

## **Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement (EJPD)  
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter  
Bundeshaus West  
3003 Bern

20. September 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 haben Sie uns die Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Grundsätzlich begrüssen wir die vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs, erachten aber gewisse Anpassungen als unabdingbar. Wir bitten Sie daher um Prüfung der nachfolgend umschriebenen Anliegen. Zusätzlich werden wir am Schluss unserer Ausführungen auf einen Ergänzungsbedarf hinweisen.

#### **Grundsätzliches**

Wie der Bundesrat richtig ausführt, bietet das Schweizer Recht heute für hochverschuldete oder mittellose Privatpersonen, im Gegensatz zu den meisten anderen westlichen Rechtsordnungen, keine Möglichkeit, ihre Finanzen nachhaltig zu sanieren. Die Betroffenen haben keine realistischen Aussichten darauf, je wieder schuldenfrei zu leben und über mehr als das betreibungsrechtliche Existenzminimum zu verfügen.

Eine Revision der Verfahren zur Schuldensanierung in der Schweiz erachten wir deshalb als dringend notwendig und angezeigt. Damit sollen den betroffenen Personen neue Perspektiven eröffnet werden, welche sie zur Bereinigung ihrer finanziellen Probleme motivieren können. Neben der Entlastung für die Schuldner kann davon auch ein positiver Effekt auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft erwartet werden.

#### **Zu den vorgeschlagenen Varianten**

##### **Vereinfachtes Nachlassverfahren für Schuldner, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen (Art. 333 – 336 VE-SchKG)**

Nach geltendem Recht steht den natürlichen Personen schon heute das ordentliche Nachlassverfahren nach Art. 293 ff. SchKG zur Verfügung, und zwar unabhängig davon, ob sie der Konkursbetreibung unterliegen oder nicht. Dieses ordentliche Nachlassverfahren wurde und wird im Kanton Solothurn von zahlreichen Personen zum Zwecke der Sanierung denn auch genutzt.

Trotzdem befürworten wir die vorgeschlagenen Anpassungen für nicht der Konkursbetreuung unterliegende Personen.

Die beabsichtigten Erleichterungen, namentlich

- der grundsätzliche Verzicht auf die Durchführung von Gläubigerversammlungen,
- die Nichtberücksichtigung von passiven Gläubigern und deren Forderung hinsichtlich der Annahme des Nachlassvertrags,
- der Verzicht auf die Sicherstellung der privilegierten Forderungen für die Bestätigung des Nachlassvertrages
- sowie die Möglichkeit der Bestätigung oder Ablehnung des Nachlassvertrages ohne die Durchführung einer Gerichtsverhandlung,

verschlanken die Verfahren und tragen dazu bei, dass diese kostengünstiger und einfacher abgewickelt werden können, ohne dass dabei Nachteile für die Gläubiger entstehen.

### **Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens (Art. 337 ff. VE-SchKG)**

Die Überlegungen, welche zum vorliegenden Vorschlag eines von den Konkurs- und Betreibungsämtern begleiteten Konkursverfahrens mit anschliessender Restschuldbefreiung führten, sind nachvollziehbar. **Trotzdem wird das Verfahren in dieser Form abgelehnt bzw. nur mit nachfolgenden Anpassungen befürwortet:**

#### **Sozialarbeiterische Begleitung und Beratung / Unterstützung**

Das Verfahren muss derart ausgestaltet werden, dass die Zahl der Verfahrensabbrüche minimiert und eine Neuverschuldung während des Verfahrens möglichst verhindert wird. Die Schuldner dürfen zudem im Verfahren nicht überfordert werden (z.B. durch ständig wechselnde Ansprechpersonen).

Die für dieses Sanierungsverfahren angesprochenen Personen befinden sich oftmals seit Jahren in einer schwierigen Situation. Ein Leben mit ständiger Überschuldung und am Existenzminimum hat Auswirkungen auf viele Lebensbereiche. Die finanziellen Schwierigkeiten haben Auswirkungen auf die Gesundheit (physisch und psychisch), die Familie (Beziehungskonflikte, Trennung und Scheidung) und die soziale Integration. Das wiederum führt dazu, dass diese Schuldner häufig oder meistens ihre privaten administrativen Aufgaben vernachlässigen (z.B. Abgabe der Steuererklärung) oder damit generell überfordert sind.

Um das Ziel dieses Sanierungsverfahrens zu erreichen, erscheint es unabdingbar, dass die betroffenen Personen vor Einleitung des Verfahrens durch eine Fachstelle unterstützt und beraten werden, die im Bereich der Schuldenberatung und –sanierung über qualifiziertes Fachwissen verfügt. Auf diese Art können die notwendigen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abschluss des Sanierungsverfahrens geschaffen werden (z.B. Überblick über die vorhandenen Schulden, Erstellung Sanierungsbudget, Abgabe Steuererklärung, evtl. Begleitung während des Verfahrens usw.).

Ohne diese Unterstützung wird - nach unserer Einschätzung - die Mehrheit der Verfahren im Voraus zum Scheitern verurteilt sein.

Der Bundesrat anerkennt, dass die Begleitung des Schuldners während des Verfahrens und das Vermitteln von Budgetkompetenzen für den nachhaltigen Erfolg unerlässlich sind (Ziffer 3.1.3.3 des erläuternden Berichts). Die Begleitung muss dabei bereits im Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens erfolgen und deshalb in irgendeiner Form in das Gesetz einfließen. Eine mögliche Variante könnte beispielsweise sein, dass mit Einreichung des Gesuchs eine entsprechende Bestätigung einer Schuldenberatungsstelle vorgelegt werden muss.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang im Weiteren, dass die Mitarbeitenden der Konkurs- und Betreibungsämter in der Regel im Bereich der Sozialarbeiten nicht ausgebildet sind. Im vorgesehenen Verfahren geht es aber nicht «nur» darum, den Konkurs durchzuführen oder eine Pfändung zu vollziehen, sondern ein Sanierungsverfahren, wenn immer möglich, erfolgreich abzuschliessen. Dabei erscheint eine professionelle Beratung und entsprechende Unterstützung der betroffenen Personen unerlässlich.

## Zuständigkeit der Betreibungs- und Konkursämter / Verfahrensablauf

Das neue Sanierungsverfahren soll ein Konkursverfahren mit der Pfändung, namentlich der Lohnpfändung, vereinen. Zudem sei es – gemäss Bericht – im Sinne der Kosteneffizienz, die Konkurs- und Betreibungsämter die ihnen angestammten Aufgaben auch im neuen Sanierungsverfahren wahrnehmen zu lassen, um einen Aufbau neuer Organisationsstrukturen zu verhindern.

Das neue Sanierungsverfahren ist als Generalexekutionsverfahren konzipiert, welches im Wesentlichen einem verlängerten Konkursverfahren entspricht. Das Verfahren beginnt mit einem durch das Konkursamt durchzuführenden konkursrechtlichen Teil. Die nachfolgende Abschöpfungsphase soll danach im Wesentlichen durch das Betreibungsamt begleitet werden, um dann allfällige Konkursverlustscheine für diejenigen Forderungen, welche nicht restschuldbefreit werden können, schlussendlich durch das Konkursamt ausstellen zu lassen, welches seinerseits das Verfahren in der eigenen Geschäftskontrolle abzuschliessen hat.

Obwohl die Zuständigkeiten verschiedener Ämter im Verfahren theoretisch nachvollziehbar begründet sind, vertreten wir die Auffassung, dass eine solche Aufteilung der Zuständigkeiten durch die zahlreichen Schnittstellen nicht nur zu praktischen Problemen führen, die Anforderungen an die Schuldner infolge der wiederholt wechselnden Ansprechpersonen erschwert und zu guter Letzt die Verfahrenskosten, welche mit grosser Wahrscheinlichkeit weitestgehend durch die Kantone zu tragen wären, unnötigerweise erhöht würden.

Das Verfahren soll möglichst einfach und kostengünstig gestaltet werden. Unter allen Umständen muss im Sinne der Verfahrenseffizienz eine einzige Lead-Amtsstelle für das ganze Verfahren verantwortlich sein. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass andere Ämter mittels Rechtshilfe in das Verfahren einbezogen werden können.

Nachdem das Verfahren als verlängertes Konkursverfahren konzipiert werden soll, ist es u.E. naheliegend, dass das gesamte Verfahren in den alleinigen Zuständigkeitsbereich des Konkursamtes zu fallen hat. Das Konkursamt muss dabei unter anderem bereits ab Konkurseröffnung mit dem Abschöpfungsverfahren beginnen, den Sanierungsplan erstellen und die Pfändungsurkunde ausstellen. Dazu muss im Konkursamt zwingend das notwendige Fachwissen aneignet werden, um den Anforderungen im Rahmen der neuen Aufgaben gerecht werden zu können. Eine Zuweisung an die Betreibungsämter zur Durchführung des Abschöpfungsverfahrens, nachdem die Verfahrenseröffnung durch das Konkursamt erfolgte, ist deshalb weder notwendig noch sinnvoll.

Durch die ausschliessliche Zuständigkeit des Konkursamtes ergeben sich mehrere Vorteile:

- Der Schuldner hat während des ganzen Verfahrens eine einzige Anlaufstelle, welche ihn auch während des ganzen Verfahrens begleitet und überwacht.
- Diejenige Amtsstelle, welche den Sanierungsplan erstellt, verfasst auch den Schlussbericht.
- Es muss sich keine zweite Amtsstelle in das Verfahren einarbeiten.
- Die Schnittstellen werden eliminiert.
- Das Erstellen einer zweiten Pfändungsurkunde entfällt.
- Die Lohnpfändung, sofern eine solche möglich ist, wird nicht von verschiedenen Amtsstellen angezeigt, was für die Drittschuldner (Arbeitgeber u.a.) vorteilhaft ist.
- Sofern der Schuldner während der Abschöpfungsphase in einen anderen Betreibungskreis umzieht (unter Umständen mehrmals im Verlauf des Verfahrens), verbleibt die Zuständigkeit beim Konkursamt. Die Zuständigkeit wechselt nicht zu einem weiteren Betreibungsamt.
- Das Konkursamt kann die allfälligen Konkursverlustscheine gestützt auf die eigenen Akten ausstellen und das Verfahren abschliessen.
- Es werden nur den Konkursämtern zusätzliche Aufgaben auferlegt. Die Kantone und Gemeinden müssen deshalb nicht zusätzliche Ressourcen in den Betreibungsämtern zur Verfügung stellen.

Diese Vorteile gewähren ein schlankeres, kostengünstigeres und effizienteres Verfahren, was sich wiederum positiv auf die Dividenden der Gläubiger auswirkt.

## Verfahrensdauer des Abschöpfungsverfahrens

Wir erachten die vorgesehene Verfahrensdauer von 4 Jahren als zu lang. Die Dauer des Abschöpfungsverfahrens soll auf drei Jahre begrenzt werden. Die langjährigen Erfahrungen der professionellen Schuldenberatungsstellen zeigen deutlich auf, dass drei Jahre eine realistische Dauer sind, damit Schuldner das Verfahren erfolgreich durchlaufen. Dies entspricht auch den Entwicklungen im Ausland.

## Kosten

Das Verfahren wird namentlich für diejenigen Personen zur Anwendung gelangen, welche keine oder nur geringe Aussichten auf vollständige Rückzahlung ihrer Schulden haben. Neben den die Kantone belastenden Mehrkosten für die notwendigen, zusätzlich zur Verfügung stellenden Ressourcen in den Betreibungs- und/oder Konkursämtern (Mitarbeitende, Arbeitsplätze, Ausbildung usw.), muss deshalb davon ausgegangen werden, dass auch die entstehenden Verfahrenskosten und Gebühren grossmehrheitlich abgeschrieben bzw. restschuldbefreit werden müssen.

Nach den Ausführungen des Bundesrates zu Art. 340 VE-SchKG (Seite 44 des erläuternden Berichts) sollen keine Kostenvorschüsse erhoben werden, weil das Verfahren auf zahlungsunfähige Personen ausgerichtet sei. Würde das Vorhandensein einer kostendeckenden Masse vorausgesetzt, bliebe das Restschuldbefreiungsverfahren seiner Zielgruppe weitgehend verschlossen. Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Die allenfalls aufkommende Frage, ob diese Kosten tatsächlich die Kantone alleine zu tragen haben, muss seitens der Politik beantwortet werden.

## Schluss des Sanierungsverfahrens: III. Ausnahmen

Die von der Restschuldbefreiung ausgenommenen Forderungen sind gemäss den Ausführungen des Bundesrates sehr eng zu fassen. Gemäss Art. 305a Abs 1 Bst. d sollen sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen von der Schuldenbefreiung ausgenommen werden. Diese Ausnahme ist zu weit gefasst. Sie ist auf sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen zu beschränken, deren Rückerstattung weder mit Verfügung noch mit Vereinbarung geltend gemacht worden sind. Bereits festgelegte, konkrete Rückerstattungsforderungen von der Schuldenbefreiung auszunehmen läuft dem Ziel entgegen, den Betroffenen eine zweite Chance zu geben.

## Ergänzender Hinweis

### **Gesetzgeberischer Bedarf beim Insolvenzverfahren (Privatkonkurs) nach Art. 191 SchKG**

Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts werden Gesuche um Konkurseröffnung gemäss Art. 191 SchKG in einzelnen Kantonen nur noch selten bewilligt. Dies zeigt sich exemplarisch in zwei nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Entscheiden aus den Jahren 2015 und 2016, in welchen die Begehren von Schuldnern, die über keinerlei Vermögensaktiven verfügten, als rechtsmissbräuchlich beurteilt wurden. Wie hoch das Mindestmass an Vermögen, deren Verwertung zu einem minimalen Erlös für die Gläubiger führen muss, zu bemessen ist, wurde jedoch vom Bundesgericht offengelassen.

Ebenso fehlen für die Berechnung des neuen Vermögens gesetzliche Grundlagen, weshalb schweizweit in den zuständigen Gerichten uneinheitliche Praxen entstanden sind.

Diese Situation ist stossend, und es ist für alle Betroffenen schwer verständlich, dass durch die Gerichte gleiche Sachverhalte in Anwendung derselben bundesgesetzlichen Grundlagen kantonal oder sogar teilweise regional anders beurteilt werden. Ein Eingreifen des Gesetzgebers scheint daher in dieser Sache dringend notwendig. Im Rahmen der vorgesehenen Änderungen sollten deshalb – unabhängig davon, ob der Privatkonkurs als Instrument der Schuldensanierung dienen soll – gesetzgeberischen Anpassungen vorgenommen werden, um die bestehenden Unklarheiten zu beseitigen.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Hinweisen zu dienen, bitten Sie um die Prüfung unserer Anliegen und danken Ihnen für die Berücksichtigung derselben.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Dr. Remo Ankli  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber