

Wirksamkeit von struktureller und settingorientierter Schuldenprävention

Bachelor Thesis



Bild: Michele Anliker Photography

Autorin

Natalie Bähler

Begleitperson

Dr. Claudia Meier Magistretti

Auftraggebende

Schuldenberatung Aargau – Solothurn
Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel
Schuldenprävention Stadt Zürich

FS 2016

Wirksamkeit von struktureller und settingorientierter Schuldenprävention

Autorin

Natalie Bähler
Gerechtigkeitsgasse 50, 3011 Bern
078 628 36 84
natalie.baehler@students.fhnw.ch / nbaehler@me.com

Begleitperson

Dr. Claudia Meier Magistretti
Lehrbeauftragte APS FHNW
Hochschule Luzern – Soziale Arbeit
Werftstrasse 1, Postfach 2945, 6002 Luzern
079 754 45 55
claudia.meiermagistretti@hslu.ch

Auftraggebende

Schuldenberatung Aargau – Solothurn
Andrea Fuchs, Schuldenprävention
Effingerweg 12, 5000 Aarau
062 822 82 11
andrea.fuchs@schulden.ch

Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel
Agnes Würsch, Verantwortliche Prävention
Ochsengasse 12, 4058 Basel
061 695 88 22
a.wuersch@plusminus.ch

Stadt Zürich
Schuldenprävention
Gregor Mägerle
Hohlstrasse 35, 8004 Zürich
044 413 69 44
gregor.maegerle@zuerich.ch

Einreichdatum: Olten, 8. Juni 2016

Abstract

Ziel der vorliegenden Arbeit¹ ist es, einen State-of-the-Art-Bericht zur wirksamen Praxis in der strukturellen und settingorientierten Schuldenprävention aufzuarbeiten. In der Arbeit werden die drei Tätigkeitsfelder Steuern, Gesundheitskosten und Konsumkredite untersucht. Die Literaturrecherche und die Sekundärdatenanalyse zeigen, dass in allen drei Tätigkeitsfeldern wenig Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller und settingorientierter Schuldenprävention vorhanden ist. Es zeigt sich jedoch, dass aktuell in der Schweiz verschiedene Massnahmen (z.B. Senkung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite) umgesetzt werden, deren Wirksamkeit wissenschaftlich evaluiert werden sollte. Weitere Handlungsempfehlungen werden aufgezeigt, z.B. der Einsatz der psychologischen Konzepte der sozialen Bewährtheit und der mentalen Kontoführung in der Schuldenprävention.

¹ Diese Arbeit enthält 124'031 Zeichen (inkl. Leerzeichen und ohne Anhang).

Eigenständigkeitserklärung

Hiermit erkläre ich, die vorliegende Bachelor Thesis selbstständig, ohne Mithilfe Dritter und unter Benutzung der angegebenen Quellen verfasst zu haben. Ich habe die Übernahme wörtlicher Zitate sowie inhaltlich übernommener Stellen aus der Literatur in der Arbeit gekennzeichnet.

Bern, 8. Juni 2016

.....

Natalie Bähler

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	Zielsetzung und Aufbau der Arbeit	1
1.2	Begriffserklärung.....	2
1.3	Fragestellungen	3
1.4	Abgrenzung	4
2	Stand der Forschung	6
3	Vorgehen und Recherchestrategien	7
3.1	Literaturrecherche	7
3.2	Sekundärdatenanalyse	8
3.2.1	CH-SILC und EU-SILC.....	10
3.2.2	Daten von Schweizer Schuldenberatungsstellen.....	11
3.2.3	Weitere internationale Datenquellen.....	12
4	Theoretischer Hintergrund.....	14
4.1	Ansätze für die Prävention nach Rosenbrock und Michel	14
4.2	Theorie „Carrots, Sticks and Sermons“ nach Vedung	15
4.3	Inklusions- / Exklusionsmodell nach Bless und Schwarz	15
4.4	Nudges nach Thaler und Sunstein	16
4.5	Herleitung des theoriegestützten Modells	16
5	Ergebnispräsentation.....	18
5.1	Risikogruppen für Verschuldung	18
5.2	Schuldensituation Schweiz.....	20
5.3	Schuldensituation Europa.....	22
5.4	Zusammenhang zwischen Steuern und Verschuldung resp. Überschuldung.....	24
5.4.1	Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Steuern	24
5.4.2	Evidenz zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Steuern	29
5.4.3	Zusammenfassung der Ergebnisse im Tätigkeitsfeld Steuern	31
5.5	Zusammenhang zwischen Gesundheitskosten und Verschuldung resp. Überschuldung.....	33
5.5.1	Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten.....	33

5.5.2	Evidenz zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten	36
5.5.3	Zusammenfassung der Ergebnisse im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten	37
5.6	Zusammenhang zwischen Konsumkrediten und Verschuldung resp. Überschuldung	38
5.6.1	Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Konsumkredite	38
5.6.2	Evidenz zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Konsumkredite	42
5.6.3	Zusammenfassung der Ergebnisse im Tätigkeitsfeld Konsumkredite	44
6	Diskussion.....	46
6.1	Handlungsempfehlungen.....	48
6.1.1	Handlungsempfehlung 1 (Steuern): Auswirkung von Quellen- vs. Veranlagungssteuern prüfen	48
6.1.2	Handlungsempfehlung 2 (Steuern): Programm SMarT adaptieren	48
6.1.3	Handlungsempfehlung 3 (Gesundheitskosten): Verzicht auf schwarze Listen .	49
6.1.4	Handlungsempfehlung 4 (Konsumkredite): Auswirkungen der Höchstzinssatz-Änderung prüfen.....	49
6.1.5	Handlungsempfehlung 5 (Konsumkredite): Verbot aggressiver Werbung für Konsumkredite überprüfen	49
6.1.6	Handlungsempfehlung 6 (Konsumkredite): Konzept der mentalen Kontoführung einsetzen	49
6.2	Reflexion	50
6.3	Fazit und Ausblick.....	50
7	Glossar	51
8	Literaturverzeichnis	54
9	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	60
Anhang	61
	Anhang 1: Details zur Datenbankrecherche und Suchergebnisse	61
	Anhang 2: Zusammenfassung Studien	64
	Anhang 3: Angefragte Stellen und Experten	67
	Anhang 4: Daten von ausgewählten Schuldenberatungsstellen	70

1 Einleitung

Das Verwalten der eigenen finanziellen Mittel gehört zu den Tätigkeiten, die den Alltag der Menschen prägen. Sowohl beim Umgang mit Geld als auch bezüglich der finanziellen Situation unterscheiden sich Menschen jedoch in vielerlei Hinsicht. Während einige schuldenfrei sind, gehören bei vielen anderen auch Schulden zum Alltag.

Schulden sind ein Thema, welches aber nicht nur für die betroffene Person relevant ist. Auch auf der volkswirtschaftlichen Ebene wirken sich Schulden aus, beispielsweise durch geringere Steuereinnahmen von Staaten, weil Steuerpflichtige ihre Steuern nicht bezahlen.

In der Wissenschaft beschäftigen sich diverse Forschungsdisziplinen wie z.B. Psychologie, Volkswirtschaft, Politikwissenschaft oder soziale Arbeit mit Aspekten des Themas Schulden. Auch in der Politik wird das Thema diskutiert, oft mit Fokus auf die Schuldenprävention. In der Regel bringt sich bei diesen Diskussionen eine Vielfalt von Organisationen ein.

Schuldenprävention ist aber nach aktuellem Wissensstand, zumindest in der Schweiz, ein noch junges Arbeitsgebiet mit nach wie vor lückenhafter wissenschaftlicher Fundierung. Insbesondere zum Thema der strukturellen und settingorientierten Schuldenprävention (vgl. Kap. 4 und Glossar in Kap. 7) ist wenig Evidenz aufgearbeitet worden (Meier Magistretti, Arnold, Zinniker & Brauneis, 2013).

1.1 Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Die Auftraggebenden dieser Bachelorarbeit sind die Schuldenberatung Aargau-Solothurn, Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel und die Schuldenprävention Stadt Zürich.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, bestehende Erkenntnisse zu ausgewählten Aspekten struktureller und settingorientierter Schuldenprävention systematisch aufzuarbeiten und für die Praxis zur Verfügung zu stellen. In den mit den Auftraggebenden definierten Tätigkeitsfeldern „Steuern“, „Gesundheitskosten“ und „Konsumkredite“ wird untersucht, ob bereits Massnahmen umgesetzt werden und ob Evidenz zur Wirksamkeit dieser Massnahmen vorhanden ist. Gestützt auf eine eigene systematische Literaturanalyse zur Wirksamkeit von strukturellen und settingorientierten Massnahmen in den Tätigkeitsfeldern und basierend auf einer Sekundärdatenanalyse wird ein State-of-the-Art-Bericht zur wirksamen Praxis in der strukturellen und settingorientierten Schuldenprävention aufgearbeitet.

Eine ursprünglich gewünschte empirische Erhebung konnte aus folgenden Gründen nicht realisiert werden: Erstens sind strukturelle und settingorientierte Massnahmen zur Schuldenprä-

vention erst sehr wenig erforscht. Das gewählte Forschungsfeld musste so weit vorbereitet werden, dass daraus beantwortbare Fragestellungen generiert werden können. Zweitens kann Evidenz zur Wirksamkeit von Massnahmen erst festgestellt werden, wenn Massnahmen bereits durchgeführt sind. Auch dazu gibt es nur vereinzelte Beispiele. Zudem muss Evidenz zur langfristigen Wirksamkeit geprüft werden.

Aus diesen Gründen fiel der Entscheid in Absprache mit den Auftraggebenden auf eine explorative Studie, in der das schwer zugängliche und bisher nicht systematisch verarbeitete Material recherchiert, aufgearbeitet und analysiert wird.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut:

Im ersten Kapitel werden die Fragestellungen aufgezeigt. Die Begriffe, die zu einem besseren Verständnis der vorliegenden Arbeit führen, werden im Glossar definiert und erklärt (vgl. Kap. 7).

Im zweiten Kapitel wird der Stand der Forschung aufgezeigt. Die wichtigsten Ergebnisse aus der bisherigen Forschung werden kurz zusammengefasst.

Das dritte Kapitel erläutert das methodische Vorgehen bei der Literaturanalyse inklusive der Ergänzungen von Experten sowie bei der Sekundärdatenanalyse.

Im vierten Kapitel werden die für die Arbeit relevanten Theorien und Konzepte erklärt. Strukturelle und settingorientierte Schuldenprävention werden in ein theoriegestütztes Modell eingeordnet.

Im fünften Kapitel werden die Fragestellungen anhand der gewonnenen Erkenntnisse beantwortet.

Das sechste Kapitel zeigt die aus den Ergebnissen abgeleiteten Handlungsempfehlungen. Diese sollen praktisch umsetzbar sein. Die Arbeit wird ausserdem reflektiert. Danach folgen ein Fazit und ein kurzer Ausblick, der Ansatzpunkte für die weitere Forschung aufzeigt.

1.2 Begriffserklärung

Sämtliche zentralen Begriffe der vorliegenden Arbeit sind im Glossar definiert. Zum Verständnis der Fragestellungen sind folgende Begriffe relevant: Prävention, Schulden, strukturelle und settingorientierte Schuldenprävention, Verschuldung, Überschuldung, Risikogruppen, Quellen- und Veranlagungssteuern, Konsumkredite.

Im Glossar sind alle Begriffe in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt (vgl. Kap. 7).

1.3 Fragestellungen

In diesem Kapitel werden die Fragestellungen aufgezeigt. Der Aufbau der Fragestellungen ist wie folgt: Es gibt eine globale Fragestellung mit drei Frage-Gruppen, von denen jede eine oder mehrere Detailfragen beinhaltet. Die globale Fragestellung wird vom Auftrag der Bachelorarbeit abgeleitet. Die drei Frage-Gruppen werden von den Tätigkeitsfeldern Steuern, Gesundheitskosten und Konsumkrediten abgeleitet. Die Detailfragen werden gemäss den Ansätzen für die Prävention nach Rosenbrock und Michel (2007) strukturiert (vgl. Kap. 4.1).

Bei der Beantwortung der Fragestellungen *1.1.1*, *2.1.1* und *3.1.1* werden diejenigen Personengruppen berücksichtigt, die am stärksten von Verschuldung betroffen sind. Diese werden nachfolgend als Risikogruppen bezeichnet (vgl. Kap. 7). Auf Basis der Sekundärdatenanalyse werden die Risikogruppen in Kap. 5.1 beschrieben. Grund dafür ist, dass dadurch zielgerichtete Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

Globale Fragestellung:

Wie wirksam sind Ansätze struktureller und settingorientierter Schuldenprävention?

Steuern:

1. Welcher Zusammenhang besteht zwischen Steuern und Verschuldung resp. Überschuldung?

*1.1. Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von **struktureller Schuldenprävention** im Tätigkeitsfeld Steuern?*

1.1.1. Wie hoch ist in der Schweiz der Anteil Steuer-Schulden im Verhältnis zu den Gesamtschulden bei den Risikogruppen?

1.1.2. Gibt es im europäischen Vergleich Unterschiede bezüglich Steuerschulden nach Art der Besteuerung (Quellen- vs. Veranlagungssteuern)?

*1.2. Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von **settingorientierter Schuldenprävention** im Tätigkeitsfeld Steuern?*

1.2.1. Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von Nudges im Tätigkeitsfeld Steuern?

Gesundheitskosten:

2. Welcher Zusammenhang besteht zwischen Gesundheitskosten und Verschuldung resp. Überschuldung?

*2.1. Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von **struktureller Schuldenprävention** im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten?*

- 2.1.1. *Wie hoch ist in der Schweiz der Anteil Krankenkassenschulden im Verhältnis zu den Gesamtschulden bei den Risikogruppen?*
- 2.1.2. *Welche Evidenz zur Wirksamkeit von spezifischen Massnahmen der strukturellen Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten gibt es?*
- 2.2. *Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von **settingorientierter Schuldenprävention** im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten?*
- 2.2.1. *Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von Nudges im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten?*

Konsumkredite:

- 3. *Welcher Zusammenhang besteht zwischen Konsumkrediten und Verschuldung resp. Überschuldung?*
- 3.1. *Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von **struktureller Schuldenprävention** im Tätigkeitsfeld Konsumkredite?*
- 3.1.1. *Wie hoch ist in der Schweiz der Anteil Schulden aufgrund von Konsumkrediten im Verhältnis zu den Gesamtschulden bei den Risikogruppen?*
- 3.1.2. *Welche Evidenz zur Wirksamkeit von spezifischen Massnahmen der strukturellen Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Konsumkredite gibt es?*
- 3.2. *Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von **settingorientierter Schuldenprävention** im Tätigkeitsfeld Konsumkredite?*
- 3.2.1. *Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von Nudges im Tätigkeitsfeld Konsumkredite?*

1.4 Abgrenzung

Die Vielseitigkeit der vorliegenden Arbeit bedingt einige Abgrenzungen. Erstens macht die Arbeit keine Aussagen zu Armut. Obwohl Überschuldung und Armut eng zusammenhängen, muss hier eine Abgrenzung vorgenommen werden. Zweitens wird nicht geprüft, ob eine Ver- oder Überschuldung Auswirkungen auf Sozialversicherungen hat (z.B. höhere IV-Leistungen aufgrund von Langzeitfolgen von Überschuldung).

Drittens wird die Bezeichnung des Tätigkeitsfeldes Gesundheitskosten präzisiert. In der vorliegenden Arbeit wird für die Bezeichnung des Tätigkeitsfeldes der Einfachheit halber der Begriff Gesundheitskosten verwendet. Es wird jedoch nur auf Krankenkassenprämien eingegangen, da diese einen grossen Teil der Gesundheitskosten ausmachen. Gemäss BFS (2014) wurden in den vergangenen Jahren 35.8% der CHF 68 Mia. Gesundheitsausgaben durch die

Grundversicherung nach Krankenversicherungsgesetz (KVG) getragen. Weitere Gesundheitskosten werden nicht berücksichtigt.

Viertens ist eine weitere Abgrenzung im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten zu nennen: In der Schweiz können die Leistungserbringer im Gesundheitswesen für ihre Leistungen auf zwei Arten entschädigt werden: entweder nach dem Prinzip Tiers garant (Versicherte erhalten die entstandenen Kosten von ihrem jeweiligen Versicherer vergütet) oder Tiers payant (Leistungserbringer rechnen direkt mit dem Versicherer ab) (Bundesamt für Gesundheit [BAG], 2016). In der vorliegenden Arbeit werden diese beiden Systeme nicht weiter berücksichtigt.

2 Stand der Forschung

Auftrag der vorliegenden Arbeit ist es, die Grundlagen, also bestehende Studien und Literatur zum Thema Schuldenprävention, aufzuzeigen. Forschende im deutschsprachigen Raum haben Ende der Achtziger-Jahre begonnen, sich mit dem Thema Schuldenprävention zu beschäftigen. Reis (1988) äussert sich in einem Artikel zum Thema Überschuldung. Der Fokus liegt auf der Tätigkeit von Schuldenberatungsstellen. Entsprechend zeigt der Autor seine Überlegungen zu Zielgruppen der Schuldenberatung.

In den Nuller-Jahren erhielt das Thema Schuldenprävention vermehrt Aufmerksamkeit, unter anderem mit der Studie von Streuli (2007). Im Rahmen einer Internetbefragung untersuchte sie die Verschuldung junger Erwachsener. Das Bundesamt für Statistik (BFS) erhob in der Schweiz im Jahr 2008 im Rahmen der EU-SILC-Studie Daten zur Verschuldung. Im 2013 führte das BFS erneut eine Erhebung zur Verschuldung durch, die Schweizer SILC (CH-SILC) (vgl. Kap. 3.2.1) (BFS 2016a).

Die aktuellste Studie aus der Schweiz zum Forschungsstand bei der Schuldenprävention stammt von Meier Magistretti et al. (2013). Diese befasst sich unter anderem mit der Wirkung der Schuldenprävention. Der Fokus liegt auf Jugendlichen und jungen Erwachsenen. In der Literaturanalyse fand das Forschungsteam keine Untersuchungen bezüglich des Einflusses von Strukturinterventionen. Eines der Ergebnisse aus dieser Studie ist, dass zum Thema strukturelle und settingorientierte Schuldenprävention wenig Evidenz aufgearbeitet worden ist (Meier Magistretti et al., 2013). Die Wirksamkeitsforschung konzentrierte sich, so das Forschungsteam, „aus methodischen und praktischen Gründen mehrheitlich auf Interventionen, die bei individuellen Verhaltensweisen ansetzen“ (Meier Magistretti et al., 2013, S. 53).

Zum Thema der strukturellen und settingorientierten Schuldenprävention gibt es also nach aktuellem Forschungsstand wenige Studien und Erkenntnisse. Aus diesem Grund liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit auf diesen beiden Gebieten.

3 Vorgehen und Recherchestrategien

3.1 Literaturrecherche

Es wurde eine Literaturrecherche auf Swissbib² (Fokus auf Bibliothekskataloge NEBIS und IDS Basel Bern) und in den folgenden themenrelevanten Datenbanken durchgeführt: PsycARTICLES, ERIC, MEDLINE, PsycINFO, PSYINDEXplus (via Ovid), ProQuest und EBSCO. Ergänzend wurden über Google Scholar weitere Publikationen recherchiert.

Bei der Suche wurde der Zeitraum bezüglich Publikationsdaten nicht eingeschränkt. Es wurden Suchergebnisse zu Publikationen in deutscher und englischer Sprache berücksichtigt (zu den ausgewählten Publikationstypen siehe Anhang 1). Suchbegriffe wurden in deutscher und englischer Sprache definiert und diese sowohl einzeln als auch kombiniert angewendet (vgl. Anhang 1).

Punktuell wurde basierend auf den Referenzierungen in den Literaturverzeichnissen weiteres Studienmaterial eruiert. Zusätzlich stellten die Auftraggebenden fünf weitere Publikationen zur Verfügung.

Das unten stehende Ablaufdiagramm (vgl. Abb. 1) zeigt auf, dass die systematische Literaturrecherche über zwei Selektionsprozesse zu den in der Arbeit verwendeten Publikationen führte. Zuerst wurden die Titel der Suchergebnisse geprüft. Systematisch wurden folgende Themen ausgeschlossen: Staatsschulden, Steuerrechts-Themen, Hypothekenschulden, volkswirtschaftliche Untersuchungen zu Spitälern, Ärzten etc., Nudges zur Förderung von sportlichen Aktivitäten sowie Studien, die spezifisch lokale Steuer- und Gesundheitssysteme analysieren. Anschliessend wurden die Abstracts der ausgewählten Publikationen gelesen und darauf überprüft, ob sie relevant sind, d.h. ob der Inhalt und die Schlagwörter (Keywords) darauf schliessen lassen, dass die Publikation die Beantwortung einer oder mehrerer Fragestellungen unterstützen kann. Wenn der Abstract als nicht relevant für die Beantwortung der Fragestellungen eingestuft wurde, dann wurde diese Publikation nicht weiter berücksichtigt. Wenn der Abstract jedoch als relevant bezüglich der Fragestellung eingestuft wurde, folgte eine Volltextanalyse dieser Publikation. Die Publikation wurde gelesen und bezüglich inhaltlicher Relevanz geprüft. Der Fokus der Prüfung lag auf den Ergebnissen, der Interpretation und der Diskussion. Zudem wurden die Methode und die Stichprobengrösse kritisch hinterfragt, d.h. bei Studien mit kleinen Stichproben und methodischen Schwächen wurden die Ergebnisse mit

² Swissbib ist der Katalog aller Schweizer Hochschulbibliotheken, der Schweizerischen Nationalbibliothek, zahlreicher Kantonsbibliotheken und weiterer Institutionen.

Vorsicht interpretiert. Wenn die Publikation danach als nicht relevant eingestuft wurde, führte dies zum Ausschluss. Von den schliesslich als relevant eingestuften Publikationen wurde eine Synthese durchgeführt, d.h. die wichtigen Ergebnisse dieser Publikationen wurden in der vorliegenden Arbeit aufgenommen (vgl. Anhang 2).

