratungsprozess anzulegen – und weniger Beratungskonzepte umzusetzen, die sehr stark auf lösungsorientierte Kurzzeitberatung setzen. Schuldenberatung sollte zudem hinsichtlich der Heterogenität der Lebenssituation der Betroffenen und der Verschuldungsursachen in unterschiedlicher methodischer Ausgestaltung angeboten werden (Lechner 2009). Dabei muss ein ausgewogenes Verhältnis gefunden werden, die bestehenden Schuldverpflichtungen zu sichten und Strategien im Umgang damit zu finden. Darauf aufbauend aber auch die der Verschuldung zugrundeliegenden Probleme und Ursachen zu bearbeiten.

4.2.2 Angebote und Zielgruppen

Bei akuten schuldenbedingten Problemen können ratsuchende Personen und Haushalte in der Schweiz auf unterschiedliche Beratungsangebote zurückgreifen. Das Hilfsangebot beschränkt sich nicht nur auf die spezialisierten Schuldenfachstellen, die in nahezu allen Kantonen der Schweiz zu finden sind, sondern erstreckt sich inzwischen auf diverse weitere Beratungsangebote, darunter aber nur ganz vereinzelte bei öffentlichen Sozialdiensten. Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Beratungsangebote für verschuldungsbetroffene Personen und Haushalte bestehen:

Beratungsstellen

Spezialisierte Schuldenfachstellen: Die ursprünglich als Sanierungsstellen entstandenen spezialisierten Schuldenberatungsstellen sind vielfach als private Vereine organisiert, teilweise aber auch in Trägerschaft von Hilfswerken tätig. Die Haupt-Zielgruppe spezialisierter Schuldenfachstellen sind einkommensstabile verschuldete Personen und Haushalte, bei denen über eine Sanierung, durch einen gerichtlichen Schuldenbereinigungsplan oder durch einen vorangegangenen Privatkonkurs eine Entschuldung möglich oder wahrscheinlich ist. Die Beratung von armutsbetroffenen, verschuldeten Personen und Haushalten beschränkt sich in der Regel auf telefonische Beratungen oder Einzelberatungen, bei denen die Betroffenen nach einer Erstberatung an polyvalente Stellen verwiesen werden.

Budgetberatung: Die Budgetberatung in der Schweiz ist ein ursprünglich als Selbsthilfeprojekt entstandenes Angebot von Frauen für Frauen. Inzwischen hat sich die Budgetberatung als eigenständiger Fachverband etabliert und bietet in nahezu allen Kantonen der Schweiz Beratungen zu Budgetfragen an. Auch wenn im Rahmen der Budgetberatung Verschuldung vielfach ein Randthema darstellt, ist die Budgetberatung als ein in der Regel sehr niederschwellig zugängliches Beratungsangebot ein zentrales Hilfsangebot, um Verschuldung frühzeitig zu verhindern oder ihr entgegenzuwirken (www.budgetberatung.ch).

Telefon- und Onlineberatung: Im Zusammenhang mit der Digitalisierung sozialer Dienstleistungen bieten Beratungsstellen, der Dachverband „Schuldenberatung Schweiz“ (www.schulden.ch), die „Budgetberatung Schweiz“ (www.budgetberatung.ch) sowie die „Caritas Schweiz“ (www.caritas-schuldenberatung.ch) Onlineplattformen zu Fragen im Hinblick auf Budget und Schulden an. Einen niederschweligen Zugang zu einer Erstberatung offeriert zudem die kostenlose und anonyme Telefon- und Onlineberatung der „Caritas Schweiz“. Hierbei werden Ratsuchende direkt mit einer Schuldenberatungsstelle in ihrer Wohnregion verbunden, die erste Auskünfte gibt (z.B. Vermittlung geeigneter Fachstellen).

Polyvalente Beratungsangebote: Zu Fragen von Verschuldung wird vielfach auch im Rahmen polyvalenter, also nicht spezialisierter Beratungsangebote Unterstützung angeboten. Ziel dieser Beratungsangebote ist nicht die Entschuldung oder Sanierung der ratsuchenden Personen, sondern ihnen einen eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Umgang mit Geld zu vermitteln und sie trotz Verschuldung zur Bewältigung des Alltags zu befähigen. In komplexeren Verschuldungskonstellationen oder zur Schuldensanierung werden die Klientinnen und Klienten häufig an spezialisierte Schuldenfachstellen weitergeleitet. Polyvalente Stellen bieten für von Armut betroffene verschuldete Personen und Haushalte teilweise auch längerfristige Beratungsangebote an, die nicht auf eine Sanierung oder Entschuldung ausgerichtet sind.

Jugend-, Ehe und Familienberatungsstellen: Fragen zu Geld, Budget und Schulden sind vielfach auch Bestandteil der Arbeit von Jugend-, Ehe- und Familienberatungsstellen. Dabei stehen vielfach Erziehungs- und Familienfragen, die einen Zusammenhang mit Geld und Schulden haben, im Mittelpunkt der Beratung.

Angebote der Straffälligenhilfe: Schuldenberatung und Schuldensanierung sind vielfach auch Gegenstand der Betreuung und Unterstützung straffälliger Menschen. Die Einrichtungen der Bewährungshilfe können über die „Schweizerische Stiftung für Hilfen an Straffällige und deren Familien“ Entschuldungsdarlehen zur Sanierung beantragen. Das Ziel der Schuldenberatung in der Straffälligenhilfe ist es, den Integrationsprozess straffälliger Personen zu unterstützen, deren Haushalts- und Erwerbssituation zu stabilisieren und dadurch eine erneute Straffälligkeit zu verhindern (www.hilfeanstraffaellige.ch).

Betriebliche Sozialdienste: In den letzten Jahren sind im Bereich von Schuldenberatung und Schuldensanierung verstärkt die betrieblichen Sozialdienste oder mit dieser Aufgabe betraute private Beratungsunternehmen tätig. Das Ziel der im Rahmen der betrieblichen Sozialarbeit angebotenen Schuldenberatung ist es, die für den Arbeitsplatz belastenden Probleme der Mitarbeitenden zu lösen und damit das Arbeitsverhältnis zu sichern und zu stabilisieren. Sofern die Verschuldung zu den belastenden Faktoren zählt, wird Schuldenberatung bis hin zur Sanierung der Mitarbeitenden angeboten.

