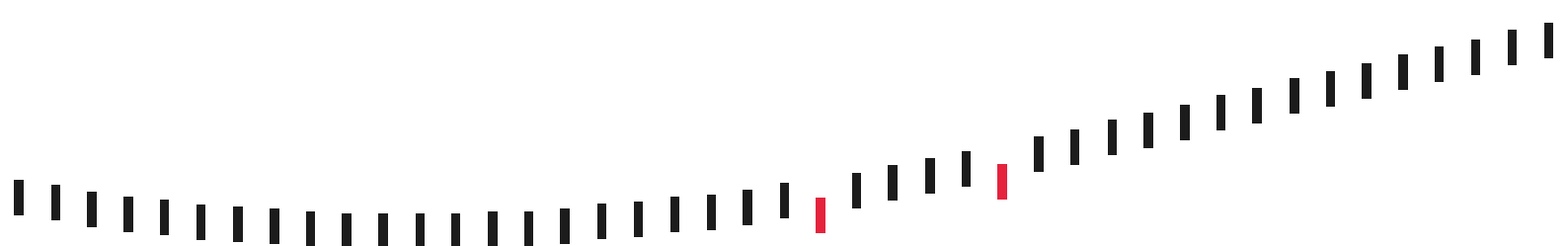


Schlussbericht

RFA: Sanierungsverfahren für natürliche Personen

Basel, 19.09.2024

Impressum

RFA: Sanierungsverfahren für natürliche Personen

Schlussbericht

19.09.2024

Auftraggeberin: Bundesamt für Justiz und Staatssekretariat für Wirtschaft

Autoren: Manuel Aepli, Niclas Meyer

Verantwortlich seitens Auftraggeberin: Sonja Maire, Philipp Weber (beide BJ), Damien Vacheron, Annetta Holl (beide SECO)

Projektleitung seitens Auftragnehmerin: Niclas Meyer

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

© 2024 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Tabellen	iv
Abbildungen.....	v
Zusammenfassung.....	vi
Résumé.....	xi
Sintesi.....	xv
1. Einleitung	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Ziele der RFA	2
1.3 Methodik.....	2
2. RFA-Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	3
2.1 Welche Probleme motivieren die Vorlage?.....	3
2.2 Ziele der Vorlage	5
2.3 Staatlicher Handlungsbedarf	6
3. RFA Prüfpunkt 2: (Alternative) Handlungsoptionen	12
3.1 Vorgeschlagene Massnahmen	12
3.2 Alternative Regelungen	12
4. RFA Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf Akteure	21
4.1 Mengengerüst	21
4.2 Schuldnerinnen und Schuldner	27
4.3 Gläubigerinnen und Gläubiger	33
4.4 Verfahrenskosten (Behörden)	40
4.5 Schuldenberatungen	43
5. RFA Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft	45
5.1 Gesundheit.....	45
5.2 Staat/Steuerzahlende	46
5.3 Humankapital / Fachkräfte.....	50
5.4 Unternehmertum	51
6. RFA Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug	51
6.1 Information der Regelungsadressaten.....	51
6.2 Einfachheit der Verfahren.....	52
7. Fazit.....	52
7.1 Vereinfachtes Nachlassverfahren.....	52
7.2 Sanierungsverfahren	53
Bibliografie.....	56
Anhang	59
A. Methodik.....	59

A.1 Literatur- und Dokumentenanalyse.....	59
A.2 Wirkungsmodell/Relevanzanalyse.....	59
A.3 Fachgespräche.....	59
B. Bilanz je Verfahrensdauer	61
C. Relevanzanalyse	63
D. Wirkungsmodell.....	69

Tabellen

Tabelle 1: Alternative Regelungsinstrumente	14
Tabelle 2: Alternative Regelungsinhalte.....	16
Tabelle 3: Mengengerüst Sanierungsverfahren	25
Tabelle 4: Kosten für Schuldnerinnen und Schuldner im Sanierungsverfahren	31
Tabelle 5: Nutzen für Schuldnerinnen und Schuldner im Sanierungsverfahren	32
Tabelle 6: Kosten-Nutzen der Gläubigerinnen und Gläubiger im Sanierungsverfahren aus Rückzahlungen.....	39
Tabelle 7: Verfahrenskosten des Sanierungsverfahrens	42
Tabelle 8: Kosten Schuldenberatungen durch Sanierungsverfahren	44
Tabelle 9: Zusätzliche Steuereinnahmen nach einer Entschuldung pro Person	49
Tabelle 10: Bilanz Fiskalerträge durch Sanierungsverfahren	50
Tabelle 11: Kosten-Nutzen-Bilanz Sanierungsverfahren	54
Tabelle 12: Befragte Fachpersonen	60
Tabelle 13: Kosten-Nutzen-Bilanz nach Verfahrensdauer	62
Tabelle 14: Relevanzanalyse	63

| Abbildungen

Abbildung 1: Wirkungsmodell	69
-----------------------------------	----

Zusammenfassung

Hintergrund

Verschuldete natürliche Personen in der Schweiz haben häufig nicht die Möglichkeit sich dauerhaft zu entschulden. Dies unter anderem, weil die Schweiz – im Unterschied zu den meisten europäischen Ländern – kein Verfahren zur Restschuldbefreiung kennt. Eine Verschuldung bedeutet für betroffene Personen und deren Umfeld eine grosse Belastung, die oft mit gesundheitlichen Problemen und einer geringen sozialen Teilhabe einhergeht. Zudem fehlt verschuldeten Personen oft der Arbeitsanreiz, weil ihr Einkommen direkt gepfändet wird oder sie erneut betrieben werden können, falls sie zu neuem Vermögen kommen. Dies erhöht das Risiko dieser Personen, erwerbslos zu sein oder von Sozialhilfe zu leben, was sich wiederum negativ auf die Fiskalbilanz des Staates auswirkt.

Vor diesem Hintergrund schickte der Bundesrat am 3. Juni 2022 zwei Neuerungen im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) in die Vernehmlassung:

1. Ein vereinfachtes Nachlassverfahren für Schuldnerinnen und Schuldner, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen («Vereinfachtes Nachlassverfahren»). Dieses besteht im Wesentlichen aus einem Zwangsvergleich, bei welchem neu eine Gläubigerinnenmehrheit einzelne nicht-zustimmende Gläubigerinnen oder Gläubiger binden kann. Das Verfahren richtet sich an grundsätzlich sanierungsfähige Schuldnerinnen und Schuldner. Es bietet flexible Einzelfalllösungen und bedarf lediglich punktueller Anpassungen von bestehenden Regeln des Nachlassverfahrens.
2. Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens («Sanierungsverfahren»): Dieses richtete sich in erster Linie an Personen ohne Rückzahlungsmöglichkeiten, beispielsweise aufgrund von niedrigem oder keinem Einkommen, hohen Schulden oder einer ungünstigen Gläubigerzusammensetzung. Vorgeschlagen ist ein Generalexekutionsverfahren mit einer vierjährigen Verfahrensdauer, in welcher sämtliche Vermögenswerte sowie die das Existenzminimum plus Steuern übersteigende Einnahmen der Schuldnerin oder des Schuldners zugunsten der Gläubigerinnen und Gläubiger abgeschöpft werden, mit anschliessender Restschuldbefreiung.

Hauptziel der Vorlage ist es, mit diesen Verfahren verschuldeten natürlichen Personen – unter gewissen Voraussetzungen – eine zweite Chance auf ein schuldenfreies Leben zu ermöglichen. Solche Entschuldungen sollen deren Teilhabe am wirtschaftlichen Leben (höhere Erwerbsbeteiligung, geringere Abhängigkeit von Sozialhilfe) erhöhen sowie die Gesundheitskosten von betroffenen Personen senken.

Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns

Aus unserer Sicht kann staatliches Handeln im vorliegenden Fall aus drei Gründen gerechtfertigt werden:

1. Marktversagen: Im Zusammenhang mit der Schuldenbewirtschaftung treten zwei Marktversagen auf.

- 1.1 Common-Pool-Problem: Die ausstehenden Zahlungen der Schuldnerin oder des Schuldners stellen ein Allmendegut dar, um welches Gläubigerinnen und Gläubiger rivalisieren. Das heisst, dass eine Gläubigerin bzw. ein Gläubiger (teilweise) leer ausgeht, wenn die oder der andere (teilweise) befriedigt wird. Dieser Wettbewerb führt dazu, dass Gläubigerinnen und Gläubiger frühzeitig und möglichst vollumfänglich auf das Vermögen der Schuldnerin oder des Schuldners zugreifen. Dadurch wird die Schuldnerin oder der Schuldner auf das Existenzminimum gepfändet und eine wirtschaftliche Erholung (z.B. durch eine Erwerbsbeteiligung) erschwert. Weiter entstehen den Gläubigerinnen und Gläubiger strategische Kosten, da sie die Situation der Schuldnerin oder des Schuldners ständig im Auge behalten müssen, um einem möglichen Zugriff der konkurrenzierenden Gläubigerinnen und Gläubiger zuvorzukommen.
- 1.2 Externalitäten: Diese Schuldenbewirtschaftung entzieht Schuldnerinnen und Schuldner den Anreiz Einkommen zu erzielen oder sich aus der Sozialhilfe abzulösen, weil Erträge über dem Existenzminimum gepfändet oder betrieben würden. Dies führt zu externen Kosten für die Allgemeinheit in Form von geringeren Steuereinnahmen und höheren Sozialausgaben. Auch gescheiterte Einzelunternehmerinnen und -unternehmer finden sich heute teilweise in einer solchen Verschuldungssituation ohne Sanierungschance. Wenn potenzielle Unternehmerinnen oder Unternehmer dies antizipieren, mindert dies die Anzahl Unternehmensgründungen.
- 2. Regulierungsversagen: Personen, die kein Nachlassverfahren oder eine private Schuldenbereinigung erreichen, z.B. weil sie ihren Gläubigerinnen und Gläubiger keine oder nur eine geringe Quote bieten können, haben heute kaum eine Möglichkeit sich nachhaltig zu entschulden. Ihre Verlustscheine werden oft jahrelang bewirtschaftet, ohne dass darauf nennenswerte Rückzahlungen erzielt werden. Dies führt zu einem Aufwand, dem kaum ein volkswirtschaftlicher Nutzen gegenübersteht.
- 3. Andere überwiegende öffentliche Interessen: Eine Verschuldungssituation stellt eine grosse Belastung für die betroffenen Personen und deren Umfeld dar. Das äussert sich oft in gesundheitlichen Problemen. Es besteht ein gesellschaftliches Interesse daran, die gesundheitlichen Belastungen aller Personen möglichst tief zu halten und damit verbundene Folgekosten zu verhindern.

Prüfpunkt 2: Alternative Massnahmen

Alternative Regelungsinstrumente: Keine der geprüften alternativen Regelungsinstrumente (z.B. Modifikation des Privatkonkurses) ermöglicht eine nachhaltige Entschuldung. Damit wären die Ziele der Vorlage (Verbesserung der Gesundheit von Schuldnerinnen und Schuldner sowie Erhöhung des Arbeitsanreizes) nicht erreichbar.

Alternative Regelungsinhalte: Um die Sanierungsverfahren erfolgreich durchzuführen, und damit die erwarteten positiven Effekte zu realisieren, sind gemäss befragten Fachpersonen ausreichend professionelle Beratungsangebote nötig. Die ausreichende Bereitstellung solcher Beratungsangebote wird deshalb grossmehrheitlich begrüsst. In den angestellten Berechnungen gehen wir grundsätzlich von einer Dauer des Sanierungsverfahrens von vier Jahren aus (gemäss des vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Entwurfs). Punktuell stellen wir aber zusätzlich dar, wie sich die Auswirkungen bei einer kürzeren bzw. längeren Verfahrensdauer darstellen würden.

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die betroffenen Akteure

Vereinfachtes Nachlassverfahren

Die Auswirkungen des vereinfachten Nachlassverfahrens dürften aufgrund der wenigen erwarteten jährlichen Verfahren gering bleiben. Dazu trägt insbesondere bei, dass Nachlassverfahren heute meist durch die Privilegierung von Krankenkassenforderungen verhindert werden. Dies wird gemäss den befragten Fachpersonen auch in Zukunft so sein. Durch die geringe Anzahl erwarteter vereinfachter Nachlassverfahren verzichten wir darauf, deren Auswirkungen auf die verschiedenen Akteure oder auf Ebene Gesamtwirtschaft zu quantifizieren.

Sanierungsverfahren

Aufgrund von Fachgesprächen und darauf basierenden Annahmen rechnen wir grob mit 2'000 bis 10'000 jährlichen Sanierungsverfahren. Damit sind insbesondere folgende Auswirkungen auf verschiedene Akteure verbunden:

1. Schuldnerinnen und Schuldner: Mit dem Sanierungsverfahren würden insbesondere Schuldnerinnen und Schuldner eine Möglichkeit zur Entschuldung erhalten, die keine oder nur eine geringe Quote anbieten können, sowie Schuldnerinnen und Schuldner, die über eine ungünstige Gläubigerinnenkonstellation verfügen. Die damit verbundene Entschuldung verbessert die gesundheitliche Situation der Betroffenen und ermöglicht ihnen eine stärkere soziale Teilhabe. Nach einer Entschuldung können diese Personen zudem wieder Vermögen generieren. Dies erhöht den Arbeitsanreiz oder den Anreiz sich aus der Sozialhilfe zu lösen. Wir schätzen dadurch einen positiven jährlichen Nutzen in der Grössenordnung von 55 bis 174 Mio. Franken pro Jahr. Für die vormals verschuldete Personen äussert sich dieser in einem höheren verfügbaren Einkommen.
2. Gläubigerinnen und Gläubiger: Im neuen Sanierungsverfahren profitieren Gläubigerinnen und Gläubiger von den Erträgen, die während eines Sanierungsverfahrens von Schuldnerinnen und Schuldnern abgeschöpft werden. Allerdings können sie ihre Forderungen gegenüber Schuldnerinnen und Schuldner nach dem Sanierungsverfahren nicht mehr einzeln vollstrecken. Wir rechnen dadurch mit einem Verlust der Gläubigerinnen und Gläubiger gegenüber der heutigen Situation von 2 bis 7 Mio. Franken. Je nach Ausgestaltung der Gebühren für das Sanierungsverfahren, die vorab aus dem abgeschöpften Ertrag bezahlt werden, erhöht sich dieser Verlust auf 2 bis 38 Mio. Franken. Weil das neue Sanierungsverfahren eine Generalexekution darstellt, in welcher Forderungen gemäss ihrer Privilegierung bedient werden, erwarten wir, dass diese Verluste überproportional bei Drittklassgläubigerinnen und -gläubigern anfallen.
3. Behörden: Die Durchführung des Sanierungsverfahrens obliegt den Konkursgerichten sowie den Konkurs- und Betreibungsämtern. Wir schätzen die dabei entstehenden Kosten auf jährlich rund 16 bis 80 Mio. Franken. Unseren Schätzungen nach gehen davon mindestens 7 bis 49 Mio. Franken zu Lasten des Staates. Inwiefern der restliche Betrag ebenfalls vom Staat übernommen wird oder aus dem abgeschöpften Ertrag beglichen wird, hängt von der Ausgestaltung der Gebühren ab.

Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf Gesamtwirtschaft

Auf einer übergeordneten Ebene erwarten wir insbesondere folgende Auswirkungen:

1. **Gesundheit:** Vermehrte Schuldensanierungen reduzieren die gesundheitlichen Belastungen von vormals verschuldeten Personen sowie deren Umfeld. Dies reduziert Gesundheitskosten in einem nicht-quantifizierbaren Ausmass.
2. **Staat/Steuerzahlende:** Der Staat trägt (teilweise) die Kosten des Sanierungsverfahrens. Die staatliche Beteiligung an diesen Kosten schätzen wir auf 7 bis 80 Mio. Franken, wobei die Höhe von der Ausgestaltung der Gebühren abhängt. Zudem ist der Staat der grösste Gläubiger (direkt durch Steuerschulden und indirekt durch die 85-prozentige Deckung von Krankenkassenforderungen durch die Kantone) und trägt damit einen beträchtlichen Teil der oben beschriebenen Verluste der Gläubigerinnen und Gläubiger. Demgegenüber kann der Staat von steigenden Steuereinnahmen sowie von sinkenden Sozialhilfeausgaben profitieren, wenn vormals verschuldete Personen nach einer Sanierung einen höheren Anreiz haben, sich im Arbeitsmarkt zu integrieren bzw. sich aus der Sozialhilfe abzulösen. Wir schätzen diesen Nutzen auf rund 54 bis 200 Mio. Franken. Hinzu kommen nicht-quantifizierbare Einsparungen von Gesundheitskosten.

Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Wir bewerten den Vollzug der beiden Verfahren grundsätzlich als zweckmässig. Mit der Einführung der neuen Verfahren wird sich eine Praxis bezüglich deren Umsetzung und Implementierung etablieren müssen. Hier besteht mit der Oberaufsicht SchKG ein geeignetes Organ, um auf eine einheitliche Praxis hinzuwirken (z.B. mittels Weisungen, Kreisschreiben, Mustervorlagen).

Fazit

Vereinfachte Nachlassverfahren

Das vereinfachte Nachlassverfahren bringt prozessuale Vereinfachungen mit sich, die die Kosten für Schuldnerinnen und Schuldner senken und in geringerem Ausmass auch für Gläubigerinnen und Gläubiger und die Behörden Kosten reduzieren dürften. Insgesamt erwarten wir aber eine geringe Anzahl vereinfachter Nachlassverfahren, wodurch auch die gesamthaften Auswirkungen gering bleiben dürften.

Sanierungsverfahren

Das Sanierungsverfahren weist gemäss unseren Schätzungen insgesamt eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz auf. Haupttreiber dafür sind die sinkenden Sozialausgaben und erhöhten Steuereinnahmen, die wir auf Seiten des Staates bzw. der Steuerzahlenden erwarten. Gemäss unseren Schätzungen wird der Staat dadurch bei ihm anfallende Kosten (ein Teil der Verfahrenskosten sowie Forderungsausfälle als grösster Gläubiger) deutlich überkompensieren. Ebenfalls erwarten wir einen positiven Nutzen für die Schuldnerinnen und Schuldner, die sich in Zukunft nachhaltig entschulden können.

Für Gläubigerinnen und Gläubiger – und insbesondere für solche dritter Klasse – erwarten wir im neuen Verfahren einen Verlust. Wie hoch dieser Verlust letztlich ausfällt, hängt insbesondere von der Höhe der Gebühren, die für das Sanierungsverfahren veranschlagt werden, ab. Gemessen an den gesamthaft ausstehenden Forderungen dürfte er aber gering bleiben. Der basierend auf unseren Annahmen geschätzte Verlust der Gläubigerinnen und Gläubiger von 2 bis 38 Mio. Franken beläuft sich auf rund 0.01 bis 0.19 Prozent aller ausstehenden Verlustscheine in der Schweiz.

Bei einer Verfahrensdauer von bloss drei Jahren dürfte sich gemäss unseren Schätzungen an dieser Bilanz wenig ändern. Bei einer längeren Dauer von sechs Jahren erwarten wir einen deutlich geringeren Nutzen für den Staat und etwas weniger Verluste für die Gläubigerinnen und Gläubiger.

Résumé

Contexte

Les personnes physiques endettées en Suisse n'ont souvent pas la possibilité de se désendetter durablement. Ceci notamment parce que la Suisse – contrairement à la plupart des pays européens – ne connaît pas de procédure de désendettement résiduel. Un endettement représente pour les personnes concernées et leur entourage une charge importante, qui s'accompagne souvent de problèmes de santé et d'une faible participation sociale. En outre, les personnes endettées ne sont souvent pas incitées à travailler, car leurs revenus sont directement saisis ou elles peuvent être à nouveau poursuivies si elles acquièrent de nouveaux biens. Cela augmente le risque pour ces personnes de se retrouver sans emploi ou de vivre de l'aide sociale, ce qui a un impact négatif sur le bilan fiscal de l'État.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a mis en consultation, le 3 juin 2022, deux nouveautés dans la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) :

1. Une procédure concordataire simplifiée pour les débiteurs et débitrices qui ne sont pas soumis à la poursuite par voie de faillite (« procédure concordataire simplifiée »). Cette procédure consiste essentiellement en un concordat forcé, dans le cadre duquel une majorité de créanciers et créancières peut désormais lier certains créanciers non consentants. La procédure s'adresse à des débiteurs en principe capables de s'assainir. Elle offre des solutions flexibles au cas par cas et ne nécessite que des adaptations ponctuelles des règles existantes de la procédure concordataire.
2. La procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes (« procédure d'assainissement ») : Celle-ci s'adressait en premier lieu aux personnes sans possibilité de remboursement, par exemple en raison de revenus faibles ou inexistants, de dettes élevées ou d'une composition défavorable des créanciers. Ce qui est proposé est une procédure d'exécution générale d'une durée de quatre ans, au cours de laquelle tous les biens ainsi que les revenus du débiteur dépassant le minimum vital plus les impôts sont prélevés au profit des créanciers, suivie d'une libération du solde de la dette.

L'objectif principal du projet est de permettre aux personnes physiques endettées - sous certaines conditions - de bénéficier d'une seconde chance de vivre sans dettes grâce à ces procédures. De tels désendettements doivent augmenter leur participation à la vie économique (participation accrue au marché du travail, moindre dépendance de l'aide sociale) et réduire les coûts de santé des personnes concernées.

Point à examiner 1 : nécessité d'une action de l'État

De notre point de vue, l'action de l'État peut se justifier dans le cas présent pour trois raisons :

1. Défaillance du marché : deux défaillances du marché apparaissent dans le contexte de la gestion de la dette.
 - 1.1 Problème du « common pool » : les impayés du débiteur et de la débitrice constituent un bien commun pour lequel les créanciers et créancières rivalisent. Cela signifie qu'un créancier ou une créancière se retrouve (partiellement) sans rien si l'autre est (partiellement) remboursé. Cette concurrence a pour conséquence que les créancières et les créanciers s'emparent très tôt et si possible intégralement des biens du débiteur ou de

la débitrice. Le débiteur ou la débitrice est ainsi saisi au niveau du minimum vital et un redressement économique (par exemple par une participation à la vie active) devient plus difficile. En outre, les créanciers et créancières sont confrontés à des coûts stratégiques, car ils doivent constamment surveiller la situation du débiteur ou de la débitrice afin d'anticiper une éventuelle saisie par les créanciers concurrents.

- 1.2 Externalités : Cette gestion de la dette prive les débiteurs et débitrices de l'incitation à générer des revenus ou à sortir de l'aide sociale, car les revenus supérieurs au minimum vital seraient saisis ou poursuivis. Il en résulte des coûts externes pour la collectivité sous la forme d'une baisse des recettes fiscales et d'une augmentation des dépenses sociales. Même les entrepreneurs individuels qui ont échoué se retrouvent aujourd'hui parfois dans une telle situation d'endettement sans aucune chance de redressement. Si les entrepreneurs potentiels anticipent cette situation, cela réduit le nombre de créations d'entreprises.
2. Défaillance de la réglementation : les personnes qui ne parviennent pas à obtenir une procédure concordataire ou un règlement privé de leurs dettes, par exemple parce qu'elles ne peuvent offrir à leurs créanciers qu'une quote-part faible ou nulle, n'ont aujourd'hui pratiquement aucune possibilité de se désendetter durablement. Leurs actes de défaut de biens sont souvent gérés pendant des années sans qu'aucun remboursement significatif ne soit obtenu. Il en résulte des dépenses qui ne sont guère compensées par un avantage économique.
3. Autres intérêts publics prépondérants : Une situation d'endettement représente une charge importante pour les personnes concernées et leur entourage. Cela se traduit souvent par des problèmes de santé. Il est dans l'intérêt de la société de maintenir à un niveau aussi bas que possible les charges pour la santé de toutes les personnes et d'éviter les coûts subséquents qui y sont liés.

Point à examiner 2 : mesures alternatives

Instruments de réglementation alternatifs : aucun des instruments de réglementation alternatifs examinés (p. ex. modification de la faillite privée) ne permet un désendettement durable. Les objectifs du projet (amélioration de la santé des débiteurs et augmentation de l'incitation au travail) ne seraient donc pas réalisables.

Contenu alternatif de la réglementation : Pour mener à bien les procédures d'assainissement, et donc réaliser les effets positifs attendus, il faut, selon les spécialistes interrogés, disposer de suffisamment d'offres de conseil professionnelles. La mise à disposition de telles offres de conseil en nombre suffisant est donc approuvée par une grande majorité. Dans les calculs effectués, nous partons en principe d'une durée de quatre ans pour la procédure d'assainissement (conformément au projet mis en consultation par le Conseil fédéral). Nous présentons toutefois ponctuellement les conséquences d'une durée de procédure plus courte ou plus longue.

Point à examiner 3 : conséquences pour les acteurs concernés

Procédure concordataire simplifiée

Les effets de la procédure concordataire simplifiée devraient rester faibles en raison du faible nombre de procédures annuelles attendues. Le fait que les procédures concordataires soient aujourd'hui le plus souvent empêchées par le privilège accordé aux créances des caisses-maladie y contribue notamment. Selon les spécialistes interrogés, il en sera de même à l'avenir. En raison

du faible nombre de procédures concordataires simplifiées attendues, nous renonçons à quantifier leur impact sur les différents acteurs ou au niveau de l'économie dans son ensemble.

Procédures d'assainissement

Sur la base des entretiens avec des spécialistes et des hypothèses qui en découlent, nous prévoyons en gros entre 2 000 et 10 000 procédures d'assainissement par an. Cela implique notamment les effets suivants sur différents acteurs :

1. Débiteurs et débitrices : la procédure d'assainissement offrirait notamment une possibilité de désendettement aux débiteurs et débitrices qui ne peuvent pas proposer de quote-part ou seulement une quote-part réduite, ainsi qu'aux débiteurs et débitrices qui disposent d'une constellation de créanciers défavorable. Le désendettement qui en découle améliore la situation sanitaire des personnes concernées et leur permet de participer davantage à la vie sociale. Après un désendettement, ces personnes peuvent en outre à nouveau générer un patrimoine. Cela augmente l'incitation à travailler ou à sortir de l'aide sociale. Nous estimons ainsi un bénéfice annuel positif dans un ordre de grandeur de 55 à 174 millions de francs par an. Pour les personnes auparavant endettées, cela se traduit par une augmentation du revenu disponible.
2. Créanciers et créancières : dans la nouvelle procédure d'assainissement, les créanciers et créancières profitent des revenus qui sont prélevés sur les débiteurs ou débitrices pendant une procédure d'assainissement. Toutefois, ils ne peuvent plus exécuter individuellement leurs créances envers les débiteurs après la procédure d'assainissement. Nous prévoyons ainsi une perte pour les créanciers de 2 à 7 millions de francs par rapport à la situation actuelle. En fonction de l'aménagement des émoluments pour la procédure d'assainissement, qui seront payés en premier lieu par le produit prélevé, cette perte augmentera de 2 à 38 millions de francs. Comme la nouvelle procédure d'assainissement constitue une exécution générale dans laquelle les créances sont servies conformément à leur privilège, nous nous attendons à ce que ces pertes soient subies de manière disproportionnée par les créanciers de troisième classe.
3. Les autorités : L'exécution de la procédure d'assainissement incombe aux tribunaux des faillites ainsi qu'aux offices des faillites et des poursuites. Nous estimons que les coûts qui en résultent se situent entre 16 et 80 millions de francs par an. Selon nos estimations, au moins 7 à 49 millions de francs sont à la charge de l'État. La question de savoir si le montant restant sera également pris en charge par l'État ou s'il sera payé par les recettes prélevées dépendra de l'aménagement des émoluments.

Point à examiner 4 : effets sur l'ensemble de l'économie

A un niveau plus général, nous nous attendons notamment aux effets suivants :

1. Santé : la multiplication des assainissements de dettes réduit les charges liées à la santé des personnes auparavant endettées ainsi que de leur entourage. Cela réduit les coûts de santé dans une mesure non quantifiable.
2. État/contribuables : L'État supporte (en partie) les coûts de la procédure d'assainissement. Nous estimons que la participation de l'État à ces coûts se situe entre 7 et 80 millions de francs, le montant dépendant de l'aménagement des taxes. De plus, l'État est le plus grand créancier (directement par les dettes fiscales et indirectement par la couverture à 85 % des créances des caisses maladie par les cantons) et supporte donc une partie considérable des

pertes des créanciers et créancières décrites ci-dessus. En revanche, l'État peut profiter d'une augmentation des recettes fiscales ainsi que d'une baisse des dépenses d'aide sociale si, après un assainissement, les personnes auparavant endettées sont davantage incitées à s'intégrer sur le marché du travail ou à sortir de l'aide sociale. Nous estimons ce bénéfice à environ 54 à 200 millions de francs. S'y ajoutent des économies non quantifiables de frais de santé.

Point à examiner 5 : adéquation de la mise en œuvre

Nous estimons que l'exécution des deux procédures est en principe appropriée. Avec l'introduction des nouvelles procédures, une pratique concernant leur mise en œuvre et leur application devra s'établir. La haute surveillance LP est un organe approprié pour œuvrer en faveur d'une pratique uniforme (p. ex. au moyen de directives, de circulaires, de modèles).

Conclusion

Procédure concordataire simplifiée

La procédure concordataire simplifiée apporte des simplifications procédurales qui devraient faire baisser les coûts pour les débiteurs et, dans une moindre mesure, pour les créanciers et les autorités. Dans l'ensemble, nous nous attendons toutefois à ce que le nombre de procédures concordataires simplifiées soit faible, ce qui devrait également limiter l'impact global.

Procédure d'assainissement

Selon nos estimations, la procédure d'assainissement présente dans l'ensemble un bilan coûts/bénéfices positif. Les principaux moteurs sont la baisse des dépenses sociales et l'augmentation des recettes fiscales que nous attendons de la part de l'État ou des contribuables. Selon nos estimations, l'État compensera ainsi nettement plus que les coûts qu'il doit supporter (une partie des frais de procédure ainsi que les pertes de créances en tant que plus grand créancier). Nous nous attendons également à un avantage positif pour les débiteurs et débitrices, qui pourront à l'avenir se désendetter durablement.

Pour les créanciers et créancières - et en particulier ceux de troisième classe - nous prévoyons une perte dans la nouvelle procédure. L'ampleur de cette perte dépendra en particulier du montant des frais estimés pour la procédure d'assainissement. Elle devrait toutefois rester faible par rapport à l'ensemble des créances en souffrance. La perte des créanciers et créancières, estimée entre 2 et 38 millions de francs sur la base de nos hypothèses, représente environ 0,01 à 0,19 pour cent de tous les actes de défaut de biens en suspens en Suisse.

Selon nos estimations, ce bilan ne devrait guère changer si la procédure ne dure que trois ans. Pour une durée plus longue de six ans, nous nous attendons à un bénéfice nettement plus faible pour l'État et à des pertes un peu moins importantes pour les créanciers et créancières.

Sintesi

Premessa

Le persone fisiche indebitate in Svizzera spesso non hanno la possibilità di estinguere definitivamente i propri debiti. Ciò è dovuto in parte al fatto che la Svizzera - a differenza della maggior parte dei Paesi europei - non dispone di una procedura per l'estinzione del debito residuo. L'indebitamento è un peso notevole per le persone colpite e per il loro ambiente, spesso accompagnato da problemi di salute e dalla mancanza di partecipazione sociale. Inoltre, le persone indebitate spesso non sono incentivate a lavorare perché il loro reddito viene direttamente sequestrato o può essere nuovamente perseguito se acquisiscono nuovi beni. Ciò aumenta il rischio che queste persone rimangano disoccupate o vivano di assistenza sociale, il che a sua volta ha un impatto negativo sull'equilibrio fiscale dello Stato.

In questo contesto, il 3 giugno 2022 il Consiglio federale ha posto in consultazione due modifiche alla Legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (LEF):

1. Procedura concordataria semplificata per debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento ("procedura concordataria semplificata"): Questa consiste essenzialmente in un concordato obbligatorio in cui la maggioranza dei creditori può ora vincolare i singoli creditori non consenzienti. La procedura è rivolta ai debitori che sono fondamentalmente in grado di riorganizzarsi. Offre soluzioni flessibili per i singoli casi e richiede solo adeguamenti selettivi alle norme esistenti in materia di procedure di ristrutturazione del debito.
2. Procedura di fallimento per persone fisiche sotto forma di procedura di risanamento ("procedura di risanamento"): Si tratta di un provvedimento rivolto principalmente alle persone fisiche che non hanno possibilità di rimborso, ad esempio a causa di un reddito basso o nullo, di debiti elevati o di una composizione sfavorevole dei creditori. La proposta prevede una procedura esecutiva generale della durata di quattro anni, in cui tutti i beni e i redditi del debitore che superano il minimo vitale più le imposte vengono pignorati a favore dei creditori, con successiva estinzione del debito residuo.

L'obiettivo principale del disegno di legge è quello di utilizzare queste procedure per dare alle persone fisiche indebitate - a determinate condizioni - una seconda possibilità di vivere senza debiti. L'alleggerimento del debito ha lo scopo di aumentare la loro partecipazione alla vita economica (maggiore partecipazione al mercato del lavoro, minore dipendenza dall'assistenza sociale) e di ridurre i costi sanitari delle persone interessate.

Punto di controllo 1: necessità di un'azione governativa

A nostro avviso, l'azione del governo può essere giustificata nel caso in questione per tre motivi:

1. Fallimenti del mercato: due fallimenti del mercato si verificano in relazione alla gestione del debito.
 - 1.1 Problema del Common-Pool: i pagamenti in sospeso del debitore rappresentano un bene comune per il quale i creditori sono in competizione. Ciò significa che un creditore rimane (parzialmente) a mani vuote se l'altro viene (parzialmente) soddisfatto. Questa competizione porta i creditori ad accedere ai beni del debitore prima e il più

possibile. Di conseguenza, i beni del debitore vengono pignorati fino al livello minimo di sussistenza e la ripresa economica (ad esempio, attraverso un'attività lavorativa) è resa più difficile. I creditori sostengono anche costi strategici, in quanto devono tenere costantemente d'occhio la situazione del debitore per evitare un possibile accesso da parte di creditori concorrenti.

