



SCHLUSSBERICHT – 09.06.2021

Umgang mit Verlustscheinen

Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Umgang mit Verlustscheinen
Auftraggeber: Bundesamt für Justiz (BJ)
Ort: Bern
Datum: 09.06.2021

Begleitgruppe

Sonja Maire (Projektleitung)
Valérie Andres, Berner Schuldenberatung
Patrik Odermatt, Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute (vsi)
Rodrigo Rodriguez, Bundesamt für Justiz
David Rüetschi, Bundesamt für Justiz

Projektteam Ecoplan

Claudia Peter
Rafaela Catena

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
	Abkürzungsverzeichnis	4
1	Einleitung	5
2	Entstehung und Volumen von Verlustscheinen	8
3	Bewirtschaftung der Verlustscheine.....	19
4	Wert der Verlustscheine	28
5	Herausforderungen und Optimierungspotenziale	33
6	Zusammenfassung	39
	Literaturverzeichnis	41

Das Wichtigste auf einer Seite

Ausgangslage und Fragestellung

Mit zwei Motionen wurde der Bundesrat beauftragt, eine Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) auszuarbeiten, um neue Lösungen zum Umgang mit verschuldeten Privatpersonen zu finden. Das Bundesamt für Justiz als federführende Verwaltungseinheit setzte daraufhin eine Expertengruppe für Sanierungsverfahren für Privatpersonen ein, die unter anderem ein Restschuldbefreiungsverfahren prüft. Der vorliegende Bericht liefert Faktengrundlagen zum Umgang mit Verlustscheinen.

Bearbeitung

Der vorliegende Bericht basiert auf 28 leitfadengestützten Interviews mit Gläubigern, Schuldenberatungsstellen sowie Betreibungs- und Konkursämtern. Dabei wurden die relevanten Gläubigerkategorien einbezogen: Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute (vsi), Inkassobüros, kantonale Steuerämter, Bundessteuerverwaltung, Krankenkassen, Alimenteninkassostellen, Banken sowie die Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehgebühr. Ergänzend zu den Interviews wurden Statistiken der befragten Akteure und relevante Literatur ausgewertet.

Grosses Volumen an Verlustscheinen mit unterschiedlichem Wert und langer Bewirtschaftungsdauer

Für ein allfälliges Restschuldbefreiungsverfahren sind vor allem folgende Erkenntnisse zentral:

- 6% der Privatpersonen in der Schweiz haben mindestens einen Verlustschein. Die Anzahl Verlustscheine summiert sich auf mehrere Millionen, die gesamthaft ein Volumen von rund 20 Milliarden umfassen dürften. Hoch sind vor allem die offenen Forderungen aus Steuerschulden und Krankenkassenprämien. Die Verlustscheine werden von den Gläubigern selbst oder von professionellen Inkassobüros über einen längeren Zeitraum bewirtschaftet. Zu einer Verjährung kommt es nur selten, da die Verlustscheine regelmässig neu beurteilt und falls notwendig und sinnvoll die Schuldner erneut betrieben werden.
- Am erfolgversprechendsten ist das Einbringen der Forderung 3-8 Jahre nach Ausstellen des Verlustscheins, wenn der Schuldner sich allenfalls wieder wirtschaftlich erholt hat. Die aus Sicht der Gläubiger wirtschaftlich sinnvolle lange Bearbeitungsdauer bedeutet aus Sicht der Schuldner eine lange belastende Lebensphase mit entsprechender psychischer und praktischer Belastung.
- Der Wert der Verlustscheine ist je nach Portfolio und Bewirtschaftungsintensität unterschiedlich. Die Zahlungseingänge liegen beim vsi über die gesamte Bewirtschaftungsdauer über das Gesamtportfolio bei 17% der Forderung. Wobei auf rund 60% der Verlustscheine keine Rückzahlung erzielt wird, bei 28% eine Teilrückzahlung und bei 12% eine vollständige Rückzahlung. Über verschiedene Gläubiger und Portfolios betrachtet, dürfte die durchschnittliche Rückführungsquote bei 15-30% der ursprünglichen Forderung liegen.

Inhaltsverzeichnis

	Das Wichtigste auf einer Seite.....	2
	Inhaltsverzeichnis	3
	Abkürzungsverzeichnis	4
1	Einleitung	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Auftrag und Zielsetzung	5
1.3	Methodisches Vorgehen.....	6
1.4	Aufbau des vorliegenden Berichts	6
2	Entstehung und Volumen von Verlustscheinen	8
2.1	Pfändungs- und Konkursverlustscheine.....	8
2.2	Entstehung der Verlustscheine	9
2.3	Anzahl und Volumen der Verlustscheine	12
3	Bewirtschaftung der Verlustscheine.....	19
3.1	Externe oder interne Bewirtschaftung	19
3.2	Kriterien zur Bewirtschaftung.....	21
3.3	Gütliche Vereinbarungen.....	22
3.4	Aufwand der Bewirtschaftung	24
3.5	Bewirtschaftungsdauer und Verjährungsfrist.....	25
4	Wert der Verlustscheine	28
4.1	Wertveränderung im Zeitverlauf.....	28
4.2	Wert eines Verlustscheins und Bemessungsgrundlagen	29
5	Herausforderungen und Optimierungspotenziale	33
5.1	Aus Sicht der Schuldenberatungsstellen.....	33
5.2	Aus Sicht der Gläubiger	36
5.3	Aus Sicht der Betreibungs- und Konkursämter	38
6	Zusammenfassung	39
	Literaturverzeichnis	41

Abkürzungsverzeichnis

BJ	Bundesamt für Justiz
eSchKG	Elektronische Übermittlung im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
KVS	Konkursverlustscheine
PVS	Pfändungsverlustscheine
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
vsi	Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute

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. Das Bundesamt für Justiz wird diese Arbeiten begleiten.

1.2 Auftrag und Zielsetzung

Bis anhin sind die Kenntnisse zum Umgang mit Verlustscheinen eher anekdotisch, und ein systematischer Überblick fehlt. Auch bestehen keine Kenntnisse zum Wert eines Verlustscheins, der Rückführungsquote und dem Zeitraum der Rückzahlungen. Diese Eckwerte sind jedoch zentral, um auf gesetzgeberischer Ebene das Thema anzugehen.

¹ Schweizerischer Bundesrat (2018a)

² Hêche (2018b)

³ Flach (2018)

⁴ Hêche (2018a)

Ziel der vorliegenden Studie ist es, diese Lücke zu schliessen und eine qualitative Auslegeordnung zum Umgang mit Verlustscheinen zu gewähren. Dabei werden sowohl die Perspektive der Gläubiger- als auch der Schuldenberatungen berücksichtigt. Die Auslegeordnung soll eine solide Faktenbasis für eine zukünftige Regelung liefern und der vom Bundesamt für Justiz eingesetzten Expertenkommission «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» bei ihren weiteren Arbeiten dienen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Der vorliegende Bericht basiert auf qualitativen leitfadengestützten Interviews mit den wichtigsten Gläubigergruppen sowie einer Auswahl von Schuldberatungsstellen sowie Konkurs- und Betreibungsämtern. Insgesamt wurden 28 Interviews im Zeitraum von Dezember 2020 bis März 2021 telefonisch/online durchgeführt. Die zu befragenden Akteure wurden gemeinsam mit dem Bundesamt für Justiz gemäss ihrer Relevanz ausgewählt.

Abbildung 1-1: Zusammensetzung qualitative Befragungen

Akteursgruppen	Anzahl
Gläubiger	19
Inkassoverband (VSI) und Inkassobüros*	5
Kantonale Steuerämter / Bundessteuerverwaltung	5
Alimenteninkassostellen	3
Krankenkassen	2
Banken	2
Fernseh- und Radiogebührenabgabestelle	1
Schuldenberatungsstellen	4
Betreibungs- und Konkursämter	5
Total	28

* Bei den Inkassobüros decken die befragten Akteure einen Grossteil des Marktes ab.

Ergänzend zu den Interviews wurden Statistiken der befragten Akteure und relevante Literatur und Fachbeiträge einbezogen

1.4 Aufbau des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt strukturiert:

- Das Kapitel 2 gibt einen Überblick zur Thematik. Es wird aufgezeigt, aus welchen Forderungen Verlustscheine entstehen, wie die Verfahren funktionieren und welche Arten von Verlustscheinen unterschieden werden. Es wird eine grobe Schätzung zur Anzahl und dem Volumen der sich im Umlauf befindenden Verlustscheine vorgenommen. Zudem wird dargelegt, welche Auswirkungen die Verlustscheine auf das Leben der Schuldner haben.

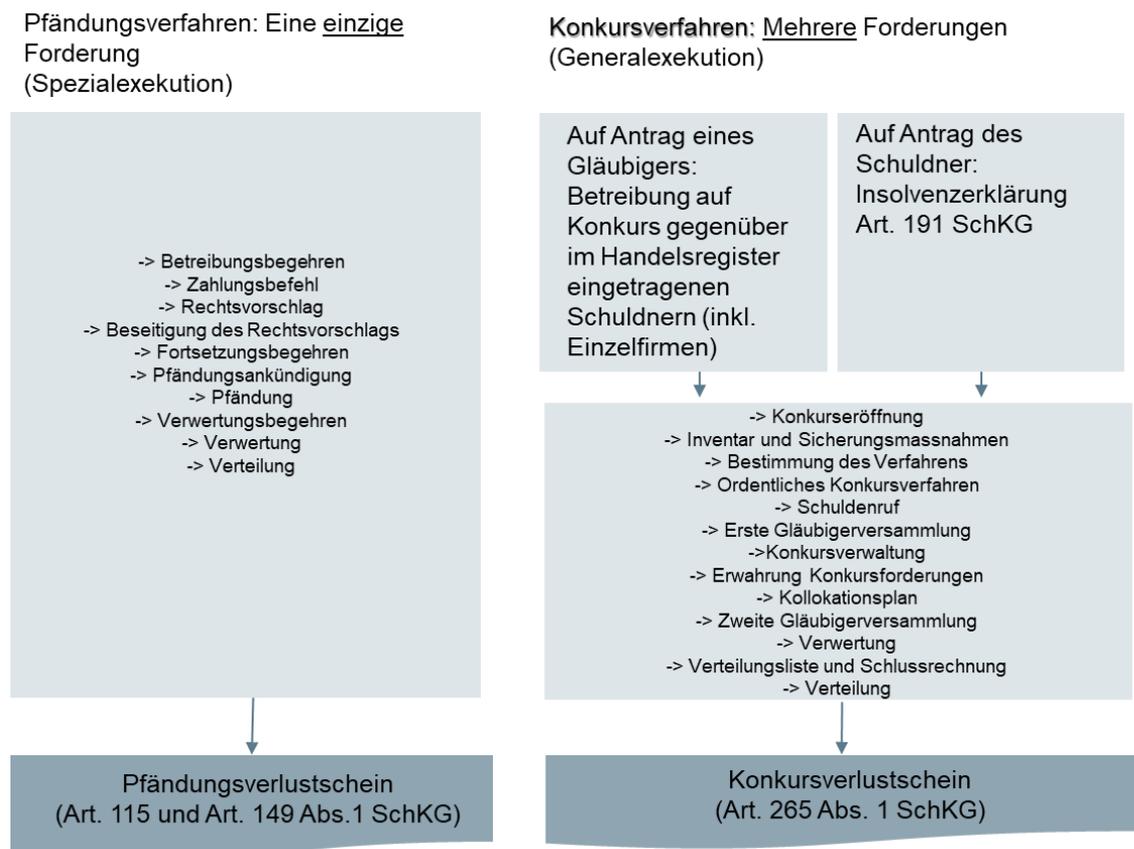
- In Kapitel 3 wird die Bewirtschaftung der Verlustscheine sowohl aus Sicht der Gläubiger als auch der Schuldner behandelt. Wichtige Aspekte sind dabei die Bewirtschaftungskriterien, die Zeitdauer und die Intensität der Bewirtschaftung.
- In Kapitel 4 wird anhand dreier verschiedener Bemessungsgrundlagen eine Schätzung zum Wert eines Verlustscheins vorgenommen. Zudem wird aufgezeigt, wie sich dieser Wert im Zeitverlauf verändert.
- In Kapitel 5 werden Herausforderungen und Optimierungspotenziale im Umgang mit Verlustscheinen aus der Sicht der Schuldner, Gläubiger sowie Betreibungs- und Konkursämter dargestellt.
- Kapitel 6 fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen.

2 Entstehung und Volumen von Verlustscheinen

2.1 Pfändungs- und Konkursverlustscheine

Es können grundsätzlich zwei Verfahren und daraus resultierende Verlustscheine unterschieden werden: Pfändungs- und Konkursverfahren.

Abbildung 2-1: Pfändungs- und Konkursverfahren



- **Pfändungsverfahren:** Gegen Privatpersonen wird die Betreibung in der Regel auf dem Weg der Pfändung durchgeführt (Art. 42 Abs. 1 SchKG). Das heisst, dass auf Begehren eines Gläubigers einzelne Vermögenswerte des Schuldners amtlich beschlagnahmt und später verwertet werden. Das Pfändungsverfahren wird auch als Spezialexécution bezeichnet, da alle Gläubiger grundsätzlich unabhängig voneinander vorgehen. In der Praxis handelt es sich meist um Lohnpfändungen.

Die Gläubiger erhalten für den in der Betreibung nicht gedeckten Teil ihrer Forderungen einen definitiven Verlustschein (Art. 149 SchKG). Dieser gilt als Schuldanerkennung im Sinne von Artikel 82 SchKG und damit als provisorischer Rechtsöffnungstitel.

Neben Art. 149 SchKG ist auch Art. 115 SchKG relevant:

- Leere Pfändungsurkunde als Verlustschein: Wenn kein pfändbares Vermögen oder Einkommen vorhanden war (Art. 115 Abs. 1 SchKG).
- Provisorischer Verlustschein: Wenn das gepfändete Vermögen oder Einkommen nach Schätzung des Betreibungsamtes nicht zur Deckung der betriebenen Forderung reichte. Die Pfändungsurkunde dient als provisorischer Verlustschein (Art. 115 Abs. 2 SchKG).
- **Konkursverfahren:** Im Unterschied zur Betreuung auf Pfändung handelt es sich beim Konkursverfahren um eine sogenannte Generalexekution: Sie entfaltet für sämtliche Forderungen sowie sämtliche Gläubiger Wirkungen. Die Konkursbetreuung kann sowohl von Gläubigern gegen im Handelsregister eingetragene als auch von jedem Schuldner selbst beantragt werden. Letztere Insolvenzerklärung steht auch Privatpersonen offen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Im Unterschied zu einem Pfändungsverlustschein können Schuldner nach Abschluss des Konkurses erst wieder betrieben werden, wenn sie zu neuem Vermögen gekommen sind (Art. 265 Abs. 2 SchKG).

