

**In der Sozialhilfe verfangen –
Hilfeprozesse bei Armut, Sozialhilfe und Schulden**
Abschlussbericht der SNF-Studie

Abschlussbericht der SNF-Studie

**In der Sozialhilfe verfangen –
Hilfeprozesse bei Armut, Sozialhilfe und Schulden**

Projektlaufzeit 2018–2022

Dr. Christoph Mattes
Prof. Dr. Carlo Knöpfel
Valentin Schnorr
Urezza Caviezel

Unter Mitarbeit von
Cristian Cardoso, Sharr Memetaj, Cecilia Speranza

Muttenz, 11.11.2022

In Kürze

Die meisten Empfänger und Empfängerinnen von Sozialhilfe sind auch verschuldet. Die Verschuldung hat dazu beigetragen, dass sie schliesslich bei der Sozialhilfe Geld beantragen müssen. Sowohl für die betroffenen Haushalte als auch für Sozialdienstmitarbeitende ist das Verschuldungsproblem in der Sozialhilfe nicht lösbar.

Dank der empirischen Erkenntnisse der Studie über das Ausmass der Verschuldung von Menschen in der Sozialhilfe und deren negative Auswirkungen auf die Ablösung von ihr können nun konkrete Verbesserungsvorschläge für den Hilfeprozess formuliert werden. Ziel ist, dass sich auch stark verschuldete Haushalte wieder von der Sozialhilfe ablösen können.

Wichtige Fakten & Zahlen

Die Befragungen im Rahmen der Studie haben gezeigt, dass **60,5% der Sozialhilfe beantragenden Haushalte verschuldet sind. Sie sind 5-mal häufiger von Verschuldung betroffen als die restliche Bevölkerung in der Schweiz.**

Welche Unterschiede gibt es bei verschuldeten Personen und Haushalten in der Sozialhilfe?

Zum **Zeitpunkt des Sozialhilfeantrags** sind Erwerbstätige mit 55,6% weniger häufig verschuldet als Erwerbslose (63,2%) und Nichterwerbspersonen (64,5%).

Am häufigsten verschuldet sind **die 36- bis 45-Jährigen (70,1%)**, gefolgt von den 46- bis 55- und den 56- bis 64-Jährigen (je 64,1%).

Alleinstehende geben am häufigsten an, verschuldet zu sein (64,4%), Alleinerziehende am seltensten (52,1%).

Auf dem **Land** sind Personen häufiger verschuldet (68,1%) als in den Agglomerationen (63,6%) und im städtischen Raum (57,9%).

In der **Deutschschweiz** wohnhafte Personen sind mit 63,4% häufiger verschuldet als in der Romandie (56,7%) und in der italienischen Schweiz Wohnhafte (48,2%).



Welche Unterstützung benötigen verschuldete Haushalte bei ihrem Weg aus der Sozialhilfe?

Persönliche Beratung ausbauen und stärken

Im Hilfeprozess der Sozialhilfe muss das Thema Schulden eine zentrale Rolle spielen. Eine intensive persönliche Beratung und Begleitung ist erforderlich, um verschuldete Haushalte in der Sozialhilfe professionell unterstützen und aus dem Hilfebezug ablösen zu können.

Gerichtliches Schuldbefreiungsverfahren einführen

Die Schweiz benötigt ein für Armutsbetroffene machbares gerichtliches Schuldbefreiungsverfahren. Ein solches Verfahren muss die überschuldeten Haushalte ohne bürokratische oder kostenaufwändige Hürden von ihren Schulden befreien. Nur so können sie einen wirtschaftlichen Neuanfang anstreben.

Betreibungsferien während der Ablösung von der Sozialhilfe einführen

Dringend erforderlich ist auch, die von der Sozialhilfe abgelösten Haushalte nicht sofort wieder den Betreibungs- und Pfändungsverfahren auszusetzen. Betreibungsferien nach dem Sozialhilfebezug tragen zur Stabilisierung der finanziellen Situation einer Person bei.

In welche Bereichen sind Schulden offen?

Haushalte, die **wiederholt** einen Sozialhilfeantrag stellen, sind mit 68,2% häufiger verschuldet als solche, die sich zum ersten Mal anmelden (51,9%).

Männer (63,5%) sind häufiger von Verschuldung betroffen als Frauen (56,4%).

Eine **unerwartete Rechnung** von über 500 Franken können nur 1,7% der verschuldeten Haushalte bezahlen.

Krankenkassenprämien (inkl. Franchisen und Selbstbehalte)	52,7%
Steuern	40,3%
Mietzinsen und Elektrizitätskosten	27,8%
Private Darlehen	25,4%
Telekommunikation (z. B. Handyrechnung)	24,7%
Bussen/Geldstrafen/Gerichtskosten	19,2%
Kredit- und Kundenkarten	15,1%
Kontoüberzüge/Bankschulden	13,5%
Kinder-/Ehegattenalimente	7,0%
Schulden aus einer Selbständigkeit	6,0%
Leasing	2,2%

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Armut, Sozialhilfe und Verschuldung – eine Einführung in die Projektidee</i>	9
1.1	Wer ist eigentlich gemeint: die Person oder der Haushalt?	9
1.2	Verschuldung und Armutsbekämpfung – Grundzüge des Fachdiskurses in der Schweiz.....	10
1.3	Was wissen wir bislang zur Verschuldung von Privathaushalten?.....	10
1.4	Forschungsfragen: Was wollten wir untersuchen und in Erfahrung bringen?.....	12
2	<i>Methodisches Vorgehen</i>	13
2.1	Feldzugang	13
2.2	Quantitative Befragung	14
2.3	Qualitative Fallanalysen.....	15
2.4	Typologisierung als Auswertungsmethode und Reflexionsprozess	16
3	<i>Das Ausmass der Verschuldung in der Sozialhilfe</i>	18
3.1	Kennzahlen zum Verschuldungsausmass.....	18
3.2	Schuldenarten	19
3.3	Betreibungen, Lohnpfändungen und nichtbezahlte Verlustscheine	20
3.4	Dauer der finanziellen Knappheit.....	22
3.5	Zwischenfazit.....	23
4	<i>Auswirkungen von Verschuldung auf ausgewählte Lebenslagendimensionen</i>	24
4.1	Gesundheit	24
4.1.1	Subjektive Einschätzung der eigenen Gesundheit.....	24
4.1.2	Krankenkassenwechsel.....	27
4.1.3	Inanspruchnahme medizinischer Leistungen	29
4.2	Erwerbssituation	31
4.3	Zwischenfazit.....	34
5	<i>Auslöser und Bewältigung von finanzieller Knappheit</i>	35
6	<i>Erwartungen der Ratsuchenden an die Sozialhilfe</i>	40
7	<i>Typologie der Fallverläufe verschuldeter Haushalte in der Sozialhilfe</i>	42
7.1	Typ 1: Die Schuldenfreien: Sozialhilfe als Übergangslösung.....	42
7.2	Typ 2: Die Schuldenabbauenden: die Krise nutzen	44
7.3	Typ 3: Die Schuldenmanagenden: Sozialhilfe zur Stabilisierung der Finanzsituation	45
7.4	Typ 4: Die Schuldenausblendenden: Sozialhilfe als Endstation	46

7.5	Herausforderungen rund um Verschuldung für die Sozialdienstpraxis.....	47
7.5.1	Soziodemografische Besonderheiten	47
7.5.2	Grundhaltung im Umgang mit Schulden	47
7.5.3	Bewältigung knapper Finanzen	48
7.5.4	Zusammenarbeit und Arbeitsbündnis	49
7.6	Zwischenfazit.....	50
8	<i>Verschuldung in der Sozialhilfe: Was haben wir gelernt?</i>	52
9	<i>Sozialpolitische Forderungen</i>	53
	Ausbau und Stärkung der persönlichen Beratung von Haushalten in der Sozialhilfe.....	53
	Einführung eines gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahrens in der Schweiz.....	53
	Einführung von Betreibungsferien im Rahmen der Ablösung von der Sozialhilfe.....	53
10	<i>Literatur</i>	54
11	<i>Anhang</i>	55
11.1	Offene Rechnungen nach spezifischen Unterscheidungskriterien.....	55
11.2	Mitglieder Begleitgruppe	59
11.3	Mitglieder Gruppe Sozialpolitik.....	59

Abstract

Das Projekt «In der Sozialhilfe verfangen – Hilfeprozesse bei Armut, Sozialhilfe und Schulden» untersucht das Ausmass der Verschuldung der privaten Haushalte, die einen Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe stellen. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen, wie sich Verschuldung auf den Hilfeprozess und die Ablösung von der Sozialhilfe auswirkt.

Die Ergebnisse zeigen, dass 60,5% der Sozialhilfe beantragenden Haushalte verschuldet sind. Das sind anteilmässig fast fünfmal mehr als in der Schweizer Gesamtbevölkerung. Neben dem quantitativen Ausmass gilt es zu beachten, dass Sozialhilfe beziehende Haushalte keinen finanziellen Spielraum haben, ihren Schuldverpflichtungen nachzukommen.

Die häufigsten Schulden der privaten Haushalte in der Sozialhilfe sind nichtbezahlte Krankenkassenprämien, gefolgt von offenen Steuerrechnungen, Mietzinsschulden und Privatschulden im Verwandten- und Freundeskreis. Das festgestellte Ausmass der Verschuldung zeigt sich auch darin, dass die betroffenen Haushalte sehr oft mit Betreibungen und Lohnpfändungen konfrontiert sind. Die Studie zeigt zudem auf, dass sich Verschuldung auf die subjektiv empfundene gesundheitliche Situation und auf die Versorgung mit medizinischen Leistungen negativ auswirkt.

Der Umgang mit Verschuldung stellt auch für die öffentlichen Sozialdienste eine Herausforderung dar. Ihre sozialhilferechtlichen Spielräume zur Übernahme von Schulden sind begrenzt. Aber auch der Hilfeprozess der Sozialdienste insgesamt – er ist auf eine Ablösung von der Sozialhilfe ausgerichtet – wird den Bedürfnissen der verschuldungsbetroffenen Haushalte teilweise nur wenig gerecht. Ihnen fehlt wegen drohender Betreibungen und Pfändungen eine wirtschaftliche Perspektive.

Um verschuldete Haushalte in der Sozialhilfe unterstützen zu können, ist eine intensive persönliche Beratung und Begleitung erforderlich, in deren Rahmen die Verschuldung bearbeitet wird und Lösungsmöglichkeiten erarbeitet werden. Dringend erforderlich ist aber auch, die abgelösten Haushalte nicht sofort wieder den Betreibungs- und Pfändungsverfahren auszusetzen, sondern durch deren befristete Aussetzung eine Stabilisierung nach dem Sozialhilfebezug zu fördern.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung weisen aber auch darauf hin, dass in der Schweiz dringend ein für Menschen in der Sozialhilfe machbares gerichtliches Restschuldbefreiungsverfahren erforderlich ist, das ohne finanzielle Hürden von Verfahrenskosten und Begleitung der Betroffenen einen Erlass der Schuldverpflichtungen ermöglicht.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: An der quantitativen Erhebung beteiligte Sozialdienste	14
Abbildung 2: Betreibungen, Lohnpfändungen und Verlustscheine	21
Abbildung 3: Dauer der bestehenden Verschuldung	22
Abbildung 4: Gesundheitszustand nach Verschuldungssituation	25
Abbildung 5: Gesundheitszustand nach Dauer der finanziellen Situation.....	26
Abbildung 6: Gesundheit und finanzielles Defizit nach Verschuldungssituation	26
Abbildung 7: Belastung der Gesundheit durch die finanzielle Situation.....	27
Abbildung 8: Krankenkassenwechsel nach Verschuldungssituation	28
Abbildung 9: Krankenkassenwechsel nach Altersklasse	28
Abbildung 10: Ablehnung Krankenkassenwechsel nach Verschuldungssituation	29
Abbildung 11: Verweigerung ärztlicher Behandlung	30
Abbildung 12: (Zahn-)Arztbesuch nach Verschuldungssituation	30
Abbildung 13: Erwerbssituation nach Verschuldungssituation.....	31
Abbildung 14: Betreibungen nach Erwerbssituation	32
Abbildung 15: Lohnpfändungen nach Erwerbssituation.....	32
Abbildung 16: Verlustscheine nach Erwerbssituation	33
Abbildung 17: Lohnvorschüsse nach Verschuldungssituation	33
Abbildung 18: Ursachen der Verschlechterung der finanziellen Situation	35
Abbildung 19: Strategien zur Verbesserung der finanziellen Situation	37
Abbildung 20: Prognostiziertes Verhalten bei einer Einkommensverbesserung.....	38
Abbildung 21: Belastungen durch die finanzielle Situation	39
Abbildung 22: Erwartungen an die Sozialhilfe.....	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Klienten-Interviews nach Sprachregion und sozioökonomischen Merkmalen	16
Tabelle 2: Falltypologie Armut, Schulden und Sozialhilfe	17
Tabelle 3: Offene Schuldverpflichtungen zum Zeitpunkt des Sozialhilfeantrags	19

Dank

Bei der Durchführung dieser gesamtschweizerischen Studie waren wir auf die Unterstützung vieler Organisationen, Institutionen, Fachpersonen und Betroffenen angewiesen. Bei ihnen allen möchten wir uns an dieser Stelle bedanken.

Unser Dank gilt auch jenen 1094 Personen, die sich an der schriftlichen Befragung im Rahmen ihres Sozialhilfeantrags beteiligt haben, den 135 Sozialdiensten und deren Mitarbeitenden, die für uns ihre hilfeschuchenden Haushalte befragten, und den 29 Personen im Langzeitbezug, die wir mit den zuständigen Sozialdienstmitarbeitenden interviewen konnten.

Bedanken möchten wir uns auch bei den Mitgliedern der Begleitgruppe dieses Projektes, bestehend aus Fachpersonen der Sozialhilfe-, Schuldenberatungs- und Betreibungspraxis, die uns über die gesamte Projektlaufzeit darin unterstützten, das methodische Vorgehen und die Ergebnisse zu reflektieren. Ebenso bedanken wir uns bei den Mitwirkenden, Akteuren und Organisationen der Fokusgruppe Sozialpolitik, die mit uns die Schlussfolgerungen diskutierten (siehe Anhang).

In besonderer Weise sind wir der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit grossem Dank verbunden, die uns in diesem Projekt vielfach unterstützte und uns auch bei den sonstigen Projekten der FHNW zu Verschuldung wertvolle Hilfe gewährt.

Für das Projektteam

Dr. Christoph Mattes
Prof. Dr. Carlo Knöpfel

1 Armut, Sozialhilfe und Verschuldung – eine Einführung in die Projektidee

Im Rahmen dieses Projektes wird die Verschuldung der privaten Haushalte untersucht, die bei der Sozialhilfe einen Antrag auf wirtschaftliche Unterstützung stellen und deshalb auch durch die öffentlichen Sozialdienste in der Schweiz betreut werden. Es geht um eine Klientinnen- und Klientengruppe, die nicht «nur» mit dem Problem konfrontiert ist, dass das zur Verfügung stehende Einkommen nicht zur Existenzsicherung ausreicht. Vielmehr geht es um Haushalte, bei denen finanzielle Armut und offene Schuldverpflichtungen zusammenkommen, was die Alltagsbewältigung zusätzlich erschwert und letztlich zu einem Antrag auf Unterstützung durch die Sozialhilfe führt. Es handelt sich somit nicht um eine Sozialhilfestudie oder um eine Verschuldungsstudie. Vielmehr geht es um das Zusammenwirken beider Problemlagen und um die Frage, welche Herausforderungen sich daraus für professionelle Hilfen durch die Sozialdienste ergeben.

1.1 Wer ist eigentlich gemeint: die Person oder der Haushalt?

Um die Verschuldung der Sozialhilfe beantragenden Personen und Haushalte genauer analysieren zu können, gilt es eine Frage zu klären, die möglicherweise banal klingt, aus theoretischer und wissenschaftlicher Sicht jedoch zentral ist. Geht es um die einzelne natürliche Person, die in ihrem Namen Schuldverpflichtungen begründet hat, unabhängig davon, ob sie allein oder in einem Haushalt lebt und wirtschaftet? Oder bezieht sich die Analyse von Verschuldung auf Familien, Wohngemeinschaften oder andere Wohn- und Lebensformen, die durch gemeinsames Wirtschaften im Alltag eine Haushaltsgemeinschaft unterhalten?

Auf den ersten Blick scheint die Antwort einfach zu sein, denn Forderungen haben immer einen Schuldner, der für die Bezahlung haftet. Forderungen können aber auch mehrere Schuldner haben, wofür beide zwar in gleichem Masse haften, nicht aber zugleich mit den finanziellen Folgen der Schuldverpflichtung überfordert sein müssen. Hier sind es oft Trennungen und Scheidungen, die dazu führen können, dass ein Teil der Schuldner die Forderung bezahlen kann, die andere Person jedoch nicht mehr. Da wir im Rahmen dieses Projektes aus der Perspektive der Sozialhilfe auf das Phänomen Ver- und Überschuldung blicken, die immer die Einnahmen, Ausgaben und die Lebenslage der in einem Haushalt zusammenlebenden Personen in den Blick nimmt, erscheint es mehr als naheliegend, die Haushaltsgemeinschaft als Gegenstand unserer Analyse zu bestimmen. Der sozialhilferechtlichen Logik folgend erscheint es ebenfalls angebracht, finanzielle Knappheit und Verschuldung nicht individualisiert, sondern von der Haushaltsgemeinschaft her zu betrachten.

Die Bewältigung finanzieller Engpässe erfordert es auch, innerhalb des Haushaltes entsprechende Entscheidungen zu treffen. Dies bedeutet nicht, dass solche Entscheidungen tatsächlich mit allen Haushaltsmitgliedern vereinbart und abgestimmt werden. Ganz im Gegenteil, die Verwendung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft folgt in der Regel nicht allein einer rationalen und partizipativen Logik. Einsparentscheidungen und Strategien zur Bewältigung von finanzieller Knappheit beruhen immer auch auf Machtstrukturen zwischen den Haushaltsmitgliedern, die nicht nur der objektiven finanziellen Not gerecht werden, sondern auch die Überforderungen der Lebenslage «Armut und Verschuldung» widerspiegeln und daraus eine eigene Dynamik der Aushandlungsprozesse entstehen lassen.

1.2 Verschuldung und Armutsbekämpfung – Grundzüge des Fachdiskurses in der Schweiz

Der Fachdiskurs zur Verschuldung in der Schweiz setzte sich lange Zeit nicht mit dem Zusammenhang von Verschuldung und Armut auseinander. Eine erste Annäherung, die zu Ver- und Überschuldung führenden finanziellen Probleme zu analysieren und zu deuten, findet sich in der Studie «Lohnpfändung, optimales Existenzminimum und Neuanfang» (Meier/Zweifel/Zaborowski 1999). Die Studie «Der schwere Gang zum Sozialamt» (Neuenschwander et al. 2012a) greift das Thema Verschuldung ebenfalls auf und skizziert erste Hinweise, welches quantitative Ausmass Verschuldung bei den Haushalten hat, die auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind.

In vielen europäischen Ländern wurde der enge Zusammenhang zwischen Verschuldung und Armut bereits ab Mitte der 1980er-Jahre wahrgenommen, analysiert und eine Reduktion der Schulden und der Armut mit sozialpolitischen Massnahmen gleichzeitig angestrebt. In der Schweiz waren es insbesondere die Grundlagenforschung der Caritas zur Armut in der Schweiz (Schuwey/Knöpfel 2014) sowie das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut (NAP) des Bundesamtes für Sozialversicherungen, die diesen Zusammenhang zuerst, aber deutlich später als das europäische Umfeld, thematisiert haben (Mattes/Fabian 2018). Damit einher geht die Diskussion um die Einführung eines gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahrens für überschuldete Personen in der Schweiz. Gegenstand dieser Diskussion ist es, ein gerichtliches Verfahren einzuführen, das auch den verschuldeten Personen eine Entschuldung ermöglichen soll, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation keine Zahlungen zur Sanierung an die Gläubiger leisten können (Meier/Hamburger 2014, Meier/Hamburger 2019).

Im Kontext der beiden Ziele der Sozialhilfe – Existenzsicherung und Integration – setzt sich die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS seit geraumer Zeit mit der besonderen Problematik überschuldeter und einkommensarmer Haushalte auseinander. Die Spielräume der Sozialhilfe sind hier begrenzt und eine Übernahme von Schulden ist nur sehr eingeschränkt möglich. Von den materiellen Hilfen abgesehen, anerkennt die SKOS im Rahmen ihres Grundsatzpapiers «Schulden und Sozialhilfe» jedoch die Relevanz von Verschuldung bei der Bewältigung und Ablösung der Privathaushalte von der Sozialhilfe (SKOS 2021).

Das Anliegen dieses Projektes ist nicht nur, eine deskriptive Analyse der Verschuldung Sozialhilfe beziehender Haushalte zu erarbeiten. Die Verschuldung der Haushalte im Sozialhilfebezug und die sozialpolitische Maxime, dass sich möglichst alle Haushalte in der Sozialhilfe durch Arbeitsintegration und ein höheres Erwerbseinkommen von ihr ablösen sollen, wirft eine weitere Frage auf: Erschwert oder verhindert Verschuldung die Ablösung von der Sozialhilfe, weil durch drohende Lohnpfändungen der Anreiz zur Arbeitsintegration nicht gegeben ist? Man kann sich vorstellen, dass verschuldete Haushalte, die Gläubigermassnahmen bei einer Ablösung antizipierend, weniger Hilfen zur Arbeitsintegration annehmen als nichtverschuldete Haushalte in der Sozialhilfe. Die Überprüfung dieser These ist ebenfalls Gegenstand der vorliegenden Studie.

1.3 Was wissen wir bislang zur Verschuldung von Privathaushalten?

Der theoretische und der empirische Wissensstand zu verschuldeten Haushalten weist weitreichende Lücken und eine lange Liste noch nicht beantworteter Forschungsfragen auf. Breit angelegte und repräsentative nationale Verschuldungsstudien sind in Europa ebenso wenig vorhanden wie elaborierte theoriegeleitete Verschuldungskonzepte, die die Unterschiedlichkeit von Verschuldung in einzelnen Problem- und Lebenslagen mitberücksichtigen.

Der Verschuldungsdiskurs ist weitgehend von einer nicht näher definierten normativen Grösse des Übergangs von erwünschter und unproblematischer Verschuldung hin zu unerwünschter und prekärer Überschuldung der Privathaushalte geprägt. Das heisst, es wird viel von Überschuldung gesprochen, ohne dabei genau bestimmen zu können, ab welchem Ausmass aus Verschuldung Überschuldung wird und welche Rolle in diesem Übergang den wirtschaftlichen und regulativen Rahmenbedingungen eines Landes zukommt. Es fehlt also eine Einbettung von Verschuldung und Überschuldung als soziales Problem in die gesellschaftlichen Kontextbedingungen, innerhalb deren sich die Gesellschaftsmitglieder legal und gewollt verschulden.

Die in der Fachliteratur genannten Gründe und Zusammenhänge, weshalb sich die Privathaushalte verschulden, orientieren sich weitgehend am Konzept der kritischen Lebensereignisse. Zu den kritischen Lebensereignissen werden schwere Krankheiten, Trennungen und Scheidungen und Arbeitslosigkeit gezählt. Inwiefern das Konzept der kritischen Lebensereignisse eine allgemeingültige Erklärung für die Verschuldung der Privathaushalte liefern kann, wird in der Fachliteratur inzwischen kontrovers diskutiert. Ebenso wie die externen Effekte kritischer Lebensereignisse tragen psychologische Aspekte dazu bei, ob die privaten Haushalte schwierige Lebenssituationen mithilfe von Schulden oder durch andere Bewältigungsstrategien wie Sparsamkeit, Isolation und Rückzug aus dem gesellschaftlichen Leben bewältigen.