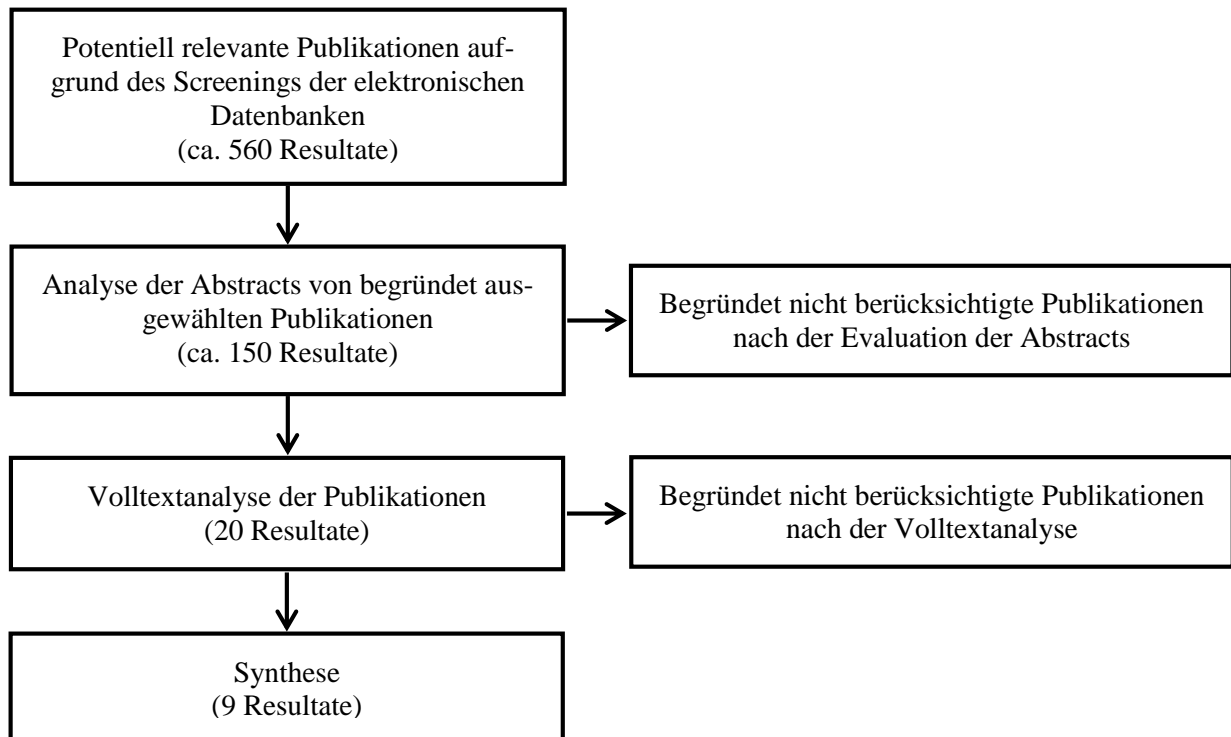


Abb. 1: Ablaufdiagramm zur Literaturrecherche und Literaturselektion

Ergänzend wurden Recherchen zur aktuellen Situation in der Schweiz über die Parlamentsdienste-Website, die systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) und über die Google-Websuche durchgeführt, um Gesetze und aktuelle politische Vorstösse sowie Meinungen zu diesen Vorstössen zu finden.

Schwierig zugängliche und graue Literatur wurde durch Anfrage von Experten/innen bei ausgewählten Ämtern, Fachstellen und Universitäten gefunden (vgl. Anhang 3).

3.2 Sekundärdatenanalyse

Zusätzlich zur Literaturrecherche wurde eine Sekundärdatenanalyse von Querschnitts- und Längsschnittdaten durchgeführt. Zweck dieser Analyse ist einerseits die genauere Definition der Risikogruppen und andererseits die Beschreibung der Schuldensituation in der Schweiz

und Europa. Tab. 1 zeigt, welche Datenquellen in welchen Tätigkeitsfeldern verwendet wurden.

Tab. 1: Für die Sekundärdatenanalyse verwendete Datenquellen

Datenquelle, Jahr	Tätigkeitsfelder	Ver- und Überschuldung	Erläuterungen
CH-SILC-Daten, 2013	Steuern Gesundheitskosten Konsumkredite	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.1
EU-SILC-Daten, 2008	Kein spezifisches Tätigkeitsfeld	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.1
Daten der Schuldenberatung Schweiz, 2015	Steuern Gesundheitskosten Konsumkredite	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.2
Daten der Berner Schuldenberatung, 2014	Steuern Gesundheitskosten Konsumkredite	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.2
Daten der Schuldenberatung Kanton Zürich, 2014	Steuern Gesundheitskosten Konsumkredite	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.2
Daten von Plusminus, Budget- und Schuldenberatung Basel, 2014	Steuern Gesundheitskosten Konsumkredite	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.2
Daten der Schuldenberatung Aargau-Solothurn, 2014	Steuern Gesundheitskosten Konsumkredite	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.2
OECD-Studie „Tax Administration“, 2015	Steuern	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.3
iff/ZEW Studie „Study on interest rate restrictions in the EU“, 2010	Konsumkredite	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.3
Allianz „Global Wealth Report“, 2015	Kein spezifisches Tätigkeitsfeld	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.3
Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) Deutschland, 2005 / 2006	Steuern	nicht klar trennbar	Kap. 3.2.3

Weil die berücksichtigten Datenquellen sehr umfangreich und heterogen waren, mussten die relevanten Daten herausgefiltert werden. Weil zudem die Erhebungsverfahren und Definitionen unterschiedlich waren, mussten Vorgehensweisen entwickelt werden, wie diese zueinander in Bezug gesetzt und verglichen werden können.

In den nächsten Kapiteln werden die in der Arbeit verwendeten Sekundärdatenquellen beschrieben.

3.2.1 CH-SILC und EU-SILC

Als Datenquellen wurden die Schweizer SILC (CH-SILC) sowie die EU-SILC berücksichtigt. SILC bedeutet „Statistics on Income and Living Conditions“ (deutsch: „Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen“). Die CH-SILC wird vom BFS erhoben. In der vorliegenden Arbeit wurden Daten aus dem Modul „Verschuldung“ der CH-SILC verwendet. Die CH-SILC-Daten beschreiben die Verschuldungssituation auf der Ebene von Haushalten (n = 7000 Haushalte³) (BFS, 2016b). Die CH-SILC erfasst das Vorhandensein von Schulden, Schuldenarten⁴ und Zahlungsrückständen. Die Höhe der Schulden in Franken wird nicht erfasst. Damit wird auf der Ebene von Haushalten die Verschuldungssituation, nicht aber das Ausmass von Überschuldung beschrieben (C. Salamin Hofmann, BFS, persönl. Mitteilung, 26.11.2015).

Die EU-SILC führt Daten der 27 EU-Mitgliedstaaten, Kroatien, Island, Norwegen, der Schweiz und der Türkei zusammen. Die EU-SILC umfasst eine Stichprobe von ungefähr 130'000 Haushalten (für die Querschnittsdaten) und 100'000 Haushalten (für die Längsschnittdaten).

Bei der EU-SILC gibt es eine Hauptstudie und einzelne Ad-hoc-Module⁵, die ein spezifisches Thema vertieft untersuchen. Für die vorliegende Arbeit wurden Daten aus der EU-SILC-Hauptstudie aus dem Jahr 2008 zu Einkommen, Armut, sozialer Ausgrenzung, Wohnverhältnissen, Arbeit, Bildung und Gesundheit und aus dem EU-SILC Ad-hoc-Modul „Überschuldung und finanzielle Ausgrenzung“ aus dem Jahr 2008 analysiert (Eurostat, 2016).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde geprüft, ob es möglich ist, Daten aus dem Modul „Verschuldung“ der CH-SILC und aus dem EU-SILC Ad-hoc-Modul „Überschuldung und finanzielle Ausgrenzung“ im Vergleich darzustellen. Für das Jahr 2008 wäre ein solcher Vergleich möglich, weil sowohl Daten der CH-SILC als auch Daten der EU-SILC verfügbar wären. Für die vorliegende Arbeit wurden aber nur die aktuellen CH-SILC-Daten aus dem Jahr 2013 verwendet. Für das Jahr 2013 ist kein Vergleich der CH-SILC-Daten und der EU-SILC-

³ Bei den Ergebnissen wurden die auf individueller Ebene erhobenen Schulden auf alle Haushaltsmitglieder verteilt. Somit wird jeweils der prozentuale Anteil der Bevölkerung angegeben, der in einem Haushalt mit einer bestimmten oder mehreren Schuldenart(en) lebt (C. Salamin Hofmann, BFS, persönl. Mitteilung, 26.11.2015).

⁴ Von den BFS-Zahlen wurden die Tabellen „Zahlungsrückstände, nach verschiedenen soziodemographischen Merkmalen (je-d-20.02.04.03)“, „Vorhandensein und Häufung von Schuldenarten, nach verschiedenen soziodemographischen Merkmalen (je-d-20.02.04.01)“ und „Vorhandensein von Krediten und Hauptgründe der Kreditaufnahme, nach verschiedenen soziodemographischen Merkmalen (je-d-20.02.04.02)“ in der Arbeit aufgenommen (BFS, 2016b).

⁵ Jährlich wird ein anderes Ad-hoc-Modul erhoben. Diese Module dienen dazu, dass zusätzlich zur Hauptstudie neue Aspekte zur sozialen Eingliederung aufgezeigt werden können (Eurostat, 2016).

Daten möglich, weil in der EU im 2013 keine entsprechenden Daten erhoben wurden (Eurostat, 2010; C. Salamin Hofmann, BFS, persönl. Mitteilung, 03.11.2015). Auf einen Vergleich der CH-SILC-Daten mit den EU-SILC-Daten wurde deshalb verzichtet.

Auffallend ist, dass das Modul „Verschuldung“ der CH-SILC aus dem Jahr 2013 und das EU-SILC Ad-hoc-Modul „Überschuldung und finanzielle Ausgrenzung“ aus dem Jahr 2008 nicht einheitlich benannt sind. Es gibt keine eindeutige Begriffsklärung zwischen den Begriffen Ver- und Überschuldung. Gemäss C. Salamin Hofmann (BFS, persönl. Mitteilung, 15.04.2016) basieren diese beiden Module auf dem gleichen Fragebogen. Grundsätzlich lassen die erhobenen Daten in beiden Modulen jedoch keine Unterscheidung zwischen Ver- und Überschuldung zu.

3.2.2 Daten von Schweizer Schuldenberatungsstellen

Um aktuellere Daten zur Ver- und Überschuldung sowie zu Schuldenarten zu erhalten, musste auf lokale Daten zurückgegriffen werden. Diese wurden von der Schuldenberatung Schweiz SBS zur Verfügung gestellt und beziehen sich auf das Jahr 2014. In der SBS sind 38 Schweizer Schuldenberatungsstellen organisiert. 33 dieser 38 Schuldenberatungsstellen beteiligten sich an der Erhebung der statistischen Daten derjenigen Haushalte, die 2014 zum ersten Mal Beratungsleistungen bei ihnen in Anspruch genommen hatten (n = 5335 Haushalte) (SBS, 2014). Die Ergebnisse, die auf den SBS-Daten basieren, sind deshalb nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung der Schweiz.

Auffallend ist, dass innerhalb der SBS keine einheitlichen Daten vorhanden sind. Ver- und Überschuldung wurden nicht überall klar unterschieden⁶ (S. Mercier, SBS, persönl. Mitteilung, 25.11.2015).

Nebst den aggregierten Daten der SBS wurden Daten der Berner Schuldenberatung, der Schuldenberatung Kanton Zürich, von Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel sowie der Schuldenberatung Aargau-Solothurn hinzugezogen. Grund dafür ist, dass diese Auswertungen absolute Zahlen zur Höhe der Schulden in Franken enthalten, die bei der SBS nicht vorhanden sind. Ausnahme ist die Schuldenberatung Aargau-Solothurn, die diese absoluten Zahlen nicht ausweist.

⁶ Gemäss S. Mercier (SBS, persönl. Mitteilung, 10.03.2016) wurde mittlerweile das Datenerfassungsformular angepasst. Die genaueren Daten werden jedoch erst nach Abschluss der vorliegenden Arbeit zur Verfügung stehen.

Die Daten der Berner Schuldenberatung (2014) (n = 479) und die Daten der Schuldenberatung Kanton Zürich (2014a; 2014b) (n = 399) beziehen sich auf die Klienten/innen, die im Jahr 2014 eine Erstberatung in Anspruch genommen haben. Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel (2014) (n = 252) und die Schuldenberatung Aargau-Solothurn (2014) (n = 223) erfassen die Anzahl Haushalte. Im Ergebnisteil der vorliegenden Arbeit wird wegen der uneinheitlichen Erhebungsmethoden von Fällen gesprochen.

Die Daten der Schuldenberatung Aargau-Solothurn sind nicht vergleichbar mit den Daten der Berner Schuldenberatung, da Personen mit tiefem Einkommen in den Kantonen Aargau und Solothurn von der Caritas beraten werden. Im Kanton Bern gibt es diese Trennung nicht (A. Fuchs, persönl. Mitteilung, 11.05.2016). Vergleiche zwischen den Schuldenberatungsstellen sind deshalb mit Vorsicht vorzunehmen.

3.2.3 Weitere internationale Datenquellen

Für Europa und weitere Länder ausserhalb von Europa wurde zudem die Studie „Tax Administration 2015“ der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) verwendet. Die Studie vergleicht 56 Steuerverwaltungen aus 56 Ländern unter anderem in Bezug auf Steuerschulden und Steuereinnahmen. Diese Studie nimmt jedoch eine andere Perspektive ein, indem sie Steuerschulden von Privathaushalten aus einer staatlichen Optik betrachtet und nicht aus der Perspektive der Privathaushalte. Sie richtet sich an Steuerverwaltungen, damit diese ihre Steuersysteme verbessern können. Die Daten stammen aus einer weltweiten Umfrage der OECD bei Steuerverwaltungen, aus Dokumentenanalysen und anderen Quellen (OECD, 2015).

Die Untersuchung „Study on interest rate restrictions in the EU“ vom Institut für Finanzdienstleistungen und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (iff/ZEW) behandelt das Thema Höchstzinssätze im Tätigkeitsfeld Konsumkredite. Die Studie bezieht sich auf Daten des EU-SILC Ad-hoc-Moduls „Überschuldung und finanzielle Ausgrenzung“ aus dem Jahr 2008, auf Befragungen von Konsumentenschutzorganisationen und Organisationen aus der Finanzbranche sowie auf Fallstudien der Länder Polen und Niederlande (iff/ZEW, 2010).

Der jährlich erscheinende „Global Wealth Report“ der Allianz analysiert Daten zu Vermögen und Schulden. Der Bericht aus dem Jahr 2015 wertet Daten aus dem Jahr 2014 von 53 Län-

dern aus. Die Daten stammen von nationalen Vermögensbilanzen, Haushaltsbefragungen, Bankstatistiken und weiteren Quellen (Brandmeir, Grimm, Heise & Holzhausen, 2015).

Um die Situation bezüglich Steuerschulden spezifisch für Deutschland zu untersuchen, wurde ein Bericht des hinzugezogen, der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Jahr 2007 erstellt wurde. Dieser Bericht untersucht Haushalte in der Verbraucherinsolvenz. Befragt wurden Personen, die in den Jahren 2005 und 2006 Konkurs angemeldet hatten (n = 1600) (Lechner & Backert, 2007).

4 Theoretischer Hintergrund

In diesem Kapitel werden die Theorien und Konzepte erklärt, die für diese Arbeit verwendet werden. Wie Flick (2011) aufzeigt, dient bei qualitativer Forschung die theoretische Literatur nicht unbedingt dazu, Hypothesen abzuleiten, die empirisch geprüft werden, sondern eher, um Kontextwissen über das Forschungsfeld zu schaffen. Aufgrund der Interdisziplinarität der Fragestellungen werden verschiedene Theorien beigezogen.

Zentral sind die Ansätze für die Prävention von Rosenbrock und Michel (2007). Dieses Konzept wird ergänzt mit der politikwissenschaftlichen Theorie „Carrots, Sticks and Sermons“ von Vedung (1998) und dem Inklusions- / Exklusionsmodell (IEM) von Bless und Schwarz (2010) aus der Psychologie. Diese Theorien und Konzepte werden anschliessend in einem theoriegestützten Modell zusammengeführt (vgl. Kap. 4.5).

4.1 Ansätze für die Prävention nach Rosenbrock und Michel

Rosenbrock und Michel (2007) unterscheiden drei Ansätze für die Prävention: reine Verhaltensprävention, kontextorientierte Verhaltensprävention und reine Verhältnisprävention.

Die reine Verhaltensprävention hat das Ziel, Verhaltensmuster bei Einzelpersonen und Gruppen ohne expliziten Kontextbezug zu ändern (z.B. Gesundheitskurse durch Krankenkassen für alle Versicherten) (Rosenbrock & Michel, 2007). Dieser Ansatz wird in der vorliegenden Arbeit nicht weiter berücksichtigt. Grund dafür ist, dass sich die Forschung häufiger mit reiner Verhaltensprävention auseinandersetzt als mit den beiden anderen Ansätzen für die Prävention (Meier Magistretti et al., 2013). Deshalb fokussiert diese Arbeit auf die weniger beachteten Ansätze der kontextorientierten Verhaltensprävention und der reinen Verhältnisprävention.

Bei der kontextorientierten Verhaltensprävention wird eine Intervention für eine genau definierte Zielgruppe vorgenommen. Eine Zielgruppe in einem (sozialen) Kontext wird als Setting bezeichnet. Ein Setting ist relativ dauerhaft und seinen Mitgliedern subjektiv bewusst. Es ist durch formale Organisation, regionale Situation und / oder gleiche Lebenslage und / oder gemeinsame Werte bzw. Präferenzen definiert (Rosenbrock & Michel, 2007).

Die reine Verhältnisprävention benötigt keine individuellen Entscheidungen der Zielgruppe über Verhaltens- und Konsummuster. Reine Verhältnisprävention bedeutet eine Änderung an den Strukturen des politischen und wirtschaftlichen Systems (z.B. Gesetzesänderung für die Vergabe von Konsumkrediten) (Rosenbrock & Michel, 2007).

4.2 Theorie „Carrots, Sticks and Sermons“ nach Vedung

Gemäss Vedung (1998) sind „Carrots, Sticks and Sermons“ drei politische Instrumente⁷. Eine Regierung wie z.B. der Schweizerische Bundesrat kann diese politischen Instrumente einsetzen, um politisch gesetzte Ziele zu erreichen.

Carrots („Anreize“) beeinflussen mit positiven oder negativen Anreizen die Entscheidung zur Befolgung von Regeln (finanzielle Belohnungen resp. finanzielle Bestrafungen wie z.B. Steuerergünstigungen oder -erhöhungen). Sticks („Gesetze“) stehen für eine Verpflichtung der Personen, nach den Vorgaben von Gesetzen zu handeln. Dies kann mit oder ohne Drohung einer Strafe erfolgen. Sermons („Predigten“) umfassen Informationen, Argumente oder Werbemassnahmen. Es wird versucht, Personen zugunsten bestimmter Verhaltensweisen zu überzeugen, ohne sie dazu zu zwingen und ohne ihnen einen finanziellen Anreiz zu geben (Vedung, 1998; Willert, 2013).

4.3 Inklusions- / Exklusionsmodell nach Bless und Schwarz

Das Inklusions- / Exklusions-Modell (IEM) ist ein Modell aus der Psychologie, welches das menschliche Urteilen beschreibt. Damit ein Individuum über etwas urteilen kann, benötigt es Informationen. Diese Informationen prüft es bewusst, aber auch unbewusst, im Kontext der Entscheidungssituation. Wie ein Individuum über etwas urteilt, hängt also auch vom Kontext ab. Wenn eine Information einem Individuum zugänglich ist und als wichtig für das Urteil kategorisiert wird, dann führt dies zu einer Inklusion. Inklusion heisst, dass eine Information für ein Urteil berücksichtigt wird. Aus verschiedenen Gründen können jedoch Informationen vom Individuum auch exkludiert, d.h. ausgeschlossen werden. Ein Grund für den Ausschluss einer Information ist z.B., dass das Individuum diese als offensichtliche Beeinflussung erkennt (Bless & Schwarz, 2010).

Die im folgenden Kapitel beschriebenen Nudges (vgl. Kap. 4.4) sind gemäss IEM bewusst platzierte Informationen. Ein gut platzierter Nudge wird als Information bei der Urteilsbildung inkludiert. Nudges müssen vom Individuum als Information wahrgenommen werden, damit sie eine Wirkung zeigen.

⁷ Eine analoge Aufteilung beschreibt Leppin (2014). Sie unterscheidet folgende Methoden der Prävention: edukative Methoden (= sermons), normativ-regulatorische Massnahmen (= sticks) und ökonomische Anreiz- oder Bestrafungssysteme (= carrots).

4.4 Nudges nach Thaler und Sunstein

Der Begriff Nudge wurde von Thaler und Sunstein (2009) geprägt. Nudges sind eine Massnahme, mit der das Verhalten von Menschen in vorhersagbarer Weise verändert werden kann. Durch den Einsatz von Nudges werden aber weder Optionen ausgeschlossen, noch werden wirtschaftliche Anreize stark verändert. Nudges müssen ohne grossen Aufwand zu umgehen sein. Sie sind nur ein Anstoss und kein Befehl.

Ein Beispiel für Nudges ist das Opt-in- und Opt-out-Prinzip, z.B. bei der Frage der Organspende. In einigen Ländern (z.B. Schweiz) müssen sich die Bürger/innen aktiv für die Organspende anmelden (Opt-in). In anderen Ländern (z.B. Österreich) sind sie automatisch Organspender. Wenn sie nicht Organspender sein wollen, müssen sie sich aktiv davon abmelden (Opt-out). Dieses Prinzip führt dazu, dass es beim Opt-out-Prinzip deutlich mehr Organspender gibt als beim Opt-in-Prinzip. Ein Nachteil kann beim Opt-out-Prinzip entstehen, wenn die Personen zu wenig informiert werden und dadurch beispielsweise zu Organspendern werden, ohne es zu wissen (Johnson & Goldstein, 2003).

4.5 Herleitung des theoriegestützten Modells

Im Folgenden wird ein theoriegestütztes Modell hergeleitet, das als konzeptioneller Rahmen für die vorliegende Arbeit dient. Am Schluss dieses Kapitels wird es in Tab. 1 zusammengefasst.

Wie in Kap. 4.1 erwähnt, gibt es erstens den Ansatz der reinen Verhältnisprävention. Dieser Ansatz bezieht sich auf Änderungen im politischen System, z.B. Gesetzesänderungen. Eine Gesetzesänderung mit dem Ziel der Prävention bedeutet eine Änderung an den Strukturen des politischen Systems. In der vorliegenden Arbeit wird deshalb der Begriff „strukturelle Schuldenprävention“ verwendet.