Die Verlustscheinforderung sowohl bei Pfändung als auch bei Konkurs unterliegt einer Verjährung von 20 Jahren (Art. 149a Abs. 1 SchKG). Die Verjährung ist jederzeit nach den Regeln von Artikel 135 OR unterbrechbar. Das heisst, die Gläubiger können die Verjährung namentlich durch erneutes Einleiten einer Betreuung unterbrechen (Art. 135 Ziff. 2 OR). Jedoch kann mit einem Konkursverlustschein nicht direkt beim Betreibungsamt ein Fortsetzungsbegehren gestellt werden. Wird eine Forderung, für die ein Konkursverlustschein ausgestellt wurde, neu betrieben, so kann der Schuldner Rechtsvorschlag erheben mit der Begründung, er sei nicht zu neuem Vermögen gelangt.

Im vorliegenden Bericht werden Pfändungs- und Konkursverlustscheine gegenüber natürlichen Personen betrachtet. Konkursverlustscheine gäbe es auch gegenüber juristischen Personen. Diese sind für das Gesetzgebungsprojekt jedoch nicht relevant, da es um die Sanierung von Privatpersonen geht. Zudem wird die juristische Person nicht im Anschluss an den Konkurs gelöscht und eine Bewirtschaftung des Verlustscheins ist somit nicht möglich.

2.2 Entstehung der Verlustscheine

Aus welchen Schulden stammen die Verlustscheine (Steuerschulden, Konsumschulden, etc.)?

Steuern und Krankenkassenprämien als häufigste Schuldenkategorien

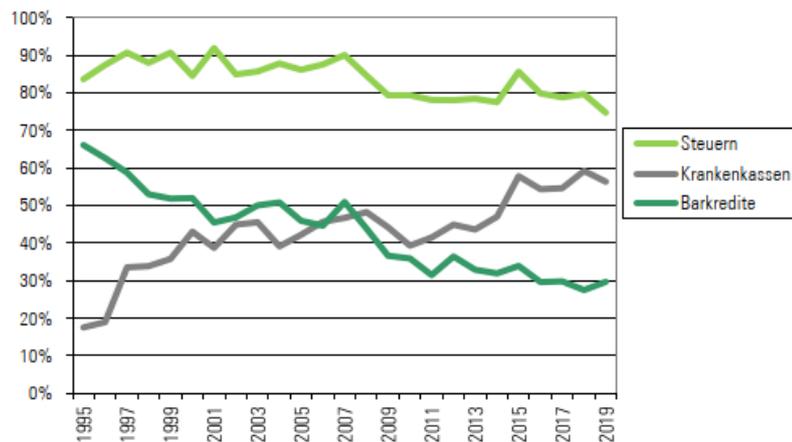
Schuldenberatungen, Betreibungs- und Konkursämter sowie grössere Inkassobüros bearbeiten eine breite Palette von Forderungen und haben daher einen guten Überblick über die Häufigkeit verschiedener Schuldenarten und Verlustscheine. Die oben genannten Akteure sind sich einig, dass Steuerforderungen und Ausstände bei den Krankenkassenprämien die beiden grössten Kategorien von ausstehenden Forderungen darstellen.

Gemäss den im Rahmen dieser Studie befragten Betreibungsämtern machen Steuerforderungen und Prämienausstände zusammen rund die Hälfte (40-70%) der Betreibungen aus. Eine

Studie zur Analyse der Mechanismen von Steuerschulden ergab, dass Beteiligungen aus Steuerverschuldung in den meisten Kantonen rund 20% der Gesamtheit der Beteiligungen ausmachen. Dazu kommen noch weitere Forderungen der öffentlichen Hand wie Sozialversicherungsbeiträge, Bussen, Gebühren oder Alimentenvorschüsse.

Dies deckt sich auch mit den Aussagen der Schuldenberatungen. Deren Klienten suchen zu 80% aufgrund von Steuerschulden sowie in über der Hälfte der Fälle wegen ausstehenden Krankenkassenprämien Rat.⁵

Abbildung 2-2: Verteilung ausgewählter Schuldenarten bei der Schuldenberatung



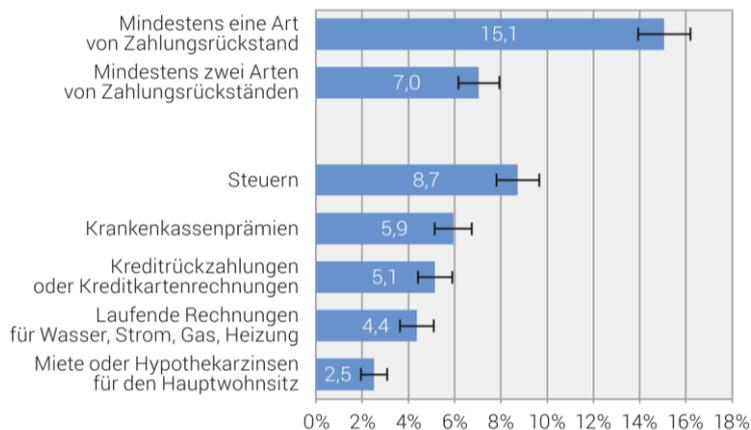
Quelle: Berner Schuldenberatung, Jahresbericht 2019

Die folgende Darstellung des Bundesamts für Statistik zu den Zahlungsrückständen, die potenziell in Verluscheinheiten münden können, bestätigt die Relevanz der Steuern und Krankenkassenprämien als Schuldenkategorien.⁶

⁵ Berner Schuldenberatung (2020), S. 12

⁶ BFS Bundesamt für Statistik (2019)

Abbildung 2-3: Anteil der Bevölkerung (in %), der in einem Haushalt mit Zahlungsrückständen lebt, nach Art der Rückstände, 2019



Quelle: BFS – Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC 2019, Version 4.11.2020.

Weitere Schuldenarten und resultierende Verlustscheine

Bei den Verlustscheinen der Banken handelt es sich hauptsächlich um Forderungen aus Konsumkrediten, Kreditkarten und Leasing. Auch gemäss den Betreibungs- und Konkursämtern machen Privatkredite vom Volumen her einen nicht zu vernachlässigenden Teil aus, da es sich bei einzelnen Verlustscheinen um höhere Beträge (20'000-50'000 CHF) handelt. Der Online-Handel spielt im Vergleich zu Kreditkarten-Schulden eine untergeordnete Rolle, wobei sich ein nicht quantifizierbarer Teil der Kreditkartenschulden aus dem Onlinehandel ergeben dürften.

Die Schuldenberatungen geben an, dass ihre Klienten oft mehrere Verlustscheine haben. Wer mit der Bezahlung von Steuern und Krankenkassenprämien in Verzug ist, habe sich in den meisten Fällen bereits zuvor verschuldet. Auch weitere Gesundheitskosten, die nicht in den Krankenkassenprämien enthalten sind, würden einen gewichtigen Schuldenteil darstellen. Bar- und Konsumkredite sowie ausstehende Rechnungen aus Kredit- und Kundenkarten stellen häufige weitere Schuldenarten dar.⁷ Professionelle Inkassobüros geben an, dass bis zu 20% ihrer Verlustscheine aus dem Bereich «Gesundheit» stammt, also zum Beispiel aus Rechnungen von Spitälern oder Ärzten.

⁷ Hierbei ist anzumerken, dass nur ein Teil der verschuldeten Personen den Weg zur Schuldenberatung wählt. Schuldenberatungen erfassen in ihren Statistiken, woraus die Schulden ihrer Klienten stammen, aber nicht explizit für welche Forderungen bereits ein Verlustschein besteht.

2.3 Anzahl und Volumen der Verlustscheine

Wie hoch sind die Anzahl und das Volumen an Verlustscheinen?

Wie hoch ist das durchschnittliche Forderungsvolumen?

Kenntnisse zur Anzahl und vor allem zum Volumen der Verlustscheine sind bei der Diskussion um ein allfälliges Restschuldbefreiungsverfahren wichtig. Sie geben Auskunft darüber, welche wirtschaftlichen Folgen – letztlich Abschreiben von offenen Forderungen – eine Restschuldbefreiung mit sich bringen würde.

Die geführten Gespräche und die auf dieser Basis vorgenommenen Hochrechnungen erlauben es, grobe Aussagen zu den Grössenordnungen zu machen. Die folgenden Ausführungen umfassen Pfändungs- und Konkursverlustscheine gegenüber natürlichen Personen, wobei die grosse Mehrheit der Verlustscheine aus Pfändungen stammt.

Wobei zu berücksichtigen ist, dass wie in Abbildung 1-1 dargestellt, die Informationen einer beschränkte Anzahl Gläubiger einbezogen werden konnten. Dabei überschneiden sich die Angaben der Inkassounternehmen zum Teil mit jenen anderer Gläubigerkategorien, wenn Verlustscheine im Mandat zur Bewirtschaftung ausgelagert werden. Somit dürfen nicht einfach sämtliche Werte addiert werden. Auch beziehen sich die Angaben der Gläubiger und der Betreibungsämter auf dieselben Verlustscheine, da sämtliche Verlustscheine bei einem Betreibungsamt registriert sind. Auch hier dürfen die Volumen nicht addiert werden, sonst würden sie doppelt gezählt. Eine zusätzliche Herausforderung stellt das Erhalten der Daten an und für sich, die Einheitlichkeit der Daten und die zum Teil geringe Anzahl an Daten zum Vornehmen einer Hochrechnung dar.

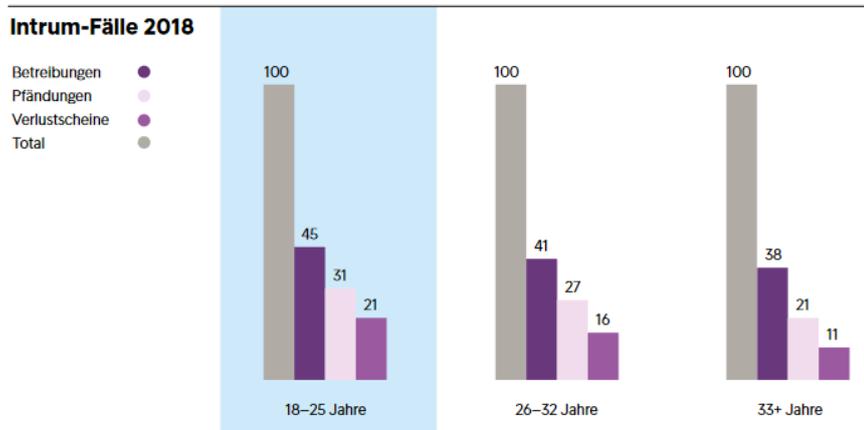
Insgesamt haben gemäss der CRIF-Schuldenquote⁸ rund 6% der Privatpersonen in der Schweiz Betreibungen ab Fortsetzungsbegehren, Konkurse oder Verlustscheine. Dies entspricht gut 520'000 Personen.

Bestand Verlustscheine bei Inkassobüros

Wie eine Analyse des Inkassounternehmens Intrum zeigt, resultiert aus zirka jeder dritten Betreibung ein Verlustschein. Der Anteil variiert dabei nach Altersgruppe. Bei jüngeren Menschen zwischen 18-25 Jahren kommt es in fast der Hälfte der Fälle nach einer Betreibung zu einem Verlustschein, was mit unzureichenden oder nicht regelmässigen Einkommensverhältnissen erklärt werden kann.⁹

⁸ CRIF (2020)

⁹ Intrum AG (2020), S. 15

Abbildung 2-4: Monitor zu Betreibungen und Verlustscheine, Inkassofälle Intrum 2018

Quelle: Intrum (2020), Verschuldungssituation in der Schweiz, Radar 2019.

Betrachtet man die gesamte Inkassobranche, liefern die Statistiken des **Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute (vsi)**¹⁰ wichtige Erkenntnisse. Die Mitglieder des vsi bewirtschafteten im Jahr 2019 rund 2.4 Mio. Pfändungs- und Konkursverlustscheine mit einem Gesamtwert von knapp 11 Mia. CHF. Das durchschnittliche Forderungsvolumen beträgt rund 4'400 CHF.

Abbildung 2-5: Anzahl und Volumen der durch vsi-Mitglieder bearbeiteten Verlustscheine im Jahr 2019

Bestand Verlustscheine bei vsi Mitgliedern, 2019	
Total Anzahl offene Verlustscheine	2.4 Mio.
Volumen: Offenes Kundenguthaben (Haupt- und Nebenforderung)	11 Mia.
Durchschnittliches Volumen pro Verlustschein	4'400 CHF

Quelle: vsi (2020) Datenbasis Konkurs- und Pfändungsverlustscheine¹¹

¹⁰ Dem vsi sind 30 Mitglieder angeschlossen, darunter alle grossen Inkassounternehmen der Schweiz. Der vsi publiziert seine Zahlen auch jährlich auf der eigenen Webseite:
https://inkassoverband.ch/wp-content/uploads/2020/11/Betriebsstatistische-Erhebung-2020_Nachtrag-1.pdf

¹¹ vsi Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute (2020)

Verluscheinheiten der beiden grössten Gläubiger: Steuerämter und Krankenkassen

Bei den **kantonalen Steuerverwaltungen** haben wir die Grössenordnungen exemplarisch für fünf Kantone aus allen drei Landesteilen erfragt. Im Folgenden wird, wenn möglich, ausschliesslich auf die Verluscheinheiten aus Steuerforderungen fokussiert.¹² Die Anzahl offener Verluscheinheiten variiert zwischen den Kantonen stark. Sie beläuft sich auf 0.1- 0.8 Mio. offene Verluscheinheiten gegenüber natürlichen Personen pro befragten Kanton. Diese umfassen ein Volumen von mehreren hundert Millionen bis einigen Milliarden CHF. Um eine grobe Grössenordnung auf gesamtschweizerischer Ebene zu erhalten, kann das Volumen an Verluscheinheiten für die befragten Kantone über deren kantonale Steuereinnahmen auf die Gesamtschweiz hochgerechnet werden. Wenn die übrigen Kantone einen ähnlichen Anteil an Verluscheinheiten im Verhältnis zu ihren kantonalen Steuererträgen aufweisen wie die untersuchten Kantone, würden daraus gesamtschweizerische offene Verluscheinheiten aus kantonalen Steuerforderungen von 10-20 Mia. CHF resultieren. Würde man noch die nicht steuerlichen Forderungen wie Bussen dazuzählen, wäre der Betrag noch höher.

