

Schlussbericht

Existenzielle Überschuldung

Übersicht zu Ursachen, Prävention und Beratung sowie
Vorschlag zur Ausarbeitung eines Stakeholderdialogs

Im Auftrag von

Verein Plan B
MONEY MATTERS

Autorenschaft

Christoph Mattes, Carlo Knöpfel, Yann Bochsler, Riccardo Pardini

Kontakt

Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit
Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung

Christoph Mattes
Thiersteinallee 57
4053 Basel
Tel.: 061 337 27 82
Mail: christoph.mattes@fhnw.ch
www.forum-schulden.ch

Basel, im Juli 2016

Management Summary

Die Studie "Existenzielle Überschuldung" zeigt die Gründe der Verschuldung von Privatpersonen und Privathaushalte in der Schweiz auf. Das Problem der "Existenziellen Überschuldung" ist durch Ungleichheit und Benachteiligung gekennzeichnet, tritt besonders im Zusammenhang schwieriger sozialer oder gesundheitlicher Lebenssituationen auf und verdichtet sich bei Alleinerziehendenhaushalte und bei kinderreichen Familien.

Die Verschuldung privater Haushalte wird nicht nur durch Konsumverhalten oder Konsumkredite allein ausgelöst. Eine ebenso häufige Gläubigergruppe sind öffentliche Stellen oder im öffentlichen Auftrag tätige Unternehmen, die als Akteur des Sozialstaates auftreten: Steuerschulden und nicht bezahlte Krankenversicherungsprämien sind sehr häufig Ursache hoher Verschuldung. Auch Rückforderungen von Sozialhilfeleistungen oder anderer sozialstaatlicher Hilfen können "Existenzielle Überschuldung" auslösen.

"Existenzielle Überschuldung" zu bekämpfen bedeutet daher, vor allem junge Menschen und die Familien, in denen sie aufwachsen, besonders in den Blick zu nehmen. Ebenso wichtig ist es, im Rahmen von Beratung und Prävention Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern und zu begleiten.

In der Schweiz existiert eine Vielfalt an Präventions- und Bildungsangeboten zum Thema Geld und Schulden. Diese richten sich vor allem an Kinder und Jugendliche, die über Schulen erreicht werden können. Die Präventionsarbeit in der Schweiz stösst aber besonders bei armutsbetroffenen Kindern und deren Familien und bei Personen mit Migrationshintergrund an ihre Grenzen. Genau bei denjenigen Personengruppen, die am häufigsten von "Existenzieller Überschuldung" betroffen sind, besteht Ratlosigkeit, ob und wie hier geholfen werden kann.

Die Schuldenberatung in der Schweiz stellt ein Angebot dar, das vor allem von Menschen mit stabilem Einkommen genutzt wird. Die Beratungsprozesse sind von einem hohen Mass an Diskretion und Vertrauen geprägt und erfordern ein umfangreiches rechtliches Wissen der Beratungsfachkräfte. Armut stellt auch hier eine unüberwindbare Grenze dar. Vor allem die Stabilisierung des Budgets ist bei armutsbetroffenen Haushalten sehr schwierig und die Lösung der Verschuldungssituationen nahezu unmöglich. Schuldenberatung ist, so lange es kein Restschuldbefreiungsverfahren wie in vielen anderen Ländern gibt, kein wirksames Mittel zur Armutsbekämpfung.

Die Studie hat gezeigt, dass das Bedürfnis nach einem Austausch unter den Anspruchsgruppen im Rahmen eines Stakeholderdialogs deutlich vorhanden ist. Es gibt auf kantonaler, überregionaler und nationaler Ebene viele Fragen, die es zu klären gilt. Dies sind konkrete Einzelfälle, Fragen der Prävention und der Zusammenarbeit mit kantonalen Bildungsverwaltungen und Fragen des Konsumentenschutzes auf nationaler Ebene.

Das Vertrauen in Stakeholderdialoge ist jedoch aufgrund negativer Erfahrungen in der Vergangenheit, gerade zu Fragen von Finanzdienstleistungen und Konsumentenschutz, deutlich beeinträchtigt. Umso wichtiger ist es, dieses Vertrauen durch verbindliche Absprachen wieder herzustellen. Es braucht dazu einen Stakeholderdialog, der professionell moderiert wird und deren Ergebnisse verbindlich durch die Beteiligten eingehalten und etwaige Verstösse auch sanktioniert werden.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary.....	2
Fragestellung und methodisches Vorgehen.....	5
Kapitel 1 Ursachen und Ausmass von Überschuldung in der Schweiz.....	6
1.1 Wann sprechen wir von „Existenzieller Überschuldung“?	6
1.2 Verschuldung, Überschuldung und kritische Zahlungsrückstände – eine Begriffsklärung.....	8
1.3 Die Ursachen privater Verschuldung	12
1.4 Verschuldung als Teil der Lebenslage Armut.....	13
1.5 Zusammenhang von Verschuldung, Armut und kritischen Zahlungsrückständen	14
1.6 Betreibung, Existenzminima und Schwelleneffekte.....	15
1.7 Besonders gefährdete Gruppen	17
1.7.1 Jugendliche und deren Familien.....	17
1.7.2 Junge Erwachsene	18
1.7.3 Paar- und Einelfamilien mit Kindern.....	19
1.7.4 Menschen mit Migrationshintergrund	19
1.8 Zwischenfazit	20
Kapitel 2 Präventive Massnahmen.....	21
2.1 Zum Verständnis von "Finanzieller Bildung" und "Financial Literacy"	21
2.2 Wirkungsmodelle zu Schuldenprävention	21
2.3 Zeitpunkte, Zielgruppen und Ziele von Prävention.....	22
2.3 Ergebnis der Befragung von Fachkräften der Schuldenprävention	23
2.3.1 Wo kann Schuldenprävention besonders effektiv ansetzen?.....	23
2.3.2 Wo sind Grenzen der Schuldenprävention?	25
2.3.3 Unterschiede bei den Zielgruppen in den Sprachregionen	26
2.3.4 Welche Rolle spielt Financial Literacy in der Schuldenprävention?	27
2.4 Erwartungen von Präventionsfachkräften an einen möglichen Stakeholderdialog	27
Kapitel 3 Beratung bei Verschuldung	28
3.1 Das Hilfeangebot bei Verschuldung.....	28
3.2 Zum Verständnis von Beratung bei Verschuldung	28
3.3 Ergebnisse der Befragung von Fachkräften der Schuldenberatung.....	30
3.3.1 Wo kann Schuldenberatung besonders effektiv ansetzen?.....	30
3.3.2 Wo sind Grenzen der Schuldenberatung?	31
3.3.3 Unterschiede bei den Zielgruppen in den Sprachregionen	32
3.3.4 Welche Rolle spielt Financial Literacy in der Schuldenberatung?	33
3.5 Erwartungen von Beratungsfachkräften an einen möglichen Stakeholderdialog	33

Kapitel 4 Grundlagen eines Stakeholderdialogs	35
4.1 „Existenzielle Überschuldung“ als Gegenstand eines Stakeholderdialogs	35
4.2 Ausgestaltung eines Stakeholderdialogs.....	36
4.2.1 Was sind mögliche Ziele eines Stakeholderdialogs?.....	36
4.2.2 Welche Risiken und Chancen beinhaltet ein Stakeholderdialog?	37
4.2.3 Mit welchem zeitlichen und finanziellen Aufwand ist zu rechnen?	38
4.2.4 Struktur und teilnehmende Anspruchsgruppen.....	39
4.2.5 Wie kann die Wirksamkeit des Stakeholderdialogs überprüft werden?	39
4.3 Struktur eines möglichen Stakeholderdialogs "Existenzielle Überschuldung"	40
Kapitel 6 Schlussfolgerungen	42
6.2 Präventive Massnahmen	42
6.3 Beratung.....	43
6.4 Stakeholderdialog	43
Anhang.....	44
Forschungsdesigne.....	44
Interviewfragen	46
Befragte Fachpersonen	49
Literatur	51

Fragestellung und methodisches Vorgehen

Diese Studie erarbeitet die Grundlagen für einen Austausch der Anspruchsgruppen im Rahmen eines Stakeholderdialogs zum Thema "Existenzielle Überschuldung". Das Forschungsprojekt verfolgt die Fragestellung: Wie stellt sich die Verschuldung von Privatpersonen und Privathaushalten in der Schweiz dar, wie können präventive Massnahmen oder Beratungsangebote der Verschuldung von Privatpersonen und Privathaushalte entgegenwirken und inwiefern kann die Bekämpfung von Verschuldung durch den Austausch der Anspruchsgruppen zum Thema Verschuldung verbessert werden?

Zur Beantwortung der Fragestellung gilt es, empirische Grundlagen zur Verschuldung von Privatpersonen und Privathaushalte in der Schweiz zusammenzutragen und systematisiert darzulegen. Darauf aufbauend wird die aktuelle Situation der Beratungs- und Präventionsarbeit in der Schweiz explorativ erhoben und dargestellt. Aus den Ergebnissen werden schliesslich Grundlagen eines Stakeholderdialogs abgeleitet.

Die ausgewerteten quantitativen Daten sowie die qualitativen Interviews und Gruppendiskussionen decken alle Sprachregionen der Schweiz ab. Die Studie gliedert sich in vier Module, die sich entsprechend im Aufbau dieses Berichts niederschlagen:

Modul 1	Ursachen und Ausmass von Überschuldung in der Schweiz
Modul 2	Präventive Massnahmen
Modul 3	Beratung bei Verschuldung
Modul 4	Grundlagen eines Stakeholderdialogs

Unser Dank

Diese Studie beruht auf der Bereitschaft vieler Fachpersonen und Akteure im Bereich Verschuldung, im Rahmen von Einzel- und Gruppendiskussionen ihr Fachwissen einzubringen. An dieser Stelle danken wir allen Personen, die sich an der Erhebung beteiligt haben. Unser Dank gilt aber auch an Mitgliedern des Vereins PlanB, die das Projekt finanziert, begleitet und fachlich unterstützt haben. Danken möchten wir auch Herrn Thomas Streiff für seine Beratung und Moderation im Zusammenhang des Forschungsprozesses.

Kapitel 1 Ursachen und Ausmass von Überschuldung in der Schweiz

In diesem Kapitel werden die Ursachen und das Ausmass von Überschuldung in der Schweiz dargelegt. Dafür werden zunächst zentrale Begriffe definiert und theoretische Modelle zur privaten Verschuldung vorgestellt. Darauf aufbauend wird hergeleitet, wie Verschuldung und Armut in der Schweiz miteinander zusammenhängen und wann von „existenzieller Verschuldung“ die Rede ist. Dabei wird auf auch Betreuung und mögliche Folgen des Gläubigerzugriffs auf den pfändbaren Lohn eingegangen. Abschliessend wird dargelegt, welche Personengruppen besonders von Verschuldung betroffen sind.

Den theoretischen Abhandlungen dieses Kapitels sind jeweils empirische Befunde zugeordnet. Diese werden direkt in den einzelnen thematischen Unterkapiteln aufgeführt. Zu den zitierten empirischen Befunden ist zur Verständlichkeit des Kapitels jedoch noch folgendes anzumerken:

- Die Datenlage zu Verschuldung ist, verglichen mit anderen sozialen Problemen wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit oder Krankheit, spärlich. Zudem können auf der Grundlage der vorhandenen Daten vielfach nur eingeschränkt Aussagen zum Sachverhalt Verschuldung getroffen werden. Ziel dieses Kapitels ist es, ein Bild der privaten Verschuldung in der Schweiz zu skizzieren, wissentlich dass einige Fragen nicht in dem Detaillierungsgrad beantwortet werden können, wie es vielleicht wünschenswert wäre.
- Die vorgestellten Daten beziehen sich je nach Teilaspekt entweder auf Einzelpersonen mit der Grundgesamtheit der gesamten Bevölkerung der Schweiz, auf Haushaltsgemeinschaften mit Grundgesamtheit aller Haushalte in der Schweiz oder auf Teilmengen wie Jugendliche, arbeitslose Personen oder Personen mit Migrationshintergrund. Zudem geht es entweder um die Darstellung von Verschuldung insgesamt, oder aber nur um Zahlungsrückstände einzelner Gläubigerpositionen. Die Betrachtungsweisen dürfen bei der Interpretation jedoch nicht vermischt werden, da sonst ein falsches Bild von Verschuldung von Einzelpersonen einerseits und andererseits der betroffenen Haushalte oder Personengruppen entsteht.
- Verschuldung anhand statistischer Daten darzustellen bedeutet, vor allem Durchschnitts- oder Maximalwerten vorzustellen. Dies bringt jedoch die Gefahr mit sich, Stereotypen oder Klischees zu bedienen. Dies ist in keiner Weise Anliegen des Projektes oder dieses Forschungsberichtes. Die Komplexität von Verschuldung erfordert eigentlich, das Problem nicht nur anhand von Häufigkeiten zu beschreiben, sondern auch die Sinnzusammenhänge der Betroffenen und die Kontextbedingungen des alltäglichen Lebens zu erfassen. Dazu wären ausführliche qualitative Interviews erforderlich, um die vielschichtigen Zusammenhänge der Menschen abbilden zu können, die in besonderer Weise von Verschuldung betroffen sind.

1.1 Wann sprechen wir von „Existenzieller Überschuldung“?

Verschuldung ist in der Schweiz seit über 20 Jahren als gesellschaftliches Problem anerkannt. Beratungs- und Unterstützungsangebote unterschiedlichster Institutionen und Organisationen haben das Ziel und den Auftrag, einer überhöhten Verschuldung der Bevölkerung und den beeinträchtigenden Wirkungen hoher Schuldverpflichtungen entgegenwirken. Dabei geht die Fachöffentlichkeit davon aus, dass das Problem nicht isoliert betrachtet werden kann. Überhöhte Verschuldung wird in Zusammenhang mit anderen Problemen gesehen, für deren Bewältigung die Betroffenen ebenso Rat und Unterstützung brauchen.

Mattes, Knöpfel, Bochsler, Pardini (2016): Existenzielle Überschuldung

Ein Beispiel dafür sind Zahlungsrückstände bei Miet-, Energie- oder Krankenversicherungskosten: Diese häufig auftretenden Schuldenarten können die alltägliche Existenz der Betroffenen gefährden. Die Fachliteratur zur Schuldenberatung spricht deshalb von "Primärschulden", die es im Hinblick auf die Stabilisierung der Lebenssituation vordringlich zu regeln gilt. Dagegen können Bankdarlehen, Kredit- oder Kundenkartenschulden oder auch Steuerverbindlichkeiten die Existenz der Betroffenen nicht oder nur bedingt gefährden. Diese Forderungen werden als "Sekundärschulden". bezeichnet

Schulden können aber auch in anderen Zusammenhängen schnell existenzgefährdend werden: Betreibungen, Lohnpfändungen oder der Zugriff von Gläubigern auf das Vermögen kann die finanzielle Grundlage verschuldeter Personen bis hin zum Verlust des Arbeitsplatzes gefährden. Einträge in das Betreibungsregister erschweren den Zugang zum Mietwohnungsmarkt oder wirken sich negativ auf die Konditionsgestaltung von Finanzdienstleistungen aus. Verschuldung schränkt also nicht nur die finanziellen Spielräume der Betroffenen ein, sondern bringt oftmals auch existenzgefährdende Folgen in anderen Lebensbereichen mit sich.

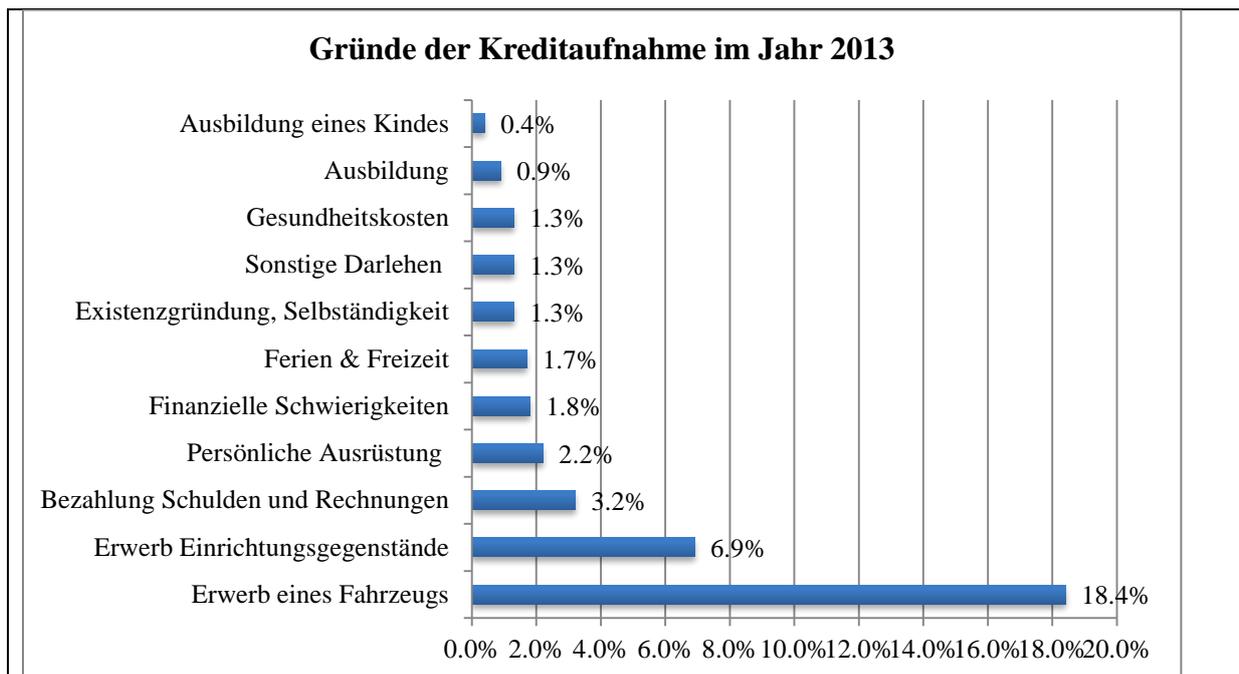
„Existenzielle Überschuldung“ kann daher nicht nur durch rein finanzielle Aspekte beschrieben werden – es zeichnet sich ein breites Spektrum von Ursachen und Zusammenhängen ab. In Folge möchten wir einen Überblick über die Folgen überhöhter Verschuldung skizzieren und Perspektiven für die Beratung und Prävention in diesem Themenfeld erarbeiten.

Die Anfänge der Schuldenberatung in der Schweiz waren eng mit Angeboten der Straffälligenhilfe verbunden oder thematisierten Verschuldung als Folge unwirtschaftlichen Konsumverhaltens bis hin zu Kaufsucht als Verschuldungsursache. Der Fachdiskurs zur Schuldenberatung hat in den letzten Jahren jedoch vermehrt gezeigt, dass sich Verschuldung von Privatpersonen und Privathaushalten zunächst im Rahmen von normkonformem Verhalten abzeichnet und durch externe, von den Betroffenen nicht oder nur bedingt zu beeinflussenden Faktoren ausgelöst werden (Herzog 2015, 17ff).

Ein Teil des Problems sind Leasing- und Konsumkreditverträge – hier sprechen wir heutzutage von einer Vielfalt von Verschuldungsmöglichkeiten wie Kundenkarten, Handyverträge und andere Finanzdienstleistungen, die über den ursprünglichen Rahmen des Konsumkredits und Leasingvertrags weit hinausgehen. Ein anderer Teil des Problems sind aber auch staatliche Forderungen wie Steuerrückstände oder nicht bezahlte Krankenversicherungsprämien. Diese sind statistisch nicht einheitlich erfasst, so dass das Problem der Verschuldung von Privathaushalten unter dem Aspekt der Forderungsvolumina nicht beschrieben werden kann. Ebenso sind Schuldverpflichtungen aus früherer oder noch aktiver Selbständigkeit von Privatpersonen statistisch nicht erhoben. Als einzige für die Verschuldung von Privatpersonen eindeutig relevante Grösse wird die Summe der Konsumentenkredite – ohne Hypothekarkredite – in den Jahresberichten der Schweizer Nationalbank mit 15 Mrd. Franken beziffert (SNB 2015, A28).

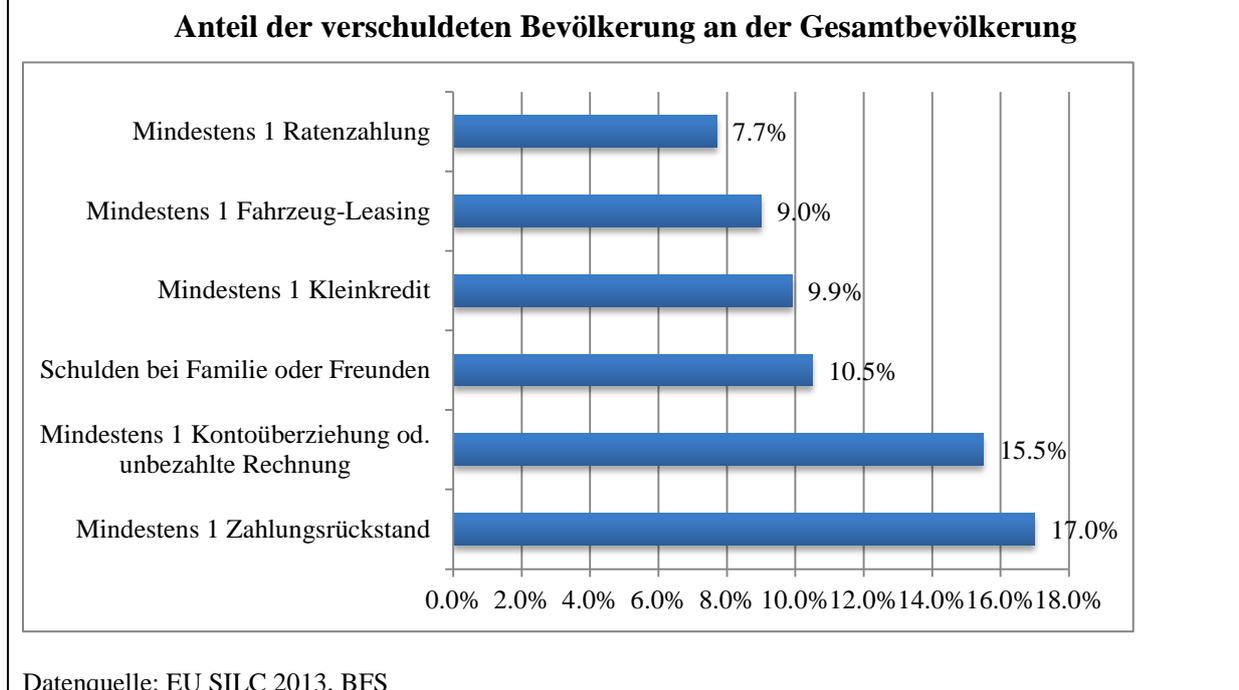
Statistische Fakten

Die EU SILC-Erhebung im Jahr 2013 erfasst erstmals differenziert die Gründe für die Verschuldung von Privathaushalten. Der häufigste Grund für Kredite und Schuldverpflichtungen von Privatpersonen ist demnach der Kauf eines Fahrzeugs. Im nachfolgenden Schaubild ist ersichtlich, weshalb sich die Personen und Haushalte in der Schweiz im Jahr 2013 mit Krediten verschuldet haben. In diesen Zahlen nicht enthalten sind Schulden aus Hypothekarkrediten, da ihnen tatsächlichen Vermögenspositionen gegenüberstehen.