- 1.2 Esternalità: Questa gestione del debito priva i debitori dell'incentivo a guadagnare un reddito o a ritirarsi dall'assistenza sociale, perché il reddito superiore al livello di sussistenza verrebbe sequestrato o perseguito. Ciò comporta costi esterni per la collettività sotto forma di minori entrate fiscali e maggiori spese sociali. Anche le imprese individuali fallite oggi si trovano talvolta in una situazione debitoria di questo tipo, senza possibilità di riorganizzazione. Se i potenziali imprenditori anticipano questa situazione, si riduce il numero di imprese avviate.
2. Fallimento normativo: le persone che non ottengono una procedura di risanamento del debito o un accordo privato sul debito, ad esempio perché possono offrire ai loro creditori solo una piccola quota o nessuna, non hanno quasi nessuna opportunità di uscire dal debito a lungo termine. I loro certificati di perdita sono spesso gestiti per anni senza che vengano effettuati rimborsi significativi. Ciò comporta costi difficilmente compensati da benefici economici.
3. Altri interessi pubblici prevalenti: Una situazione debitoria rappresenta un grosso onere per le persone interessate e per il loro ambiente. Spesso si manifesta con problemi di salute. È nell'interesse della società ridurre al minimo l'onere sulla salute di tutti gli individui e prevenire i costi conseguenti.

Punto di controllo 2: Misure alternative

Strumenti normativi alternativi: nessuno degli strumenti normativi alternativi esaminati (ad esempio, la modifica del fallimento personale) consente una riduzione sostenibile del debito. Gli obiettivi della proposta (migliorare la salute dei debitori e aumentare l'incentivo al lavoro) non sarebbero quindi raggiungibili.

Contenuti normativi alternativi: Secondo gli esperti intervistati, per portare a termine con successo le procedure di ristrutturazione e realizzare così gli effetti positivi attesi, sono necessari sufficienti servizi di consulenza professionale. La maggioranza è quindi favorevole a un'offerta sufficiente di tali servizi di consulenza. Nei nostri calcoli, ipotizziamo in generale che la procedura di risanamento durerà quattro anni (secondo la bozza sottoposta a consultazione dal Consiglio federale). In alcuni casi, tuttavia, mostriamo anche quali sarebbero gli effetti se la procedura fosse più breve o più lunga.

Punto di controllo 3: impatto sulle parti interessate

Procedura concordataria semplificata

L'impatto della procedura concordataria semplificata rimarrà probabilmente basso a causa del numero ridotto di procedure annuali previste. Ciò è dovuto in particolare al fatto che attualmente le procedure di ristrutturazione del debito sono per lo più impediti dal trattamento privilegiato dei crediti dell'assicurazione sanitaria. Secondo gli esperti intervistati, ciò continuerà ad accadere anche in futuro. A causa del basso numero di procedure semplificate di ristrutturazione del debito

previste, ci asteniamo dal quantificare il loro impatto sui vari attori o sull'economia nel suo complesso.

Procedura di risanamento

Sulla base di discussioni tra esperti e di ipotesi basate su di esse, ci aspettiamo approssimativamente da 2.000 a 10.000 procedure di risanamento all'anno. A ciò si associano i seguenti effetti su vari attori in particolare:

1. **Debitori:** la procedura di risanamento darebbe la possibilità di ridurre il debito soprattutto ai debitori che non sono in grado di offrire alcuna quota o solo una quota ridotta, nonché ai debitori che hanno una costellazione di creditori sfavorevole. L'alleggerimento del debito associato migliora la situazione sanitaria delle persone colpite e consente loro di partecipare maggiormente alla società. Dopo la riduzione del debito, queste persone possono anche generare nuovamente beni. Ciò aumenta l'incentivo a lavorare o a lasciare l'assistenza sociale. Stimiamo un beneficio annuo positivo dell'ordine di 55-174 milioni di franchi svizzeri all'anno. Per le persone che in precedenza erano indebitate, ciò si traduce in un maggiore reddito disponibile.
2. **Creditori:** nella nuova procedura di risanamento, i creditori beneficiano dei proventi che vengono sottratti ai debitori durante la procedura di risanamento. Tuttavia, non potranno più far valere i loro crediti nei confronti dei debitori individualmente dopo la procedura di risanamento. Prevediamo che i creditori perdano tra i 2 e i 7 milioni di franchi svizzeri rispetto alla situazione attuale. A seconda della struttura delle spese per la procedura di risanamento, che vengono pagate in anticipo con i proventi sottratti, questa perdita aumenterà tra i 2 e i 38 milioni di franchi. Poiché la nuova procedura di risanamento è un'esecuzione generale in cui i crediti vengono gestiti in base al loro status privilegiato, prevediamo che queste perdite saranno sostenute in modo sproporzionato dai creditori di terza classe.
3. **Autorità:** I tribunali fallimentari e gli uffici fallimentari ed esecutivi sono responsabili della conduzione della procedura di risanamento. Stimiamo che i costi annuali sostenuti siano compresi tra 16 e 80 milioni di franchi svizzeri. Secondo le nostre stime, almeno 7-49 milioni di franchi saranno a carico dello Stato. La misura in cui l'importo rimanente sarà anch'esso a carico dello Stato o sarà pagato con le entrate sottratte dipende dalla struttura delle tasse.

Punto di controllo 4: Impatto sull'economia nel suo complesso

A livello generale, ci aspettiamo in particolare i seguenti effetti:

1. **Salute:** una maggiore ristrutturazione del debito riduce gli oneri sanitari delle persone precedentemente indebitate e del loro ambiente. Ciò riduce i costi sanitari in misura non quantificabile.
2. **Stato/contribuenti:** Lo Stato sostiene (in parte) i costi della procedura di risanamento. Stimiamo il contributo dello Stato a questi costi tra i 7 e gli 80 milioni di franchi, il cui importo dipende dalla struttura delle tasse. Inoltre, lo Stato è il principale creditore (direttamente attraverso i debiti fiscali e indirettamente attraverso la copertura dell'85% dei crediti dell'assicurazione sanitaria da parte dei Cantoni) e quindi sostiene una parte considerevole delle perdite dei creditori sopra descritte. D'altro canto, lo Stato può beneficiare dell'aumento del gettito fiscale e della riduzione della spesa per l'assistenza sociale se le persone precedentemente indebitate sono maggiormente incentivate a integrarsi nel mercato del lavoro o a lasciare l'assistenza sociale in seguito alla ristrutturazione. Stimiamo questo beneficio in circa

54-200 milioni di franchi svizzeri. Si possono inoltre ottenere risparmi non quantificabili sui costi della sanità.

Punto di controllo 5: adeguatezza dell'attuazione

Riteniamo che l'attuazione delle due procedure sia fundamentalmente appropriata. Con l'introduzione delle nuove procedure, dovrà essere stabilita una prassi per la loro realizzazione e attuazione. L'autorità di vigilanza della SchKG è un organo adatto a lavorare per una prassi standardizzata (ad esempio attraverso direttive, circolari, modelli).

Conclusione

Procedura concordataria semplificata

La procedura concordataria semplificata comporta semplificazioni procedurali che riducono i costi per i debitori e, in misura minore, dovrebbero ridurre anche i costi per i creditori e le autorità. Nel complesso, tuttavia, ci aspettiamo un numero ridotto di procedimenti di ristrutturazione del debito semplificati, il che significa che anche l'impatto complessivo rimarrà probabilmente basso.

Procedura di risanamento

Secondo le nostre stime, la procedura di risanamento ha un rapporto costi-benefici complessivamente positivo. I fattori principali sono la riduzione della spesa sociale e l'aumento del gettito fiscale che ci aspettiamo da parte dello Stato e dei contribuenti. Secondo le nostre stime, lo Stato compenserà in modo significativo i costi che ne derivano (alcuni dei costi procedurali e le perdite di crediti inesigibili in quanto maggiore creditore). Prevediamo inoltre un beneficio per i debitori, che saranno in grado di ridurre in modo sostenibile i loro debiti in futuro.

Per i creditori - e in particolare per i creditori di terza classe - ci aspettiamo una perdita nella nuova procedura. L'entità di questa perdita dipende in particolare dall'ammontare delle spese stimate per la procedura di risanamento. Tuttavia, se rapportata al totale dei crediti in essere, è probabile che rimanga bassa. In base alle nostre ipotesi, la perdita stimata per i creditori, compresa tra 2 e 38 milioni di franchi, corrisponde a circa lo 0,01-0,19% di tutti i certificati di perdita in essere in Svizzera.

Se il procedimento durerà solo tre anni, le nostre stime indicano che questo saldo non cambierà di molto. Con una durata maggiore di sei anni, ci aspettiamo un beneficio significativamente inferiore per lo Stato e perdite leggermente inferiori per i creditori.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Beauftragt durch das Postulat 13.4193 Hêche "Schweizer Sanierungsrecht. Private in die Reflexion mit einbeziehen" prüfte der Bundesrat die Situation von verschuldeten Privatpersonen. Dies geschah 2018 in Form eines Berichts, der das heutige geltende Recht beschreibt, einen internationalen Rechtsvergleich vornimmt und mögliche Optionen für einen gesetzgeberischen Eingriff in der Schweiz darlegt (BR-Bericht 2018). In diesem Bericht hält der Bundesrat fest, dass in der Schweiz, im Gegensatz zu den meisten europäischen und anderen westlichen Ländern, kein Verfahren besteht, das es natürlichen Personen ermöglicht, sich von ihren Schulden zu befreien. Zudem fordern Schuldenberatungsstellen, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sowie die relevante Fachliteratur die Einführung eines solchen Verfahrens. Mit den einstimmig überwiesenen Motionen 18.3510 Hêche und 18.3683 Flach beauftragte das Parlament anschließend den Bundesrat das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) zu ändern und verschuldeten Privatpersonen unter gewissen Voraussetzungen ein schuldenfreies Leben zu ermöglichen.

Daraufhin setzte das Bundesamt für Justiz eine Expertengruppe zur Prüfung von verschiedenen Sanierungsverfahren für Privatpersonen und insbesondere eines Restschuldbefreiungsverfahrens ein. Weiter lieferte das Büro Ecoplan 2021 mit zwei Berichten einerseits Grundlagen zum heutigen Umgang mit Verlustscheinen (Ecoplan 2021a) und ordnete andererseits die durch die Schaffung eines Restschuldbefreiungsverfahrens erwarteten Effekte auf Schuldnerinnen und Schuldner ein (Ecoplan 2021b). Diese Vorarbeiten mündeten in einem bundesrätlichen Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), der im Juni 2022 zusammen mit einem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung geschickt wurde.¹

Dieser Vorschlag sieht zwei neue Instrumente vor:

1. Ein vereinfachtes Nachlassverfahren für Schuldnerinnen und Schuldner, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen («Vereinfachtes Nachlassverfahren»). Dieses besteht im Wesentlichen aus einem Zwangsvergleich, bei welchem neu eine Gläubigerinnenmehrheit einzelne nicht-zustimmende Gläubigerinnen oder Gläubiger binden kann, und richtet sich an grundsätzlich sanierungsfähige Schuldnerinnen und Schuldner. Dieses Instrument bietet flexible Einzelfalllösungen und bedarf lediglich punktueller Anpassungen von bestehenden Regeln des Nachlassverfahrens.
2. Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens («Sanierungsverfahren»). Dieses richtete sich in erster Linie an Personen ohne Rückzahlungsmöglichkeiten, beispielsweise aufgrund von niedrigem oder keinem Einkommen, hohen Schulden oder einer ungünstigen Gläubigerzusammensetzung. Vorgesehen ist ein Generalexekutionsverfahren mit einer vierjährigen Verfahrensdauer, in welcher sämtliche

¹ Diese und weitere Grundlagendokumente finden sich unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/gesetzgebung/schuldsanierung.html>.

Vermögenswerte sowie die das Existenzminimum plus Steuern übersteigende Einnahmen der Schuldnerin oder des Schuldners zugunsten der Gläubigerinnen und Gläubiger abgeschöpft werden, mit anschließender Restschuldbefreiung.

Das Hauptziel der Vorlage ist es, verschuldeten Personen einen Neustart zu ermöglichen und damit die Erwerbsbeteiligung dieser Personen zu erhöhen sowie die durch Schulden oft auftretenden gesundheitlichen Belastungen zu senken. Neben den positiven persönlichen Effekten für Direktbetroffene und deren Angehörigen, erhofft sich der Staat dadurch positive fiskalische Effekte in Form von tieferen Sozialausgaben sowie zusätzliche Steuereinnahmen.

Dem gesellschaftlichen Nutzen sowie dem privaten Nutzen für die Schuldnerinnen und Schuldner stehen Befürchtungen gegenüber, dass die Entschuldung von natürlichen Personen zu vermehrten Ausfällen bei deren Gläubigerinnen und Gläubigern führt und sich das Kreditwesen in Antizipation solcher Ausfälle verteuern könnte.

1.2 Ziele der RFA

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Studie im Rahmen einer Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) die Auswirkungen dieser neuen Instrumente beschreiben und deren Vor- und Nachteile für verschiedene Akteure sowie Gesellschaft und Wirtschaft² als Ganzes beleuchten.

1.3 Methodik

Für die vorliegende Regulierungsfolgeabschätzung RFA haben wir folgende Methoden angewandt (für Details siehe Anhang A):

- Literatur- und Dokumentenanalyse: Verständnis der Vorlagen, Identifikation von Fachpersonen
- Wirkungsmodell/Relevanzanalyse: Prozesse abbilden, betroffene Gruppen und Bereiche identifizieren
- Befragung von Fachpersonen: Befragung von 27 Fachpersonen (Schuldner- und Gläubigervertreterinnen und -vertreter, Behörden, Expertinnen und -experten), Einschätzung zu Mechanismen, Anzahl sowie Kosten und Nutzen der Verfahren abholen
- Bilanzierung/Synthese: Verrechnung der Kosten und Nutzen je Verfahren mit der Anzahl Verfahren, Resultate einordnen

² Die Dimension Umwelt ist von der hier vorliegenden Vorlage nicht betroffen.

2. RFA-Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

2.1 Welche Probleme motivieren die Vorlage?

Hauptziel der Vorlage ist es, verschuldeten natürlichen Personen – unter gewissen Voraussetzungen – eine zweite Chance auf ein schuldenfreies Leben zu geben. Heute stecken Personen oft jahrelang in einer Verschuldung fest, ohne Möglichkeit, sich nachhaltig aus dieser zu befreien. Diese Situation bringt nicht nur für diese Personen, sondern oft auch für deren Umfeld, eine schwere (gesundheitliche) Belastung mit sich. Zudem entstehen für die Gesellschaft als Ganzes Kosten: direkte Kosten (Sozialhilfe, Gesundheitskosten) sowie Kosten durch entgangene Einnahmen (tiefere Fiskaleinnahmen durch geringen Arbeitsanreiz).

Die meisten westlichen Länder kennen bereits Regelungen, die den Betroffenen einen Ausweg aus der Verschuldung ermöglichen. In der Schweiz war das Postulat Hêche 13.4193, der darauf aufbauende Bericht (BR-Bericht 2018) sowie die einstimmig – auch dies signalisiert Handlungsbedarf – überwiesenen Motionen 18.3510 Hêche und 18.3683 Flach der Anstoss, um an dieser für viele Akteure unbefriedigenden Situation etwas zu ändern. Im Folgenden umreissen wir quantitativ die Grösse des Problems, indem wir die Anzahl der Schuldner schätzen, die heute als kaum sanierungsfähig gelten.

Verschuldete Personen in der Schweiz

Die genaue Anzahl der stark verschuldeten Personen – und damit der Adressaten der Vorlage – zu beziffern, ist nicht einfach und es muss eine Annäherung über verschiedene Datenquellen erfolgen.

Im Jahr 2020 (zu Beginn der Coronapandemie) lebten 3.8% der Personen in der Schweiz in einem Haushalt mit mindestens einem Verlustschein³ (SILC 2020), dies entspricht rund 330'000 Personen. In Einpersonenhaushalten waren es 4.7%, was bei 1.4 Mio. solcher Haushalte 66'000 Individuen mit mindestens einem Verlustschein zu ihren Lasten entspricht. Bei den restlichen

³ Verlustscheine resultieren aus zwei Verfahren: In einem *Pfändungsverfahren* werden auf Begehren einer Gläubigerin bzw. eines Gläubigers Vermögenswerte des der Schuldnerin oder des Schuldners (in der Praxis oft Lohnpfändungen) amtlich beschlagnahmt und verwendet. Für den nicht gedeckten Teil ihrer Forderungen erhalten Gläubigerinnen und Gläubiger einen definitiven Pfändungsverlustschein (Art. 115 und Art. 149 Abs. 1 SchKG). Dieses können sie bis zu seiner Verjährung nach 20 Jahren stets von neuem betreiben. Dabei gehen Gläubigerinnen und Gläubiger grundsätzlich unabhängig voneinander vor (Spezialexécution). Ein Konkursverfahren kann sowohl von den Gläubigerinnen und Gläubiger gegen im Handelsregister Eingetragene (Konkursbetreibung) wie auch von Schuldnerinnen und Schuldner (z.T. auch von nicht im Handelsregister eingetragenen Privatpersonen) selbst beantragt werden. Das Konkursverfahren entfaltet für sämtliche Forderungen und sämtliche Gläubigerinnen und Gläubiger Wirkung (Generalexécution). Für den nicht gedeckten Teil ihrer Forderungen erhalten die Gläubigerinnen und Gläubiger einen definitiven Konkursverlustschein (Art. 265 Abs. 1 SchKG). Diese können erst von neuem betrieben werden, wenn eine Schuldnerin oder ein Schuldner zu neuem Vermögen gekommen ist (Art. 265 Abs. 2 SchKG).

264'000 betroffenen Personen, können entweder diese selbst über die Verlustscheine verfügen oder ein anderes Haushaltsmitglied.

Nehmen wir vereinfacht an, dass die Verlustscheine bei den restlichen Haushalten je hälftig zu Lasten der befragten Person selbst und hälftig zu Lasten einer anderen erwachsenen Person im Haushalt gehen,⁴ verfügen nochmals 132'000 Personen über mindestens einen Verlustschein und 132'000 leben lediglich in einem Haushalt mit einem Verlustschein, verfügen aber selbst nicht über einen solchen. Insgesamt gab es somit im Jahr 2020 annäherungsmässig 192'000 Personen mit einem Verlustschein zu ihren Lasten. Weil die zugrunde liegende Befragung zwischen Januar und Juni 2020 stattfand, kann es sein, dass diese Zahlen durch den damaligen Ausbruch der Corona Pandemie im Frühjahr 2020 nicht repräsentativ für andere Jahre sowie die Situation heute sind.⁵ Führen wir dieselbe Berechnung auf Basis der SILC 2017 Daten durch, schätzen wir die Zahl der Personen mit mindestens einem Verlustschein zu ihren Lasten auf rund 241'000 im Jahr 2020.⁶ Wir schätzen deshalb, dass in der Schweiz etwas über 200'000 Personen mit mindestens einem Verlustschein leben.

Ein Teil dieser verschuldeten Personen lebt heute mit Sozialhilfe. In einer Untersuchung zu Sozialhilfe beziehenden Menschen in der Schweiz der FHNW (Mattes et al., 2022), gaben 2019 33% der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger an, dass sie mit mindestens einem nicht bezahlten Verlustschein belastet sind. Bei rund 200'000 Personen, die im Jahr 2019 wirtschaftliche Sozialhilfe, also Sozialhilfe im engeren Sinn (ohne z.B. Ergänzungsleistungen) bezogen, entspricht dies 66'000 Personen. Wie viele dieser Personen letztlich jährlich ein Sanierungsverfahren durchlaufen werden, war auch unter den befragten Fachpersonen umstritten. Der Bericht des Bundesrats (BR 2022) hält dazu fest, dass das Restschuldbefreiungsverfahren allen natürlichen Personen offenstehen soll, insbesondere auch Personen ohne Rückzahlungsmöglichkeiten, die staatliche Hilfen wie beispielsweise Sozialhilfe beziehen. Umgekehrt eröffnet das Konkursgericht das Sanierungsverfahren nur, wenn *«der Schuldner glaubhaft macht, dass während des Verfahrens keine neuen ungedeckten Verbindlichkeiten entstehen werden»* (Art 337, Abs. 3c VE-SchKG). Wir legen die verschiedenen Einschätzungen der Fachpersonen dazu in Kapitel 4.1.2 dar und berücksichtigen diese für das Mengengerüst (Tabelle 3).

Es zeigt sich aber auch, dass Verschuldung nicht ausschliesslich Personen mit keinem oder sehr geringem Einkommen betrifft. Gemäss SILC 2020 besitzen rund 53'000 Haushalte mit einem verfügbare Äquivalenzeinkommen⁷ von mindestens 57'000 Franken einen Verlustschein, wobei 23'000 Haushalte davon über mehr als 75'000 Franken verfügbare Äquivalenzeinkommen erzielen. Gemäss den befragten Fachpersonen können bei solchen Personen zwar oft Sanierungen erreicht werden (z.B. mittels Nachlassvertrag). In gewissen Fällen verhindern aber hohe Schulden oder eine ungünstige Gläubigerinnenzusammensetzung Entschuldungen. Dies kann

⁴ Wir gehen vereinfacht davon aus, dass zwei erwachsene Personen im Haushalt leben und die Verlustscheine nur von diesen gehalten werden.

⁵ Damals beschloss der Bundesrat einen kurzzeitigen Rechtsstillstand im Betreibungswesen: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78482.html>.

⁶ Inkl. Bevölkerungswachstum.

⁷ Das verfügbare Äquivalenzeinkommen berücksichtigt, dass beispielsweise eine vierköpfige Familie nicht viermal so viel wie eine Einzelperson ausgeben muss, um denselben Lebensstandard zu erreichen. Dabei wird die älteste Person im Haushalt mit 1, weitere Personen ab 14 Jahren mit 0.5 und Personen unter 14 Jahren mit 0.3 gewichtet. Siehe: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthe-men/wohlfahrtsmessung/alle-indikatoren/wirtschaft/verfuegbares-einkommen.html>.

beispielsweise gescheiterte Einzelunternehmerinnen und -unternehmer betreffen. Auch sie sind potenziell Adressatinnen und Adressaten der neuen Verfahren (vgl. BR 2022), wenn «der Schuldner dauernd zahlungsunfähig ist» und «keine Aussicht auf das Zustandekommen eines Nachlassvertrages (...) oder einer einvernehmlichen Schuldenbereinigung (...) besteht» (Art. 337, Abs. 3 VE-SchKG).

Eine weitere Zielgruppe sind Rentnerinnen und Rentner, die kein Einkommen mehr erzielen und deshalb geringe Rückzahlungsmöglichkeiten haben (vgl. ebenfalls Ecoplan, 2021b). Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass Rentnerinnen und Rentner nur einen relativ kleinen Teil der Personen mit Verlustschein darstellen. So lag 2020 der Anteil Haushalte mit mindestens einem Verlustschein bei Haushalten ab 65 Jahren (bezogen auf das älteste Haushaltsmitglied) bei 1.7%, gegenüber 3.8% in der Gesamtbevölkerung. Weil diese Haushalte zudem lediglich 17.9% der Gesamtbevölkerung ausmachen, dürfte ihr Anteil an den Verlustscheinen gering sein. Vergleichsweise betreffen gemäss Ecoplan (2021b) in Deutschland nur 6% der Insolvenzverfahren Personen ab 65 Jahren.

2.2 Ziele der Vorlage

2.2.1 Ziele

Das Ziel der Vorlage ist es, Schuldnerinnen und Schuldner die Möglichkeit einer zweiten Chance auf ein schuldenfreies Leben einzuräumen und dadurch deren Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben zu fördern. Mittelbar soll sich dies positiv auf die (psychische und physische) Gesundheit der Betroffenen und deren Umfeld auswirken, wovon – neben den Direktbetroffenen – auch der Staat bzw. die Allgemeinheit durch tiefere Gesundheitsausgaben profitiert könnte. Zudem erhöht sich für entschuldete Personen durch den Wegfall von Pfändungen der Arbeitsanreiz bzw. der Anreiz sich aus der Sozialhilfe abzulösen und wieder Einkommen zu generieren. Die Steigerung der Steuereinnahmen, die Senkung von Sozialausgaben stellen deshalb zusammen mit der Verringerung von Gesundheitskosten das übergeordnete Ziel der Vorlage dar.

Zum Erreichen dieser Ziele adressiert die Vorlage sowohl sanierungsfähige Schuldnerinnen und Schuldner mit regelmässigem Einkommen wie auch solche mit geringem oder gar keinem Einkommen. Für Erstere soll das neue vereinfachte Nachlassverfahren die Möglichkeit eines Zwangsvergleichs mit den Gläubigerinnen und Gläubiger schaffen bzw. die Hürden dazu senken. Für Zweitere bietet das geplante Sanierungsverfahren mit anschliessender Restschuldbefreiung erstmals die Möglichkeit sich aus der Verschuldung zu befreien, auch wenn sie den Gläubigerinnen und Gläubiger keine Quote anbieten können. Die meisten europäischen Länder kennen eine solche Restschuldbefreiung bereits.

2.2.2 Zeitraum

Grundsätzlich ist in einer RFA zwischen kurz-, mittel- oder langfristigen Auswirkungen zu unterscheiden. Es ist zu erwarten und zu berücksichtigen, dass sich verschiedene Effekte in unterschiedlichen Zeithorizonten materialisieren werden.

- *Kurzfristig:* Die geplanten Verfahren vereinfachen den Zugang zu bisher ähnlichen Verfahren (Vereinfachtes Nachlassverfahren) oder richten sich an Personen, die von heutigen Verfahren

praktisch ausgeschlossen sind (Sanierungsverfahren). Es ist deshalb denkbar, dass die Nachfrage zur Durchführung der neuen Verfahren zu Beginn relativ hoch ist und sich mittel- und langfristig etwas tiefer einpendeln wird (siehe dazu auch Kapitel 4.1.4). Dadurch könnten die zuständigen Behörden in der kurzen Frist personell und finanziell belasten werden, insbesondere weil diese die Verfahren in dieser Zeit auch implementieren müssen. Ähnliches trifft auf Schuldenberatungen und Gläubigerinnen und Gläubiger zu, die sich mit den Verfahren ebenfalls vertraut machen und eine allfällige hohe Nachfrage zu Beginn bewältigen müssen. Gewisse Fachpersonen erwarten allerdings, dass insbesondere bei den Schuldenberatungen aufgrund von beschränkten Ressourcen ein Flaschenhals entsteht, der dazu führt, dass die Zahl der Verfahren nicht bereits kurz nach deren Einführung ihr mittelfristiges Niveau erreichen kann (siehe auch dazu Kapitel 4.1.4).

- *Mittel- bis langfristig*: Erhoffte indirekte Effekte, wie beispielsweise tiefere Gesundheitskosten, erhöhte Arbeitsmarktpartizipation oder eine Verringerung der Sozialausgaben, sind in der mittleren und langen Frist zu erwarten, da sie sich über das gesamte Erwerbsleben der betroffenen Personen materialisieren.

2.3 Staatlicher Handlungsbedarf

2.3.1 Marktversagen

Grundsätzlich sehen wir zwei Marktversagen im Kontext verschuldeter natürlicher Personen: das Common-Pool-Problem und negative Externalitäten. Zwar gibt es heute bereits Verfahren, die versuchen diese Probleme aufzufangen. Wir zeigen allerdings weiter unten, dass diese nur bedingt dazu geeignet sind (Kapitel 2.3.2).

Common-Pool-Problem

Das Common-Pool-Problem wird typischerweise anhand eines Fischteichs illustriert: Dabei fischen zwei oder mehr Personen an einem Teich. Ohne Regelungen oder Absprachen, ist es für jeden der Fischerinnen und Fischer optimal, möglichst rasch möglichst viel Fisch aus dem Teich zu fischen – sonst kommen ihm andere Fischerinnen und Fischer zuvor und er oder sie geht leer aus. Es kommt zu einem Nash-Gleichgewicht, dass sich durch eine für die Einzelnen sinnvolle Strategie auszeichnet, aber nicht zum sozialen Optimum führt: der Teich ist schnell leergefischt und alle Fischerinnen und Fischer verlieren ihr Einkommen. Solche Common-Pool-Problem (oder Tragik der Allmende) treten bei der Allokation von Allmendegütern (engl. Common-pool resource) ein, welche sich durch Rivalität auszeichnen. Damit ist gemeint, dass sich verschiedene Nutzende rivalisieren und das Gut nicht gleichzeitig von einer unbeschränkten Anzahl Personen genutzt werden kann (jeder Fisch kann nur von einem Fischer gefangen werden). Zudem besteht bei einem Allmendegut keine Möglichkeit der Exklusion von Personen (grundsätzlich kann jede Person am Teich fischen) (vgl. Hardin, 1968).⁸

Jackson (1982) wandte das Common-Pool Problem auf den Fall eines Insolvenzverfahrens zwischen einer Schuldnerin oder einem Schuldner und zwei (oder mehreren) Gläubigerinnen oder

⁸ Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom identifiziert unter anderem gemeinschaftliche Entscheidungen der Nutzenden, einem Monitoring der Nutzenden, staatlichen Institutionen sowie einem Konfliktlösungsmanagement zwischen Nutzenden und Behörden als Strategien, um die Tragik der Allmende zu überwinden (Ostrom 1990).

Gläubiger an. Dabei stellen die ausstehenden Zahlungen der Schuldnerin oder des Schuldners das Allmendegut dar: Die Gläubigerinnen und Gläubiger rivalisieren um dieses Gut und falls eine Gläubigerin bzw. ein Gläubiger bedient wird, geht die oder der andere (teilweise) leer aus. Zudem lassen sich keine einzelnen Gläubigerinnen oder Gläubiger ausschliessen, da grundsätzlich alle das gleiche Anrecht auf eine Rückzahlung haben. Nach Jackson hat dies dreierlei negative Folgen:

- Verringerung des Vermögens der Schuldnerin oder des Schuldners: Im von Jackson gemachten Beispiel verfügt ein Schuldner über ein kleines Unternehmen. Die Gläubiger vollstrecken ihre Forderungen gegenüber diesem, wodurch das Unternehmen wichtige Produktionsmittel veräussern muss, und sein Ertrag einbricht. Diese betriebswirtschaftlich suboptimale Lösung bringt eine Teilerfüllung der Forderungen der Gläubiger, ist aber auch für diese suboptimal: Das Unternehmen als Ganzes hätte sich allenfalls wieder berappeln und die Schulden in vollem Umfang zurückzahlen können. Oder das Unternehmen als Ganzes hätte einen höheren Verkaufspreis erzielt als die einzelnen Produktionsmittel. Beides wäre für die Gläubiger einträglicher gewesen. Natürlich können sich Gläubigerinnen und Gläubiger dahingehend einigen, allerdings ist dies mit erheblichem Koordinationsaufwand und dem Risiko einer Nicht-Einigung verbunden.
- Strategische Kosten: Weil Gläubigerinnen und Gläubiger immerzu fürchten, dass die anderen Gläubigerinnen und Gläubiger vor ihm auf das verbleibende Vermögen der Schuldnerin oder des Schuldners zugreift, muss er diesen ständig überwachen. Das führt zu einem unnötigen Aufwand bei den Gläubigerinnen und Gläubigern. Ebenso können die Gläubigerinnen und Gläubiger dazu verleitet werden, die Schuldnerin oder den Schuldner bereits im erstmöglichen Zeitpunkt zu betreiben, um so ihre Forderungen vor den anderen Gläubigerinnen und Gläubigern zu platzieren. Dies führt zu einem Aufwand bei Gläubigerinnen und Gläubigern sowie Schuldnerinnen und Schuldner und womöglich sogar zu einem unnötigen Bankrott von Schuldnerinnen und Schuldner (bspw. wenn dessen Firma eigentlich solvent aber temporär illiquide ist).⁹
- Administrativer Aufwand: Zuletzt argumentiert Jackson, dass ein einziges Insolvenzverfahren weniger Kosten verursacht, als wenn alle Gläubigerinnen und Gläubiger jeweils ein Insolvenzverfahren anstreben.

Letztlich sah bereits Jackson staatliche Insolvenzregeln als Versuch solche Kosten zu vermeiden und letztlich einen für alle Gläubigerinnen und Gläubiger besseren Ausgang herbeizuführen.

Dabei ist jedoch anzumerken, dass dies ein sehr volkswirtschaftlich geprägter Blick auf das Problem ist. Es wird von einem Marktversagen ausgegangen. Gleichzeitig könnte aber auch argumentiert werden, dass es sich nicht um ein Marktversagen, sondern um ein Problem handelt, das im Zuge der Regulierung entsteht. Durch die gesetzliche Grundlage erhalten die Gläubigerinnen und Gläubiger eine Möglichkeit ihre Forderungen in Form einer Betreibung durchzusetzen und es kann zum angesprochenen «Wettlauf» kommen.

⁹ Damit verbundene strategische Kosten sind zudem potenziell ungleich über verschiedene Gläubigerinnen und Gläubiger verteilt. Zum Beispiel verfügen Steuerbehörden oft über weiterreichende Informationen zur Einkommenssituation von Schuldnerinnen und Schuldner, wodurch sie ihre strategischen Kosten minieren können bzw. indirekt anderen Gläubigerinnen und Gläubiger höhere strategischen Kosten entstehen, um ihren Nachteil gegenüber der Steuerbehörde auszugleichen.

Common-Pool-Problem und private Verschuldung

Im Folgenden illustrieren wir, wie die Common-Pool-Problem im Kontext der Überschuldung von natürlichen Personen in einem spieltheoretischen Gefangenendilemma (vgl. dazu Nash 1950) mündet. Daraus lassen sich wiederum verschiedene theoretische Begründungen ableiten, die staatlich regulierte Verfahren im Umgang mit verschuldeten natürlichen Personen rechtfertigen.

Wir nehmen an, dass ein Schuldner je 100 Einheiten Schulden bei zwei Gläubigerinnen hat. Zudem verfügt der Schuldner über ein Einkommenspotenzial von 10 Einheiten pro Jahr. Falls eine Gläubigerin den Schuldner in einem Jahr betreibt, erhält dieser 10; wenn beide betreiben, erhalten beide 5.¹⁰ Wenn keiner betreibt, erhalten beide 0 und die 10 bleiben bei dem Schuldner.

