

Verschuldungsrisiken im Sozialstaat: strukturelle Faktoren

Das Verschuldungsrisiko von Privathaushalten erhöht sich, wenn die Konsumgewohnheiten nicht den Einkommensverhältnissen entsprechen. Aber auch (sozial-)staatliche Regelungen können die Verschuldung von Haushalten v.a. mit niedrigem Einkommen beeinflussen. Sie werden häufig ausgeblendet, nicht aber im vorliegenden Beitrag.



Rosmarie Ruder
Bernere Fachhochschule

Armut und Verschuldung

Der Weg in die Armut kann über eine Verschuldung führen. Aber nicht jeder Haushalt, der verschuldet ist, kann als arm bezeichnet werden. Als **arm** gelten Haushalte, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben.¹ Ein **erhebliches Verschuldungsrisiko** liegt dann vor, wenn mindestens ein Kredit sowie Kontoüberzüge und Zahlungsrückstände in der Gesamthöhe von zwei Dritteln des total verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens vorliegen.²

Verschuldung der Schweizer Bevölkerung

Untersuchungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zum verfügbaren Einkommen, zu den Konsumausgaben und dem Sparbeitrag der Schweizer Haushalte weisen für das unterste Einkommensquintil einen negativen Sparbeitrag aus. Diese Haushalte geben pro Monat mehr aus, als sie einnehmen (vgl. Grafik **G1**). Gemäss BFS handelt es sich dabei um Lebensphasen oder Situationen, in denen vorher Angespertes ausgegeben wird (z. B. nach der Pensionierung), aber auch um längerfristige Schuldensituationen.

2008 lebten 570 000 Menschen in Haushalten, die Zahlungsrückstände oder Kontoüberzüge aufwiesen, die mehr als zwei Drittel ihres monatlichen Einkommens betragen. Rund 240 000 Personen befanden sich in Situationen mit erheblichem Verschuldungsrisiko: Zu den Zahlungsrückständen und Kontoüberzügen kamen noch mindestens ein Kredit³ oder ein Darlehen dazu. Fast ein Fünftel der Bevölkerung zeigt Mühe, eine unerwartete Ausgabe von 2000 Franken zu tätigen. Das zeigt, wie eng der finanzielle Spielraum von vielen Haushalten ist.⁴