Datenquelle: EU SILC 2013, BFS

Im nächsten Schaubild ist abgebildet wie sich die Verschuldung der Bevölkerung in der Schweiz zeigt. Dargestellt ist nachfolgend, gegenüber welchen Gläubigern die Menschen in der Schweiz Schuldverpflichtungen haben.



Datenquelle: EU SILC 2013, BFS

1.2 Verschuldung, Überschuldung und kritische Zahlungsrückstände – eine Begriffsklärung

In der Definition von Verschuldung gibt es verschiedene Unschärfen: So ist beispielsweise schwer festlegbar, ab wann das Ausmass der Verschuldung von einer nützlichen, als unproblematisch geltenden in eine als überhöht

oder unwirtschaftlich geltende Verschuldung übergeht. Die gängigen Annahmen und Definitionen sind weitgehend normativ geprägt: Ein gutes, kulturell und wirtschaftlich vertretbares Konsumverhalten gilt oftmals als Grundlage dafür, ob eine Verschuldung als tragbar und gerechtfertigt oder als problematisch und überhöht zu bewerten ist (Mattes 2007, 196ff).

Eine typische Vorannahme in Bezug auf den Verschuldungsbegriff ist weiterhin, dass grundlegend von einer konsumierenden Person ausgegangen wird, die entsprechend Konsumschulden begründet und diese unter Umständen nicht mehr zurückbezahlen kann. Somit tragen nicht nur die Vorstellungen zur guten und schlechten Verschuldung, sondern auch die Unterscheidung zwischen gesellschaftlich erwünschter und unerwünschter Verschuldung dazu bei, den Problemgehalt von Verschuldung zu beschreiben. Verschuldung kann aber auch durch eine Verschlechterung der Einkommenssituation oder durch Armut, missglückte Existenzgründung und berufliche Selbständigkeit, Kosten der Berufsausbildung oder durch eine Immobilienfinanzierung entstehen. Verschuldung kann gesellschaftlich erwünscht und zum Beispiel durch Steuererleichterungen für bezahlte Schuldzinsen belohnt werden, oder auch unerwünscht sein, indem durch Einträge im Betreibungsregister oder auf "Schwarze Listen" säumiger Krankenversicherungsprämien die Betroffenen diszipliniert oder sanktioniert werden (Mattes, 2015, 198).

Ein dritter für die Bestimmung von Ver- und Überschuldung relevanter Aspekt ist die Frage, ob die Verschuldungssituation einer einzelnen Person relevant ist – oder die einer Familie oder eines gesamten Haushalts. Auch wenn inzwischen empirische Daten zu den Einkommens- und Lebensbedingungen von Haushalten vorliegen, ist die Haushaltsgemeinschaft hinsichtlich ihrer Binnenstruktur qualitativ bislang weitgehend unerforscht. Diese ist von besonderem Interesse, wenn es darum geht, das Bewältigungsverhalten bei knappen Finanzen und Verschuldung zu beschreiben. Denn es geht dabei nicht nur um von extern bereitgestellten finanziellen Ressourcen, sondern auch um die Interaktion der Haushaltsmitglieder untereinander. Die Fachliteratur zur Schuldenberatung weist zwar begriffliche Definitionen zum Haushalt als wirtschaftlich agierendes Subjekt auf, es fehlt aber an empirisch gesichertem Wissen, wie innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft zum Beispiel Entscheidungen zum Schuldenabbau und zur Armutsbekämpfung getroffen werden (Bergmann 2011, 59).

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht bestimmt Dieter Korczak den Begriff der Verschuldung wie folgt: „Unter Verschuldung verstehen wir jede Form des Eingehens von Zahlungsverpflichtungen, die ökonomisch und juristisch geregelt ist und von Gläubigern wie Schuldern rollenkonformes Verhalten erwarten lässt.“ (Korczak 2001, 23). Diese Definition fokussiert also insbesondere auf die juristischen Aspekte von Verschuldung, nicht aber auf die begrenzte Realisierbarkeit der gegenseitigen Rechte und Pflichten von Schuldern und Gläubigern oder auf den Kontext der haushaltsökonomischen Situationen der Beteiligten. Um der Verschuldung als sozialem Problem gerecht zu werden, muss der Aspekt der finanziellen Knappheit in die Definition einbezogen werden: Gemäß einer Definition der Berner Schuldenfachstelle gilt Verschuldung dann als problematisch, wenn ihr kein Vermögen gegenübersteht, beziehungsweise, wenn die Schulden das Vermögen eines Schuldners übersteigen. Der Begriff des Vermögens ist für die Frage der Überschuldung von Privatpersonen aber nur eingeschränkt relevant, denn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Privatpersonen hängt nicht nur von Vermögenspositionen ab, die verkauft werden können beziehungsweise einen wirtschaftlichen Wert haben. Das entscheidende Kriterium ist vielmehr das Einkommen, aus dem verschuldete Privatpersonen den Lebensunterhalt und den Schuldendienst bestreiten müssen. Demnach ist eine Person oder ein Haushalt dann 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, 7).

Im sozialwissenschaftlichen Diskurs wird der Begriff Überschuldung im Zusammenhang mit der Befriedigung der alltäglichen und grundlegenden Bedürfnisse diskutiert. So schreibt Reis: „Überschuldung (...) ist dann gegeben, wenn ein Haushalt seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann, ohne seinen Lebensstandard so weit einzuschränken, dass ein menschenwürdiges Leben nach Kriterien der Sozialhilfe nicht mehr möglich ist“ (Reis 1992, 89). Nach Korczak und Pfefferkorn ist Überschuldung demgegenüber die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen, die zu einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung der Schuldner führt (Korczak, Pfefferkorn 1992, XXI).

Der im Zusammenhang mit Schuldenberatung als Konzept und Methode der Sozialen Arbeit geführte Diskurs behandelt Überschuldung weniger in Bezug auf die wirtschaftliche Situation einer einzelnen Person, sondern thematisiert sie im Kontext der jeweiligen Haushaltsgemeinschaft, in der eine verschuldete Person lebt und mit deren Haushaltsangehörigen gemeinsam finanziell gewirtschaftet wird. In der Sozialen Arbeit hat sich das Verständnis durchgesetzt, dass eine Person oder ein Haushalt dann als überschuldet gelten, wenn nach Abzug der monatlichen Ausgaben für Miete, Energie und Versicherungen und der Kosten für den Lebensunterhalt die verbleibenden finanziellen Ressourcen nicht mehr ausreichen, die bestehenden Ratenverpflichtungen zu erfüllen (Groth 1984, 16).

Mattes betrachtet Ver- und Überschuldung nicht als Momentaufnahme, sondern als Ergebnis mehrerer Einzelentscheidungen zur Alltagsbewältigung. In seiner Analyse von Überschuldung spielen die individuell immer wieder zu bewältigenden Probleme des Alltags von Menschen in prekären Lebenslagen eine zentrale Rolle: Menschen antizipieren ihre künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, um den Alltag zu bewältigen. Das heisst, dass die Personen und Haushalte Geld ausgeben, das sie erst in den kommenden Monaten oder Jahren erwirtschaften werden. Dies geschieht auf einer subjektiv realistischen Einschätzung der heutigen und zukünftigen ökonomischen Situation. Die Individuen abstrahieren dabei die Gefahren und Wahrscheinlichkeiten eintretender überraschender oder auch geplanter Veränderungen, die sich auf die wirtschaftliche Situation auswirken. Überschuldung ist nach Mattes dann gegeben, wenn die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit soweit vorweggenommen wurde, dass die finanziellen Belastungen daraus nicht mehr in angemessenem zeitlichen Umfang und unter Berücksichtigung vorhandener Risiken des Alltags, vor allem von einkommensrelevanten gesundheitlichen oder familiären Beeinträchtigungen getilgt werden können. Somit wird Verschuldung dann problematisch, wenn in der Phase der Rückzahlung weder eine Veränderung in der Einkommenssituation noch bei den Ausgaben eintreten darf, um die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht zu gefährden (Mattes 2007, 26).

Trotz der Vielfalt vorhandener Definitionen von Überschuldung ist die Abgrenzung vom Begriff der Verschuldung weiterhin unscharf. Ein wesentliches Problem besteht in der Festlegung, ab welcher Schuldsumme 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. Es überrascht daher nicht, dass der Begriff der Überschuldung im Fachdiskurs in der Schweiz nur sehr zurückhaltend Verwendung findet oder an Stelle von Überschuldung der Begriff der „Kritischen Zahlungsrückstände“ verwendet wird. So wird insbesondere im Rahmen der Statistik der EU zum

Einkommen und den Lebensbedingungen in Europa (EU-SILC im Jahr 2008) eine Unterscheidung zwischen Verschuldung und Überschuldung in der Form nicht vorgenommen, sondern die Lebensumstände von verschuldeten Haushalten anhand kritischer Zahlungsrückstände gemessen. Dies bedeutet, dass Haushalte, die Kontoüberziehungen und nicht bezahlte Rechnungen im Umfang von 2/3 ihres monatlichen Budgets vorweisen, mit dem Begriff der "kritischen Zahlungsrückstände" als existenziell verschuldet betrachtet werden können. Die Analyse der EU-SILC-Daten unterscheidet somit zwischen grundlegenden, für die betroffenen Haushalte existenziellen Forderungen wie Mietzahlungen, Strom oder Wasserrechnungen und sekundären Schulden wie Ratenkredite oder Leasingverträge.

Statistische Fakten

Wie bereits die statistischen Angaben im vorangegangenen Kapitel gezeigt haben, lebten 2013 17,7 Prozent der Schweizer Haushalte mit mindestens einer Ratenzahlung und 7% mit einem Zahlungsrückstand. Anders als bei der vorangegangenen Untersuchung wird in den SILC-Daten von 2013 nicht mehr zwischen „Zahlungsrückständen“ allgemein und „kritischen Zahlungsrückständen“ unterschieden. Gemäß dem EU-SILC-Datensatz aus dem Jahr 2008 lebten damals 7,7 Prozent der Bevölkerung mit kritischen Zahlungsrückständen, also mit Kontoüberziehungen, offenen Rechnungen und Zahlungsrückständen im Umfang von mehr als 2/3 des monatlichen Haushaltsbudgets. Es ist davon auszugehen, dass die Verteilung ähnlich geblieben ist.

Unter Zahlungsrückständen versteht die EU-SILC Studie aus dem Jahr 2013 nicht bezahlte Rechnungen der letzten 12 Monate der existenzsichernden Positionen wie Miete, Strom, Krankenversicherung, Steuern oder ein überzogenes Bankkonto. Bei der Art der Zahlungsrückstände zeichnet sich ab, dass sozialstaatliche Forderungen wie Steuern oder Krankenversicherungsbeiträge einen wesentlichen Anteil an der wirtschaftlichen Überforderung der Betroffenen darstellen: Eine von zehn Personen lebte 2013 in einem Haushalt, der in den letzten 12 Monaten Steuerschulden hatte.

Die Zahlungsrückstände der Bevölkerung nach Gläubigerpositionen

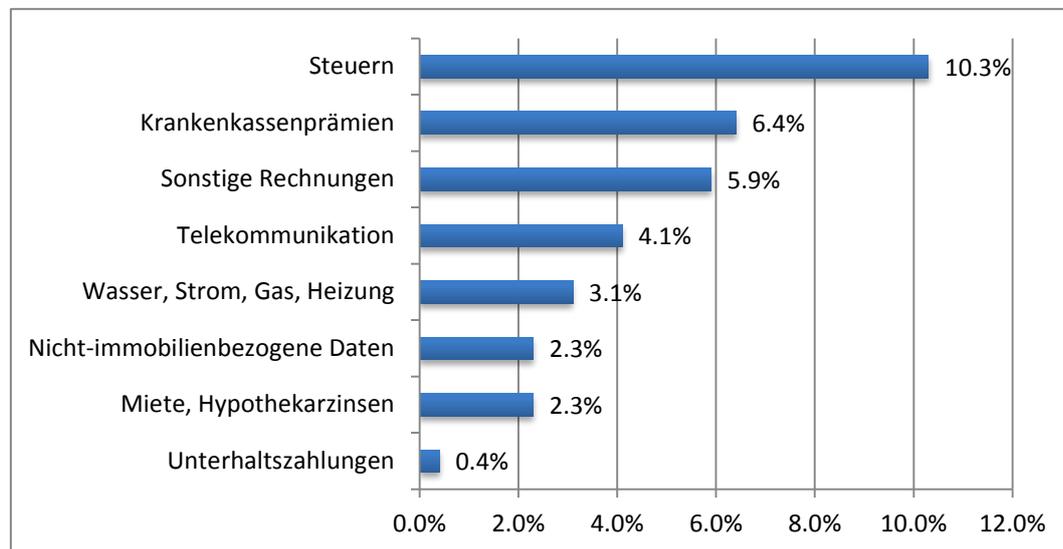


Abbildung 3:

Bevölkerung mit Zahlungsrückständen
Datenquelle: EU SILC 2013 BFS

Steuerschulden sind den SILC-Daten zu Folge in der französischen Schweiz verbreiteter als in der Deutschschweiz und kommen bei jungen Menschen zwischen 18 und 24 Jahren öfter vor als bei Personen ab 65 Jahren.

1.3 Die Ursachen privater Verschuldung

Die bisherige Theorie zur privaten Verschuldung orientiert sich weitgehend am Konzept der kritischen Lebensereignisse. So legte Gerhard Reiter (1991) ein erstes Erklärungsmodell der privaten Ver- und Überschuldung vor, indem er unvorhergesehene Lebensereignisse mit Aspekten der Einstellung zum Konsum kombinierte und daraus eine Typologie bildete, bestehend aus Krisenschuldner, Armutsschuldner, zwanghaftem Konsument, Anspruchsschuldner und Defizitschuldner (Reiter 1991, 203). Dieses Modell wird wegen seiner offensichtlichen Defizitorientierung vor allem aus der Disziplin der Sozialen Arbeit und Erziehungswissenschaft kritisiert. Außerdem ist es stark an das Thema Kaufsucht angelehnt – ein Sachverhalt, das bis heute empirisch schwer zu belegen und für ein theoretisch fundiertes Modell von Ver- und Überschuldung ungeeignet ist (Mattes 2007, 163, Zier et al. 2015, 219f).

Der bei der Theoriebildung zur privaten Verschuldung vielfach bemühte Begriff des kritischen Lebensereignisses führt aber noch aus einem zweiten Grund zu keiner allgemeingültigen Theorie der privaten Verschuldung: Diese entsteht nämlich nicht nur bei ungeplanten, sondern kann auch im Rahmen von geplanten Ereignissen und Übergängen im Lebensverlauf zustande kommen. So wird das Ausmass bestehender Schulden dann zur Überforderung, wenn beabsichtigte und mehr oder weniger bewusst herbeigeführte Veränderungen wie die Gründung eines gemeinsamen Haushalts oder einer eingetragenen Partnerschaft, eine Eheschliessung, die Geburt von Kindern oder die Verrentung eines Haushaltsmitglieds sich massgeblich auf die wirtschaftliche Situation des Haushalts auswirkt. Andererseits können es unvorhergesehene und überraschend eintretende Ereignisse und Veränderungen sein, die zum Beispiel durch Krankheit, Arbeitslosigkeit, Trennung und Scheidung oder Tod eines Haushaltsmitglieds die Einkommenssituation beeinträchtigen und die Bezahlung von Schulden unmöglich machen (Mattes 2012, 114). Schliesslich stellt Verschuldung ein sich sukzessiv vollziehender Prozess dar, der sich über Monate und Jahre hinweg ergibt und die Bewältigung von Krisen, überraschenden oder geplanten Veränderungen oder problematischen Bedingungen des Alltags beinhaltet.

Berücksichtigt werden müsste zudem, dass das Risiko einer Rückzahlungsstörung innerhalb der Laufzeit von Krediten, Leasingverträgen oder laufenden Zahlungsverpflichtungen immer weiter ansteigt: Je länger Personen an einen Kredit gebunden sind, umso höher wird die Gefahr, dass Lebensereignisse die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen erschweren oder unmöglich machen. Dies erscheint insofern relevant, als dass Konsumkredite mit immer längeren Laufzeiten angeboten werden und somit die Risiken bei der Erfüllung der Rückzahlungsvereinbarungen steigen.

Statistische Fakten

Die Folgen biographischer Krisen und Lebensereignisse auf die Verschuldung privater Haushalte lässt sich aus der zweiten EU-SILC-Erhebung aus dem Jahr 2013 und insbesondere unter dem Gesichtspunkt Arbeitslosigkeit erkennen. Von Arbeitslosigkeit betroffene Personen und Haushalte sind besonders häufig mit Zahlungsrückständen oder Verschuldung konfrontiert.

Von Arbeitslosigkeit betroffene Haushalte waren mit 39,2 % deutlich mehr von Zahlungsrückständen betroffen, als Personen und Haushalte mit Erwerbseinkommen (17,7 %). Nach den SILC-Daten sind neben arbeitslosen Personen insbesondere Einelternfamilien, armutsgefährdete Personen und Personen mit Herkunft aus dem osteuropäischen Raum deutlich häufiger von Zahlungsrückständen betroffen. Bezogen auf Verschuldung allgemein zeigt sich ein noch deutlicheres Bild: 61,8% der verschuldeten Personen waren 2013 von

Arbeitslosigkeit betroffen. Arbeitslose Personen waren vor allem innerhalb der Familie (23,6%), durch Kleinkredite (19,7%), Kontoüberziehungen und nicht bezahlte Kreditkartenrechnungen (19,3%) sowie Autoleasingverträge (15,4%) verschuldet.

Die SILC-Daten von 2013 zeigen ausserdem: 46,0 Prozent der im Jahr 2013 erhobenen Haushalte mit Zahlungsrückständen hatten mindestens zwei Zahlungsrückstände. Einelternfamilien, armutsgefährdete Personen und Personen aus dem aussereuropäischen Raum kumulieren doppelt so häufig zwei Arten von Zahlungsrückständen als die Gesamtbevölkerung. Steuerrückstände sind bei Arbeitslosen und Personen mit aussereuropäischer Nationalität am häufigsten.

1.4 Verschuldung als Teil der Lebenslage Armut

Verschuldung tritt nicht als einziges Problem oder als für sich isoliert zu betrachtende Beeinträchtigung von Menschen in Erscheinung. Vielmehr ist Verschuldung ein Hinweis darauf, dass sich die Betroffenen in einer komplexen Notlage befinden, die es differenziert zu analysieren gilt. Daraus ergibt sich, dass Verschuldung eng mit dem Problem Armut verbunden ist. Sowohl Armut als auch Verschuldung beruhen sehr häufig auf einem Bündel von Einzelproblemen und Benachteiligungen, für die es möglichst umfassende Lösungsstrategien bedarf. Dabei kann Armut ein Teil oder Auslöser des Problems Verschuldung sein, weil durch Armut die Rückzahlung von Schulden nicht mehr möglich ist. Aber auch umgekehrt ergibt sich ein logischer Zusammenhang: Verschuldung kann ein Teil oder Auslöser von Armut sein, weil die wirtschaftlichen Folgen und finanziellen Verpflichtungen von Schulden die Betroffenen in Armut bringen können. Dieser wechselseitige Bezug ist auch sozialwissenschaftlich begründbar.

Das Konzept der Lebenslagen erscheint vielversprechend, um das Phänomen der Verschuldung genauer bestimmen zu können. Die mehrdimensionale Betrachtung von Lebenssituationen hat in den letzten Jahren im sozialwissenschaftlichen Diskurs an Bedeutung gewonnen und kann auch innerhalb der Sozialen Arbeit dazu beitragen, die Ursachen und Wirkungen von privater Verschuldung zu systematisieren, theoretisch zu fundieren sowie Konzepte, Programme und Handlungsvorschläge zu formulieren.

Das Lebenslagenkonzept ist aus der Armutforschung heraus entstanden. Es ist eng mit der Frage verbunden, welche Rolle die finanziellen Ressourcen und Spielräume bei der Analyse der Lebensbedingungen von Menschen einnehmen sollen – und welche weiteren Dimensionen ausschlaggebend für den Alltag benachteiligter Menschen und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sind. Für eine differenzierte Betrachtung von Lebensbedingungen werden zum Beispiel Einkommen, Erwerbstätigkeit, Wohnen, Gesundheit und Bildung betrachtet (Voges et al. 2013).

