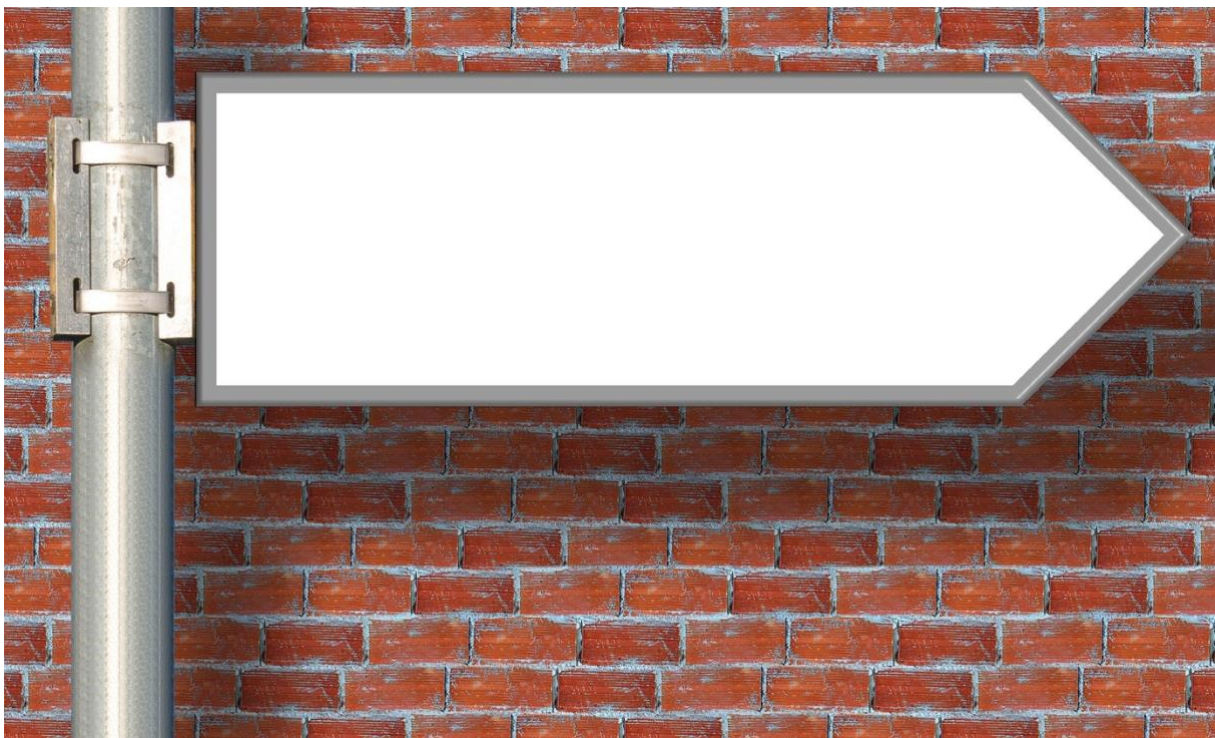


Neue Wege aus den Schulden

Stellungnahme zur Änderung des SchKG (Sanierungsverfahren für natürliche Personen)

Basel, 6. Juli 2022



Schuldenberatung Schweiz

Ochsengasse 12 | 4058 Basel

administration@schulden.ch | Tel. 078 209 12 34

www.schulden.ch

Schuldenberatung Schweiz

Schuldenberatung Schweiz wurde 1996 als Dachverband der öffentlichen und privaten gemeinnützigen Schuldenberatungsstellen gegründet. Diese bieten in den Kantonen spezialisierte Beratung und Begleitung an für Personen, die Verschuldungsrisiken ausgesetzt oder bereits überschuldet sind. Die Verbandsmitglieder von Schuldenberatung Schweiz verpflichten sich, die vom Dachverband festgelegten methodischen Richtlinien in ihrer Beratungspraxis umzusetzen.

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung.....	3
2. Allgemeine Bemerkungen.....	5
2.1 <i>Definition Schulden: Verschuldung und Überschuldung</i>	6
3. Situation der Überschuldung in der Schweiz	7
3.1 <i>Ausmass der Verschuldung</i>	7
3.2 <i>Wer ist von Überschuldung betroffen?</i>	8
3.3 <i>Problemlagen aufgrund Verschuldung.....</i>	9
3.4 <i>Auswirkungen der neuen Verfahren.....</i>	10
4. Empfehlungen SBS zum vereinfachten Verfahren (Art. 333ff)	11
4.1 <i>Weitergehende Forderungen</i>	11
5. Empfehlungen SBS zum Konkursverfahren (Art. 337ff.)	13
5.1 <i>Namen des Verfahrens</i>	13
5.2 <i>Zugang zum Verfahren (Art. 337)</i>	13
5.3 <i>Zugang für Personen ohne Rückzahlungsmöglichkeiten (0-Quote).....</i>	14
5.4 <i>Verfahrensdauer (Art. 346 Abs 4).....</i>	14
5.5 <i>Budget (erweitertes Existenzminimum) (Art. 339).....</i>	16
5.6 <i>Durchführende Behörden (Art. 341, Art. 346 und neuer Artikel)</i>	17
5.7 <i>Sozialarbeiterische Begleitung (neuer Artikel)</i>	17
5.8 <i>Bemühungen zur Erzielung von Einkünften (Art. 347) und Abbruch des Verfahrens (Art. 348)</i>	20
5.9 <i>Sperrfrist (Art. 337 Abs. 3 lit. d).....</i>	21
5.10 <i>Ausnahmen.....</i>	21
6. Zusätzliche Empfehlungen SBS	22
6.1 <i>Privatkonkurs</i>	22

1. Zusammenfassung

Schuldenberatung Schweiz (SBS) begrüsst die vom Bundesrat vorgeschlagene Revision des SchKG im Grundsatz. Zu viele überschuldete Personen haben in der Schweiz mit den existierenden Verfahren keine Aussicht auf eine Schuldensanierung. Folgende zwei Prämissen leiten Schuldenberatung Schweiz bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Revision.

- 1) Es soll nicht das Kind mit dem Bad ausgeschüttet werden: Die bestehenden Verfahren gemäss Art 333ff, gerichtliches Nachlassverfahren und einvernehmliche private Schuldenbereinigung, sollen vereinfacht werden und für die entsprechende Zielgruppe, Schuldnerinnen und Schuldner mit einer mittleren und hohen Sanierungsquote, weiterhin das bevorzugte Verfahren bleiben.
- 2) Das neu zu schaffende Sanierungsverfahren im Konkurs muss so ausgestaltet werden, dass Verfahrensabbrüche minimiert und Neuverschuldung verhindert werden. Dazu braucht es eine realistische Einschätzung, unter welchen Bedingungen die Zielgruppe dieses Verfahrens, Personen mit einer tiefen oder keiner Sanierungsquote, fähig sein werden, das Verfahren durchzustehen.

Die Mitglieder von Schuldenberatung Schweiz sind seit Jahrzehnten in der Schuldenberatung und -sanierung tätig und kennen die Situation der überschuldeten Personen aus nächster Nähe. Sie verfügen über die Expertise, wenn es um nachhaltige Schuldensanierungen geht.

In der Schweiz sind ca. 560'000 Personen verschuldet (Betreibungen ab Fortsetzungsbegehren). Wie viele davon überschuldet sind, ist nicht bekannt. Die Mitglieder von SBS führen im Rahmen der bestehenden Gesetze jährlich etwa 1000 Verfahren zur Schuldensanierung durch. In einem Bericht von Ecoplan an das Bundesamt für Justiz wird das Volumen von Restschuldbefreiungsverfahren aufgrund eines Vergleichs mit Deutschland und Österreich auf jährlich 2'500-8'000 Verfahren geschätzt. Diese Verfahren betreffen also bei weitem nicht und in keiner Weise alle ausstehenden und durch die Gläubiger bewirtschafteten Forderungen, sondern im Normalfall hochverschuldete Personen mit einer langjährigen Verschuldungs- und Pfändungsgeschichte. Das Missbrauchsrisiko ist sehr gering.

