

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3278

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3278](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3278)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

# **SKOS CSIAS COSAS**

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
Conférence suisse des institutions d'action sociale  
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale  
Conferenza svizra da l'agid sozial

Grundlagenpapier

# Schulden und Sozialhilfe

Bern, 2021

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Begriffe und Definitionen</b> .....	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Die Verschuldungslage Armutsbetroffener</b> .....	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Ursachen und Folgen der Überschuldung</b> .....	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Der Umgang mit Schulden in der Sozialhilfe</b> .....	<b>8</b>
5.1.	Umgang mit Schulden gemäss SKOS-Richtlinien .....	8
5.2.	Beispiele aus der Praxis .....	9
5.2.1.	<b>Leistungen an überschuldete Sozialhilfebeziehende</b> .....	<b>10</b>
5.2.2.	<b>Zusammenarbeit Schuldenberatung und Sozialhilfe</b> .....	<b>11</b>
5.2.3.	<b>Schuldensanierungen bei kleineren Schuldsummen</b> .....	<b>13</b>
<b>6.</b>	<b>Herausforderungen für die Sozialhilfe</b> .....	<b>14</b>
6.1.	Die Umsetzung des Integrationsauftrags bei überschuldeten Sozialhilfebeziehenden .....	14
6.2.	Schuldenabbau während des Sozialhilfebezugs .....	15
<b>7.</b>	<b>Lösungsansätze auf nationaler Ebene</b> .....	<b>15</b>
7.1.	Restschuldbefreiungsverfahren.....	16
7.2.	Bessere Abstimmung der Systeme .....	16
7.3.	Prävention durch freiwilligen Direktabzug der Einkommenssteuer.....	17
<b>8.</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>18</b>
<b>9.</b>	<b>Literatur</b> .....	<b>19</b>

## 1. Einleitung

Schulden und Prekarität sind eng miteinander verknüpft. Unerwartete Ereignisse wie eine schwere Krankheit, eine Trennung oder Scheidung und viele weitere Gründe können zur Überschuldung führen. Dies hat belastende Folgen in allen Lebensbereichen, beispielsweise für die Familie oder am Arbeitsplatz. Es kann bis zu einem Sozialhilfebezug kommen.

In der Sozialhilfe ist der Anreiz, sich wieder abzulösen, aufgrund vorhandener Schulden erschwert, da bei Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit eine Lohnpfändung bis zum betriebsrechtlichen Existenzminimum droht. Bei der Ablösung aus der Sozialhilfe haben überschuldete Sozialhilfebeziehende als Perspektive den Wechsel von einem Existenzminimum zum nächsten. Allerdings ist das betriebsrechtliche Existenzminimum leicht höher angesetzt als das sozialhilferechtliche Existenzminimum (Stutz, Stettler, Dubach & Gerfin, 2018, S. 31).

Im vorliegenden Grundlagenpapier werden Ursachen und Folgen der Überschuldung bei Sozialhilfebeziehenden beleuchtet, Praxiserfahrungen zum Umgang mit Betroffenen innerhalb von städtischen Sozialdiensten aufgezeigt, die Herausforderungen, die sich Sozialarbeitenden stellen diskutiert und Lösungsansätze für die Praxis skizziert.

## 2. Begriffe und Definitionen

Viele Menschen haben Schulden. Das ist per se nicht problematisch. In der Schuldenberatungsmethodik wird zwischen dringenden, zweifelhaften und gewöhnlichen Schulden unterschieden. Dringende Schulden sind jene, die ohne Intervention direkt zu einer Verschlechterung der Lebensumstände führen. Beispiele hierfür sind Bussen, die in Haft umgewandelt werden können, Rückstände bei Stromrechnungen oder Ausstände bei der Wohnungsmiete. Zu den zweifelhaften Schulden gehören Forderungen, die unter Umständen nicht durchsetzbar sind, weil bei Abschluss eines Kreditvertrags beispielsweise Kriterien wie die Kreditfähigkeit nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Gewöhnliche Schulden sind Forderungen ohne Dringlichkeit und ohne rechtliche Vorrangstellung.<sup>1</sup>

Eine Verschuldung wird dann zum Problem, wenn eine Schuld nicht fristgerecht zurückbezahlt werden kann. Je nach Anzahl Gläubiger und Schuldensumme kann die Situation ausser Kontrolle geraten.

Von Überschuldung wird dann gesprochen, wenn mit dem Teil des Einkommens, der nach der Deckung des Existenzminimums übrigbleibt, die finanziellen Verpflichtungen in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu erfüllen sind (Caritas Schweiz, 2013; Berner Schuldenberatung, 2013).

---

<sup>1</sup> Für weitere Ausführungen zu den verschiedenen Schuldenarten siehe Publikation «Schulden – was tun?» der Berner Schuldenberatung (2013, S. 39 ff.).

Bei gleichzeitigem Vorhandensein von mindestens einem Kredit und kritischen Kontoüberzügen oder Zahlungsrückständen spricht das Bundesamt für Statistik (BFS) von einem erheblichen Verschuldungsrisiko. Als kritisch werden Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände betrachtet, die höher sind als zwei Drittel des insgesamt verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens (BFS, 2012, S. 2).

Eine **Schuldenberatung** umfasst die Abklärung der familiären und sozialen Situation, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie der gesundheitlichen Verfassung der überschuldeten Person. Um die genaue Höhe der Schulden zu ermitteln und um zwischen dringenden und weniger dringenden Schulden zu unterscheiden, müssen sämtliche Schulden erfasst werden. Auf dieser Basis kann dann ein Hilfeplan erstellt werden. Je nach Einkommenssituation, Gesamthöhe der Schulden und sozialer Stabilität der betroffenen Person werden ihr die möglichen Perspektiven aufgezeigt: Schuldensanierung, Privatkonkurs oder Weiterleben mit Schulden.<sup>2</sup>

Eine **Schuldensanierung** ist ein Entschuldungsprozess, der zum Ziel hat, den Schuldner von allen Schulden zu befreien. Voraussetzungen sind ein regelmässiges Einkommen<sup>3</sup>, die Einhaltung des Budgets in Bezug auf die laufenden Ausgaben, eine Einigung mit den Gläubigern bezüglich Rückzahlungsplan sowie eine dem Durchhaltevermögen der Betroffenen entsprechende Sanierungszeit. Laut Expert\*innen der Schuldenberatung ist eine Sanierungszeit von über drei Jahren unrealistisch. Zum einen aufgrund der psychosozialen Belastung eines solchen Prozesses, zum anderen, weil bei einer langen Sanierungszeit keine Garantie besteht, dass die Betroffenen, im Falle eines Verlusts der Arbeitsstelle, über ein gesichertes regelmässiges Einkommen für die Rückzahlung der Schulden verfügen.<sup>4</sup> Ist eine Schuldensanierung aus den erwähnten Gründen nicht möglich, müssen die Betroffenen mit ihren Schulden weiterleben.