Im Fachdiskurs zur Lebenslagenanalyse wird Verschuldung vereinzelt als Aspekt der finanziellen Dimension von Lebenslagen berücksichtigt (Meier-Gräwe et al. 2003, Strohmeier, Knöpfel 2005, Schuvey, Knöpfel 2014). Der Fokus liegt bislang jedoch ausschliesslich darauf, mit Hilfe des Kriteriums Schulden, eingebettet in mehrere Dimensionen, die Lebenslage Armut qualitativ zu verstehen. Es stellt sich jedoch auf der Grundlage des Lebenslagenkonzeptes die Frage, ob die Verschuldung von Privatpersonen als Lebenslage an sich untersucht werden kann, mit dem Ziel, Faktoren für die Entstehung verschuldungsbedingter Notlagen von Personen herauszuarbeiten.

Statistische Fakten

Zusammenhänge von Verschuldung und prekären Lebenslagen lassen sich aus der Statistik des Dachverbandes Schuldenberatung Schweiz aus dem Jahr 2014 erkennen. Diese Statistik erfasst Merkmale der von Mitgliedsinstitutionen im Zusammenhang von Schulden beratenen Personen und ist daher nur für die Tätigkeit der im Dachverband organisierten Mitgliedsinstitutionen repräsentativ. Aus der Dachverbandsstatistik geht hervor, dass der überwiegende Teil der durch Schuldenberatungsstellen betreuten Personen einerseits über geregeltes Arbeitseinkommen verfügt (59,4 %), andererseits aber auch geringere Bildungsabschlüsse vorzufinden sind (keine Ausbildung 20,16 %, Anlehre 10,13 %, Berufslehre 55,59%). Fach- und Hochschulabschlüsse sind dagegen bei den in Schuldenberatungsstellen Hilfe suchenden Personen ausgesprochen selten vertreten. Ein weiterer Hinweis zur Lebenslage in Schuldenberatungsstellen beratener Personen ergibt sich aus dem Umfang des Bezugs von Sozialversicherungsleistungen. 22% beziehen zu Beginn der Beratung Leistungen der Invalidenversicherung, was insbesondere auf gesundheitliche Beeinträchtigungen der Betroffenen schliessen lässt.

Verschuldung als Auslöser gesundheitlicher Beeinträchtigungen wurde vor geraumer Zeit durch Münster et al. nachgewiesen. Hier konnte insbesondere ein deutlicher Zusammenhang von Verschuldung und psychischen Beeinträchtigungen aufgezeigt werden, der sich im Wesentlichen durch Deprivation auswirkt. Das heisst, dass Verschuldung zum Rückzug der Betroffenen aus gesellschaftlichen Lebensbereichen führt, hier insbesondere in Form einer deutlich reduzierten Inanspruchnahme der medizinischen Versorgung (Münster et al. 2010, 117).

Verschuldung und Armut lässt sich auch im Bezug von Sozialhilfe darstellen. In seiner Studie "Der schwere Gang zum Sozialdienst" zeigt Neuenschwander auf, in welchem Ausmass Verschuldung bei sozialhilfebedürftigen Personen auftritt und welche Einflüsse diese auf den Hilfsprozess der Sozialhilfe hat. Demnach haben zwei Drittel der Personen, die Sozialhilfe beantragen, zum Zeitpunkt des Sozialhilfeantrages Schulden oder offene Rechnungen (Neuenschwander et al. 2012, 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 %). Nur in geringerem Ausmass sind nach Neuenschwander bei Neuansuchen für Sozialhilfe Konsum- und Bankschulden, Unterhaltsschulden oder Hypothekarkredite vorzufinden (vgl. ebd. 106).

1.5 Zusammenhang von Verschuldung, Armut und kritischen Zahlungsrückständen

Verschuldung stellt einerseits ein erwünschtes Phänomen in der arbeitsteiligen Gesellschaft dar, indem sie Konsumnachfrage stimuliert und dadurch Wohlfahrt schafft. Andererseits ergeben sich problematische Zusammenhänge, sofern die Höhe der Verschuldung nicht mehr zur aktuellen finanziellen Situation der Betroffenen passt. Verschuldung geht zunächst mit einer verlässlichen finanziellen Situation einher – denn die Verschuldung bei Banken und Leasinggesellschaften setzt ein gewisses Haushaltseinkommen voraus. Betrachtet man die Einkommenssituation von Haushalten, steigt Verschuldung mit zunehmendem Einkommen entsprechend an, reduziert sich aber wieder bei Haushalten mit mittleren bis höheren Einkommen. Die kritischen Zahlungsrückstände hingegen – also hohe Zahlungsverpflichtungen aus der Existenzsicherung der letzten zwölf Monate wie Miete, Strom oder Versicherungsprämien, die zumeist unabhängig von einer vorhergehenden Prüfung der Kreditwürdigkeit entstehen – steigen mit abnehmenden finanziellen Ressourcen beziehungsweise zunehmender Armut der betroffenen Haushalte. Es also zwischen zwei Forderungsgruppen zu unterscheiden: Banken oder Autoleasinggesellschaften einerseits, die einen gewissen Bezug zu einkommensschwachen Haushalten haben, sich bei wirklich guten Einkommen aber erübrigen. Andererseits überzogene Bankkonten und nicht bezahlte Rechnungen des letzten Jahres, die häufiger werden, je geringer die finanziellen Spielräume der Betroffenen sind.

Dieser Sachverhalt ist insbesondere bei der Beratung, Bildung und Prävention zu beachten – denn für verschiedene Verschuldungshintergründe müssen differenzierte Antworten gefunden werden. In weiten Teilen

der Schuldenprävention und -beratung geht es um Fragen des Umgangs mit Geld und Schulden. Aus Sicht der Bekämpfung von Armut und den damit verbundenen Hilfeangeboten geht es aber weniger um rationale Aspekte des täglichen Umgangs mit Geld, sondern um die Bewältigung von finanzieller Knappheit, die strukturell und sozialpolitisch bestimmt ist und für die es vielfach keine allgemeingültigen Lösungswege gibt. Mehrfachbelasteten armutsbetroffenen Personen und Haushalten können durch Prävention und Beratung weder zusätzliche finanzielle Ressourcen, noch realistische Regulierung der Schulden angeboten werden. Der Zusammenhang von Verschuldung und Armut ist hinsichtlich seiner rechtlichen Rahmenbedingungen auch mit entsprechenden Präventions- und Bildungsangeboten ein weitgehend ungelöstes Problem.

Statistische Fakten

Verschuldung in Abhängigkeit zum Haushaltseinkommen SILC 2013

Anteil (%) Bevölkerung, der 2013 in Haushalten lebte mit:

Haushaltseinkommen	mind. eine Betreibung od. einen Verlustschein	Kontoüberziehungen	Zahlungsrückstände	Fahrzeugleasing	Kleinkredite
Weniger als 34'656	11,5	10,6	29,1	7,9	14,6
34'656 bis 45'636	7,1	12,2	24,2	17,8	10,9
45'637 bis 57'175	4,9	10,1	15,7	17,7	12,0
57'176 bis 73'993	4,5	7,4	13,2	18,6	9,6
73'994 und mehr	2,6	4,8	6,1	15,4	5,6

Eigene Darstellung

Daten: EU-SILC 2013, BFS

1.6 Betreibung, Existenzminima und Schwelleneffekte

Neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen der Konsumentenverschuldung stellt der Staat auch das Instrumentarium der Betreibung zur Verfügung. Wenn natürliche oder juristische Personen ihren Zahlungsverpflichtungen aussergerichtlich nicht nachkommen, können Gläubiger das Betreibungsamt einschalten, das die offenen Zahlungen von säumigen Schuldnern zwangsweise einzieht. Ein Teil des Einkommens und Vermögens unterliegt dabei Pfändungsvorschriften, um die materielle Existenz der Schuldner zu sichern. Das Gesetz sieht allerdings keine explizite Regelung vor, welches finanzielle Minimum dem Schuldner bei einer Betreibung verbleiben muss. Das sogenannte "Betreibungsrechtliche Existenzminimum" wird entsprechend einer Richtlinie der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten in der Schweiz nach dem Bedarf der betriebenen Person oder deren Haushaltsgemeinschaft errechnet. Dabei werden überwiegend Pauschalen angesetzt, die zwar einen Grossteil der wirtschaftlichen Existenz der betroffenen Person oder des zu versorgenden Haushalts abdecken, aber nicht die Steuern berücksichtigt.

Insgesamt haben sich in der Schweiz drei verschiedene Berechnungsweisen zur Ermittlung des existenzsichernden Minimums bei Verschuldung und Betreibung durchgesetzt, die bei Akteuren wie Beratungsstellen, Sozialdiensten und Betreibungsämtern sowie auch vor Gericht anerkannt sind:

- Sozialhilferechtliches Existenzminimum: Der finanzielle Bedarf einer Person oder einer Haushaltsgemeinschaft entsprechend den Sätzen der SKOS-Richtlinien beziehungsweise den jeweiligen kantonalen Sozialhilfegesetzen. Je nach Fallkonstellation können auch die Einkommensgrenzen Kriterien für Ergänzungsleistungen relevant sein.
- Betreibungsrechtliches Existenzminimum: Der finanzielle Bedarf einer Person oder einer Haushaltsgemeinschaft entsprechend den Sätzen der Kommission der Betreibungs- und Konkursbeamten. Nicht berücksichtigt werden die von der steuerpflichtigen Person zu entrichtenden Einkommenssteuern.
- Sanierungsbudget: Der finanzielle Rahmen, mit dem es einer Person oder einem Haushalt möglich ist, ohne neue Schulden leben zu können. Es entspricht dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum, zuzüglich der zu zahlenden Einkommenssteuern und Rücklagen für zu erwartende Budgetschwankungen.

Im Zusammenspiel dieser drei unterschiedlichen Existenzminima ergeben sich für die Betroffenen oftmals Widersprüche, die sich unter Umständen auf das Verhalten und die Problemlösungsstrategien im Alltag auswirken. So können Betreibungen negative Schwelleneffekte auslösen, die den Bezug von Sozialleistungen einem Arbeitseinkommen gegenüber wirtschaftlich attraktiver macht. Dieser negative Schwelleneffekt wurde für den Kanton Solothurn aufgezeigt. Mit einer Fallstudie wird nachgewiesen, dass das betreibungsrechtliche Existenzminimum zwar grundsätzlich über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum liegt, dass aber durch kantonale Ergänzungsleistungen für Familien oder Integrationszulagen der Sozialhilfe im Falle von Betreibungen der Bezug von Sozialhilfe finanziell vorteilhafter ist, als ein Erwerbseinkommen mit einer Lohnpfändung (Stöckli 2015, 34).

Statistische Fakten

Die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten beziffert die Anzahl von betriebenen Forderungen gegenüber Privatpersonen im Jahr 2013 mit 2,77 Mio. Zahlungsbefehlen. Meier und Hamburger gehen davon aus, dass jährlich rund 600.000 Personen in der Schweiz betrieben werden (Meier, Hamburger 2014). Nach den EU-SILC Daten sind die Haushalte in der Schweiz hinsichtlich des Alters ihrer Haushaltsmitglieder in der Schweiz weitgehend gleichermassen von Betreibungen betroffen. So lebt je nach Alter zwischen 6,2 % und 6,9 % der Bevölkerung in Haushalte, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied in den letzten 12 Monaten betrieben wurde. Die Häufigkeit reduziert sich jedoch ab dem 65. Lebensjahr deutlich auf 2,2 %. Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn wir Befunde einer Aktenanalyse beim Betreibungsamt Winterthur betrachten. Eine Stichprobe aus den Betreibungen im Jahr 2013 hat ergeben, dass drei Altersgruppen von verschuldeten Personen besonders deutlich von Betreibung betroffen sind. Dies sind zunächst junge Erwachsene im Alter von 22 - 24 Jahren, dann Personen im Alter von 30 Jahren und im späteren Verlauf Personen zwischen dem 44 und 50 Lebensjahr, die besonders häufig in der Stichprobe vertreten waren (Mattes et al. 2014, 13).

Einen deutlichen Unterschied sind nach den EU SILC-Daten jedoch betreffend der betriebenen Haushaltstypen zu erkennen. Hier sind es an erster Stelle die Alleinerziehendenhaushalte (10,2 %), gefolgt von Paarhaushalten mit einem Kind (9,9 %) und Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern (7,8 %), die mit mindestens einer Betreibung oder einem Verlustschein belastet sind. Bei Haushalten ohne Kinder waren es die Einpersonenhaushalte, von denen 7,5 % mit einer Betreibung oder mit mindestens einem Verlustschein konfrontiert sind. Schweizweit waren es 2013 dagegen lediglich 3,2 % der Haushalte, in denen ein Haushaltsmitglied betrieben wurde oder mindestens ein Haushaltsmitglied mindestens ein Verlustschein zur Zahlung offen war.

Hinsichtlich des Haushaltseinkommens zeichnet sich ab, dass bei einem Haushaltsäquivalenzeinkommen von weniger als 34'556 Franken und somit im niedrigsten Einkommensbereich die häufigste Betroffenheit von Betreibungen und Verlustscheinen festzustellen ist (11,5 %). Diese reduziert sich mit steigendem Einkommen bis auf einen Wert von 2,5 % bei einem Haushaltsäquivalenzeinkommen von mehr als 73'993 Franken. Das Bundesamt für Statistik weist eine Häufigkeit von Betreibungen beziehungsweise die Existenz von mindestens einem Verlustschein von 12,1 % bei armutsgefährdeten und lediglich 5,2 % bei nicht armutsgefährdeten Haushalten aus.

Existenzielle Überschuldung ist ein Phänomen, das im biographischen Verlauf zu sehen ist. Es gibt Lebensphasen, in denen die Häufigkeit der Verschuldung deutlich ausgeprägt ist, obwohl es keine grundlegenden Anzeichen gibt, dass sich daraus zu einem späteren Zeitpunkt eine Krise oder ein nicht zu bewältigendes Problem ergeben könnte. Aus den Zahlen sind aber auch Zusammenhänge zu Lebensbedingungen erkennbar, bei denen Schulden sehr eng im Zusammenhang von Problemen und Überforderung der Menschen zu sehen ist. Es wäre sicherlich falsch, Verschuldung nur in die zwei Gruppen "jung, dynamisch und wünschenswert" und "arm, verletzt und überfordert" zu unterteilen. Die empirischen Erkenntnisse, dass die Verschuldung in nicht unerheblicher Höhe gesellschaftlich gewollt ist, ermöglicht einen differenzierten Blick auf den als unwirtschaftlich handelnden und unwissentlich konsumierenden definierten Schuldner, der sich eigentlich streng der gesellschaftlichen Norm entsprechend verhält.

1.7 Besonders gefährdete Gruppen

Aus den vorhandenen empirischen Befunden ist zu entnehmen, dass Jugendliche und deren Familien, junge Erwachsene und Personen mit Migrationshintergrund sehr stark von Verschuldungsproblemen betroffen sind. In diesem Kapitel wird auf diese drei Gruppen näher eingegangen.

1.7.1 Jugendliche und deren Familien

Die finanzielle Situation von jungen Menschen ist sehr häufig Gegenstand medialer Darstellung zum Thema Verschuldung. Bei genauer Betrachtung kann festgestellt werden, dass Jugendverschuldung im Kontext mit den Bedingungen des Aufwachsens und somit den finanziellen Rahmenbedingungen der Familien diskutiert werden muss.

Die Datenlage in der Schweiz lässt nur bedingt Aussagen zur Verschuldung von Jugendlichen zu. Zum einen, weil der Übergang von einer unproblematischen und im jugendkulturellen Zusammenhang als alltäglich zu betrachtenden Verschuldung hin zu einer problematischen Verschuldung, die für junge Menschen als zu hoch oder zu unübersichtlich gilt, aus wissenschaftlicher Sicht ungeklärt ist: Junge Menschen gelten theoretisch dann als überschuldet, wenn sie mehr Schuldverpflichtungen angesammelt haben, als sie monatlich an Einnahmen erzielen (Lange 2004). Unter Anwendung dieser Definition kamen Jugendverschuldungsstudien der 90er Jahre in Deutschland zu dem Ergebnis, dass circa 6 % der Jugendlichen überschuldet waren. Die für den deutschsprachigen Raum aktuellste Jugendverschuldungsstudie aus Österreich kommt zu dem Ergebnis, dass 2 % der Jugendlichen überschuldet sind (Lane 2004). Die für die Schweiz von Streuli et al. vorgelegte Studie verzichtet auf eine Unterscheidung von Ver- und Überschuldung von Jugendlichen, kann darum auch kein quantitatives Ausmass der Jugendverschuldung in der Schweiz ausweisen (Streuli et al. 2007).

Die Definition von Lange hat sich zwar für die empirische Messung von Jugendverschuldung bewährt. Sie ist aber umstritten, wenn es darum geht, den Alltag von jungen Menschen, ihren Umgang mit Geld und die

Bewältigung von finanzieller Knappheit im Jugendalter zu beschreiben. Es ist davon auszugehen, dass der Alltag und die Perspektiven junger Menschen viel mehr durch die finanziellen Rahmenbedingungen der Eltern, deren Armut und Verschuldung beeinträchtigt werden, als durch die Folgen einer – empirisch nur eingeschränkt messbaren – Jugendverschuldung.

Statistische Fakten

Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren sind nach den Daten der EU- SILC-Erhebung im Jahr 2013 als Altersgruppe sehr häufig von den Schulden der Privathaushalte betroffen, in denen sie leben und aufwachsen. Nur die Altersgruppe der 18 bis 24-jährigen Personen lebt noch häufiger in Haushalten, die mit einer oder mehrerer Schuldverpflichtungen konfrontiert sind. So leben 21,4% der Jugendlichen unter 18 Jahren in einem Haushalt mit mindestens einem Zahlungsrückstand. Bei der Position rückständiger Mieten oder Hypothekarzinsen ist die Gruppe der Minderjährigen am häufigsten vertreten. Das heisst, dass sie zwar keine eigenen Miet- oder Hypothekarzinsrückstände haben, aber ihre Familie nicht in der Lage ist, die Kosten der Existenzsicherung zu finanzieren.

Das sich bei nahezu allen Arten der Verschuldung abzeichnende Bild, dass mehr minderjährige Kinder in verschuldeten Haushalten leben als Erwachsene, ist ein Effekt, der aufgrund der haushaltsökonomischen Analyse der EU-SILC-Daten in Erscheinung tritt. Es handelt sich hierbei aber mehr als nur um einen statistischen Effekt. Es zeigt sich, dass die Bedingungen des Aufwachsens deutlich mehr von der finanziellen Knappheit der Familien als durch die von Jugendlichen selbst begründeten Schuldverpflichtungen geprägt sind.

Dies geht auch aus der Aktenanalyse beim Betreibungsamt Winterthur hervor. Die deutlich erhöhten Betreibungen von Personen ab dem 44. Lebensjahr sind überwiegend gegenüber Personen gerichtet, die zwar über Arbeitseinkommen verfügen, zugleich aber auch mehrere Unterhaltspflichten aufweisen. Somit handelt es sich hier um verschuldete Familien, die sowohl von den Steuerämtern, den Krankenkassen und der Kreditwirtschaft gleichermaßen betrieben werden (Mattes et al. 2014).

1.7.2 Junge Erwachsene

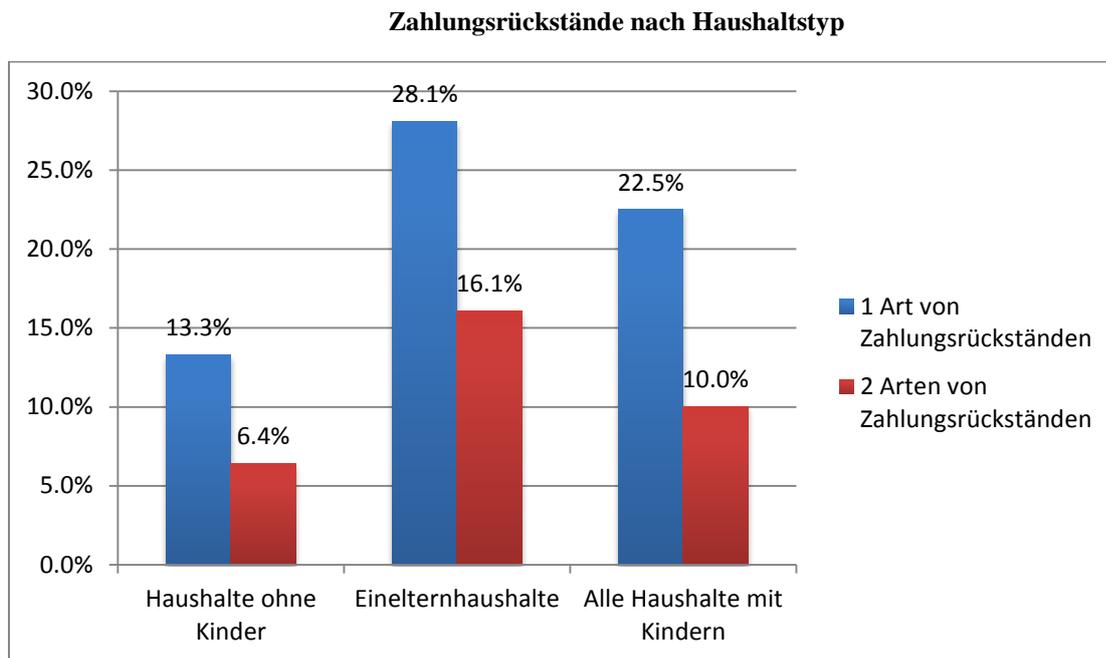
Die mit dem Begriff junge Erwachsene beschriebene Altersgruppe meint junge Menschen zwischen dem 18. und 24. Lebensjahr. Diese ist aufgrund ihrer Volljährigkeit und ihrem Arbeitseinkommen einerseits in der Lage, Schuldverpflichtungen einzugehen und einen eigenen Haushalt mit entsprechenden existenziellen Zahlungsverpflichtungen zu begründen. Andererseits sind sie aus Sicht der Kreditwirtschaft eine interessante Zielgruppe, auf der Grundlage ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Schuldverpflichtungen zu begründen und andere Finanzdienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

Statistische Fakten

Die Altersgruppe der jungen Erwachsenen tritt nach EU SILC-Daten 2013 in besonderer Weise in Erscheinung. In keiner anderen Alterskohorte ist eine so hohe Verschuldung festzustellen, als bei Personen zwischen 18 und 24 Jahren. Die Schuldverpflichtungen sind sowohl als Kleinkredite (17,3%) oder Leasingverträge (20,3%) in einem sehr hohen Ausmass festzustellen. Es bestehen aber auch hohe Kontoüberziehungen (14,6%) oder Schuldverpflichtungen innerhalb der Familie (15,6%). 27% der Personen in dieser Altersgruppe haben bereits Zahlungsrückstände auf Rechnungen der letzten 12 Monate. Der Durchschnittswert aller Altersgruppen zu den Zahlungsrückständen auf Rechnungen der letzten 12 Monate beträgt dagegen 17%, bei Kleinkrediten 10,5% und bei Leasingverträgen 15,5%. Bei den kritischen Zahlungsrückständen ist im Jahr 2008 eine besondere Häufigkeit bei nicht bezahlten Krankenversicherungsbeiträgen (11,5%) und bei Steuerschulden (14,5%) festzustellen.

