



SCHLUSSBERICHT – 13.10.2021

Effekte eines Restschuldbefreiungs- verfahrens auf die Schuldner

Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Effekte eines Restschuldbefreiungs-verfahrens auf die Schuldner
Auftraggeber: Bundesamt für Justiz (BJ)
Ort: Bern
Datum: 13.10.2021

Begleitung

Sonja Maire, Bundesamt für Justiz (Projektleitung)
David Rüetschi, Bundesamt für Justiz
Philipp Weber, Bundesamt für Justiz

Projektteam Ecoplan

Claudia Peter
Rafaela Catena
Michael Marti

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Das Wichtigste auf einer Seite.....	2
	Inhaltsverzeichnis	3
1	Einleitung	4
2	Rahmenbedingungen und generelle Effekte	7
3	Effekte nach Schuldertyp.....	13
4	Zusammenfassung	29
	Literaturverzeichnis	31

Das Wichtigste auf einer Seite

Ausgangslage, Fragestellung und Bearbeitung

Mit zwei Motionen wurde der Bundesrat beauftragt, eine Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) auszuarbeiten und einen Vorschlag zur Schuldenbereinigung («Restschuldbefreiung») zu unterbreiten. Das BJ erarbeitet dazu aktuell eine Gesetzesvorlage. Der vorliegende Bericht liefert Erkenntnisse zu den Effekten eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner. Er ergänzt die Studie «Umgang mit Verlustscheinen» von Ecoplan, die Entstehung, Bewirtschaftung und Wert von Verlustscheinen aus Gläubigersicht aufzeigte.

Der vorliegende Bericht basiert auf 10 leitfadengestützten Interviews mit Schuldenberatungen, Sozialdiensten, Betreibungsämtern, Forschenden und KMU-Experten. Ergänzend zu den Interviews wurden Statistiken und relevante Literatur ausgewertet. Zahlen zu Schuldnern fehlen und auch für die Expertinnen und Experten war es schwierig, Schätzungen zum Umfang und Effekt vorzunehmen. Es handelt sich daher um Grössenordnungen und Bandbreiten, die anhand bestehender Erkenntnisse kalibriert wurden.

Restschuldbefreiung ermöglicht einen Neuanfang

Ein Restschuldbefreiungsverfahren ermöglicht für die Schuldner einen Neuanfang und erlaubt denjenigen Schuldnern eine Entschuldung, die keinen Zugang zu den bestehenden Sanierungsverfahren haben. Es gibt unterschiedliche Gründe, weshalb es zu Verschuldung kommt. Meist sind es einschneidende Ereignisse im Leben wie eine Trennung, der Verlust des Arbeitsplatzes oder der Konkurs eines Einzelunternehmens. Die Auswirkungen der Verschuldung trägt meistens nicht nur eine Einzelperson, sondern ein ganzer Haushalt.

Effekte hängen vom Schuldnertyp und den Rahmenbedingungen ab

Dabei sind die Schuldner keine homogene Gruppe. Es hat sich als hilfreich erwiesen, verschiedene Schuldnertypen zu beschreiben. Besonders wirksam dürfte das Verfahren bei denjenigen Schuldnern sein, die aufgrund eines einmaligen Ereignisses in eine Verschuldungssituation kamen, aber ansonsten über gute Finanzkompetenzen und geordnete Verhältnisse verfügen. Etwas schwieriger wird es dort, wo der Überblick über die Finanzen fehlt, und weitere Schwierigkeiten hinzukommen. Hier braucht es zusätzlich eine enge Begleitung, damit das Verfahren nachhaltig ist. In gewissen Fällen mit multiplen Problemen (Finanzkompetenz, Kontrollverlust, Problemen in der Alltagsbewältigung) ist die Restschuldbefreiung ein Element, aber alleine nicht ausreichend zur Stabilisierung der Situation und es werden weitere Unterstützungsmassnahmen benötigt.

Letztlich sind zur Beurteilung des Effekts eines Restschuldbefreiungsverfahrens auch die Rahmenbedingungen entscheidend.

Inhaltsverzeichnis

	Das Wichtigste auf einer Seite	2
	Inhaltsverzeichnis	3
1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage.....	4
1.2	Auftrag und Zielsetzung	4
1.3	Methodisches Vorgehen	5
1.4	Aufbau des vorliegenden Berichts	6
2	Rahmenbedingungen und generelle Effekte	7
2.1	Ausgestaltung des Restschuldbefreiungsverfahrens.....	7
2.2	Bedeutung der Rahmenbedingungen	7
2.3	Generelle zu erwartende Effekte	9
3	Effekte nach Schuldertyp.....	13
3.1	Überblick zu den Schuldertypen	13
3.2	Größenordnungen und Erfahrungen aus Deutschland und Österreich.....	15
3.3	Verschuldete Person mit Bezug von Sozialhilfe	17
3.4	Verschuldete Person ohne Quote	20
3.5	Zahlungsunfähige Unternehmer/ Unternehmerin.....	22
3.6	Verschuldete junge Person	24
3.7	Verschuldete Person im Rentenalter	26
3.8	Gesamteffekt	27
4	Zusammenfassung	29
	Literaturverzeichnis	31

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Gegensatz zur Schweiz bestehen in den meisten europäischen Ländern Verfahren, welche es Privaten ermöglichen, von ihren Schulden befreit zu werden. Ein solches wird auch in der Schweiz von Schuldenberatungsstellen, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), aber auch in der Fachliteratur zum Schuldbetreibungs- und Konkursrecht regelmässig gefordert.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» vom 9. März 2018 in Erfüllung des Postulates 13.4193 Hêche «Schweizer Sanierungsrecht»¹ gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei verschuldeten Privatpersonen festgestellt. Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden beiden Motionen eingereicht und von den eidgenössischen Räten einstimmig überwiesen. Zudem wurde einer parlamentarischen Initiative zum Thema Folge gegeben.

- Motion 18.3510 Hêche «Wirtschaftliche Wiedereingliederung von Personen ohne konkrete Aussicht auf eine Schuldentilgung».² Darin wird der Bundesrat ersucht, eine Änderung des SchKG vorzulegen, um Personen, die keine konkrete Möglichkeit haben, ihre Schulden zu tilgen, eine schnelle Wiedereingliederung in die Wirtschaft zu ermöglichen. Ausserdem soll geprüft werden, ob gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden können, die unter bestimmten Bedingungen diese Personen von ihren Schulden befreien können.
- Motion 18.3683 Flach «Sanierungsverfahren für Privatpersonen. Bessere Zukunftsperspektiven für Schuldner und Gläubiger».³ Darin wird der Bundesrat beauftragt, verschiedene Varianten für ein Sanierungsverfahren für Privatpersonen zu prüfen und dem Parlament anschliessend einen konkreten Vorschlag zu unterbreiten.
- Parlamentarische Initiative 18.430 Hêche «Das Entschuldungsverfahren optimieren und besser koordinieren».⁴ Zusätzlich zu den beiden Motionen wurde in beiden Räten dieser parlamentarische Initiative Folge gegeben.

1.2 Auftrag und Zielsetzung

Das Bundesamt für Justiz (BJ) erarbeitet aktuell mit einer Expertengruppe einen Vorschlag zu einer Restschuldbefreiung für Privatpersonen. Vor diesem Hintergrund wurde in einer

¹ Schweizerischer Bundesrat (2018)

² Hêche (2018b)

³ Flach (2018)

⁴ Hêche (2018a)

Studie der Umgang mit Verlustscheinen analysiert.⁵ Dabei ging es darum, Grössenordnungen zur Anzahl und zum Volumen der Verlustscheine, die Art der Bewirtschaftung und den Wert der Verlustscheine zu eruieren.

Was nun noch fehlt, ist eine grobe Quantifizierung der Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner. Ziel der vorliegenden Studie ist es, diese Lücke zu schliessen und in erster Linie grob die Effekte auf die Schuldner z.B. Gesundheitszustand oder Arbeitsmarktintegration, allfällige Befreiung aus der Sozialhilfe aufzuzeigen. Die Effekte bei den Schuldnern haben wiederum Auswirkungen auf den Staat. Eine Befreiung aus der Sozialhilfe führt zu geringeren Sozialhilfekosten, eine Veränderung in der Erwerbssituation führt zu allfälligen Steuereinnahmen oder einer Reduktion der Übernahme von Krankenkassenprämien durch die Kantone.⁶ Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Effekte wie den Einfluss auf das Konsumverhalten, Auswirkungen auf zukünftige Bonitätsprüfungen, die den Rahmen der vorliegenden Studie gesprengt hätten.

1.3 Methodisches Vorgehen

Der vorliegende Bericht basiert auf qualitativen leitfadengestützten Interviews mit Expertinnen und Experten, die die Thematik gut kennen. Es wurden dazu Schuldberatungsstellen, Sozialdienste, Betreibungsämter, Forschende im Bereich Verschuldung sowie KMU-Experten befragt. Insgesamt wurden 10 Interviews im Zeitraum von Juli-August 2021 telefonisch/online oder vor Ort durchgeführt. Die zu befragenden Akteure wurden gemeinsam mit dem Bundesamt für Justiz bestimmt.

Abbildung 1-1: Zusammensetzung qualitative Befragungen

Akteursgruppen	Anzahl
Schuldenberatungen	2
Sozialdienste	2
Betreibungsämter	1
Forschende	3
KMU-Experten	2
Total	10

Selbst für diese Akteure war es schwierig, quantitative Einschätzungen zu den Effekten abzugeben. Daher wurden Zahlen aus Deutschland und Österreich, die ein ähnliches Verfahren kennen, zur Einordnung herangezogen – im Bewusstsein, dass die Systeme nicht eins zu eins vergleichbar sind und die Angaben daher als grobe Bandbreiten zu verstehen sind.

⁵ Ecoplan (2021)

⁶ Der Staat ist der grösste Gläubiger. Die mit Abstand grössten Schuldenkategorien sind Steuerforderungen und ausstehende Krankenkassenprämien, vgl. auch Ecoplan (2021), S. 11

Ergänzend zu den Interviews und den Daten aus Österreich und Deutschland wurden weitere Statistiken der Schweiz und relevante Literatur und Fachbeiträge ausgewertet.