Im ersten Jahr ist für beide Gläubigerinnen eine Betreibung die dominante Strategie, da sie entweder 5 (wenn die andere Gläubigerin auch betreibt) oder 10 erhalten (wenn die andere Gläubigerin nicht betreibt). Demgegenüber erhalten sie 0, falls sie nicht betreiben. Entsprechend werden sich beide Gläubigerinnen für eine Betreibung entscheiden. Dadurch (und ebenso falls nur eine Gläubigerin betreibt) bleiben dem Schuldner 0. Für ihn geht damit – und in Erwartung einer Wiederholung dieser Strategien seitens der Gläubigerinnen im nächsten Jahr – auch der Arbeitsanreiz verloren. Er stellt seinen Arbeitseinsatz ein und die Betreibungen der Gläubigerinnen laufen deshalb in den folgenden Zeitperioden ins Leere. Sie bleiben auf je 95 Einheiten der ausstehenden Zahlungen sitzen.

Es stellt sich ein Nash-Gleichgewicht ein, dass für die Gläubigerinnen nicht wünschenswert ist. Sie haben nur einen Bruchteil ihrer Forderungen befriedigt. Auch für den Schuldner ist die Situation unbefriedigend, da er keinen Arbeitsanreiz mehr hat und fortan am Existenzminimum leben muss.

Externalitäten

Die nachhaltige Verschuldung von Personen hat potenziell negative Externalitäten auf deren Umfeld und die Gesellschaft als Ganzes zur Folge. Vor diesem Hintergrund kann staatliches Handeln angezeigt sein, wenn der Schutz des Gemeinwohls vor diesen Externalitäten die damit verbundene Schmälerung von Individualinteressen überwiegt. Im Zuge von langfristigen Verschuldungen von natürlichen Personen sind folgende Externalitäten zu beobachten:

Fehlender Anreiz zur Einkommenserzielung und Vermögensbildung

Für verschuldete Personen mit geringen Möglichkeiten zur Schuldbefreiung ist der Arbeitsanreiz gering: Oftmals unterliegen sie einer Lohnpfändung oder sie werden – sobald sie wieder zu Vermögen kommen – betrieben. Dies macht eine Abhängigkeit von der Sozialhilfe wahrscheinlich und verringert die Chance auf Steuerzahlungen. Kosten bzw. Mindereinnahmen beim Staat sind die Folge. Einige Fachpersonen wiesen in diesem Zusammenhang daraufhin, dass verschuldete Personen Arbeitseinkünfte nicht melden, um einer Lohnpfändung zu entgehen.

¹⁰ Falls eine Gläubigerin vor der anderen betreibt, erhält diese 10 und die andere 0. Die Auswirkungen in der nächsten Periode bleiben dabei die gleichen. Es kommt aber zusätzlich zu einer Ungleichbehandlung der Gläubigerinnen. Zusätzlich manifestiert sich dadurch der bereits durch Jackson (1982) beschriebene Anreiz für Gläubigerinnen und Gläubiger möglichst früh zu betreiben.

Einschränkung Unternehmertum

Das Risiko im Fall einer Zahlungsunfähigkeit langfristig in einer Verschuldungssituation zu enden, mindert potenziell unternehmerische Aktivitäten. Gemäss Fossen und König (2015) wirkt die Möglichkeit einer Restschuldbefreiung wie eine Versicherung gegen das unternehmerische Scheitern und fördert dadurch das Unternehmertum insbesondere unter weniger wohlhabenden Personen. Zwar lässt sich heute durch die Gründung einer GmbH oder einer AG das Risiko einer persönlichen Verschuldung im Falle eines unternehmerischen Scheiterns mindern, oft verlangen aber Banken persönliches Vermögen der Unternehmerin oder des Unternehmens als Sicherheiten oder Bürgschaft. Somit schützt auch die Gründung einer GmbH oder AG oft nur unzureichend vor einer Verschuldung im Falle einer Firmenpleite.

2.3.2 Regulierungsversagen

Unnötige Aufwände

Unter dem heutigen System werden Schuldnerinnen und Schuldner oft über Jahre immer wieder betrieben. Diese Betreibungen verursachen administrative Kosten und insbesondere einen Aufwand auf Gläubigerinnenseite. Schuldnerinnen und Schuldner können zudem mit der Einrede von fehlendem neuem Vermögen gegen eine erneute Betreibung vorgehen. Sind sie dabei erfolgreich, bleiben die Gläubigerinnen und Gläubiger auf den Verfahrens- und Parteikosten sitzen. Diesen Aufwänden auf Seiten des Staates und auf Gläubigerinnenseite steht nur ein kleiner volkswirtschaftlicher Nutzen gegenüber.

Auch den Schuldnerinnen und Schuldner entstehen durch Verzugszinsen, Gebühren und ähnliches Kosten. Eine Fachperson schätzt, dass Schuldnerinnen und Schuldner bei einer vollständigen Rückzahlung letztlich rund 20% mehr als den ursprünglichen Forderungsbetrag bezahlen müssen.

Vermehrt ködern heute «Schuldnerberater und -saniererinnen» verschuldete Personen mit der Aussicht auf eine Sanierung. Nach einer Vorauszahlung von bis zu 10'000.- oder 20'000.- stellt sich heraus, dass die Angebote keine konkreten Schritte hin zu einer Sanierung umfassen und letztlich einen Betrug darstellen. Sowohl Schuldner- wie Gläubigerinnenvertreter nennen dies als Problem, dass zu kostspieligen Leerläufen und einer Verschlechterung der Situation der Schuldnerinnen und Schuldner sowie tieferen effektiven Rückzahlungen führt.

Heutige Verfahren

Diverse Verfahren regeln heute den Umgang mit Schuldnerinnen und Schuldnern. Diese sind aber nicht geeignet die oben beschriebenen Probleme (Common-Pool und Externalitäten) zu adressieren. Auch eine nachhaltige Entschuldung von Schuldnerinnen und Schuldner und damit zu erwartende positive Effekte auf deren Gesundheit und Arbeitsanreize wird mit diesen Verfahren nicht erreicht. Hierbei gilt es anzumerken, dass diese Verfahren auch nicht primär dieses Ziel verfolgen. So ist es streng genommen nicht richtig, von einem «Regulierungsversagen» zu sprechen. Wir halten es jedoch für notwendig darzulegen, wieso die Ziele der Vorlage im Rahmen von bereits bestehenden Verfahren nur ungenügend erreicht werden.

Pfändungsverfahren

Heute werden Betreibungen üblicherweise durch Pfändungen vollzogen (Art. 42 Abs. 1 SchKG). Dabei gehen Gläubigerinnen und Gläubiger im Rahmen einer Spezialexécution unabhängig voneinander vor und dürfen maximal pfänden, was zur Befriedigung ihrer Forderungen samt Zinsen und Kosten ausreicht. Heute kommt es kaum mehr zu Sachpfändungen, sondern fast ausschliesslich zu Lohnpfändungen, wobei ein bestimmter Notbedarf von der Pfändung ausgeschlossen bleibt. Dieser soll laufende Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Strom, usw. decken und liegt für ein Ehepaar mit zwei Kindern unter zehn Jahren bei 2'500.- pro Monat. Dazu kommen Zuschläge für effektive Miet- oder Hypothekarzinsen, Sozialbeiträge, usw. (Bericht BR 2018). Für den nicht gedeckten Teil ihrer Forderungen erhalten die Gläubigerinnen und Gläubiger einen Verlustschein (Art. 149 SchKG). Da die Lohnpfändung jährlich erneut ausgesprochen werden kann und die Verjährung von 20 Jahren durch eine erneute Betreibung unterbrochen wird, stellt die Lohnpfändung faktisch ein Abschöpfungsverfahren von unbestimmter Dauer dar (Meier und Hamburger, 2014; zitiert aus BR-Bericht 2018). Dies wird durch die knappe Berechnung des Existenzminimums und den Umstand verschärft, dass dieses Steuern nicht umfasst. Dies führt nicht selten dazu, dass abgebaute Schulden durch «neue» ersetzt werden. Allerdings hat das Parlament mit dem Überweisen der Motion 24.3000 den Bundesrat im April 2024 beauftragt, eine Revision des SchKG auszuarbeiten, die den Einbezug der Steuern in die Berechnung des Existenzminimums vorsieht.¹¹

Privatkonkurs

Theoretisch bietet der Privatkonkurs nach Artikel 191 ff. SchKG natürlichen Personen heute die Möglichkeit zur finanziellen Erholung. Allerdings erhalten die Gläubigerinnen und Gläubiger für in der Betreibung nicht gedeckte Forderungen einen Konkursverlustschein (Art. 265 Abs. 1 SchKG), welche erst nach 20 Jahren verjährt, wobei diese Frist unterbrochen und damit verlängert werden kann. Schuldnerinnen und Schuldner können in dieser Zeit für die Konkursforderungen stets erneut betrieben werden, wenn sie zu neuem Vermögen gekommen sind (Art. 265 Abs. 2 SchKG). Sie haben damit wenig Anreize zu arbeiten oder ihre Arbeitspensum zu erhöhen und damit ihre wirtschaftliche Erholung voranzutreiben (Bericht BR).

Weiter hat die Rechtsprechung des Bundesgerichts den Zugang zum Privatkonkurs in den letzten Jahren erschwert, um nicht zu sagen verunmöglicht. So hat dieses in einem Leitenentscheid 2007 festgehalten, dass der Zweck des Konkursverfahrens die Gleichbehandlung der Gläubigerinnen und Gläubiger und nicht die Schuldbefreiung der Schuldnerinnen und Schuldner sei. Entsprechend verweigert das Bundesgericht Schuldnerinnen und Schuldner, welche über keinerlei Aktiven verfügen und deren Konkursverfahren deshalb mangels verwertbarer Aktiven ohnehin gleich wieder eingestellt würde, die unentgeltliche Rechtspflege (BGE 133 III 614 E. 6; BGE 119 III 113 E. 3.b). In diesen Fällen fehle es an Rechtsschutzinteresse aufgrund der Aussichtslosigkeit der Fälle. Weiter beurteilt es das Konkursbegehren von Schuldnerinnen und Schuldner, die über keinerlei Aktiven verfügen, welche den Gläubigerinnen und Gläubiger hätten verteilt werden können, als rechtsmissbräuchlich.¹² Dies führt dazu, dass der Privatkonkurs in seiner heutigen Form und im Rahmen der heute gängigen Rechtsprechung nicht geeignet ist, natürliche Personen eine

¹¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20243000>.

¹² Vgl. Urteile des Bundesgerichts 5A_915/2014 vom 14. Januar 2015 E. 5.1 und 5A_78/2016 vom 14. März 2016 E. 3.1 ff.

Sanierung zu erlauben. Es scheint unrealistisch, dass Personen, die mehrmals gepfändet wurden, je über Aktiven verfügen sollen, die gleichmässig an die Gläubigerinnen und Gläubiger verteilt werden können (BR-Bericht 2022). Zudem haben die Schuldnerinnen und Schuldner wenig Interesse sich für ihre eigene finanzielle Gesundheit (bspw. durch eine Erhöhung ihres Arbeitsangebots) einzusetzen, weil das über ein standesgemässes Leben hinausgehende Vermögen von den Gläubigerinnen und Gläubiger abgeschöpft werden kann (BR-Bericht 2018). Weiter stellt das Verfahren für die Gläubigerinnen und Gläubiger ein finanzielles Risiko dar und ist deshalb wenig befriedigend: Unterliegen sie im Verfahren zur Feststellung neuen Vermögens, müssen sie in der Regel die Verfahrenskosten und allenfalls eine Parteienentschädigung tragen.

2.3.3 Andere überwiegende öffentliche Interessen

Staatliches Handeln im Sinne eines überwiegenden öffentlichen Interesses kann angezeigt sein, wenn der Schutz des Gemeinwohls die Schmälerung von Individualinteressen überwiegt. Vor diesem Hintergrund sollen die vorgeschlagenen Regelungen einen positiven Beitrag zur Wertschöpfung und der Vermeidung von Sozialausgaben (siehe dazu 2.3.1) wie auch zur öffentlichen Gesundheit leisten.

Eine Verschuldung bringt für die betroffenen Personen finanzielle Restriktionen mit sich, die sich einerseits direkt auf deren Wohlbefinden auswirken können, z.B. indem sie sich sportliche Aktivitäten oder den Zugang zu Gesundheitsleistungen nicht mehr leisten können. Andererseits bedeutet die Verschuldungssituation eine psychische Belastung, die sich im Fall einer ausgewogenen Situation noch verstärken kann. Diese Probleme manifestieren sich potenziell auch im Umfeld einer verschuldeten Person. So können – aufgrund finanzieller Restriktionen – z.B. Gesundheitsleistungen für Kinder nicht bezahlt werden oder die Verschuldungssituation stellt eine psychische Belastung für das Umfeld dar.

Vor diesem Hintergrund zeigen Coste et al. (2020) in einer Längsschnittstudie mit Daten des Schweizerischen Haushaltspanels (SHP), dass das Auftreten einer Verschuldungssituation die subjektive Lebenszufriedenheit von Personen senkt. Anhand derselben Daten weist Bialowolski (2018) nach, dass Zahlungsrückstände die Lebenszufriedenheit negativ beeinflussen, wenn sie dazu führen, dass die verschuldeten Personen Bankkredite in Anspruch nehmen, Wertgegenstände veräussern oder Geld von Familien und Freunde ausleihen müssen. Hämmig und Herzig (2022) vergleichen verschuldete und unverschuldete Personen im Kanton Zürich, wobei verschuldete Personen ihre Gesundheit als deutlich schlechter empfinden sowie häufiger unter Schlafstörungen und Depressionen leiden. Dies gilt auch nach Berücksichtigung diverser sozio-demografischer Merkmale wie Alter, Geschlecht, Einkommen und Ausbildung.

Gemäss Münster et al. (2009) sind verschuldete Personen in Deutschland deutlich häufiger übergewichtig als nicht verschuldete Personen. Mittels einer Befragung identifizieren die Forschenden dabei beide oben beschriebenen Wirkungskanäle: einerseits fehlt den Betroffenen das Geld für gesunde Lebensmittel (oder das Wissen um solche) und andererseits führt die psychisch sowie sozial belastende Situation in vielen Fällen zu «Trost-Essen». Rüger et al. (2013) weisen zudem auf einen Zusammenhang zwischen Überschuldung und Tabakkonsum in Deutschland hin.

Internationale Metastudien bestätigen einen Zusammenhang zwischen der Verschuldung von Personen und einem schlechten Gesundheitszustand entlang verschiedener Dimensionen (Turunen und Hiilamo, 2014). Dazu gehören ein erhöhtes Suizid- und Depressionsrisiko (Richardson

et al., 2013; Bridges und Disney, 2010), weitere psychische Erkrankungen (Dackehag et al., 2019; Meltzer et al., 2012), Alkohol- und Drogenmissbrauch (Richardson et al., 2013).

Im Rahmen einer Längsschnittstudie weisen Richardson et al. (2017) nach, dass finanzielle Schwierigkeiten bei britischen Studenten zu einer schlechteren mentalen Gesundheit führen und dass sich diese Probleme in einem eigentlichen Teufelskreis verschlimmern können. Ebenfalls in Grossbritannien nutzt Gathergood (2012) lokale Preisschocks im Immobilienmarkt, die zu einer höheren Verschuldung führen, um zu zeigen, dass sich solch exogenen Verschuldungsschocks anschliessend negativ auf die psychische Gesundheit der Immobilienbesitzenden auswirken.

3. RFA Prüfpunkt 2: (Alternative) Handlungsoptionen

3.1 Vorgeschlagene Massnahmen

Der vorliegende Vorschlag des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) sieht im Wesentlichen zwei neue Instrumente vor:

1. *Vereinfachtes Nachlassverfahren für Schuldner, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen* (also nicht im Handelsregister eingetragen sind). Dieses besteht im Wesentlichen aus einem Zwangsvergleich, bei welchem eine Gläubigerinnenmehrheit einzelne nicht-zustimmende Gläubigerinnen oder Gläubiger binden kann, und richtet sich an grundsätzlich sanierungsfähige Schuldnerinnen und Schuldner. Dieses Instrument bietet flexible Einzelfalllösungen und bedarf lediglich punktueller Anpassungen von bestehenden Regeln des Nachlassverfahrens.
2. *Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens (Sanierungsverfahren)*. Dieses richtete sich in erster Linie an Personen ohne Rückzahlungsmöglichkeiten, beispielsweise aufgrund von wenig oder keinem Einkommen, hohen Schulden oder einer ungünstigen Gläubigerzusammensetzung. Vorgesehen ist ein Generalexekutionsverfahren mit einer mehrjährigen Verfahrensdauer, in welcher sämtliche Vermögenswerte sowie die das Existenzminimum plus Steuern übersteigende Einnahmen der Schuldnerin oder des Schuldners zugunsten der Gläubigerinnen und Gläubiger abgeschöpft werden, mit anschliessender Restschuldbefreiung.

3.2 Alternative Regelungen

3.2.1 Alternative des Nichtstuns

Die naheliegendste Alternative ist das «Weiter-wie-bisher» im Status quo. Insofern der im vorherigen Kapitel beschriebene Handlungsbedarf anerkannt wird, ist dies jedoch keine Alternative. Wir sehen auch keinen Grund zur Annahme, dass sich im Status quo etwas ändern würde (z.B. zukünftige Abnahme der Verschuldung von natürlichen Personen), sodass das oben beschriebene

Problem gelöst würde. So fokussieren wir in den folgenden Analysen stattdessen auf eine Reihe von alternativen Regelungsinstrumenten und -inhalten.

3.2.2 Alternative Regelungsinstrumente und -inhalte

Wir unterscheiden zwischen alternativen *Regelungsinstrumenten* und *Regelungsinhalten*. Der Bundesratsbericht (BR-Bericht 2022) nennt einige alternative Regelungsinstrumente. Wir listen diese in Tabelle 1 auf und bewerten, inwiefern sie zur Lösung des vorliegenden Problems beitragen können bzw. nicht können. Insgesamt zeigt sich, dass keines der alternativen Regelungsinstrumente zur Zielerreichung (insbesondere Vermeidung negativer gesundheitlicher Auswirkungen und Steigerung der Arbeitsmarktpartizipation) geeignet ist.

Anschliessend führen wir in Tabelle 2 – ebenfalls basierend auf dem Bundesratsbericht (BR-Bericht 2022) und gemäss dem Pflichtenheft – alternative Regelungsinhalte auf. Damit sind Varianten im Rahmen der vorliegenden Revision gemeint. Wir haben alle Fachpersonen zu diesen alternativen Regelungsinhalten befragt. Unbestritten war dabei die Notwendigkeit eines ausreichenden Beratungsangebots. Andere Regelungsinhalte wurden kontroverser diskutiert (Zuständigkeit Konkurs- oder Betreibungsamt) und von den verschiedenen Gruppen entsprechend des für sie erwarteten Kosten-Nutzen-Verhältnisses beurteilt (z.B. Dauer der Abschöpfungsphase, siehe dazu Anhang B). Bezüglich des genauen Adressatenkreises des Sanierungsverfahrens bestehen sowohl Unsicherheiten (positiv) wie auch unterschiedliche Ansichten (normativ).

Tabelle 1: Alternative Regelungsinstrumente

Alternatives Instrument	Regelungsinstrument	Würdigung
	Modifikation des geltenden Privatkonkurses: Es müsste dabei explizit festgehalten werden, dass nicht die gleichmässige Bedienung der Forderungen der Gläubigerinnen und Gläubiger – bzw. eines Teils davon – im Vordergrund steht, sondern die Entschuldung der Schuldnerin und des Schuldners.	<p>Entgegen der Rechtsprechung des Bundesgerichts werden in gewissen Regionen heute noch Privatkonkurse durchgeführt. Könnten also mit einer (Wieder-)Öffnung des Privatkonkurses in anderen Regionen die Ziele der Vorlage erreicht werden?</p> <p>Der Privatkonkurs bietet für Personen eine «Lösung», die ohnehin geringe Einkommensmöglichkeiten haben. Schuldenberatungen berichten, dass der Privatkonkurs solchen Schuldnerinnen und Schuldner gegenüber der Lohnpfändung etwas «mehr Luft lässt», weil die Betreibungen gestoppt werden und ihr Einkommen nach Konkurseröffnung nicht an die Gläubigerinnen und Gläubiger fällt (Art. 197 Abs. 2 SchKG). Mit geschickter Planung können nach einem Privatkonkurs zudem beispielsweise Einkäufe in eine Pensionskasse oder Einzahlungen in die Dritte Säule getätigt werden.</p> <p>Eine Schuldbefreiung findet allerdings nicht statt. Kommen die Schuldnerinnen und Schuldner danach zu neuem Vermögen, können sie wieder betrieben werden. Dadurch haben Schuldnerinnen und Schuldner keinen Anreiz (zu viel) Vermögen zu bilden bzw. Einkommen zu generieren. Sie können bzw. müssen mit diesem geringen Einkommen leben, ohne betrieben zu werden, allerdings auch ohne Chance ihre Einkommens- oder Vermögenssituation nachhaltig zu verbessern.</p> <p>Weiter bietet der Privatkonkurs insbesondere für Personen, die zwar stark verschuldet sind und unter den heutigen Regelungen keine Aussicht auf eine nachhaltige Entschuldung haben, aber grundsätzlich relativ gute Einkommensperspektiven haben, keine nachhaltige Lösung. Ihr Einkommen würde stets von neuem gepfändet, wodurch jeglicher Anreiz ein solches zu erzielen entfällt.</p> <p><i>Fazit: Eine «Wiederöffnung» des Privatkonkurses stellt nur für eine kleine Anzahl Schuldnerinnen und Schuldner eine Verbesserung dar (solche ohne Quote und ohne Aussicht auf Vermögensbildung). Eine nachhaltige Entschuldung würden aber auch diese Personen nicht erreichen. Verglichen mit den vorliegenden Änderungen würde dieses Instrument deshalb zu deutlich geringeren positiven finanziellen Effekten durch die nachhaltige Eingliederung in Wirtschaft und Gesellschaft von Schuldnerinnen und Schuldner führen.</i></p>
	Ist die Erzielung einer pfändbaren Quote zur Befriedigung eines Teils der Forderungen nicht realistisch, könnte eine sofortige Schuldbefreiung aussichtsloser Fälle ermöglicht werden.	<p>Diese Massnahme wäre kostengünstig und für Betroffene unter Umständen sinnvoll.</p> <p>Die Definition von «hoffnungslosen Fällen» ist – insbesondere ex-ante – sehr schwierig. Die geplante Abschöpfungsphase übernimmt diese Beurteilung zu einem gewissen Grad: Es wird behördlich geprüft, was während einer bestimmten Zeitperiode zu holen ist. Zudem hätten Schuldnerinnen und Schuldner einen Anreiz sich «hoffnungslos zu rechnen», um eine Schuldbefreiung zu erreichen.</p> <p>Weiter würde ein solches Verfahren falsche Anreize setzen, weil die Entschuldung mit keinen Kosten für die Schuldnerinnen und Schuldner verbunden wäre. Die Akzeptanz dafür dürfte unter Gläubigerinnen und Gläubiger, aber auch in der Gesellschaft, gering sein.</p>

	<p><i>Fazit: Es bestünden erhebliche Fehlanreize und grosses Missbrauchspotenzial. Zudem dürfte die Umsetzung dieses Instrument politisch sehr umstritten und kaum durchführbar sein.</i></p>
<p>Im Nachlassverfahren bestünde die Möglichkeit einer Anpassung der geltenden Konkursprivilegien.</p>	<p>Oft verhindern diese Privilegien eine Sanierung, weil sich privilegierte Gläubigerinnen und Gläubiger gegen einen Nachlassvertrag stellen, bzw. gegen den damit verbundenen Teilverzicht auf ihre Forderungen. Im Fall von Krankenkassen und (gewissen) kantonalen Steuerbehörden untersagen auch gesetzliche Regelungen solche Teilerlasse. Dies führt dazu, dass eine allfällige Quote, die Schuldnerinnen und Schuldner bieten können, vollständig für die Bedienung der privilegierten Forderungen verwendet wird. Dadurch haben Drittklassgläubigerinnen und -gläubiger keinen Anreiz mehr einem Nachlassvertrag zu zustimmen. Dies bestätigen alle befragten Schuldnerinnenvertreterinnen und -vertreter.</p> <p>Eine Änderung dieser Privilegienordnung könnte grundsätzlich die Nachlassverfahren attraktiver machen. Zudem gilt: je mehr Privilegien abgeschafft werden, desto mehr greift eine <i>pari passu</i> Verteilung an alle Gläubigerinnen und Gläubiger Platz (d.h. alle Gläubigerinnen und Gläubiger erhalten die gleiche Quote).</p> <p>Allerdings dürfte eine Anpassung der Privilegienordnung politisch sehr umstritten sein. Insbesondere eine Schwächerstellung von Unterhaltsempfängern (Familien, Kinder) ist kaum durchsetzbar. Es ist zudem fraglich, ob Krankenkassenprämien schwächer gestellt werden sollen, da diese Verpflichtungen nicht aus einem frei wählbaren Vertrag entstehen (Vertragspflicht der Krankenkassen). Zudem belastet ein Erlass auf diesen Forderungen grundsätzlich die restlichen Prämienzahlenden.</p> <p><i>Fazit: Von Schuldnerinnenseite würde dieses Instrument sehr begrüsst und als sehr effektiv zur Erreichung von mehr Sanierungen beschrieben. Die Privilegienordnung müsste allerdings für alle SchKG-Verfahren gleichermassen (und damit losgelöst von der Einführung eines Sanierungsverfahrens) angepasst werden. Aufgrund von diversen rechtlichen und politischen Fragen scheint dies zudem wenig realistisch.</i></p>
<p>Bereits heute besteht die Möglichkeit während eines Privatkonkurses ein Nachlassverfahren vorzuschlagen (Art. 332 SchKG). Wenn Schuldnerinnen und Schuldner einen zusätzlichen Betrag aufbringen können, um eine merklich bessere Dividende als im Konkurs anzubieten (z.B. 20% Nachlass- anstatt 10% Konkursdividende), stimmen Gläubigerinnen und Gläubiger häufig zu, womit die Schuldnerin oder der Schuldner saniert ist.</p>	<p>Dieses Verfahren besteht heute und könnte durch gezielte Informationskampagnen (z.B. unter Schuldenberatungen) bekannter gemacht werden. Zudem könnten Konkursämter entsprechende Merkblätter oder Musterverfahren bereitstellen. Diese alternative Regelung wäre sehr kostengünstig und basiert auf bestehenden Regelungen. Zudem kommt es zu einer echten Schuldbefreiung der Schuldnerinnen und Schuldner.</p> <p>Ein Nachteil ist allerdings, dass die zusätzliche Dividende häufig von Drittpersonen (meist Familie oder Bekannte) aufgebracht werden muss. Dies bedeutet eine Belastung für das Umfeld und schränkt den Zugang zu diesem Verfahren für Personen ohne diese Möglichkeit ein.</p> <p>Des Weiteren weisen befragte Fachpersonen darauf hin, dass die allermeisten Personen, die für eine solches Verfahren in Frage kommen (Personen in Privatkonkurs), Krankenkassenschulden haben. Diese sind privilegiert, wodurch die zusätzliche Dividende vollständig an die Krankenkassen geht. Die restlichen Gläubigerinnen und Gläubiger haben dann kein Interesse mehr dem Nachlassvertrag zu zustimmen.</p> <p>Das heutige Nachlassverfahren ist zudem für einfache Verhältnisse überdimensioniert. Das geplante vereinfachte Nachlassverfahren sieht dahingehende Verbesserungen vor.</p>

Fazit: Schuldnervertreterinnen und -vertreter beurteilen Nachlassverfahren bereits heute als bewährtes Verfahren, dass aber häufig an zu tiefen Quoten aufgrund von privilegierten Forderungen scheitert. Dieses Instrument ändert daran nichts. Es ist aber denkbar, dass das vereinfachte Nachlassverfahren diesen Weg zur Entschuldung attraktiver macht.

Tabelle 2: Alternative Regelungsinhalte

Alternativer Regelungsinhalt	Pro	Contra
<p>Gemäss Pflichtenheft ist sowohl eine Variante mit der alleinigen Zuständigkeit der Konkursämter wie auch eine Variante mit Beizug der Betreibungsämter für die Abschöpfung während des Verfahrens zu prüfen. Im Verlauf des Mandats kam zusätzlich der Wunsch auf, die Zuständigkeitsfrage (Konkurs- oder Betreibungsamt) den Kantonen zu überlassen. In den Fachgesprächen sammelten wir deshalb – und weil praktisch</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Sanierungsverfahren ist in erster Linie ein Konkursverfahren (Generalexekution); darin sind Konkursämter erfahren, die Betreibungsämter nicht. – Konkursämter sind i.d.R. grösser und professioneller. Dagegen gibt es diverse kleine Betreibungsämter mit wenig Kapazitäten und Know-how (gesamtschweizerische über 300). – Gerade kleine Betreibungsämter werden auch kaum Erfahrung sammeln können, da dort nur wenig Sanierungsverfahren zu erwarten sind. – Konkursämter könnten die Begleitung der Abschöpfungsphase als Leistung bei den Betreibungsämter «einkaufen». – Gemäss Schuldenberatungen unterscheidet sich die Haltung von verschiedenen Betreibungsämtern gegenüber Schuldnerinnen und Schuldner beträchtlich (von sehr unterstützend bis «klar auf Gläubigerseite» (O-Ton) und wenig kooperativ). Diese Fachpersonen sehen die Betreibungsämter deshalb kritisch und erwarten ungleiche Anwendungen des Sanierungsverfahrens (sowie Anzahl Abbrüche) je nach Ort, wo es durchgeführt wird. 	<ul style="list-style-type: none"> – Die Abschöpfungsphase ist einer Lohnpfändung ähnlich. Das ist die Spezialität der Betreibungsämter. – Für die Abschöpfungsphase zuständige Behörden sollten nahe am Wohnort der Schuldnerin oder des Schuldners sein. Das ist bei den Betreibungsämter eher gegeben. Konkursämter übergeben keine Verfahren bei einem Umzug der Schuldnerin oder des Schuldners. Umgekehrt kann ein Wechsel der Zuständigkeit auch zu Mehraufwand oder Inkonsistenzen führen. – Die Betreibungsämter sind in der Regel näher an den Schuldnerinnen und Schuldner (O-Ton: «Schuldnerinnen und Schuldner rufen uns z.T. alle drei Tage an»). In diesem Umgang sind die Betreibungsbeamten geschult. Sie kennen die Situation der Schuldnerinnen und Schuldner. Das Konkursamt weniger; es kann nicht beraten und das Verfahren empfehlen.

alle Fachpersonen einen Wechsel der Zuständigkeiten während des Verfahrens kritisch sehen – breit die Argumente Pro/Contra Konkursamt (auf die beziehen sich Pro/Contra rechts) gegenüber Betreibungsamt.

Fazit: Die meisten befragten Fachpersonen lehnen einen Wechsel der Zuständigkeiten als unpraktikabel und kostspielig ab. Ebenso klar scheint, dass es eine Art der Zusammenarbeit geben muss, da das Konkursamt über Know-how in der Eröffnung eines General.executionsverfahrens verfügt, das Betreibungsamt hingegen in den voraussichtlich in der Abschöpfungsphase benötigten Kompetenzen. Ob insgesamt das Konkurs- oder das Betreibungsamt besser für das Verfahren geeignet ist, wird je nach persönlicher Erfahrung (z.B. sehr unterschiedliche Erfahrungen mit Betreibungsämtern seitens der Schuldenberatungen) unterschiedlich beurteilt.

Gemäss Pflichtenheft soll die **Abschöpfungsphase zwischen drei und sieben Jahren** dauern (Pro bezieht sich auf eine kurze Dauer). Während dieser Dauer wird Einkommen, das das Existenzminimum der Schuldnerin oder des Schuldners übersteigt, abgeschöpft und den Gläubigerinnen und Gläubiger zugeführt.

- Sozialpolitisch ist eine schnelle Entschuldung wünschenswert. Der erhoffte Nutzen der Vorlage (zweite Chance, Arbeitsanreiz) materialisieren sich rascher.
- Die Abschöpfungsphase ist für die Schuldnerinnen und Schuldner belastend (Existenzminimum, keine erneute Verschuldung). Eine kurze Dauer erhöht die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Durchführung.
- Eine kurze Dauer senkt die Kosten bei den begleitenden Behörden.
- Viele Fachpersonen verweisen auf Nachlassverfahren, die in der Regel drei Jahre dauern und schlagen vor, dieselbe Dauer für das Sanierungsverfahren zu übernehmen.
- Gemäss Fachpersonen sind heutige Lebensentwürfe (Job, Familie) unsteter. Drei Jahre seien einigermaßen planbar, darüber hinaus gebe es zu viele Unsicherheiten.

- Je kürzer die Dauer, desto geringer die für die Gläubigerinnen und Gläubiger erreichte Rückzahlungsquote. Die Wahrscheinlichkeit einer Schlechterstellung der Gläubigerinnen und Gläubiger gegenüber dem Status-Quo nimmt zu und gefährdet die Akzeptanz des Verfahrens bei den Gläubigerinnen und Gläubiger.
- Eine längere Abschöpfungsphase verhindert, dass das Verfahren leichtfertig angerufen wird und allenfalls missbraucht wird.
- Um die politische Akzeptanz des Sanierungsverfahren zu erhöhen, sollte es den Schuldnerinnen und Schuldner nicht zu einfach gemacht werden.

Fazit: Eine Mehrheit der Fachpersonen (Schuldenberatungen, aber auch Behörden) plädiert für eine Abschöpfungsdauer von drei Jahren. Diese Fachpersonen erachten eine längere Dauer als nur schwer bewältigbar für die Schuldnerinnen und Schuldner und plädieren dafür sich an der üblichen Dauer von anderen Sanierungsverfahren zu orientieren. Bei einer längeren Dauer rechnen sie mit weniger Verfahren und vermehrten Abbrüchen derselben. Gläubigervertreterinnen fordern eine längere Dauer, um eine mutmasslich höhere Abschöpfungsquote zu erzielen.