1.7.3 Paar- und Einelternfamilien mit Kindern

Von Verschuldung und Zahlungsrückständen betroffen sind insbesondere die Haushalte von Alleinerziehenden und Paarfamilien mit Kindern – und somit genau die Haushalte, die auch in der Sozialhilfestatistik der Schweiz als besonders unterstützungsbedürftig identifiziert werden (Mattes 2016, 19f). Zu diesem Ergebnis kommen einzelne kantonale Sozialhilfberichte, wie zum Beispiel im Kanton Zürich und Basel-Stadt. Auch aus den SILC-Daten ist abzulesen, dass vor allem alleinerziehende Eltern und Familien mit drei und mehr Kindern am häufigsten von Verschuldung betroffen sind. Im nachfolgenden Schaubild ist abgebildet wie sich die Verschuldung der Haushaltstypen anhand von Zahlungsrückständen unterscheidet.



Datenquelle: EU SILC 2013, BFS

1.7.4 Menschen mit Migrationshintergrund

Die Analyse der Verschuldung von Menschen mit Migrationshintergrund stellt eine besondere Herausforderung dar: Aus den Daten der EU-SILC Erhebung geht eindeutig hervor, dass Menschen mit Migrationshintergrund in der Schweiz sehr häufig von Verschuldung betroffen sind. Allerdings können wir anhand dieser Daten fast keine spezifischen Aussagen zu Personengruppen aus einzelnen Herkunftsländern treffen. Hinsichtlich der Bekämpfung existenzieller Verschuldung müssten die Lebenslagen und spezifischen kulturellen Hintergründe dieser Gruppen viel genauer betrachtet werden, als aktuell üblich.

Statistische Fakten

Im Jahr 2013 lebten 55,7% der in Schweiz lebenden volljährigen ausländischen Personen verschuldet, wobei die Personen mit nord- oder westeuropäischer Staatsangehörigkeit etwas geringer als die mit südeuropäischer Staatsangehörigkeit verschuldet waren. Mit 70,5% besonders hoch verschuldet sind jedoch Menschen aus Herkunftsländern ausserhalb Europas. Es zeichnet sich ab, dass ausländische Personengruppen in Haushalten mit besonders hohen Zahlungsrückstände auf Rechnungen der letzten 12 Monate (25,4 %), Kleinkredite (25 %) oder Verbindlichkeiten aus Leasingverträgen (22,2 %) haben. Die Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft

sind zwar nur zu 34,4 % verschuldet, aber auch hier sind hohe Zahlungsrückstände auf Rechnungen der letzten 12 Monate (15,3%) und Fahrzeugleasingverträge (13,4%) die häufigsten Schuldenpositionen.

1.8 Zwischenfazit

Anhand der in diesem Kapitel dargestellten theoretischen Bezüge und empirischen Befunde zur Verschuldung in der Schweiz ist festzustellen, dass die Entstehung von existenzieller Verschuldung hinsichtlich mehrerer und unterschiedlicher Aspekte zu erklären ist:

- Einerseits ist die Entstehung existenzieller Verschuldung in Abhängigkeit von der biographischen Situation der Betroffenen zu sehen. So sind es häufig junge Erwachsene im Alter von 18 und 24 Jahren, die früh nach ihrer Volljährigkeit Schuldverpflichtungen eingehen. Dies ist zunächst nicht zwingend problematisch, stellt aber im weiteren biographischen Verlauf sehr wohl eine Gefahr für eine existenzielle Überschuldung dar.
- Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt ist die Haushaltsgrösse und der Haushaltstyp besonders gefährdeter Personengruppen. Hier sind vor allem Alleinerziehendenhaushalte sowie Familien mit Kindern von existenzieller Verschuldung betroffen.
- Die Ursache existenzieller Verschuldung ist im Zusammenhang von sozialer Ungleichheit verbunden mit der Frage, ob und inwiefern der Sozialstaat diesen benachteiligten Lebenslagen ausreichend entgegenwirkt.
- Schliesslich wirkt sich die gesundheitliche und berufliche Situation darauf aus, ob Schuldverpflichtungen vereinbarungsgemäss zurückgeführt werden oder aus ihnen für die Betroffenen existenzielle Notlagen entstehen können. Hierzu trägt bei, dass biographische Verläufe immer unberechenbarer und krisenanfälliger werden, gerade aber Schuldverpflichtungen den verschuldeten Personen eine verlässliche Leistungsfähigkeit abverlangt.

Kapitel 2 Präventive Massnahmen

Zu Beginn des Kapitels werden zunächst die zentralen Begriffe "Finanzielle Bildung" und "Financial Literacy" beschrieben. Es werden Wirkungsmodelle zur Schuldenprävention dargestellt und abschliessend Fragen für die Gruppeninterviews mit Expertinnen und Experten formuliert.

2.1 Zum Verständnis von "Finanzieller Bildung" und "Financial Literacy"

Präventive Massnahmen bei Verschuldung sollen einerseits Risiken reduzieren, die die Entstehung existenzieller Verschuldung hervorrufen können. Andererseits geht es darum, die Zielgruppe im Umgang mit Verschuldung zu stärken und zur Eigenverantwortung zu befähigen. Die Begriffe "Finanzielle Bildung" und "Financial Literacy" spielen im Fachdiskurs zur Schuldenprävention eine zentrale Rolle. Der Fachdiskurs zur finanziellen Bildung und Verschuldungsprävention sind geprägt von internationalen Studien der OECD in den Jahren von 2006 bis 2009 zu finanzieller Bildung an Sekundarschulen und der Tertiärstufe der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Ihnen zu Folge soll finanzielle Bildung mehr sein als die Vermittlung von Wissen: Finanzielle Bildung fördert auch kritisches Denken und die Fähigkeit, finanzielle Probleme zu lösen. Im Mittelpunkt stehen Informationen für das Handeln als informierter und mündiger Konsument und das Verstehen von Zusammenhängen und Funktionsweisen der Wirtschaft (OECD 2009). Der Diskurs zur finanziellen Bildung endete jedoch weitgehend mit der Verständigung auf die Begrifflichkeiten der OECD und führte nicht zu einer fachlichen Auseinandersetzung, wie eine solche finanzielle Bildung tatsächlich wirkt oder wie Präventions- und Bildungsangebote für bestimmte Risikogruppen, vor allem mit besonderen Verschuldungsrisiken, ausgestaltet werden sollen.

Präzisiert wurde inzwischen jedoch der Begriff "Financial Literacy", auch wenn dieser bis heute noch vereinzelt im Sinne von "finanzieller Bildung" Verwendung findet. Die Definitionen, die Meier-Magistretti im Rahmen ihrer Schriften zur Wirkung von Schuldenprävention zusammengetragen und übersetzt hat, lassen darauf schliessen, dass unter "Financial Literacy" zwar eine sehr stark auf finanzielle Bildung ausgerichtete Befähigung im Umgang mit Geld verstanden wird – erwähnt werden in den verfügbaren Definitionen aber auch Aspekte der Eigenverantwortung, emotionale Aspekte im Umgang mit Geld, Werte und ethische Fragen des Wirtschaftens. (Meier-Magistretti, Arnold 2013, 35).

2.2 Wirkungsmodelle zu Schuldenprävention

In den letzten Jahren entstanden Wirkungsmodelle zur Verschuldungsprävention, wovon an dieser Stelle zwei empirisch fundierte Modelle aus dem deutschsprachigen Raum besonders berücksichtigt werden:

- Die Förderung der Selbstwirksamkeitserwartung beschreiben Müller/Straatmann aus der Perspektive der transformativen Konsumentenforschung. Durch eine quantitative Studie konnte belegt werden, dass die alleinige Vermittlung von Finanzwissen nicht zu einer Verringerung der Verschuldungsgefährdung führt. Eine solche Wirkung kann nur in Kombination von Finanzwissen und durch die Stärkung der Selbstwirksamkeit von Jugendlichen erreicht werden. Ein eigenverantwortlicher Umgang mit Geld und Schulden entsteht durch eine Stärkung des Selbstwertgefühls und dem Selbstvertrauen junger Menschen, Kompetenzen und Fähigkeiten für ihr Leben zu haben und einsetzen zu können (Müller, Straatmann 2011, 56f).

- Die Notwendigkeit, Elternbildung als einen zentralen Aspekt der Verschuldungsprävention einzubeziehen, wird von Korczak auf der Grundlage einer Evaluationsstudie zur Verschuldungsprävention in Kindergärten und an beruflichen Schulen in Deutschland nachgewiesen. Er weist insbesondere nach, dass der Einbezug der Eltern die Wirkung von Bildungs- und Präventionsangeboten im schulischen Kontext deutlich erhöht. Daraus stellt sich die Frage, inwiefern es auch bei bildungsfernen Jugendlichen möglich ist, über den Einbezug der Eltern finanzielle Bildung zu vermitteln (Korczak 2007).

Um daraus nun ein Wirkungsmodell zu skizzieren, das vom Präventionsangebot ausgehend eine Verhaltensänderung bei der Zielgruppe bewirkt, müsste man die Faktoren der Förderung der Selbstwirksamkeitserwartung ebenso wie Einflüsse familiärer Erziehung und Bedingungen des Aufwachsens einbeziehen. Ein Beispiel hier sind die Überlegungen von Meier-Magistretti. Im Rahmen einer Initiative der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) wurde im Jahr 2014 ein Wirkungsmodell für Financial Literacy erarbeitet. Hierbei wurde insbesondere der Einfluss von Familien und Peers auf die Einstellung zu Geld und Konsum und deren Auswirkung auf finanzielle Entscheidungen und Kaufverhalten von Kindern und Jugendlichen einbezogen. Das Modell beruht auf einer Literaturrecherche und ist im Gegensatz zu den anderen beiden Modellen nicht validiert (Meier Magistretti et al 2014, 65).

Aus wissenschaftlicher Sicht ist ein Nachweis von Wirkungen von Präventions- und Bildungsangebote zu Verschuldung sehr schwierig zu erbringen. Entsprechend zentral erscheint der Befunde von Müller und Straatmann (2011). Trotzdem verbleiben Kritikpunkte an Wirkungsmodellen zu Financial Literacy. Sie beruhen überwiegend auf der Annahme, dass von einem rationalen Konsum- und Verschuldungsverhalten in der Gesellschaft ausgegangen werden kann. Da Konsum aber oft suggestiv oder auch demonstrativ ist, Lebensstile und Botschaften der Teilhabe über Konsum vermittelt und von Individuen gelebt werden, erscheinen Wirkungsmodelle auf der Grundlage rein rationaler Konsummodelle nur eingeschränkt aussagekräftig zu sein. Ebenso berücksichtigen solche Modelle nicht, wie Knappheit und Armut und damit verbundene Probleme wie Ausgrenzung und Benachteiligung durch die Betroffenen im Alltag bewältigt werden sollen. Schliesslich ist auch der Einwand zu nennen, dass Wirkungen von Präventions- und Bildungsangeboten über die übergeordneten Zusammenhänge von Verschuldung auch gesellschaftlich beeinflusst werden. Dies bedeutet, dass sich Wirkungen von Bildungs- und Präventionsangeboten immer in dem Rahmen vollziehen, wie er politisch, gesellschaftlich und kulturell vorgegeben ist.

2.3 Zeitpunkte, Zielgruppen und Ziele von Prävention

Präventionsangebote können sowohl hinsichtlich des Zeitpunkts als auch der angesprochenen Zielgruppe systematisiert werden. Im Fachdiskurs zur Suchtprävention werden die Interventionszeitpunkte präventiver Massnahmen in Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention unterteilt.

- Unter Primärprävention wird verstanden, dass das eigentliche Auftreten von Problemen verhindert wird. Es handelt sich somit um Massnahmen, die durchgeführt werden, wenn bei der Zielgruppe das zu bekämpfende Problem noch nicht aufgetreten ist.
- Sekundärprävention meint dagegen Massnahmen, die die Chronifizierung von Problemen vermeiden sollen: Ein Problem ist bereits vorhanden, seine Dauer und Folgen sollen aber reduziert werden.

- Die Tertiärprävention will dagegen die Schäden, die ein Problem verursacht, oder den Rückfall in bereits bewältigte Probleme bekämpfen.

Es gilt also zu überlegen, ob der existenziellen Verschuldung durch Primärprävention grundlegend begegnet werden soll, ob es um die Verhinderung stetiger Überschuldungssituation von Privatpersonen mittels Sekundärprävention geht oder ob sich die Massnahmen auf die Verhinderung von wirtschaftlichen und sozialen Beeinträchtigungen existenzieller Überschuldung konzentrieren sollen.

Eine weitere Systematik gliedert präventive Massnahmen in universelle, selektive und indizierte Prävention. Hierbei geht es um die Überlegung, welche Zielgruppe durch die Massnahmen angesprochen werden sollen:

- Universelle Prävention nimmt die gesamte Bevölkerung in den Blick. Es handelt sich um Massnahmen und Kampagnen auf Gemeindeebene oder zum Beispiel um die Arbeit mit Schulklassen.
- Selektive Prävention richtet sich dagegen an bestimmte Risikogruppen, bei denen ein spezifisches Schuldenproblem noch nicht festzustellen ist, die Wahrscheinlichkeit einer späteren Überschuldung jedoch erhöht ist (zum Beispiel: Jugendliche ohne Bildungsabschluss, stellenlose Jugendliche).
- Indizierte Prävention richtet sich an Personengruppen, bei denen ein gewisses Risikoverhalten festzustellen ist, das sich aber noch nicht als Problem verfestigt hat (zum Beispiel Jugendschuldenberatung, Suchtberatung, Budgetberatung).

Schliesslich wird bei Prävention auch die Systematik von Verhaltens- und Verhältnisprävention verwendet. Verhaltensprävention bedeutet, das Handeln des Individuums zu verändern. Die Zielgruppe von Verhaltensprävention soll gestärkt werden, Gefahren zu erkennen und Handlungsalternativen zu entwickeln, um sich vor negativen Einflüssen schützen zu können. Verhältnisprävention zielt dagegen auf die Verringerung strukturell bedingter Gefahren, die sich negativ auf bestimmte Bevölkerungsgruppen auswirken können. Diese Gefahren gilt es im Rahmen struktureller Prävention im gesellschaftlichen Kontext zu verringern.

2.3 Ergebnis der Befragung von Fachkräften der Schuldenprävention

Um die Forschungsfragen zum Thema Prävention bearbeiten zu können, wurden in allen drei Sprachregionen der Schweiz entsprechende Befragungen von Fachkräften durchgeführt. Hierzu wurden im Rahmen von Gruppendiskussionen Themen zur Diskussion gestellt. Die Ergebnisse der Gruppendiskussionen wurden durch Einzelinterviews ergänzt, insbesondere um noch andere fachliche Positionen einbeziehen zu können, die bei den Gruppengesprächen nicht vertreten waren.

2.3.1 Wo kann Schuldenprävention besonders effektiv ansetzen?

Die in der Schweiz tätigen privaten und gemeinnützigen Institutionen verfolgen das Ziel, die Bevölkerung hinsichtlich der Risiken hoher Schulden aufzuklären und einen eigenverantwortlichen Umgang mit Schulden zu vermitteln. Dabei geht es nicht darum, Verschuldung zu verhindern. Vielmehr ist es das Ziel, in der Bevölkerung das Bewusstsein für einen verantwortungsvollen Umgang mit Finanzdienstleistungen zu fördern.

Wie dies im Einzelnen umgesetzt wird, ist regional sehr verschieden. Hier zeigen sich in den drei Sprachregionen teilweise sehr unterschiedliche Vorstellungen, Strategien und Massnahmen, wie die finanzielle Handlungsfähigkeit gestärkt werden kann. Die unterschiedlichen Vorstellungen zu Prävention spiegeln den

Mattes, Knöpfel, Bochsler, Pardini (2016): Existenzielle Überschuldung

Erfahrungsschatz, die strukturellen Rahmenbedingungen und die Entstehungsgeschichten von Prävention in den drei Sprachregionen wieder. So sind die Präventionsbemühungen der Institutionen im Tessin noch sehr jung und in den Anfängen begriffen. Hier wird vor allem auf die Erreichbarkeit junger Menschen im regulären schulischen Kontext gesetzt. Über Regelschulen sind junge Menschen bis zu einem bestimmten Alter nahezu lückenlos erreichbar. Der Kontext Schule schränkt dafür das methodische Vorgehen bei Präventionsmassnahmen in gewisser Weise ein, da extern angebotene Themen zwar willkommen, organisatorisch aber schwer in den Schulalltag integrierbar sind.

Die Akteure der Schuldenprävention in der Romandie setzten einerseits ebenfalls stark auf die Intensivierung der Präventionsarbeit an Schulen, verfolgen aber aufgrund ihrer strukturell angelegten Vernetzung mit anderen sozialen Diensten auch das Ziel, im Rahmen bestehender ausserschulischer Hilfeangebote spezielle Risikogruppen zu erreichen. Hierbei geht es nicht zwingend um wissensvermittelnde Prävention, sondern um eine enge Verknüpfung von Beratung und Bildung und der Kooperation zwischen öffentlichen Hilfeangeboten und privaten Hilfswerken.

In der Deutschschweiz, die hinsichtlich der Entstehung von Schuldenprävention die längste „Tradition“ aufweist, ist das Feld der Schuldenprävention stark von langjährig erfahrenen Fachpersonen geprägt, die einerseits über sehr gute Kontakte zu Schulen verfügen, andererseits aber die ausgeprägte Fachdiskussion zur Erreichbarkeit besonderer Risikogruppen führen. In der Deutschschweiz finden vor allem Überlegungen statt, wie bildungsferne oder schwer erreichbare Zielgruppen angesprochen werden können.

Diese skizzierten unterschiedlichen Ausprägungen stehen für den jeweiligen Stand der fachlichen Auseinandersetzung in den Sprachregionen der Schweiz. Die vorzufindenden Problemverständnisse sind allesamt dynamisch, Ergebnis einer stetigen fachlichen Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Relevanz von Verschuldung und der Suche nach einer Antwort auf die Frage: Was soll und was kann Schuldenprävention leisten? Dies bedeutet in keiner Weise, dass die Akteure der Schuldenprävention nicht überzeugt davon sind, was sie wo und wie tun. Es geht vielmehr um die Schärfung des Problemverständnisses zu Verschuldung und dem fachlichen Anliegen, tatsächlich Wirkungen zur Verbesserung der Lebenssituation existenziell überschuldeter oder potentiell von Überschuldung gefährdeter Menschen zu erzielen und nachzuweisen.

Dies führt die Fachdiskussionen zwangsläufig von der Ausgestaltung universeller, nicht problemgruppenspezifischer Angebote hin zur Frage, wie bestimmten Risikogruppen begegnet werden soll. Ein anderer Weg, die Ausrichtung von Präventionsangeboten und das methodische Vorgehen zu legitimieren ist, sich von Risikogruppen abzuwenden und vor allem universelle Verfahren und Hilfsmittel zu entwickeln. Beides hat seine Berechtigung und Notwendigkeit und führt zur gegebenen Vielfalt an Angeboten und Hilfsmitteln zur finanziellen Bildung und Schuldenprävention in der Schweiz.

Die Frage, wo Prävention besonders effektiv ansetzen kann, ist nicht allgemeingültig zu beantworten. Geht es um die Erreichbarkeit möglichst vieler Personen, so sind es sicherlich universelle Angebote über obligatorische Schulen. Geht es dagegen um die Unterstützung und Befähigung von Menschen in ganz bestimmten Problemlagen, so werden zielgruppenspezifische Methoden und Hilfsmittel erforderlich, um existenzielle Überschuldung präventiv zu verhindern.

Mattes, Knöpfel, Bochsler, Pardini (2016): Existenzielle Überschuldung

Insgesamt waren sich die beteiligten Fachpersonen dahingehend einig, dass der Weg über Schülerinnen und Schüler der Zugang ist, der für Anliegen der universellen Schuldenprävention zielführend ist. Inwiefern dabei auch Eltern einbezogen werden sollen, ob der Einsatz von Peers an Stelle von Angeboten im Schulklassensetting oder der Ausbau von Angeboten der Schulsozialarbeit zum Thema Geld und Schulden wirksamer ist, wurde ausführlich diskutiert.