- Das **vereinfachte Nachlassverfahren** kommt schon länger geäusserten Vorschlägen aus dem Umfeld der Schuldenberatung nach. Es vereinfacht das gerichtliche Verfahren bezüglich Verfahrenseffizienz und Kosten. Die neue Gläubigermehrheit, bei der die passiven Gläubiger nicht berücksichtigt werden, ermöglicht mehr pragmatische Lösungen und Schuldensanierungen. (Kap. 4)
- Der eigentliche und vom Gesetzgeber ausdrücklich formulierte Zweck des neu geschaffenen Sanierungsverfahren im Konkurs ist, Menschen, die über eine tiefe bis keine Sanierungsquote verfügen, einen Ausweg zu eröffnen. Der **Zugang** zum Verfahren muss dieser Zielgruppe offenstehen, was im Gesetz noch besser abgebildet werden muss, um Missverständnissen in der Rechtsprechung vorzubeugen. (Kap. 5.2 und 3)
- Die **Dauer** des neuen Verfahrens soll **drei Jahre** betragen. Dafür sprechen unzählige Gründe, vor allem aber die langjährige Erfahrung der Praktikerinnen und Praktiker. Drei Jahre sind eine realistische Perspektive für einen Schuldner, der mit einem sehr engen Budget auskommen muss und sich nicht neu verschulden darf. (Kap. 5.4)

- Das **betreibungsrechtliche Existenzminimum (BEX)** muss **bei Veränderungen der Lebensumstände** während der Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens **angepasst werden können**. Insbesondere für die Gesundheitskosten, Kosten der Kinder und andere unvorhersehbare Ausgaben muss es Anpassungsspielraum geben. Dies, um das Risiko der Neuverschuldung zu minimieren, aber auch, um die bestehende erfolgreiche Praxis der Sanierungsbudgets in Verfahren gemäss Art. 333ff nicht zu gefährden. Dasselbe gilt im Übrigen auch für die Verfahrensdauer. Das **Betreibungsamt** soll bei Veränderungen **proaktiv reagieren** und neue Kosten (wie z.B. Ausbildungen) von sich aus ins BEX einzurechnen. (Kap. 5.5)
- Weit herum anerkannt, auch vom Bundesrat, ist die Tatsache, dass es in vielen Fällen **eine sozialarbeiterische Begleitung** braucht, damit ein Sanierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen werden kann. Zur Vermeidung von bürokratischen Leerläufen sollen Verschuldete auf die Unterstützung durch Fachpersonen zurückgreifen können. Dieser Anspruch muss im Gesetz Niederschlag finden, so wie dies beispielsweise auch im Bereich der Opferhilfe oder des Familienrechts der Fall ist. (Kap. 5.7)
- Die Bereitschaft der Schuldnerinnen und Schuldner, sich für die Verfahrensdauer einer Abschöpfung zu unterziehen, stellt einen **deutlichen und ausreichenden Tatbeweis der Redlichkeit** dar. Auch weil Neuverschuldung und strafrechtliche Handlungen im Bereich des Betreibungsrechts zum Abbruch des Verfahrens führen, ist, wenn an der Kontrolle der Bemühungen um zusätzliches Einkommen festgehalten wird, auf überzogene Anforderungen zu verzichten. (Kap. 5.8)
- Schuldenberatung Schweiz hält weiterhin an der Wiederherstellung des **Zugangs zum Privatkonkurs** fest. Unserer Meinung nach widerspricht die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts dem Willen des Gesetzgebers. (Kap. 6)

Schuldenberatung Schweiz, 6. Juli 2022

2. Allgemeine Bemerkungen

Eine **Revision** der Verfahren zur Schuldensanierung in der Schweiz ist **notwendig und angezeigt**. Das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) bietet bereits heute Möglichkeiten zur einvernehmlichen und gerichtlichen Schuldensanierung. Die bereits länger bekannte Tatsache, dass für viele überschuldete Haushalte trotzdem keine Aussicht auf eine Sanierung besteht, sowie jüngere Entwicklungen wie die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum Privatkonkurs sprechen für eine Überarbeitung der Sanierungsverfahren.

Schuldenberatung Schweiz (SBS) verfügt, als Dachverband von 43 gemeinnützigen Fachstellen für Budget- und Schuldenberatung, über eine **langjährige Expertise in der Sanierung von überschuldeten Haushalten**. Auf der Grundlage dieser Expertise nehmen wir hier zur Vorlage des Bundesrates vom 3. Juni 2022 Stellung.

Schuldenstatistiken¹ weisen für die Schweiz über 560'000 Personen mit Zahlungsrückständen aus. Wie viele davon überschuldet sind, ist nicht bekannt. Eine Überschuldung liegt erst vor, wenn weder vorhandenes Vermögen noch erwartete Einnahmen einer Schuldnerin oder eines Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten abdecken.

Die Mitglieder von SBS führen auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten **jährlich etwa 1000 Verfahren zur Schuldensanierung** durch. Gemäss den gemeinsamen Richtlinien² beschränken sie dabei die Schuldenbereinigungsphase auf drei Jahre und erstellen ein Sanierungsbudget basierend auf dem betriebsrechtlichen Existenzminimum und berücksichtigen zusätzlich sämtliche Auslagen und Rückstellungen, welche notwendig sind, um eine Neuverschuldung zu vermeiden (konkret: laufenden Steuern, Gesundheitskosten und Unvorhergesehenes). Eine nachhaltige Schuldensanierung erfordert Stabilisierungsmassnahmen und ein ausgeglichenes Budget, weshalb eine Beratung und Begleitung der Schuldnerinnen und Schuldner durch eine Fachstelle zielführend ist.

Für eine beträchtliche Gruppe von überschuldeten Haushalten bieten die bestehenden Verfahren keinen Ausweg aus der Überschuldung. Ihr Einkommen ist zu tief und/oder die Verschuldung zu hoch, um die aufgelaufenen Schulden nachhaltig zu sanieren. Der Gesetzgeber hat mit der Überweisung der parlamentarischen Vorstösse Hêche und Flach³ genau diese Gruppe in den Blick genommen: Der Bundesrat wurde ersucht, eine Änderung des SchKG vorzulegen, «um **Personen, die keine konkreten Möglichkeiten haben, ihre Schulden zu tilgen, eine schnelle Wiedereingliederung in die Wirtschaft zu ermöglichen**.» Die Entschuldung langjähriger Schuldnerinnen und Schuldner ist gesellschaftlich und volkswirtschaftlich sinnvoll und damit im Interesse des Gemeinwesens und der Kantone. Der Bundesrat schlägt nun zwei neue Instrumente vor, um den Weg zum Schuldenschnitt zu vereinfachen: Ein vereinfachtes Nachlassverfahren und ein konkursrechtliches Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung. Ecoplan rechnet mit einer Bandbreite von 2'500-8000 Restschuldbefreiungsverfahren pro Jahr.⁴

¹ <https://www.crif.ch/news-und-events/news/2022/april/schuldnerquote/> **Error! Hyperlink reference not valid.**

² <https://schulden.ch/wp-content/uploads/2021/09/sbs-richtlinien.pdf>

³ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/71791.pdf> S. 6-7

⁴ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/71797.pdf>, S. 16

Schuldenberatung Schweiz begrüsst ausdrücklich die Schaffung neuer Instrumente zur Schuldensanierung. **Damit die Revision des SchKG ihren Zweck erreicht**, müssen die neuen Verfahren so ausgestaltet werden, dass

- die Zahl der **Verfahrensabbrüche minimiert** wird.
- einer **Neuverschuldung** während des Verfahrens **vorgebeugt** wird.
- die **bestehenden Verfahrenswege nicht ausgehöhlt** werden.

Es soll nicht das Kind mit dem Bad ausgeschüttet werden: Die bestehenden Verfahren gemäss Art 333ff, **gerichtliches Nachlassverfahren** und einvernehmliche private Schuldbereinigung, sollen vereinfacht werden und für die entsprechende Zielgruppe, Schuldnerinnen und Schuldner mit einer mittleren und hohen Sanierungsquote, **weiterhin das bevorzugte Verfahren** bleiben.

Das neu zu schaffende Sanierungsverfahren im Konkurs muss so ausgestaltet werden, dass Verfahrensabbrüche minimiert und Neuverschuldung verhindert werden. Dazu braucht es eine **realistische Einschätzung**, unter welchen Bedingungen die **Zielgruppe dieses Verfahrens**, Personen mit einer tiefen oder keiner Sanierungsquote, fähig sein werden, das Verfahren durchzustehen.

Diese Punkte sind zentral, damit nachhaltige Lösungen der Verschuldungssituationen geschaffen werden und kostspielige bürokratische Leerläufe mit negativen Folgen auch für die Betroffenen verhindert werden können. Auf der Grundlage dieser Überlegungen formuliert Schuldenberatung Schweiz seine Empfehlungen.

2.1 Definition Schulden: Verschuldung und Überschuldung

Verschuldung: Dass man sich verschuldet und Kreditverpflichtungen eingeht, gehört – ebenso wie das Sparen – zu den normalen wirtschaftlichen Verhaltensweisen privater Haushalte. Mit jeder vertraglichen Verpflichtung, die finanzielle Folgen nach sich zieht, beispielsweise mit dem Abschluss eines Mietvertrages, geht man aus fachlicher Sicht eine Verschuldung ein. Verschuldet zu sein ist daher an sich kein Problem. Erst wenn diese Schulden aus dem laufenden Einkommen oder den flüssigen Mitteln des Haushaltes nicht beglichen werden können, stellt sich die Überschuldung ein.