Auf nationaler Ebene ist die **eidgenössische Steuerverwaltung** insbesondere für das Eintreiben der **Mehrwertsteuer** zuständig. Zudem treibt sie die Radio- und Fernsehgebühren bei Unternehmen ein. Für das Eintreiben der Radio- und Fernsehgebühren bei Privatpersonen ist die Serafe zuständig.¹³ Sie ist hingegen nicht zuständig für das Eintreiben der Bundessteuer. Die eidgenössische Steuerverwaltung erhebt die Anzahl und das Volumen der Verluscheinheiten nicht als separate Grösse im Inkassoprozess. Gewisse Hinweise finden sich im Tätigkeitsbericht. Darin sind die ausgebuchten Forderungen (Debitorenverluste) aufgeführt. Diese belaufen sich über die Jahre 2017-2019 im Durchschnitt auf 170 Mio. CHF.¹⁴ Darin sind Pfändungs- und Konkursverluscheinheiten enthalten, sowie Abschreibungen aus Verfahren, die mangels aktiver eingestellt wurden, oder Ausbuchungen von Forderungen, die aus anderen Gründen nicht einbringbar sind. Die Mehrheit der Verluscheinheiten bei der ESTV sind Pfändungsverluscheinheiten, Konkursverluscheinheiten betreffen rund 2-5% der Fälle. In Bezug auf das Volumen, können diese jedoch einen deutlich grösseren Anteil ausmachen, z.B. beim Konkurs eines grossen Unternehmens mit hohen offenen Verrechnungssteuerforderungen. Konkursverluscheinheiten von natürlichen Personen werden bewirtschaftet, solche von juristischen Personen nicht, da die juristische Person im Anschluss an den Konkurs gelöscht wird.

¹² Die kantonalen Steuerverwaltungen sind meistens sowohl für das Eintreiben der kantonalen Steuerforderungen, der Bundessteuern als auch steuerfremden Forderungen wie Bussen zuständig sind. Ihre Verluscheinheiten setzen sich somit nicht nur aus Steuerschulden zusammen.

¹³ Für Steuern, Abgaben, Gebühren, Bussen und andere öffentlichrechtliche Forderungen ist nach Art. 43 Ziff. 1 SchKG auch gegenüber Personen, welche der Konkursbetreibung unterliegen, die Betreibung auf Pfändung durchzuführen. Für öffentlichrechtliche Forderungen soll also grundsätzlich keine Konkursbetreibung stattfinden. Der Staat kann den Konkurs somit zwar selber nicht auslösen. Ist jedoch der Konkurs auf Antrag eines anderen Gläubigers oder des Schuldners eröffnet worden, nehmen auch die öffentlichrechtlichen Forderungen am Konkursverfahren teil.

¹⁴ Das Jahr 2020 wurde wegen des Covid-Einflusses nicht berücksichtigt.

Abbildung 2-6: Bestand der Verlustscheine von weiteren Gläubigerkategorien

Gläubigerkategorie	Volumen, Hochrechnung auf CH, in Mia.
Kantonale Steuerverwaltung	10-20 Mia.
Krankenkassen	5 Mia.

Bei den **Krankenversicherern** wurde die Grössenordnung für zwei der grossen Kassen in der Schweiz erhoben. Die Anzahl und das Volumen der Verlustscheine wurde über den Marktanteil der beiden Kassen gemäss OKP-Statistik auf den Gesamtmarkt hochgerechnet. Daraus ergeben sich offene Verlustscheine von insgesamt 5 Mia. CHF. Der Wert liegt dabei wesentlich tiefer als bei den Steuerforderungen, ist jedoch nach wie vor sehr substantiell. Gemäss der OKP-Statistik betragen die neu dazu kommenden jährlichen Zahlungsrückstände 390 Mio. CHF.¹⁵ Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates beziffert, dass im Jahr 2019 rund 174'000 Versicherte Zahlungsrückstände hatten, für die ein Verlustschein ausgestellt wurde. Die Kantone bezahlten dafür 293 Mio. CHF, was 85% des Forderungswerts entspricht (siehe folgender Exkurs). Die jährlich ausgestellten Verlustscheine der Krankenversicherer belaufen sich auf 345 Mio. CHF. In den Jahren 2012-2019 bezahlten die Kantone den Versicherern 2.376 Mia. Dies entspricht einem Verlustscheinivolumen von rund 2.8 Mia. CHF.¹⁶

Exkurs. Sonderfall Verlustscheine bei Krankenversicherer¹⁷

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). Abs. 5 des Art. 64a KVG verlangt vom Versicherer die Aufbewahrung bis zur vollständigen Bezahlung der ausstehenden Forderung. Bei Bezahlung erstattet dieser 50% des von der versicherten Person erhaltenen Betrages an den Kanton zurück.

Der Kanton Thurgau reichte eine Standesinitiative zur Ergänzung des besagten Artikels ein, da er es als störend erachtet, dass der Krankenversicherer in Einzelfällen, bei denen der Kanton den Verlustschein übernommen hat und der Schuldner später diesen vollständig bezahlt, nach Rückzahlung von 50% an den Kanton, mehr als 100% der ursprünglichen Forderung erhält.¹⁸ Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates stellt in ihrem

¹⁵ BAG Bundesamt für Gesundheit (2020)

¹⁶ Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (2021), S. 6

¹⁷ Weitere Informationen zu Artikel 64a KVG finden sich in folgender Abschlussarbeit: Britt (2020)

¹⁸ Kanton Thurgau (2016)

Bericht an den Bundesrat zur bestehenden Handhabung eine zweite Möglichkeit vor. Bei dieser vergütet der Kanton dem Versicherer 90% der ausstehenden Forderung, übernimmt den Verlustschein und wird selber zum Gläubiger.¹⁹

Verlustscheine aus weiteren Forderungen

Mit den Inkassounternehmen, Steuerbehörden und Krankenversicherern sind die grössten Volumina von Verlustscheinen abgedeckt. Zu diesen kommen weitere Kategorien vor allem aus Konsum- und Kreditgeschäften hinzu. Die Banken halten insbesondere aus ihrem Kreditsegment Verlustscheine in der Höhe von mehreren Hundert Millionen Franken. Auch die offenen Forderungen zahlreicher KMU, die ihre Verlustscheine selbst bewirtschaften, sind nicht in die obenstehende Betrachtung eingeflossen.

Gesamtsicht zum Volumen

Das Volumen an Pfändungs- und Konkursverlustscheinen gegenüber natürlichen Personen dürfte sich auf Basis der erhobenen Angaben auf rund 20 Milliarden summieren. Auf diese Grössenordnung kommt man, wenn berücksichtigt wird, dass der vsi Verlustscheine im Wert von rund 11 Mia. bewirtschaftet, die kantonalen Steuerbehörden im Wert von rund 10-20 Mia. und die Krankenkassen nochmals rund 5 Mia. Zudem gibt es noch weitere kleinere Gläubiger. Nun dürfen, wie bereits einleitend erwähnt, diese Beträge methodisch nicht summiert werden, da der vsi auch Steuer- und Krankenkassenforderungen bearbeitet und die Beträge sonst doppelt gezählt werden würden. Die 20 Mia. werden auch durch die Aussagen eines Branchenexperten gestützt, der ebenfalls davon ausging, dass das Gesamtvolumen in dieser Grössenordnung liegen dürfte.

Zusammensetzung der Verlustscheine: PVS (Art. 115 und Art. 149 SchKG) und KVS

Wie in Kapitel 2.1 erwähnt, gibt es zwei Arten von Verlustscheinen – Pfändungsverlustscheine (PVS) und Konkursverlustscheine (KVS). Sämtliche Gesprächspartner sind sich einig, dass es viel häufiger zu PVS kommt. Je nach Gläubiger machen die PVS 70-95% der Verlustscheine aus, die KVS nur 5-30%.

Die PVS können weiter nach Art. 115 und Art. 149 SchKG unterschieden werden. Die Angaben der vier befragten Betreibungsämter zeigen, dass es sich in rund zwei Drittel der Fälle um Verlustscheine gemäss Art. 115 SchKG handelt. Nur in einem der vier Betreibungsämter machen definitive Verlustscheine gemäss Art. 149 sowohl in ihrer Anzahl als auch gemäss dem Forderungsvolumen die Mehrheit aus.

¹⁹ Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (2021)

Abbildung 2-7: Verluste nach Art. 115 und Art. 149 SchKG

Anzahl				Volumen, in CHF			
Absolut		Anteil		Absolut		Anteil	
Art. 115	Art. 149	Art. 115	Art. 149	Art. 115	Art. 149	Art. 115	Art. 149
1'306	840	61%	39%	4'831'186	4'896'218	50%	50%
5'170	6'973	43%	57%	13'444'242	20'850'765	39%	61%
30'304	13'569	69%	31%	59'872'432	33'708'245	64%	36%
21'226	9'416	69%	31%	52'004'668	29'040'437	64%	36%
		57%	43%			60%	40%

Quelle: Gespräche, Datenlieferung der vier befragten Betreibungsämter

Durchschnittliche Forderungshöhe

Die Höhe der durchschnittlichen Forderung variiert stark und hängt von verschiedenen Kriterien ab, insbesondere von den folgenden beiden Aspekten:

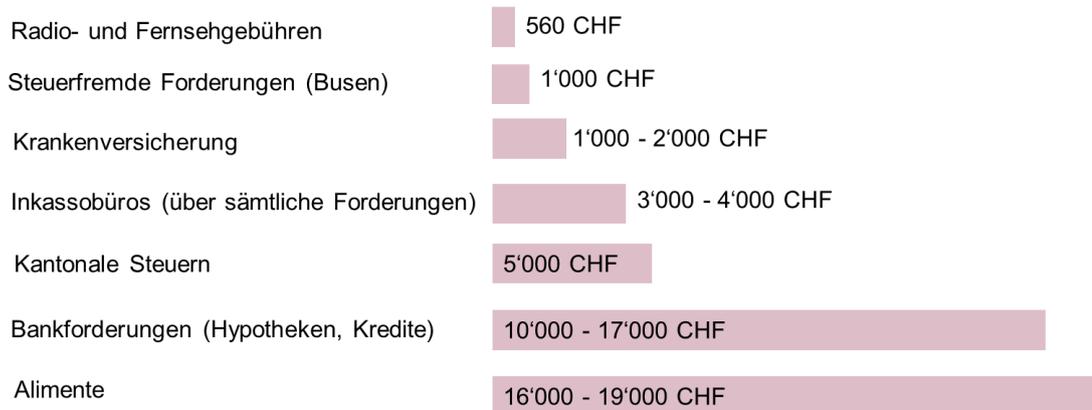
- **Art der Grundforderung:** Je höher die Grundforderung ist, desto höher der Betrag des Verlustscheins.
- **Periodizität / Häufigkeit von Betreibungen:** Je weniger häufig betrieben wird, respektive wenn Betreibungen zusammengefasst werden, desto höher ist der Betrag pro Verlustschein.

Gemäss den Gesprächen mit den Inkassounternehmen beträgt die durchschnittliche Forderungshöhe 3'000-4'000 CHF.²⁰ Dieser Wert liegt im Mittelfeld der Angaben der Krankenversicherer, Steuerämter und Banken. Dies ist plausibel, da sich die von den Inkassobüros bewirtschafteten Verlustscheine aus diversen Kategorien zusammensetzen und so den Durchschnitt gut abbilden.

Am höchsten sind die Durchschnittsforderungen bei den Alimenten und den Bankforderungen für Konsum- und Hypothekarkredite. Die Durchschnittsforderungen pro Verlustschein belaufen sich auf 10'000-20'000 CHF. Bei beiden Kategorien handelt es sich um hohe Grundforderungen, z.B. für Bankkredite aus Hypotheken oder eben für Alimentenzahlungen. Bei den Alimenten fallen neue Forderungen monatlich an. Um Kosten zu sparen, werden Betreibungen teilweise zusammengefasst, wodurch pro Verlustschein höhere Beträge entstehen.

Die Durchschnittsforderungen von Krankenversicherern widerspiegeln die Höhe der Prämienrechnungen. Oft werden beim Betreiben mehrere Prämienrechnungen zusammengefasst. Dadurch entstehen Verlustscheine in der Höhe von 1'000-2'000 CHF. Bei der Fernseh- und Radioabgabe entspricht die Durchschnittshöhe der Verlustscheine den Jahresgebühren pro Haushalt.

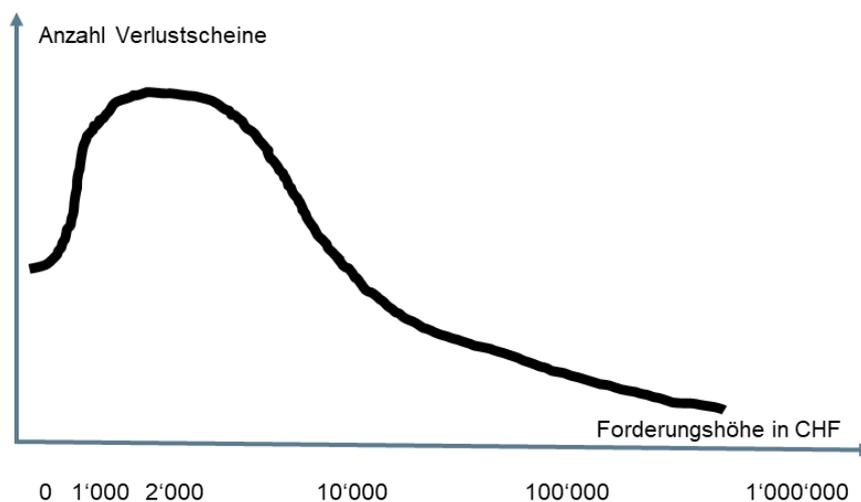
²⁰ Gemäss Erhebung des vsi bei seinen Mitgliedern 4'400 CHF für das Jahr 2019

Abbildung 2-8: Approximative durchschnittliche Höhe eines Verlustscheins

Quelle: Angaben gemäss geführten Gesprächen mit Gläubigern

Bandbreite zwischen minimalem und maximalem Betrag

Die Bandbreite zwischen minimalem und maximalem Betrag eines Verlustscheins ist sehr gross. Der Betrag eines Verlustscheins kann von einigen Dutzend Franken bis zu mehreren Millionen reichen. Gemäss den Inkassounternehmen haben die meisten Verlustscheine eine Forderungshöhe zwischen 1'000-10'000 CHF. Ein Akteur gab an, dass die Verlustscheine bis 10'000 CHF rund zwei Drittel der Verlustscheine ausmachen würden. Eine Häufung von Verlustscheinen ist zwischen 1'000-2'000 CHF zu beobachten. Bei den Steuer- und Bankforderungen sowie den Alimenten sind, wie in Abbildung 2-8 dargestellt, die Durchschnittforderungen höher und daher auch höhere Beträge häufiger. Die untenstehende Kurve wäre für diese Gläubiger etwas weiter nach rechts verschoben.

Abbildung 2-9: Häufigkeit von Verlustscheinen bei Inkassounternehmen

3 Bewirtschaftung der Verlustscheine

3.1 Externe oder interne Bewirtschaftung

Wer hält und bewirtschaftet die Verlustscheine?