Zur theoretischen Erklärung der strukturellen Schuldenprävention wird die Theorie „Carrots, Sticks and Sermons“ beigezogen. Diese Theorie erklärt, welche politischen Instrumente auf struktureller Ebene verwendet werden können (vgl. Kap. 4.2).

Zweitens gibt es den Ansatz der kontextorientierten Verhaltensprävention (vgl. Kap. 4.1). Dies ist eine Intervention, die sich auf präzise eingegrenzte Zielgruppen und deren Kontext, also das Setting, bezieht. Deshalb wird in der vorliegenden Arbeit der Begriff „settingorientierte Schuldenprävention“ verwendet. Mit dem Begriff „settingorientierte Schuldenpräventi-

on“ soll ausgedrückt werden, dass spezifische Settings betrachtet werden und ein praxistauglicher, etablierter Begriff verwendet wird.

Bei diesem Ansatz ist neben weiteren Massnahmen ein Einsatz von Nudges möglich. Mit Hilfe von Nudges können Handlungen von Individuen beeinflusst werden, um Präventionsziele zu erreichen.

Wie bereits in Kap. 4.3 aufgezeigt, können Nudges mit dem IEM erklärt werden. Nudges sind in dieser Theorie eine gut platzierte Information, die ein Individuum in seine Entscheidungsfindung miteinbezieht. Zur theoretischen Erklärung von settingorientierter Schuldenprävention mit engem Fokus auf Nudges wird deshalb das IEM beigezogen.

Die Tab. 2 fasst das theoriegestützte Modell zusammen.

Tab. 2: Theoriegestütztes Modell zu struktureller und settingorientierter Schuldenprävention

Art der Prävention	strukturelle Schuldenprävention	settingorientierte Schuldenprävention (Fokus auf Nudges)
Theorie (vgl. Kap. 4.2 und 4.3)	„Carrots, Sticks and Sermons“	Inklusions- / Exklusionsmodell (IEM)

5 Ergebnispräsentation

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse präsentiert und die Fragestellungen beantwortet. Zuerst werden die Risikogruppen für die Verschuldung eruiert (vgl. Kap. 5.1). Danach werden die Ergebnisse aufgezeigt, die für alle drei Tätigkeitsfelder – Steuern, Gesundheitskosten und Konsumkredite – relevant sind (vgl. Kap. 5.2 und 5.3). Anschliessend werden die spezifischen Ergebnisse pro Tätigkeitsfeld aufgezeigt (vgl. Kap. 5.4, 5.5 und 5.6).

5.1 Risikogruppen für Verschuldung

Um die Fragestellungen zu beantworten, werden zuerst die Risikogruppen für Verschuldung eruiert. Weil aus einer Verschuldung eine Überschuldung entstehen kann, ist es wichtig, die Risikogruppen für Verschuldung zu kennen, um gezielte Handlungen gegen Ver- und Überschuldung vornehmen zu können.

Die Daten der SBS (2014) wurden dabei nicht für die Definition der Risikogruppen verwendet, weil nicht nur die Klienten/innen der Schuldenberatungsstellen berücksichtigt werden sollten, sondern auch diejenigen Personen, die eine Verschuldung (oder bereits eine Überschuldung) aufweisen und noch nicht in einer Schuldenberatung sind. Deshalb wurden für die vorliegende Arbeit die CH-SILC-Daten (BFS, 2016b) für die Definition der Risikogruppen verwendet.

Personen im Alter von 18-24 Jahren, Männer, Ausländer und Ausländerinnen, Personen mit obligatorischer Schulbildung und arbeitslose Personen sind gemäss den CH-SILC-Daten am häufigsten verschuldet⁸ (BFS, 2016b). Sie werden in der vorliegenden Arbeit als Risikogruppen bezeichnet (vgl. Abb. 2).

⁸ Einzige Ausnahme: Bei nicht-immobilienbezogenen Darlehen (beinhaltet Konsumkredite) haben die 50-64-Jährigen häufiger Schulden als die 18-24-Jährigen (BFS, 2016b).

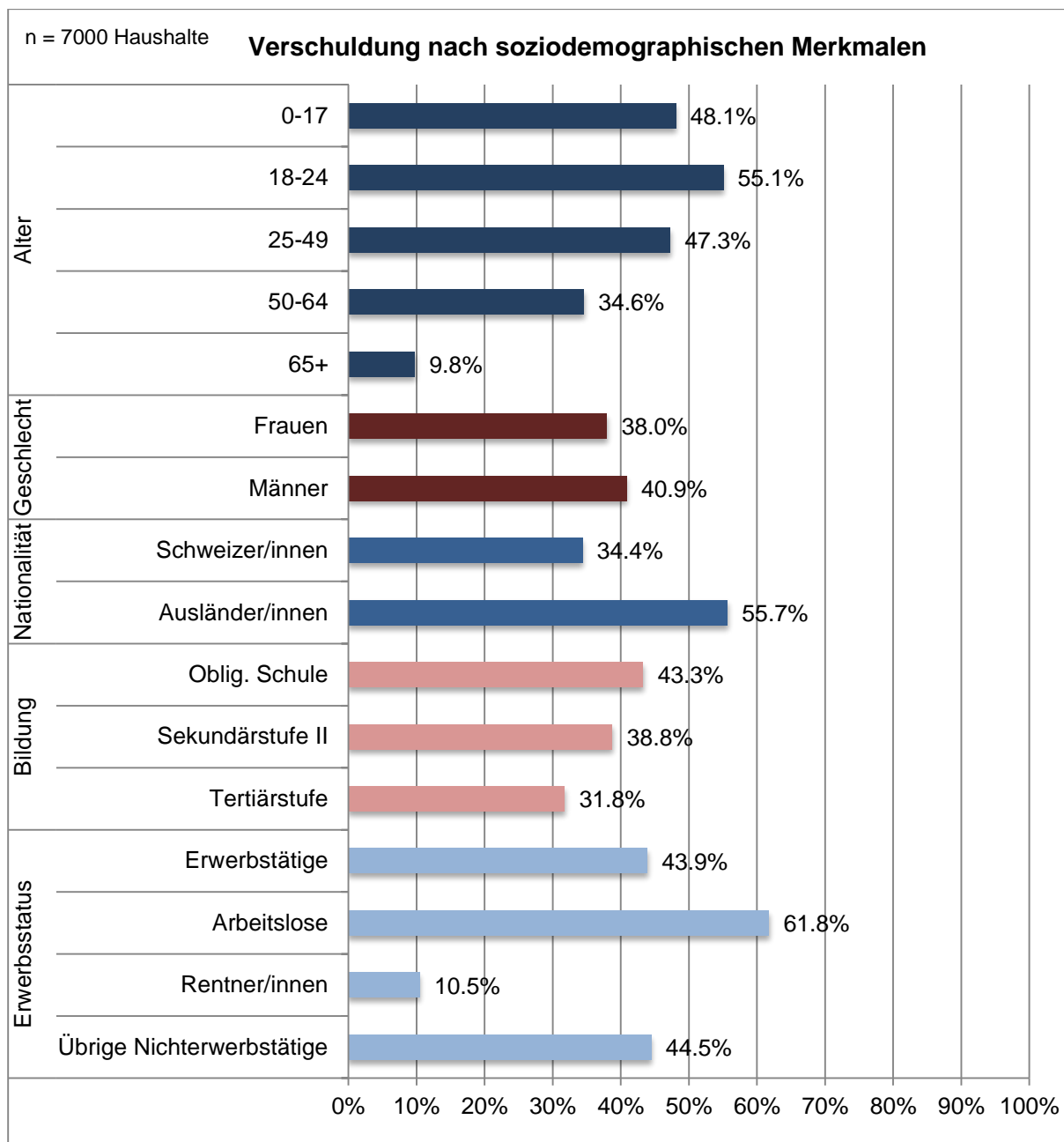


Abb. 2: Anteil der Bevölkerung (in %), der in einem Haushalt mit mindestens einer Schuldenart lebt⁹ (BFS, 2016b)

Ein teilweise anderes Bild zeigen die Daten der SBS (2014). Die SBS hat soziodemografische Profile derjenigen Klienten/innen zusammengestellt, die im Jahr 2014 eine Erstberatung in Anspruch genommen haben. Die Daten zeigen, dass mehr Männer (57%) als Frauen (43%)

⁹ Erklärung zu „übrige Nichterwerbstätige“: Dazu zählen alle Personen, die keine (bezahlte) berufliche Aktivität haben, aber nicht arbeitslos oder AHV-Rentner sind, also: Schüler, Studenten, Personen in Ausbildung, arbeitsunfähige und IV-Rentner, Personen zu Hause (unter 64 / 65 Jahren), die den Haushalt führen, Kinder erziehen oder sich um Pflegebedürftige kümmern, andere Personen in Weiterbildung oder unbezahltem Urlaub sowie Personen mit unbezahlter Erwerbstätigkeit, Personen, die Militär- oder Zivildienst leisten, nicht schulpflichtige Kinder (C. Salamin Hofmann, BFS, persönl. Mitteilung, 24.11.2015).

eine Erstberatung in Anspruch genommen haben. Dies passt zum Bild der CH-SILC (BFS, 2016b). Es gibt jedoch auch Unterschiede, z.B. bei der Nationalität. Schweizer/innen (61%) nehmen gemäss SBS häufiger eine Erstberatung in Anspruch als Ausländer/innen (39%). Die CH-SILC zeigt hingegen, dass Ausländer/innen häufiger verschuldet sind als Schweizer/innen. Auch bei der Altersverteilung gibt es Unterschiede. Gemäss SBS besuchen Personen zwischen 31 und 40 Jahren (28%) am häufigsten eine Erstberatung. Gemäss der CH-SILC bilden hingegen die 18-24-Jährigen die Risikogruppe. In Bezug auf die Ausbildung gruppiert die SBS die Daten anders als die CH-SILC. Ein direkter Vergleich ist nicht möglich.

5.2 Schuldensituation Schweiz

In diesem Kapitel werden Ergebnisse aufgezeigt, die für alle drei Tätigkeitsfelder Steuern, Gesundheitskosten und Konsumkredite relevant sind. Die Daten beziehen sich auf die Situation in der Schweiz.

Das BFS (2016b) stellt in der CH-SILC Daten zu den Schuldenarten Fahrzeug-Leasing, Kleinkredit, Ratenzahlung, Verschuldung bei Familie oder Freunden, Kontoüberziehung, unbezahlte Kreditkartenrechnungen und Zahlungsrückstand bereit. Zur Schuldenart Zahlungsrückstand werden zusätzliche detaillierte Daten veröffentlicht, die aufzeigen, bei welchen Ausgaben die Befragten Zahlungsrückstände haben, z.B. bei Steuern, Krankenkassenprämien und nicht-immobilienbezogenen Darlehen (inkl. Konsumkredite und Leasing).

Gemäss den CH-SILC-Daten leben 17.7% der Gesamtbevölkerung in einem Haushalt mit mindestens einem Zahlungsrückstand. Bei Steuern, Krankenkassenprämien und nicht-immobilienbezogenen Darlehen gibt es am meisten Zahlungsrückstände. 10.3% der Gesamtbevölkerung haben einen Zahlungsrückstand bei Steuern. 6.4% haben einen Zahlungsrückstand bei Krankenkassenprämien und 7.8% bei nicht-immobilienbezogenen Darlehen (BFS, 2016b).

Die Zahlen der SBS (2014) zeigen zur Häufigkeit von Schuldenarten ein ähnliches Bild wie die CH-SILC-Daten, auch wenn sie anders strukturiert sind. Gemäss SBS-Daten sind Steuern die am häufigsten auftretende Schuldenart bei Personen mit Ver- und / oder Überschuldung (vgl. Kap. 3.2). 69% der Personen, die im 2014 eine Erstberatung in Anspruch genommen haben, haben Steuerschulden. Gleich häufig kommen auch übrige Schulden vor. Diese Kate-

gorie beinhaltet sehr viele verschiedene Schuldenarten¹⁰, von denen jede einzelne nur einen geringen Anteil ausmacht. Dies relativiert die hohe Prozentzahl von 69% bei dieser Kategorie. 50% der Personen, die eine Erstberatung in Anspruch genommen haben, haben Krankenkassenschulden. 33% der Personen haben Konsumkreditschulden (vgl. Abb. 3).

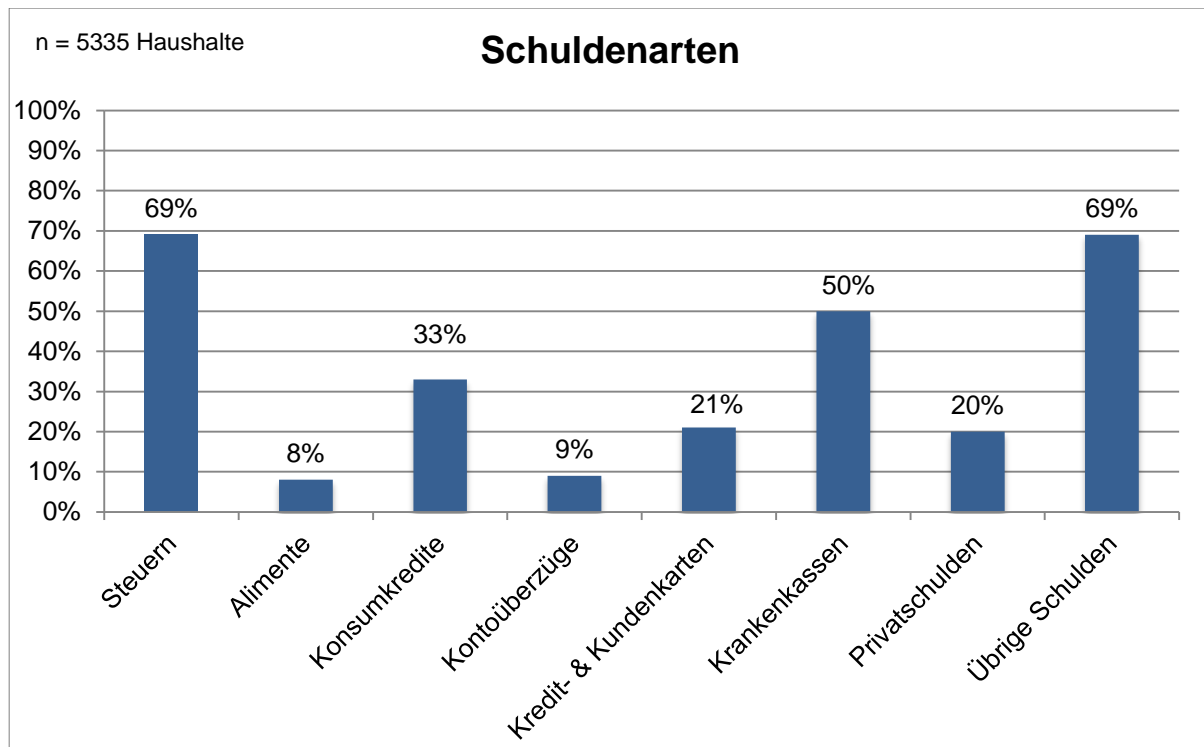


Abb. 3: Schuldenarten der Haushalte, die 2014 bei einer Schuldenberatungsstelle eine Erstberatung in Anspruch genommen haben. Mehrere Schuldenarten pro Haushalt möglich (SBS, 2014)

Steuern sind diejenige Schuldenart, die mit 29.2%, also fast einem Drittel, den zweitgrössten Anteil (nach „übrige Schulden“) des Gesamtschuldenbetrags ausmacht. Konsumkreditschulden machen 17.7% des Gesamtschuldenbetrags und Krankenkassenschulden 6.2% aus (vgl. Abb. 4). Auffällig ist insbesondere, dass zwar 50% der Personen Krankenkassenschulden haben, diese jedoch mit 6.2% einen kleinen Teil des Gesamtschuldenbetrags ausmachen.

¹⁰ Gemäss S. Mercier (SBS, persönl. Mitteilung, 10.03.2016) beinhaltet „übrige Schulden“: Hypothekendarlehen, Wohnungsmiete und Hypothekarzins, Geschäftsschulden, Leasing, Spitalkosten, Arztkosten, Psychiatriekosten, Zahnarztkosten, offene Rechnungen (z.B. Handy, Telefon, Internet, Shopping), Kosten des eigenen Fahrzeugs (z.B. Autoreparatur), Abonnemente, Bussen, Gerichts- und Anwaltskosten etc.

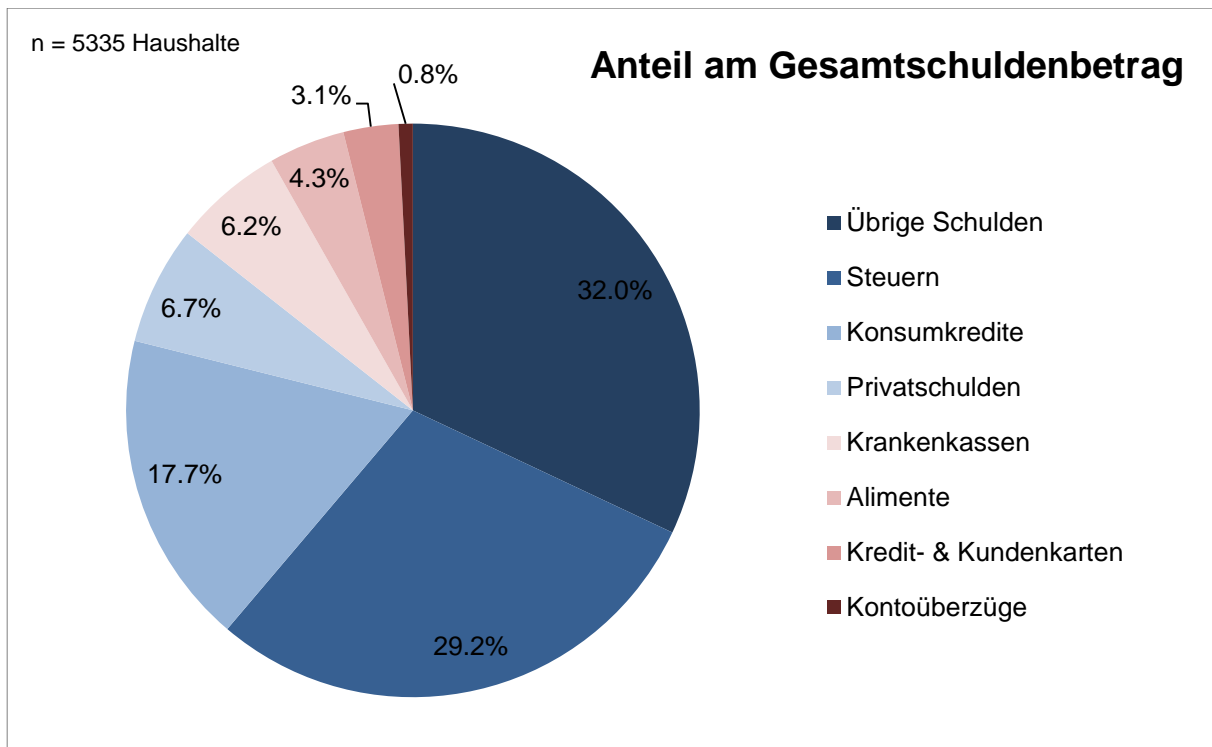


Abb. 4: Anteil der Schuldenarten am Gesamtschuldenbetrag (SBS, 2014)

Zusätzlich zu diesen Daten zeigt die Erhebung der SBS auch die Gründe für Überschuldung auf. Der häufigste Grund ist „Fehleinschätzungen von Finanzen, administrative Probleme und Konsumverhalten“¹¹. 59% der Klienten/innen geben dies als Grund an. Oft führen mehrere Gründe zur Überschuldung. Aktive Faktoren können z.B. Schwierigkeiten im Umgang mit Finanzen oder mangelnde Vorausschau sein. Passive Faktoren können z.B. Arbeitsplatzverlust, Erkrankung oder Unfall sein (SBS, 2014).

5.3 Schuldensituation Europa

Im Rahmen der Sekundärdatenanalyse wurde eingehend geprüft, ob Aussagen zur Schuldensituation in Europa gemacht werden können und insbesondere, ob Daten der EU-SILC verwendet werden können.

Im EU-SILC Ad-hoc-Modul „Überschuldung und finanzielle Ausgrenzung“ aus dem Jahr 2008 (vgl. Kap. 3.2) finden sich Daten zu Zahlungsrückständen. Es gibt jedoch keine Unterscheidung der Zahlungsrückstände bezüglich Steuern, Gesundheitskosten und Konsumkredite. Die im Ad-hoc-Modul vorhandenen Daten wurden untersucht, aber schliesslich nicht für die vorliegende Arbeit verwendet. Die vorhandenen Daten zu Zahlungsrückständen wären zu

¹¹ Eigentlich handelt es sich dabei um drei verschiedene Gründe. Diese wurden im Bericht der SBS nicht aufgeteilt (SBS, 2014).

wenig aussagekräftig gewesen. Zudem ergaben sich aufgrund der Erhebungsmethode (Untersuchung von Haushalten) teils schwierig zu erklärende Widersprüche zu den CH-SILC-Daten, z.B. tiefe Werte von Haushalten mit Zahlungsrückständen.

Um die Höhe der Schulden pro Kopf in der Schweiz im internationalen Vergleich herauszufinden, wurde auf den Allianz Global Wealth Report (vgl. Kap. 3.2) zurückgegriffen. Dieser zeigt die Höhe von Vermögen und Schulden von Privathaushalten pro Kopf im internationalen Vergleich. Die Schweiz weist bei diesem Vergleich die höchsten Schulden von Privathaushalten pro Kopf auf (EUR 80'860 pro Kopf), vor Norwegen, Dänemark und den Niederlanden. Die Schweiz weist jedoch ebenfalls die höchsten Werte beim Vermögen pro Kopf auf (EUR 157'450 pro Kopf) (Brandmeir et al., 2015).

Zusammengefasst ergaben sich also nur wenig nutzbare Daten für einen Vergleich auf europäischer Ebene. Im Tätigkeitsfeld Steuern (vgl. Kap. 5.4.1) konnte immerhin die OECD-Studie (vgl. Kap. 3.2.3) verwendet werden, um Daten zu Steuerschulden zu erhalten.

