

Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Band: 84 (1987)

Heft: 2

Artikel: Schuldensanierung in der öffentlichen Fürsorge

Autor: Hohn, Michael

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838540>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Schuldensanierung in der öffentlichen Fürsorge

Bemerkungen von Michael Hohn, Bern

Widersprüche

Es gehört heute zum üblichen Konsumentenverhalten, Anschaffungen ohne vorheriges Sparen durch Kauf und Kredit zu tätigen. Schulden und Verschuldung sind nichts Ungewöhnliches, privater Konsum auf Kreditbasis stellt sogar einen immer wichtiger werdenden Wirtschaftsfaktor dar. So lag der Umsatz der dem Verband Schweizerischer Kreditbanken angehörenden Mitglieder im Jahre 1984 bei knapp 3,9 Mrd. Franken, womit sich der durchschnittlich gewährte Kredit auf Fr. 12 800.– belief. Angesichts solcher Zahlen scheinen «soziale Verluste» nicht mehr ins Gewicht zu fallen. Schuldner, die keine Sicherheiten zu bieten haben oder ihre Verbindlichkeiten nicht innert nützlicher Frist zurückzahlen können, werden zum (einkalkulierten) schlechten Risiko. Die von vielen akzeptierte und von der Werbung unterstützte Konsumhaltung «auf Pump» führt schliesslich zur gesellschaftlichen Verurteilung des «unanständigen» Schuldners, nach dem Motto, wer sich überschuldet, ist selber schuld und hat die Konsequenzen zu tragen.

Diese Folgen werden deutlich spürbar in den Beratungen der öffentlichen und privaten Sozialdienste. Beispielsweise nahmen in der Stadt Bern die Anfragen an den öffentlichen Sozialdienst wegen Kleinkreditverschuldung innert drei Jahren um über 100% zu. Diesem Problemzuwachs in einem relativ neuen Gebiet der Sozialarbeit steht allerdings häufig in den Sozialdiensten nur ein ungenügendes Instrumentarium zur Abhilfe gegenüber. Spezifische Fachkenntnisse sind ebenso spärlich vorhanden wie die finanziellen und personellen Mittel, um Schuldensanierungen überhaupt durchführen zu können. Verbesserungen sind allerdings erst dann möglich, wenn anerkannt wird, dass auch eine Schuldensanierung – um Schlimmeres für die gesamte Persönlichkeit zu verhüten – eine öffentliche Aufgabe sein kann und muss, die nicht zuletzt auch den Steuerzahler durch Verhinderung neuer Unterstützungen erheblich entlastet.

Hintergründe

Häufig lassen sich als Ursachen von Überschuldung zu kleine Einkommen (häufig bei jungen Familien mit mehreren Kindern und unregelmässiger, schlecht bezahlter Arbeit), Unfähigkeit zum Konsumverzicht (z. B. Anschaffungen von jungen Leuten) und mangelhafte Haushaltsführung, persönliche Krisensituationen (Scheidung, Arbeitslosigkeit, Drogensucht, Krankheit), von Versicherungen ungenügend gedeckte Risiken (z. B. Vorbehalte bei Kranken- und Unfallversicherung), aggressive Werbung und leichter Zugang zu Kredi-

ten bei hohen Gebühren ermitteln (vgl. eine gute Übersicht in «Sozialarbeit», Heft 7/8, 1980, S. 3). Diese Aufzählung ist natürlich nicht abschliessend, macht aber deutlich, dass hinter der Schuldensymptomatik häufig tiefergehende Probleme sichtbar werden, die neben rein finanziellen Lösungen eine ganzheitliche Erfassung nötig machen. Schuldenverwaltung und -sanierung werden somit zum Bestandteil eines weitergehenden Behandlungskonzeptes. Voraussetzung für das Gelingen aller weiterreichenden Massnahmen bleibt aber eine zielgerichtete Sanierungshilfe. Diese soll zunächst in Drucksituationen entlastend wirken, zur Erfüllung primärer Vorsorgepflichten anleiten, zur Stärkung der Eigenverantwortung und Übernahme von Selbständigkeit anregen und wieder eine soziale Perspektive zu vermitteln versuchen. Diese zielgerichtete Hilfe wird allerdings erschwert durch einen äusserst schnellebigen Kreditmarkt, wie er in der aktuellen Kreditkarteninflation und der Zunahme der bargeldlosen Kundenfinanzierung seinen Ausdruck findet.