Eine besondere Art von Beratungsstelle stellen zudem gewerbliche Kreditvermittler dar. Diese unterscheiden sich von den übrigen Beratungsstellen insbesondere insofern, dass sie gewinnorientiert arbeiten:

Gewerbliche Kreditvermittler: Für die Fachöffentlichkeit schwer zugänglich, aufgrund von Werbeaktivitäten jedoch präsent, sind gewerbliche Anbieter für Schuldenregulierungen. Diese Dienstleistungen werden häufig zusammen mit Kreditvermittlungsagenturen betrieben. Die Geschäftstätigkeit und Qualität dieser Angebote ist in der Fachöffentlichkeit sehr umstritten. Unklar ist vor allem, ob und inwiefern wirklich Beratungen angeboten werden bzw. wirtschaftliche Erleichterungen für die Betroffenen im Mittelpunkt stehen oder die Dienstleistung auf die Abwicklung von Zahlungen durch Umschuldungen auf neue Kredite ausgerichtet ist. Problematisch ist

auch, dass gewerbliche Schuldenregulierungsbüros keinem Fachverband wie der «Schuldenberatung Schweiz» oder der «Budgetberatung Schweiz» angeschlossen sind und sich daher auch nicht an die von den Verbänden formulierten Standards der Budget- oder Schuldenberatung gebunden sehen.

Öffentliche Sozialdienste

Öffentliche Sozialdienste haben – mit Ausnahmen (z.B. Sozialdienst Lausanne) – zumeist keine spezialisierte Schuldenberatung. Auf der Grundlage der SKOS-Richtlinien haben deshalb viele Kantone Leistungsvereinbarungen mit örtlichen Schuldenfachstellen abgeschlossen. Gegenstand dieser Vereinbarungen ist es, Personen und Haushalte in der Sozialhilfe oder von Sozialhilfebedürftigkeit bedrohte Personen und Haushalte hinsichtlich ihrer Verschuldung zu beraten. Die Schuldenberatungsstellen sind aber primär darauf ausgerichtet, verschuldete Personen mit verlässlichem und pfändbarem Einkommen zu beraten und zu sanieren (vgl. Kapitel 4.2.4).

4.2.3 Individuelle und gesellschaftliche Effekte

Zu den Schuldenberatungsangeboten in der Schweiz gibt es bisher keine Analysen zur individuellen Wirksamkeit. Aus Evaluationsstudien zur Wirksamkeit der Schuldnerberatung in Deutschland ist hingegen bekannt, dass Schuldenberatung schnell zu einer wirtschaftlichen Entlastung und zur Reduzierung der Gläubigeranzahl bzw. der Verschuldung beitragen kann (Kuhlemann 2006). Durch Beratung gelingt es zwar innerhalb kurzer Zeit, den Überblick über die Haushalts- und Schuldsituation wiederherzustellen und hinsichtlich einzelner Zahlungs- und Schuldverpflichtungen Strategien und Lösungen zur Bewältigung zu entwickeln. Entsprechend steigert sich durch Schuldenberatung schnell das Wohlbefinden der betroffenen Personen und Haushalte.

Ein im Fachdiskurs immer wieder diskutierter Punkt ist auch das wirtschaftliche Einsparpotential, das sich durch Beratung von verschuldeten Personen und Haushalte ergibt. Hierzu gibt es aus Deutschland, Österreich und der Schweiz unterschiedliche Berechnungsmodelle und Ergebnisse, wie stark sich die Investition in Schuldenberatung und Schuldenprävention lohnt (Mattes/Sommer/Zeller 2014). Eine Studie der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung in Deutschland (BAG SB) weist aus, dass sich die Investition in Schuldenberatung durch Einsparungen im Sozial- und Gesundheitsbereich im Verhältnis 1 zu 2 rechnet (Ansen et al. 2017, S. 52ff.): Dies bedeutet, dass durch einen ins Schuldenberatung investierten Franken zwei Franken in öffentlichen Haushalten eingespart werden können.

4.2.4 Grenzen mit Blick auf die Armutsbekämpfung

Die spezialisierte Schuldenberatung in der Schweiz ist primär darauf ausgerichtet, verschuldete Personen mit verlässlichem und pfändbarem Einkommen zu beraten und zu sanieren. Diese Ausrichtung erklärt sich durch ihre Entstehungsgeschichte. Ein Grossteil der heute vorhandenen Schuldenfachstellen wurden als Sanierungsstellen aufgebaut. Ihre Arbeit ist nur bedingt darauf ausgerichtet, mittellose oder arme Menschen zu beraten, für die es keinen Ausweg aus der Verschuldungssituation gibt, die aber trotzdem Unterstützung im alltäglichen Umgang mit den Forderungen und den daraus resultierenden Betreibungen bräuchten.

Trotz der Vielfalt bestehender Beratungsangebote ist es deshalb insbesondere für von Armut betroffene Personen häufig schwierig, ein längerfristiges Beratungsangebot zu finden. Auch in Bereichen, wo sie notwendig und sinnvoll wären, etwa in der Sozialhilfe, der Schulsozialarbeit oder in Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration / Sozialfirmen, sind Schuldenberatungsangebote nicht oder nur selten zu finden. Die Angebote der Schuldenberatung sind zudem, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in einer „Komm-Struktur“ organisiert. Es gibt nur wenige aufsuchende Beratungsangebote, was auch die Frage aufwirft, ob und inwiefern schwer erreichbare Zielgruppen durch Schuldenberatungsangebote angesprochen werden.

Die SKOS als Fachorganisation hat diese Problematik schon seit längerem erkannt (SKOS 2016). Entsprechende Forderungen werden bislang von den Kantonen und Gemeinden nur punktuell aufgenommen.

4.3 Ansätze im Bereich der Betreuung

4.3.1 Einbezug der Steuern in das betreibungsrechtliche Existenzminimum

Für den Fall, dass natürliche oder juristische Personen ihren Zahlungsverpflichtungen aussergerichtlich nicht nachkommen, gewährleistet der Staat den Zugriff auf das Vermögen des Schuldners durch Betreuung und die damit verbundene Verwertung des Vermögens und des Einkommens. Zur Sicherung der materiellen Existenz unterliegt ein Teil des Einkommens und des Vermögens des Schuldners Pfändungsschutzvorschriften. Hinsichtlich der Frage nach dem finanziellen Minimum, das dem Schuldner bei einer Betreuung verbleiben muss, sieht das Gesetz jedoch keine explizite Regelung vor. Das sogenannte „betreibungsrechtliche Existenzminimum“ wird entsprechend einer Richtlinie der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten nach dem Bedarf der betriebenen Person oder deren Haushaltsgemeinschaft errechnet.