Ein **Privatkonkurs** ist die offizielle Erklärung der Zahlungsunfähigkeit. Bei Eröffnung des Verfahrens werden die laufenden Beteiligungen und Lohnpfändungen eingestellt. Das gesamte Vermögen wird – mit Ausnahme der lebensnotwendigen Güter – als Erlös an die Gläubiger\*innen verteilt. Die verbleibenden Schulden werden in zinslose Konkursverlustscheine umgewandelt und können nur erfolgreich eingetrieben werden, wenn der Schuldner zu «neuem Vermögen» kommt. Die Grenzen für vermögenbildendes Einkommen werden durch die kantonalen Gerichte definiert. Die Schuldner\*innen können jederzeit mit Verlustscheinforderungen konfrontiert werden und müssen vor Gericht beweisen können, dass sie nicht zu besserem Vermögen gekommen sind.<sup>5</sup> Der Privatkonkurs befreit nicht von den Schulden, er bietet den Betroffenen aber die Möglichkeit, sich wirtschaftlich zu erholen, und stabilisiert so ihre Überschuldungssituation (Roncoroni, 2013). Die Schulden bleiben aber in Form von

---

<sup>2</sup> Auf die verschiedenen rechtlichen Möglichkeiten zur Schuldensanierung (Dividendenvergleich, Ratenvergleich und Ratenvereinbarung) kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. In der Publikation «Schulden – was tun?» der Berner Schuldenberatung (2013) werden die rechtlichen Möglichkeiten ausführlich dargelegt.

<sup>3</sup> Das Einkommen muss genügend hoch sein, dass damit das betriebsrechtliche Existenzminimum gedeckt, laufende Steuern bezahlt und Rückstellungen für Unvorhersehbares gemacht werden können. Was darüber hinaus übrig bleibt, wird für die Abzahlung der Schulden verwendet. Gerade Geringverdienende kommen kaum dazu, ihre Schulden abzubezahlen.

<sup>4</sup> Vgl. Plusminus: [Link](#)

<sup>5</sup> Vgl. Plusminus: [Link](#)

Konkursverlustscheinen bestehen. Diese werden im Betreibungsregister eingetragen und erscheinen so lange im Betreibungsregisterauszug, bis die Schuld bezahlt ist (Art. 149a Abs. 3 SchKG) oder bis zur Verjährung nach maximal 20 Jahren nach der Ausstellung (Art. 149a Abs. 1 SchKG). Allerdings kann die Verjährung unterbrochen werden, womit die Verjährungsfrist wieder von vorne beginnt (Art. 135 OR). Für Betroffene kann dies ein gravierender Nachteil darstellen: Jede Person, die ein Interesse am Auszug glaubhaft machen kann, erfährt somit vom Konkursverlustschein (z.B. bei Wohnungs- oder Arbeitssuche) (Art. 8a Abs. 1 SchKG).

### 3. Die Verschuldungslage Armutsbetroffener

Gemäss der Erhebung «Statistics on Income and Living Conditions» (SILC) lebten im Jahr 2017 42,5 Prozent der Schweizer Bevölkerung in einem Haushalt mit mindestens einer Art von Schulden. Gar 8,0 Prozent lebten in einem Haushalt mit mindestens drei verschiedenen Schuldenarten. Die verbreitetste Art von Schulden sind Zahlungsrückstände. 18,9% der Bevölkerung lebte in einem Haushalt mit mindestens einem Zahlungsrückstand. An zweiter Stelle folgten Fahrzeug-Leasings (14,6%), anschliessend Verschuldungen bei der Familie oder im Freundeskreis (10,3%) und Klein- oder Konsumkredite (9,0%) (BFS, 2021).

Zu den häufigsten Zahlungsrückständen<sup>6</sup> gehörten im Jahr 2019 die Steuern (8.7% der Bevölkerung hatten Steuerschulden), gefolgt von Krankenkassenprämien (5.9%) und Kreditrückzahlungen oder Kreditkartenrechnungen (5.1%). Zahlungsrückstände für Wasser/Strom/Gas/Heizung, die Miete oder die Hypothekarzinsen für den Hauptwohnsitz kamen hingegen seltener vor (4.4% respektive 2.5%) (BFS, 2021) (vgl. Grafik 1).

Gewisse Bevölkerungsgruppen haben im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung ein höheres Risiko, sich zu verschulden: Menschen mit niedrigen Einkommen, Einelternfamilien, Familien mit drei oder mehr Kindern, Erwerbslose sowie Menschen mit Migrationshintergrund. Es sind dieselben Gruppen, die auch überdurchschnittlich oft von Armut betroffen sind. Der Anteil der Bevölkerung mit Schulden sinkt mit zunehmendem Alter, Ausbildungsniveau und Einkommen (BFS, 2021; Ruder, 2014).

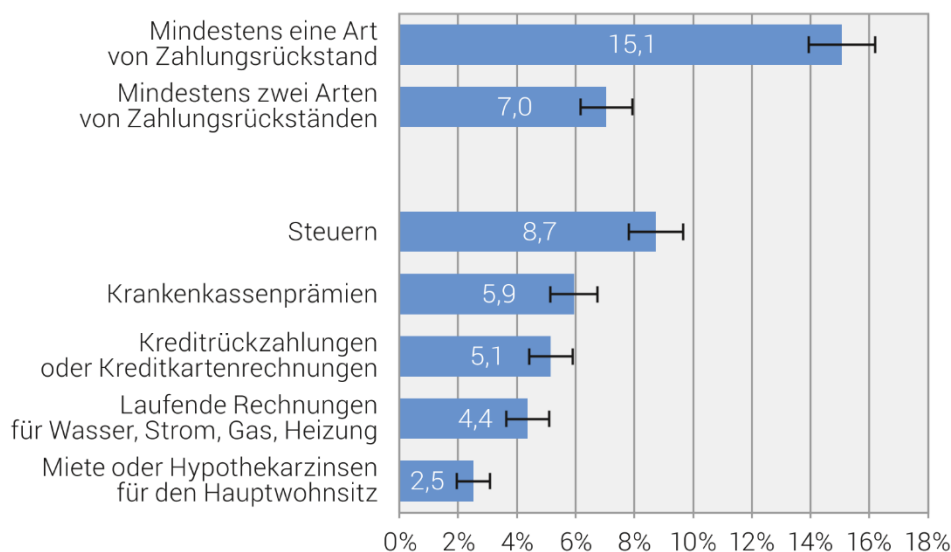
Auf Basis der SILC-Untersuchung fürs Jahr 2008 hat das BFS die Verschuldungssituation der Haushalte in der Schweiz vertieft analysiert und eine Aussage zu kritischen Zahlungsrückständen gemacht: So lebten im Jahr 2008 in der Schweiz 7,7 Prozent der Gesamtbevölkerung (570'000 Personen) in einem Haushalt mit kritischen Kontoüberzügen oder Zahlungsrückständen.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Die verschiedenen Zahlungsrückstände sind eine Art der Verschuldung, die im Rahmen der SILC (Statistics on Income and living conditions) jährlich erhoben werden. Deshalb datieren die neuesten Zahlen zu den Zahlungsrückständen aufs Jahr 2019 zurück, jene zu den Schulden insgesamt jedoch aufs Jahr 2017.

<sup>7</sup> Das Ausmass der kritischen Kontoüberzügen oder Zahlungsrückstände wurde auf Anfrage der SKOS ebenfalls für Armutsbetroffene ausgewertet. Die Resultate zeigen, dass im Jahr 2008 14,2 Prozent der Armutsbetroffenen erhebliche Kontoüberzügen beziehungsweise Zahlungsrückstände aufweisen. Aufgrund ungenügender Beobachtungswerte und somit fehlender Signifikanz sind diese Resultate allerdings kaum verwendbar.