Innovative Ansätze zur Schuldenprävention wurden exemplarisch anhand der Kantone Waadt und Genf dargelegt, in denen durch enge Kooperationen von Betreibungsämtern und Beratungsstellen versucht wird, Früherkennungsmodelle mittels Beratungsgutscheinen zu entwickeln, die durch Betreibungsbeamte an Betroffene abgegeben werden. Diese Idee verfolgt das Ziel, frühzeitig von existenzieller Überschuldung bedrohte Personen an eine Beratungsstelle zu vermitteln. Das Ziel ist, durch frühzeitige Beratung ein weiteres Ansteigen der Verschuldung zu verhindern und die wirtschaftlichen Beeinträchtigungen von Betreibungen zu reduzieren.

Bei der Befragung von Fachpersonen in der Romandie und der Deutschschweiz wurde zudem verstärkt über strukturelle Prävention diskutiert. Die Fachpersonen waren sich darin einig, dass das Problem der häufigen Steuerschulden vor allem durch strukturelle Prävention und den Einbezug kantonaler Steuerämter gelöst werden kann. Die Praxis der Kooperation mit den einzelnen Steuerämtern ist jedoch sehr unterschiedlich.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die an der Befragung beteiligten Fachpersonen für frühzeitige Massnahmen im Sinne von Primärprävention ausgesprochen haben. Hierbei geht es vor allem darum, die Bevölkerung in der Schweiz grundlegend zu befähigen, mit anderen Personen und vor allem innerhalb der eigenen Familie oder des Freundeskreises mögliche finanzielle Probleme ansprechen zu können. Die Expertinnen und Experten waren sich darin einig, dass Geld in der Schweiz weiterhin ein Tabu darstellt. Dies erschwert gerade bei der Bewältigung finanzieller Schwierigkeiten innerhalb von Familien die Suche nach Lösungen und den konstruktiven Austausch unter den Familienmitgliedern. Entsprechend erscheint es folgerichtig zu sein, Schuldenprävention zunächst in einem universellen Verständnis auszugestalten. Es wurde aber ebenso deutlich darauf hingewiesen, dass bestimmte Problem- oder Risikogruppen spezifische Massnahmen benötigen. Diese Gruppen können inzwischen zwar identifiziert, aber nur schwer erreicht werden. Indizierte Angebote der Schuldenprävention sind jedoch deutlich aufwändiger als universelle Programme und weisen hinsichtlich der methodischen und didaktischen Ausgestaltung noch einen deutlichen Entwicklungsbedarf auf.

2.3.2 Wo sind Grenzen der Schuldenprävention?

Die Grenzen der Schuldenprävention zeigen sich dann, wenn bestimmte Problemgruppen erreicht werden sollen. Besondere Problemgruppen zeichnen sich häufig unter anderem durch ihre schwierige Erreichbarkeit aus. Das sind zum Beispiel Personen mit Migrationshintergrund, Einpersonenhaushalte oder Familien in prekären Wohnsituationen und vor allem junge Menschen mit brüchigen Bildungsverläufen.

Als Grenze der Prävention wurden auch überraschende Lebensereignisse genannt, die insbesondere durch Arbeitslosigkeit und Krankheit die finanziellen Rahmenbedingungen so weit beeinträchtigen, dass der bislang praktizierte und angemessene Lebensstandard nicht mehr gehalten werden kann. Prävention setzt an der Vorstellung von normalbiographischen Verläufen an, ist aber nicht das richtige Instrument, Gefahren und Folgen kritischer Lebensereignisse aufzufangen.

Mattes, Knöpfel, Bochsler, Pardini (2016): Existenzielle Überschuldung

Als Grenze wahrgenommen wird von den Präventionsfachkräften die ausgeprägte Konsum- und Verschuldungskultur. Diese werden vor allem medial vermittelt und durch Werbeimpulse verstärkt. In einer auf Konsum und Dienstleistungen aufbauenden Gesellschaft wird es immer schwieriger, einen rationalen Umgang mit Geld zu vermitteln. Die Konsumwirtschaft beruht auf irrationalem Konsumverhalten, sie verkauft Erlebnisse und Emotionen gegen Geld. Gerade benachteiligte Menschen nehmen emotionale Botschaften der Konsumindustrie gerne auf. Sie erhalten das Gefühl, auch in schwierigen Lebenssituationen Teil der Gesellschaft zu sein und konsumieren die damit verbundenen Produkte. Dieses Kaufverhalten zu verändern, ist für benachteiligte Bevölkerungsgruppen alles andere als attraktiv. Diesen Mechanismen durch Prävention oder Bildung entgegenzuwirken, ist ausgesprochen schwierig und eine hohe fachliche Herausforderung für die Präventionsfachkräfte.

Die Auseinandersetzung mit knappen Finanzen innerhalb von Familien ist häufig sehr schwierig. Hier gibt es wenig konkrete Verfahren und Hilfsmittel, wie finanzielle Knappheit in Familien bewältigt oder gefördert werden kann, ohne disziplinierende Botschaften zu vermitteln. Vor allem dann, wenn die Not nicht durch die Ausgaben, sondern durch zu geringe Einnahmen verursacht wird. Gerade im Übergang von Prävention zu Beratung und bei Menschen in prekären Einkommensverhältnissen werden Grenzen des methodischen Vorgehens und der Gesprächsführung deutlich, die nur schwer zu bewältigen sind.

Als zentrale Grenze der Schuldenprävention wurde in allen drei Sprachregionen Armut genannt. Hier wurde diskutiert, dass durch Prävention Armut nicht bewältigt oder gelöst werden kann, Armut ist aber vielfach Auslöser von Überschuldung. Gefordert wurde hier, weniger defizitorientiert die Budgetsituationen der Menschen anzuschauen, sondern deren Armutssituation anzuerkennen, die durch den Versuch, Sparsamkeit zu vermitteln, nicht gelöst werden kann.

2.3.3 Unterschiede bei den Zielgruppen in den Sprachregionen

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass im Rahmen von Bildungs- und Präventionsangeboten in obligatorischen Schulen in den drei Sprachregionen identische Zielgruppen erreicht werden. Unterschiede ergeben sich dahingehend, dass der formulierte Bedarf nach weiteren Angeboten sich im Tessin vermehrt auf die Bewältigung von Arbeitslosigkeit konzentriert, in der Romandie dagegen eine verstärkte Prävention zur expliziten Armutsbekämpfung als erforderlich erachtet wird. Dies ist jedoch auch als Folge der strukturellen Verortung der Schuldenberatung und Prävention, nahe bei den öffentlichen Sozialdiensten, zu bewerten.

In allen drei Sprachregionen wurde explizit diskutiert, dass Menschen mit Migrationshintergrund nur schwer erreichbar sind und hierfür neue Zugänge zur Zielgruppe erarbeitet werden müssen. Exemplarisch wurden vor allem Peers genannt, die innerhalb ihrer kulturellen Bezüge Bildungs- und Präventionsarbeit leisten und schwer erreichbare Zielgruppen ansprechen könnten.

Kritisiert wurde ebenfalls in allen drei Sprachregionen, dass es zur Bekämpfung von existenzieller Überschuldung im Alter bislang weder spezielle Hilfen noch präventive Ansätze gibt. Vor allem durch die Fachpersonen der Deutschschweiz wurde diskutiert, zukünftig nicht mehr von Angeboten für spezielle Problemgruppen zu sprechen, sondern Schuldenprävention am biographischen Verlauf der Menschen auszurichten. Dies würde bedeuten, Übergänge, zum Beispiel von der Schule in die Lehre, von der Erwerbstätigkeit in die Familienphase oder von der Erwerbstätigkeit in das Rentenalter vermehrt in den Blick zu

Mattes, Knöpfel, Bochsler, Pardini (2016): Existenzielle Überschuldung

nehmen und deren Auswirkungen auf das Budget und mögliche Folgeprobleme bei Verschuldung präventiv zu bearbeiten und zu begleiten.

2.3.4 Welche Rolle spielt Financial Literacy in der Schuldenprävention?

Die Verwendung dieses Begriffs ist sehr verschieden. Einig sind sich die beteiligten Fachpersonen aber darüber, dass Schuldenprävention nicht nur Faktenwissen vermittelt, sondern auch Antworten, wie mit dem Wissen im Alltag umgegangen werden kann. Vor allem die Präventionsfachpersonen der Wirtschaft favorisieren ein stärker auf Finanzwissen fokussiertes Verständnis von Financial Literacy: Aus ihrer Sicht sind die Aspekte des monatlichen Budgets und des Bildens von Rücklagen zentral.

In der befragten Fachöffentlichkeit besteht hierzu ein gewisser Widerspruch. Die befragten Präventionsfachkräfte der Hilfswerke und öffentlichen Stellen verstehen Schuldenprävention als Antwort auf eine zunehmende Verschuldungsgefahr, die eng im Zusammenhang von Armut und Ungleichheit einerseits, andererseits mit Bildungs- und Wissensdefizite steht. Zur Präventionspraxis ist jedoch festzustellen, dass hierbei die Wissensvermittlung in nur abgeschwächter Form eine Rolle spielt. Die befragten Präventionsfachkräfte von Kreditinstituten sehen die Ursachen drohender Überschuldung ebenfalls als Folge von Wissensdefiziten und sehen als Lösung Wissensvermittlung und finanzielle Bildung. Sie kritisieren darüber hinaus die stark persönlichkeitsbildenden Angebote der Schuldenprävention. Bezweifelt wurde, ob dies wirklich zu einer Veränderung im Umgang mit Geld führt. Festzuhalten ist, dass die beiden Gruppen unterschiedliche Vorstellungen zu Ursachen des Problems und deren Bearbeitung geschildert haben, die auch in der Präventionspraxis entsprechend durch teilweise grundlegend unterschiedliche Angebote zum Ausdruck kommt.

2.4 Erwartungen von Präventionsfachkräften an einen möglichen Stakeholderdialog

Es besteht ein starkes Bedürfnis der Fachpersonen, einen Überblick über bestehende Angebote und Hilfsmittel in ihrer jeweiligen Sprachregion, aber auch gesamtschweizerisch zu erhalten. Dies könnte durch Vernetzungsanlässe und durch Internetportale erreicht werden.

Insbesondere in der Romandie und in der Deutschschweiz wurde bemängelt, dass es sowohl in der Schweiz als auch im internationalen Fachdiskurs keine Ergebnisse zu Wirkungen von Schuldenprävention gibt. Hierzu wurde gewünscht, von Seiten des Vereins PlanB Studien zur Wirksamkeit von Schuldenprävention zu ermöglichen.

Die Zusammenarbeit mit den Schulen gestaltet sich sehr unterschiedlich. Dies zeigt sich vor allem durch die vielfach geäußerte Unsicherheit, ob und wie das Thema Financial Literacy in neue Lehrpläne aufgenommen und umgesetzt wird. Aus Sicht der Präventionsfachkräfte ist es ausgesprochen wünschenswert, Akteure der schulischen Bildung in einen Stakeholderdialog einzubeziehen.

Der Einbezug öffentlicher Gläubiger, hier insbesondere der Krankenkassen und der Steuerämter, in einen Dialog der Anspruchsgruppen zum Thema existenzielle Verschuldung wurde in allen drei Sprachregionen ausdrücklich gewünscht.

Kapitel 3 Beratung bei Verschuldung

In diesem Kapitel wird Beratung als eine Hilfsmöglichkeit bei Verschuldung beschrieben. Dabei geht es zunächst um strukturelle und organisatorische Rahmenbedingungen und darauf aufbauend um Aspekte des Selbstverständnisses dieses Beratungsangebots. Abschliessend werden die Ergebnisse der Befragung von Fachpersonen der Schuldenberatung in der Schweiz dargelegt.

3.1 Das Hilfeangebot bei Verschuldung

In der gesamten Schweiz gibt es Beratungsangebote für existenziell verschuldete Menschen. Je nach Ausrichtung handelt es sich um spezialisierte Schuldenberatungsstellen und polyvalente Beratungsdienste, die das Thema Schulden in weitere Beratungsangebote integrieren. Unterschiede bestehen in Bezug auf die Trägerschaft und Organisation der Hilfeangebote: So ist zwar der deutlich überwiegende Teil der im Dachverband Schuldenberatung Schweiz organisierten Schuldenfachstellen gemeinnützig, doch sind auch privatwirtschaftliche und mit Gewinnorientierung tätige private Anbieter vorzufinden, die als Schuldenberatung tätig in Fachkreisen akzeptiert sind.

Spezialisierte Schuldenberatungsstellen sind dem Grunde nach von privaten gemeinnützigen Vereinen mit überwiegend regionaler Ausrichtung getragen. Aber auch hier gibt es Ausnahmen: So gibt es sowohl vereinzelt Schuldenfachstellen in Trägerschaft von öffentlichen Sozialdiensten oder von überregional tätigen privaten Hilfswerken wie der Caritas. Insbesondere die öffentlichen Stellen und die Stellen der Caritas zeichnen sich darin aus, mit anderen Diensten des Trägers vernetzt zu sein und entsprechend fachlich zu kooperieren.

Schliesslich sind auch Unterschiede je nach Sprachregionen zu erkennen. Während in der Deutschschweiz Schuldenberatung überwiegend als hoch spezialisiertes und eigenständiges Beratungsangebot besteht, verstehen sich die Schuldenberatungsstellen im französischen Teil der Schweiz überwiegend zwar auch als spezialisierte Beratungsdienste, sind aber organisatorisch an eine zumeist öffentliche Stelle, insbesondere an Sozialämter angegliedert und mit diesen fachlich vernetzt. Im Tessin ist inzwischen ein sehr differenziertes Hilfeangebot aus privaten und öffentlichen Trägern vorzufinden. Die Angebote sind mit anderen sozialen Dienstleistungen vernetzt und werden von einer kantonalen Stelle aus koordiniert.

Je nach Verständnis von Schuldenberatung sind weitere Akteure in die Betrachtung einzubeziehen: Zunehmend sind auch die Budgetberatungsstellen in der Schweiz im Bereich der Schuldenberatung tätig, ebenso wie Bewährungshilfen, betriebliche Sozialdienste oder private Betreuungsdienste im Bereich betrieblicher Sozialarbeit. Auch Rechtsanwälte sind in der Schuldenberatung tätig – wenn auch in der Regel mit einer starken Ausrichtung auf Sanierungen oder Nachlassverhandlungen. Schliesslich sind auch die gewerblichen Schuldenregulierungs- oder Kreditvermittlungsbüros zu nennen, die vielfach im rechtlichen und wirtschaftlichen Graubereich arbeiten, was Fachleute aus der Schuldenberatung und dem Konsumentenschutz mit grossen Bedenken beobachten.

3.2 Zum Verständnis von Beratung bei Verschuldung

Die genuinen Eigenschaften von Schuldenberatung sind im Fachdiskurs sehr unterschiedlich und weitgehend unpräzise beschrieben. Vielfach wird Schuldenberatung als ganzheitliches Angebot dargestellt, ohne das Merkmal der Ganzheitlichkeit genauer zu bestimmen oder die Beratungsverläufe zu präzisieren. Die zuletzt von Ansen vorgelegte Aufarbeitung des Fachdiskurses zeigt, dass es noch einer konzeptionellen Klärung und

theoretischen Fundierung bedarf (Ansen 2014). Die Ausgestaltung von Schuldenberatung ist immer sehr eng im Zusammenhang nationaler rechtlicher Rahmenbedingungen, insbesondere nationaler Privatkonkursverfahren und Pfändungsbestimmungen zu sehen. Entsprechend ist der Fachdiskurs im europäischen Raum von gesetzlichen Bestimmungen zu Privatkonkursverfahren geprägt, bei denen Schuldenberatung als zentraler Akteur in Erscheinung tritt. Dass die Schweiz ein solches Restschuldbefreiungsverfahren bislang nicht eingeführt hat und die derzeitigen rechtlichen Möglichkeiten sehr begrenzt sind, prägt auch das Beratungsverständnis sehr stark. Die Beratung findet nicht in Anlehnung an gesetzliche Entschuldungsverfahren statt, sondern zwangsläufig im Rahmen individuelle Möglichkeiten und Wege, das Problem zu lösen.

Das Ziel von Schuldenberatung ist es, verschuldungsbetroffene Menschen im Umgang mit ihren Schuldverpflichtungen dahingehend zu stärken, dass sie ihr finanzielles, aber auch soziales Leben eigenverantwortlich bewältigen können. Gemeinsam mit den Betroffenen werden Lösungen erarbeitet und umgesetzt. Existenzielle Überschuldung beruht häufig nicht nur auf hohen Schuldverpflichtungen, sondern auch auf anderen sozialen Problemen, beziehungsweise wird durch solche ausgelöst. Deshalb setzt die Schuldenberatung einerseits bei den negativen Folgen existenzieller Verschuldung an – wie kritische Zahlungsrückstände und die Folgen von Verzug und Beteibung bis hin zum Verlust von Wohnung oder Arbeitsplatz – und nimmt zugleich die familiären oder gesundheitlichen Problemen in den Blick, die zur Überschuldungssituation geführt haben.

Analytisch betrachtet hat Schuldenberatung also zwei Gegenstandsbereiche: Eine wirtschaftliche Gesundung betroffener Personen und Haushalte durch die Verbesserung der Einkommenssituation, die Optimierung des monatlichen Budgets und den damit verbundenen Ausgaben sowie die Entlastung oder Sanierung von bestehender Schuldverpflichtungen. Außerdem geht es um die Bearbeitung und Bewältigung psychosozialer Probleme und Beeinträchtigungen, die sich auf Dauer negativ auf die Lebenssituation und die Bewältigung des Alltags der Betroffenen auswirken können. Beide Gegenstandsbereiche setzen unterschiedliche Faktoren einer gelingenden Schuldenberatung voraus, die es hinsichtlich effektiver Ansätze zu beachten gilt.

Aus dieser Perspektive heraus kann Schuldenberatung als Instrument der Einzelhilfe mittels der drei nachfolgenden Aspekte skizziert werden:

- Organisatorische Verortung: Schuldenberatung findet entweder in spezialisierten Fachstellen statt, die spezifisches Wissen und Verfahren anbieten, um Verschuldung zu bewältigen. Als Schuldenberatung ist aber auch zu verstehen, wenn innerhalb anderer Angebote Unterstützung zur Bewältigung von Verschuldung geleistet wird, bei denen anderweitige Problemlagen im Vordergrund stehen (z. B. Familien- und Erziehungsberatungsstellen, Suchtberatungsstellen, allgemeine Sozialberatungsstellen).
- Verständnis von Beratung: Schuldenberatung versteht sich primär als Prozess der Klärung und der Befähigung von Betroffenen, eigenverantwortlich eine Lösung für ihre Schulden zu finden und umzusetzen. Wie die Lösung von Verschuldungssituationen aussehen, wird im Beratungsprozess erarbeitet, ebenso, wie mögliche Lösungswege gestaltet werden können. Schuldenberatung bedeutet aber auch direkte Intervention in Notfällen, hier insbesondere zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz, der Wohnung und der Versorgung mit existenziellen Gütern und Dienstleistungen. Wenn auch das prozessorientierte Verständnis von Schuldenberatung davon ausgeht, dass die betroffenen Personen die Entscheidungen zum weiteren Vorgehen selbst treffen und umsetzen, so handelt es sich Rahmen der

Existenzsicherung auch um direktive Beratung und Vorgabe von Lösungswegen, die für die verschuldeten Personen und Haushalte erfolgen.

- Schliesslich beschreibt Schuldenberatung auch zwei unterschiedliche Blickwinkel von Kommunikation innerhalb von Beratungsprozessen: Hier können unterschiedliche Methoden der Gesprächsführung zugeordnet werden, insbesondere der systemischen bzw. lösungsorientierten Beratung, die den Dialog und die Interaktion zwischen den ratsuchenden Personen und der Beratungsperson beschreibt. Schuldenberatung ist aber auch gleichzusetzen mit Fach- und Expertenwissen, das ratsuchenden Menschen als reine Informationsvermittlung oder in Form von Rückberatung anderen sozialen Diensten zur Verfügung gestellt wird.

3.3 Ergebnisse der Befragung von Fachkräften der Schuldenberatung

Um die Situation der Schuldenberatung in der Schweiz genauer beschreiben zu können, wurden mittels Einzelinterviews in allen drei Sprachregionen Fachpersonen spezialisierter wie auch polyvalenter Stellen befragt. Ziel der Befragung war es, explorativ die Beratung bei existenzieller Überschuldung darzulegen. Nachfolgend werden die Ergebnisse entlang der Leitfragen vorgestellt.

3.3.1 Wo kann Schuldenberatung besonders effektiv ansetzen?

Schuldenberatung kann ihr Ziel der Wiederherstellung von Eigenverantwortung im Umgang mit dem eigenen Budget und den vorhandenen Schuldverpflichtungen immer dann effektiv erreichen, wenn von Seiten der Betroffenen eine hohe Motivation vorhanden ist, wieder zu einer rationalen Haushaltsführung zurückkehren zu wollen. Neben einer hohen Motivation wurde von den befragten Fachpersonen auch die Bereitschaft genannt, am Beratungsprozess aktiv mitzuwirken, eigene Verhaltensgewohnheiten zu hinterfragen sowie an den administrativen Abläufen mitzuarbeiten.

Ein erfolgreicher Beratungsprozess setzt aber auch voraus, dass eine verlässliche Vertrauensbeziehung zwischen den Ratsuchenden und den Beratungspersonen aufgebaut werden kann. Dies erfordert Zeit, sich gegenseitig auf einander einzulassen und eine verlässliche Beziehung aufzubauen. Die befragten Fachkräfte äusserten sich alle dahingehend, dass effektive Schuldenberatung nicht unter Zeitdruck erfolgen kann. Die Erwartungen von Betroffenen und Gläubigern in Bezug auf eine schnelle Problemlösung sind oft zu hoch.