Interne Bearbeitung oder externe Auslagerung mit Vor- und Nachteilen

Ob die Verlustscheine von den Ursprungsgläubigern selbst oder durch externe Auftragnehmer wie Inkassobüros gehalten und bewirtschaftet werden, hängt von verschiedenen Kriterien ab: Gesetzliche Grundlagen, personelle und technische Kapazitäten sowie Knowhow als auch Erfolgsaussichten (Abwägen von Aufwand und Ertrag). Je nach Gläubiger sind die Logiken im Umgang mit Verlustscheinen unterschiedlich und gibt es Vor- und Nachteile, diese selbst oder extern zu bewirtschaften.

Grundsätzlich bestehen die Vorteile der eigenen Bearbeitung darin, eine stärkere Kontrolle über die Forderung zu haben und durch den steten Kontakt die Kundenbeziehung pflegen zu können. Dadurch sinkt auch das Risiko, dass die Reputation des Gläubigers Schaden nimmt. Denn das Vorgehen und Auftreten gegenüber dem Kunden kann selbst gesteuert werden. Zudem erhalten die Bewirtschafter im Kontakt mit dem Kunden aktuelle Informationen über diesen und dessen wirtschaftliche Situation. Der Informationsaspekt ist insbesondere auch für Inkassounternehmen, die gleichzeitig noch eine Wirtschaftsauskunftei betreiben, attraktiv. Die Inkassounternehmen können Informationen aus der Bewirtschaftung der Verlustscheine zur Einschätzung der Zahlungsfähigkeit und Berechnung von Scores verwenden. Sie haben dadurch aus der Bewirtschaftung einen Informationszusatznutzen.

Jedoch ist die Bearbeitung auch mit Aufwand verbunden. Die Ausarbeitung von individuellen Vereinbarungen mit Kunden ist nur begrenzt automatisierbar. Handelt es sich bei den Verlustscheinen um ein grösseres Portfolio, verlangt dies zusätzlich eine entsprechende IT-Infrastruktur. Einige Bereiche, wie zum Beispiel das Alimenterinkasso, benötigen zudem spezifisches Fachwissen. Je nach Grösse und Wissen eines Unternehmens oder einer öffentlichen Einrichtung kann die externe Bewirtschaftung durch ein professionelles Inkassobüro mit spezialisierten personellen Ressourcen kostengünstiger und vor allem erfolgsversprechender sein. Für alle Formen der externen Bewirtschaftung ist es wichtig, dass Informationen über die Schuldner mit den Verlustscheinen mitgeliefert werden oder für das Inkassobüro anderweitig zugänglich sind.

Neben einer Bewirtschaftung im Mandatsverhältnis ist es auch möglich, Verlustscheine zu verkaufen und dabei einen Abzug gegenüber dem Nominalwert vorzunehmen. Sie wechseln dann den Gläubiger. Der Vorteil bei einem Verkauf liegt darin, dass der Gläubiger einen Teil des Forderungsbetrags sofort anstelle einer eventuellen Forderungsrückzahlung in Zukunft erhält. Dies kann für Gläubiger mit geringer Liquidität entscheidend sein.

Unterschiedliche Präferenzen je nach Gläubiger

Aus den Gesprächen war keine klare Tendenz erkennbar, ob die Verlustscheine generell von den Ursprungsgläubigern intern oder extern bewirtschaftet werden. Die Präferenz ist von den unterschiedlichen Gläubigergruppen abhängig und variiert auch innerhalb von diesen:

- Kantonale Steuerverwaltungen bearbeiten ihre Verlustscheine meistens intern, da die externe Bewirtschaftung aufgrund des Steuergeheimnisses zum Teil untersagt ist, wobei die Handhabung hierfür kantonal unterschiedlich ist. Ein Kanton hat ältere Verlustscheine aus mangelnder Kapazität zur Bearbeitung ausgelagert und konzentriert sich intern auf die neuen Verlustscheine. Für die externen Bewirtschafter gelten die gleich strengen Bedingungen wie für die Bearbeitung durch den Kanton.
- Bei den Krankenkassen bestehen unterschiedliche Handhabungen. Über die gesamte Branche würde ein ungefähr gleich grosser Anteil an Verlustscheinen intern wie extern bewirtschaftet. Die Handhabung hängt stark von der individuellen Einschätzung der Person, die das Inkasso leitet, ab. Dabei spielt das Vorhanden- oder Nichtvorhandensein der notwendigen IT-Infrastruktur eine Rolle. Für die interne Bearbeitung spricht die Reputation und das Beibehalten des persönlichen Kundenkontaktes. In finanzieller Hinsicht sei eine interne oder externe Bewirtschaftung ungefähr gleich teuer.
- Banken nehmen mehrere Möglichkeiten der Bewirtschaftung wahr. Während Verlustscheine mit höheren Forderungen bevorzugt intern gehalten und bewirtschaftet werden, werden Portfolios mit kleineren Forderungen von Zeit zu Zeit an professionelle Inkassobüros verkauft. Zusätzlich gibt es die Möglichkeit des Servicing, bei dem ein Inkassobüro ein Bearbeitungsmandat erhält, je nachdem mit oder ohne Erfolgsprovision. In seltenen Fällen werden Verlustscheinportfolios auch über Auktionen versteigert.
- Bei den Alimenteninkassostellen ist das Vorgehen kantonal unterschiedlich. In der Deutschschweiz sind meist die Gemeinden für die Alimentenbevorschussung zuständig. Diese lagern das Inkasso teilweise aus. In der Romandie bestehen häufiger kantonal zentralisierte Alimenteninkassostellen, die die Verlustscheine intern bewirtschaften.
- Inkassobüros bewirtschaften Verlustscheine als «Eigentümerin» oder auf Provision. Die Provision ist meistens erfolgsbasiert. Eine Abgeltung nach Aufwand ist sehr selten. Die Provision beläuft sich auf 10-60% des eingebrachten Forderungswerts. Die Spannweite ist so gross, da der Erfolg stark von der Zusammensetzung des Portfolios abhängt – wobei Kriterien wie Höhe der Forderungen oder Alter eine wichtige Rolle spielen (vgl. auch folgender Abschnitt zu den Kriterien der Bewirtschaftung oder Kapitel 4.2 zum Wert eines Verlustscheins). Bei den Inkassobüros, die sich auf Alimentenvorschüsse spezialisiert haben, ist diesbezüglich zu erwähnen, dass sie oft keine Erfolgsprovision, sondern eine Mandatsgebühr pro bearbeitetes Dossier oder pro Jahr erhalten.

Bewirtschaftung aus Sicht der Schuldenberatungsstellen

Abgesehen von den Steuerverwaltungen und den Krankenkassen kommt es gemäss den Schuldenberatungsstellen immer seltener vor, dass Verlustscheine zur Bearbeitung nicht an

ein professionelles Inkassobüro übergeben werden. Ausnahmen bilden KMU und Selbstständige, die Verlustscheine mehrheitlich bereits nach der Ausstellung abschreiben, da sie nicht über die internen Ressourcen und Abläufe verfügen, diese zu bewirtschaften.

Professionelle Inkassobüros bleiben gemäss den Schuldenberatungsstellen bei der Bewirtschaftung hartnäckig, ausser ein Schuldner kann gar nicht mehr oder nur noch sehr beschränkt gepfändet werden. Insbesondere bei PVS ist es nur selten der Fall, dass der Schuldner über einen längeren Zeitraum nur in beschränkter Masse pfändbar ist. Der Schuldner wird bei einer neuen Betreuung eines PVS auf dem Existenzminimum gepfändet, welches keine Rückstellungen für laufende Steuerforderungen enthält. Nach der gesetzlich begrenzten Dauer von einem Jahr Pfändung wird ein Verlustschein für den ungedeckten Betrag ausgestellt. Der Gläubiger kann innerhalb von sechs Monaten nach Zustellung des Verlustscheins ohne neuen Zahlungsbefehl die Betreuung fortsetzen (Art. 149 Abs. 3 SchKG) und den Schuldner somit nochmals während einem weiteren Jahr pfänden. Dies kann dazu führen, dass wiederholt ein neuer Verlustschein für den noch ausstehenden Betrag ausgestellt und anschliessend erneut in Betreuung gesetzt wird. Dadurch wird nach Ansicht der Schuldenberatungsstellen ein Kreislauf in Gang gesetzt, in dem der Schuldner kaum mehr aus der Lohnpfändung herauskommt und sich u.a. aufgrund der fehlenden Steuern im Existenzminimum stetig weiterverschuldet.

Nach einem Privatkonkurs werden KVS ausgestellt. Diese führen gemäss den Schuldenberatungsstellen zu einem besseren Schutz des Schuldners. Nach einem Konkurs soll er sich wirtschaftlich erholen können, KVS können erst wieder betrieben werden, wenn der Schuldner zu neuem Vermögen gekommen ist (Art. 265 Abs. 2 SchKG). Zudem ordnet die Schuldenberatung Handlungsbedarf bei der Berechnung des neuen Vermögens (vgl. Kapitel 5.1)

3.2 Kriterien zur Bewirtschaftung

Nach welchen Kriterien werden die Verlustscheine bewirtschaftet?

Bei der Bewirtschaftung der Verlustscheine sind zwei Arten von Informationen zentral: Informationen zum Schuldner selbst und Informationen zum Verlustschein.

Informationen zum Schuldner

Die wichtigsten Informationen zum Schuldner betreffen dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie das Alter. Dabei wird die wirtschaftliche Situation, also das Einkommen und Vermögen, sowie weitere Lebensumstände des Schuldners betrachtet, soweit diese Informationen vorhanden sind: Gibt es Kinder, die noch in der Schule oder in Ausbildung sind, für die aufgenommen werden muss? Sind nach einer allfälligen Scheidung Alimente zu bezahlen? Wie stabil ist die Arbeitssituation? Die Steuerbehörden haben diesbezüglich den Vorteil, dass sie Einsicht in die Steuerveranlagung ihrer Schuldner haben. Das Alter des Schuldners spielt ebenfalls eine grosse Rolle. Bei jungen Schuldnern kann sich im Lebensverlauf noch viel verändern und besteht eine reale Chance, dass diese in Zukunft ihre Verlustscheinforderung begleichen können. Bei Schuldnern, die bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, wird diese Wahrscheinlichkeit meist geringer eingeschätzt, da das Existenzminimum mit AHV-Be-

zug selten überschritten wird. Dies macht eine erfolgreiche Pfändung unwahrscheinlicher. Weiter werden die bisherigen Zahlungserfahrungen mit einem Schuldner mittels Betreibungsregisterauszug oder Pfändungsurkunde geprüft. Zudem wird geprüft, ob eine natürliche Person bereits einmal mit einem Unternehmen Konkurs ging.

Informationen über den Verlustschein

Bezüglich der Informationen zum Verlustschein ist vor allem das Alter des Verlustscheins und in geringerem Masse die Höhe der Forderung relevant. Ältere Verlustscheine sind schwieriger einzubringen als neuere, vor allem, wenn die Kontaktangaben veraltet sind. Die Höhe der Forderung ist insofern relevant, als dass sehr tiefe Beträge (50-100 CHF) nicht bewirtschaftet werden, da der Aufwand überproportional gross wäre. Zudem sind auch ganz grosse Beträge weniger attraktiv, da diese selten wieder vollumfänglich eingebracht werden können. Die Art der Verschuldung, also ob es sich zum Beispiel um ausstehende Krankenkassenprämien, Konsumschulden oder Telekommunikationsforderungen handelt, ist bei den Inkassobüros kein relevantes Unterscheidungskriterium.

Ähnliche Bewirtschaftung bei PVS und KVS

PVS und KVS werden weitgehend nach den gleichen oben genannten Kriterien beurteilt und bearbeitet. Es bestehen dazu auch keine separaten Abteilungen oder Teams bei den Gläubigern. Die Unterschiede in der Bewirtschaftung ergeben sich aus den unterschiedlichen im SchKG definierten Verfahren. Die Bewirtschaftung von KVS ist aufwändiger und teurer. Zudem ist das Existenzminimum höher angesetzt als bei den PVS. Auch muss der Gläubiger beweisen können, dass der Schuldner zu neuem Vermögen gekommen ist. All diese Aspekte machen eine Bewirtschaftung der KVS im Vergleich zu den PVS weniger attraktiv.

3.3 Gütliche Vereinbarungen

Werden im Rahmen der Bewirtschaftung Teilerlasse gewährt? Wie hoch sind diese?

Unterschiedliche Bereitschaft für Teilerlasse

Im Rahmen der Bewirtschaftung der Verlustscheine, besteht die Möglichkeit, dass sich Gläubiger und Schuldner gütlich einigen und der Gläubiger auf einen Teil seiner Forderung verzichtet. Ob Teilerlasse gewährt werden und wie hoch diese ausfallen, hängt stark von der Bereitschaft und gesetzlichen Möglichkeiten der Gläubiger ab.

Bei gütlichen Vereinbarungen haben die Gläubiger verschiedene Parameter im Blick – Gleichbehandlung der Schuldner, optimale Abschöpfung, zeitlicher Trade-off zwischen heutiger oder zukünftiger Zahlung und letztlich das Aufrechterhalten der Zahlungsmoral, da die Schuldner nicht davon ausgehen sollten oder können, dass ihnen gerechtfertigte Forderungen erlassen werden. Die Gläubiger sind sich dabei einig, dass nur der kleinste Teil der Schuldner in der Lage ist, die gesamte Forderung zurückzuzahlen. In der Mehrheit der Fälle können nur

Teilrückzahlungen geleistet werden oder muss die Forderung ganz abgeschrieben werden (vgl. Kapitel 4.2).

Die gütlichen Vereinbarungen können unterschiedlich ausgestaltet sein. Oft beinhalten sie die Gewährung eines Teilerlasses, was einem Verzicht eines Teils der Forderung gleichkommt. Oder sie beinhalten ein zeitliches Entgegenkommen, indem Forderungen in Raten abbezahlt werden können. Gemäss Obligationenrecht hätte der Schuldner kein Recht auf Ratenzahlung. Gewisse Gläubiger erlassen standardmässig 20-30%, andere erlassen bis zu 50-80% der Forderung. Je nach Gläubiger und Situation des Schuldners sind die Teilerlasse sehr unterschiedlich hoch. Sie werden fallspezifisch zwischen Gläubiger und Schuldner ausgehandelt.

Schuldenberatungsstellen haben als schweizweite Best Practice festgelegt, dass Abzahlungspläne nicht länger als drei Jahre dauern sollten. Länger sei ein Leben am Existenzminimum nicht zumutbar. Ausserdem sollen idealerweise alle Verlustscheine mit allen Gläubigern über einen Abzahlungsplan beglichen werden. Auch die Schuldenberatungen orten bei den Gläubigern unterschiedliche Bereitschaft zur Gewährung von Teilerlassen. Sie stufen die professionellen Inkassobüros als zurückhaltender in der Gewährung von Teilerlassen ein, als diese sich selbst.