Grafik 1: Anteil der Bevölkerung (in %), der in einem Haushalt mit Zahlungsrückständen lebt, nach Art der Rückstände, 2019



— Vertrauensintervall (95%)

Quelle: BFS, 2021

Schweizweite detaillierte Analysen zum Ausmass der Verschuldung bei Sozialhilfebeziehenden existieren nicht. Dennoch gibt es zahlreiche Hinweise, die auf eine weit verbreitete Überschuldung bei Sozialhilfebeziehenden deuten. Gemäss einer Untersuchung in fünf Deutschschweizer Sozialdiensten sind zwei Drittel der Sozialhilfebeziehenden verschuldet, wenn sie einen Antrag auf Sozialhilfe stellen (Neuenschwander et al. 2012). Zahlen aus dem Kanton Genf zeigen zudem, dass zwischen 2012 und 2018 der Anteil der Sozialhilfedossiers mit Schulden bei 47,3 % bis 49,3 % lag. Die Höhe der Schulden betrug bei 29 % der Dossiers weniger als Fr. 10'000.-, bei 30 % zwischen Fr. 10'000.- und 50'000.- und bei 13% mehr 50'000.-, wobei der Anteil der unbekannteten Beträge bei 29 % lag (Rossini, 2019, S. 40). Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Schulden bei der Krankenkasse, Mietzinsrückstände und Steuerschulden sowohl bei Sozialhilfebeziehenden als auch bei Klientinnen und Klienten der Schuldenberatungsstellen am häufigsten anzutreffen sind, während Konsumkreditschulden erst an dritter oder vierter Stelle in den Schuldenstatistiken auftauchen.

## 4. Ursachen und Folgen der Überschuldung

Die Ursache einer Überschuldungssituation ist meistens eine Kombination von äusseren Ereignissen sowie strukturellen und individuellen Faktoren.

**Äussere Ereignisse:** Kritische Lebensphasen und Schicksalsschläge können bei Familien und Einzelpersonen eine zuvor stabile finanzielle Situation erschüttern und eine Schuldenspirale auslösen. Schicksalsschläge wie Scheidungen oder Trennungen, Krankheiten oder Arbeitslosigkeit führen zu Mehrausgaben beziehungsweise Mindereinnahmen und somit für manche Haushalte in die Überschuldung. Auch Familiengründungen stellen sensible Lebensphasen dar. Bei jungen Erwachsenen sind der Übergang zur Volljährigkeit oder die erste Arbeitsstelle verbunden mit dem erstmaligen Verwalten des eigenen Budgets besonders sensible Lebensphasen (Caritas, 2013; Canton de Fribourg, 2013).

**Individuelle Faktoren:** Bei kritischen Lebensereignissen, wie beispielsweise Familiengründung, Krankheit oder Arbeitslosigkeit, kann aus einer eigentlich angemessenen Verschuldung eine wirtschaftliche Überforderung werden (Mattes, 2019, S. 11). Wie kritische Lebensphasen gemeistert werden, hängt auch von den individuellen Fähigkeiten der Betroffenen ab. 2014 gaben 59 Prozent der Haushalte, die eine Beratungsleistung einer Fachstelle in Anspruch nahmen, als Hauptgrund für ihre individuelle Überschuldungssituation ihre mangelnde Budgetverwaltungskompetenz an (Schuldenberatung Schweiz, 2015). Kauf-, Spiel- und Drogensüchtige sind ebenfalls gefährdet, sich zu verschulden.

**Strukturelle Faktoren:** Menschen, die im Niedriglohnssektor arbeiten und über geringe finanzielle Mittel verfügen, kommen eher in Situationen, in denen sie gezwungen sind, sich zu verschulden. Je nach Kanton werden tiefe Einkommen besteuert. Dies kann das Haushaltsbudget zusätzlich belasten und überfordern. Auch Gesundheitskosten und Wohnkosten machen bei Schweizer Haushalten mit niedrigen Einkommen tendenziell einen zu hohen Anteil des Budgets aus.<sup>8</sup>

Überschuldete Personen und Haushalte sind in verschiedenen Lebensbereichen einem erhöhten Risiko ausgesetzt. Eine Überschuldung wird häufig als persönliches Scheitern und Unfähigkeit erlebt, sich den vorherrschenden sozialen Normen anzupassen (Duhaime, 2003). Das Leben am Existenzminimum kann sich negativ auf die Gesundheit oder die Wohn- und Familiensituation auswirken. Weil der Arbeitgeber im Normalfall informiert wird, kann sich eine Lohnpfändung negativ auf die Situation am Arbeitsplatz auswirken.<sup>9</sup>

Einträge im Betreibungsregister können zudem die Arbeits- und die Wohnungssuche einschränken (Bochsler et al., 2015). Generell sind die Lebenslagen von überschuldeten Men-

---

<sup>8</sup> Bei der Einführung der obligatorischen Krankenversicherung ging der Bundesrat von einem Sozialziel aus, wonach die Krankenversicherungsprämien eines Haushalts nicht mehr als acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausmachen sollte. Dieses Sozialziel wird in den meisten Kantonen verfehlt (Ruder 2014). Im Januar 2020 wurde von der SP eine Initiative eingereicht, die verlangt, dass die von den Versicherten zu übernehmenden Krankenkassenprämien höchstens zehn Prozent des verfügbaren Einkommens betragen sollen ([Link](#)).

<sup>9</sup> Bei einer Lohnpfändung berechnet das zuständige Betreibungsamt ein Existenzminimum gemäss Betreibungsrecht und fordert die Arbeitgebenden auf, die Lohnsumme, die das Existenzminimum übersteigt, dem Betreibungsamt zu überweisen (Caritas, 2013).



schen fragil. Sie leiden häufig unter fehlenden Zukunftsperspektiven und Entfaltungsmöglichkeiten und verfügen über wenig ökonomische Ressourcen. Die tiefe Verunsicherung zeigt sich nicht zuletzt daran, dass überschuldete Personen länger mit der Kontaktaufnahme beim Sozialdienst zuwarten als Nichtverschuldete (Neuenschwander et al., 2012).

## 5. Der Umgang mit Schulden in der Sozialhilfe

Führt eine Schuldenspirale so weit, dass die Arbeitsstelle verloren geht und keine Einnahmen mehr vorhanden sind, kann die Sozialhilfe wichtige Beratung und Unterstützung bieten oder vermitteln. Die Sozialhilfe sichert einerseits die Existenz von Armutsbetroffenen. Ein akuter, existenzieller Charakter ist dann gegeben, wenn Ausstände bestehen, die die Existenz des Haushalts direkt gefährden, beispielsweise bei Mietzinsausständen oder Ausständen bei der Krankenkasse. In solchen Fällen kann die Sozialhilfe Schulden übernehmen. Inwieweit die Sozialhilfe Schulden in der Praxis anrechnet, um einen Leistungsstopp bei der Krankenkasse zu verhindern oder eine geeignete Wohnsituation zu erhalten, wird somit zur entscheidenden Frage (vgl. Kapitel 5.1.).

Andererseits fördert die Sozialhilfe die soziale und berufliche Integration. Die Integrationsbemühungen der Sozialhilfebeziehenden werden mittels Einkommensfreibetrag und Integrationszulagen gefördert. Die Wirkung solcher finanziellen Anreize ist für überschuldete Sozialhilfebeziehende indes eingeschränkt, weil nach einer Ablösung aus der Sozialhilfe die Lohnpfändung einsetzt und das Leben am betriebsrechtlichen Existenzminimum je nach Höhe der Gesamtschulden teilweise jahrelang weitergeht. Diese Perspektivenlosigkeit beeinträchtigt die Motivation der Betroffenen eine Arbeit zu suchen, da sie sowieso am Existenzminimum bleiben. Haben Sozialhilfebeziehende keine Aussicht auf eine Verbesserung ihrer Schuldensituation, ist es für die Sozialhilfe schwierig, mit den Klientinnen und Klienten auf eine bessere Integration und wirtschaftliche Selbständigkeit hinzuarbeiten.