Spannungen

Das Umgehen mit Schulden in der gesetzlichen Fürsorge ist vom Grundsatz geprägt, dass Schulden von Klienten nicht übernommen werden dürfen. Dieser Grundsatz findet seine Rechtfertigung in der primären Aufgabe der öffentlichen Fürsorge, den aktuellen Notbedarf zu decken. Ausserdem soll das Fürsorgerecht nicht dazu dienen, die Normen des Schuldbetreibungs- und Konkursrechtes zu umgehen oder Gelder von einer Behörde zur andern zu transferieren. Ist damit nun das ablehnende Urteil über ein konkretes Engagement der öffentlichen Fürsorge in der Überschuldungsproblematik gefällt? Ein Blick auf die Praxis zeigt schnell, dass die Abwägung der Interessen und deren soziale Gewichtung nicht selten in Einzelfällen zu gerechtfertigten Abweichungen vom Grundsatz des Übernahmeverbotes von Schulden führen. So kann die Übernahme von Mietzinsschulden zur Erhaltung der Wohnung und Verhinderung von Obdachlosigkeit nach langer ergebnisloser Suche nach einer billigeren Alternative ebenso notwendig sein wie die (einmalige) Übernahme von Krankenkassenprämienausständen zur Verhinderung eines Kassenausschlusses oder die Zahlung der AHV-Mindestbeiträge zur Verhinderung von Beitragslücken. Auch die häufige Diagnostizierung von Steuerschulden hat nicht Abstinenz, sondern in der Regel ein Erlass- oder Teilerlassgesuch zur Folge. Bei amtlichen Gebühren ist dies in der Regel nicht anders; lediglich bei Bussen aufgrund strafrechtlicher Bestimmungen fällt dieser Weg ausser Betracht.

All diesen Ausnahmen von der Regel ist der präventive, zukunftsgerichtete Aspekt gemeinsam. Im Interesse des Klienten soll eine Verschärfung der sozialen Situation verhindert oder nach dem Wortlaut des kantonbernischen Fürsorgegesetzes (Art. 53 Abs. 2) eine (weitergehende) drohende Verarmung einer Person verhütet werden. So kann es sich fürsorgerisch als zweckmässiger erweisen, die Verpflichtung eines Bedürftigen aus einem Abzahlungsvertrag zu übernehmen, als ihn der Rücknahme des Mobiliars durch den Verkäufer auszusetzen. Unter Umständen lässt sich auch durch eine einmalige Unter-

stützung, die zur Befreiung eines Minderbemittelten von nicht allzu hohen Schulden bestimmt ist, dessen dauernde Unterstützungsbedürftigkeit vermeiden (z. B. Übernahme von hohen begründeten Zahnarztrechnungen usw.). Die Übernahme von Schulden mit Hilfe von Fürsorgemitteln kann also in begründeten Fällen sinnvoll sein; sie sollte aber mit Zurückhaltung erfolgen. Folgende Voraussetzungen sollten eingehalten werden:

- Begründete Notwendigkeit für die Schuldübernahme im Interesse des Schuldners (und nicht des Gläubigers).
- Die nicht rechtzeitige oder ungenügende Beschaffung von privaten Geldmitteln oder Fonds (Grundsatz der Subsidiarität).
- Die Aufstellung eines «Sanierungsplanes» – soweit es sich um eigentliche Schuldensanierungen handelt – auf dem Hintergrund einer realistischen sozialen Perspektive und dem Willen des Klienten zur aktiven Mithilfe.
- Möglichkeit einer begleitenden, ganzheitlichen Betreuung.