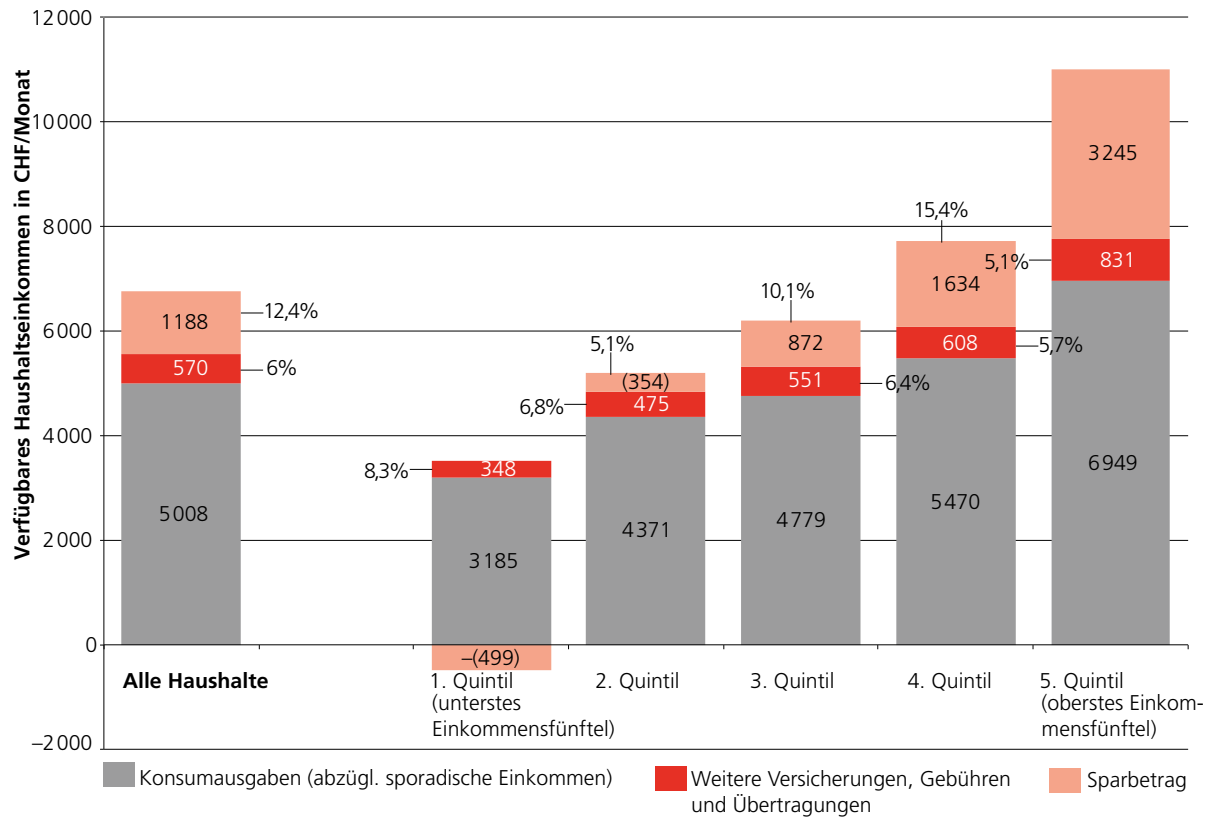
Gewisse Bevölkerungsgruppen weisen ein Verschuldungsrisiko aus, das über dem Durchschnittswert der Gesamtbevölkerung von 3,3 Prozent liegt (vgl. Grafik **G2**). Dabei handelt es sich um Personen mit niedrigem Einkommen, Einelternfamilien, Familien mit drei oder mehr Kindern, Erwerbslose sowie Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Gruppen sind auch überdurchschnittlich von Armut betroffen. Dies lässt den Schluss zu, dass die Bevölkerungsgruppen mit dem höchsten Armutsrisiko auch das höchste Risiko tragen, sich zu verschulden.

- 1 Soziales Existenzminimum orientiert an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: www.bfs.admin.ch → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Lebensstandard, soziale Situation und Armut → Daten, Indikatoren → Armut und materielle Entbehrungen (15.10.2013).
- 2 www.bfs.admin.ch → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Einkommen, Verbrauch und Vermögen → Analysen, Berichte → Vermögen und Verschuldung → Verschuldung (15.10.2013)
- 3 Ohne Schulden bei Privatpersonen (Bekanntem, Verwandten usw.) oder Hypothekenschulden auf dem Hauptwohnsitz.
- 4 www.bfs.ch → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Einkommen, Verbrauch und Vermögen → Analysen, Berichte → Vermögen und Verschuldung → Verschuldung (15.10.2013)

Verfügbares Einkommen, Konsumausgaben und Sparbetrag pro Monat nach Einkommenshöhe, zusammengelegte Stichproben 2009–2011, alle Haushalte.

G1

In absoluten Frankenbeträgen zu Preisen von 2011 und in % des Bruttoeinkommens.

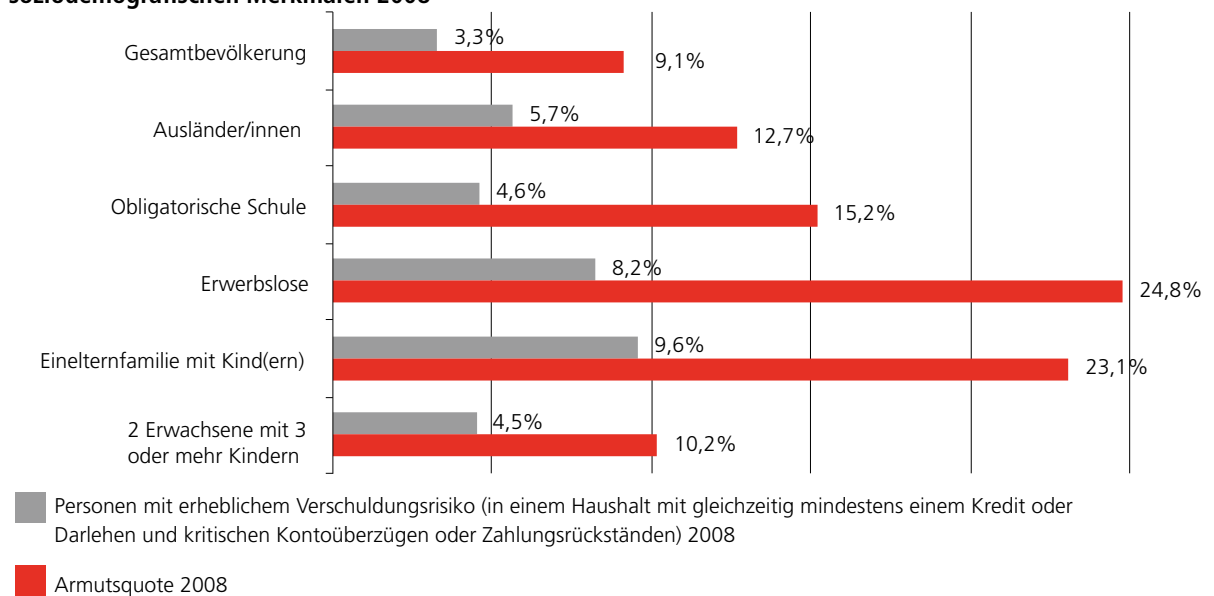


Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

© BFS, Neuenburg 2013

Erhebliches Verschuldungsrisiko und Armutsquote nach ausgewählten soziodemografischen Merkmalen 2008

G2



Quelle: BFS, eigene Darstellung

Verschuldungsrisiken im Sozialstaat: strukturelle Faktoren

Gemeinhin wird anerkannt, dass der Sozialstaat mit geeigneten Massnahmen die Marktkräfte so ausgleichen sollte, dass auch wirtschaftlich weniger leistungsfähige Haushalte ihren Existenzbedarf zu decken vermögen. Der Staat fordert mit der einen Hand ein und gibt mit der anderen Hand aus. Mit dem Ziel des sozialen Ausgleichs geben die einen mehr ins System als sie zurück-erhalten, andere erhalten mehr als sie dazu beitragen und für weitere handelt es sich allenfalls um ein Nullsummenspiel. Haushalte nahe am sozialen Existenzminimum laufen dabei Gefahr, sich im Systemwiderspruch zu verfangen. Ihr finanzieller Handlungsspielraum ist so eng, dass sie rasch jenem Akteur als Schuldner gegenüberstehen, der sie in der Logik des Systems eigentlich vor Verschuldung schützen sollte.

Im Folgenden werden anhand der wichtigsten Ausgabenposten eines Haushalts (Gesundheit, Steuern, Wohnen) die strukturellen Faktoren nachgezeichnet, die das Verschuldungsrisiko im Sozialstaat aus Sicht der Sozialen Arbeit und Schuldenprävention massgeblich beeinflussen.

Gesundheitskosten

Die Einführung der obligatorischen Krankenversicherung war ein grosser Fortschritt – doch das damals vom Bundesrat formulierten Sozialziel, wonach die Krankenversicherungsprämien eines Haushalts nicht mehr acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausmachen sollten, wurde bis anhin verfehlt. Das vom Bundesamt für Gesundheit im April 2012 veröffentlichte Monitoring zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung⁵ zeigt, dass die Prämien durchschnittlich je nach Kanton bis zu 14 Prozent des verfügbaren Einkommens betragen, wobei die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross sind. Eine neue Studie zeigt, dass die Differenz zwischen dem teuersten Kanton (Waadt) und dem günstigsten Kanton (Zug) bei der untersuchten Modellfamilie⁶ nach Abzug der Prämienverbilligung 7819 Franken pro Jahr beträgt.⁷ In den aktuellen Sparrunden der Kantone wird auch bei der Prämienverbilligung gespart: So streicht z. B. der Kanton Freiburg 2014 17 Millionen Franken bei der Prämienverbilligung.