Überschuldung: Von Überschuldung sprechen wir, wenn der Teil des Einkommens, der nach der Deckung des Existenzminimums übrigbleibt, nicht ausreicht, um sämtliche darüber hinaus bestehenden Verpflichtungen in einem überschaubaren Zeitraum zu erfüllen und wenn auch sonst keine Ressourcen zur Verfügung stehen. Überschuldung setzt Verschuldung voraus. Im Bundesgesetz über den Konsumkredit (KKG) wird in Art. 28 Abs. 4 festgehalten, dass ein Kredit innerhalb von 36 Monaten amortisiert werden können muss. Die Summe der Forderungen, die innerhalb von drei Jahren nicht zurückbezahlt werden können, ist somit als Überschuldung anzusehen.

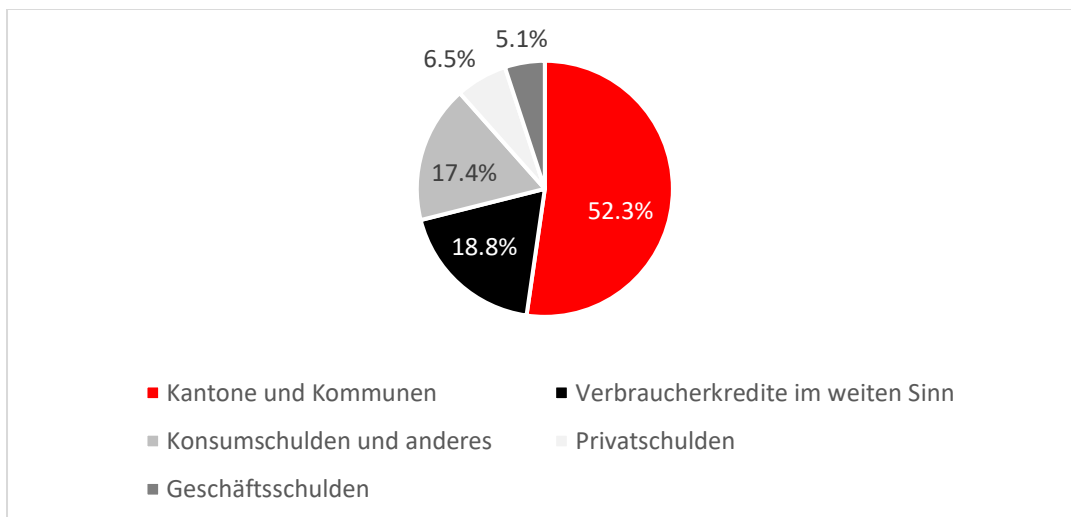
3. Situation der Überschuldung in der Schweiz

3.1 Ausmass der Verschuldung

Wie Ecoplan in der Auftragsstudie für den Bund⁵ ausweist, beläuft sich der Wert der Verlustscheine von privaten Gläubigern der Verbandsmitglieder von Inkasso Suisse auf 11 Mia. CHF. Diejenige von Kantonalen Steuerverwaltungen auf 10-20 Mia. CHF und diejenigen von Krankenkassen auf 5 Mia. CHF. Gemäss der Zentralstelle für Kreditinformationen (ZEK)⁶ stehen im Bereich Konsumkredite Verpflichtungen im Umfang von 7.84 Mia CHF aus.

Bei den über 5'000 Schuldnerinnen und Schuldnern, welche in der Beratungsstatistik von SBS erfasst werden, teilt sich die Schuldensumme nach Gläubigern wie folgt auf: Über die Hälfte des Betrags wird den Kantonen und Kommunen geschuldet. Knapp ein Fünftel sind Verbraucherkredite im weitesten Sinn und ein Sechstel sind Konsumschulden. Die Summe der Verschuldung bei den Ratsuchenden beträgt 355 Mio. CHF.

Anteil verschiedener Gläubigerkategorien an der gesamten Schuldensumme der Ratsuchenden



Quelle: www.schulden.ch/statistik

⁵ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/71798.pdf>

⁶ [https://www.zek.ch/getattachment/Uber-uns/Jahresbericht-Statistiken/ZEK-Jahresbericht-2021-\(1\).pdf.aspx](https://www.zek.ch/getattachment/Uber-uns/Jahresbericht-Statistiken/ZEK-Jahresbericht-2021-(1).pdf.aspx)

3.2 Wer ist von Überschuldung betroffen?

Die Mitgliederorganisation von Schuldenberatung Schweiz (SBS) erfassen seit 2010 jährlich statistische Daten zu neu eröffneten Dossiers.⁷ Diese Erhebung liefert in der Schweiz die ausführlichste und detaillierteste Datengrundlage zur Situation verschuldeter Haushalte. Sie umfasst Daten zur Situation des Haushaltes, zu Art, Ursache und Dauer der Verschuldung. Allerdings handelt es sich bei der erhobenen Population nicht um eine repräsentative Auswahl aller Verschuldeten in der Schweiz. Erhoben werden die Daten von den Personen, die sich im jeweiligen Jahr neu bei einer Schuldenberatungsstelle melden. Aussagen auf dieser Datengrundlage sind immer unter diesem Vorbehalt zu verstehen und lassen sich nicht ohne weiteres auf die Population aller Schuldnerinnen und Schuldner übertragen. Sie sind aber besonders aussagekräftig für die Personengruppe, die als Zielgruppe der neuen Verfahren ausgemacht wurde.

Schuldenrisiken: Es kann jede und jeden treffen

Haushalte mit einem tiefen und unsicheren Einkommen sind nach der SBS-Verbandsstatistik einem deutlich erhöhten Überschuldungsrisiko ausgesetzt. Die Kombination mit einem kritischen Lebensereignis wie einer Trennung/ Scheidung, Arbeitslosigkeit oder Krankheit/Unfall führt die Menschen in die Verschuldung. Oft spielt auch eine mangelnde Finanzkompetenz in Form von administrativer oder kognitiver Überforderung sowie einer kühnen Geldplanung eine Rolle. Das Medianeinkommen der ratsuchenden Haushalte beträgt 4'272 CHF. 80 Prozent haben weniger als 6000 CHF zur Verfügung. Eine Überschuldung kann aber jede und jeden treffen. Je höher das Einkommen, desto höher auch die Verschuldung. Wenn z.B. nach einer Scheidung hohe Aliimente fällig werden.

Gefangen in der Schuldenfalle

Viele Haushalte sind seit Jahren in der Überschuldung gefangen und finden keinen Ausweg mehr. 51 Prozent sind mehr als sechs Jahre, 26 Prozent sogar länger als zehn Jahre verschuldet. 47 Prozent der Working Poor haben nach einer groben Schätzung ein Einkommen am oder unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum. Das gleiche gilt für 41 Prozent der Arbeitslosen, 39 Prozent nach einer Trennung oder Scheidung und für 37 Prozent mit gesundheitlichen Problemen. Ihr Einkommen ist zu tief, um die Schulden sanieren zu können.

Die Familie leidet mit

56 Prozent der verschuldeten Ratsuchenden sind zwischen 30 und 49 Jahren. In der Bevölkerung umfasst diese Altersgruppe 32 Prozent. Die Überschuldung schlägt im besten Erwerbs- und Familienalter zu. Auch wenn die Alleinstehenden im Vergleich zur Gesamtbevölkerung übervertreten sind, fällt dennoch der hohe Anteil der Kinder in den betroffenen Haushalten auf. 41 Prozent der Personen, die vom Einkommen der überschuldeten Haushalte abhängig sind, sind Kinder. Auch sie leben über Jahre am Existenzminimum.

⁷ www.schulden.ch/statistik

3.3 Problemlagen aufgrund Verschuldung

Ein Leben mit Überschuldung und am Existenzminimum hat Auswirkungen auf viele Lebensbereiche. Oft beeinflussen und verstärken sich die Effekte gegenseitig.

Gesundheitliche Folgen: Überschuldung macht physisch und psychisch krank. Nicht nur der Zusammenhang von Armut und Gesundheit, auch die negativen Auswirkungen von Überschuldung auf die Gesundheit sind empirisch belegt. Für die Schweiz haben beispielsweise Caroline Henchoz und Tristan Coste sowie Joanna Herzig diese Zusammenhänge aufgezeigt.⁸ 24 Prozent der Schuldnerinnen und Schuldner haben Symptome einer Depression schweren Grades, in der Gesamtbevölkerung sind dies nur zwei Prozent. Überschuldete Menschen sind häufiger krank, müssen aber gleichzeitig - gerade in der Schweiz mit einem hohen Anteil an selbstbezahlten Gesundheitskosten – auf therapeutische Massnahmen verzichten. Dadurch leidet ihre Gesundheit zusätzlich, Krankheiten chronifizieren sich und es entstehen Mehrkosten.