1.4 Aufbau des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt strukturiert:

- Im Kapitel 2 werden die Rahmenbedingungen und die generellen zu erwartenden Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens beschrieben.
- In Kapitel 3 wird ein Überblick über die verschiedenen Schuldnerarten gegeben, zahlenmässige Erfahrungen aus dem Verfahren in Österreich und Deutschland beschrieben und auf die zu erwartenden Effekte bei den verschiedenen Schuldnerarten eingegangen.
- Kapitel 4 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Rahmenbedingungen und generelle Effekte

2.1 Ausgestaltung des Restschuldbefreiungsverfahrens

Die konkrete Ausgestaltung eines zukünftigen Restschuldbefreiungsverfahrens ist derzeit noch in Erarbeitung. Um die Effekte beurteilen zu können, mussten wir gleichwohl gewisse Annahmen zur zukünftigen Ausgestaltung treffen. Die Annahmen wurden mit dem BJ abgestimmt und sind wie folgt:

- **Zeitdauer:** Voraussichtlich über drei Jahre, wobei hier verschiedene Varianten mit 3-7 Jahren diskutiert werden.
- **Adressaten:** Alle natürlichen Personen, auch diejenigen, welche im Handelsregister eingetragen sind, aber mit sachlichen Kriterien, z.B. ein ausgeglichenes Budget bzw. die Aussicht, nach der Schuldbefreiung schuldenfrei zu leben.
- **Karenzfrist:** Voraussetzung, dass innerhalb einer gewissen Anzahl zurückliegender Jahre, z.B. 20 Jahre, nicht schon einmal ein Entschuldungsverfahren durchlaufen wurde.
- **Berücksichtigte Forderungen:** Sämtliche Forderungen mit Ausnahme von Bussen und Geldstrafen, Forderungen aus vorsätzlicher unerlaubter Handlung und familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge (sprich Alimente). Die Sozialhilfekosten sind von der Schuldbefreiung ausgenommen. Es gelten die separaten, kantonalen Regelungen.
- **Rückzahlungsbetrag:** Grundsätzlich keine Mindestquote für die Rückzahlung. Abliefern des pfändbaren Einkommens während der Abschöpfungsperiode. Wenn der Schuldner über kein Einkommen verfügt, soll er sich bemühen und dem amtlichen Sachverwalter über seine Bemühungen laufend Bericht erstatten.

2.2 Bedeutung der Rahmenbedingungen

Die zu erwartenden Effekte hängen stark von den Rahmenbedingungen und der genauen gesetzlichen Ausgestaltung ab. Zu den zentralen Rahmenbedingungen, die die Wirkung beeinflussen, gehören gemäss den geführten Gesprächen und der Literatur:

- **Zeitdauer des Verfahrens:** Der relevanteste Aspekt ist die Zeitdauer des Verfahrens. Die Gesprächspartner betonen, dass eine absehbare Zeitdauer des Verfahrens für eine erfolgreiche Durchführung wichtig ist. Zudem muss das Gesamtsystem in sich kongruent sein. Das neue Restschuldbefreiungsverfahren sollte gemäss den Gesprächspartnern nicht länger dauern als die bereits bestehenden Sanierungsmöglichkeiten, bei welchen von Seiten der Schuldenberatungen drei Jahre angestrebt werden. Aufgrund der psychischen und sozialen Belastung, die mit der Einhaltung des Abzahlungsplans beziehungsweise dem Leben am Existenzminimums einhergehen, schätzen Schuldenberatungen und Experten aus der Forschung eine Sanierungszeit von länger als 3 Jahren als zu

lange und unrealistisch ein.⁷ In den Interviews wurde betont, dass dies auch für ein Restschuldbefreiungsverfahren gilt.

- Zugangskriterien: Das Verfahren soll möglichst allen Schuldner offenstehen. Zu restriktive Eröffnungskriterien, v.a. bezüglich der Höhe der Rückzahlungsmöglichkeiten (Quote) oder der Schuldenart würde einen Teil der Schuldner ausschliessen. Damit würde das Ziel, eine Lücke zu schliessen und auch Schuldner mit tiefem Einkommen eine Entschuldungsmöglichkeit zu bieten, zumindest teilweise gerade verfehlt.
- Karenzfrist: Die Sperrfrist nach einem Restschuldbefreiungsverfahren sollte gemäss den Schuldenberatungsstellen nicht zu lange sein. In der Schweiz werden die Steuern und Krankenkassenprämien nicht direkt vom Lohn abgezogen, was gerade für Personen mit einem tiefen Einkommen ein höheres Verschuldungsrisiko darstellt als z.B. in Deutschland. Wenn in diesem Fall noch Schicksalsschläge hinzukommen, kann es vorkommen, dass Verschuldungssituationen mehrmals im Leben auftreten. Für diesen Fall wurde vorgebracht, dass die Gerichte im Einzelfall von der Standardkarenzfrist abweichen können sollten, solange das Ziel einer Nachhaltigkeit der Schuldbefreiung berücksichtigt wird.
- Ergänzung zu aktuellen Verfahren: Das Restschuldbefreiungsverfahren soll die bestehenden Sanierungsmöglichkeiten nicht ersetzen, sondern ergänzen.
- Begleitung und Beratung (siehe auch Exkurs unten): Für eine nachhaltige Entschuldung sind stabile finanzielle Verhältnisse und Budgetkompetenz eine wichtige Voraussetzung. Verschiedene Interviewpartner und die Literatur betonen die Relevanz der Begleitung und Beratung der Schuldner während und eventuell auch noch nach einem Restschuldbefreiungsverfahren, um eine nachhaltige Entschuldung zu fördern.⁸

Exkurs: Prävention, Beratung und Begleitung verstärken

Eine Einführung des Restschuldbefreiungsverfahrens löst nur einen Teil der Schuldenproblematik. Es sollte gemäss verschiedenen Gesprächspartnern noch stärker in die Prävention investiert werden, damit Schulden gar nicht erst in einem Ausmass entstehen, dass eine Sanierung der Betroffenen notwendig macht. Um potenziell Betroffene frühzeitig zu erreichen, könnte z.B. die Schuldenberatung beim Sozialamt und bei den RAV stärker in den regulären Beratungs- und Unterstützungsprozess verankert werden.⁹ Alternativ könnten Gemeinden bereits aktiv werden und auf die Personen zugehen, wenn sie die Steuern nicht mehr begleichen können.

Von präventiven Angeboten würden auch Personen profitieren, die über geringe Finanzkompetenzen verfügen. In kritischen Lebensphasen kann dies ein ausschlaggebender Faktor sein, ob Personen sich verschulden oder ihren temporär gestiegenen finanziellen Ver-

⁷ SKOS (2017)

⁸ Vgl. Lechner (2009)

⁹ Mattes; Fabian; Neukomm (2017)

pflichtungen gerade noch nachkommen können. In Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln kommen strukturell bedingt eher in Verschuldungssituationen, da bereits geringe, unvorhergesehene Zusatzausgaben zu einer finanziellen Schieflage führen können.

Eine präventive Form, die von verschiedener Seite vor allem den Schuldenberatungen und Sozialdiensten immer wieder eingebracht wird und in der Verschuldungsdebatte zumindest diskutiert werden sollte, ist der freiwillige Abzug von Steuern (Quellenbesteuerung) und Krankenkassenprämien vom Lohn. Obwohl es auch bei diesen Abzügen offene Fragen gibt, wie die bevorzugte Behandlung des Staates gegenüber anderen Gläubigern, zeigt das Ausmass der Steuverschuldung und der ausstehenden Krankenkassenprämien, dass hier ein wichtiger Hebel besteht.

2.3 Generelle zu erwartende Effekte

Breiterer Zugang zu Entschuldungsmöglichkeiten

Durch die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens erhielten mehr Personen die Möglichkeit zur finanziellen Sanierung. Momentan hat nur eine bestimmte Gruppe mit relativ guter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit die Möglichkeit zu privaten, einvernehmlichen Abzahlungsvereinbarung oder gerichtlichen Nachlassverhandlungen. Diejenigen Schuldner, die keine genügend hohe Quote anbieten können, leben oft jahrelang mit Schulden.

Reduktion von gesundheitlichen Problemen

Weiter können sich Schulden negativ auf das psychische und körperliche Wohlbefinden auswirken. Zum Zusammenhang zwischen Verschuldung und Gesundheit gibt es verschiedenen Studien und aktuell läuft ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds dazu. Die Studien kommen zum Schluss, dass der Zusammenhang zwischen Gesundheit und Verschuldung in beide Richtungen besteht. Einerseits kann ein schlechter Gesundheitszustand zu Verschuldung führen, z.B. wegen reduzierter Arbeitsfähigkeit, und andererseits beeinträchtigt die Verschuldung die Gesundheit negativ. Zudem spielen auch soziokulturelle Faktoren eine Rolle. In Gesellschaften, in denen Schulden weniger akzeptiert und weniger häufig sind, so wie in der Schweiz, ist das Gefühl der Scham ausgeprägter und Betroffene warten länger zu, bis sie eine Anlaufstelle kontaktieren. Verschuldung wird als individuelles Versagen betrachtet.¹⁰ Eine weitere Studie, welche auf einer Auswertung des Schweizer Haushaltspanels beruht, kommt zum Schluss, dass Zahlungsrückstände die finanzielle Zufriedenheit reduzieren.¹¹

Indirekt führt auch das bei verschuldeten Personen verbreitete «Sparen» bei Gesundheitskosten oder gesunder Ernährung zu gesundheitlichen Problemen. Gesundheitliche Probleme verlängern die Verschuldung wiederum.

¹⁰ Henchoz; Coste (2016)

¹¹ Coste; Henchoz; Wernli (2020)

Erkenntnisse zu den gesundheitlichen und sozialen Effekten liegen auch aus einer Studie aus Deutschland vor. Dort wurde in einer Längsstudie das Verbraucherinsolvenzverfahren evaluiert und wiederholt 762 Betroffene befragt. Die stressbedingten psychosomatischen Problem der Betroffenen hatten auch Auswirkungen auf ihr privates und soziales Umfeld. 20% der Befragten gaben an, dass das Scheitern ihrer Beziehung/Ehe auf die Überschuldung zurückzuführen ist. 13% berichteten von Problemen in der Familie, 47% von häufigem Streit mit dem Partner, 38 Prozent geben an, sich von ihnen nahestehenden Menschen zurückgezogen zu haben und 50 % der Betroffenen wollten nicht mehr am gesellschaftlichen Leben teilhaben.¹² Weiter zeigt sich, dass für die Verbesserung der psychosomatischen Beschwerden die Eröffnung des Verfahrens die grösste Rolle spielte. Während dem Verfahren nahmen die Beschwerden wieder leicht zu. Dies kann damit erklärt werden, dass mit der Eröffnung des Verfahrens die Verhältnisse der Schuldner geordnet werden, ihr Leben wird dem direkten Zugang der Gläubiger entzogen und sie werden beraten.¹³

Letztlich haben die durch Schulden ausgelösten psychischen und körperlichen Probleme nicht nur eine persönliche Auswirkung, sondern verursachen durch höhere Gesundheitsausgaben und allenfalls eingeschränkte Arbeitsfähigkeit auch volkswirtschaftliche Kosten.

Mehreinnahmen und Minderausgaben

Weitere volkswirtschaftliche Kosten entstehen durch ausfallende Einnahmen und durch weitere Mehrausgaben. Der weitaus grösste Anteil der Verschuldung ist heute auf ausstehende Steuerforderungen und Krankenkassenprämien zurückzuführen.¹⁴ Der Staat ist somit der grösste Gläubiger. Es ist davon auszugehen, dass Personengruppen, die über ein Restschuldbefreiungsverfahren erfolgreich entschuldet werden können und im Arbeitsmarkt integriert sind, ihre Krankenkassenprämien wieder bezahlen und auch einen Steuerbeitrag leisten. Auf der anderen Seite muss der Staat durch das Restschuldbefreiungsverfahren Steuer- und Krankenkassenforderungen¹⁵ abschreiben, wobei dies auch ohne Restschuldbefreiung der Fall ist. Gespräche mit Inkassounternehmen haben gezeigt, dass bei rund 60% der Verlustscheinforderungen über eine 20-jährige Bewirtschaftungsdauer keine Rückzahlungen mehr generiert werden können. Das heisst, in all diesen Fällen gehen die öffentlichen und privaten Gläubiger leer aus.