In unseren Analysen zu den Auswirkungen auf Akteure und die Gesamtwirtschaft (Kapitel 4 und 5) gehen wir grundsätzlich von einer Verfahrensdauer von vier Jahren aus, wie sie auch im Entwurf des Bundesrates vorgesehen ist. Gleichzeitig zeigen wir in Anhang B wie

	<p>sich unsere Berechnungen bei einer Verfahrensdauer von drei bzw. sechs Jahren ändern würden. An Stellen, wo sich eine kürzere bzw. längere Verfahrensdauer auf die Resultate auswirkt, verweisen wir auf diese zusätzlichen Berechnungen.</p>	
<p>Es stellt sich die Frage, an welchen Adressatenkreis sich die Verfahren genau richten (Pro bezieht sich auf einen breiten Adressatenkreis).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Mehr Personen erhalten eine zweite Chance. Der erwartende Nutzen materialisiert sich für mehr Personen und ist damit insgesamt grösser. – Es ist schwer ex-ante zu beurteilen, ob eine Person das Sanierungsverfahren erfolgreich durchlaufen und anschliessend nachhaltig schuldenfrei leben kann. Um keine eigentlich für das Verfahren geeignete Leute von vornerein auszuschliessen, argumentieren einige Fachpersonen deshalb den Adressatenkreis breit zu fassen und zu einem gewissen Grad auch Abbrüche in Kauf zu nehmen. – Einige Fachpersonen argumentieren, dass alle Personen, die eine Entschuldung wollen, die Perspektive auf eine solche erhalten sollten. <p><i>Fazit: In dieser Frage herrscht grosse Unsicherheit unter den befragten Fachpersonen. Einerseits wird die Formulierung «dauernd zahlungsunfähig» (Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG) sehr unterschiedlich interpretiert. Verschiedentlich wird hierbei eine Klarstellung vom</i></p>	
		<ul style="list-style-type: none"> – Ein breiter Adressatenkreis führt zu mehr Abbrüchen. Das ist für den Staat mit Kosten und keinem Nutzen verbunden. Für Schuldnerinnen und Schuldner wirkt ein Abbruch zusätzlich deprimierend. – Auch Schuldenberatungen argumentieren, dass nicht alle Schuldnerinnen und Schuldner für das Sanierungsverfahren geeignet seien. Es brauche dazu ein stabiles Budget und einen gewissen Durchhaltewillen. – Bei Personen ohne regelmässiges Einkommen ist es unwahrscheinlich, dass sie sich während der Abschöpfungsphase (oder danach) nicht erneut verschulden. Das ist aber eigentlich Voraussetzung für ein Sanierungsverfahren. – Für Personen mit keinem oder sehr geringem Einkommen besteht heute (an gewissen Orten) die Möglichkeit eines Privatkonkurses. Dadurch werden sie zwar nicht entschuldet, die Belastung durch ständige Betreibungen entfällt aber, solange sie nicht zu neuem Vermögen kommen. Allerdings ist der Zugang zum Privatkonkurs durch die BG-Rechtsprechung bereits heute vielerorts praktisch nicht vorhanden und es ist fraglich, wie lange er andernorts noch praktiziert wird. Zudem führt der Privatkonkurs nicht zu einer nachhaltigen Entschuldung, wodurch der Arbeitsanreiz auch danach weitgehend entfällt.

	Gesetzgeber gefordert. Andererseits beurteilen die Fachpersonen den aus ihrer Sicht optimalen Adressatenkreis kontrovers; und hierbei insbesondere die Fragen, wie offen das Verfahren für Personen mit sehr geringen oder keinen finanziellen Mitteln sein soll.	
Die Kantone sollen verpflichtet werden, ein ausreichendes Schuldenberatungsangebot zu gewährleisten.	<ul style="list-style-type: none"> – Erhöht die Chance auf ein erfolgreiches Durchlaufen des Sanierungsverfahrens – Fördert die nachhaltige Entschuldung und unterstützt damit das Ziel einer «zweiten Chance» für verschuldete Personen. <p><i>Fazit: Alle Fachpersonen sind sich einig, dass Sanierungen in den allermeisten Fällen nur mit professioneller Unterstützung gelingen. Schuldenberatungen scheinen deshalb ein geeignetes Mittel zu sein, um die Effektivität der Verfahren zu erhöhen (erfolgreiche Entschuldung, aber auch bessere Sicherstellung einer Abschöpfungsquote).</i></p>	
Gemäss dem vorliegenden Vorschlag sollen für das Sanierungsverfahren keine Kostenvorschüsse erhoben werden (Art. 340, Abs. 1, SchKG). Das Verfahren wird aus den abgeschöpften Erträgen der Schuldnerinnen und Schuldner bezahlt, und wenn diese nicht reichen durch den Staat.	<ul style="list-style-type: none"> – Schränkt den Zugang zum Sanierungsverfahren nicht ein. Insbesondere für Personen mit sehr geringen finanziellen Möglichkeiten (die eine wichtige Zielgruppe darstellen). – Verschärft die Verschuldungssituation von Personen nicht zusätzlich. Und weitet diese nicht auf ihr Umfeld aus. – Erhöht die Anzahl der Personen, die ein solches durchlaufen und damit die daraus zu erwarteten positiven Effekte 	<ul style="list-style-type: none"> – Die Verfahrenskosten werden entweder aus dem Abschöpfungsertrag bezahlt und verringern dadurch die Rückzahlungen an die Gläubigerinnen und Gläubiger (insbesondere jene der dritten Klasse) oder sie gehen zulasten des Staates. Dies verringert die Akzeptanz der neuen Verfahren unter diesen. – Sind die neuen Verfahren gratis, könnte es insbesondere zu Beginn zu einem Ansturm von Personen, die auf diese Verfahren «warten», kommen. Die zuständigen Ämter könnten an ihre Kapazitätsgrenzen kommen. – Auch heutige Verfahren kosten die Schuldnerinnen und Schuldner etwas (z.B. Privatkonkurs oft zwischen 4000.- und 6000.-). – Die Auferlegung von gewissen Kosten, kann bei Schuldnerinnen und Schuldner das Bewusstsein für die einmalige Chance einer Restschuldbefreiung erhöhen. – Eine Fachperson bringt den Vorschlag einer unentgeltlichen Verfahrensführung durch den Staat ein. Schuldnerinnen und Schuldner bezahlen diese, falls sie wieder zu Vermögen kommen, später (ähnlich wie bei einem Scheidungsverfahren).

	<p><i>Fazit: Die befragten Fachpersonen beurteilen die Frage nach Kostenvorschüssen grösstenteils entsprechend ihrer «Position»: Schuldnerinnenseite eher dagegen, Gläubigerinnen und Gläubiger sowie staatliche Behörden eher dafür. Aus unserer Sicht ist die Frage von Kostenvorschüssen mit der Höhe der Gebühren zu diskutieren, wobei die erwarteten Kosten und Nutzen der verschiedenen Gruppen berücksichtigt werden sollten.</i></p>	
<p>Schaffung einer neuen Bestimmung zur Berücksichtigung von ausserordentlichen Vermögensanfällen (z.B. Erbschaft) für eine gewisse Dauer nach Verfahrensende.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Umsetzung ist trickreich: was fällt darunter? Wie geht man mit neuen Gläubigerinnen und Gläubiger um? – Ausserordentlichen Vermögensanfällen sind eher selten und wenn sie passieren, werden sie bereits oft Gläubigerinnen und Gläubiger angeboten (z.B. im Rahmen eines Nachlassverfahrens); lohnt sich deshalb der Aufwand einer neuen Bestimmung? 	<ul style="list-style-type: none"> – Es wäre für Gläubigerinnen und Gläubiger sehr stossend, wenn eine Person kurz nach der Restschuldbefreiung zu einer Erbschaft kommt. – Erhöht die politische Akzeptanz.
	<p><i>Fazit: Im Sinne einer besseren Akzeptanz der Restschuldbefreiung scheint dieser Regulierungsinhalt den meisten Fachpersonen angezeigt. Von Schuldnerinnenseite wird teils argumentiert, dass nicht über die Verfahrensdauer in die Vermögenssituation eingegriffen werden soll und beispielsweise Erbschaften (in Form eines Vorbezugs) oft schon Teil von angestrebten Sanierungslösungen sind.</i></p>	

4. RFA Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf Akteure

Um die Auswirkungen der Vorlage einzuordnen und – soweit möglich – zu quantifizieren, erstellen wir im Folgenden ein Mengengerüst. Diese Schätzung liefert Anhaltspunkte zu den zu erwartenden neuen Verfahren und damit zur Anzahl der betroffenen Schuldnerinnen und Schuldner und Gläubigerinnen und Gläubiger sowie der damit verbundenen Belastung der Behörden.

Anschliessend beschreiben wir die Auswirkungen der neuen Verfahren auf einzelne Gruppen. Dabei konzentrieren wir uns auf Gruppen oder Bereiche, wo relevante Auswirkungen zu erwarten sind. Diese haben wir mit Hilfe einer Relevanzanalyse identifiziert (siehe Anhang C).

4.1 Mengengerüst

Wie viele Verfahren (vereinfachtes Nachlassverfahren und Sanierungsverfahren) werden voraussichtlich pro Jahr durchgeführt?

4.1.1 Vereinfachtes Nachlassverfahren

Gemäss den befragten Fachpersonen (siehe Anhang A.3) führen die vorgesehenen Vereinfachungen im Nachlassverfahren tendenziell dazu, dass mehr Nachlassverfahren aufgenommen werden. Die meisten Fachpersonen erwarten allerdings eine eher geringe Zunahme der vereinfachten Nachlassverfahren. Folgende Gründe führen zu dieser Einschätzung:

- Die geplanten Änderungen bzw. Vereinfachungen im gerichtlichen Nachlassverfahren werden insgesamt als gering eingeschätzt, weshalb auch die Anzahl Fälle nur geringfügig zunehmen dürfte. Die meisten Fachpersonen erwarten deshalb eine Zunahme von wenigen Fällen oder «bis zu 10 Prozent». Einzelne Fachpersonen erwarten rund eine Verdoppelung der Verfahren. Zur Einordnung: Gemäss Angaben von 22 der 43 Mitgliedern der Schuldenberatung Schweiz (SBS 2024) mündeten von 7'450 Dossiers 35 pro Jahr in gerichtlichen Nachlassverträgen. Skalieren wir diese 35 Nachlassverträge auf alle SBS-Mitglieder hoch, bedeutet eine Zunahme von 10 bzw. 50 Prozent lediglich 7 bzw. 34 zusätzliche Verfahren.
- Diverse Fachpersonen betonten, dass heute oftmals die privilegierten Forderungen (insbesondere von Krankenkassen) Sanierungen verhindern. Weil Krankenkassenschulden gemäss befragter Fachpersonen durch ansteigende Krankenkassenprämien an Wichtigkeit gewinnen (vgl. auch SBS 2024), verstärkt sich dieser Effekt. Einige der befragten Schuldenberatungen betonen, dass oft keine Lösungen mit Gläubigerinnen und Gläubiger gefunden werden können, weil Krankenkassenschulden die Bedienung von Gläubigerinnen und Gläubiger der dritten Klasse stark beeinträchtigt. Ansonsten würden die gerichtlichen Nachlassverfahren bereits heute relativ gut funktionieren.
- Insbesondere von Gläubigerinnenseite wird befürchtet, dass das geplante Sanierungsverfahren mit anschliessender Restschuldbefreiung anstelle von Nachlassverfahren zum Zug

kommen könnte. Die gleichzeitige Einführung des Sanierungsverfahrens könnte deshalb zu weniger Nachlassverfahren führen. Andere Fachpersonen argumentieren, dass gerade ein Sanierungsverfahren der Schuldnerinnenseite ein Instrument gibt, um Gläubigerinnen und Gläubiger an den Verhandlungstisch zu bringen und so mehr Nachlassverfahren durchzuführen. Wir beschreiben solche indirekten Effekte unter Kapitel 4.1.3).

Basierend auf den Befragungen der Fachpersonen rechnen wir mit rund 30 bis 150 zusätzlichen Nachlassverfahren.¹³

4.1.2 Sanierungsverfahren mit anschliessender Restschuldbefreiung

Ecoplan (2021b) hat in der Vorstudie geschätzt, dass es zu rund 5'000 Verfahren kommen könnte. Die Schätzung beruht auf Vergleichen mit Deutschland und Österreich, Datenanalysen und Fachgesprächen.

Validierung Zahlen Ecoplan

Wir haben die befragten Fachpersonen gebeten, diese Zahlen zu validieren. Die meisten Fachpersonen erachtete die Schätzung von rund 5'000 erwarteten Sanierungsverfahren pro Jahr als ungefähr plausibel.¹⁴ Es wurden aber sowohl Gründe für eine tiefere als auch für eine höhere Anzahl Verfahren angebracht.

Für eine tiefere Anzahl Sanierungsverfahren als die von Ecoplan geschätzten 5'000 sprechen aus Sicht der Fachpersonen folgende Gründe:

- Die Voraussetzung, dass Schuldnerinnen und Schuldner über ein ausgeglichenes Budget verfügen müssen (Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG), wird als hohe Hürde angesehen. Oft würde der Lebenswandel von verschuldeten Personen («Überkonsum») auch bei relativ geringen Schulden dazu führen, dass diese sich nicht nachhaltig entschulden bzw. schuldenfrei leben können. Dies betreffe insbesondere Personen, die Sozialhilfe beziehen (wobei es dazu auch gegenteilige Einschätzungen gibt; siehe unten). Eine laxere Auslegung dieser Bestimmungen könnte zwar zu mehr Verfahren führen, würde aber auch mehr Abbrüche mit sich bringen. Diese Beurteilung wurde insbesondere von Seiten der Behörden (z.B. Betreibungsämter), teilweise aber auch von der Schuldenberatungen eingebracht. Fachpersonen, die diese Argumente vorbrachten, schätzen die Anzahl Sanierungsverfahren auf rund 2'500 bis 5'000 pro Jahr.
- Praktisch alle Fachpersonen betonen, dass die neuen Verfahren für Schuldnerinnen und Schuldner ohne Begleitung nicht durchführbar sind. Dies betrifft einerseits administrative Belange: Schuldnerinnen und Schuldner können das als kompliziert erachtete Sanierungsverfahren nicht ohne Beratung beantragen und durchstehen (z.B. Beantragung des Verfahrens, Einreichung der notwendigen Unterlagen, keine Neuverschuldung während Verfahren). Andererseits bedarf das Sanierungsverfahren eine vorgängige Stabilisierung des Budgets der

¹³ Die Expertengruppe des Bundes schätzt die Anzahl zusätzlicher Nachlassverfahren aufgrund der Vereinfachungen als höher ein. Argumentiert wird, dass die heute nicht zu Ende geführten privaten Schuldenbereinigungen eine bessere Annäherung an die Anzahl erwarteter vereinfachter Nachlassverfahren bilden würden als die heutigen ordentlichen Nachlassverfahren.

¹⁴ Die Grundlage für diese Fachgespräche bildete der bundesrätliche Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), der im Juni 2022 zusammen mit einem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung geschickt wurde. Wir beschreiben in Anhang B, wie sich aus unserer Sicht eine Änderung der Verfahrensdauer auf die Anzahl Verfahren auswirken dürfte.

Schuldnerin oder des Schuldners (in Erfüllung von Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG, siehe auch obigen Punkt), was – gemäss befragten Fachpersonen – meist nur mit professioneller Unterstützung gelingen kann. Die effektive Anzahl Verfahren dürfte damit auch von den (personell) begrenzten Ressourcen der Schuldenberatungen abhängen. Aus diesem Grund erwarten die meisten Fachpersonen auch eher keinen Ansturm kurz nach Einführung der Verfahren: Die involvierten Schuldenberatungsstellen müssen die neuen Verfahren zuerst kennenlernen und deren Anwendung erlernen.

- Während der geplanten Abschöpfungsphase müssen Schuldnerinnen und Schuldner mit dem Existenzminimum auskommen, was eine grosse finanzielle und insbesondere psychische Belastung darstellt.¹⁵ Es stellt sich für diverse Fachpersonen die Frage, wie viele der Schuldnerinnen und Schuldner, die ein Sanierungsverfahren starten, dieses auch durchstehen werden. Wenn möglich dürften Schuldnerinnen und Schuldner andere Verfahren bzw. Einigungen mit Gläubigerinnen und Gläubiger bevorzugen (siehe dazu auch Kapitel 4.1.3). In diesem Kontext betonen verschiedene Fachpersonen, dass Schuldnerinnen und Schuldner, die eine Rückzahlung von 10% oder mehr anbieten können, andere Verfahren (z.B. einvernehmliche Schuldenbereinigung, gerichtliches Nachlassverfahren) wählen würden, da diese eine weniger belastende und absehbarere Entschuldung bieten.

Andere Fachpersonen gehen von mehr als den von Ecoplan geschätzten 5'000 jährlichen Fällen aus. Dies aus folgenden Gründen:

- In Österreich und Deutschland werden Krankenkassenprämien und Steuern direkt vom Lohn abgezogen. Die Verschuldungsgefahr aufgrund von Krankenkassenprämien oder Steuern ist deshalb in der Schweiz ungleich höher und damit auch der «Bedarf» an Sanierungsverfahren aufgrund dieser sehr häufigen Verschuldungsarten (siehe dazu Ecoplan 2021a oder Schuldenberatung Schweiz 2024).
- Insbesondere von Gläubigerseite wird moniert, dass die «Zielgruppe» des Sanierungsverfahrens zu unklar definiert ist. Auch eine Schuldnerin oder ein Schuldner, der ordentlich verdient, aber gleichzeitig zu viel konsumiert, könne «dauernd zahlungsunfähig» sein (Art. 337, Abs. 3 VE-SchKG). Es werden daher – je nach Auslegung der zuständigen Behörden – 10'000-15'000 Sanierungsverfahren pro Jahr erwartet. Gläubigervertreterinnen und -vertreter befürchten, dass sich dies zusätzlich akzentuieren könnte, wenn die zuständigen Ämter die notwendigen Prüfungen der Zulassungsvoraussetzungen eines Sanierungsverfahrens aufgrund von mangelnden Ressourcen nicht sorgfältig genug durchführen können.
- Schuldnerinnenvertreter argumentieren teils, dass das Sanierungsverfahren «allen» offenstehen sollte. Dadurch werden mehr eingeleitete Verfahren als die von Ecoplan geschätzten 5'000 pro Jahr erwartet bzw. «erhofft». Dabei müsste auch in Kauf genommen werden, dass Verfahren abgebrochen werden müssen, da ex-ante kaum abschätzbar sei, ob ein Verfahren erfolgreich durchlaufen werden könne. Andere Schuldnervertreterinnen betonen hingegen, dass auch Schuldnerinnen und Schuldner nicht gedient ist, wenn Sanierungsverfahren mit geringen Erfolgsaussichten eröffnet werden: Die Abschöpfungsphase stelle eine finanzielle und psychische Belastung dar und ein Abbruch würde das bei verschuldeten Personen oft

¹⁵ Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass Steuerforderungen neu – und unabhängig von den hier untersuchten Änderungen – in die Berechnung des Existenzminimums einfliessen sollen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20243000>). Die zu erwartende Belastung der Schuldnerinnen und -schuldner während der Abschöpfungsphase verringert sich dadurch.

vorherrschende Gefühl der Hoffnungslosigkeit noch verstärken. Es lohne sich deshalb nicht, die seltene Chance einer Sanierung durch die Eröffnung eines Sanierungsverfahrens mit geringen Erfolgsaussichten leichtfertig zu verspielen.

- Der von Ecoplan (2021b) geschätzte Anteil von 25% Personen mit Sozialhilfe, die für ein Sanierungsverfahren in Frage kommen (pro Jahr rund 1'500 Fälle), wird von zwei Fachpersonen als zu tief angesehen. Sie argumentieren, dass es heute für Leute in Sozialhilfe keine geeigneten Entschuldungsmöglichkeiten gibt, weil diese meist keine Quote bieten können. Ein beträchtlicher Teil dieser Personen könne aber durchaus ein nachhaltig schuldenfreies Leben führen und sich teils aus der Sozialhilfe ablösen sowie in den Arbeitsmarkt integrieren. Deshalb ist gemäss diesen Fachpersonen eher mit 3'000 als mit bloss 1'500 Sanierungsverfahren unter dieser Personengruppe zu rechnen. Weiter argumentieren diese Fachpersonen, dass es nicht erstaune, dass beispielsweise Schuldenberatungen die Anzahl Sanierungsverfahren bei Personen in Sozialhilfe unterschätzen: Solche Schuldnerinnen und Schuldner können keine Quote bieten, wodurch eine Sanierung heute praktisch unmöglich ist. Die Schuldenberatungen können deshalb kaum etwas für diese Personen machen und fokussieren sich aufgrund von knappen Ressourcen auf andere Fälle (mit Quote).¹⁶
- Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird der Privatkonkurs immer weniger durchgeführt. Die damit verbundene zunehmende «Schliessung» des Privatkonkurses dürften gemäss diversen Fachpersonen die Nachfrage nach dem neuen Sanierungsverfahren erhöhen.

Schätzung Fachpersonen

Fachpersonen, die als Schuldenberatende oder bei Konkurs- bzw. Betreibungsbehörden täglich mit Schuldnerinnen und Schuldner zu tun haben, baten wir zusätzlich um eine Schätzung zu den in ihrem Tätigkeitsgebiet (Kanton) erwarteten Sanierungsverfahren. Anschliessend haben wir diese Schätzungen auf die Schweiz hochgerechnet. Dabei haben wir die Bevölkerungszahl und die Anzahl verschuldeter Haushalte (gemäss SILC 2020) in der jeweiligen Region berücksichtigt. Die Schätzungen beruhen auf Aussagen von 5 Fachpersonen zu 5 Kantonen bzw. Gemeinden. Die so für die Schweiz geschätzten Zahlen bewegen sich in etwa zwischen 2'000 und 8'000 Fällen. Von diesen Fachpersonen «an der Front» wurde auffallend vorsichtig argumentiert und betont, dass aus ihrer Sicht nicht mit einer Flut von Sanierungsverfahren zu rechnen sei. Insbesondere sei eine adäquate Begleitung und vorgängige Budget-Stabilisierung der Schuldnerinnen und Schuldner notwendig. Nur so könnten diese «glaubhaft machen, dass während des Verfahrens keine neuen ungedeckten Verbindlichkeiten entstehen werden» (O-Ton Betreibungsbehörde) und das Sanierungsverfahren nicht während der Abschöpfungsphase scheitert.

Szenarien

Insgesamt herrscht unter den befragten Fachpersonen auffallend grosse Uneinigkeit und teils Verunsicherung bezüglich der Anzahl erwarteter Sanierungsverfahren insgesamt – und insbesondere bezüglich der Anzahl Sanierungsverfahren für Schuldnerinnen und Schuldner mit keiner oder geringer Quote. Gemäss allen Fachpersonen hängt diese Anzahl insbesondere vom

¹⁶ Dies wird z.T. von Schuldenberatungen bestätigt. Wobei diese betonen, dass sie auch für Personen ohne Quote viel tun würden, z.B. Stabilisierung des Budgets, Weiterleitung an andere Beratungsangebote (z.B. Sucht- oder Familienberatung). Teilweise streben die Schuldenberatungen für diese Klientinnen und Klienten zu einem späteren Zeitpunkt eine Sanierung an (wenn eine Quote geboten werden kann).

definitiven Wortlaut der Änderungen sowie der Auslegung der zuständigen Behörden und Gerichte ab.¹⁷ Dies erstaunt wenig: Das Sanierungsverfahren ist auf dauerhaft zahlungsunfähige Personen, die keinen Nachlassvertrag abschliessen können, zugeschnitten. Dementsprechend dürften sich die definitiven gesetzgeberischen Weichenstellungen besonders auf die Anzahl Schuldnerinnen und Schuldner ohne oder mit geringer Quote im Sanierungsverfahren auswirken.

Aufgrund der obigen Ausführungen illustrieren wir die anschliessenden Ausführungen und Berechnungen jeweils anhand eines tiefen (2'000 Fälle), mittleren (5'000) und hohen (10'000) Szenarios. Für die folgenden Kosten-Nutzen Quantifizierungen ist neben der Anzahl Fälle auch entscheidend, wie hoch die abgeschöpften Beträge während des Sanierungsverfahrens ausfallen. Hierbei gehen wir von drei Schuldnerintypen aus (kein, geringes, moderates Ertragspotenzial).¹⁸ Weil sich die Einschätzungen der Fachpersonen insbesondere bei Schuldnerinnen und Schuldner mit «Nullquote», sprich keine abgeschöpften Beträge, widersprechen, nehmen wir an, dass die Szenarien *mittel* und *hoch* gegenüber dem Szenario *tief* insbesondere mehr Schuldnerinnen und Schuldner mit keiner Abschöpfung aufweisen.

Die folgende Tabelle 3 stellt das Mengengerüst mit den erwarteten Rückzahlungsquoten (siehe dazu Kapitel 4.3.2) während der Abschöpfungsphase dar.

Tabelle 3: Mengengerüst Sanierungsverfahren

	Tief	Mittel	Hoch
Anzahl abgeschlossene Sanierungsverfahren total	2'000 Fälle	5'000 Fälle	10'000 Fälle
Ertragspotenzial			
<i>keines</i>	500 Fälle	2'000 Fälle	4'500 Fälle
<i>geringes</i>	1'000 Fälle	2'000 Fälle	4'000 Fälle
<i>moderates</i>	500 Fälle	1'000 Fälle	1'500 Fälle

Quelle: Fachgespräche, eigene Berechnungen.

4.1.3 Indirekte Mengeneffekte

Ein Teil der Fachpersonen betont, dass die Einführung der neuen Verfahren indirekte Effekte auf die Durchführung von anderen Verfahren hat.

- In Kantonen (oder Regionen), in welchen der Privatkonkurs – trotz einschränkender BG-Rechtsprechung – zur Anwendung kommt, wird dieser oft für Schuldnerinnen und Schuldner angestrebt, die nur eine geringe oder gar keine Quote bieten können. Diese sind auch eine

¹⁷ Verschiedene Fachpersonen gehen davon aus, dass beispielsweise die Länge des Sanierungsverfahrens (und insbesondere der Abschöpfungsphase) die Anzahl Verfahren beeinflussen wird. Je länger das Verfahren, desto schwieriger wird es für die Betroffenen das Verfahren durchzustehen. Das kann sich in einer geringeren Zahl beantragter Verfahren sowie einer höheren Anzahl Abbrüche äussern. Wir gehen auf diesen Aspekt in Anhang B ein.

¹⁸ Dieses Ertragspotenzial bestimmt die Höhe des Abschöpfungsertrag wesentlich. Weil der Abschöpfungsertrag grundsätzlich einen Nutzen für die Gläubigerinnen und Gläubiger darstellt, legen wir die von den Fachpersonen gemachten Einschätzungen und Annahmen zur Höhe des Ertragspotenzials bzw. des Abschöpfungsertrags in Kapitel 4.3.2 dar.

«Zielgruppe» des neuen Sanierungsverfahrens, weshalb gewisse Fachpersonen mit einem Rückgang von Privatkonkursen rechnen.

- Andere Fachpersonen betonen hingegen, dass die beiden Verfahren – Privatkonkurs und Sanierungsverfahren – komplementär seien. Das Sanierungsverfahren solle insbesondere Schuldnerinnen und Schuldner eine zweite Chance ermöglichen, die aufgrund eines einmaligen Ereignisses¹⁹ in die Schulden geraten sind, eigentlich aber fähig zu einer schuldenfreien Lebensführung sind. Diese können sich so nachhaltig entschulden und durch eine erhöhte Arbeitsmarktbeteiligung allenfalls wieder zu neuem Vermögen kommen. Der Privatkonkurs hingegen erlaubt die Bildung von neuem Vermögen nicht bzw. kann solches von Gläubigerinnen und Gläubiger wieder betrieben werden. Dadurch sei der Privatkonkurs für Schuldnerinnen und Schuldner ohne oder mit nur sehr geringem Einkommen geeignet, die ein Sanierungsverfahren mit Abschöpfungsphase aufgrund ihrer finanziell nicht nachhaltigen Lebensführung ohnehin nicht bewältigen würden. Der Privatkonkurs gebe ihnen aber «etwas Luft».
- Schuldenberatungen vermuten teilweise, dass die neuen Verfahren Gläubigerinnen und Gläubiger vergleichsbereiter machen (man kann diesen sagen: «Sonst gehen wir zum Konkursamt»). Bloss die Anzahl Sanierungsverfahren als Massstab zu nehmen, reiche deshalb nicht, um die Gesamteffekte der Neuerungen zu quantifizieren. Ein «indirekter Effekt», z.B. durch eine Zunahme von aussergerichtlichen Einigungen, ist denkbar. Gemäss einer Fachperson zeigen Erfahrung aus Deutschland in diesem Zusammenhang, dass Schuldnerinnen und Schuldner in aussergerichtlichen Verfahren sogar etwas mehr bezahlen als sie im Restschuldbefreiungsverfahren bezahlen würden, um die damit verbundenen Auflagen zu vermeiden.

Welche dieser möglichen indirekten Effekte sich auf andere Verfahren einstellen und wie gross diese sein werden, lässt sich nicht präzise abschätzen. Wichtig scheint aber, die Wirkung der neuen Verfahren – auch im Falle einer zukünftigen Bilanzierung – nicht bloss an den tatsächlich durchgeführten vereinfachten Nachlassverfahren bzw. Sanierungsverfahren abzulesen.

4.1.4 Heterogenität

Zeitlich

Aus folgenden Gründen ist denkbar, dass sich die jährliche Anzahl Verfahren über die Zeit verändert:

- Heute stehen insbesondere Schuldner ohne Quote und Schuldnerinnen mit einer ungünstigen Gläubigerinnenzusammensetzung keine Verfahren zur Entschuldung zur Verfügung. Deshalb ist denkbar, dass gewisse verschuldete Personen auf das Sanierungsverfahren «warten». In diesem Fall dürfte die Anzahl der Sanierungsverfahren nach Einführung hoch sein (Abbau von «Stock») und sich erst mittelfristig der erwarteten jährlichen Verfahrenszahl («Flow») angleichen. Manche Fachpersonen erwarten deshalb, dass die Verfahrenszahlen zu Beginn rund doppelt so hoch sein werden wie in der mittleren Frist.
- Andere Fachpersonen erwarten, dass Personen, die das Sanierungsverfahren durchführen (Behörden) und begleiten (Schuldenberatungen), dieses zuerst kennenlernen müssen (Information, dahingehende Weiterbildungen, Etablierung einer Rechtspraxis). Deshalb erwarten diese Fachpersonen keinen Ansturm auf das Sanierungsverfahren.

¹⁹ Oft werden hier die «Big-3» genannt: Scheidung, Jobverlust, Krankheit.

- Wenn sich durch die Verfahren mehr Personen entschulden, könnte mittelfristig der Aufwand für Behörden und Beratungsstellen sinken, die mit Schuldnerinnen und Schuldner zu tun haben.
- Zukünftig dürften Gläubigerinnen und Gläubiger das neue Sanierungsverfahren und allfällige damit verbundene Forderungsausfälle bei der Kreditvergabe einpreisen. Die Kreditvergabe kann dadurch teurer werden bzw. restriktiver erfolgen. Dadurch dürfte die Zahl der verschuldeten Personen sinken.
- Denkbar wäre auch, dass sich in Zukunft mehr Leute im Wissen verschulden, dass neu ein Restschuldbefreiungsverfahren besteht, dass einem eine anschliessende Entschuldung erlaubt. Alle Fachpersonen, die täglich mit Schuldnerinnen und Schuldner in Kontakt stehen, betonen allerdings, dass das vorgesehene Sanierungsverfahren (Konkursverfahren und anschliessende Abschöpfungsphase) ausreichend abschreckend wirken würden, als dass sich eine Person bewusst verschulden würde. Zudem wirkt die Sperrfrist einem solchen Missbrauch entgegen.

Regional

Aus folgenden Gründen können sich die Anzahl Verfahren regional unterscheiden (dies könnte auch ein Grund für die unterschiedlichen Erwartungen der befragten Fachpersonen sein):

- Die Zahl von Schuldnerinnen und Schuldnern variiert je nach Region (z.B. städtisch/ländliche Gebiete stark, vgl. SILC 2020). Dadurch wird sich auch die Nachfrage nach den neuen Verfahren regional unterscheiden.
- In gewissen Regionen wird der Privatkonkurs nach wie vor durchgeführt. Einige der befragten Fachpersonen schätzen die Nachfrage nach dem Sanierungsverfahren in solchen Regionen als geringer ein, weil der Privatkonkurs dort insbesondere von Personen ohne Quote genutzt werde. Hierbei gilt es zu beachten (siehe Kapitel 3.2.2), dass der Privatkonkurs keine nachhaltige Entschuldung darstellt und – das betonen dieselben Fachpersonen – unklar ist, ob und wie lange er in den entsprechenden Regionen noch durchgeführt wird.
- Diverse Fachpersonen (insbesondere Schuldenberatungen) betonen, dass sich die Bereitschaft der Behörden eine Sanierung durchzuführen wie auch die dahingehende Auslegung durch die Gerichte regional stark unterscheiden. Dies dürfte sich auch auf die regionalen Verfahrenszahlen auswirken.

4.2 Schuldnerinnen und Schuldner

Welche Kosten und Nutzen ergeben sich aus den neuen Verfahren für Schuldnerinnen und Schuldner im Vergleich zum Status quo?

4.2.1 Vereinfachtes Nachlassverfahren

Was ändert sich?