Familiäre Probleme: Überschuldete Personen sind einem hohen Druck ausgesetzt. Die psychische Belastung wirkt sich in der Regel auf den ganzen Haushalt aus. Die Folge sind Beziehungskonflikte und in vielen Fällen Trennung oder Scheidung. Die SBS-Statistik zeigt: Zwei Fünftel der Personen, die von Haushalten mit verschuldeten Personen ökonomisch abhängig sind, sind Kinder. Familiäre Überschuldung kann die Entwicklung von Kindern beeinträchtigen. Durch die Schuldsituation hervorgerufene belastende Faktoren wirken sich ungünstig auf die Schulleistungen und die soziale Integration aus. In der Annahme, dass Kinder aus überschuldeten Familien stärker gefährdet sind, als Erwachsene selber finanzielle Schwierigkeiten zu haben, sind weitere Folgekosten zu erwarten.

Soziale Desintegration: Die Lohnpfändung kann negative Auswirkungen am Arbeitsplatz haben – von der Einschränkung der Beschäftigungs- und Karrierechancen bis hin zum Stellenverlust. Für die Wohnungssuche stellt ein Eintrag im Betreibungsregister ein sehr grosses Hindernis dar. Ein Leben am Existenzminimum bedeutet eine Einschränkung der Handlungsspielräume und der Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Überschuldete Personen haben ein erhöhtes Risiko, sich zu desintegrieren – beruflich, familiär und sozial.

⁸ Henchoz, Caroline et Tristan Coste (2020): Debt and Subjective Well-Being: Does the Type of Debt Matter? <https://sciendo.com/article/10.2478/sjs-2020-0022>

Herzig, Joanna (2021), Überschuldung, Arbeitslosigkeit und Gesundheit. In: Mattes, Christoph et. Al. (Hrsg.), Verschuldet zum Arbeitsamt. Wiesbaden: Springer VS und hier: <https://schulden.ch/wp-content/uploads/2022/04/smw-152-w30151.pdf>

3.4 Auswirkungen der neuen Verfahren

Auf Wirtschaft und Gesellschaft

Der Bericht des Bundesrates erläutert ausführlich die zu erwartenden positiven Effekte auf Wirtschaft und Gesellschaft.⁹ Zu erwarten sind **positive Effekte auf das Unternehmertum sowie durch Anreize zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt**. Ebenso betont er die positiven Auswirkungen auf die Familien und die Gesundheit der Schuldnerinnen und Schuldner. Für die Kantone entstehen zwar Kosten bei der Durchführung des neuen Verfahrens. Und als grösster Gläubiger müssen sie auf Forderungen verzichten, deren realer Wert allerdings gegen null tendiert. Auf der anderen Seite ist aber durch die positiven Effekte eine **Entlastung der Kantone bei den Sozial- und Gesundheitskosten** zu rechnen. Per Saldo zahlt sich das Verfahren für die Kantone zumindest mittelfristig aus.

Auf Gläubiger und Zahlungsmoral

Das neue Sanierungsverfahren im Konkurs soll **im Vergleich zum Privatkonkurs zu einer höheren Rückzahlungsquote** führen.¹⁰ Es ist aber wichtig festzuhalten, dass die Restschuldbefreiung ein **notweniges Pendant zur politisch gewollten Konsumfinanzierung auf Kredit** darstellt.¹¹

In diesem Kontext muss in Erinnerung gerufen werden, dass die wesentliche **Entwertung der Forderungen** der Gläubiger nicht durch Restschuldbefreiung entsteht, sondern **durch Scheitern des Rückzahlungsplanes**. Es handelt sich um eine bereits erheblich geschwächte Rechtsposition des Gläubigers. Mit Blick auf das deutsche Verfahren schreibt der Ökonomieprofessor Hugo Grote: „Forderungen, mit denen der Schuldner letztlich in das Insolvenzverfahren geht, (sind) allenfalls noch etwa ein Prozent der ursprünglichen Schuldsomme wert und werden mit entsprechenden Werten auf dem Markt gehandelt.“¹² In der Schweiz besteht ein geringer Wert insbesondere bei Schulden der dritten Klasse. In der Begründung des deutschen Bundesministeriums für Justiz zur Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens ist zu lesen: „Der regelmässig geringe wirtschaftliche Wert des Nachforderungsrechts steht schwerlich in einem angemessenen Verhältnis zu den gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Kosten der häufig lebenslangen Schuldenhaftung.“¹³ Die Entschuldung ist **marktkonform**, weil das **Ausfallrisiko von den Gläubigern bereits eingepreist** und mitgerechnet ist.

Die **Befürchtung**, dass ein neues Verfahren zu einer Verteuerung der Kredite führen könnte, ist **unbegründet**. Das zeigt die Erfahrung der Länder, die ein solches Verfahren kennen.¹⁴ Das gleiche gilt für negative Auswirkungen auf die Zahlungsmoral. Solche **Effekte sind aus der Praxis nicht bekannt**. Der Schuldner untersteht einem strengen Verfahren. Die Restschuldbefreiung ist kein Geschenk. Die Verfahren im Vorschlag des Bundesrates sind so ausgestaltet, dass die Gläubigerinteressen gewahrt werden: «Durch den Adressatenkreis der dauernd zahlungsunfähigen natürlichen Personen und die hohe Sperrfrist für die Einleitung eines neuen Sanierungsverfahren sollten die negativen Auswirkungen auf die Gläubiger zumindest stark begrenzt werden.»¹⁵

⁹ Erläuternder Bericht 3.6.22, S. 59f

¹⁰ Erläuternder Bericht 3.6.22, S. 42

¹¹ Hugo Grote (2019) Restschuldbefreiung nach einem Jahr? Warum nicht? BAG-SB Informationen Heft 4/2019, abrufbar unter: <https://schulden.ch/wp-content/uploads/2022/05/bag-sb-info-4-2019-grote.pdf>

¹² Ebd.

¹³ Ebd.

¹⁴ Grote (2019) und Erläuternder Bericht, S. 61

¹⁵ Erl. Bericht, S. 61

4. Empfehlungen SBS zum vereinfachten Verfahren (Art. 333ff)

Schuldenberatung Schweiz unterstützt die durch das Bundesamt für Justiz vorgeschlagene Neufassung von Art. 333 ff. SchKG mit vollster Überzeugung. Positiv zu beurteilen ist die neue Gläubigermehrheit, bei der die passiven Gläubiger nicht berücksichtigt werden, und insbesondere Art. 336 lit. b.

- Die Adressaten dieses Verfahrens sind Personen in einer **stabilen finanziellen Situation** mit guter Finanzkompetenz und **mittlerer bis hoher Sanierungsquote**.
- Es handelt sich sowohl auf Schuldner- wie Gläubigerseite um ein **einfaches, langjährig bewährtes und kostengünstiges Verfahren**.
- Die **Gläubiger partizipieren** im Nachlassverfahren. Ihnen obliegt die Entscheidungskompetenz. Schlussendlich bestimmen sie, ob der Nachlassvertrag zustande kommt. Liegt das Nachlassangebot nämlich für eine Mehrheit der Gläubiger zu tief, so würde das Verfahren auch mit den vorgesehenen Anpassungen scheitern.
- Das Nachlassgericht setzt eine Sachwalterin ein, die den Schuldner während des Verfahrens begleitet und die Verhandlungen mit den Gläubigern führt. Die Sachwalterin sucht den bestmöglichen **Interessenausgleich zwischen Gläubigerin und Schuldnerin**.
- Es ist sinnvoll, dass die **Sicherstellung der privilegierten Forderungen gestrichen** wird.
- Die **Einkommenspfändung wird für die Dauer der Stundung unterbrochen**. Während der Stundungsphase finden Nachlassverhandlungen zwischen Schuldnerin und Gläubigerin statt. Nach erfolgreichem Abschluss des Nachlassvertrages fällt die Einkommenspfändung dahin und die verschuldete Person wird vom Betreibungsamt abgelöst. Die Weiterverschuldung durch die Einkommenspfändung wird gestoppt.
- Am **Ende des Verfahrens** ist die verschuldete Person **entschuldet**.

4.1 Weitergehende Forderungen

- **Hängige Beteiligungen:** Nach Ablauf der Stundung muss das Betreibungsamt die Einkommenspfändung trotz eines erfolgreich abgeschlossenen Nachlassvertrags wieder aufnehmen, sofern der Gläubiger die Beteiligung nicht zurückzieht. Der Gläubiger wiederum wird seine Beteiligung erst zurückziehen, wenn die Nachlassdividende vollumfänglich beglichen worden ist. Die Mehrheit (aber nicht alle) Beteiligungsämter nehmen heute die Pfändung nicht wieder auf, wenn Nachlassverträge vorliegen. Es müsste aber eine **einheitliche Regelung** vorliegen.
- Es muss garantiert sein, dass durch das vereinfachte Verfahren **niemand in das neue Verfahren gedrängt** wird. Art 336c lässt die Möglichkeit zu, nach einem gescheiterten Nachlassvertrag einen Privatkonkurs nach Art. 191 zu machen. Wie das Bundesamt für Justiz schreibt, ist es wichtig, dass die Personen das neue Verfahren zum richtigen Zeitpunkt durchführen. Es muss deshalb auf Antrag des Schuldners eröffnet werden.

- Wichtig ist, dass auch die **einvernehmliche Schuldenbereinigung** nach Art. 336a weiterhin möglich bleibt. Dieses Verfahren unterscheidet sich bezüglich Publikation und Kosten, was beibehalten werden muss, damit dieser Weg weiterhin seine eigenen Vorteile hat.
- Personen, die sich **freiwillig ins Handelsregister** eintragen lassen (Umsatz unter 100'000 CHF), sollten **Zugang** zum vereinfachten Nachlassverfahren haben.

5. Empfehlungen SBS zum Konkursverfahren (Art. 337ff.)

Die Schaffung eines Verfahrens, mit dem hochverschuldete Personen ohne Sanierungsaussicht, ihre Schuldensituation bereinigen können, unterstützt Schuldenberatung Schweiz im Grundsatz klar. **Entscheidend ist dabei die Ausgestaltung des Verfahrens:** Es braucht eine **realistische Perspektive**, damit Schuldnerinnen und Schuldner ein solches Verfahren ohne Abbruch und Neuverschuldung durchstehen können. Ebenso sollen die bestehenden Verfahren, die massgeschneiderte Lösungen ermöglichen, durch das neue Verfahren nicht ausgehöhlt werden. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen empfiehlt Schuldenberatung Schweiz folgende Anpassungen.

5.1 Namen des Verfahrens

- Der zwölfte Titel «Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahren» ist missverständlich und sollte «Sanierungsverfahren (zur Entschuldung) von natürlichen Personen im Konkurs» heissen. Es muss klar herauskommen, dass das **Ergebnis eine Sanierung** ist.

5.2 Zugang zum Verfahren (Art. 337)

- Es ist aus verschiedenen Gründen sinnvoll, dass ein Verfahren nur **auf Antrag der Schuldnerin** oder des Schuldners eröffnet werden kann. Damit wird unter anderem ein Anreiz dafür gesetzt, dass die Gläubiger auch Nachlassverfahren nach Art. 333 ernsthaft prüfen und sich daran beteiligen. Zudem ist dies ein Pendant zu einer langen Sperrfrist.
- Schuldenberatung Schweiz ist einverstanden damit, dass für die Zulassung **kein gescheitertes Nachlassverfahren vorausgesetzt** wird. Dies ist, wie im Bericht des Bundesrates ausgeführt wird, nicht in jedem Fall sinnvoll und könnte zu bürokratischen Leerläufen führen.¹⁶ Es ist aber auf jeden Fall sinnvoll, wenn ein solches Verfahren **seriös geprüft** wird. Auch werden bei Art. 337 Abs. 2 (Beibringung von Unterlagen) sowie Abs. 3 lit. b und c für einen beachtlichen Teil der Schuldnerinnen und Schuldner eine **Beratung und/oder Begleitung durch eine Fachperson der Schuldenberatung notwendig** machen. Um das Verfahren erfolgreich durchstehen zu können, braucht es eine Stabilisierung der Schuldensituation. Darum plädiert SBS für die Ergänzung mit einem Artikel «flankierende Massnahmen für ein nachhaltiges Verfahren» (s. Kap. 5.7).
- Ob ein **Sanierungsplan** in der vorgesehenen Art Sinn macht, ist aufgrund der möglichen durch das Betreibungsamt vorzunehmenden Anpassungen des betriebsrechtlichen Existenzminimums fraglich und **obsolet**. Auch bei der Lohnpfändung wird das Ergebnis nicht im Vorfeld prognostiziert.
- Zur Sperrfrist äussern wir uns in einem gesonderten Punkt.
- SBS begrüsst aus Gründen der Verfahrenseffizienz den einfachen Übergang von einem Konkursverfahren in ein Sanierungsverfahren gemäss Art. 337 Abs 4.

¹⁶ Erläuternder Bericht 3.6.22, S. 40

5.3 Zugang für Personen ohne Rückzahlungsmöglichkeiten (0-Quote)

Das Sanierungsverfahren ist «**primär als Auffangverfahren für hoffnungslos verschuldete natürliche Personen** gedacht,» führt der Bundesrat in seinem Bericht in aller Deutlichkeit aus.¹⁷ Er entspricht damit dem Willen des Gesetzgebers. So spricht die einstimmig überwiesene Motion Hêche (18.3510) wörtlich von «Schuldnerinnen und Schuldnern (...), die keinen finanziellen Spielraum haben und die sich unter den heutigen Bedingungen nie aus der Schuldenspirale befreien könnten.» Dementsprechend wird im Bericht des Bundesrates weiter ausgeführt: «Auch Personen ohne Rückzahlungsmöglichkeiten und Personen, welche staatliche Hilfen, zum Beispiel Sozialhilfe, beziehen, sollen das Verfahren durchlaufen und dadurch einen finanziellen Neustart schaffen können.»¹⁸ Aus Sicht SBS bildet sich dieser Grundsatz im Gesetzestext **zu wenig deutlich** ab. Aus Gründen der **Rechtssicherheit** braucht es eine explizitere Erwähnung. Ansonsten ist zu befürchten, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtes wie in Bezug beim Privatkonkurs in Bälde zu einem Ausschluss der Zielgruppe aus dem Verfahren führt (vgl. BGER 5A_915/2014).

- SBS vertritt die Position, dass der Anwendungsbereich des **Restschuldbefreiungsverfahrens auch für die Betroffenen vorgesehen wird, von denen während der Abschöpfungsphase nichts gepfändet werden kann (Personen mit Null-Quote)**. Für diese Personen könnte die notwendige Bedingung für den Erlass der Schulden auf einem **vorbildlichen Haushaltsverhalten während der Abschöpfungsphase** beruhen (keine neuen Schulden, regelmässige Zahlung laufender Ausgaben, usw.). Die **Dauer des Verfahrens** muss **gleich lang** sein, wie bei verschuldeten Personen mit einer Quote.
- Der Kommentar zur **0-Quote** muss **ins Gesetz aufgenommen** werden. Art 343 e) oder 337 c) könnten ergänzt werden mit dem Satz, «auch wenn nichts abgeschöpft werden kann».

5.4 Verfahrensdauer (Art. 346 Abs 4)

Schuldenberatung Schweiz empfiehlt dringend, dass die **Dauer des Abschöpfungsverfahrens auf drei Jahre begrenzt** wird. Die Wissenschaft (Verhaltensökonomie) sowie die Mehrheit der Expertinnen und Experten der Kommission des Bundesamtes für Justiz kommen einhellig zum Schluss, dass drei Jahre eine realistische Dauer sind, damit Schuldner das Verfahren erfolgreich durchlaufen.¹⁹ Dies entspricht auch der **langjährigen Praxiserfahrung** der professionellen Schuldenberaterinnen und -berater sowie den Entwicklungen im Ausland. Die Gründe im Einzelnen:

¹⁷ Erläuternder Bericht 3.6.22, S. 38

¹⁸ Erläuternder Bericht 3.6.22, S. 39. Und weiter: «Die Untersuchung von Ecoplan hat ergeben, dass Forderungen, welche schon einmal erfolglos Gegenstand einer Beteibung waren, in 60% der Fälle nie – auch nicht teilweise – zurückbezahlt werden. Auch in allen anderen Fällen erwarten die betroffenen Gläubiger nach acht Jahren in der Regel keine Rückzahlung mehr. Die heute praktizierte lebenslange Verschuldung der Betroffenen ist damit vor dem Hintergrund der schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen und ihre Familien nur schwer zu rechtfertigen, ziehen doch die Gläubiger in den meisten Fällen kaum einen Vorteil daraus. Umgekehrt profitieren, wenn eine Person sich dank einer finanziellen Sanierung von staatlichen Hilfen lösen und wieder in den wirtschaftlichen Kreislauf eingliedern kann, nicht nur diese Person und ihre Familie sondern auch der Staat und die Gesellschaft als Ganzes.»