Durch ein Restschuldbefreiungsverfahren wird sich auch ein Teil der Personen, die Sozialhilfe beziehen, aus der Sozialhilfe befreien können, wobei dieser Anteil gemäss den befragten Experten aufgrund meist weiterer Probleme eher gering sein dürfte (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 3.3). Wenn sich Personen aus der Sozialhilfe lösen können, führt dies zu

¹² Lechner (2009), S. 21

¹³ Lechner (2009), S. 30

¹⁴ BFS Bundesamt für Statistik (2019)

¹⁵ Die Handhabung von Verlustscheinen aus der obligatorischen Krankenversicherung (OKP) wurde per 01.01.2012 in Art. 64a KVG schweizweit neu geregelt. Darin ist definiert, dass die Kantone 85% der Forderungen an die Krankenversicherer zu bezahlen haben (Art. 64a Abs. 4 KVG).

Einsparungen der öffentlichen Hand bei den Sozialhilfebeiträgen.¹⁶ Die Rückzahlung bezogener Sozialhilfebeiträge ist in den kantonalen Gesetzgebungen geregelt. Dies soll auch bei der Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens so bleiben. Da heisst, die Sozialhilfebeiträge werden nicht ins Restschuldbefreiungsverfahren integriert. Somit müssen die Sozialämter ihre Forderungen nicht abschreiben. Dies bedeutet jedoch aus Sicht der Schuldner, dass sie auch nach einem erfolgreichen Restschuldbefreiungsverfahren nicht vollständig entschuldet sind, sondern die Sozialhilfebezüge gemäss den kantonalen Gesetzgebungen zurückzahlen müssen.

Arbeitsmarktintegration

Ein letzter, aber ebenfalls wichtiger Aspekt betrifft die Arbeitsmarktfähigkeit und die Arbeitsmarktintegration und die damit zusammenhängenden volkswirtschaftlichen Effekte.

Da verschuldete Personen oft einer Lohnpfändung unterliegen, haben sie keinen Anreiz, eine Arbeitsstelle anzunehmen, ihr Arbeitspensum zu erhöhen, oder sich um eine Lohnerhöhung zu bemühen. Und Arbeitgeber investieren weniger in verschuldete Personen, z.B. in Form einer Weiterbildung. Der herrschende Fachkräftemangel wird dadurch noch verstärkt. Die volkswirtschaftlichen Kosten, die durch nicht ausgeschöpftes Arbeitskräftepotential entsteht, könnten mit einem Restschuldbefreiungsverfahren ein wenig gedämpft werden. Ein solches schafft ausserdem einen Anreiz für Schuldner, ihre Einkünfte offenzulegen und neues, steuerbares Einkommen zu erwirtschaften.¹⁷ Aktuell besteht für verschuldete Personen ein Anreiz zur Schwarzarbeit, um der Lohnpfändung zu entgehen.

Lechner untersuchte für Deutschland die Effekte der Arbeitsmarktintegration der Verbraucherinsolvenz, indem er den Erwerbsstatus zu verschiedenen Zeitpunkten erfragte. Die Studie hat gezeigt, dass 41% der Befragten, die ein Verbraucherinsolvenzverfahren durchliefen, sich aufgrund der Verschuldungssituation nicht mehr auf die Arbeit konzentrieren konnten. 22% berichteten allgemein von Problemen am Arbeitsplatz. Die Arbeitslosenquote der Personen, die ein entsprechendes Verfahren durchlaufen haben, ist drei Jahre danach um 10-Prozentpunkte gesunken. Diese Abnahme ist jedoch nur teilweise auf das Insolvenzverfahren zurückzuführen, da in diesem Zeitraum die Arbeitslosigkeit in der Gesamtbevölkerung generell gesunken ist.¹⁸

Stärkung der Verhandlungsposition der Schuldner

Die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens hat auch eine Auswirkung auf die bestehenden Sanierungsmöglichkeiten. Gemäss mehreren Gesprächspartnern dürfte die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens zu einer Verbesserung der Verhandlungsposition des Schuldners führen. Aktuell können die Gläubiger ein Angebot der Schuldner bei

¹⁶ Meier; Hamburger (2014)

¹⁷ Weltbank (2013)

¹⁸ Lechner (2009), S. 21 und 25

einer aus Gläubigersicht zu tiefen Quote ablehnen. Wenn die Gläubiger neu mit der Möglichkeit der Restschuldbefreiung rechnen müssten, bei denen ein Gericht über die Quote bestimmt, könnte dies dazu führen, dass sie in den Verhandlungen auch tiefere Quote akzeptieren würden.

Durch die gerichtliche Festsetzung des Abzahlungsplans würde ausserdem die Gleichbehandlung der Gläubiger gestärkt.¹⁹

Reduktion des Aufwands von vergeblicher Schuldeintreibung

Gemäss der Weltbank führt ein Restschuldbefreiungsverfahren auch zu einer Reduktion der Kosten und des Aufwands einer vergeblichen Schuldeneintreibung.²⁰ Die in einer früheren Studie befragten Inkassounternehmen versuchen bei 60% der Verlustscheinforderungen diese vergeblich einzutreiben und es kommt zu einem Totalausfall.²¹ Es fällt somit bei den Gläubigern ein Aufwand für vergebliche Schuldeintreibung an.

Nebst der Reduktion von Kosten durch vergebliche Schuldeintreibung bei privaten und staatlichen Gläubigern ist zu berücksichtigen, dass ein neues Verfahren zusätzliche Kosten mit sich bringt. Zur Durchführung des Restschuldbefreiungsverfahrens bedarf es eines amtlichen Sachwalters, z.B. der Betreibungsämter, der das Verfahren durchführt und den Schuldner beaufsichtigt. Wie hoch die administrativen Kosten für das Restschuldbefreiungsverfahren ausfallen werden, kann noch nicht beziffert werden.

¹⁹ Meier; Hamburger (2014)

²⁰ Weltbank (2013)

²¹ Neben der Reduktion von vergeblichen Eintreibungen dürfte es bei den Gläubigern durch das neue Verfahren auch zu gewissen Mehraufwänden kommen. Ein neues Verfahren ist meistens mit Anpassungen in den Prozessen und neuen Schnittstellen verbunden.

3 Effekte nach Schuldertyp

3.1 Überblick zu den Schuldertypen

Verschiedene Schuldertypen: Schuldner sind keine homogene Gruppe

Die Schuldner sind keine homogene Gruppe. Um die Effekte grob abschätzen zu können, haben wir verschiedene Schuldertypen gebildet. Diese haben wir vor allem aus den im Rahmen einer früheren Studie durchgeführten Gesprächen mit den Inkassounternehmen und aufgrund von Typologisierungen in der Literatur abgeleitet und anschliessend mit dem BJ validiert.

Götz Lechner macht anhand der unterschiedlichen Verschuldungskonstellationen, die sich in einem Verbraucherinsolvenzverfahren in Deutschland befanden, drei Verschuldungstypen aus:²²

- Typ 1: Gemäss seinem Modell entsteht Verschuldung grundsätzlich durch «moderne, biographische Risiken» wie Arbeitslosigkeit, Trennung und Scheidung oder gescheiterte Selbstständigkeit. Solche Schicksalsschläge können jeden treffen und Lechner ordnet denn auch die Hälfte der von ihm untersuchten insolventen Personen diesem Typ zu. Typ 1 braucht lediglich einen Neustart, der durch ein Restschuldbefreiungsverfahren gegeben ist.
- Typ 2: Zu den oben genannten Risiken kann noch der «Verlust der Übersicht über die eigenen Finanzen» kommen. Treten neben der angespannten finanziellen Situation noch Orientierungsprobleme auf, ist dem Schuldner mit einer einmaligen Schulbefreiung nicht nachhaltig geholfen. In diesem Fall (42% der Personen) bietet sich eine beratende Begleitung des Verfahrens an, um dessen Nachhaltigkeit sicherzustellen.
- Bei Typ 3 sind die bereits genannten beiden Faktoren mit persönlichen Beeinträchtigungen wie tiefer Finanzkompetenz, Kontrollverlust, Armut oder Problemen in der Alltagsbewältigung kombiniert. Dieser Typ von Verschuldeten braucht längerfristig Unterstützung, um nicht erneut Schulden zu machen. Er betrifft eine kleine Anzahl Personen (8%).

Diese Verschuldungsrisiken haben wir ebenfalls in unseren Schuldertypen abgebildet. Die oben erwähnten Faktoren wurden in den von uns durchgeführten Interviews bestätigt. Zudem wurden weitere Risikofaktoren wie Armut oder gesundheitliche Probleme hinzugefügt. Wir haben zusätzlich zu den Risikofaktoren noch Schuldertypen entlang von Alterskategorien gebildet. Das Alter der Schuldner ist gemäss den Inkassounternehmen eine wesentliche Grösse, um zu beurteilen, ob die Schulden im Lebensverlauf noch zurückbezahlt werden können. Zudem betrachten wir zusätzlich den Schuldertyp «gescheiterter Unternehmer / gescheiterte Unternehmerin».

Wir unterscheiden somit folgende fünf Schuldertypen.

²² Lechner (2009)

Abbildung 3-1: Schuldertypen

Schuldertyp	Beschreibung
Person 1: Verschuldete Sozialhilfe beziehende Person ohne Aussicht auf Schuldsanierung nach Art. 333 ff. SchKG	<ul style="list-style-type: none"> – Person mittleren Alters – Arbeitslos – Bezug von Sozialhilfe – Aufgelaufene Steuerschulden und Krankenkassenprämien, ev. Alimenten Zahlungen und gewisse Konsumschulden, laufend neu dazukommende Schulden. Aussicht auf Rückzahlung schlecht.
Person 2: Verschuldete Person ohne Quote oder mit ungünstiger Gläubigerkonstellation	<ul style="list-style-type: none"> – Person mittleren Alters – Erwerbstätig – Kein Sozialhilfebezug – Aufgelaufene Steuerschulden und Krankenkassenprämien und gewisse Konsumschulden. Keine neu dazukommenden Schulden.
Person 3: Zahlungsunfähige Unternehmerin / Unternehmer	<ul style="list-style-type: none"> – Person mittleren Alters – Unternehmerin / Unternehmer ist zahlungsunfähig – Entsprechende Verlustscheine, ansonsten keine weiteren Schulden
Person 4: Junge, erwerbstätige Person mit Konsumschulden und guten Rückzahlungsaussichten	<ul style="list-style-type: none"> – Junge Person, 18- 25 Jahre – Erwerbstätig, zu Beginn des Erwerbslebens – Schwierigkeiten im Umgang mit den Einkünften, Überschuldung durch Konsumkredite, Warenbestellung – Aussicht auf Rückzahlung der Schulden (Verlustscheine) im Lebensverlauf gut, da Lohnentwicklung möglich
Person 5: Person zu Beginn des Ruhestands mit schlechten Rückzahlungsaussichten	<ul style="list-style-type: none"> – Person zu Beginn des Rentenalters – Geringe Rente, Bezug von Ergänzungsleistungen – Aufgelaufene Steuerschulden und Krankenkassenprämien und gewisse Konsumschulden – Aussicht auf Rückzahlung der Schulden (Verlustscheine) im Lebensverlauf schlecht.