5.4 Zusammenhang zwischen Steuern und Verschuldung resp. Überschuldung

Um eine Aussage zu machen, ob es einen Zusammenhang zwischen Steuern und Verschuldung resp. Überschuldung gibt, müssen zuerst die Fragestellungen zu struktureller und settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Steuern (vgl. Kap. 5.4.1 und 5.4.2) beantwortet werden. Im Kap. 5.4.3 werden anschliessend alle Ergebnisse zum Tätigkeitsfeld Steuern zusammengefasst.

5.4.1 Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Steuern

Die beiden Detailfragen in diesem Kapitel zeigen zunächst die relevanten Daten für die Schweiz und Europa auf. Am Schluss dieses Kapitels wird die vorhandene Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller Schuldenprävention zusammengefasst.

Die erste Detailfrage lautet: *„Wie hoch ist in der Schweiz der Anteil Steuer-Schulden im Verhältnis zu den Gesamtschulden bei den Risikogruppen?“*

Wie bereits in Kap. 5.2 erwähnt, zeigen die Zahlen der SBS (2014) auf, dass 69% der Klienten/innen Steuerschulden haben. Steuern sind diejenige Schuldenart, die mit 29.2% den zweitgrössten Anteil am Gesamtschuldenbetrag ausmacht.

Da die SBS keine Aussage über den Umfang der Steuerschulden in CHF macht, werden zusätzlich die detaillierten Daten der vier ausgewählten kantonalen Schuldenberatungsstellen für 2014 beigezogen. Die Höhe der Steuerschulden der betreuten Fälle beträgt allein in den Kantonen Bern, Zürich und Basel fast CHF 20 Mio. Die Schuldenberatungsstelle Aargau-Solothurn weist keine absoluten Daten aus und wird deshalb nicht berücksichtigt¹² (Berner Schuldenberatung, 2014; Schuldenberatung Kanton Zürich, 2014a und 2014b; Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel, 2014; Schuldenberatung Aargau-Solothurn, 2014). Weitere Kennzahlen finden sich im Anhang 4.

Mit den zusätzlichen Zahlen der vier Schuldenberatungsstellen kann jedoch keine Aussage darüber gemacht werden, wie hoch der Anteil der Steuerschulden am Gesamtbetrag für einzelne Risikogruppen ist. Deshalb werden ergänzend die CH-SILC-Daten zu Zahlungsrückständen bei Steuern aufgezeigt. Mit diesen kann zwar die Fragestellung ebenfalls nicht ab-

¹² Diese Einschränkung gilt auch für die entsprechenden Daten zu den Tätigkeitsfeldern Gesundheitskosten (vgl. Kap. 5.4.1) und Konsumkredite (vgl. Kap. 5.6.1).

schliessend beantwortet werden, weil die Höhe der Schulden nicht erhoben wurde. Sie zeigen aber repräsentativ für die Gesamtbevölkerung den Anteil von Personen mit Steuerschulden bei den Risikogruppen¹³.

Die CH-SILC-Daten zeigen auf, dass 10.3% der Gesamtbevölkerung einen Zahlungsrückstand bei Steuern haben. Bei der Aufteilung nach Altersgruppe liegt der höchste Wert bei den 18-24-Jährigen. 14.5% dieser Altersgruppe haben einen Zahlungsrückstand bei den Steuern. Ältere Befragte haben seltener einen Zahlungsrückstand bei den Steuern als jüngere Befragte. Personen mit obligatorischer Schulbildung haben einen Prozentwert von 13.3%, im Vergleich zu Personen mit Ausbildung auf Sekundärstufe II mit 10.6% und Tertiärstufe mit 6.9%. Ein deutlicher Unterschied besteht zwischen arbeitslosen Personen, erwerbstätigen Personen, Rentnerinnen und Rentnern sowie übrigen Nichterwerbstätigen. 22.6% der arbeitslosen Personen haben einen Zahlungsrückstand bei den Steuern. Die restlichen Gruppen liegen zwischen 4.1% und 12.5% (BFS, 2016b). Die Tab. 3 zeigt den Anteil der Personen mit einem Zahlungsrückstand bei Steuern für die Gesamtbevölkerung und die Risikogruppen.

Tab. 3: Anteil der Befragten mit Zahlungsrückständen bei Steuern in der Gesamtbevölkerung und bei den Risikogruppen (BFS, 2016b)

Gesamtbevölkerung / Risikogruppe	Anteil mit Zahlungsrückstand bei Steuern
Gesamtbevölkerung	10.3%
18-24-Jährige	14.5%
Männer	10.7%
Ausländer/innen	12.9%
Personen mit obligatorischer Schulbildung	13.3%
Arbeitslose	22.6%

Nachdem die Ergebnisse für die Schweiz präsentiert wurden, werden nun relevante internationale Daten aufgezeigt. Die zweite Detailfrage lautet: „Gibt es im europäischen Vergleich Unterschiede bezüglich Steuerschulden nach Art der Besteuerung (Quellen- vs. Veranlagungssteuern)?“

Um diese Fragestellung zu beantworten, müssen Daten aus Europa zum Thema Steuerschulden betrachtet werden. Zwei Ansatzpunkte bei der Recherche erwiesen sich jedoch als nicht erfolgreich.

¹³ Diese Begründung für die Ergänzung der CH-SILC-Daten gilt auch für die Beantwortung der entsprechenden Fragestellungen in den Tätigkeitsfeldern Gesundheitskosten (vgl. Kap. 5.4.1) und Konsumkredite (vgl. Kap. 5.6.1).

Erstens ist eine europaweite Zusammenstellung von Daten der Schuldenberatungsstellen nicht vorhanden. Die Daten, die z.B. die SBS für die Schweiz aggregiert (Anteil Steuerschulden an den Gesamtschulden), werden also nicht auf europäischer Ebene zusammengeführt.

Zweitens wurden zwar Daten zu Zahlungsrückständen im Rahmen des EU-SILC Ad-hoc-Moduls von 2008 gefunden. Es sind jedoch keine spezifischen Daten bezüglich Steuerschulden in diesem Ad-hoc-Modul vorhanden. Auch die Hauptstudie der EU-SILC enthält keine Daten bezüglich Steuerschulden (Eurostat, 2010). Diese Recherche-Ergebnisse wurden von Eurostat auf Anfrage bestätigt (K. Kraszewska, Eurostat, persönl. Mitteilung, 13.04.2016).

Es wurden zudem keine Studien oder Datenquellen gefunden, die die Perspektive von Privathaushalten einnehmen und spezifisch auf Steuerschulden eingehen.

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Beantwortung der Fragestellung ist die OECD-Studie „Tax Administration 2015“. Wie bereits erwähnt, nimmt die Studie jedoch eine staatliche Perspektive auf Steuerschulden ein (vgl. Kap. 3.2.3). Die Studie zeigt unter anderem die Unterschiede bezüglich Steuerschulden in den untersuchten Staaten. Betrachtet wird der Anteil der Steuerschulden an den Steuereinnahmen der Staaten aus dem Jahr 2013. Dabei werden alle Steuerarten berücksichtigt, also neben Einkommenssteuern z.B. auch Unternehmensgewinnsteuern. Die Studie zeigt, dass im Zeitverlauf der Anteil der Steuerschulden an den Steuereinnahmen in den OECD-Ländern von 12.7% im Jahr 2011 auf 11.1% im Jahr 2013 sinkt¹⁴. Mögliche Gründe dafür sind bessere Analyse-Software und dadurch gezieltere Mahnungen, Benutzung von elektronischen Zahlungssystemen, Investitionen in die Informatik und die Erhebung von Steuern als Quellensteuern. Dies bedeutet, dass die Steuerverwaltungen dank besseren technischen Hilfsmitteln und vermehrten Erhebungen von Quellensteuern die Steuern besser eintreiben können (OECD, 2015).

Bei der Betrachtung der einzelnen Länder zeigen sich deutliche Unterschiede. In Estland, Irland, Norwegen, Schweden, Japan, Korea und der Schweiz liegt der Anteil der Steuerschulden an den Steuereinnahmen unter 5%. Dieser Wert ist im Vergleich zu anderen Ländern tief. Die Schweiz hat mit 1.8% den tiefsten Wert (OECD, 2015; Sheridan, 2015) (vgl. Abb. 5).

¹⁴ Brasilien (2011: 108.7% / 2013: 117.8%), Griechenland (103.5% / 132.7%) sowie Italien (207.8% / 257%) weisen sehr hohe Werte auf (OECD, 2015). Sheridan (2015) entfernte diese extremen Werte bei der Berechnung. Diese Berechnung wurde für die vorliegende Arbeit übernommen.

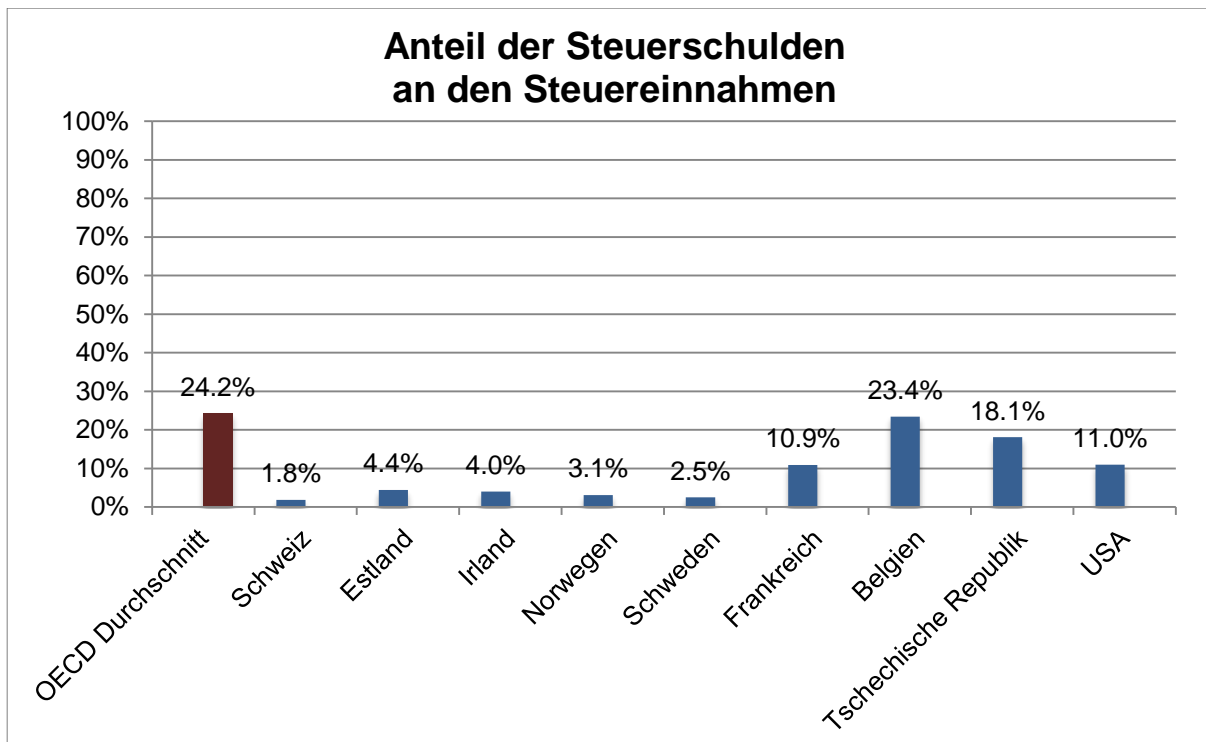


Abb. 5: Anteil der Steuerschulden an den Steuereinnahmen (Auszug) (OECD, 2015)

Damit der Vergleich bezüglich Steuerschulden nach Art der Besteuerung (Quellen- und Veranlagungssteuer) gemäss Fragestellung vorgenommen werden kann, müssen die Steuersysteme der Länder hinsichtlich Quellen- und Veranlagungssteuer eingeteilt werden. Dies ist bei einer Betrachtung über alle Steuerarten nicht möglich. In der Kennzahl „Anteil der Steuerschulden an den Steuereinnahmen“ (vgl. Abb. 5) sind alle Steuerarten berücksichtigt, also auch Unternehmensgewinnsteuern und Mehrwertsteuern. Bei diesen ist gemäss B. Peyer (Staatssekretariat für internationale Finanzfragen [SIF], persönl. Mitteilung, 17.5.2016) eine Erhebung an der Quelle nicht möglich. Die Unterscheidung bezüglich Quellen- und Veranlagungssteuer muss deshalb für einzelne Steuerarten, wie z.B. die Einkommenssteuer, vorgenommen werden.

Eine klare Unterteilung bezüglich Quellen- und Veranlagungssteuer bei Einkommenssteuern ist jedoch aufgrund der Vielfalt der Systeme nicht einfach. Ob Steuern an der Quelle oder auf dem Veranlagungsweg erhoben werden, kann von verschiedenen Faktoren abhängen, wie z.B. dem betroffenen Einkommen, dem betroffenen Steuerpflichtigen und der Geltendmachung von nachträglich ordentlicher Veranlagung z.B. wegen Abzügen (B. Peyer, SIF, persönl. Mitteilung, 15.3.2016).

Die OECD-Studie untersuchte, welche Staaten bei der Einkommenssteuer auf Löhne welche Art der Besteuerung anwenden. Die Studie zeigt, dass 31 von 34 OECD-Staaten bei der Ein-

kommenssteuer auf Löhne sowohl Quellen- als auch Veranlagungssteuer einsetzen (OECD, 2015). In der Schweiz werden z.B. die Steuern der Bürger/innen in allen Kantonen auf dem Veranlagungsweg erhoben. Ausländische Staatsangehörige ohne Niederlassungsbewilligung C werden an der Quelle besteuert (Eidgenössische Steuerverwaltung [ESTV], 2015).

Drei Staaten setzen nur eine Art der Besteuerung ein: die Tschechische Republik (nur Quellensteuer), Frankreich und die Slowakei (nur Veranlagungssteuer) (OECD, 2015).

Selbst wenn diese Unterteilung der Steuersysteme in der OECD-Studie aufgezeigt wird, kann damit die Fragestellung nicht beantwortet werden, denn die Studie weist keine detaillierten Daten über den Anteil der Einkommenssteuer-Schulden an den Einkommenssteuer-Einnahmen aus, nur den Anteil der gesamten Steuerschulden an den gesamten Steuereinnahmen. Mit den in der OECD-Studie enthaltenen Daten kann somit nicht überprüft werden, ob die Art der Erhebung (Quellen- und Veranlagungssteuer) einen Einfluss auf die Steuerschulden hat. Dafür müssten spezifische Daten zur Höhe der Einkommenssteuer-Schulden vorliegen.

Zudem ist die Erkenntnis aus der OECD-Studie, dass die meisten Staaten Quellen- und Veranlagungssteuern einsetzen, zu wenig präzise. Diese Ausprägungen sind von Land zu Land unterschiedlich. Ein Ländervergleich ist deshalb methodisch schwierig. Für präzisere Aussagen müssten einzelne Länder vertieft untersucht werden.

Nachfolgend wird kurz auf die Situation in Deutschland eingegangen. In Deutschland werden die Steuern bei unselbstständig erwerbstätigen Personen vom Lohn abgezogen (Quellensteuer). Allerdings besteht fakultativ die Möglichkeit einer nachträglichen Veranlagung (z.B. zur Geltendmachung von Abzügen) (B. Peyer, SIF, persönl. Mitteilung, 17.5.2016; Hacke, 2012). Einen Hinweis, wie sich dies auf die Überschuldung auswirkt, kann die Studie von Lechner und Backert (2007) aufzeigen. Die Autoren befragten Personen, die in den Jahren 2005 und 2006 Konkurs angemeldet hatten. Gemäss dieser Studie haben rund 20% der befragten Männer resp. 16% der befragten Frauen Steuerschulden. Dieser Wert ist eher tief. Wie in diesem Kapitel aufgezeigt, haben in der Schweiz 69% der Klienten/innen von Schuldenberatungsstellen Steuerschulden. Die beiden Werte können jedoch nicht direkt verglichen werden, da sich die Befragten in einer anderen Situation befinden. Die SBS-Daten aus der Schweiz beziehen sich auf Klienten/innen von Schuldenberatungsstellen, die Daten aus Deutschland auf Personen, die Konkurs angemeldet haben.

Weitere Analysen wurden im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen. Interessante Staaten wären z.B. Deutschland (Vertiefung der in diesem Kapitel aufgezeigten Resultate), die Tschechische Republik (nur Quellensteuer bei Einkommenssteuern) oder Frankreich (nur Veranlagungssteuer bei Einkommenssteuern) (vgl. Handlungsempfehlung in Kap. 6.1.1).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es aus den gefundenen Datenquellen keine Evidenz gibt, die einen Unterschied zwischen Veranlagungs- und Quellensteuer bezüglich Einkommenssteuer-Schulden aufzeigt.

Die OECD-Studie, welche die Perspektive von Staaten einnimmt, ist der einzige Hinweis zur Höhe der Steuerschulden in verschiedenen Ländern. Die Studie zeigt auf, dass es unterschiedliche Gründe dafür gibt, wie hoch oder tief der Anteil der Steuerschulden an den Steuereinnahmen ist. Diese Kennzahl berücksichtigt jedoch alle Steuerarten. Aussagekräftiger wären Aussagen zu einzelnen Steuerarten wie z.B. zur Einkommenssteuer.

Eine weitergehende Untersuchung von Steuersystemen und Steuerschulden wäre interessant, aber methodisch schwierig. Die meisten Steuersysteme sind Mischformen aus Quellen- und Veranlagungssteuern mit unterschiedlichen Ausprägungen. Jedes Land müsste deshalb spezifisch untersucht werden.

5.4.2 Evidenz zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Steuern

In diesem Kapitel wird die Fragestellung beantwortet, welche Evidenz es zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Steuern gibt. In einem Setting können unter anderem Nudges eingesetzt werden, um das Verhalten von Menschen zu verändern, ohne Optionen auszuschliessen (vgl. Kap 4.4).

Darum wird zuerst folgende Detailfrage beantwortet: „*Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von Nudges im Tätigkeitsfeld Steuern?*“

der Steuern vom Lohn“ im Nationalrat eingereicht. Die Motion wurde im Parlament noch nicht behandelt. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion mit dem Argument, dass ein solches Modell zu kompliziert sei und dies einen zusätzlichen administrativen Aufwand für Arbeitgebende bedeuten würde (Parlamentsdienste, 2014).

Parlamentarier in Basel-Stadt, in Zürich und Bern fordern in ihren Kantonen den automatisierten freiwilligen Direktabzug der Steuern vom Lohn. In Basel-Stadt geht der Vorstoss im

Juni 2016 in die Vernehmlassung, in Zürich wird er im Juni 2016 im Kantonsrat diskutiert und in Bern wurde er im März 2016 eingereicht und kommt voraussichtlich gegen Jahresende in den Grossen Rat (Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, 2015; Kantonsrat Zürich, 2016; Grosser Rat Bern, 2016). Der automatisierte freiwillige Direktabzug der Steuern vom Lohn ist ein Beispiel für einen Nudge, denn der Direktabzug würde als „Opt-out“ gestaltet. Steuerzahler, welche diesen Direktabzug nicht haben möchten, müssten sich aktiv davon abmelden (Iconomix, 2015; Veit, Kamm & Günther, 2016).

Nudges werden nicht nur bei der Steuererhebung, sondern auch bei der Steuereintreibung eingesetzt, z.B. bei Steuerrechnungen. Nudges sind in diesem Fall gezielt platzierte und variierte Texte. In einem Experiment von Hallsworth, List, Metcalfe und Vlaev (2014) wurden im Jahr 2011 Briefe an mehr als 100'000 Einwohner in Grossbritannien gesendet. In diesen Briefen wurden die Einwohner darauf hingewiesen, dass sie die Steuern noch nicht beglichen hatten. Es gab verschiedene Versionen dieser Briefe. In der ersten Version wurde der Text wie folgt formuliert: „Neun von zehn Menschen bezahlen ihre Steuern pünktlich.“ Eine weitere Version lautete: „Neun von zehn Menschen im Vereinigten Königreich bezahlen ihre Steuern pünktlich. Sie gehören momentan zur sehr kleinen Minderheit, die ihre Steuern noch nicht bezahlt hat.“ Dazu kamen zwei weitere Versionen. Die Variation der Texte war wirksam. Der erfolgreichste Brief war die Version mit dem Verweis auf die Zugehörigkeit zu einer „sehr kleinen Minderheit“. In weniger als einem Monat generierte dieser Brief zusätzliche Einnahmen von GBP 1.9 Mio.

Die Wirksamkeit der unterschiedlichen Texte kann mit „Social Proof“ (deutsch: „soziale Bewährtheit“) erklärt werden. Soziale Bewährtheit ist ein Konzept aus der Psychologie. Es besagt, dass sich Individuen bei einer Entscheidung oft daran orientieren, wie sich andere Individuen in der gleichen Situation entscheiden. Wenn also eine Steuerverwaltung die Briefe so formuliert, dass neun von zehn Menschen ihre Steuern pünktlich zahlen und der Adressat zu einer Minderheit gehört, dann vergleicht sich der Adressat mit den restlichen Steuerzahlenden. Durch den Wunsch, zur Mehrheit zu gehören, steigt seine Motivation, die Steuern zu zahlen (Cialdini, 2013).

Ein anderes Beispiel für Nudges stammt aus der Altersvorsorge. Thaler und Benartzi konzipierten das Programm „Save More Tomorrow (SMarT)“. Damit können Unternehmen ihre Mitarbeitenden beim Sparen unterstützen. Bei diesem Programm wird bei einer Lohnerhöhung automatisch ein höherer Prozentsatz des Lohns auf ein Vorsorge-Konto überwiesen. Bei

weiteren Lohnerhöhungen steigt dieser Prozentsatz weiter an. Zusätzlich wird die Massnahme mit einem Opt-out ergänzt, so dass sich Mitarbeitende bewusst davon abmelden müssen, falls sie die Erhöhung nicht mehr wünschen. In einer Studie wurde dieses Programm mit 162 Mitarbeitenden getestet. Die Sparquote stieg von 3.5% auf 11.6% an. Mittlerweile wird SMarT in Ländern wie den USA, Grossbritannien und Australien bereits oft eingesetzt (Thaler & Benartzi, 2004).

Ein ähnliches Programm könnte auch genutzt werden, um einen Teil des Einkommens für die Steuern zu reservieren. Dafür wäre keine Gesetzesänderung nötig. Es handelt sich um settingorientierte Schuldenprävention, weil ein solches Programm im Setting Unternehmen eingeführt werden könnte (vgl. Handlungsempfehlung in Kap. 6.1.2).