Das vereinfachte Nachlassverfahren sieht insbesondere Erleichterungen in den folgenden Punkten vor (vgl. auch BR-Bericht 2022):

- Verzicht auf Gläubigerinnenversammlungen, Beschlüsse könnten auf schriftlichem Weg erfolgen.
- Nicht aktive Gläubigerinnen und Gläubiger müssten nicht berücksichtigt werden.
- Verzicht auf Sicherstellung der privilegierten Forderungen: Diese müssten nicht bereits zu Beginn des Nachlassverfahrens sichergestellt sein, sondern könnten abbezahlt werden.
- Verzicht auf Gerichtsverhandlungen

Die befragten Fachpersonen bestätigen zwar, dass es sich hierbei um Erleichterungen (zeitlich und finanziell) handelt, beurteilen diese aber aus zwei Gründen als gering:

- Schuldenberatungen berichten, dass die bestehenden Nachlassverfahren schon heute relativ gut funktionieren würden und ihr bevorzugtes Mittel zur Schuldsanierung darstellen. Beispielsweise verzichten privilegierte Gläubigerinnen und Gläubiger schon heute in der Regel auf die Sicherstellung der Nachlassdividende, wenn sie sie darum bitten würden. Schuldnerinnen und Schuldner mit einem hohen Anteil abwesender Gläubigerinnen und Gläubiger können dem neuen Verfahren zugefügt werden; dies sind aber gemäss der befragten Fachpersonen seltene Fälle.
- Alle befragten Fachpersonen betonen, dass aufgrund der Tatsache, dass privilegierte Forderungen auch weiterhin zu 100 Prozent befriedigt werden müssen, keine substanzielle Zunahme von Nachlassverfahren zu erwarten sei. Diverse Schuldnerinnenvertreter berichten, dass heute insbesondere die privilegierten Krankenkassenforderungen Nachlassverfahren verhindern würden.

Welche und wie viele Schuldnerinnen und Schuldner sind potenziell betroffen?

Profitieren würden Schuldnerinnen und Schuldner, denen im Status quo das Nachlassverfahren nicht offensteht, bspw. solche mit einer ungünstigen Gläubigerkonstellation (nicht-aktive Gläubigerinnen und Gläubiger können nicht berücksichtigt werden).

Insgesamt gehen die Fachpersonen aufgrund der im vorherigen Abschnitt genannten Gründe davon aus, dass die Vereinfachungen nur zu einer geringfügigen Zunahme der Nachlassverfahren führen würde (siehe auch Mengengerüst im Kapitel 4.1.1).

Kosten

Sowohl im Status quo als auch mit Einführung des vereinfachten Verfahrens sind die Kosten eines Nachlassverfahrens grundsätzlich von der Schuldnerin oder vom Schuldner zu bezahlen. Das beinhaltet sowohl allfällige Gebühren (Konkursgericht) wie auch die Schuldenberatungen.

Die Vereinfachungen würden jedoch laut der befragten Fachpersonen eine Kostenreduktion (keine Einberufung von Gläubigerinnen und Gläubiger etc.) in der Grössenordnung von 1'500-2'500.- pro Verfahren bewirken.

Nutzen

Der grundsätzliche Nutzen des Nachlassverfahrens – im Status quo und mit der vorgeschlagenen Vereinfachung – läge für Schuldnerinnen und Schuldner in ihrer Entschuldung bzw. der Vermeidung der damit verbundenen negativen Effekte auf ihre psychische und physische Gesundheit.

Die befragten Fachpersonen schätzen, dass Schuldnerinnen und Schuldner im Nachlassverfahren meist rund 10-80% der Forderungen zurückbezahlen. Der Rest wird ihnen von den Gläubigerinnen und Gläubiger erlassen. Daran ändert die vorgeschlagene Vereinfachung nichts.

Was sich mit der vorgeschlagenen Vereinfachung ändert, ist, dass mehr Schuldnerinnen und Schuldner vom Nachlassverfahren profitieren könnten.

4.2.2 Sanierungsverfahren

Was ändert sich?

Im Status quo gibt es heute kein Sanierungsverfahren mit anschliessender Restschuldbefreiung. Damit bietet sich neu auch Personen ohne oder mit geringer Quote sowie solchen mit einer ungünstigen Gläubigerinnenzusammensetzung eine Sanierungsmöglichkeit. Der bestehende Privatkonkurs bietet keine eigentliche Entschuldung und ist zudem durch die Bundesgerichtspraxis stark eingeschränkt. Das Nachlassverfahren bleibt Personen mit tiefer Quote in der Regel verwehrt.

Mit der Einführung des vorgeschlagenen Sanierungsverfahren würden Schuldnerinnen und Schuldner zuerst ein eigentliches Konkursverfahren durchlaufen. Zudem beginnt mit der Verfahrenseröffnung eine mehrjährige Abschöpfungsphase, während der sämtliche Einkünfte der Schuldnerin oder des Schuldners, die deren oder dessen Existenzminimum überschreiten, zugunsten der Konkursgläubigerinnen und -gläubiger abgeschöpft werden würden. Zudem müssten sich Schuldnerinnen und Schuldner in dieser Zeit um die Erzielung von Erträgen und Einkünften bemühen und es dürfen ihnen keine Forderungen entstehen, die sie voraussichtlich nicht aus eigenen Mitteln fristgerecht begleichen können (Art. 349 Abs. 3 VE-SchKG). Anschliessend würde die Restschuldbefreiung folgen, wodurch die Forderungen gegenüber der Schuldnerin oder dem Schuldner nicht mehr durchsetzbar sind.

Welche und wie viele Schuldnerinnen und Schuldner sind potenziell betroffen?

Mit dem Sanierungsverfahren würden insbesondere Schuldnerinnen und Schuldner eine Möglichkeit zur Entschuldung erhalten, die keine oder nur eine geringe Quote anbieten können, sowie Schuldnerinnen und Schuldner, die über eine ungünstige Gläubigerinnenkonstellation verfügen. Folgende Bedingungen schränken die Zahl der in Frage kommenden Schuldnerinnen und Schuldner jedoch ein:

1. Schuldnerinnen und Schuldner müssten einerseits mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln über die Runden kommen, sich jedoch in absehbarer Zeit nicht von ihren Schulden befreien können (vgl. BR-Bericht 2022).
2. Und andererseits darf keine Aussicht auf das Zustandekommen eines Nachlassvertrages bestehen (Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG).

Wie viele Schuldnerinnen und Schuldner das Sanierungsverfahren durchlaufen werden, ist unter den befragten Fachpersonen umstritten. Wir gehen von drei Szenarien mit 2'000, 5'000 bzw. 10'000 Fällen aus (siehe Mengengerüst in Kapitel 4.1.2).

Kosten

Für die Eröffnung, Begleitung und Schliessung des Sanierungsverfahrens würden Kosten beim Konkurs- bzw. Betreibungsamt sowie dem Konkursgericht anfallen. Dafür würden die betroffenen Ämter Gebühren verlangen. Allerdings sieht das Verfahren nicht vor, dass diese Kosten vorab von den Schuldnerinnen und Schuldner getragen werden.²⁰ Die Kosten sollen stattdessen – zumindest teilweise²¹ – aus der Abschöpfungsmasse beglichen werden. Falls während des Verfahrens keine oder nicht genügend Erträge zur Deckung der Verfahrenskosten abgeschöpft werden können, trägt der Staat die (verbleibenden) Kosten. Die Kosten werden damit – teilweise und falls möglich – aus den von den Schuldnerinnen und Schuldner abgeschöpften Erträgen bezahlt. Dabei handelt es sich allerdings nicht um Erträge, die den Schuldnerinnen und Schuldner ohne Sanierungsverfahren zur Verfügung gestanden hätten. Vielmehr wären diese für die Bedienung ihrer Schulden verwendet worden (z.B. durch Lohnpfändungen). Wir rechnen deshalb den Schuldnerinnen und Schuldner keine direkten Kosten aus dem Sanierungsverfahren zu.

Allerdings rechnen die befragten Fachpersonen damit, dass Schuldnerinnen und Schuldner ein Sanierungsverfahren nicht ohne Begleitung und Beratung durch eine Schuldenberatung bewältigen könnten. Deshalb entstünden Beratungskosten, die die befragten Fachpersonen auf 4'000-6'000 Franken schätzen. Wir besprechen die daraus entstehende Kosten ausführlicher in Kapitel 4.5 und legen an derselben Stelle dar, weshalb wir diese Kosten dem Staat zurechnen.

Im Sanierungsverfahrens würden die Vermögenswerte von Schuldnerinnen und Schuldner (Art. 341 VE-SchKG) sowie – während der Abschöpfungsphase – deren erzielte Einkommen abgeschöpft (Art. 343 VE-SchKG). Schuldnerinnen und Schuldner leben während dieser Zeit auf dem Existenzminimum, was – das betonen alle mit Schuldnerinnen und Schuldner in Kontakt stehenden Fachpersonen – eine grosse finanzielle und psychische Belastung für Schuldnerinnen und Schuldner darstellt, u.a. weil dieses keine Auslagen für Unvorhergesehenes beinhaltet.²² Auch hier gilt es aber zu berücksichtigen, dass Schuldnerinnen und Schuldner auch heute oft einer Lohnpfändung unterliegen oder im Falle eines Privatkonkurses nur in beschränktem Umfang über ihr Einkommen oder Vermögen verfügen können bzw. davon abgehalten werden, ihr Einkommen zu steigern. Der Verlust von allfälligem Vermögen und die Abschöpfung von Einkommen stellen für Schuldnerinnen und Schuldner deshalb meist «Sowieso-Kosten» dar.

²⁰ Es ist kein durch die Schuldnerinnen und Schuldner zu begleichernder Kostenvorschuss vorgesehen. Einige Fachpersonen sehen dies kritisch und führen auf, dass dies (i) eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Verfahren mit Kostenvorschuss (Privatkonkurs, Nachlassverfahren) bedeute, (ii) die Verfahrenskosten dadurch entweder die abgeschöpften Erträge verringern, die an die Gläubigerinnen und Gläubiger überführt würden, oder vom Staat getragen werden müssen und (iii) es auch Schuldnerinnen und Schuldner ein höheres Bewusstsein für die Ernsthaftigkeit und Einmaligkeit des Verfahrens geben würde, wenn es etwas kostet. Eine solche Kostenbeteiligung könnte über einen Kostenvorschuss oder eine durch eine vom Staat übernommene unentgeltliche Verfahrensführung, die später von der Schuldnerin bzw. vom Schuldner – falls dieser wieder zu neuem Vermögen kommt – bezahlt wird, erfolgen. Dies wäre auch ein Entgegenkommen an die Gläubigerinnen und Gläubiger. Andere Fachpersonen der Schuldnerinnenseite argumentieren, dass gerade ein Kostenvorschuss das Ziel, dass das Sanierungsverfahren allen offen stehen soll, torpedieren würde.

²¹ Dies hängt letztlich von der Höhe der veranschlagten Gebühren fest. Diese werden vom Bundesrat in der Gebührenverordnung zum SchKG festgelegt.

²² Hier gilt es erstens zu relativieren, dass die bereits überwiesene Motion 24.3000 vorsieht, dass neu auch die Steuern an das Existenzminimum angerechnet werden. Zudem ist das erweiterte Existenzminimum des Sanierungsverfahrens bis zur Annahme dieser Motion leicht grosszügiger bemessen als im Betreibungsverfahren.

Manche Fachpersonen betonen hingegen, dass die Abschöpfungsphase insbesondere für Schuldnerinnen und Schuldner, die heute einen Privatkonkurs durchlaufen, eine gewisse finanzielle Mehrbelastung darstellt (vgl. Kapitel 3.2.2). Dies sind primär Schuldnerinnen und Schuldner ohne Quote, allerdings nur wenn sie in einer Region leben, wo der Privatkonkurs heute noch durchgeführt wird. Wir gehen deshalb aufgrund der Fachgespräche davon aus, dass dies in einem Viertel der erwarteten Fälle ohne Ertragspotenzial (gemäss Tabelle 3) noch möglich ist und die Mehrbelastung in diesen Fällen rund 250.- pro Monat beträgt. Da wir diese Mehrbelastung pro Monat beziffern, verringert bzw. erhöht sich der entsprechende Gesamtbetrag bei einer kürzeren oder längeren Dauer des Sanierungsverfahrens (siehe dazu Anhang B).

Im Rahmen der Abschöpfungsphase müssen sich Schuldnerinnen und Schuldner um die Erzielung von Erträgen und Einkünften bemühen (Art. 347 VE-SchKG). Damit müssten Schuldnerinnen und Schuldner womöglich einen Verlust an Freizeit hinnehmen. Wir verzichten darauf, diesen möglichen Effekt zu quantifizieren.

Darauf basierend schätzen wir die Kosten für die Schuldnerinnen und Schuldner im Sanierungsverfahren grob wie folgt:

Tabelle 4: Kosten für Schuldnerinnen und Schuldner im Sanierungsverfahren

	Tief	Mittel	Hoch
Anzahl Sanierungsverfahren total	2'000 Fälle	5'000 Fälle	10'000 Fälle
<i>Davon ohne Quote (kein Ertragspotenzial, siehe Tabelle 3)</i>	500 Fälle	2'000 Fälle	4'500 Fälle
Kosten in Mio. Fr.			
<i>Mehrbelastung in Abschöpfungsphase für 1/4 der Fälle ohne Quote</i>	1.5	6	13.5
Total Kosten in Mio. Fr.	1.5	6	13.5

Quelle: Fachgespräche, eigene Berechnungen.

Nutzen

Der Nutzen für die Schuldnerinnen und Schuldner würde primär in ihrer Entschuldung und insbesondere der Vermeidung der damit verbundenen negativen Effekte liegen. Dadurch könnten diese Personen wieder Vermögen generieren, ohne dass dieses gepfändet oder betrieben wird.

Weiter würde eine Entschuldung für Schuldnerinnen und Schuldner gesundheitliche Entlastungen sowie eine zunehmende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben mit sich bringen. Gewisse Fachpersonen bemerken, dass bereits die Aussicht auf eine Entschuldung, bzw. das Aufzeigen eines Weges dahin, einen positiven Effekt auf die Schuldnerinnen und Schuldner haben können.²³ Insbesondere indem sie ein Stück Selbstkontrolle über ihr Leben zurückgewinnen und einen

²³ Das bedeutet, dass sich der hier beschriebene Nutzen nicht allein auf die Personen beschränkt, denen potenziell das Sanierungsverfahren offenstehen würde. Es würden potenziell auch diejenigen profitieren, die aktuell noch keinen Zugang haben aber sich die Hoffnung machen können, mittel bis langfristig Zugang zum Sanierungsverfahren und damit einen Weg aus der Verschuldung zu gewinnen.

Ausweg aus ihrer als hoffnungslos empfundenen Situation erkennen. Diese Effekte können nicht quantifiziert werden, wir beschreiben sie aber detailliert in Kapitel 5.1.

Insgesamt gehen wir vereinfacht davon aus, dass Schuldnerinnen und Schuldner den Ertrag, den sie während der Abschöpfungsphase erzielen könnten (für dessen Höhe siehe wiederum Kapitel 4.3.2), auch über ihre Entschuldung hinaus – während ihres Erwerbslebens – als zusätzliches Vermögen bzw. verfügbares Einkommen²⁴ realisieren würden. Im Rentenalter gehen wir aufgrund von eher geringen Altersvorsorgeleistungen dieser Personengruppen von keinem Überschuss aus. Dies berücksichtigt beispielsweise, dass Personen ohne Quote nach einer Entschuldung entweder mit Sozialhilfe oder eigenem Einkommen (inkl. Ergänzungsleistungen o.ä.) über die Runden kommen, es aber eher unrealistisch erscheint, dass sie durch Einkommensüberschüsse neues Vermögen aufbauen könnten.

Tabelle 5: Nutzen für Schuldnerinnen und Schuldner im Sanierungsverfahren

	Tief	Mittel	Hoch
Anzahl Sanierungsverfahren total	2'000 Fälle	5'000 Fälle	10'000 Fälle
Anzahl Fälle je Ertragspotenzial			
<i>keines</i>	500 Fälle	2'000 Fälle	4'500 Fälle
<i>geringes</i>	1'000 Fälle	2'000 Fälle	4'000 Fälle
<i>moderates</i>	500 Fälle	1'000 Fälle	1'500 Fälle
Nutzen in Mio. für Schuldnerinnen mit entsprechendem Ertragspotenzial			
<i>keines</i>	0	0	0
<i>geringes</i>	22.1	44.2	88.4
<i>moderates</i>	33.1	66.3	99.4
Total Nutzen in Mio. Fr.	55.2	110.5	187.8

Quelle: Schätzungen auf Basis des Mengengerüsts und Fachgespräche. Hinweise: Wir gehen von einem durchschnittlichen Alter der Schuldnerinnen und Schuldner von ungefähr 36 Jahren aus (vgl. SBS 2024 oder Statistik Schuldenberatung LU). Somit können diese im Alter von 40 Jahren (nach einer vierjährigen Verfahrensdauer) mit der Erzielung von Einkommen beginnen und dies bis zur Pensionierung im Alter von 65 Jahren tun. Wir diskontieren die erzielten Einkommen mit 3% ab.

²⁴ Insgesamt gehen wir von höheren Einkommenszuwächsen nach einer Entschuldung aus. Ein Teil des zusätzlichen Einkommens wird aber für das Bezahlen von Steuern benötigt und durch den gleichzeitigen Wegfall von Sozialleistungen (z.B. Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen) «kompensiert».

4.3 Gläubigerinnen und Gläubiger

4.3.1 Vereinfachtes Nachlassverfahren

Was ändert sich? Für wen?

Die geplanten und in Kapitel 4.2.1 beschriebenen Vereinfachungen betreffen auch die Gläubigerinnen und Gläubiger. Sie müssten beispielsweise nicht zu Gläubigerinnenversammlungen erscheinen. Zudem könnten bisher inaktive Gläubigerinnen und Gläubiger überstimmt werden.

Welche und wie viele Gläubigerinnen und Gläubiger sind potenziell betroffen?

Wie in Kapitel 4.1.1 dargelegt, erwarten die befragten Fachpersonen nur eine geringfügige Zunahme von rund 30 bis 150 Nachlassverfahren pro Jahr. Weil eine Schuldnerin oder ein Schuldner durchschnittlich rund 5 Gläubigerinnen und Gläubiger hat (vgl. SBS 2024), dürften somit zwischen 150 und 750 Gläubigerinnen und Gläubiger pro Jahr in einem vereinfachten Nachlassverfahren involviert sein.

Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass gewissen Gruppen von Gläubigerinnen und Gläubigern oft und mehrmals betroffen sein werden. Dies betrifft insbesondere Steuerbehörden, Krankenkassen, Inkassobüros sowie – in kleinerem Ausmass – Konsumkredit- und Kreditkartenanbieter. So weisen von den Dossiers, die von Mitgliederorganisationen von Schuldenberatung Schweiz betreut wurden, 73% Steuerschulden, 60% Krankenkassenschulden und je 22% Kreditkarten- oder Barkreditschulden auf. Zudem werden bei rund 50% mindestens ein Teil der Forderungen von Inkassobüros verwaltet. Wir gehen deshalb davon aus, dass innerhalb einiger Zeit nach Einführung des vereinfachten Nachlassverfahrens alle Steuerbehörden, Krankenkassen, Inkassobüros sowie Anbieter von Kreditkarten oder Barkrediten in einem solchen Verfahren involviert sein werden. Entsprechend dürfte die Anzahl sonstiger direkt betroffener Personen und Unternehmen deutlich unter den 150 bis 750 pro Jahr betroffenen Gläubigerinnen und Gläubiger liegen.

Kosten

Gläubigerinnen und Gläubiger entstehen gegenüber bestehenden Nachlassverfahren keine nennenswerten Kosten. Bisher inaktive Gläubigerinnen und Gläubiger könnten überstimmt werden und einen Teil ihrer Forderungen verlieren.

Neu ist, dass aufgrund der Erleichterungen das Nachlassverfahren potenziell häufiger durchgeführt werden würde. In den Fällen, in denen Gläubigerinnen und Gläubiger durch eine regelmässige Betreuung im Status quo höhere Rückzahlungen erzielt hätten als im Nachlassverfahren, müssten die Gläubigerinnen und Gläubiger mit Verlusten rechnen. Dies wird aber nicht immer der Fall sein.

Nutzen

Teilweise würden die Vereinfachungen auch den Gläubigerinnen und Gläubiger gewisse prozessuale Vereinfachungen und damit (zeitliche) Einsparungen bringen, z.B. durch den Verzicht auf Gläubigerversammlungen oder Gerichtsverhandlungen. Gläubigerinnenvertreter zeigen sich allerdings skeptisch, ob diese Vereinfachungen tatsächlich substanziell und damit finanziell spürbar sein werden.

Die befragten Fachpersonen erwarten im neuen vereinfachten Nachlassverfahren ähnliche Rückzahlungsquoten wie in bisherigen Nachlassverfahren. Diese lägen heute meist zwischen 10 und 80 Prozent. Die Rückzahlungsquote in Nachlassverfahren liegt damit insgesamt tendenziell höher als in einer Bewirtschaftung von Verlustscheinen.²⁵ Kommt es zu mehr Nachlassverfahren, ist es deshalb denkbar, dass auch Gläubigerinnen und Gläubiger finanziell profitieren. Dies trifft allerdings je nach Anteil der privilegierten Forderungen nur beschränkt auf die Gläubigerinnen und Gläubiger der dritten Klasse zu. Die Gesamteffekte werden aufgrund der von allen Fachpersonen erwarteten geringen Anzahl von Fällen klein bleiben.

4.3.2 Sanierungsverfahren

Was ändert sich?

Im Sanierungsverfahren haben Gläubigerinnen und Gläubiger gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten, gleichzeitig entfällt bei ihnen die direkte Bewirtschaftung der Forderungen – sowohl während der Abschöpfungsphase, wenn diese durch die Behörden durchgeführt wird, wie auch danach. Gläubigerinnen und Gläubiger würden von den während des Sanierungsverfahrens abgeschöpften Einkünften profitieren, müssten aber nach der abschliessenden Restschuldbefreiung auf ihre restlichen Forderungen verzichten. Mittelfristig müssten und – das betonen Gläubigervertreterinnen und -vertreter und teilweise Schuldnerinnenvertreterinnen und -vertreter – werden Gläubigerinnen und Gläubiger das neue Sanierungsverfahren bei der Kreditvergabe einpreisen und entsprechend vorsichtiger Kredite vergeben bzw. deren Zinsen erhöhen.

Das geplante Sanierungsverfahren ist als Generalexekutionsverfahren konzipiert, während Gläubigerinnen und Gläubiger in der Schuldenbewirtschaftung heute meist unabhängig voneinander vorgehen und versuchen ihre Forderungen mit Betreibungen und Lohnpfändungen durchzusetzen (Spezialexekution). Diese Änderung wirkt sich unterschiedlich auf Gläubigerinnen und Gläubiger aus, je nach Privilegierung ihrer Forderungen:

- Viele Schuldnerinnen und Schuldner, die sich mutmasslich in ein Sanierungsverfahren begeben würden, unterliegen heute einem Pfändungsverfahren. Hierbei gehen Gläubigerinnen und Gläubiger unabhängig voneinander vor (Spezialexekution). Verschiedene Fachpersonen erwähnen, dass Inkassobüros dabei geschickter (O-Ton: «Sie wissen ganz genau, wann sie eine Betreibung machen müssen.») als andere Gläubigerinnen und Gläubiger (z.B. Inkassoabteilungen von Krankenkassen) seien und so oft Teilrückzahlungen von nicht-privilegierten Forderungen erreichen. Dies wäre im Rahmen des neuen Sanierungsverfahren (Generalexekution) nicht mehr möglich. Hierbei gilt es anzumerken, dass Inkassobüros in gewissem Umfang auch privilegierte Forderungen (z.B. von Krankenkassen) oder staatliche Forderungen von Steuerbehörden bewirtschaften, wodurch heute auch diese teilweise von der Agilität der Inkassobüros profitieren.
- Das neue Sanierungsverfahren stellt hingegen eine von staatlichen Behörden durchgeführte Generalexekution dar. Dabei würden aus der abgeschöpften Masse zuerst die privilegierten Forderungen bedient.

Unabhängig von der erzielten Rückzahlungsquote im Sanierungsverfahren rechnen wir deshalb mit einer gewissen Verschiebung der Rückzahlungen von Gläubigerinnen und Gläubiger mit

²⁵ Rund 17% (60% der Fälle keine Rückzahlung, 28% Teilrückzahlungen, 12% volle Rückzahlung) gemäss Ecoplan (2021a). Bei Krankenkassen rund 8% im Langzeitinkasso über 10 Jahren gemäss interner Umfrage eines Krankenkassenverbands (Auskunft einer Fachperson).

nicht-privilegierten hinzu Gläubigerinnen und Gläubiger mit privilegierten Forderungen. Wie hoch diese genau ausfallen wird, ist schwierig zu beurteilen, da die Bewirtschaftung von privilegierten wie nicht-privilegierten Forderungen nicht einheitlich erfolgt. In beiden sind Inkassobüros und andere Akteure (z.B. Inkassoabteilungen von Krankenkassen oder Steuerbehörden) involviert. Wir schätzen den aus unserer Sicht maximal zu erwarteten Verteilungseffekt weiter unten («Verteilungseffekte zwischen Zweit- und Drittklassgläubigerinnen und -gläubigern»).

Welche und wie viele Gläubigerinnen und Gläubiger sind potenziell betroffen?

Wenn wir wiederum von durchschnittlich ca. 5 Gläubigerinnen und Gläubigern pro Schuldnerin oder Schuldner ausgehen, erwarten wir, dass je nach Szenario 10'000, 25'000 bzw. 50'000 Mal eine Gläubigerin oder ein Gläubiger von einem Sanierungsverfahren tangiert sein wird. Weil alle Steuerbehörden, Krankenkassen, Inkassobüros sowie Anbieter von Kreditkarten oder Barkrediten in mehreren Sanierungsverfahren involviert sein werden, stellen diese Zahlen nicht die einzelnen betroffenen Gläubigerinnen und Gläubiger dar (siehe dazu auch Kapitel 4.3.1).

Wie in Kapitel 4.3.1 beschrieben, dürfte die Anzahl betroffener einzelner Gläubigerinnen oder Gläubiger (z.B. Unternehmen) deutlich unter diesen Werten liegen, weil insbesondere Steuerbehörden, Krankenkassen, Inkassobüros sowie Konsumkredit- und Kreditkartenanbieter mehrmals betroffen sein werden.

Kosten

Durch das Sanierungsverfahren entstehen Gläubigerinnen und Gläubigern folgende Kosten:

- *Mitwirkungskosten:* Im Rahmen der neuen Verfahren stünden Gläubigerinnen und Gläubiger gewisse Möglichkeiten offen, um in das Sanierungsverfahren einzugreifen, z.B. Erheben einer Kollokationsklage (Art. 342 Abs. 2 VE-SchKG), Beantragen eines Abbruchs des Sanierungsverfahrens (Art. 344 Abs. 1 VE-SchKG) oder Abgeben einer Stellungnahme zum Ablauf der Abschöpfung (Art. 349 Abs. 1 VE-SchKG). Die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten wäre für Gläubigerinnen und Gläubiger mit gewissen Aufwänden verbunden, wobei diese, verglichen mit der heutigen Verlustscheinbewirtschaftung, eher geringer ausfallen dürften.
- *Verfahrenskosten:* Für das Sanierungsverfahren vorgesehene Gebühren würden – wenn verwertbares Vermögen oder Einkommen abgeschöpft werden kann – aus der verwertbaren Masse bezahlt werden (Art. 340 VE-SchKG). Dies schmälert den Abschöpfungsertrag zuhanden der Gläubigerinnen und Gläubiger. Falls während des Sanierungsverfahrens kein oder zu wenig abgeschöpft werden kann, um die Gebühren zu decken, fallen diese beim Staat an. Wo die Verfahrenskosten des Sanierungsverfahrens anfallen, hängt somit einerseits vom Abschöpfungsertrag und andererseits von der Höhe der Gebühren ab.²⁶ Deren Festlegung obliegt dem Bundesrat und erfolgt in der Gebührenverordnung zum SchKG (GebV SchKG). Weil wir zum heutigen Zeitpunkt keine Aussage dazu machen können, berücksichtigen wir die Verfahrenskosten separat (in Kapitel 4.4.2) und zeigen in der Schlussbilanzierung (Kapitel 7.2) wie sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Gläubigerinnen und Gläubiger je nach Ausgestaltung der Gebühren verändert.

²⁶ Je höher die Gebühren, desto geringer fällt der potenzielle Abschöpfungsertrag zugunsten der Gläubigerinnen und Gläubiger aus. Sind die Gebühren hingegen tief, erhöht sich dieser Betrag und die Konkurs- und Betreibungsämter (bzw. die Kantone und Gemeinden) bleiben auf den Kosten sitzen.

- *Kosten durch verminderte Rückzahlung:* Gegenüber der heutigen Situation erwachsen Gläubigerinnen und Gläubigern durch die im Zuge der Sanierungsverfahren abzuschreibenden Forderungen Kosten, wenn die in der Abschöpfungsphase erzielten Rückzahlungsquoten unter den heute erzielten Rückzahlungsquoten liegen. Weil (Teil-)Rückzahlungen für Gläubigerinnen und Gläubiger grundsätzlich einen Nutzen darstellen, gehen wir weiter unten auf diesen Aspekt ein und fassen unsere Schätzungen dazu in Tabelle 6 zusammen.

Nutzen

Durch das Sanierungsverfahren entstehen den Gläubigerinnen und Gläubigern folgende Nutzen:

- *Einsparungen bei der Verlostscheinbewirtschaftung:* Weil die Abschöpfung im Zuge des Sanierungsverfahrens durch die zuständigen Behörden passiert, könnten Gläubigerinnen und Gläubiger Kosten für die Verlostscheinbewirtschaftung einsparen. Bei von Inkassobüros bewirtschafteten Verlostscheinen beläuft sich die Provision gemäss Ecoplan (2021b) auf 10-60% des eingebrachten Forderungswerts. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Inkassobüros teilweise gezielt für das weniger einträgliche Langzeitinkasso beigezogen werden (z.B. von Krankenkassen), weshalb der durchschnittliche Aufwand für die Bewirtschaftung von Forderungen eher am unteren Ende dieser Bandbreiten liegen dürfte. Zur Vereinfachung ziehen wir die Kosten der Verlostscheinbewirtschaftung bei den Schätzungen zu den heute erzielten Rückzahlungen (Tabelle 6) bereits von diesen ab.
- *Rückzahlungen durch Abschöpfung:* Die im Sanierungsverfahren abgeschöpften Vermögenswerte würden unter den Gläubigerinnen und Gläubigern gemäss Kollokations- und Sanierungsplan verteilt (Art. 346 Abs. 3 VE-SchKG). Gegenüber der heutigen Situation erzielen die Gläubigerinnen und Gläubiger einen Nutzen, wenn die in der Abschöpfungsphase erzielten Rückzahlungsquoten über den heute erzielten Rückzahlungsquoten (bei ähnlichen Schuldnerinnen und Schuldner) liegen. Wir gehen darauf weiter unten ein und fassen unsere Schätzungen dazu in Tabelle 6 zusammen.

Zwischenbilanz

Was überwiegt, die Rückzahlungen, die im Status-Quo durch eine Verlostscheinbewirtschaftung erzielt werden, oder die Rückzahlungen, die im Sanierungsverfahren erzielt werden könnten? Die befragten Fachpersonen waren sich einig, dass die erwarteten Rückzahlungen durch die Abschöpfung oft klein sein werden. Gemäss den meisten Fachpersonen sind Rückzahlungsquoten von «Null bis wenigen 100 Franken pro Monate» realistisch. Dafür wurden folgende Begründungen hervorgebracht:

- Gemäss Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen (BDIU) betragen die Rückführungsquoten im Rahmen des Insolvenzverfahrens in Deutschland über vier bzw. sechs Jahre lediglich 2.20% bzw. 4.57%.
- Von Schuldnerinnenseite wird betont, dass es wichtig sei, dass das Verfahren auch Schuldnerinnen und Schuldner mit kleiner oder gar keiner Quote offensteht. Bei solchen Personen wird während der Abschöpfungsphase entsprechend keine/kaum eine Rückzahlung erreicht.
- Mehrere Fachpersonen nennen 10% Rückzahlungen als Obergrenze der möglichen Abschöpfung. Schuldnerinnen und Schuldner, die höhere Rückzahlungsquoten bieten könnten, würden eher eine Nachlassvereinbarung anstreben, die eine weniger belastende Entschuldung

bietet. Bei einer oft genannten durchschnittlichen Forderungshöhe von 30'000 bis 100'000 Franken²⁷ wären dies maximal 3'000 bis 10'000 Franken.

- Einzig bei Personen, die über ein relativ hohes Einkommen verfügen, aber aufgrund einer ungünstigen Gläubigerinnenkonstellation keine Sanierung erreichen, ist mit höheren Rückzahlungen zu rechnen.

Wir haben die gesamthaft erwarteten Fälle im Sanierungsverfahren bereits im Mengengerüst (siehe Tabelle 3) nach deren Ertragspotenzial in der Abschöpfungsphase eingeteilt (keines, geringes, moderates). Basierend auf den oben aufgeführten Einschätzungen von Fachpersonen quantifizieren wir dieses Ertragspotenzial für Schuldnerinnen und Schuldner mit keinem Ertragspotenzial während der Abschöpfungsphase auf 0 Franken, für solche mit geringem Ertragspotenzial auf 4'800 Franken und für solche mit moderatem Ertragspotenzial auf 14'400 Franken.²⁸

Um die Auswirkung der neuen Verfahren auf die Gläubigerinnen und Gläubiger adäquat einzuschätzen, gilt es deren erwartete Situation (unter dem Sanierungsverfahren) mit ihrer heutigen (Status-Quo) zu vergleichen. Zu den heute erzielten Rückzahlungsquoten liegen folgende Einschätzungen vor:

- Creditreform schätzt die Rückführung für Drittklassgläubiger auf 3.178% pro Jahr, Ecoplan (2021a) auf rund 17% über die gesamte Bewirtschaftungsdauer. Dabei werden bei 60% der Forderungen keine Rückzahlungen erzielt, bei 28% Teilrückzahlungen und 10% der Forderungen können vollständig rückgeführt werden.
- Gemäss Fachperson erzielen die Krankenkassen als Gläubigerinnen zweiter Klasse im Langzeitinkasso rund 8% Rückzahlungen in 10 Jahren.
- Gemäss einer Fachperson erhalten Steuerbehörden, bei rund der Hälfte der Betreibungsverfahren einen Teil der Forderungen zurück, bei etwa 10% die gesamte Forderungssumme und bei den restlichen keine oder nur sehr geringe Beträge.