Nicht nur ein Individuum, sondern ein ganzer Haushalt betroffen

Die verschiedenen Schuldertypen sind nicht trennscharf abgrenzbar. Zum Beispiel kann ein gescheiterter Unternehmer Sozialhilfebezüger werden. Andererseits ist auch denkbar, dass es noch Personengruppen gibt, die durch die Typologie nicht erfasst sind. Gleichwohl gehen wir davon aus, dass wir mit diesen fünf Typen die wichtigsten Schuldertypen erfasst haben.

Dabei ist wichtig zu beachten, dass die Effekte nicht nur die Einzelpersonen, sondern den ganzen Haushalt betreffen. Gemäss der Erhebung des Bundesamts für Statistik (BFS) zu den Zahlungsrückständen leben 15.1% der Schweizer Bevölkerung in einem Haushalt mit mindestens einem Zahlungsrückstand. Insgesamt gibt es in der Schweiz rund 3.8 Mio. Haushalte. Das heisst, in etwas mehr als einer halben Million Haushalten ist mindestens eine Person verschuldet.

Gleichzeitig ist das Verschuldungsrisiko je nach Haushaltsform unterschiedlich. Familien mit Kindern haben deutlich häufiger Zahlungsrückstände aus finanziellen Gründen als Haushalte ohne Kinder.

3.2 Grössenordnungen und Erfahrungen aus Deutschland und Österreich

Gesamtzahl an Restschuldbefreiungen

Für die von uns befragten Akteure war es schwierig, Schätzungen darüber vorzunehmen, wie viele Personen zu den jeweiligen Schuldertypen gehören und wie viele davon das neue Verfahren in Anspruch nehmen dürften. Die Schätzungen zum Effekt gingen zum Teil stark auseinander. Die Anzahl Verfahren dürfte gemäss den befragten Akteuren, wie in Kapitel 2.2 beschrieben, auch stark von den Rahmenbedingungen abhängen. Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner schätzten die Anzahl Verfahren einiges höher als die unten aufgeführten Erfahrungswerte aus Deutschland und Österreich.

Um einen groben Anhaltspunkt zur Anzahl der zu erwartenden Verfahren zu haben, haben wir die Zahlen zu den in Österreich und Deutschland eröffneten Restschuldbefreiungsverfahren respektive Insolvenzverfahren herangezogen. Die Verfahren sind nicht exakt identisch mit dem angedachten Verfahren in der Schweiz, aber vergleichbar in ihren Voraussetzungen und Zielsetzungen und daher geeignet eine grobe Bandbreite abzuleiten. Dabei ist zu beachten, dass insbesondere in Deutschland das Verfahren grössere Unterschiede zu jenem in der Schweiz aufweist, die sich aber im Rahmen verschiedener Reformen reduziert haben.²³

- In Österreich wurden über die letzten rund 10 Jahre im Durchschnitt jährlich rund 8'900²⁴ Insolvenzeröffnungen durchgeführt. Davon sind gemäss den Statistiken 2019 70% der Fälle mit einem Zahlungsplan, was in der Schweiz einem Nachlassvertrag entspricht, abgeschlossen worden. 30% gelangten in das Abschöpfungsverfahren, welches dem Schweizer Restschuldbefreiungsverfahren entspricht.²⁵ Somit ergäbe dies rund 2'600 Restschuldbefreiungsverfahren. Die Wohnbevölkerung von Österreich ist ähnlich gross wie jene der Schweiz. Wendet man die österreichischen Erfahrungen auf die Schweiz

²³ In Deutschland beginnt das Verfahren immer mit einem Insolvenzverfahren (einem Konkurs). Dieses wird je nach Ausgangslage als Verbraucherinsolvenzverfahren geführt (unselbständig Tätige oder selbständig tätige Schuldner mit überschaubaren Verhältnissen, d.h. weniger als 20 Gläubiger und keine Forderungen aus Arbeitsverhältnissen) oder als Regelinsolvenzverfahren. Das Verbraucherinsolvenzverfahren ist ein vereinfachtes Verfahren, bei dem zuerst versucht wird, mit den Gläubigern einen außergerichtlichen Schuldenbereinigungsplan zu vereinbaren. Bei Ablehnung folgt ein gerichtlicher Versuch. Kommt auch da keine Einigung über einen Schuldenbereinigungsplan zustande, folgt ein vereinfachtes Verfahren mit unter Umständen der Möglichkeit einer Restschuldbefreiung.

²⁴ Das Jahr 2020 wurde wegen dem Corona-Effekt nicht betrachtet. 2017 gab es eine Reform des Insolvenzrechts, die mit dem Wegfall einer Mindestquote im Abschöpfungsverfahren sowie einer Reduktion der Verfahrenslaufzeit auf fünf Jahre Erleichterungen brachten. Im Nachgang dazu stieg die Anzahl Insolvenzeröffnungen an. Dies dürfte zu einem Nachholeffekt im Jahr 2018 und darüber hinausgeführt haben.

²⁵ ASB Schuldenberatungen GmbH (2021), S. 7

an, müsste man im Durchschnitt mit etwas über 2'500 Restschuldbefreiungsverfahren pro Jahr rechnen.

- In Deutschland wurden über die letzten rund 10 Jahre im Schnitt rund 96'000 Insolvenzverfahren eröffnet davon 80'000 Verbrauchersolvenzverfahren.²⁶ Bei den Verbrauchersolvenzen haben die Gerichte rund 85% der Schuldner von ihrer Restschuld befreit. Bei den anderen Insolvenzverfahren liegt dieser Prozentsatz bei 78-83%.²⁷ Werden diese Prozentsätze auf die eröffneten Insolvenzverfahren angewendet, kommt man auf gut 80'000 Restschuldbefreiungen pro Jahr.²⁸ Die Wohnbevölkerung in Deutschland ist rund zehnmal so gross wie jene der Schweiz. Im Verhältnis zur Bevölkerung ergäbe dies für die Schweiz rund 8'000 Verfahren pro Jahr.²⁹ Diese Zahl dürfte aufgrund der Unterschiedlichkeiten im System für die Schweiz tendenziell als oberes Limit zu verstehen sein.

Kombiniert man die Erfahrungen aus Österreich und Deutschland, käme man für die Schweiz **grob auf eine Bandbreite von 2'500-8000 Restschuldbefreiungsverfahren pro Jahr.**

Strukturierung nach Schuldertyp

In Deutschland bestehen auch Zahlen dazu, wie sich die Verfahren auf die Alterskategoriein unterteilen.³⁰ Daraus wird ersichtlich, dass der weitaus grösste Teil der Verfahren Personen der Alterskategorie 26-65 betrifft, welche unsere in Kapitel 3.1 definierten Schuldertypen 1-3 (Schuldner mit Sozialhilfebezug, Schuldner ohne Quote, zahlungsunfähige Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmer) abdecken. Deutlich weniger Verfahren gibt es bei sehr jungen Personen (unser Schuldertyp 4) und bei solchen im Rentneralter (unser Schuldertyp 5).

²⁶ Das Verfahren wurde rückwirkend ab Oktober 2020 auf drei Jahre verkürzt, was aktuell zu einem Nachholeffekt führt und in den Jahren zuvor wahrscheinlich zu einem Abwarten der verkürzten Dauer geführt hat. Durch unseren längerfristigen Betrachtungszeitraum über die letzten 10 Jahre (2010-2019) sollte dieser Effekt jedoch nicht so stark ins Gewicht fallen.

²⁷ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/04/PD19_151_52411.html (eingesehen am 11. Oktober 2021)

²⁸ Es handelt sich hier um eine grobe Einordnung. Das Verfahren in Deutschland ist nicht identisch mit jenem der Schweiz. Durch die Revisionen 2014 und 2020 wurde es tendenziell ähnlicher zum aktuellen Vorhaben der Schweiz. 2014 wurde eingeführt, dass die Verbraucher einen Insolvenzplan abschliessen können, was dem österreichischen Zahlungsplan und dem Schweizer Nachlassvertrag entspricht. 2020 wurde zudem die Wohlverhaltensphase reduziert.

²⁹ Destatis Statistisches Bundesamt (2021)

³⁰ Deutsches Statistisches Bundesamt (2021)

Abbildung 3-2: Kalibrierung anhand der deutschen Zahlen zu den eröffneten Verbrauchsinsolvenzverfahren nach Alter

Personengruppen	Anteil Verfahren nach Alter	Analogie für Schweiz
Anzahl Verfahren in Analogie zu Deutschland und Österreich		2'500-8'000
...Anzahl Verfahren DE Personen 20-25 Jahre (-> Schuldertyp 4)	4%	100-320
...Anzahl Verfahren DE Personen 26-65 Jahre (-> Schuldertypen 1, 2 und 3)	90%	2'250-7'200
...Verfahren DE Personen ab 65 Jahren (->Schuldertyp 5)	6%	150-480

Quellen: Deutsches Statistisches Bundesamt (2021), Statistik zur Überschuldung privater Personen.

* Es handelt sich dabei um einen Durchschnittswert für die Jahre 2010-2020.

Wir verwenden die soeben dargestellten Zahlen in den folgenden Kapiteln zu den verschiedenen Schuldertypen, um die Aussagen aus den Gesprächen auch quantitativ einzuordnen, da es – wie bereits mehrmals erwähnt –, auch den befragten Expertinnen und Experten schwerfiel, Schätzungen zur Betroffenheit abzugeben.

3.3 Verschuldete Person mit Bezug von Sozialhilfe

Aktuelle Situation und Herausforderung

Mit den heute bestehenden aussergerichtlichen und gerichtlichen Sanierungsmöglichkeiten gibt es für Sozialhilfebeziehende praktisch keine Möglichkeit sich zu entschulden. Um mit den Gläubigern in Verhandlung treten zu können, muss ein regelmässiges Einkommen vorhanden sein und ein Budgetüberschuss bestehen, der in Form einer Quote angeboten werden kann.³¹ Solange eine Person Sozialhilfe bezieht und auf dem Existenzminimum lebt, ist dies nicht möglich. Zudem betonen die befragten Expertinnen und Experten, dass sich die Situation der Sozialhilfebeziehenden zuerst stabilisieren muss, bevor diese ihre Schulden abzahlen können. Die Einhaltung des Budgets muss garantiert sein und es dürfen keine neuen Schulden entstehen. Die Betroffenen wissen, dass sie über längere Zeit mit ihrem Schulden leben werden müssen, was zu psychischem Druck bis hin zu gesundheitlichen Problemen führen kann. Der Gesundheitszustand von Sozialhilfebeziehenden ist denn gemäss einer vom Bundesamt für Gesundheit beauftragten Studie auch deutlich schlechter als derjenige der restlichen Bevölkerung. Sie leiden häufiger an chronischen Krankheiten oder Multimorbidität, weisen eine höhere psychische Belastung auf, haben öfter Depressionssymptome und leiden viel häufiger unter starken Schmerzen.³²

³¹ SKOS (2017)

³² Kessler; Högliger; Heiniger; u. a. (2021)

Anzahl Betroffene

Wie gross die Kategorie der sozialhilfebeziehenden Verschuldeten ist, kann anhand verschiedener Statistiken und bestehender Studien noch ungefähr abgeschätzt werden. Wie gross der Effekt eines Restschuldbefreiungsverfahrens wäre und wie viele Personen dank eines Restschuldbefreiungsverfahrens aus der Sozialhilfe kämen, können auch die Expertinnen und Experten nur schwer abschätzen und entsprechend gehen die Meinungen auseinander.