Steuerverwaltungen und Krankenkassen mit (gesetzlichen) Einschränkungen

Steuerverwaltungen und Krankenkassen sind zurückhaltend mit Teilerlassen und bieten diese höchstens auf Nachfrage des Schuldners an. Auch die Serafe, die die Radio- und Fernsehabege von Privatpersonen eintreibt, kann nicht auf Teilzahlungsangebote eingehen.

In der obligatorischen Krankenversicherung sind Teilerlasse aufgrund der gesetzlichen Pflicht zur Gleichbehandlung aller Versicherten umstritten und werden von einigen Kantonen grundsätzlich nicht erlaubt. Es wird befürchtet, dass Teilerlasse falsche Anreize setzen könnten und unfair gegenüber zahlenden Kunden sind. Ausfälle könnten zu steigenden Prämien führen. Krankenkassen bieten Teilerlasse nur als Ausnahme in einzelnen Härtefällen an.

Ähnlich werden Teilerlasse auch von Steuerbehörden als problematisch betrachtet. Im Vergleich zu Krankenkassen sind Steuerverwaltungen eher zu Verhandlungen bereit, wobei es grosse regionale Unterschiede gibt. Die Steuerverwaltungen betrachten jeden Fall individuell und berücksichtigen Härtefälle ebenfalls. So gibt es zwar Richtlinien zu Teilerlassen basierend auf der Steuererlassverordnung, die meisten Steuerverwaltungen wenden jedoch keinen Minimalprozentsatz der Forderung an, der noch beglichen werden muss.²¹ Vielmehr sind für die Berechnung eines Teilerlasses Kriterien relevant, die schon in der Studie zur Analyse der Mechanismen von Steuerschulden genannt wurden.²² So gibt es in 16 Kantonen bestimmte Umstände, unter denen auf eine Geltendmachung des Verlustscheins verzichtet wird. Acht Kantone geben dafür die Höhe des Betrags und sieben Kantone das Alter der verschuldeten Person an. Als weitere Umstände wurden die finanzielle Situation, ein Umzug ins Ausland oder

²¹ EFD Eidgenössisches Finanzdepartement (2015), Artikel 16

²² Ecoplan (2016)

eine unbekannte Adresse des Schuldners genannt. Vereinzelt wünschen sich Steuerverwaltungen mehr Flexibilität und rechtliche Grundlagen, um Vergleiche aushandeln zu können. Einige Steuerämter betonten, dass sie zu einem Teilerlass nur bereit sind, wenn andere Gläubiger auch in einem ähnlichen Verhältnis Teilerlasse gewähren. Die Schuldenberatungen stellen fest, dass die Bereitschaft des Staats für Teilerlasse in den vergangenen Jahren tendenziell abgenommen hat und Betreibungen durch Steuerbehörden zunehmen.

3.4 Aufwand der Bewirtschaftung

Wie hoch ist der Aufwand für die Bewirtschaftung? Wie schätzen die Gläubiger das Risiko ein, mit der Bewirtschaftung (Betreibungskosten, etc.) zusätzliches Geld zu verlieren?

Aufwand lohnt sich und Risiko überschaubar

Die Gläubiger, die die Verlustscheine selbst bewirtschaften, verfügen je nach Grösse des Unternehmens über ein eigenes Team zur Verlustscheinbewirtschaftung oder diese Tätigkeit ist in die Inkassoabteilung integriert. In letzterem Fall ist der Personalaufwand schwierig zu beziffern, da die Mitarbeitenden noch andere Tätigkeit ausführen. Die Verlustscheinabteilungen sind bei den befragten Inkassobüros sehr unterschiedlich gross, da unterschiedlich umfangreiche Portfolios bearbeitet werden. So sind zwischen 7 und 50 Personen mit der Bewirtschaftung der Verlustscheine beschäftigt. Die Büros waren sich jedoch einig, dass sich der Personalaufwand im Verhältnis zum Ertrag lohnt. Das Risiko, mit der Bewirtschaftung zusätzliches Geld zu verlieren, wird von den Gläubigern als gering eingestuft. Bereits eine passive Bewirtschaftung führt zu Rückzahlungen. Durch eine aktive Bewirtschaftung können diese noch deutlich gesteigert werden.

Betreibungskosten nicht als Hindernis

Neben den Lohnkosten kommen weitere Ausgaben hinzu – insbesondere Gebühren für Betreibungen. Jedoch sind Betreibungskosten für die befragten Inkassounternehmen kein Hindernisgrund, eine solche einzuleiten, es wird jedoch versucht, diese Kosten zu minimieren. Auch die kantonalen Steuerbehörden leiten gemäss der Ecoplan-Studie zum Umgang mit Steuerschulden immer eine Betreibung ein, falls die Zahlungsfristen nicht eingehalten werden.²³

Um die Betreibungskosten und den Betreuungsaufwand zu reduzieren, werden Forderungen zusammengefasst. Bei hohen Betreibungskosten wird anhand der Erfolgsaussichten fallweise abgewogen, ob sich eine Betreibung lohnt. Dasselbe gilt für allfällige Gerichtskosten bei KVS. Aufgrund der höheren externen Aufwände wird die Bewirtschaftung von KVS als 4-5-mal kostspieliger als PVS eingestuft.

²³ Ecoplan (2016)

3.5 Bewirtschaftungsdauer und Verjährungsfrist

Wie lange / über welche Zeitdauer werden die Verlustscheine bewirtschaftet? Wie intensiv werden sie bewirtschaftet? Wie gehen die Gläubiger mit der 20-jährigen Verjährungsfrist um?

Lange Bewirtschaftungsdauer

Die Bearbeitung der Verlustscheine wird so lange weitergeführt, wie Erfolgchancen für eine (Teil-)Rückzahlung gegeben sind. Die Bewirtschaftung ist in jenen Jahren am intensivsten, in denen die Erfolgsaussichten am höchsten sind und somit der Verlustschein auch den grössten Wert hat (vgl. Kapitel 4.1).

Falls direkt nach Ausstellen des Verlustscheins gepfändet werden kann, wird dies getan und somit die Forderung unmittelbar aktiv bewirtschaftet. Häufig muss sich der Schuldner jedoch zuerst finanziell erholen und es kann nicht direkt gepfändet werden. Gerade bei jüngeren Schuldnern kann sich die wirtschaftliche Situation im Lebensverlauf noch stark ändern. Aus diesen Gründen sind die Bewirtschaftungsdauern gerade bei professionellen Inkassobüros lange. Sie stellen einen Verlustschein die ersten Jahre, wenn die wirtschaftliche Situation des Schuldners schlecht ist, zurück und gehen diesen z.B. nach drei Jahren wieder an. Dabei wird im Zeitverlauf die Zahlungsfähigkeit des Schuldners regelmässig geprüft und die Daten werden à jour gehalten. Gibt es Anzeichen, dass der Schuldner über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, nehmen die Gläubiger Kontakt mit ihm auf und leiten einen mehrstufigen Mahnprozess ein. Die Mitglieder des vsi haben in einem Code of Conduct²⁴ geregelt, dass der Schuldner die Möglichkeit hat, seine Zahlungsunfähigkeit zu beweisen, woraufhin der Verlustschein zurückgestellt wird.²⁵ Reagiert der Schuldner auf die Mahnung nicht, folgt tendenziell eine Betreibungsandrohung und schliesslich bei ausbleibender Reaktion die (erneute) Betreuung. Die Bearbeitungszyklen betragen bei den Steuerverwaltungen und den Inkassobüros oft grob 2-3 Jahre, wobei einige professionelle Inkassobüros die Schuldner auch mehrmals pro Jahr kontaktieren.

Verjährungsfrist wird im Rahmen der Bearbeitung automatisch unterbrochen

Durch die regelmässige Überprüfung der Verlustscheine und der wirtschaftlichen Situation der Schuldner kommt es selten vor, dass ein Verlustschein 20 Jahre unbearbeitet bleibt. Da die Bewirtschaftung ein steter Prozess ist, der u.a. auch erneute Betreibungen beinhaltet, wird die Verjährungsfrist automatisch unterbrochen. Dadurch relativiert sich die Praxisrelevanz der 20-jährigen Verjährungsfrist – zumindest bei einer aktiven Bewirtschaftung der Verlustscheine.²⁶

²⁴ vsi Verband Schweizer Inkassotreuhandinstitute (2020), S. 6

²⁵ Die vsi Mitglieder haben sich auf den 1.12.2020 einen Code of Conduat auferlegt. Darin sind auch verschiedene Punkte zur Bewirtschaftung von Inkassofällen geregelt, u.a. ist darin festgehalten, dass die Mitglieder den Forderungseinzug gegen den Schuldner jeweils ein Jahr unterlassen, sofern dieser durch Unterlagen glaubhaft zu machen vermag, dass er von einer Zahlungsunfähigkeit betroffen ist. Ausnahmen sind Weiterbearbeitung zur Verjährungsunterbrechung oder

²⁶ Dies könnte bei KMU, welche die Verlustscheine selbst bewirtschaften und kein professionelles Inkasso haben anders aussehen. In diesem Fall kann es sein, dass Verlustscheine über 20 Jahre nicht bewirtschaftet werden und dann verjähren.

Findet über einen längeren Zeitraum keine Aktivität statt, prüfen die Inkassobüros kurz vor Ablauf der Verjährungsfrist, ob sich ein Unterbruch lohnt. Sie wägen ab, wie hoch die Forderung im Vergleich zu den entstehenden Betreuungskosten ist und ob sich die finanzielle Situation des Schuldners in den kommenden Jahren noch ändern wird. Falls die Erfolgsaussichten realistisch sind, wird die Forderung rein zum Unterbrechen der Verjährung betrieben und die Kosten dafür in Kauf genommen. Ist jedoch die Forderungshöhe tief und schätzen die Inkassobüros die Zahlungsfähigkeit des Schuldners langfristig als schlecht ein, wird der Verlustschein abgeschrieben. Dies deckt sich auch mit der Wahrnehmung der Schuldenberatungsstellen. Sie stellen fest, dass die Inkassobüros die Fristen systematisch unterbrechen. Kleinere Gläubiger wie Arztpraxen oder KMU würden Verlustscheine eher abschreiben.

Die Betreibungsämter stellten in den Jahren kurz vor dem erstmaligen Eintreten der 20-jährigen Verjährungsfrist 2017 (nachdem diese 1997 eingeführt wurde) ein Anstieg der Betreibungen fest. Dies deutet darauf hin, dass Verjährungen zu diesem Zeitpunkt bewusst unterbrochen wurden.

Unterschiedliche Bewirtschaftungsintensität

Die Intensität der Bewirtschaftung und der Bewirtschaftungszeitraum hängt nicht zuletzt von der Art des Gläubigers und den entsprechenden Anreizen ab. Am intensivsten ist die Bewirtschaftung bei den Inkassounternehmen, da es sich bei der Bewirtschaftung um ein eigentliches Geschäftsmodell handelt. Weniger intensiv wird sie bei den kantonalen Steuerverwaltungen und Krankenkassen vorgenommen – wobei es hier auch innerhalb derselben Gläubigerkategorie Unterschiede gibt.

Während Steuerverwaltungen Verlustscheine früher weniger intensiv bewirtschaftet haben und nach 20 Jahren tendenziell verjähren liessen, geben sie an, diese heute intensiver zu bewirtschaften. Bereits die Ecoplan-Studie zur Analyse von Steuerschulden stellte fest, dass die Mehrheit der Kantone eine neue Betreuung auslöst, um damit die Verjährung der Verlustscheine zu verhindern.²⁷ Diese Veränderung wird auch von den Schuldenberatungsstellen und den Betreibungsämtern beobachtet. Sie stellen eine «Professionalisierung» der Inkassoabteilungen der Steuerverwaltungen fest. Gemäss den befragten Steuerverwaltungen ist diese Entwicklung teilweise auch neuer IT-Infrastruktur zuzuschreiben. Zudem berufen sie sich auf ihre Pflicht, mit Steuergeldern verantwortungsvoll umzugehen und Verlustscheine nicht leichtfertig abzuschreiben. Jedoch werden Härtefälle im Einzelnen detailliert geprüft, da die Beziehung von Steuerpflichtigen und dem Staat anders gelagert ist als die eines Inkassobüros zu Schuldnern.

Etwas anders läuft die Bewirtschaftung durch die Alimenteninkassostellen ab: Alimente sind im Vergleich zu anderen Forderungen speziell, da sie monatlich fällig werden, es daher meistens bestehende Verlustscheine aus nicht bezahlten Alimenten gibt und laufend neue hinzukommen. Die Alimenteninkassostellen konzentrieren sich darauf, den Schuldner durch Abzahlungsvereinbarungen bei der Bezahlung der laufenden Alimentenzahlungen zu unterstützen,

²⁷ Ecoplan (2016)

da diese ohne Betreuung nach 5 Jahren verjähren. Dabei wird ein Vertrauensverhältnis aufgebaut, das es den Alimenteninkassostellen später erlaubt, auch ältere Forderungen anzugehen. Des Weiteren ist das Alimenteninkasso insofern besonders, als dass die Gläubiger privilegiert behandelt werden (1. Rangklasse). Zudem bestehen in diesem Bereich zusätzliche strafrechtliche Mittel, um die ausstehenden Beträge einzufordern.

4 Wert der Verlustscheine

4.1 Wertveränderung im Zeitverlauf

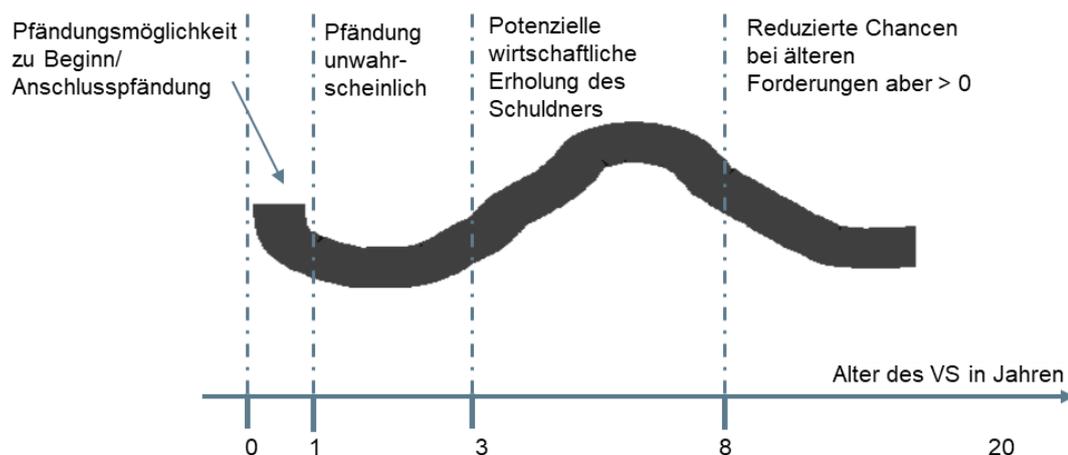
Wie ändert sich der Wert eines Verlustscheins über die Zeit?