Die in diesem Kapitel aufgezeigten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

In der Schweiz wird momentan diskutiert, ob ein automatisierter freiwilliger Direktabzug der Steuern vom Lohn mit Opt-out-Möglichkeit eingesetzt werden soll. Es gibt noch keine Evidenz bezüglich der Wirkung dieser Massnahme, da diese noch nicht umgesetzt wurde. In anderen Gebieten wie z.B. der Organspende (vgl. Kap. 4.4) wurde jedoch festgestellt, dass das Opt-out-Prinzip eine grosse Wirkung hat.

Ein weiteres Recherche-Ergebnis ist, dass Nudges bei der Steuereintreibung eingesetzt werden. Beispielsweise werden in Grossbritannien Texte auf den Steuerrechnungen eingesetzt, die auf dem Konzept der sozialen Bewährtheit basieren. Diese zeigen eine messbare Wirkung bei der Steuereintreibung.

Nudges werden nach aktuellem Wissenstand in der Schuldenprävention nicht in spezifischen Settings eingesetzt. Es ist anzunehmen, dass Nudges in spezifischen Settings noch wirksamer wären, weil so die Risikogruppen gezielter angesprochen werden könnten. Im Setting Unternehmen könnte z.B., ähnlich wie beim SMarT-Programm, ein Teil von Lohnerhöhungen automatisch für Steuern reserviert werden.

5.4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse im Tätigkeitsfeld Steuern

Gemäss CH-SILC haben 10.3% der Bevölkerung einen Zahlungsrückstand bei Steuern. Die SBS-Daten zeigen, dass 69% der Klienten/innen von Schuldenberatungsstellen Steuerschulden haben. In den vier betrachteten Kantonen summieren sich diese Steuerschulden auf CHF 20 Mio.

Bezüglich der strukturellen Schuldenprävention konnte mit den vorhandenen Daten nicht festgestellt werden, ob es im internationalen Vergleich Unterschiede bei der Schulden-situation je nach Art der Besteuerung gibt. Dafür wären vertiefte Untersuchungen notwendig.

Bei der Untersuchung des Einsatzes von Nudges konnten zwei Ansatzpunkte gefunden werden: der automatisierte freiwillige Direktabzug der Steuern vom Lohn mit Opt-out-Mechanismus und der Einsatz von verschiedenen Textvarianten auf Steuerrechnungen in Grossbritannien. Bei beiden Ansatzpunkten fehlt jedoch Evidenz zur Wirksamkeit für die Schweiz.

5.5 Zusammenhang zwischen Gesundheitskosten und Verschuldung resp. Überschuldung

In diesem Kapitel wird untersucht, ob es einen Zusammenhang zwischen Gesundheitskosten und Verschuldung resp. Überschuldung gibt. In Kap. 5.5.1 und 5.5.2 werden zunächst die Fragestellungen zu struktureller und settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten beantwortet. Das Kap. 5.5.3 fasst anschliessend alle Ergebnisse zum Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten zusammen.

5.5.1 Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten

Um einen ersten Überblick über das Ausmass von Ver- und Überschuldung im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten zu erhalten, wird die folgende Detailfrage beantwortet: *„Wie hoch ist in der Schweiz der Anteil Krankenkassenschulden im Verhältnis zu den Gesamtschulden bei den Risikogruppen?“*

Wie bereits in Kap. 5.2 erwähnt, zeigen die Zahlen der SBS (2014) auf, dass 50% der Klienten/innen von Schuldenberatungsstellen Krankenkassenschulden haben. Auffällig ist, dass zwar 50% der Personen Krankenkassenschulden haben, diese jedoch nur 6.2% des Gesamtschuldenbetrags ausmachen.

Wie bereits beim Tätigkeitsfeld Steuern werden auch beim Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten zusätzlich die Daten der vier ausgewählten Schuldenberatungsstellen für 2014 aufgezeigt. Die Höhe der Krankenkassenschulden der betreuten Fälle beträgt in den Kantonen Bern, Zürich und Basel rund CHF 3.7 Mio. (Berner Schuldenberatung, 2014; Schuldenberatung Kanton Zürich, 2014a und 2014b; Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel, 2014). Weitere Kennzahlen finden sich im Anhang 4.

Die ergänzenden CH-SILC-Daten zeigen auf, dass 6.4% der Gesamtbevölkerung einen Zahlungsrückstand bei Krankenkassenprämien haben. Bei der Aufteilung nach Altersgruppe liegt der höchste Wert bei den 18-24-Jährigen. 11.5% dieser Altersgruppe haben einen Zahlungsrückstand bei Krankenkassenprämien. Bei Ausländern/innen liegt der Prozentwert bei 11.5%. Dieser Wert ist höher als bei Schweizern/innen (4.8%). Personen mit obligatorischer Schulbildung haben einen Prozentwert von 12.3%. Dieser Wert ist höher im Vergleich zu Personen mit Ausbildung auf Sekundärstufe II (5.7%) und Tertiärstufe (3.2%). Ein Unterschied besteht

zwischen arbeitslosen Personen und erwerbstätigen Personen, Rentnerinnen und Rentnern sowie übrigen Nichterwerbstätigen. 16.1% der arbeitslosen Personen haben einen Zahlungsrückstand bei Krankenkassenprämien. Die restlichen Gruppen liegen zwischen 2.1% und 10.2% (BFS, 2016b). Die Tab. 4 zeigt den Anteil der Personen mit einem Zahlungsrückstand bei Krankenkassenprämien für die Gesamtbevölkerung und die Risikogruppen.

Tab. 4: Anteil der Befragten mit Zahlungsrückständen bei Krankenkassenprämien in der Gesamtbevölkerung und bei den Risikogruppen (BFS, 2016b)

Gesamtbevölkerung / Risikogruppe	Anteil mit Zahlungsrückstand bei Krankenkassenprämien
Gesamtbevölkerung	6.4%
18-24-Jährige	11.5%
Männer	7%
Ausländer/innen	11.5%
Personen mit obligatorischer Schulbildung	12.3%
Arbeitslose	16.1%

Nun folgt die Beantwortung der zweiten Detailfrage: „*Welche Evidenz zur Wirksamkeit von spezifischen Massnahmen der strukturellen Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten gibt es?*“

Die Recherche ergab zwei mögliche Ansatzpunkte für strukturelle Schuldenprävention bei Gesundheitskosten: Erstens „schwarze Listen“ und zweitens Krankenkassenprämienbefreiung für Kinder bis zum Alter von 18 Jahren. Diese beiden Themen werden in der Schweiz aktuell auch in der Politik diskutiert.

Ein erster Ansatzpunkt, der bezüglich präventiver Wirkung untersucht wurde, sind sogenannte schwarze Listen. Im Krankenversicherungsgesetz (KVG) ist festgehalten, dass die Kantone Versicherte, die trotz Betreibung ihre Prämien nicht bezahlen, in schwarzen Listen erfassen können. Wer auf einer solchen Liste ist, erhält nur noch Notfallbehandlungen. Neun Kantone in der Schweiz haben eine schwarze Liste eingeführt¹⁵. Personen, die bereits Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen erhalten sowie Kinder bis 18 Jahre werden nicht erfasst (Berner Schuldenberatung, 2016). Durch die Einführung der schwarzen Listen erhofften sich die Kantone eine bessere Zahlungsmoral und Einsparungen im Gesundheitswesen (Aschwanden & Gerny, 2015).

¹⁵ Solothurn, Aargau, Luzern, Zug, Tessin, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau.

Mittlerweile wird in einigen Kantonen diskutiert, die schwarzen Listen wieder abzuschaffen. Unter anderem ist das Schaffhauser Sozialversicherungsamt der Meinung, dass die schwarzen Listen nicht wirksam seien. Auch *santésuisse* findet, dass diese Listen trotz hohem administrativem Aufwand zu keinen finanziellen Einsparungen führen (Aschwanden & Gerny, 2015).

Ein weiteres Argument gegen die schwarzen Listen bringen Von Wyl und Beck (2015). Die Autoren untersuchten in einer Studie, welche Auswirkung ein Zahlungsstopp von Krankenkassen auf die untersuchten Personengruppen haben kann. Ein solcher Zahlungsstopp entsteht z.B. dann, wenn Personen in einer schwarzen Liste erfasst sind.

Die Studie zeigt auf, dass 60% der 14'000 untersuchten versicherten Personen, die die Krankenkassenprämien nicht bezahlen können oder wollen, junge und gesunde Personen sind. 40% sind ältere, kranke Personen und Familien mit Kindern. Die Studie kommt zum Schluss, dass ein Zahlungsstopp bei den jungen Personen eine geringe Auswirkung haben würde, weil junge Menschen wenig medizinische Leistungen beziehen. Bei älteren, kranken Personen hätte ein Zahlungsstopp hingegen einschneidende Auswirkungen. Diese benötigen oft viele medizinische Leistungen. Die Arbeit mit schwarzen Listen und daraus resultierenden Zahlungsstopps hat also für die Mehrzahl der nicht zahlenden Versicherten, d.h. die jungen und gesunden Versicherten, keine Auswirkung, weil sie wenig medizinische Leistungen beziehen.

Auch wenn sich auf den schwarzen Listen also Personengruppen finden, auf die die strukturelle Schuldenprävention abzielt (junge, gesunde Personen), so bedeutet dies nicht, dass dadurch eine präventive Wirkung entsteht. Es gibt also Evidenz, dass schwarze Listen keine wirksamen Massnahmen struktureller Schuldenprävention sind (vgl. Handlungsempfehlung in Kap. 6.1.3).

Eine weitere Problemstellung, die sich im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten ergibt, ist die Verschuldung von Jugendlichen, weil die Eltern die Krankenkassenprämien nicht bezahlen. Es gibt Fälle, in denen Jugendliche, sobald sie volljährig sind, betrieblen werden, weil ihre Eltern die Krankenkassenprämien nicht bezahlt haben. Gemäss einem Bundesgerichtsurteil ist das Kind selbstständig prämienspflichtig. In einer Anfrage von Bea Heim vom 19. März 2015 „Sollen Jugendliche für Schulden ihrer Eltern aufkommen?“ wird der Bundesrat angefragt, wie diese Problematik gelöst werden könnte. Der Bundesrat antwortet, dass er zukünftig Kinder von einkommensschwachen und mittelständischen Haushalten von der Prämienpflicht befreien will (Parlamentsdienste, 2015). Das Parlament behandelt zudem die parlamentarische

Initiative von Ruth Humbel vom 8. März 2010, „Prämienbefreiung für Kinder“. Diese fordert eine Änderung des KVG, damit Kinder bis zum Alter von 18 Jahren von den Krankenkassenprämien befreit werden (Parlamentsdienste, 2010a).

Evidenz zur Wirksamkeit dieser Massnahme von struktureller Schuldenprävention ist jedoch nicht vorhanden, da diese Änderung des KVG noch nicht umgesetzt ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich bei den Themen schwarze Listen und Krankenkassenprämienbefreiung für Kinder unterschiedliche Antworten auf die Fragestellung ergeben. Die Wirkung von schwarzen Listen für die Schuldenprävention wird als gering eingestuft. Bei der Krankenkassenprämienbefreiung für Kinder fehlen Erfahrungswerte, aufgrund derer die Wirksamkeit dieser Massnahme bewertet werden könnte.

5.5.2 Evidenz zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten

In diesem Kapitel wird folgende Detailfrage beantwortet: *„Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von Nudges im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten?“*

Gesundheitssysteme von Staaten können in zwei Grundtypen unterteilt werden: das Bismarck- und das Beveridge-Modell. Beim ersten Modell werden die Krankenkassenprämien vom Lohn abgezogen. Das zweite Modell wird durch Steuern finanziert. Das Schweizer Gesundheitssystem ist eine Mischform dieser beiden Modelle. Die Schweiz hat keine staatliche Krankenkasse. Jede in der Schweiz lebende Person ist verpflichtet, eine Grundversicherung abzuschliessen. In der Schweiz werden die Krankenkassen mit monatlichen Prämien finanziert (Santésuisse, 2010). Die monatlichen Prämien muss jede Person von ihrem Einkommen selber bezahlen. Nicht alle können jedoch die Prämien bezahlen oder wollen einen Teil des Einkommens für die Zahlung der Prämien reservieren. Im Jahr 2015 gab es beispielsweise in der Stadt Zürich Krankenkassen-Betreibungen im Wert von rund CHF 34 Mio. (Verband der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich [VGBZ], 2016).

Eine Änderung bei der Art, wie Krankenkassenprämien in der Schweiz bezahlt werden, könnte zu weniger Ver- und Überschuldung führen. Eine Möglichkeit wäre, dass Krankenkassenprämien direkt vom Lohn abgezogen werden könnten (Veränderung in Richtung des Bismarck-Modells). Der Mechanismus wäre gleich wie beim automatisierten freiwilligen Direktabzug von Steuern mit Opt-out (vgl. Kap. 5.4.1).

Aktuell wurden keine Daten gefunden, die aufzeigen, ob es bei der Verschuldung Unterschiede gibt, je nachdem ob Krankenkassenprämien selber bezahlt oder direkt vom Lohn abgezogen werden.

Weitere Ergebnisse zu settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten konnten nicht gefunden werden. Die Kombination des Suchbegriffs „Nudge“ mit Suchbegriffen zum Thema Gesundheitskosten / Krankenkassen ergab vorwiegend Ergebnisse zum Einsatz von Nudges im Bereich Ernährung oder zur Förderung von sportlichen Aktivitäten (vgl. Anhang 1).

Insgesamt ergab die Recherche also keine Evidenz zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten.

5.5.3 Zusammenfassung der Ergebnisse im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten

Kap. 5.5.1 zu struktureller Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten ergab bei den diskutierten Ansatzpunkten schwarze Listen und Krankenkassenprämienbefreiung für Kinder unterschiedliche Antworten auf die Fragestellung. Die Wirksamkeit von schwarzen Listen wird – bei hohem administrativem Aufwand – als eher gering eingestuft. Die Wirksamkeit einer Krankenkassenprämienbefreiung von Kindern kann noch nicht bewertet werden, da diese noch nicht umgesetzt ist.

In Kap. 5.5.2 wurde die Möglichkeit diskutiert, Krankenkassenprämien direkt vom Lohn abzuziehen. Bei der Recherche wurden jedoch keine aktuell geplanten Massnahmen oder Vorstösse in diese Richtung gefunden.

Die Arbeit mit Nudges scheint im Gesundheitsbereich eher bei der Gesundheitsförderung anzusetzen als bei den Krankenkassenprämien. Evidenz zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten konnte deshalb nicht aufgezeigt werden.

5.6 Zusammenhang zwischen Konsumkrediten und Verschuldung resp. Überschuldung

Als letztes Tätigkeitsfeld nach Steuern und Gesundheitskosten wird das Tätigkeitsfeld Konsumkredite untersucht. In den Kap. 5.6.1 und 5.6.2 werden die Fragestellungen zu struktureller und settingorientierter Schuldenprävention beantwortet. Im Kap. 5.6.3 folgt die Zusammenfassung der Ergebnisse dieses Tätigkeitsfeldes.

5.6.1 Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Konsumkredite

Wie bei den vorherigen Tätigkeitsfeldern wird zuerst die folgende Detailfrage zum Ausmass von Ver- und Überschuldung beantwortet: *„Wie hoch ist in der Schweiz der Anteil Schulden aufgrund von Konsumkrediten im Verhältnis zu den Gesamtschulden bei den Risikogruppen?“*

Um diese Fragestellung zu beantworten, wird zunächst die Verbreitung von Konsumkrediten quantifiziert. Anschliessend werden die Daten zu Konsumkreditschulden resp. Zahlungsrückständen bei Konsumkrediten aufgezeigt.

Die Daten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) aus dem Jahr 2014 zeigen die Höhe der Konsumkredite in Franken sowie die Menge der Konsumkredite zum Jahresende. Per Ende 2014 waren 546'883 Konsumkredite vergeben. Das ergab ein Konsumkreditvolumen von CHF 7.3 Mrd. Am häufigsten wurden Kredite mit kleinen Beträgen, d.h. zwischen CHF 500 und CHF 5000, vergeben. Diese Kredite mit kleinen Beträgen machten ca. 30% aller Konsumkredite aus (SNB, 2014).

Bei der Betrachtung der Entwicklung des Konsumkreditvolumens im Zeitverlauf von 1999 bis 2014 zeigen sich zwei Phasen: Von 1999 bis 2009 nahm das Konsumkreditvolumen kontinuierlich zu – um insgesamt 64% Von 2009 bis 2014 nahm das Volumen um 11% ab (HSLU, 2015).

Für die vorliegende Arbeit sind nicht nur die Daten zur Menge und Höhe der vergebenen Kredite relevant, sondern vor allem auch die Daten zu Zahlungsrückständen bei Konsumkrediten resp. Konsumkreditschulden. Das Vorhandensein eines Konsumkredits stellt noch keine Überschuldung dar. Ein Zahlungsrückstand bei Konsumkrediten bedeutet allerdings, dass die Person für Überschuldung gefährdet ist.

Wie in Kap. 5.2 erwähnt, zeigen die Zahlen der SBS (2014) auf, dass 33% der Klienten/innen Konsumkreditschulden haben. Konsumkredite machen 17.7% des Gesamtschuldenbetrags aus.

Wie bei den Steuern und bei den Gesundheitskosten werden die Daten der vier ausgewählten Schuldenberatungsstellen für 2014 beigezogen. Die Höhe der Konsumkreditschulden der betreuten Fälle beträgt in den Kantonen Bern, Zürich und Basel rund CHF 9.5 Mio. (Berner Schuldenberatung, 2014; Schuldenberatung Kanton Zürich, 2014a und 2014b; Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel, 2014). Weitere Kennzahlen finden sich im Anhang 4.

Die ergänzenden CH-SILC-Daten zeigen auf, dass 7.8% der Gesamtbevölkerung einen Zahlungsrückstand bei nicht-immobilienbezogenen Darlehen haben. Konsumkredite werden in den Daten vom BFS zu den nicht-immobilienbezogenen Darlehen gezählt (BFS, 2016b).

Bei der Aufteilung nach Altersgruppe liegt der höchste Wert ausnahmsweise bei den 50-64-Jährigen. 9.8% dieser Altersgruppe haben einen Zahlungsrückstand bei nicht-immobilienbezogenen Darlehen. Die 18-24-Jährigen haben den zweithöchsten Wert von 9.4%. Bei Ausländern/innen liegt der Prozentwert bei 11.9%. Dieser Wert ist höher als bei Schweizern/innen (5.7%). Personen mit obligatorischer Schulbildung haben einen Prozentwert von 12.4%. Dieser Wert ist höher im Vergleich zu Personen mit Ausbildung auf Sekundärstufe II (8.8%) und Tertiärstufe (2.7%). Ein Unterschied besteht zwischen arbeitslosen Personen, erwerbstätigen Personen, Rentnerinnen und Rentnern sowie übrigen Nichterwerbstätigen. 19.9% der arbeitslosen Personen haben einen Zahlungsrückstand bei nicht-immobilienbezogenen Darlehen. Die restlichen Gruppen liegen zwischen 5.4% und 12.4% (BFS, 2016b). Die Tab. 5 zeigt den Anteil der Personen mit einem Zahlungsrückstand bei Konsumkrediten für die Gesamtbevölkerung und die Risikogruppen.

Tab. 5: Anteil der Befragten mit Zahlungsrückständen bei Konsumkrediten in der Gesamtbevölkerung und bei den Risikogruppen (BFS, 2016b)

Gesamtbevölkerung / Risikogruppe	Anteil mit Zahlungsrückstand bei Konsumkrediten
Gesamtbevölkerung	7.8%
18-24-Jährige	9.4%
Männer	8.1%
Ausländer/innen	11.9%
Personen mit obligatorischer Schulbildung	12.4%
Arbeitslose	19.9%

Interessant sind ausserdem die Gründe für die Aufnahme von Konsumkrediten in der Schweiz. Der häufigste Grund für eine Kreditaufnahme ist der Erwerb eines Fahrzeuges. Der Wert liegt bei 58.5% der Haushalte mit mindestens einer Kreditart. Zweithäufigster Grund ist der Erwerb von Einrichtungsgegenständen (21.9%), dritthäufigster Grund die Bezahlung von anderen Schulden oder Rechnungen (10.3%) (BFS, 2016b).

Als nächstes wird folgende Detailfrage beantwortet: „*Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von spezifischen Massnahmen der strukturellen Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Konsumkredite?*“

Eine Art, wie strukturelle Schuldenprävention umgesetzt werden kann, ist die Veränderung eines Gesetzes resp. einer Verordnung. Zwei solche Veränderungen wurden im Rahmen der Recherche gefunden: einerseits die Senkung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite und andererseits das Verbot aggressiver Werbung für Konsumkredite.

Eine beschlossene Änderung in der Schweiz ist die Senkung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite. Ein Höchstzinssatz reguliert die Anzahl vergebener Kredite. Je tiefer der Höchstzinssatz ist, desto niedriger ist die Anzahl vergebener Kredite (Caritas, 2015; Hirter, Braun & Langhart, 2015).

Der Höchstzinssatz ist im Bundesgesetz über den Konsumkredit (KKG) und in der dazugehörigen Verordnung (VKKG) festgelegt (KKG, 2016; VKKG, 2016a). Gemäss VKKG (2016a, Art. 1) darf der Wert für den Zinssatz für Konsumkredite aktuell höchstens 15% betragen. Der Bundesrat hat verordnet, dass ab 1. Juli 2016 der Höchstzinssatz nur noch 10% betragen darf (VKKG, 2016b, Art. 1 Abs. 1)¹⁶. Seit 2003 ist der Höchstzinssatz bei 15%. Er wurde seither nicht verändert. Neu ist in der VKKG festgehalten, dass der Höchstzinssatz jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst werden muss (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement [EJPD], 2015a).

Der Bundesrat gab zusätzlich zum ordentlichen Vernehmlassungsverfahren (EJPD, 2015b) eine Studie beim Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) in Auftrag. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Änderung der Verordnung geringe Auswirkungen auf die Überschuldungssituation hätte. Aus diesem Grund empfahlen die Autoren eine Ablehnung der Senkung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite (Hirter, Braun & Langhart, 2015).

¹⁶ Der Höchstzinssatz setzt sich aus dem von der Nationalbank ermittelten Dreimonatslibor und einem Zuschlag von 10 Prozentpunkten (VKKG, 2016b) zusammen.