### 5.1. Umgang mit Schulden gemäss SKOS-Richtlinien

In den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) werden folgende Empfehlungen zum Umgang mit Schulden gemacht:

#### **Was die SKOS-Richtlinien zum Umgang mit Schulden sagen:**

- Grundsätzlich werden Schulden nicht in der Budgetberechnung angerechnet. Die Sozialhilfe orientiert sich am Bedarfsdeckungsprinzip und erbringt nur Leistungen, die auf die konkrete und aktuelle Notlage bezogen sind. Sie richtet keine rückwirkenden Leistungen aus (SKOS-RL A.3).
- Die Richtlinien halten explizit fest, dass weder die laufenden Steuern noch Steuerrückstände bezahlt werden. Auch allfällige Alimentenverpflichtungen werden nicht berücksichtigt, weil sie nicht der

eigenen Existenzsicherung beziehungsweise derjenigen des eigenen Haushalts dienen. Ausnahmsweise soll die Sozialhilfe Schulden übernehmen, wenn dadurch eine drohende Notlage verhindert wird (beispielsweise Mietzinsausstände) (SKOS-RL C.1 Erläuterungen b), Praxishilfe «Werden Schulden von der Sozialhilfe übernommen?»).

- Ist eine gesetzliche kantonale Grundlage vorhanden, sind rechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen sowohl während als auch nach Ablösung der Sozialhilfe rückerstattungspflichtig (SKOS-RL E.2.1.). In diesen Fällen wird die zuständige Sozialhilfestelle selber zur Gläubigerin und die bezogenen Sozialhilfeleistungen werden zur Schuld. Die SKOS empfiehlt, bei günstigen Verhältnissen aufgrund eines Vermögensanfalles (Erbschaft, Lottogewinn) Freibeiträge zu gewähren und aufgrund Erwerbseinkommens auf eine Geltendmachung der Rückerstattung zu verzichten, um eine erfolgreiche Ablösung aus der Sozialhilfe nicht zu gefährden.
- Was die Sozialberatung betrifft, so soll die Sozialhilfe in jenen Fällen Beratungsleistungen von Schuldenberatungsstellen finanzieren, wo spezifisches Fachwissen erforderlich ist. Die Kosten für Schuldenberatung können als fördernde SIL übernommen werden (SKOS-RL C.6.8.; B.3. Erläuterungen C).

Die SKOS-Richtlinien geben in Bezug auf die Anrechnung von Schulden in der Sozialhilfe einen Rahmen vor, wie mit der hohen Komplexität von Überschuldungssituationen umgegangen werden soll. Insbesondere wird auf die Gefahr hingewiesen, dass bei einer Rückerstattungsforderung von rechtmässig bezogener Sozialhilfe die wirtschaftliche Unabhängigkeit von abgelösten Haushalten gefährdet sein kann (SKOS-RL E.2.1.).

Wie die Resultate des SKOS-Monitorings 2018 zeigen, ist die Umsetzung betreffend Rückerstattungsforderungen in den Kantonen unterschiedlich, insbesondere bei einem Vermögensanfall. Rückerstattungsforderungen aus späterem Erwerbseinkommen berechnen 20 Kantone gemäss den Empfehlungen der SKOS. Das Ziel einer Harmonisierung ist in diesem Bereich noch nicht erreicht (SKOS, 2018, S.9-10).

## 5.2. Beispiele aus der Praxis

Um den Umgang der Sozialhilfe mit der Schuldenproblematik zu veranschaulichen, hat die SKOS vier Städte genauer untersucht.<sup>10</sup> Im Fokus standen die Anrechnung von Schulden in

---

<sup>10</sup> Mit folgenden Akteuren wurden im Jahr 2014 Expert\*inneninterviews geführt: Sozialdienst der Stadt Bern und Berner Schuldenberatung, Sozialzentrum Selnau und Fachstelle für Schuldenfragen des Kantons Zürich, Sozialdienst der Stadt Freiburg und Kommission des kantonalen Entschuldungsfonds, «Unité d'assainissement

der Budgetberechnung, die Sozialberatung von überschuldeten Sozialhilfebeziehenden und die Zusammenarbeit mit Fachstellen der Schuldenberatung. Die Resultate zeigen auf, dass die SKOS-Richtlinien in Bezug auf die Anrechnung von Schulden in der Budgetberechnung einheitlich zur Anwendung kommen. Schulden werden nur in Ausnahmefällen angerechnet. Die Sozialdienste wenden dabei klare Kriterien an, in denen in Ausnahmefällen Mietzinsausstände oder andere akute Schulden übernommen werden.

### **5.2.1. Leistungen an überschuldete Sozialhilfebeziehende**

Im Rahmen der Erstgespräche wird eine umfassende Situationsanalyse durchgeführt, die neben der Abklärung des Anspruchs auf finanzielle Unterstützung dazu dient, akute Schulden zu erkennen und eine weitere Verschuldung während des Sozialhilfebezugs zu stoppen. Sozialhilfebeziehende werden darin unterstützt, ihre Gläubiger\*innen über ihre Zahlungsunfähigkeit zu informieren.<sup>11</sup> Bei Steuerschulden kann um eine provisorische Abschreibung er sucht werden. Bei Alimentenschulden wird die Möglichkeit abgeklärt, entweder in Absprache mit dem Ex-Eheteil oder gerichtlich die Alimentenhöhe herabzusetzen. Mietzinsrückstände, die eine Wohnsituation akut gefährden, werden übernommen, um eine Räumung zu vermeiden. Alle befragten Sozialdienste knüpfen diese Schuldübernahme an Bedingungen. Erstens muss die Person beweisen können, dass es ihr in den letzten Monaten nicht möglich war, die Miete zu bezahlen. Zweitens muss sich die Person in einer angemessenen Wohnung befinden, d.h., dass sich der Mietzins im Rahmen der Richtlinien der Stadt bewegen muss.<sup>12</sup> Drittens muss die Sicherheit bestehen, dass der Mietvertrag nicht trotzdem gekündigt wird, auch wenn die Mietrückstände übernommen werden. Der Kanton Freiburg geht hier noch weiter als die anderen Kantone. Die Übernahme der Mietrückstände wird nicht nur an die drei genannten Bedingungen geknüpft, sondern die Kostenübernahme muss von der bedürftigen Person zurückbezahlt werden.

Weitere akute Schulden, die von der Sozialhilfe übernommen werden können, sind Ausstände bei den Krankenkassenprämien oder Selbstbehalte für ärztliche Behandlungskosten, wenn erwiesen ist, dass ein Leistungsstopp der Versicherung droht (vgl. Kasten «Exkurs: Krankenkassenprämien»). Eine weitergehende Schuldenberatung wie die Erstellung eines Sanierungsplans, Verhandlungen mit Gläubiger\*innen oder die Unterstützung der Betroffenen bei der Eröffnung eines Privatkonkurses werden von den untersuchten Sozialdiensten nicht angeboten. Solche Aufgaben werden an die Schuldenberatungsstellen weitervermittelt, weil dazu spezifisches sozialarbeiterisches und juristisches Fachwissen sowie ausreichend zeitliche Ressourcen erforderlich sind, die in den meisten Sozialdiensten nicht vorhanden sind. Der Fokus der Sozialhilfe zielt auf die Existenzsicherung und die soziale und berufliche Integration.

---

financier» des Sozialdiensts der Stadt Lausanne. Ausserdem wurden zwei Gespräche mit ausgewiesenen Experten aus der Forschung (Fachhochschule Nordwestschweiz) und der Schuldenberatung (Caritas Schweiz) geführt. Die Angaben der Städte wurden im Jahr 2020 erneut aktualisiert.

<sup>11</sup> Verzichteten die Gläubiger\*innen nicht auf den Betreibungsweg, wird die Zahlungsunfähigkeit der Sozialhilfebeziehenden vom Betreibungsamt festgestellt.