Wertverlauf folgt einer S-Kurve

Die unterschiedlichen Gläubigerkategorien sind sich über den Wertverlauf eines Verlustscheins einig. Grob gesagt, folgt der Wertverlauf eines Verlustscheins einer liegenden S-Kurve.

- Direkt nach Ausstellung des Verlustscheins hat dieser einen gewissen Wert, da die Möglichkeit zu einer Pfändung besteht.
- In den Folgejahren 1-3 weist er einen geringen Wert auf, da der Schuldner in dieser Zeit sich meist erst wirtschaftlich wieder erholen muss und nicht gepfändet werden kann.
- Daraufhin folgt ab zirka dem 3. Jahr nach Ausstellung ein linearer Wertzuwachs, da sich die finanzielle Situation des Schuldners ändern kann, z.B. durch Eintritt eines jungen Schuldners ins Erwerbsleben.
- Der grösste Anteil des Forderungsvolumens wird zwischen dem 3.- 8. Jahr nach Ausstellung des Verlustscheins eingebracht.
- Danach nimmt der Wert des Verlustscheins wieder ab, sinkt aber nicht auf null, da es auch bei einem Verlustschein, der älter als 10 Jahre ist, noch zu Rückzahlungen kommen kann. Allerdings ist diese Wahrscheinlichkeit deutlich geringer.

Abbildung 4-1: Wertverlauf des Verlustscheins als S-Kurve



4.2 Wert eines Verlustscheins und Bemessungsgrundlagen

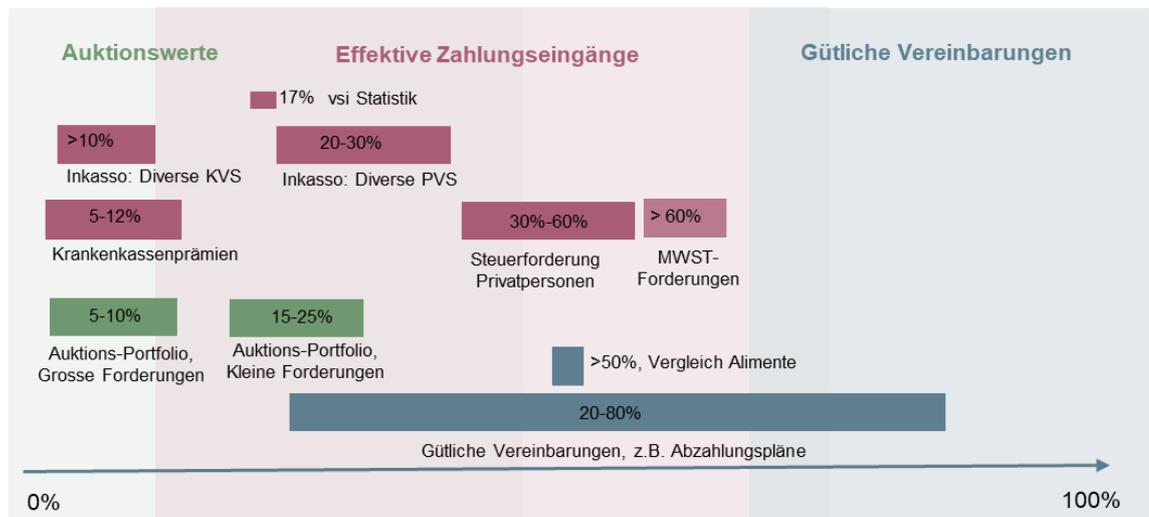
Wie hoch ist der Wert eines Verlustscheins? Wie wird dieser bemessen?

Bemessungsgrundlagen

Zum Wert eines Verlustscheins liegen keine aufbereiteten Statistiken vor. Es können jedoch verschiedene Grössen herangezogen werden, um Bandbreiten des Werts über die gesamte Bearbeitungsdauer zu ermitteln. Dazu eignen sich die folgenden drei Bemessungsgrundlagen:

- **Effektive Zahlungseingänge über die gesamte Bewirtschaftungszeit, sog. Rückführungsquote:** Dies ist der zuverlässigste Wert. Er gibt an, welcher Anteil der Gesamtforderung über den gesamten Bewirtschaftungszeitraum wieder eingebracht werden kann und welcher Wert als Gegenstück uneinbringlich ist. Selbsterklärend hängt die Rückführungsquote von verschiedenen Kriterien ab (vgl. Kapitel 3.2).
- **Verkaufspreise von Verlustscheinen an Auktionen:** Die Höhe der Auktionspreise liefert einen Hinweis, wie viel Gläubiger bereit sind, für den Kauf von Verlustscheinen zu bezahlen. Damit sich die Bewirtschaftung lohnt, muss der Auktionswert tiefer als die erwarteten Rückzahlungen sein.
- **Gütliche Vereinbarungen:** Gläubiger sind in gewissen Fällen bereit, auf einen Teil ihrer Forderung zu verzichten. Die Teilerlasse, die sie gewähren, geben einen Hinweis darauf, wie hoch sie den realistischen Zahlungseingang einschätzen. Die gewährten Teilerlasse sind so berechnet, dass die Bewirtschaftung für die Gläubiger immer noch lohnend ist und widerspiegeln daher indirekt auch ihre Erfahrungen zu den Rückführungsquoten für ein bestimmtes Segment von Schuldern. Allerdings sind Vereinbarungen so individuell und die Bandbreite so gross, dass kaum Rückschlüsse auf den Wert der Verlustscheine gezogen werden können oder dann nur für ganz bestimmte Fälle.

Abbildung 4-2: Bandbreite des Werts von Verlustscheinen



Wert der Verlustscheine anhand der Rückführungsquote: Durchschnittliche Rückführung über Gesamtportfolio

Wenn im Folgenden vom Wert eines Verlustscheins gesprochen wird, bezieht sich dieser auf den durchschnitt über sämtliche Verlustscheine über den gesamten Bewirtschaftungszeitraum – sprich die aufsummierten Rückzahlungen über die Bewirtschaftungsjahre. Wie im vorhergehenden Kapitel dargestellt, werden die Rückzahlungen häufig über mehrere Jahre erzielt. Eine Verkürzung dieser Zeit hätte somit auch Auswirkungen auf den Wert eines Verlustscheins.

Der vsi hat bei seinen Mitgliedern die Rückführungsquote in einer Umfrage erhoben. Die Mitglieder realisierten im Jahr 2019 in rund 5.5% aller Fälle einen Zahlungseingang über eine Gesamtsumme von rund 90 Mio. CHF. Dies entspricht rund 0.84% der offenen Kundenforderung oder jährlich durchschnittlich rund 37 CHF pro Fall. Der vsi hat diesen Wert auf eine Laufzeit von 20 Jahren²⁸ hochgerechnet und kommt so auf Rückzahlungen von 736 CHF pro Fall. Dies entspricht einer Rückführungsquote von knapp 17% über sämtliche Forderungen, während dem gesamten Bewirtschaftungszeitraum.²⁹ Das bedeutet gleichzeitig, dass im Durchschnitt gut 80% pro Forderung eines Verlustscheins abgeschrieben werden müssen. Der vsi geht davon aus, dass die Ausfallquote in der gesamten Schweiz ähnlich sein dürfte wie diejenige seines Verbands.

Die 17% beziehen sich auf sämtliche Forderungen. In diesem Prozentsatz sind auch die Verlustscheine enthalten, bei denen gar kein Zahlungsereignis erzielt wird, als auch jene, die vollständig zurückbezahlt wurden (vgl. folgender Abschnitt). Im Gespräch erläuterten die Inkassobüros, dass es teilweise über eine intensive, massgeschneiderte Bewirtschaftung gelingt, eine Rückführungsquote von 20-30% über das Gesamtportfolio zu erzielen, wobei dieser Wert eher am oberen Rand des Möglichen liegen dürfte. Dies deckt sich auch mit den Einschätzungen der Banken, die ebenfalls Verlustscheine bewirtschaften und Quoten in einem ähnlichen Bereich erzielen.

Die Rückführungsquote ist gemäss den Inkassobüros stark von der Höhe der Verlustscheine abhängig. Sowohl bei kleinen wie auch sehr grossen Beträgen ist die Rückzahlungswahrscheinlichkeit gering (ca. 5%). Am besten seien die Quoten bei den Verlustscheinen mit mittleren Beträgen in der Grössenordnung von 500-10'000 CHF. Bei KVS wird die Rückführungsquote von den Inkassounternehmen generell als tiefer als bei den PVS eingestuft. Sie rechnen mit einer Rückführungsquote von unter 10%.

Bei den Krankenkassen liegt die Rückführungsquote über das gesamte Portfolio deutlich tiefer als bei den Inkassobüros, und zwar bei ungefähr 5-12%. Dies kann teilweise durch die unterschiedliche Anreizstruktur erklärt werden (vgl. Exkurs auf Seite 15). Lassen die Krankenkassen ihre Forderungen extern bewirtschaften, liegen die Rückführungsquoten im oben beschriebenen Bereich.

²⁸ 20 Jahre entspricht der Verjährungsfrist ohne Berücksichtigung der Unterbrechung

²⁹ vsi Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute (2020), S. 4

Anders sieht es bei den kantonalen Steuerforderungen aus. Hier ist die Rückführungsquote deutlich höher als bei Krankenkassen. Die befragten Steuerbehörden können pro Jahr eine Rückführungsquote von 10% des Gesamtbestands erzielen (zur Erinnerung: bei den Inkassobüros war es 5.5%). In der Summe gehen die Steuerbehörden davon aus, dass über die Jahre rund 30-60% der Forderung wieder eingebracht werden kann, wobei die Angaben dazu von Kanton zu Kanton stark variieren. Bei der eidgenössischen Steuerverwaltung ist die Rückführungsquote bei ausstehenden Mehrwertsteuerbeträgen noch etwas höher.

Verlustscheine mit keiner, teilweiser respektiver vollständiger Rückführung

Wie erwähnt, setzt sich die durchschnittliche Rückführung des vsi von 17% der Forderung über das Gesamtportfolio aus Verlustscheinen zusammen. Darunter sind Verlustscheine, bei denen gar keine, eine teilweise oder eine vollständige Rückzahlung erzielt werden kann. Die folgenden Prozentangaben beziehen sich auf Informationen von drei Mitgliedern des vsi zu den Pfändungsverlustscheinen.

- **Keine Rückführung:** Bei 60% sämtlicher bewirtschafteter Pfändungsverlustscheine (Anzahl) erzielen die drei befragten vsi-Mitglieder über den Bewirtschaftungszeitraum keine Rückzahlung.
- **Teilweise Rückführung:** Bei 28% der Verlustscheine wird eine Teilzahlung erzielt. Hier kann weiter unterschieden werden, zwischen Verlustscheinen, bei denen ein Betrag unter dem vsi-Durchschnitt (17% der Forderung) und bei solchen, bei denen einer über dem vsi-Durchschnitt erzielt wird. In 30% der Fälle wird weniger als 17% der Ursprungsforderung bezahlt, in 70% der Fälle mehr.
- **Vollständige Rückführung:** 12% der Verlustscheine können vollständig wieder rückgeführt werden. Bei den vollständigen beglichenen Verlustscheinen wurde meist ein rechtliches Inkasso beschritten, respektive handelt es sich um Verlustscheine, bei denen eine direkte Anschlusspfändung möglich war. Häufig handelt es sich um Verlustscheine über kleinere Beträge von unter 1'000 CHF. Grössere Beträge sind schwieriger wieder vollumfänglich einzubringen.

Die Zahlen für den vsi geben einen Überblick zu den Rückführungsquoten der Inkassounternehmen, die eine wichtige Gläubigergruppe darstellen. Sie sind aber nicht repräsentativ für sämtliche Gläubigerkategorien. Wie in Abbildung 4-2 dargestellt, ist der Durchschnittswert der Rückführung je nach Art des Gläubigers und der Ursprungsforderung unterschiedlich.

Bei einer ebenfalls befragten Bank liegt für einen Bewirtschaftungszeitraum von sechs Jahren die Totalausfallquote bei unter 40%, jene der vollständigen Rückzahlung bei über 25% und die Teilrückzahlung decken ca. 35% ab.³⁰ Der Anteil der zumindest teilweise respektive vollständig zurückbezahlten Verlustscheine ist somit höher als bei den Angaben des vsi. Die unterschiedlichen Anteile können teilweise mit den unterschiedlichen Grundforderungen und den

³⁰ Die Angaben basieren auf Daten für die vergangenen sechs Jahre. Die Bewirtschaftung dieser Forderungen ist noch nicht abgeschlossen. Die Anzahl von Verlustscheinen mit Totalausfall dürfte sich also noch reduzieren (ungefähr um 2% pro Jahr) und jene der Teil- und Vollrückzahlung sich parallel dazu erhöhen.

unterschiedlichen durchschnittlichen Rückführungsquoten erklärt werden. Die Inkassounternehmen sind zudem zum Teil auch an Vorgaben der Ursprungsgläubiger gebunden.

Bei Konkursverlustscheinen dauert die Bewirtschaftung länger und somit auch die Zeitdauer, bis ein gewisser Prozentsatz der Forderung wieder eingebracht werden kann. Tendenziell sind die Rückführungsquoten tiefer als bei den PVS. Die KVS spielen zahlenmässig eine untergeordnete Rollen. Die Rückzahlungen aus Konkursverlustscheinen machen bei den Inkassobüros nur 0.5% der Rückführungen aus.

Wert der Verlustscheine anhand von Auktionspreisen

Verlustscheine werden teilweise an Auktionen verkauft. Die Informationen zum ungefähren Verkaufspreis stammen von zwei Akteuren, die bereits einmal über Auktionen Verlustscheine verkauft haben. Der Verkaufspreis hängt stark von der Zusammensetzung der Portfolios ab. Ein Portfolio mit gut zu bewirtschaftenden Verlustscheinen mit einem Forderungswert von 3'000-4'000 CHF kann einen Verkaufswert von 15-25% des Forderungswerts erzielen, wobei dieser Wert auch im Hinblick auf die realistischen Rückführungsquoten eher hoch sein dürfte. Bei grösseren Forderungen liegt der Verkaufswert eher im Bereich von 5-10%.

Wert der Verlustscheine anhand von gütlichen Vereinbarungen

Bei gütlichen Vereinbarungen handelt sich immer um ein personalisiertes, auf einen bestimmten Schuldner zugeschnittenes Angebot. Daher kann die Rückführungsquote stark, wie in Kapitel 3.3 ausgeführt, zwischen 20-80% variieren. Die befragten Alimenteninkassostellen verlangen bei einem Teilerlass immer mindestens 50% der ausstehenden Forderung.