Die private Verschuldung, die wir im Rahmen dieses Projektes fokussiert auf Haushalte im Sozialhilfebezug untersuchen, entsteht schliesslich auch auf gesellschaftlich geschaffenen rechtlichen Grundlagen, deren Normgültigkeit insbesondere durch die Betreibungsämter durchgesetzt wird und zu deren Lösung es bislang kein gerichtlich durchführbares Restschuldbefreiungsverfahren gibt. Im sozialwissenschaftlichen Verständnis handelt es sich somit um ein Phänomen, das zwar gesellschaftlich akzeptiert ist – insbesondere, weil Normverstösse weitgehend straffrei bleiben –, das aber noch nicht gesellschaftlich integriert zu sein scheint, weil belastbare und allen Bevölkerungsgruppen zugängliche Bewältigungs- und Lösungswege der Überschuldung bis heute noch nicht zur Verfügung stehen.

Die bislang einzigen für die gesamte Schweiz aussagekräftigen Daten zur Verschuldung sind die im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsstatistik zu den Einkommens- und Lebensbedingungen in Europa in zwar grösseren, dafür aber regelmässigen Abständen vorgelegten Befunde. Aus den für die Schweiz aktuellen Zahlen (EU SILC 2017) geht hervor, dass Steuerausstände und nichtbezahlte Krankenversicherungsbeiträge die häufigsten Gläubigerpositionen der Privathaushalte der Schweiz sind. Somit sind die Gläubiger, die unmittelbar im gesellschaftlichen und sozialstaatlichen Zusammenhang entstehen und bewirtschaftet werden, die am häufigsten vorkommenden Schuldverpflichtungen und Zahlungsrückstände. Dies als Beispiel dafür, dass in einer Gesellschaft immer jene Verschuldung vorzufinden ist, für die sie sich zuvor im Rahmen des politischen Prozesses entschieden hat.

Die hohe Relevanz der öffentlichen oder im öffentlichen Auftrag tätigen Akteure für die Verschuldungsproblematik von Menschen in prekären Lebenslagen weist nicht nur darauf hin, welchen Stellenwert der Staat als Gläubiger hat. Sie zeigt auch auf, dass die Verschuldung der Privathaushalte sozialpolitisch gestaltbar ist. Inwiefern der Sozialstaat insbesondere bei armutsgefährdeten oder armutsbetroffenen Haushalten seine Gestaltungsmöglichkeiten nutzen kann, soll mithilfe der Ergebnisse dieses Projektes aufgezeigt werden.

1.4 Forschungsfragen: Was wollten wir untersuchen und in Erfahrung bringen?

Die Kombination von Sozialhilfebedürftigkeit und Verschuldung als Forschungsgegenstand wirft die Frage nach dem Explorandum auf, also danach, was durch wissenschaftliche Befunde erklärt werden soll: Sind es die Zusammenhänge, die dazu führen, dass Haushalte finanzielle Unterstützung in Form von Sozialhilfe benötigen und auch beantragen, oder sind es die Hintergründe, die dazu führen, dass Haushalte in finanziellen Notlagen sich verschulden? Beleuchten wir nun die Lebenslage «Armut» oder die Lebenslage «Verschuldung»?

Lebenslagenanalysen setzen voraus, dass immer mehrere Dimensionen sozialer Ungleichheit betrachtet werden, zum Beispiel das Einkommen, die Wohnsituation, die Bildungschancen, die gesundheitliche Situation oder die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe. Je nach Betrachtungsweise könnte gesagt werden, dass «Verschuldung» und «Armut» jeweils eine eigene Lebenslage darstellen. Die Beeinträchtigungen in den Dimensionen dieser beiden Lebenslagen sind möglicherweise sehr ähnlich, es sind aber nicht alle verschuldeten Menschen auch arm. Oder «Verschuldung und Armut» ist eine Lebenslage, weil deren Ursachen und Beeinträchtigungen jeweils die gleichen sind und davon auszugehen ist, dass armutsbetroffene Haushalte zu einem hohen Anteil zugleich verschuldet sind. Eine Frage, die durch eine einzelne Studie sicherlich nicht zu klären ist. Zentral ist für die Fragestellung, dass es in diesem Projekt nicht um das eine oder das andere geht. Vielmehr steht das Zusammenwirken von Armut und Verschuldung im Fokus der Analyse in der Annahme, dass durch das Zusammenwirken beider Beeinträchtigungen die Bewältigung dieser prekären Lebenslage zusätzlich erschwert wird.

Als Grundlage für den Forschungsprozess wird die Fragestellung formuliert:

Wie wirkt sich die Verschuldung von Haushalten, die auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind, auf den Hilfeprozess und die Ablösung von der Sozialhilfe aus?

2 Methodisches Vorgehen

Die Beantwortung der Forschungsfrage erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wurde mithilfe einer quantitativen Befragung von Personen, die einen Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe stellen, das Ausmass der Verschuldung dieses Personenkreises erhoben. Die Befragung erfolgte mittels einer Kurzbefragung während des Intake-Prozesses durch die Mitarbeitenden der teilnehmenden Sozialdienste. Anschliessend wurden die hilfeschuchenden Personen gebeten, einen ausführlichen Fragebogen auszufüllen und an das Forschungsteam der FHNW zurückzusenden.

In einem weiteren Schritt wurden qualitative Fallanalysen von Sozialhilfedossiers durchgeführt, wenn die beteiligten Personen auch ein Jahr nach der ersten quantitativen Erhebung noch wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen.

Die im Rahmen dieser Studie erhobenen Daten bilden somit die Situation der Haushalte ab, wie sie die antragstellende Person während oder kurz nach dem Sozialhilfeantrag sieht oder einschätzt. Auch wenn Verschuldung als objektiver und eindeutig messbarer Zusammenhang gesehen werden kann, so ist die Besonderheit, finanzielle Hilfe beim Sozialamt zu beantragen, für die Betroffenen oft eine schwer zu überblickende Situation. Aus diesem Grund haben wir keine Daten zur Verschuldungshöhe erhoben. Die Forschungspraxis der vergangenen Jahre zeigt, dass standardisierte Datenerhebungen hierzu nicht möglich sind.

2.1 Feldzugang

Um die quantitative Befragung durchführen zu können, wurden zunächst sämtliche öffentlichen Sozialdienste der Schweiz angeschrieben und um eine freiwillige Teilnahme an der Studie gebeten. Zu diesem Zweck wurden sämtliche 2172 Schweizer Gemeinden, die im Jahr 2019 offiziell als eigene Entitäten bestanden haben, auf die Ausgestaltung ihrer sozialhilferechtlichen Versorgungsangebote hin analysiert und dabei insgesamt 954 Sozialdienste in der Schweiz identifiziert, die direkt im Auftrag der Gemeinden oder in deren Interesse im Verbund tätig waren.

Diese 954 Sozialdienste wurden angeschrieben und um eine freiwillige Beteiligung an der quantitativen Befragung von hilfeschuchenden Personen und Haushalten gebeten. Von den angeschriebenen Stellen haben 274 eine Rückmeldung erteilt. Der Rücklauf liegt entsprechend bei 29%. Insgesamt haben sich 135 öffentliche Sozialdienste bereit erklärt, die Studie aktiv durch eine Kurzbefragung von hilfeschuchenden Personen und Haushalten zu unterstützen. Damit haben insgesamt 14% aller öffentlichen Sozialdienste die Erhebung unterstützt. Die quantitative Befragung fand von April bis Juni 2019 als Vollerhebung unter allen teilnehmenden Sozialdiensten statt (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1: An der quantitativen Erhebung beteiligte Sozialdienste

2.2 Quantitative Befragung

Das Vorgehen bei der quantitativen Befragung verschuldeter und nichtverschuldeter Personen und Haushalte, die sich hilfeschend an einen an der Studie teilnehmenden öffentlichen Sozialdienst wandten, sah eine zweistufige Befragung vor. In einem ersten Schritt sollten hilfeschendende Personen und Haushalte mit einem eigens entwickelten und leicht verständlichen Fragebogen in der jeweiligen Landessprache durch Mitarbeitende der öffentlichen Sozialdienste während des Aufnahmeprozesses befragt werden.

Der dazu bereitgestellte Fragebogen A bestand aus fünf Fragekomplexen, die sich auf die Schuldensituation der Personen und Haushalte bezogen. Daneben wurden auch die sozioökonomischen und demografischen Merkmale der befragten Person festgehalten. In einem zweiten Schritt wurden dieselben Personen gebeten, einen weiterführenden, aus 20 Fragekomplexen bestehenden Fragebogen B eigenständig auszufüllen und danach direkt an das Forschungsteam zu retournieren.

Fragebogen A deckte die Themenfelder Haushaltssituation, Verschuldung und Betreuung ab. Der ausführlichere Fragebogen B stellte Fragen zu einzelnen Lebenslagendimensionen, Strategien zur Bewältigung finanzieller Knappheit und zu Erwartungen an die Sozialhilfe.

Ein Identifikationssystem erlaubte eine spätere Verknüpfung der Daten aus beiden Befragungsteilen, wobei die Anonymität der Studienteilnehmenden stets gewährleistet war.

Zusammensetzung der Stichprobe

Aus der Erstbefragung im Rahmen des Aufnahmeprozesses sind insgesamt 1094 Fragebogen durch die öffentlichen Sozialdienste zurück an das Forschungsteam gelangt. Von den an die

hilfesuchenden Personen und Haushalte ausgehändigten Fragebogen wurden insgesamt 524 mit verwertbaren Angaben retourniert, die bei der weiteren Analyse berücksichtigt werden konnten.

Auf eine nachträgliche Gewichtung innerhalb der durch die Befragung zustande gekommenen Gruppe wurde bewusst verzichtet, da die Zusammensetzung der Antwort gebenden Klientengruppe sich weitestgehend mit der Struktur aller Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz deckt¹. Dies bestätigt der Vergleich der beiden Datensätze im Hinblick auf die sozioökonomischen und demografischen Merkmale der befragten Personen wie Alter, Geschlecht, Familienstand, Erwerbssituation und Bildungsniveau. Einige wenige Unterschiede lassen sich in Bezug auf die Indikatoren Altersgruppe, Staatsangehörigkeit, Bildungsniveau und Erwerbssituation ausmachen. Das Sample weist einen höheren Anteil an Menschen unter 36 Jahren auf, als dies in der Sozialhilfeempfängerstatistik der Fall ist.

Zur Stichprobe unserer Studie ist jedoch anzumerken, dass Sozialhilfe beantragende Personen in einem laufenden Asylverfahren nicht befragt wurden. Dies liegt daran, dass es zu diesem Personenkreis kantonale sehr unterschiedliche sozialrechtliche Rahmenbedingungen gibt und auch die weitere Betreuung innerhalb des Hilfesystems der gesetzlichen Sozialhilfe von den zu erwartenden Standardangeboten zu sehr abweicht. Der Ausschluss asylsuchender Menschen aus unserer Studie bedeutet aber nicht, dass hier Verschuldung im Alltag der Betroffenen keine Rolle spielt. Ganz im Gegenteil, der Zusammenhang von Verschuldung und Migration ist eine der grossen Forschungslücken im deutschsprachigen Raum. Diese methodische Entscheidung beruht auf forschungspragmatischen Überlegungen, verbunden mit dem Ziel, die kantonale Unterschiedlichkeit der Sozialhilfe in der Schweiz bei den Erhebungsschritten angemessen berücksichtigen zu können.

2.3 Qualitative Fallanalysen

In der zweiten Projektphase wurden Fälle von verschuldeten und nichtverschuldeten Sozialhilfeempfangenden ausgewählt und genauer untersucht. Dazu wurden die Sozialhilfedossiers punktuell auf allfällige Rückschlüsse zu den Hilfeprozessen untersucht und andererseits vertiefende Interviews mit den Sozialhilfeempfangenden und den zuständigen professionellen Sozialarbeitenden durchgeführt. Zunächst sind einzelne Sozialdienste, welche Teil der ersten Befragung waren, erneut kontaktiert worden. Dabei wurde darauf geachtet, dass sowohl grössere als auch kleinere Sozialdienste aus allen Sprachregionen vertreten waren. Von diesen haben sich zwölf Sozialdienste bereit erklärt, an der qualitativen Erhebung teilzunehmen. Ihre Aufgabe war es, Sozialhilfe beziehenden Personen, die zum Zeitpunkt der ersten Befragung einen Antrag auf Sozialhilfe gestellt hatten und seither durch Sozialhilfeleistungen unterstützt wurden, zu identifizieren und sie um eine Interviewteilnahme anzufragen. Damit konnte sichergestellt werden, dass die infrage kommenden Personen mindestens ein Jahr Sozialhilfe bezogen hatten und der Hilfeprozess bereits fortgeschritten war. Die Interviews fanden an neutralen Orten und teilweise auch online statt. Die Interviews mit den Sozialhilfe beziehenden Personen und den zuständigen Sozialdienstmitarbeitenden wurden separat und leitfadengestützt durchgeführt.

Zusammensetzung der Fallstudie

Die Zusammensetzung der Fallstudie ergab sich aus der freiwilligen Teilnahmebereitschaft von Sozialhilfe beziehenden Personen, die zum Zeitpunkt der quantitativen Erhebung einen Antrag auf Leistungen aus der öffentlichen Sozialhilfe gestellt hatten. Insgesamt konnten 29 Personen gewonnen werden, die sich bereit erklärten, über ihre finanzielle Lage und ihre Erfahrungen in der Sozialhilfe Auskunft zu geben. Sie kommen aus allen Sprachregionen und repräsentieren unterschiedliche soziodemografische Bevölkerungsgruppen. Da die Klientinnen und Klienten

¹ Bundesamt für Statistik 2017: Sozialhilfebeziehende.

teilweise von der gleichen sozialarbeitenden Person betreut werden, wurden auf Seite der Sozialarbeitenden 24 Interviews geführt. Insgesamt standen so 53 qualitative Interviews zur Auswertung zur Verfügung. Da nicht jedem Klienten-Interview ein eigenes Interview mit einem oder einer Sozialdienstmitarbeitenden zugeordnet werden kann und die Gespräche mit Sozialdienstmitarbeitenden zu mehreren Einzelfallverläufen zwangsläufig generalisierende Aussagen beinhalten, war eine dyadische Auswertung mit den Betroffenen und den jeweils zugehörigen Sozialdienstmitarbeitenden nur sehr eingeschränkt möglich.

Tabelle 1: Klienten-Interviews nach Sprachregion und sozioökonomischen Merkmalen

Sprachregion	Deutschschweiz	11
	Französische Schweiz	10
	Italienische Schweiz	8
Geschlecht	Frauen	21
	Männer	8
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	3
	26- bis 35-Jährige	4
	36- bis 45-Jährige	9
	46- bis 55-Jährige	6
	56- bis 65-Jährige	6
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	14
	Paare mit Kindern	4
	Alleinerziehende	11
	Paare ohne Kinder	0
Verschuldungssituation	verschuldet	22
	nicht verschuldet	7

2.4 Typologisierung als Auswertungsmethode und Reflexionsprozess

Zunächst wurden alle Fälle einzeln rekonstruiert und mittels eines eigens erarbeiteten Kategoriensystems kodiert und analysiert. In einem zweiten Schritt wurden die Fälle kontrastiert, indem Unterschiede und Gemeinsamkeiten ausgearbeitet wurden (Kluge 1999: 17). Für die Typenbildung wurden dann relevante Dimensionen festgelegt, anhand welcher die untersuchten Fälle miteinander verglichen werden und empirische Regelmässigkeiten gefunden und untersucht werden konnten (ebd.: 89). Dabei wurde eine Mischung aus induktivem und deduktivem Vorgehen gewählt und die Dimensionen wurden ständig angepasst und verfeinert.

Zur Reduktion der Komplexität wurden die Fälle dann von den anfänglich zwölf möglichen Kombinationen von Merkmalen zu vier Haupttypen gruppiert. Dabei wurde darauf geachtet, dass innerhalb der Typen eine möglichst hohe Homogenität besteht und sich diese untereinander wiederum möglichst stark unterscheiden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich nicht alle Fälle ganz eindeutig einem Typ zuordnen lassen, da es sich nicht um trennscharfe oder quantifizierbare Grenzen handelt.

Tabelle 2: Falltypologie Armut, Schulden und Sozialhilfe

Die Schuldenfreien: Sozialhilfe als Übergangslösung
Die Schuldenabbauenden: Krisen nutzen
Die Schuldenmanagenden: Sozialhilfe zur Stabilisierung der Finanzsituation
Die Schuldenausblendenden: Sozialhilfe als Endstation

Bei den qualitativ analysierten Fällen handelt es sich um Personen, die alle im laufenden wirtschaftlichen Hilfebezug sind. Diese Kohorte unterscheidet sich somit von jener der quantitativen Erhebung, bei der Sozialhilfe beantragende Personen, unabhängig vom Ausgang ihres Sozialhilfeantrags, befragt wurden.

3 Das Ausmass der Verschuldung in der Sozialhilfe

Nachfolgend werden die Befunde zum Ausmass der Verschuldung der Sozialhilfe beantragenden Haushalte in der Schweiz dargestellt. Es geht dabei darum, festzustellen, wie hoch der Anteil verschuldeter Menschen zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Sozialhilfe ist. Weiter wird untersucht, welche spezifischen Personengruppen von Verschuldung betroffen sind und um welche Arten von Verschuldung es sich dabei handelt. Bei der Darstellung werden die Befunde so weit wie möglich mit den Ergebnissen der EU-SILC2-Erhebung aus dem Jahr 2017 verglichen. Dabei handelt es sich um eine Erhebung von Eurostat zu den Einkommens- und Lebensbedingungen der Privathaushalte in Europa, die alle fünf Jahre für die Schweiz Daten zur Verschuldung generiert. Die Vergleichbarkeit der von uns erhobenen Daten, die sich auf Haushalte in der Sozialhilfe beziehen, und der Daten der EU-SILC-Erhebung zur Gesamtbevölkerung in der Schweiz ist nur eingeschränkt möglich.

3.1 Kennzahlen zum Verschuldungsausmass

Alle befragten Personen wurden zu Beginn des Fragebogens danach gefragt, ob sie Schulden haben oder nicht. Dabei geben 60,3% der Befragten an, verschuldet zu sein (n = 1094). Das heisst, Verschuldung ist ein zentraler Aspekt des Alltags der Haushalte, die auf finanzielle Unterstützung der Sozialämter angewiesen sind.

Anhand weiterer Unterscheidungsmerkmale stellt sich das Ausmass und Profil der Verschuldung der Sozialhilfe beantragenden Personen und Haushalte wie folgt dar:

- Die Altersklasse der 36- bis 45-Jährigen ist mit 70,1% am häufigsten verschuldet, gefolgt von den 46- bis 55- und den 56- bis 64-Jährigen mit je 64,1%. Von den 18- bis 25-Jährigen geben weniger als die Hälfte (43,1%) an, verschuldet zu sein.
- Zum Zeitpunkt des Sozialhilfeantrags erwerbstätige Personen sind mit 55,6% weniger häufig verschuldet als Erwerbslose (63,2%) und Nichterwerbspersonen (64,5%).
- In Bezug auf die Geschlechter sind Männer (63,5%) unter den Befragten häufiger von Verschuldung betroffen als Frauen (56,4%).
- Unter den Haushaltskonstellationen geben Alleinstehende am häufigsten an, verschuldet zu sein (64,4%), Alleinerziehende am seltensten (52,1%).

In der Deutschschweiz sind die Befragten mit 63,4% häufiger verschuldet als in der Romandie (56,7%) und in der italienischen Schweiz (48,2%).

- Auf dem Land sind die Befragten häufiger verschuldet (68,1%) als in den Agglomerationen (63,6%) und im städtischen Raum (57,9%).
- Haushalte, die wiederholt einen Sozialhilfeantrag stellen, sind mit 68,2% häufiger verschuldet als die Erstanmeldungen mit 51,9%. Von den Erstanmeldungen werden 37,9% betrieben. Der Anteil der Haushalte, die sich erneut zur Sozialhilfe anmelden und betrieben werden, liegt bei 57,9%.

² Bundesamt für Statistik BFS 2020: EU SILC 2017.

- Eine unerwartet zu zahlende Rechnung über 500 Franken können 18% der nichtverschuldeten antragstellenden Haushalte bezahlen. Unter den verschuldeten Haushalten sind es lediglich 1,7%.

3.2 Schuldenarten

Neben der konkreten Frage nach Schulden wurden die Studienteilnehmenden auch danach gefragt, ob sie in unterschiedlichen Bereichen zurzeit offene Schulden haben. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die jeweiligen Kategorien mit Angabe der gültigen Prozente, wobei die Anzahl gültiger Antworten zwischen n = 1083 und n = 1047 variiert.

Tabelle 3: Offene Schuldverpflichtungen zum Zeitpunkt des Sozialhilfeantrags

	ja	nein	weiss nicht
Krankenkasse (inkl. Franchisen und Selbstbehalten)	52,7	46,0	1,3
Steuern	40,3	57,2	2,5
Mietzinsen und Elektrizitätskosten	27,8	70,5	1,7
Private Darlehen	25,4	73,7	0,8
Telekommunikation (z.B. Handyrechnung)	24,7	74,3	1,0
Bussen/Geldstrafen/Gerichtskosten	19,2	79,6	1,1
Kredit- und Kundenkarten	15,1	83,3	1,6
Kontoüberzüge/Bankschulden	13,5	85,3	1,1
Kinder-/Ehegattenalimente	7,0	92,6	0,4
Schulden aus selbständiger Erwerbstätigkeit	6,0	93,4	0,7
Leasing	2,2	96,7	1,1

52,7% beantworten die Frage nach Krankenversicherungsschulden mit Ja. Damit stehen Schulden bei der Krankenkasse in unserer Studie an erster Stelle aller Schuldenarten. Zahlungsrückstände bei den Krankenkassenprämien gehören auch unter der Gesamtbevölkerung zu den häufigsten Schuldenarten. Gemäss EU SILC 2017 (BFS 2020) lebten im Jahr 2017 7,3% der Schweizer Bevölkerung in einem Haushalt mit mindestens einem Zahlungsrückstand bei den Krankenkassenprämien.

Krankenversicherungsschulden kommen in der Deutschschweiz und in der Romandie öfter vor (53,7%) als im Tessin (44%). Die Gruppe der 36- bis 45-Jährigen hat mit 59,7% unter allen Altersklassen am häufigsten offene Rechnungen bei der Krankenkasse. Paarhaushalte mit Kindern geben deutlich häufiger an, mit den Krankenkassenrechnungen in Verzug zu sein (58,1%), als Alleinstehende (49,2%), zumal die Krankenkassenprämien für Familien einen wesentlichen Betrag im Haushaltsbudget darstellen. Weiter haben Ausländerinnen und Ausländer (59%) häufiger offene Rechnungen im Bereich der Krankenversicherung als Schweizerinnen und Schweizer (47,3%).

Während gemäss der EU-SILC-Erhebung 2017 Steuerschulden die häufigsten Zahlungsrückstände der Gesamtbevölkerung darstellen (9,9%), erscheint das Steueramt als Gläubiger im Kreis der Sozialhilfe beantragenden Personen mit 40,3% erst an zweiter Stelle der Gläubigerliste. Deutliche Unterschiede gibt es hier vor allem zwischen der Deutschschweiz mit 43,1% und der italienischen Schweiz mit 26,6%.

Männer haben mit 44,8% um zehn Prozentpunkte häufiger offene Steuerrechnungen als Frauen, und Alleinstehende mit 44,3% am häufigsten unter allen Haushaltsformen. Schweizer und

Schweizerinnen haben mit 44,1% ebenfalls häufiger offene Rechnungen beim Steueramt als Ausländerinnen und Ausländer.

Schulden im Bereich Wohnen folgen an dritter Stelle. 27,8% der Befragten haben Rückstände bei Mietzinsen und Elektrizitätskosten. Im deutschsprachigen Teil der Schweiz kommen offene Rechnungen bei Mietzinsen und Elektrizitätskosten mit 30,5% häufiger vor als im französischsprachigen (23,4%) und im italienischsprachigen Teil (20,4%). Obwohl die Mietzinse in der Stadt höher liegen als im ländlichen Raum, geben die Befragten auf dem Land (32,1%) um fünf Prozentpunkte häufiger an, offene Rechnungen in Bezug auf Miete und Elektrizität zu haben als Teilnehmende in städtischer Wohnlage. Wer schon einmal Sozialhilfe bezogen hat, ist mit 31% häufiger von Mietschulden betroffen als Erstbezügerinnen und -bezüger von Sozialhilfe mit 24,3%. Innerhalb der Gesamtbevölkerung kommen Zahlungsrückstände im Zusammenhang mit Miete und Elektrizitätskosten in weniger als 4% der Haushalte vor.