Ein diskreter Rahmen ist wichtig, um das notwendige Vertrauen zwischen der betroffenen Person und den Beratungsfachkräften herzustellen. Das scheint ein zentrales Merkmal zu sein, mit dem spezialisierte Stellen sich von polyvalenten Beratungsdiensten abgrenzen. Wenn Schuldenberatung in andere Fachdienste oder im Rahmen öffentlicher Sozialdienste integriert ist, ist aus Sicht der Klientinnen und Klienten die Vertraulichkeit der Informationen der Beratungsgespräche nicht zwingend gewährleistet oder wird subjektiv von den ratsuchenden Personen als möglicherweise nicht gegeben angesehen. Gelingende Schuldenberatung setzt daher voraus, dass Hilfen innerhalb eines verlässlichen organisatorischen Rahmens und auf einer verlässlichen Beziehung Informationen über sich, die Finanzen und über persönliche Probleme preisgeben zu können.

Ein guter Ansatzpunkt, um die wirtschaftliche Situation verschuldungsbetroffener Haushalte zu stabilisieren, ist eine auf die Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichtete Budgetberatung. Die befragten Fachpersonen waren durchweg der Ansicht, dass Budgetberatung ein zentrales Element von Schuldenberatung darstellt und in diesem Punkt Beratung zugleich auch Prävention darstellt. Über Budgetberatungsangebote können auch solche

Zielgruppen erreicht werden, die nicht oder noch nicht der Schuldenberatung zugeordnet werden müssen, die aber über ein allgemeines Budgetberatungsangebot bereit sind, die Zusammenhänge ihrer wirtschaftlichen Situation zu lernen und sich damit auseinanderzusetzen. Die Budgetberatung ist ein zentraler Ort im Hilfesystem der Schweiz, an dem präventiv, frühzeitig und ergebnisoffen Informationen und Finanzwissen vermittelt werden kann. Das Angebot der verschiedenen Budgetberatungsstellen in der Schweiz ist niederschwellig ausgestaltet, auch wenn die Beratungskapazitäten der Budgetberatungsstellen regional teilweise sehr eingeschränkt sind.

Für eine etwaige Sanierung verschuldeter Personen sind stabile beziehungsweise verlässliche Einkommensverhältnisse erforderlich. Erst eine verlässliche Einkommenssituation ermöglicht eine Sanierung und Entschuldung anhand eines von der Schuldenberatung ausgearbeiteten Sanierungsplanes. Anzumerken ist, dass die Sanierung zwar ein zentraler Betätigungsfeld der Schuldenberatung in der Schweiz darstellt, die Sanierungszahlen und Sanierungserfolge in den letzten Jahren jedoch stark rückläufig sind. Inwiefern gewerbliche Schuldenregulierungsinstitute die Nachfrage nach Schuldenberatung durch gemeinnützige Stellen oder Hilfswerke beeinflussen, konnten die befragten Personen nicht beantworten. Es ist davon auszugehen, dass zahlungsfähige Personen mit Schuldverpflichtungen Zielgruppe aktiver gewerblicher Sanierungsbüros sind. Gewerbliche Schuldenregulierungsinstitute sind in der Schweiz weiterhin weit verbreitet. Die Leistungen und die Nachhaltigkeit solcher Angebote werden von den Fachpersonen deutlich kritisch gesehen und in Frage gestellt.

3.3.2 Wo sind Grenzen der Schuldenberatung?

Eine zentrale und für die wirkliche Lösung von Verschuldung nahezu unüberwindbare Grenze von Schuldenberatung ist Armut. Sie reduziert die finanziellen Gestaltungsspielräume der Betroffenen und verhindert zugleich, Lösungen um das Problem Verschuldung tatsächlich zu bewältigen. Die befragten Beratungspersonen führen zwar aus, dass ein menschenwürdiges Leben mit Schulden möglich sei und der Alltag trotz unlösbarer Verschuldungsproblematik eigenverantwortlich gestaltet und bewältigt werden könne. Letztendlich macht Armut aus dem Problem Verschuldung aber ein für die Betroffenen unlösbares Problem, da alle in der Schweiz vorhandenen Sanierungsinstrumente den Einsatz von finanziellen Mitteln erfordern – insbesondere pfändbares Einkommen der verschuldeten Personen zur Finanzierung von Sanierungsquoten.

Als besonders problematisch wurde insbesondere die Situation verschuldeter Personen im Sozialhilfebezug genannt. Grundsätzlich haben solche Personen nach den Sozialhilferichtlinien der Schweizer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ein Anrecht auf Schuldenberatung. Gerade während des Bezugs von Sozialhilfe kann diese aber keine konkrete Lösung des Problems erarbeiten und den Betroffenen auch keine konkreten Perspektiven zur Entschuldung geben. Noch vorhandene oder verfügbare finanzielle Ressourcen dürfen im Sozialhilfebezug nicht zur Schuldenregulierung eingesetzt werden, sondern müssen zwingend für die Finanzierung des Lebensunterhalts verwendet werden. Hier laufen Menschen im Sozialhilfebezug Gefahr, bei einem finanziellen Engagement in eine Schuldensanierung von den Sozialdiensten sanktioniert zu werden. Vorhandenes Vermögen und auch Zuwendungen Dritter müssen vorrangig zur Finanzierung des Lebensunterhalts verwendet und dürfen nicht zur Schuldenregulierung eingesetzt werden.

Zur Bewältigung von armutsbedingter Verschuldung aber auch bei hoher Gläubigeranzahl oder besonders hoher Schuldschulden stellen die Sanierungsmöglichkeiten nach gültigem Recht eine Grenze dar. Dazu wird angemerkt, dass in vielen anderen Staaten in Europa, nicht aber in der Schweiz, für solche Fallkonstellationen gerichtliche Restschuldbefreiungsverfahren vorgesehen sind, mit Hilfe derer Personen entschuldet werden können, bei denen eine Sanierung oder ein gerichtlicher Nachlassvertrag nicht in Frage kommt.

Immer wieder neu entstehende Steuerschulden wurden ebenfalls als Grenzen der Schuldenberatung genannt. Hierzu sind viele Klientinnen und Klienten von Schuldenberatungsstellen überfordert, entsprechende Rücklagen für die Steuerrechnung zu bilden, eigenverantwortlich eine Steuererklärung abzugeben oder rechtzeitig sich mit den Steuerämtern auf eine Lösung zu verständigen. Die befragten Fachpersonen wiesen aber auch darauf hin, dass gerade Steuerämter Sanierungen häufig erschweren oder verhindern. Ob zu Steuerschulden im Einzelfall eine Lösung gefunden werden kann oder nicht, hängt immer von den kantonalen Steuerbehörden ab, und ob Sanierungen unterstützt werden oder nicht.

Migrationshintergrund und sprachliche Barrieren wurden von allen befragten Personen als Grenze der Schuldenberatung angegeben. Dies drückt sich auch im erschwerten Zugang zu dieser Personengruppe aus, die aufgrund kultureller Gegebenheiten eine grundlegend andere Verschuldungsproblematik aufweisen: "Der Kreditvermittler sprach beim Verkauf des Kredits deren Muttersprache – wir in der Beratungsstelle sprechen sie aber nicht mehr". Bei Menschen mit Migrationshintergrund steht Verschuldung nicht nur für Ausgaben im eigenen Haushalt, es geht auch um Zahlungsverpflichtungen aufgrund verwandtschaftlicher Verpflichtungen, die nicht wie ganz normale Gläubiger behandelt werden können. Häufig geht es um familiäre Verpflichtungen, die Menschen mit Migrationshintergrund immer wieder neu veranlasst, Unterstützungszahlungen an Familienangehörige im Ausland zu leisten. Auch spielt bei dieser Personengruppe die Verschuldung innerhalb der Familie eine bedeutende Rolle, für die es häufig sehr schwierig ist, sozial und kulturell vertretbare Lösungen zu finden.

Schuldenberatung erfordert häufig sehr spezifisches rechtliches Fachwissen, was durch polyvalente Stellen so nicht immer abgedeckt werden kann. Hier sind verlässliche Kooperationen mit spezialisierten Schuldenfachstellen oder eine funktionierende rechtliche Rückberatung erforderlich, um Betroffene zielführend beraten zu können. Die starke rechtliche Prägung dieses Hilfeangebots wird von den ratsuchenden Personen auch eingefordert. Eine zu stark auf psychosoziale Belange fokussierte Beratung führte häufig zu Unzufriedenheit bei den ratsuchenden Personen. Ihr Bedürfnis ist es, eine Perspektive für die nicht mehr zu bewältigende Schuldenlast aufgezeigt zu bekommen. Lässt die finanzielle Situation der ratsuchenden Person kein Rückkauf der Verlustscheine zu oder scheint ein nach geltendem Recht mögliches Verfahren als aussichtslos, kommt auch eine rechtlich fundierte Schuldenberatung an ihre gesellschaftlich vorgegebene Grenze.

3.3.3 Unterschiede bei den Zielgruppen in den Sprachregionen

Die Zielgruppen der in spezialisierten oder polyvalenten Stellen beratenen Personen sind entsprechend deren Ausrichtung sehr unterschiedlich und können darum nicht vereinheitlicht oder typologisiert werden. Der Dachverband Schuldenberatung erstellt zwar eine Statistik über die durch seine Mitglieder beratenen Personen. Über den weitaus grösseren Teil, die durch polyvalenten Stellen betreuten verschuldeten Personen und Haushalte, gibt es jedoch keinerlei Statistiken oder verwertbare Zahlen. Grundsätzlich richtet sich das Beratungsangebot weniger an junge Menschen, es gibt aber keinerlei Ausschlusskriterien hinsichtlich des Alters der ratsuchenden Personen.

Die spezialisierten Stellen in der Romandie und der Deutschschweiz gaben an, vor allem von erwachsenen Personen ab 30 Jahren und Familien beziehungsweise Eltern mit Kindern aufgesucht zu werden, wobei hier die hilfeschuchenden Personen häufig 40 Jahre und älter sind. Insgesamt kann aber aufgrund der Befragung der Beratungsexpertinnen und Experten über den Bedarf und die Erreichbarkeit bestimmter Alters- oder Zielgruppen keine weiterführende Aussage getroffen werden. Teilweise wurde formuliert, dass vor allem wohnungslose

Menschen, schwer erreichbare Personengruppen wie zum Beispiel psychisch beeinträchtigte Personen oder Menschen mit Migrationshintergrund nicht ausreichend mit Schuldenberatung versorgt werden können.

3.3.4 Welche Rolle spielt Financial Literacy in der Schuldenberatung?

Der Begriff "Financial Literacy" spielt aus Sicht der befragten Fachpersonen keine wesentliche Rolle im Beratungsalltag. Der überwiegende Teil der befragten Personen aus allen Sprachregionen der Schweiz erklärte, den Begriff nur beiläufig und nicht im Zusammenhang mit dem Arbeitsalltag zu kennen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Beratungsprozesse frei von der Vermittlung von Financial Literacy sind. Ganz im Gegenteil: Vor allem die Fachpersonen spezialisierter Schuldenfachstellen gaben an, dass die Vermittlung von Alltagskompetenzen im Umgang mit Geld einen wesentlichen Bestandteil ihrer Beratungsarbeit darstellt. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil nach Einschätzung der Fachpersonen Kompetenzen im Umgang mit Geld eine zentrale Grundlage dafür sind, Verschuldung erstmalig oder eine erneute Verschuldung nach einer Sanierung zu verhindern.

Trotzdem gilt es zu beachten, dass dieser Begriff nicht im Fachvokabular der Schuldenberatung vorzufinden ist und dieser von den befragten Personen als "akademisch" eingeschätzt wurde. Ungeachtet dessen ist festzustellen, dass Financial Literacy sowohl im Bereich der Schuldenprävention als auch der Schuldenberatung ein zentrales Anliegen darstellt, auch wenn die jeweiligen Fachpersonen in den vergangenen Jahren eine unterschiedliche Terminologie dazu entwickelt haben. Ungeachtet der Distanz zu diesem Fachbegriff werden in der Beratung die Inhalte und Anliegen von Financial Literacy vermittelt.

3.5 Erwartungen von Beratungsfachkräften an einen möglichen Stakeholderdialog

Die zum Thema Beratung bei existenzieller Überschuldung befragten Fachpersonen wurden zwar nicht explizit zum Thema Stakeholderdialog befragt. Trotzdem äusserten sie konkrete Anliegen und Wünsche an einen solchen Dialog, die nachfolgend ausgeführt werden.

- **Einzelfälle bearbeiten und Lösungen suchen**

Langjährig tätige Fachpersonen berichten, dass Gläubiger in den vergangenen Jahren nur noch dann zu einer Sanierung bereit sind, wenn höhere Sanierungsquoten vorhanden sind. Die erfolgreichen Sanierungen sind in den letzten 10 bis 15 Jahren deutlich zurückgegangen. Das liegt einerseits an der verschlechterten Budget- und Einkommensverhältnissen verschuldeter Haushalte, denen andererseits immer höhere Vorstellungen zu Sanierungsquoten der Gläubiger gegenüberstehen. Den Fachkräften zufolge müssen aussergerichtliche Sanierungen auf der Grundlage eines Sanierungsbudgets und einer auf drei Jahre angelegten Vereinbarung möglich sein – und somit auch auf der Grundlage geringerer Sanierungsquoten als derzeit gefordert. Gewünscht wurde, im Rahmen eines Stakeholderdialogs die Angemessenheit von Sanierungsquoten zu diskutieren und Kriterien zu erarbeiten, unter Einhaltung derer ein Sanierungsplan auch bei budgetbedingt geringer Vergleichsquote vollzogen werden kann.

- **Verbindliche Inkassorichtlinien vereinbaren**

Einige befragte Fachpersonen bemängeln, dass es in der Zusammenarbeit mit Inkassounternehmen vielfach Probleme bei der Beantwortung von Schriftverkehr durch Gläubigervertreter binnen angemessener Frist und der

Vollständigkeit der Angaben zu den geltend gemachten Forderungen gibt. Dies erschwert die Bestandsaufnahme der Verschuldungssituation und die Durchführung von Sanierungen. Als dringend erforderlich erachtet wurde vielfach, gesetzliche Regeln aufzustellen, die die Vertretung von verschuldeten Personen durch Schuldenberatungsstellen anerkennen und diese für die Zeit ihrer Tätigkeit als alleinige Korrespondenzadresse vorsehen.

- **Beteiligung von Steuerämtern, Krankenversicherungsunternehmen, öffentlicher und sonstiger regional tätiger Gläubiger**

Ein auf Fallarbeit bezogener Stakeholderdialog sollte auch regional tätige Gläubiger in einen Dialog mit einbeziehen. Dabei sind es neben den häufig mit privater Verschuldung beteiligten Steuerämter und Krankenversicherungsunternehmen vor allem auch die Gemeinden und Kantone, die aufgrund des immer stärker werdenden politischen Drucks eigene Forderungen bewirtschaften und immer häufiger zu Gläubigern in Sanierungs- oder Schuldenberatungsfällen werden. Ziel eines solchen Dialogs wäre es, die Rolle und Verantwortung öffentlicher Gläubiger bei Armut und Verschuldung zu thematisieren und Möglichkeiten der Kooperation auf lokaler Ebene zu finden.

Kapitel 4 Grundlagen eines Stakeholderdialogs

In diesem Kapitel werden die Grundzüge eines Stakeholderdialogs zum Thema "Existenzielle Überschuldung" hergeleitet. Diese beruhen auf den Ergebnissen der Befragung von Präventionsfachkräften und Fachpersonen der Schuldenberatung in allen drei Sprachregionen der Schweiz. Es wurden für diesen Teil der Studie aber auch explizit Vertreterinnen und Vertreter aus Verbänden und öffentlichen Institutionen befragt, die einen direkten fachlichen Bezug zum Thema Verschuldung privater Haushalte und Personen oder Erfahrungen in der Gestaltung von Stakeholderdialogen aufweisen. Hierzu wurden Fachpersonen folgende Organisationen ausgewählt:

- Avenir Social
- Bundesamt für Justiz
- Dachverband Schuldenberatung Schweiz
- European Consumer Debt Network
- FHNW - Hochschule für Technik: Institut Geistes- und Sozialwissenschaften
- Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten in der Schweiz
- Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute

4.1 „Existenzielle Überschuldung“ als Gegenstand eines Stakeholderdialogs

Grundsätzlich sieht der Verein PlanB mehrere Möglichkeiten, den Gegenstandsbereich eines Stakeholderdialogs zu definieren. Vorab ist zu klären, worauf der Fokus des Dialogs genau gerichtet werden soll und welche Gruppen beteiligt sind: Ist es der Verein mit seinen unterschiedlichen Mitgliedern und beteiligten Organisationen? Richtet sich ein möglicher Stakeholderdialog auf die Institutionen, die beim Thema Existenzielle Verschuldung miteinander zu tun haben, und von der Tätigkeit des Verein und vor allem den finanziellen Zuwendungen profitieren? Oder geht es um einen Dialog der Anspruchsgruppen zum Thema Verschuldung, das im Zentrum des Stakeholderdialogs steht? Diese Ausrichtung entscheidet, welche unterschiedliche Themen, Gegensätze oder auch Dialogformen sich ergeben, welche möglichen Interessenskonflikte sich ergeben könnten und inwiefern ein solcher Dialog moderiert durchgeführt werden sollte.

Bei der Erarbeitung der Grundlagen eines Stakeholderdialogs im Rahmen dieses Projektes steht in Absprache mit den Vereinsmitgliedern die "Existenzielle Überschuldung" im Mittelpunkt. Es wird im weiteren Verlauf des Kapitels aufgezeigt, welche Ziele die befragten Fachpersonen bei einem Stakeholderdialog zum Thema "Existenzielle Überschuldung" sehen, welche Chancen und Risiken damit verbunden sein können, welche Akteure beteiligt sein sollten, wie der Ressourcenaufwand eingeschätzt und welche Wirkungen durch einen solchen Dialog erzielt werden könnten. Genau genommen kann bereits dieses Forschungsprojekt als ein Teil eines Stakeholderdialogs gesehen werden. Denn in diesem Rahmen werden verschiedene Positionen, Meinungen und sich ergebende Widersprüche zusammengetragen, strukturiert und zur Diskussion innerhalb des Vereins PlanB gestellt. Die Befragung der relevanten Akteure trägt bereits dazu bei, die Dialogbereitschaft zu wecken, sich von Seiten der Anspruchsgruppen und deren Vertretungspersonen zu positionieren und etwaige Erwartungen zu entwickeln. Entsprechend zeigt dieses Kapitel nicht nur auf, welche Perspektiven ein Stakeholderdialog eröffnet – es geht ebenso um Grenzen, Gefahren und mögliche Enttäuschungen, die durch überhöhte Erwartungen und Hoffnungen entstehen. Ein Dialog erfordert, mögliche Erfolge und Misserfolge in die Planung

mit einzubeziehen und nicht zuletzt der Frage nachzugehen, welche Vorbehalte die beteiligten Akteure eines Stakeholderdialogs in sich tragen.

4.2 Ausgestaltung eines Stakeholderdialogs

Nachfolgend wird anhand der Forschungsfragen dieses Moduls die Ausgestaltung eines Stakeholderdialogs zur existenziellen Überschuldung konkretisiert.

4.2.1 Was sind mögliche Ziele eines Stakeholderdialogs?

Die Ziele der befragten Fachpersonen bei einem Stakeholderdialog können in explorative und lösungsorientierte Ziele gegliedert werden.

Bei explorativen Zielen liegt der Fokus auf der Beschreibung und Analyse des Problems der existenziellen Überschuldung und einer dadurch möglichen Unterteilung und Strukturierung in Teilprobleme. Ein Stakeholderdialog in diesem Sinne würde eine breit angelegte Beschreibung des Themas existenzielle Verschuldung ermöglichen und die relevanten Zusammenhänge auf breiter Wissensgrundlage unter Beteiligung relevanter Akteure bearbeiten. Ein wesentlicher Aspekt der explorierenden Zielsetzung ist der Aufbau von Vertrauen unter den beteiligten Stakeholdern: Sie lernen sich gegenseitig kennen und erfahren von den jeweiligen spezifischen Zugängen, Fragen und Problemen. Eine explorative Grundhaltung eines solchen Dialogs fragt nicht nur nach den Zielen und Erfolgen auf der Inhaltsebene. Die Ergebnisse auf der Prozessebene unter den beteiligten Anspruchsgruppen werden als ebenso wichtig eingeschätzt und für einen Dialog als lohnenswert erachtet.

Im Gegensatz zum explorativen Verständnis wurden von der Mehrheit der befragten Personen klare lösungsorientierte Ziele und Themen formuliert, die es zu bearbeiten und zu erreichen gilt. Eine klare Zielformulierung wurde grossmehrheitlich auch als wesentlicher Faktor eines gelingenden Stakeholderdialogs genannt.

Aus den Antworten der Befragung geht hervor, dass ein Stakeholderdialog strukturell auf drei Ebenen angelegt werden sollte. Ein Dialog wird sowohl auf lokaler Ebene für sinnvoll erachtet, der insbesondere zu Einzelfallfragen der Schuldenberatung geführt werden soll. Auf überregionaler Ebene wird das Thema Schuldenprävention verortet, hier insbesondere im Austausch mit Akteuren der Schule, der zuständigen kantonalen Stellen oder anderer Bildungsinstitutionen. Auf nationaler Ebene wird ein Dialog zu grundlegenden Themen der Verschuldung gesehen und für dringend erforderlich erachtet. Nachfolgend werden die vorgeschlagenen Themen der drei Ebenen eines Stakeholderdialogs aufgelistet.