Dabei gilt es zu betonen, dass sich diese Einschätzungen auf eine durchschnittliche Schuldnerin bzw. einen durchschnittlichen Schuldner beziehen, wohingegen das Sanierungsverfahren für «dauernd zahlungsunfähige» Schuldnerinnen und Schuldner vorgesehen ist, die «keine Aussicht auf das Zustandekommen eines Nachlassvertrages im ordentlichen oder vereinfachten Nachlassverfahren» oder eine einvernehmliche Schuldenbereinigung haben (Art. 337 VE-SchKG). Wir gehen davon aus, dass bei solchen Schuldnerinnen und Schuldner heute meist tiefere Rückzahlungsquoten erzielt werden würden und die oben genannten Zahlen als obere Limits verstanden werden können. Genaue Zahlen dazu konnten oder wollten uns die befragten Fachpersonen keine nennen. Grundsätzlich dürfte aber gelten, dass bei Schuldnerinnen und Schuldner, bei welchen im Zuge des neuen Sanierungsverfahrens wenig abgeschöpft werden kann, auch die heutige Bewirtschaftung der Verluſtscheine eine eher tiefe Rückzahlungsquote einbringt. Für die in Tabelle

²⁷ Vgl. dazu auch SBS (2024), wonach die durchschnittliche Schuldenhöhe bei 61'500.- und der Median bei 33'600.- liegen. Das deckt sich mit den Einschätzungen der Fachpersonen.

²⁸ Diese Abschöpfungserträge ergeben sich bei einer Abschöpfungsdauer von vier Jahren und einer Abschöpfungsquote von monatlich 0 Franken (kein Ertragspotenzial), 100 Franken (geringes) bzw. 300 Franken (moderates). Bei einer kürzeren bzw. längeren Abschöpfungserträge verändern sich die Gesamterträge entsprechend. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass wir basierend auf den Fachgesprächen bei einer Dauer des Sanierungsverfahrens von sechs Jahren mit 20% Abbrüchen rechnen. In diesen Fällen verringert sich der Gesamtertrag, da wir bei Abbrüchen mit keiner Abschöpfung rechnen. Siehe dazu Anhang B.

3 nach ihrem Ertragspotenzial typisierten Schuldnerinnen und Schuldner (*keines, geringes, moderates*), gehen wir deshalb vereinfacht von folgenden heutigen Rückzahlungsquoten aus:

- *Kein Ertragspotenzial*: Diese Schuldnerinnen und Schuldner dürften auch heute kaum über pfändbares Einkommen verfügen. Wir gehen deshalb auch heute von einer Nullquote bei diesen Schuldnerinnen und Schuldner aus.
- *Geringes Ertragspotenzial*: Bei diesen Schuldnerinnen und Schuldner gehen wir heute von einer Rückzahlungsquote von 10% aus. Dies entspricht der von gewissen Fachpersonen genannten Grenze, aber welcher ein Nachlassvertrag zur Sanierung realistisch erscheint. Wir berücksichtigen damit, dass diese Personen heute eine Quote bieten können, diese aber zu tief ist, um eine Sanierung zu erreichen. Bei einer durchschnittlichen Forderungshöhe von 61'500.- (SBS 2024) entspricht dies 6'150.-.
- *Moderates Ertragspotenzial*: Das Sanierungsverfahren soll auch Schuldner erreichen, bei denen nicht eine tiefe Quote, sondern eine ungünstige Gläubigerinnenzusammensetzung eine Sanierung verhindert. Gemäss Schuldenberatungen variieren die Quoten bei Sanierungen beträchtlich und liegen zwischen 10% und 80%. Falls eine Rückzahlung erzielt werden kann, liegt diese gemäss Ecoplan (2021a) in 30% der Fälle unter dem Durchschnitt über alle Forderungen und in 70% darüber. Basierend darauf gehen wir für Schuldnerinnen und Schuldner mit einem moderaten Ertragspotenzial von einer Rückzahlung von 25% aus. Bei einer durchschnittlichen Forderungshöhe von 61'500.- (SBS 2024) entsprechen 25% 15'375.-.

Tabelle 6 fasst die Kosten und Nutzen der Gläubigerinnen und Gläubiger zusammen und berücksichtigt dabei die verschiedenen Szenarien gemäss Kapitel 4.1.2, die mutmasslichen Rückzahlungsquoten heute und unter dem neuen Sanierungsverfahren sowie die heutigen Aufwände für die Schuldenbewirtschaftung und die Kosten der neuen Verfahren, die aus der Abschöpfungs- masse bezahlt werden sollen.

Diese Berechnungen illustrieren, dass die von Schuldnerinnen und Schuldner im neuen Sanierungsverfahren zu erwartenden Rückzahlungen nur geringfügig unter jenen liegen dürften, die heute in der Bewirtschaftung von Verlustscheinen derselben Schuldnerinnen und Schuldner erzielt werden. Insgesamt rechnen wir mit einer Zunahme der Forderungsausfälle bei den Gläubigerinnen und Gläubiger von 1.8 bis 6.9 Mio. Franken pro Jahr (wobei sich diese Ausfälle nicht in einem Jahr, sondern über die gesamte Abschöpfungsphase bzw. die heutige Bewirtschaftungs- dauer realisieren).²⁹

Für eine umfassende Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnis des Sanierungsverfahrens aus Sicht der Gläubigerinnen und Gläubiger sind allerdings auch die Verfahrenskosten bzw. die Ausgestaltung der damit verbundenen Gebühren zu berücksichtigen (siehe dazu Kapitel 4.4.2 und für Gesamteffekte Kapitel 7.2).

²⁹ Bei einer kürzeren Dauer des Sanierungsverfahrens erhöhen sich diese Verluste und bei einer längeren fallen sie etwas tiefer aus, siehe dazu Anhang B.

Tabelle 6: Kosten-Nutzen der Gläubigerinnen und Gläubiger im Sanierungsverfahren aus Rückzahlungen

	Kosten und Nutzen in den Szenarien		
	Tief	Mittel	Hoch
Anzahl Sanierungsverfahren total	2'000 Fälle	5'000 Fälle	10'000 Fälle
<i>mit keinem Ertragspotenzial</i>	<i>500 Fälle</i>	<i>2'000 Fälle</i>	<i>4'500 Fälle</i>
<i>mit geringem Ertragspotenzial</i>	<i>1'000 Fälle</i>	<i>2'000 Fälle</i>	<i>4'000 Fälle</i>
<i>mit moderatem Ertragspotenzial</i>	<i>500 Fälle</i>	<i>1'000 Fälle</i>	<i>1'500 Fälle</i>
Situation heute			
Rückzahlung in Mio. Franken von Schuldnerinnen mit			
<i>keinem Ertragspotenzial</i>	0	0	0
<i>geringem Ertragspotenzial</i>	6.2	12.3	24.6
<i>moderatem Ertragspotenzial</i>	7.7	15.4	23.1
Totale Rückzahlung in Mio. Franken	13.8	27.7	47.7
Situation neu (Sanierungsverfahren)			
Abschöpfungsertrag in Mio. Franken von Schuldnerinnen mit			
<i>keinem Ertragspotenzial</i>	0	0	0
<i>geringem Ertragspotenzial</i>	4.8	9.6	19.2
<i>moderatem Ertragspotenzial</i>	7.2	14.4	21.6
Rückzahlung total (Abschöpfung) in Mio. Franken	12.0	24.0	40.8
Bilanz (Sanierungsverfahren gegenüber Status-Quo)			
Verlust Gläubiger/innen in Mio. Franken	1.8	3.7	6.9

Quelle: Fachgespräche, eigene Berechnungen.

Verteilungseffekte zwischen Zweit- und Drittklassgläubigerinnen und -gläubigern

Wie weiter oben beschrieben, handelt es sich beim neuen Sanierungsverfahren um ein Generalexekutionsverfahren, wobei die Abschöpfungserträge gemäss der geltenden Privilegienordnung an die Gläubigerinnen und Gläubiger verteilt werden, d.h. dass Zweitklassgläubigerinnen und -gläubiger (insbesondere Krankenkassen) vollständig befriedigt werden, bevor Drittklassgläubigerinnen und -gläubiger (z.B. Steuerbehörden, Vergeber von Barkrediten) zum Zug kommen. Demgegenüber können Drittklassgläubigerinnen und -gläubiger heute mit einer aktiven und agilen Verlustscheinbewirtschaftung (Spezialexécution) auch im Fall von privilegierten Forderungen (Teil-)Rückzahlungen erzielen, z.B. indem sie den Zeitpunkt einer Betreibung optimal wählen. Dies betonten in den Fachgesprächen Gläubigervertreter (Inkassobüro-Vertreter und Konsumfinanzierung), bestätigen aber teils auch Schuldnerinnenvertreterinnen und -vertreter. Wir erwarten deshalb, dass die in Tabelle 6 quantifizierten Abschöpfungserträge im neuen Sanierungsverfahren gegenüber den heute erzielten Rückzahlungen vermehrt an Zweitklassgläubigerinnen und -gläubiger gehen. Diese «Verteilungseffekte» unter Gläubigerinnen und Gläubigern können nicht genau beziffert werden. Im Folgenden schätzen wir aber ein oberes Limit. Wir treffen dazu zwei Annahmen:

- Aufgrund von Zahlen der Schuldenberatungen (SBS 2024) schätzen wir, dass 29% der Forderungen gegenüber Schuldnerinnen und Schuldner privilegiert sind.³⁰ Weiter nehmen wir vereinfacht an, dass bei der heutigen Verlustscheinbewirtschaftung privilegierte und nicht-privilegierten Gläubigerinnen und Gläubiger ihre Forderungen gemäss diesem Anteil geltend machen können – sprich 29% der eingehenden Rückzahlungen gehen an die privilegierten und 71% an die nicht-privilegierten Gläubigerinnen und Gläubiger.
- Gemäss SBS (2024) enthalten gut 62% aller Schuldendossiers Krankenkassenforderungen oder Forderungen aus Alimenten (oder beides). Um den maximal möglichen Verteilungseffekt zu berechnen, nehmen wir deshalb an, dass in 62% der Sanierungsverfahren ausschliesslich privilegierte Forderungen (teil-)befriedigt werden könnten.³¹

Schlüsseln wir die in Tabelle 6 geschätzten Verluste der Gläubigerinnen und Gläubiger im Sanierungsverfahren (gegenüber heute) unter diesen Annahmen nach Zweit- und Drittklassgläubigerinnen und -gläubiger auf, ergibt sich folgendes Bild. Die Rückzahlungen an Zweitklassgläubigerinnen und -gläubiger lägen im neuen Sanierungsverfahren 3.5 (Szenario tief) bis 11.6 Mio. Franken (Szenario hoch) höher als heute. Jene an Drittklassgläubigerinnen und -gläubiger fielen hingegen um 5.3 (Szenario tief) bis 18.5 Mio. Franken (Szenario hoch) tiefer aus als heute. Auch hier gilt, dass für eine vollständige Betrachtung die letztendliche Ausgestaltung der Gebühren berücksichtigt werden muss (siehe dazu Kapitel 4.4.2 und für Gesamteffekte Kapitel 7.2).

4.4 Verfahrenskosten (Behörden)

In diesem Kapitel geben wir die Einschätzung der Fachpersonen zu den direkt bei den Behörden anfallenden Kosten und Nutzen aus den Verfahren wieder.³² Ob diese Verfahrenskosten schlussendlich vom Staat oder durch die Abschöpfungserträge (und damit durch geringere Rückzahlungen an die Gläubigerinnen und Gläubiger) bezahlt werden, hängt von der Höhe der abgeschöpften Beträge und insbesondere von der Ausgestaltung der im Zusammenhang mit den neuen Verfahren erhobenen Gebühren ab. In der Bilanzierung in Kapitel 7.2 schlagen wir die Verfahrenskosten deshalb entweder dem Staat oder den Gläubigerinnen und Gläubiger (in Form eines geringeren Nutzens) zu.

4.4.1 Vereinfachtes Nachlassverfahren

Was ändert sich?

Die geplanten Vereinfachungen im Nachlassverfahren führen zu gewissen zeitlichen Entlastungen der Behörden (z.B. Nachlassgericht durch Verzicht auf Gerichtsverhandlungen).

³⁰ Dazu vergleichen wir die Anteile von üblicherweise nicht-privilegierten Forderungen (Steuerschulden, Barkrediten, Privatschulden und Geschäftsschulden) mit jenen von privilegierten Forderungen (Alimente, Krankenkassen) gemäss SBS (2024).

³¹ Dies stellt ein oberes Limit dar. Es ist auch denkbar, dass die privilegierten Forderungen vollständig und anschliessend ein Teil der nicht-privilegierten Forderungen befriedigt werden können. Wenn wir aber die durchschnittliche Höhe der Krankenkassenschulden von rund 13'000 Franken (SBS 2024) den eher geringen erwarteten Abschöpfungserträge gegenüberstellen, dürfte dies eher selten der Fall sein.

³² Von den neuen Verfahren sind insbesondere die Konkursgerichte sowie die Konkurs- und Betreibungsämter betroffen. Diese werden kantonal und kommunal getragen.

Viele Verfahren kommen potenziell auf die Behörden zu?

Wir gehen von 30 bis 150 zusätzlichen Nachlassverfahren aus (siehe Mengengerüst in Kapitel 4.1.1). Der Verzicht auf Gerichtsverhandlungen entlastet insbesondere die Konkursgerichte.

Kosten/Nutzen

Aufgrund der geringen erwarteten derartigen Verfahren und weil Nachlassverfahren via Kostenvorschüsse gedeckt sind, ergeben sich aber keine nennenswerten monetären Auswirkungen auf die Behörden. Falls es zu mehr Schuldensanierungen kommt, entlastet dies die Behörden (Konkurs- und Betreibungsämter) in Zukunft.

4.4.2 Sanierungsverfahren

Was ändert sich?

Die Behörden müssen das Sanierungsverfahren implementieren und durchführen. Dazu gehören insbesondere die Eröffnung und der Abschluss des Verfahrens sowie die Kollokation von Vermögenswerten und die Abschöpfung von Einkünften und Erträgen während der Abschöpfungsphase.

Welche Behörden sind betroffen?

In das Sanierungsverfahren sind das Konkursgericht (z.B. Eröffnung und Abschluss des Verfahrens, Entscheid über allfälligen Abbruch) sowie das Konkurs- bzw. das Betreibungsamt (Kollokation, Erstellung Sanierungsplan, Abschöpfung, Beurteilung von Arbeitsbemühungen der Schuldnerinnen und Schuldner) involviert.

Wie viele Verfahren kommen potenziell auf die Behörden zu?

Wir rechnen mit 2'000-10'000 Sanierungsverfahren pro Jahr (siehe Mengengerüst in Kapitel 4.1.2).

Kosten

Die befragten Fachpersonen (insbesondere Konkurs- und Betreibungsbehörden) schätzen die Kosten eines Sanierungsverfahrens auf rund 6'000-10'000.-. Diese Schätzungen orientieren sich am Privatkonkurs, dessen Eröffnung in der Regel rund 5'000.- kostet.³³ Eine Fachperson merkte dazu an, dass sich dieser Tarif am Konkurs für juristische Personen orientiere und bei Konkursen von natürlichen Personen oft ein Teil dieses Kostenvorschusses zurückerstattet werde. Hinzu kommt das Erstellen des Sanierungsplans, das von einer Fachperson mit rund 500.- veranschlagt wird, sowie die begleitenden Massnahmen während der Abschöpfungsphase, die gemäss derselben Fachperson das Betreibungsamt rund 2'000.- kosten würden. Eine andere Fachperson

³³ Diese Einschätzungen von befragten Fachpersonen (insbesondere von Konkurs- und Betreibungsbehörden) orientierten sich dabei meist an den heute geltenden Gebührentarifen. Inwiefern diese heute (und damit auch in Zukunft) kostendeckend sind, ist allerdings fraglich. Siehe dazu auch: Bericht des Bundesrates «Anpassung der Gebühren im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen» vom 31. Mai 2024 unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/87888.pdf>. Eine andere Möglichkeit zur Berechnung der Kosten wäre gewesen, die Arbeitsstunden je Sanierungsverfahren zu schätzen und mit den Vollkosten einer Arbeitsstunde zu verrechnen. In den Fachgesprächen zeigte sich aber, dass es für die befragten Personen schwierig ist, die Anzahl Arbeitsstunden eines noch unbekannten Verfahrens zu schätzen. Deshalb wurde auf diese Methode verzichtet und eine Orientierung an bestehenden Tarifen gewählt.

schätzt die Kosten während der Abschöpfungsphase höher. Die Intensität dieser Arbeitsschritte variere allerdings stark je Schuldnerin oder Schuldner. Auf diesen Einschätzungen basierend, rechnen wir mit Kosten pro Verfahren von insgesamt 8'000 Franken, wovon 4'000 Franken zu Beginn des Verfahrens und 1'000 Franken jährlichen anfallen. Damit hat auch die Dauer des Verfahrens einen Einfluss auf diese Kosten, was wir im Anhang B beschreiben.

Im Sanierungsverfahren werden keine Kostenvorschüsse erhoben (Art. 340, Abs. 1 VE-SchKG), die Kosten sollen aber via Gebühren (mindestens teilweise) durch den in der Abschöpfungsphase erzielten Erlös bezahlt werden (Art. 340, Abs. 2 VE-SchKG). Falls dies nicht zur Deckung der Kosten reicht, kommen die Kantone bzw. Gemeinden (als Träger der Konkurs- und Betreibungsämter) dafür auf. Basierend auf dem Mengengerüst (siehe Kapitel 4.1.2 und Tabelle 3) und den obigen Kostenschätzungen von Fachpersonen (8'000.- pro Verfahren) summieren sich die erwarteten Verfahrenskosten auf 16 bis 80 Mio. Franken pro Jahr (Tabelle 7).³⁴

Weiter weisen wir in Tabelle 7 den Anteil der Kosten aus, der durch den erwarteten Abschöpfungsertrag (siehe dazu Kapitel 4.3.2) maximal gedeckt werden könnte. Wie hoch dieser allerdings effektiv sein wird, hängt von der Ausgestaltung der Gebühren für das Sanierungsverfahren ab. Diese werden vom Bundesrat in der Gebührenverordnung zum SchKG (GebV SchKG) festgelegt. Hier besteht Spielraum: Höhere Gebühren erhöhen den Anteil der Kosten, der aus dem Abschöpfungsertrag bezahlt wird. Dadurch muss der Staat einen geringeren Anteil der Kosten übernehmen, es bleibt aber auch weniger Erlös übrig, der an die Gläubigerinnen und Gläubiger verteilt werden kann. Umgekehrt führen tiefere Gebühren zu höheren Kosten für den Staat, aber auch zu einem höheren Abschöpfungserlös, der an die Gläubigerinnen und Gläubiger verteilt werden kann. In der Bilanzierung im Kapitel 7.2 schlagen wir die ungedeckten Verfahrenskosten deshalb entweder dem Staat oder den Gläubigerinnen und Gläubigern (in Form eines geringeren Nutzens) zu. Die ungedeckten Kosten gehen hingegen ausschliesslich zu Lasten des Staates (ebenfalls in Kapitel 7.2).

Tabelle 7: Verfahrenskosten des Sanierungsverfahrens

	Tief	Mittel	Hoch
Anzahl Sanierungsverfahren pro Jahr	2'000	5'000	10'000
Kosten in Mio. Franken	16.0	40.0	80.0
<i>Potenziell gedeckt durch Abschöpfung in Mio. Franken</i>	8.8	17.6	31.2
Ungedeckte Kosten in Mio. Franken	7.2	22.4	48.8

Quelle: Fachgespräche, eigene Berechnungen. Erläuterungen: Die gesamten Verfahrenskosten belaufen sich im Szenario mittel auf 40 Mio. Franken (5'000 Fälle mal 8'000 Franken). Würden die Gebühren auf 8'000 Franken pro Verfahren angesetzt, könnten davon 17.6 Mio. Franken aus der Abschöpfungsmasse beglichen werden. 22.4 Mio. Franken blieben ungedeckt, weil in gewissen Fällen keine oder nur geringe Erträge abgeschöpft würden.

³⁴ Hier gilt es zu berücksichtigen, dass Gebühren und Kostenvorschüsse auch in heutigen Verfahren teilweise nicht 100% der Kosten decken, siehe dazu auch: Bericht des Bundesrates «Anpassung der Gebühren im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen» vom 31. Mai 2024 unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/87888.pdf>. Für die gesamten Verfahrenskosten je Verfahrensdauer siehe Anhang B.

Hinzu kommen gemäss befragten Fachpersonen nicht genau zu beziffernde Initialkosten wie beispielsweise IT-Investitionen und Schulungen.

Nutzen

Die zusätzlichen Schuldensanierungen würden die Behörden (Konkurs- und Betreibungsämter) in Zukunft entlasten, wenn dadurch weniger Pfändungs- und Konkursverfahren angerufen werden. Inwiefern dadurch tatsächlich Kosten gespart werden, hängt insbesondere davon ab, ob die für diese Verfahren verrechneten Gebühren kostendeckend sind oder nicht.³⁵

4.5 Schuldenberatungen

Was ändert sich?

Verschiedene Fachpersonen legen dar, dass Schuldenberatungen heute aufgrund von fehlenden Verfahren keine Sanierungen für Personen ohne Quote anstreben können. Die Schuldenberatungen können diesen Personen «lediglich» mit einer Budgetberatung (Stabilisierung und Planung) und dem Verweis auf allfällige weitere Angebote (z.B. Sucht- oder Familienberatung) helfen. Das Sanierungsverfahren schafft für Schuldnerinnen und Schuldner ohne Quote eine Sanierungsmöglichkeit und damit für die Schuldenberatungen eine Möglichkeit diese Schuldnerinnen und Schuldner dahingehend zu unterstützen und zu beraten.

In diesem Zusammenhang betonen alle Fachpersonen, dass das Sanierungsverfahren ohne Schuldenberatungen nicht gelingen kann. Insbesondere folgende Punkte wurden hervorgehoben:

- Viele Schuldnerinnen und Schuldner sind mit administrativen Anforderungen rasch überfordert. Die Beantragung des Verfahrens und die dazu notwendige Einreichung von verschiedenen Unterlagen zur Vermögens- und Einkommenslage (Art. 337 Abs. 2 VE-SchKG) ist deshalb oft ohne Hilfe nicht bewältigbar.
- Für die erfolgreiche Bewältigung des Sanierungsverfahrens ist eine vorgängige Stabilisierung des Budgets und eine Begleitung während des Verfahrens unabdingbar. Nur so kann sichergestellt werden, dass Schuldnerinnen und Schuldner während des Verfahrens keine neuen Forderungen entstehen (in Erfüllung von Art. 349 Abs. 3 VE-SchKG).
- Eine Voraussetzung für die Eröffnung des Sanierungsverfahrens ist, dass «der Schuldner glaubhaft macht, dass während des Verfahrens keine neuen ungedeckten Verbindlichkeiten entstehen werden» (Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG). Verschiedene Fachpersonen erwarten, dass die zuständigen Behörden dafür eine Begleitung durch eine Schuldenberatung voraussetzen werden.

Wie verändert sich die Nachfrage nach Beratungsangeboten?

Wir rechnen mit 2'000-10'000 Sanierungsverfahren pro Jahr (siehe Mengengerüst in Kapitel 4.1.2). Allerdings ist nicht mit einer gleich grossen Zunahme an Dossiers bzw. Beratungsaufwand

³⁵ Falls die Gebühren nicht kostendeckend sind, spart eine Verringerung der Anzahl Verfahren Kosten. Wenn die Gebühren kostendeckend sind, gehen zwar ebenfalls die Aufwendungen zurück, die Einnahmen nehmen aber im selben Ausmass ab. Siehe dazu auch Bericht des Bundesrates «Anpassung der Gebühren im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen» vom 31. Mai 2024 unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/87888.pdf>.

zu rechnen, da ein Teil der Schuldnerinnen und Schuldner, die das Sanierungsverfahren durchlaufen werden, bereits heute Klientinnen und Klienten von Schuldenberatungen sind.

Kosten

Gestützt auf Aussagen von befragten Schuldenberatungen schätzen wir den Aufwand für eine Beratung im Sanierungsverfahren auf rund 5'000 Franken. Wir gehen weiter davon aus, dass 3'000 Franken davon zu Beginn der Beratung anfallen (Information, Dokumentenbeschaffung, Anmeldung zu Verfahren, Budgetplanung) und anschliessend jährlich 500 Franken Beratungskosten anfallen. Damit hat auch die Länge des Verfahrens einen Einfluss auf die gesamten Beratungskosten, worauf wir im Anhang B eingehen. Hierbei gilt es zu beachten, dass auch heute viele Schuldnerinnen und Schuldner Beratungsangebote nutzen, z.B. nach einem Privatkonkurs oder zur generellen Budgetstabilisierung, weshalb diese Kosten nicht oder mindestens nicht vollumfänglich als Zusatzkosten gewertet werden sollten. Wir schätzen grob, dass sich diese «Sowieso-Kosten» auf rund 50% der gesamten Beratungskosten belaufen (2'500 Franken pro Sanierungsverfahren, siehe Tabelle 8). Einerseits scheint es plausibel, dass sich Personen, die sich um eine Sanierung bemühen, bereits heute beraten lassen. Andererseits erwähnen einige Fachleute, dass Schuldenberatungen heute Personen ohne Quote wenig intensiv beraten – schlicht, weil sie diesen keine Aussicht auf eine Sanierung bieten können.

Tabelle 8: Kosten Schuldenberatungen durch Sanierungsverfahren

	Tief	Mittel	Hoch
Anzahl Sanierungsverfahren total	2'000 Fälle	5'000 Fälle	10'000 Fälle
Kosten für Schuldenberatung (5'000.-/Verfahren)	10	25	50
Total Kosten in Mio. Fr. (ohne 50% Sowieso-Kosten)	5	12.5	25

Von wem diese Kosten letztlich bezahlt werden, hängt von der Praxis und Ausgestaltung der jeweiligen Schuldenberatungsangeboten ab. Grundsätzlich verlangen die von uns befragten Schuldenberatungen von ihren Klientinnen und Klienten mindestens eine Beteiligung an den Beratungskosten, teilweise auch deren volle Übernahme. Gleichzeitig verfügen die Schuldenberatungen oft über öffentliche oder private Mittel (z.B. Kantone, Kirchen, Stiftungen), Fonds oder ähnliches. Aus folgenden zwei Gründen bilanzieren wir die in Tabelle 8 aufgeführten Kosten letztlich zu Lasten des Staats (und damit in Tabelle 10Tabelle 10):

- Personen, die mutmasslich ein Sanierungsverfahren durchlaufen werden, verfügen oft über sehr geringe finanzielle Möglichkeiten. Inwiefern sie sich deshalb an Beratungskosten beteiligen können, scheint fraglich.
- Die Kantone sollen mit einer neuen Bestimmung dazu verpflichtet werden, ausreichende Schuldenberatungsangebote bereitzustellen. Wir rechnen deshalb damit, dass sich der Staat in Zukunft insbesondere an der Beratung von Schuldnerinnen und Schuldner mit geringen finanziellen Mitteln stärker beteiligen wird.

Entsprechend führen wir die anderen 50% (von durchschnittlichen 5'000 Franken Beratungskosten je Fall) als Kosten für die Schuldnerinnen und Schuldner in Tabelle 4 auf.

Hinzu kommt ein Initialaufwand für die Schuldenberatungen (z.B. Schulungen, Einstellung von zusätzlichem Personal).

Nutzen

Wenn sich im Rahmen des Sanierungsverfahrens Schuldnerinnen und Schuldner nachhaltig entschulden, senkt dies den zukünftigen Beratungsbedarf und damit den bei Schuldenberatungen anfallenden Aufwand.

5. RFA Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft

5.1 Gesundheit

Individuelle Gesundheit

Wenn es durch die neuen Verfahren vermehrt zu Sanierungen kommt und Personen eine Verschuldungssituation verlassen können, reduzieren sich damit verbundene gesundheitliche Probleme. Vor diesem Hintergrund bestätigen alle befragten Fachpersonen, die mit verschuldeten Personen zu tun haben, den Zusammenhang zwischen einer Verschuldung und gesundheitlichen Problemen. Folgende mit einer Verschuldung in Zusammenhang stehende Faktoren beeinflussen die Gesundheit gemäss befragten Fachpersonen negativ:

- Verlust der Selbstwirksamkeit und Kontrollüberzeugung: Verschuldete Personen befänden sich oft «im Tunnel» (O-Ton), seien perspektivenlos und nicht mehr handlungsfähig; Post wird nicht mehr geöffnet und einfache administrative Aufgaben zur Lebensführung können nicht mehr bewältigt werden. Ein Verlust von Selbstwirksamkeit und Kontrollüberzeugung beeinflussen die psychische Gesundheit (Bengel & Lyssenko 2012; Schwarzer & Jerusalem 2002) und das Gesundheitsverhalten (Rönnau Böse & Fröhlich-Gildhoff 2015) negativ.
- Schuldgefühle: Schuldenberatungsstellen berichten, dass Personen sich *schuldig* fühlen und Schuldgedanken haben (O-Ton: «Sie wollen es gut machen, schaffen es aber nicht»). Das führt zu Stress, Depressionen und bis hin zu Suizid. Dies wird häufig durch die gesellschaftliche Stigmatisierung von Schulden verstärkt.
- Ungesunder Lebenswandel: Die prekäre finanzielle Situation zwingt Personen abzuwägen, was sie sich leisten können. Sie essen billig und/oder ungesund, machen wenig/keinen Sport (vgl. Mattes et al. 2022). Oft kommen, mitausgelöst von den psychischen Belastungen (siehe oben), Suchtproblematiken dazu (Richardson et al., 2013).
- Verzicht auf medizinische Leistungen: Geringe finanzielle Mittel zwingen Personen auf medizinische Leistungen zu verzichten. Der Anteil Personen, der aus finanziellen Gründen auf einen Arztbesuch verzichtet, betrug 2018 2.4% bzw. 2.7% bei Personen der tiefsten Einkommensstufe (SILC 2019). Andere Studien (mit abweichende Methoden) fanden höhere Werte, für eine Übersicht siehe de Mestral et al. (2022). Ähnliche Effekte zeigen sich bei Zahnarztbesuchen. Beides erhöht gemäss de Mestral et al. (2022) gesundheitliche Probleme.

Die dadurch ausgelösten gesundheitlichen Probleme sind vielfältig untersucht. Diverse Studien beschreiben den Einfluss von Verschuldung auf die subjektive Lebenszufriedenheit (Henchoz et al. 2021; Coste et al. 2020; Bialowolski 2018) sowie gesundheitliche Probleme wie Schlafstörungen und Depressionen (Hämmig & Herzig 2022) oder physische Beschwerden (Richardson et al. 2013).

Negative Auswirkungen auf Umfeld

Ebenso weisen die befragten Fachpersonen darauf hin, dass eine Verschuldungssituation auch eine Belastung für das Umfeld der verschuldeten Personen darstellt:

- Eine Verschuldung belastet den ganzen Haushalt finanziell direkt und indirekt durch die gesundheitlichen Belastungen der verschuldeten Person: Beziehungen leiden und es kommt vermehrt zu Scheidungen (Wernli & Henchoz 2018). Kinder leiden besonders unter der Situation und müssen ebenfalls verzichten (gesundes Essen, Freizeitangebote, Kleider). So geben rund 45% der verschuldeten Personen mit Sozialhilfebezug weniger Geld für ihre Kinder aus, um ihre finanzielle Situation zu verbessern (Mattes et al. 2022).
- Soziale Kontakte werden vernachlässigt. Schulden sind ein Stigma, weshalb verschuldete Personen Kontakte meiden. Zudem kostet soziale Interaktion häufig (Restaurantbesuch, Kinobesuch, Sportangebote, usw.). Gemäss Mattes et al. (2022) verzichten fast 60% der verschuldeten Personen mit Sozialhilfebezug auf Kultur- und Freizeitangebote und über 40% treffen sich seltener mit Freunden, um ihre finanzielle Situation zu verbessern.
- Familien gewöhnen sich an Verschuldung: Einzelne Fachpersonen berichten, dass Kinder oder andere Angehörige von bereits verschuldeten Personen schneller in eine Verschuldung geraten, weil sie sich «daran gewöhnt» hätten.

Nicht quantifizierbar

Die befragten Fachpersonen, die sich zu gesundheitlichen Auswirkungen einer Entschuldung äusseren, schätzen diese als sehr gross aber nicht quantifizierbar ein. Weiter heben all diese Fachpersonen hervor, dass sich positive gesundheitliche Effekte nur mit einer angemessenen Begleitung und Betreuung der verschuldeten Personen nachhaltig materialisieren lassen.

5.2 Staat/Steuerzahlende

Wie sind Staat/Steuerzahlende betroffen?

Die neuen Verfahren würden von kantonalen Behörden (Konkursgericht sowie Konkurs- und Betreibungsamt) durchgeführt. Zudem würden sich die Kantone und Gemeinden teils an Schuldenberatungsangeboten beteiligen.

Der Staat (Bund, Kantone, Gemeinden) ist zudem der mit Abstand grösste Gläubiger. Ecoplan (2021a) schätzen die Forderungen der Steuerbehörden auf rund 10-20 Mrd. Hinzu kommen nochmals rund 5 Mrd. ausstehende Krankenkassenforderungen, zu deren 85-prozentiger Übernahme die Kantone verpflichtet sind. Und gemäss SBS (2024) entfallen 28% bzw. 15% der Schulden auf Steuern und Krankenkassen.

Falls die Verfahren zu einer nachhaltigen Entschuldung von Privatpersonen beitragen, profitiert der Staat durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Wiedereingliederung ehemals verschuldeter Personen mehrfach.