Weiter haben ein Viertel aller Befragten private Darlehen und Schulden im Bereich Telekommunikation. Während offene Rechnungen in Bezug auf Kommunikationsmittel umso häufiger vorkommen, je jünger die Befragten sind (30,4% bei den 18- bis 25-Jährigen), sind private Darlehen unter den 36- bis 45-Jährigen am weitesten verbreitet (35%). Deutlich seltener kommen diese Forderungen im privaten Bereich in der Westschweiz mit 15% vor, während sie in der Deutschschweiz mit 29,4% deutlich häufiger auftreten.

Ein Gradient entlang der Sprachregionen ist auch in weiteren Bereichen sichtbar: Im Tessin kommen offene Rechnungen bei Kredit- und Kundenkarten und in Bezug auf Leasing häufiger vor als in den anderen Sprachregionen, hingegen kommen nichtbezahlte Bussen, Geldstrafen oder Gerichtskosten seltener vor. Letztere sind unter den befragten Männern häufiger vorhanden als unter den befragten Frauen (24% zu 13,6%), genauso wie offene Rechnungen bei Kinder-/Ehegattenalimenten (10,8% zu 2,4%). Zahlungsrückstände bei Unterhaltszahlungen haben bezogen auf die Gesamtbevölkerung gerade einmal 0,8% der Haushalte, weitere 5,2% der Gesamtbevölkerung leben gemäss SILC (BFS 2020) in einem Haushalt mit Zahlungsrückständen bei Rechnungen für Telekommunikation.

Insgesamt geben 210 Personen an, zum Zeitpunkt der Antragstellung in keinem der erfragten Bereiche offene Rechnungen zu haben, was knapp einem Fünftel aller Befragten entspricht. 17,6% der Teilnehmenden haben gemäss Fragebogen nur in einem, 17% in zwei Bereichen Schulden und 16,1% in drei Bereichen. Gemäss SILC-Befragung aus dem Jahr 2017 leben unter der Gesamtbevölkerung 15,1% in einem Haushalt mit mindestens einer Art von Zahlungsrückstand und 7% in einem mit mindestens zwei Arten davon.

3.3 Betreibungen, Lohnpfändungen und nichtbezahlte Verlustscheine

Unter den Studienteilnehmenden geben 36,4% an, in den sechs Monaten vor der Befragung betrieben worden zu sein. Männer haben unter den Befragten mit 40,5% häufiger Betreibungen als Frauen mit 31,1%, Erwerbstätige mit 30,4% um zehn Prozentpunkte seltener als Erwerbslose und Nichterwerbstätige. Befragte, die schon einmal Sozialhilfe bezogen haben, haben mit einem Anteil von 41,1% häufiger Betreibungen als diejenigen Personen, die zum ersten Mal Sozialhilfe beantragen (31,5%). Unter den Befragten, welche angeben, verschuldet zu sein, hatten hingegen 40,1% keine Betreibungen im letzten Halbjahr, was ein Hinweis darauf sein könnte, dass es sich um ältere oder private Schulden handelt.

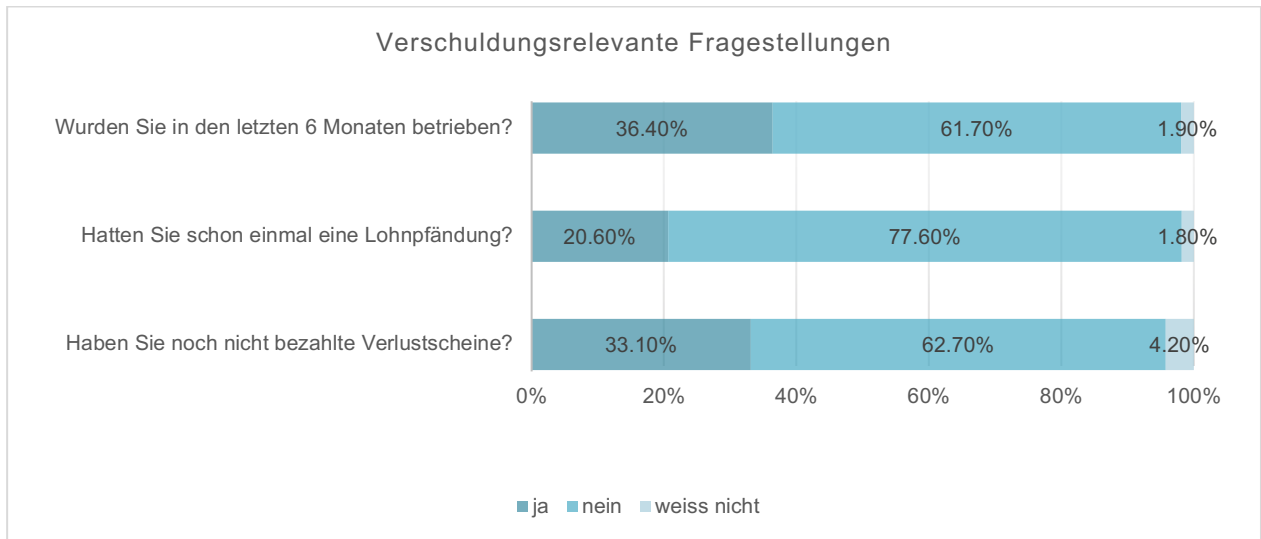


Abbildung 2: *Betreibungen, Lohnpfändungen und Verlustscheine*

Lohnpfändungen sind unter den befragten Antragstellenden weniger verbreitet; nur rund ein Fünftel gibt an, jemals eine Lohnpfändung gehabt zu haben. Auffallend sind hier die Unterschiede zwischen den Sprachregionen. Während das Niveau in der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz leicht über dem Landesdurchschnitt liegt, haben weniger als 2% der Befragten in der italienischen Schweiz Erfahrungen mit einer Lohnpfändung gemacht.

Auch in Bezug auf das Geschlecht gibt es hier Unterschiede. Männer unterlagen nach eigenen Angaben mit einem Anteil von 26,3% häufiger einer Lohnpfändung als Frauen (12,9%), sind aber allgemein auch häufiger verschuldet als Frauen. Ein Viertel derjenigen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung erwerbslos waren, haben schon einmal eine Lohnpfändung gehabt. Nichterwerbspersonen (18,2%) und Erwerbstätige (13,9%) haben hingegen seltener Erfahrungen mit Lohnpfändungen gemacht. Teilnehmende, die schon einmal in der Sozialhilfe waren, haben mit 23,3% etwas häufiger Lohnpfändungen erlebt als andere; es ist jedoch nicht bekannt, ob diese Erfahrungen vor dem ersten Sozialhilfebezug liegen oder sich auf eine Erwerbsarbeit nach dem ersten Sozialhilfebezug beziehen. Entsprechende Daten könnten interessante Hinweise auf die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit liefern.

Verlustscheine, welche noch nicht bezahlt wurden, weisen gemäss Befragung 33,1% der Antragstellenden auf. Auch dies kommt bei Männern (37,6%) um zehn Prozentpunkte häufiger vor als bei Frauen, hingegen bei den Nichterwerbstätigen mit 39,6% häufiger als bei den Erwerbslosen (35,3%) und den Erwerbstätigen (27,1%). Befragte, die schon einmal Sozialhilfe bezogen haben, haben mit 43,3% deutlich häufiger nichtbezahlte Verlustscheine als Erstbezüglerinnen und Erstbezügler (22,6%).

Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung lebten gemäss EU SILC im Jahr 2017 5,7% der Bevölkerung in einem Haushalt, in dem mindestens ein Mitglied persönlich betrieben wurde, allerdings mit Referenz auf die letzten zwölf Monate. 5,2% der Personen wiederum wohnten im gleichen Jahr in einem Haushalt, in dem ein Mitglied mindestens einen Verlustschein zu seinen Lasten hatte. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei ebenfalls um nicht bereits getilgte Verlustscheine handelt.

3.4 Dauer der finanziellen Knappheit

Eine verschlechterte finanzielle Haushaltssituation, die eine Unterstützung durch die Sozialhilfe berechtigt, tritt meist einige Zeit vor dem effektiven Antrag auf Sozialhilfeleistungen ein. Wie nachfolgend dargestellt, warten die Betroffenen in einer solchen Situation unterschiedlich lange, bis sie einen Sozialhilfeantrag stellen. Es zeigt sich hier aber auch ein Zusammenhang mit dem Aspekt Verschuldung.

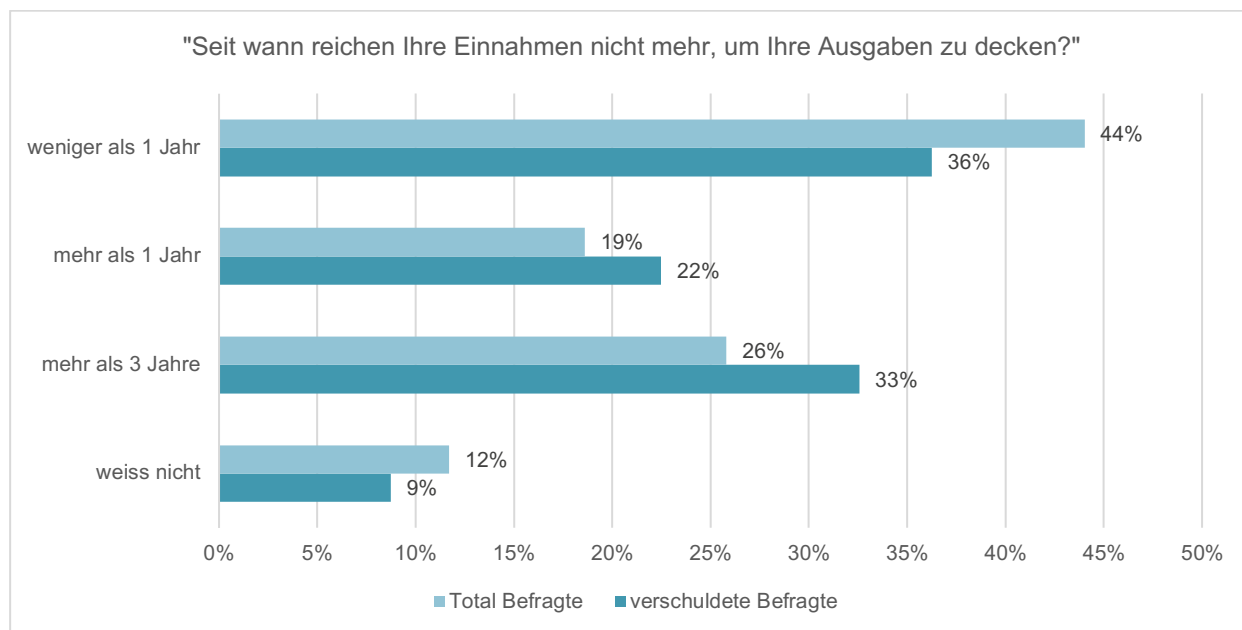


Abbildung 3: Dauer der bestehenden Verschuldung

44,3% der befragten Antragstellenden warten weniger als ein Jahr nach Eintritt der finanziellen Notlage ab, bevor sie einen Antrag auf Sozialhilfe stellen. Knapp 20% warten mehr als ein Jahr, bevor sie sich beim Sozialdienst melden, und ein Viertel der Befragten wartet sogar über drei Jahre ab. Unter den Verschuldeten wiederum dauert die finanziell angespannte Situation bei über der Hälfte (55,1%) bereits mehr als ein Jahr an, ein Drittel der Befragten gibt darüber hinaus an, seit mehr als drei Jahren in einer finanziellen Notsituation zu leben. Schliesslich ist es rund ein weiteres Drittel (36,1%), das von einer Dauer unter einem Jahr spricht. Damit wird deutlich, dass verschuldete Personen im Vergleich zum Total der Befragten deutlich länger zuwarten, bis sie auf Sozialdienste zugehen und finanzielle Unterstützung beantragen.

Weitere Unterschiede lassen sich zwischen den Sprachregionen ausmachen. In der Deutschschweiz melden sich fast die Hälfte der Befragten (46,8%) innerhalb des ersten Jahres, nachdem sich die finanzielle Situation verschlechtert hat, beim Sozialdienst, während dies im Tessin nur ein Drittel (31,7%) tun und ein weiteres Drittel über drei Jahre abwartet. Unter denjenigen, welche noch nie Sozialhilfe bezogen haben, stellen 55,4% innert der ersten zwölf Monate, seit die Einnahmen nicht mehr ausreichen, um die Ausgaben zu decken, einen Antrag auf Sozialhilfe, unter den Wiederanmeldungen wird mit einem Anteil von 36,9% am häufigsten länger als drei Jahre für den Antrag abgewartet.

3.5 Zwischenfazit

Die Daten der Studie ermöglichen einen Vergleich der Verschuldung von Haushalten, die einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, und der Gesamtbevölkerung der Schweiz. In den befragten Haushalten ist eine deutlich höhere Verschuldung zu erkennen. Auffallend ist auch, dass sich verschuldete Haushalte später an die Sozialhilfe wenden und finanzielle Unterstützung beantragen. Die Schuldverpflichtungen bestehen insbesondere gegenüber Krankenkassen und Steuerverwaltungen. Mietschulden und Schulden im Verwandten- und Freundeskreis sind ebenfalls sehr häufig vertreten. Der hohe Anteil der Krankenversicherungs- und Mietschulden zeigt die hohe Relevanz von Verschuldung für die Existenzsicherung auf.

4 Auswirkungen von Verschuldung auf ausgewählte Lebenslagendimensionen

Im Rahmen der quantitativen Erhebung haben wir im ausführlicheren Fragebogen B (n = 524) auch Fragen zu einzelnen Lebenslagendimensionen wie Arbeitssituation, Gesundheit, Aufenthaltsstatus und gesellschaftliche Teilhabechancen gestellt. Nachfolgend werden die beiden Lebenslagendimensionen Gesundheit (4.1) und Erwerbssituation (4.2) dargestellt, da hierzu signifikante Zusammenhänge mit der Verschuldung aufgezeigt werden können. Damit gewinnen wir auch Hinweise auf die spezifische Lebenslage «arm und verschuldet» (Knöpfel 2019). In den übrigen Lebenslagendimensionen konnten wir entweder keine oder nur eine geringe Relevanz beziehungsweise keinen oder nur einen geringen Unterschied zwischen verschuldeten und nichtverschuldeten Haushalten beobachten. Daher wird von der Darstellung der Ergebnisse zu diesen Dimensionen des Lebenslagenkonzepts abgesehen.

4.1 Gesundheit

Die Fragen zum Thema Gesundheit konzentrierten sich auf die beiden Themenbereiche subjektive Einschätzung der eigenen Gesundheit (4.1.1), Krankenkassenwechsel (4.1.2) und Inanspruchnahme medizinischer Leistungen (4.1.3). Soweit möglich, wird im Rahmen der nachfolgenden Darstellung der Forschungsergebnisse auch ein Bezug zur gesamtschweizerischen Gesundheitsbefragung des Bundesamtes für Statistik (BFS 2017)³ hergestellt.

4.1.1 Subjektive Einschätzung der eigenen Gesundheit

Bezüglich der Einschätzung des eigenen Gesundheitszustands stimmen 62% aller Befragten (nichtverschuldete und verschuldete Befragte) zu, sich «eher gesund» oder «gesund» zu fühlen. Unter den verschuldeten Personen ist dieser Anteil mit 59% etwas geringer. Gemäss Gesundheitsbefragung des BFS (2017) schätzen 85% der Gesamtbevölkerung ihren Gesundheitszustand als «gut» oder «sehr gut» ein (BFS 2018: 14). Menschen, die die Unterstützung durch die Sozialhilfe suchen, fühlen sich also deutlich weniger oft gesund, und jene, die zusätzlich Schulden haben, weisen nach eigener Einschätzung einen nochmals geringeren Gesundheitszustand auf als die Gesamtbevölkerung.

Dabei nehmen viele Faktoren Einfluss auf die Gesundheit. Ein deutlicher Gradient ist beispielsweise entlang des Alters zu erkennen. Während sich 76% der Befragten zwischen 18 und 25 Jahren «eher gesund» oder «gesund» fühlen, sind es unter den 56- bis 64-Jährigen nur noch 47%. Auch in der Gesamtbevölkerung ist ein Gefälle entlang des Alters bezüglich des selbst wahrgenommenen Gesundheitszustands festzustellen.

Unter den unterschiedlichen Haushaltstypen gibt es wenig Unterschiede, wobei sich Paarhaushalte mit Kindern am häufigsten «eher gesund» oder «gesund» fühlen (67%). In der Deutschschweiz fühlen sich die Befragten offenbar weniger häufig «eher gesund» oder «gesund» (58%) als in der Romandie und im Tessin (je 69%). Betrachtet man allerdings die Gesamtbevölkerung, so schätzt die italienische Schweiz ihren Gesundheitszustand mit 77% weniger häufig als «gut» bis «sehr gut» ein als die deutsch- und die französischsprachige Schweiz (85% bzw. 84%). Gemäss Gesundheitsbefragung (BFS 2018) gilt für die Gesamtbevölkerung: Je höher der Bildungsstand, desto besser der selbst wahrgenommene Gesundheitszustand. In unserem Sample ist der Anteil an Personen, die sich «eher gesund» oder «gesund» fühlen, unter den Befragten mit SEK-

³ Bundesamt für Statistik 2018: Schweizerische Gesundheitsbefragung 2017.

I-Abschluss am höchsten (67%), gefolgt von Personen mit SEK-II- und Tertiärabschluss (je 59%) und solchen ohne Abschluss (52%).

Erwerbstätige und erwerbslose Befragte fühlen sich deutlich häufiger «eher gesund» oder «gesund» (71% bzw. 65%) als Nichterwerbspersonen (39%). Es ist davon auszugehen, dass gesunde Menschen eher arbeiten oder auf Stellensuche sind; dies zeigt sich auch in der Befragung. Unter den Teilnehmenden, die sich «eher gesund» oder «gesund» fühlen, befinden sich nur 13% Nichterwerbspersonen, während 30% angeben, erwerbstätig, und 51%, erwerbslos zu sein.

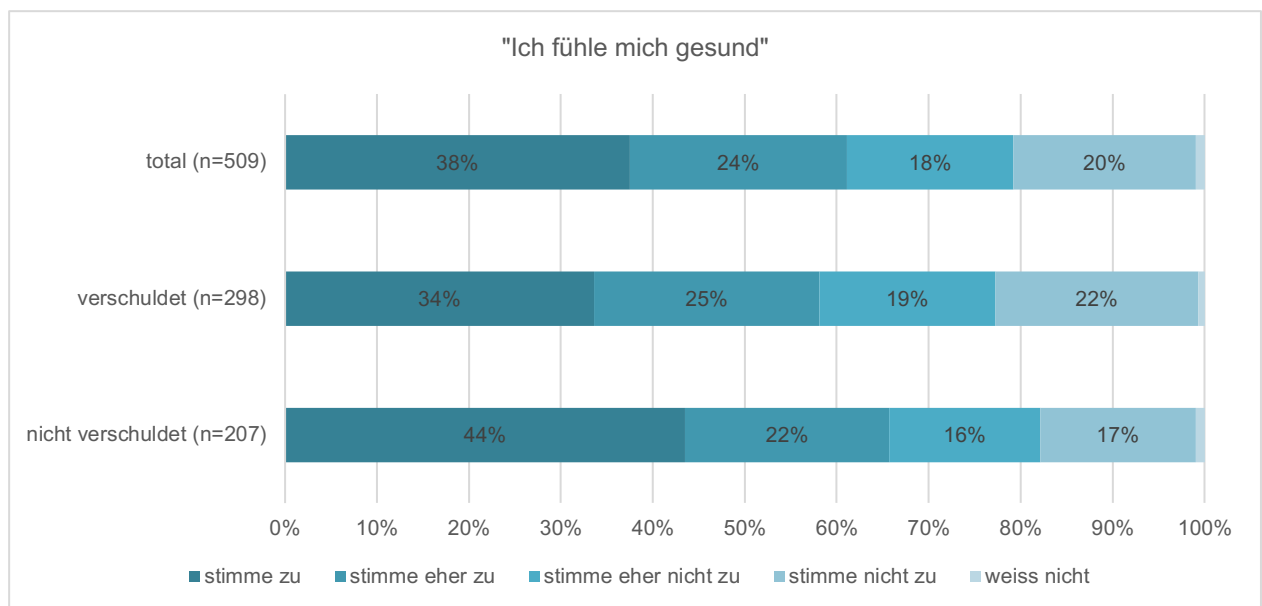


Abbildung 4: Gesundheitszustand nach Verschuldungssituation

Ob schon einmal Sozialhilfe bezogen wurde, hat keinen Einfluss auf die Eigenwahrnehmung des Gesundheitszustands, die Dauer, seit wann die Einnahmen nicht mehr reichen, um die Ausgaben zu decken, hingegen schon. 42% der Teilnehmenden, deren finanzielle Unterversorgung weniger als ein Jahr andauert, fühlen sich gesund, während sich Teilnehmende mit mehr als 3 Jahren finanzieller Unterversorgung nur zu 29% gesund fühlen.

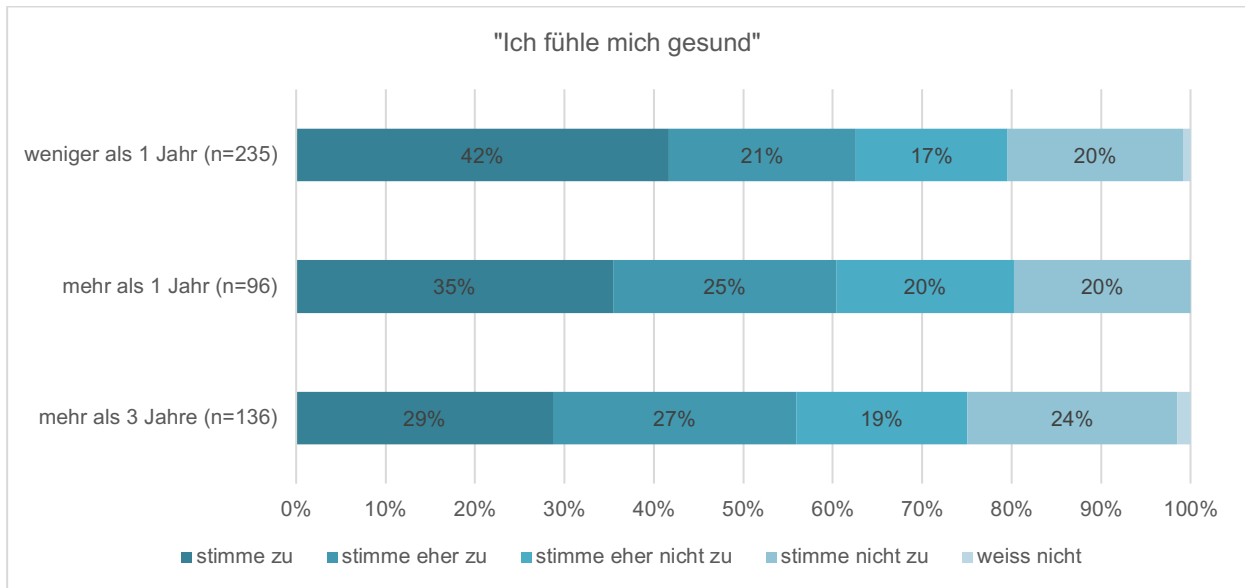


Abbildung 5: Gesundheitszustand nach Dauer der finanziellen Situation

Unter den verschuldeten Befragten geben 29% an, dass ihre finanzielle Notsituation unter anderem darum besteht, weil sich ihr Gesundheitszustand verschlechtert hat. Das sind 10 Prozentpunkte mehr als unter den nichtverschuldeten Befragten. Diese Frage wird mit zunehmendem Alter immer häufiger mit Ja beantwortet, zu 17% bei den 18- bis 25-Jährigen und zu 40% bei den 56- bis 64-Jährigen. Bezüglich der Erwerbssituation wird am häufigsten unter den Nichterwerbspersonen angegeben (40%), dass die finanzielle Notsituation unter anderem darum besteht, weil sich der Gesundheitszustand verschlechtert hat. Die wahrgenommene gesundheitliche Situation im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Lage verschuldungsbetroffener Personen hängt offensichtlich mit den Teilhabe- und Verwirklichungschancen, hier vor allem mit der beruflichen Erwerbssituation, zusammen.