Dialoge auf lokale/kantonalen Ebene:

- Einbezug öffentlicher Gläubiger in die Diskussion zu Verschuldung und soziale Verantwortung der Gläubiger
- Vernetzung und Austausch der Anspruchsgruppen, Förderung der Zusammenarbeit unter von Verschuldung konfrontierten lokalen Akteuren
- Fallbesprechungen und Problemlösungen im Einzelfall

Überregionale Dialoge in den jeweiligen Sprachregionen

- Erarbeitung von Früherkennungsmodellen zur Vermeidung von existenzieller Überschuldung
- Strategische Ausrichtung von Beratung und Prävention für besondere Zielgruppen
- Evaluation von Angeboten der Schuldenprävention
- Erarbeitung und Validierung von Wirkungsmodellen der Schuldenprävention
- Standardisierung von Verwaltungsabläufen bei Betreuung
- Erarbeitung von Kriterien zur Erkennung von Missbrauch von Krediten und Finanzdienstleistungen

Dialoge auf nationaler Ebene

- Vereinbarungen zum Thema Datenschutz bei Verschuldung
- Vereinbarungen zur Sanierungspraxis nach geltendem Recht
- Strategien zur Entschuldung bei Armut
- Erarbeitung von verbindlichen Inkassorichtlinien und Regelungen zu Höchstzinssätze
- Monitoring zur Verschuldungssituation privater Haushalte und Personen in der Schweiz

4.2.2 Welche Risiken und Chancen beinhaltet ein Stakeholderdialog?

Die von den befragten Personen geäußerten Positionen zu Chancen und Risiken eines Stakeholderdialogs zu "Existenzieller Überschuldung" sind sehr heterogen. Das vorherrschende Bild von Stakeholderdialogen zu Themen der privaten Verschuldung ist stark von negativen Vorerfahrungen und Beispielen aus dem In- und Ausland geprägt, bedient aber auch in gewisser Weise tradierte Vorurteile gegenüber den beteiligten Anspruchsgruppen.

Ein fundamentaler Einwand wird von Seiten des Verbandes der Schweizerischen Inkasso- und Treuhandinstitute formuliert: Es handle sich bei solchen Dialogen weitgehend um Imagepflege, die an den grundsätzlichen Positionen und Problemen nichts verändern könne. Es wird von dieser Anspruchsgruppe zwar auch eine Möglichkeit des Dialogs vorgeschlagen, aber nur bei dringlichem Bedarf oder zur Lösung konkreter Einzelfallprobleme.

Mehrere befragte Fachpersonen äussern die Befürchtung, dass Stakeholderdialoge notwendige gesetzliche Regelungen oder Gerichtsurteile verhindern oder unnötig verzögern. Als Beispiele wurden vor allem Stakeholderdialoge auf europäischer Ebene genannt. Durch solche Stakeholderdialoge wurden gesetzliche Regelungen zum Konsumentenschutz durch Selbstverpflichtungen der Bankenverbände verhindert, die gegebenen Versprechen aber nicht eingehalten. Die gegebenen Selbstverpflichtungen sind zudem nicht einklagbar und daher wirkungslos. Das Image von Ombuds- und Schlichtungsstellen ist gerade im Bereich Finanzen sehr beschädigt und geniesst nur sehr eingeschränktes Vertrauen bei den befragten Fachpersonen.

Neben den grundlegenden Einwänden zu dieser Form des Dialogs wurden auch andere, eher abgeschwächte Bedenken formuliert: Vereinbarungen im Rahmen solcher Stakeholderdialoge sind nicht frei von Anwendungs- und Interpretationsproblemen, wie sie auch bei gesetzlichen Regelungen auftreten. Darüber hinaus wurde kritisch angemerkt, dass bei solchen Dialogen häufig über Verhaltensänderung der Betroffenen, aber sehr selten über die Veränderung der Verhältnisse und den Abbau von Risiken gesprochen wird. Vielfach wurde die Unabhängigkeit beteiligter Personen und Akteure solcher Dialoge in Frage gestellt, bis dahin, dass sich Akteure eines Stakeholderdialogs aufgrund wirtschaftlicher Abhängigkeit nicht mehr vertrauen, ihre Meinung zu

vertreten. Schliesslich wurde aufgeführt, dass die Interessenskonflikte so gegensätzlich sein könnten, dass der Dialog dadurch blockiert werden könnte.

Den geäusserten Risiken stehen aber auch Chancen gegenüber: Zentral ist, durch einen Stakeholderdialog Lernprozesse und Problemlösungen zu ermöglichen, die es ohne einen solchen Dialog nicht geben würde. Hier wurde von den befragten Personen, die bereits Kontakt mit dem Verein PlanB hatten, der gegenseitige Austausch, die ermöglichten Einblicke in die gegenseitige Rolle und Perspektive sowie zentrale Ergebnisse von Problemlösungen genannt, wie eine Kreditfähigkeitsprüfung durch die beteiligten Konsumkreditbanken. Hier wurde der Dialog unter den Anspruchsgruppen als sehr fruchtbar und als vorbildliches Beispiel bezeichnet, wie trotz gegensätzlicher Interessen und Positionen voneinander gelernt werden kann. Ein Stakeholderdialog spricht für eine Konflikt- und Lernkultur, die der Gegenseite nicht Informationen vorenthält, sondern durch den Austausch von Argumenten und der Darstellung von Problemen eine Lösung sucht. Besonders gewinnbringend sind Stakeholderdialoge dann, wenn die beteiligten Anspruchsgruppen bei der Aushandlung von Lösungen auch an ihre thematischen Grenzen gehen können, ohne dass dadurch die Gesprächskultur leidet. Die beteiligten Akteure dürfen nicht das Gefühl haben, nicht mehr ihre Meinung kritisch zu vertreten. Im Rahmen eines Dialogs Lösungen zu suchen, bedeutet nicht, Probleme und Kritik nicht offen zu benennen. Nur eine kontroverse Diskussionskultur kann zu ehrlichen Lösungen führen, die dann auch eingehalten werden müssen. Hervorgehoben wurde auch, dass Vereinbarungen im Rahmen eines solchen Dialogs sehr zielgerichtet und für alle Beteiligten ausgesprochen ressourcenschonend sein können.

Hierzu wurden vor allem von Seiten der Justizverwaltung Beispiele genannt, bei denen in der Vergangenheit schnelle und wirksame Lösungen zu bestimmten Problemen gefunden wurden. Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass solche Vereinbarungen nur dann möglich sind, wenn sich die zuständigen Entscheidungsträger persönlich treffen, gemeinsam eine Lösung erarbeiten und diese dann auch umsetzen.

Schliesslich wurde mehrfach ausdrücklich ausgeführt, dass ein Stakeholderdialog hilft, finanzielle Mittel in beträchtlichem Umfang zu generieren, mit denen Präventions- und Hilfeangebote ermöglicht und finanziert werden können. Die Zusammenarbeit von Hilfswerken mit der Kreditwirtschaft trägt dazu bei, dass solche Angebote in den Fachkreisen der Beratungs- und Präventionsarbeit anerkannt werden und somit auch zu einer entsprechenden Verbreitung bei der Zielgruppe führt. Von privater Seite finanzierte Hilfsmittel und Angebote, die nicht im Zusammenhang eines solchen Dialogs entstehen, finden häufig nicht die Akzeptanz und den Zuspruch der Fachöffentlichkeit. Hier wurden vereinzelt Bedenken geäussert, dass es zu einer inhaltlichen Einflussnahme der Kreditwirtschaft auf die Inhalte von Beratungs- und Präventionsangebote kommen könnte. Grundsätzlich wurde aber von den befragten Personen angeregt, den durch den Verein PlanB beschrittenen Weg weiter zu führen und durch den Einbezug weiterer Unternehmen der Finanzbranche, Kunden- und Kreditkartenfirmen, Krankenversicherungen und staatlichen Stellen als Gläubiger die Finanzierung von Beratung und Prävention bei existenzieller Verschuldung weiter auszubauen.

4.2.3 Mit welchem zeitlichen und finanziellen Aufwand ist zu rechnen?

Auch hierzu gibt es gegensätzliche Positionen: Ein auf explorative Bearbeitung des Themas "Existenzielle Verschuldung" ausgerichteter Stakeholderdialog erfordert, Vertrauen zu schaffen. Ein solcher Prozess nimmt Zeit in Anspruch und ist mit entsprechenden Kosten verbunden.

Die an konkreten Lösungen orientierten Vertreterinnen und Vertreter äussern sich dahingehend, Stakeholderdialoge auf nationaler Ebene mit einer überschaubaren zeitlichen Perspektive zu planen. Es geht um den Versuch, solche Probleme im Dialog zu lösen, die für die beteiligten Akteure auch ohne gesetzliche Regelung lösbar sind. Im Rahmen von Stakeholderdialogen können keine lang andauernden fundamentalen oder ideologiebeladenen Diskussionen geführt werden. Bei solchen Dialogen finden sich Anspruchsgruppen, deren Vertreter unbürokratische und schnell realisierbare Lösungen anstreben und diese dann auch unterstützen müssen.

Der Dialog innerhalb von Sprachregionen und auf kommunaler Ebene setzt jedoch eine andere Zeitstruktur voraus. Hier geht es um kontinuierliche Dialoge, die langfristig und mit einer gewissen Verbindlichkeit des Mitwirkens angelegt sein müssen. Es steht nicht die Häufigkeit der Treffen im Vordergrund, sondern der unter den beteiligten Anspruchsgruppen repräsentierte Überblick über die Themen und Probleme, die Versorgungslage an Hilfen und Bildungsangeboten und die Fachlichkeit zur Klärung von Einzelfallfragen.

4.2.4 Struktur und teilnehmende Anspruchsgruppen

Auch hinsichtlich möglicher Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einem solchen Stakeholderdialog muss vorab geklärt werden, ob dieser in einer explorativen Ausrichtung durchgeführt werden soll, oder mit dem Ziel, konkrete Absprachen und Lösungen zu erarbeiten. Ein exploratives Vorgehen würde bedeuten, alle im Verlauf der Entstehung des Problems Verschuldung beteiligten Anspruchsgruppen einzubeziehen, ungeachtet dessen, ob diese später an Lösungen beteiligt werden sollen und können.

Ein auf die Erarbeitung konkreter Lösungen und Vereinbarung ausgerichteter Dialog soll auf allen drei Ebenen aus möglichst unterschiedlichen, für das Thema jedoch zentralen Akteuren bestehen. Die hierfür vorgeschlagenen Akteure sind der Tabelle im Kapitel 4.3. zu entnehmen.

4.2.5 Wie kann die Wirksamkeit des Stakeholderdialogs überprüft werden?

Die Wirksamkeit von Stakeholderdialogen kann nach Einschätzung der befragten Fachpersonen dadurch gemessen werden, dass konkrete Lösungen, Vereinbarungen und Absprachen zur Bekämpfung von existenzieller Überschuldung getroffen werden. Sie hängt aber auch davon ab, dass diese Vereinbarungen eingehalten werden. Es stellt sich die Frage, wie mit Einwänden und Vorstössen gegen getroffene Absprachen umgegangen wird, welche Vermittlungs- und Sanktionsinstanzen geschaffen werden können und wie insgesamt die Verbindlichkeit solcher Lösungen gewährleistet ist.

Nicht zuletzt wurde angemerkt, dass auch die über den Dialog der Anspruchsgruppen finanzielle Mittel generiert werden können. Auch die damit ermöglichten konkreten Massnahmen sind als messbare Wirkung des Dialogs zu betrachten. Hierzu wurde auch angemerkt, die Generierung von finanziellen Mittel nicht ideologisch zu überfrachten, sondern als Chance anzuerkennen.

4.3 Struktur eines möglichen Stakeholderdialogs "Existenzielle Überschuldung"

Ebene, Gegenstand & Häufigkeit	Themen	Beteiligte	Chancen und Risiken
Lokal/kantonal Fallbesprechungen und Vernetzung (kontinuierlich)	<ul style="list-style-type: none"> • Einbezug öffentlicher Gläubiger in die Diskussion zu Verschuldung und soziale Verantwortung der Gläubiger • Vernetzung und Austausch der Anspruchsgruppen, Förderung der Zusammenarbeit von mit Verschuldung konfrontierten lokalen Akteuren • Fallbesprechungen und Problemlösungen im Einzelfall 	Gläubiger <ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Steuerbehörden • Krankenkassen • Kommunen und Gemeindeverwaltungen als Gläubiger Soziale Institutionen <ul style="list-style-type: none"> • Schuldenberatungsstellen • Private Initiativen, Hilfswerke mit polyvalenten Beratungsstellen <ul style="list-style-type: none"> • Budgetberatungsstellen Öffentliche Verwaltung <ul style="list-style-type: none"> • Sozialdienste • Konkurs- und Betreibungsämter 	Chancen <ul style="list-style-type: none"> • Enge lokale Kooperation kann hergestellt werden • Kurze Wege unter den Anspruchsgruppen • Unbürokratische Absprachen möglich • Vereinfachung von Abläufen möglich Risiken <ul style="list-style-type: none"> • Begrenzte Verhandlungsspielräume der Beteiligten • Entkräftung eigener Argumente durch Anhörung der Gegenseite • Eigene Positionen können aufgrund von Abhängigkeiten nicht vertreten werden
Innerhalb der Sprachregion Fachaustausch zum Thema Prävention (kontinuierlich)	<ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung von Früherkennungsmodellen zur Vermeidung von existenzieller Überschuldung • Strategische Ausrichtung von Beratung und Prävention für besondere Zielgruppen • Evaluation von Angeboten der Schuldenprävention • Erarbeitung und Validierung von Wirkungsmodellen der Schuldenprävention 	Vertreter aus der schulischen und ausserschulischen Bildungsarbeit <ul style="list-style-type: none"> • NN Akteure der Schuldenprävention <ul style="list-style-type: none"> • Schuldenberatungsstellen • Budgetberatungsstellen • Hilfswerke: Caritas und ProJuventute • Private Akteure und Initiativen Wissenschaft <ul style="list-style-type: none"> • Fachpersonen aus Forschung und Wissenschaft 	Chancen <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung und Verbreitung zielgruppenspezifischer Angebote • Steigerung der Akzeptanz entwickelter Produkte • Beitrag zur Qualitätssicherung in der Schuldenprävention • Einbezug bislang nicht beteiligter Akteure (Bsp. Budgetberatung) Risiken <ul style="list-style-type: none"> • Parallelstruktur zum Netzwerk finanzielle Handlungsfähigkeit oder zu Vernetzungstreffen im Tessin • Verbindlichkeit und Kontinuität der Teilnahme • Rückzug öffentlicher Akteure aus dem Thema • Starke Ausrichtung auf Imagepflege

<p>National</p> <p>Lösung grundsätzlicher Fragen</p> <p>(themenbezogen, speditiv Lösungsorientiert)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarungen zum Thema Datenschutz bei Verschuldung • Vereinbarungen zur Sanierungspraxis nach geltendem Recht • Strategien zur Entschuldung bei Armut • Erarbeitung von verbindlichen Inkassorichtlinien und Regelungen zu Höchstzinssätze • Monitoring zur Verschuldungssituation privater Haushalte und Personen in der Schweiz • Standardisierung von Verwaltungsabläufen bei Betreuung • Erarbeitung von Kriterien zur Erkennung von Missbrauch von Krediten und Finanzdienstleistungen 	<p>Kreditwirtschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> • asut Schweizerischer Verband der Telekommunikation • SGV Schweizerischer Gewerbeverband • VSI Verband Schweizer Inkasso-Treuhandinstitute • VSKF Verband Schweizer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute • Kreditauskunfteien ZEK und IKO <p>Bundesverwaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bundesamt für Justiz • Eidgenössische Steuerverwaltung <p>Hilfswerke</p> <ul style="list-style-type: none"> • Budgetberatung Schweiz • Caritas • Dachverband Schuldenberatung • SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe <p>Wissenschaft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fachpersonen aus Forschung und Wissenschaft 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zielführende und schnelle Lösungen von grundsätzlichen Problemen • Erarbeitung verbindlicher Absprachen • Hohe Verbindlichkeit durch Mitwirkung von entscheidungstragenden Personen <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verhinderung erforderlicher gesetzlicher Regelungen und Urteile • Einflussnahme von nicht beteiligten Akteure (Bsp. Inkassorichtlinien) • Verbindlichkeit getroffener Absprachen und Lösungen • Starke Ausrichtung auf Imagepflege
---	--	---	---

Kapitel 6 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel sind die Ergebnisse der Studie zusammengefasst. Die Zusammenfassung gliedert sich in Ursachen, Prävention, Beratung und der Ausgestaltung eines Stakeholderdialogs.

6.1 Ursachen existenzieller Überschuldung

Die im Rahmen dieser Studie ausgewerteten Daten haben gezeigt, dass existenzielle Überschuldung hauptsächlich im Zusammenhang von Armut, Benachteiligung und sozialer Ungleichheit entsteht. Dabei sind vier Problembereiche festzustellen, die in Kombination mit finanzieller Beeinträchtigung existenzielle Überschuldung auslösen. Dies sind:

- Kritische Lebensereignisse, Krisen und daraus resultierende Brüche im biographischen Verlauf, die sich unter anderem auch auf die Einkommens- und Budgetsituation von Privathaushalten auswirken.
- Mechanismen und Auswirkungen sozialstaatlicher Leistungen, insbesondere Rückforderungsansprüche und Steuerforderungen
- Gesundheitliche Einschränkungen und deren Auswirkungen auf die Erwerbssituation

Die statistischen Zahlen zeigen ebenso auf, dass es vor allem junge Erwachsene, Familien – insbesondere Alleinerziehendenhaushalte – und Menschen mit Migrationshintergrund sind, die besonders von existenzieller Überschuldung betroffen sind.

6.2 Präventive Massnahmen

Zur Bekämpfung von existenzieller Überschuldung wurde sowohl auf die Notwendigkeit von Verhältnis- als auch von Verhaltensprävention hingewiesen.

Die Befragung von Fachpersonen dieser Studie hat gezeigt, dass es eine Vielzahl möglicher Themen und Felder gibt, wie die unterschiedlichen Anspruchsgruppen dazu beitragen können, existenzielle Überschuldung zu verhindern. Im Hinblick auf kommerzielle Kreditinstitute wurde formuliert, den Dialog zur Praxis von Sanierungen nach geltendem Recht, zu Inkassorichtlinien und zum Datenschutz in der Weise konstruktiv zu gestalten. Dies hat in der Vergangenheit zum Beispiel beim Thema Kreditfähigkeitsprüfung zu erfolgreichen Ergebnissen geführt. Weitere Ansatzpunkte wären zum Beispiel die übersichtliche Gestaltung von Vertragsformularen oder ein Verhaltenscode bei laufenden Sanierungsverhandlungen.

Die von der Kreditwirtschaft geschaffenen Präventionsmassnahmen sind ein wichtiger Bestandteil in der Vielfalt von Methoden und Hilfsmitteln der Prävention. Sie können wirksam zur universeller Prävention eingesetzt werden. Dem gegenüber steht das Anliegen der Hilfswerke und öffentlichen sozialen Dienste, gezieltere Angebote zu lancieren. Hierbei spielen Armut und existenzieller Überschuldung eine zentrale Rolle, ebenso wie Zusammenhänge von Migration, Arbeitslosigkeit, Ausgrenzung und Bildungsbenachteiligung. Die hierfür erforderlichen spezifischen Massnahmen sind teilweise noch zu entwickeln und innovative Zugänge zu schwer erreichbaren Zielgruppen zu erarbeiten. Hierfür weisen die privaten Hilfswerke und öffentlichen Sozialdienste die entsprechend fachliche Expertise auf, sind aber auf finanzielle Unterstützung zur Umsetzung solcher Angebote dringend angewiesen. Ebenso scheint die Notwendigkeit wissenschaftlicher Befunde und Nachweise hinsichtlich der Wirkung von Prävention erforderlich zu sein.

6.3 Beratung

Die Schuldenberatung in der Schweiz ist sowohl in Form spezialisierter Schuldenfachstellen als auch polyvalent, über allgemeine Sozialdienste, in der Bekämpfung existenzieller Überschuldung aktiv. Die spezialisierten Stellen sind weiterhin stark auf Sanierungen ausgerichtet und sprechen daher einkommensstabile Zielgruppen an. Armutsbetroffene Menschen mit existenzieller Überschuldung sind vermehrt in polyvalenten Stellen oder öffentlich getragenen Diensten vorzufinden. Im Alltag der Schuldenberatung ist Beratung und Prävention sehr eng miteinander verbunden. Die Vermittlung von alltagsrelevanter Finanzkompetenz ist ein wesentlicher Bestandteil der Beratung. Budgetberatungsstellen stellen in der Schweiz eine wichtige Ergänzung der Beratungsdienstleistungen dar. Sie sind gegenüber Schuldenberatungsstellen deutlich niederschwelliger zugänglich. Ratsuchenden Menschen fällt es oft leichter, sich zunächst von einer Budgetberatungsstelle beraten zu lassen, als eine Schuldenberatung anzunehmen. So gelingt es, die Menschen frühzeitig und alltagsnah beratend zu erreichen.

6.4 Stakeholderdialog

Ein Dialog der Anspruchsgruppen zum Thema Verschuldung wurde im Rahmen der Studie weitgehend begrüsst. Es wurde deutlich, dass der Dialog auf unterschiedlichen Ebenen geführt werden sollte. Es gilt Dialogformen zu initiieren, die sich mit konkreten Fällen und Schwierigkeiten in der Erarbeitung von Lösungen auf lokaler Ebene befassen – mit dem Ziel der Koordination, des fachlichen Austauschs und der Evaluation und Wirkungsmessung von Bildungs- und Präventionsangeboten. Schliesslich wurden Themen formuliert, die auf nationaler Ebene zwischen den Anspruchsgruppen besprochen werden und für die Lösungen gefunden werden sollten. Solche Dialoge sind in der Fachöffentlichkeit, gerade aus dem Bereich Finanzdienstleistungen und Konsumentenschutz nicht frei von Vorbehalten und Enttäuschungen aus der Vergangenheit. Stakeholderdialoge sind daher mit Sorgfalt zu entwickeln. Es ist auf klare, realistische Ziele zu achten, für deren Umsetzung entscheidungstragende Personen einstehen, eine Moderation den Ausgleich unterschiedlicher Interessen und Bedürfnisse gewährleistet und die Sanktionierung nicht eingehaltener Vereinbarungen sichergestellt ist. Zu überlegen ist auch, inwiefern die Einführung einer Ombudsstelle die Verbindlichkeit solcher getroffener Lösungen gewährleistet.

