

# Restschuldbefreiungsverfahren als soziale Innovation zur Armutsbekämpfung

*Christoph Mattes*

Soziale  
'22  
Innovation

Wie können aussichts- und ausweglose Verschuldungssituationen von Privatpersonen gelöst werden, bei denen der Privatkonkurs nach jetzigem Recht sich als wirkungslos erweist? Die Lösung kann die Einführung eines **gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahrens** sein. Es brächte vor allem armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen und Menschen in der Sozialhilfe eine realistische Perspektive für einen wirtschaftlichen Neuanfang durch einen Erlass der Schulden. Dieser Beitrag zeigt den wissenschaftlichen und sozialpolitischen Diskurs zur Problematik überschuldeter Privathaushalte auf. Anhand von Forschungsergebnissen einer Nationalfondsstudie wird deutlich, dass es sich nicht nur um ein neues Gesetz, sondern um eine soziale Innovation zur Armutsbekämpfung handelt.

Mattes, Christoph (2022): Ein Restschuldbefreiungsverfahren als soziale Innovation zur Armutsbekämpfung. In: Soziale Innovation 2022. S. 41–52.

# Armut und Verschuldung: ein weitreichendes, aber kein neues Problem

Rund 15 Prozent der Schweizer Bevölkerung leben in einem Haushalt mit Zahlungsrückständen (BFS 2021). Sie können fällige Rechnungen — beispielsweise für Mietzinsen, Krankenkassenprämien, Steuern oder Ratenzahlungen — nicht bezahlen. Bei den Haushalten, die einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, liegt der Anteil der von Verschuldung Betroffenen bei rund 60 Prozent (Mattes 2021:99). Hier gibt es offenbar einen Zusammenhang: je weniger finanzielle Ressourcen ein Haushalt zur Verfügung hat, desto grösser ist das Verschuldungsrisiko.

Verschuldete Haushalte sind in allen Einkommensbereichen vorzufinden. Die öffentliche Meinung neigt dazu, Verschuldung primär moralisch zu bewerten: Wer Schulden hat, hat über seine Verhältnisse konsumiert und ist deshalb «selber schuld». Aus Sicht der Sozialpolitik und der Sozialen Arbeit interessieren andere Fragen: Bedroht eine Verschuldung die Existenzsicherung? Können Miete, Strom und Krankenkassenprämien noch bezahlt werden oder drohen hier Zahlungsrückstände, die zum Verlust der Wohnung oder zu einer eingeschränkten medizinischen Versorgung der verschuldeten Haushalte führen können?

Sozialpolitisch können Schulden in zwei Kategorien unterteilt werden. Es gibt Schulden bei der **Privatwirtschaft**, die auf Entscheidungen der Verschuldeten zurückgeführt werden können. Und es gibt Schulden beim **Staat**, genau genommen beim Sozialstaat, der über Steuer- und Krankenkassenschulden hilfebedürftigen Menschen gegenüber als Gläubiger auftritt. Auch Schulden bei der Krankenkasse sind Forderungen des Sozialstaates. Selbst wenn die Krankenkasse ein Privatunternehmen ist, ist sie doch im staatlichen Auftrag tätig. Die Kantone springen für nicht bezahlte Krankenkassenprämien ein, überlassen die Bewirtschaftung der Verlustscheine aber den Versicherungsunternehmen.

Welche Gläubiger\*innen den grössten Beitrag an der Verschuldung der Privathaushalte zu verantworten haben, verdeutlicht ein Blick in die Daten der

EU-SILC-Erhebung, die alle vier Jahre auch Daten zur Verschuldung der Privathaushalte der Schweiz generiert (EU-Statistics on Income and Living Conditions): Es sind eben nicht Banken, Leasingunternehmen oder Kunden- und Kreditkartenunternehmen, die die Konsumlaune der Bevölkerung durch Kreditangebote stimulieren und als Hauptursache und Auslöser der verschuldeten Haushalte der Schweiz betrachtet werden können. Es sind nicht bezahlte **Steuerrechnungen** und **Krankenversicherungsprämien**, also Forderungen des Staates, welche die private Verschuldung der Schweizer Bevölkerung massgeblich verursachen. So waren im Jahr 2019 rund 8,7 Prozent der Haushalte von Steuerschulden und 5,9 Prozent von Krankenversicherungsschulden betroffen. Die Forderungen aus Konsumschulden folgten mit 5,1 Prozent erst an dritter Stelle.

Die Verschuldung der Privathaushalte in der Schweiz ist alles andere als ein neues Phänomen. Sie ist kulturell und historisch tief im Rechtssystem verwurzelt. Schon bei der Einführung des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts im Jahr 1889 scheint bei den Müttern und Vätern dieses Gesetzes eine Sensibilität für den Zusammenhang von Armut, Verschuldung und wirtschaftliche Existenzsicherung vorhanden gewesen zu sein, die zur Aufnahme des Sachverhalts der Unpfändbarkeit existenzsichernder Vermögenspositionen im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht geführt hat:

«Unpfändbar sind (...) 4. nach der Wahl des Schuldners entweder zwei Milchkühe oder Rinder, oder vier Ziegen oder Schafe, sowie Kleintiere nebst dem zum Unterhalt und zur Streu auf vier Monate erforderlichen Futter und Stroh, soweit die Tiere für die Ernährung des Schuldners und seiner Familie oder zur Aufrechterhaltung seines Betriebes unentbehrlich sind.» (Art. 92 Abs. 4 SchKG)

→

# Warum wir die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens diskutieren

Inwiefern verschuldete Menschen in der Schweiz für die Bewältigung ihrer finanziellen Schwierigkeiten Hilfe bekommen, hängt weitgehend von ihrer Einkommenssituation ab. Die Angebote der Schuldenberatung greifen vor allem dann, wenn finanzielle Mittel für eine Schuldenregulierung zur Verfügung stehen, etwa in Form eines Haushaltseinkommens, das pfändbares Einkommen oder zumindest finanzielle Spielräume für eine Schuldenregulierung zulässt, oder in Form von finanziellen Ressourcen aus dem Umfeld der Ratsuchenden, die für Sanierungen eingesetzt werden können.

Mittellosen verschuldeten Menschen hat die Schuldenberatung in der Schweiz wenig anzubieten. Ohne pfändbares Einkommen oder zur Schuldenregulierung einsetzbares Vermögen hat sie aktuell keine wirksamen **Instrumente zur Bewältigung** von Verschuldung zur Verfügung. In der Schweiz fehlt ein Verfahren zur Bewältigung von Verschuldung bei Einkommens- und Vermögenslosigkeit der Betroffenen: Ein gerichtliches Restschuldbefreiungsverfahren, das mit gesetzlicher Grundlage die Durchsetzbarkeit von Verlustscheinen beendet, selbst wenn deren Verjährung noch in weiter Ferne liegt.

Das innovative Moment eines solchen Verfahrens liegt in der Befreiung von der Restschuld. Im heutigen Privatkonkurs können Beteiligungen und Lohnpfändungen eingestellt und bei einer verbesserten Einkommens- oder Vermögenssituation von den Gläubiger\*innen wieder neu veranlasst werden. Eine gerichtliche Restschuldbefreiung hat zur Folge, dass die Schulden definitiv nicht mehr gegenüber der verschuldeten Person geltend gemacht und somit erlassen werden können.<sup>1</sup>

Erfahrungen aus vielen europäischen Staaten und Nordamerika zeigen, dass solche gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahren möglich und sinnvoll sind. Österreich, Deutschland und Italien haben sie in den vergangenen drei Jahrzehnten eingeführt (Meier/Hamburger 2014). Auch wenn die Ausgestaltung gerichtlicher Restschuldbefreiungsverfahren national sehr

unterschiedlich ist, insbesondere was die Anzahl der Jahre anbelangt, in denen die Verschuldungsbetroffenen ihr pfändbares Einkommen an ihre Gläubiger\*innen abgeben müssen, so führen sie am Ende alle zum gleichen Ziel: Restschulden werden per Gerichtsbeschluss erlassen.

Nur in wenigen Ländern wird eine Mindestbefriedigung der Gläubiger\*innen während der Laufzeit des Verfahrens als Voraussetzung für den Erlass der Schulden vorausgesetzt. Die Unterschiede zeigen sich in den Bedingungen, die von der verschuldeten Person vor oder während des Verfahrens erfüllt werden müssen, wie zum Beispiel der Einsatz von Erbschaften, formale Voraussetzungen der Antragstellung bei Gericht oder eine erneute Antragstellung nach bereits erhaltener Restschuldbefreiung.

## Die Akteur\*innen der Innovation

Die Diskussion um die Einführung eines gerichtlichen Restschuldbefreiungsverfahrens für mittellose Schuldner\*innen wurde in den vergangenen Jahren durch unterschiedliche Akteur\*innen aus **Politik, Fachverbänden und Wissenschaft** geführt und weiterentwickelt. So forderte eine Nationalfondsstudie zur Lohnpfändung und dem betriebsrechtlichen Existenzminimum (Meier et al. 1999) in der Schweiz erstmals die Einführung eines solchen Verfahrens. In der Politik wurde das Thema Restschuldbefreiung 2013 im Rahmen des Postulats Hêche (13.4193) in die parlamentarische Diskussion eingebracht, die Notwendigkeit der Einführung eines Entschuldungsverfahrens im Rahmen eines Berichts des Bundesrats bestätigt (BJ 2018) und schliesslich von beiden Parlamentskammern ein Auftrag zur Gesetzgebung erteilt.

Ein weiterer Meilenstein der Meinungsbildung der Fachöffentlichkeit stellte die Bearbeitung des Problems der verschuldeten Privatpersonen und Privathaushalte im Rahmen des «Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014—2018» dar. In dieses Programm unter Federführung des Eidgenössischen Departements des Innern wurden relevante Akteur\*innen einbezogen, etwa die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), verschiedene

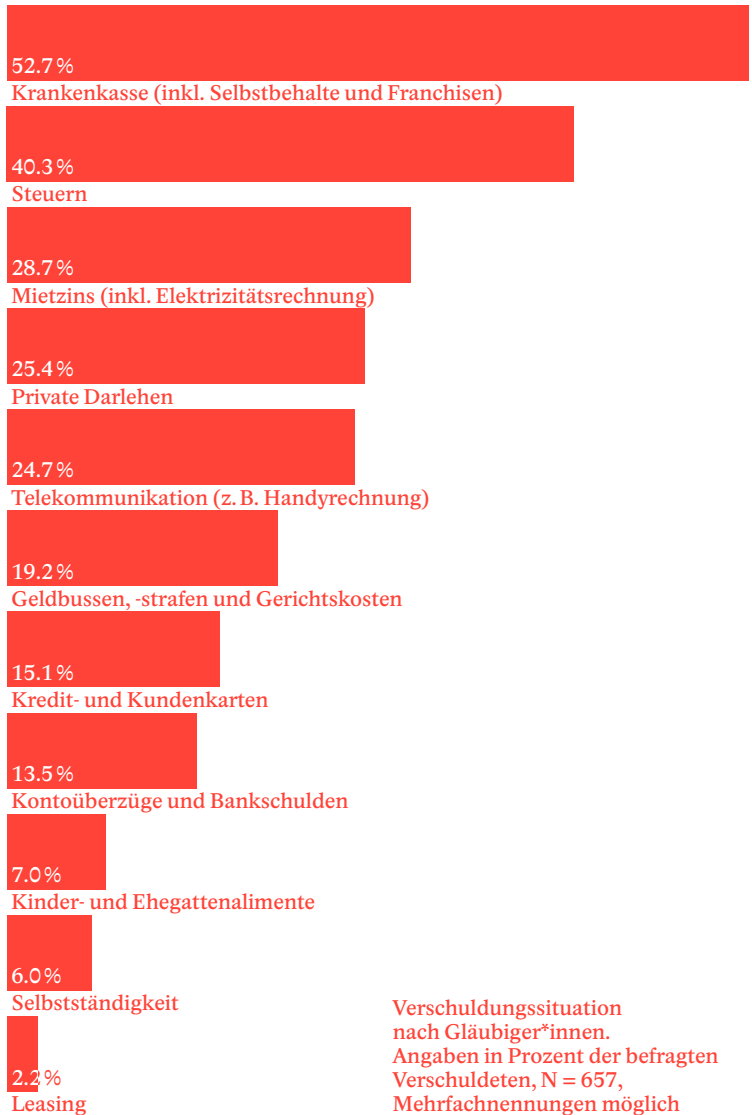
NGOs, die im Armutsbereich tätig sind, sowie Betroffenenvertreter\*innen. Hierbei wurden die Lücken im Hilfesystem zur Bekämpfung von Armut und Verschuldung identifiziert: Ein verbesserter Zugang von Armutsbetroffenen zum Angebot der Schuldenberatung und die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens (Mattes/Fabian 2018).

Die Schweizer Konferenz für Sozialhilfe SKOS, die in ihren Richtlinien die Finanzierung von Schuldenberatung zur Verhinderung und Bewältigung von Arbeitslosigkeit und dem Bezug von Sozialhilfe vorsieht, kritisiert in ihrem Grundlagenpapier «Schulden und Sozialhilfe» ebenfalls das Fehlen eines wirksamen Instruments zur Entschuldung mittelloser verschuldeter Personen und Haushalte in der Schweiz (SKOS 2021). Auch die Inkassobranche und die Gläubiger\*innen zeigten sich im Rahmen eines von der Hochschule für Soziale Arbeit im Jahr 2015 durchgeführten Stakeholderdialogs offen für eine solche Neuerung. Hierbei wurde vor allem auf Erfahrungswerte aus dem deutschsprachigen Ausland zurückgegriffen. Sie zeigen, dass solche Verfahren weitaus geringer missbraucht werden als in der Öffentlichkeit diskutiert wird und kein zusätzlicher Schaden entsteht. Dieser ist, auch aus der Perspektive der Gläubiger\*innen, schon viel früher entstanden: beim oft schon viele Jahre zurückliegenden Eintritt der Zahlungsunfähigkeit bzw. Überschuldung der betroffenen Personen und Privathaushalte.

## SNF-Studie «In der Sozialhilfe verfangen»

Um herauszufinden, welche Zusammenhänge zwischen **Verschuldung und Ablösung aus dem Sozialhilfebezug** erkennbar sind, führte die Hochschule für Soziale Arbeit FHNW eine vom Schweizer Nationalfonds finanzierte Studie durch. Schweizweit wurden bei insgesamt 135 teilnehmenden Sozialdiensten über einen Zeitraum von April bis Juni 2019 alle Personen und Haushalte befragt, die einen Antrag auf finanzielle Unterstützung bei der Sozialhilfe stellten. Dabei konnten direkt beim Intake, also bei Abgabe der Antragsunterlagen beim Sozialdienst, insgesamt 1094 antragstellende Personen befragt werden, wovon 549 einen zusätzlichen und

weiterführenden Fragebogen ausgefüllt zurücksendeten. 12 bis 18 Monate später wurden bei 12 Sozialdiensten insgesamt 29 noch im laufenden Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe befindliche Fälle mittels qualitativer Interviews der Betroffenen und der zuständigen Sozialarbeitenden analysiert. Von den 1094 befragten Personen gaben 60 Prozent (657 Personen) an, aktuell verschuldet zu sein. Danach gefragt, worauf sich ihre Schulden verteilen, zeigt sich folgendes Bild:



Auch hier zeigt sich also, dass Krankenversicherungs- und Steuerschulden den weitaus grössten Anteil der Verschuldung bilden.

Bei der Gegenüberstellung der Ergebnisse der Fallanalysen, bei denen die Einschätzungen der Betroffenen und die Aussagen zur Interventionspraxis der Sozialdienste analysiert und diskutiert wurden, zeigt sich ein ernüchterndes Bild vom Leben in der Sozialhilfe mit Schulden:

«Mein Leben, die Qualität meines Lebens ist bergab gegangen, das ist klar. Ich kann mir nicht allzu viel leisten, aber ich bezahle meine Rechnungen, das ist die Hauptsache, aber eigentlich überlebe ich, das ist klar. Ich überlebe, ich versuche, ein normales Leben zu führen, ich gehe nicht zur Caritas oder so. Wir schnallen den Gürtel enger, aber wir versuchen trotzdem, die Situation zu verbessern, ich spreche von mir, von meinem Leben. Also, es ist ein bisschen leer, vom 25. bis zum 25., ich schaffe es nicht, irgendetwas beiseitezulegen, klar, das ist die Sozialhilfe, ja. Aber wir hoffen wirklich, dass es nicht mehr lange dauern wird.» *Betroffene Person*

Die Fallanalysen zeigten, dass Verschuldungssituationen nicht nur bei den Betroffenen, sondern auch bei den Sozialdienstmitarbeitenden eine gewisse Gelähmtheit verursachen. Schulden weisen in der Routine des Sozialdienstes darauf hin, dass weitreichende persönliche Probleme vorhanden sind. Diese zu bearbeiten stellt die Sozialdienste oft vor eine zeitlich nicht zu leistende Herausforderung. Daher führen Schulden nicht selten zu einer gegenseitigen stillschweigenden **Akzeptanz der Perspektivlosigkeit und Passivität** in der Ausgestaltung von Hilfeprozessen:

«Bei uns jetzt ist es natürlich so, dass man sagen muss, man ist eigentlich froh, wenn man nicht zu viel weiss. Weil man dann wüsste, was man noch alles machen könnte. Also man tut sich die Leute dann auch ein bisschen so ein wenig auf Distanz halten.»

*Sozialarbeiterin*



# Beiträge der Studie zur sozialen Innovation Restschuldbefreiung

Die Studie erforschte erstmals die Verschuldung armutsbetroffener Haushalte in der Schweiz und leistete dabei wesentliche **Beiträge zur Begründung der Notwendigkeit** eines solchen Restschuldbefreiungsverfahrens. Zugleich zeigt sie auf, welche Mechanismen des gültigen Rechts die Alltagsbewältigung der Betroffenen erschwerten: Zum einen sieht das Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz (SchKG) nicht vor, beim Bezug von Sozialhilfe Pfändungen einzustellen oder die Annahme von Zahlungen aus unpfändbaren Sozialleistungen durch Betreibungsämter auszuschliessen. Mehr noch, bei einer erfolgreichen Ablösung von der Sozialhilfe ist eine erneute Betreibung von Konkursverlustscheinen ausdrücklich im Gesetz vorgesehen, sodass den verschuldungsbetroffenen Personen und Haushalten keine Schonfrist für einen Wiedereinstieg in das Erwerbsleben verbleibt. Die Betroffenen müssen unmittelbar nach einer Verbesserung der Einkommenssituation wieder mit Betreibungen und Lohnpfändungen rechnen, was den Anreiz zur Ablösung aus der Sozialhilfe deutlich verringert. Eine weitere Problematik ist: Sozialhilferechtlich steht den sozialhilfebeziehenden Haushalten ein Vermögensfreibetrag, je nach Anzahl der Personen des Haushalts, von 4000 bis 10 000 Franken zu, der nicht für die Finanzierung des Lebensunterhalts verwendet werden muss. Pfändungsrechtlich gibt es diese Schutzvorschrift jedoch nicht. Betriebene Haushalte in der Sozialhilfe sind dadurch nicht nur schlechtergestellt als sozialhilfebeziehende Haushalte ohne Verschuldungshintergrund. Sie sind auch nicht in der Lage, die eigentlich über den Vermögensfreibetrag zu finanzierenden ausserordentlichen Ausgaben zu decken und laufen Gefahr, sich in solchen Situationen immer wieder neu oder zusätzlich verschulden zu müssen (vgl. Mattes 2021: 101). Der (Sozial-)Staat tritt somit im Zusammenhang der Bewältigung von Armut und Ablösung von der Sozialhilfe als Gläubiger in Erscheinung: durch die kantonal geregelte Rückerstattungspflicht erhaltener Sozialhilfezahlungen oder durch die Bewirtschaftung von Verlustscheinen der noch offenen Steuerrechnungen und

Krankenversicherungsprämien. Einerseits fördert der Staat die Ablösung der sozialhilfebeziehenden Haushalte und fordert ein entsprechendes Mitwirken an der Arbeitsintegration. Andererseits erschwert er als Gläubiger die eigenverantwortliche Bewältigung von Armut und Sozialhilfebedürftigkeit (Knöpfel/Mattes 2014).

## Anforderungen an ein Restschuldbefreiungsverfahren aus Sicht der Sozialen Arbeit

Die derzeitige Diskussion um die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens in der Schweiz sieht auf den ersten Blick nach einer Übernahme und Weiterentwicklung bestehender Modelle aus dem benachbarten Ausland aus. Daran erinnern die in diesem Zusammenhang geführten Diskussionen, nach wie viel Jahren das Ziel der Schuldenfreiheit erreicht sein soll (drei, vier oder fünf Jahre).

Aus Sicht einer der Sozialen Arbeit nahestehenden Schuldenberatung ist auch das Anliegen, die Betroffenen in dieser Zeit zu begleiten und hinsichtlich der Vermeidung von Neuverschuldung zu unterstützen, verständlich und richtig. Wozu aber all die etablierten und evaluierten Modelle aus dem Ausland keine Antwort geben können, sind die haushaltsökonomischen Besonderheiten der Schweiz: Die **Bezahlung der Steuern und Krankenversicherungsprämien** erfolgt hier nicht, wie im europäischen Ausland überwiegend üblich, über die Arbeitgeber\*innen, sondern direkt von den Einzelpersonen bzw. Privathaushalten. Dies führt, wie die Studie zeigt, gerade bei armutsbetroffenen Haushalten in besonderer Weise zu Verschuldung und muss bei der Ausgestaltung eines Restschuldbefreiungsverfahrens mitberücksichtigt werden.

## Hürden der sozialen Innovation: Restschuldbefreiung

Die zentrale Hürde bei der Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens sind die Befürchtungen der Praxis, dass sich die Bedingungen für Sanierungen und einvernehmliche Schuldenbereinigungspläne verschlechtern könnten. Schuldenberatungsstellen richten Sanierungen

bislang am mutmasslichen Einkommen der nächsten drei Jahre aus. Was in dieser Zeit voraussichtlich an pfändbarem Lohn zu erwarten ist, wird gerecht auf die Gläubiger\*innen verteilt, die im Gegenzug auf die restlichen Ansprüche verzichten müssen. Sollte ein Restschuldbefreiungsverfahren eingeführt werden, das auf vier oder sogar fünf Jahre angelegt ist, könnte daraus die Forderung der Gläubiger\*innen erwachsen, dass auch die aussergerichtlichen einvernehmlichen Schuldenbereinigungen, die bislang auf drei Jahre angelegt sind, künftig ebenso vier oder fünf Jahre dauern müssten.

Es wirkt widersprüchlich, dass die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens von den Akteur\*innen der Schuldenberatung, die sich eigentlich für die Interessen von Verschuldungsbetroffenen einsetzen, mit grossen Bedenken kommentiert wird.

Christoph Mattes, Dr., Sozialarbeiter, Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW,  
[christoph.mattes@fhnw.ch](mailto:christoph.mattes@fhnw.ch)

1 Es soll voraussichtlich auch Ausnahmen wie zum Beispiel Forderungen aus Straftaten geben, die nicht der Restschuldbefreiung unterliegen werden.

## Literatur

BJ, Bundesamt für Justiz (2018): Sanierungsverfahren für Privatpersonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4193 Héche vom 9. März 2018. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-03-09/ber-br-d.pdf> (Zugriff 31.05.2022).

BFS, Bundesamt für Statistik (2021): Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen. SILC-2019, Version 04.11.2020. Neuenburg: BFS. [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/verschuldung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/verschuldung.html) (Zugriff: 31.05.2022).

Heuer, J. (2022): Überschuldung in modernen Gesellschaften — Schuldenregulierung aus einer soziologischen Perspektive. Das Soziale in der Schuldenberatung. Hohengehren: Schneider. S. 168—179.

Knöpfel, C./Mattes, C. (2014): Der Sozialstaat als Gläubiger: Forschungsstand und Forschungsperspektiven. In: Soziale Sicherheit. 22. Jg. (1). S. 27—28.

Mattes, C. (2021): Schuldenberatung und Schuldenprävention als Soziale Arbeit: Grundwissen und Handlungskonzepte. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Mattes, C. /Fabian, C. (2018): Armut und Schulden in der Schweiz. Ansätze der Schuldenbewältigung und ihr Beitrag zur Armutsbekämpfung und -prävention. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/7\\_17d\\_eBericht.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/7_17d_eBericht.pdf) (Zugriff 31.05.2022).

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

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

SKOS (2021): Grundlagenpapier: Schulden und Sozialhilfe. Bern: SKOS. [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/grundlagen\\_und\\_positionen/grundlagen\\_und\\_studien/2021\\_04\\_GP\\_Schulden\\_und\\_Sozialhilfe.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/grundlagen_und_studien/2021_04_GP_Schulden_und_Sozialhilfe.pdf) (Zugriff 31.05.2022).