<sup>12</sup> In Lausanne werden Faktoren wie das soziale Umfeld oder der Zugang zu anderen Gütern wie Nahverkehr oder Bildung bei dieser Beurteilung ebenfalls berücksichtigt.

### **Exkurs: Krankenkassenprämien**

Seit in Krafttreten (1. Januar 2012) des neuen Artikels 64a KVG übernehmen die Kantone im Falle eines Verlustscheins aufgrund nicht beglichener Krankenkassenprämien 85% der Ausstände. Die Versicherungsleistung bleibt somit bestehen. Solange es Zahlungsrückstände gibt, kann die Krankenkasse jedoch nicht gewechselt werden. Einige Kantone führen sogenannte schwarze Listen mit Personen, die Zahlungsausstände haben. Die Listen können von ärztlichen Praxen, Spitälern und Apotheken konsultiert werden und den betreffenden Personen kann mit Ausnahme von Notfällen die medizinische Pflege verweigert werden. Am 15. Juni 2020 wurde die Vernehmlassung zur Ergänzung des Artikels 64A des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betreffend Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten eröffnet. Es ist vorgesehen, dass die schwarzen Listen abgeschafft werden und eine Grundlage dafür geschaffen wird, dass der Kanton die Ausstände übernimmt und ein Versicherungswechsel wieder möglich wird. Zudem sollen junge Erwachsene nicht mehr für ausstehende Prämien haften, die während der Minderjährigkeit eigentlich ihre Eltern hätten übernehmen müssen.

Die Schuldenproblematik kann nicht von der Sozialhilfe alleine gelöst werden. Sie wird erst nach wiedererlangter wirtschaftlicher Selbständigkeit der (ehemaligen) Sozialhilfebeziehenden – quasi in einem zweiten Schritt – nachhaltig angesprochen.

#### **5.2.2. Zusammenarbeit Schuldenberatung und Sozialhilfe**

Die Betreuung von überschuldeten Privatpersonen ist Aufgabe der spezialisierten Schuldenberatungsstellen. Sie überprüfen die finanzielle Situation der Betroffenen, führen Budgetkontrollen und -optimierungen durch, verhandeln mit den Gläubiger\*innen, begleiten Betroffene in Sanierungsprozessen und reichen Gesuche zur Eröffnung von Privatkonkursen ein. Voraussetzung für diese Dienstleistungen ist ein Einkommen über dem erweiterten Existenzminimum (d.h. inklusive laufenden Steuern und dem Vorhandensein einer Reserve, um die laufenden Schulden bezahlen zu können). Dies ist bei Sozialhilfebeziehenden per Definition nicht gegeben. Das führt dazu, dass eine Schuldensanierung bei den meisten Sozialhilfebeziehenden nicht möglich ist.

Dennoch können Schuldenberatungsstellen die Sozialdienste bei der Stabilisierung von Schuldensituationen unterstützen, beispielsweise bei der Information der Gläubiger über die Zahlungsunfähigkeit der Betroffenen, beim Einreichen von Gesuchen um Abschreibung der Steuern, beim Anfechten von unrechtmässigen Schulden und bei der Information über zukünftige Lösungsmöglichkeiten nach Ablösung aus der Sozialhilfe. Wenn ein Verdacht besteht, dass ein Konsumkreditvertrag nicht rechtmässig zustande gekommen ist, ist diese Zusammenarbeit ebenfalls zentral, weil spezifisches Fachwissen benötigt wird. Eine wichtige Rolle spielt zudem die persönliche Hilfe im Umgang mit den Schulden und das Leben lernen mit Schulden. Im Grundsatz ist die Betreuung von überschuldeten Sozialhilfebeziehenden

aber Aufgabe der Sozialdienste. Die Schuldenberatungsstellen bieten hierfür Weiterbildungskurse für Sozialarbeitende an.

Die Städte Bern, Freiburg i.Ü. und Zürich verfügen über Leistungsvereinbarungen mit regionalen Schuldenberatungsstellen. Die Berner Schuldenberatung bietet im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der Stadt Bern Sozialhilfebeziehenden persönliche Beratungen an. Budgetberatungen sollen verhindern, dass neue Schulden entstehen. Der Umgang mit Gläubiger\*innen – insbesondere kommerziellen Inkassofirmen – wird erläutert. Die Schuldensituation wird analysiert und Perspektiven nach der Ablösung von der Sozialhilfe werden aufgezeigt. Dubiose Forderungen werden rechtlich geprüft und Doppelversicherungen bei den Krankenkassen werden rückabgewickelt. Schliesslich werden Steuerforderungen geprüft, allenfalls Einsprachen gegen Steuerveranlagungen vorgenommen oder Steuererlassgesuche eingereicht, um damit die Schuldenlast zu reduzieren. Nach Möglichkeit werden Schulden-sanierungen durchgeführt. Im Jahr 2019 hat die Berner Schuldenberatung 74 durch den Sozialdienst vermittelte Fälle beraten.

Die Schuldenberatung Kanton Zürich erachtet es als wichtig, auch Sozialhilfebeziehenden eine Perspektive im Umgang mit den Schulden aufzeigen zu können. Zudem können Sozialarbeitende telefonisch bei der Schuldenberatung Auskunft zu Möglichkeiten im Umgang mit Überschuldungssituationen einholen. In Zürich wird zudem seit Mai 2018 wöchentlich mit ausreichenden zeitlichen Ressourcen das niederschwellige Beratungsangebot Moneythek<sup>13</sup> angeboten. Ratsuchende aus dem Kanton Zürich können sich kostenlos, anonym und ohne Voranmeldung zu allen Fragen rund um Schulden und Budget von Fachpersonen persönlich beraten lassen.

In Freiburg werden Sozialhilfebeziehende nur in seltenen Fällen an die Caritas-Schuldenberatungsstelle weiter vermittelt.

Der Sozialdienst der Stadt Lausanne bietet dank einer integrierten Fachstelle (Unité d'assainissement financier) eine umfassende Schuldenberatung für überschuldete Sozialhilfebeziehende. Damit unterscheidet sich Lausanne in struktureller Hinsicht fundamental von den anderen Städten. Die institutionalisierte Nähe zwischen der Sozialhilfe und den Fachspezialist\*innen der Schuldenberatung ermöglicht eine direkte Zusammenarbeit und eine klare Aufgabenteilung. Werden komplexe Überschuldungssituationen festgestellt, informieren die zuständigen Sozialarbeitenden die Klientinnen und Klienten über die Dienstleistungen der Fachstelle. Ist bei überschuldeten Sozialhilfebeziehenden die Bereitschaft vorhanden, wird die Schuldensituation bereits während des Bezugs genau geprüft und die Perspektiven (Sanierung, Privatkonkurs) werden in der Fachstelle diskutiert. Den Sozialhilfebeziehenden kann so die Angst vor jahrelangen Lohnpfändungen nach der Ablösung aus der Sozialhilfe genommen werden und die Motivation, sich beruflich zu integrieren, wird aufrechterhalten. Der Sozialdienst in Lausanne erachtet diese Dienstleistung vor dem Hintergrund der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit als Sozialinvestition.

Der Kanton Genf plant im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes einen Zusatzartikel zum Thema Verschuldung. Darin ist die systematische Information und Beratung von Sozialhilfebeziehenden mit Verschuldungsproblematik vorgesehen. Weiter soll eine «Fondation

---

<sup>13</sup> Internetseite von Moneythek: [Link](#)

en faveur de l'aide au désendettement» gegründet werden, um verschuldeten Sozialhilfebeziehenden ein Darlehen zu gewähren. Deren Rückzahlung wird erst fällig, wenn Personen dauerhaft von der Sozialhilfe abgelöst sind (Rossini, 2019, S. 53).