- **Betreibungsrechtliches Existenzminimum:** der finanzielle Bedarf einer Person oder einer Haushaltsgemeinschaft entsprechend den Sätzen der Kommission der Betreibungs- und Konkursbeamten ohne die von der steuerpflichtigen Person zu entrichtenden Einkommenssteuern (Berner Schuldenfachstelle 2013, S. 15).

Für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums kommen überwiegend Pauschalen zur Anwendung, die zwar einen Grossteil der wirtschaftlichen Existenz der betroffenen Person oder des zu versorgenden Haushalts abdecken, die Steuern aber nicht berücksichtigen. Dies wurde vom Bundesgericht (Urteil 140 III 337 vom 22.05.2014) abschliessend entschieden, führt aber nach Angaben der Schuldenberatungspraxis zu hohen Forderungen der Steuerämter und Folgebeeinträchtigungen bei den verschuldeten Personen und Haushalten. Verschuldete Personen mit Lohnpfändungen müssen ihre Steuern entweder aus dem unpfändbaren Einkommensteil bezahlen oder die Begleichung der Steuern einstellen.

Der Einbezug der Steuern in das betreibungsrechtliche Existenzminimum war deshalb in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand parlamentarischer Initiativen, zuletzt im Jahr 2016. Mit dem Hinweis auf die Eigenverantwortung und der nicht zu rechtfertigenden Privilegierung öffentlicher Forderungen gegenüber privatrechtlichen Forderungen, wurde eine Änderung der Rechtslage im Parlament aber abgelehnt. Auch wurde darauf verwiesen, dass der Zusammenhang zwischen Steuerschulden und auftretenden Schwierigkeiten der Privathaushalte, Steuern trotz Betreibungen zu bezahlen, wissenschaftlich bislang nicht belegt ist. Dieser beruht auf Einschätzungen von den Schulden- und Budgetberatungsstellen und deren Dachverbänden.

Vielfach diskutiert wird auch die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen den nicht in das betreibungsrechtliche Existenzminimum einberechneten Steuern und Armut besteht. Im Falle von Betreibungen und Lohnpfändungen müssen die Rückstellungen für Einkommenssteuern aus dem unpfändbaren Einkommen geleistet werden, was die finanzielle Situation der Haushalte zusätzlich belastet. Die nachgelagerte Bezahlung von Steuern erschwert zudem die Budgetplanung von Personen und Haushalten in prekären Einkommenssituationen und kann ihrerseits zu Betreibungen und Lohnpfändungen führen. Inwiefern dies eine Abwärtsspirale der wirtschaftlichen Situation der Betroffenen auslöst, ist bislang noch nicht wissenschaftlich erforscht, mit Blick auf die Alltagsbewältigung bei armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Haushalten aber zu vermuten.

4.4 Ansätze und Instrumente im Bereich der Schuldensanierung

4.4.1 Steuererlasse

Die Bewirtschaftung von Steuerforderungen der Vergangenheit erfolgt grundsätzlich auch gegenüber armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Personen und Haushalten. Bei Schuldensanierungen sind Steuerforderungen des Staats nach geltendem Recht anderen Gläubigern gegenüber nicht privilegiert.

Laufende Steuern können zumindest im Falle längerfristiger Sozialhilfebedürftigkeit oder teilweise auch bei Ergänzungsleistungsbezug auf Antrag der steuerpflichtigen Person erlassen werden. Auf die Notwendigkeit, auf einen Steuererlass hinzuwirken, verweisen auch die SKOS-Richtlinien (vgl. SKOS-Richtlinien B1). Aus Sicht der Sozialhilfe wird die Problematik der Steuerschulden hinsichtlich der Existenzsicherung armutsbetroffener Personen und Haushalte bereits seit längerem erkannt.

Erlassmöglichkeiten bereits festgesetzter Steuern aus den Vorjahren beruhen auf kantonalen Erlassgesetzen und sind an weitreichende, kantonal teilweise variierende Bedingungen hinsichtlich der Einkommens- und Vermögenslosigkeit geknüpft. Die Anforderungen der Steuerämter dafür, im Rahmen einer Schuldensanierung einem Teilerlass zuzustimmen, werden von den Schuldenberatungsstellen vielfach als hinderlich für den Erfolg von Sanierungsplänen angesehen.

Inwiefern Erlassmöglichkeiten von Steuerschulden in den kantonalen Gesetzgebungen verankert sind und welche Verfahrenspraxis dazu festzustellen ist, ist für die gesamte Schweiz bislang nicht systematisch erhoben.

4.4.2 Verfahren zur Restschuldbefreiung

Damit Angebote wie die Schuldenberatung einen wirksamen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten können, bedarf es wirksamer Verfahren, auch ohne Vermögen oder pfändbares Einkommen eine Entschuldung zu erwirken. In nahezu allen europäischen Staaten und über Europa hinaus in vielen Ländern sind gerichtliche Restschuldbefreiungsverfahren eine Lösung hoher Schuldverpflichtungen. Solche Verfahren beruhen in aller Regel auf einer Vermögensverwertung und Forderungsüberprüfung im Rahmen eines Konkursverfahrens. Anschliessend muss je nach Land ein gewisser Zeitraum das pfändbare Einkommen den Gläubigern zur Verfügung gestellt oder die Bemühungen der Arbeitsintegration nachgewiesen werden, um eine gerichtliche Befreiung von den Schuldverpflichtungen zu erlangen. Die Dauer solcher Verfahren beträgt zwischen drei und sechs, in den skandinavischen Ländern teilweise bis 10 Jahren. Restschuldbefreiungsverfahren werden oft im Zusammenarbeit mit Arbeitsämter und Massnahmen der Arbeitsintegration angeboten, in Österreich bspw. durch den Arbeitsmarktservice. Diese Zusammenarbeit beruht auf der Annahme, dass Verschuldung ein Vermittlungshemmnis arbeitsloser Menschen am Arbeitsmarkt darstellt. Restschuldbefreiungsverfahren sind entsprechend in diesen Ländern ein zentraler Bestandteil der Armutsbekämpfung.

Das Konkursrecht in der Schweiz kennt bislang keine solche Restschuldbefreiung. Der Privatkonkurs unterbricht zwar die vorliegenden Betreibungen und ermöglicht den Einbezug der Steuern in die Berechnung des pfändbaren Einkommens. Die Schuldverpflichtungen bleiben jedoch uneingeschränkt bestehen und können bei einer veränderten Einkommenssituation wieder geltend gemacht werden. Der Bundesrat anerkannte dazu im März 2018 in seiner Erfüllung des Postulats 13.4193 Hêche den gesetzgeberischen Handlungsbedarf zur Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens.¹² Seitens der Wissenschaft, insbesondere vonseiten der Rechtswissenschaft und der Sozialen Arbeit, wird ein Restschuldbefreiungsverfahren für die Schweiz unterstützt (Mattes 2016a) und wurden bereits mögliche Modelle der Verfahrensausgestaltung vorgelegt (Meier/Hamburger 2014).¹³

¹² Vgl. «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4193 Hêche: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-03-09.html> (19.04.2018)

¹³ Die Kreditwirtschaft und das Inkassowesen der Schweiz stehen nach dem Ergebnis eines vom Bundesamt für Justiz und von der Fachhochschule Nordwestschweiz gemeinsam veranstalteten Stakeholder-Dialogs (Olten, 26.01.2017) einem solchen Verfahren positiv gegenüber.

Zwischenfazit – Ansätze zur Prävention und Bewältigung von Verschuldung und Armut

Ein Grossteil der Schuldenpräventionsangebote fokussiert derzeit nicht auf armutsbetroffene Personen, sondern richtet sich generell an junge Menschen insbesondere im schulischen Kontext. Inwiefern dieser Zugang zu jungen Menschen sinnvoll ist, ist im Fachdiskurs umstritten. Prävention kann durch ausschliessliche Wissensvermittlung hinsichtlich Geld und Schulden nicht erreicht werden, sondern nur durch partizipativ angelegte Bildungs- und Präventionsangebote, die an der Lebenswelt und den Besonderheiten des Sozialraums ausgerichtet sind und diese mitgestalten.

Auch Angebote der Schuldenberatung richten sich in der Regel nicht an armutsbetroffene Personen. Vielmehr beruhen sie vielfach darauf, dass die adressierten Haushalte in der Lage sind, durch Zahlungen an die Gläubiger eine Lösung ihrer Verschuldung zu erreichen. Entsprechend bestehen für armutsbetroffene Personengruppen kaum spezifische Hilfsangebote und haben insbesondere öffentliche Sozialdienste zumeist keine spezialisierte Schuldenberatung. Trotz der Vielfalt bestehender Beratungsangebote ist es für von Armut betroffene Personen häufig schwierig, ein geeignetes längerfristiges Beratungsangebot zu finden, das insbesondere auch Beratung zur Alltagsbewältigung bei Schulden bietet.

Im Bereich der Betreibung, der Schuldensanierung und des Privatkonkurses lässt die heutige Rechtslage die Anwendung verschiedener Ansätze, die im Kontext anderer Staaten die Armutsbekämpfung begünstigen, nicht oder nur beschränkt zu. Bzgl. Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens wurde seitens des Bundesrats gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkannt.

5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

5.1 Schlussfolgerungen zu den Fragestellungen

5.1.1 Zusammenhang zwischen Verschuldung und Armut

Die Verschuldung von Privatpersonen ist ein Sachverhalt, der auf komplexen Zusammenhängen beruht und nicht eindimensional durch wirtschaftliches Fehlverhalten der Betroffenen erklärt werden kann. Sie entsteht im gesamtgesellschaftlichen Kontext von Arbeitsteilung, Konsum und Finanzdienstleistungen. Die Risiken des Alltags lassen durch Arbeitslosigkeit, Krankheit oder familiäre Veränderungen Situationen entstehen, in denen ursprünglich unproblematische Schulden nicht mehr bezahlt werden können. Inwiefern solche Situationen bewältigt werden können, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die Betroffenen neben Verschuldung noch anderweitige lebenslagenpezifische Probleme zu bewältigen haben

Angesichts vorhandener statistischer Daten liegt ein Zusammenhang zwischen Armut und Verschuldung in Form von Zahlungsrückständen nahe. Besonders häufig von derartiger Verschuldung betroffen sind junge Erwachsene, arbeitslose Personen, Alleinerziehendenhaushalte, Familien mit mehr als zwei Kindern und Menschen mit Migrationshintergrund – genau die Haushaltstypen, die auch am häufigsten auf Sozialhilfezahlungen angewiesen sind. Schulden können somit einen zentralen Aspekt der Lebenslage Armut bilden, der sich in vielfacher Weise beeinträchtigend auf die Lebenssituation der betroffenen Menschen auswirkt. Dabei geht es nicht nur um finanzielle Einschränkungen im Budget. Die Bandbreite der Beeinträchtigungen umfasst neben anderem die Arbeitssituation, die gesundheitliche Verfassung oder die Wohnsituation.

5.1.2 Beitrag der Schuldenprävention zur Armutsbekämpfung

In den vergangenen Jahren wurden von unterschiedlichen Akteuren vielfältige didaktische Hilfsmittel zur Schuldenprävention entwickelt. Ein Grossteil der Schuldenpräventionsangebote fokussiert aber derzeit nicht auf armutsbetroffene Personen, sondern richtet sich generell an junge Menschen insbesondere im schulischen Kontext. Es bleibt unklar, inwiefern mit den entwickelten Hilfsmitteln speziell armutsbetroffene und schwer erreichbare Zielgruppen angesprochen werden können.

Für die Entwicklung von Schuldenpräventionsangeboten mit Bezug zu Armutsbekämpfung wäre eine methodische und didaktische Ausrichtung an den Erfahrungen der Sucht- und Gewaltprävention sinnvoll. Mit Blick auf die Entwicklung dieser Angebote scheinen die genaue Bestimmung der Zielgruppe, ihrer Bedürfnisse und Anliegen, ihr Einbezug in die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote und die Förderung der Selbstwirksamkeitserwartung bezogen auf den Umgang mit Geld und Schulden von zentraler Bedeutung zu sein.