In der Schweiz bezogen gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) 2019 rund 180'000 erwachsene Personen wirtschaftliche Sozialhilfe, also Sozialhilfe im engeren Sinne.³³ Zwei Drittel der Personen, die jährlich neu Sozialhilfe beantragen, sind gemäss einer Studie aus dem Jahr 2012 zum Zeitpunkt des Antrags verschuldet.³⁴ Eine noch nicht veröffentlichte Studie der FHNW, die auf der Befragung von 135 Sozialdiensten basiert, bestätigt die Ergebnisse aus der Neuenschwander-Studie von 2012. Weiter stellt die FHNW fest, dass rund ein Drittel der befragten Sozialhilfebeziehenden in den letzten sechs Monaten betrieben wurden. Ungefähr gleich viele geben an, dass sie Verlustscheine haben.³⁵

Die Anzahl verschuldeter Sozialhilfebeziehenden schätzen wir daher auf rund 120'000 Personen. In der Regel bleiben die Schulden während des Sozialhilfebezugs bestehen (vgl. zudem Exkurs zur Rückzahlbarkeit von Sozialhilfebezügen).

Ein Restschuldbefreiungsverfahren empfehlen die befragten Expertinnen und Experten nur für Sozialhilfebeziehende, die bereits im Arbeitsmarkt integriert sind oder eine Perspektive auf eine langfristige Arbeitsmarktintegration haben. Ohne eine stabile Erwerbssituation sei eine nachhaltige Entschuldung praktisch nicht möglich und das Risiko einer erneuten Verschuldung zu gross. Die Gruppe von Kurzzeitbeziehenden (< 1 Jahr), die nach dem Sozialhilfebezug wieder einen Job findet, ist relativ klein. Gemäss unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartner sind rund 50% der Sozialhilfebeziehenden langzeitarbeitslos und schaffen es nicht mehr in den ersten Arbeitsmarkt zurück. Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner gehen von schätzungsweise 40-75% aus, die es nicht mehr schaffen. Das mögliche Potenzial von Personen, für die ein Restschuldbefreiungsverfahren realistischweise in Frage kommt, liegt somit bei rund 30'000 Personen.³⁶ Da die durchschnittliche Verweildauer in der Sozialhilfe ungefähr vier Jahre³⁷ beträgt, ergibt sich daraus ein jährliches Potenzial von 7'500 Personen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wahrscheinlich nicht alle das Verfahren erfolgreich durchlaufen und es entsprechende Motivation und Ausdauer braucht. Die Zahl dürfte sich daher nochmals reduzieren. Wenn gemäss einer auf den Gesprächen basierenden Annahme 20% der Verfahren erfolgreich wären, könnten sich so über das Restschuldbefreiungsverfahren jährlich rund 1'500 Sozialhilfebeziehende entschulden.

³³ Bundesamt für Statistik BFS (2021)

³⁴ Neuenschwander; Hümbelin; Kalbermatter; u. a. (2012)

³⁵ Knöpfel; Mattes; Caviezel; u. a. (noch nicht publiziert)

³⁶ 1/4 der 120'000 verschuldeten Sozialhilfebeziehenden

³⁷ Gemäss der Sozialhilfestatistik sind es zwischen 2-3 Jahren. Wir gehen davon aus, dass die durchschnittliche Verweildauer bei Sozialhilfeempfänger mit Verschuldung eher höher, also ungefähr 4 Jahre.

Effekt eines Restschuldbefreiungsverfahrens

Für verschuldete Sozialhilfebeziehende ist der Anreiz, sich wieder aus der Sozialhilfe abzulösen und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, relativ gering. Bei der Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit würde der Lohn bis zum betriebsrechtlichen Minimum gepfändet und es käme lediglich zu einem Wechsel vom sozialhilferechtlichen zum betriebsrechtlichen Existenzminimum. Besteht für Sozialhilfebeziehende keine Aussicht auf eine Verbesserung ihrer Schuldsituation, ist die Integration und Motivation zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit daher schwierig.³⁸ Eine Schuldenbefreiung bereits während des Sozialhilfebezugs würde die Betroffenen insofern motivieren, sich von der Sozialhilfe abzulösen, da sie bei der Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit oder bei einer Verbesserung ihrer beruflichen Situation keine Lohnpfändung erwarten müssen.

Die Annahme, dass Verschuldung ein Vermittlungshemmnis auf dem Arbeitsmarkt darstellt, widerspiegelt sich darin, dass Restschuldbefreiungsverfahren oft in Zusammenarbeit mit Arbeitsämtern und mit Massnahmen der Arbeitsintegration angeboten werden, wie dies z.B. in Österreich der Fall ist.³⁹ Diese Annahme wurde von unseren Interviewpartnerinnen und -partner kritisch hinterfragt und relativiert. Verschuldung sei in gewissen Branchen ein Hemmnis auf dem Arbeitsmarkt, aber nicht überall. Hinderlich sei sie in Branchen, in denen Angestellten grössere Geldbeträge anvertraut würden, z.B. im Detailhandel an der Kasse oder logischerweise dort, wo ein einwandfreier Leumund gefordert ist, z.B. im Personen- oder Gebäudeschutz. In anderen Arbeitsumfeldern, vor allem im Niedriglohnssektor, sei Lohnpfändung nichts Ungewöhnliches für die Arbeitgeber im Normalfall kein Grund, jemanden nicht anzustellen.

Wenn wir davon ausgehen, dass ein Restschuldbefreiungsverfahren, wie oben ausgeführt, vor allem bei in den Arbeitsmarkt integrierten Sozialhilfebeziehenden zum Zuge kommt, bestehen gute Chancen, dass deren Situation sich weiter stabilisiert und sie sich aus der Sozialhilfe ablösen können. Dies bedeutet, dass durch ein Restschuldbefreiungsverfahren Sozialhilfebeiträge eingespart werden können. Bei einer Annahme eines Sozialhilfebezugs von 4'000 Franken pro Dossier (Einzelperson oder Haushalt), ergäben sich Einsparungen von 48'000 CHF pro Jahr und Dossier.

Bei den weiteren Grössen wie Einkommenssteuern und Krankenkassenprämien ist bei dieser Gruppe kaum mit Zahlungen zu rechnen. Da die Personen meist im Niedriglohnssektor beschäftigt sind, werden wenig Einkommenssteuern anfallen und entsprechend ist davon auszugehen, dass die Personen auf Prämienverbilligungen angewiesen sind. Schwierig ist die Situation für Sozialhilfebeziehende, die Alimente bezahlen müssen. Da diese gemäss der aktuellen Vorlage von der Restschuldbefreiung ausgenommen sind, bestehen auch nach einem erfolgreichen Verfahren nach wie vor Rückzahlungspflichten.

Ein Restschuldbefreiungsverfahren ist jedoch nur ein Aspekt, wenn es um die Motivation geht, sich langfristig von der Sozialhilfe abzulösen und stellt für diese Personengruppe kein

³⁸ SKOS (2017)

³⁹ Mattes; Fabian; Neukomm (2017)

Allerheilmittel dar. Arbeitsmarktfähigkeit ist für eine Ablösung aus der Sozialhilfe mindestens so zentral wie ein Restschuldbefreiungsverfahren. Um dieses Ziel nachhaltig erreichen können, braucht es oft zusätzlich zum Verfahren eine langfristige Begleitung und Beratung, da das erneute Verschuldungsrisiko bei dieser Gruppe hoch ist (siehe Exkurs zu Prävention, Beratung und Begleitung auf Seite 9).

Ein Restschuldbefreiungsverfahren nützt auch den Sozialhilfebeziehenden, aber es ist kein Instrument, das auf Sozialhilfebeziehende ausgerichtet ist. Diese Personengruppe bringt zusätzliche strukturelle Probleme mit sich, die sich durch das Restschuldbefreiungsverfahren nicht lösen lassen.

3.4 Verschuldete Person ohne Quote

Aktuelle Situation und Herausforderung

Bei dieser Personengruppe handelt es sich um Schuldner, die im Vergleich zu verschuldeten Personen mit Sozialhilfebezug ihren Lebensunterhalt selbständig bestreiten können, aber aufgelaufene Schulden aufgrund struktureller Probleme haben, z.B. Beschäftigung im Niedriglohnssektor «working poor».

Es können dabei zwei Fälle unterschieden werden:

- Personen mit ausgeglichenem Budget, die keine ausreichend hohe Quote den Gläubigern anbieten können und es deshalb zu keinem Abzahlungsplan kommt, oder
- Personen mit einem Budgetüberschuss, die eine ungünstige Gläubigerkonstellation⁴⁰ haben und sich einzelne Gläubiger gegen eine Sanierung stellen,

Anzahl Betroffene

Diese Personen können sich so im heutigen System nicht entschulden. Wie gross diese Kategorie ist, ist schwer einzuschätzen. Eine Annäherung kann über die Konkursstatistik erfolgen, zumal ein Privatkonkurs für Personen ohne Quote die einzige Entschuldungsmöglichkeit ist. Gemäss der Konkursstatistik des BFS gab es in den Jahren 2018 und 2019 je rund 16'000 Privat- und Firmenkonkurse.⁴¹ Relevant sind die Konkurse von Privatpersonen (ohne Unternehmenstätigkeit), sprich gemäss der untenstehenden Tabelle «Nicht im Handelsregister eingetragene Personen». Von diesen sind für die Betrachtung der Schuldner ohne Quote ausschliesslich die «anderen Personenkategorien» einzubeziehen. Die Kategorie «Konkurse wegen ausgeschlagenen Erbschaften» wird zur Annäherung der verschuldeten Personen im Rentenalter in Kapitel 3.7 verwendet.

⁴⁰ Bei Steuern kann oft kein Erlass gewährt werden und Krankenkassenforderungen sind privilegiert.

⁴¹ 2020 wird wegen den Covid-Effekten nicht betrachtet.

Somit beläuft sich die relevante Kategorie auf rund 1'200 Personenkonkurse pro Jahr.⁴² Diese Zahl stellt eine grobe Annäherung dar und enthält gewisse Elemente, die zu einer Über- als auch einer Unterschätzung der Betroffenheit führen. In dieser Kategorie sind auch die nicht im Handelsregister eingetragene Einzelunternehmen integriert. Auf der anderen Seite wird nicht bei jeder Person ohne Quote, die ein Konkursverfahren durchführen könnte, auch ein solches durchgeführt. Dadurch fehlen potenzielle Personen für ein Restschuldbefreiungsverfahren in der untenstehenden Statistik.