### 5.2.3. Schuldensanierungen bei kleineren Schuldsummen

Eine Schuldensanierung setzt ein regelmässiges Einkommen über dem erweiterten Existenzminimum, einen nicht zu hohen Schuldenberg sowie aufgrund des bevorstehenden, langwierigen Entschuldungsprozesses eine stabile familiäre und gesundheitliche Lebenssituation voraus. In seltenen Einzelfällen ist es auch bei Sozialhilfebeziehenden möglich, Sanierungen anzustreben. Die Berner Schuldenberatung führt abhängig von der Konstellation der Gläubiger\*innen und der Schuldsomme nach Möglichkeit Schuldensanierungen durch. Diese werden durch à-fonds-perdu Beiträge von Stiftungen oder auch von Verwandten von Sozialhilfebeziehenden finanziert. Die Berner Schuldenberatung konnte 2019 mithilfe von Kostengutsprachen in 37 Fällen die bestehenden Schulden von Sozialhilfebeziehenden sanieren. In Lausanne können Sozialhilfebeziehende teilweise ihre Schulden sanieren, wenn Verwandte ein Darlehen zur Schuldtilgung anbieten. Auch der Sozialdienst Davos übernimmt in Einzelfällen Schuldensanierungen ihrer Klientel (Zeitschrift für Sozialhilfe, 2014, S. 18). Bedingung in solchen Fällen ist aber, dass die Anzahl Gläubiger\*innen klein ist und die Gesamtverschuldung tief liegt. An dieser Ausgangslage ändern auch die bestehenden kantonalen Entschuldungsfonds nichts, wie anhand des Beispiels des Kantons Freiburg gezeigt werden kann:

Im **Kanton Freiburg** besteht seit 2006 ein Entschuldungsfonds. Zugang zu diesem Fonds haben alle im Kanton wohnhaften Bürgerinnen und Bürger. Die Darlehensanträge müssen über eine Schuldenberatungsstelle oder den Sozialdienst eingereicht werden. Im Minimum wird ein Betrag von 5'000 Franken gewährt. Ausnahmsweise werden auch niedrigere Beträge gewährt, insbesondere bei Anträgen im Zusammenhang mit einem Privatkonkurs. Das Darlehensmaximum ist bei einem Betrag von 30'000 Franken plafoniert. Ab einer höheren Summe ergibt eine Schuldensanierung aus professioneller Sicht keinen Sinn, da der Prozess zu langwierig und für die Betroffenen psychisch zu belastend ist. Adressat und Adressatin sind Menschen in der Endphase eines Entschuldungsprozesses, die sich in einer stabilen Lebenssituation mit regelmässigem Einkommen befinden.

Der Entschuldungsfonds im Kanton Freiburg richtet sich folglich in erster Linie an Menschen ohne Anspruch auf Sozialhilfe. Auch in Neuenburg werden die Darlehen aus dem kantonalen Entschuldungsfonds nur an überschuldete Personen mit regelmässigem Einkommen über dem Existenzminimum und bereits ausgearbeitetem Sanierungsplan gewährt (Cecchini, 2011, S. 6). Der Kanton Waadt hat 2015 einen Fonds geschaffen, der sich an Personen in prekären Situationen richtet, die eine Perspektive auf eine Entschuldung innerhalb von drei Jahren haben:

2015 wurde im **Kanton Waadt** ein kantonaler Entschuldungsfonds eingerichtet, der nach einer positiv ausgewerteten Probelaufzeit von drei Jahren definitiv installiert wurde. Es ist kein Minimalbetrag vorgesehen, so dass auch kleinere Schulden mittels Darlehen zurückbezahlt werden. Das Darlehen ist bei 40'000 Franken plafoniert. Bei Antragstellung werden die Lebenssituationen umfassend evaluiert und es wird geprüft, ob die Rückzahlung für die Betroffenen verkraftbar ist. Die Begünstigten müssen die Darlehen innert drei Jahren zurückbezahlen. In einigen Fällen profitieren auch Sozialhilfebeziehende vom Fonds, allerdings müssen sie den Betrag mit einem Anteil aus ihrem Grundbedarf zurückbezahlen.

## 6. Herausforderungen für die Sozialhilfe

Die Analyse hat gezeigt, dass zwei wesentliche Herausforderungen im Umgang mit überschuldeten Sozialhilfebeziehenden bestehen.

### 6.1. Die Umsetzung des Integrationsauftrags bei überschuldeten Sozialhilfebeziehenden

Die Sozialhilfe kann drohende Notlagen im Zusammenhang mit dringenden Schulden abwenden. Sie erfüllt somit ihren Existenzsicherungsauftrag. Wenn es aber darum geht, überschuldete Sozialhilfebeziehende zur Wiederaufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbsarbeit zu motivieren, ist sie mit systembedingten Fehlanreizen (Lohnpfändung bei Austritt aus der Sozialhilfe) konfrontiert, die ihre Integrationsarbeit mit den Betroffenen einengen. Dadurch steht die Sozialhilfe vor der Herausforderung, trotz erschwerten Bedingungen eine möglichst nachhaltige Integration der Klientinnen und Klienten zu erreichen. Dazu stehen ihr aktuell zwei Instrumente zur Verfügung, die sich in der Praxis bewähren und Bestandteil der Integrationsarbeit mit überschuldeten Personen sein sollten.

**Schuldenberatung:** Zu einer minimalen Schuldenberatung, die es von der Sozialhilfe zu leisten gilt, gehören die Klärung der Schuldenlage (Höhe der Schulden und Schuldenart), die Schuldenprävention (Budgetberatung und Organisation der Finanzen), eine Basisberatung im Umgang mit Betreibungsämtern, Gläubiger\*innen und spezifischen Schulden wie Alimen-ten, Steuern, Krankenkassen, Mietzinsen oder Konsumkredit und gegebenenfalls die Vermittlung von spezialisierten Beratungsangeboten. Häufig fehlen innerhalb der Sozialdienste die Ressourcen für eigens durchgeführte Schuldenberatungen. Die Sozialdienste sind daher auf die Zusammenarbeit mit externen Schuldenberatungsstellen angewiesen. Allerdings setzen viele Schuldenberatungsstellen keinen Schwerpunkt bei der Beratung von Sozialhilfebeziehenden, sondern legen ihren Fokus primär auf Personen mit Aussicht auf Verbesserung ihrer Schuldsituation (Mattes, 2019, S. 12). Hilfreich sind in dem Fall Leistungsvereinbarungen zwischen Sozialdiensten / Sozialämtern und Schuldenberatungsstellen, damit die Schul-

denberatung von Sozialhilfebeziehenden gewährleistet werden kann. Auch integrierte Fachstellen innerhalb eines Sozialdienstes können eine umfassende Beratung von überschuldeten Sozialhilfebeziehenden begünstigen und die Integrationsarbeit erleichtern.

**Information bei Ablösung:** Die Ablösung von überschuldeten Menschen aus der Sozialhilfe stellt eine besonders sensible Phase dar. Kann eine überschuldete Person ihre Erwerbssituation verbessern und sich von der Sozialhilfe ablösen, droht ihr je nach Schuldvolumen aufgrund der einsetzenden Lohnpfändung ein andauerndes Leben am betriebsrechtlichen Existenzminimum. Gerade bei solchen Übergängen sind Schuldenberatungen und allfällige Begleitungen durch spezialisierte Dienste unabdingbar, um die Betroffenen umfassend über die rechtlichen Möglichkeiten aufzuklären und persönliche Zukunftsperspektiven zu eröffnen. Dadurch wird im Sinne der Armutsprävention ein späterer Rückfall in die Sozialhilfe verhindert.