5.1.3 Beitrag der Schuldenberatung zur Armutsbekämpfung

Im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung Verschuldung in den Blick zu nehmen, bedeutet insbesondere, Hilfen und Lösungsstrategien für Menschen ohne pfändbares Einkommen anzubieten. Historisch bedingt stehen aber bislang weitgehend einkommensstabile, verschuldete Personengruppen, die aufgrund ihrer Einkommenssituation respektive aufgrund eines pfändbaren Einkommens eine Entschuldung anstreben können, im Fokus der Schuldenberatung. Gerade den von Armut betroffenen Personen und Haushalten stehen dadurch wenig geeignete Hilfsangebote zur Verfügung.

Um Verschuldung im Zusammenhang mit Armut bekämpfen zu können, scheint es deshalb erforderlich, spezifischere Beratungsangebote für armutsbetroffene, verschuldete Personen und Haushalte zu schaffen und dem Thema Schulden insbesondere im Rahmen der Sozialhilfe mehr Bedeutung zukommen zu lassen. Darüber hinaus ginge es auch darum, Verschuldung im Prozess der Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu berücksichtigen, um zu verhindern, dass Betreibungen einem Wiedereinstieg ins Erwerbsleben entgegenstehen.

5.1.4 Bedeutung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Zu berücksichtigen gilt es, dass die heutige Rechtslage in der Schweiz im Bereich der Betreuung, der Schuldensanierung und des Privatkonkurses die Anwendung verschiedener Ansätze, die im Kontext anderer Staaten die Armutsbekämpfung begünstigen, nicht oder nur beschränkt zulässt. So ist die Bewältigung von Armut und Schulden im internationalen Vergleich unter anderem dadurch erschwert, dass es in der Schweiz in der Folge eines Privatkonkurses bisher noch keine gerichtliche Restschuldbefreiung gibt. Auch fehlen rechtliche Grundlagen für angesichts des hohen Ausmasses an Steuerschulden wichtige Ansätze wie einen freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn oder für eine systematischere Steuererlasspraxis. Schuldenbekämpfung im Zusammenhang mit Armut hat auch diese Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen, die für die Reduktion von Schulden- und Armutsrissen von grosser Bedeutung sind.

5.2 Handlungsempfehlungen mit Blick auf Armutsbekämpfung

5.2.1 Schuldenberatung und -prävention

1) Lösungsorientierte Beratung zum Umgang mit Schulden im Hilfeprozess der Sozialhilfe

Öffentliche Sozialdienste haben zumeist keine spezialisierte Schuldenberatung. Die bestehenden Informationen zur Verschuldung beim Eintritt in die Sozialhilfe weisen aber auf die Notwendigkeit hin, den Sachverhalt von Schulden im Hilfeprozess der Sozialhilfe stärker zu berücksichtigen (siehe Kapitel 3.2.3). Die notwendige Unterstützung sollten verschuldungsbetroffene Haushalte in der Sozialhilfe in Form einer lösungsorientierten Erstberatung erfahren, welche als Bestandteil des regulären Beratungsprozesses verankert wird und durch die fallbearbeitenden Beratungspersonen auf den Sozialdiensten direkt durchgeführt wird. Diese Erstberatung zeigt verschuldeten Haushalten auf, welche Massnahmen mit Blick auf ihre Verschuldungssituation unmittelbar angebracht sind bzw. ergriffen werden können (Ratenzahlungen, Steuererlassantrag, etc.). Im Falle von Ablösungen verschuldeter Haushalte von der Sozialhilfe ist zudem mit Unterstützung der Sozialdienste eine weitergehende Betreuung durch eine spezialisierte Schuldenberatung sicherzustellen. Die Sozialarbeitenden sind mit Blick auf Verschuldungsfragen und die Durchführung der Kurzberatung bei Eintritt in die Sozialhilfe zu schulen. Für die Durchführung der Erstberatung wäre ihnen eine auf die kantonalen Verhältnisse angepasste Checkliste zur Verfügung zu stellen, die lösungsorientierte Aspekte der Bewältigung von Verschuldung im Sozialhilfebezug beinhaltet. Hilfreich wären zudem Arbeitshilfen für häufige Massnahmen wie bspw. den Erlassantrag nicht festgesetzter Steuern oder zur Einstellung laufender Ratenzahlungen an Gläubiger. Die Erstellung einer Vorlage für diese Instrumente wäre von Vorteil innerhalb der SKOS zu koordinieren.

2) Aufgreifen der Schuldenthematik im Beratungsprozess der RAV

Arbeitslose Menschen sind ebenfalls sehr häufig von Verschuldung betroffen (siehe Kapitel 3.3.4). Schulden und drohende Lohnpfändungen können zudem für stellenlose Menschen ein Hindernis für die Arbeitsintegration darstellen (siehe Kapitel 2.3). Im Rahmen der Bemühungen um Arbeitsintegration seitens der Arbeitslosenversicherung ist eine Inanspruchnahme von Schuldenberatung gemäss Art. 17 Abs. 5 AVIG zwar möglich, liegt aber nicht im Kernauftrag der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Der Einsatz entsprechender Massnahmen liegt in Kompetenz der einzelnen Kantone. Um die Integration arbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt mit Blick auf Schulden und Beteiligungen nicht zu gefährden und nachhaltig zu gestalten, ist Schuldenberatung für betroffene Personen verbindlicher in das Hilfsangebot der RAV aufzunehmen. Dies könnte auch im Rahmen einer Sozialberatung auf den RAV geschehen, wie sie bspw. Kanton und Stadt Zürich für Stellensuchende mit Wohnsitz in der Stadt Zürich anbieten. Auch ist zu prüfen, inwiefern in arbeitsmarktlichen Massnahmen der Umgang mit Schulden ggf. aufgenommen werden kann.

3) Spezifische Beratungsangebote für armutsbetroffene, verschuldete Personen und Haushalte

Für akut verschuldete oder durch Verschuldung bedrohte Privatpersonen und Haushalten werden eine Vielzahl von Beratungsangeboten und sozialen Dienstleistungen Hilfen zur Verfügung gestellt. Es sind jedoch nicht alle Hilfsangebote für von Armut betroffene Menschen zugänglich. Manche bieten für Betroffene ohne pfändbares Einkommen nur telefonische Auskünfte an (siehe Kapitel 4.2.4). Um Armut und Schulden zielgerichtet zu bekämpfen und auch armutsbetroffene Menschen ausserhalb der Sozialsysteme zu erreichen, ist es deshalb erforderlich, diese Versorgungslücken zu schliessen und Beratungsangebote für armutsbetroffene, verschuldete Haushalte zur Verfügung zu stellen. Als Anbieter im Vordergrund stehen bereits bestehende Schuldenberatungsstellen mit Leistungsauftrag mit der öffentlichen Hand. Über entsprechende Auflagen wäre darauf hinzuwirken, dass die Beratungsstellen auch Verschuldete ohne Sanierungsmöglichkeit aufnehmen und spezifisch für diese Haushalte geeignete Beratung und Hilfsangebote (z.B. Unterstützung bei Anträgen oder bei Anschrift von Gläubigern) zur Verfügung stellen. Entsprechende Angebote sind regional bereitzustellen. Einzelne bereits bestehende, speziell für Menschen in der Sozialhilfe konzipierten Beratungsangebote (z.B. Schulden- und Budgetberatung Aargau – Solothurn, Berner Schuldenfachstelle, Budget und Schuldenberatung Plusminus in Basel oder Sozialdienst Lausanne) können als Vorbild und gute Beispiele dienen.

4) Ausbau und Weiterentwicklung der Budgetberatung als Angebot der Schuldenprävention

Die Budgetberatung stellt ein niederschwelliges Beratungsangebot dar, das verschuldungsgefährdeten Personen die Möglichkeit bietet, sich frühzeitig beraten zu lassen. Dieses Angebot erscheint für die Schuldenprävention geeignet und von zentraler Bedeutung zu sein, um rechtzeitig auf mögliche Gefahren von Schulden hinweisen zu können. Auch können die Budgetberatungsstellen bereits heute flexibler auf den Bedarf armutsbetroffener Personen reagieren als die Schuldenberatung. Allerdings sind die Budgetberatungsstellen in den Kantonen personell teilweise eher schwach ausgestattet. Abzuzielen ist deshalb auf einen stellenmässigen Ausbau mit besserer regionaler Abdeckung solcher Angebote. Dies wäre zu verbinden mit der Entwicklung zusätzlicher, zur Erreichung armutsgefährdeter Personengruppen zielgerichteter Beratungsmethoden und Hilfsmittel gemeinsam mit der Dachorganisation „Budgetberatung Schweiz“. Mit Blick auf das Beratungspersonal ist sicherzustellen, dass sie über ausreichende Schulung verfügen, um gerade armutsgefährdete Personen stärker präventiv beraten zu können.

5) Präventionsangebote mit Blick auf Armut zielgerichtet und partizipativ gestalten

Die in der Schweiz vorhandenen Schuldenpräventionsangebote richten sich vor allem an Jugendliche und deren Eltern und verfolgen überwiegend das Anliegen, die finanzielle Bildung zu fördern. Sie sind nur bedingt im Kontext der Armutsprävention und -bekämpfung vorzufinden. Im Fachdiskurs zur Sucht- und Gewaltprävention hat sich jedoch gezeigt, dass die Wirkungen unspezifisch gestalteter Angebote sehr gering sind (siehe Kapitel 4.1.5). Entsprechend sollten auch präventive Massnahmen zur Vermeidung von verschuldungsbedingter Probleme mehr an den Bedürfnissen armutsbetroffener und armutsgefährdeter Jugendlicher und ihrer Familien ausgerichtet sein. Ansätze, die es aufzunehmen und spezifisch auszurichten gilt, sind bspw. familienunterstützende Hilfen zum Umgang mit Geld (Bsp. Modell Jugendlohn). Um bei ihrer Selbstwirksamkeit anzusetzen und sie zu befähigen, Handlungsalternativen zu erkennen und im Alltag umzusetzen, sind die Zielgruppen in die Konzeption der Angebote einzubeziehen.

5.2.2 Schuldensanierung

6) Schaffung von Grundlagen zur Einführung eines gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahrens

Bei armutsbetroffenen Haushalten kann Verschuldung oft nicht durch Sanierungen oder Nachlassverträge gelöst werden kann. Der Privatkonkurs nach derzeitigem Recht befreit nicht von den bestehenden Schuldverpflichtungen. Zur Bekämpfung von Armut und Schulden sind deshalb Verfahren erforderlich, die auch ohne pfändbares Einkommen und verwertbares Vermögen eine Lösung der verschuldungsbedingten Probleme ermöglichen. Ein gerichtliches Restschuldbefreiungsverfahren ermöglicht auch den Personen eine Lösung ihrer schuldenbedingten finanziellen Notlage, die aufgrund ihres Einkommens und ihrer persönlichen oder familiären Situation keine Zahlungen zur Entschuldung an Gläubiger leisten können. Ein solches Verfahren, wie es in vielen europäischen und aussereuropäischen Ländern bereits üblich und positiv evaluiert ist, schafft Perspektiven für die Arbeitsintegration armutsbetroffener und verschuldeter Menschen (siehe Kapitel 4.4.2). Im März 2018 hat der Bundesrat den gesetzgeberischen Handlungsbedarf erkannt.

7) Ausrichtung der kantonalen Steuererlassgesetzgebung auf Belange der Armutsbekämpfung

Die Anforderungen der Steuerämter dafür, im Rahmen einer Schuldensanierung einem Teilerlass zuzustimmen, sind kantonal unterschiedlich, werden von den Schuldenberatungsstellen aber vielfach als hinderlich für den Erfolg von Sanierungsplänen angesehen. Die Hürden für Steuererlassgesuche im Zusammenhang mit Schuldensanierungen sind deshalb zu senken. Dazu sind über die Erlassmöglichkeit bei Sozialhilfe- oder Eränzungsleistungsbezug hinausgehende rechtliche Grundlagen in den kantonalen Steuererlassgesetzen erforderlich, um den Erlass von Steuern im Rahmen von Bemühungen der Bewältigung von Armut systematischer zu ermöglichen.

5.2.3 Häufigste Schuldenarten

8) Schaffung von kantonalen Rechtsgrundlagen für einen freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn

Steuerschulden sind ein zentrales Problem verschuldeter Privatpersonen und Haushalte (siehe Kapitel 3.2.2). Dem stehen Steuerausfälle gegenüber, die durch einen Direktabzug der Steuern vom Lohn verhindert werden könnten. Im Rahmen eines verhaltensökonomischen Gutachtens konnte aufgezeigt werden, dass durch eine solche Massnahme dem hohen Anteil verschuldeter Haushalte, die aufgrund nicht bezahlter Steuerrechnungen häufig oder wiederkehrend in Schwierigkeiten geraten, effizient entgegengewirkt werden könnte (Veit/Günther 2016). Es wird daher empfohlen, die auf kantonaler Ebene erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für einen freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn zu schaffen.

5.2.4 Wissensgrundlagen

9) Differenziertere Aufnahme des Schuldenthemas in BFS-Erhebungen und Armutsberichterstattungen

Auch wenn der Zusammenhang zwischen Armut und Verschuldung im Rahmen dieses Berichts annäherungsweise hergestellt werden konnte, bestehen noch vielfältige Wissenslücken. Die Datengrundlagen für Aussagen zu Verschuldung im Kontext von Armut sind begrenzt (siehe Kapitel 3). Es erscheint daher geboten, im Rahmen einer BFS-Erhebung (SILC, Sozialhilfestatistik), differenziertere Angaben zu Verschuldung und Überschuldung verpflichtend zu erheben. Darüber hinaus wird angeregt, das Thema Verschuldung in bestehende Armutsberichterstattungen aufzunehmen.

10) Bereitstellung finanzieller Ressourcen für vertiefende wissenschaftliche Studien

Insbesondere fehlt eine vertiefte Analyse der Lebenslagen von armutsbetroffenen Haushalten mit Schulden (siehe Kapitel 2.3). Weiter wird angesichts des schon länger strittigen Einbezugs der Steuern ins betriebsrechtliche Existenzminimum empfohlen, die Frage der Auswirkungen von Steuerschulden und insbesondere der Folgen nicht einberechneter Steuern im betriebsrechtlichen Existenzminimum

wissenschaftlich zu fundieren und eine entsprechende Studie in Auftrag zu geben (siehe Kapitel 4.3.1). Schliesslich wird eine vertiefende Analyse zu Verschuldung im Zusammenhang mit Erwerbslosigkeit angeregt, um nähere Einsichten dazu zu erhalten, inwiefern sich Schulden negativ auf die Arbeitsintegration auswirken können. Zu den bestehenden Angeboten der Schuldenberatung und Schuldenprävention wären zudem systematische Angebotsübersichten (siehe Kapitel 4.1.2) sowie vertiefte Wirkungsanalysen (siehe Kapitel 4.1.4 und 4.2.3) von Interesse.

Literaturverzeichnis

- Ansen, Harald / Langer, Andreas / Molle, Jana / Peters, Sally / Schwarting, Frauke / Vaudt, Susanne (2017): Bericht zum Forschungsvorhaben Herausforderungen moderner Schuldnerberatung. Hamburg. Seite 52ff.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2015). Statistik der obligatorischen Krankenversicherung.
- Berner Schuldenfachstelle (2013). Schulden – was tun? Der Weg aus der Schuldenfalle 4. Aufl. Bern: Edition Soziothek.
- BFS (2013): Armutsmessung in der Schweiz.
- Born, Nora / Habegger, Hanna / Weber, Patrick (2016). Schwarze Listen. Auswirkungen einer gesetzlichen Neuregelung bei Krankenkassenversicherungsschulden. Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.
- Ebli, Hans (2003). Pädagogisierung, Entpolitisierung und Verwaltung eines gesellschaftlichen Problems? Baden-Baden: Nomos.
- Fabian, Carlo (2017). Der Setting-Ansatz. Der umfassende Ansatz in der Gesundheitsförderung und Prävention. In: SozialAktuell. (9).
- Fabian, Carlo / Käser, Nadine / Klöti, Tanja / Bachmann, Nicole (2014). Good-Practice-Kriterien der Prävention von Jugendgewalt in den Bereichen Familie, Schule und Sozialraum. Ein Leitfaden. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Fabian, Carlo/Drilling, Matthias/Niermann, Olivier/Schnur, Olaf (2017). Quartier und Gesundheit – Klärungen eines scheinbar selbstverständlichen Zusammenhangs. In: Fabian, Carlo/Drilling, Matthias/Olivier, Niermann/Schnur, Olaf (Hg.). Quartier und Gesundheit. Impulse zu einem Querschnittsthema in Wissenschaft, Politik und Praxis. Wiesbaden: VS Verlag Fachmedien. S. 9-37.
- Fabian, Carlo (2018, im Erscheinen): Ein Blick aus der Sucht- und Gewaltprävention auf die Schuldenprävention: Was kann man lernen? In: Mattes, Christoph/Knöpfel, Carlo (Hg.): Armutsbekämpfung durch Schuldenprävention. Wiesbaden: SpringerVS.
- Feil, Christine (2003). Kinder, Geld und Konsum. Die Kommerzialisierung der Kindheit. Weinheim und München: Juventa.
- Friese, Karin R. / Göbel, Peter H. / Lange, Elmar (2007). Teure Jugend. Wie Teenager kompetent mit Geld umgehen. Opladen und Farmington: Barbara Budrich
- Groth, Ulf (1984). Schuldnerberatung. Praktischer Leitfaden für die Sozialarbeit. Frankfurt am Main: Campus.
- Hafen, Martin (2017). Evidenzbasierte und wirkungsorientierte Cannabisprävention. Ein Rahmenmodell in Theorie und Praxis. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Hartung, Susanne (2012). Partizipation – wichtig für die individuelle Gesundheit? Auf der Suche nach Erklärungsmodellen. In: Rosenbrock, Rolf / Hartung, Susanne (Hg.). Partizipation und Gesundheit. Handbuch. Bern: Hans Huber.
- Herzog, Kerstin (2015). Schulden und Alltag. Arbeit mit schwierigen finanziellen Situationen und die (Nicht-) Nutzung von Schuldnerberatung. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Kaspar, Tobias / Steiner, Michael / Knittel, Tillmann / Müller, Daniela / Nell, Pina (2014). Geld – (k)ein Thema. Basel: Forschungsbericht der Jacobs Foundation.