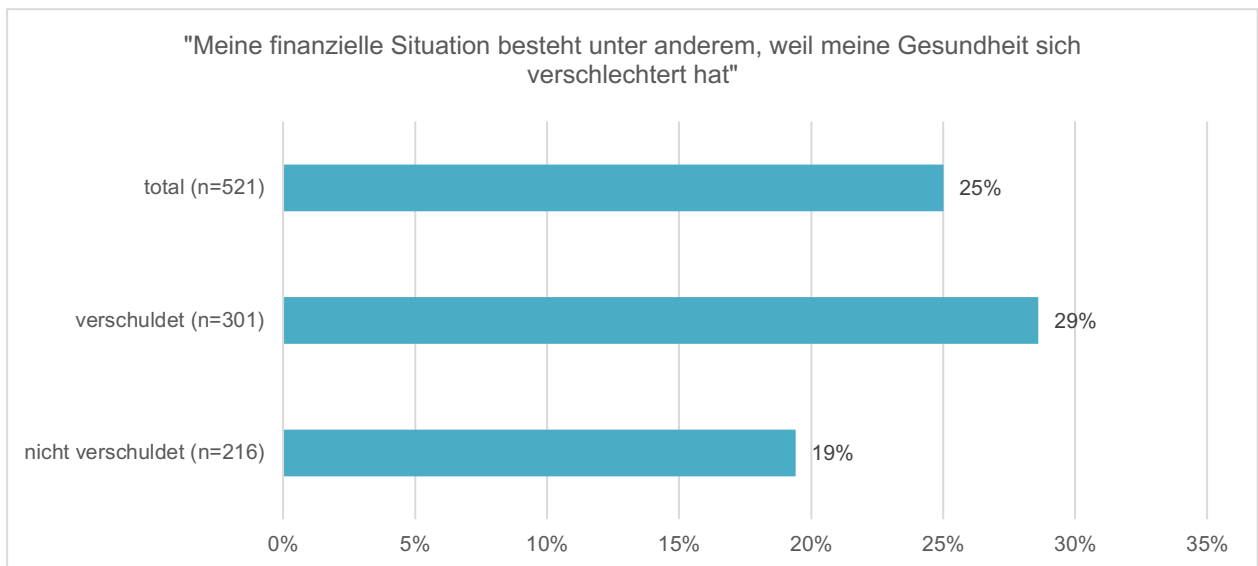


Abbildung 6: Gesundheit und finanzielles Defizit nach Verschuldungssituation

Die Teilnehmenden wurden auch gefragt, inwiefern ihre finanzielle Situation ihre Gesundheit belastet. Die verschuldeten Befragten nehmen die gesundheitliche Belastung häufiger als sehr stark wahr (33%) als die nichtverschuldeten (26%). Auch bei dieser Frage werden mit zunehmendem Alter die Effekte knapper Ressourcen auf die Gesundheit häufiger als sehr stark wahrgenommen. Weiter zeigt sich, dass die Befragten, je gesünder sie sich fühlen, desto weniger stark die gesundheitliche Belastung durch die finanzielle Situation wahrnehmen.

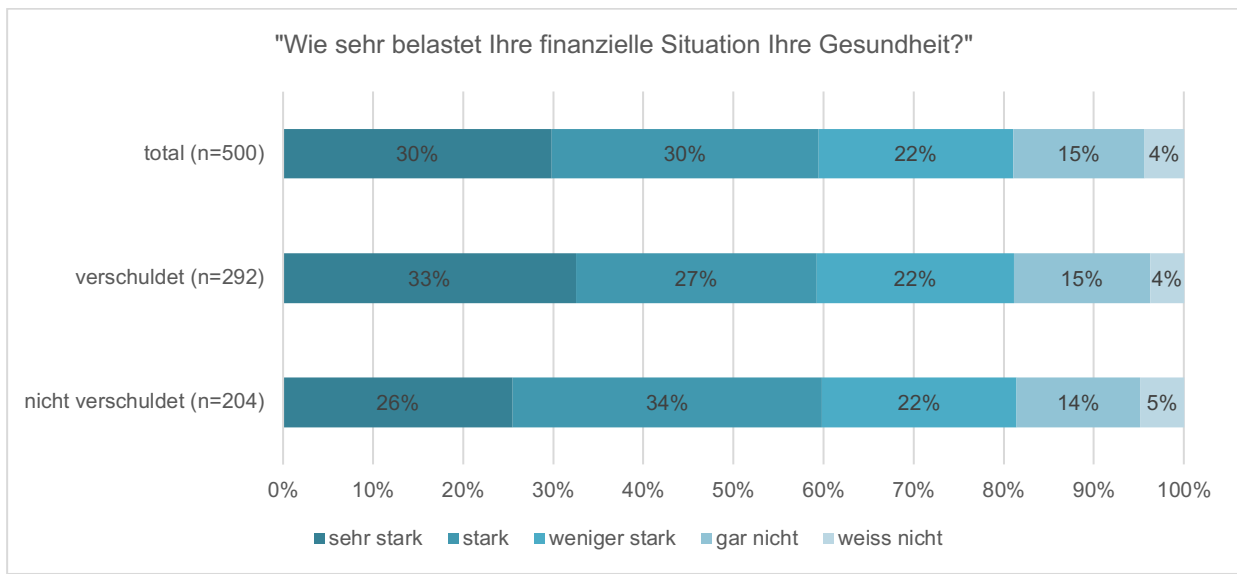


Abbildung 7: Belastung der Gesundheit durch die finanzielle Situation

4.1.2 Krankenkassenwechsel

Die Teilnehmenden wurden gefragt, ob sie regelmässig zu einer günstigeren Krankenkasse wechseln. Dies vor dem Hintergrund, dass die Prämien von Krankenkasse zu Krankenkasse unterschiedlich hoch sind, jedes Jahr neu berechnet werden und mit einem Versicherungswechsel Einsparungen erzielt werden können. Die Auswertung zeigt, dass nur 13% aller Befragten regelmässig zu einer günstigeren Krankenkasse wechseln, 83% beantworten die Frage mit Nein. Unter den verschuldeten Befragten liegt der Anteil an Nein-Antworten mit 86% noch etwas höher.

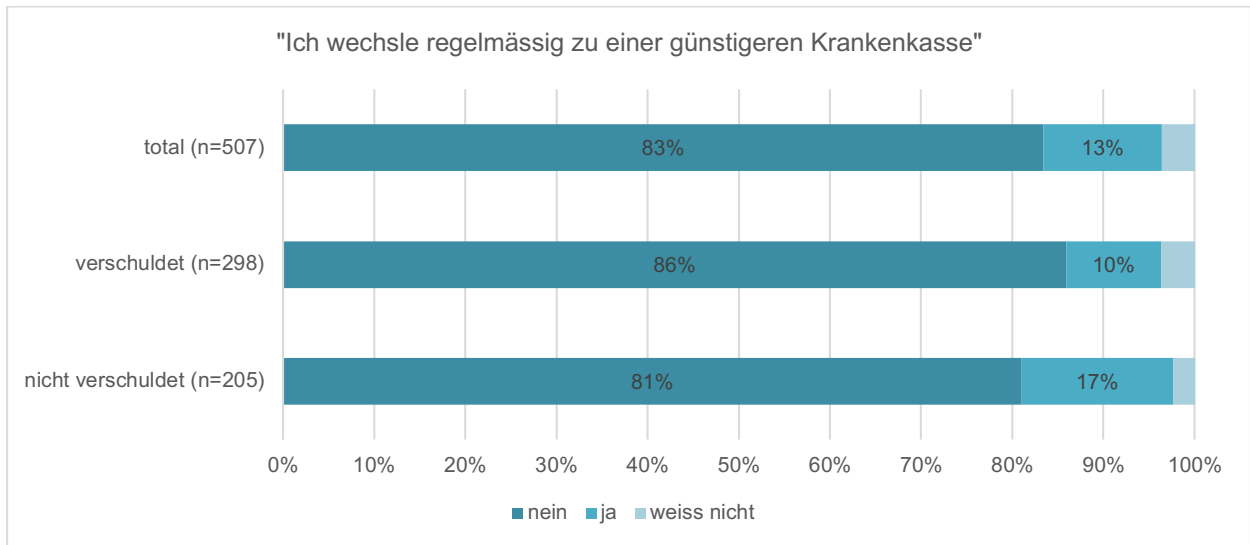


Abbildung 8: Krankenkassenwechsel nach Verschuldungssituation

Zu den Altersklassen konnte ein Gradient festgestellt werden. Je älter die Befragten sind, desto seltener wechseln sie zu einer günstigeren Krankenkasse.

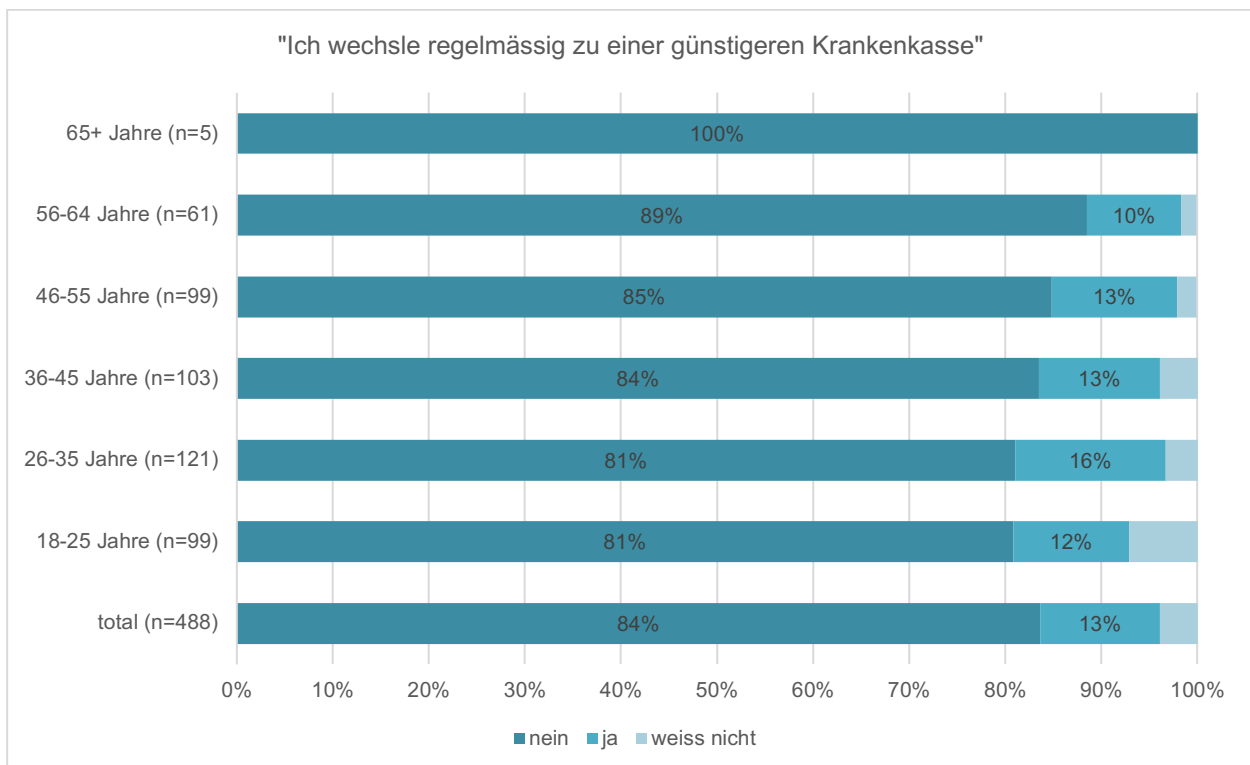


Abbildung 9: Krankenkassenwechsel nach Altersklasse

Bezüglich Haushaltstyp wechseln Alleinerziehende gemäss Befragung am häufigsten zu einer günstigeren Krankenkasse (20%), gefolgt von Paaren mit Kindern (18%), wobei die Fallzahlen hierzu problematisch klein sind. Am häufigsten wechseln die Krankenkasse ausserdem Sozialhilfe Beantragende mit einem Tertiärabschluss (18%); auch hier beruht die Auswertung auf

geringen Fallzahlen. Im Hinblick auf die Sprachregion sind keine Unterschiede feststellbar, auch nicht bezüglich des Migrationshintergrundes.

16% aller Befragten geben an, dass ihre finanzielle Notsituation unter anderem darum besteht, weil ihre Krankenversicherung teurer wurde. Von diesen wiederum wechseln jedoch nur 12% bei entsprechender Gelegenheit die Krankenkasse, also knapp weniger als unter allen Befragten. Am häufigsten wechseln Teilnehmende, die angeben, sich gesund zu fühlen, die Krankenkasse (16%), und diejenigen, welche angeben, dass sie ihre finanzielle Situation aus eigener Kraft verbessern können (14%).

Die Teilnehmenden wurden auch gefragt, ob es vorgekommen ist, dass ihre Krankenkasse einem Krankenkassenwechsel nicht zugestimmt hat. 13% aller Befragten geben an, dass dies auf sie zutrifft; unter den Teilnehmenden mit Schulden sind es 19%, unter denjenigen ohne 4%.

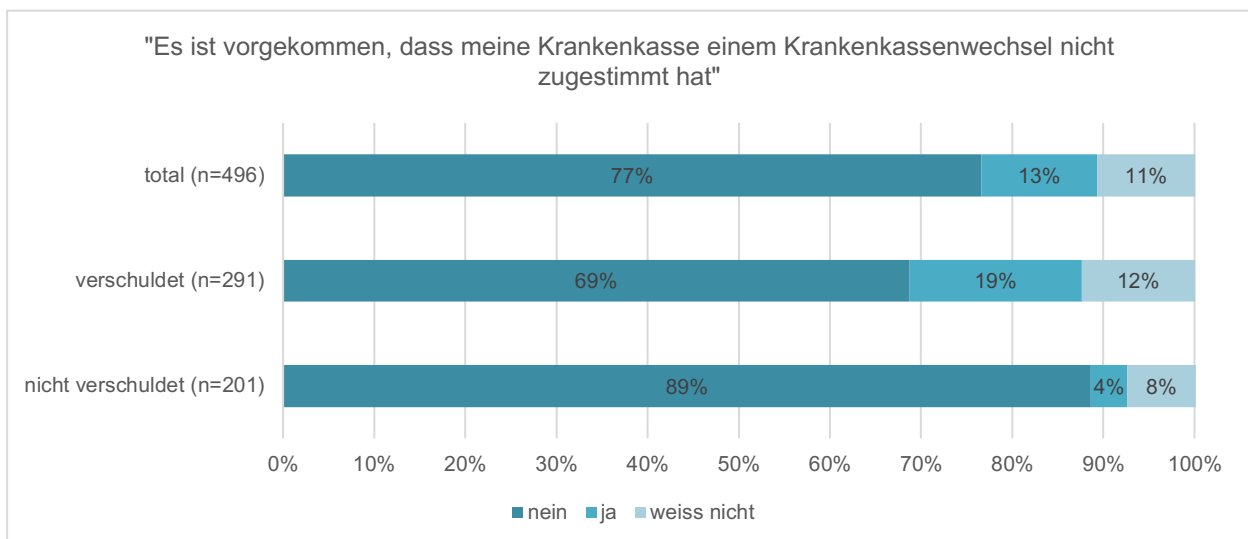


Abbildung 10: Ablehnung Krankenkassenwechsel nach Verschuldungssituation

4.1.3 Inanspruchnahme medizinischer Leistungen

Die Teilnehmenden wurden gefragt, ob ihnen jemals aus finanziellen Gründen eine ärztliche Behandlung verweigert wurde. Unter allen Befragten bejahen diese Frage 11%, unter den Verschuldeten sind es 16%. Wie zu erwarten war, fällt der Anteil an verweigerten Behandlungen grösser aus unter jenen, die in den letzten sechs Monaten unter anderem die Krankenkasse nicht bezahlt haben (21%), die zurzeit Schulden bei der Krankenkasse zurückzahlen (22%) und zurzeit offene Rechnungen bei der Krankenkasse haben (17%).

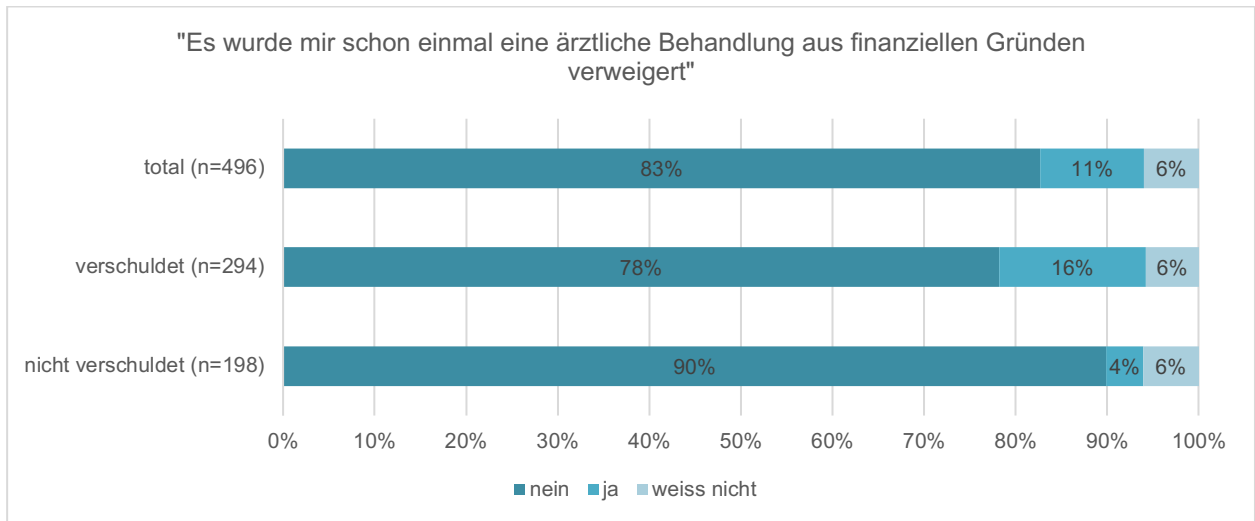


Abbildung 11: Verweigerung ärztlicher Behandlung

Die Teilnehmenden wurden schliesslich auch gefragt, was sie unter anderem tun würden, wenn sie mehr Geld zur Verfügung hätten, wobei mehrere Antworten möglich waren. Verschuldete würden zu 52% häufiger zum Arzt oder Zahnarzt gehen, während nichtverschuldete dies nur zu 41% tun würden. Befragte, die sich «eher gesund» oder «gesund» fühlen, würden nicht häufiger zum Arzt oder Zahnarzt gehen, auch wenn sie mehr Geld zur Verfügung hätten. Befragte mit offenen Rechnungen bei der Krankenkasse würden häufiger einen Arzt oder Zahnarzt aufsuchen (54%) also solche ohne offene Rechnungen (42%) und jene, die in den letzten sechs Monaten die Krankenkasse nicht bezahlt haben, häufiger (59%) als jene ohne Zahlungsrückstände (43%), und jene, die aktuell Schulden bei der Krankenkasse abbezahlen, häufiger (59%) als die anderen (45%).

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass geringe Mittel und Schulden das Verhalten bei Krankheit beeinflussen. Armutsbetroffene und verschuldete Personen zögern ärztliche Konsultationen heraus, um die anfallenden Kosten zu vermeiden.

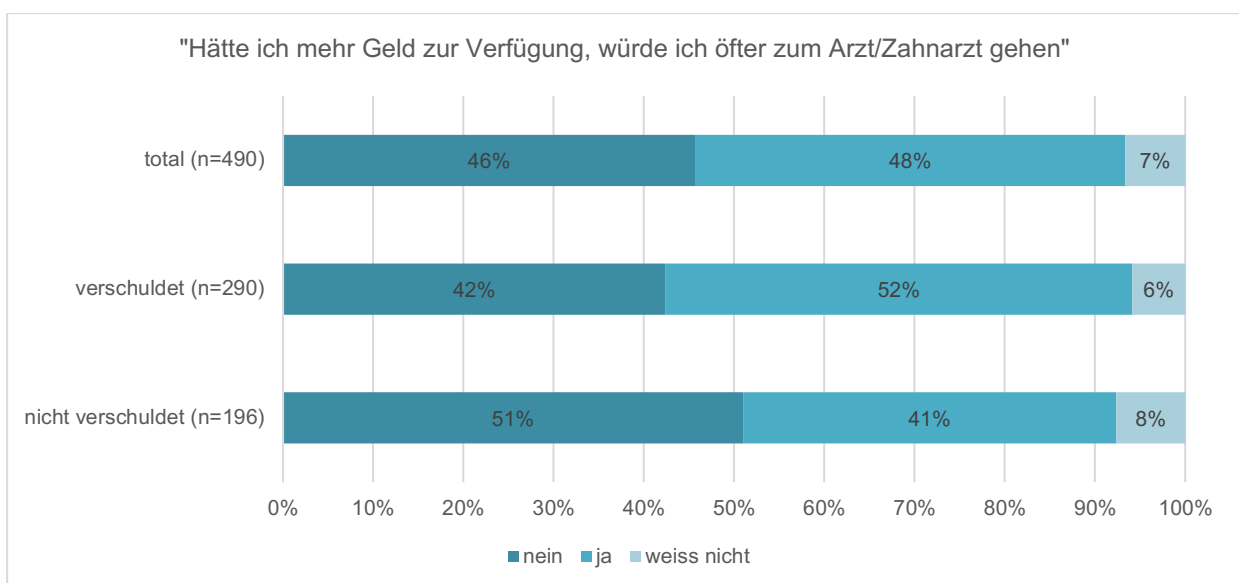


Abbildung 12: (Zahn-)Arztbesuch nach Verschuldungssituation

4.2 Erwerbssituation

Die Erwerbssituation der Befragten weicht, was wenig überrascht, deutlich von jener der Gesamtbevölkerung ab. Ein kleiner Teil der Befragten ist erwerbstätig (24%). Knapp die Hälfte des Samples ist bei Antragstellung erwerbslos (48%), rund ein Fünftel zählt zu den Nichterwerbspersonen (23%). Dieses Verhältnis verändert sich mit Blick auf alle Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz. Dort sind je ein Drittel Erwerbslose und Nichterwerbspersonen zu beobachten (BFS 2019). Damit sind sowohl im Sample als auch unter allen Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz also gut 20% erwerbstätig.

Auch bezüglich der Verschuldungssituation verändert sich das Verhältnis leicht. Unter den verschuldeten Befragten ist der Anteil Erwerbstätiger mit 22% etwas geringer als unter den nichtverschuldeten Befragten (27%), der Anteil an Erwerbslosen (51%) und Nichterwerbspersonen (24%) dafür etwas höher als unter den nichtverschuldeten Befragten (44% bzw. 20%). Unter den 508 Erwerbslosen im Sample geben 63% an, Schulden zu haben, während dies bei den Erwerbstätigen (253) auf 55% und bei den Nichterwerbspersonen (236) auf 64% zutrifft.