Bei dieser Studie gibt es jedoch Hinweise, dass z.B. der Experte der Berner Schuldenberatung, Mario Roncoroni, nicht korrekt zitiert wurde, weshalb die Empfehlung der Autoren mit Vorsicht interpretiert werden muss (Bühler, 2015).

Die IWSB-Studie untersuchte die umliegenden Länder bezügl. Höchstzinssatz. Zur Wirkung des Höchstzinssatzes auf Ver- und Überschuldung zeigt die Studie jedoch keine eigene Evidenz auf. Sie verweist auf die Studie von iff/ZEW. Diese untersuchte die Auswirkung des Höchstzinssatzes auf die Überschuldung mit mehreren Methoden und fand Anzeichen, jedoch keine eindeutige Evidenz, dass ein Höchstzinssatz zu weniger Überschuldung führt (iff/ZEW, 2010).

Die Anpassung des Höchstzinssatzes in der Schweiz ist eine gute Gelegenheit, die Auswirkungen dieser Änderung wissenschaftlich zu evaluieren. Es sollte überprüft werden, ob sich die Kreditvergabe und Schuldensituation nach der Anpassung des Höchstzinssatzes verändern. Dabei ist es wichtig, dass die Begriffe Ver- und Überschuldung eindeutig definiert, voneinander abgegrenzt und messbar gemacht werden (vgl. Handlungsempfehlung in Kap. 6.1.4).

Eine weitere in der Recherche gefundene Massnahme bezieht sich auf die Werbung für Konsumkredite. Bereits heute muss bei der Werbung für Konsumkredite darauf hingewiesen werden, dass Kreditvergabe verboten ist, falls diese zu Überschuldung führt. Dies ist im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) geregelt. Das Gesetz ist in dieser Version seit 1. Januar 2003 in Kraft. Wer gegen die Gesetzesbestimmung verstösst, muss mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe rechnen (UWG, 2016, Art. 3 Abs. 1 Bst. n sowie Art. 23 Abs. 1).

Eine parlamentarische Initiative von Josiane Aubert vom 18. Juni 2010 ging einen Schritt weiter und verlangte, dass im KKG ein Werbeverbot für Konsumkredite eingeführt wird. Die Initiative wollte vorbeugen, dass hauptsächlich Jugendliche von aggressiver Werbung beeinflusst werden (Parlamentsdienste, 2010b). Die parlamentarische Initiative wurde am 20. März 2015 in abgeänderter Form angenommen. Aggressive Werbung für Konsumkredite ist seit 1. Januar 2016 verboten. Wer gegen das Verbot verstösst, wird mit einer Busse bis zu CHF 100'000 bestraft. Die Banken entscheiden selber, welche Werbung als aggressiv gilt. Der Bundesrat kann jedoch eingreifen, wenn er mit der Branchenvereinbarung nicht einverstanden ist (KKG, 2016, Art. 36a und Art. 36b). Seit dem 27. November 2015 ist eine solche Branchenvereinbarung in Kraft. Diese gibt beispielsweise vor, dass die Formulierung „Sofortkre-

dit“ als aggressiv gilt (Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute [VSKF], 2015).

Nationalrätin Aubert fordert eine genaue Beobachtung, wie die Kreditbranche den Begriff “aggressiv“ definiert (Brunner, 2013). Sébastien Mercier von der SBS befürchtet, dass die Selbstregulierung der Kreditbranche nicht funktionieren wird. Bereits jetzt halten gemäss Mercier die Banken die gesetzlichen Vorgaben nicht vollständig ein, weil z.B. die Kreditfähigkeit gemäss KKG zum Teil nicht überprüft wird (Engelhardt, 2014). Deshalb sollte anhand der Branchenvereinbarung die Werbung überprüft werden, ob sie den Vorgaben entspricht (vgl. Handlungsempfehlung in Kap. 6.1.5).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aktuell zwei Änderungen von rechtlichen Grundlagen umgesetzt werden: einerseits die Anpassung des Höchstzinssatzes in der VKKG und andererseits das Verbot aggressiver Werbung für Konsumkredite im KKG. Durch diese Änderungen ergibt sich eine Möglichkeit, die Wirkung dieser Massnahmen zu überprüfen. Aktuell kann aufgrund der Recherche-Ergebnisse keine Aussage zur Evidenz der Wirksamkeit der strukturellen Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Konsumkredite gemacht werden.

5.6.2 Evidenz zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Konsumkredite

Zum Abschluss der Ergebnispräsentation für das Tätigkeitsfeld Konsumkredite wird die folgende Detailfrage beantwortet: „*Welche Evidenz gibt es zur Wirksamkeit von Nudges im Tätigkeitsfeld Konsumkredite?*“

Wie bereits in Kap. 5.6.1 erwähnt, haben 10.5% der Gesamtbevölkerung Kreditschulden. Nebst weiteren Einflussfaktoren ist das „Mental Accounting (deutsch: mentale Kontoführung)¹⁷“ eine mögliche Erklärung dafür. Die mentale Kontoführung beschreibt den Prozess, wie Personen Optionen mental zusammenfassen, z.B. vorhandene finanzielle Mittel in verschiedene „mentalen Konten“ (Steuern, Miete, Ferien etc.) einteilen (Beck, 2014).

Ein Beispiel für mentale Kontoführung zeigt die Studie von Gross und Souleles (2002). In dieser Studie wurden 24'000 physische Konten von amerikanischen Haushalten untersucht. Die Studie zeigt, dass die untersuchten Haushalte über liquide Mittel von über USD 5000 ver-

¹⁷ Das Konzept der mentalen Kontoführung wurde in den Achtziger-Jahren von Richard Thaler eingeführt (vgl. z.B. Thaler, 1985).

fügten. Dieses Vermögen war häufig auf Sparkonten angelegt (Zinssatz von ca. 5%). Diese Haushalte hatten jedoch oft auch Kreditkartenschulden von rund USD 3000 (Zinssatz von 18% und mehr). Obwohl diese Haushalte die Kreditkartenschulden mit dem Geld auf den Sparkonten hätten begleichen können, taten sie dies nicht. Grund dafür ist, dass für die betroffenen Personen das Sparkonto mental nicht zur Rückzahlung von Kreditkartenschulden zur Verfügung stand.

Bei der Aufnahme eines Konsumkredits wirkt sich die mentale Kontoführung wie folgt aus: Zunächst beschaffen sich Personen¹⁸ kurzfristig verfügbare Mittel und generieren einen Nutzen daraus (z.B. Konsumkredit für Ferien). Vorausschauende Personen erstellen in diesem Fall ein zusätzliches mentales Konto für die spätere Rückzahlung des Konsumkredits. Es kann aber auch sein, dass Personen kein zusätzliches mentales Konto erstellen. Grund dafür ist das „Entkoppeln von Zahlung und Konsum“ (Beck, 2014, S. 184). Der Konsum findet in der Gegenwart statt, die Zahlung in der Zukunft. Nicht alle Personen sind sich der daraus resultierenden Konsequenzen bewusst, weil in der Gegenwart kein spürbarer Verlust entsteht (Beck, 2014).

Abb. 6 visualisiert das beschriebene Beispiel. In der Gegenwart ist das mentale Konto (dargestellt durch ein Glas) für die Ferien leer. Die anderen Gläser für Steuern und Miete sind für Ferien unantastbar. Ein Kredit wird aufgenommen. Entsprechend muss dieser in Zukunft als eigenes Konto berücksichtigt werden. Individuen tun dies aber wie beschrieben nicht in jedem Fall. Dazu kommt, dass sie für die Rückzahlung des Kredits unter Umständen zu wenig finanzielle Mittel reservieren, weil sie die Gesamtkosten (Kreditbetrag und Zinsen) nicht berücksichtigen.

¹⁸ In diesem Beispiel wird von einer Zeitpräferenz ausgegangen, die einen unmittelbaren Konsum (Reise zum aktuellen Zeitpunkt antreten) einem späteren Konsum (Reise dann antreten, wenn Geld gespart wurde) vorzieht (Beck, 2014).

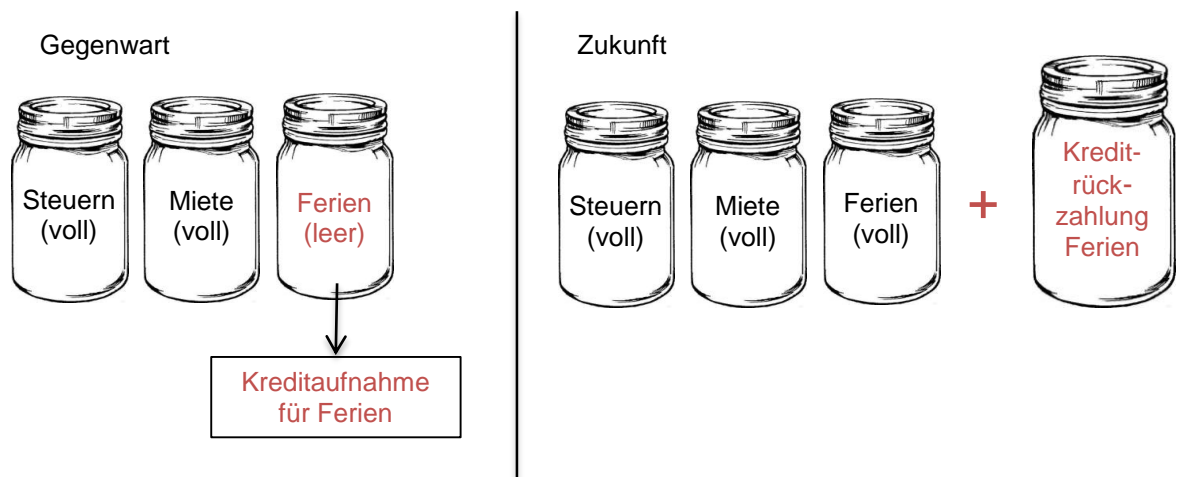


Abb. 6: Mentale Kontoführung an einem Beispiel, visualisiert mit Gläsern

Eine Studie von Kamleitner, Hornung und Kirchler (2011) gibt Hinweise darauf, dass der Einsatz von mentaler Kontoführung gegen die Überschuldung helfen kann. Mentale Kontoführung kann zudem gemäss den Autoren trainiert werden. In der Studie von Kamleitner et al. (2011) wurden Interviews mit 25 überschuldeten Personen durchgeführt. Es wurde jedoch keine Massnahme der mentalen Kontoführung empirisch geprüft.

Es konnte noch keine Evidenz zur Wirksamkeit von Massnahmen gefunden werden, die das Konzept der mentalen Kontoführung in der Schuldenprävention einsetzen. Schuldenpräventions- und Schuldenberatungsstellen könnten aber die mentale Kontoführung nutzen und zusammen mit ihren Klienten/innen deren finanzielle Situation visualisieren. Damit könnten sie diesen die Konsequenzen von Krediten besser aufzeigen.

Die Visualisierung als gezielt platzierte Information ist ein Nudge. Diese könnte auch in spezifischen Settings, z.B. Schule oder Unternehmen, eingesetzt werden. Idealerweise würde die mentale Kontoführung bereits trainiert, bevor ein erster Kredit aufgenommen wird (vgl. Handlungsempfehlung in Kap. 6.1.6).

5.6.3 Zusammenfassung der Ergebnisse im Tätigkeitsfeld Konsumkredite

In Kap. 5.6.1 wurden zwei Gesetzesänderungen zu struktureller Schuldenprävention im Tätigkeitsfeld Konsumkredite diskutiert. Erstens wurde die Anpassung des Höchstzinssatzes in der Schweiz diskutiert. Die Anpassung ist eine gute Gelegenheit, die Auswirkungen dieser

Änderung wissenschaftlich zu evaluieren, da bisherige Studien keine eindeutige Wirkung nachweisen konnten. Dabei sollte überprüft werden, ob sich die Kreditvergabe und Schulden-situation nach der Anpassung des Höchstzinssatzes verändern.

Zweitens wurde das Verbot aggressiver Werbung für Konsumkredite diskutiert. Die dafür von den Kreditunternehmen erstellte Branchenvereinbarung beschreibt mögliche Formen von verbotener Werbung. Mit Hilfe der Branchenvereinbarung könnte zukünftig überprüft werden, wie sich die Werbung verändert und ob sich die Kreditbranche an die Vorgaben in der Werbekonvention hält.

In Kap. 5.6.2 wurde die mentale Kontoführung beschrieben. Dieses Konzept zeigt auf, dass Personen verschiedene mentale Konten für verschiedene Ausgabentypen haben können. Schuldenpräventions- und Schuldenberatungsstellen könnten diese mentale Kontoführung für ihre Zwecke nutzen, indem sie beispielsweise Zahlen zur finanziellen Situation visualisieren.

6 Diskussion

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse diskutiert und interpretiert. Anschliessend werden Handlungsempfehlungen für die Praxis aus den Ergebnissen abgeleitet (vgl. Kap. 6.1). Die Arbeit wird kritisch reflektiert (vgl. Kap. 6.2) und mit einem Fazit und Ausblick abgeschlossen (vgl. Kap. 6.3)

Die Recherchen und die Daten-Auswertung erwiesen sich für die Schweiz und insbesondere auf internationaler Ebene als schwierig. Grund dafür ist, dass keine einheitliche Definition von Ver- und Überschuldung existiert. Diese Begriffe werden unterschiedlich verwendet und nur teilweise voneinander abgegrenzt.

Zudem gibt es grosse Unterschiede bei Steuersystemen, Gesundheitssystemen und Vorgaben für Konsumkredite zwischen den Ländern. Die Recherche zeigte, dass es hilfreich für das Verständnis von struktureller und settingorientierter Schuldenprävention wäre, wenn andere Länder genauer untersucht würden. Aufgrund der grossen internationalen Unterschiede sollte der Fokus aber vor allem auf der vertieften Betrachtung einzelner Länder liegen.

Generell sind sehr wenige Studien zur Evidenz von Massnahmen der strukturellen und settingorientierten Schuldenprävention vorhanden. Die Recherche zeigte aber auf, dass es in der Schweiz momentan mehrere rechtliche Änderungen und politische Diskussionen im Themenfeld der Schuldenprävention gibt. Dabei werden gemäss der Theorie „Carrots, Sticks and Sermons“ alle Arten von politischen Instrumenten eingesetzt. Beispiele sind der automatisierte freiwillige Direktabzug der Steuern vom Lohn, das Verbot aggressiver Werbung für Konsumkredite und die Senkung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite. Es ist wichtig, dass die Wirkung dieser Massnahmen nach der Umsetzung evaluiert wird. Damit können Vorher-Nachher-Vergleiche und somit Evidenz zur Wirksamkeit dieser Massnahmen erarbeitet werden.

Bei der Umsetzung von Massnahmen sollte untersucht werden, ob es Verlagerungseffekte zwischen den Schuldenarten gibt. Gemäss der CH-SILC ist beispielsweise die Bezahlung von anderen Schulden oder Rechnungen ein häufiger Grund für die Aufnahme eines Konsumkredits. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass es Verlagerungseffekte zwischen den Schuldenarten gibt. Eine bessere Steuereintreibung, wie in der OECD-Studie ausgewiesen, und dadurch tiefere Steuerschulden sind nicht zwingend ein Ausdruck von guter Prävention, son-

dern können auch aufgrund des Drucks von Steuerverwaltungen bei der Steuereintreibung entstehen. Das Geld, das ein Individuum für die Steuern einsetzt, fehlt dann unter Umständen für andere Ausgaben. Es ist möglich, dass deshalb mehr Konsumkredite aufgenommen werden.

Auch der Einsatz von Nudges bei der Steuereinforderung in Grossbritannien ist kritisch zu hinterfragen. Die Ergebnisse zeigen zwar eine hohe Wirksamkeit der Briefe mit Nudges. Jedoch wird nicht aufgezeigt, ob sich dadurch die Schuldensituation der Empfänger verändert und ob ein Verlagerungseffekt zu anderen Schuldenarten stattfindet.

In der vorliegenden Arbeit wurden die Risikogruppen für Verschuldung aufgezeigt. Diese Risikogruppen müssen bei der Formulierung der Handlungsempfehlungen berücksichtigt werden. Gemäss CH-SILC-Daten sind die Risikogruppen für Ver- und Überschuldung jüngere Personen (18-24-Jährige), Männer, Ausländer/innen, Personen mit obligatorischer Schulbildung sowie arbeitslose Personen.

Wie die SBS-Daten zeigen, nehmen die Risikogruppen jedoch nicht im erwarteten Mass Beratungsleistungen bei Schuldenberatungsstellen in Anspruch. 31- bis 40-Jährige gehen am häufigsten zu einer Schuldenberatung, obwohl sie gemäss CH-SILC-Daten nicht die am stärksten gefährdete Gruppe für Verschuldung sind. Ebenso gehen Schweizer/innen häufiger zu einer Schuldenberatung als Ausländer/innen, welche ein höheres Risiko für Verschuldung haben.

Zur Wirksamkeit von settingorientierter Schuldenprävention gibt es wenig Evidenz. Gerade Nudges werden noch selten eingesetzt, obwohl sie ein wirksames Mittel zur Schuldenprävention sein können. Ein gut platzierter Nudge wird gemäss dem Inklusions-/Exklusions-Modell bei der Urteilsbildung inkludiert und berücksichtigt. Die Konzepte, die bei Nudges verwendet werden, wie z.B. soziale Bewährtheit und mentale Kontoführung, müssen jedoch gut aufbereitet werden, damit sie in der Praxis auch für die schwer erreichbaren Risikogruppen (z.B. Ausländer/innen) eingesetzt werden können.

Weiter müssen auch die Gründe für Überschuldung berücksichtigt werden. Ein wichtiger Überschuldungsgrund ist die Fehleinschätzung von Finanzen. Mentale Kontoführung kann helfen, solche Fehleinschätzung zu korrigieren resp. zu verhindern.

Im Allianz Global Wealth Report zeigt sich, dass die Schweiz ein wohlhabendes Land ist. Nichtsdestotrotz hat die Schweiz gemäss dem Bericht nicht nur das höchste Vermögen pro

Kopf, sondern auch die höchsten Schulden von Privathaushalten pro Kopf. In der OECD-Studie hat die Schweiz zwar den tiefsten Wert beim Anteil der Steuerschulden an den Steuereinnahmen. Die OECD-Studie gibt dabei aber keine Auskunft über die absolute Höhe der Steuerschulden und der Steuereinnahmen. Die Steuerschulden können also in absoluten Zahlen immer noch hoch sein. Das Problem der Ver- und Überschuldung ist deshalb teilweise weniger sichtbar, aber dennoch gesellschaftlich relevant.

6.1 Handlungsempfehlungen

Die folgenden Kapitel zeigen die Handlungsempfehlungen für die Praxis aus allen Tätigkeitsfeldern.

6.1.1 Handlungsempfehlung 1 (Steuern): Auswirkung von Quellen- vs. Veranlagungssteuern prüfen

Die Auswertung von Daten auf europäischer Ebene bezüglich der Auswirkung von Quellen- vs. Veranlagungssteuern war mit den vorliegenden Daten nicht möglich (vgl. Kap. 5.4.1). Vertiefte Auswertungen von einzelnen Ländern wurden im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen. Die Untersuchung einzelner Länder im Sinne von Fallstudien wäre interessant, um die Auswirkungen der Art der Besteuerung auf die Schuldensituation von Privathaushalten feststellen zu können.

6.1.2 Handlungsempfehlung 2 (Steuern): Programm SMarT adaptieren

In Kap. 5.4.2 wurde das Programm „Save More Tomorrow (SMarT)“ erklärt. Mit diesem Programm kann die Sparquote für die Altersvorsorge von Mitarbeitenden gesteigert werden. Ein ähnliches Programm könnte genutzt werden, um einen Teil des Einkommens für die Steuern zu reservieren. Dabei würde das Setting „Unternehmen“ genutzt.

Bei SMarT ist die Beitragserhöhung für die Altersvorsorge mit einer Lohnerhöhung gekoppelt. Die Beitragserhöhung für die Steuern müsste jedoch nicht zwingend an eine Lohnerhöhung gekoppelt werden. Eine Möglichkeit wäre, dass der Beitrag jährlich automatisch erhöht wird. Bereits in der Lehrzeit könnte mit dieser Massnahme begonnen werden.

6.1.3 Handlungsempfehlung 3 (Gesundheitskosten): Verzicht auf schwarze Listen

Einige Kantone in der Schweiz führen eine schwarze Liste (vgl. Kap. 5.5.1) für Personen, die die Krankenkassenprämien nicht bezahlen. Es gibt jedoch Evidenz, dass schwarze Listen keine wirksame Massnahme struktureller Schuldenprävention sind, unter anderem weil sie zu hohem administrativen Aufwand und zu keinen finanziellen Einsparungen führen.

Daher ergibt sich die Handlungsempfehlung, dass auf die schwarzen Listen verzichtet werden sollte.

6.1.4 Handlungsempfehlung 4 (Konsumkredite): Auswirkungen der Höchstzinssatz-Änderung prüfen

Wie in Kap. 5.6.1 erwähnt, ist die Anpassung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite in der Schweiz eine gute Gelegenheit, die Auswirkungen dieser Änderung zu prüfen. Es sollte demnach evaluiert werden, ob sich die Kreditvergabe und Schuldensituation nach der Anpassung des Höchstzinssatzes verändern (z.B. anhand der CH-SILC-Daten oder der SBS-Daten).

6.1.5 Handlungsempfehlung 5 (Konsumkredite): Verbot aggressiver Werbung für Konsumkredite überprüfen

Aggressive Werbung für Konsumkredite ist seit 1. Januar 2016 verboten (vgl. Kap. 5.6.1) und eine entsprechende Branchenvereinbarung („Werbekonvention“) ist mittlerweile in Kraft getreten. Eine Handlungsempfehlung ist deshalb, dass überprüft werden sollte, wie sich die Werbung für Konsumkredite seit der Umsetzung des Verbots verändert und ob die Werbekonvention eingehalten wird.

6.1.6 Handlungsempfehlung 6 (Konsumkredite): Konzept der mentalen Kontoführung einsetzen

Im Kap. 5.6.2 wurde aufgezeigt, wie das Konzept der mentalen Kontoführung funktioniert. Schuldenpräventions- und Schuldenberatungsstellen sollten deshalb stets versuchen, zu verstehen, welche mentalen Konten mit welchem Volumen ihre Zielgruppen resp. Klienten/innen haben. Beraterinnen und Berater könnten versuchen, Budgets mit Hilfe von unterschiedlich grossen Gläsern besser zu visualisieren. Damit könnten die Grössenverhältnisse von Geldbeträgen, z.B. Zinsen, deutlich aufgezeigt werden.