- Kokott, Sonja Justine (2013). Privatinsolvenzverfahren – eine ausreichende Antwort des Gesetzgebers? In: Hergenröder, Curt Wolfgang (Hg.). *Schulden und ihre Bewältigung. Individuelle Belastungen und gesellschaftliche Herausforderungen*. Wiesbaden: Springer VS. S. 141-153.
- Korczak, Dieter (2001). *Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Korczak, Dieter (2007). *Schuldenprävention in Kindergärten und Berufsschulen*. München: GP Forschungsgruppe.
- Kuhlemann, Astrid (2006). *Wirksamkeit von Schuldenberatung. Teil I. Empirische Untersuchungen zur Evaluation*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Lange, Elmar (2004): *Jugendkonsum im 21. Jahrhundert: eine Untersuchung der Einkommens-, Konsum- und Verschuldungsmuster der Jugendlichen in Deutschland*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lange, Elmar (2005): *Jugendkonsum im internationalen Vergleich: eine Untersuchung der Einkommens-, Konsum- und Verschuldungsmuster der Jugendlichen in Deutschland*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lechner, Göth (2009). *Eine zweite Chance für gescheiterte Schuldner? Längsschnittstudie zur Evaluierung des Verbraucherinsolvenzverfahrens*. Wiesbaden: SCHUFA Forschungsbericht.
- Marti, Michael / Baeriswil, Anik / Büchler, Simon (2016). *Analyse der Mechanismen von Steuerschulden*. In: Forschungsbericht, ECO-Plan (Hg.). Bern: ECO-Plan
- Mattes, Christoph (2007). *Im Schatten der Konsumgeschichte. Eine Kritik der Bearbeitung der Konsumentenverschuldung durch die Soziale Arbeit*. Basel: Edition Gesowip.
- Mattes, Christoph (2010). *Gute Schulden – schlechte Schulden*. In: *jugendsozialarbeit aktuell*. (95). S. 1-4.
- Mattes, Christoph (2014). *Schuldnerberatung als Soziale Arbeit. Eine Standortbestimmung*. In: Bauer, Petra / Weinhardt, Marc (Hg.). *Perspektiven sozialpädagogischer Beratung. Empirische Befunde und aktuelle Entwicklungen*. Weinheim: Beltz. S. 33-46.
- Mattes, Christoph (2016a). *Entschuldung auch für Arme – eine gerichtliche Restschuldbefreiung als Lösung für die Schweiz?* In: *BAG-SB Informationen*. 31. Jg. (1). S. 18-26.
- Mattes, Christoph (2016b). *Von Expertenwissen verfolgt? Peer-to-Peer als partizipativer Ansatz in der Schuldenprävention*. In: *BAG-SB Informationen*. 31. Jg. (2). S. 178-184.
- Mattes, Christoph / Lang, Michael (2015). *Professionalität und Entfremdung in der Schuldnerberatung – Ein Beitrag zur Präzisierung des beruflichen Handelns der Sozialen Arbeit bei Verschuldung*. In: *BAG-SB Informationen*. 30. Jg. (2). S. 70-77.
- Mattes, Christoph / Sommer, Rebekka / Zeller, Miriam (2014). *Schuldenberatung in Winterthur. Eine Standortbestimmung des bestehenden Hilfsangebots*. Olten/Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.
- Mattes, Christoph / Knöpfel, Carlo / Bochsler, Yann / Pardini, Riccardo (2016). *Existenzielle Überschuldung. Übersicht zu Ursachen, Prävention und Beratung sowie Vorschlag zur Ausarbeitung eines Stakeholderdialogs. Schlussbericht*. Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.

- Meier, Isaak/Zweifel, Peter/Zaborowski, Christoph/Jent-Sorensen, Ingrid, Lohnpfändung – Optimales Existenzminimum und Neuanfang?, Zürich 1999.
- Meier, Isaak / Hamburger, Carlo (2014). Die Entschuldung von Privatpersonen im schweizerischen Recht. In: Schweizer Juristen-Zeitung. S. 93-105.
- Meier Magistretti, Claudia / Arnold, Claudia / Zinniker, Maya / Brauneis, Peter (2013). Wirkt Schuldenprävention? Empirische Grundlagen für die Praxis mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Schlussbericht. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Meyer, Silke (2017): Das verschuldete Selbst. Frankfurt/New York, Campus-Verlag. S. 393f.
- Meilwes, Michael (1996). Konsumentenkredite – Soziale Ausgrenzung – Schuldnerberatung. Hemmingen: Sozialwissenschaftliche Studiengesellschaft.
- Müller, Karsten / Straatmann, Tammo / Kötter, Ute Anna / Kraus, Johannes (2011). Transformative Konsumentenforschung: Die Untersuchung eines Modells psychologischer Faktoren der Jugendüberschuldung. In: Wirtschaftspsychologie. 4. Jg. S. 56-72.
- Neuenschwander, Peter / Hümbelin, Oliver / Kalbermatter, Marc / Ruder, Rosmarie (2012). Der schwere Gang zum Sozialamt. Zürich: Seismo.
- Pilgram, Amélie / Seifert, Kurt (2009). Leben mit wenig Spielraum. Altersarmut in der Schweiz. Zürich: Pro Senectute Schweiz.
- Roncoroni, Mario (2011). Der Betreibungsalltag. Bern: Edition Soziothek.
- Schwarzer, Ralf (2004). Psychologie des Gesundheitsverhaltens. 3. Auflage. Göttingen: Hogrefe.
- SKOS (2016). Schulden und Sozialhilfe. Bern.
- SKOS (2015). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung von Sozialhilfe. Unveröffentlichtes Manuskript. Bern: Eigenverlag. 4. Auflage.
- Stähli, Thomas / Zobl, Matthias / Hobein, Günther A. (2008) (Hg.). Financial Literacy in der Schweiz. Erhebung über den Stand des Finanzwissens. Winterthur: Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.
- Streuli, Elisabeth (2013). Geld, Knappheit und Verschuldung im Jugendalter zwischen finanzieller Abhängigkeit und Mündigkeit. In: Piller, Edith Maud / Schnurr, Stefan (Hg.). Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. Wiesbaden: Springer VS. S. 333-365.
- Streuli, Elisabeth / Steiner, Olivier / Mattes, Christoph / Shenton Bärlocher, Franziska (2007). Die Bedeutung von Geld und Schulden für Jugendliche. Olten/Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.
- Veit, Marcus / Kamm, Alein / Günther, Eva (2016). Der freiwillige Direktabzug der Einkommenssteuer im Kanton Basel-Stadt. Zürich: Forschungsbericht.
- Wagner, Thomas (2010). Armut und Schulden. In: Mattes, Christoph (Hg.). Wege aus der Armut. Strategien der Sozialen Arbeit. Freiburg im Breisgau: Lambertus. S. 86-94.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**