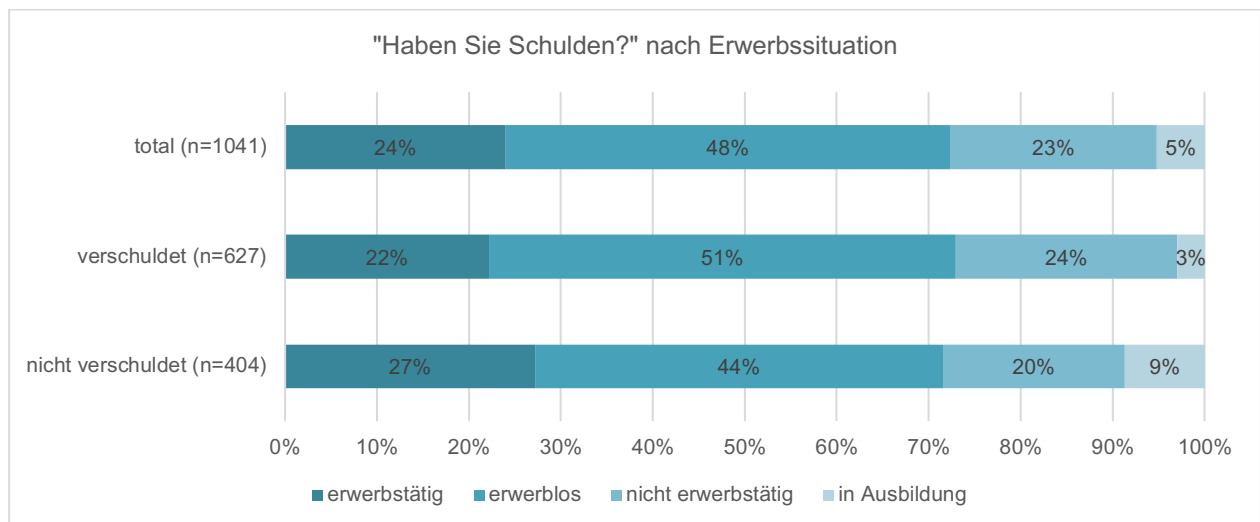


Abbildung 13: Erwerbslage nach Verschuldungssituation

40% der Erwerbslosen im Sample geben an, in den letzten sechs Monaten betrieben worden zu sein. 25% hatten schon einmal eine Lohnpfändung. Im Vergleich zu den Erwerbstätigen sind diese Anteile deutlich grösser. Sie liegen jeweils ungefähr zehn Prozentpunkte höher. Unter den Nichterwerbstätigen ist die Häufigkeit von Beteiligungen mit 39% fast gleich hoch wie unter den Erwerbslosen, hingegen hatten sie deutlich seltener jemals eine Lohnpfändung. Immerhin 25% der befragten Erwerbslosen und damit Stellensuchenden geben an, schon einmal eine Lohnpfändung gehabt zu haben. Nichtbezahlte Verlustscheine kommen unter den Nichterwerbspersonen mit einem Anteil von 40% Prozent der Befragten am häufigsten vor.

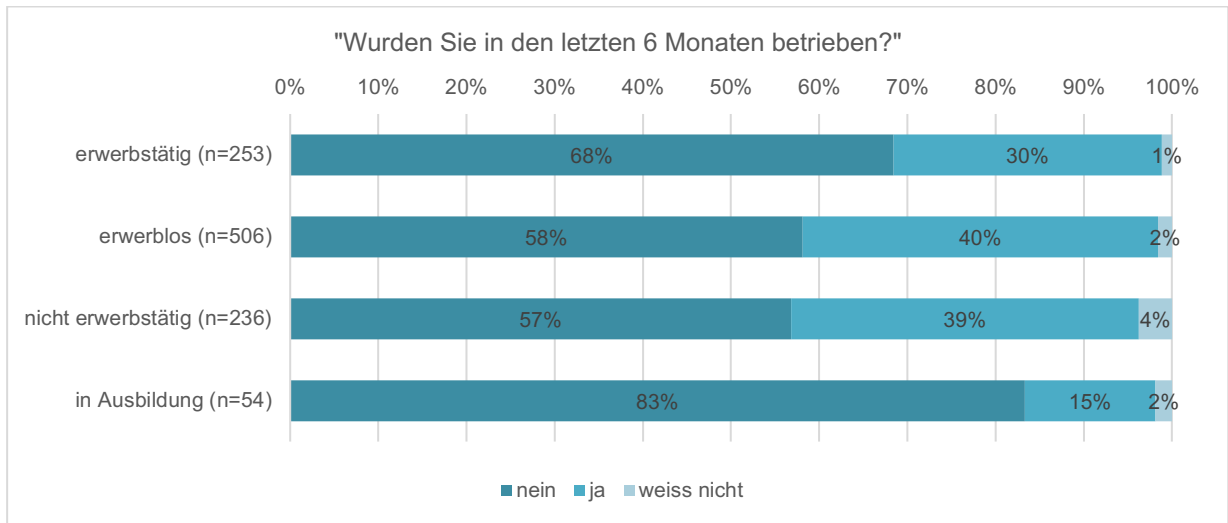


Abbildung 14: Betreibungen nach Erwerbssituation

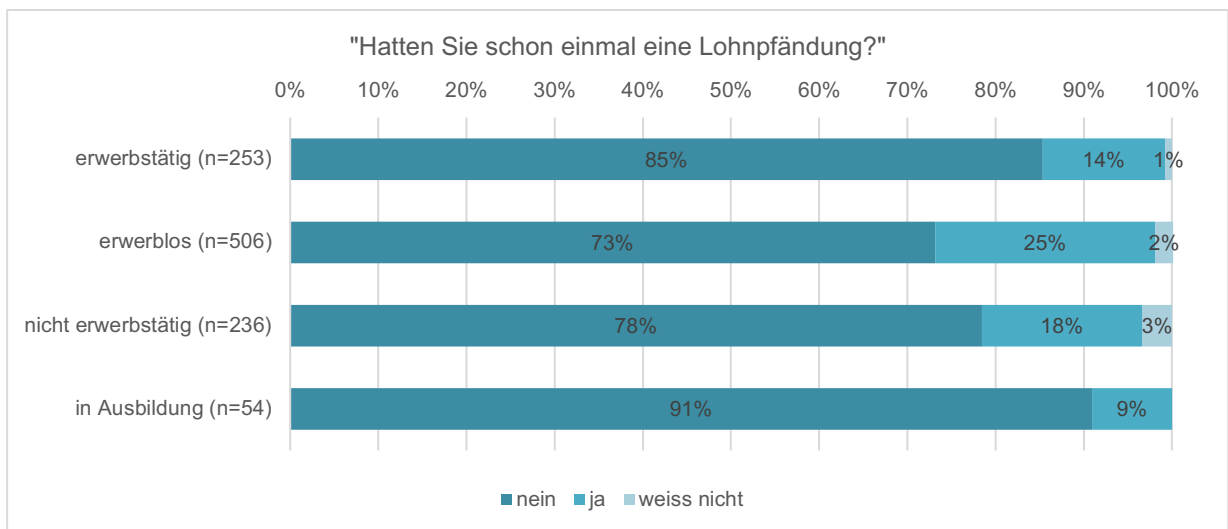


Abbildung 15: Lohnpfändungen nach Erwerbssituation

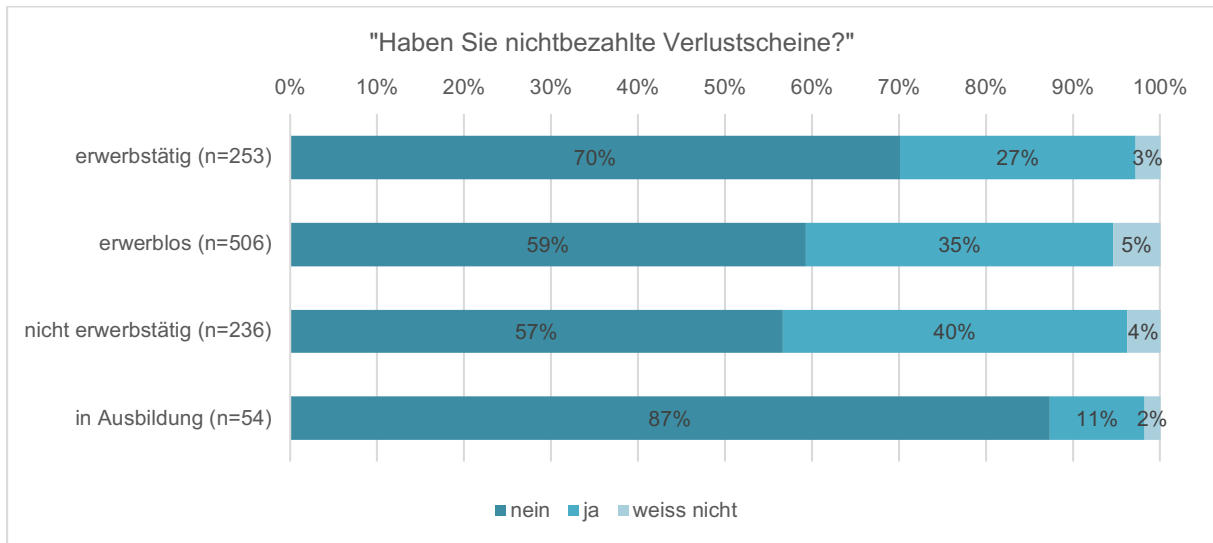


Abbildung 16: Verlustscheine nach Erwerbssituation

Verschuldete beziehen gemäss Befragung deutlich häufiger Lohnvorschüsse als nichtverschuldete Antragstellende. Woran das liegt und wie sich dies erklären lässt, bleibt vorerst offen. Zwar kann angenommen werden, dass aufgrund einer möglichen Budgetkontrolle bisher kein Bedarf entstanden ist, es ist aber auch denkbar, dass Personen womöglich in der Zeit, als ein Lohnvorschuss hätte nötig werden können, bereits in keinem Arbeitsverhältnis mehr standen. Etwas kleiner, aber immer noch markant, ist der Unterschied zwischen denjenigen, die in den letzten sechs Monaten betrieben wurden (34%), und jenen, die nicht betrieben wurden (15%). Am seltensten haben Alleinerziehende einen Lohnvorschuss beantragt, ansonsten lassen sich bezüglich Haushaltstyp keine Unterschiede festmachen, ebenso wenig wie zwischen den Altersklassen, Geschlechtern oder in Bezug auf den Migrationshintergrund oder die Sprachregion. Bei denjenigen, die schon einmal einen Lohnvorschuss beantragt haben, kommen am häufigsten Schulden bei der Krankenkasse vor (40%), gefolgt von offenen Rechnungen bei Telekommunikation (30%), Mietschulden (22%) und Steuerschulden (13%). Alle anderen Schuldenarten sind unter ihnen kaum vertreten.

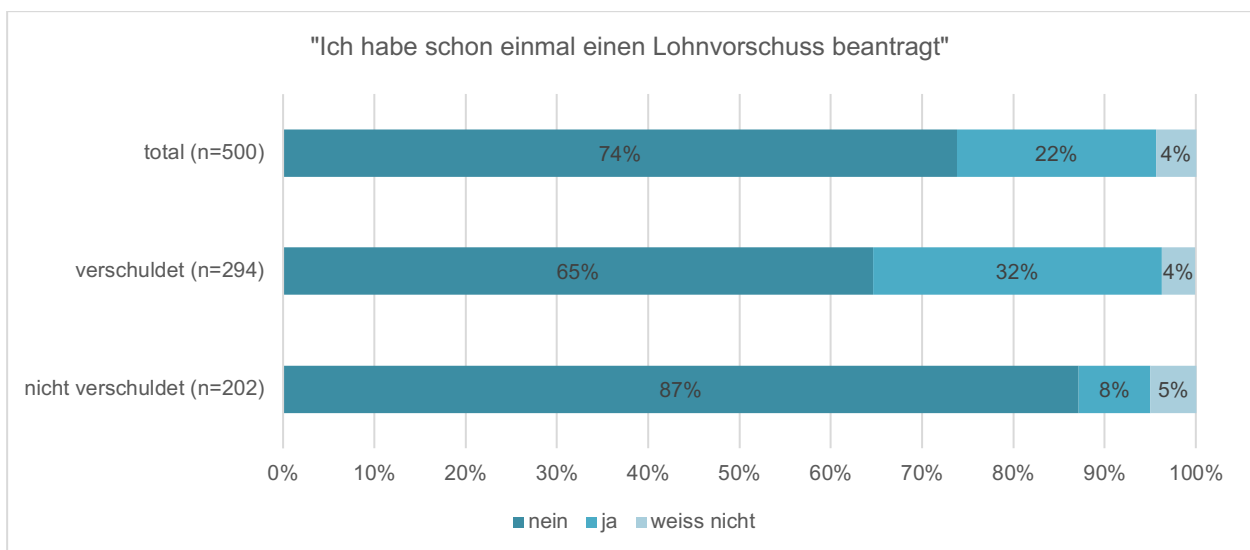


Abbildung 17: Lohnvorschüsse nach Verschuldungssituation

Je eher sich die Befragten ihr Geld nach einem monatlichen Budget einteilen, desto seltener haben sie schon einmal einen Lohnvorschuss beantragt. Teilnehmende, die schon einmal Sozialhilfe bezogen haben, haben auch deutlich häufiger schon einmal einen Lohnvorschuss beantragt, ebenso diejenigen, die bereits versucht haben, einen Kredit aufzunehmen. Ein Gefälle lässt sich auch entlang der Dauer der finanziellen Notlage erkennen. Je länger diese schon besteht, desto eher wurde auch schon ein Lohnvorschuss beantragt.

20% aller Befragten geben an, schon einmal eine Lohnpfändung gehabt zu haben, unter den verschuldeten Teilnehmenden sind es 32%. 72% der Befragten, die noch nie eine Lohnpfändung hatten, stimmen ganz oder eher der Aussage zu, dass es sich lohnt, für wenig Geld zu arbeiten, während diejenigen, deren Lohn bereits einmal gepfändet wurde, nur zu 62% dieser Meinung ganz oder eher zustimmen. Wer bereits eine Lohnpfändung hatte, stimmt auch deutlich häufiger der Aussage zu, dass man mit einer Lohnpfändung gleich viel Geld zum Leben hat wie mit Sozialhilfe (29%), als jene ohne Erfahrung mit Lohnpfändungen (12%).

Unter denjenigen, die schon einmal Sozialhilfe bezogen haben, stimmen ganz oder eher lediglich 20% dieser Aussage zu, und von denjenigen, die beide Erfahrungen bereits gemacht haben, sind es wiederum 30%, wobei die Fallzahlen hier sehr klein sind. Die Befragten, die bereits einmal eine Lohnpfändung hatten, nehmen ihre finanzielle Situation in Bezug auf die Arbeit mit 51% deutlich häufiger als (sehr) starke Belastung wahr als jene ohne Lohnpfändung (38%). Unter den Teilnehmenden, die schon einmal eine Lohnpfändung hatten, stimmen 47% eher oder ganz der Aussage zu, dass man mit einer Lohnpfändung die Stelle verlieren kann. Unter den Erwerbstätigen, egal, ob verschuldet oder nicht, sind dies nur 28%. Von den Befragten, die schon einmal eine Lohnpfändung hatten, stimmen 45% eher oder ganz der Aussage zu, dass es schwierig ist, mit Schulden eine Stelle zu finden. Unter den verschuldeten Erwerbstätigen und Erwerbslosen sind dies 43%, unter den nichtverschuldeten Erwerbstätigen und Erwerbslosen 31%.

4.3 Zwischenfazit

Die Auswirkungen von Verschuldung zeigen sich nicht in allen Lebenslagendimensionen. Sie konzentrieren sich vor allem auf die Bereiche Gesundheit und Arbeit und somit auf zentrale Gegenstandsbereiche der Existenzsicherung der Sozialhilfe. Für das professionelle Setting der Sozialhilfe bedeutet dies, Schulden nicht nur aus der materiellen Perspektive zu betrachten, da diese grundsätzlich nicht, und wenn, dann nur unter ganz besonderen Umständen der Existenzsicherung, übernommen werden können. Schulden stellen vielmehr einen wesentlichen Aspekt der Lebenslage «Sozialhilfebedürftigkeit» dar. Wir können sogar von einer eigentlichen Lebenslage «arm und verschuldet» ausgehen. Entsprechend gilt es, das Problem der Verschuldung bei der Ausgestaltung der Hilfen, vor allem aber auch beim Hilfeprozess der Arbeitsintegration, aufzunehmen und adäquat zu berücksichtigen.

5 Auslöser und Bewältigung von finanzieller Knappheit

Die Angaben der verschuldeten und der nichtverschuldeten Personen, welche Aspekte wie stark zur Verschlechterung ihrer finanziellen Situation beigetragen haben, sodass schliesslich ein Antrag auf Sozialhilfe notwendig wurde, variieren erheblich, wie die folgende Abbildung zeigt.

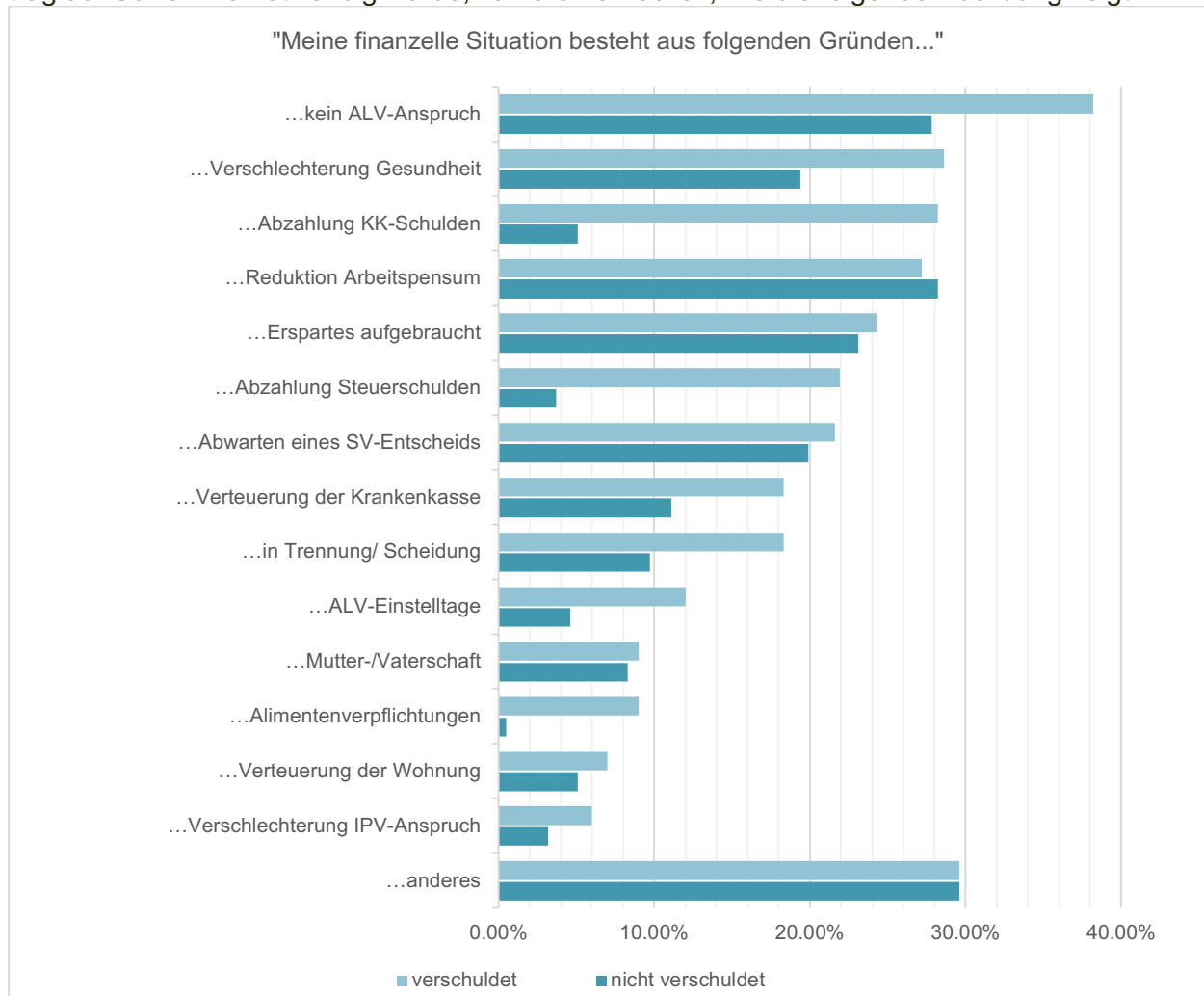


Abbildung 18: Ursachen der Verschlechterung der finanziellen Situation

Aus den Angaben lässt sich insgesamt schliessen, dass verschuldete Personen bereits mehrere Schritte versucht und unternommen haben, um ihre finanzielle Situation eigenständig zu lösen. Dabei spielen sozialversicherungsrechtliche Aspekte der Einkommensverschlechterung, aber auch externe Effekte, die sich negativ auf die Haushaltssituation auswirken, eine entscheidende Rolle.

Eine grosse Übereinstimmung der Ursachen einer verschlechterten wirtschaftlichen Situation zwischen den verschuldeten und den nichtverschuldeten Befragten tritt besonders bei versicherungs- und arbeitsbezogenen Fragen auf. So geben besonders viele Personen beider Gruppen an, keinen Anspruch auf Arbeitslosentaggelder zu haben und ihr Arbeitspensum reduziert zu haben, aber auch, dass ein Sozialversicherungsentscheid ausstehend ist und entsprechend abgewartet wird. Weiter wird in ähnlichem Ausmass angegeben, Ersparnisse aufgebraucht zu haben.

Unterschiede zwischen den verschuldeten und den nichtverschuldeten Befragten zeigen sich besonders bei Themen, die als schuldenbezogene Ursachen der finanziellen Situation betrachtet werden können. So geben deutlich mehr verschuldete Personen an, Krankenkassen- oder Steuerschulden tilgen zu müssen, was zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation beigetragen hat. Darüber hinaus nennen sie häufig weitere Ursachen für eine verschlechterte finanzielle Situation wie die Verteuerung der Krankenkassenprämien oder die sich aus Trennung oder Scheidung ergebenden Alimentenverpflichtungen.

Weiterführend beantworteten die Studienteilnehmenden die Frage, was sie versucht haben, um die finanzielle Situation des Haushalts zu verbessern. Auch hier können die Antworten nach verschuldeten und nichtverschuldeten Haushalten getrennt ausgewiesen werden.

Die ersten vier meistgenannten Strategien beziehen sich auf verzichtbare oder teilweise verzichtbare Ausgaben und werden von verschuldeten wie nichtverschuldeten Personen gleichermaßen als oft angewendete Strategie genannt. Danach ergeben sich zwischen den Gruppen insofern Unterschiede, als dass zum Beispiel nichtverschuldete Personen vorerst auf Erspartes zurückgreifen können und angeben, davon gelebt zu haben.

An fünfter Stelle wird genannt, bei den Ausgaben für Kinder gespart zu haben. Dies wurde von den verschuldeten Befragten deutlich häufiger angegeben als von den nichtverschuldeten Befragten.

Weitere und stärker ausgeprägte Unterscheidungen zwischen verschuldeten und nichtverschuldeten Personen zeigen sich bei Strategien, die eine Inkaufnahme von gesundheitlichen Risiken wie Terminverschiebungen oder Terminabsagen bei Zahnärzten oder eine direkte Verschuldung bei Krankenkassen, Steuerbehörden und Kreditinstituten nach sich ziehen. In all diesen Fällen wurden solche Angaben durch verschuldete Personen mindestens doppelt so oft gemacht als von nichtverschuldeten.