Diese Grundsätze gelten nicht nur für die genannten Fälle von punktuellen Schuldübernahmen, sondern auch für die Durchführung von längerfristigen Schuldensanierungen. Diese haben zum Ziel, nicht nur vorübergehende Entlastung zu schaffen, sondern durch aktives Verhandeln mit der gesamten Gläubigerschaft und der Mithilfe des Schuldners eine grundlegende Verbesserung der gesamten sozialen Situation zu bewerkstelligen. Die Palette des Handelns einer öffentlichen Institution reicht hier von der Schuldnerberatung (inkl. Budgetberatung) über die freiwillige Lohnverwaltung bis zu eigentlichen Sanierungsstrategien im Sinne von Einzelregulierung (Abzahlungsvereinbarungen mit Gläubigern) und Gesamtsanierung (im Sinne von Ablösungen im aussergerichtlichen Nachlass). Wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang, dass heute die rechtliche Zulässigkeit von Schuldensanierung durch die öffentliche Hand aufgrund der kantonalen Fürsorgegesetzgebung ernsthaft nicht mehr bestritten werden kann. Im neuen Zürcher Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 ist diese Kompetenz der Fürsorgebehörde zur Schuldensanierung, «um einer bestehenden oder drohenden Notlage zweckmässig zu begegnen», in Art. 22 ausdrücklich festgehalten. Im kantonalbernischen Fürsorgegesetz besteht zwar keine ausdrückliche Regelung; die Kompetenz ergibt sich aber aus einer Interpretation des präventiven Leistungsauftrages der Fürsorge in Art. 53 sowie der behördlichen Praxis (vgl. Entscheid des bernischen Regierungsrates vom 30.7.1968, abgedruckt in der ZöF 1968, S.157–159). Schwierigkeiten in der Abrechnung mit dem Heimatkanton gemäss ZUG sind – soweit dem Verfasser bekannt – bisher kaum entstanden.

Sanierungsbedingungen (von seiten Klient und Institution)

a) Auf seiten des *Klienten*

Reelle Chancen auf eine erfolgreiche Sanierung der Schuldsituation durch einen öffentlichen Sozialdienst kann ein Klient nur dann erhoffen, wenn er

- zu aktiver Mithilfe motiviert und fähig ist (hierin eingeschlossen ist auch der Lebenspartner) und
- objektiv über eine berufliche und soziale Perspektive verfügt.

Verfügt ein Klient über keinerlei eigenes Erwerbseinkommen und muss demgemäss längerdauernd unterstützt werden, werden auch Sanierungsbemühungen sinnlos. Allerdings müssen auch in diesen Fällen die existentiellen Schulden wie Miete, Krankenkasse oder andere den Schuldner besonders belastende Schulden geregelt werden. Darüber hinaus stehen die Chancen einer erfolgreichen Sanierung auch bei Klienten mit kurzfristigen Kontakten zum Sozialdienst – allerdings kann hier oft eine einmalige Hilfe nützen – und bei Klienten in besonders schwierigen persönlichen Situationen, die alle Kraft absorbieren (z. B. Klienten im Drogenentzug oder unmittelbar nach persönlichen Krisen), eher schlecht.

b) Auf seiten des *Beraters*

Neben den beschriebenen Voraussetzungen auf seiten des Klienten sind auf seiten des Beraters

- rechtliches und methodisches Fachwissen,
- Sinn für Systematik,
- Geduld, Zähigkeit und Phantasie im Umgang mit Gläubigern unumgänglich.