## **6.2. Schuldenabbau während des Sozialhilfebezugs**

Überschuldete Sozialhilfebeziehende befinden sich in komplexen Lebenssituationen. Die vorhandenen Verlustscheine sind Erinnerungen an «vergangenes Scheitern». Um Anreize zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit zu setzen, wäre eine Schuldensanierung während des Sozialhilfebezugs die optimale Lösung. Dies ist jedoch bei überschuldeten Sozialhilfebeziehenden in den allermeisten Fällen nicht möglich. Aufgrund fehlender Entschuldungsmöglichkeiten steht bei überschuldeten Sozialhilfebeziehenden eine umfassende Schuldenberatung im Fokus, im Sinne einer Stabilisierung und einer Befähigung, mit den Schulden leben zu können. Das soziale Existenzminimum verhindert den gesellschaftlichen Ausschluss von Armutsbetroffenen und sollte im Grundsatz nicht für den Schuldenabbau eingesetzt werden.

## **7. Lösungsansätze auf nationaler Ebene**

Überschuldete Sozialhilfebeziehende stellen für die Sozialhilfe insbesondere aufgrund fehlender Sanierungsmöglichkeiten eine grosse Herausforderung dar. Die Sozialhilfe fokussiert deshalb auf die Stabilisierung der Betroffenen und auf die Befähigung, mit den Schulden leben zu können. Dies ist nicht zufriedenstellend und primär auf den rechtlichen Rahmen zurückzuführen, der von den Sozialdiensten nicht verändert werden kann. Folgende Ansätze auf nationaler Ebene könnten die Handlungsmöglichkeiten für die Sozialhilfe im Umgang mit überschuldeten Sozialhilfebeziehenden ausweiten:



## 7.1. Restschuldbefreiungsverfahren

Der geltende rechtliche Rahmen bietet keine Entschuldungsmöglichkeiten für stark überschuldete Menschen. Das Konkursverfahren führt nicht zu einer Restschuldbefreiung, sondern schränkt die Geltendmachung der Forderungen lediglich ein. Im Grundsatz ermöglicht ein Restschuldbefreiungsverfahren die gerichtliche Durchsetzung eines Sanierungsplans, auch ohne Einverständnis der Gläubiger\*innen (Meier & Hamburger, 2019; Roncoroni, 2013). Die Einführung eines solchen Verfahrens würde neue, pragmatische Sanierungsmöglichkeiten für überschuldete Armutsbetroffene eröffnen und einen Beitrag dazu leisten, dass die Sozialhilfe auch in Überschuldungsfällen ihre Kernaufgaben wahrnehmen kann: die Existenzsicherung und die Integration. Hoffnungslos überschuldete Haushalte erhalten aktuell keine Chance für einen Neuanfang. Die Notwendigkeit einer Reform wird deshalb von Expertinnen und Experten mehrfach bestätigt.<sup>14</sup> Im März 2018 hat der Bundesrat einen Bericht zu Sanierungsverfahren für Privatpersonen veröffentlicht, in dem die Möglichkeit des Restschuldbefreiungsverfahrens ebenfalls beschrieben wird (Bundesrat, 2018). Im Juni 2018 wurde von Claude Hêche schliesslich eine Motion<sup>15</sup> eingereicht und am 4.3.2019 angenommen, in der der Bundesrat ersucht wird, „eine Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vorzulegen, um Personen, die keine konkreten Möglichkeiten haben, ihre Schulden zu tilgen, eine schnelle Wiedereingliederung in die Wirtschaft zu ermöglichen“. Weiter soll geprüft werden, „ob gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden können, die diese Personen unter bestimmten Bedingungen von ihren Schulden befreien können“. Mit der Annahme der Motion hat der Bundesrat nun den Auftrag, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten. Zudem wurde von GLP-Nationalrat Beat Flach im Juni 2018 eine Motion<sup>16</sup> eingereicht und am 19.6.2019 angenommen. Sie verlangt «verschiedene Varianten für ein Sanierungsverfahren für Privatpersonen zu prüfen und dem Parlament anschliessend eine konkrete Vorlage zu unterbreiten.»

## 7.2. Bessere Abstimmung der Systeme

Eine bessere Abstimmung des Steuersystems und des Betreibungsrechts mit der Sozialhilfe könnte dazu beitragen, dass weniger Menschen in eine Schuldenspirale fallen, beziehungsweise dass mehr Menschen Zugänge erhalten, sich aus einer solchen Spirale wieder zu befreien. Für Menschen mit Lohnpfändungen kommen oftmals neue Steuerschulden hinzu, weil die Steuern in der Bedarfsberechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums nicht berücksichtigt werden. Eine Steuerbefreiung des Existenzminimums könnte dieses Problem entschärfen.<sup>17</sup> Zudem kann es in der Praxis selten vorkommen, dass Sozialhilfebeziehende nach Betreibungsrecht ein pfändbares Einkommen aufweisen. In diesen Fällen wird die Anreizwirkung der Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen von der einsetzenden Lohnpfändung unterminiert.

---

<sup>14</sup> Expert\*inneninterviews der SKOS mit der FHNW, Caritas Schweiz, Unité d'assainissement financier (VD), Kommission des kantonalen Entschuldungsfonds (FR) und Fachstelle für Schuldenfragen (ZH) im Jahr 2014.

<sup>15</sup> Motion Hêche 18.3510: ([Link](#))

<sup>16</sup> Motion Flach 18.3683: ([Link](#))

<sup>17</sup> Vgl. Positionspapier SKOS zur Besteuerung von Sozialhilfeleistungen (2013): ([Link](#))

### 7.3. Prävention durch freiwilligen Direktabzug der Einkommenssteuer

8,7 Prozent der Schweizer Haushalte waren im Jahr 2019 im Verzug mit der Bezahlung der Steuerschulden (BFS, 2021). Allein im kleinen Kanton Basel-Stadt (rund 200'000 Einwohner) werden jährlich gegen 15'000 Betreibungsbegehren aufgrund von Steuerschulden gestellt. Die Steuerverwaltung von Bund oder Kantonen ist somit die Hauptgläubigerin bei der Einwohnerschaft (Ecoplan, 2016, S.3). Daraus lässt sich schliessen, dass das heutige Inkassosystem der Steuern für breite Bevölkerungsgruppen nicht zielführend funktioniert. Die Steuerrechnungen können in Höhe und Termin von vielen Haushalten schlecht antizipiert werden und eine Nichtbezahlung führt nicht zu einem Leistungsverlust. Aus Sicht der Schulden- und Armutsprävention ist eine Systemanpassung dringend nötig.

Der freiwillige Direktabzug der Einkommenssteuer ist ein Vorschlag, um mittelfristig die Zahl der Verschuldungen zu senken. Die Steuern werden bereits beim Lohn, also an der Quelle, abgezogen. Die Zahl der Haushalte, die sich aufgrund nicht antizipierter Steuerrechnungen verschulden, wird zurückgehen, ebenso die Zahl der von den Steuerbehörden gestellten Betreibungsbegehren. Gemäss Umfragen erachtet ein Grossteil der Befragten einen freiwilligen Direktabzug der Einkommensteuern vom Lohn als eine gute Idee. In einer Umfrage vom 12. Juli 2016 vom Tages-Anzeiger Online gaben 75 Prozent der Antwortenden an, sie würden diesem Abzug für sich selber zustimmen. Allerdings besteht bei der Freiwilligkeit das Problem, dass man wieder pfändbar ist, sobald man den freiwilligen Direktabzug nicht mehr nutzt.