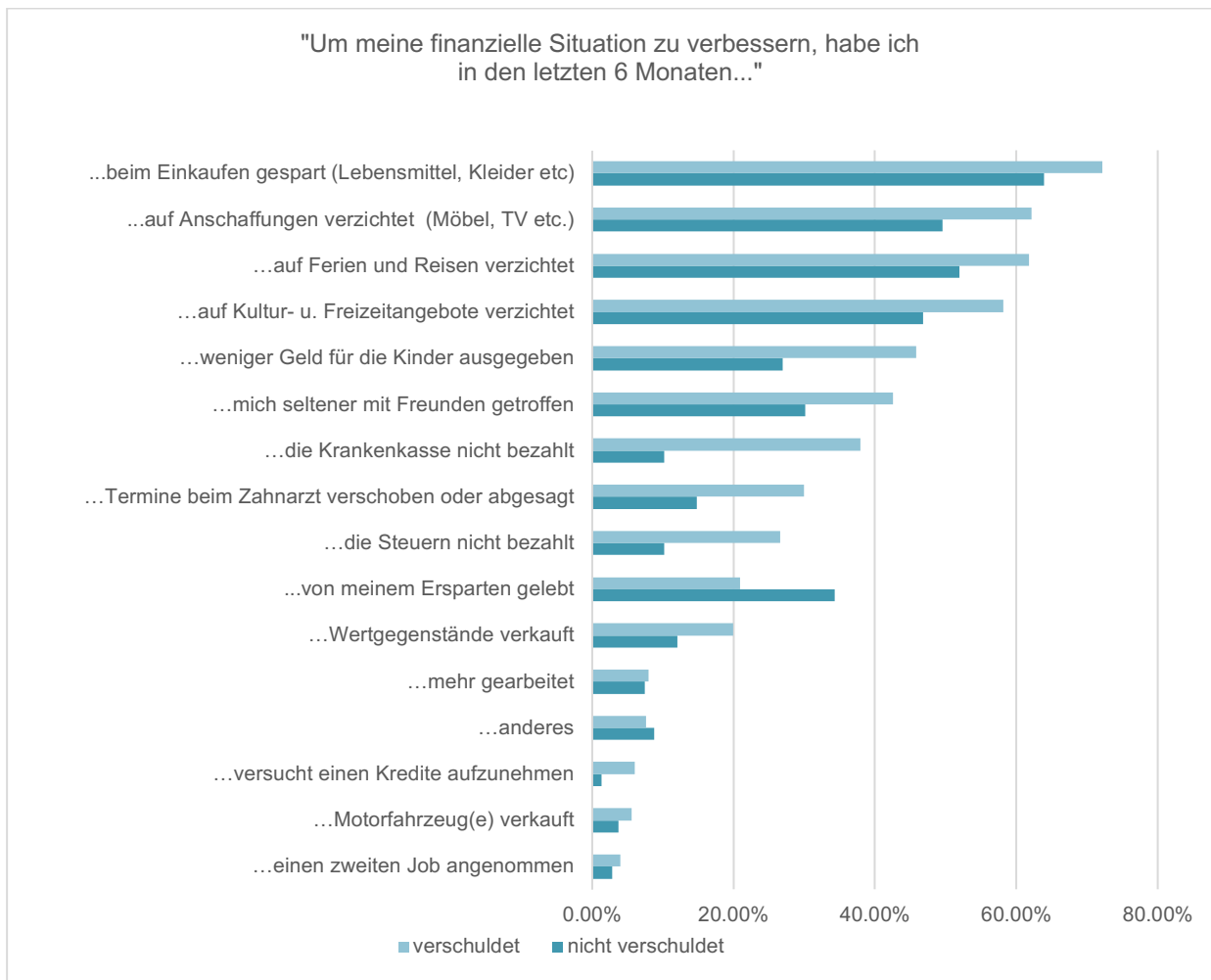


Abbildung 19: Strategien zur Verbesserung der finanziellen Situation

In einem weiteren Schritt wurde die Fragestellung umgekehrt. Wir wollten wissen, was Personen, die Sozialhilfe beantragen, machen würden, wenn ihnen die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung ständen. Am häufigsten gaben sowohl verschuldete als auch nichtverschuldete Antragsteller an, sie würden das Geld zur Seite legen. Damit bringen sie zum Ausdruck, wie wichtig finanzielle Reserven sind, um wirtschaftliche Engpässe und unerwünschte Verschuldungssituationen vermeiden zu können. Neben der Möglichkeit, überschüssige Einnahmen zu sparen, geben die befragten Personen auch sehr oft an, von Freunden und Verwandten geliehenes Geld zurückzahlen zu wollen, Ferien und Reisen zu machen, sich öfter mit Freundinnen und Freunden zu treffen und mehr Kultur- und Freizeitangebote zu nutzen. Verschuldete Personen geben erst an fünfter Stelle an, auch Kredite zurückzahlen zu wollen. Mehr Geld für die Kinder auszugeben oder vermehrt Arzt- und Zahnarztbesuche wahrzunehmen, wird erst auf Rang sieben und acht genannt.



Abbildung 20: Prognostiziertes Verhalten bei einer Einkommensverbesserung

Die Teilnehmenden wurden nicht nur nach ihren Strategien zur Eindämmung finanzieller Knappheit befragt. Es wurde auch untersucht, inwiefern die limitierten finanziellen Ressourcen unterschiedliche Lebensbereiche beeinflussen. Rund ein Drittel der Befragten geben an, dass ihre Zufriedenheit unter der finanziellen Situation (34,8%) leidet. Am zweithäufigsten wird mit einem Anteil von 27,8% die gefährdete Gesundheit angeführt. An dritter Stelle wird angegeben, dass die negativen Auswirkungen der finanziellen Lage die Beziehungen zur eigenen Verwandtschaft beeinträchtigen. 23% der Befragten geben an, in diesem Bereich eine starke oder gar sehr starke Belastung festzustellen.

Betrachtet man nur jene Befragte, welche in einem Haushalt mit Kindern leben, so wirkt sich die finanzielle Situation bei 28,5% auch stark oder sehr stark auf die Kinder aus. Negative Einflüsse auf die Freundschaften wird bei weniger als einem Fünftel der Befragten festgestellt. Hingegen fühlen sich Frauen in allen Bereichen – ausser in Bezug auf Freundschaften – häufiger stark oder sehr stark belastet als Männer. Auch ist die Belastung entlang der Sprachregionen in fast allen Bereichen in der italienischen Schweiz am höchsten. Die Erwerbssituation nimmt auf die Wahrnehmung der Belastung keinen nennenswerten Einfluss, und auch die Verschuldungssituation beeinflusst die Antwort der Befragten nicht in auffälliger Weise. Am häufigsten wird ausserdem angegeben, in zwei der wählbaren sieben Lebensbereiche starke oder sehr starke Belastungen durch die finanzielle Situation zu spüren.

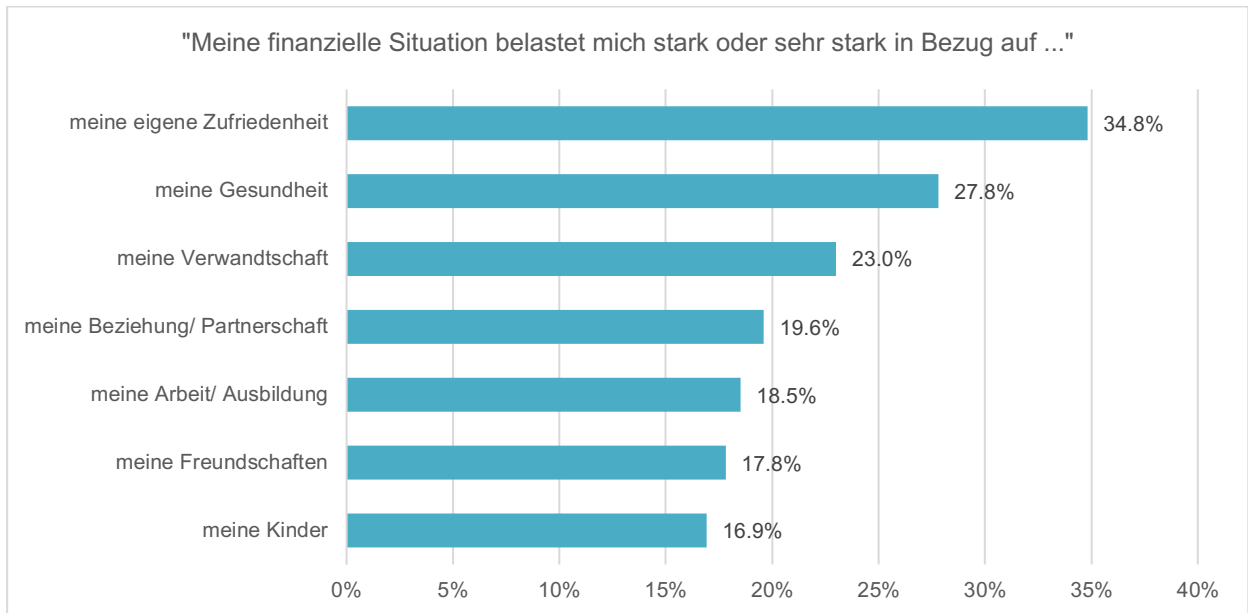


Abbildung 21: Belastungen durch die finanzielle Situation

Zwischenfazit: Die von Verschuldung betroffenen Haushalte in der Sozialhilfe sind durchaus in der Lage, Entscheidungen zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation zu treffen. Allerdings haben diese teilweise negative Auswirkungen auf die Existenzsicherung und das soziale und gesundheitliche Wohlbefinden. Die Betroffenen sind darauf angewiesen, von aussen Hilfe und Unterstützung bei der Bewältigung ihrer prekären Lebenslage zu erhalten. Hier könnte eine persönliche Beratung zu Budget- und Schuldenfragen helfen, angemessene Entscheidungen zu treffen. Allerdings fehlen der Sozialhilfe Instrumente, um armutsbetroffene Menschen dauerhaft aus einer Verschuldungssituation zu führen. «Mit Schulden leben lernen» ist darum geboten.

6 Erwartungen der Ratsuchenden an die Sozialhilfe

Die Befragung der Studienteilnehmenden hat gezeigt, dass die Erwartungen an die Sozialhilfe in Bezug auf den Umgang mit den finanziell knappen Ressourcen und auf die finanzielle Lage im Allgemeinen relativ hoch sind. In erster Linie geht es dabei um eine allgemeine Unterstützung in finanziellen Belangen, in zweiter Linie um eine Verbesserung der Verschuldungssituation.

Interessanterweise gehen nur 29,7% aller Befragten zum Zeitpunkt der Antragstellung davon aus, dass sie vom Sozialdienst Geld bekommen werden. Es stellt sich somit die Frage, ob die restlichen Personen primär gar keine finanzielle Unterstützung, sondern vielmehr Beratungsangebote suchen. Weiter rechnet ein Fünftel der Befragten damit, mit der Unterstützung von der Sozialhilfe über mehr Geld zu verfügen als bisher. Auch hier bleibt ungeklärt, von welcher Motivation die Befragten geleitet sind, einen Antrag auf Unterstützungsleistungen zu stellen, zumal sie nur selten davon ausgehen, dass sie damit ihre finanzielle Lage verbessern können. An dritter und vierter Stelle folgen die Bedürfnisse, vom Sozialdienst dahingehend Unterstützung zu erhalten, Ordnung in ihre Zahlungen zu bringen und das Geld einzuteilen. Unterschiede in den Antworten zwischen verschuldeten und nichtverschuldeten Befragten sind aus den Daten kaum ersichtlich, einzig in Bezug auf die finanziellen Verhältnisse, wo verschuldete Personen mit 19% etwas häufiger als nichtverschuldete (16,5%) das Gefühl haben, dass sie in der Sozialhilfe weniger Geld zur Verfügung haben werden als vorher. Während unter den Teilnehmenden kaum jemand davon ausgeht, dass der Sozialdienst offene Schulden übernehmen wird, erwarten immerhin gut ein Zehntel der Befragten Unterstützung im Umgang mit Gläubigern. Interessanterweise glauben in der Romandie keine 3% daran, vom Sozialdienst Geld zu bekommen, hingegen gehen 25,4% davon aus, dass er ihr Schulden bezahlen wird.

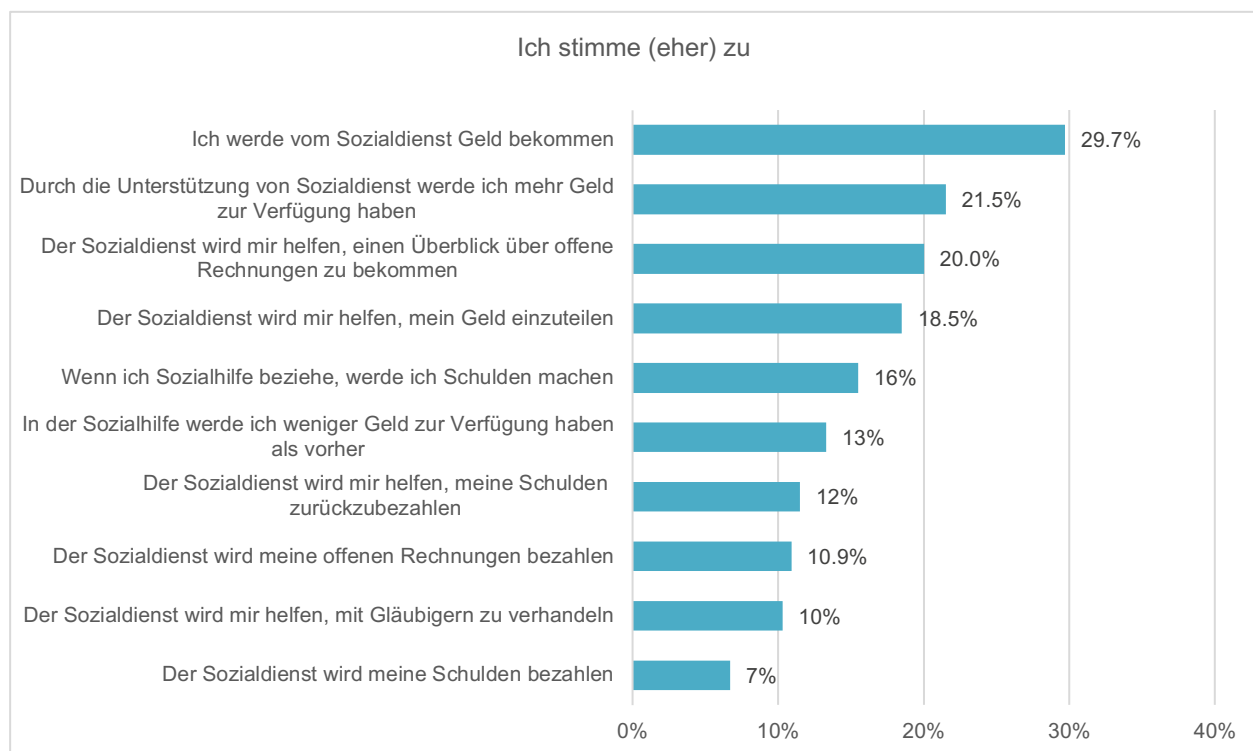


Abbildung 22: Erwartungen an die Sozialhilfe

Zwischenfazit: Verschuldungsbetroffene Haushalte in der Sozialhilfe sehen im Sozialdienst eine geeignete Stelle, Unterstützung in Budget- und Schuldenfragen zu erhalten. Der Wunsch nach Beratung wird deutlich häufiger genannt als jener nach finanzieller Unterstützung zur Bezahlung von Schulden.

7 Typologie der Fallverläufe verschuldeter Haushalte in der Sozialhilfe

Um die komplexen und unterschiedlichen Fälle der befragten Betroffenen zu vergleichen, Muster und Zusammenhänge zu erkennen und generalisierbare Aussagen zu machen, wurde eine Verschuldungstypologie entwickelt. Es handelt sich dabei um eine empirisch begründete, qualitative Typenbildung, welche auf der intensiven Einzelfallauswertung der qualitativen Interviews basiert. Die gebildete Typologie ist das Ergebnis eines Gruppierungsprozesses, bei dem jene Fälle zu Typen zusammengefasst wurden, welche sich hinsichtlich eines oder mehrerer Merkmale besonders ähnlich sind (Kluge 1999: 42). Sie soll dazu dienen, einen Überblick über die Vielfalt der Fälle zu gewinnen, und mögliche Hinweise im Umgang mit ihnen in der sozialarbeiterischen Praxis der Sozialhilfe geben.

Aus dem Datenmaterial haben sich vier Verschuldungstypen von Sozialhilfebeziehenden ableiten lassen: Typ 1 weist keine Verschuldung auf, Typ 2 hat überschaubare alte Schulden, welche teilweise bedient werden. Während des Sozialhilfebezugs macht er keine neuen Schulden. Typ 3 hat alte Schulden, meist überschaubar, die er nicht bedient, wendet aber eine Neuverschuldung während des Sozialhilfebezugs ab. Typ 4 ist sowohl vor wie auch während des Sozialhilfebezugs von Verschuldung betroffen. Ein weiterer Anstieg der Gesamtverschuldung kann nicht vermieden werden.

Die Verschuldungstypen unterscheiden sich in dreierlei Hinsicht. Sie verfolgen verschiedene Bewältigungsstrategien im Umgang mit knappen Budgets, sie weisen einen differenten Grad an Selbständigkeit im Umgang mit administrativen Aufgaben auf, und die Zusammenarbeit zwischen den Betroffenen und den Mitarbeitenden des Sozialdienstes ist von unterschiedlicher Qualität.

7.1 Typ 1: Die Schuldenfreien: Sozialhilfe als Übergangslösung

Der Typ 1, die Schuldenfreien, zeichnet sich dadurch aus, dass er nicht von Verschuldung betroffen ist, weder vor noch während des Sozialhilfebezugs. Schulden kommen für ihn nicht infrage, und dabei geht es ihm ums Prinzip. Dezidierte Aussagen wie «Nein, nein, niemals, niemals in meinem Leben», «Ich habe noch nie in meinem Leben eine Betreuung gehabt. [...] Ich habe noch nie eine Rechnung gehabt, die ich nicht bezahlt habe», «Nein, nein, ich war schon immer ein Mensch, der versucht, alles zu bezahlen, auch wenn das bedeutet, dass ich ohne Geld dastehe, aber wenigstens bezahle ich alles und habe keine weiteren Probleme» oder «Nein, dann esse ich nicht. Ich bezahle meine Rechnungen, erst dann denke ich an etwas anderes» treffen auf den ersten Typ zu. Die Schuldenfreien sind es gewohnt, mit wenig Geld auszukommen, sie sind sparsam, diszipliniert und legen Wert auf eine nachhaltige und selbständige Budgetplanung, was sich in Aussagen äussert wie «Wir waren immer irgendwie knapp bei Kasse, also habe ich schon von meiner Mutter ein bisschen gelernt, wie man Geld spart» oder «Ich habe noch nie Schulden gemacht, also zahle ich zuerst die Rechnungen, die Miete direkt, das geht weg, alles, was nicht mir gehört. Dann schaffe ich es, von dem zu leben, was ich übrig habe». Auch Rückstellungen sind für diesen Typ kein Fremdwort. «Ich habe mein Halbtax zu erneuern. Ich denke schon Monate im Voraus, was ich zahlen muss.» «Ja, es sind 660 Franken irgendwas. Ich dachte mir, oh mein Gott, wie soll ich die Rechnung bezahlen? [...] Mit all dem Geld, das ich gespart hatte, habe ich die Rechnung dann bezahlt.»

Typ 1 hat sich rasch beim Sozialdienst gemeldet, als die Einkünfte ausgeblieben sind, denn er hatte keine andere Wahl. «Und nachher haben wir gesehen, dass wir irgendwie unsere Rechnungen nicht mehr zahlen können. [...] Am Anfang hat mir das wirklich wehgetan. Und nachher

sahen wir: Es geht wirklich nicht anders.» Durch die Sozialhilfeleistungen wird die finanzielle Stabilität aufrechterhalten, wenn auch auf einem tieferen Niveau. Um das Budget einzuhalten, verzichten Schuldenfreie auf Vieles, sind aber gleichzeitig dankbar für das Wenige, das sie haben. «Der Mensch gewöhnt sich ja an fast alles, es ist unglaublich, oder?» «Das war mir auch klar, dass ich in Armut weiterleben werde. Ich war zwar schon in Armut, wenigstens ist es nachher so gewesen, dass ich mir keine Sorgen machen muss: Kann ich jetzt meine Rechnungen bezahlen oder nicht?» Typ 1 ist erleichtert und macht das Beste aus seiner Situation. Er ist aktiv auf Arbeitssuche und beteiligt sich an Programmen, Erwerbsarbeit hat für ihn einen hohen Stellenwert. Typ 1 hat immer gearbeitet oder arbeitet sogar immer noch. Er hat seine Stelle kürzlich verloren oder das Erwerbseinkommen – oder jenes der Partnerin oder des Partners, falls vorhanden – fällt zu gering aus, um die Existenz der Familie zu sichern. Typ 1 hat keine (anerkannte) Ausbildung und ist darum im Niedriglohnsegment tätig. Sich weiterzuqualifizieren, würde Schuldenfreien zwar gefallen, eine Arbeit zu haben – und dabei sind sie nicht wählerisch –, hat für sie jedoch erste Priorität. «Aber manchmal würde ich gerne meinen Job wechseln, denn ich möchte nicht als Dienstmädchen in Rente gehen, ich brauche etwas Besseres. [...] Ich muss meinen Job erst einmal behalten. Ich hoffe, dass ich eines Tages den Job wechseln kann.» «Ich meine, für mich ist der Fixpunkt, einen Job zu finden. In der Tat, jetzt habe ich einige Jobs gesucht, die völlig anders sind als der Beruf, den ich gewählt hatte, aber einfach, um etwas zu tun.» Eine Stelle zu haben, ist die einzige Sicherheit, die Typ 1 hat. «Ich habe niemanden. [...] Niemanden, aber ich habe einen Job.» Das soziale Umfeld von Typ 1 ist bescheiden. Neben Arbeit oder Arbeitsbemühungen und Kindern bleibt wenig Zeit für Freizeitaktivitäten, die er sich ausserdem nicht leisten kann. «Es ist ja nicht so, dass ich viel machen kann.» Schuldenfreie fühlen sich deswegen oft einsam und allein. «Nein eben, eben das Problem ist, weil ich einfach kein Umfeld habe. Weil ich wirklich niemanden habe und auch nicht weggehe. [...] Ich gehe zum Beispiel nie in ein Restaurant, nie, nie. Also einmal ein Bier trinken oder einen Kaffee nehmen? Nein.» «Ich habe keine Familie, eh, ich bin auf mich alleingestellt.» Vereinzelt kriegt Typ 1 zwar Hilfe, die er gerne annimmt, auf Zuwendungen und finanzielle Unterstützung kann er jedoch nicht zählen. «Ich habe das Glück, eine Nachbarin zu haben, die eine Tochter hat. Sie hat mir fast das ganze Jahr über mit meiner Tochter geholfen. Sie half mir jeden Tag, sie abzuholen, und blieb jeden Sonntag bei mir, weil ich jeden Sonntag arbeite.» Auch zum Sozialdienst haben Schuldenfreie wenig Kontakt und äussern auch keinen Beratungsbedarf, ihre Selbständigkeit ist ihnen wichtig. «Ich bin jemand, der immer allein klarkommen will, ohne zu fragen.» «Ich glaube, zweimal gesehen, einmal zehn Minuten und vielleicht noch einmal fünf Minuten. Also das ist, eigentlich nichts, oder. Wobei, was will ich mit ihr besprechen? Ich wüsste nicht, was ich mit ihr besprechen möchte. Weil, sie kann mir an meiner Situation ja nichts ändern.» Für die finanziellen Leistungen ist Typ 1 dankbar, weitere Unterstützung braucht er nicht und er will niemandem zur Last fallen, auch die administrativen Aufgaben erledigt er prompt und selbständig. «Nun, alles, was sie von mir erwartet, ist, dass ich mit ihnen kommunizieren muss, alle Papiere, die ich bekomme, muss ich einreichen, das mache ich.» «Ab und zu muss ich hierherkommen, um ein paar Dokumente abzuliefern, und das war's, alles richtig, pünktlich bringen. [...] Eh, ich bringe nur die Zettel und basta.» Wenn er Fragen hat, wendet er sich an den Sozialdienst und fühlt sich dabei ernst genommen und wertgeschätzt. «Und auch das erste Mal, als ich die Steuererklärung gemacht habe. Er riet mir, das zu tun, also kam ich hierher. Ich habe hier einen Termin vereinbart. Weil ich es noch nie gemacht hatte.» «Sie hat uns nie Druck gemacht und ich schätze sie sehr und den Umgang mit uns. Und auch der E-Mail-Kontakt, also mit dem E-Mail immer sehr freundlich.»

Schuldenfreie sind zuversichtlich, dass sie irgendwann nicht mehr auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sein werden; ihnen ist aber auch bewusst, dass dies noch eine Weile dauern wird. Im Moment sind sie mit Kinderbetreuung, Teilzeitstellen im Niedriglohnsegment und Weiterqualifizierung ausgelastet, arbeiten aber zielstrebig auf ihre Ablösung hin. «Das war ja das Ziel beim

Sozialdienst, wirklich diese Zeit, bis mein Mann etwas findet, und das ging jetzt ein bisschen länger, weil er eben neu etwas lernen musste. Zwei Jahre. Aber jetzt hoffen wir, dass er eine gute Stelle bekommt.» Die Tatsache, dass sie unterstützt werden müssen, belastet sie, doch sie versuchen, realistisch zu bleiben, und nutzen jede Chance, die sie bekommen. «Wenn das Leben so weitergeht, muss ich weiter Sozialhilfe beziehen, und ich muss es tun, weil ich keine andere Wahl habe. Ich weiss nicht. Es ist eine Erleichterung, dass mir geholfen wird, denn ich schaffe es nicht. [...] Aber wenn ich ein paar Jahre lang begleitet werden muss, dann ist das so, und das ist eine Sache, die mich beruhigt, ich kann ruhig schlafen. Weil ich die Rechnungen bezahlen kann, ich kann essen.» «Ich möchte im Leben vorankommen, und es gibt bestimmte Herausforderungen, [die] das im Moment unmöglich machen. [...] Ich will also nicht aufgeben. Ich bin ein Kämpfer, ich sage mir, ich bin hier und ich werde jetzt nicht aufgeben.»