Kosten

Für den Staat und damit die Steuerzahlenden ergeben sich Kosten aus drei Quellen:

- *Verfahrenskosten*: Wir schätzen diese Kosten in Kapitel 4.4. Wie viel dieser Kosten schlussendlich dem Staat entstehen, hängt insbesondere auch von der Ausgestaltung der Gebühren ab. Gemäss Tabelle 7 schätzen wir die vom Staat getragenen Verfahrenskosten auf 7.2 Mio. Franken (Szenario *tief* und Gebühren in Höhe der erwarteten Kosten) bis 80 Mio. Franken (Szenario *hoch* und keine Gebühren).
- Der Staat ist der grösste Gläubiger. Dazu tragen insbesondere Steuerforderungen sowie Krankenkassenforderungen, die zu 85% von den Kantonen gedeckt werden, bei. Wenn wir die in Tabelle 6 geschätzten Verluste der Gläubigerinnen und Gläubiger von 1.8 Mio. bis 6.9 Mio. Franken zugrunde legen und annehmen, dass 58% der Schulden bei Steuerämtern und Krankenkassen anfallen (SBS 2024), ergeben sich Ausfälle zwischen 1.0 und 4.0 Mio. Franken. Dies ist eine vorsichtige Schätzung, da die staatliche Durchführung der Abschöpfungsphase als Generalexekution und die dabei geltende Privilegierung der Krankenkassenforderungen den (indirekten) staatlichen Forderungen zum Vorteil gereichen könnte (siehe auch Kapitel 4.3.2). Da wir diese Kosten bereits im Kapitel 4.3 berücksichtigen, führen wir sie hier nicht nochmals auf.
- Gemäss Tabelle 8 würden sich auch die Aufwendungen bei den Schuldenberatungen erhöhen. Insbesondere weil die Kantone mit einer neuen Bestimmung verpflichtet werden sollen, ausreichende Schuldenberatungsangebote bereit zu halten, führen wir diese Kosten in Tabelle 10 zulasten des Staates auf. Dazu möchten wir betonen, dass alle befragten Fachpersonen – egal von welcher «Seite» – die Wichtigkeit von Schuldenberatungen unterstrichen. Nur so könnten nachhaltige Sanierungen gelingen.

Nutzen

Ein wesentliches Ziel der Vorlage ist es, den Arbeitsanreiz von vormals verschuldeten Personen zu erhöhen. Heute unterliegen verschuldete Personen oftmals einer Lohnpfändung oder sie können – nach einem Privatkonkurs – von neuem betrieben werden, wenn sie zu neuem Vermögen kommen. Dadurch haben diese Personen wenig Anreiz Einkommen zu erzielen, das über einer gewissen Schwelle liegt – im Falle einer Lohnpfändung nicht über dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum und im Falle eines Privatkonkurses nicht in einer Höhe, dass sie die Einrede von neuem Vermögen durch die Gläubigerinnen und Gläubiger riskieren. Diese Schwellen liegen oft nicht oder nur unwesentlich höher als Sozialhilfebeiträge. Dies schmälert auch den Arbeitsanreiz für Personen mit Sozialhilfebezug und damit die Wahrscheinlichkeit, diese Personen aus der Sozialhilfe abzulösen. In diesem Zusammenhang zeigen Bruze et al. (2024), dass Personen in den 16 Jahren nach einem teilweisen Schuldenerlass 20% häufiger erwerbstätig sind als vergleichbare Personen, denen kein Schuldenerlass gewährt wurde, und dabei auch mehr arbeiten und höhere Einkommen erzielen als die Vergleichspersonen. Gelingen vermehrt Sanierungen, ergeben sich deshalb zweierlei Nutzen für den Staat bzw. die Steuerzahlenden, die wir folgendermassen einschätzen:

- Sinkende Sozialausgaben: Ecoplan (2021b) schätzen, dass von gesamthaft 5'000 Sanierungsverfahren pro Jahr rund 1'500 Personen mit Sozialhilfebezug betroffen würden (Szenario *mittel*). Ein Teil der befragten Fachpersonen erachtet diese 5'000 Verfahren als zu hoch. Andere Fachpersonen erwarten insbesondere bei Personen mit Sozialhilfebezug mehr Sanierungsverfahren. Deshalb betrachten wir zusätzlich ein Szenario *tief* mit 750 Sozialhilfebeziehenden bzw. ein Szenario *hoch* mit 3'000 Sozialhilfebeziehenden. Wir gehen konservativ davon aus, dass sich in den Szenarien *tief* und *mittel* ein Viertel dieser Sozialhilfebeziehenden nach einer Entschuldung aus der Sozialhilfe ablösen könnte, im Szenario *hoch* hingegen lediglich 15%.³⁶ Die durchschnittliche Höhe der Sozialhilfe pro Empfängerin oder Empfänger in der Schweiz beträgt jährlich 9'700 Franken.³⁷ Falls eine Person nach einer erfolgten Sanierung im Alter von 40 Jahren aus der Sozialhilfe abgelöst werden kann, reduzieren sich die staatlichen Sozialausgaben bis zur Pensionierung um diesen Betrag.³⁸ Darüber hinaus sind ebenfalls positive Effekte zu erwarten, allerdings sind die aufgrund von unsicheren Altersvorsorgen sowie möglichen Ergänzungsleistungen schwer zu quantifizieren, weshalb wir darauf verzichten. Zusätzlich dürften ehemals verschuldete Personen auch weniger andere staatliche Unterstützung beziehen als vor ihrer Entschuldung (z.B. Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen); wir verzichten allerdings auch hier auf eine Quantifizierung. Tabelle 10 enthält die entsprechenden Berechnungen.
- Steigende Steuereinnahmen: Um die zukünftig generierten Fiskalerträge von vormals verschuldeten Personen zu schätzen, treffen wir folgende Annahmen:
 - (i) Anzahl Personen je Gruppe von entschulteten Personen: hierzu lehnen wir uns grob an Ecoplan (2021b) an, deren Einteilung in verschiedene Schuldnerinnentypen eine Mehrheit der befragten Fachpersonen ungefähr teilen. Um die dabei vertretenen abweichenden Meinungen zu berücksichtigen, passen wir die Grösse der Schuldnergruppen ausgehend von unserem Szenario *mittel* an die Szenarien *tief* bzw. *hoch* an. Zudem nehmen wir an, dass sich der erhöhte Arbeitsanreiz nach einer Entschuldung bei rund einem Drittel der Personen (ausser bei den Rentnerinnen und Rentner) in einer substantiellen Erhöhung des Arbeitsangebots auswirkt.
 - (ii) Zusätzlich generiertes Einkommen einer Person in diesen Gruppen gegenüber der Zeit vor ihrer Entschuldung: hierzu treffen wir basierend auf der Schuldnerinnentypisierung Annahmen; Tabelle 9 listet diese auf.
 - (iii) Dauer, während der das zusätzliche Einkommen generiert wird: Wir gehen davon aus, dass das zusätzliche Einkommen lediglich während der Erwerbsphase (bis 65 Jahre) generiert wird. Bei Personen mit Sozialhilfe und Personen ohne Quote vermuten wir ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, weshalb wir lediglich von 15 bzw. 20 verbleibenden Erwerbsjahren ausgehen. Im Rentneralter dürften die ehemals verschuldeten Personen über wenig

³⁶ Der Zusammenhang zwischen Entschuldung und Ablösung aus der Sozialhilfe ist wenig erforscht. Mattes et al. (2014) zeigen beispielsweise, dass bei unverschuldeten Personen die Ablösung insbesondere in den ersten zwei Monaten häufiger als bei verschuldeten Personen gelingt. Grundsätzlich scheint es aber plausibel, dass ein vermehrter Arbeitsanreiz und die Möglichkeit nach einer Verschuldung Vermögen aufzubauen, zu Ablösungen aus der Sozialhilfe führen. Ecoplan (2021b) schätzen basierend auf Fachgesprächen die Chancen auf eine Ablösung aus der Sozialhilfe nach einer Verschuldung eher vorsichtig.

³⁷ BFS – Finanzstatistik der armutsbekämpfenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

³⁸ Vereinfacht nehmen wir hier an, dass eine Person entweder gar nicht oder bis zur Pensionierung aus der Sozialhilfe abgelöst wird. In der Realität dürfte es oft vorkommen, dass Personen in gewissen Jahre Sozialhilfe beziehen und in anderen nicht.

Einkommen verfügen (tiefe Pensionskassen und AHV-Leistungen aufgrund tiefer oder zeitweise nicht geleisteter Einzahlungen).

- (iv) Steuersatz, der auf dem zusätzlichen Einkommen anfällt: dazu stützen wir uns auf die Modellsteuersätze der ESTV (Einkommenssteuern in Bund, Kanton und Gemeinde) in den Kantonshauptorten, welche wir mit der Bevölkerung des jeweiligen Kantons gewichten. Zudem gehen wir davon aus, dass nach Abzügen (Sozialversicherungsbeiträgen, Krankenkassenprämien, Berufsauslagen, etc.) rund 70% des Bruttolohns steuerbares Einkommen darstellt.³⁹

Tabelle 9: Zusätzliche Steuereinnahmen nach einer Entschuldung pro Person

	Anzahl Schuld- ner/innen <i>tief</i> <i>mittel</i> <i>hoch</i>	Bruttolohn vor/nach Ent- schuldung	Erwerbsjahre nach Durchlauf Sanierung	Zusätzliche Steuereinnah- men pro Ar- beitsmarktin- tegration
Personen in Sozialhilfe (40-jährig nach Sanie- rung)	750 (davon in Arbeitsmarkt 250) 1'500 (500) 3'000 (1'000)	0.-/4'500.-	15	40'000.-
Personen ohne Quote (40-jährig)	750 (250) 2'000 (667) 4'000 (1'333)	0.-/4'500.-	20	40'000.-
Zahlungsunfähige Unter- nehmerinnen und Unter- nehmer (40-jährig)	200 (67) 750 (250) 1'500 (500)	4'500.-/6'800.-	25	63'000.-
Verschuldete Junge (25- jährig)	150 (50) 250 (83) 500 (167)	4'500.-/6'800.-	40	129'000.-
Verschuldete Rentner (über 65-jährig)	150 (50) 500 (167) 1'000 (333)	0.-/0.-	0	0.-

Quelle: Fachgespräche, eigene Berechnungen. Bruttolohn: Wir gehen davon aus, dass sich der erhöhte Arbeitsanreiz bei Personen in Sozialhilfe und Personen ohne Quote so auswirkt, dass nach einer Entschuldung ein Drittel dieser Personen einen Bruttolohn erzielt, der dem ersten Dezil entspricht (Lohnstrukturhebung 2022 des BFS). Bei zahlungsunfähigen Unternehmerinnen und Unternehmern sowie verschuldeten Jungen nehmen wir an, dass der erhöhte Arbeitsanreiz dazu führt, dass ein Drittel dieser Personen ihren Bruttolohn vom ersten Dezil auf den Medianlohn steigern (ebenfalls gemäss Lohnstrukturhebung 2022 des BFS). Zusätzliche Steuereinnahmen berechnet aufgrund des erhöhten steuerbaren Einkommens (70% des Bruttolohns), der verbleibenden Erwerbsjahre bis zur Pensionierung mit 65 (bei Personen in Sozialhilfe bzw. Personen ohne Quote rechnen wir Erwerbsunterbrüchen von 10 bzw. 5 Jahren) sowie der gewichteten Steuerbelastungen in den Kantonshauptorten (ledig, ohne Kinder) gemäss Steuerbelastungsstatistik der ESTV (<https://swisstaxcalculator.estv.admin.ch/#/taxburden/income-wealth-tax>).

Ein weiterer Nutzen für den Staat würde sich aus allfällig eingesparten Gesundheitskosten ergeben. Wie in Kapitel 5.1 dargelegt, ist mit erheblichen gesundheitlichen Entlastungen für Personen

³⁹ Wir betrachten dadurch nur fiskalische Effekte, die direkt auf die Bundes-, Kantons- oder Gemeindekassen wirken. Es könnte auch argumentiert werden, dass gewisse Sozialversicherungsbeiträge (z.B. AHV oder ALV) ebenfalls (teilweise) der Allgemeinheit zugutekommen.

zu rechnen, die sich dank den neuen Verfahren entschulden können. Wie sich dieser Rückgang von individuellen gesundheitlichen Problemen auf die staatlichen Gesundheitskosten auswirkt, lässt sich nicht seriös beziffern. Wir gehen aber von insgesamt rückläufigen staatlichen Gesundheitsausgaben aus; insbesondere weil entschuldete Personen aufgrund ihres verbesserten gesundheitlichen Zustands weniger Gesundheitsdienstleistungen nachfragen und weil sie im Falle eines höheren erzielten Einkommens einen grösseren Teil davon selber bezahlen werden (z.B. rückläufige Prämienverbilligungen). Gegenteilige Effekte, etwa dass entschuldete Personen aufgrund ihrer verbesserten finanziellen Situation vermehrt Gesundheitsleistungen beziehen, sind zwar denkbar, dürfte aber relativ zu den dämpfenden Effekten auf die Gesundheitskosten gering ausfallen.

Bilanz

Tabelle 10 summiert den aus Sicht des Staates, und damit der Steuerzahlenden, zu erwartenden Nutzen. Die bei den Behörden anfallenden Kosten (Tabelle 7) übernehme letztlich auch der Staat, um eine Doppelzählung zu vermeiden, führen wir diese hier aber nicht nochmals auf.

Tabelle 10: Bilanz Fiskalerträge durch Sanierungsverfahren

	Tief	Mittel	Hoch
Anzahl Sanierungsverfahren total	2'000	5'000	10'000
Kosten Schuldenberatungen			
Total Kosten in Mio. Fr. (siehe Tabelle 8)	5	12.5	25
Ablösung Sozialhilfe			
Anzahl Ablösungen	188	375	450
Jährliche Einsparung pro Ablösung in Fr.	9'700.-	9'700.-	9'700.-
Total Einsparungen Sozialhilfe (über 25 Jahre) in Mio. Fr.	33.5	67.0	80.4
Zusätzliche Steuereinnahmen			
Anzahl Erhöhungen Arbeitsangebot	667	1'667	3'333
Einsparung pro Integration in Fr.	Je nach Schuldner typ, siehe Tabelle 9		
Total zusätzliche Steuereinnahmen über Erwerbsdauer in Mio. Fr.	25.4	72.3	144.5
Total Zunahme Fiskalerträge in Mio. Fr.	53.9	126.8	199.8

Quelle: Fachgespräche, eigene Berechnungen.

5.3 Humankapital / Fachkräfte

Für verschuldete Personen ist der Arbeitsanreiz oft gering, weil ihr Einkommen einer Lohnpfändung unterliegt. Verschiedene Fachpersonen erwarten deshalb, dass verschuldete Personen nach einer Sanierung ihr Arbeitsangebot erhöhen. Für Dänemark zeigen Bruze et al. (2024), dass Personen in den 16 Jahren nach einem teilweisen Schuldenerlass 20% häufiger erwerbstätig sind als vergleichbare Personen, denen keinen Schuldenerlass gewährt wurde.

Damit könnten die vorgeschlagenen Verfahren auch zur Linderung des Fachkräftemangels beitragen.

5.4 Unternehmertum

Zahlungsunfähige Unternehmerinnen und Unternehmer verfügen heute teils über Schulden, die sie aufgrund deren Höhe oder aufgrund einer ungünstigen Gläubigerzusammensetzung nicht loswerden. Das Sanierungsverfahren bietet diesen Personen eine Möglichkeit zur Entschuldung und wirkt sich so potenziell auf unternehmerische Tätigkeiten aus:

- Die heute sehr weitreichenden Konsequenzen – bis hin zu einer lebenslangen Verschuldungssituation – im Falle eines Scheiterns, wirken abschreckend auf potenzielle Einzelunternehmerinnen und -unternehmer (Armour & Cumming 2008; Fossen & König 2015). Das neue Sanierungsverfahren vermindert diese abschreckende Wirkung.
- Durch das Sanierungsverfahren können verschuldete Unternehmerinnen und Unternehmer saniert werden und sich wirtschaftlich eingliedern. Dies kann durch eine Anstellung oder eine erneute Unternehmensgründung geschehen.

Die Effekte des Sanierungsverfahrens auf das Unternehmertum sind schwer zu quantifizieren. Weil es sich bei gescheiterten Unternehmerinnen oder Unternehmern aber oft um eigentlich wirtschaftlich leistungsfähige Personen handelt, dürften die positiven Effekte (z.B. zusätzliche Fiskalerträge) auch bei einer geringen Anzahl Fälle beträchtlich sein (dies ging aus den geführten Fachgesprächen hervor und betonten auch Ecoplan 2021b).

6. RFA Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Wir bewerten den Vollzug der beiden Verfahren grundsätzlich als zweckmässig.

Mit der Oberaufsicht SchKG besteht ein geeignetes Organ, um betroffene Gruppen über die neuen Verfahren zu informieren. Anfängliche Unsicherheiten könnten mittels etablierter Mittel angegangen werden (z.B. Weisungen, Kreisschreiben, Mustervorlagen).

Ob betroffene Schuldnerinnen und Schuldner die vorgeschlagenen Verfahren verstehen können, scheint eher fraglich. Wir gehen jedoch davon aus, dass die betroffenen Schuldnerinnen und Schuldner die Verfahren ohne Unterstützung durch eine Schuldenberatungsstellen ohnehin nicht beschreiten können. Deshalb müssen die Schuldnerinnen und Schuldner selbst die Verfahren nicht im Detail verstehen, insofern bei den Beratungsstellen das notwendige Verständnis vorliegt.

6.1 Information der Regelungsadressaten

Wir gehen davon aus, dass die Gläubigerinnen- und die Schuldnerseite sowie die betroffenen Betreibungsämter, Konkursämter und Konkursgerichte effektiv informiert werden können und sich

diese ausreichend vorbereiten können. Die Schuldnerinnen und Schuldner werden von Beratungsstellen informiert. Die grösseren Gläubigerinnen und Gläubiger (bspw. die Krankenkassen) verfügen in der Regel über professionelle Inkassostellen, welche die Ressourcen haben sollten, sich zu informieren. Gleiches gilt für die Inkassobüros. Eine Herausforderung mag jedoch für kleine und private Gläubigerinnen und Gläubiger bestehen. Vermutlich müssen sich diese aber oft ohnehin rechtlich beraten lassen.

6.2 Einfachheit der Verfahren

6.2.1 Vereinfachte Nachlassverfahren

Die vorgeschlagenen Vereinfachungen des Nachlassverfahrens würden zu Entlastungen bei allen Betroffenen führen. Bei der öffentlichen Hand wären bspw. keine Gerichtsverhandlungen mehr nötig. Für die Schuldnerinnen und Gläubiger reduzieren sich Aufwand- und Prozesskosten, bspw. durch den Verzicht auf Gläubigerinnenversammlungen.

6.2.2 Sanierungsverfahren

Das vorgeschlagene Sanierungsverfahren ist aufwändig. Im Vergleich zum bestehenden Privatkonkurs, kommt im Sanierungsverfahren beispielsweise die Abschöpfungsphase hinzu. Demgegenüber entfallen Bewirtschaftungskosten, die im Status-quo durch langfristige Pfändungsverfahren und Betreibungen entstehen.

Der Aufwand für die Schuldnerinnen und Schuldner scheint gerechtfertigt (siehe 4.2.2). Ein gewisser Aufwand bzw. eine gewisse zeitliche und finanzielle Belastung durch die Abschöpfungsphase führt dazu, dass das Verfahren von Schuldnerinnen und Schuldner nicht leichtfertig angestrebt wird. Damit sinkt die Gefahr, dass das Verfahren missbraucht wird oder von Schuldnerinnen und Schuldner genutzt wird, die ohnehin keine realistische Chance haben, langfristig ein schuldenfreies Leben zu führen.

7. Fazit

7.1 Vereinfachtes Nachlassverfahren

Das vereinfachte Nachlassverfahren bringt prozessuale Vereinfachungen mit sich, die die Kosten für Schuldnerinnen und Schuldner senken und in geringerem Ausmass auch für Gläubigerinnen und Gläubiger und die Behörden Kosten reduzieren dürften.

Aufgrund der sinkenden Verfahrenskosten erwarten wir eine Erhöhung der Anzahl Verfahren gegenüber heute und damit auch eine Zunahme der Sanierungen. Diese Zunahme dürfte aber gegenüber dem Status-Quo gering ausfallen: Erstens sind Nachlassverfahren bereits heute ein etabliertes Instrument der Schuldenberatungen beim Anstreben einer Sanierung. Und wenn – zweitens – heute keine Sanierung durch einen Nachlassvertrag erreicht werden kann, liegt dies oft an einer zu tiefen Quote bzw. an privilegierten Forderungen, die diese Quote für die

nichtprivilegierten Gläubigerinnen und Gläubiger drücken. Daran ändert auch das vereinfachte Nachlassverfahren nichts.

Verluste durch die Einführung des vereinfachten Nachlassverfahrens sind einzig bei heute inaktiven Gläubigerinnen und Gläubigern zu erwarten, die neu überstimmt werden können. Insgesamt überwiegen aber die Kosteneinsparungen sowie die zu erwartenden positiven Effekte durch eine Zunahme von Sanierungen (wirtschaftliche Wiedereingliederung von Schuldnerinnen und Schuldnern sowie geringere gesundheitliche Belastungen dieser).

7.2 Sanierungsverfahren

In der RFA bestätigen wir, dass mit Blick auf die Ziele der Vorlage (Erhöhung der Arbeitsanreize durch nachhaltige Entschuldung sowie Verringerung negativer gesundheitlicher Effekte) staatliches Handeln notwendig scheint (Prüfpunkt 1). Zudem kommen wir zum Schluss, dass keines der geprüften alternativen Regelungsinstrumente diese Ziele erreichen kann (Prüfpunkt 2).

Weiter erwarten wir, dass die Neuerungen in der Summe eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz aufweisen (Prüfpunkte 3 und 4), siehe dazu Tabelle 11. Hierbei gilt es anzumerken, dass die dazu angestellten Berechnungen auf Annahmen und Einschätzungen der befragten Fachpersonen beruhen und deshalb mit Unsicherheiten behaftet sind. Allerdings liegt der geschätzte Nutzen 4.5- bis 6-fach über den geschätzten Kosten, sodass es sehr wahrscheinlich erscheint, dass diese Einschätzung in der Tendenz richtig ist.

Eine weitere Unsicherheit ist, dass wir nicht alle Auswirkungen quantifizieren können (bspw. reduzierte Gesundheitskosten, erhöhte soziale Teilhabe von vormalig verschuldeten Personen, positive Auswirkungen auf Unternehmertum). Da unsere Ergebnisse darauf hindeuten, dass die nicht-quantifizierbaren Auswirkungen ebenfalls positiv sind (insbesondere die geringeren Gesundheitskosten), dürften sie die positive Kosten-Nutzen-Bilanz weiter verstärken.

Tabelle 11 fasst die Auswirkungen in den einzelnen Wirkungsbereichen zusammen. Dort, wo dies möglich ist, quantifizieren wir die Auswirkungen. Haupttreiber für die positive Kosten-Nutzen-Bilanz sind die sinkenden Sozialausgaben und erhöhten Steuereinnahmen, die wir auf Seiten des Staates⁴⁰ bzw. der Steuerzahlenden erwarten. Ebenfalls erwarten wir einen positiven Nutzen für die Schuldnerinnen und Schuldner, die sich in Zukunft nachhaltig entschulden können.

Durch die Verfahren entstehen Kosten (Verfahrenskosten) in der Höhe von 16 bis 80 Mio. Franken (Tabelle 7). Welcher Teil dieser Kosten aus dem Ertrag während der Abschöpfungsphase bezahlt wird (und damit die Rückzahlungen an Gläubigerinnen und Gläubiger verringert) und welcher Teil vom Staat übernommen wird, hängt von der Höhe der Gebühren ab. Entsprechend weisen wir für die Gruppen «Gläubigerinnen und Gläubiger» und «Staat/Steuerzahlende» Bandbreiten auf: Je höher die Gebühren für das Sanierungsverfahren ausfallen, desto mehr verschieben sich die Kosten weg vom «Staat/Steuerzahlende» und hin zu «Gläubigerinnen und Gläubiger».

⁴⁰ Von den steigenden Steuereinnahmen profitieren alle Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Von sinkenden Sozialausgaben insbesondere die Kantone und Gemeinden.

Die Kosten für die Gläubigerinnen und Gläubiger schätzen wir auf 2 Mio. Franken (Szenario *tief*, keine Gebühren⁴¹) bis 38 Mio. Franken (Szenario *hoch*, Gebühren in Höhe der Verfahrenskosten⁴²). Diese Verluste belaufen sich damit auf 0.01 bis 0.19 Prozent der Summe aller Verlustscheine (Schätzung Ecoplan 2021a: Verlustscheine im Wert von 20 Mrd. Franken) bzw. auf 0.02 bis 0.32 Prozent aller Forderungen, die von Mitgliedern von Inkasso Suisse im Jahr 2024 verwaltet werden (12.1 Mrd. Franken gemäss Inkasso Suisse 2024).

Tabelle 11: Kosten-Nutzen-Bilanz Sanierungsverfahren

				Szenarien		
				Tief	Mittel	Hoch
Schuldnerinnen und Schuldner	Bilanz in Mio. Fr./Jahr			+55	+104	+174
	Kosten	Erhöhte Belastung in Abschöpfungsphase				
	Nutzen	Entschuldung, verbesserte Gesundheit, soziale Teilhabe				
Gläubigerinnen und Gläubiger (häufig auch der Staat)	Bilanz in Mio. Fr./Jahr			-2 bis -11	-4 bis -21	-7 bis -38
	Kosten	Verminderte Rückzahlungsquote (u.a. abhängig von der Ausgestaltung der Gebühren)				
	Nutzen	Weniger Bewirtschaftungskosten				
Staat/Steuerzahlende	Bilanz in Mio. Fr./Jahr			+38 bis +47	+87 bis +104	+120 bis +151
	Kosten	Übernahme ungedeckter Verfahrenskosten, Kosten/Nutzen als grösster Gläubiger (bei Gläubigerinnen und Gläubiger eingerechnet)				
	Nutzen	Senkung Sozialausgaben, Erhöhung Steuereinnahmen, weniger Kosten durch Rückgang anderer Verfahren				
Gesundheitskosten	Bilanz in Mio./Jahr	Nicht quantifizierbar				
	Kosten	Höhere Nachfrage nach Gesundheitsleistungen				
	Nutzen	Tieferer Bedarf an Gesundheitsleistungen, geringere Folgekosten (chronische Beschwerden, Folgekosten für Kinder von Verschuldeten)				
Total in Mio. Fr.				+91	+188	+287

Quelle: Ergebnis der vorliegenden RFA. Hinweis: Angaben zur Bilanz in Mio. Franken pro Jahr.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der grösste Gläubiger der Staat ist – direkt durch Steuerschulden sowie indirekt durch die 85-prozentige Deckung von Krankenkassenforderungen. Die staatlichen Ebenen sollten die Verluste allerdings tragen bzw. durch die erwarteten Mehreinnahmen kompensieren können.⁴³ Betroffene Unternehmen auf Gläubigerinnenseite dürften die

⁴¹ Und damit keine Minderung des Abschöpfungsertrags durch Verfahrenskosten.

⁴² Und damit einer Minderung des Abschöpfungsertrags in der Höhe der potenziell durch Abschöpfung gedeckten Verfahrenskosten, siehe Tabelle 7

⁴³ Selbst wenn der Staat allerdings die vollen Verfahrenskosten übernehmen würde und der einzige betroffene Gläubiger wäre, bliebe seine Kosten-Nutzen Bilanz durch die erwarteten Mehreinnahmen positiv.

Verluste je nach Marktmacht einpreisen und via Zins- oder Preiserhöhungen an ihre Kundinnen und Kunden weitergeben können bzw. vorsichtiger Kredite vergeben. Aufgrund der geringen Gesamtsumme der betroffenen Forderungen dürften aber auch diese Effekte klein sein.

Schlussendlich muss bei der Bewertung der Verluste der Gläubigerinnen und Gläubiger zwischen unterschiedlichen Gläubigerinnen und Gläubigern unterschieden werden. Da es sich beim Sanierungsverfahren um ein Generalexekutionsverfahren handelt, erfolgt die Bedienung der Gläubigerinnen und Gläubiger aus den Abschöpfungserträgen gemäss der Privilegierung ihrer Forderungen. Die in Tabelle 11 geschätzten Verluste der Gläubigerinnen und Gläubigern werden deshalb überproportional bei Gläubigerinnen und Gläubigern dritter Klasse und weniger bei Gläubigerinnen und Gläubigern zweiter Klasse anfallen (siehe dazu auch Kapitel 4.3.2).

Für die Berechnung der in Tabelle 11 gehen wir von einer Dauer des Sanierungsverfahrens von vier Jahren aus. Um die Auswirkungen einer kürzeren bzw. längeren Verfahrensdauer zu beschreiben, haben wir zusätzliche Berechnungen durchgeführt. Diese befinden sich im Anhang B, wo wir auch die zusätzlichen, dabei zugrundeliegenden Annahmen beschreiben und begründen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass der gesamte Nutzen bei einem dreijährigen Sanierungsverfahren praktisch gleich hoch ausfallen würde wie bei einem vierjährigen. Bei einer Dauer von sechs Jahren verringert sich der gesamte Nutzen dagegen stark, nämlich von 91 bis 287 Mio. Franken auf 49 bis 128 Mio. Franken. Dies liegt einerseits am tieferen Nutzen für Schuldnerinnen und Schuldner, insbesondere aber am geringeren Nutzen für den Staat. Weil wir in diesem Fall von einer geringeren Anzahl Verfahren und einer beträchtlichen Anzahl Abbrüche ausgehen, kann der Staat weniger durch eine Erhöhung von Steuereinnahmen und einer Verringerung der Sozialausgaben von vormals verschuldeten Personen profitieren. Demgegenüber reduzieren sich die Verluste für die Gläubigerinnen und Gläubiger durch die längere Abschöpfungsphase. Allerdings nur geringfügig, weil sich Abbrüche auch negativ auf die erzielten Abschöpfungserträge und damit die Rückzahlungen an die Gläubigerinnen und Gläubiger auswirken.

Bibliografie

Armour, J. & Cumming, D. (2008). Bankruptcy Law and Entrepreneurship. *American Law and Economics Review*, Volume 10, Issue 2, fall 2008, Pages 303–350, <https://doi.org/10.1093/aler/ahn008>

Białowolski, P. (2018). Hard Times! How do Households Cope with Financial Difficulties? Evidence from the Swiss Household Panel. *Social Indicators Research*. Volume 139, pages 147–161

Bengel, J. & Lyssenko, L. (2012). «Resilienz und psychologische Schutzfaktoren im Erwachsenenalter». 43. *Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung*. Köln: BZgA. https://www.bzga.de/botmed_60643000.

Bridges und Disney (2010). Debt and depression. *Journal of Health Economics*, Volume 29, Issue 3, May 2010, Pages 388–403.

Bruze, G., Hilsø, A.K. & Maibom, J. (2024). The Long-Run Effects of Individual Debt Relief. IZA DP No. 17047.

Coste, T. & Henchoz, C. (2022). Quand les dettes affectent la santé. *Reiso*, revue d'information sociale. <https://www.reiso.org/document/9459>.

Coste, T., Henchoz, C., & Wernli, B. (2020). Debt and Subjective Well-Being: Does the Type of Debt Matter? *Swiss Journal of Sociology*, 46(3) 445–465.

Dackehag, M., Ellegard, L.-M., Gerdtham, U.-G. Nilsson, T. (2019). Debt and mental health: new insights about the relationship and the importance of the measure of mental health. *European Journal of Public Health*, Volume 29, Issue 3, June 2019, Pages 488–493, <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckz002>.

de Mestral, C., Petrovic, D., Marcus, K., Dubos, R., Guessous, I., & Stringhini, S. (2022). Verzicht auf Gesundheitsleistungen in der Schweiz: Prävalenz, Einflussfaktoren und Folgen. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit. Bern: BAG.

Ecoplan (2021a): Umgang mit Verlustscheinen. Bern.

Ecoplan (2021b): Effekte eines Restschuldbefreiungsverfahrens auf die Schuldner. Bern.

Fossen, Frank M. & König, Johannes (2015): *Personal Bankruptcy*. Ifo Institute, Munich.

Gathergood, J. (2012). Self-control, financial literacy and consumer over-indebtedness. *Journal of Economic Psychology*, Volume 33, Issue 3, June 2012, Pages 590–602.

Gerhardt, M. (2009). Consumer Bankruptcy Regimes in the US and Europe. CEPS Working Document No. 318/July 2009.

Hämmig, O. & Herzig, J. (2022) Over-indebtedness and health in Switzerland: A cross-sectional study comparing over-indebted individuals and the general population. PLoS ONE 17(10): e0275441. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0275441>.

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. Science, 162(3859), 1243-1248.

Henchoz, C., Coste, T., & Plomb F. (Dir.) (2021). Endettement et surendettement en Suisse : Regards croisés/ Verschuldung und Überschuldung in der Schweiz: Interdisziplinäre Blickwinkel. Collection Questions sociologiques, L'Harmattan.

Inkasso Suisse (2024). Betriebsstatistische Erhebungen 2024. Inkasso Suisse.

Inkasso Suisse (2022). Ökonomische Auswirkungen der Restschuldbefreiung für natürliche Personen auf den Drittklassgläubiger.

Jackson, J.H. (1982). Bankruptcy, Non-Bankruptcy Entitlements, and the Creditors' Bargain. The Yale Law Journal Vol. 91, No. 5, pp. 857-907.

Jerusalem, M. & Schwarzer, R. (2012). «Beschreibung der psychometrischen Skala». Allgemeine Selbstwirksamkeitserwartung: <http://userpage.fu-berlin.de/%7Ehealth/germscal.htm>.

Lechner, Götz (2009): Eine zweite Chance für alle gescheiterten Schuldner? Längsschnittstudie zur Evaluation des Verbraucherinsolvenzverfahrens. SCHUFA Forschungsbericht.

Meier, Isaak und Hamburger, Carlo (2014): Die Entschuldung von Privathaushalten im schweizerischen Recht. In: SJZ, 93 ff.

Meltzer, H., Brugha, T., Dennis, M.S., Hassiotis, A., Jenkins, R., McManus, S., Rai, D., Bebbington, P. (2012). The influence of disability on suicidal behaviour. Alter, Volume 6, Issue 1, Pages 1-12.