Im Gegensatz zu einer klassischen Quellensteuer handelt es sich beim freiwilligen Direktabzug um eine Vorauszahlung der Steuern. Die über Lohnabzüge einbezahlten Raten werden Ende Jahr mit der Steuerschuld verrechnet und es erfolgt eine Abrechnung. Der Vorschlag führt somit nicht zu einer Vereinfachung des Steuersystems - das Ausfüllen der Steuererklärung ist weiterhin nötig. Die Vermögenssteuern werden wie bis anhin in Rechnung gestellt, wie auch die Steuern der anderen beiden Staatsebenen (bei kantonalen Vorschlägen jene von Bund und Gemeinden).

In vier Kantonen wurden entsprechende Vorstösse eingereicht, die jedoch abgelehnt wurden.<sup>18</sup> Betrachtet man die Vorschläge im Kontext des Schweizer Steuersystems, wo alle drei Staatsebenen Steuern auf Einkommen und auf Vermögen erheben, fehlt die Breitenwirkung der Massnahme. Die Umsetzung ist nur für Personen möglich, die im gleichen Kanton wohnen und arbeiten sowie nicht der Quellensteuer unterstellt sind. Die Breitenwirkung wird durch die Freiwilligkeit, welche in allen erwähnten Vorstössen gefordert wurde, weiter eingeschränkt. Im Basler Vorschlag sollte die Zustimmungquote mittels Voreinstellung positiv beeinflusst werden (man muss sich explizit gegen den Abzug aussprechen, ansonsten gilt die Zustimmung zum Abzug). Der Kanton Basel-Stadt bietet bereits heute seinen Staatsangestellten die Möglichkeit des freiwilligen automatisierten Direktabzugs. Nur rund 23 Prozent der Angestellten sind mit diesem Abzug einverstanden.<sup>19</sup> Der Bundesrat vermutet, dass gerade Personen mit Schwierigkeiten bei der Begleichung der Steuerschulden bei Freiwilligkeit

---

<sup>18</sup> Basel-Stadt, Bern, Luzern und Zürich

<sup>19</sup> Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Juni 2016): Ratschlag zum Gesetzesentwurf, S. 9.

auf diesen Abzug verzichten würden.<sup>20</sup> Die Freiwilligkeit erhöht zudem den Aufwand seitens der Arbeitgebenden.

## **8. Fazit**

Neben der Existenzsicherung hat die Sozialhilfe den Auftrag, die berufliche und soziale Integration bedürftiger Menschen zu unterstützen. Diesen Auftrag zu erfüllen, gestaltet sich bei überschuldeten Sozialhilfebeziehenden als besonders anspruchsvoll, einerseits aufgrund der psychosozial belastenden Wirkung eines vorhandenen Schuldenbergs und andererseits aufgrund des systembedingten Fehlanreizes infolge der Lohnpfändung, die bei Antritt einer neuen Arbeitsstelle droht. Die Schuldenberatung von Sozialhilfebeziehenden in Überschuldungssituationen gewinnt vor diesem Hintergrund an Wichtigkeit. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten, beispielsweise bei den Erstgesprächen, übernimmt die Sozialhilfe bereits eine wichtige stabilisierende Funktion und trägt dazu bei, dass Schuldenspiralen durchbrochen werden. Sie kann die Schuldenproblematik allerdings nicht im Alleingang lösen. Die Sozialhilfe ist auf eine gut funktionierende Zusammenarbeit mit spezialisierten Diensten angewiesen sowie mittelfristig auf die Ausweitung der rechtlichen Entschuldungsmöglichkeiten für überschuldete Armutsbetroffene. Der persönlichen Hilfe kommt hier eine elementare Rolle zu, insbesondere wenn eine Schuldsanierung nicht möglich ist und es darum geht, mit den Schulden leben zu lernen.

Bern, Oktober 2014.

Überarbeitet im Januar 2017 und März 2021.

---

<sup>20</sup> Antwort des Bundesrates vom 19.11.2014 auf die Motion 14.3967 von Margret Kiener Nellen

## 9. Literatur

- Berner Schuldenberatung. (2013). *Schulden – Was tun? Der Weg aus der Schuldenfalle*. 4. vollständig überarbeitete Auflage. Bern: Edition Soziothek.
- Bundesamt für Statistik. (2012). *Die Verschuldung bei jungen Erwachsenen. Ergänzende Analysen der Verschuldung bei jungen Erwachsenen*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik. (2021). *Verschuldung*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/verschuldung.html>
- Bochsler, Yann et al. (2015). *Wohnversorgung in der Schweiz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen und Bundesamt für Wohnungswesen.
- Canton de Fribourg. (2013). *Rapport 2013 –DSAS-1 du Conseil d’Etat au Grand Conseil sur le postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud – Prévention de l’endettement des jeunes*.
- Caritas Schweiz. (2013). *Wenn Schulden die Existenz bedrohen. Zur Problematik von Überschuldung und Armut*. Positionspapier September 2013.
- Cecchini, Amaranta. (2011). *Bilan du fonds de désendettement et de prévention à l’endettement dans le canton de Neuchâtel*. Juin 2011.
- Bundesrat. (2018). *Sanierungsverfahren für Privatpersonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4193 Hêche*.
- Duhaime, Gérard. (2003). *La vie à crédit, consommation et crise*. Sainte-Foy: Les presses de l’Université de Laval.
- Ecoplan. (2016). *Analyse der Mechanismen von Steuerschulden*. Studie im Auftrag der Budget- und Schuldenberatungsstelle Plusminus Basel. Bern.
- Mattes, Christoph. (2019). Schulden und Schuldenberatung in der Sozialen Arbeit. Gesellschaftliche Bezüge, Herausforderungen und Perspektiven. *Sozial Aktuell*, Nr. 7/8, Juli/August 2019, 10-13.
- Meier, Isaak & Hamburger, Carlo (2019). Entschuldung durch Schuldbetreibung. Neue und erleichterte Verfahren für Privatpersonen – eine kritische Würdigung. *Sozial Aktuell*, Nr. 7/8, Juli/August 2019, 28-29.
- Neuenschwander, Peter et al. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst*. Zürich: Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen.
- Roncoroni, Mario. (2013). Der Weg in die garantierte Schuldenfreiheit. Ein Plädoyer für die Restschuldbefreiung in der Schweiz. *Sozial Aktuell*, Nr. 2/Februar 2013, 24-25.

- Rossini, Stéphane. (2019). *Révision de la loi cantonale sur l'insertion et l'aide sociale individuelle – LIASI. Rapport à l'intention du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève*. Abgerufen von <https://docplayer.fr/195351797-Revision-de-la-loi-cantonale-sur-l-insertion-et-l-aide-sociale-individuelle-liasi.html>
- Ruder, Rosmarie. (2014). Verschuldungsrisiken im Sozialstaat: strukturelle Faktoren. *Soziale Sicherheit CHSS*, 1/2014, 7-11. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Schuldenberatung Schweiz. (2015). *Statistik 2014 von Schuldenberatung Schweiz*. Abgerufen von: [http://www.schulden.ch/mm/Statistik\\_2014\\_.pdf](http://www.schulden.ch/mm/Statistik_2014_.pdf)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2018). *Monitoring Sozialhilfe 2018*. Bern.
- Stutz, Heidi, Stettler, Peter, Dubach, Philipp & Gerfin, Michael. (2018). *Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Schlussbericht im Auftrag der SKOS*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
- Zeitschrift für Sozialhilfe ZESO. (2014). *Schulden und Sozialhilfe*. Ausgabe 02/14. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. Abgerufen von <https://skos.ch/zeitschrift-zeso/archiv/2014/>