Aus der Verschuldungsperspektive betrachtet hat Typ 1 gute Voraussetzungen für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe. Die Tatsache, dass er ohne Verschuldung zur Sozialhilfe kam, gute Finanzkompetenzen mitbringt und eine hohe Selbständigkeit im Umgang mit administrativen Prozessen hat, bedeutet für ihn sowohl während als auch nach dem Sozialhilfebezug ein geringes Verschuldungsrisiko. Er hat sich rasch bei der Sozialhilfe gemeldet, als die finanziellen Mittel nicht mehr reichten, um den Lebensunterhalt zu decken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass er nicht auf monetäre Unterstützung aus dem sozialen Umfeld zählen konnte, zeigt aber auch, dass er weiss, wann und wo er um Hilfe bitten und diese auch annehmen kann. Gegenüber dem Sozialdienst kommuniziert er seine finanziellen Bedürfnisse und mögliche Problemsituationen transparent. Neben der wirtschaftlichen Sozialhilfe zeigt er wenig Bedarf an persönlicher Hilfe, Beratungsangebote im Rahmen der Arbeitssuche oder in Bezug auf Kinderbetreuung nimmt er punktuell wahr. Die strukturellen Rahmenbedingungen erschweren Schuldenfreien die Ablösung von der Sozialhilfe, sie wissen aber, dass sich diese auch wieder ändern werden. Charakteristisch ist Typ 1 eine (Eineltern-)Familie mit Migrationshintergrund. Sie zeichnet sich durch eine hohe Belastbarkeit, einen starken Willen und eine hohe Arbeitsmoral aus.

7.2 Typ 2: Die Schuldenabbauenden: die Krise nutzen

Typ 2 ist jung, hat einen Bruch in der Familiensituation erlebt und hat Schwierigkeiten, sich auf dem Arbeitsmarkt zu etablieren. Er hat keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenkasse, macht Gelegenheitsjobs und ist auf der Suche nach einer Aus- oder Weiterbildung. Typ 2 wird gelegentlich von seiner Familie finanziell unterstützt, längerfristig kann er seine Ausgaben jedoch nicht decken. «Ja, ja, das Geld war nicht genug. Mit dem, was er mir zu zahlen hatte, reichte es nur für die Miete und die Krankenversicherung und das war's.» «[...] der Ex-Mann hat dann nicht mehr für mich zahlen müssen. Also habe ich gemerkt, oh, jetzt wird es schwierig mit den Finanzen.» Von der Sozialhilfe erhoffen sich die Schuldenabbauenden eine Stabilisierung der Finanzsituation und Unterstützung beim (Wieder-)Einstieg in das Berufsleben. «Jetzt bin ich seit zwei Jahren entweder arbeitslos oder nur so teilweise am Arbeiten, ich brauche jetzt Unterstützung, weil die Rechnungen zahlen sich nicht von alleine.» «[Ich] habe mir viel Zeit genommen, um mich um die Erziehung meiner Kinder zu kümmern, daher gibt es eine ziemlich lange Zeit, in der ich nicht gearbeitet habe. Ansonsten habe ich links und rechts kleine Jobs gemacht, um meine Kinder zu unterstützen.»

Die Schulden, welche Typ 2 beim Eintritt in die Sozialhilfe aufweist, sind überschaubar, er weiss, welche Beträge er wem schuldet. «Und dann hatten wir einen Kredit von 1000 Franken von der Bank, eine Kreditkarte von der (Organisation), wir hatten eine Zahnarztrechnung von der Tochter von 1600 Franken, und die ist immer noch nicht ganz abbezahlt.» Die Schuldenabbauenden sind zuversichtlich, ihre Schulden in absehbarer Zeit begleichen zu können, wenn sie nicht bereits

bezahlt sind. «Also es sind ein paar hundert Franken, die ich dann innerhalb von ein paar Monaten habe wieder abzahlen können.» Die Verschuldung ist erst kurz vor der Anmeldung bei der Sozialhilfe eingetreten, oft sind private Darlehen darunter, mit welchen die überfälligen Rechnungen bezahlt werden sollten. Bei der Sozialhilfe spart Typ 2 beim Grundbedarf ein, um seine Schulden in Raten abzuzahlen. «Ich schaue dementsprechend, mit dem, was ich vom Sozialdienst bekomme, die Schulden einerseits zu zahlen und die Rechnungen, die noch am Laufen sind. [...] Ja, ich verzichte jetzt darauf, zum Beispiel auf Sachen wie Kleider einkaufen gehen, mal in ein Pub etwas trinken gehen, eigentlich so die Sachen, die für andere Leute alltäglich sind, da verzichte ich darauf, damit ich Schulden abzahlen kann.» Die Schuldenabbauenden tun dies bewusst und mit Beständigkeit. «Ich muss ihr das, womit sie mich unterstützt hat, alles auch zurückzahlen. Aber das mache ich Stück für Stück, also von dem Aktuellen gebe ich ihr immer ein bisschen mehr, damit ich da jetzt aktuell Stück für Stück davon herunterkomme. [...] Es ist schon viel Geld. Ja.» «Und jetzt muss ich meinerseits noch 1100 Franken bezahlen. In der Tat, gestern bin ich hingegangen und habe 200 Franken gegeben.» Ihre Strategie ist es, nach dem Sozialhilfebezug den Neustart in ein schuldenfreies Leben zu schaffen. Typ 2 bespricht sein Vorgehen nicht mit dem Sozialdienst. Nicht zuletzt deshalb nicht, weil ihm diesbezüglich keine Unterstützung geboten wird. Er ist im Hinblick auf die Finanzen weniger transparent und kommuniziert gegenüber dem Sozialdienst nur das Nötigste. Er hält sich auf Distanz und nutzt die finanziellen Handlungsspielräume, um die Verschuldungssituation auf eigene Faust zu regeln, denn er kennt sich mit Ratenzahlungen, Zahlungsaufschüben und Mahnstopps aus.

Dennoch ist bei Typ 2 ein Kompetenzzuwachs im Umgang mit den knappen Finanzen zu beobachten. Er priorisiert seine Ausgaben und budgetiert seine Einnahmen längerfristig und an das knappe Budget angepasst. Er macht Rückstellungen gemäss dem Warenkorb und überlässt dem Sozialdienst die Bezahlung der Fixkosten wie Miete oder Krankenkasse als Direktzahlung. «[...] sie übernehmen mir jetzt z.B. die Krankenkasse. Dort bin ich wie auch schon abgesichert, weil bei der Krankenkasse kann man sich so schnell verschulden. Das ist krass.» Er weist einen mittleren Unterstützungsbedarf auf und entscheidet selbst, welche Themen aus den Beratungen durch den Sozialdienst er umsetzen will und welche nicht. Die Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst ist wenig intensiv und wird von beiden Seiten als positiv wahrgenommen. Auch die Ablösungsperspektiven von Typ 2 sind positiv einzuschätzen; entsprechend lohnt es sich, frühzeitig weiterführende Beratungsangebote aufzugleisen.

Die Schuldenabbauenden weisen eine hohe Selbsteinschätzung im Umgang mit ihren Finanzen auf und zeigen wenig Bereitschaft, Unterstützung in diesem Bereich anzunehmen. Als ihre Finanzen einbrachen, warteten sie daher zu und verschuldeten sich, bevor sie bereit waren, Hilfeleistungen anzunehmen. Für Typ 2 braucht es daher eine der Sozialhilfe vorgelagerte, niederschwellige persönliche Hilfe, die bei der Abwendung von Verschuldung nach Einkommenseinbrüchen unterstützt. Auch während des Sozialhilfebezugs ist es wichtig, die Bewirtschaftung der Schulden professionell zu begleiten und allfällige Möglichkeiten für eine Schuldensanierung nach der Ablösung frühzeitig abzuklären.

7.3 Typ 3: Die Schuldenmanagenden: Sozialhilfe zur Stabilisierung der Finanzsituation

Am häufigsten sind die Betroffenen dem dritten Typ zuzuordnen, den Schuldenmanagenden. Typ 3 ist meist von einer überschaubaren Verschuldung betroffen, ein Schuldenabbau während des Sozialhilfebezugs ist jedoch nicht denkbar, denn er ist mit vielen Unsicherheiten und Herausforderungen konfrontiert. Die Schulden haben sich bei Typ 3 über einen längeren Zeitraum angehäuft und wurden zur Belastung. Für die Bewältigung der Finanzen stehen kaum noch

Ressourcen zur Verfügung, denn gesundheitliche Probleme und herausfordernde Familiensituationen bestimmen den Alltag. Er hat einen hohen Unterstützungsbedarf im administrativen Bereich, aber ein ebenso hohes Bedürfnis nach Autonomie; entsprechend stellt sich die Zusammenarbeit nur schleppend ein. Für die Schuldenmanagenden steht die Stabilisierung der Finanzsituation im Vordergrund, jedoch braucht es jeweils mehrere Anläufe, bis Direktzahlungen und Abtretungen eingerichtet, Rechnungen eingereicht und Auszahlungen getätigt werden. Sie haben wenig Kenntnisse zum Betreibungsrecht und keine Erfahrungen mit einer Schuldenberatungsstelle. Typ 3 fällt es schwer, die ausstehenden offenen Forderungen zu priorisieren und seine Ausgaben zu planen. Obwohl es ihn Überwindung kostet, seine Finanzen aus der Hand zu geben, sieht er ein, dass er in diesen Belangen Unterstützung braucht.

Mithilfe des Sozialdienstes lernt er, seine Verschuldungssituation zu managen und eine Neuverschuldung abzuwenden. Die Finanzlage und die persönliche Situation wechseln sich in der Dringlichkeit ab. Die Zusammenarbeit findet in einem Spannungsfeld zwischen Interventionen und dem Erhalt der Selbständigkeit statt und ist entsprechend geprägt von Widerstand und Konflikten. Typ 3 hat geringe Ablösungsperspektiven, der Hilfeprozess befindet sich noch im Aufbau.

Aus der Verschuldungsperspektive steht bei den Schuldenmanagenden die Abwendung von Neuverschuldungen im Vordergrund. Dazu brauchen sie eine enge Begleitung und Unterstützung im Umgang mit Finanzen, welche ihre Fähigkeiten fördern, sie aber gleichzeitig nicht überfordern. Sie haben wenig Wissen und Erfahrung in der Budgetplanung und zu ihren Rechten und Pflichten im Bereich des Betreibungsrechts, aber auch der Sozialhilfe. Für sie lohnt es sich, die Verschuldungssituation zu analysieren und aufzuarbeiten und sicherzustellen, dass keine Zinsen und Gebühren anfallen, auch wenn vorerst keine Rückzahlungen getätigt werden können. Die Konfrontation mit den alten Schulden wird von Schuldenmanagenden gerne vermieden. Sie zeigen jedoch eine gewisse Motivation und Sicherheit, sobald sie den Überblick gewinnen und sich nur noch auf die laufenden Kosten konzentrieren können.

7.4 Typ 4: Die Schuldenausblendenden: Sozialhilfe als Endstation

Typ 4 hat gelernt, mit seinen Schulden umzugehen, indem er sie ausblendet. Er hat die Übersicht über die Forderungen verloren und ignoriert die Post vom Betreibungsamt. Er ist längst vom Arbeitsmarkt ausgeschieden und lebt seit geraumer Zeit in Armut. Mit dieser Situation hat er sich arrangiert und macht im Rahmen seines Gesundheitszustandes das Beste daraus. Typ 4 weist eine umfangreiche Schuldsomme und eine komplexe Verschuldungssituation auf, die ihn im medizinischen Bereich, bei der Wohnungssuche aber auch im privaten Umfeld regelmässig vor Herausforderungen stellen und belasten. Die Schuldenausblendenden haben eher geringe Finanzkompetenzen, sie kommen mit dem schmalen Budget zurecht, haben aber regelmässig mit finanziellen Engpässen zu kämpfen. Die Verschuldung auszublenden, ist für sie zur Bewältigungsstrategie geworden, und sie führen diese während des Sozialhilfebezugs weiter. Denn sie wissen, dass sie sich in der Sozialhilfe in einer Art «Safe Space» befinden, in einem vor dem Betreibungsrecht geschützten Raum.

Dass seine Sozialhilfeleistungen nicht gepfändet werden können, weiss Typ 4 aus seinem Umfeld; entsprechend gleichgültig ist er bei einer Neuverschuldung gegenüber Rechnungstellern, die nicht seine Existenz infrage stellt. Diese Einstellung prägt auch die Zusammenarbeit mit den Sozialarbeitenden. Die Verschuldungssituation ist daher nicht Bestandteil der Beratungsgespräche, darüber sind sich beide Parteien einig. Die Zusammenarbeit lässt sich als friedliche Koexistenz beschreiben. Typ 4 nimmt Unterstützung im administrativen Bereich gerne an, sieht es sogar als Dienstleistung, dass er sich nicht selbst um seine Rechnungen kümmern muss. Und die

Mitarbeiterin des Sozialdienstes übernimmt die Handhabung der Finanzen selbst, der Effizienz willen, um Konflikte zu vermeiden und ihre Ressourcen anderweitig einsetzen zu können.

Die gegenseitigen Erwartungen sind tief und die Treffen selten, im Vordergrund stehen die gesundheitliche Stabilisierung und geregelte Tagesstrukturen. Eine Ablösung von der Sozialhilfe steht bei Typ 4 nicht in Aussicht. Die Sozialhilfe wird als langfristige Finanzierung der materiellen Existenz verstanden.

7.5 Herausforderungen rund um Verschuldung für die Sozialdienstpraxis

Die skizzierte Typologie der untersuchten Fälle langfristigen Sozialhilfebezugs zeigt auf, wie sehr Verschuldung die Falldynamik und den Fallverlauf prägt. In einem weiteren Schritt wird die Fallarbeit aus Sicht der Sozialdienstpraxis anhand der mit den Sozialdienstmitarbeitenden geführten Interviews beschrieben. Es wird nachfolgend dargestellt, wie Sozialdienste mit Verschuldung umgehen und welche Herausforderungen sich daraus für die Beratung der Klientinnen und Klienten ergeben.

7.5.1 Soziodemografische Besonderheiten

Einerseits geht aus den qualitativ analysierten Fällen hervor, dass die Existenz und das Ausmass von Verschuldung mit soziodemografischen Aspekten wie Alter, Familienstand, Migrationshintergrund oder der Erwerbstätigkeit zusammenhängen können. Andererseits ist den Fällen zu entnehmen, dass die Sozialdienste sehr gut in der Lage sind, solche Zusammenhänge zu erheben und zu erfassen. Ebenso sind sie in der Lage, auf der Grundlage weniger soziodemografischer Parameter Falleinschätzungen und Prognosen abzugeben, was zur wirtschaftlichen Stabilisierung erforderlich ist und mit welchen Schwierigkeiten bei der Fallarbeit zu rechnen ist. Hierzu greifen die Sozialdienstmitarbeitenden auf sozialrechtliches Wissen zurück, stützen ihr Handeln oft aber auch auf ihr Erfahrungswissen oder suchen innerhalb ihrer Dienststelle Reflexionsmöglichkeiten und kollegiale Hilfe. Ihr Erfahrungswissen führt dazu, in mehrfach belasteten Fällen, ab einem gewissen Lebensalter oder bei gesundheitlichen Einschränkungen ihre Vorstellungen zur Ablösung von der Sozialhilfe zu relativieren.

7.5.2 Grundhaltung im Umgang mit Schulden

Die Mehrheit der befragten Sozialdienstmitarbeitenden verfolgen in ihrer Fallarbeit eine zurückhaltende Strategie im Umgang mit Schulden: «[...] fast alle meine Klienten haben Beteiligungen, Schulden, irgendetwas. Das ist ein bisschen normal. Also, ich bin immer überrascht, wenn ich frage: «Haben Sie Beteiligungen?», und dann sagen die: «Nein. Ah, okay?» Die meisten haben irgendetwas. Was ein bisschen ist (...) da sie in der Sozialhilfe sind, bekommen sie einfach Verlustscheine und es passiert nichts. Es gibt nichts mehr. Pfänden kann man nichts. Also Verlustscheine. Und die sammeln sie dann ein bisschen.»

Es waren aber auch fachliche Einschätzungen unter den Befragten vorzufinden, die sich in einer ganz anderen Haltung des Themas annehmen: «Gleichzeitig dürfen wir rechtlich gesehen normalerweise nicht bezahlen. Manche Kollegen geben es als aussergewöhnlichen Aufwand aus. [...] manchmal müssen wir das machen, weil plötzlich eine Rechnung über 360 Franken kommt [...]. Wir sollen also nicht die Serafe bezahlen, aber wir können andere Wege finden, ihnen zu helfen. Aber wenn eine Person keine Beteiligungen hat, wenn sie dann wegen Serafe betrieben wird, werden wir ihr sagen: "Sie zahlen Serafe und wir helfen Ihnen mit etwas mehr Geld zum Essen. Es ist also eine Art Spiel mit dem Gesetz.»

Das dyadische Setting im Sozialdienst ist bei aller administrativen Sorgfalt immer auch von Unklarheit geprägt, da es insbesondere im Themenfeld der Verschuldung sehr unterschiedliche schuldenpezifische wie auch haushaltsökonomische oder familiendynamische Aspekte zu berücksichtigen gilt. Das heisst, es ist nicht nur relevant, wie hoch und bei welchen Gläubigern Schulden bestehen. Entscheidend ist auch, inwiefern der Haushalt selbst lösungsorientiert und eigenverantwortlich Bewältigungsstrategien entwickeln kann, wie er in der Entwicklung solcher Fähigkeiten gefördert werden sollte oder ob externe Unterstützung in Form von spezialisierter Schuldenberatung oder Entschuldungsverfahren erforderlich ist.

Gleichzeitig wird aus den Sozialdienstinterviews deutlich, wie wirksam Interventionen von Seiten der Sozialdienste den Gläubigern gegenüber sein können: «Also, wenn ich anrufe, dann ist das eben, das ist ja immer das Lustige, bei sozialarbeitenden Personen sind sie immer sehr freundlich und machen das gleich sofort.» Es zeichnet sich ab, dass Sozialdienste hier eine gewisse Interventionsmacht den Gläubigern gegenüber haben. Ihnen ist es leichter möglich, professionelle Lösungen auszuarbeiten und umzusetzen. Diese Interventionsmacht bringt die Sozialdienste aber auch in eine schwierige Rolle, vor allem, weil sie für diese wertvollen und konstruktiven Aufgaben keine zeitlichen Ressourcen haben, die Fallarbeit solche Hilfen aber erforderlich macht.

7.5.3 Bewältigung knapper Finanzen

Als zentraler Gegenstand der Sozialdienstpraxis wurde der Beratungs- und Befähigungsprozess der Sozialhilfe beziehenden Haushalte beschrieben. Sie sollen mit den ihnen zu Verfügung stehenden Mitteln ein würdiges Leben führen können. Hier scheinen die dem Sozialhilfeantrag vorangegangenen Bemühungen der Haushalte aus Sicht der Sozialdienste oft nicht ausreichend zu sein. Nicht alle Haushalte, die einen Sozialhilfeantrag stellen, konnten im Vorfeld die zu erwartenden Einschränkungen antizipieren und entsprechende Einsparmassnahmen treffen.

Obwohl die sozialhilferechtlichen finanziellen Spielräume der nicht verschuldeten (Typ 1) und der verschuldeten Haushalte (Typ 2–4) identisch sind, konnten wir bei der Fallarbeit mit verschuldeten Haushalten deutlich mehr Ungewissheiten feststellen, wie die Haushaltssituation stabilisiert werden muss. Diese Ungewissheiten darüber, ob zum Beispiel die finanziellen Mittel der Sozialhilfe ausreichen werden, die monatlichen Ausgaben zuverlässig zu decken, oder zumindest in der Anfangszeit auch Stiftungsmittel, auf die Sozialdienste zur Überbrückung von Notsituationen zurückgreifen können, notwendig werden, spielt in dieser Situation eine grosse Rolle. Dies auch dann, wenn sie nicht oder noch nicht aufgearbeitet ist: «Also gerade wenn es um die berufliche Integration geht, machen wir in letzter Zeit die relativ schlechte Erfahrung, dass wenn sie gerade bei der Gemeinde [Ort] in der Arbeitsintegration sind, was man ja eigentlich sehr begrüsst, wenn jemand diesen Schritt machen kann, dann stehen wir auf einmal vor der Situation, wir haben jetzt die finanzielle Situation wie stabilisieren können, indem man zum Beispiel gesagt hat, jemand erhält jetzt immer am Montag sein Geld. Dann kommt er in einen Betrieb und diese Betriebe sagen einfach: «Ja nein, unsere Buchhaltung zahlt einfach zum Beispiel die Löhne nur am 25. aus.» [...] Dann, anstatt dass wir dann schauen könnten, okay, Schritt eins ist gemacht, Arbeitsintegration, wie könnten wir weitermachen, geht es bei uns wiederum nur um das Geld [...], anstatt dass wir mit den Leuten wirklich auch an anderen Themen arbeiten können. Es hängt halt einfach so viel am Geld.»

Von Seiten der Sozialdienstmitarbeitenden oft beschrieben wurden die Herausforderungen, wenn bestehende Schuldverpflichtungen nicht alle von Beginn an offengelegt, sondern nach und nach durch eingereichte Unterlagen festgestellt oder nachträglich eingereicht wurden. Auch hier wurde teilweise ein ausgeprägtes intuitives Fallverständnis der Sozialdienstmitarbeitenden beschrieben,

das dabei hilft, unvollständige Angaben der Klientinnen und Klienten doch vervollständigen zu können. «Oder dass sie uns die Policen einschickt. [...] Das schafft sie wie nicht. [...] Da habe ich ihr gesagt: «Bringen Sie mir alle Rechnungen, damit ich weiss, um welchen Betrag sich das handelt, damit ich den Brief aufsetzen kann und auch den richtigen Betrag reinton kann.» [...] Das hat sie auch nicht geschafft. [...] Jetzt hat die Stadt den zweiten Leistungsentscheid und sie muss die ganzen Unterlagen bringen. Das ist für sie ein Stress. Das hat sie auch immer noch nicht geschafft. Der läuft Ende März aus, also eigentlich ist jetzt fertig. Wir zahlen ihr dann Notzahlungen, aber eigentlich ist das gelaufen.»

Doch insbesondere in Fallkonstellationen, bei denen anfänglich von einer überschaubaren und möglicherweise lösbaren Verschuldungssituation ausgegangen wird (Typ 2 und 3), erzeugen nachträglich vorgelegte oder bekannt gewordene Informationen Unsicherheit und Enttäuschung bei den Beratungspersonen. Daraus wird deutlich, wie anspruchsvoll die Beratung zu Schulden ist, wenn dabei nicht auf finanzielle Spielräume zurückgegriffen, zugleich aber der Überblick über die Verschuldungssituation nur schwer ermittelt werden kann: «Am Anfang war es kompliziert, weil sie eine Menge Rechnungen hatten und nicht zurechtkamen. Es war nicht nur ihre Schuld, es war auch nicht die Schuld des Sozialdienstes, es ist nur so, dass sie so ein bisschen eine Flaute hatten und als Ergebnis hatten sie eine Menge Zahlungen.»

7.5.4 Zusammenarbeit und Arbeitsbündnis

Was die Arbeitsteilung und Kooperation zwischen den Haushalten im Sozialhilfebezug und den Sozialdienstmitarbeitenden anbelangt, lassen sich bezogen auf die Falltypen folgende Rückschlüsse ziehen.