¹⁹ Erläuternder Bericht, 3.6.22, S. 48

- Die **Richtlinien des Dachverbandes Schuldenberatung Schweiz** beschränken die Schulden-sanierungsdauer auf drei Jahre.²⁰ Es darf nicht vergessen werden, dass der Grossteil der verschuldeten Personen bereits über Jahre mit einer Lohnpfändung und somit am Existenzminimum gelebt haben. Ein Verfahren, das über drei Jahre hinausgeht, ist unverhältnismässig und wird zu vielen Abbrüchen führen. Damit überschuldete Personen ihre Situation verbessern können, muss ihnen das neue Verfahren eine Perspektive geben und das Ziel der Schuldenfreiheit darf nicht als unerreichbar empfunden werden.
- In **Deutschland und Österreich** wurde die Verfahrensdauer für ein Restschuldbefreiungsverfahren **auf drei Jahre reduziert**. Dies nicht nur aufgrund der Empfehlung in der entsprechenden EU-Richtlinie, sondern auch weil die angestrebte Zahl von abgeschlossenen Verfahren mit einer längeren Dauer nicht erreicht werden konnte.²¹
- Bei der Vergabe eines Konsumkredits muss die Kreditgeberin bei der **Prüfung der Kreditfähigkeit** von einer **Amortisation von drei Jahren** ausgehen (Art. 28 Abs. 4 KKG). Bei einer längeren Amortisationsdauer geht man davon aus, dass dies zur Überschuldung führen kann.
- Bei einer **Plandauer von vier Jahren würde das Nachlassverfahren für natürliche Personen erheblich geschwächt**, da Sanierungen im Rahmen dieses Verfahrens i.d.R. nicht über drei Jahre hinausgehen. Die **Praxis von drei Jahren** wird bereits jetzt durch die **Nachlassgerichte** in den Verfahren nach Art. 293 ff. SchKG und in einem gewissen Sinn auch bei Art. 333 ff. SchKG gestützt, dies gilt auch **von der Mehrheit der Gläubiger**. Schuldenberatung Schweiz ist überzeugt, dass Gläubiger bei einer längeren Plandauer im Restschuldbefreiungsverfahren dem aussergerichtlichen Nachlassangebot nicht mehr zustimmen würden und nur noch das Restschuldbefreiungsverfahren als Instrument für Sanierungen zur Anwendung kommen würde.
- Der Bundesrat hält vier Jahre für angemessen, weil «Personen heute (...) deutlich länger mit dem betriebsrechtlichen Existenzminimum auskommen müssen.»²² Er verkennt dabei aber, dass mit einer längeren Dauer das **Risiko der Neuverschuldung deutlich erhöht** wird. Diese hat ausserhalb des Verfahrens bei einer Pfändung keine direkten Auswirkungen, wohingegen diese im neuen Verfahren direkt zu einem Abbruch führen. Eine längere Dauer führt unweigerlich zu **kostspieligen Leerläufen**. Der zusätzliche Nutzen hingegen einer längeren Verfahrensdauer für die Gläubiger ist äusserst gering, wie der Bundesrat in seinem Bericht richtigerweise ausführt: «Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Wert der von einer Schuldbefreiung betroffenen Forderungen in der Regel gegen null tendiert und auch bei einer längeren Verfahrensdauer kaum mehr Mittel generiert werden würden.»²³

²⁰ Richtlinien des Dachverbandes Schuldenberatung Schweiz, abrufbar unter: <https://schulden.ch/wp-content/uploads/2021/09/sbs-richtlinien.pdf>

²¹ Hugo Grote – Restschuldbefreiung nach einem Jahr? Warum nicht? BAG-SB Informationen Heft 4/2019 und Birgit Knaus – Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens – Was ändert sich? BAG-SB Informationen 1/2021

²² Erläuternder Bericht, 3.6.22, S. 48

²³ Ebd.

5.5 Budget (erweitertes Existenzminimum) (Art. 339)

In der Abschöpfungsphase zieht das Betreibungsamt auf der Grundlage von Art 93 abzüglich der laufenden Steuern alles pfändbare Vermögen und Einkommen der Schuldnerin oder des Schuldners ein. Das **betreibungsrechtliche Existenzminimum** richtet sich dabei nach dem Ermessen des Betreibungsamtes **auf der Basis tatsächlicher Gegebenheiten**.²⁴

- SBS begrüsst, dass die **laufenden Steuern** ins BEX eingerechnet werden sollen. Dies ist absolut zwingend notwendig, weil sonst eine Neuverschuldung erfolgt und das Verfahren ad absurdum geführt wird.
- Das **Budget muss bei Veränderungen der Lebensumstände** während der Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens **angepasst werden können**. Insbesondere für die Gesundheitskosten, Kosten der Kinder und andere unvorhersehbare Ausgaben muss es Anpassungsspielraum geben. Was passiert zum Beispiel, wenn zusätzlich Betreuungs- und Ausbildungskosten anfallen?
- Ebenso ist bei Personen mit Stundenlohn zu gewährleisten, dass die **Ferienanteile** korrekt abgerechnet werden.
- Das **Betreibungsamt** soll bei Veränderungen **proaktiv reagieren** und neue Kosten (wie z.B. Ausbildungen) von sich aus ins BEX einzurechnen. (vgl. neuer Artikel) Die ausführenden Behörden sind verantwortlich für einen guten Verlauf des Verfahrens und beraten die Schuldner, so dass sie während des Verfahrens nicht zu neuen Schulden kommen.
- In der Praxis wird **ein zu knapp berechnetes Budget zwangsläufig zum Scheitern des Verfahrens** führen, was nicht das gewünschte Ziel ist. Insbesondere im Bereich des Budgets ist die Situation in der Schweiz nicht mit dem naheliegenden Ausland vergleichbar, da viele Budgetposten (Steuern, Krankenkassenprämien, selbstbezahlte Gesundheitskosten) durch die Bürgerinnen und Bürger selber verwaltet und bezahlt werden müssen und **kein direkter Lohnabzug** erfolgt.

²⁴ Ebd. S. 42

5.6 Durchführende Behörden (Art. 341, Art. 346 und neuer Artikel)

Der Bundesrat weist die Aufgaben des neuen Verfahrens den Konkurs- und Betreibungsämtern zu. Dies sei kosteneffizient, weil keine neuen Strukturen aufgebaut werden müssten. Explizit sieht der Bundesrat von der gesetzlichen Verankerung einer Beratungs- oder Unterstützungspflicht ab. Es ist zwingend, dass die Betreibungsämter ihre zwangsläufig neue Rolle wahrnehmen können. Es handelt sich nicht um ein Pfändungs-, sondern um ein Sanierungsverfahren. Ein erfolgreicher Abschluss des Verfahrens ist ausdrücklich das Ziel.

- Auch wenn die Strukturen und teilweise auch die finanziellen Mittel vorhanden sind, lässt sich dies für die **fachlichen Kompetenzen** nicht überall gleich behaupten. Es ist deshalb angezeigt, analog zur Vormundschaft im ZGB Art. 400 Abs. 1 im Gesetz **qualitative Anforderungen an die durchführenden Behörden** festzuhalten. Diese soll in einem eigenen Artikel geregelt werden.
- Aufgrund der praktischen Erfahrungen in der Schuldenberatung ist es – auch im Sinne der Verfahrenseffizienz - sinnvoll, wenn bei den Ämtern **pro Fall eine zuständige qualifizierte Person** definiert wird.

5.7 Sozialarbeiterische Begleitung (neuer Artikel)

Aufgrund unserer langjährigen Erfahrung mit verschuldeten Personen vertreten wir dezidiert die Ansicht, dass eine **bloße Abschöpfung des Budgetüberschusses** durch das Betreibungsamt nicht ausreichen wird, um eine erneute Verschuldung der Betroffenen zu verhindern. Es sind **weitere flankierende Massnahmen nötig**. Viele Betroffene haben langjährige Pfändungsverfahren hinter sich, während denen ihnen nur ein Minimum zum Leben geblieben ist. Gerade diese Personen müssen wieder befähigt werden, ihre finanziellen und administrativen Aufgaben selbständig wahr zu nehmen und ihr Budget zu verwalten. Vor Einleitung eines Sanierungsverfahren werden Verhaltensveränderungen initiiert, finanzielle und rechtliche Ansprüche geprüft und erschlossen, Steuererklärungen ausgefüllt, Budgetkompetenzen eingeübt usw. Damit der Schuldenabbau gelingen kann, müssen Personen einbezogen werden, die im Bereich der Schuldenberatung und Sanierung über Fachwissen verfügen, da sonst viele Verfahren scheitern werden.

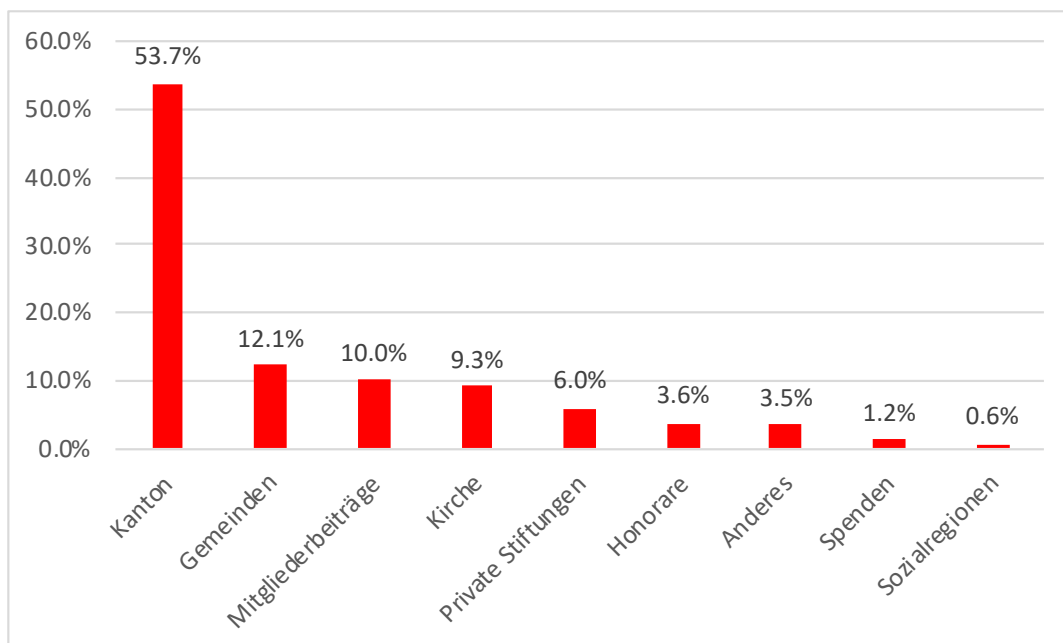
In einer Evaluationsstudie²⁵ zum deutschen Verfahren hat der Autor Götz Lechner festgestellt, dass es **bei den Überschuldeten unterschiedliche Voraussetzungen für ein erfolgreiches Bestehen** gibt: Etwa die Hälfte der Betroffenen, welche aufgrund «moderner biografischer Risiken» wie Arbeitslosigkeit, Trennung oder gesundheitlichen Problemen in die Überschuldung geraten sind, genügt ein Schuldenschnitt. Sie können aufgrund ausreichend vorhandener Finanz- und Selbstkompetenz nach einem Schuldenschnitt aus eigener Kraft die zweite Chance nützen. Eine zweite Gruppe hingegen ist auf Unterstützung angewiesen. **42 Prozent hatten die Übersicht über die eigenen Finanzen verloren**. Bei diesen Personen erhöht eine beratende Begleitung die Chance, dass sie sich nach Abschluss nicht neu verschulden. **Acht Prozent** brauchen zudem **aufgrund persönlicher Beeinträchtigungen eine längerfristige Begleitung**.

²⁵ Lechner, Götz (2009): Eine zweite Chance für alle gescheiterten Schuldner? Längsschnittstudie zur Evaluation des Verbraucherinsolvenzverfahrens. SCHUFA Forschungsbericht. Abrufbar unter: <https://schulden.ch/wp-content/uploads/2022/05/lechner-eine-zweite-chance-fuer-alle-gescheiterten-schuldner-2010.pdf>

Auch der Bundesrat anerkennt, dass «die **Begleitung des Schuldners während des Verfahrens** und das Vermitteln von Budgetkompetenzen für den nachhaltigen Erfolg der Verfahren **unerlässlich** sind.»²⁶ Dennoch weist er diese Aufgabe den Kantonen zu und sieht keinen Grund, dafür eine bundesgesetzliche Grundlage zu schaffen.

Eine Schuldensanierung ist meistens nicht einfach ein administrativer, buchhalterischer und automatisierter Akt. Vielfach sind **Stabilisierungsmassnahmen, der Aufbau von Finanzkompetenz und eine psychosoziale Begleitung notwendig**, damit die **Sanierung nachhaltig gelingt**. Praktisch in allen Kantonen gibt es Fachstellen, die über Leistungsaufträge und vielfach zusätzliche private Mittel, diese Aufgaben wahrnehmen. Der Finanzierungsmix und die zur Verfügung stehenden Ressourcen unterscheiden sich dabei stark. Die Kantone tragen insgesamt wenig mehr als die Hälfte der bisherigen Kosten.

Darstellung: Finanzierungsquellen der Schuldenberatungsstellen



Quelle: Mitgliederumfrage Schuldenberatung Schweiz 2022 (unveröffentlicht)

²⁶ Erläuternder Bericht S. 27

Es ist sowohl im Interesse des Bundes als auch der Kantone, dass die Betroffenen **zeitnah auf solche Beratungsangebote zurückgreifen** können. Damit steigern sich die Erfolgchancen deutlich, mit allen positiven gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Effekten. **Es braucht auch eine bundesgesetzliche Grundlage**, wie sie beispielsweise vom Opferhilfegesetz und dem Familienrecht bekannt sind.

Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG)

2. Kapitel: Leistungen der Beratungsstellen

1. Abschnitt: Beratungsstellen

Art. 9 Angebot

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass fachlich selbstständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen. Dabei tragen sie den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung.

² Sie können gemeinsame Beratungsstellen betreiben.

Familienrecht

ZGB K. Schutz der ehelichen Gemeinschaft

I. Beratungsstellen

Art. 171

Die Kantone sorgen dafür, dass sich die Ehegatten bei Eheschwierigkeiten gemeinsam oder einzeln an Ehe- oder Familienberatungsstellen wenden können.

- SBS schlägt einen neuen Gesetzesartikel mit dem Titel **flankierende Massnahmen für ein nachhaltiges Verfahren** (Vermeidung von Abbrüchen und Neuverschuldung). Hier sind die Bestimmungen für die Betreibungsämter und die professionelle Schuldenberatung aufzunehmen.
- Die Kantone müssen dafür sorgen, dass verschuldete Personen **fachkundige Beratung und Unterstützung erhalten**, wenn sie ein Sanierungsverfahren einleiten wollen.
- Zudem kann die **sozialarbeiterische Begleitung** durch den Richter empfohlen werden. Bei Art 337 Abs 1 «Bei Bedarf kann der Richter den Schuldner einer Schuldenberatungsstelle zuweisen». Bei Art. 337 Abs. 3 neu lit. f, falls die Zugangsbedingungen nicht erfüllt sind und/oder bei fehlenden Unterlagen: «Der Richter kann die Beratung durch eine Fachstelle empfehlen.»

5.8 Bemühungen zur Erzielung von Einkünften (Art. 347) und Abbruch des Verfahrens (Art. 348)

Der Gesetzesentwurf verpflichtet die Schuldner zum Schutz der Gläubiger während des Verfahrens zu Bemühungen, um Erträge und Einkünfte zu erzielen, und der regelmässigen Berichterstattung an das Betreibungsamt. An diese Bemühungen sollen gemäss Bundesrat keine überzogenen Forderungen gestellt werden.²⁷ Fehlende Bemühungen können nach Art 348 Abs 1b zum Abbruch des Verfahrens bzw. nach Art 349 Abs 3b zur Nichtgewährung der Restschuldbefreiung führen.

- SBS ist dezidiert der Meinung, dass die Bereitschaft der Schuldnerinnen und Schuldner sich für die Verfahrensdauer einer Abschöpfung zu unterziehen einen **deutlichen und ausreichenden Tatbeweis der Redlichkeit** darstellt. Ebenso werden die Neuverschuldung und strafrechtliche Handlungen im Bereich des Betreibungsrechts kontrolliert und können zum Abbruch des Verfahrens führen.
- Falls an diesen Bestimmungen aber festgehalten wird, sollen zusätzliche Kontrollen der Bemühungen, wie dies auch der Bundesrat schreibt, **keine überzogenen Anforderungen** enthalten. Dies besonders auch im Hinblick auf psychische und suchtspezifische Problemlagen.
- Insbesondere Schuldnerinnen und Schuldner, deren Arbeitsbemühungen bereits von anderer Stelle (**RAV, Sozialhilfe**) kontrolliert werden, sollen zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Wertungswidersprüchen **keinen zusätzlichen Kontrollen** unterliegen.
- Schuldnerinnen und Schuldner, deren Bemühungen nicht bereits kontrolliert werden, sollen dem zuständigen Amt **einmal im Jahr Bericht erstatten** müssen. Damit wird auch auf Seiten des Betreibungsamtes ein unverhältnismässiger Aufwand verhindert.
- Ebenso ist durch die jährliche Berichterstattung garantiert, dass die Bemühungen der Schuldnerinnen und Schuldner **nicht erst am Ende des langjährigen Verfahrens** als ungenügend eingestuft werden, was zu einer Nicht-Anwendung der Restschuldbefreiung führen kann. Schwebte diese Möglichkeit wie ein Damoklesschwert über den Personen im Verfahren, hätte dies negative Auswirkungen auf die Fähigkeit, das Verfahren durchzustehen.
- Richtigerweise betont der Bundesrat, dass «bei bereits erwerbstätigen Schuldnern schwer zu beurteilen (sei), ob ihnen allenfalls ein höheres Einkommen zumutbar wäre.»²⁸ Gesundheitliche Gründe und familiäre Pflichten können gegen ein höheres Arbeitspensum sprechen. Aus diesem Grund solle **nur in klaren Fällen** anhand objektiver Kriterien ein Abbruch des Verfahrens beantragt werden können. Diese Aussage bildet sich im Gesetz nicht ab. Art. 348 Abs. 1 lit. b und Art. 349 Abs. 3 lit. b sind entsprechend zu ergänzen.
- Das kontrollierende Amt muss über **Personal mit den entsprechenden zusätzlichen Fachkompetenzen** verfügen, damit eine professionelle und nicht willkürliche Überprüfung garantiert werden kann. Das führt zu zusätzlichen Kosten bei den Kantonen, deren effektiver Gegenwert fraglich ist.

²⁷ Erläuternder Bericht, 3.6.22., S. 49

²⁸ Ebd S.50

5.9 Sperrfrist (Art. 337 Abs. 3 lit. d)

Die lange Sperrfrist soll gemäss Bundesrat bewirken, «dass die Schuldner diese Chance zur finanziellen Sanierung dann in Anspruch nehmen, wenn sie für sie am aussichtsreichsten und wirkungsvollsten ist.»²⁹ Zudem sollen «die negativen Auswirkungen auf die Gläubiger zumindest stark begrenzt werden.»³⁰ Schuldenberatung Schweiz kann nachvollziehen, dass es ein Interesse gibt, die Hürden so hoch zu setzen, dass das neue Verfahren **zielgerichtet Wirkung für überschuldete Haushalte mit dauerhafter Zahlungsunfähigkeit** entfaltet.

Es ist aber festzuhalten, dass mit der vorgesehenen Verfahrensdauer von vier Jahren und der eigentlichen Sperrfrist von 15 Jahren insgesamt erst nach 19 Jahren ein erneutes Verfahren möglich ist. Dies ist im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten (Strafrecht etc.) eine sehr lange Dauer. Auch eine kürzere Dauer reicht, um den gewünschten prohibitiven Effekt zu erreichen.

- Eine **Sperrfrist von zehn Jahren** genügt, um die anvisierten Ziele zu erreichen. Zudem steht sie im Einklang mit den vergleichbaren Verfahren in Deutschland und Österreich.

5.10 Ausnahmen

Schuldenberatung Schweiz begrüsst, dass die von der Restschuldbefreiung ausgenommenen Forderungen sehr eng gefasst werden. Eine Entschuldung ist eine Entschuldung und sollte auch eine sein. Die rechtspolitischen Überlegungen sind nachvollziehbar.³¹ Hingegen sollte sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen auch in den Schuldenschnitt einbezogen werden.

- SBS ist der Meinung, dass es zwingend ist, dass **Bussen und Geldstrafen** bei Zahlungsunfähigkeit nicht durch eine Ersatzfreiheitsstrafe, sondern nach Art. 79a StGB **durch gemeinnützige Arbeit** vollzogen werden.
- Wenn **Forderungen für Sozialhilfeleistungen** nach Abschluss eines Sanierungsverfahrens gleich wieder betrieben werden können und die Betroffenen erneut gepfändet werden, so gefährdet das die nachhaltige Stabilisierung der Betroffenen und **unterläuft damit den Zweck** des neu geschaffenen Verfahrens. Eine einheitliche Lösung, die für alle Kantone gilt, ist deshalb wünschenswert.

²⁹ Erläuternder Bericht, 3.6.22, S. 25

³⁰ Ebd., S. 61

³¹ Ebd., S. 54

6 Zusätzliche Empfehlungen SBS

Im Gegensatz zum Bundesrat³² ist Schuldenberatung Schweiz nach wie vor der Meinung, dass die Revision auch den Privatkonkurs erfassen sollte.

6.1 Privatkonkurs

Das neue Verfahren soll den Zugang zum Privatkonkurs nicht einschränken, sondern im Gegenteil als Erweiterung dienen. Der Entscheid über die Einleitung eines Restschuldbefreiungsverfahrens soll beim Schuldner liegen, es soll kein Sanierungszwang eingeführt werden. Der Schuldner soll die Wahl zwischen dem klassischen Konkursverfahren und der Restschuldbefreiung haben.

Nicht alle Personen können mittels Nachlassverfahren oder Restschuldbefreiungsverfahren saniert werden. Wir halten es für zentral, dass der Zugang zum klassischen Privatkonkurs im neuen Verfahren nicht nur aufrechterhalten wird, sondern dass die in der Rechtsprechung festgelegte Zugangshürde (Zugang nur für Menschen mit Vermögen) abgeschafft wird.

Ausgangslage

- **Adressaten** sind Personen, die keine Sanierung durchlaufen können, weil aufgrund ihrer Lebensumstände **keine Sanierungsaussichten** bestehen. Sowie Personen, bei denen die Nachlassverhandlungen gescheitert sind.
- Die Einkommenspfändung wird aufgehoben. Die verschuldete Person kann sich finanziell erholen und wieder sämtliche Lebenshaltungskosten inklusive der laufenden Steuern begleichen. Es entstehen **keine neuen Schulden** mehr, was bei der Einkommenspfändung durch die Nichtberücksichtigung der Steuern im Existenzminimum systembedingt der Fall ist. Nach dem Konkurs kann die Person wieder wirtschaftlich partizipieren und ihre **Lebenslage stabilisieren**.
- Der Zugang zum Privatkonkurs ist heute nicht in allen Kantonen möglich (fehlende Aktiven).
- Die Gerichtspraxis bei der Berechnung des neuen Vermögens ist uneinheitlich und verwirrend.
- **Verlustscheine:** Mit der heutigen Verjährungsfrist von 20 Jahren, die sowohl für Pfändungs- wie auch Konkursverlustscheine gilt, sind die Forderungen nahezu unverjährbar. Immer mehr werden Verlustscheine von Inkassobüros professionell bewirtschaftet, so dass eine verschuldete Person sich kaum mehr aus der Schuldenspirale befreien kann.

³² Ebd., S. 15 und 17

Empfehlungen zur Verbesserung des Privatkonkursverfahrens

Verfahren neues Vermögen

- Die **Einrede** des neuen Vermögens als solche, sollte vom Schuldner bei einer erneuten Betreibung nicht explizit erbracht werden müssen, sondern bei einer Konkursforderung **von Amtes wegen angenommen** werden, auch wenn die Betroffenen die Frist verpassen.
- Die Bedingungen für das Verfahren zur Feststellung des neuen Vermögens (Art. 265 Abs. 2) sollten festgelegt werden, indem im Gesetz die Elemente definiert werden, die die Berechnung des erweiterten Existenzminimums nach dem Konkurs vorschreiben.³³
- Stellt der Richter neues Vermögen fest, so sollte die Pfändung nicht auf Grundlage des betreibungsrechtlichen Existenzminimums erfolgen, sondern auf der Grundlage des Budgets zur Berechnung des neuen Vermögens. Die Pfändung auf Grundlage des Existenzminimums führt automatisch zu einer Neuverschuldung.

Verlustscheine

- Für die **Pfändungs- und Konkursverlustscheine** muss eine **Verwirkungsfrist von 10 Jahren** eingeführt werden. Die heutige Verjährungsfrist von 20 Jahren führt dazu, dass **die verschuldete Person ein Leben lang mit ihren Schulden konfrontiert ist**. Dies ist länger, als die im Strafrecht vorgesehene Höchststrafe für ein Tötungsdelikt. Die lebenslängliche Freiheitsstrafe ist begrenzt und eine verurteilte Person soll sich resozialisieren können. Auch einer verschuldeten Person sollte dieses Recht zustehen, nämlich indem die Schulden nach einer gewissen Zeit verirken und sie wirtschaftlich und sozial wieder teilhaben kann. Nicht zuletzt kommt dieser Umstand auch dem Gemeinwesen und dem Unternehmertum zugute.

³³ Ergänzend zum neuen Vermögen: Krampf Michael, "Kein neues Vermögen": Die Praxis zum Rechtsvorschlag, plädoyer 6/13, abrufbar unter:
https://www.schuldeninfo.ch/files/documents/uebrige_dokumente/krampf_neues_vermoegen.pdf