Die Wahrheit liegt irgendwo dazwischen

Die verschiedenen in diesem Kapitel genannten Rückführungsquoten geben ein gutes Bild zu den möglichen Bandbreiten. Die Auktionspreise sind tiefer als die effektiv erzielten Rückführungsquoten. Dies macht angesichts des wirtschaftlichen Interesses der Bewirtschafter Sinn. Gleichzeitig sind die Rückführungsquoten bei den Gläubigern wie Inkassobüros, die intensiver bewirtschaften, höher als bei weniger intensiver Bewirtschaftung durch kantonale Steuerbehörden oder Krankenkassen.

All diese Überlegungen führen zum Schluss, dass der Wert der Pfändungsverlustscheine über das Gesamtportfolio und die verschiedenen Gläubiger betrachtet zwischen 15-30% liegen dürfte. Eine Forderung von 1'000 CHF hat somit über die gesamte Bewirtschaftungsdauer einen Wert von 150-300 CHF. Wobei es dabei, wie oben erwähnt, Verluststeine gibt, auf denen gar keine Rückzahlung mehr erzielt werden kann, aber auch solche mit einer vollständigen Rückzahlung.

5 Herausforderungen und Optimierungspotenziale

Worin liegen die Herausforderungen im Umgang mit Verlustscheinen und welche Optimierungspotenziale bestehen?

5.1 Aus Sicht der Schuldenberatungsstellen

Verlustscheine als Belastung für die Schuldner

Verlustscheine stellen nicht nur eine wirtschaftliche Grösse dar, sondern haben auch Auswirkungen auf die Schuldner. Viele Schuldner, die bei der Schuldenberatung Hilfe suchen, sind bereits seit längerer Zeit verschuldet und befinden sich in einer Spirale aus Betreibungen, Pfändungen, Verlustscheinen und erneuter Verschuldung. Die 20-jährige Verjährungsfrist für Verlustscheine kann immer wieder unterbrochen werden, wodurch eine Verschuldung ab einem gewissen Ausmass zu einem lebenslangen Zustand werden kann. Über eine längere Zeit Schulden zu haben, kann grossen psychischen Stress bei den Betroffenen auslösen und im schlimmsten Fall gesundheitliche Probleme verursachen, die Folgekosten für die Gesellschaft nach sich ziehen.

Für verschuldete Sozialhilfebeziehende wird durch das Halten von Verlustscheinen und die Perspektive auf jahrelange Betreibungen die Motivation verringert, zur wirtschaftlichen Eigenständigkeit zurückzukehren. Bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist das zusätzlich verdiente Einkommen – im Gegensatz zur Sozialhilfe – pfändbar und fliesst bei einer erneuten Betreibung der Verlustscheine weitgehend in deren Abzahlung.

Grundsätzlich ist das System aus Sicht der Schuldenberatungen nicht darauf ausgelegt, die Schuldner zu sanieren. Problematisch sei auch, dass viele Klienten ab einer gewissen Anzahl an Verlustscheinen nicht ohne professionelle Hilfe ihre Verschuldung lösen können. Sie kennen ihre rechtlichen Möglichkeiten und die Verfahren zu wenig. Diese stellen selbst für Profis eine Herausforderung dar.

Möglichkeit zur Verwirkung von PVS und KVS prüfen

Verlustscheine sind in der Praxis so gut wie unverjährbar, da man sie immer wieder betreiben kann, um die Verjährungsfrist von 20 Jahren zu unterbrechen. Die Schuldenberatungsstellen sprechen sich daher für eine maximal 10-jährige Verwirkungsfrist (statt eine Verjährungsfrist) sowohl der PVS wie auch der KVS aus. Die Möglichkeit, dass die Verlustscheine nach einer bestimmten Zeitdauer untergehen, gäbe den Schuldnern eine Perspektive und die Möglichkeit, wieder am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilzuhaben, was schlussendlich auch der Wirtschaft zugutekommt.

Tiefes betriebsrechtliches Existenzminimum als Problem

Ein zentraler Grund für die Gefahr einer Schuldenspirale ist gemäss den Schuldenberatungsstellen, dass die laufenden Steuern nicht in das betriebsrechtliche Existenzminimum integriert sind. Zudem werden Krankenkassenprämien nur berücksichtigt, wenn sie bezahlt wurden, was vielen Schuldner nicht möglich ist, zumal die Schuldner bei ausstehenden Prämienforderungen nicht zu günstigeren Kassen wechseln können. Steuern und Krankenkassenprämien werden in Nachbarländern wie Deutschland direkt vom Einkommen abgezogen. In der Schweiz stellen sie die zwei grössten Schuldenkategorien dar. Eine Quellensteuer sei daher gemäss einer Schuldenberatung eine prüfenswerte Massnahme. Bei Schuldner mit Aufenthaltsbewilligung B kennt man die Besteuerung an der Quelle bereits. Dort werden die Steuern auch bei einer Lohnpfändung direkt vom Lohn abgezogen, so dass keine Steuerschulden entstehen.

Die Steuern sind im betriebsrechtlichen Existenzminimum nicht enthalten. Miete, Krankenkassenprämien und weitere Auslagen werden i.d.R. nur berücksichtigt, wenn die Zahlungsbelege der letzten drei Monate vorgelegt werden. Da das dem Schuldner verbleibende Existenzminimum unter Umständen nicht alle Auslagen des Haushalts enthält und unvorhergesehene Ausgaben nicht abgedeckt werden, kann dies zu einer weiteren Verschuldung führen.

Die vorgenannten Regelungen führen u. a. dazu, dass gerade die Ausstände bei der Steuerverwaltung und der Krankenkasse überdurchschnittlich hoch sind. Kann der Schuldner die Forderungen für Steuern und Krankenkassenprämien nicht vollständig abtragen, kommt letztendlich der Steuer- und Prämienzahler für diese Forderungen auf.

Forderungen der Krankenkassen

Allgemein bestehe Raum für eine stärkere staatliche Rolle in der Schuldenprävention. So hat zum Beispiel ein Pilotprojekt des Betriebsamtes der Stadt Zürich, bei dem für die Schuldner die Krankenkassenprämien direkt von deren Lohn bezahlt wurden, erfolgreich die Neuverschuldung reduziert.³¹

Da Krankenkassenforderungen von Gesetzes wegen privilegiert sind (Art. 219 Abs. 4 SchKG, Zweite Klasse, lit. c), müssen die Forderungen im Rahmen einer Sanierung vollständig beglichen werden. Für die Gläubiger in der 3. Klasse bleibt dann kaum mehr eine Quote übrig. So werden gemäss den Schuldenberatungen Sanierungen blockiert oder gar verunmöglicht.

Vor- und Nachteile des Privatkonkurses sowie Handlungsbedarf

Der Zugang zum Konkursverfahren wird durch die dafür benötigten Gebühren und die Bedingung, dass ein Teil der Schulden bezahlt werden muss, für Schuldner mit geringen finanziellen Mitteln stark erschwert bzw. ist dieser in gewissen Kantonen gar nicht mehr möglich.

³¹ Neue Zürcher Zeitung (2020)

Ein Privatkonkurs ist für Schuldner insofern vorteilhafter, da die Berechnung des vermögensbildenden Einkommens für KVS höher angesetzt wird als das betreibungsrechtliche Existenzminimum bei PVS. Zudem kann nach Abschluss des Konkurses erst wieder betrieben werden, wenn die Schuldner zu neuem Vermögen gekommen sind. Erhebt der Schuldner Rechtsvorschlag mit der Einrede, nicht zu neuem Vermögen gekommen zu sein, so legt das Betreibungsamt den Rechtsvorschlag dem Richter des Betreibungsortes zur Prüfung vor (Art. 265a SchKG). Die Beweislast, dass er nicht zu neuem Vermögen gekommen ist, liegt beim Schuldner. Er muss ebenfalls den Kostenvorschuss für das Verfahren nach neuem Vermögen vorfinanzieren. Gleichzeitig ist es für den Schuldner sehr aufwendig, die Unterlagen für das Verfahren nach neuem Vermögen zusammenzustellen, da er seine finanzielle Situation über mindestens ein und je nach Gericht auch über mehrere Jahre rückwirkend belegen muss. Die Gerichtspraxis ist uneinheitlich.

Nach Ansicht der Schuldenberatungsstellen besteht insbesondere beim Verfahren nach neuem Vermögen Handlungsbedarf in Bezug auf die Berechnung des neuen Vermögens (unterschiedliche kantonale Gerichtspraxen) und bei einer allfälligen Pfändung des neuen Vermögens. Die Pfändung als solche sollte auf Grundlage des neuen Vermögens und nicht des betreibungsrechtlichen Existenzminimums erfolgen.

Gewünschte Anpassungen bei den Betreibungsämtern

Auf den Betreibungsämtern wird bei einer neuen Betreibung des Verlustscheins der alte Verlustschein oft nicht aus dem Verlustscheinregister gelöscht. So kommt es vor, dass dieselbe Forderung in den Registern mehrfach auftaucht. Dies führt für die Schuldner zu einer unübersichtlichen Situation bezüglich der Anzahl Verlustscheine und der Höhe der Gesamtschulden. Dieser Umstand kann auch zu Schwierigkeiten mit Dritten zum Beispiel Migrationsdienste oder Vermieter führen, da die Verschuldung höher erscheint, als dies effektiv der Fall ist. Zudem werden die Betreibungsgebühren, die auf den Verlustschein geschlagen werden, von den Schuldenberatungen als hoch empfunden.

Das heutige System verlangt vom Schuldner viel Eigenverantwortung, um den Überblick über Fristen, Forderungen etc. zu behalten, womit weniger finanzkompetente Personen oft Schwierigkeiten bekunden. Von den Schuldenberatungsstellen wird die Beratung und Unterstützung der Schuldner durch die Betreibungsämter als ungenügend erachtet. Ausserdem haben die Betreibungsämter aus Sicht der Schuldenberatungsstellen einen zu grossen Ermessensspielraum – gerade in der Festlegung des Existenzminimums.

Ausgestaltung eines allfälligen Restschuldbefreiungsverfahrens

Aus Sicht der Schuldenberatungen sollte bei einer allfälligen Restschuldbefreiung darauf geachtet werden, dass der Zeithorizont nicht zu lange ist. Er dürfte nicht länger als drei Jahre sein, entsprechend der heute von den Schuldenberatungen als «best practice» angestrebten Abzahlungsdauer für private, aussergerichtliche Vereinbarungen. Ansonsten wäre er weniger attraktiv als die heute durch die Schuldenberatungen angestrebten Regelungen. Zudem sollte im Rahmen eines solchen Restschuldbefreiungsverfahrens ein Abzahlungsplan für alle Gläubiger für verbindlich erklärt werden, statt ein Quorum zu verlangen. Es soll dabei kein fixer

abzuzahlender Minimalbetrag festgelegt werden, sondern fallweise auf die Situation eingegangen werden können.

Um keine falschen Anreize zu setzen und den Schuldner vor einer erneuten Verschuldung zu schützen, könnte eine Sperrfrist für ein erneutes Restschuldbefreiungsverfahren einhergehend mit einer Sperre für Online- oder Rechnungskäufe in Betracht gezogen werden. Das heutige System ist aus Sicht der Schuldenberatungen für Gläubiger ebenso ineffizient wie für Schuldner, da ihnen in der Bearbeitung und Betreuung hohe Kosten entstehen. Eine Restschuldbefreiung könnte auch zur Stärkung der Prävention beitragen, indem die Anreize für die Gläubiger, die Bonität der potenziellen Kunden noch seriöser zu prüfen, erhöht würde.

5.2 Aus Sicht der Gläubiger

Identifikation der Schuldner und Zusammenarbeit mit den Betreibungsämtern

Viele Gläubiger beklagen die heute geltenden Datenschutzregelungen als zu restriktiv, da sie die Identifikation der Schuldner erschweren, wenn diese innerhalb der Schweiz umziehen oder ins Ausland wegziehen. Auch für die Prüfung der Bonität der Schuldner werden Informationen benötigt, die teilweise schwierig zugänglich sind. Der diesbezügliche Datenaustausch und der Informationsfluss mit den Betreibungsämtern werden als zu reaktiv eingeschätzt. Neben den hohen Betreibungsgebühren wird bemängelt, dass die dezentrale Struktur der Betreibungsämter und die kantonal unterschiedliche Handhabung der Verlustscheine sowie deren teilweise unvollständige Nachführung im Register die Bewirtschaftung der Verlustscheine erschweren.

Digitalisierung als Chance

Die Gläubiger sehen die Digitalisierung als Chance auf verschiedenen Ebenen.

Es wird eine Ausweitung des eSchKG gewünscht, wo heute der digitale Prozess noch von der Notwendigkeit von physischen Dokumenten unterbrochen wird. So wird grundsätzlich noch der Original-Verlustschein auf Papier für Dienstleistungen des Betreibungsamts benötigt. Zu zwei weiteren Anliegen gibt es bereits politische Vorstösse:

- Motion 19.3694 Fiala «Elektronische Aufbewahrung der Verlustscheine»: Diese verlangt, dass Verlustscheine nicht mehr in Papierform aufbewahrt werden müssen. Die Motion geht gewissen Gläubigern jedoch zu wenig weit. Zusätzlich zum Verlustschein sollen auch keine weiteren physischen Unterlagen, die man zum Beweis der Forderung braucht, wie z.B. Rechnungen, aufbewahrt werden müssen, die digital vorhanden sind.³² Die Motion wurde von beiden Räten überwiesen.
- Motion 19.3448 Dobler «Provisorische Rechtsöffnung. Anpassung an die gewandelte Geschäftspraxis (Digitalisierung)»: Aktuell verlangt das abgekürzte Verfahren der provisorischen Rechtsöffnung im Falle eines Rechtsvorschlags durch den Schuldner, dass eine unterzeichnete Schuldanererkennung vorliegt, was im Onlinehandel eine administrative Hürde

³² Fiala (2019)

darstellt, da keine Unterschrift zur Empfangsbestätigung verlangt werden kann. In der Motion wurde gefordert, die rechtlichen Voraussetzungen an die gewandelte Geschäftspraxis anzupassen, indem auf das Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift resp. die Verwendung einer elektronischen Signatur verzichtet wird und auch Online-Bestellungen sowie weitere formfrei mögliche Vertragsabschlüsse dem Verfahren unterstellt werden.³³ Diese Motion wurde durch den Ständerat abgelehnt und damit abgeschrieben.