Nichtverschuldete Haushalte (Typ 1) wurden von den Beraterinnen und Beratern in den Sozialdiensten in der Regel als eigenständig und wenig betreuungsintensiv beschrieben. Die Schulden abbauenden Fälle, die den Sozialhilfebezug am ehesten für einen Neustart nutzen, die erforderlichen Aktivitäten bei der Stellensuche entwickeln und einen Zuwachs an Handlungskompetenzen aufweisen, pflegen oft ein leicht distanzierendes Verhältnis zu ihrer Ansprechperson beim Sozialamt. Solche Fallkonstellationen wurden von Seiten der Sozialdienstmitarbeitenden im positiven Sinne herausfordernd beschrieben, deren Verlauf aber durchaus erfolgreich für beide Seiten enden kann. Bei den Schuldenmanagenden (Typ 3) ist die Fallarbeit jedoch von einer engen Begleitung und von Widerstand innerhalb der Beziehung zwischen Hilfebeziehenden und Beratungsperson geprägt, der überwunden werden muss, um an der Haushalts- und Lebenssituation nachhaltig etwas zu verändern. Hier bieten Sozialdienste oft an, die Zahlungen für ihre Klientinnen und Klienten abzuwickeln: «Es ist sehr kompliziert und von daher machen wir halt, da ist man in einem Dilemma, auf der einen Seite werden die Klienten entmündigt, weil wir es erledigen, aber dafür wird es einfacher abgewickelt.»

Den Sozialdienstmitarbeitenden ist es teilweise aber auch bewusst, wie problematisch dieses Vorgehen im weiteren Verlauf der Fallarbeit sein kann: «Und wenn sie abgelöst werden, dann wird ihnen alles wieder übergeben, und da haben viele dann Angst, weil sie es gar nicht mehr so wissen, weil je nach Dauer der Sozialhilfe ist es für die Leute zum Teil recht anstrengend, wieder mit der Krankenkasse zu verkehren, [...] auch die Rückforderungsbelege, sie müssen sich bewusst sein, dass sie diese Sachen dann auch machen, die IPV-Anmeldung und das Ganze.» Dies ist die Folge einer oft gut gemeinten Intervention, die situativ durchaus auch gerechtfertigt sein mag. Aus professioneller Beratungshaltung ist hierzu aber dringend eine konzeptionelle Klärung der Sozialdienstpraxis erforderlich.

Gleichwohl konnten wir auch Fachpersonen befragen, die sich mit ihren Klientinnen und Klienten intensiv mit dem Thema «Geld und Schulden im Zusammenhang mit der Ablösung von der Sozialhilfe» auseinandersetzen: «Ja. Also ich denke, das ist sicher eine Hürde, die schwierig zu planen ist und vielleicht auch unterschätzt wird, wie viel das ist, wenn plötzlich die ganze Administration wieder auf einen zukommt. Das ist, glaube ich, einfach ein harter Übergang. Dort wird eigentlich auch wenig geplant. Die Leute können natürlich immer anrufen, wenn sie noch Fragen haben, irgendetwas nicht verstehen. Wie versuchen in der Abschlussberatung ihnen noch mitzugeben, was es braucht. Ja. Aber da kommt wirklich viel auf sie zu, wenn sie es ganz abgegeben haben während der Unterstützungszeit.» Die Notwendigkeit, das Thema Schulden mitzubersichtigen, wurde von den befragten Sozialdiensten aber auch in den Gesamtzusammenhang der Ablösung von der Sozialhilfe eingebettet und relativiert: «Wie gesagt, das ist mit dem Sozialhilfebudget schwer abzuzahlen. Und es hat vordergründig immer sehr viele andere Themen: Zurückführung in die Arbeitswelt, Wohnsituation, psychische Probleme und Suchtproblematiken. Ich will nicht sagen, dass das wichtigere Themen sind, aber sie sind dringender zu behandeln als die Schulden-situation.»

Vor allem im Zusammenhang mit der Fallschilderungen zu Typ 4 (Schuldenausblendende) führen Schulden jedoch zu einer fachlich begründeten oder konstruierten Resignation, die zur gegenseitigen Zurückhaltung der Hilfebeziehenden und Beratungspersonen bei der Suche nach Perspektiven und angestrebten Zielen beiträgt. Hier wird durch die Sozialdienstmitarbeitenden einerseits ein grosses Mass an Verständnis für die aussichtslose Lebenssituation und Lebenslage der Betroffenen geschildert, andererseits den Betroffenen implizit aber auch Zurückhaltung zugestanden, keine neuen oder weiteren Versuche zur Arbeitsintegration zu unternehmen. «Ich glaube, eine Stabilisierung gibt's in dem Sinn. Oder? Es kommt der Grundbedarf rein, es kommt die Miete rein und so, dass sie hier mal einen gewissen Stand an Sicherheit hat. Das ist sicher eine Stabilisierung oder Verbesserung zur Situation vorher. Sonst ist es eben wirklich so ein bisschen [...]. Man hat mit ihr noch gar nicht so richtig zu arbeiten begonnen, auch aufgrund dessen, dass sie dann wieder so abtaucht. Die Zusammenarbeit ist noch nicht wahnsinnig hoch, dass man da auch wirklich Themen anschauen und an denen arbeiten könnte.»

7.6 Zwischenfazit

Über die Auseinandersetzung und Reflexion von Einzelhilfefällen der Sozialhilfe wird deutlich, wie sehr die Existenz von Verschuldung die Fallarbeit prägt. Dies zeigt sich einerseits darin, dass drei von vier Falltypen Verschuldung aufweisen und diese auch die Alltagszusammenhänge und die Kooperation mit dem Sozialdienst prägt. Andererseits stellt Verschuldung für die Sozialdienstpraxis eine grosse fachliche wie zeitliche Herausforderung dar.

Generell ist die Situation der Unpfändbarkeit aufgrund Sozialhilfebezugs günstig für eine Intervention bei den Gläubigern, um Stundungen zu erreichen oder anderweitige Vereinbarungen zu treffen. Sozialdienste, die sich hier engagieren, können für ihre Klientinnen und Klienten kurzfristig viel erreichen. Die zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen für die Fallarbeit reichen aber oft nicht aus, das dringend zu bearbeitende Thema Schulden aufzugreifen und Lösungswege zu erarbeiten.

In allen Kantonen, in denen im Rahmen der Studie Fallanalysen durchgeführt werden konnten, bestehen Leistungsvereinbarungen mit Schuldenberatungsstellen zur Beratung von Personen in der Sozialhilfe. In keinem der analysierten Fälle bestand ein Kontakt zu einer Schuldenberatung. Einige interviewte Personen äusserten sich enttäuscht, dass sie keinen Beratungstermin bekamen und auf Informationen im Internet verwiesen wurden.

Schulden prägen die Interaktion zwischen Beratungsperson und Hilfesuchenden, führen aber nicht zu konflikthaften Fallverläufen oder gar Sanktionen, weil Mitwirkungspflichten verletzt oder Bemühungen zur Arbeitsintegration als zu gering eingeschätzt würden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass es bei aussichtslosen Fällen aufgrund von Verschuldung zu einem weitgehenden Stillstand der Fallarbeit kommt, weil sich die Beraterinnen und Berater und deren verschuldete Klientinnen und Klienten mehr oder weniger unbewusst auf die Unlösbarkeit des Falles verständigt haben.

8 Verschuldung in der Sozialhilfe: Was haben wir gelernt?

Aus den Ergebnissen der Studie geht hervor, dass Haushalte in der Sozialhilfe deutlich häufiger von Verschuldung betroffen sind als die übrige Schweizer Bevölkerung. Dabei fällt auf, dass die Hauptgläubiger nicht der Kreditwirtschaft zuzurechnen sind. Es sind an erster Stelle Krankenversicherungen, gefolgt von den Steuerämtern, die offene Forderungen gegenüber Sozialhilfe beziehenden Haushalten geltend machen. Das heisst, dass insbesondere der Sozialstaat, der über die wirtschaftliche Sozialhilfe die Bewältigung von Armut finanziert, zugleich als Hauptgläubiger der Haushalte in der Sozialhilfe Betreibungen und Pfändungen veranlasst.

Pfändungen und Betreibungen begleiten den Weg armutsbetroffener Haushalte. Die Studie hat gezeigt, dass verschuldete Haushalte tendenziell später einen Sozialhilfeantrag stellen als nichtverschuldete Haushalte. Bis zu einem späteren Sozialhilfeantrag entstehen oft Miet- und Krankenversicherungsschulden, die dann im Rahmen der Existenzsicherung für die Sozialhilfe relevant werden. Der Anteil der verschuldeten Haushalte, die mehrfach Sozialhilfe beantragen, ist deutlich höher als bei den nichtverschuldeten Haushalten.

Trotz Unpfändbarkeit der Sozialhilfe sind Sozialhilfe beziehende Haushalte mit Betreibungen schlechter gestellt als nichtverschuldete Haushalte. Der sozialhilferechtlich unpfändbare Vermögensfreibetrag ist betreibungsrechtlich pfändbar. Wie der quantitative Teil der Studie gezeigt hat, haben verschuldete Haushalte deutlich weniger Rücklagen, überraschend auftretende Rechnungen zu bezahlen, als nichtverschuldete Haushalte. So entstehen zwangsläufig immer wieder neue Schuldverpflichtungen, weil die Rücklagen im Zuge von Betreibungen von den Betreibungsämtern eingezogen und an die Gläubiger verteilt werden.

Verschuldung wirkt sich auf die subjektiv wahrgenommene gesundheitliche Situation aus und erschwert durch Lohnpfändungen den Zugang zum Arbeitsmarkt und den Erhalt des Arbeitsplatzes. Dies wirkt dem Anliegen der Sozialhilfe, die Ablösung vom Sozialhilfebezug und die Arbeitsintegration zu fördern, entgegen.

Der von den Sozialdiensten initiierte Hilfeprozess – also neben der wirtschaftlichen Unterstützung auch die Beratung, Begleitung und Qualifizierung der Personen im Sozialhilfebezug – wird von bestehenden Schuldverpflichtungen geprägt. Den Sozialhilfebeziehenden fehlt aufgrund drohender Betreibungen und Pfändungen der Anreiz für eine Arbeitsintegration und Ablösung von der Sozialhilfe. Die Sozialämter können dagegen nicht wirksam intervenieren – sei es aufgrund fehlender zeitlicher Ressourcen oder fehlender wirksamer Instrumente zur Forderungsstundung und finanziellen Sanierung.

Die Ergebnisse der qualitativen Fallanalysen haben jedoch verdeutlicht, dass die Phase des Sozialhilfebezugs ein guter Zeitraum für die Betroffenen ist, als Beratungsstelle mit den Gläubigern zu verhandeln und nach Lösungen zu suchen. Da keine oder nur sehr geringe Betreibungsaussichten bestehen, zeigen sich Gläubiger oft verhandlungsbereit.

Aus der Tradition der SKOS-Richtlinien heraus wird der Sachverhalt der Verschuldung durch die Sozialdienste oft nur beiläufig aufgegriffen. Die Ergebnisse dieser Studie haben aber gezeigt, dass hier im Interesse der armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Haushalte in der Schweiz ein Umdenken erfolgen muss. Eine gute und wirksame Beratung im Rahmen der Sozialdienstpraxis erfordert Zeit und Fachwissen. Einzelne der interviewten Fachpersonen aus der Sozialdienstpraxis haben Lösungsstrategien bei Verschuldung im Sozialhilfekontext, insbesondere für die Phase der Ablösung, für sich erarbeitet. Das heisst, erstes Grundlagenwissen für die Weiterbildung der Beratungskräfte in der Sozialhilfe wäre vorhanden.

9 Sozialpolitische Forderungen

Aus den Ergebnissen der Studie «In der Sozialhilfe verfangen – Hilfeprozesse bei Armut, Sozialhilfe und Schulden» leiten wir die folgenden drei sozialpolitischen Forderungen ab.

Ausbau und Stärkung der persönlichen Beratung von Haushalten in der Sozialhilfe

Im Rahmen des Hilfeprozesses muss es möglich sein, zu den bisher üblichen Abklärungen auch die Verschuldungssituation aufzuarbeiten, etwaige unbegründete oder überhöhte Forderungen bei Möglichkeit zu bestreiten und mit den Betroffenen gemeinsam einen lösungsorientierten Umgang zu erarbeiten. Dabei geht es darum, Neuverschuldung im Sozialhilfebezug zu verhindern, Ratenzahlungen aus dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum auf Ausnahmesituationen zu beschränken und in der Phase der Ablösung von der Sozialhilfe eine Entschuldungsstrategie zu erarbeiten. Neben dem Ausbau der Beratung durch die Sozialdienste sind ein Ausbau der Schuldenberatung und entsprechende Leistungsvereinbarungen zur Beratung von Haushalten am finanziellen Existenzminimum ohne Sanierungsaussichten geboten.

Einführung eines gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahrens in der Schweiz

In der Schweiz wird aktuell die Einführung eines gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahrens für Personen ohne pfändbares Einkommen diskutiert (Meier/Hamburger 2019). Die Ergebnisse der Studie zeigen, wie dringend ein solches Verfahren nach den Vorbildern aus zahlreichen europäischen Staaten in der Schweiz wäre. Entscheidend ist jedoch, dass es vom Gesetzgeber so ausgestaltet wird, dass es von Personen und Haushalten in der Sozialhilfe erfolgreich durchlaufen werden kann. Das heisst, dass im Vorfeld keine Verfahrenskosten durch den Schuldner geleistet werden müssen, dass das sozialhilferechtliche Existenzminimum durch ein solches Verfahren nicht unterschritten wird, die Verfahrensdauer überschaubar bleibt (maximal drei Jahre) und in dieser Zeit eine verlässliche Begleitung der Betroffenen zu finanziellen Fragen erfolgt.

Einführung von Betreibungsferien im Rahmen der Ablösung von der Sozialhilfe

Der Begriff «Betreibungsferien» ist bereits in Artikel 56 SchKG verankert und sieht vor, dass sieben Tage vor und nach Ostern und Weihnachten sowie jährlich vom 15. bis 31. Juli keine Betreibungen in der Schweiz vorgenommen werden dürfen. Eine grosszügige Anwendung fand diese Regelung bereits während der Coronakrise, in der vorübergehend keine Betreibungen bearbeitet wurden. So wäre es auch eine hilfreiche Lösung, den Personen und Haushalten, die sich erfolgreich von der Sozialhilfe ablösen konnten, Betreibungsferien zu gewähren, damit sie sich nicht von drohenden neuen Betreibungen abschrecken lassen und nach der Bewältigung der Sozialhilfebedürftigkeit ausreichend Zeit haben, eine Lösung mit den Gläubigern zu finden. So könnte durch ein bestehendes Instrument im SchKG der für die Armutsbekämpfung erforderliche Schonraum geschaffen werden, nach der Ablösung von der Sozialhilfe die Finanzen zu ordnen und mit Unterstützung durch die Sozialdienste oder Budget- und Schuldenberatungsstellen eine Lösung mit den Gläubigern zu finden.

10 Literatur

Kluge, Susann (1999): Empirisch begründete Typenbildung zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung. S. 296.

Knöpfel, Carlo (2019): Arm und verschuldet als Lebenslage. Schuldenprävention im sozialpolitischen Kontext der Armutsbekämpfung. In: Mattes, Christoph/Knöpfel, Carlo (Hrsg.): Armutsbekämpfung durch Schuldenprävention. Wiesbaden: Springer VS.

Mattes, Christoph/Fabian, Carlo (2018): Armut und Schulden in der Schweiz. Ansätze der Schuldenbewältigung und ihr Beitrag zur Armutsbekämpfung und -prävention. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV.

Mattes, Christoph (2021): Schuldenberatung und Schuldenprävention als Soziale Arbeit. Grundwissen und Handlungskonzepte. Stuttgart: Kohlhammer.

Meier, Isaak/Hamburger, Carlo (2014): Die Entschuldung von Privatpersonen im schweizerischen Recht. In: Schweizer Juristen-Zeitung. S. 93–105.

Meier, Isaak/Hamburger, Carlo (2019): Entschuldung durch Schuldbetreibung. Neue und erleichterte Verfahren für Privatpersonen – eine kritische Würdigung. In: SozialAktuell. 51. Jg. (7). S. 28–29.

Meier, Isaak/Zweifel, Peter/Zaborowski, Christoph (1999): Lohnpfändung, optimales Existenzminimum und Neuanfang? Eine rechtliche und ökonomische Analyse der Einzelzwangsvollstreckung gegen Privatpersonen in der Schweiz mit Erarbeitung von Reformvorschlägen. Zürich: Schulthess.

Neuenschwander, Peter/Hübelin, Oliver/Kalbermatter, Marc/Ruder, Rosmarie (2012): Der schwere Gang zum Sozialamt. Zürich: Seismo.

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

SKOS (2021): Schulden und Sozialhilfe. Bern: Grundlagenpapier.

11 Anhang

11.1 Offene Rechnungen nach spezifischen Unterscheidungskriterien

Offene Rechnungen bei Krankenkasse (inkl. Franchisen und Selbstbehalten)		52,7%
Sprachregion	Deutschschweiz	53,7%
	Französische Schweiz	53,6%
	Italienische Schweiz	44,0%
Geschlecht	Frauen	49,4%
	Männer	55,4%
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	47,5%
	26- bis 35-Jährige	55,9%
	36- bis 45-Jährige	59,7%
	46- bis 55-Jährige	50,0%
	56- bis 65-Jährige	47,9%
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	49,2%
	Paare mit Kindern	58,1%
	Alleinerziehende	51,1%
	Paare ohne Kinder	51,1%
Sozialisation	In der Schweiz geboren	49,5%
	Nach der Geburt in die Schweiz eingewandert	42,5%
Offene Rechnungen bei Steuern		40,3%
Sprachregion	Deutschschweiz	43,1%
	Französische Schweiz	38,1%
	Italienische Schweiz	26,6%
Geschlecht	Frauen	34,8%
	Männer	44,8%
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	22,2%
	26- bis 35-Jährige	42,9%
	36- bis 45-Jährige	46,2%
	46- bis 55-Jährige	47,5%
	56- bis 65-Jährige	47,0%
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	44,3%
	Paare mit Kindern	37,7%
	Alleinerziehende	33,5%
	Paare ohne Kinder	35,3%
Sozialisation	In der Schweiz geboren	46,3%
	Nach der Geburt in die Schweiz eingewandert	34,2%

Offene Rechnungen bei Mietzins (inkl. Elektrizitätskosten)		28,7%
Sprachregion	Deutschschweiz	30,5%
	Französische Schweiz	23,5%
	Italienische Schweiz	20,4%
Geschlecht	Frauen	26,2%
	Männer	29,4%
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	17,1%
	26- bis 35-Jährige	27,4%
	36- bis 45-Jährige	34,5%
	46- bis 55-Jährige	33,5%
	56- bis 65-Jährige	29,7%
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	28,8%
	Paare mit Kindern	27,8%
	Alleinerziehende	30,5%
	Paare ohne Kinder	25,3%
Sozialisation	In der Schweiz geboren	24,5%
	Nach der Geburt in die Schweiz eingewandert	31,1%

Offene Rechnungen bei privaten Darlehen		25,4%
Sprachregion	Deutschschweiz	29,4%
	Französische Schweiz	15,0%
	Italienische Schweiz	23,1%
Geschlecht	Frauen	24,0%
	Männer	26,2%
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	16,7%
	26- bis 35-Jährige	23,4%
	36- bis 45-Jährige	35,0%
	46- bis 55-Jährige	24,1%
	56- bis 65-Jährige	27,2%
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	29,8%
	Paare mit Kindern	23,3%
	Alleinerziehende	21,2%
	Paare ohne Kinder	23,0%
Sozialisation	In der Schweiz geboren	26,0%
	Nach der Geburt in die Schweiz eingewandert	24,8%

Offene Rechnungen bei Telekommunikation (z.B. Handyrechnung)		24,7%
Sprachregion	Deutschschweiz	26,7%
	Französische Schweiz	23,9%
	Italienische Schweiz	13,1%
Geschlecht	Frauen	22,1%
	Männer	26,4%
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	30,4%
	26- bis 35-Jährige	26,7%
	36- bis 45-Jährige	24,0%
	46- bis 55-Jährige	18,2%
	56- bis 65-Jährige	16,7%
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	25,4%
	Paare mit Kindern	23,5%
	Alleinerziehende	19,4%
	Paare ohne Kinder	19,8%
Sozialisation	In der Schweiz geboren	23,4%
	Nach der Geburt in die Schweiz eingewandert	25,9%

Offene Rechnungen bei Bussen, Geldstrafen und Gerichtskosten		19,2%
Sprachregion	Deutschschweiz	21,2%
	Französische Schweiz	17,0%
	Italienische Schweiz	11,2%
Geschlecht	Frauen	13,6%
	Männer	24,0%
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	18,7%
	26- bis 35-Jährige	20,4%
	36- bis 45-Jährige	22,6%
	46- bis 55-Jährige	17,8%
	56- bis 65-Jährige	17,9%
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	19,1%
	Paare mit Kindern	13,2%
	Alleinerziehende	14,7%
	Paare ohne Kinder	16,7%
Sozialisation	In der Schweiz geboren	19,2%
	Nach der Geburt in die Schweiz eingewandert	19,3%

Offene Rechnungen bei Kredit- und Kundenkarten		15,1%
Sprachregion	Deutschschweiz	14,7%
	Französische Schweiz	13,8%
	Italienische Schweiz	20,2%
Geschlecht	Frauen	15,3%
	Männer	14,6%
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	6,9%
	26- bis 35-Jährige	12,5%
	36- bis 45-Jährige	19,5%
	46- bis 55-Jährige	22,0%
	56- bis 65-Jährige	15,9%
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	16,8%
	Paare mit Kindern	20,5%
	Alleinerziehende	14,5%
	Paare ohne Kinder	8,1%
Sozialisation	In der Schweiz geboren	13,4%
	Nach der Geburt in die Schweiz eingewandert	16,7%

Offene Rechnungen bei Kontoüberzügen und Bankschulden		13,5%
Sprachregion	Deutschschweiz	14,4%
	Französische Schweiz	9,8%
	Italienische Schweiz	16,7%
Geschlecht	Frauen	13,0%
	Männer	13,6%
Altersklasse	18- bis 25-Jährige	10,7%
	26- bis 35-Jährige	10,7%
	36- bis 45-Jährige	17,3%
	46- bis 55-Jährige	17,9%
	56- bis 65-Jährige	9,6%
Haushaltskonstellation	Alleinstehende	12,8%
	Paare mit Kindern	19,4%
	Alleinerziehende	12,0%
	Paare ohne Kinder	12,8%
Sozialisation	In der Schweiz geboren	13,8%
	Nach der Geburt in die Schweiz eingewandert	13,3%

11.2 Mitglieder Begleitgruppe

Adrien Busch
Centre Social Protestant Genève

Yves De Mestral
Stadtammann- und Betreibungsamt Zürich

Graziella Di Munno
Service social régional de l'Entre-deux-Lacs

Jürg Gschwend
Budget- und Schuldenberatung Plusminus, Basel

Christine Herrscher
Sozialdienst Uri Nord

Rausan Noori
Caritas Schweiz (1. Treffen)
UFS, Zürich (2. Treffen)

Roger Page
Office des poursuites de la Sarine

Pascal Pfister
Dachverband Schuldenberatung Schweiz

Paola Stanic
ARTIAS

Martin Von Känel
Sozialdienst Münsingen

11.3 Mitglieder Gruppe Sozialpolitik

Franziska Ehrler
Schweizerischer Städteverband

Philipp Frei
Budgetberatung Schweiz

Annina Grob
Avenir Social

Gabriela Medici
Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Isabelle Nold
Caritas Schweiz

Pascal Pfister
Dachverband Schuldenberatung Schweiz

Thomas Vollmer
Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
setzt sich aus folgenden Hochschulen zusammen:

- Hochschule für Angewandte Psychologie FHNW
- Hochschule für Architektur, Bau und Geomatik FHNW
- Hochschule für Gestaltung und Kunst FHNW
- Hochschule für Life Sciences FHNW
- Hochschule für Musik FHNW
- Pädagogische Hochschule FHNW
- **Hochschule für Soziale Arbeit FHNW**
- Hochschule für Technik FHNW
- Hochschule für Wirtschaft FHNW

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
Hochschule für Soziale Arbeit
Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel
und Stadtentwicklung
Hofackerstrasse 30
4132 Muttenz

www.sozialplanung.ch