5 Kägi, Wolfram et al., *Monitoring 2010. Wirksamkeit der Prämienverbilligung*, Basel 2012.

6 Familie mit zwei Kindern und einem Bruttojahreseinkommen von 72 000 Franken

7 Bieri, Oliver und Helen Köchli, «Regionale Unterschiede bei der Belastung durch die obligatorischen Gesundheitsausgaben», in *CHSS 6/2013*, 331 ff.

8 www.gdk-cds.ch → Themen → Finanzierung + Tarife → Prämien (2.11.2013)

9 www.estv.admin.ch/dokumentation → Startseite → Dokumentation → Zahlen und Fakten → Steuerstatistiken → Steuerbelastung (2.11.2013)

10 Bundesamt für Statistik → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Übersicht → Panorama (12.1.2014)

In den meisten Kantonen beruht die Berechnung der Prämienverbilligung auf der letzten gültigen Steueranlagung, d. h. die Prämienverbilligung 2014 wird aufgrund der Einkommensverhältnisse im Jahr 2012 berechnet. In einer von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) veröffentlichten Übersicht über die Prämienverbilligung 2013⁸ finden sich lediglich bei neun Kantonen Hinweise darauf, dass bei einer erheblichen und andauernden Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse ein Gesuch um Anpassung der Prämienverbilligung an die aktuellen Einkommensverhältnisse möglich ist. Das bedeutet, dass Haushalte, die einen Einkommensverlust erlitten haben, während Monaten Krankenkassenprämien bezahlen, die über ihren finanziellen Möglichkeiten liegen.

Steuern

Die grossen kantonalen Unterschiede bei der Steuerbelastung gelten auch bei der Besteuerung der unteren Einkommen. Gemäss den Zahlen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)⁹ bezahlen Alleinerziehende mit zwei Kindern und einem Bruttoarbeitseinkommen bis 60 000 Franken in neun Kantonshauptorten keine oder kaum Steuern, in Altdorf oder Herisau hingegen weit mehr als 2000 Franken. Ähnlich unterschiedlich ist die Steuerbelastung bei einem Ehepaar mit zwei Kindern und einem Bruttoarbeitseinkommen bis 60 000 Franken (vgl. Grafik G3). Bezahlt dieses in Basel, Liestal und Genf keine oder fast keine Steuern, betragen sie beispielsweise in Solothurn mehr als 3000 Franken.

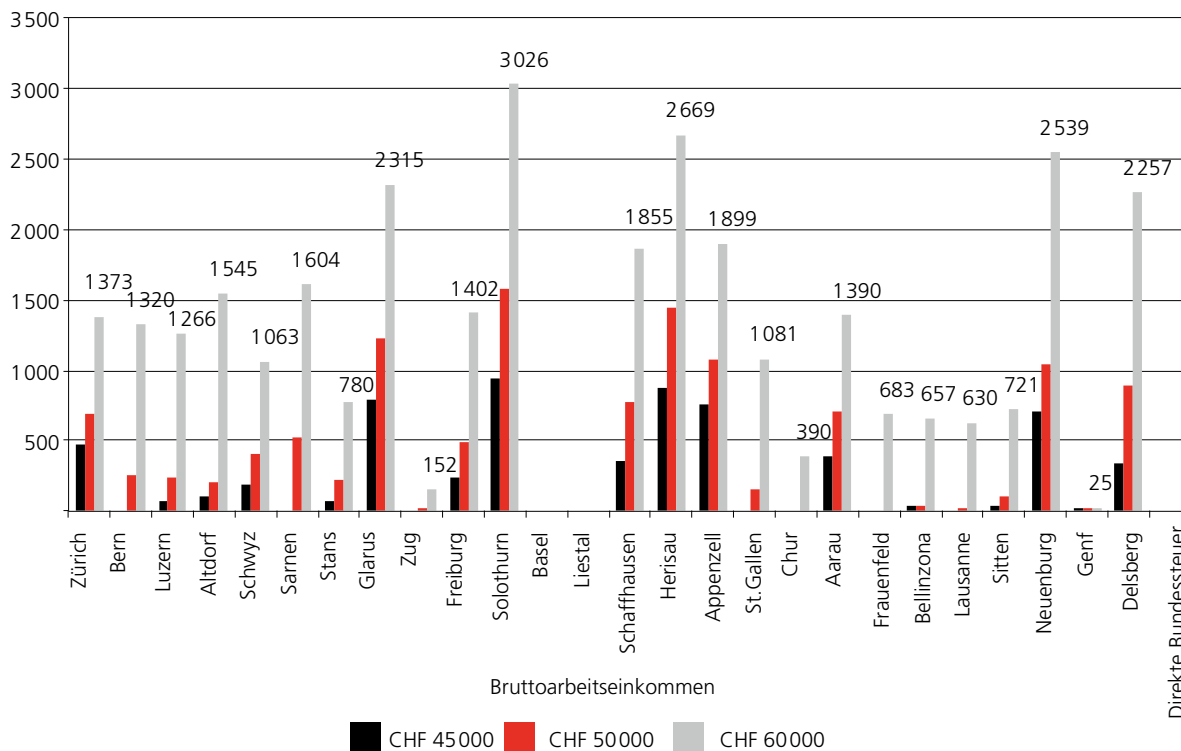
Wohnkosten

Haushalte mit niedrigem Einkommen sind auf dem Wohnungsmarkt häufig benachteiligt, ebenso Familien mit Migrationshintergrund und niedrigem Einkommen oder kinderreiche Familien. Und ist der Betreibungsregisterauszug nicht blütenrein, werden die Hindernisse bei der Wohnungssuche fast unüberwindbar. Der Mangel an preisgünstigen Wohnungen führt dazu, dass Familien und auch Einzelpersonen gezwungen sind, eine Wohnung zu mieten, die im Verhältnis zu ihrem Einkommen zu teuer ist. Die Budgetberatung Schweiz hält fest, dass Nettomiete und Nebenkosten zusammen nicht mehr als ein Viertel des monatlichen Nettoeinkommens ausmachen sollten. Die Statistik zeigt aber, dass das unterste Einkommenquintil über 30 Prozent des Bruttoeinkommens für Miete und Energie ausgibt.¹⁰

Problematisch ist der Umgang mit den Mietkosten bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen: Die Ansätze für die anrechenbaren Mietzinse wurden seit 2001 nicht mehr angepasst und liegen – landesweit einheitlich – bei 1100 Franken für Einzelpersonen und bei 1250 Franken für Verheiratete. Wer teurer wohnt, muss sich das Geld vom Mund absparen, darauf hoffen

Belastung des Bruttoarbeitseinkommens durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern in den Kantonshauptorten 2012 (Verheirateter mit 2 Kindern)

G3



Quelle: ESTV, eigene Darstellung

eine günstigere Wohnung zu finden oder sich verschulden.

Die Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen des BFS¹¹ schätzt, dass 2011 die Kantone und Gemeinden 46 Millionen Franken¹² an individuellen Mietzinsbeihilfen ausgerichtet haben. Dies ist ein sehr kleiner Betrag angesichts der Probleme, mit denen sich in vielen Gegenden der Schweiz Wohnungsuchende mit bescheidenem Einkommen konfrontiert sehen. Zum Vergleich: Im Jahr 2012 wurden insgesamt rund 4,17 Milliarden Franken Prämienverbilligung ausgezahlt, also fast hundert Mal mehr.

Bedarfsabhängige Leistungen

Auch die Ausgestaltung der bedarfsabhängigen Leistungen kann das Risiko einer Verschuldung erhöhen. In 19 Kantonen bestanden 2011 fixe Einkommensgrenzen für den Anspruch auf Alimentenbevorschussung und/oder Sozialhilfe. Damit kann beim Überschreiten dieser Grenze um nur einen Franken von einem Tag auf den anderen das Einkommen des betroffenen Haushaltes um mehrere hundert Franken niedriger ausfallen.¹³

Was tun?

Heute ist wenig über den ursächlichen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der beschriebenen sozialstaatlichen Regelungen und der Verschuldung von Privathaushalten bekannt. Erhöht eine relativ hohe Steuerbelastung der niedrigen Einkommen das Verschuldungsrisiko? Wie wirkt sich das Zusammenspiel der verschiedenen sozialstaatlichen Massnahmen (Besteuerung der niedrigen Einkommen, individuelle Prämienverbilligung, bedarfsabhängige Sozialleistungen) auf das Risiko einer Verschuldung von Haushalten mit bescheidenem Einkommen aus?

Nachfolgend wird anhand eines fiktiven Vergleichs für eine Familie mit zwei Kindern und einem monatlichen Nettoerwerbseinkommen von 4500 Franken dargestellt, wie sich die unterschiedliche Ausgestaltung der sozialpolitischen Instrumente im Bereich der wichtigsten Haushaltsausgaben auf ihre finanzielle Situation auswirken könnte.

11 www.sozinventar.bfs.admin.ch

12 Davon entfallen fast 30 Millionen Franken auf den Kanton Genf.

13 Vgl. dazu Ehrler, Franziska et al., «Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize innerhalb der kantonalen Bedarfsleistungssysteme», in CHSS 6/2012, 370 ff.

Auswirkung struktureller Faktoren auf das frei verfügbare Einkommen: fiktives Beispiel

T1

| | Situation 1 | Situation 2 |
|--|---------------------|---------------------|
| Nettoerwerbseinkommen | 4500.– | 4500.– |
| Familienzulagen | 400.– | 400.– |
| Steuern | 0.– | 200.– |
| Krankenkassenprämien (nach Abzug der Verbilligung) | 390.– ¹ | 600.– ² |
| Miete | 1225.– ³ | 1550.– ⁴ |
| frei verfügbares Einkommen | 3285.– | 2550.– |

1 ca. 8 Prozent des Bruttoeinkommens (gemäss Sozialziel ist das steuerbare Einkommen die Referenzgrösse)

2 ca. 14 Prozent des verfügbaren Einkommens (nach Abzug der Steuern) gemäss Monitoring des BAG

3 ein Viertel des Nettoeinkommens gemäss den Empfehlungen der Budgetberatungsstellen

4 ca. Durchschnitt beim untersten Einkommensquintil gemäss BFS (30 Prozent des Bruttoeinkommens)

Der Grundbetrag für das betriebsrechtliche Existenzminimum für ein Ehepaar mit zwei Kindern unter zehn Jahren beträgt 2 500 Franken, die Erwerbsunkosten nicht einberechnet. Das heisst, dass dieser Familie je nach Wohnkanton und nach Abzug der Zwangsabgaben für den Lebensunterhalt knapp das betriebsrechtliche Existenzminimum verbleibt. Es ist wohl nicht unzulässig anzunehmen, dass ein Leben am Rande des Existenzminimums über einen längeren Zeitraum das Risiko, sich zu verschulden, erheblich erhöht.

Wie können einkommensschwache Haushalte wirksam vor dem Risiko einer Verschuldung und Verarmung geschützt werden? Eine moderate Belastung der einkommens-

schwachen Haushalte durch die Krankenkassenprämien, eine Befreiung des Existenzminimums von den Steuern und eine adäquate Belastung des Haushaltsbudgets durch die Miete könnten dazu einen grossen Beitrag leisten. Wichtig ist aber auch, dass die strukturellen Faktoren und ursächlichen Zusammenhänge untersucht werden, um die Massnahmen wirkungsvoll aufeinander abzustimmen.

Rosmarie Ruder, Lehrbeauftragte am Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule

E-Mail: Rosmarie.Ruder@bfh.ch