Nash, J. (1950): Equilibrium Points in N-Person Games. In: Proceedings of the National Academy of Science. 36. Jg., Nr. 1.

Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.

Richardson T., Elliott P., & Roberts R. (2013). The Relationship between Personal Un-secured Debt and Mental and Physical Health: A Systematic Review and Meta-Analysis. Clinical Psychology Review 33(8): 1148–1162.

Rönnau-Böse, M. & Fröhlich-Gildhoff, K. (2015). Resilienz und Resilienzförderung über die Lebensspanne. Stuttgart Verlag W. Kohlhammer, 978-3-17-026056-6.

Rüger, H., Zier, U., Münster, E. (2013). Rauchen und Überschuldung. 10. Deutsche Konferenz für Tabakkontrolle. https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Deutsche_Konferenzen_fuer_Tabakkontrolle/10_Deutsche_Konferenz_fuer_Tabakkontrolle/Heiko_Rueger_2012.pdf.

SBS (2024). Die Schuldenspirale rechtzeitig stoppen. Statistik der Mitgliederorganisationen 2023. Schuldenberatung Schweiz (noch unveröffentlicht).

Turunen, E. & Hiilamo, H. (2014). Health effects of indebtedness: a systematic review. BMC Public Health volume 14, Article number: 489.

Wernli, B., & Henchoz, C. (2018). Les effets de genre de la séparation sur l'endettement des hommes et des femmes en Suisse : une analyse longitudinale. Recherches familiales, 15, 77-94.

Anhang

A. Methodik

A.1 Literatur- und Dokumentenanalyse

Ziel der Literatur- und Dokumentenanalyse ist es, zu verstehen wie die vorgeschlagenen Änderungen im SchKG entstanden und welche vorgeschlagenen alternativen Regelungsinstrumente und -inhalte im Rahmen der vorliegenden RFA ebenfalls zu prüfen sind. Zu den dazu gesichteten Dokumenten gehören insbesondere der «Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4193 Hêche» (BR, 2018) sowie der Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) samt erläuternder Bericht, welche in die Vernehmlassung gingen (BR, 2022). Ebenfalls werteten wir die Vernehmlassungsantworten von interessierten Organisationen aus, insbesondere von Schuldnerinnen- und Gläubigervertretern sowie involvierten Behörden. Diese liefern einen Eindruck von den unterschiedlichen Bewertungen der vorliegenden Regelungen – wie auch möglicher Alternativen dazu – und erlauben es, mögliche Fachpersonen für die anschliessenden Befragung zu identifizieren. Die beiden Ecoplan-Studien zum Umgang mit Verlustscheinen (Ecoplan, 2021a) und zu den Effekten eines Restschuldbefreiungsverfahrens (Ecoplan, 2021b) sowie weitere Fachliteratur liefern weitere Hinweise auf die Funktionsweisen und mögliche Auswirkungen des Sanierungsverfahrens.

A.2 Wirkungsmodell/Relevanzanalyse

Basierend auf der Literatur- und Dokumentenanalyse erstellten wir ein Wirkungsmodell (Anhang D). Dieses beschreibt die von der Vorlage neu initiierten Prozesse und identifiziert die davon betroffenen Stakeholder. Anschliessend priorisierten wir mittels einer Relevanzanalyse, welche Auswirkungen wir effektiv untersuchen und – damit verbunden – welche Stakeholder wir befragen. Schliesslich erstellen wir für die Stakeholder-Befragung Leitfäden, die wir spezifisch für die jeweilige Stakeholder-Kategorie (z.B. Gläubigerinnen und Gläubiger, Behörden) ausgestalten.

A.3 Fachgespräche

Tabelle 12 gibt einen Überblick über die befragten 28 Fachpersonen (22 Gespräche, zwei schriftliche Antworten). Im Zentrum der Befragungen standen die Funktionsmechanismen und die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen im Vergleich zum Nullszenario («weiter wie bisher»). Von allen Akteuren holten wir dabei ab, was die Verfahren für einzelne Gruppen bedeuten und welche Kosten und Nutzen ihnen dabei entstehen. Ebenfalls im Rahmen der Befragung der Fachpersonen versuchten wir weitere Auswirkungen der neuen Verfahren, beispielsweise auf die Fiskalerträge oder die Gesundheit der Schuldnerinnen und Schuldner und deren Umfeld, zu quantifizieren – oder mindestens qualitativ einzuordnen. Wir führten die Fachgespräche mittels Video-Telefonie und folgten dabei Leitfragen.

Tabelle 12: Befragte Fachpersonen

	Name	Funktion/Institution
<i>Explorative Fachgespräche</i>		
1	Franco Lorandi	Jurist
2	Daniel Staehelin	Jurist
3	Matthias Häuptli	Konkursamt Basel-Stadt
<i>Fachgespräche</i>		
4	Erich Hug	Obergericht Kanton Glarus
5	Cornelia Löhri	Betreibungsamt Zug
6	Thierry Marchand	Office des poursuites et faillites, Neuchâtel
7	Ann-Kathrin Biagioli, Nina Heini- mann	Steueramt Zürich, Bereichsleiterin Recht sowie Teamleiterin Spezialinkasso
8	Remo Dörig	Generalsekretär SODK
9	Martin von Känel	Sozialdienst Münsingen
10	Gregor Mägerle, Pamina Sulzberger	Leiter Schuldenprävention Stadt Zürich, Verantwortliche strukturelle Schuldenprävention
11	Katharina Blessing	Co-Geschäftsleiterin, Schuldenberatung Kanton Zürich
12	Fanny Froidevaux (schriftlich)	Caritas Rechtsberatung Schulden
13	Joëlle Renevey	Caritas, Services de gestion de dettes, Fribourg
14	Barbara Zobrist, Mirjam Perret	Budget- und Schuldenberatung Solothurn und Aargau
15	Noémie Zurn-Vulliamoz	Schuldenberatung Bern
16	Barbara Bracher	Fachstelle Schuldenfragen LU
17	Raoul Egeli	Creditreform
18	Axel Reichlmeier	santesuisse
19	Peter Schnellmann, Daniel Alder	Konsumfinanzierung Schweiz
20	Christoph Mattes	FHNW
21	Tristan Coste	HETSL
22	David Furger	Demokratische Juristen
23	Rausan Noori	Anwältin, Beirat UFS
24	Philippe Gemann (schriftlich)	Office des poursuites du district de la Broye-Vully

B. Bilanz je Verfahrensdauer

Der Entwurf des Bundesrates sieht eine Dauer des Sanierungsverfahrens von vier Jahren vor. Im Rahmen der Fachgespräche baten wir die Expertinnen und Experten zusätzlich um ihre Einschätzung zu einer kürzeren bzw. längeren Dauer des Sanierungsverfahrens (siehe Tabelle 2). Um die Auswirkungen einer kürzeren bzw. längeren Verfahrensdauer – und damit Abschöpfungsphase – auf die Akteure und die Gesamtwirtschaft zu beschreiben, wiederholen wir die in den Kapiteln 4 und 5 gemachten Berechnungen für eine Verfahrensdauer von drei bzw. sechs Jahren. Basierend auf den Fachgesprächen legen wir dazu folgende Annahmen (von den bereits in den Kapiteln 4 und 5 beschriebenen Annahmen abweichende) zugrunde:

- *Anzahl Fälle:* Eine kürzere Dauer macht das Verfahren gemäss Fachpersonen attraktiver, weil die Belastungen während der Abschöpfungsphase (finanziell, aber auch durch Mitwirkungspflichten) weniger lange zu tragen sind. Bei einer längeren Dauer nehmen diese Belastungen zu und dürften für verschuldete Personen abschreckend wirken. Wir rechnen deshalb bei einer Verfahrensdauer von drei Jahren mit einer Zunahme der Fälle von 10% gegenüber den Anzahl Fälle bei einer Verfahrensdauer von vier Jahren (siehe Tabelle 3) bzw. einer Abnahme von 20% bei einer Verfahrensdauer von sechs Jahren. Hier gilt es zu beachten, dass in der Praxis nicht allein die Schuldnerinnen und Schuldner entscheiden werden, ob sie ein Verfahren eröffnen. In den meisten Fällen werden sie von Schuldenberatungen entsprechend informiert und beraten werden. Von uns befragte Schuldenberaterinnen und -berater äusserten starke Bedenken gegenüber einer längeren Verfahrensdauer und tönten an, dass sie in diesem Fall weniger Personen in ein Sanierungsverfahren begleiten würden. Dies aufgrund der von ihnen als tief eingeschätzten Erfolgsaussichten bei einer langen Verfahrensdauer. Zudem eröffnet das Konkursgericht das Sanierungsverfahren unter anderem, wenn «der Schuldner glaubhaft macht, dass während des Verfahrens keine neuen ungedeckten Verbindlichkeiten entstehen werden» (Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG). Bei einer längeren Verfahrensdauer dürfte diese Voraussetzung weniger häufig erfüllt werden.
- *Mögliche Abbrüche:* Wie oben beschrieben, zeigten sich Schuldenberatungen aber auch Konkurs- und Betreibungsbeamte skeptisch, ob verschuldete Personen ein Sanierungsverfahren über sechs Jahre durchstehen würden. Viele sehen die Gefahr, dass die dabei bestehenden finanziellen, aber auch psychischen Belastungen zu gross sein dürften. Entsprechend gehen wir bei einer Verfahrensdauer von sechs Jahren von 20% Abbrüchen aus. In diesen Fällen rechnen wir mit keinem Abschöpfungsertrag.
- *Ertragspotenzial in der Abschöpfungsphase:* Wir gehen vereinfacht davon aus, dass sich der erzielte Ertrag bei einer Abschöpfungsphase von drei Jahren proportional verringert. Entsprechend verringert sich der geschätzte Abschöpfungsertrag bei Personen mit geringem Ertragspotenzial gegenüber der Verfahrensdauer von vier Jahren von 4'800 Franken auf 3'600 Franken und bei Personen mit moderatem Ertragspotenzial von 14'400 Franken auf 10'800 Franken und bei. Bei einer Abschöpfungsphase von sechs Jahren ergeben sich zwei Mechanismen. Einerseits rechnen wir mit einer Erhöhung des Abschöpfungsertrags, falls das Verfahren erfolgreich durchlaufen wird. Andererseits gehen wir von 20% Abbrüchen aus (siehe oben), in diesen Fällen scheint eine Rückzahlung unrealistisch. Dadurch erhöht sich der prognostizierte Abschöpfungsertrag nicht proportional zur Verlängerung der Verfahrensdauer um 50 Prozent (sechs statt vier Jahre). Stattdessen ergeben sich (nach Einrechnung des Abbruchrisikos)

5'760 statt 4'800 Franken Abschöpfungsertrag für eine Person mit geringem und 17'280 statt 14'400 Franken für eine Person mit moderatem Ertragspotenzial.

- **Verfahrenskosten:** Entsprechend den Überlegungen in Kapitel 4.4.2 gehen wir davon aus, dass die meisten Kosten (4'000 Franken) zu Beginn des Verfahrens, und damit auch im Fall eines Abbruches, entstehen. Anschliessend rechnen wir noch mit jährlichen Kosten von 1'000 Franken, so dass ein Verfahren über drei Jahre 7'000 und ein Verfahren über sechs Jahre 10'000 Franken kosten würden. Wir gehen vereinfacht davon aus, dass Abbrüche in der Hälfte des sechsjährigen Verfahrens und damit nach drei Jahren passieren. Die entsprechenden Kosten belaufen sich damit auf 7'000 Franken. Weil insbesondere die Initialkosten ins Gewicht fallen, bleiben die gesamten Verfahrenskosten bei veränderter Dauer praktisch gleich hoch.
- **Kosten von Schuldenberatungen:** Auch bezüglich der Kosten der Schuldnerberatungen gehen wir davon aus, dass diese insbesondere zu Beginn der Verfahren entstehen (informieren, Dokumente zusammentragen, Beantragung), siehe dazu Kapitel 4.5. Wir schätzen diese Initialkosten auf 3'000 Franken und die anschliessenden jährlichen Kosten auf 500 Franken, so dass die Schuldenberatung bei einem Verfahren über drei Jahre 4'500 und bei einem Verfahren über sechs Jahre 6'000 Franken kosten würden. Bei Abbrüchen gehen wir analog zu oben davon aus, dass diese in der Hälfte des sechsjährigen Verfahrens und damit nach drei Jahren passieren. Die entsprechenden Kosten für die Schuldnerberatung belaufen sich damit auf 4'500.- (3'000 Franken Initialkosten und dreimal 500 Franken jährliche Kosten).

Basierend auf diesen zusätzlichen Annahmen haben wir die in den Kapiteln 4 und 5 gemachten Berechnungen für eine Verfahrensdauer von drei bzw. sechs Jahren durchgeführt. Tabelle 13 zeigt die Ergebnisse dazu zusammen mit den bereits präsentierten für eine Verfahrensdauer von vier Jahren.

Tabelle 13: Kosten-Nutzen-Bilanz nach Verfahrensdauer

		Verfahrensdauer: 3 Jahre			Verfahrensdauer: 4 Jahre			Verfahrensdauer: 6 Jahre		
Szenario		Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch	Tief	Mittel	Hoch
Anzahl	erfolgreiche	2'200	5'500	11'00	2'000	5'000	10'00	1'600	4'000	8'000
Fälle				0			0			
Anteil Abbrüche		0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	20%	20%
<i>Bilanz in Mio. Franken</i>										
Schuldnerinnen	und	+58	+112	+184	+55	+104	+174	+32	+60	+99
Schuldner										
Gläubigerinnen	und	-5	-11	-19	-2	-4	-7	0	+1	0
Gläubiger (häufig auch	bis	bis	bis	bis	bis	bis	bis	bis	bis	bis
der Staat)	-13	-34	-68	-11	-21	-38	-7	-14	-26	
Staat/Steuerzahlende		+53	+108	+152	+38	+87	+120	+17	+30	+28
		bis	bis	bis	bis	bis	bis	bis	bis	bis
		+60	+130	+202	+47	+104	+151	+24	+45	+55
Total in Mio. Fr.		+106	+209	+318	+91	+188	+287	+49	+91	+128

Quelle: Ergebnis der vorliegenden RFA. Hinweis: Angaben zur Bilanz in Mio. Franken pro Jahr.

C. Relevanzanalyse

Die RFA-Checkliste nennt unter den RFA-Prüfpunkten 3 und 4 Gruppen und Bereiche, die in einer RFA berücksichtigt werden sollten. In der Relevanzanalyse prüfen wir auf Basis der vorliegenden Dokumente sowie der Erkenntnisse aus den Fachgesprächen, ob relevante Auswirkungen auf die jeweiligen Gruppen bzw. Bereiche zu erwarten sind.

Erwarten wir keine oder nur geringe Auswirkungen, schliessen wir diesen Auswirkungsbereich – in Rücksprache mit der Auftraggeberin – aus der Analyse aus. Das hilft uns, die vertiefte Wirkungsanalyse auf Bereiche zu konzentrieren, wo die wichtigsten Auswirkungen zu erwarten sind, und die vorhandenen Ressourcen möglichst gewinnbringend einzusetzen. Alle Auswirkungen können wir nicht vertieft untersuchen.

Tabelle 14: Relevanzanalyse

Betroffene Akteure/Bereiche	Relevanz	Begründung
Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen (RFA-Prüfpunkt 3)		
Schuldnerinnen und Schuldner	Hoch	<ul style="list-style-type: none"> – Die «zweite Chance» für verschuldete Personen, die die neuen Verfahren (insbesondere die Restschuldbefreiung) diesen gewähren, verbesserte deren Teilnahme am öffentlichen Leben (Arbeitsmarkt, Kultur- und Sportangebote). – Die Restschuldbefreiung im Sanierungsverfahren und der Erlass eines Teils der Schulden im Rahmen des vereinfachten Nachlassverfahrens, bedeutet grundsätzlich eine finanzielle Besserstellung von Schuldnerinnen und Schuldner gegenüber heute. – Im Falle einer Entschuldung erhöht sich der Arbeitsanreiz für Schuldnerinnen und Schuldner, da keine Lohnpfändungen mehr drohen. Die Chance, dass sich Schuldnerinnen und Schuldner aus der Sozialhilfe lösen können und ihre Leben finanziell unabhängig führen können, steigt. – Eine nachhaltige Entschuldung wirkt sich positiv auf die Gesundheit von (vormals) verschuldeten Personen aus. Diese Personengruppe ist zwar relativ klein, aber besonders vulnerabel. – Die geplante Abschöpfungsphase im Rahmen des Sanierungsverfahrens kann belastend sein (geforderter Arbeitseinsatz, Rechenschaft an Behörden, leben am gesetzlichen Existenzminimum).
Gläubigerinnen und Gläubiger	Hoch	<p>Kosten</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Restschuldbefreiung bedeutet den rechtlichen Verlust der Forderungen der Gläubigerinnen und Gläubiger. – Im Rahmen des vereinfachten Nachlassverfahrens können einzelne Gläubigerinnen oder Gläubiger von einer

		<p>qualifizierten Mehrheit überstimmt werden und müssen dadurch auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Gläubigerinnen und Gläubiger müssen sich auf die neuen Verfahren einstellen und diese kennenlernen; das ist mit finan- ziellem und personellem Aufwand verbunden. <p>Nutzen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Betreibungen und Lohnpfändungen unter den heutigen Rege- lungen führen oft zu sehr geringen Zahlungseingängen. Auch weil Schuldnerinnen und Schuldner durch eben diese Betrei- bungen über keinen Anreiz zur Einkommensgenerierung hat- ten. Weil diese Betreibungen aus Sicht der einzelnen Gläubi- gerin bzw. des einzelnen Gläubigers trotzdem optimal waren, kam es zu einem Nash-Equilibrium. Im Rahmen der geplanten Abschöpfungsphase können die Gläubigerinnen und Gläubi- ger während einer bestimmten Periode vom generierten Ein- kommen und dem anfallenden Vermögen der Schuldnerinnen und Schuldner profitieren, ohne dass sie einzeln in das Ver- mögen der Schuldnerinnen und Schuldner vollstrecken müss- ten und im Wettbewerb zueinander stünden. Damit ist die Er- reichung eines bessern Gleichgewichts möglich. – Die bisherige Bewirtschaftung der Forderungen war bisweilen aufwendig und kostspielig. Die behördlich begleitete Abschöp- fungsphase senkt die Kosten der Gläubigerinnen und Gläubi- ger für die Bewirtschaftung der Forderungen. – Das geplante vereinfachte Nachlassverfahren bietet die Mög- lichkeit, einzelne Gläubigerinnen oder Gläubiger zu überstim- men und so mindestens eine Teilrückzahlung der Forderun- gen zu erwirken.
Behörden	Hoch	<ul style="list-style-type: none"> – Die Behörden müssen die neuen Verfahren implementieren und durchführen. Dadurch entstehen einmalige und laufende Kosten. Insbesondere Personalkosten sind dabei zu beach- ten. Betroffen sind insbesondere Konkursgerichte sowie Kon- kurs- und Betreibungsämter. – Werden die Beratungsangebote ausgebaut, sind auch hier Kosten zu erwarten. – Auch unter heutigen Regelungen entstehen den Behörden Kosten. Falls heutige Verfahren (z.B. Privatkonkurs, Lohn- pfändungen) weniger zur Anwendung kommen, können hier Kosten gespart werden. Dies gilt allerdings nur, falls die für diese Verfahren erhobenen Gebühren heute nicht kostende- ckend sind.
Unternehmen	Mittel	<p>Betroffene Unternehmen sind insbesondere Inkasso-Unterneh- men und die grossen Gläubigerinnen und Gläubiger wie bspw. die Krankenkassen. Grundsätzlich gelten für sie die unter Gläubi- gerinnen und Gläubiger aufgeführten Punkte. Weiter zu beachten ist:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inkasso-Unternehmen bewirtschaften Forderungen für Gläu- bigerinnen und Gläubiger und arbeiten dabei meist auf Provi- sion (Ecoplan 2021a). Eine Änderung der Rückzahlungsquo- ten spiegelt sich damit potenziell auch im Gewinn der Inkasso-

		<p>Unternehmen bzw. führt zu einer Anpassung ihrer Provisionsregelungen.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Potenziell einschneidender dürfte sein, falls sich die neuen Regelungen auf die Bewirtschaftungsintensität der Zahlungsforderungen auswirken. Die Bewirtschaftung von Forderungen ist das Geschäftsmodell der Inkasso-Unternehmen. Falls dieses beispielsweise durch die behördlich begleitete Abschöpfungsphase und die anschliessende Restschuldbefreiung hinfällig wird, schränkt dies das Geschäftsfeld der Inkasso-Unternehmen ein. – Krankenkassen sind zwar neben den Steuerbehörden die grösste Gläubigergruppe (Ecoplan 2021a). Weil ihre Forderungen aber grösstenteils durch die Kantone gedeckt werden, wirkt sich eine veränderte Rückzahlungsquote nur sehr beschränkt auf sie aus.
Schuldenberatungen	Mittel	<ul style="list-style-type: none"> – Schuldenberatungen würden die neuen Verfahren begleiten und Schuldnerinnen und Schuldner informieren und beraten. – Durch die neuen Verfahren ist mit Mehrarbeit für Schuldenberatungen zu rechnen. Dies erfordert mehr Mittel, entweder durch Beratungsgebühren, Gelder von Privaten (Stiftungen, o.ä.), Kirchen oder öffentliche Gelder. – Der Mehraufwand dürfte insbesondere mit der Einführung der Verfahren anfallen (Information, Schulungen, Personalausbau). Mittelfristig ist denkbar, dass eine geringere Anzahl verschuldeter Personen zu geringerem Aufwand führt.
Konsumenten	Gering	<ul style="list-style-type: none"> – Es sind keine nennenswerten Auswirkungen auf Verfügbarkeit, Qualität und Preise von Produkten zu erwarten. – Es ist denkbar, dass sich Kredite in Antizipation von Zahlungsausfällen leicht verteuern bzw. vorsichtiger vergeben werden. In anderen Ländern hat sich dies aber empirisch nicht materialisiert (vgl. BR-Bericht 2018).
Arbeitnehmende und Selbständige	Mittel	<ul style="list-style-type: none"> – Einzelunternehmerinnen und -unternehmer sowie Inhaberinnen und Inhaber von GmbH, die persönliches Vermögen als Sicherheit oder Bürgschaft einsetzen, erhalten im Fall eines unternehmerischen Scheiterns einfacheren Zugang zu einer Entschuldung. – Darüber hinaus sind keine nennenswerten Auswirkungen auf Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen und Löhne zu erwarten.
Steuerpflichtige (Gesamtauswirkungen auf Fiskalbilanz siehe unter Staat)	Gering	<ul style="list-style-type: none"> – Generell soll eine nachhaltige Entschuldung den Arbeitsanreiz für (vormals) verschuldete Personen erhöhen. Dadurch sind höhere Steuereinnahmen und geringere Ausgaben zur sozialen Sicherung (z.B. wenn sich Personen aus der Sozialhilfe ablösen können) zu erwarten. – Zudem sollen im Rahmen der Abschöpfungsphase im Sanierungsverfahren auch Steuerforderungen zur Berechnung des Existenzminimums berücksichtigt werden. Das macht eine Bezahlung dieser Forderungen wahrscheinlicher. – Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass es sich hier grossmehrheitlich um Personen in schwierigen wirtschaftlichen

		<p>Situationen mit eher tiefen Einkommen handelt. Auch bei einer erfolgreichen nachhaltigen Entschuldung sind kaum grössere Steuererträge zu erwarten.</p>
Eigentümerinnen/Mieter	Gering bis keine	<ul style="list-style-type: none"> – Eigentümerinnen und Eigentümer bemerken einen Zahlungsausfall bei der Miete in der Regel relativ schnell und können darauf durch eine rasche Kündigung des Mietverhältnisses und Einbehalt der Kautions reagieren. Ihre Forderungen gegenüber verschuldeten Personen dürften deshalb nicht besonders hoch sein. – Für Personen in der Sozialhilfe bezahlt der Staat die Miete direkt. Auch das schränkt die Betroffenheit der Eigentümerinnen und Eigentümer ein. – Die laufende Miete wird im Existenzminimum berücksichtigt, so dass Schuldnerinnen und Schuldner Mittel verbleiben, um diese zu bezahlen. – Verschiedene Fachpersonen betonen, dass verschuldete Personen in der Regel ihre Mieten weiterzahlen, weil die Konsequenzen eines Zahlungsausfalls (Verlust Wohnung) hier gravierend wären (beispielsweise im Vergleich zu einer nicht bezahlten Steuerrechnung).
Soziale Gruppen	Gering	<ul style="list-style-type: none"> – Insbesondere das Sanierungsverfahren mit anschliessender Restschuldbefreiung richtet sich an mittellose Schuldnerinnen und Schuldner. Eine nachhaltige Entschuldung soll die Beteiligung und Integration in den Arbeitsmarkt dieser Personen und damit deren Einkommenserzielung und (in geringem Ausmass) deren Vermögensbildung fördern. – Dadurch sind auch positive finanzielle Effekte auf deren Umfeld, das meist ebenfalls über geringen sozioökonomischen Status verfügt, zu erwarten. Dies gilt insbesondere für Kinder und das familiäre Umfeld, das direkt von der Unterstützung (auch Alimente) dieser Personen abhängig ist.
Staat	Mittel	<ul style="list-style-type: none"> – Für Kosten, die bei staatlichen Behörden anfallen, siehe oben unter Behörden – Für Auswirkungen auf die Fiskalbilanz, siehe oben unter Steuerpflichtige – Der Staat ist der grösste Gläubiger (Steuerschulden und 85-prozentige Deckung von Krankenkassenforderungen).
Regionen	Gering	<ul style="list-style-type: none"> – Gemäss SILC (2020) sind Personen, die in einem Haushalt mit mindestens einem Verlustschein zu ihren Lasten leben, eher in dicht besiedeltem Gebiet (5.7%) als in dünn besiedeltem Gebiet (2.6%) zu finden (in SILC 2017 waren noch keine Unterschiede auszumachen). – Speziell hoch präsentiert sich diese Kennzahl auch in der Genferseeregion (7.5%) und im Tessin (4.8%), tief hingegen im Kanton Zürich (2.4%) und in der Zentralschweiz (1.0%). – Allfällige positive und negative Effekte sowie Kosten sind somit ungleichmässig zwischen den Regionen verteilt.

Ausland	Keine	Es sind keine nennenswerten Effekte in anderen Ländern zu erwarten.
---------	-------	---

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, Gesellschaft und Umwelt (RFA-Prüfpunkt 4)

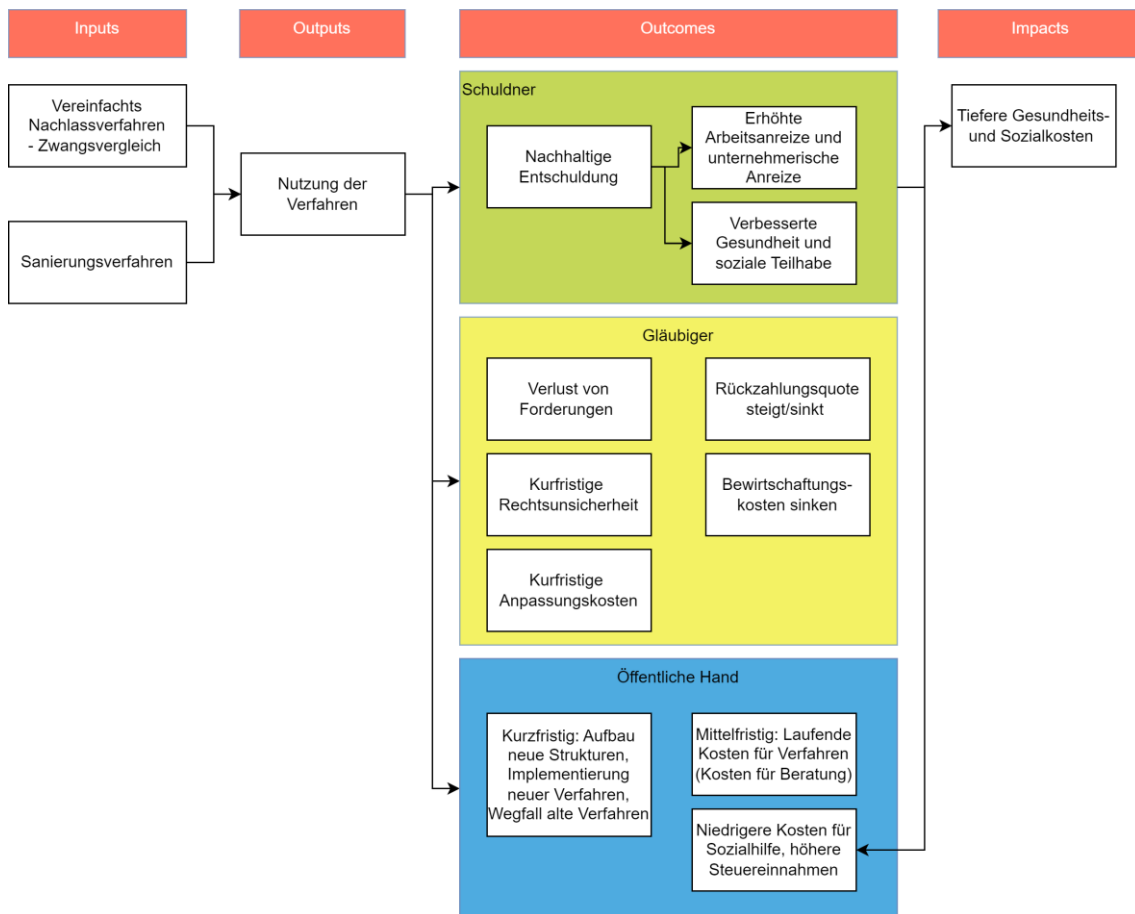
Wirtschaftswachstum und konjunkturelle Entwicklung	Keine	Von den neuen Regelungen ist ein zu geringer – und wirtschaftlich eher marginaler – Personenkreis betroffen, als dass konjunkturelle Auswirkungen zu erwarten sind. Allenfalls wirkt sich die erwartete Ausweitung des Arbeitsangebot konjunkturell marginal positiv aus.
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	Mittel	<ul style="list-style-type: none"> – Wie oben beschrieben, könnten sich allenfalls geringe Auswirkungen auf kleine Unternehmen (Einzelunternehmen, GmbH) ergeben. Deren Gründung könnte gefördert werden, weil die Möglichkeit einer Restschuldbefreiung wie eine Versicherung gegen das Scheitern wirkt (BR-Bericht 2018). – Fossen und König (2015) belegen, dass Restschuldbefreiungsverfahren in den USA und Europa die Hürde bei der Kreditvergabe und deren Kosten etwas ansteigen lassen. Dieser negative Effekt wirke aber weniger stark als der oben beschriebene Versicherungseffekte. Damit konsistent stellt Gerhardt (2009) fest, dass Kredite in Ländern mit einer relativ lockeren Handhabung von Schuldbefreiungen nicht teurer als in anderen Ländern seien. – Die Möglichkeit einer Restschuldbefreiung wirkt sich potenziell negativ auf die Zahlungsmoral von Schuldnerinnen und Schuldner aus. Meier und Hamburger (2014) fanden allerdings in keinem untersuchten Land einen solchen Effekt. – Finden aufgrund höherer Arbeitsanreize mehr (vormals) verschuldete Personen den Weg in den Arbeitsmarkt, wirkt sich dies positiv auf die Verfügbarkeit von Arbeitskräften aus. – Insgesamt sind aber zu wenige – und wirtschaftlich zu marginale – Personen betroffen, als dass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insgesamt nennenswert verändern. – Wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Bereichen Internationale Öffnung und Handel, Innovation, Technologie, Forschung und Entwicklung, Digitalisierung, Infrastruktur sowie Standortattraktivität sind nicht betroffen.
Gesellschaft	Mittel	<ul style="list-style-type: none"> – Die Perspektiven von Personen, die unverschuldet unter der Verschuldung einer Person in ihrem familiären Umfeld litten, verbessern sich. Dies gilt insbesondere für Kinder, die faktisch ebenfalls am Existenzminimum leben müssen, wenn ihre Eltern verschuldet sind. – Mit den geplanten Änderungen sind Verteilungseffekte (nach unseren Berechnungen von Gläubigerinnen und Gläubigern hin zu Schuldnerinnen und Schuldner sowie dem Staat) zu erwarten. Dies kann von Gläubigerinnen und Gläubigern als ungerecht empfunden werden und deren Vertrauen in staatliche Institutionen schmälern. Teilweise wird dies durch den Umstand relativiert, dass der Staat selbst der grösste Gläubiger ist und die erwarteten staatlichen Mehreinnahmen (höhere

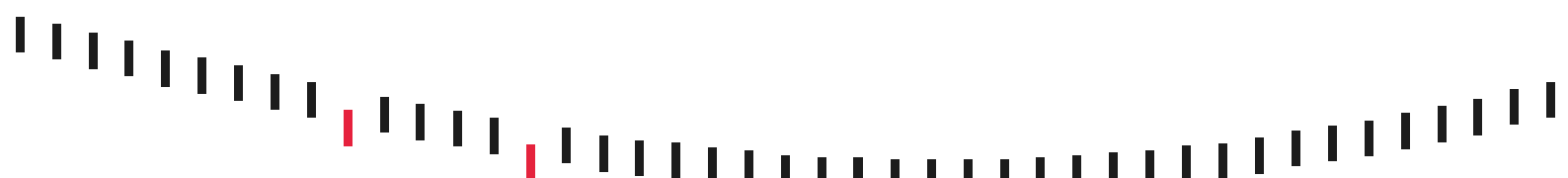
		Steuererträge, tiefere Sozialausgaben) die Verluste durch Forderungsausfälle mehr als kompensieren dürften.
Umwelt	Keine	Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten.

D. Wirkungsmodell

Im nachfolgenden Wirkungsmodell fassen wir unsere Wirkungshypothesen zusammen. In der nachfolgenden Analyse der Prüfpunkte 3 bis 5 gilt es diese Wirkungshypothesen dann zu überprüfen.

Abbildung 1: Wirkungsmodell





BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG | Aeschengraben 9 | 4051 Basel
T +41 61 262 05 55 | contact@bss-basel.ch | www.bss-basel.ch