6.2 Reflexion

Aufgrund des jungen Forschungsgebiets der strukturellen und settingorientierten Schuldenprävention sind praktisch keine einfach zugänglichen Grundlagen und Theorien vorhanden. Dadurch wurden die Fragestellungen in der vorliegenden Arbeit offen formuliert. Durch die vielfältigen Fragestellungen in drei Tätigkeitsfeldern und den explorativen Charakter der Arbeit wurde die Recherche sehr umfangreich. Das Gebiet der Schuldenprävention erfordert zudem umfangreiche und detaillierte Fachkenntnisse. Aus diesem Grund wurden im Rahmen der Recherchen auch Experten angefragt. Oftmals war das Interesse bei den angefragten Experten zwar gross, aber nur wenige kannten bereits Studien oder Datenquellen zum Thema. Der Wissensstand zu struktureller Schuldenprävention scheint dabei eher grösser zu sein als zu settingorientierter Schuldenprävention.

6.3 Fazit und Ausblick

In allen drei betrachteten Tätigkeitsfeldern Steuern, Gesundheitskosten und Konsumkredite zeigt sich, dass wenig Evidenz zur Wirksamkeit von struktureller und settingorientierter Schuldenprävention vorhanden ist. Entsprechend ist es wünschenswert, dass zu beiden Arten der Schuldenprävention weiter geforscht wird.

Die strukturelle Schuldenprävention erfordert dabei eine Messung über einen längeren Zeitraum, um Evidenz für die nachhaltige Wirksamkeit von Massnahmen feststellen zu können. Zudem sollte geprüft werden, ob Massnahmen auf struktureller Ebene, die nicht primär auf die Prävention abzielen (z.B. bessere Steuereintreibung durch Steuerverwaltungen), sich dennoch auf die Schuldsituation auswirken und ob Verlagerungseffekte zwischen Schuldenarten stattfinden.

Weiter wäre es wünschenswert, dass Daten von verschiedenen Stellen einheitlich erfasst werden (z.B. einheitliche Kategorisierung von Schuldenarten). Ziel sollte es sein, qualitativ hochwertige Daten zu generieren, um daraus nützliche Handlungen ableiten zu können.

Bei der settingorientierten Schuldenprävention fehlen sowohl Evidenz zur Wirksamkeit als auch Anwendungsbeispiele, insbesondere von Nudges, in der Praxis. Weitere Arbeiten könnten z.B. die Konzepte der sozialen Bewährtheit und der mentalen Kontoführung berücksichtigen. Diese Konzepte können oft mit wenig Aufwand eine grosse Wirksamkeit erreichen.

7 Glossar

Intervention: „Allgemeine Bezeichnung für Massnahmen, die durch gezieltes Eingreifen in Organismen, soziale oder technische Systeme dem Auftreten von Störungen vorbeugen, Störungen beheben und / oder ihre Folgen eindämmen sollen. In der medizinischen und psychologischen Gesundheitsversorgung zählen hierzu neben Therapie bzw. Psychotherapie alle Massnahmen der Prävention und Rehabilitation“ (Fröhlich, 2010, S. 266).

Konsumkredite: Der Konsumkreditvertrag ist ein Vertrag, durch den eine kreditgebende Person (Kreditgeberin) einer Konsumentin oder einem Konsumenten einen Kredit in Form eines Zahlungsaufschubs, eines Darlehens oder einer ähnlichen Finanzierungshilfe gewährt oder zu gewähren verspricht (KKG, 2016).

Prävention: „Massnahme zur Vorbeugung und Verhinderung des Auftretens und / oder der Verbreitung unerwünschter psychischer oder physischer Zustände“ (Fröhlich, 2010, S. 377).

Quellensteuer: Quellensteuer bedeutet, dass die Steuern direkt vom Lohn abgezogen werden. In der Schweiz besteuern alle Kantone das Erwerbseinkommen von ausländischen Staatsangehörigen ohne Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) an der Quelle. Der Arbeitgeber muss die geschuldete Steuer vom Lohn abziehen und der Steuerbehörde abliefern (ESTV, 2015).

Risikogruppen / Vulnerable Anspruchsgruppen: „Vulnerable Anspruchsgruppen“ wird in der Suchtprävention oft anstelle von „Risikogruppen“ verwendet. Menschen sollen nicht als „RisikoträgerInnen“ angesehen werden, sondern vielmehr als „Gefährdete“, die suchtfördernden Bedingungen ausgesetzt sind (Berger, 2015, S. 5). Vulnerable Gruppen können aber als eine Unterkategorie von Risikogruppen angesehen werden (Berger, 2015).

In der vorliegenden Arbeit wird deshalb der Begriff „Risikogruppen“ verwendet. Eine Risikogruppe zeigt in der Krankheitsprävention gemäss Franzkowiak (2015) „erwartbare, erkennbare oder bereits im Ansatz eingetretene Anzeichen von Gesundheitsstörungen und Krankheiten“ (Abschnitt 2). In der Schuldenprävention ist eine Risikogruppe eine Gruppe, die von Ver- und dadurch auch potentiell von Überschuldung gefährdet ist.

Schulden: Zahlungsverpflichtungen in verschiedener Form. Es kann sich beispielsweise um Kredite bei Banken, Darlehen bei Privatpersonen, Überzüge des eigenen Kontos oder Rückstände bei Zahlungen handeln (Caritas, 2013).

Schuldenprävention: Massnahme zur Vorbeugung und Verhinderung von Schulden bei Privatpersonen.

Settingorientierte Schuldenprävention: Dabei handelt es sich um eine Form der kontextorientierten Verhaltensprävention. Es wird eine Intervention für eine genau definierte Zielgruppe vorgenommen. Eine Zielgruppe in einem (sozialen) Kontext wird als Setting bezeichnet. Ein Setting ist relativ dauerhaft und seinen Mitgliedern subjektiv bewusst. Es ist durch formale Organisation, regionale Situation und / oder gleiche Lebenslage und / oder gemeinsame Werte bzw. Präferenzen definiert (Rosenbrock & Michel, 2007).

Strukturelle Schuldenprävention: Dabei handelt es sich um eine Form der reinen Verhältnisprävention. Diese benötigt keine individuellen Entscheidungen der Zielgruppe über Verhaltens- und Konsummuster. Reine Verhältnisprävention bedeutet eine Änderung an den Strukturen des politischen und wirtschaftlichen Systems (z.B. Gesetzesänderung für die Vergabe von Konsumkrediten) (Rosenbrock & Michel, 2007).

Überschuldung: Überschuldung bezeichnet eine Situation, in der das vorhandene Einkommen und Vermögen nicht mehr ausreichen, um die Lebenshaltungskosten und die vorhandenen Zahlungsverpflichtungen zu decken, wobei eine Änderung der Lage auch nicht absehbar ist (Rau, 2011; Reifner & Zimmermann, 2005; zitiert in Meier Magistretti et al., 2013). Überschuldung ist das Resultat eines länger dauernden Prozesses (Meier Magistretti et al., 2013).

Veranlagungssteuer: Bei der Veranlagungssteuer müssen die Steuerpflichtigen eine Steuererklärung einreichen. Auf dieser Grundlage wird die Steuer berechnet und eingefordert. In der Schweiz werden Einkommen und Vermögen der Bürger/innen auf dem Veranlagungsweg besteuert (ESTV, 2015).

Verschuldung: Der Begriff „Verschuldung“ bedeutet, dass offene Geldverpflichtungen vorhanden sind, wobei die betroffenen Personen über genügend Mittel verfügen, um diesen Verpflichtungen mit der Zeit nachzukommen (Meier Magistretti et al., 2013).

Zahlungsrückstand: „Zahlungsrückstände sind Rechnungen, die in den letzten 12 Monaten aus finanziellen Gründen nicht fristgerecht bezahlt werden konnten“ (BFS, 2016b, Abschnitt Definitionen im Modul Verschuldung 2013). Eurostat (2010) verwendet für die EU-SILC die gleiche Definition.

8 Literaturverzeichnis

- Aschwanden, E. & Gerny, D. (2015, 4. November). Unbezahlte Krankenkassenprämien Schwarze Liste kommt auf die schwarze Liste. *Neue Zürcher Zeitung*. Zugriff am 01.05.2016 unter <http://www.nzz.ch/schweiz/schwarze-liste-kommt-auf-die-schwarze-liste-1.18640728>
- Beck, H. (2014). *Behavioral Economics - Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Berger, C. (2015). *Vulnerable Anspruchsgruppen. Grundlagen und Ansätze für die Suchtprävention*. Stadt Zürich, Suchtpräventionsstelle. Zugriff am 30.03.2016 unter https://www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/gesundheits_und_praevention/suchtpraevention/publikationen_u_broschueren/vulnerable-anspruchsgruppen.html
- Berner Schuldenberatung (2016). *Stichwort Obligatorische Krankenversicherung*. Zugriff am 11.04.2016 unter http://www.schuldeninfo.ch/tl_files/_documents/stichwoerter/krankenversicherung.pdf
- Berner Schuldenberatung (2014). *Jahresbericht 2014*. Zugriff am 11.04.2016 unter http://www.schuldeninfo.ch/cms/tl_files/_documents/jb/jahresbericht_2014.pdf
- Bless, H. & Schwarz, N. (2010). Mental Construal and the Emergence of Assimilation and Contrast Effects: The Inclusion / Exclusion Model. *Advances in Experimental Social Psychology*, 42, 319-369.
- Brandmeir, K., Grimm, M., Heise, M. & Holzhausen, A. (2015). *Allianz Global Wealth Report 2015*. Zugriff am 03.04.2016 unter https://www.allianz.com/v_1443702256000/media/economic_research/publications/specials/en/AGWR2015_ENG.pdf
- Brunner, A. (2013, 17. Juni). Eine moralisch sehr umstrittene Kampagne. *Zentralplus Onlinemagazin für Luzern und Zug*. Zugriff am 10.05.2016 unter <http://www.zentralplus.ch/de/news/wirtschaft/21624/Eine-moralisch-sehr-umstrittene-Kampagne.htm>
- Bühler, S. (2015, 11. Oktober). Kleinkredite: Schulden-Experte kritisiert Studie des Bunds. *NZZ am Sonntag*, S. 11.
- Bundesamt für Gesundheit [BAG] (2016). Krankenversicherung - Schuldner der Vergütung (Häufige Fragen). Zugriff am 10.05.2016 unter http://www.bag.admin.ch/faq/index.html?lang=de&themen_id=7&subthemen_id=69&faq_submit=search
- Bundesamt für Statistik [BFS] (2016a). *Verschuldung: Europäischer Vergleich 2008*. Zugriff am 01.04.2016 unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/dos/04/03.html>
- Bundesamt für Statistik [BFS] (2016b). *SILC 2013: Verschuldung und Bezug zum Geld*. Zugriff am 16.11.2015 unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/dos/04/02.html>
- Bundesamt für Statistik [BFS] (2014). *Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens 2012: Provisorische Zahlen. Medienmitteilung*. Zugriff am 22.04.2016 unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/14/01/new/nip_detail.html?gnpID=2014-095

Caritas (2015). *Stellungnahme: Vernehmlassung betreffend Revision VKKG. Anpassung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite*. Unveröffentlichter Bericht. Luzern: Caritas Schweiz.

Caritas (2013). *Wenn Schulden die Existenz bedrohen. Zur Problematik von Überschuldung und Armut*. Zugriff am 24.11.2015 unter http://www.caritas.ch/fileadmin/media/caritas/Dokumente/Positionspapiere/PP_Schulden_D_Internet.pdf

Cialdini, R.B. (2013). *Die Psychologie des Überzeugens* (7. Aufl.). Bern: Hans Huber, Hogrefe AG.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement [EJPD] (2015a). *Bundesrat senkt Höchstzinssatz für Konsumkredite*. Zugriff am 03.05.2016 unter <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-12-111.html>

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement [EJPD] (2015b). *Revision der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG). Anpassung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite. Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse*. Zugriff am 03.05.2016 unter <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2015/2015-12-111/ve-ber-d.pdf>

Eurostat (2016). *Einkommen und Lebensbedingungen - Übersicht*. Zugriff am 01.04.2016 unter <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview>

Eurostat (2010). *EU-SILC Ad-hoc-Modul Überschuldung und finanzielle Ausgrenzung*. Zugriff am 03.01.2016 unter <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/ad-hoc-modules>

Eidgenössische Steuerverwaltung [ESTV] (2015). *Das schweizerische Steuersystem*. Zugriff am 23.03.2016 unter <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/dokumentation/publikationen/weitere-publikationen/das-schweizerische-steuersystem.html>

Engelhardt, F. (2014, 8. Mai). «Kreditinstitute ermutigen zum Schulden machen». *Schweizer Radio und Fernsehen, News*. Zugriff am 10.05.2016 unter <http://www.srf.ch/news/schweiz/kreditinstitute-ermutigen-zum-schulden-machen>

Flick, U. (2011). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH.

Franzkowiak, P. (2015). Prävention. In Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.), *Leitbegriffe der Gesundheitsförderung. Glossar zu Konzepten, Strategien und Methoden in der Gesundheitsförderung*. Zugriff am 30.03.2016 unter <http://www.leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/praevention-und-krankheitspraevention/>

Fröhlich, W. (2010). *Wörterbuch Psychologie*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH.

Gross, D.B. & Souleles, N.S. (2002). An Empirical Analysis of Personal Bankruptcy and Delinquency. *The Review of Financial Studies*, 15, (1), 319-347.

Grosser Rat Bern (2016). *Automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn (2016.RRGR.275)*. Zugriff am 01.06.2016 unter <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-64ba0213e6084513b8b1e99c6fd806ad.html>

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt (2015). *Motion betreffend automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn (Nr. 15.5219.01)*. Zugriff am 10.05.2016 unter http://www.grosserrat.bs.ch/de/geschaefte-dokumente/datenbank?such_kategorie=1&content_detail=200107255

Hacke, C. (2012). *Unser Steuersystem*. Bundeszentrale für politische Bildung. Zugriff am 20.05.2016 unter <http://m.bpb.de/izpb/147080/unser-steuersystem?p=all>

Hallsworth, M., List, J.A., Metcalfe, R.D., Vlaev, I. (2014). *The Behaviorist As Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance*. Zugriff am 01.04.2016 unter <http://s3.amazonaws.com/fieldexperiments-papers/papers/00391.pdf>

Hirter, C., Braun, N. & Langhart, M. (2015). *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Senkung des Höchstzinssatzes gem. Art. 1 VKKG*. Institut für Wirtschaftsstudien Basel, IWSB. Zugriff am 03.01.2016 unter http://www.iwsb.ch/studien/IWSB_Hoehchstzinssatzes.pdf

Hochschule Luzern [HSLU] (2015). *Der Konsumkreditmarkt in der Schweiz: Übersicht und Entwicklung*. IFZ Retail Banking Blog. Zugriff am 06.05.2016 unter <https://blog.hslu.ch/retailbanking/2015/09/14/der-konsumkreditmarkt-in-der-schweiz-uebersicht-und-entwicklung/#prettyPhoto>

Iconomix (2015). *Nudging: Basel stupst seine Bürger zum Steuerzahlen*. Zugriff am 20.11.2015 unter <https://www.iconomix.ch/de/blog/1123-basel-stupst-seine-buerger-zum-steuerzahlen/>

Johnson, E.J., & Goldstein, D. (2003). Do defaults save lives? *Science*, 302, (5649), 1338-1339.

Kamleitner, B., Hornung, B. & Kirchler, E. (2011). Over-indebtedness and the interplay of factual and mental money management: An interview study. *New Zealand Economic Papers*, 45, (1-2), 139-160.

Kantonsrat Zürich (2016). *Automatisierter freiwilliger Direktabzug der direkten Steuern vom Lohn (24/2016)*. Zugriff am 10.05.2016 unter <http://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte/Geschaefte.aspx?GeschaeftID=432c1f18-a736-4a3f-a6b6-db40a6d3c15a>

Lechner, G. & Backert, W. (2007). Menschen in der Verbraucherinsolvenz. In Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.). *Materialien zur Familienpolitik Nr. 22/2008* (S. 33-54). Zugriff am 20.05.2016 unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/armutsbericht-materialien,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>

Leppin A. (2014). Konzepte und Strategien der Prävention. In K. Hurrelmann, T. Klotz & J. Haisch (Hrsg.), *Lehrbuch Prävention und Gesundheitsförderung* (S. 36-44). Bern: Hans Huber Verlag.

Meier Magistretti, C., Arnold, C., Zinniker, M. & Brauneis, P. (2013). *Wirkt Schuldenprävention? Empirische Grundlagen für die Praxis mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Schlussbericht*. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

OECD (2015). *Tax Administration 2015*. Zugriff am 10.03.2016 unter http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en

Parlamentsdienste (2015). 14.3967, *Anfrage: Sollen Jugendliche für die Schulden ihrer Eltern aufkommen?* Zugriff am 02.04.2016 unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20151023>

Parlamentsdienste (2014). 15.1023, *Motion: Ermöglichung eines freiwilligen monatlichen Direktabzugs der Steuern vom Lohn.* Zugriff am 02.04.2016 unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20143967>

Parlamentsdienste (2010a). 10.407, *Parlamentarische Initiative: Prämienbefreiung für Kinder.* Zugriff am 02.04.2016 unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20100407>

Parlamentsdienste (2010b). 10.467, *Parlamentarische Initiative: Schuldenprävention. Keine Werbung für Kleinkredite.* Zugriff am 02.04.2016 unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20100467>

Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel (2014). *Jährliche statistische Erhebung.* Unveröffentlichte Daten. Basel: Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel.

Institut für Finanzdienstleistungen / Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung [iff/ZEW] (2010). *Study on interest rate restrictions in the EU, Final Report for the EU Commission.* Zugriff am 05.04.2016 unter http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf

Reis, C. (1988). Überschuldung im Konsumkredit. Überlegungen zu Zielgruppen der Schuldenberatung. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 19, (1), 3-31.

Rosenbrock, R. & Michel, C. (2007). *Primäre Prävention - Bausteine für eine systematische Gesundheitssicherung.* Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.

Santésuisse (2010). *Die verschiedenen Gesundheitssysteme in Europa.* Info santésuisse 3/10. Solothurn: santésuisse.

Schuldenberatung Aargau-Solothurn (2014). *Jahresbericht 2014.* Zugriff am 14.05.2016 unter http://www.schulden-ag-so.ch/ueber-uns/download/schuldenberatung-ag-so_jahresbericht-2014_2015-05.pdf

Schuldenberatung Kanton Zürich (2014a). *Jahresbericht 2014.* Zugriff am 14.05.2016 unter <http://www.schulden-zh.ch/wp-content/uploads/2016/03/2014-Fachstelle-Schuldenfragen-farbig-definitiv.pdf>

Schuldenberatung Kanton Zürich (2014b). *Jährliche statistische Erhebung.* Unveröffentlichte Daten. Zürich: Schuldenberatung Kanton Zürich.

Schuldenberatung Schweiz [SBS] (2014). *Statistik 2014 von Schuldenberatung Schweiz.* Zugriff am 24.01.2016 unter http://www.schulden.ch/mm/Statistik_2014_.pdf

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesgesetz über den Konsumkredit [KKG] (2016). *KKG, SR 221.214.1*. Zugriff am 01.05.2016 unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010555/index.html>

Schweizerische Eidgenossenschaft, Verordnung zum Konsumkreditgesetz [VKKG] (2016a). *VKKG, SR 221.214.11*. Zugriff am 01.05.2016 unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022329/index.html>

Schweizerische Eidgenossenschaft, Verordnung zum Konsumkreditgesetz [VKKG] (2016b). *Verordnung vom 6. November 2002 zum Konsumkreditgesetz (VKKG), Chronologie, AS 2016 273*. Zugriff am 01.05.2016 unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022329/history.html>

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb [UWG] (2016). *UWG, SR 241*. Zugriff am 01.05.2016 unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860391/index.html>

Schweizerische Nationalbank [SNB] (2014). *Beanspruchte Konsumkredite*. Zugriff am 03.01.2016 unter <http://www.snb.ch/ext/stats/banken/pdf/defr/Stat08.pdf>

Sheridan, T. (2015). *7 Takeaways from OECD Tax Administration 2015 Report*. *Accountingweb*. Zugriff am 03.04.2016 unter <http://www.accountingweb.com/tax/individuals/7-takeaways-from-oecd-tax-administration-2015-report>

Streuli, E. (2007). *Verschuldung junger Erwachsener - Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse*. Zugriff am 05.03.2016 unter https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2007/2007-06-18/20070618_ber-verschuldung-d.pdf

Thaler, R.H. (1985). Mental accounting and consumer choice. *Marketing Science*, 4, (3), 199– 214.

Thaler, R. & Benartzi, S. (2004). Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Savings. *Journal of Political Economy*, 112, (1), 164-187.

Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2009). *Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstösst*. Berlin: Ullstein Buchverlage GmbH.

Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R.C. und E. Vedung (Hrsg.). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation* (S. 21-58). New Brunswick, New Jersey und London: Transaction Publishers.

Veit, M., Kamm, A. & Günther, E. (2016). *Der freiwillige Direktabzug der Einkommenssteuer im Kanton Basel-Stadt. Ein verhaltensökonomisches Gutachten*. *FehrAdvice Zürich*. Zugriff am 12.05.2016 unter http://fehradvice.com/wp-content/uploads/2016/05/Der_freiwillige_Direktabzug_der_Einkommenssteuer_im_Kanton_Basel-Stadt_M...pdf

Verband der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich [VGBZ] (2016). *Medienorientierung über das Geschäftsjahr 2015 - Stadtammann- und Betreibungsämter der Stadt Zürich*. Zugriff am 01.05.2016 unter http://www.vgbz.ch/wp-content/uploads/2015/12/1604_Konferenz-der-Stadtammänner-Medienorientierung-2015.pdf

Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute [VSKF] (2015). *Werbekonvention*. Zugriff am 20.05.2016 unter <http://vskf.org/102/de/rechtliches/werbekonvention>

Von Wyl, V. & Beck, K. (2015). Failure to pay for social health insurance premiums: Acts of protest or desperation? *Preventive Medicine Reports*, 2, 127-133.