Abbildung 3-3: Eröffnung von Konkursverfahren

Im Handelsregister eingetragene Personen (eingetragene Selbstständige inbegriffen)		Nicht im Handelsregister eingetragene Personen					
Konkurse gemäss SchKG (Insolvenz)	Konkursverfahren wegen Organisationsmängeln (Art. 731b OR)	Konkurse wegen ausgeschlagenen Erbschaften (gemäss SchKG)		Andere Personenkonkurse (gemäss SchKG)			
2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
6 519	6 379	1 950	1 968	6 168	6 272	1 284	1 189

Quelle: BFS Bundesamt für Statistik (2020) Eröffnung von Konkursverfahren

Wir können diese Zahlen noch anhand der Verfahren in Österreich und Deutschland kalibrieren. In einer Analogie dazu würden in der Schweiz ungefähr 2'250-7'200 Verfahren jährlich bei Personen im Alter von 25-64, was ungefähr unseren Schuldertypen 1-3 entspricht, durchgeführt. Wie im vorhergehenden Kapitel 3.1 dargestellt, schätzen wir die Anzahl Verfahren von Personen, die Sozialhilfe beziehen (Schuldertyp 1) auf 1'500 und wie im folgenden Kapitel dargestellt, jene der zahlungsunfähigen Unternehmerinnen und Unternehmer (Schuldertyp 3) auf rund 1'000. Dadurch entfielen, wenn man von der Mitte der Bandbreite (rund 5'000) für die Schuldertypen 1-3 ausgeht, rund 2'500 Verfahren pro Jahr auf verschuldete Personen ohne Quote.

Die Expertinnen und Experten waren sich mehrheitlich einig, dass es sich bei diesen «Personen ohne Quote», um eine sehr wichtige Zielgruppe und wahrscheinlich mengenmässig um den grössten Schuldertyp der fünf definierten Schuldertypen handelt.

Effekt eines Restschuldbefreiungsverfahrens

Für diese Personen würde das Restschuldbefreiungsverfahren eine Möglichkeit bieten, sich zu entschulden und dadurch auch die Arbeitsanreize erhöhen. Bei Personen, die heute keine Quote haben, aber ihren Lebensunterhalt ohne staatliche Unterstützung bestreiten, sind die Voraussetzungen gut, dass zumindest ein Teil von ihnen nach einem erfolgreichen Restschuldbefreiungsverfahren wieder Steuerbeiträge leistet und die Krankenkassenprä-

⁴² BFS Bundesamt für Statistik (2020a)

mien selbst bezahlen. Ein Teil davon wird sich zwar selbst finanzieren können, aber aufgrund der tiefen Einkommen praktisch keine Steuern bezahlen und bei den Krankenkassen von Prämienverbilligungen profitieren.

3.5 Zahlungsunfähige Unternehmer/ Unternehmerin

Aktuelle Situation und Herausforderung

Im Falle einer juristischen Person, beispielsweise einer Aktiengesellschaft (AG) oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), werden die Schulden ausschliesslich dem Unternehmen zugeschrieben. Das bedeutet, sie existieren nicht mehr, wenn das Unternehmen nicht mehr existiert. Die verbleibenden Schulden werden somit am Ende des Konkursverfahrens in der Regel gelöscht.

Dagegen müssen im Falle einer natürlichen Person, also bei einer Einzelfirma, die Unternehmenden selbst für die Schulden aufkommen.⁴³ Dies bedeutet somit, dass bei einer Zahlungsunfähigkeit eines Einzelunternehmens hohe Schulden entstehen können, die von der Inhaberin / dem Inhaber persönlich zu tragen sind. Die Statistiken der Schuldenberatungen der Schweiz als auch in Österreich und Deutschland zeigen, dass die Geschäftsschulden wesentlich höher sind als andere Schuldenkategorien und mehrerer zehntausend oder hunderttausend Franken betragen können.

Anzahl Betroffene

Einzelunternehmen stellen in der Schweiz mit 52% oder 287'647 Betrieben die Mehrzahl der Unternehmen dar.⁴⁴ Potenziell kann somit eine Vielzahl von UnternehmerInnen und Unternehmer von einer Zahlungsunfähigkeit betroffen sein, bei der sie persönlich haften. Somit ist auch der potenzielle Kreis von Unternehmerinnen und Unternehmen (natürliche Personen), der von der Einführung einer Restschuldbefreiung profitiert, gross.

In den öffentlichen Statistiken werden die Konkurszahlen nicht gesondert nach Rechtsform ausgewiesen. Zahlen dazu stellte die Creditreform zur Verfügung. In den Jahren 2018-2019⁴⁵ kam es demnach zu 2'164 Konkursen von im Handelsregister eingetragenen und nicht eingetragenen Einzelunternehmen.⁴⁶

⁴³ KMU-Portal (2021)

⁴⁴ BFS Bundesamt für Statistik (2020b)

⁴⁵ Die Zahlen für 2020 werden wegen des Effekts des Corona-Virus nicht einbezogen.

⁴⁶ Creditreform (2021)

Abbildung 3-4: Konkurse von Einzelunternehmen 2018-2020⁴⁷

Rechtsform	2018	2019	2020
1 AG	1333	1287	1092
2 GmbH	2633	2508	2131
3 Einzelunternehmen	2191	2137	1616
4 KollG KomG	42	23	19
5 Gen	4	5	7
6 Übrige	39	45	32
Gesamt	6242	6005	4897

Quelle: Creditreform (2021)

Die Zahlen umfassen sowohl im Handelsregister als auch nicht im Handelsregister eingetragene Einzelunternehmen.

Gemäss den geführten Gesprächen mit Expertinnen und Experten dürfte ein Restschuldbefreiungsverfahren für eine Mehrheit dieser Unternehmerinnen und Unternehmern (natürliche Personen) attraktiv sein, um die wie erwähnt zum Teil hohen Schulden in einer überschaubaren Frist zu begleichen. Geht man auf Basis der geführten Gespräche davon aus, dass rund die Hälfte der zahlungsunfähigen Einzelunternehmerinnen und -unternehmen das Verfahren nutzen, entspräche dies etwas mehr als 1'000 Verfahren pro Jahr.

Effekt eines Restschuldbefreiungsverfahrens

Die Gesprächspartner äusserten sich unterschiedlich über die Sinnhaftigkeit der Entschuldung von Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmern. Während die einen das Risiko der unternehmerischen Tätigkeit betonten, welches das Konkursrisiko miteinschloss, betonten andere, dass auch «gescheiterte» Unternehmerinnen und Unternehmer das Recht auf eine zweite Chance hätten.

In der Literatur werden verschiedenen positive Anreize postuliert. Studien kommen zum Schluss, dass das Unternehmertum gefördert wird, indem sich gescheiterte Selbstständige schneller entschulden können.⁴⁸ Die befragten Akteure in der Schweiz sind etwas zurückhaltender und gehen davon aus, dass die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens keinen grossen Effekt auf die Unternehmensgründungsaktivitäten hat und dass es auch nicht unbedingt einen Zusammenhang zu einer zweiten oder dritten Unternehmensgründung durch dieselbe Person gibt. Unternehmertum sei auch eine Charakter- und Persönlichkeitsfrage. Die Start-up-Szene sei zudem separat zu betrachten. Auf diese hat die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens keinen Einfluss. Start-ups sind meistens auf der Suche nach Kapital, und somit Aktiengesellschaften und nicht Einzelunternehmen.

Neben dem Restschuldbefreiungsverfahren wird von den Expertinnen und Experten auch darauf hingewiesen, dass durch eine GmbH das Risiko wesentlich gesenkt werden könnte und viele Unternehmerinnen und Unternehmer sich ihrer Privathaftung nicht bewusst seien.

⁴⁷ Die Zahlen in Abbildung 3-3 und Abbildung 3-4 stammen nicht aus derselben Datenquelle und weisen kleinere Abweichungen auf, die allenfalls auf unterschiedliche Erhebungsmethoden zurückzuführen sind.

⁴⁸ Fossen; König (2015); Weltbank (2013)

Zudem könnte auch eine obligatorische Privathaftpflichtversicherung das Risiko für die Einzelunternehmer reduzieren.

Da es sich bei Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmern meist um engagierte, eigenständige, organisierte Leute handelt, ist davon auszugehen, dass diese nach einer Entschuldung schnell wieder Fuss fassen, einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder eine bestehende Tätigkeit ausbauen, Einkommenssteuern bezahlen und ihre Krankenkassenprämien selbst bezahlen.

3.6 Verschuldete junge Person

Aktuelle Situation und Herausforderung

Junge Erwachsene verschulden sich oft, weil sie mit der Situation überfordert sind, plötzlich selbständig ein Budget führen zu müssen. Das soziale Umfeld ist dabei ein entscheidender «Risikofaktor»: Jugendliche aus einer Familie mit einer belasteten wirtschaftlichen Situation haben es bei der Bewältigung von finanziellen Problemen später schwieriger.⁴⁹

Schulden in jungen Jahren können eine erhebliche Belastung für die zukünftige Lebensplanung darstellen. Allerdings bestehen bei jungen Menschen, wie auch die Gespräche mit den Inkassounternehmen gezeigt haben, meistens gute Rückzahlungsmöglichkeiten, da sie am Anfang ihrer beruflichen Entwicklung stehen und die Einkommensverhältnisse sich noch stark entwickeln können.

Anzahl Betroffene

Aus einer Studie der FHNW geht hervor, dass insgesamt 38% der 18-24-Jährigen in der Deutschschweiz offene Geldverpflichtungen haben.⁵⁰ 3% der in der Studie befragten Personen in dieser Altersgruppe wurde ein- oder mehrmals betrieben. Hochgerechnet auf die Schweiz entspricht dies 19'630 jungen Personen.

Folgende Erkenntnisse aus der Literatur und den Expertengesprächen zeigen, dass die verschuldeten jungen Personen nicht die Hauptzielgruppe des Restschuldbefreiungsverfahrens sein können. Bei den Schulden handelt es sich oft um kleinere Beträge, wodurch die Aussichten gut sind, diese zurückzahlen zu können. Gemäss der FHNW-Studie hat die Hälfte der Verschuldeten weniger als 1'000 CHF Gesamtschulden. Zudem sind Eltern Verwandte und Bekannte die häufigsten Gläubiger. Der Verschuldungsanteil bei anderen Personen oder Institutionen beträgt «nur» 4%.

⁴⁹ Mattes (2010)

⁵⁰ FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz (2007)

- Die durchschnittliche Verschuldungshöhe bei Verwandten, Bekannten, Institutionen oder übrigen Personen liegt bei rund 3400 Franken, weil es einzelne sehr hohe Verschuldungen gibt. Der Median beträgt knapp 300 Franken; der Maximalwert liegt bei 150'000 Franken.
- Leasingschulden haben 11% der Befragten (Medianbetrag 100 CHF). Mit zunehmendem Alter steigen die Häufigkeit und die Höhe der Raten.
- Offene Rechnungen haben 8% der Befragten (Medianbetrag 180 CHF).