Zum Ab-Schluss:

Seit der Gründung des Vereins PlanB haben sich keine grundlegenden Veränderungen in der Problematik der Verschuldung privater Haushalte in der Schweiz ergeben. Verschuldung bleibt, wie im Rahmen dieser Studie mit "existenziell" bezeichnet, ein individualisiertes Problem, das nicht durch eine Person oder Anspruchsgruppe allein gelöst werden kann. Diese Individualisierung des Problems, die alleinige Verantwortung der verschuldeten Menschen, im Falle des Scheiterns selbst und ohne Zutun der Gläubigerseite für eine Lösung verantwortlich zu sein, führte zur Erkenntnis, dass es auch einen PlanB für den Fall des Scheiterns braucht. Ein PlanB, an dem möglichst viele Anspruchsgruppen beteiligt sein sollten, auch diejenigen, für die das Scheitern einkalkuliert ist. Scheitern ist jedoch ein Thema, für das sich nur schwer Mitstreiterinnen und Mitstreiter finden lassen. Der Dialog über das Scheitern und mit den Gescheiterten ist ein möglicher erster Schritt der Verantwortung.

Anhang

Forschungsdesigne

Modul 1	Ursachen und Ausmass von Überschuldung in der Schweiz
Gegenstand	Bestehende empirische Befunde und theoretische Bezüge zu Überschuldung
Teilfragen	Welche Ursachen führen zu (existenzieller) Überschuldung?
Vorgehen	Aufarbeitung des Theoriediskurses zur Ver- und Überschuldung in der Schweiz Analyse vorhandener Daten zur Verschuldung von Privatpersonen und Privathaushalten: SILC-Daten 2008 und 2013, Geschäftsbericht der Schweizer Nationalbank, Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik und kantonale Sozialhilfberichte, Befunde zur Jugendverschuldung

Modul 2	Präventive Massnahmen
Gegenstand	Mögliche präventiven Massnahmen von kommerzielle Kreditgebern, Non-Profit-Organisationen und der öffentliche Hand
Teilfragen	Wo kann Schuldenprävention besonders effektiv ansetzen? Wo sind Grenzen der Schuldenprävention? Welche Unterschiede hinsichtlich Altersgruppen, Nationalitäten und Sprachregionen sind in der Schuldenprävention in der Schweiz feststellbar? Welche Rolle spielt Financial Literacy in der Schuldenprävention?
Vorgehen	In allen drei Sprachregionen wird je eine Gruppendiskussion zwischen Präventionsfachkräften und anderen Fachpersonen durchgeführt. Die Gruppendiskussionen werden protokolliert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Dabei gilt es sowohl die unterschiedlichen Positionen der an den Gruppendiskussionen beteiligten Akteure, aber auch die regionalen Besonderheiten herauszuarbeiten.

Modul 3	Beratung bei Verschuldung
Gegenstand	Schuldenberatung durch kommerzielle Kreditgeber, Non-Profit-Organisationen und der öffentlichen Hand. Dabei ist auch zwischen spezialisierten Schuldenberatungsangeboten und Beratungen polyvalenter Dienste zu unterscheiden.
Teilfragen	Wo kann Schuldenberatung besonders effektiv ansetzen? Wo sind Grenzen der Schuldenberatung? Welche Unterschiede hinsichtlich Altersgruppen, Nationalitäten und Sprachregionen sind in der Schuldenberatung in der Schweiz feststellbar? Welche Rolle spielt Financial Literacy in der Schuldenberatung?
Vorgehen	6 Interviews mit Beratungsfachkräften im Bereich Überschuldung Interviews mit je 2 Fachkräften der Schuldenberatung in der deutschsprachigen, französischsprachigen und italienischsprachigen Schweiz. Dabei soll unter den befragten Beratungsfachkräften der drei Sprachregionen jeweils eine Fachperson bei einer spezialisierten und einer polyvalenten Stelle tätig sein. Die Interviews werden protokolliert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Der Schwerpunkt der Auswertung liegt auf der Untersuchung der regionalen Besonderheiten der in der Schweiz anzutreffenden Beratungsverständnisse zum Thema Schulden.

Modul 4	Synthesemodul: Grundlagen eines Stakeholderdialogs
Gegenstand	Wie soll ein effizienter Stakeholderdialog zwischen dem Verein PlanB und wichtigen Akteuren aus allen Anspruchsgruppen organisiert werden?
Teilfragen	<p>Was sind mögliche Ziele eines Stakeholderdialogs?</p> <p>Welche Chancen und Risiken beinhaltet ein Stakeholderdialog?</p> <p>Mit welchem zeitlichen und finanziellen Aufwand ist zu rechnen?</p> <p>Wer sind die möglichen Teilnehmer?</p> <p>Wie kann die Wirksamkeit des Stakeholderdialogs überprüft werden?</p>
Vorgehen	<p>a) 5 Interviews zu den oben genannten Teilfragen mit Fachpersonen folgender Organisationen: Dachverband Schuldenberatung Schweiz, Budgetberatung Schweiz, Bundesamt für Justiz, Verband Schweizer Inkassounternehmen ECDN European Consumer Debt Network</p> <p>Die Interviews werden protokolliert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Hierbei geht es insbesondere darum eine Übersicht (Matrix/Tabelle) der Positionen der befragten Fachpersonen zu erstellen.</p> <p>b) Ein Syntheseworkshop mit den Mitgliedern des Vorstandes des Vereins PlanB und einer weiteren externen Fachperson zu Stakeholderdialogen. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Erhebungsschritte der Modul 1 bis 4a) wird die Leitfrage des Projektes diskutiert: Wie lauten die in einem Stakeholderdialog debattierbaren Fragestellungen und wie beziehungsweise mit wem sollen diese diskutiert werden?</p> <p>Ziel dieses Syntheseworkshops ist die Formulierung von Kernaussagen zu einem möglichen Stakeholderdialog, der als wesentlicher Bestandteil der Schlussfolgerungen des Abschlussberichts darstellt.</p>

Interviewfragen

Modul 2: Prävention

a) Wo kann Schuldenprävention besonders effektiv ansetzen?

- Welche Zielgruppe ist besonders wichtig anzusprechen?
- Welche Zielgruppe ist besonders gut/einfach anzusprechen?
- Welche Zielgruppe ist besonders schwer erreichbar?
- Was sind alternative Zugänge zu gefährdeten Zielgruppen?
- Welcher Stellenwert hat strukturelle Prävention in ihrer Sprachregion?
- Was sind die Themen, die derzeit über strukturelle Prävention bearbeitet werden?

b) Wo sind Grenzen der Schuldenprävention?

- Welche Themen können durch Prävention nicht bearbeitet werden?
- Welche Personengruppen sind durch Prävention nicht erreichbar?
- Welche Ziele können durch Prävention nicht erreicht werden?
- Wie wirkt sich Benachteiligung durch Armut, Herkunft oder Bildung auf die Wirkung von Schuldenprävention aus?
- Sind Veränderungen in der Zielgruppe der Präventionsarbeit festzustellen: Wie verändert sich die Nachfrage nach Präventionsangeboten? Kann das Angebot entsprechend angepasst werden und was ist besonders herausfordernd dabei?

c) Welche Unterschiede hinsichtlich Altersgruppen, Nationalitäten und Sprachregionen sind in der Schuldenprävention in der Schweiz feststellbar?

- Welche Altersgruppen, welche besonders gefährdeten Personengruppen und Personen welcher nationalen Herkunft werden in Ihrer Sprachregion durch Prävention erreicht?
- Was ist dazu aus anderen Sprachregionen bekannt?

d) Welche Rolle spielt Financial Literacy in der Schuldenprävention?

- Was ist unter Financial Literacy zu verstehen?
- Welche Ziele verfolgt Schuldenprävention über die Vermittlung von Finanzwissen hinaus?

e) Ergänzende Fragen auf der Grundlage des Theoriekapitels

- Gibt es besondere gefährdete Personengruppen und was führt bei diesen Personengruppen dann zu einer existenziellen Verschuldung?
- Werden Familien mit Kindern, junge Erwachsene und Menschen mit Migrationshintergrund derzeit gezielt mit Präventionsangeboten angesprochen?
- Wenn ja, wie? Wenn nein, warum?
- Was wird als zentrale Gefährdungsfaktoren für existenzielle Verschuldung bei Jugendlichen angesehen?
- Wie können von existenzieller Verschuldung gefährdete Familien befähigt werden, Geld und Schulden in der Familie nicht zum Tabu werden zu lassen?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten für die Präventionsarbeit werden grundsätzlich gesehen?

Modul 3: Beratung

a) Wo kann Schuldenberatung besonders effektiv ansetzen?

- Welche Voraussetzungen fördern in der Fallarbeit das Gelingen von Schuldenberatung?
- Was erschwert in der Fallarbeit gelingende Schuldenberatung?
- Welche spezifischen Zielgruppen werden durch spezialisierte oder durch polyvalente Stellen angesprochen?
- Sollte an der Aufteilung spezialisierte/polyvalente Stellen etwas geändert werden? Wenn ja, was?

b) Wo sind Grenzen der Schuldenberatung?

- Bezogen auf das Einkommen und Einnahmen insgesamt?
Bezogen auf das Budget und die Ausgaben?
- Bezogen auf die Höhe der Verschuldung oder Anzahl der Gläubiger?
- Bezogen auf die Zusammenarbeit der Betroffenen mit den Beratungspersonen und Beratungsstellen?

c) Welche Unterschiede hinsichtlich Altersgruppen, Nationalitäten und Sprachregionen sind in der Schuldenberatung in der Schweiz feststellbar?

- Was ist Ihre hauptsächliche Zielgruppe?
- Stellen Sie Veränderungen bei Ihrer Zielgruppe oder bei den Problemen Ihrer Zielgruppe fest?
- In welchen besonderen Problemlagen sind die durch Ihre Stelle beratenen Betroffenen?
- Gibt es bestimmte Zielgruppen, die nicht mit Schuldenberatungsangeboten versorgt werden können?
- Wie kann Schuldenberatung auf Migrationsaspekte der Betroffenen eingehen?
- Wie sieht Schuldenberatung in den anderen Sprachregionen der Schweiz aus?

d) Welche Rolle spielt Financial Literacy in der Schuldenberatung?

- Was verstehen Sie unter Financial Literacy?
- Wo ist der thematische Übergang von Beratung zu Prävention?
- Welche Aspekte von Finanzwissen werden vermittelt?
- Welche anderen pädagogischen Ziele werden verfolgt?

e) Ergänzende Fragen auf der Grundlage des Theoriekapitels

- Wie kann bei den genannten Risikogruppen hinsichtlich Verschuldung geholfen werden?
- Welche neuen Beratungsansätze braucht es, um Menschen mit Schulden noch wirksamer beraten zu können?
- Ist das Setting "Einzelberatung" noch zeitgemäss?
- Welche Rolle spielt das Internet bei der Beratung von verschuldeten Personen?
Welche Möglichkeiten und Grenzen von Onlineberatung bei Verschuldung sehen Sie?
- Gibt es andere Personen, die im Einzelfall in die Beratung einbezogen werden (Arbeitgeber, Vermieter, Familie...)?

Modul 4: Stakeholderdialog

a) Ziele eines Stakeholderdialogs

- Inwiefern erscheint es Ihnen sinnvoll, dass sich Repräsentanten unterschiedlicher Anspruchsgruppen zum Thema Schuldenberatung und Schuldenprävention zu einem Stakeholderdialog "zusammenschließen"? Was spricht für einen solchen Dialog, was dagegen?
- Was sind mögliche Ziele eines solchen Stakeholderdialogs?
- Was könnten die Themen eines solchen Stakeholderdialogs sein?
- Mit welchen konkreten Schritten können diese Ziele realisiert werden?

b) Chancen und Risiken eines Stakeholderdialogs

- Was sind die zentralen Chancen aus Ihrer Sicht?
- Was sind die Gefahren und Stolpersteine eines solchen Dialogs?

c) Zeitlicher und finanzieller Aufwand eines Stakeholderdialogs

- Wie stellen Sie sich einen möglichen zeitlichen Ablauf eines solchen Stakeholderdialogs vor?
- Welcher Ressourcenaufwand entsteht (Zeitaufwand, Sachkosten, div...)

d) Mögliche Teilnehmende eines Stakeholderdialogs

- Wer sind aus Ihrer Sicht die zentralen Anspruchsgruppen, die einbezogen werden sollten?
- Gibt es andere zentrale Personen, Institutionen oder Organisationen, die einbezogen werden sollten?

e) Überprüfung der Wirksamkeit des Stakeholderdialogs

- Wann kann man Ihrer Sicht von einem Erfolg eines solchen Stakeholderdialogs sprechen? An Hand welcher Kriterien kann ein solcher Erfolg ermittelt werden?
- Was sind mögliche Wirkungen eines Stakeholderdialogs? An was würden Sie das fest machen?
- Welche nicht beabsichtigten Wirkungen könnten durch einen Stakeholderdialog eintreten?

f) Sonstige Fragen

- Kennen Sie Beispiele eines solchen Stakeholderdialogs? Gerne auch aus dem Ausland
- Wenn ja, können Sie dieses beschreiben.
- Was ist davon auf das Problem Verschuldung in der Schweiz übertragbar?

Befragte Fachpersonen

Modul 2: Prävention		
Region	Institution	Name Fachperson
Deutschschweiz	Caritas Zürich Schuldenberatung Aargau Solethurn Kinder-Cash Raiffeisen Schweiz	Denzler, Susanne Fuchs, Andrea Wehrli, Daniel Dietsche, Mario
	Caritas Vaud Caritas / CSP Neuchâtel Centre social protestant Neuenburg Unité d'assanissement financier (Service social Lausane) Service social de la Ville de Carouge Hospice Général Sozialdienst interentreprise in Genf Service social inter-entreprise	Cruchon, Olivier Daffelon, Melanie Maeder, Séverine vertreten durch Maeder, Séverine Barras, Nancy Galdemar, Virginie Cambier, Elvia Muller-Chennaz, Odile Alberto, Ochoa Varidelle, Corinne
Tessin	Consultati , Taverne Kantonamt für Sozialhilfe und Familie ACSI	Martinoni, Marcello Grignola Mammoli, Sara Regazzoni, Laura

Modul 3: Beratung		
Region	Institution	Name Fachperson
Deutschschweiz	Familien- und Erziehungsberatung Basel-Stadt Fachstelle für Schuldenfragen Luzern	Herrmann, Isabelle Bracher, Barbara
	Unité d'assanissement financier (Service social Lausane) Service social de la Ville de Carouge Caritas Vaud, Caritas / CSP Neuchâtel, Sozialdienst interentreprise in Genf	Galdemar, Virginie Cambier, Elvia Cruchon, Olivier Maeder, Séverine Varidelle, Corinne

Tessin	Kantonalamt für Sozialhilfe und Familie	Grignola Mammoli, Sara
	Caritas Ticino	Balbo, Dante
	ACSI	Regazzoni, Laura

Modul 4: Grundlagen eines Stakeholderdialogs		
Institution	Name Fachperson	Funktion
Dachverband Schuldenberatung Schweiz	Mercier, Sebastien	Geschäftsleitung
Bundesamt für Justiz	Rüetschi, David	Abteilungsleitung
Verband Schweizer Inkasso- und Treuhandinstitute	Küng, Evelyne	Mitglied des Vorstandes
Konferenz der Betreuung- und Konkursbeamten in der Schweiz	Isler, Roland	Mitglied Präsidium, Leitung Betreibungsamt Winterthur.
Avenir Social	Michel, Thomas	Mitglied des Vorstandes
European Consumer Debt Network	Korczak, Dieter	Präsident
Fachhochschule Nordwestschweiz Hochschule für Technik Institut für Geistes- und Sozialwissenschaften	Schmitt, Ruth	Professorin

Literatur

- Ansen, Harald (2014): Methodik der sozialen Schuldenberatung - ein vernachlässigtes Thema. In: Knobloch, Michael, Laaz, Wilfried, Neuberger, Doris, Flach, Laura: iff-Überschuldungsreport 2014. S. 69 - 86.
- Bergmann, Jens (2011): Ökonomisierung des Privaten. Wiesbaden: VS Verlag.
- Berner Schuldenfachstelle (2013): Schulden - was tun? Der Weg aus der Schuldenfalle. Bern: Edition Soziothek. 4. Auflage.
- Groth, Ulf (1984): Schuldnerberatung. Praktischer Leitfaden für die Sozialarbeit. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Herzog, Kerstin (2015): Schulden und Alltag. Arbeit mit schwierigen finanziellen Situationen und die (Nicht-) Nutzung von Schuldnerberatung. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Korczak, Dieter (2001): Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Korczak, Dieter (2007): Schuldenprävention in Kindergärten und Berufsschulen. München: GP Forschungsgruppe.
- Korczak, Dieter, Pfefferkorn, Gabriela (1992): Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: W. Kohlhammer
- Lange, Elmar (2004): Jugendkonsum im 21. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag.
- Mattes, Christoph (2007): Im Schatten der Konsumgeschichte. Basel: Edition gesowip.
- Mattes, Christoph (2012): Schuldnerberatung als Antwort auf Verschuldung? Ein Beitrag zum Methodendiskurs in der Sozialen Arbeit. In: BAG-Informationen 27. Jg. S. 113 - 120.
- Mattes, Christoph, Sommer, Rebekka, Zeller, Miriam (2014): Schuldenberatung in Winterthur. Eine Standortbestimmung des bestehenden Hilfeangebots. Basel: Forschungsbericht.
- Mattes, Christoph (2015): Verschuldung als Auslöser sozialer Destabilisierung. In: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.): Wege aus der Verletzlichkeit. Zürich: Seismo-Verlag. S. 198 - 2013.
- Mattes, Christoph (2016): Entschuldung auch für Arme - eine gerichtliche Restschuldbefreiung als Lösung für die Schweiz? In: BAG-Informationen 31. Jg. S. 19 - 25.
- Meier, Isaak, Hamburger, Carlo (2014): Die Entschuldung von Privatpersonen im schweizerischen Recht. In: Schweizer Juristen-Zeitung 110. Jg. S. 93 - 105.
- Meier-Gräwe, Uta, Preuss Heide, Sunnus, Eva-Maria (2003): Steckbriefe von Armut. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Meier Magistretti, Arnold, Claudia (2013): Wirkt Schuldenprävention. Luzern: Hochschule Luzern - Soziale Arbeit.
- Meier Magistretti, Fuchs, Andrea, Müller-Möhl (2014): Schuldenprävention mit Jugendlichen. Was bringt der Jugendlohn? In: Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ: Selbstbestimmt oder manipuliert? Kinder und Jugendliche als kompetente Konsumenten. Bern. S. 62 - 74.
- Müller, Karsten, Straatmann, Tammo, Kötter, Ute Anna, Kraus, Johanne (2011): Transformative Konsumentenforschung. Die Untersuchung eines Modells psychologischer Faktoren der Jugendverschuldung. In: Wirtschaftspsychologie IV/2011. S. 56 - 72.
- Münster, Eva, Münster, Peter, Letzel, Stephan (2010): Soziale Integration in der Überschuldung - Wie bedeutsam ist dies für die Gesundheit. In: Hergenröder, Curt Wolfgang (Hg.): Gläubiger, Schuldner, Arme. Wiesbaden: Springer-VS. S. 117 - 128.
- Neuenschwander, Peter, Hümbelin, Oliver, Kalbermatter, Marc, Ruder, Rosemarie (2012): Der schwere Gang zum Sozialamt. Zürich: Seismo Verlag.
- OECD (2009): Promoting Consumer Education-Trends, Policies and Good Practices. Paris: Springer.
- Reis, Claus (1992): Konsum, Kredit und Überschuldung. Zur Ökonomie und Soziologie der Konsumentenverschuldung. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Reiter, Gerhard (1991): Kritische Lebensereignisse und Verschuldungskarrieren. Berlin: Dunker & Humblot.

Mattes, Knöpfel, Bochsler, Pardini (2016): Existenzielle Überschuldung

Roncoroni, Mario (2011): Der Betreibungsalltag. Bern: Edition Soziothek. 3. Auflage.

Schuwey, Claudia, Knöpfel, Carlo (2014): Neues Handbuch Armut in der Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag.

SNB Schweizer Nationalbank 2015: Die Bank in der Schweiz 2014. Zürich.

Stöckli, Simon (2015): Ein Leben im Minus. Basel: FHNW BA-Thesis.

Streuli, Elisa, Steiner, Olivier, Mattes, Christoph, Shenton, Franziska (2007): Eigenes Geld und fremdes Geld. Jugendliche zwischen finanzieller Abhängigkeit und Mündigkeit. Basel: Edition gesowip.

Strohmeier, Rahel, Knöpfel, Carlo (2005): Was heisst soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität. Caritas-Verlag, Luzern.

Voges, Wolfgang, Jürgens, Olaf, Mauer, Andrea, Meyer, Eike (2003): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Bremen: Forschungsbericht Zentrum für Sozialpolitik.

Zier, Ulrike, Letzel, Stephan, Münster, Eva (2015): Problem der Erfassung von Überschuldungsgründen am Beispiel der Ursache „Unwirtschaftliche Haushaltsführung“ und „Krankheit“. In: Forschungscluster „Gesellschaftliche Abhängigkeit und soziale Netzwerke“ (Hg.): (Un)wirtschaftliche Haushaltsführung. Perspektiven aus interdisziplinärer Sicht. S. 219 – 246. Wiesbaden: VS Verlag.