Willert, M. (2013). *Regulierte Wohlfahrtsmärkte: Private Altersvorsorge in Deutschland und Grossbritannien*. Frankfurt / New York: Campus Verlag GmbH.

9 Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Ablaufdiagramm zur Literaturrecherche und Literaturselektion	8
Abb. 2: Anteil der Bevölkerung (in %), der in einem Haushalt mit mindestens einer Schuldenart lebt (BFS, 2016b)	19
Abb. 3: Schuldenarten der Haushalte, die 2014 bei einer Schuldenberatungsstelle eine Erstberatung in Anspruch genommen haben. Mehrere Schuldenarten pro Haushalt möglich (SBS, 2014).....	21
Abb. 4: Anteil der Schuldenarten am Gesamtschuldenbetrag (SBS, 2014)	22
Abb. 5: Anteil der Steuerschulden an den Steuereinnahmen (Auszug) (OECD, 2015)	27
Abb. 6: Mentale Kontoführung an einem Beispiel, visualisiert mit Gläsern	44
Tab. 1: Für die Sekundärdatenanalyse verwendete Datenquellen	9
Tab. 2: Theoriegestütztes Modell zu struktureller und settingorientierter Schuldenprävention	17
Tab. 3: Anteil der Befragten mit Zahlungsrückständen bei Steuern in der Gesamtbevölkerung und bei den Risikogruppen (BFS, 2016b)	25
Tab. 4: Anteil der Befragten mit Zahlungsrückständen bei Krankenkassenprämien in der Gesamtbevölkerung und bei den Risikogruppen (BFS, 2016b)	34
Tab. 5: Anteil der Befragten mit Zahlungsrückständen bei Konsumkrediten in der Gesamtbevölkerung und bei den Risikogruppen (BFS, 2016b)	39

Anhang

Anhang 1: Details zur Datenbankrecherche und Suchergebnisse

Suchbegriffe

Suchbegriffe wurden in deutscher und englischer Sprache definiert und diese einzeln als auch kombiniert angewendet. Folgende Suchbegriffe wurden definiert:

Prävention, Schuldenprävention, Schulden, Verschuldung, Überschuldung, Zahlungsrückstand, Steuern, Quellensteuer, Veranlagungssteuer, Gesundheitskosten, Krankenkasse*, Konsumkredit, Kleinkredit, Höchstzinssatz, Setting, prevention, debt, debt prevention, indebtedness, over-indebtedness, arrears, taxation, withholding tax, assessed tax, withholding and reporting regimes, health cost, health insurance premiums, health care, consumer credit, consumer loan, payday loan, interest rate (cap*), maximum interest rate, non-mortgage debt, nudg*.

Pro Tätigkeitsfeld wurden relevante Suchbegriffe (z.B. „Steuern“) in Kombination mit den Begriffen „Schulden“, „Verschuldung“, „Ueberschuldung“ und „Zahlungsrueckstand“ abgefragt. Zudem wurden pro Tätigkeitsfeld weitere relevante Suchbegriffe (z.B. „Quellensteuer“) aufgenommen und in verschiedenen Kombinationen abgefragt. Für die Fragestellungen zu settingorientierter Schuldenprävention wurde der Suchbegriff „Nudg*“ ergänzt und in diversen Kombinationen abgefragt.

Erklärung zu den Suchergebnissen

Die unten stehende Tabelle zeigt die Anzahl Resultate in den berücksichtigten Datenbanken. Die Anzahl in der Arbeit aufgenommener Studien ist in der Spalte „Relevante Artikel“ ersichtlich. 0 bedeutet, dass keine Studie aufgenommen wurde. Bei mehr als 100 Resultaten wurden die Suchergebnisse nur stichprobenartig geprüft. Wenn bei dieser Prüfung keine relevante Studie gefunden wurde, ist dies mit einem Bindestrich vermerkt, da nicht abschliessend klar ist, ob sich unter den weiteren Resultaten noch relevante Studien befinden könnten.

Die Datenbanken werden in der Tabelle abgekürzt. Die folgende Auflistung zeigt die Legende sowie die bei der Suche berücksichtigten Publikationstypen:

- O = Ovid (beinhaltet PsycARTICLES, ERIC, MEDLINE, PsycINFO, PSYINDEXplus).
Alle Publikationstypen berücksichtigt
- P = ProQuest. Nur Fachzeitschriften mit Peer Review berücksichtigt
- E = EBSCO. Alle Publikationstypen berücksichtigt

Suchbegriffe	Resultate (Duplikate bereinigt)	Relevante Artikel
Schuldenpraevention OR debt prevention OR prevention of debt	O = 12 P = 18 E = 140	0 0 -
nudg* AND Schuldenpraevention	O = 0 P = 0 E = 0	0 0 0
nudg* AND debt prevention	O = 0 P = 0 E = 0	0 0 0
Tätigkeitsfeld Steuern		
(Schulden OR *schuldung OR Zahlungs- rueckstand) AND (Steuern OR *steuer)	O = 0 P = 45 E = 6	0 0 0
(*debt* OR arrears) AND (withholding tax OR assessed tax OR withholding regime OR reporting regime)	O = 0 P = 528 E = 147	0 - -
(*debt* OR arrears) AND taxation	O = 240 P = 17'704 E = 7'891	- - -
nudg* AND Steuern	O = 0 P = 2 E = 0	0 0 0
nudg* AND (taxation OR tax debt)	O = 59 P = 303 E = 23	0 - 0
Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten		
(Schulden OR *schuldung OR Zahlungs- rueckstand) AND Krankenkasse*	O = 0 P = 3 E = 0	0 0 0
(*debt* OR arrears) AND health insurance	O = 424 P = 3'176 E = 1'383	1 - -
Schulden AND Gesundheitskosten	O = 0 P = 0 E = 0	0 0 0
(*debt* OR arrears) AND health cost	O = 16 P = 66 E = 5	0 0 0
nudg* AND Krankenkasse*	O = 0 P = 1 E = 0	0 0 0
nudg* AND Gesundheitskosten	O = 0 P = 0 E = 0	0 0 0
nudg* AND health insurance	O = 64	0

	P = 199 E = 15	- 0
Tätigkeitsfeld Konsumkredite		
(Schulden OR *schuldung OR Zahlungs- rueckstand) AND (Konsumkredit OR Klein- kredit)	O = 0 P = 0 E = 0	0 0 0
(Schulden OR *schuldung OR Zahlungs- rueckstand) AND Hoechstzinssatz	O = 0 P = 0 E = 0	0 0 0
(*debt* OR arrears) AND (payday loan OR consumer credit OR consumer loan)	O = 291 P = 2'269 E = 10'048	1 - -
(*debt* OR arrears) AND interest rate	O = 125 P = 18'005 E = 5'052	0 - -
nudg* AND Konsumkredit	O = 0 P = 0 E = 0	0 0 0
nudg* AND (payday loan OR consumer credit OR consumer loan)	O = 28 P = 51 E = 9	0 0 0
nudg* AND (interest rate OR maximum interest rate)	O = 8 P = 142 E = 30	0 - 0

Anhang 2: Zusammenfassung Studien

Publikation	Autor(en)	Jahr	Stichprobe / Methode
Allgemein			
Überschuldung im Konsumkredit. Überlegungen zu Zielgruppen der Schuldenberatung.	Reis, C.	1988	Literaturrecherche und Sekundärdatenanalyse
Ergebnis(se)	Diskutiert wird, ob sich die soziale Struktur verschuldeter Haushalte von den überschuldeten Haushalten unterscheidet und welche Gründe für Ver- und Überschuldung vorliegen. Aus Mangel an empirischem Material zur Verschuldung im Konsumkredit werden ausländische Studien herangezogen sowie solche, die sich auf Mietschuldner beziehen. Aus der Diskussion der Ergebnisse werden ein Phasenmodell sowie ein Ablaufschema für die Schuldenberatung entworfen.		
Gefunden über	Überschuldung + Konsumkredit (via Google Scholar)		
Tätigkeitsfeld Steuern			
The Behaviorist As Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance.	Hallsworth, M., List, J.A., Metcalfe, R.D. & Vlaev, I.	2014	101'471 Steuerzahlende aus Grossbritannien, Unterschiedlich formulierte Briefe (<i>Experiment Nr. 1</i>)
Ergebnis(se)	<p>In diesem Experiment wurden im Jahr 2011 Briefe an Einwohner in Grossbritannien gesendet. In diesen Briefen wurden die Einwohner darauf hingewiesen, dass sie die Steuern noch nicht beglichen hatten. Es gab verschiedene Versionen der Briefe. In der ersten Version wurde der Text wie folgt formuliert: „Neun von zehn Menschen bezahlen ihre Steuern pünktlich.“ In der zweiten Version stand: „Neun von zehn Menschen im Vereinigten Königreich bezahlen ihre Steuern pünktlich.“ Die dritte Version lautete: „Neun von zehn Menschen im Vereinigten Königreich bezahlen ihre Steuern pünktlich. Sie gehören momentan zur sehr kleinen Minderheit, die ihre Steuern noch nicht bezahlt hat.“ Die vierte Version bezog sich nicht auf soziale Normen. Sie lautete: „Steuern bezahlen bedeutet, dass wir alle von wichtigen öffentlichen Dienstleistungen profitieren, wie z.B. vom National Health Service, von Strassen und Schulen.“</p> <p>Die Briefe waren wirksam. Bei denjenigen, die einen Brief erhalten hatten, war die Wahrscheinlichkeit, dass sie die Steuerrechnung bezahlen, viermal höher als bei denjenigen, die keinen Brief erhalten hatten. Der erfolgreichste Brief war die dritte Version. In weniger als einem Monat generierte dieser Brief zusätzliche Einnahmen von GBP 1.9 Mio.</p>		
Gefunden über	withholding tax + Nudg* (via Google Scholar)		

Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Savings. <i>Journal of Political Economy</i> , 112, (1), 164-187.	Thaler, R. & Benartzi, S.	2004	162 Mitarbeitende, Befragung
Ergebnis(se)	Thaler und Benartzi konzipierten das Programm „Save More Tomorrow (SMarT)“. Damit können Unternehmen ihre Mitarbeitenden beim Sparen unterstützen. Bei diesem Programm wird bei einer Lohnerhöhung automatisch ein höherer Prozentsatz des Lohns auf ein Vorsorge-Konto überwiesen. Bei weiteren Lohnerhöhungen steigt dieser Prozentsatz weiter an. Zusätzlich wird die Massnahme mit einem Opt-out ergänzt, so dass sich Mitarbeitende bewusst davon abmelden müssen, falls sie die Erhöhung nicht mehr wünschen. In einer Studie wurde dieses Programm mit 162 Mitarbeitenden getestet. Die Sparquote stieg von 3.5% auf 11.6% an. Mittlerweile wird SMarT in Ländern wie den USA, Grossbritannien und Australien bereits oft eingesetzt.		
Gefunden über	Nudg* + Steuern (via Google Scholar)		
Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten			
Failure to pay for social health insurance premiums: Acts of protest or desperation? <i>Preventive Medicine Reports</i> , 2, 127-133.	von Wyl, V. & Beck, K.	2015	508'000 Versicherte, davon 14'000 mit Betreuung, Quantitative Datenanalyse
Ergebnis(se)	In dieser Studie wird untersucht, welche Auswirkung ein Zahlungsstopp von Krankenkassen auf die untersuchten Personengruppen haben könnte. Die Studie zeigt auf, dass 60% der 14'000 untersuchten versicherten Personen, die die Krankenkassenprämien nicht bezahlen können oder wollen, junge und gesunde Personen sind. 40% sind ältere, kranke Personen und Familien mit Kindern. Die Studie kommt zum Schluss, dass ein Zahlungsstopp bei den jungen Personen eine geringe Auswirkung haben würde, weil junge Menschen wenige medizinische Leistungen beziehen. Bei älteren, kranken Personen hätte ein Zahlungsstopp hingegen einschneidende Auswirkungen. Diese benötigen oft viele medizinische Leistungen.		
Gefunden über	(*debt* OR arrears) AND health insurance (via OVID)		
Konsumkredite			
An Empirical Analysis of Personal Bankruptcy and Delinquency. <i>The Review of Financial Studies</i> , 15, (1), 319-347.	Gross, D.B. & Souleles, N.S.	2002	24'000 Konten, Quantitative Datenanalyse
Ergebnis(se)	In dieser Studie über mentale Kontoführung wurden 24'000 physische Konten von amerikanischen Haushalten untersucht. Die Studie zeigt, dass die untersuchten Haushalte oft über liquide Mittel von über USD 5000 verfügten. Dieses Vermögen war meist auf Sparkonten angelegt (Zinssatz von ca. 5%). Diese		

	Haushalte hatten jedoch oft auch Kreditkartenschulden von rund USD 3000 (Zinssatz von ca. 18% und mehr). Obwohl diese Haushalte die Kreditkartenschulden mit dem Geld von den Sparkonten hätten begleichen können, taten sie dies nicht. Grund dafür ist, dass für diese Personen das Sparkonto mental nicht zur Rückzahlung von Kreditkartenschulden zur Verfügung steht.		
Gefunden über	Referenzierung via Buch „Nudge“		
Study on interest rate restrictions in the EU, Final Report for the EU Commission.	iff/ZEW	2010	Befragungen von Konsumentenschutzorganisationen und Organisationen aus der Finanzbranche / Fallstudien für Polen und Niederlande
Ergebnis(se)	Diese Studie untersucht die Auswirkung des Höchstzinssatzes auf die Überschuldung auf mehrere Arten, findet jedoch keine eindeutige Evidenz, dass ein Höchstzinssatz zu weniger Überschuldung führt.		
Gefunden über	Referenzierung via IWSB-Studie		
Over-indebtedness and the interplay of factual and mental money management: An interview study. New Zealand Economic Papers, 45, (1-2), 139-160.	Kamleitner, B., Hornung, B. & Kirchler, E.	2011	25 Personen, Interviews
Ergebnis(se)	Die Studie gibt Hinweise darauf, dass der Einsatz von mentaler Kontoführung gegen die Überschuldung helfen kann. Mentale Kontoführung kann zudem gemäss den Autoren trainiert werden.		
Gefunden über	(*debt* OR arrears) AND (payday loan OR consumer credit OR consumer loan) (via OVID)		

Anhang 3: Angefragte Stellen und Experten

Angefragte Personen / Stellen	Dokumente / Daten / Auskünfte
Tätigkeitsfeld Steuern	
C. Salamin Hofmann (Bundesamt für Statistik, BFS)	– Daten Schweiz und Europa / Informationen zu Statistiken
S. Mercier (Schuldenberatung Schweiz, SBS)	– Daten Schweiz
M. Roncoroni und C. Costantino (Berner Schuldenberatung)	– Daten Berner Schuldenberatung
A. Würsch (Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel)	– Daten Plusminus Basel und vier weitere Studien
V. Zehnder (Schuldenberatung Kanton Zürich)	– Daten Schuldenberatung Kanton Zürich
A. Fuchs (Schuldenberatung Aargau-Solothurn)	– Daten Schuldenberatung Aargau-Solothurn
M. Brown (Universität St. Gallen, HSG)	– Kein Hinweis auf eine länderspezifische Übersicht bezüglich Höhe der Steuerschulden. Eine Auflistung der europäischen Steuersysteme ist nicht bekannt – Verweis auf ECB-Studie HFCS und EU-SILC
M. Wälti (Schweizerische Nationalbank, SNB)	– Verweis auf OECD-Studie und World Bank – Verweis auf Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) – Verweis auf R. Hodler (Uni St. Gallen, HSG), C.A. Schaltegger (Uni Luzern) und R. Eichenberger (Uni Fribourg)
S. Vollmer (OECD)	– Verweis auf spezifische Inhalte innerhalb der OECD-Studie
R. Hodler (Universität St. Gallen, HSG)	– Kein Hinweis auf eine länderspezifische Übersicht bezüglich Höhe der Steuerschulden. Eine Auflistung der europäischen Steuersysteme ist nicht bekannt
C.A. Schaltegger (Universität Luzern)	– Verweis an A. Opel (Uni Luzern)
A. Opel (Universität Luzern)	– Kein Hinweis auf eine länderspezifische Übersicht bezüglich Höhe der Steuerschulden. Jedes Land müsste einzeln untersucht werden. Eine Auflistung der europäischen Steuersysteme ist nicht bekannt
World Bank	– Keine Daten
P. Rohr (Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV)	– Kein Hinweis auf eine länderspezifische Übersicht bezüglich Höhe der Steuerschulden. Eine Auflistung der europäischen Steuersysteme ist nicht bekannt – Auskunft zu Quellensteuer – Verweis an Eidgenössische Steuerverwaltung, ESTV

N. Munoz-Schmid (Eidgenössische Steuerverwaltung, ESTV)	<ul style="list-style-type: none"> – Auskunft per Telefon zu Steuersystem Schweiz – Verweis auf Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)
B. Peyer (Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, SIF)	<ul style="list-style-type: none"> – Auskünfte zu Quellen- und Veranlagungssteuer der weltweiten Steuersysteme, Steuersystem Deutschland und Präzisierung zu OECD-Studie (Tschechische Republik)
T. Lo Russo (EU-SILC - Eurostat via Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Inneren, Statistisches Amt, Data Shop)	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Hinweis auf eine länderspezifische Übersicht bezüglich Höhe der Steuerschulden. Eine Auflistung der europäischen Steuersysteme ist nicht bekannt – Verweis auf BFS, OECD, zu Eurostat
K. Kraszewska (EU-SILC - Eurostat, Central Support)	<ul style="list-style-type: none"> – Auskunft zu EU-SILC (Steuerschulden)
E. Hresanova (University of West Bohemia)	<ul style="list-style-type: none"> – Anfrage zu Daten der Tschechischen Republik – Keine weiteren Hinweise zu diesen Daten
Y. v. Kauffungen (Steuerverwaltung des Kantons Bern)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten erhalten zu Zahlungsmoral Kanton Bern 2005 - 2015
Tätigkeitsfeld Gesundheitskosten	
C. Salamin Hofmann (Bundesamt für Statistik, BFS)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten Schweiz und Europa / Informationen zu Statistiken
P. Camenzind (OBSAN)	<ul style="list-style-type: none"> – Verweis auf Berner Schuldenberatung
M. Roncoroni und C. Costantino (Berner Schuldenberatung)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten Berner Schuldenberatung – Hinweis auf „schwarze Listen“
A. Würsch (Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten Plusminus Basel
V. Zehnder (Schuldenberatung Kanton Zürich)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten Schuldenberatung Kanton Zürich
A. Fuchs (Schuldenberatung Aargau-Solothurn)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten Schuldenberatung Aargau-Solothurn und eine weitere Studie
S. Mercier (Schuldenberatung Schweiz, SBS)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten Schweiz
K. Künzi (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS)	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Daten
F. Schneuwly (santésuisse)	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Daten
A. Schmid-Fischer (Frauenzentrale Luzern)	<ul style="list-style-type: none"> – Gespräch beim Treffen des Netzwerks Finanzielle Handlungsfähigkeit – Hinweis auf Bundesgerichtsurteil „Sollen Jugendliche für die Schulden ihrer Eltern aufkommen?“
M. Gamez (Bundesamt für Gesundheit, BAG)	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Daten
Tätigkeitsfeld Konsumkredite	
C. Salamin Hofmann (Bundesamt für Statistik, BFS)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten Schweiz und Europa / Informationen zu Statistiken
Schuldenberatung Schweiz (Sébastien Mercier)	<ul style="list-style-type: none"> – Auskunft zu Höchstzinssatz: Dokumente mit Stellungnahmen der SBS und Caritas
A. Würsch (Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel)	<ul style="list-style-type: none"> – Daten Plusminus Basel

V. Zehnder (Schuldenberatung Kanton Zürich) (in Auftrag von G. Mägerle (Schuldenprävention Zürich))	– Daten Schuldenberatung Kanton Zürich
A. Fuchs (Schuldenberatung Aargau-Solothurn)	– Daten Schuldenberatung Aargau-Solothurn
Schweizerische Evaluationsgesellschaft, SEVAL (Website)	– Kein Hinweis auf eine entsprechende Evaluation auf der Website
I. Cruz (Schweizerische Nationalbank, SNB)	– Daten zu Konsumkrediten
D. Gamma (Crif)	– Daten Schuldnerquote Schweiz

Anhang 4: Daten von ausgewählten Schuldenberatungsstellen

Die folgenden Tabellen der Berner Schuldenberatung, der Schuldenberatung Kanton Zürich, von Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel und der Schuldenberatung Aargau-Solothurn zeigen den Anteil der Fälle (Klienten/innen resp. Haushalte) mit Steuerschulden, Krankenkassenschulden und Konsumkreditschulden. Zudem werden die Höhe der Steuerschulden in Franken und der Anteil der Steuerschulden am Gesamtschuldenbetrag aufgezeigt.

	Schulden-kategorie	Anteil der Fälle mit Steuerschulden	Höhe der Steuerschulden in CHF	Anteil der Steuerschulden am Gesamtschuldenbetrag
Berner Schuldenberatung	Steuerschulden	77.5%	11.6 Mio.	35.4%
Schuldenberatung Kanton Zürich	Steuerschulden	78%	5.7 Mio.	19.7%
Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel	Steuerschulden	35%	2.18 Mio.	46.9%
Schuldenberatung Aargau-Solothurn	Steuerschulden	77%	Keine Angabe	Keine Angabe

	Schulden-kategorie	Anteil der Fälle mit Krankenkassenschulden	Höhe der Krankenkassenschulden in CHF	Anteil der Krankenkassenschulden am Gesamtschuldenbetrag
Berner Schuldenberatung	Krankenkassenschulden	47%	1.9 Mio.	5.6%
Schuldenberatung Kanton Zürich	Krankenkassenschulden	51%	1.6 Mio.	5.5%
Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel	Krankenkassenschulden	11%	0.14 Mio.	3%
Schuldenberatung Aargau-Solothurn	Krankenkassenschulden	44%	Keine Angabe	Keine Angabe

	Schulden-kategorie	Anteil der Fälle mit Konsumkreditschulden	Höhe der Konsumkreditschulden in CHF	Anteil der Konsumkreditschulden am Gesamtschuldenbetrag
Berner Schuldenberatung	Konsumkreditschulden	31.9%	6.9 Mio.	23.8%
Schuldenberatung Kanton Zürich	Konsumkreditschulden	43%	1.6 Mio.	5.5%
Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel	Konsumkreditschulden	14%	0.98 Mio.	21.1%
Schuldenberatung Aargau-Solothurn	Konsumkreditschulden	41%	Keine Angabe	Keine Angabe