Dies deckt sich mit den Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, wonach das Restschuldbefreiungsverfahren nur für einen Bruchteil der jungen Menschen in Frage komme, wenn alle anderen Sanierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Es wird argumentiert, dass aufgrund der 20-jährigen Karenzfrist zuerst andere Massnahmen ergriffen werden sollen, um zu verhindern, dass bei einem zukünftigen einschneidenden Ereignis nicht mehr auf die Restschuldbefreiung zurückgegriffen werden kann. Sind junge Erwachsene schon zu verschuldet für eine aussergerichtliche oder gerichtliche Sanierung, werden sie als sehr instabil betrachtet und ein Rückfall als wahrscheinlich. Daher wäre das Risiko der einmaligen Nutzung des Verfahrens in jungen Jahren zu gross, da gerade in der Lebensphase zwischen 25 und 45 sehr viele Lebensereignisse das Potential haben, zu erneuten Verschuldung zu führen (Familiengründungen, Scheidung, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Hauskauf, andere finanziellen Risiken etc.).

Für diese Personengruppe wird von den Schuldenberatungen daher eine intensive Beratung als das passendere Mittel eingeschätzt, damit Betroffene langfristig schuldenfrei leben können. Gleichzeitig prüfe man dabei, ob ein Privatkonkurs oder die aktuellen Sanierungsmöglichkeiten sinnvoll seien. Nichtsdestotrotz sollte das Verfahren verschuldeten jungen Erwachsenen genauso offenstehen wie anderen Altersgruppen, auch wenn sie nicht die primäre Zielgruppe sind.

Ein Restschuldbefreiungsverfahren dürfte nur für einen kleinen Anteil (z.B. 1-2%) der 19'630 mehrmals betriebenen jungen Personen in Frage kommen. Somit würden 200-400 Verfahren resultieren, wobei diese zeitlich gestaffelt stattfinden würden. Daher kann mit weniger als 100 Verfahren pro Jahr für diese Personengruppe ausgegangen werden. Gemäss den kalibrierten Zahlen aus Österreich und Deutschland ergäben sich 100-320 Verfahren pro Jahr.

Effekt eines Restschuldbefreiungsverfahrens

Junge Erwachsene sind oft bei privaten Gläubigern verschuldet und haben, wie beschrieben, meistens weniger hohe ausstehende Steuer- und Krankenkassenrechnungen oder gar keine. Bei einer Restschuldbefreiung bei diesem Schuldertyp ist davon auszugehen, dass sie wieder Einkommensteuern bezahlen und diese mit der Lohnentwicklung im Alter zunehmen und dass sie zudem ihre Krankenkassenprämien selbst tragen.

3.7 Verschuldete Person im Rentenalter

Aktuelle Situation und Herausforderung

Verschuldung im Alter wird immer häufiger, da gegen Ende des Lebens heutzutage oft hohe Kosten anfallen (Pflegeheime), wodurch man sich leichter verschuldet.⁵¹ Ältere Personen haben gemäss unseren Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern oft den Wunsch, sich zu entschulden, um ihre Nachkommen nicht mit Schulden oder Verlustschein zu belasten. Aus der Sicht der Gläubiger ist bei dieser Personengruppe nicht mehr viel einzubringen, da sie meist ein bescheideneres Einkommen haben als erwerbstätige Erwachsene und sich ihre Einkünfte nicht mehr entwickeln werden. Die Verhandlungsposition für aussergerichtliche oder gerichtliche Sanierungen ist also für Rentner nicht vorteilhaft. Das Restschuldbefreiungsverfahren wäre für diese Gruppe daher attraktiv, da sie sonst keine anderen Entschuldungsmöglichkeiten hat.

Anzahl Betroffene

Die Betroffenheit bei den Rentnerinnen und Rentnern kann über die Zahlen zu den jährlichen Konkursen wegen ausgeschlagenen Erbschaften angenähert werden. Die Erbschaften können aus verschiedenen Gründen ausgeschlagen worden sein. Zumindest bei einem Teil davon, dürften Schulden der verstorbenen Person eine Rolle gespielt haben.

2019 gab es, wie in Abbildung 3-3 dargestellt, rund 6'300 Konkurse wegen ausgeschlagenen Erbschaften.⁵² Die Zahlen der Creditreform für die ausgeschlagenen Erbschaften in den Jahren 1998-2019 zeigen, dass diese stark zugenommen haben. Sie haben sich über die letzten zehn Jahre von 2'470 auf über 6'000 mehr als verdoppelt. Mit der steigenden Lebenserwartung und der damit verbundenen anfallenden Kosten, ist damit zu rechnen, dass diese Kategorie weiter zunehmen wird.

Wie viele davon auf Verschuldung zurückzuführen sind und ein Restschuldbefreiungsverfahren effektiv in Anspruch nehmen werden, ist schwierig zu sagen. In Deutschland sind 6% (oder absolut 4'800) der Verfahren auf Personen im Rentenalter zurückzuführen. Umgelegt auf die Schweiz würde dies 480 Verfahren pro Jahr ergeben. Anhand der österreichischen Zahlen käme man auf 150 Verfahren. Auf Basis der, wie erwähnt, stark ansteigenden Konkurse wegen ausgeschlagenen Erbschaften, dem Schuldenaufbau im Lebensverlauf und den Einschätzungen der Gesprächspartner, gehen wir davon aus, dass die Zahl eher bei 500 als bei 150 und dadurch auch deutlich höher als die Anzahl Restschuldbefreiungsverfahren bei jungen Personen liegt.

Gemäss den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern besteht bei gewissen Rentner und Rentnerinnen der Wunsch, ihre Schulden noch zu regeln, obwohl sie im Vergleich zu

⁵¹ Creditreform (2020)

⁵² BFS Bundesamt für Statistik (2020a)

Personen im Erwerbsalter in ihrem wirtschaftlichen Fortkommen und in der Lebensgestaltung weniger eingeschränkt sind. Verschuldete Personen im Rentenalter sind eine Zielgruppe, wenn auch weniger prioritär als die Verschuldeten ohne Quote oder die zahlungsunfähigen Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmer. Jedoch stellen sie mengenmässig einen grösseren Anteil als die junge Erwachsene dar.

Effekt eines Restschuldbefreiungsverfahrens

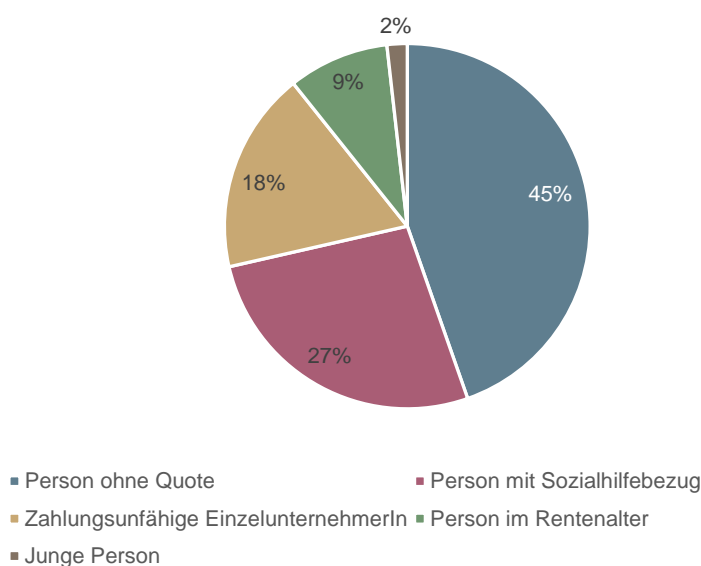
Bei verschuldeten Personen im Rentenalter ist tendenziell davon auszugehen, dass sie bereits am Existenzminimum leben (sonst könnten sie die Schulden zurückbezahlen) und allenfalls neben AHV noch EL beziehen sowie Prämienverbilligung erhalten. Es ist daher bezüglich Einkommenssteuern und Krankenkassenprämien bei dieser Gruppe kaum mit bedeutenden Beiträgen zu rechnen.

3.8 Gesamteffekt

Nutzung des Verfahrens

Die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens hat einen positiven Effekt auf den Schuldner persönlich und auf den Staat. Wie hoch dieser ist, ist je nach Schuldertyp unterschiedlich und hängt auch von den Rahmenbedingungen ab. Die folgende Darstellung zeigt, wie sich die Nutzer des Restschuldbefreiungsverfahrens grob zusammensetzen dürften. Die Anteile sagen jedoch noch nichts über die Effekte aus. Auch bei anteilmässig gering vertretenen Schuldertypen wie den jungen Personen kann der Effekt gross sein, da diese Personengruppen noch eine grosse Lebens- und Erwerbsdauer vor sich haben und eine erfolgreiche Entschuldung besonders lange in die Zukunft wirkt.

Abbildung 3-5: Schätzung zur anteilmässigen Verfahrensnutzung nach Schuldertyp



Effekt nach Schuldertyp

Am grössten ist der Effekt bei der Entschuldung von jungen Personen und bei zahlungsunfähigen Einzelunternehmerinnen und Unternehmern, da diese dadurch wieder vollständig ins Wirtschaftsleben integriert werden können, Steuerbeiträge entrichten und Krankenkassenbeiträge selbst bezahlen. Der Effekt ist auch insofern gross, da die Lebenserwartung hoch ist, und sich der positive Effekt somit über die Lebenszeit gerechnet besonderes stark aufsummiert. Bei den Personen ohne Quote handelt es in sich um eine sehr heterogene Gruppe: Je nach Haushalts- und Arbeitskonstellation können positive volkswirtschaftliche Beiträge resultieren oder auch nicht. Bei den Personen mit Sozialhilfebezug wird sich ein kleiner Teil aus der Sozialhilfe befreien können. Für die Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden ist jedoch eine Restschuldbefreiung keine optimale Lösung, da die Situation zu instabil ist. Von dieser Personengruppe dürften auch nach einer Restschuldbefreiung keine Einkommenssteuern erwartet werden. Bei den Personen im Rentenalter ist ebenfalls mit keinen volkswirtschaftlichen Beiträgen zu rechnen, da davon ausgegangen werden kann, dass die Mittel dazu fehlen.

Neben den genannten Effekten auf den Staat kommen diverse positive persönliche Effekte wie gesteigertes Wohlbefinden, stärkere soziale und gesellschaftliche Integration, Reduktion von Stress und gesundheitsbedingten Problemen hinzu, die von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartner häufig betont wurden. Auch diese haben wiederum einen positiven volkswirtschaftlichen Effekt, indem Gesundheitskosten oder Arbeitslosengelder eingespart werden können.

Wie erwähnt, ist die Quantifizierung der Effekte schwierig und handelt es sich um Grössenordnungen. Je nach Ausgestaltung des Verfahrens, z.B. der Verfahrensdauer, der berücksichtigten Schuldenarten und der begleitenden Massnahmen können die Zahlen variieren. Auch ist schwer abschätzbar, mit welcher gesellschaftlichen Konnotation das Durchlaufen einer Restschuldbefreiung verbunden ist. Wie erwähnt, fühlen sich Schuldner stigmatisiert und melden sich heute erst relativ spät bei Beratungsstellen. Falls beim Restschuldbefreiungsverfahren ein ähnlicher Effekt spielt, könnten sich auch deutlich weniger Personen, als geschätzt, melden.

4 Zusammenfassung

Verschiedene Personen von Verschuldung betroffen

Schuldner sind keine homogene Personengruppe. Es gibt diverse Gründe, weshalb es zu einer Verschuldungssituation kommt. Häufig führt ein einschneidendes Erlebnis im Leben (Trennung, Arbeitsverlust, Krankheit, Unternehmenskonkurs) zu einer Verschuldung und nicht Überkonsum. Von der Verschuldungssituation ist dabei meistens nicht nur eine Person, sondern ein ganzer Haushalt betroffen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass sich eine Entschuldung nicht nur auf die entschuldete Person selbst, sondern auch auf ihr nächstes Umfeld positiv auswirkt.

Der Effekt des Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner und die Volkswirtschaft abzuschätzen ist komplex, da detaillierte Zahlen zum Ausmass fehlen. Der Effekt hängt auch stark von den Rahmenbedingungen wie Dauer des Verfahrens, einbezogene Schuldenarten und Dauer der Karenzfrist ab.

Restschuldbefreiungsverfahren ermöglicht Neubeginn

Zur Beurteilung der Effekte hat sich als hilfreich erwiesen, verschiedene Schuldner Typen zu bilden und pro Schuldner Typ qualitativ zu beurteilen, wie sich das Verfahren auswirken dürfte. Dabei hat sich gezeigt, dass das Restschuldbefreiungsverfahren das Potenzial hat, gewissen Schuldner Typen, die aktuell keinen Zugang zu Entschuldungsmöglichkeiten haben, einen Neubeginn zu ermöglichen und zu positiven persönlichen und volkswirtschaftlichen Effekten führt. Zu den verschiedenen Schuldner Typen können auf Basis der Gespräche und ausgewerteten Daten folgende Schlüsse gezogen werden:

- Am grössten und positivsten schätzen wir den Effekt bei Schuldnern ein, die aktuell keine oder keine genügend hohe Quote anbieten können oder eine ungünstige Gläubigerkonsultation haben, ansonsten jedoch über stabile Verhältnisse verfügen.
- Ebenfalls ein grosser positiver Effekt ist bei zahlungsunfähigen Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmern zu erwarten. Diese haben zum Teil aus ihren ehemaligen Unternehmenstätigkeit hohe Schulden, was die Arbeitsmotivation reduziert.
- Bei jungen Erwachsenen kann die Restschuldbefreiung den Start ins Erwachsenen- und Berufsleben erleichtern, wenn durch bestimmte Ereignisse früh im Leben bereits beträchtliche Schulden bestehen. Handelt es sich um kleinere Konsumschulden stehen bei dieser Gruppe die Chancen gut, dass diese im Erwerbsleben zurückbezahlt werden können. Bei dieser Personengruppe sollten zuerst die bestehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden, bevor eine Restschuldbefreiung angestrebt wird.
- Bei Schuldnern im Rentenalter hat eine Entschuldung meist psychologische Aspekte, wie den Nachkommen keine Schulden zu hinterlassen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind die Effekte bei dieser Gruppe weniger ausgeprägt als bei jungen Schuldnern, zumal es hier keinerlei Auswirkungen auf das Erwerbsleben gibt.
- Bei verschuldeten Personen mit Sozialhilfebezug ist die Situation besonders komplex. Die Verschuldung ist meistens nur eines von verschiedenen Problemfeldern. Um sich

aus der Sozialhilfe zu befreien, ist neben einer Entschuldung meist zwingend auch eine Veränderung in der Erwerbssituation notwendig. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kann das Verfahren gewissen Personen helfen, sich wieder einzugliedern und sich aus der Sozialhilfe zu befreien. Bei der Mehrheit der Betroffenen dürfte dies allein aufgrund des Restschuldbefreiungsverfahrens nicht gelingen. Hingegen sind die positiven gesundheitlichen Effekte eines bei dieser Personengruppe nicht zu unterschätzen.

Weitere Voraussetzungen zur erfolgreichen Entschuldung wichtig

Neben dem erfolgreichen Durchlaufen eines Restschuldbefreiungsverfahrens müssen noch weitere Voraussetzungen gegeben sein, damit die ehemaligen Schuldner längerfristig schuldenfrei sind. Entscheidend ist dabei die Einkommenssituation der Person. Arbeitet diese z.B. im Niedriglohnsektor und ändert sich an der Einkommenssituation nichts, ist das Risiko gross, dass bei unvorhergesehenen Ausgaben wieder zu einer Verschuldung führen. Zudem müssen Defizite in der Finanzkompetenz (Aufstellen eines Budgets, regelmässiges Einreichen einer Steuererklärung) längerfristig behoben werden und Betroffenen bedürfen einer Beratung und Begleitung.

Zudem stellt sich die Frage, was mit den Registerinformationen (v.a. Betreibungsregistereinträge) nach erfolgreichem Durchlaufen eines Restschuldbefreiungsverfahrens passiert. Bleiben diese weiterhin bestehen, dürfte die Motivation für die Schuldner geringer sein. Gleichzeitig sind derartige Historien wichtige Informationen zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit durch die Gläubiger.

Interessen abwägen und Gläubiger nicht schlechterstellen

Letztlich handelt es sich bei der Einführung einer Restschuldbefreiung auch um eine Interessensabwägung zwischen den Ansprüchen der Gläubiger auf Begleichung ihrer Forderungen und den privaten und volkswirtschaftlichen Kosten, wenn gewisse Personengruppen jahrzehntelang in einer Verschuldungssituation sind und sich diese negativ auf die Gesundheit, die Arbeitsperspektiven und die Zahlung von Beiträgen auswirkt.

In dieser Interessensabwägung ist die Frage entscheidend, wie viele Werte bei den Gläubigern durch ein Restschuldbefreiungsverfahren untergehen würden bzw. wie dies im Verhältnis zum Status quo aussieht. Bei 60% der Verlustscheinforderungen können die Inkassounternehmen über die gesamte Bewirtschaftungsdauer betrachtet keine Rückzahlungen mehr erreichen. Dies bedeutet, dass diese Forderungen zwar einen «theoretischen» Wert haben, aber in der Realität abgeschrieben werden müssen. Wenn somit bei diesen Forderungen in Zukunft eine positive Rückzahlung erzielt werden kann, z.B. bei Personen mit einer heute ungenügenden Quote, ist dies für die Gläubiger eine Verbesserung gegenüber dem Status quo. Allerdings bleibt die Frage offen, was mit den Forderungen passiert, die heute vollständig (12% der Forderungen) oder teilweise (28% der Forderungen) beglichen werden. Zudem soll mit dem neuen Verfahren nicht die heute bereits beschränkt zur Verfügung stehenden Möglichkeiten konkurrenziert werden, sondern das Verfahren ergänzend zum Bestehenden sein.

Literaturverzeichnis

- ASB Schuldenberatungen GmbH (2021): Schuldenreport 2021.
- BFS Bundesamt für Statistik (2019): Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC. URL <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/verschuldung.assetdetail.15524326.html>, abgerufen am 16. April 2021.
- BFS Bundesamt für Statistik (2020a): Eröffnung von Konkursverfahren nach Grossregionen und Kantonen 2018-2019.
- BFS Bundesamt für Statistik (2020b): Statistik der Unternehmensdemografie UDEMO, Bestand aktiver Unternehmen. URL <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaefigte/unternehmensdemografie.assetdetail.14960745.html>.
- Bundesamt für Statistik BFS (2021): Sozialhilfeempfängerstatistik.
- Coste, Tristan; Henchoz, Caroline und Wernli, Boris (2020): Debt and Subjective Well-Being: Does the Type of Debt Matter? In: Swiss Journal of Sociology, 46, 3, 445–465.
- Creditreform (2020): Ausgeschlagene Verlassenschaften 1998-2019.
- Creditreform (2021): Konkurse von Einzelunternehmen 2018-2020.
- Destatis Statistisches Bundesamt (2021): Statistik über beantragte Insolvenzverfahren Deutschland. URL <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=1&step=1&titel=Ergebnis&levelid=1633522819416&acceptscookies=false#abreadcrumb>.
- Deutsches Statistisches Bundesamt (2021): Statistik zur Überschuldung privater Personen.
- Ecoplan (2021): Umgang mit Verlustscheinen.
- FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz (2007): Verschuldung junger Erwachsener.
- Flach, Beat (2018): Sanierungsverfahren für Privatpersonen. Bessere Zukunftsperspektiven für Schuldner und Gläubiger (Motion 18.430).
- Fossen, Frank M. und König, Johannes (2015): Personal Bankruptcy. Ifo Institute, Munich.
- Hêche, Claude (2018a): Das Entschuldungsverfahren für Privatpersonen optimieren und besser koordinieren (Parlamentarische Initiative 18.430).
- Hêche, CLaude (2018b): Wirtschaftliche Wiedereingliederung von Personen ohne konkrete Aussicht auf eine Schuldentilgung (Motion 18.3510).
- Henchoz, Caroline und Coste, Tristan (2016): Santé et (sur)endettement : quels liens ? In: Revue d'Information Sociale.
- Kessler, Dorian; Högliger, Marc; Heiniger, Sarah; u. a. (2021): Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden. Analysen zu Gesundheitszustand, -verhalten, -leistungsanspruchnahme und Erwerbsreintegration. . Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit.

- KMU-Portal (2021): Finanzielle und andere Folgen eines Konkurses. URL <https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/praktisches-wissen/nachfolge-betriebseinstellung/ende-des-unternehmens/konkurs-des-unternehmens/folgen-eines-konkurses.html>.
- Knöpfel, Carlo; Mattes, Christoph; Caviezel, Urezza; u. a. (noch nicht publiziert): In der Sozialhilfe verfangen. Hilfeprozesse bei Armut, Schulden und Sozialhilfe.
- Lechner, Götz (2009): Eine zweite Chance für alle gescheiterten Schuldner? Längsschnittstudie zur Evaluation des Verbraucherinsolvenzverfahrens. . SCHUFA Forschungsbericht.
- Mattes, Christoph (2010): Gute Schulden – schlechte Schulden. In: jugendsozialarbeit aktuell, 95, 1–4.
- Mattes, Christoph; Fabian, Carlo und Neukomm, Sarah (2017): Armut und Schulden in der Schweiz. Ansätze der Schuldenbewältigung und ihr Beitrag zur Armutsprävention und -bekämpfung. . Forschungsbericht.
- Meier, Isaak und Hamburger, Carlo (2014): Die Entschuldung von Privathaushalten im schweizerischen Recht. In: SJZ, 93 ff.
- Neuenschwander, Peter; Hümbelin, Oliver; Kalbermatter, Marc; u. a. (2012): Der schwere Gang zum Sozialdienst. Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren in die Sozialhilfe erleben.
- Schweizerischer Bundesrat (2018): Sanierungsverfahren für Privatpersonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4193 Hêche.
- SKOS (2017): Schulden und Sozialhilfe. Grundlagenpapier der SKOS.
- Weltbank (2013): World Bank Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons.