

Bundesamt für Justiz

(per E-Mail zz@bj.admin.ch)

Bern, 25. August 2022

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) (Sanierungsverfahren für natürliche Personen)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe. Im Auftrag ihrer Mitglieder gibt sie die SKOS-Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus. Zudem nimmt sie Stellung zu sozialpolitischen Fragen.

Schulden sind unter Sozialhilfebeziehenden weit verbreitet. Gemäss einer noch nicht veröffentlichten Studie der FHNW hatten im Jahr 2019 von schweizweit 1080 befragten antragsstellenden Sozialhilfebeziehenden knapp zwei Drittel Schulden. Ihr Anreiz für die Wiedereinstieg in den 1. Arbeitsmarkt ist relativ klein; als Perspektive haben sie den Wechsel vom sozialhilferechtlichen Existenzminimum ins betreibungsrechtliche Existenzminimum.

Gerne möchte sich die SKOS daher wie folgt zur genannten Vorlage äussern:

Gesamtbeurteilung

Die SKOS beurteilt die Vorlage insgesamt als positiven und wichtigen Schritt, um Verschuldeten eine Perspektive auf ein Leben über dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum zu geben. Die beiden vorgeschlagenen Instrumente bewertet die SKOS als zielführende neue Elemente zur Bekämpfung der Überschuldung und von Armut.

Weiter teilt die SKOS die Einschätzungen zur Wirkung der neuen Instrumente. Für die Schuldnerinnen und Schuldner würde das Bestehen einer zweiten Chance eine grosse Erleichterung bedeuten, was positive Auswirkungen auf ihre Arbeitsmotivation und ihre Gesundheit hätte. Es gilt zu beachten, dass die Folgen von Verschuldung den ganzen Haushalt, die Familie und Kinder betreffen. Von einer Schuldbefreiung sind aber auch positive Effekte auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft zu erwarten.

Leider wird in der Gesetzesvorlage die Gelegenheit versäumt, Sozialhilfesschulden in das Restschulverfahren einzubeziehen. Es ist der SKOS ein wichtiges Anliegen, dass auch eine Restschuldbefreiung bei Sozialhilfesschulden erfolgt: Rechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen sollen nach der Ablösung aufgrund eines Erwerbseinkommens ([SKOS-RL E.2.1. lit. 3 Erläuterungen b\)](#)) aus dem Ausnahmekatalog der Restschuldbefreiung gemäss Art. 350a Abs. 1 SchKG gestrichen werden.

Zudem fehlt aus Sicht der SKOS die Erwähnung der sozialen Begleitung in der Gesetzesvorlage. Schulden sind unter Sozialhilfebeziehenden weit verbreitet. Einige Sozialdienste leisten im Rahmen der persönlichen Beratung selbst Schuldenberatung. Andere Sozialdienste wiederum haben eine enge Zusammenarbeit mit Schuldenberatungsstellen etabliert. Kooperationen mit spezialisierten Stellen sind wichtig und sind zu stärken. Gerade auch für Schuldnerinnen und Schuldner in Sanierungsverfahren ist eine professionelle Begleitung wertvoll.

Bei den nachfolgenden Bemerkungen zu einzelnen Artikeln wird die SKOS vertieft nur auf gewisse Argumente eingehen und aus sozialpolitischer Sicht Aspekte einbringen, die es zu bedenken gilt.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Änderungsentwurfs SchKG

Zwölfter Titel: Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens

Art. 337 Abs. 3 lit. d A. Eröffnung: I Voraussetzungen

Gemäss dem Mandat des Parlaments muss das Verfahren explizit allen dauerhaft zahlungsunfähigen Schuldnerinnen und Schuldner offenstehen. Dies lässt den Eindruck entstehen, dass auch Personen erfasst sind, die kein pfändbares Einkommen erwirtschaften können. Explizit ist dies aber nicht festgehalten.

Die SKOS würde eine präzisierende, deutlichere Formulierung dazu wünschen.

Art. 346 Abs. 4 E. Abschöpfung I. Zuständigkeit; Dauer

Als Verfahrensdauer schlägt der Bundesrat im Sinne einer Kompromisslösung vier Jahre vor. Bei einer kürzeren Abzahlungsperiode würden den Gläubigern Rückzahlungen entgehen, welche sie mit anderen Mitteln (Lohnpfändung) erhalten würden.

Bei längeren Perioden sinkt aber die Motivation der Schuldnerinnen und Schuldner und gefährdet so das ganze Verfahren. Damit die Sanierungsverfahren zum Erfolg führen, müssen u.a. Abbrüche vermieden und deshalb aus Sicht der Betroffenen eine realistische Dauer des Verfahrens eingeführt werden. Die SKOS fordert deshalb eine kürzere Verfahrensdauer von drei Jahren:

⁴ Die Abschöpfung dauert ~~vier~~ **drei** Jahre ab Eröffnung des Sanierungsverfahrens.

Art. 348 Abs. 1 Abbruch des Sanierungsverfahrens

Die Bedingungen für den Abbruch des Sanierungsverfahrens sind folgende: Das pfändbare Einkommen ist durch Verschulden des Schuldners tiefer als im Sanierungsplan angegeben, die vom Schuldner geleisteten Bemühungen um Einkommen sind offensichtlich ungenügend oder der Schuldner hat neue, ungedeckte Schulden. Zusätzlich müssen die Voraussetzungen von Artikel 349 Absatz 3 erfüllt sein, z.B. darf keine Verurteilung wegen eines Konkurs- oder Betreibungsverbrechens oder einer Straftat vorliegen oder ein solches Strafverfahren hängig sein.

Im Sinne einer Interessenabwägung zwischen dem Wunsch, möglichst viele Schuldnerinnen und Schuldner in das Verfahren einzubeziehen und griffige Massnahmen zur Missbrauchsprävention zu haben, schlägt die SKOS vor, folgende Kriterien zu lockern:

Art. 348 Abs. 1 Best. a) Die pfändbaren Erträge und Einkünfte fallen durch Verschulden des Schuldners **wesentlich** tiefer aus als im Sanierungsplan angegeben.

Art. 348 Abs. 1 Best. c) Es ist für **grössere** Forderungen, die nach der Eröffnung des Sanierungsverfahrens entstanden sind, die Pfändung zu vollziehen oder das Amt erhält auf andere Weise Kenntnis von neuen ungedeckten Verbindlichkeiten **in erheblicher Höhe**, die zu einem Versagen der Restschuldbefreiung führen würden (Art. 349 Abs. 3 Best. d).

Art. 349 Abs. 3 Best. d) während der Dauer des Verfahrens keine neuen **grössere** Forderungen entstanden sind, die der Schuldner voraussichtlich aus eigenen Mitteln nicht fristgerecht begleichen kann.

Art. 350a Abs. 1 Bst. d F. Schluss des Sanierungsverfahrens: III. Ausnahmen

Gemäss Vorlage sollen sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen von der Schuldenbefreiung ausgenommen werden. Argumentiert wird damit, dass die Rückforderung von Sozialleistungen kantonrechtlich geregelt ist und rechtmässig bezogene Sozialhilfe faktisch in den meisten Kantonen schuldenbefreit ist. Der Bundesrat erachtet es zudem als "unbillig", mit einer neuen Regelung im SchKG die Kantone zu übersteuern.

Mit gerade einmal 1.8 % am Gesamtvolumen nach Gläubigern ist die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen im Vergleich zu den Steuern (30.2 %) oder den Krankenkassenprämien (13 %) als marginal zu bezeichnen. Für die Betroffenen ist hingegen die Rückerstattungspflicht der Sozialhilfe eine grosse Belastung und eine enorme Hürde, aus eigener Kraft wieder Fuss zu fassen. Der Anreiz, sich wieder aus der Sozialhilfe abzulösen und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ist für verschuldete Sozialhilfebeziehende relativ gering. Sowohl Sozialhilfebeziehende als auch Kantone und Gemeinden würden aus Sicht der SKOS von einer Restschuldbefreiung bei späterem Erwerbseinkommen profitieren.

Die SKOS erachtet die Argumente in der Vorlage für eine generelle Ausnahme der Sozialhilfeleistungen von der Schuldenbefreiung als zu wenig stichhaltig. Es gibt grundsätzlich keinen Grund für die Ungleichbehandlung zwischen privaten Gläubigern und dem Staat als Gläubiger. Der Einbezug von Sozialhilfesschulden in das Restschulverfahren stellt aus Sicht der SKOS zudem keine Übersteuerung der Kantone dar, sondern leistet einen Beitrag zur Harmonisierung im Bereich der Sozialhilfe.

Zudem möchte die SKOS darauf hinweisen, dass an das Gemeinwesen übergangene familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge – anders, als im erläuternden Bericht auf S. 67 formuliert - keine Form von Sozialhilfeleistungen sind. Wenn Eltern ihren Unterhaltungspflichten gegenüber ihren Kindern nach ZGB nicht nachkommen, hat das öffentliche Recht nach Art. 293 Abs. 2 ZGB zu regeln, wer den Unterhalt bevorschusst. Ist in einem Kanton die Sozialhilfe die bevorschussende Stelle, so richtet sie damit rechtlich keine Sozialhilfeleistungen aus, sondern Unterhaltsleistungen nach ZGB. Der Kanton Zürich beispielsweise hält ausdrücklich fest, dass es sich bei diesen bevorschussten Leistungen nicht um Sozialhilfeleistungen handelt. Im Kanton Basel-Land

wird die Bevorschussung zwar im SHG geregelt, aber auch separiert vom Thema Unterstützungsleistungen.

~~d. sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen mit Ausnahme von an das Gemeinwesen übergegangenen familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen;~~

sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen aufgrund unrechtmässig bezogener Leistungen

Ergänzend möchte die SKOS darauf hinweisen, dass zivilrechtliche Wiedergutmachungsansprüche, die von einem Strafgericht auf der Grundlage von Art. 148a des Strafgesetzes beruhen, nicht einer Restschuldbefreiung unterliegen sollten. Die SKOS schlägt deshalb vor, den Ausnahmekatalog wie folgt zu ergänzen:

f. zivilrechtliche Schadenersatzansprüche, die von einem Strafgericht auf der Grundlage von Artikel 148a des Strafgesetzbuchs geltend gemacht werden.

Zu begrüssen ist die im Vorentwurf vorgeschlagene Lösung für den Fall, dass die Sanierung scheitert.

Gemäss Art. 344 Abs. 2 wird das Verfahren in Form eines Privatkonkursverfahrens fortgesetzt. Somit können die Schuldnerin bzw. der überschuldete Schuldner von der durch den Konkurs gewährten Stundung profitieren.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

SKOS – CSIAS – COSAS



Christoph Eymann, Präsident



Markus Kaufmann, Geschäftsführer