Ausgestaltung eines allfälligen Restschuldbefreiungsverfahrens

Vorab muss hier angemerkt werden, dass die Einführung einer solche Regelung sich unterschiedlich auf Gläubiger auswirken würde, je nachdem wie hoch die Rückführungsquoten heute sind. Einig sind sich die befragten Akteure, dass Gläubiger der 3. Klasse am meisten verlieren würden. Das Geschäftsmodell von grossen Inkassobüros, die heute effizient Verlustscheine bewirtschaften, würde stark beeinträchtigt und die Ursprungsgläubiger müssten auf einen Teil ihrer Forderung verzichten. Legitime Forderungswerte würden dadurch untergehen. Die Gläubiger gehen davon aus, dass sich wahrscheinlich diejenigen Schuldner auf ein Restschuldbefreiungsverfahren einlassen, die bereits heute ihre Forderung oder einen Teil davon begleichen und somit keine zusätzlichen Forderungen beglichen werden. Diejenigen Schuldner, die heute gar keine Rückzahlung leisten, dürften auch unter dem neuen Verfahren in der Tendenz keine Zahlung leisten, da die finanziellen Möglichkeiten dazu nicht gegeben sind.

Anstelle eines neuen Restschuldbefreiungsverfahrens sehen die Gläubiger die Stärkung der bestehenden Verfahren wie aussergerichtliche Sanierungen und Privatkonkurse im Vordergrund. Zudem geben die Inkassounternehmen zu bedenken, dass das Ausstellen eines Verlustscheins mit 20-jähriger Gültigkeit eine gewisse präventive Wirkung hat. Bei einer Reduktion der Gültigkeitsdauer würde die präventive Wirkung geschwächt.³⁴ Als eines der Hauptprobleme erachten die Gläubiger die mangelnden Finanz- und Organisationskompetenzen der Schuldner.

Steuerverwaltungen finden es problematisch, dass mit einer Sanierung von verschuldeten Privatpersonen Ausfälle zulasten der Steuerzahler in Kauf genommen werden, und Alimenteninkassostellen bringen vor, dass Unterhaltszahlungen als Schuldenkategorie anderer Natur sind als z.B. Konsumschulden und analog dem deutschen System von der Restschuldbefreiung ausgenommen werden sollten. Private Akteure und Inkassobüros betonen, dass es zu keiner Bevorzugung staatlicher Forderungen gegenüber der Privatwirtschaft kommen sollte.

Wenn es um die konkrete Ausgestaltung eines Verfahrens geht, sind sich Gläubiger der 3. Klasse einig, dass der zentrale Aspekt der Ausgestaltung der Zeithorizont ist. Da sich Schuldner oft zuerst erholen müssen, dürfe dieser nicht zu kurz angesetzt sein. Oft verbessere sich die finanzielle Situation erst nach 3-8 Jahren wieder. Auch nach 10 Jahren kommen Rückzahlungen in geringerem Mass noch vor.

Weiter sorgen sich einige Gläubiger, dass ein Restschuldbefreiungsverfahren höhere Kosten im Vergleich zum aktuellen System bedeuten würde, da davon ausgegangen wird, dass zusätzliche Akteure

³³ Doblér (2019)

³⁴ vsi Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute (2020), S. 5

und Überwachungsaufgaben geschaffen würden.

Bei der Prüfung soll trotz klaren Regeln weiterhin die Einzelfallbetrachtung möglich sein, wie sie heute von vielen Gläubigern bei Vergleichen geschätzt wird. Die Regelung soll aus Sicht einiger Gläubiger der öffentlichen Hand auf die Lebensumstände der Schuldner fokussieren.

Mehrere Gläubiger betrachten in diesem Zusammenhang ein Restschuldbefreiungsverfahren zwar nicht als legitim für notorische Schuldner, jedoch für einige Gruppen von Schuldnern, so z.B. für Minderjährige mit Verlustscheinen. Es wurde auch von einem Betreibungsamt als stossend empfunden, dass bereits Kinder unverschuldet zu einem Verlustschein kommen können, weil z.B. die Eltern auf ihren Namen Onlinekäufe tätigen und die Rechnungen nicht bezahlen.

Aus Sicht der Inkassounternehmen macht es ausserdem Sinn, trotz Restschuldbefreiungsverfahren die Informationen über einen beglichenen Verlustschein im Register nicht zu löschen, damit zukünftige Gläubiger ihre Kunden mit Vorsicht auswählen können und um Schuldner somit indirekt vor erneuter Verschuldung zu schützen.

5.3 Aus Sicht der Betreibungs- und Konkursämter

Digitalisierung, Vereinheitlichung und Zentralisierung

Das Vorantreiben der Digitalisierung wird auch von den Betreibungs- und Konkursämtern als wichtige Aufgabe für die Zukunft genannt. So erachten einige Ämter ein schweizweites Betreibungsregister als wünschenswert, sofern die Datenabfragen weiterhin lokal stattfinden können, also zum Beispiel weiterhin ein Betreibungsregisterauszug vor Ort bezogen werden kann.³⁵ So könnte auch vermieden werden, dass bei einem Umzug des Schuldners das Betreibungsamt am neuen Ort nicht über die bereits gehaltenen Verlustscheine Bescheid weiss. Die dezentrale Struktur der Betreibungsregisterdaten stellt heute auch ein Problem dar, wenn ein Schuldner einen Verlustschein auf einem anderen Betreibungsamt begleicht, als dass er ausgestellt wurde. Die Handhabung für die Löschung der Verlustscheine ist in diesem Fall kantonal unterschiedlich, und es wird eine Vereinheitlichung gewünscht.

Aufbewahrung der Verlustscheine und Information durch Gläubiger

Als teilweise schwierig wird von den Betreibungsämtern erachtet, dass bei den betriebenen Forderungen nicht erkennbar ist, ob dafür bereits ein Verlustschein besteht. Für diese Information sind sie auf die Gläubiger angewiesen. Sollte die Betreuung erfolglos sein und ein neuer Verlustschein daraus entstehen, kann es daher passieren, dass im Register mehrere Verlustscheine für dieselbe Forderung geführt werden. Die Übersicht könnte gemäss einem Betreibungsamt erhöht werden, wenn die Ämter statt der Gläubiger die Originale der Verlustscheine halten oder die Angabe dieser Information für Gläubiger obligatorisch wäre.

Weiterhin gibt es vereinzelt als stossend empfundene Fälle von Gläubigern, die unrechtmässig betreiben; in diesen Situationen sind dem Betreibungsamt die Hände gebunden.

³⁵ Candinas (2019); EcoPlan (2017); Schweizerischer Bundesrat (2018b)

6 Zusammenfassung

Verlustscheine in Milliardenhöhe v.a. aus Steuerschulden und Krankenkassenprämien

Verlustscheine entstehen aus verschiedenen Forderungen. 6% der Privatpersonen in der Schweiz haben mindestens einen Verlustschein. Die Anzahl Verlustscheine summiert sich auf mehrere Millionen. Das Volumen dürfte schweizweit rund 20 Milliarden CHF betragen. Dies zeigen auch die Zahlen des vsi. Die vsi Mitglieder allein bearbeiteten 2019 Verlustscheine im Umfang von 11 Mia. CHF. Die durchschnittliche Höhe eines Verlustscheins beträgt dabei 3'000-4'000 CHF.

Verlustscheine stellen jedoch nicht nur eine wirtschaftliche Grösse dar, sondern haben auch Auswirkungen auf die Schuldner. Viele verbleiben jahrelang in einer Schuldenspirale aus Beteiligungen und Pfändungen und finden nur mit Unterstützung wieder in ein schuldenfreies Leben.

Bewirtschaftung erfolgt nach bestimmten Kriterien

Die Verlustscheine werden entweder von den Ursprungsgläubigern selbst oder von professionellen Inkassobüros bewirtschaftet. Der Entscheid dazu hängt von den gesetzlichen Grundlagen, personellen und technischen Kapazitäten, dem Knowhow als auch den Erfolgsaussichten ab. Bei der Bewirtschaftung beziehen die Gläubiger einerseits Informationen zum Schuldner und andererseits zum Verlustschein mit ein. Zentrale Kriterien sind die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Alter des Schuldners sowie das Alter des Verlustscheins. In geringerem Mass wird auch die Forderungshöhe berücksichtigt. Im Rahmen der Bewirtschaftung besteht die Möglichkeit, dass sich Gläubiger und Schuldner gütlich einigen und der Gläubiger auf einen Teil seiner Forderung verzichtet. Ob Teilerlasse gewährt werden und wie hoch diese ausfallen, hängt stark von der Bereitschaft und den gesetzlichen Möglichkeiten der Gläubiger ab.

Verjährungsfrist wird im Rahmen der Bearbeitung automatisch unterbrochen

Die Gläubiger bearbeiten die Verlustscheine über einen längeren Zeitraum von mehreren Jahren. Die Bearbeitung wird so lange weitergeführt, wie Erfolgchancen für eine (Teil)-Rückzahlung gegeben sind. Durch die regelmässige Überprüfung der Verlustscheine und der wirtschaftlichen Situation der Schuldner kommt es selten vor, dass die 20-jährige Verjährungsfrist greift. Es findet meist vorher ein Zahlungseingang statt oder die Forderung wird erneut betrieben. Die Häufigkeit, mit welcher Verlustscheine neu beurteilt und der Schuldner kontaktiert wird, variiert zwischen den Gläubigern. Hier sind auch die Anreizstrukturen der Gläubiger unterschiedlich. Die meisten verfügen über einen regelmässigen Mahnzyklus.

Verlustscheine haben unterschiedlichen Wert – und der verändert sich im Zeitverlauf

Der Wert eines Verlustscheins verändert sich im Zeitverlauf. Am erfolgversprechendsten ist das Einbringen der Forderung 3-8 Jahre nach Ausstellen des Verlustscheins, wenn der Schuldner sich allenfalls wieder wirtschaftlich erholt hat. Die aus Sicht der Gläubiger wirtschaftlich sinnvolle lange Bearbeitungsdauer bedeutet aus Sicht der Schuldner eine lange Lebensphase mit entsprechender psychischer und praktischer Belastung.

Der Wert der Verlustscheine ist je nach Portfolio und Bewirtschaftungsintensität unterschiedlich. Die Zahlungseingänge liegen beim vsi über die gesamte Bewirtschaftungsdauer über das Gesamtportfolio bei 17% der Forderung. Wobei auf rund 60% der Verlustscheine keine Rückzahlung erzielt wird, bei 28% eine Teilrückzahlung und bei 12% eine vollständige Rückzahlung. Über verschiedene Gläubiger und Portfolios betrachtet dürfte die durchschnittliche Rückführungsquote bei 15-30% der ursprünglichen Forderung liegen. Der mit der Bewirtschaftung verbundene Aufwand in Form von Personalkosten und weiteren Aufwänden wie Betriebsgebühren lohnt sich für die Gläubiger. Das Risiko, durch die Bewirtschaftung der Verlustscheine Geld zu verlieren, ist gering.

Ein Restschuldbefreiungsverfahren muss verschiedenen Ansprüchen gerecht werden

Ein allfälliges Restschuldbefreiungsverfahren muss diversen Ansprüchen gerecht werden. Die Herausforderung besteht darin, eine sowohl für die Gläubiger tragbare Lösung zu finden, durch welche nicht zu viele Vermögenswerte vernichtet werden, als auch die Schuldner wieder ins wirtschaftliche und soziale Leben einzugliedern.

Der zentrale Eckpunkt der Ausgestaltung eines Restschuldbefreiungsverfahrens ist die Länge der Abzahlungsperiode, in denen sich der Schuldner um eine Abzahlung bemühen muss, bevor eine Restschuldbefreiung zum Zug kommt. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die Ansichten von Schuldner- und Gläubigerseite stark divergieren. Die geführten Gespräche mit den Gläubigern haben gezeigt, dass die Erfolgchancen zum Einbringen der Verluststeine unmittelbar nach Ausstellen eher gering und in den Jahren 3-8 am grössten sind. Somit sind die Gläubiger an einer längerfristigen Bewirtschaftung interessiert. Gegenteilig sind die Bedürfnisse der Schuldner. Die «best practice» der Schuldenberatungsstellen sieht eine Abzahlungsdauer von maximal drei Jahren vor.

Weitere Optimierungspotenziale

Neben einem allfälligen Restschuldbefreiungsverfahren hat die vorliegende Studie weitere Punkte aufgezeigt, die im Umgang mit Verlustscheinen optimiert werden könnten und die bereits gewisse Verbesserungen für den Schuldner mit sich bringen würden. Optimierungen können unter anderem bei der Ausgestaltung und Zugänglichkeit der bestehenden Verfahren, den Berechnungsgrundlagen oder der Handhabung der Betreibungsämter ansetzen.

Literaturverzeichnis

- BAG Bundesamt für Gesundheit (2020): Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2019, T 5.10 OKP: Marktanteil nach Versicherer: CH, pro Kanton.
- Berner Schuldenberatung (2020): Jahresbericht 2019.
- 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.
- Britt, Chris (2020): Verlustscheinbewirtschaftung nach Art. 64a KVG. Im Spannungsfeld zwischen Inkasso und kantonaler Erwartungshaltung.
- Candinas, Martin (2019): Einführung eines schweizweit vollständigen Betreibungsregisterauszuges (Motion 19.4338).
- CRIF (2020): CRIF-Schuldenquote. URL <https://www.crif.ch/news-und-events/news/2020/september/schuldnerquote-2020/>, abgerufen am 19. April 2020.
- Dobler, Marcel (2019): Provisorische Rechtsöffnung. Anpassung an die gewandelte Geschäftspraxis (Digitalisierung) (Motion 19.3448).
- Ecoplan (2016): Analyse der Mechanismen von Steuerschulden.
- Ecoplan (2017): Bedarfsanalyse schweizweite Betreibungsaukunft. Umfrageergebnisse.
- EFD Eidgenössisches Finanzdepartement (2015): Verordnung des EFD über die Behandlung von Gesuchen um Erlass der direkten Bundessteuer (Steuererlassverordnung).
- Fiala, Doris (2019): Elektronische Aufbewahrung der Verlustscheine (Motion 19.3694).
- Flach, Beat (2018): Sanierungsverfahren für Privatpersonen. Bessere Zukunftsperspektiven für Schuldner und Gläubiger (Motion 18.430).
- 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).
- Intrum AG (2020): Verschuldungssituation in der Schweiz. Radar 2019.
- Kanton Thurgau (2016): Ergänzung von Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betreffend Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten (Standesinitiative 16.312).
- Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (2021): Standesinitiative. Ergänzung von Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betreffend Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten. Erläuternder Bericht.
- Neue Zürcher Zeitung (2020): Offene Rechnungen, zahlender Staat. In: 15.
- Schweizerischer Bundesrat (2018a): Sanierungsverfahren für Privatpersonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4193 Hêche.

Schweizerischer Bundesrat (2018b): Schweizweite Betreuungsauskunft. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3957 Candinas - ber-br-d.pdf.

vsi Verband Schweizer Inkassotreuhandinstitute (2020): Code of Conduct vsi.

vsi Verband Schweizerischer Inkassotreuhandinstitute (2020): Konkurs- und Pfändungsverlustscheine. Datenbasis des vsi Schweizer Verband der Inkassotreuhandinstitute.