Zum notwendigen Wissen eines Beraters gehört beispielsweise, dass Klienten u. a. geraten werden muss, möglichst nur Arbeitsverträge mit Lohnzessionsverbot zu unterschreiben (Lohnabtretungen gehen Pfändungen vor), dass z. B. die Folgen eines Privatkonkurses je nach Kanton sehr verschieden sein können und dass generell eine Schuldensanierung, im Sinne eines Interessenausgleichs verstanden, auch dazu dienen soll, dem Gläubiger klarzumachen, dass der Leistungswille des Schuldners (z. B. durch Beharren auf dem betriebsrechtlichen Existenzminimum) nicht völlig unterminiert werden soll.

c) Auf seiten der *Institution*

Ohne die Schaffung der nötigen personellen und instrumentellen Voraussetzungen in einem öffentlichen Sozialdienst bleiben auch gutgemeinte Bemühungen um Verbesserungen des Dienstleistungsangebots wirkungslos (vgl. Ziff. 5 nachfolgend). Wichtig erscheint zudem, dass in einer Institution für den Sanierungsberater klare Richtlinien über die Möglichkeiten finanzieller Mittelbeschaffung bestehen.

Mögliche Konsequenzen für das Dienstleistungsangebot der öffentlichen Fürsorge

Öffentliche Fürsorge, die sich nicht nur als Feuerwehr in Notsituationen versteht, sondern auch präventives Handeln ernst nimmt, muss Möglichkeiten zur Schuldensanierung bieten. Dies hat Konsequenzen für die Infrastruktur eines Sozialdienstes, indem

- die nötigen personellen und instrumentellen Bedingungen verbessert werden müssen,
- der Sozialarbeiter als Sanierungsberater über einen klaren Aufgaben- und Kompetenzbereich verfügen muss,

- ein Netz von erfahrenen Spezialisten (Jurist usw.) aufgebaut werden muss,
- Möglichkeiten zur Weiterbildung geschaffen werden müssen,
- die Frage des Angebots einer hauswirtschaftlichen Familienberatung geprüft wird,
- vor allem die Übersicht der finanziellen Möglichkeiten zur Schuldensanierung erstellt werden muss.

Als Beispiel für die letztgenannte Voraussetzung öffentlichen Handelns sei eine Weisung der städtischen Fürsorge- und Gesundheitsdirektion vom 2.9.1985 betreffend finanzielle Mittel zum Zwecke der Schuldensanierung auszugsweise zitiert:

«1. Klienten des Sozialdienstes könnten unter folgenden Bedingungen *zinslose Vorschüsse* zu Lasten des Unterstützungskontos bewilligt werden:

- a) Die Verhandlungen mit den Gläubigern führen zu einem aussergerichtlichen Vergleich mit einer günstigen Per-Saldo-Ablösung.
- b) Der Vorschuss darf Fr. 5000.- nicht übersteigen.
- c) Es können keine oder nicht genügend andere Finanzierungsquellen gefunden werden.

2. Falls ein «*Privatkonkurs*» (Konkurs auf eigenes Begehren) angezeigt erscheint, können Klienten des Sozialdienstes zu Lasten des Unterstützungskontos *Kostenvorschüsse* bis max. Fr. 2500.- bewilligt werden. Es gelten dafür (mit Ausnahme von lit. a und b) die unter Ziff. 1 erwähnten Bedingungen.

3. Für Klienten des Sozialdienstes können zum Zwecke der Umschuldung sog. «*Bürgschaften*» für *Sozialkredite* im Sinne *subsidiärer Kostengutsprachen gegenüber Banken* unter folgenden Bedingungen eingegangen werden:

- a) Die subsidiäre Haftung darf Fr. 10 000.- nicht übersteigen.
- b) Der Zinssatz für das Darlehen muss möglichst niedrig ausgehandelt werden und darf 7% grundsätzlich nicht übersteigen (Orientierung: Ansätze der Kantonalbank für Sozialdarlehen).

c) Im übrigen gelten die gleichen Bedingungen wie unter Ziff. 1.

4. Schuldensanierungen mit Hilfe von Fürsorgemitteln sollten *nur ausnahmsweise und mit besonderer Zurückhaltung* durchgeführt werden. Für das konkrete Vorgehen ist die interne Wegleitung über Schuldensanierungen massgebend . . .»

Zur Situation im Kanton Bern ist zu ergänzen, dass sich im Jahre 1984 ein kantonaler Verein Schuldensanierung konstituiert hat, der sich zum Ziel gesetzt hat, primär Sozialdienste in Fragen der Schuldensanierung zu beraten, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten und auf Gesuch von Sozialdiensten auch rückzahlbare Kredite aus einem eigens dafür eingerichteten «Fonds de Roulement» zu gewähren. Ähnliche Entschuldungsmöglichkeiten haben sich schon früher, insbesondere im Gebiet der Strafgefangenenhilfe (Schutzaufsicht), sehr bewährt.

Zusammenfassung

Zusammenfassend sind drei Gründe für ein verstärktes Engagement der öffentlichen Fürsorge im Bereich Schuldensanierung anzuführen:

- a) Sozialpolitisch steht der Gesichtspunkt der Prävention im Vordergrund. Das Angehen von Überschuldungen kann wesentlich zur Stabilisierung der

persönlichen Situation z. B. durch Erhaltung von Wohnung und Arbeitsplatz, Verhinderung der Rückfälligkeit von Strafgefangenen oder Verhinderung der Mehrfachverschuldung beitragen.

b) Methodisch bedingt ein solches Vorgehen eine ganzheitliche, d. h. finanzielle und persönliche Beratung, denn Schulden sind häufig nur Symptom tieferliegender Probleme.

c) In Zeiten knapper öffentlicher Finanzen kann ein frühzeitiges Ergreifen zur Verhinderung oder Abkürzung von Unterstützungen durch die öffentliche Fürsorge führen und so zur Entlastung des Unterstützungsbudgets führen.

Die Verabschiedung eines «griffigen» Konsumkreditgesetzes hätte dem Praktiker in seiner ohnehin schweren Arbeit sehr geholfen. Leider wurden diesbezügliche Hoffnungen gründlich enttäuscht. Resignation ist allerdings ein schlechter Ratgeber. Im Einzelfall können heute durchaus erfolgreiche Sanierungsstrategien zur Anwendung kommen.

Übernahme von Flüchtlingen durch die öffentliche Fürsorge

Der Kanton Bern führte im Zusammenhang mit der Übernahme der Flüchtlinge ab Niederlassungsbewilligung insgesamt 6 regionale Instruktionstagungen für sämtliche 410 Gemeinden durch. Im folgenden sind Teile des Einführungsreferates abgedruckt, soweit sie auch für andere Kantone von Interesse sein können.

Als Verfasser zeichnet Eduard Gygax, Adjunkt Fürsorgeinspektorat des Kantons Bern.

Das Flüchtlingswesen war bisher immer eine Angelegenheit des Bundes gewesen. Er hat diese schwierige Aufgabe nur dank der Mitarbeit der Hilfswerke bewältigen können. Die Kosten der Betreuung und Unterstützung der Flüchtlinge wurden grösstenteils vom Bund getragen.

Das ändert nun ganz wesentlich wegen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Ein Teil des ersten Paketes der Neuverteilung tritt auf den 1. Januar 1987 in Kraft. Für viele Gebiete bringt das grosse Umstellungen.

Es führt dazu, dass neu die Kantone im Bereich des Flüchtlingswesens bedeutende Aufgaben zu übernehmen haben. Das Asylgesetz ist aus diesem Grunde dahingehend geändert worden, dass der Bund die Fürsorge für Flüchtlinge nur noch bis zur Erlangung der Niederlassungsbewilligung gewährleistet (Art. 31, Abs. 1). Nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben die Kantone die Fürsorge für Flüchtlinge zu übernehmen (Art. 40a).

Heute beschäftigt uns nun in erster Linie die Übergabe der anerkannten Flüchtlinge von den Hilfswerken an die Gemeinden. Das sind also Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), die sie, gerechnet ab Einreisedatum, frühestens nach fünfjährigem Aufenthalt in der Schweiz bekommen. Mit dem Ausweis C sind die Flüchtlinge den Schweizern gleichgestellt. Er erlaubt ihnen die Arbeitsaufnahme. Auch eine selbständige Erwerbstätigkeit ist