



Ein Restschuld- befreiungsverfahren bald auch in der Schweiz?



Ein Restschuldbefreiungsverfahren bald auch in der Schweiz?

Von Dr. Christoph Mattes*

Seit geraumer Zeit wird in der Schweiz zunehmend die Notwendigkeit der Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens diskutiert, was im Jahr 2018 schließlich zum Auftrag der beiden Parlamentskammern zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs an das Bundesamt für Justiz geführt hat. Diese Entscheidungen des National- und Ständerats hat international Beachtung gefunden und die Frage aufgeworfen, warum die Schweiz zu den wenigen Ländern in Europa gehört, die bislang noch keine Restschuldbefreiung für Privatpersonen kennen. Liegt es daran, dass in der Schweiz der Staat nur sehr zurückhaltend bei Problemen eingreift und über Gesetze Lösungen vorschreibt, es in einem so reichen Land wie der Schweiz kein Restschuldbefreiungsverfahren für hoffnungslos überschuldete Menschen braucht oder geht es darum, durch ein Restschuldbefreiungsverfahren gesellschaftlichen Veränderungen gerecht zu werden, die diesen Paradigmenwechsel bei Justiz und Rechtspflege erfordern, wie er in allen Nachbarländern bereits längst vollzogen ist?¹

Die Verschuldung der Privathaushalte in der Schweiz

Auch in der Schweiz ist die private Verschuldung alles andere als ein neues Problem. Sie wurde in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten eng verknüpft mit Fragen des Konsumverhaltens und den Kompetenzen sein monatliches Budget zu kennen und einzuhalten in der Fachöffentlichkeit diskutiert. Zugleich kam es in der Vergangenheit ebenso wie in anderen Ländern zur Regulierung des Konsumkreditbereichs, bis hin zur Auflage an die Kreditwirtschaft, die Kreditfähigkeit der antragstellenden Haushalte im Rahmen der Vergabe eines Konsumkredits zu prüfen.

Wie ausgeprägt nun aber das Problem überschuldeter Haushalte in der Schweiz ist, kann nur mit wenigen statistischen Zahlen belegt werden. Zwar lebten im Jahr 2013 bei der letzten Erhebung zur Verschuldungssituation im Rahmen der EU SILC-Studie² 39,4% der Menschen in der Schweiz in Haushalten mit mindestens einer noch zu begleichenden Forderung. Der Anteil der verschuldungsbetroffenen Haushalte und die darin lebenden Personen reduzierten sich jedoch auf 18,5% mit zwei und 7,7% mit drei Forderungen. Dagegen ist die Anzahl der Beteiligungen, also die über das Betreibungsamt ausgestellten 2,9 Mio. Zahlungsbefehle gegenüber natürlichen Personen (2016), bei 8,4 Mio. Einwohnern der Schweiz doch erstaunlich hoch³.

¹ Die Frage der Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens wurde im Rahmen einer nationalen Fachtagung zur Schuldenberatung im Jahr 2015 diskutiert. Ergebnisse zur Tagung siehe <http://www.forum-schulden.ch/fachtagungen/tagung-2015>

² Eine Übersicht der Ergebnisse zur Verschuldungssituation der Privathaushalte in der Schweiz aus den Daten der Studie zu den Einkommens- und Lebensbedingungen in Europa EU SILC siehe: Mattes, Christoph/Fabian, Carlo (2018) „Armut und Schulden in der Schweiz“. <http://www.gegenarmut.ch/themen/schulden/detail/document1/Studie/show/studie-armut-und-schulden/>

³ Weitere Ausführungen und Quellennachweise zur Verschuldungssituation in der Schweiz siehe: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4193 Hêche (2018): Sanierungsverfahren für Privatpersonen. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-03-09/ber-br-d.pdf>



Für diesen Beitrag ebenfalls relevant ist die Frage, wie ausgeprägt Verschuldung bei der armutsbetroffenen Bevölkerung ist. Hier zeigt eine Studie der Berner Fachhochschule, dass rund 2/3 der in der Schweiz Sozialhilfe beziehenden Haushalte verschuldet sind (Neuenschwander, Hümbelin, Kalbermatter, & Ruder, 2012). Zugleich sind es die Alleinerziehendenhaushalte und die Haushalte mit zwei und mehr Kindern, die von hohen Schuldverpflichtungen betroffen sind. Somit sind es genau die Haushaltstypen, die auch am häufigsten bei Armutsstatistiken in Erscheinung treten (Mattes, 2016).

Es zeigt sich durchaus die Notwendigkeit, sich auch in der Schweiz um den Zusammenhang von Armut und Verschuldung Gedanken zu machen und vor allem Hilfen anzubieten, die die Bewältigung von Armut bei Verschuldung unterstützen können.

Aktuelle Gesetzeslage zur Entschuldung natürlicher Personen

Auch in der Schweiz gibt es längst gesetzlich geregelte Verfahren zur Entschuldung von natürlichen Personen (Isaak Meier & Hamburger, 2014). Sie setzen aber alle voraus, dass die Gläubiger angemessen befriedigt werden können. So finden sich gesetzliche Bestimmungen für außergerichtliche Schuldensanierungen und Erlassverhandlungen, die weitgehend auf Vertragsfreiheit beruhen und dem zahlungsfähigen Schuldner Handlungsspielräume im Umgang mit seinen Gläubigern ermöglicht.

Ebenso kennt das Schweizer Sanierungsrecht einen gerichtlichen Nachlassvertrag, mit Hilfe dessen nicht vergleichsbereite Gläubiger zur Mitwirkung an der Sanierung gezwungen werden können. Das an den „Gerichtlichen Schuldenbereinigungsplan“ des Insolvenzrechts in Deutschland erinnernde Verfahren ist aber an maßgebliche Bedingungen wie die Verwertung von

Erbschaften und bürokratische Verfahrensabläufe gebunden, die dem gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahren anderer Länder bereits sehr nahekommen. Ein in der Schweiz gerichtlich bestätigter Nachlassvertrag gilt auch gegenüber nicht im Nachlassvertrag aufgeführte Gläubiger. Er ist aber bei armen bzw. unpfändbaren verschuldeten Haushalten nur eine theoretische Option, da die für die erforderlichen Mehrheitsverhältnisse unter den Gläubigern erforderlichen finanziellen Spielräume nicht vorhanden sein dürften.

So bleibt noch der Privatkonkurs, im Rahmen dessen die Forderungen überprüft und etwaiges Vermögen verwertet wird, schließlich jedoch nicht zur Befreiung von den Forderungen führt. Sofern der Schuldner nach Abschluss des Verfahrens zu neuem Vermögen oder pfändbarem Einkommen kommt, kann wieder gegen den Schuldner betrieben werden. Daher erscheint es nicht verwunderlich, dass der Schweizer Privatkonkurs nur ausgesprochen selten zum Einsatz kommt, was an den mangelnden Rechtswirkungen dieses Verfahrens, dem bürokratischen Aufwand und zuletzt aber auch an den vom Schuldner zu tragenden Kosten liegt (Mattes, Lang, & Knöpfel, 2015).

Der Sozialstaat als Gläubiger

Bei der Diskussion ebenfalls zu beachten ist die Frage, welche Rolle in der Schweiz der Staat als Gläubiger einnimmt. Bei der Betrachtung des vorhandenen statistischen Zahlenmaterials ist festzustellen, dass die Haushalte in der Schweiz bei ihren laufenden Zahlungsverpflichtungen am meisten mit ihren Steuern (17,7%) und den Krankenversicherungsprämien (15,5%) in Verzug sind. Beide Zahlungspositionen werden in der Schweiz nicht direkt vom Lohn abgezogen, sondern müssen von den Haushalten selber abgewickelt werden (Isaak Meier, Zweifel, & Zaborowski, 1999). Entspre-



chend häufig sind diese beiden Forderungspositionen in den Gläubigerlisten verschuldeter Haushalte zu finden⁴.

Der Sozialstaat ist in der Schweiz somit nicht nur dafür verantwortlich hilfebedürftigen Menschen eine Existenzgrundlage zu gewährleisten. Er ist zugleich auch Gläubiger der Personen, die er unterstützt und fördert. Es wirkt folgerichtig, dass der Sozialstaat als Gläubiger zunächst kein Interesse hat, bei Einkommens- und Vermögenslosigkeit ein Restschuldbefreiungsverfahren zu ermöglichen. Es sei denn der Gesetzgeber kommt zur Erkenntnis, dass die langfristigen Folgebeträchtigungen durch nicht mehr zu bewältigende Schulden die Gläubigeransprüche des Sozialstaats übersteigen. Konkret geht es um die Frage, ob sich Personen und Haushalte im Sozialhilfebezug überhaupt von öffentlichen Leistungen ablösen sollen, wenn ihnen nach den neuen Betreibungen nur unwesentlich mehr Geld vom Lohn verbleibt, als sie bislang Sozialleistungen bekommen? (Knöpfel & Mattes, 2014).

Zur aktuellen sozialpolitischen Debatte zur Restschuldbefreiung

Ein vom Bundesamt für Justiz erarbeiteter Bericht sieht die eingeschränkten Möglichkeiten des derzeitigen Sanierungsrechts der Schweiz und spricht sich für die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens aus. Nachdem sich sowohl die Schweizer Regierung als auch die beiden Kammern des Parlaments dieser Meinung angeschlossen haben, erfolgt nun die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes. Zur Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens sind nach der Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz drei Varianten denkbar⁵:

1. Die Umgestaltung des bisherigen Privatkonkursverfahrens, so dass nach einem Privatkonkurs mit den alten Konkursforderungen nicht mehr auf neue Einkommens- und Vermögenspositionen zugegriffen werden kann. Allerdings wird bereits im Bericht des Bundesamtes für Justiz der jetzige Privatkonkurs als Grundlage für ein Restschuldbefreiungsverfahren als problematisch betrachtet.
2. Die gesetzlichen Bestimmungen des bereits bestehenden gerichtlichen Nachlassvertrages so zu verändern, dass die Zustimmung ablehnender Gläubiger zu einem Nachlassvertrag einfacher erwirkt werden kann. Ziel wäre es, das Instrument des gerichtlichen Nachlassvertrages häufiger zur Entschuldung einzusetzen. Da der gerichtliche Nachlassvertrag aber immer auf eine nennenswerte Befriedigung der Gläubiger ausgerichtet ist, erweist er sich für mittellose Schuldner und somit zur Bekämpfung von Armut und Verschuldung als ungeeignet.
3. Einführung eines neuen Restschuldbefreiungsverfahrens. Hier wird eine auf drei Jahre angelegte Abschöpfungsphase vorgeschlagen. Problematisch erscheint hier, welche Akteure und Institutionen diese neuen Verfahren durchführen sollen: Die Betreibungsbeamten, die in der Verwaltung pfändbarer Beträge bereits geübt und technisch eingerichtet sind, oder die Schuldenberatungsstellen, für die eine solche Funktion eine ganz neue und unvertraute Rolle darstellen würde?

Bei der aktuellen sozialpolitischen Diskussion geht es aber nicht nur um die Einführung eines neuen Verfahrens oder einer neuen Möglichkeit der Restschuldbefreiung.

⁴ Bei der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums werden die tatsächlich bezahlten Krankenversicherungsbeiträge berücksichtigt, nicht aber die zu zahlenden Steuern. Im Falle einer Lohnpfändung sind die Steuern nach Auffassung des Bundesgerichts aus dem unpfändbaren Einkommen zu bezahlen.

⁵ Weitere Ausführungen zu den vorgeschlagenen Verfahrensvarianten siehe: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4193 Hêche (2018): Sanierungsverfahren für Privatpersonen. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-03-09/ber-br-d.pdf>



freierung. Sie erstreckt sich auch auf die Frage, wie lange sollen Entschuldungsverfahren zukünftig grundsätzlich dauern. Die von den Gerichten bislang mitgetragene Dauer von drei Jahren wirkt im internationalen Vergleich überschaubar und weckt Befürchtungen, dass im Zusammenhang eines erforderlichen Gesetzgebungsverfahrens schlussendlich eine längere Verfahrensdauer – auch für andere Sanierungswege – zu erwarten ist.

Position der Anspruchsgruppen

Die Diskussionen unter den beteiligten Anspruchsgruppen in den letzten Jahren zeigen, dass zur Notwendigkeit der Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens weitgehend Einigkeit besteht. Vertreter der Gläubiger, der Hilfswerke wie die Caritas oder die Schweizer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), der Bundesverwaltung und der Wissenschaft unterstützen eine gesetzliche Neuregelung des Sanierungsrechts. Bedenken werden über-

raschenderweise von den Schuldenberatungsstellen geäußert. Hier überwiegen die Ängste einzelner Beratungsstellen, bisherige für einkommensstabile Personen entwickelte und geeignete Verfahren zu verlieren. Eine Befürchtung, für die es in der laufenden politischen Debatte eigentlich keine Grundlage gibt, außer die Schuldenberatung schafft sie selbst. Es ist leider nicht auszuschließen, dass in dem nun anstehenden Gesetzgebungsverfahren ausgerechnet die Schuldenberatung und deren Dachverband sich gegen ein Restschuldbefreiungsverfahren für mittellose Schuldner und somit gegen eine realistische Chance der Entschuldung für Armutsbetroffene ausspricht.

*Dr. Christoph Mattes, Fachhochschule Nordwestschweiz
christoph.mattes@fhnw.ch

www.forum-schulden.ch

Literatur

Knöpfel, C., & Mattes, C. (2014): Der Sozialstaat als Gläubiger. Forschungsstand und Forschungsperspektiven. In: *Soziale Sicherheit* 22(1), 27–28.

Mattes, C. (2016): Entschuldung auch für Arme – eine gerichtliche Restschuldbefreiung als Lösung für die Schweiz? In: *BAG-SB Informationen* 31(1), 18–26.

Mattes, C., Lang, M., & Knöpfel, C. (2015): *Entschuldung auch für Arme – eine gerichtliche Restschuldbefreiung als Lösung für die Schweiz? Eine Befragung der Schuldenberatungsstellen in der Deutschschweiz*. Olten FHNW-Campus.

Meier, I., & Hamburger, C. (2014): Die Entschuldung von Privatpersonen im schweizerischen Recht. In: *Schweizer Juristen-Zeitung*, 93–105.

Meier, I., Zweifel, P., & Zaborowski, C. (1999): *Lohnpfändung, optimales Existenzminimum und Neuanfang? Eine rechtliche und ökonomische Analyse der Einzelzwangsvollstreckung gegen Privatpersonen in der Schweiz mit Erarbeitung von Reformvorschlägen*. Zürich Schulthess.

Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbermatter, M., & Ruder, R. (2012): *Der schwere Gang zum Sozialamt*. Zürich Seismo Verlag.