

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

**A-Post Plus**  
Bundesamt für Justiz  
Bundesrain 20  
3003 Bern

21. September 2022

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum unterbreiteten Vor-entwurf des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (VE SchKG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit und nehmen diese gerne war.

Wir begrüssen die vorgeschlagene Gesetzesrevision betreffend Restschuldbefreiung und stimmen ihr zu.

Für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler  
Landammann

Joana Filippi  
Staatsschreiberin

Kopie

- zz@bj.admin.ch



## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 11  
info@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an  
zz@bj.admin.ch

Appenzell, 15. September 2022

### **Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der Stossrichtung der Vorlage einverstanden. Sie wünscht aber, dass in der weiteren Bearbeitung des Geschäfts folgende Anliegen berücksichtigt werden:

Allgemeines: Das Sanierungsverfahren im Konkurs für natürliche Personen wird abgelehnt, aus den nachfolgend unter a) bis i) aufgeführten Gründen.

#### 1. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 336a kann gestrichen werden, da es die einvernehmliche private Schuldenbereinigung nicht mehr braucht. Es macht wenig Sinn, mehrere Varianten gesetzlich bereitzustellen und schlussendlich werden diese gar nicht oder nur sehr selten gebraucht. Obwohl es die einvernehmliche private Schuldenbereinigung gibt, wurde diese selten genutzt, auch weil sie vielleicht zu wenig bekannt ist.

Zum Restschuldbefreiungsverfahren: Das neu geplante Restschuldbefreiungsverfahren ist abzulehnen, dies vor allem aus folgenden Gründen:

- a) Wer führt ein Register respektive wo ist für ein Gericht ersichtlich, ob die Schuldnerin oder der Schuldner nicht bereits in den letzten 15 Jahren eine Restschuldbefreiung gemacht hat? Wie sieht es mit ausländischen Restschuldbefreiungen aus? Solange kein eidgenössisches Betreibungsregister vorhanden ist, ist dies praktisch unmöglich. Eine Person kann so theoretisch in einem Leben sich bis zu sechs Mal von Schulden befreien lassen. Diese Möglichkeit sollte auf einmal alle 30 oder 40 Jahre begrenzt werden, sodass dieses Verfahren maximal zwei Mal im Leben möglich ist.
- b) Es ist nicht vorgesehen, dass Kostenvorschüsse erhoben werden. Der Staat läuft Gefahr, dass er bei einer nachfolgenden Konkursöffnung und Einstellung mangels Akti-

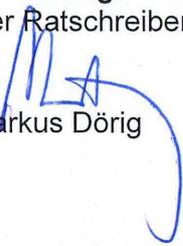
ven auf Konkurskosten sitzen bleibt. Zudem könnte der Überschuss aus dem Kostenvorschuss als zusätzlicher Erlös in die Masse fliessen. Auch bei einem Privatkonkurs muss die Schuldnerin oder der Schuldner einen Kostenvorschuss leisten.

- c) Der Prozessökonomie abträglich ist zudem, dass einerseits das Betreibungsamt und auch das Konkursamt zuständig sind. Einerseits muss das Konkursamt eine Pfändung vollziehen und eine Pfändungsurkunde versenden, was aber normalerweise die Aufgabe des Betreibungsamts ist. Es wird sodann in Art. 341 Abs. 6 vorgeschrieben, dass das Konkursamt für die Berechnung des Existenzminimums usw. das Betreibungsamt hinzuziehen kann. Auch in Art. 343 Abs. 2 und Art. 346 ist von Zuständigkeitswechseln vom Betreibungs- zum Konkursamt und umgekehrt die Rede. Es braucht eine einzige Zuständigkeit, dies vor allem aus Gründen der Effizienz und der klaren Zuständigkeiten. In kleinen Kantonen wären derartige Zuständigkeitswechsel eher unproblematisch, weil das Betreibungs- und das Konkursamt oftmals in einem Amt zusammengefasst sind. Grössere Kantone hätten vermutlich erheblichen Organisationsbedarf in den Betreibungs- und Konkursämtern.
- d) Das Konkursamt muss nach Art. 343 zusätzlich einen Sanierungsplan erstellen. Dies ist die Fachkompetenz von Schuldenberatungsstellen und nicht jene eines klassischen Vollstreckungsamts. Zudem muss das Konkursamt Tätigkeiten übernehmen, welche eher einer Sozialberatung oder einer Beiständin oder einem Beistand obliegen, wie zum Beispiel die Überwachung von Arbeitsbemühungen. Die Betreibungs- und Konkursämter sind dazu nicht ausgebildet, es bräuchte neue Stellenprofile und mehr Mitarbeitende. Zudem ist es unseres Erachtens nicht unproblematisch, wenn ein Amt mehrere Hüte trägt (Berater, Vollstrecker, usw.)
- e) Auch wenn gewisse Forderungen von der Restschuldbefreiung ausgenommen sind, besteht vor allem im internationalen Kontext die Gefahr des Rechtsmissbrauchs.
- f) Im Gegensatz zu Einwohnerinnen und Einwohnern, welche ihr Leben lang ihren Pflichten aller Art nachgekommen sind, ist das Restschuldbefreiungsverfahren unfair.
- g) Da gemäss Art. 350a diverse Forderungen von der Restschuldbefreiung ausgeschlossen sind, welche oftmals die grössten Schuldenpositionen darstellen, ist fraglich, ob dieses Verfahren überhaupt zur Anwendung käme. Erfahrungsgemäss sind Bussen, Strafen, Alimentenschulden, Rückerstattungen an Sozialämter und Sozialversicherungen grosse Schuldenpositionen, welche aber alle ausgenommen sind. Es würden so nur noch Kredite, Darlehen und Steuern in den Anwendungsbereich des neuen Verfahrens fallen. Krankenkassenprämien auch nicht, weil diese in der Regel vom Sozialamt bezahlt werden müssen und somit wieder eine Rückerstattung an Sozialämter darstellen.
- h) Die Gesetzesänderung ist gut gemeint, aber schwierig umsetzbar. Zudem gibt es für Schuldnerinnen und Schuldner bereits jetzt eine Möglichkeit, sich zumindest für längere Zeit von den Schulden zu «befreien»: Privatkonkurs mit anschliessender Einrede des Mangels neuen Vermögens.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

**Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

  
Markus Dörig

*Zur Kenntnis an:*

- Volkswirtschaftsdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner ([thomas.rechsteiner@parl.ch](mailto:thomas.rechsteiner@parl.ch))



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per E-Mail: zz@bj.admin.ch

[PDF- und Wordversion]

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 16. September 2022

## **Eidg. Vernehmlassung; Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) bis 26. September 2022 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Vor dem Hintergrund des aktuell gültigen Systems der Schuldbetreibung ist es bestimmten Personengruppen in der Schweiz nicht möglich, ein schuldenfreies Leben zu führen oder gar ihre Finanzen nachhaltig zu sanieren. Es erscheint auch schlüssig, dass diese Perspektivlosigkeit die Motivation zur Erzielung eines (höheren) Einkommens lähmen und damit gleichermassen Schuldner wie Gläubiger schädigen kann. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) sollen in Zukunft verschuldete natürliche Personen unter bestimmten Voraussetzungen eine zweite Chance auf ein schuldenfreies Leben erhalten. Damit werden Fehlanreize im geltenden Recht beseitigt und daraus resultieren verschiedene positive Aspekte, wie eine höhere private Wertschöpfung oder eine Reduktion der gesundheitlichen Auswirkungen (psychische Belastung). Das liegt auch im Interesse der Gläubiger und der Gesellschaft als Ganzes.

Gewisse Bevölkerungsgruppen haben im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung ein höheres Risiko, sich zu verschulden. Dazu gehören Menschen mit niedrigem Einkommen, Einelternfamilien, Familien mit drei oder mehr Kindern, Erwerbslose sowie Menschen mit Migrationshintergrund. Es sind dieselben Gruppen, die auch überdurchschnittlich oft von Armut betroffen und auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind. Verschiedene Untersuchungen und Erhebungen zeigen, dass zwei Drittel der Sozialhilfebeziehenden verschuldet sind, wenn sie einen Antrag auf Sozialhilfe stellen. Schulden sowie Armuts- und Sozialhilferisiko haben deshalb einen engen Zusammenhang.



Die Sozialhilfe kann der Schuldenlast von Betroffenen nur beschränkt begegnen, indem sie nur in eng definierten Ausnahmesituationen Schulden übernehmen und so akute Verläufe (z. B. Wohnungsverlust) vermeiden kann. Schuldensanierungen sind für Personen im Sozialhilfebezug oft nicht umsetzbar, da das dafür erforderliche Einkommen nicht vorhanden ist. Überschuldete Sozialhilfebeziehende stellen daher für die Sozialhilfe im Hinblick auf die Erreichung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Selbständigkeit eine grosse Herausforderung dar. Die Sozialhilfe vermag zu stabilisieren oder gegebenenfalls Betroffene zu befähigen, mit Schulden zu leben. Eine Möglichkeit zur Restschuldbefreiung fehlt aktuell jedoch in der Schweiz. Darüber hinaus gehören Kantone und Gemeinden aufgrund von Steuerschulden einerseits zu den grössten Gläubigern und andererseits kommen sie für weitere Kosten der Verschuldung (z. B. ausstehende Krankenkassenprämien) auf. Eine erfolgreiche Schuldensanierung vermag im Idealfall weitere Sozialkosten zu vermeiden und zusätzlich Steuereinnahmen zu generieren.

Eine Revision des SchKG erachtet der Regierungsrat deshalb als sinnvoll. Die Schaffung zweier neuer Instrumente in Form des vereinfachten Nachlassverfahrens und des neuen Sanierungsverfahrens für natürliche Personen werden sehr begrüsst. Aus Sicht des Regierungsrates sind aber nachfolgende detaillierte Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen einzubringen.

- Art. 337 Abs. 3 lit. d VE-SchKG – Voraussetzungen zur Eröffnung des Sanierungsverfahrens

Die Sperrfrist, in welcher der Schuldner kein neues Sanierungsverfahren verlangen kann, ist mit 15 Jahren sehr lang. Während auf der einen Seite mit einer so langen Frist zwar Missbräuche verhindert werden können, wird auf der anderen Seite betroffenen Personen der Zugang zu diesem Institut verwehrt. Aus Sicht des Regierungsrates wird die Länge der Frist nicht schlüssig begründet. Es wäre daher prüfenswert, entweder die Frist zu senken oder zumindest Ausnahmen vorzusehen.

- Art. 346 Abs. 4 VE-SchKG – Dauer der Abschöpfung

Die Frist der Abschöpfung ist mit vier Jahren zu lange angesetzt und übersteigt die von Schuldenexpertinnen und -experten aufgrund fundierter Erfahrungen vorgeschlagene Frist von drei Jahren. Die von Fachpersonen in der Praxis erprobte und bewährte 3-Jahres-Regel in das vorgesehene Sanierungsverfahren zu überführen vermag mehr zu überzeugen als die Argumentation im erläuternden Bericht, wonach Personen heute ohne nachhaltige Entschuldungsmöglichkeit unter Umständen deutlich länger mit dem betriebsrechtlichen Existenzminimum auskommen müssten.

- Art. 350a Abs. 1 lit. d VE-SchKG – Ausnahmen der Restschuldbefreiung

Es ist nicht nachvollziehbar, warum ausgerechnet sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen von der Restschuldbefreiung ausgenommen werden sollen. Diese Ausnahme trägt nicht zu einer nachhaltigen Entschuldung bei und führt dazu, dass betroffene Personen nach Abschluss des Verfahrens faktisch immer noch überschuldet sind. Einige kantonale Gesetze sehen für solche Fälle bereits die Möglichkeit eines Erlasses von Rückerstattungsforderungen vor. Eine übersteuernde Regelung im SchKG wäre daher sinnvoll und effizient. Es würde zudem einer gewissen Symmetrie entsprechen, wenn der Staat zum einen auf Steuerforderungen und zum anderen auf die Rückforderung von Sozialhilfeleistungen verzichtet. Eine Möglichkeit wäre, die Ausnahme von der Restschuldbefreiung auf unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen zu beschränken.



Abschliessend ist festzuhalten, dass die Wahl und Ausgestaltung der zwei neuen Instrumente (vereinfachtes Nachlassverfahren für Personen, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen und das gesetzliche Auffangverfahren, genannt Sanierungsverfahren im Konkurs für natürliche Personen) angemessen und gut durchdacht ist und verspricht, der ausgeführten Problematik effektiv entgegenzuwirken. Überdies beruhen beide Verfahren überwiegend auf bewährten Regeln und Konzepten. Der Regierungsrat begrüsst aus diesen Gründen grundsätzlich die Vorlage.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
info.regierungsrat@be.ch  
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

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

RRB Nr.: 990/2022 21. September 2022  
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## **Vernehmlassung des Bundes: Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen). Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur erwähnten Vorlage Stellung nehmen zu können. Der Regierungsrat des Kantons Bern möchte dazu die nachfolgenden Bemerkungen anbringen.

### **1. Grundsätzliches**

Der Regierungsrat stimmt der Vorlage grundsätzlich zu. Sie sieht namentlich die Einführung von zwei neuen Sanierungsverfahren vor: Das vereinfachte Nachlassverfahren gemäss Art. 333 ff. VE-SchKG und das Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens im Sinne von Art. 337 ff. VE-SchKG. Damit soll hochverschuldeten Schuldnerinnen und Schuldnern wie in den meisten anderen westlichen Staaten im gesamtgesellschaftlichen Interesse eine Möglichkeit eröffnet werden, eine neue Perspektive zu entwickeln. Gleichzeitig sollen Fehlanreize korrigiert und Anreize zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gesetzt werden, womit langfristig die Kosten der öffentlichen Hand eingespart werden sollen.

Ob die angestrebten Wirkungen tatsächlich erzielt werden können, ist schwer vorhersehbar. Sanierungsverfahren müssen sowohl die Interessen der Schuldnerinnen und Schuldner wie die Interessen der Gläubigerinnen und Gläubiger sowie der öffentlichen Hand ausgewogen berücksichtigen. Gleichzeitig müssen die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen beobachtet werden. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb, die Wirkungen der Vorlage zu evaluieren. Sollten die neuen Anreize ihre Wirkung verfehlen, muss damit gerechnet werden, dass insbesondere höhere Verfahrenskosten zulasten der Kantone anfallen. In Abhängigkeit von den Entwicklungen wäre gegebenenfalls zu prüfen, ob die Voraussetzungen an ein Sanierungsverfahren zu erhöhen sind. Zu denken wäre etwa daran, dass jedenfalls die Verfahrenskosten gedeckt sein müssen, dass keine Steuerveranlagung nach pflichtgemäßem Ermessen und kein Abbruch eines früheren Sanierungsverfahrens innerhalb einer bestimmten Frist vorliegen.

Dass die laufenden Steuern im neuen Sanierungsverfahren im Ergebnis von der pfändbaren Quote abgezogen werden (Art. 339 Bst. a Ziffer 1 im Vorentwurf), ist aus Sicht des Regierungsrates korrekt. Ein genereller Einbezug der laufenden Steuern in die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (nicht Teil dieser Revision) müsste richtigerweise wie in Aussicht gestellt in einem separaten Bericht und mit einer vertieften Auslegeordnung gewürdigt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Inkassotätigkeit durch die neuen Verfahren gegenüber heute in gewissen Fällen erschwert oder verunmöglicht wird, was aber offenbar gesetzgeberisch bewusst in Kauf genommen werden soll. Als Beispiel seien Anwartschaften (bspw. Erbschaften oder in Aussicht stehende Schenkungen) oder Bezüge aus der 2. und 3. Säule genannt, welche heute zu Einnahmen aus Rückkäufen von Verlustscheinen führen können. Zukünftig könnte nach der «Abschöpfungsphase» im Sanierungsverfahren nicht mehr auf solche Zuflüsse zurückgekommen werden. Es wird deshalb wichtig sein, die Zukunftsaussichten in solchen Sanierungsverfahren gründlich abzuklären, um derartige potentielle Zuflüsse wo möglich zu erkennen.

## **2. Antrag**

### **2.1 Art. 337 ff. und namentlich Art 341 VE SchKG**

Wir regen an zu überprüfen, ob statt der geplanten Aufgabenteilung zwischen Konkursamt und Betreibungsamt nicht allein das Konkursamt für die Durchführung des Sanierungsverfahrens nach Art. 337 ff. VE-SchKG für zuständig erklärt werden kann.

### **2.2 Begründung**

Ein aufwändiger Wissenstransfer zwischen Konkurs- und Betreibungsamt sollte vermieden werden. Ein einfaches, klares Verfahren ist eine wesentliche Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz von Fachapplikationen und kann damit wesentlich zu effizienten, kostengünstigen Verfahren beitragen.

Die für das neue Verfahren vorgesehenen Aufgaben des Konkursamtes decken sich mit Ausnahme von Art. 341 Abs. 5 und 6 mit dem summarischen Konkursverfahren. Grundsätzlich können bis auf Art. 93 SchKG für das abgeschöpfte Einkommen die Regeln des Konkursverfahrens angewendet werden. Auch das Konkursrecht kennt Bestimmungen für die Sicherung, für die Behandlung von Rechten Dritter sowie für die Aufnahme in ein Verzeichnis (Inventar).

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**



Christine Häsler  
Regierungspräsidentin



Christoph Auer  
Staatsschreiber

Verteiler

– Direktion für Inneres und Justiz

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Per Mail: zz@bj.admin.ch

Liestal, 20. September 2022

**Vernehmlassung  
betreffend Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanie-  
rungsverfahren für natürliche Personen)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Grundsätzlich begrüssen wir das Revisionsvorhaben.

Die strenge Bundesgerichtspraxis zu den Privatkonkursen hat dazu geführt, dass in den letzten Jahren kaum mehr Privatkonkurse genehmigt werden konnten. Wir stellen fest, dass damit der Bedarf zur Bereinigung respektive Sanierung von jahrelangen finanziellen Schieflagen nicht mehr umgesetzt werden konnte.

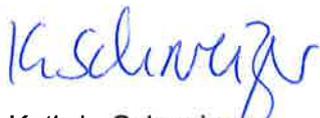
Wir begrüssen daher, wenn für hoffnungslos verschuldete Schuldner neue Anreize geschaffen werden, um sich - hoffentlich definitiv - aus der Schuldenspirale befreien zu können. Dies schafft auch die notwendigen Anreize zur Reintegration in den Arbeitsprozess. Im Falle der Führung einer Personengesellschaft werden die unternehmerischen Aktivitäten gefördert. Wir erachten es als sinnvoll, dass man sich bei der Schaffung der zwei neuen Instrumente (vereinfachtes Nachlassverfahren sowie konkursrechtliches Sanierungsverfahren) an bestehenden Sanierungskonzepten für juristische Personen, die sich in der Praxis bewährt haben, orientiert.

Die neuen Sanierungsmöglichkeiten für verschuldete Personen wirken sich positiv auf die psychische Gesundheit der Betroffenen aus. Dem erläuternden Bericht ist insofern zuzustimmen, als dass die Situation bei Personen mit Sozialhilfebezug besonders komplex ist. Die Themen Gesellschaft und Konsum, namentlich der Umgang mit Krediten, stellen Hauptgründe für die Schuldenfalle dar. Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass die vorgeschlagene SchKG-Revision keine grundlegenden Auswirkungen auf die Sozialhilfe haben wird. Die Gruppe der verschuldeten Personen mit Sozialhilfebezug, welche alle Voraussetzungen für das Restschuldbefreiungsverfahren erfüllt und die Motivation aufbringt, sich im Arbeitsmarkt zu integrieren, schätzen wir als eine Minderheit ein. Die Möglichkeit, dieser Minderheit eine zweite Chance einzuräumen, ist dennoch sehr wichtig.

Im Weiteren stellen wir fest, dass die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone im erläuternden Bericht sehr vage formuliert sind. Wir erachten es als zwingend, hier nach der Vernehmlassung noch eine umfassende Begründung in die Vorlage einzuarbeiten und die finanziellen Auswirkungen für die Kantone zu konkretisieren. So statuiert unter anderem der neue Art. 350 Abs. 2 SchKG, dass die Restschuldbefreiung auch die Kosten des Sanierungsverfahrens umfasst, wenn sie im Zeitpunkt der Restschuldbefreiung nicht gedeckt sind. Da das Sanierungsverfahren vor allem auf «hoffnungslos verschuldete Personen» abzielt, ist wohl zu erwarten, dass neu Art. 350 Abs. 2 SchKG oft zur Anwendung kommen wird, und die Betreibungs- und Konkursämter und somit der Kanton für diese Kosten aufkommen müssen.

Kritisch beurteilen wir aus der Optik der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Regionale Arbeitsvermittlung, RAV) den Art. 347 Abs. 2 E-SchKG: Auf Grund des Gesetzesentwurfs und der dazugehörigen Erläuterungen bleibt unklar, ob dieser Artikel für die Auskunftserteilung der RAV an das für die Abschöpfung zuständige Amt eine ausreichende gesetzliche Grundlage darstellt. Wir beantragen daher, Art. 97a Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) im Sinne des Gesetzesentwurfs anzupassen, um allfälligen Normenkollisionen von Anfang an entgegenzuwirken und die Auskunftserteilung der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf eine unbestreitbare Grundlage zu stellen.

Hochachtungsvoll



Kathrin Schweizer  
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: [staatskanzlei@bs.ch](mailto:staatskanzlei@bs.ch)  
[www.regierungsrat.bs.ch](http://www.regierungsrat.bs.ch)

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per E-Mail an:  
[zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

Basel, 20. September 2022

**Regierungsratsbeschluss vom 20. September 2022  
Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)  
betreffend Sanierungsverfahren für natürliche Personen  
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 hat Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt den Vernehmlassungsentwurf und den erläuternden Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) betreffend Sanierungsverfahren für natürliche Personen unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die Vorlage, denn die vorhandenen Instrumente des Nachlassverfahrens, des Konkurses (insbesondere aufgrund der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung) und der einvernehmlichen privaten Schuldenbereinigung reichen nicht aus, um Schuldner einen wirtschaftlichen Neustart zu ermöglichen. Gleichzeitig bedauert er, dass die Kritik von Lehre und Praxis an dem Entscheid des Bundesgerichts (BGE 133 III 614), welcher vermögenslosen Schuldner den Zugang zum Privatkonkurs (Art. 191 SchKG) verweigert, keinen Eingang in die Vorlage gefunden hat. Zudem erlaubt er sich, die nachfolgenden Anregungen und Hinweise anzubringen.

## **1. Vereinfachtes Nachlassverfahren (Art. 333–336 VE-SchKG)**

### **1.1 Allgemeines**

Der entscheidende Unterschied zum gewöhnlichen Nachlassverfahren besteht darin, dass Gläubiger, die sich nicht zum Nachlass äussern, nicht mehr als ablehnend gezählt werden, wodurch das Quorum leichter zu erreichen ist. Dies wird die erfolgreiche Durchführung derartiger Nachlassverfahren sicherlich erleichtern.

Dennoch ist auch in Zukunft keine grosse Anzahl vereinfachter Nachlassverfahren zu erwarten, wenn gleichzeitig mit dem «Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens» ein einfaches Verfahren für die Entschuldung von Privatpersonen zur Verfügung gestellt wird.

## 1.2 Zu den einzelnen Bestimmungen

### Zu Art. 334 Abs. 1–3 VE-SchKG

Es ist zu begrüßen, dass auf die Einsetzung eines Sachwalters nicht verzichtet werden kann, denn erfahrungsgemäss kann eine Sanierung in den wenigsten Fällen ohne eine gewisse Beratung und Begleitung zum Erfolg führen. Ohne Sachwalter wäre damit zu rechnen, dass zahlreiche Nachlassverfahren scheitern; auch Missbräuche wären kaum zu verhindern.

In der Praxis werden allerdings immer wieder Sachwalter eingesetzt, welche die Verfahren nicht sachgerecht führen. Manche Kantone kennen bereits heute eine Sachwalterausbildung (vgl. das luzernische Sachwalterpatent). Wir regen deshalb an, dass im Gesetz Minimalanforderungen an die Kompetenz der Sachwalter formuliert werden. Denkbar wäre auch die Ernennung des Betreibungsamts, da dieses gewohnt ist, sowohl die Interessen der Schuldner wie der Gläubiger angemessen zu berücksichtigen.

### Zu Art. 334 Abs. 4 VE-SchKG

Es wäre konsequenter, den Konkurs *von Amtes wegen* zu eröffnen, wenn keine Aussicht auf einen Nachlassvertrag besteht (vgl. Art. 394 Abs. 3 VE-SchKG). Auch wenn es hier um Schuldner geht, die nicht der Konkursbetreuung unterliegen, ist es nicht sachgerecht, zum «first come, first served»-Prinzip des Betreibungsrechts zurückzukehren, nachdem der Schuldner durch Einleitung des Nachlassverfahrens seine Zahlungsunfähigkeit bekundet hat und dies publiziert worden ist. Auch aus Sicht der Gläubiger ist es unzumutbar, wieder auf den Weg der Spezialexécution verwiesen zu werden. Das Verfahren nach Art. 191 SchKG kann als Auffangverfahren zum Zug kommen. Dem Schuldner wäre die Möglichkeit zu eröffnen, das Verfahren nach Art. 337 ff. VE-SchKG zu beantragen.

Wie die Bewilligung ist auch der Widerruf einer Stundung öffentlich bekanntzumachen. Eine entsprechende Bestimmung fehlt im Entwurf.

### Zu Art. 334 Abs. 5 VE-SchKG

Der Verweis auf Art. 295c SchKG bezieht sich auch auf den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (vgl. Art. 295c Abs. 2 SchKG). Dort wird die aufschiebende Wirkung nur für die Bewilligung der Nachlassstundung ausgeschlossen. Dieser Ausschluss muss unseres Erachtens auch für die *Verlängerung der Stundung* gelten.

Entsprechend den Marginalien im Elften Titel (z.B. Art. 293d, 295c SchKG) könnte auch hier die Marginalie um den Begriff «Rechtsmittel» ergänzt werden.

### Zu Art. 335 Abs. 2 VE-SchKG

Auch hier wäre es sinnvoll, den Konkurs *von Amtes wegen* zu eröffnen (vgl. oben zu Art. 334 Abs. 4 VE-SchKG). Ein Schuldner, der sich den Weisungen des Sachwalters widersetzt, wird ohnehin keinen Antrag stellen. Wir schlagen auch hier vor, dass grundsätzlich das Verfahren gemäss Art. 191 SchKG zum Zug kommt, falls nicht der Schuldner das Verfahren gemäss Art. 337 ff. VE-SchKG beantragt.

### Zu Art. 336 lit. c VE-SchKG

Es fehlt eine Regelung, dass die Stundung widerrufen wird, wenn der Nachlassvertrag abgelehnt wird.

Ausserdem wäre als Rechtsfolge auch hier die Konkurseröffnung *von Amtes wegen* sachgerecht, was aufgrund des Verweises in Art. 336 Abs. 1 VE-SchKG auf Art. 309 SchKG wohl auch der Fall wäre. Die unterschiedlichen Rechtsfolgen bei vorzeitigem Widerruf (Art. 334 Abs. 4 VE-SchKG) aufgrund Aussichtslosigkeit und bei Ablehnung des Nachlassvertrages sind nicht nachvollziehbar.

## 2. Sanierungsverfahren (Art. 337–350a VE-SchKG)

### 2.1 Allgemeines

Das Konzept, dem Schuldner nach einem Konkursverfahren und einer daran anschliessenden Periode der Einkommensabschöpfung eine Restschuldbefreiung zu erteilen, hat sich in den Nachbarländern offenbar bewährt und erscheint uns im Grundsatz zielführend.

#### **Aufgabenteilung zwischen Konkurs- und Betreibungsamt**

Grundsätzlich befürworten wir auch die Aufgabenteilung, wonach das Konkursamt für das eigentliche Konkursverfahren und das Betreibungsamt für die Einkommensabschöpfung zuständig sein soll. Dahinter steht die sinnvolle Überlegung, dass die vorhandenen Fachkompetenzen der betreffenden Ämter genutzt werden sollen. Die *konkrete Umsetzung dieser Aufgabenteilung* im Entwurf erachten wir aber als *untauglich*:

- Zum einen ist vorgesehen, dass die Zuständigkeit zur Einkommensabschöpfung anfänglich beim Konkursamt liegt und erst nach Rechtskraft des Kollokationsplans zum Betreibungsamt wechselt. Diese Lösung führt zu *Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsproblemen* im Verfahren. Zudem nutzt sie die vorhandenen Fachkompetenzen (die hinsichtlich der Einkommenspfändung bei den Betreibungsämtern vorhanden sind und den Konkursämtern fehlen) nicht optimal, was sowohl bei den Betreibungs- wie den Konkursämtern einen *unnötigen zusätzlichen Ausbildungsbedarf* nach sich ziehen wird.
- Zum andern ist vorgesehen, dass das Verfahren mit Beginn der (reinen) Abschöpfungsperiode komplett an das Betreibungsamt überwiesen und insbesondere die Verteilung danach durch das Betreibungsamt vorgenommen wird. Dies erfordert eine Übergabe der vom Konkursamt erfassten Daten und die *Schaffung entsprechender elektronischer Schnittstellen*. Überdies müssten die vorhandenen *Softwarelösungen der Betreibungs- und Konkursämter um zusätzliche Funktionalitäten* erweitert werden, die für die in Art. 349–350a VE-SchKG statuierten Aufgaben erforderlich sind. Angesichts der Vielfalt der in der Schweiz von den Konkurs- und Betreibungsämtern eingesetzten Softwarelösungen ist für die erforderlichen Anpassungen mit *hohen Kosten* zu rechnen.

Im Interesse einer effizienten Verfahrensabwicklung und des sparsamen Mitteleinsatzes ist es *unabdingbar, für die gesamte Dauer des Verfahrens ein Amt als verfahrensleitendes einzusetzen*. Naheliegender wäre dies das Konkursamt, da das Sanierungsverfahren eine besondere Form eines Konkursverfahrens darstellt. Hingegen kann die *Einkommensabschöpfung* – und nur diese – dem Betreibungsamt am Wohnort des Schuldners übertragen werden, und zwar bereits *ab der Eröffnung des Verfahrens*.

#### **Behandlung der Steuern in der Einkommensabschöpfung**

Die Behandlung der Steuern in der Einkommensabschöpfung ist im Entwurf noch nicht optimal gelöst. Vorgesehen ist, dass die laufenden Steuern dem Schuldner via Hinzurechnung zum Existenzminimum belassen werden (Art. 339 lit. a Ziff. 2 VE-SchKG). Die Problematik besteht darin, dass die Steuern nicht monatlich erhoben werden und der Steuerbetrag frühestens im Folgejahr veranlagt wird. Nach Vorliegen der Steuerveranlagung müsste die Differenz zwischen dem monatlich berücksichtigten Betrag und der effektiven Steuer jeweils nachträglich ausgeglichen werden, was kompliziert und aufwändig und bei einer theoretischen Rückzahlungsverpflichtung gar unmöglich ist. Im Ergebnis gleich, aber im Vollzug wesentlich einfacher wäre es, *die während des Verfahrens entstehenden Steuerforderungen nicht bei der pfändbaren Quote zu berücksichtigen, sondern nach Vorliegen der Veranlagung vorweg aus dem abgeschöpften pfändbaren Einkommen der Steuerverwaltung zu überweisen*.

#### **Beratungs- und Unterstützungspflicht**

Eine blosser Abschöpfung des Budgetüberschusses durch das Betreibungsamt wird sehr häufig nicht ausreichen, um eine nachhaltige Sanierung zu erreichen. 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» (Erläuternder Bericht S. 26 f.). Die Erfahrung zeigt, dass Schuldnerinnen und Schuldner einen niederschweligen Zugang zu einer professionellen sozialarbeiterischen Begleitung haben müssen. Dieser Anspruch muss im Gesetz Niederschlag finden. Diese anspruchsvolle sozialarbeiterische Begleitung und Beratung ist durch Fachstellen zu erbringen, die zwingend auch über Fachwissen im Bereich der Schuldenberatung und Sanierung verfügen. Dazu haben die Betreibungsämter nicht das notwendige Fachwissen. Der Kanton Basel-Stadt schliesst sich daher der von der Expertengruppe vorgeschlagenen, aber vom Bundesrat nicht aufgenommenen Forderung an, eine Beratungs- und Unterstützungspflicht im Gesetz zu verankern.

## 2.2 Zu den einzelnen Bestimmungen

### Zwölfter Titel VE-SchKG

Der Ausdruck «Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens» wirkt etwas schwerfällig. Letztlich handelt es sich um eine Sanierung in Form eines Konkurses. Wir schlagen deshalb vor, das Verfahren «Sanierungskonkurs für natürliche Personen» oder «Konkurs mit Restschuldbefreiung» zu nennen.

### Zu Art. 337 Abs. 3 lit. d VE-SchKG

Deutschland und Österreich sehen in vergleichbaren Verfahren eine Sperrfrist von zehn Jahren vor. Auch mit einer Frist von zehn Jahren können Missbräuche vermieden und Verluste für die Gläubiger abgedeckt werden. Der Kanton Basel-Stadt würde deshalb eine Verkürzung der Sperrfrist von 15 Jahren auf zehn Jahre begrüssen.

### Zu Art. 339 VE-SchKG

Der Entwurf sieht vor, dass Vermögenswerte, die dem Schuldner *nach* Verfahrenseröffnung anfallen, *gepfändet* werden müssen. Dies schafft unnötige Schwierigkeiten. Vorzuziehen ist die Regelung des geltenden Konkursrechts (Art. 197 Abs. 2 SchKG), wonach während des laufenden Verfahrens solche Vermögenswerte – bei welchen es sich in aller Regel um Erbschaften handelt – von Gesetzes wegen und somit automatisch in die Konkursmasse fallen.

Wie erwähnt schlagen wir vor, die *laufenden Steuern* nicht bei der Berechnung der monatlich abgeschöpften Quote zu berücksichtigen, sondern sie stattdessen nach Vorliegen der Veranlagung aus dem abgeschöpften Einkommen vorweg zu entrichten. Diese Lösung erzielt die gleiche Wirkung wie die vorgeschlagene Regelung, erspart jedoch eine aufwendige Vorausberechnung der Steuerlast und die Vornahme eines nachträglichen Ausgleichs zwischen der vorausberechneten, in der Pfändung berücksichtigten und der effektiv veranlagten Steuer, und würde den Vollzug gegenüber dem Entwurf erheblich vereinfachen. Sie stellt auch sicher, dass die laufenden Steuern während der Abschöpfungsperiode tatsächlich bezahlt werden.

Aus diesen Gründen schlagen wir für Art. 339 VE-SchKG folgenden Wortlaut vor:

*Die Wirkung des Verfahrens auf das Vermögen des Schuldners und die Rechte der Gläubiger richtet sich nach den Artikeln 197–220, vorbehältlich folgender Ausnahmen:*

- a. Während der Dauer des Sanierungsverfahrens wird zusätzlich das nach Artikel 93 beschränkt pfändbare Einkommen abgeschöpft;*
- b. Aus dem abgeschöpften Einkommen werden vorweg die während der Dauer der Abschöpfung fällig werdenden Einkommens- und Vermögenssteuern entrichtet;*
- c. Artikel 266h des Obligationenrechts ist nicht anwendbar.*

### **Zu Art. 340 VE-SchKG**

Diese Bestimmung und vor allem Art. 350 Abs. 2 VE-SchKG werden zur Folge haben, dass Verfahren zu Lasten des Staates durchzuführen sind, in welchen die in der Regel verhältnismässig bescheidenen Kosten weder zu Beginn noch während der Abschöpfungsphase gedeckt werden können. Ob ein Schuldner dauerhaft saniert werden kann, dessen Einkommen eine Abschöpfung im Umfang von in der Regel höchstens 150 Franken pro Monat nicht erlaubt, wird sich zeigen.

### **Zu Art. 341 Abs. 5 und 6 VE-SchKG**

Diese Aufgaben sind von Beginn weg dem damit vertrauten *Betreibungsamt* in Auftrag zu geben.

Die Bestimmung fordert einen eigentlichen Pfändungsvollzug nach den Regeln von Art. 89–112 SchKG. Dies erscheint aus den folgenden Gründen unnötig und übermässig kompliziert:

- Es ist nicht einzusehen, weshalb dem Schuldner, auf dessen eigenes Begehren das Sanierungsverfahren eingeleitet worden ist, eine Pfändung noch extra förmlich angezeigt werden muss.
- Zur Abschöpfung des laufenden Einkommens ist analog Art. 99 SchKG einzig die Anweisung an den Dritten (i.d.R. Lohnschuldner) erforderlich, die pfändbare Quote an das Betreibungsamt zu überweisen. Andere Massnahmen zur Sicherung von Vermögenswerten nach Art. 98–104 SchKG oder die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens nach Art. 106–109 SchKG, auf welche der Entwurf verweist, erübrigen sich. Diese Verweise sind vermutlich eingefügt worden, weil der Entwurf davon ausgeht, dass während des Konkursverfahrens «anfallende» Vermögenswerte nach Art. 339 VE-SchKG abzuschöpfen sind. Wir haben oben zu Art. 339 VE-SchKG erwähnt, dass diese Vermögenswerte wie im gewöhnlichen Konkursverfahren unmittelbar in die Konkursmasse fallen und dem Konkursbeschluss unterliegen sollten.
- Auch die Ausstellung einer eigentlichen Pfändungsurkunde nach Art. 112 SchKG erscheint überflüssig. Es ist zwar klar, dass die Festlegung der abgeschöpften Quote sowohl dem Schuldner wie den Gläubigern gegenüber zu verfügen ist. Diese Verfügung sollte aber nicht Pfändungsurkunde genannt werden, weil sie weder alle in Art. 112 SchKG erwähnten Punkte beinhaltet (namentlich nicht den oder die Gläubiger und den Betrag von deren jeweiliger Forderung) noch nach den Art. 113–115 SchKG (Nachträge, Zustellung, Geltung Verlustschein) zu behandeln ist.

Aus diesen Gründen schlagen wir folgenden Wortlaut vor:

<sup>5</sup> *Das Konkursamt beauftragt das Betreibungsamt am Wohnsitz des Schuldners mit der Abschöpfung des pfändbaren Einkommens.*

<sup>6</sup> *Das Betreibungsamt legt die pfändbare Quote nach Artikel 93 Absatz 1 fest, zeigt den Einkommensschuldern des Schuldners an, dass sie rechtsgültig nur noch an das Betreibungsamt leisten können, und überweist die abgeschöpften Beträge periodisch dem Konkursamt. Der Schuldner hat dem beauftragten Amt gegenüber die gleichen Auskunft- und Mitwirkungspflichten wie gegenüber dem Konkursamt.*

### **Zu Art. 342 Abs. 3 VE-SchKG**

Wenn, wie vorgeschlagen, die Verfahrenshoheit durchwegs beim Konkursamt bleibt, können Forderungseingaben bis zum Verfahrensschluss zugelassen werden.

### **Zu Art. 346 VE-SchKG**

Auf eine Überweisung des Verfahrens an das Betreibungsamt ist zu verzichten. Sie bringt keinen Vorteil und wirft unnötigerweise zahlreiche Rechtsfragen auf. Ein Beizug des Betreibungsamts (bspw. analog einem Rechtshilfeauftrag) für die Abschöpfung des Einkommens erlaubt eine in sich logischere und einfachere Verfahrensgestaltung.

Abs. 4: Für die Abschöpfungsphase wird eine Dauer von vier Jahren vorgesehen. Wir erachten diese Dauer als zu lang und schlagen eine Dauer von *drei Jahren* vor. Die kürzere Dauer von drei Jahren entspricht der langjährigen Praxiserfahrung der professionellen Schuldenberatungen im Ausland. Es ist zu bedenken, dass der Grossteil der verschuldeten Personen bereits über Jahre mit einer Lohnpfändung und somit am Existenzminimum gelebt haben.

#### **Zu Art. 348 VE-SchKG**

Wenn, wie vorgeschlagen, die Verfahrensleitung beim Konkursamt verbleibt, sollte dieses auch für die Beantragung des Verfahrensabbruchs zuständig sein.

Die Bestimmung ist gesetzestechnisch nicht optimal, da die Gründe, aus denen das Amt dem Konkursgericht den Abbruch des Sanierungsverfahrens beantragen muss (Abs. 1), mit den Voraussetzungen des Abbruchs gemäss Abs. 2 nicht übereinstimmen. Die in Abs. 1 genannten Abbruchgründe wiederholen zudem teilweise diejenigen von Art. 349 Abs. 3 VE-SchKG. Zudem geht aus dem Gesetzesentwurf nicht hervor, dass nur in eindeutigen Fällen anhand objektiver Kriterien ein Abbruch des Verfahrens beantragt werden kann. Generell sollten die Kriterien gelockert werden mit dem Ziel, möglichst viele Schuldner und Schuldnerinnen ins Verfahren einzubeziehen. Wir schlagen daher vor, bezüglich der Abbruchgründe nur diejenigen aufzuführen, die in Art. 348 VE-SchKG zusätzlich zu jenen von Art. 349 Abs. 3 VE-SchKG genannt werden:

<sup>1</sup> *Das Konkursamt beantragt dem Konkursgericht den Abbruch des Sanierungsverfahrens, wenn*

- a. die Voraussetzungen von Artikel 349 Absatz 3 voraussichtlich nicht erfüllt sind;*
- b. die pfändbaren Erträge durch Verschulden des Schuldners wesentlich tiefer ausfallen als im Sanierungsplan angegeben; oder*
- c. für grössere Forderungen, die nach Eröffnung des Sanierungsverfahrens entstanden sind, die Pfändung zu vollziehen ist.*

<sup>2</sup> *Die Wirkungen des Entscheids des Konkursgerichts und die Weiterziehung richten sich nach Artikel 344 Absätze 2 und 3.*

#### **Zu Art. 349 VE-SchKG**

Diese Regelung hat zur Folge, dass nach Abschluss des Verfahrens anfallende Vermögenswerte – insbesondere auch pflichtteilgeschützte Erbschaften oder Lottogewinne – den Gläubigern definitiv entzogen sein werden. Während also die Allgemeinheit aufgrund der Restschuldbefreiung auf Forderungen namentlich im Bereich der Steuern und der Krankenkassenprämien verzichtet, profitiert der Schuldner voll von ausserordentlichem Vermögensanfall. Dieser Umstand birgt ein gewisses Missbrauchspotenzial und kann als ungerecht empfunden werden, was die Akzeptanz des neuen Verfahrens schmälern könnte. Wir regen deshalb an, dass das Gesetz um eine Bestimmung ergänzt wird, wonach ausserordentlicher Vermögensanfall nach Verfahrensabschluss während einer gewissen Dauer von der Restschuldbefreiung ausgenommen wird.

Abs. 1 lit. b: Die Regelung der Abschöpfungsphase schafft grundsätzlich einen Anreiz, während dieser Zeit Einkommenseinbussen zum Beispiel durch die Absolvierung von Aus- und Weiterbildungen in Kauf zu nehmen. Bei dieser Beurteilung sollte ausdrücklich das *bisher* erzielte Einkommen und der *bisherige* Umfang der Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden.

Abs. 3 lit. d: gemäss obigem Anliegen, die Kriterien für einen Abbruch zu lockern, sollte von grösseren Forderungen ausgegangen werden.

Abs. 5: Zwecks besserer Verständlichkeit und in Übereinstimmung mit der SchKG-Terminologie könnte das Wort «Versagen» durch «Verweigerung» ersetzt werden.

**Zu Art. 350 Abs. 5 VE-SchKG**

Es führt voraussichtlich zu unnötigem Mehraufwand, wenn die Gläubiger nur auf Verlangen eine Bescheinigung über den Umfang des Forderungsausfalls erhalten sollen. Es besteht ohnehin ein Bedürfnis, dass die Gläubiger über den Abschluss des Verfahrens orientiert werden. Wir regen daher an, die Worte «auf Verlangen» zu streichen.

**Zu Art. 350a VE-SchKG**

Neben den Bussen und Geldstrafen sollten auch die Ersatzforderungen nach Art. 71 StGB von der Restschuldbefreiung ausgenommen werden, zumal bereits der Strafrichter von der Ersatzforderung absehen kann, wenn die Wiedereingliederung dadurch behindert würde (Art. 71 Abs. 2 StGB). Es wäre stossend, wenn der Schuldner nach einer Straftat das Deliktsgut, das nicht mehr eingezogen werden kann, behalten und danach erst noch von der Ersatzforderung befreit werden könnte.

Abs. 1 lit. d: Wir regen an, dass rechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen von der Restschuldbefreiung *nicht* ausgeschlossen werden. Entgegen den Angaben im Erläuternden Bericht (S. 28) werden heute sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt; auf eine finanzielle Stabilisierung wird nicht in allen Kantonen gleich Rücksicht genommen. Es wäre deshalb sinnvoll, wenn in diesem Fall das SchKG die sozialhilferechtlichen Vorgaben übersteuern würde und Schulden bei der Sozialhilfe den übrigen Schulden gleichgestellt würden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung der Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt. Bei Fragen steht Ihnen der Zentrale Rechtsdienst des Justiz- und Sicherheitsdepartements (Sekretariat.ZRD@jds.bs.ch) gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral de justice et police DFJP  
Madame la Conseillère fédérale  
Karin Keller-Sutter  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Courriel : [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

*Fribourg, le 27 septembre 2022*

2022-995

### **Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Assainissement des dettes des personnes physiques)**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la consultation citée en titre. Dans le délai imparti et après consultation des services concernés de l'Etat de Fribourg, le Conseil d'Etat fribourgeois vous fait parvenir ses remarques quant à ce projet de modification.

#### **1. En général**

Nous soutenons la procédure concordataire simplifiée pour les débiteurs qui ne sont pas soumis à la poursuite par voie de faillite. Elle permet, de façon pragmatique, d'offrir une alternative plus intéressante que la faillite volontaire, tout en offrant des avantages au débiteur notamment en raison du fait qu'elle serait peu coûteuse pour celui-ci.

En revanche, nous sommes défavorables à la procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes. En effet, ce dernier est d'emblée problématique : ne servant pas les intérêts des créanciers, cette procédure n'est ouverte qu'aux débiteurs durablement insolvable et ferait double emploi avec les procédures concordataires simplifiées. De plus, les impôts courants viendraient s'ajouter au minimum vital et devraient être déduits de la quotité saisissable.

Sur le plan pratique, ce projet nécessiterait de nombreux changements qui n'apportent pas de véritable solution. Aujourd'hui, les offices des poursuites et faillites ont un rôle d'exécution et il est certainement peu judicieux d'y joindre également un rôle d'accompagnement. La procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes est inadaptée. En cas de mise en vigueur, ce serait un grand changement depuis de très nombreuses années qui engendrerait de nombreuses modifications pour les cantons, notamment en termes de solution informatique, de formation, voire d'organisation territoriale.

Nous relevons encore que la question de la rémunération du commissaire devrait être réglée afin d'éviter qu'en pratique, l'absence de garantie des honoraires n'induisse que cette réforme soit inutilisable et inutilisée. Par ailleurs, la nomination du rôle de commissaire pour la procédure concordataire simplifiée ne devrait pas être limitée à un organe public de l'Etat, mais également ouverte à des fiduciaires ou des avocats pour les cas complexes.

## **2. En particulier**

### **2.1. Procédure concordataire simplifiée pour les débiteurs qui ne sont pas soumis à la poursuite par voie de faillite**

Le règlement à l'amiable des dettes prévues par l'article 333 LP présente des limites pour le débiteur. En effet, si un créancier refuse de renoncer à une partie de ses prétentions, cette procédure ne pourra malheureusement pas aller à son terme. Le débiteur ne pourra plus qu'éventuellement solliciter sa faillite personnelle (art. 191 LP) avec les problématiques qui en découlent actuellement, à savoir aucun abandon de dettes (délivrances des actes de défaut de biens valables 20 ans et le retour à meilleure fortune).

Pour les personnes physiques (non soumises à la procédure par voie de faillite), cette procédure concordataire simplifiée donnera une alternative plus intéressante que la faillite volontaire et présente des avantages :

- > Cette procédure semble assez simple et peu coûteuse pour le débiteur ;
- > Durant la période du sursis, pas de saisie de salaire. Une partie du salaire futur pourra être laissée à la disposition du créancier dans le cadre du concordat et versée en faveur des créanciers ;
- > Durant la période du sursis, le débiteur pourra reprendre le paiement de certaines factures (créances fiscales en particulier) ;
- > Une certaine autonomie laissée au débiteur pour planifier les opérations de remboursement en faveur des créanciers ;
- > Les règles du quorum (décisions prises à la majorité des créanciers) connues dans le cadre des procédures concordataires sont applicables. Le refus d'un ou plusieurs créanciers ne mettra pas en péril les chances d'homologation du concordat ;
- > Les créanciers pourront se déterminer sur la part de créance qu'ils accepteront d'abandonner ;
- > Renonciation de l'obligation de s'acquitter en intégralité des créances privilégiées par l'article 219 LP.

### **2.2. Procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes**

Ce projet est une fausse bonne idée et n'apporterait aucune plus-value tant pour le débiteur/failli que pour les créanciers.

Une personne physique (non soumise à la procédure par voie de faillite) pourra utiliser la procédure concordataire simplifiée comme moyen de désendettement.

Pour les personnes physiques inscrites au Registre du commerce, elles ont déjà la possibilité de passer par une procédure concordataire (cf. articles 293 ss LP). Elles pourraient également envisager de radier leurs raisons sociales du Registre du commerce et de constituer une Sàrl pour leurs activités commerciales. Ces démarches permettraient à ces personnes de déposer une requête de procédure concordataire simplifiée.

C'est pourquoi, il y a lieu de constater d'emblée que la procédure de faillites des personnes physiques par assainissement des dettes ferait double emploi avec les procédures concordataires susmentionnées.

D'autre part, ce projet présente de très grosses lacunes qui démontrent qu'il ne pourrait pas être appliquées en pratique, soit :

- > Pour pouvoir bénéficier d'une procédure d'assainissement, le débiteur devra notamment s'engager à ne pas contracter de nouvelles dettes pendant la durée de la procédure d'assainissement. Il doit démontrer qu'il dispose d'un budget équilibré lui permettant de couvrir un minimum vital élargi (avec impôts). Ces conditions vont d'emblée exclure un nombre important de débiteurs.
- > Cette procédure sera traitée conformément aux règles de la faillite. Cela implique que l'Office des faillites (ci-après l'OF) inventorie et réalise l'ensemble du patrimoine saisissable du failli ce qui inclut l'ensemble des actifs ayant une valeur de réalisation concernant l'éventuelle activité commerciale de l'intéressé (véhicules, outillages, machines, stock de marchandises, etc.). Si l'intéressé est propriétaire d'un bien immobilier, il sera également inventorié et réalisé par l'OF.
- > Si ces biens sont saisis et réalisés par l'OF en faveur des créanciers, comment le failli va pouvoir poursuivre son activité entrepreneuriale, réaliser des revenus qui lui permettra d'assumer le paiement de ces charges courantes dont une partie seraient également prélevés en faveur des créanciers ?
- > Si le montant des créances fiscales est pris en considération lors de l'établissement du minimum vital, il y a de gros risques que dans la majorité des cas, il n'y ait plus aucune quotité saisissable disponible pour les créanciers ainsi que pour la couverture des frais de procédure ;
- > Après les prélèvements des frais de procédure (cf. article 340 LP), que va-t-il rester en faveur des créanciers ?
- > Cette procédure d'assainissement des personnes physiques provoquerait une inégalité de traitement entre celles qui choisiraient l'institution du concordat ou encore celles qui ont la volonté de rembourser intégralement leurs dettes ;
- > Avec l'éventuelle mise en place de cette procédure, les débiteurs ne feraient plus les efforts nécessaires leur permettant de rembourser intégralement leurs dettes ;
- > Si une personne bénéficie, plusieurs années après la procédure d'assainissement, d'un montant important (par exemple, un héritage), elle n'aurait plus l'obligation de rembourser toutes ces dettes.

En outre, certaines dispositions contenues dans le projet de cette loi sont surprenantes, soit :

- > Dès l'ouverture de cette procédure, l'OF devrait décider de la quotité saisissable à prélever sur les revenus du failli. Sur le canton de Fribourg, l'OF est dans l'impossibilité d'assumer cette tâche car ils ne disposent tout simplement pas des outils informatiques adéquats leur permettant de déterminer un minimum vital, d'exécuter une saisie sur les gains du failli et d'assumer le contrôle de l'encaissement. Ceci, sans parler des compétences des collaborateurs qui sont différentes entre la procédure de poursuite et la liquidation par voie de faillite ; la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse a d'ailleurs mis sur pied une formation bien distincte des deux activités et qui donne droit, pour les lauréats, à la délivrance d'un brevet fédéral. La détermination du minimum vital du failli doit rester une mission assumée exclusivement par les Offices des poursuites (ci-après OP) ;

- > La répartition des missions entre l'OF et l'OP n'est pas claire. L'application de cette procédure par ces deux services serait très compliquée. En d'autres termes, les offices des poursuites et des faillites sont des autorités d'exécution qui doivent concilier les intérêts des créanciers et des débiteurs : il ne leur incombe pas d'accompagner le débiteur, tâche dévolue au service social ou à des services de conseil en matière de dettes tels que Caritas. La mise en œuvre de la procédure conjointement par l'Office des faillites et par l'Office des poursuites, dont les compétences sont différentes, entraînerait de nombreuses complications. ;
- > Le plan d'assainissement proposé par l'article 343 LP est redondant et n'a aucune espèce d'utilité. En effet, l'inventaire permet d'avoir une vue claire et précise de l'ensemble des actifs du failli (on pourrait y inclure une estimation des revenus sur une période de 4 ans) et l'état de collocation renseigne le montant des dettes du failli et des dividendes probables en leur faveur ;
- > L'article 350a LP exclu de la libération du solde des dettes certaines catégories de créances. Cette disposition semble quelque peu sombrer vers l'arbitraire ;

Enfin, il y a lieu de ne pas perdre de vue que la nouvelle procédure d'assainissement des dettes des personnes physiques aura pour effet d'augmenter (peut-être de manière considérable) le travail des offices des poursuites et de ceux des faillites. Les répercussions pour les Ministères publics semblent difficiles à évaluer. Les cas où le débiteur contreviendrait à son obligation de renseigner, de remettre les objets et de coopérer avec l'office des faillites (art. 341 al. 2 du projet) pourraient néanmoins générer des dossiers pénaux supplémentaires car cette violation du devoir de collaborer est – selon le message – constitutive de l'infraction réprimée par l'art. 163 ch. 1 CP.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer sur ce projet de révision et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos respectueuses salutations.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Olivier Curty, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Copie**

—  
à la Direction de la sécurité et de la justice, pour elle, la Police cantonale, le Service de la protection de la population et des affaires militaires, au Groupement des Préposé(e)s et Substitut(e)s aux poursuites et faillites du canton de Fribourg, au Tribunal cantonal, au Tribunal des Mineurs, au Ministère Public et à l'Office cantonal des faillites ;  
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 21 septembre 2022

## Le Conseil d'Etat

4140-2022

Département fédéral de justice et police  
Madame Karin Keller-Sutter  
Conseillère fédérale  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

**Concerne : consultation relative à la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (assainissement des dettes des personnes physiques)**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons bien reçu votre courrier du 3 juin 2022, adressé à l'ensemble des gouvernements cantonaux concernant l'objet cité sous rubrique, et nous vous en remercions.

Après avoir pris connaissance de votre courrier précité, de l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (ci-après : avant-projet de loi) et du rapport explicatif l'accompagnant, nous vous informons que notre Conseil approuve les grandes lignes des modifications proposées dans l'avant-projet de loi.

Le surendettement des ménages est un problème social et économique préoccupant. Il constitue un obstacle majeur à l'intégration sociale et professionnelle des personnes concernées, et un frein à la sortie de l'aide sociale. Le surendettement a aussi un impact important sur la santé physique et psychique des personnes concernées et il se répercute notamment sur les coûts de la santé. Dès lors, notre Conseil accueille favorablement la proposition d'instaurer deux nouvelles procédures offrant à des débiteurs surendettés la perspective d'un assainissement complet de leurs dettes.

En particulier, nous approuvons sans réserve la nouvelle procédure simplifiée de règlement conventionnel par concordat, accessible aux débiteurs non soumis à la poursuite par voie de faillite. Cette procédure plus efficace et moins coûteuse permettra d'augmenter le nombre de solutions pragmatiques d'assainissement des dettes mises en place par les débiteurs eux-mêmes.

Nous saluons également l'introduction de la faillite par assainissement des dettes, ouverte aux personnes physiques surendettées qui n'ont, selon le droit actuel, aucune possibilité de sortir de leur situation de surendettement. Ce volet appelle toutefois plusieurs remarques, dont notamment les suivantes :

- a) S'agissant de l'accès à la procédure, nous relevons que tout l'avant-projet de loi est axé sur le prélèvement des revenus courants et futurs des débiteurs pendant une certaine durée. Or, comme cela est indiqué dans le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi, les personnes sans perspectives de remboursement et celles qui dépendent de l'aide de l'Etat, par exemple de l'aide sociale, doivent pouvoir se soumettre à cette procédure et prendre un nouveau départ financier. A ce stade, cette volonté n'est pas traduite dans le texte de l'avant-projet de loi. Dès lors, dans un souci de sécurité juridique, nous souhaitons que celui-ci soit précisé afin que la loi fédérale garantisse d'une manière explicite l'accès à la procédure d'assainissement aux personnes qui disposent d'un taux de remboursement faible à inexistant, et qu'elle contienne des indications sur la procédure à suivre pour ces personnes et les conditions pour bénéficier de la libération de leurs dettes.
- b) Si la durée proposée de 4 ans de la procédure d'assainissement (art. 346 al. 4 de l'avant-projet de loi) résulte d'un compromis entre les intérêts des débiteurs et ceux des créanciers qui doivent espérer bénéficier de remboursements, nous sollicitons néanmoins sa réduction à 3 ans. Une durée maximale de 36 mois s'impose afin d'éviter l'essoufflement des débiteurs, diminuer le risque de modification des circonstances sur lesquelles est bâti le processus d'assainissement et, enfin, ne pas péjorer la pratique actuelle largement reconnue dans le cadre des procédures de désendettement, tant par les créanciers que par les tribunaux.
- c) Nous estimons que les vérifications à accomplir en cours de procédure par l'office des faillites et l'office des poursuites doivent se limiter à des contrôles objectifs des conditions de l'article 337 et de l'article 348 alinéa 1 lettre c de l'avant-projet de loi (absence de nouvelles réquisitions de continuer la poursuite); ceux-ci reposent sur des processus bien établis et correspondent à la position de ces offices d'intermédiaires neutres entre le débiteur et ses créanciers. En revanche, ces offices devraient opérer un changement de paradigme important et se doter de nouveaux profils de compétences pour être en mesure de vérifier que le débiteur recherche des revenus et juger s'il ne les diminue pas par sa faute (art. 347, art. 348 al. 1 let. a et b de l'avant-projet de loi). A ce titre, nous souhaitons qu'ils soient uniquement tenus de prendre en compte les manquements du débiteur signalés par les autres autorités compétentes pour évaluer cet aspect (chômage ou aide sociale).
- d) En outre, pour garantir le succès de l'assainissement, un accompagnement social individuel de la personne surendettée sera crucial, notamment en amont de la requête adressée au tribunal puis tout au long de la procédure devant les offices, pour éviter les entorses au plan d'assainissement et inclure sans délai les dépenses supplémentaires exceptionnelles dans le calcul du minimum vital. Le rapport explicatif souligne aussi le caractère indispensable de telles mesures de soutien professionnel et d'accompagnement. Dès lors, nous suggérons que le rôle des services spécialisés dans le soutien et le conseil en désendettement soit inscrit expressément dans la loi fédérale.
- e) S'agissant de l'organisation de la procédure, menée d'abord sous la responsabilité de l'office des faillites puis sous celle de l'office des poursuites, le nouveau processus introduit un chevauchement de leurs compétences respectives sur une durée variable pouvant excéder une année (depuis le calcul du revenu saisissable initial lors de l'ouverture de la procédure jusqu'au dépôt du plan d'assainissement des dettes et de l'état de collocation définitif). Des précisions sont encore nécessaires pour faciliter la coordination, voire autoriser la délégation générale de certaines tâches à l'office des poursuites.

Enfin, notre Conseil appelle de ses vœux une prochaine révision indispensable pour apporter une réponse à la spirale de l'endettement automatique en cas de saisie, en prenant en compte les impôts dans la détermination du minimum vital au sens de l'article 93 LP.

De même, une modification du régime de la faillite au sens de l'article 191 LP et de l'exception de non-retour à meilleure fortune (art. 265 et 265a LP), semble toujours nécessaire pour offrir également des perspectives aux personnes surendettées non éligibles à la procédure d'assainissement. Les débiteurs endettés qui ne disposent pas d'actifs à offrir à leurs créanciers devraient pouvoir obtenir la faillite personnelle. Parallèlement, l'art. 265a LP devrait être adapté pour admettre un retour à meilleure fortune dès que le débiteur atteint le minimum vital élargi (double de la base mensuelle LP, loyer, assurances privées, impôts...).

D'autres observations et attentes, plus détaillées, sont développées dans la note annexée à la présente.

Vous remerciant d'avoir consulté notre Conseil, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

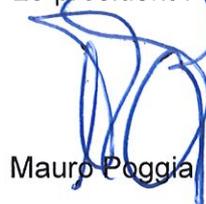
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière



Michèle Righetti

Le président :



Mauro Poggia

Annexe mentionnée

Copie à : [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

Madame Sarah Namer (tél. 022 388 89 80; [sarah.namer@etat.ge.ch](mailto:sarah.namer@etat.ge.ch)) se tient à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

**Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite  
(Assainissement des dettes des personnes physiques)  
(ci-après : AP-LP) – ouverture de la procédure de consultation**

**Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève**

---

**Remarques et commentaires relatifs à la révision proposée**

**1. La procédure concordataire simplifiée pour les débiteurs qui ne sont pas soumis à la poursuite par voie de faillite (art. 333 à 336 AP-LP)**

La proposition d'une procédure concordataire simplifiée apportera une amélioration au concordat et simplifiera le droit existant. Elle permettra, notamment, de passer directement d'une tentative d'un règlement à l'amiable, qui nécessite l'accord de tous les créanciers, à un concordat simplifié, dans lequel une simple majorité des créanciers pourra avaliser un accord portant sur le paiement partiel des dettes. De plus, le fait de ne plus devoir tenir compte des créanciers passifs qui ne se manifestent pas au cours de la procédure, permettra de trouver plus facilement des majorités et donc de mener plus de concordats à leur terme. Dès lors, nous saluons cette nouvelle procédure qui simplifiera la procédure judiciaire sur les plans de l'efficacité et des coûts, et qui permettra d'augmenter le nombre de solutions pragmatiques et d'assainissements de dettes.

**2. Procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes**

La proposition d'une procédure de faillite par assainissement des dettes permettra aux débiteurs de se libérer définitivement de leurs dettes, de prendre un nouveau départ et de se libérer du poids du surendettement. Un mécanisme juridique permettant de désendetter les personnes physiques surendettées et sans autres perspectives, de manière sûre, concrète et durable, fait actuellement défaut en Suisse. Dès lors, nous soutenons clairement la création d'une procédure permettant le désendettement des personnes qui n'ont, selon le droit actuel, aucune possibilité de sortir de leur situation de surendettement et qui sont, de ce fait, endettées à vie.

C'est le lieu de relever que la totalité des pays européens connaissent une procédure d'assainissement et qu'il était temps que la Suisse comble son retard en la matière. La procédure choisie par le Conseil fédéral s'inspire de celle de plusieurs pays européens (notamment l'Allemagne et l'Autriche) et consiste à l'effacement des dettes restantes après une période de prélèvement des biens et des revenus du débiteur.

La procédure proposée est donc très intéressante, mais il y a des aspects auquel il faut prêter attention et qui doivent être ajustés ou corrigés, afin de garantir que ce nouvel instrument soit utile et applicable, dans le sens qu'il permettra réellement d'assainir la situation des personnes gravement endettées.

a. Accès à la procédure des personnes dont le budget ne dégage pas de disponible et qui n'ont donc pas de capacité de remboursement

Conformément au mandat conféré par le parlement<sup>1</sup>, la procédure d'assainissement doit être ouverte à toutes les débitrices et à tous les débiteurs durablement insolubles, donc aussi aux personnes dont le budget ne permet pas de dégager un solde disponible pour le remboursement de dettes, y compris les personnes bénéficiant de prestations d'aide sociale. A ce sujet, le rapport explicatif indique que *"Les personnes sans perspectives de remboursement et celles qui dépendent de l'aide de l'Etat, par exemple de l'aide sociale, doivent pouvoir se soumettre à cette procédure et prendre un nouveau départ financier"*<sup>2</sup>.

Selon l'avant-projet, afin de permettre au juge de la faillite d'ouvrir la procédure d'assainissement, le débiteur doit disposer d'un budget équilibré (art. 337 al. 3 let. c AP-LP). A ce propos, il est indiqué dans le rapport explicatif : *"Peu importe la provenance des fonds : il peut s'agir de revenus d'une activité dépendante ou indépendante, mais aussi de prestations de l'assurance-chômage ou de l'aide sociale"*<sup>3</sup>.

Le surendettement constitue un obstacle majeur à l'intégration sociale et professionnelle des personnes concernées, et un frein à la sortie de l'aide sociale<sup>4</sup>. Il a aussi un impact important sur la santé physique et psychique des personnes concernées. Dès lors, un assainissement financier dans ces situations aura d'une part l'avantage de donner de meilleures perspectives d'avenir aux personnes surendettées, et, d'autre part, il aura pour effet de diminuer la charge des services publics (notamment aide sociale, curateurs, offices des faillites et de poursuites) et les coûts de la santé.

La procédure d'assainissement doit donc être possible même s'il n'y a pas de montant disponible pour des remboursements. Cette volonté est mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport explicatif<sup>5</sup>. Cependant, paradoxalement, elle n'est pas traduite dans le texte légal proposé, lequel ne mentionne jamais explicitement cette catégorie de personnes qui risque, pourtant, de constituer la majeure partie des débiteurs concernés par cette nouvelle procédure.

En effet, selon les statistiques de Dettes Conseils Suisse, une partie importante des personnes surendettées qui consultent ses membres ont des revenus qui ne dépassent pas le minimum vital de saisie (personne à l'aide sociale, working poor, etc.) et qui seraient donc insaisissables en cas de poursuites. Cette tendance est d'ailleurs confirmée par l'étude de la société ECO-PLAN, citée dans le rapport explicatif, qui parle de 6% des personnes physiques en Suisse (soit environ 520'000 personnes) qui possèdent au moins un acte de défaut de biens<sup>6</sup>, ce qui témoigne probablement de leur insaisissabilité.

Selon l'article 339, lettre a, chiffre 1 AP-LP, le minimum vital de saisie pendant la procédure de prélèvement serait augmenté des impôts courants. Cette proposition est bien évidemment à saluer. Cependant, elle aurait pour effet d'augmenter encore la proportion de personnes totalement insaisissables et donc dépourvues de capacité de remboursement.

<sup>1</sup> Motions 18.3510 Hêche et 18.3683 Flach

<sup>2</sup> Rapport explicatif No 3.1.3.2, page 25

<sup>3</sup> Rapport explicatif page 39, dernier paragraphe

<sup>4</sup> Projet de loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP – PL 13119), exposé des motifs page 57 (<https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13119.pdf>)

<sup>5</sup> Rapport explicatif pages point 1.1.1 page 6, page 13; point 3.1.1 page 22; point 3.1.3.2 page 25 et page 39

<sup>6</sup> Rapport explicatif pages 11 et 12

Malgré la prédominance de cette catégorie de personnes insaisissables comme candidats potentiels à l'assainissement, tout le projet est axé sur le prélèvement des revenus du débiteur pendant une certaine durée (art. 343 al. 1 let. c, d et e, AP-LP). Il prévoit le transfert de la procédure à l'office des poursuites en vue du prélèvement de revenus (art. 346 à 348 AP-LP) et la clôture de la procédure après 4 ans de prélèvement (art. 349 al.1 AP-LP, en lien avec l'art. 346 al. 4 AP-LP).

L'article 343, alinéa 1 AP-LP énumère les éléments que doit comporter le plan d'assainissement, dont la lettre e : "*le cas échéant, le taux de remboursement escompté et la distribution prévue*". Ce texte ne contenant pas d'exigence minimale de remboursement, on pourrait penser, par un raisonnement a contrario, qu'il n'y a pas d'exigence relative à la capacité de remboursement du débiteur. Toutefois, ceci n'est pas clair.

Aussi, l'avant-projet ne contient aucune indication sur la procédure à suivre pour les personnes insaisissables et sur les conditions qui leur seraient fixées pour bénéficier de la libération de leurs dettes. L'avant-projet de loi ne contient même pas une allusion à cette population et au fait qu'elle est admise à bénéficier de cette procédure. Cette absence d'indication nous préoccupe.

Dans un souci de sécurité juridique et aussi dans le but de prévenir des malentendus futurs au niveau de la jurisprudence, il faut que le texte légal garantisse de manière explicite l'accès à la procédure d'assainissement aux personnes qui disposent d'un taux de remboursement faible à inexistant.

En effet, les expériences passées notamment en matière de faillite personnelle, laquelle a été complètement dénaturée par des jurisprudences du Tribunal fédéral en défaveur des débiteurs, sous prétexte que le texte légal n'était pas assez explicite, démontrent qu'il convient de préciser dans la loi l'inclusion de cette catégorie de débiteurs. On pourrait, par exemple, le faire en ajoutant à la fin de l'article 337 alinéa 3, lettre c la phrase " ..., *même s'il est insaisissable*; " ou en complétant l'article 343, alinéa 1, lettre e par la phrase " ..., *étant précisé qu'un débiteur insaisissable peut également participer à cette procédure*".

Sans une telle précision, il est malheureusement possible qu'une décision du Tribunal fédéral exclue rapidement les personnes insaisissables de la possibilité d'être assainies, sous couvert d'abus de droit, comme cela a été le cas dans l'accès à la faillite personnelle (arrêt du TF 5A\_915/2014).

Or, en cas d'exclusion des personnes insaisissables, cette nouvelle institution perdrait presque l'intégralité de sa raison d'être.

Enfin, pour ces personnes, qui n'ont pas de capacité de remboursement, la condition pour une libération des dettes pourrait consister dans le fait que durant le délai d'épreuve, elles gèrent leur budget de manière exemplaire, sans faire de nouvelles dettes, et paient leurs charges courantes. L'article 346 pourrait éventuellement être complété dans ce sens, avec une modification de la note marginale (*E. Prélèvement ou délai d'épreuve*).

**b. Durée de la procédure : une durée maximale de 3 ans doit être retenue**

L'avant-projet du Conseil fédéral prévoit une durée de prélèvement des revenus du débiteur de 4 ans avant d'être libéré des dettes restantes (cf. art. 346, al. 4 et 349, al. 1 AP-LP). Une telle durée est trop longue et conduira à de nombreux échecs dans les futures procédures d'assainissement.

En effet, l'expérience des services spécialisés dans le domaine du désendettement a démontré qu'il est extrêmement difficile de motiver une personne réduite à vivre au minimum vital de l'office des poursuites, de persévérer plus de trois ans dans ses efforts d'assainissement et surtout de ne pas faire de nouvelles dettes par un effet de découragement.

C'est d'autant plus vrai qu'une bonne partie des personnes qui demanderont à être mises au bénéfice de cette procédure, aura préalablement déjà été saisie depuis plusieurs années dans le cadre des poursuites ordinaires. Pour elles la continuation, pendant une nouvelle période de 4 ans, de la vie au minimum vital de l'office des poursuites (même incluant l'impôt courant), n'offre aucune perspective encourageante à même de les motiver.

Si cette durée est trop longue, le débiteur risque donc de s'essouffler, et avec chaque année qui passe, il y a une augmentation du risque d'une modification imprévisible des circonstances sur lesquelles est bâti le processus d'assainissement. Ainsi, les situations peuvent se modifier notablement et de manière imprévisible (maladie, perte d'un emploi, naissance d'un enfant, divorce ou séparation, résiliation du bail, notamment) sur des durées supérieures à trois ans et réduire à néant toute possibilité de prévision budgétaire.

C'est d'ailleurs pour ces mêmes motifs que le législateur suisse a repris cette durée de trois ans dans la loi sur le crédit à la consommation (art. 28 al. 4 de la loi fédérale sur le crédit à la consommation), pour fixer la période durant laquelle un crédit doit pouvoir être remboursé par l'emprunteur pour considérer que son emprunt est raisonnable.

Une durée de prélèvement de 4 ans dans les procédures d'assainissement mettrait également à mal la pratique de négocier des accords portant sur une durée maximale de 3 ans, que les services spécialisés en matière de désendettement ont patiemment réussi à généraliser par l'intermédiaire des directives de Dettes Conseils Suisse et qui est aujourd'hui admise comme raisonnable tant par les tribunaux, que par les créanciers pour une procédure de désendettement.

Si une durée de 4 ans devait s'imposer pour la procédure d'assainissement, il y a un très grand risque que pour tous les futurs accords extra-judiciaires à l'amiable, ainsi que pour les concordats, les créanciers exigeraient également une durée de paiement de 4 ans, sachant bien qu'en cas de refus, le débiteur n'aura pas d'autre choix que de se soumettre à un prélèvement de 4 ans.

Ainsi, une durée de 4 ans dans la procédure d'assainissement aboutirait à péjorer le droit existant pour toutes les autres procédures de désendettement, ce qui ne peut pas être un résultat voulu pour l'adoption d'une nouvelle procédure censée améliorer la situation des débiteurs.

Enfin, au niveau européen, si des délais plus longs étaient initialement prévus pour les pays qui connaissent ce type de procédure, une récente tendance, motivée par un trop grand nombre d'échecs et appuyée par une directive européenne, a conduit à réduire la durée d'un assainissement à 3 ans (notamment en Allemagne et en Autriche)<sup>7</sup>.

Pour une procédure qui puisse réellement désendetter un grand nombre de personnes, il faut offrir une perspective réaliste aux débiteurs. Un horizon de maximum 3 ans pour être libéré d'un endettement, souvent déjà ancien, constitue une telle perspective stimulante et réaliste.

---

<sup>7</sup> Rapport explicatif, pages 20 et 21

c. Accompagnement social – soutien professionnel avant et pendant la procédure

La nécessité d'un accompagnement social est largement reconnue<sup>8</sup>. Un tel accompagnement est important tant dans le cadre de la préparation de la procédure (stabilisation de la situation au sens de l'art. 337, al. 3, let. c AP-LP), que durant la procédure de prélèvement.

L'expérience pratique des services privés spécialisés en conseil en désendettement montre clairement que le redressement d'une situation gravement obérée n'a rien de purement mécanique ou de purement comptable, mais qu'elle nécessite généralement, en amont du processus et pendant celui-ci, une prise en charge psycho-sociale au long cours.

Les personnes endettées de longue date ont souvent perdu complètement la maîtrise et la compréhension de leur situation financière et/ou administrative. Elles n'ouvrent plus leur courrier, n'ont plus la moindre idée du montant de leurs dettes, sont incapables de fixer des priorités dans leurs paiements et se laissent saisir passivement par l'office des poursuites sans chercher à améliorer leur situation. Ce découragement, parfois de nature dépressif, les fait renoncer à leurs droits sociaux, tels que les allocations de logement, les subsides destinés à la réduction des primes de l'assurance-maladie, les prestations complémentaires, et aboutit souvent à de nouvelles dettes pour retard de paiement, à la perte d'un logement ou même à une condamnation pénale pour non-paiement de pensions alimentaires.

Aussi, le premier travail de ces services spécialisés consiste à motiver les consultants, à les faire reprendre de simples gestes comme l'ouverture de leur courrier et le paiement des charges indispensables à leur minimum vital. Cette première étape connaît malheureusement beaucoup d'échecs et d'interruptions.

Ce n'est que dans un deuxième temps, après cette stabilisation, que les services spécialisés pourront déterminer l'ampleur de l'endettement et dessiner avec les personnes concernées des stratégies pour vivre avec leurs dettes et, dans de rares cas, à trouver des accords avec leurs créanciers ou d'autres solutions pour assainir leur situation.

Dès lors, il n'est pas réaliste d'imaginer que des débiteurs fortement endettés (puisque c'est la cible de cette nouvelle procédure) puissent s'adresser seuls au juge de la faillite, en ayant préalablement stabilisé leur situation et en ne contractant aucune nouvelle dette pendant plusieurs années.

Il existe sans doute des cas atypiques de personnes ayant de très bonnes compétences administratives et se retrouvant endettées à la suite d'un accident de parcours (par exemple la faillite d'une entreprise personnelle), et qui pourront se débrouiller seules dans la nouvelle procédure. Mais pour la majorité des situations, un accompagnement par un service spécialisé dans le désendettement s'avérera indispensable non seulement pour préparer la procédure (stabilisation de la situation, art. 337 al. 3 let. c AP-LP) mais également pour aider la personne candidate à un assainissement à ne pas se perdre en route, en arrêtant le paiement de factures indispensables ou parce que des changements survenus dans sa situation nécessitent un réaménagement des conditions de la procédure (art. 348 AP-LP).

---

<sup>8</sup> Rapport explicatif, page 27

Même si le Conseil fédéral reconnaît le caractère indispensable d'un tel accompagnement social, il juge inutile, essentiellement pour des raisons de fédéralisme, la prévention du surendettement et du risque de pauvreté incombant principalement aux cantons, d'inscrire ou même de mentionner dans la loi le principe et la nécessité d'un accompagnement par un service spécialisé<sup>9</sup>.

Or, si la réussite de ces nouvelles procédures suppose un accompagnement spécialisé, celui-ci doit être mentionné expressément dans la loi fédérale.

Ainsi, nous souhaitons que les services spécialisés en conseil de gestion de dettes et de désendettement soient explicitement inclus dans l'arsenal du juge, par exemple en complétant l'**art. 337 al. 1 AP-LP** par une phrase stipulant :

*"En cas de besoin, le juge peut conseiller au débiteur de s'adresser à un service spécialisé en matière de conseil de dettes".*

Dans ce cadre, nous relevons que, sur le plan genevois, les autorités sont conscientes du travail fourni par les services spécialisés en conseil en désendettement et le soutiennent, aussi financièrement. Par ailleurs, un projet de loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement est actuellement pendant devant le Grand Conseil. Ce projet de loi intègre les services privés spécialisés explicitement dans le dispositif d'assainissement de la situation financière et de désendettement, en tant que pilier fondamental pour l'accompagnement individuel des personnes surendettées, et il permettra aussi de pérenniser le soutien financier que le canton fournit à ces services<sup>10</sup>.

Enfin, il importe de s'assurer d'une application homogène, par les différents cantons, des nouvelles dispositions de droit fédéral, ce qui implique que les personnes surendettées doivent avoir accès à un soutien professionnel en matière de conseil de dettes quel que soit leur canton de résidence. A cet effet, nous préconisons l'introduction d'une nouvelle disposition (Art. 337a - Mesures d'accompagnement), qui serait la suivante :

**"Art. 337a Mesures d'accompagnement**

*Les cantons s'assurent que les personnes endettées puissent bénéficier de conseils spécialisés et de soutien lorsqu'elles souhaitent entreprendre une procédure d'assainissement."*

Cette proposition s'inspire de dispositions analogues qui existent dans d'autres domaines du droit, par exemple en matière d'aide aux victimes d'infractions (art. 9 de la loi fédérale sur les victimes d'infractions - LAVI) ou en droit de la famille (art. 171 du Code civil suisse - CCS).

Ce n'est qu'à ces conditions que cette nouvelle procédure pourra atteindre sa cible et s'appliquer aux personnes qui en ont le plus besoin, soit celles qui n'ont pas de ressources personnelles et qui, aujourd'hui, sont condamnées à un endettement à vie.

d. Exigences posées aux débitrices et aux débiteurs

Le but recherché, tant par les auteurs des motions qui ont initié cette démarche, que par le Conseil fédéral, était de trouver une solution accessible en faveur des personnes surendettées. Or, les modalités de la procédure envisagée semblent plutôt teintées de méfiance à l'encontre des débiteurs, de la crainte d'abus éventuels et d'une volonté de contrôle des débiteurs.

<sup>9</sup> Rapport explicatif page 27

<sup>10</sup> Cf. art. 16 du projet de loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement (PL 13063) : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13063.pdf>

En effet, le concept "d'efforts" à fournir par le débiteur (art. 347 AP-LP) et surtout du contrôle de ces efforts par l'office de poursuites (art. 348 al. 1 let. b AP-LP), par le juge de la faillite (art. 349 al. 3 let. b AP-LP) et même par les créanciers (art. 349 al. 1 in fine AP-LP) s'agissant des recherches de revenus menées par le débiteur, semble difficile à définir objectivement.

Il est impossible de mesurer d'avance l'importance que pourraient prendre ces contrôles dans la pratique de la nouvelle procédure, mais il est à craindre qu'ils n'aboutissent à des pratiques très différentes d'un canton à l'autre, voire d'un office à l'autre et qu'ils conduisent à des refus de libération de dettes basées sur des prémisses peu convaincantes.

Dans ce cadre, est-ce que le travail à temps partiel sera considéré comme un manque d'effort à prendre en considération ? Est-ce que la perte d'un emploi, jugée fautive par la caisse de chômage (par exemple parce que le débiteur a un problème d'alcool), sera une cause d'interruption de la procédure d'assainissement ? Est-ce que le fait de demeurer à l'aide sociale est un manque de bonne volonté à l'égard des créanciers ?

On pourrait ainsi multiplier à l'infini les exemples de changements de situation imprévus, d'appréciations subjectives du comportement du débiteur dans la façon de mener sa vie, en somme d'un contrôle de la moralité des débiteurs qui n'a, jusqu'ici, pas sa place dans le droit des poursuites.

Les offices des poursuites sont parfaitement à même de contrôler si le débiteur contracte de nouvelles dettes ou s'il contrevient à des prescriptions pénales en matière de poursuite et de saisie (par exemple par la dissimulation de biens ou de revenus), car il s'agit de notions objectives et qu'un tel contrôle fait déjà partie de leurs tâches aujourd'hui.

Dès lors les vérifications à accomplir en cours de procédure par l'office des faillites et l'office des poursuites devraient se limiter à des contrôles objectifs des conditions de l'article 337 et de l'article 348 al. 1 let. c de l'avant-projet de loi, c'est-à-dire à surveiller l'absence de nouvelles réquisitions de continuer la poursuite.

En revanche, ces offices devraient opérer un changement de paradigme important et se doter de nouveaux profils de compétences pour être en mesure de vérifier que le débiteur recherche des revenus et juger s'il ne les diminue pas par sa faute (art. 347, art. 348 al. 1 let. a et b AP-LP).

En effet, de telles vérifications ne relèvent pas typiquement de l'exécution forcée et forceront les offices à abandonner leur posture neutre face au débiteur, pour obtenir des preuves de ses recherches de revenus et juger s'il diminue ses revenus par sa faute. Dans ce contexte, nous souhaitons qu'ils soient uniquement tenus de prendre en compte les manquements du débiteur signalés par les autres autorités compétentes pour évaluer cet aspect (chômage ou aide sociale).

La mise en œuvre de ces nouveaux contrôles exigerait que les offices se dotent de toutes nouvelles compétences, notamment en matière d'assurance sociale, de travail social, de psychologie, dont ils ne disposent pas aujourd'hui et qui seraient coûteuses à acquérir.

Pour toutes ces raisons, il nous semble que de tels contrôles sont peu praticables, d'un coût disproportionné, qu'ils contiennent un grand risque de jugements de valeur et d'appréciations subjectives ou même arbitraires de la part des personnes qui seront chargées de les exécuter.

Aussi, des contrôles objectifs tels que mentionnés ci-dessus (nouvelles dettes, délits pénaux en vue de désavantager les créanciers), sont parfaitement adaptés et paraissent suffisants pour éviter les abus dans la nouvelle procédure.

Par conséquent, il nous paraît nécessaire que l'avant-projet soit adapté afin qu'il se limite à fixer des critères de contrôle clairs et objectifs.

e. Posture des autorités d'exécution

Même si l'office des poursuites est chargé du prélèvement pendant la procédure, il est très important de relever qu'il ne s'agit pas d'une procédure de saisie classique qui vise essentiellement à satisfaire les créanciers, mais d'une procédure nouvelle dont le but principal est l'assainissement du débiteur.

Or le risque d'échec de ces nouvelles procédures pourrait être élevé, en raison de l'apparition de nouvelles dettes ou du découragement de la personne cherchant un assainissement durable.

Dans cette optique, l'office des poursuites devra avoir une posture légèrement différente de celle d'organe d'exécution forcée, afin de faire en sorte qu'un maximum de procédures entamées puissent être menées à leur terme avec succès.

Ainsi, la réussite de la nouvelle procédure d'assainissement dépendra en très grande partie d'une certaine souplesse de la part des autorités d'exécution et d'une approche particulièrement bienveillante, permettant de régler les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présenteront.

Dans ce contexte, il est essentiel que l'office soit informé très rapidement de tout changement de situation du débiteur, même s'il s'agit de charges exceptionnelles et ponctuelles (notamment frais médicaux, frais liés aux enfants ou frais de chauffage), au moyen des justificatifs pertinents, afin de pouvoir en tenir compte pour assurer le meilleur ajustement possible des éventuels prélèvements.

C'est pourquoi, si l'office observe que le débiteur a des difficultés pour annoncer régulièrement et rapidement ces changements de situation, il devra dès que possible lui conseiller de se faire accompagner par un service spécialisé dans le soutien et le conseil en matière de désendettement. Il s'agit en effet d'éviter d'aboutir à une situation que l'office serait tenu de signaler au juge (selon l'art. 348 AP-LP) et qui mettrait prématurément un terme à la procédure de désendettement.

Nous préconisons que la loi soit précisée dans ce sens.

f. Délimitation des phases de la procédure

La procédure d'assainissement prévoit deux phases successives, menée respectivement sous la responsabilité de l'office des faillites puis sous celle de l'office des poursuites.

Cependant, le processus induit un chevauchement de leurs compétences respectives sur une durée variable pouvant excéder une année, depuis le calcul du revenu saisissable initial, lors de l'ouverture de la procédure, jusqu'au dépôt du plan d'assainissement des dettes et de l'état de collocation définitif (au sens de l'art. 346 al. 1 AP-LP).

En pratique, ces deux phases vont s'imbriquer dès le début, bien que les profils de compétences ne soient pas identiques dans les offices des faillites et les offices des poursuites, souvent organisés en entités distinctes.

Ainsi, des précisions sont encore nécessaires pour faciliter la coordination entre les interventions respectives des offices. En particulier, l'office des faillites devrait pouvoir non seulement recourir à l'appui de l'office des poursuites dans la fixation du minimum vital et la mise en place des premiers prélèvements de revenus (art. 341 al. 6 AP-LP), mais aussi, le cas échéant, autoriser la délégation générale de ces tâches à l'office des poursuites.

g. Créances exclues de la libération du solde de dettes (art. 350a, al. 1)

*Lettre c*

En application de l'article 350a, alinéa 1, lettre c, les contributions d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille sont exclues de la libération du solde de dettes, sous réserve des situations où les prétentions sont passées à la collectivité publique, ce qui est le cas lorsque des avances sur pensions alimentaires sont versées à la personne créancière de la contribution d'entretien. Cette réglementation conduit à une inégalité de traitement entre les personnes débitrices de contributions d'entretien, suivant si la personne créancière a fait ou non appel à l'Etat et a obtenu des avances. Lorsque la personne créancière de la contribution d'entretien a obtenu des avances et que ses prétentions sont passées à l'Etat, la personne débitrice se verra libérée du solde de sa dette d'aliments, tandis que lorsque la personne créancière ne s'est pas adressée à l'Etat, la personne débitrice restera redevable de l'ensemble de sa dette alimentaire. Ainsi, la libération du solde de dettes de la personne débitrice dépend du comportement de la personne créancière.

Cette réglementation aura bien entendu aussi des conséquences financières importantes pour les cantons qui connaissent un système d'avances sur pensions alimentaires.

*Lettre d*

Les demandes de remboursement de prestations d'aide sociale figurent dans le catalogue des créances qui sont exclues de la libération du solde de dettes (art. 350a al. 1, let. d AP-LP). Comme cela est indiqué dans le rapport explicatif, dans certains cantons, les prestations d'aide sociale légalement touchées sont remboursables<sup>11</sup>, contrairement à ce qui est le cas dans notre canton, où les prestations d'aide sociale ne sont pour le principe pas remboursables, sous réserve des exceptions telles que des prestations qui ont été versées à titre d'avances remboursables, des prestations qui ont été indûment touchées ou en cas de dessaisissement de ressources.

Dans le but d'une solution homogène au niveau Suisse en matière d'assainissement de dettes, nous préconisons que les demandes de remboursement de prestations d'aide sociale soient exclues de la libération du solde de dettes uniquement lorsque les prestations d'aide sociale ont été versées à titre d'avances remboursables, ou lorsqu'il s'agit de prestations indûment touchées ou en cas de dessaisissement de ressources. Il conviendrait dès lors d'adapter l'article 350a, alinéa 1, lettre d AP-LP en conséquence.

h. Coquilles

A toutes fins utiles, nous relevons qu'une coquille s'est glissée dans la version française de l'article 349 al. 2 de l'avant-projet de loi. Il faut lire non pas : "*il transmet à l'office chargé du prélèvement*" mais : "*l'office chargé du prélèvement transmet au juge de la faillite*".

<sup>11</sup> Rapport explicatif pages 66/67

Il existe aussi quelques coquilles du même type dans la version française du rapport explicatif, notamment aux commentaires des articles 348 et 349 en pages 49 et 50.

De plus, l'article 343 alinéa 1 lettre b fait référence à l'article 339 alinéa 1 lettre a de l'avant-projet de loi, dont la numérotation est erronée, l'article 339 comptant un seul alinéa.

### 3. Autres Remarques

#### a. Ajustement de la faillite personnelle (art. 191 LP)

Nous regrettons que le Conseil fédéral n'ait pas saisi l'occasion de cette réforme pour réparer un autre instrument important dans l'accompagnement des personnes surendettées, soit la faillite personnelle.

En effet, depuis le durcissement jurisprudentiel que nous évoquions ci-dessus (arrêt du TF 5A\_915/2014), la faillite personnelle est devenue totalement inaccessible pour des personnes sans fortune.

Or, un certain nombre de personnes ne pourra pas entrer dans les critères stricts de la nouvelle procédure d'assainissement et il serait dès lors essentiel que la faillite personnelle leur soit à nouveau accessible.

Nous préconisons dès lors de préciser à l'article 191 LP que "*l'existence de biens à distribuer aux créanciers n'est pas une condition pour l'ouverture de la faillite*".

Nous préconisons également de supprimer l'avance des frais de liquidation dans le cas de la faillite personnelle, car l'exigence d'une telle avance (3 500 francs à Genève) constitue une barrière infranchissable pour des personnes surendettées.

Par ailleurs, il paraît indispensable de régler de façon compréhensible et uniforme les critères de retour à meilleure fortune (art. 265 et 265a LP), puisqu'à l'heure actuelle ces critères divergent de façon extrêmement importante d'un canton à l'autre et même d'un juge à l'autre.

Une telle imprévisibilité est contraire à la sécurité du droit et entraîne de nombreuses procédures inutiles, faute de pouvoir évaluer à l'avance les chances de succès d'une telle démarche, tant pour le créancier que pour le débiteur.

#### b. Prescription des actes de défauts de biens

La plupart des actes et procédures juridiques connaissent une limite au-delà de laquelle ils ne peuvent plus être exercés. Même des actes très graves tels que les crimes du code pénal finissent par être prescrits.

Or, en matière de dettes, les actes de défaut de biens ne se périment jamais puisque le créancier peut très facilement faire renaître un nouveau délai de prescription de 20 ans, aboutissant ainsi à l'endettement à vie.

Sachant qu'avec l'écoulement du temps, la probabilité d'un remboursement tend vers zéro<sup>12</sup>, la survie illimitée d'un acte de défaut de biens n'a aucun intérêt économique. Elle a cependant pour effet de maintenir le débiteur dans une position stigmatisante.

<sup>12</sup> Rapport explicatif, page 12

En conséquence, nous préconisons que la durée de validité des actes de défaut de biens ainsi que les conditions d'interruption de la prescription soient réétudiées.

c. Inclusion des impôts courants dans le minimum vital

Nous regrettons également que le Conseil fédéral n'ait pas saisi l'occasion de la présente réforme pour inclure dans le minimum vital d'un débiteur faisant l'objet d'une saisie les impôts courants et qu'aucune modification de l'article 93 LP dans ce sens ne soit proposée.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs expressément déploré cette situation dans le cadre de l'exposé des motifs du projet de loi sur la prévention et la lutte contre le surendettement (PL 13063)<sup>13</sup> :

*"Le système en vigueur met d'ailleurs la personne faisant l'objet d'une saisie dans l'impossibilité de payer les impôts courants, étant donné qu'en cas de saisie sur salaire, le calcul du minimum vital opéré par l'OCP ne tient pas compte des impôts courants. Ainsi, la personne qui fait l'objet d'une saisie sur salaire n'est plus en mesure de payer ses impôts courants et elle s'endette de ce fait automatiquement auprès du fisc, et cela pendant toute la durée de la saisie. Cette pratique est malheureusement confirmée par la jurisprudence du Tribunal fédéral et, à ce stade, les différentes interventions au niveau du parlement fédéral pour modifier cette situation ont échoué".*

Il s'agit d'une revendication fondamentale et de vieille date. Si nous comprenons bien sûr qu'il s'agit d'une question très complexe, il est néanmoins regrettable que cet objet soit renvoyé à plus tard, comme indiqué dans le rapport explicatif<sup>14</sup>, maintenant ainsi la spirale de l'endettement automatique des personnes qui font l'objet d'une saisie.

\*\*\*

<sup>13</sup> PL 13063, exposé des motifs page 16

<sup>14</sup> Rapport explicatif, point 1.2.4, page 19

Regierungsrat  
Rathaus  
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement  
3003 Bern

Glarus, 20. September 2022  
Unsere Ref: 2022-133

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

Hochgeachtete Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

### **1. Vorlage im Grundsatz**

Es ist zu begrüßen, dass verschuldete Personen unter bestimmten Voraussetzungen eine zweite Chance auf ein schuldenfreies Leben erhalten (so der erläuternde Bericht auf Seite 2). Die heute bestehenden Fehlanreize dürfen aber nicht durch neue Fehlanreize ersetzt werden. Zudem bewährt sich nur, was in der Praxis einfach ist.

### **2. Vereinfachtes Nachlassverfahren (E Art. 333 ff. SchKG)**

Die Änderungen in E Art. 333 ff. werden begrüsst. Bereits unter geltendem Recht wird das Nachlassverfahren in Zusammenarbeit mit der Schuldenberatung Glarnerland erfolgreich als Sanierungsverfahren benützt, indem während dreier Jahre das verfügbare Einkommen an die Gläubiger abgeführt wird. Die vorgeschlagenen Änderungen verringern den Aufwand und die Kosten, ohne an der Qualität und Wirksamkeit des Nachlassverfahrens etwas zu ändern.

### **3. Konkursverfahren in der Form eines Sanierungsverfahrens (E Art. 337 ff. SchKG)**

Das vorgeschlagene Verfahren ist kompliziert, aufwändig und teuer. Es erfüllt die darin gesetzten Erwartungen nicht vollständig. Die vierjährige Frist ist in der Praxis zu lang. In Nachlassverfahren wird bereits heute eine dreijährige Abschöpfungsperiode angewendet.

#### **3.1. Keine Begriffsverwirrung im SchKG**

Das in der Praxis bewährte SchKG darf nicht mit einem Fremdkörper versehen werden, der sich Konkursverfahren in der Form eines Sanierungsverfahrens nennt. Zudem darf nicht in einer ersten Phase von Konkursmasse gesprochen werden (E Art. 345 Abs. 1), in der zweiten

Phase mit den "abgeschöpften Vermögenswerten" faktisch von einer Pfändungsmasse (E Art. 346 Abs. 3). Besser spricht man von einem Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung für natürliche Personen, welches neben die beiden Arten von Nachlassverfahren tritt.

### **3.2. *Kein Wechsel der Zuständigkeiten***

Der im Entwurf vorgeschlagene – mehrfache – Wechsel der Zuständigkeit zwischen Konkursamt und Betreibungsamt ist entschieden abzulehnen und erweist sich nicht als praxistauglich. Im schlimmsten Fall wechselt die Zuständigkeit in Teilbereichen mindestens fünfmal:

1. Inventaraufnahme und erste Abschöpfung durch Konkursamt (E Art. 341)
2. Unterstützung bei der Abschöpfung durch Betreibungsamt (E Art. 341 Abs. 6)
3. Kollokationsverfahren und Sanierungsplan durch Konkursamt (E Art. 342 f.)
4. Unterstützung beim Sanierungsplan durch Betreibungsamt (E Art. 343 Abs. 2)
5. Erste Verwertung und Verteilung durch Konkursamt (E Art. 345)
6. Abschöpfung, Verteilung und Schluss durch Betreibungsamt (E Art. 346 ff.)
7. Konkursverfahren durch Konkursamt bei Abbruch Sanierungsverfahren (E Art. 344 Abs. 2)

Es müssten (namentlich in grossen) Kantonen alle Betreibungsämter mit einer neuen Software ausgerüstet werden, welche die fliegende Verfahrensübernahme vom Konkursamt – und gegebenenfalls wieder dorthin zurück – in unterschiedlichen Stadien erlaubt; dies ist ineffizient und schlicht zu teuer. Es ist deshalb das Konkursamt als einzig zuständige Vollzugsbehörde vorzusehen, was zu wesentlichen Vereinfachungen führt. Die einmal begründete Zuständigkeit kann damit auch bei einem Wohnsitzwechsel erhalten bleiben, nötigenfalls wie bisher mit Rechtshilfe durch das Amt vor Ort.

### **3.3. *Keine erste Verteilung (E Art. 345 SchKG)***

Die erste Verteilung basiert auf der Annahme, dass das Konkursamt nur für die erste Phase zuständig ist (vgl. vorne Ziff. 3.2 und E Art. 342). Wird aber richtigerweise mit dem Konkursamt eine einzige Vollzugsbehörde eingesetzt, erübrigen sich Vorschriften zur ersten Verteilung, zumal damit Härten bei verspäteten Forderungseingaben verbunden sind (Dividendenverlust ab dem Zeitpunkt der Überweisung an das Betreibungsamt gemäss E Art. 342 Abs. 2).

### **3.4. *Steuern und Krankenkassenbeiträge***

Zu begrüssen ist zwar, dass die laufenden Steuern vom beschränkt pfändbaren Einkommen abgezogen werden (E Art. 339 Bst. a Ziff. 1). Es ist jedoch sicherzustellen, dass die Steuern auch laufend dem Staat abgeführt werden. Im Sinne einer radikalen Vereinfachung ist für solche Fälle für eine bestimmte Zeit die Quellensteuerpflicht vorzusehen, die Krankenkassenprämien sind durch das für die Abschöpfung zuständige Amt laufend abzuliefern (vgl. unten Ziff. 4.5).

### **3.5. *Unterschiedliche Behandlung der Gläubiger (E Art. 350 f. SchKG)***

Die unterschiedliche Behandlung der Gläubiger in E Art. 350a überzeugt nicht, namentlich nicht die massive Schlechterstellung des Gemeinwesens in Art. 350a Bst. c und d. Dies führt zu Fehlanreizen, macht aus einer Bevorschussung (z. B. Art. 131a Abs. 1 ZGB) die definitive Tilgung von Unterhaltsforderungen und wird damit faktisch zur Sozialhilfe. Dafür besteht keine verfassungsmässige Grundlage. Auch der Bundesrat war in der Botschaft zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) vom 29. November 2013 noch davon ausgegangen, dass das Sozialhilferecht in die Zuständigkeit der Kantone fällt (BBl 2014 530). Sodann führen die in E Art. 350a aufgezählten Ausnahmen gerade nicht zur angestrebten Sanierung, sondern pflanzen das Problem auf Jahre fort.

### **3.6. Massive Kosten zu Lasten des Staates (E Art. 340 und Art. 350 Abs. 2 SchKG)**

Für das Sanierungsverfahren sollen keine Kostenvorschüsse erhoben werden, doch sollen sämtliche Kosten vorab gedeckt werden (E Art. 340). Sollten dennoch ungedeckte Kosten entstehen, werden auch diese von der Restschuldbefreiung erfasst (E Art. 350 Abs. 2).

Für Schuldner, die wenig oder kein Einkommen haben, stehen die Kosten in keinem Verhältnis zur doch nicht erzielten Sanierungswirkung. Es wird nur Geld ausgegeben für die staatliche Verwaltung des geringen Einkommens und der hohen Schulden. Jeglicher Anreiz, mindestens die Kosten zu decken, fehlt. Sodann besteht eine Ungleichbehandlung mit dem Nachlassverfahren, in welchem die Kosten zwingend gedeckt sein müssen.

## **4. Vorschläge mit radikaler Vereinfachung**

Folgende auf der Praxis unserer kantonalen Stellen (Betreibungs- und Konkursamt, Gerichte, Soziale Dienste, Verein Schuldenberatung) fussenden Änderungsanträge werden von uns zur Verbesserung der Vorlage unterbreitet:

a) Die Vereinfachungen beim Nachlassverfahren (E Art. 333) werden wie vorgeschlagen umgesetzt.

b) Das Stundungsverfahren (E Art. 336a) wird beibehalten und wie vorgeschlagen umgesetzt.

c) Das Sanierungsverfahren (E Art. 337 ff.) wird vereinfacht. Es braucht zudem einen Anreiz zum vereinfachten Nachlassverfahren, in welchem meist eine Schuldenberatungsstelle die Funktion des Sachwalters übernimmt. Die Schuldenberatungsstellen können die Schuldner während des ganzen Verfahrens begleiten und sie unterstützen, ohne dass dafür eine staatliche Stelle notwendig wäre. Die umfassende Sanierungswirkung ist im Nachlassverfahren – anders als in E Art. 350a – gewährleistet. Zudem besteht ein Anreiz, die anfallenden Kosten im Voraus oder mindestens im Laufe des Verfahrens zu decken.

d) Das Tor zur Insolvenzerklärung gemäss Art. 191 SchKG, welches das Bundesgericht verschlossen hat (zuletzt mit Urteil 5A\_78/2016 vom 14. März 2016), ist für Personen ohne Einkommen und Vermögen wieder behutsam zu öffnen. Art. 191 Abs. 2 SchKG ist dahingehend zu ergänzen, dass auch keine Aussicht auf ein vereinfachtes Nachlassverfahren nach E Art. 333 bestehen darf. Fälle von Rechtsmissbrauch bleiben ohnehin vorbehalten und sind vom Konkursgericht zu unterbinden.

So käme der Gesetzgeber der Aufforderung des Bundesgerichts im erwähnten Entscheid nach (Erw. 2.4.3.), in diesem Bereich eine angemessene Lösung zu finden, die den finanziellen Interessen aller Beteiligten gerecht wird. Für Personen ohne Einkommen und Vermögen (im erläuternden Bericht S. 16 als "aussichtslose Fälle" bezeichnet) ist das vorgeschlagene Sanierungsverfahren (E Art. 337 ff.) schlicht zu kompliziert und zu teuer; ein Sanierungsplan ist das Papier, auf dem er steht, nicht wert. Mit dem Ermessen des Konkursgerichts ist dem Problem besser und günstiger abgeholfen.

e) Es wird die Quellensteuerpflicht in folgenden Fällen eingeführt:

1. Ab einer Pfändung gemäss Art. 93 SchKG während dreier Kalenderjahre
2. Während des Sanierungsverfahrens (E Art. 337 ff.)
3. Während des vereinfachten Nachlassverfahrens (E Art. 333 ff.)
4. Während des Nachlassverfahrens für natürliche Personen (Art. 293 ff. SchKG)

Ferner stellt das zuständige Amt sicher, dass die Krankenkassenprämien für die Grundversicherung vom abgeschöpften Einkommen vorab bezahlt werden, wie in Art. 93 Abs. 4 rev. SchKG vorgesehen (Änderung KVG vom 18. März 2022), aber von Amtes wegen.

Mit diesen Massnahmen liessen sich erhebliche Kosten und Umtriebe ersparen, mit einer präventiven Breitenwirkung, machen doch Steuerforderungen und Prämienausstände rund die Hälfte aller Betreibungen aus (Untersuchung ECOPLAN vom 9. Juni 2021 zum Umgang mit Verlustscheinen, im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, Seite 9, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/71798.pdf>).

## 5. Ausnahmen von der Restschuldbefreiung

Fraglich ist, ob die Ausnahmen von der Restschuldbefreiung im Sanierungsverfahren nach Art. 350a Abs. 1 lit. a-e VE-SchKG eine Sanierung überhaupt zulassen. Insofern handelt es sich bei diesen Ausnahmen teilweise um erhebliche Beträge. Daher scheinen diese Ausnahmen die nachhaltige Sanierung aufgrund von Art. 350a Abs. 2 VE-SchKG in gewissen Fällen stark zu relativieren oder gar zu verunmöglichen. Insbesondere die Sozialhilfe soll daher nicht ins Restschulungsverfahren miteinbezogen werden. Dies würde sonst eine Übersteuerung der Kantone darstellen. Die Sozialhilfe und deren Rückerstattung soll Sache der Kantone bleiben

Das Übel ist an der Wurzel zu packen, statt am Ende einer Schuldenspirale teuer staatlich zu verwalten.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**



Benjamin Mühlemann  
Landammann



Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):

- [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)



Sitzung vom

20. September 2022

Mitgeteilt den

22. September 2022

Protokoll Nr.

757/2022

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an: [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

## **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 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung begrüsst grundsätzlich die gemäss Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) neu vorgesehenen Sanierungsverfahren für natürliche Personen. Dabei ist jedoch insbesondere darauf zu achten, dass die neu vorgesehenen Verfahren für die Betroffenen und Behörden so effizient und praxistauglich als möglich gehalten und durchgeführt werden können. Insbesondere beim Konkursverfahren mit Restschuldbefreiung erachten wir die nun vorgeschlagene Lösung in diesem Sinne noch als nur beschränkt praxistauglich und entsprechend verbesserungsfähig. Wir verweisen für die Details auf die nachfolgenden Bemerkungen.

## **1. Vereinfachtes Nachlassverfahren**

### **1.1. Allgemeine Bemerkungen**

Die Regierung erachtet die Einführung eines vereinfachten Nachlassverfahrens als sehr gute Ergänzung im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs. Im Gegensatz zur einvernehmlich privaten Schuldbereinigung kann dieses Verfahren auch stattfinden, wenn nicht alle Gläubiger zustimmen (Mehrheitsbeschluss gemäss Art. 305 SchKG). Zu prüfen und zu begrüssen wäre, wenn das vereinfachte Nachlassverfahren auch für natürliche Personen mit einem Handelsregistereintrag offenstehen würde. Für Personen, die ein Kleinunternehmen führen, ist es aus Kostengründen kaum möglich das ordentliche Nachlassverfahren zu finanzieren. Solche Fälle sind schlussendlich als Konkursverfahren durchzuführen.

### **1.2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

#### **Art. 333 VE SchKG**

Wir beantragen, dieses Verfahren auf alle natürlichen Personen mit Handelsregistereintrag auszudehnen.

#### **Art. 334 Abs. 1 VE SchKG**

Da die kurzen Stundungsfristen regelmässig weder bei den einvernehmlich privaten Schuldbereinigungen noch bei Nachlassverfahren ausreichen, ist diese Frist auf sechs Monate zu verlängern. In dieser Zeit ist die Ausarbeitung eines Nachlassvertrags möglich, ohne für jedes Verfahren die Verlängerung der Stundung beantragen zu müssen.

#### **Art. 334 Abs. 2 VE SchKG**

Aufgrund der Ausführungen zu Art. 333 VE SchKG ist hier eine Ergänzung vorzunehmen. Bei natürlichen Personen mit Handelsregistereintrag ist die Bewilligung zusätzlich dem Handelsregisteramt mitzuteilen.

#### **Art. 334 Abs. 4 VE SchKG**

Im Gegenzug zur verlängerten Frist gemäss den Bemerkungen zu Art. 334 Abs. 1 VE SchKG ist diese Frist auf vier Monate zu kürzen. Es ist anzunehmen, dass die Anzahl

Anträge auf Verlängerung der Stundungsfrist aufgrund der ersten gewährten Stundungsfrist von bis zu sechs Monaten stark abnehmen werden. Damit werden die Sachwalter und die Gerichte entlastet.

### **Art. 335 Abs. 3 VE SchKG**

Damit die Frist schweizweit einheitlich angesetzt wird, ist eine festgeschriebene Frist von zehn Tagen angezeigt.

### **Art. 336a VE SchKG**

Mit der Einführung der zwei neuen Verfahren werden viele Entschuldungsmöglichkeiten angeboten. Die einvernehmlich private Schuldenbereinigung mit Einführung des vereinfachten Nachlassverfahrens sowie dem Konkursverfahren mit Restschuldbefreiung verliert seine Daseinsberechtigung und ist zu streichen.

## **2. Konkursverfahren mit Restschuldbefreiung**

### **2.1. Allgemeine Bemerkungen**

Die Regierung begrüsst grundsätzlich die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens. Der Vorentwurf ist jedoch zu komplex und scheint wenig praxistauglich zu sein. Keine gute Lösung ist die vorgeschlagene Kombination der Zuständigkeit zweier Ämter, welche sich ein Verfahren gegenseitig hin- und herschieben. Dies könnte allenfalls einfacher funktionieren, wenn die Betreibungs- und Konkursämter wie etwa im Kanton Graubünden in einem Amt zusammengefasst sind. Ist dies nicht der Fall, wird ein Restschuldbefreiungsverfahren gemäss Vorentwurf kaum reibungslos und effizient von statten gehen. Mit der Lösung im Vorentwurf sind ein hoher Aufwand und Kommunikationsprobleme zwischen den Betreibungs- und Konkursämtern vorprogrammiert. Auch wissen die am Verfahren beteiligten Personen (Schuldner, Gläubiger, etc.) nicht, bei wem das Verfahren jeweils hängig und wer aktuell federführend ist.

Die Eröffnung und Publikation erfolgt analog einem Konkursverfahren. Das Konkursamt muss sich bis zur Abschöpfungsphase deshalb nur soweit mit dem Betreibungsrecht auseinandersetzen, als es zur Berechnung eines Existenzminimums notwendig ist. Das Betreibungsamt müsste hingegen das gesamte Konkursverfahren (Sicherung, Inventar, Schuldenruf, Kollokationsplan, etc.) verinnerlichen

und sich zudem mit Schlussberichten (Abschlussbericht für das Sanierungsverfahren) auseinandersetzen. Beantragt wird deshalb eine einfachere Lösung, nämlich, dass sich das Konkursamt dem Sanierungsverfahren annimmt und bei komplexen Existenzminimum-Berechnungen die Hilfe des Betreibungsamts in Anspruch nimmt. Nachfolgend steht in unserer Vernehmlassung das Konkursamt, auch wenn aufgrund des Entwurfs vom Betreibungsamt die Rede ist.

Im Vorentwurf wird das Schuldbetreibungsrecht zu sehr mit dem Konkursrecht durchmischt. Es entspricht keiner Logik, wenn mit einem Konkursinventar und somit der Konkursmasse gearbeitet wird und während des laufenden Verfahrens plötzlich Vermögenswerte gepfändet und verwertet werden müssen. Aufgrund von Kollokationsklagen etc. ist es gemäss Vorentwurf möglich, dass die Zuständigkeit bis zum Schluss des Sanierungsverfahrens beim Konkursamt verbleibt. Es erscheint deshalb sinnvoller, wenn das Restschuldbefreiungsverfahren immer vollständig durch ein Konkursamt durchgeführt wird, allenfalls unter Beihilfe des Betreibungsamts. Die Notwendigkeit derselben wird mit den Jahren, aufgrund der gestiegenen Erfahrung bei den Konkursämtern, abnehmen. Es soll bei der Restschuldbefreiung keine Übergabe des Verfahrens zwischen zwei Ämtern stattfinden ausser für die Existenzminimum-Berechnung, welche allenfalls rechtshilfeweise durch das Betreibungsamt erfolgen kann.

Eine Regelung bei einem allfälligen Wegzug des Schuldners fehlt. Hier muss klar definiert werden, ob das ursprüngliche Amt zuständig bleibt oder das Verfahren an das Amt am neuen Wohnort übertragen und von diesem weitergeführt wird. Bleibt die Zuständigkeit beim ursprünglichen Amt, so muss die Existenzminimum-Berechnung über einen Rechtshilfenauftrag möglich sein.

Die Registrierung dieser Verfahren ist im Konkursbereich ebenfalls unkompliziert. Ein Restschuldbefreiungsverfahren wird mit einem Entscheid des Konkursgerichts eröffnet. Das Konkursamt kann deshalb ein Konkursverfahren eröffnen und dies in den jährlichen Statistiken, wie es bereits heute mit den verschiedenen Konkursverfahren gehandhabt wird, ausweisen. Das Konkursgericht ist anzuweisen, die Entscheide von Restschuldbefreiungsverfahren analog den Entscheiden von Konkursöffnungen

nicht nur dem Konkursamt, sondern auch dem Betreibungsamt am Wohnort mitzuteilen. Das Betreibungsamt kann auf der Person das laufende Restschuldbefreiungsverfahren so vermerken, wie es heute bereits mit den Konkursöffnungen gehandhabt wird, damit der Hinweis eines laufenden Restschuldbefreiungsverfahrens auf den Betreibungsregistrauszügen ersichtlich gemacht wird. So werden Dritte, welche ein Interesse glaubhaft machen können, ebenfalls geschützt.

Es handelt sich um ein neues Verfahren, welches für die Ämter und Aufsichtsbehörden eine neue Herausforderung darstellen wird. Mit der Umsetzung des Restschuldbefreiungsverfahrens betreten wir in der Schweiz Neuland. Vor der Einführung des Restschuldbefreiungsverfahrens ist deshalb allen Beteiligten (Konkursämtern, Aufsichtsbehörden, Konkursgerichten, Softwareherstellern, Berufsverbänden) genügend Zeit einzuräumen. Die Ämter müssen Personal rekrutieren und Mitarbeitende schulen. Aufsichtsbehörden sind angehalten Formulare auszuarbeiten und allfällige Weisungen zu erlassen. Die Softwarehersteller müssen die neuen Verfahrensabläufe programmieren und in den Systemen integrieren, damit es in der Praxis speditiv umsetzbar ist. Es ist nicht sinnvoll dieses Verfahren innert kürzester Zeit einzuführen, ohne dass alle Beteiligten sich darauf vorbereiten konnten. Im Zusammenhang mit den Softwareherstellern ist an dieser Stelle nochmals festzuhalten, dass es in der Praxis einfacher und effizienter sein wird, wenn das neue Verfahren nur beim Konkursamt angesiedelt wird. Andernfalls müssen beide Ämter das Verfahren in ihren Systemen integrieren, was zu unnötig hohen Kosten und Aufwänden führt.

In dieser Vorlage besteht in Bezug auf Sozialhilfesschulden ein Zielkonflikt. Nach Art. 337 Abs. 3 lit. c VE-SchKG muss glaubhaft gemacht werden, dass während des Verfahrens keine neuen ungedeckten Verbindlichkeiten entstehen. Aus dem erläuternden Bericht (S. 40/67) ist zu entnehmen, dass die Quelle dieser Mittel unerheblich ist. Es kann sich bei dieser Finanzierung des Lebensbedarfs insbesondere um Sozialhilfe handeln. Nach Art. 349 Abs. 3 lit. d VE-SchKG kann die Restschuldbefreiung aber nur dann erfolgen, wenn während der Dauer des Verfahrens keine neuen Forderungen entstanden sind, die der Schuldner voraussichtlich aus eigenen Mitteln nicht fristgerecht begleichen kann. Indem die Sozialhilfe nach kantonalem Recht rückerstattungspflichtig ist, kann eine Restschuldbefreiung bei Sozialhilfeempfängern gar nicht stattfinden. Die Sonderstellung der Sozialhilfesschulden muss in der Vorlage

besser hervorgehoben werden. Dieser Aspekt wird durch die berechnete Sonderstellung der Sozialhilfesschulden in Art. 350a Abs. 1 lit. d VE-SchKG nur ungenügend gewürdigt. Vergleiche unsere Anpassungsvorschläge zu Art. 337 Abs. 3 lit. c VE-SchKG, Art. 349 Abs. 3 lit. d VE-SchKG und zu den Erläuterungen von Art. 350a VE-SchKG.

## **2.2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

### **Art. 337 Abs. 1 VE SchKG**

Der eingeschobene Halbsatz *"und der Konkursbetreuung oder der Betreuung auf Pfändung untersteht,"* erachten wir als überflüssig. Der Abs. 1 ist wie folgt anzupassen: *"Jede natürliche Person kann beim Konkursgericht beantragen, ein Konkursverfahren in Form eines Sanierungsverfahrens nach diesem Titel (Sanierungsverfahren) zu eröffnen."*

In Abs. 3 lit. c ist hervorzuheben, dass Sozialhilfesschulden nicht von dieser Bestimmung erfasst werden.

### **Art. 339 VE SchKG**

Für die Abschöpfungsphase ist der Verweis auf das beschränkt pfändbare Einkommen abzüglich der laufenden Steuern notwendig. Jedoch ist die Lösung mit der Pfändung, der während des Sanierungsverfahrens anfallenden Vermögenswerte, unglücklich. Stattdessen soll hier festgehalten werden, dass während des Sanierungsverfahrens anfallende Vermögenswerte, gestützt auf Art. 197 Abs. 2 SchKG, als Nachträge ins Inventar aufgenommen werden und nach den Regeln des Konkursrechts zu verwerten sind. Das Inventar ist ein rollendes Dokument und kann jederzeit ergänzt werden. Dies ist deutlich effizienter und viel kostengünstiger. Wird z.B. der Liquidationsanteil an einer Erbschaft gepfändet, so ist das Verwertungsverfahren in der Verordnung über die Pfändung und Verwertung von Anteilen an Gemeinschaftsvermögen (VVAG; SR 281.41) klar umständlicher, als wenn der gleiche Vermögenswert nach Konkursrecht (Art. 16 VVAG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 und 11 VVAG) verwertet werden kann. Es ist nicht nachvollziehbar, warum nicht auf die Inventarisierung von Art. 197 Abs. 2 SchKG verwiesen wird. Gemäss Vorentwurf muss die Pfändung vollzogen und anschliessend eine Pfändungsurkunde ausgestellt werden. Dies widerspricht einem möglichst kostengünstigen Sanierungsverfahren. Es macht in den Ausführungen im erläuternden Bericht den Anschein, als würde nur auf die Regeln der

Pfändung verwiesen, weil es an diesem Punkt des Entwurfs keine anderen Optionen mehr gibt. Das ist ein weiterer Grund, das Verfahren schlank zu halten und für die gesamte Sanierungsphase beim Konkursamt zu belassen.

#### **Art. 340 Abs. 1 VE SchKG**

Es wird die Streichung dieses Absatzes beantragt. Bei einem Schuldner, welcher nicht einmal einen minimalen Kostenvorschuss leisten kann, stellt sich grundsätzlich die Frage nach dessen Sanierbarkeit.

#### **Art. 340 Abs. 2 VE SchKG**

Eine Erleichterung für das neue Sanierungsverfahren in Sachen Kosten ist aus Sicht des Schuldners begrüssenswert. Mit der vorgesehenen Regelung trägt der Staat ein hohes Risiko, da nicht einmal die Auslagen durch den Schuldner gedeckt werden müssen.

Das Restschuldbefreiungsverfahren soll gemäss Entwurf auch Personen offenstehen, bei welchen keine Abschöpfung möglich ist und somit keine Rückzahlungsmöglichkeiten bestehen. Dies erscheint mehr als fragwürdig. Nebst dem "normalen" Existenzminimum wird dem Schuldner ein Betrag für die laufenden Steuern belassen. Ist es für einen Schuldner nicht möglich, dem Konkursamt während der Abschöpfungsphase eine monatliche Quote abzuliefern, so ist eine erneute Verschuldung vorprogrammiert. Einem solchen Schuldner wird es während und auch nach dem Sanierungsverfahren nicht möglich sein, eine kleine Reserve zu bilden, mit welchem ausserordentliche Kosten gedeckt werden können. Bereits mit den zu tragenden Selbstbehalten, z.B. für eine Zahnarztbehandlung, wird ein solcher Schuldner in die Schulden Spirale zurückfallen. An diesem einfachen Beispiel wird aufgezeigt, wie notwendig mindestens eine kleine monatliche Abschöpfung für die erfolgreiche Restschuldbefreiung ist.

#### **Art. 341 Abs. 5 lit. a VE SchKG**

In Bezug auf das vorliegende Vorgehen des Konkursamts, ist uns nicht klar, weshalb dieses eine Pfändung vollziehen muss. Vielmehr fallen von Gesetzes wegen (Art. 339 lit. a VE SchKG) sowohl das beschränkt pfändbare Einkommen sowie die bis

zum Schluss des Konkursverfahrens anfallenden Vermögenswerte in die Konkursmasse. Bei der "Einkommenspfändung" geht es um eine blosser Konkretisierung des erhöhten Existenzminimums und der abzuschöpfenden Quote. Es ist völlig ausreichend, wenn das Konkursamt an dieser Stelle eine einfache Verfügung bezüglich des Existenzminimums erlässt. Lit. a ist dahingehend zu präzisieren, dass das Konkursamt die entsprechende Verfügung unter analoger Anwendung der Art. 89 bis 97 SchKG erlässt und diese mit dem Sanierungsplan aufzulegen ist.

Aus unserer Sicht sind kein Pfändungsvollzug und keine Pfändungsurkunde notwendig. Damit entfallen allfällige Widerspruchsverfahren und es erspart viel Aufwand und Kosten. Was mit der Pfändungsurkunde zu tun wäre, wäre so oder so unerklärlich.

#### **Art. 342 Abs. 3 VE SchKG**

Ein einfacher Verweis auf Art. 251 SchKG ist ausreichend für die Behandlung von verspäteten Forderungseingaben, wenn das Konkursamt für das gesamte Verfahren zuständig ist. Es braucht keine anderweitige zeitliche Beschränkung.

#### **Art. 344 Abs. 1 VE SchKG**

Das Konkursamt soll während des gesamten Sanierungsverfahrens die Möglichkeit haben, einen Antrag auf Abbruch des Sanierungsverfahrens zu stellen. Während der gesamten Abschöpfungsphase kann festgestellt werden, dass ein Schuldner sich nicht mehr bemüht.

#### **Art. 345 Abs. 2 VE SchKG**

Die Kosten sind gemäss Art. 340 Abs. 2 VE SchKG aus dem Erlös vorab zu decken. Wird frühzeitig eine Verteilung vorgenommen, ist die Kostendeckung nicht mehr gesichert. Dies erhöht das Risiko für den Ausfall der Kosten weiter. Der Entscheid, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe Abschlagsverteilungen vorgenommen werden, sollte dem Konkursamt überlassen werden. Dies entspricht der Möglichkeit von Abschlagszahlungen im summarischen Konkursverfahren (Art. 266 SchKG).

**Art. 346 Abs. 1 VE SchKG**

Das Verfahren soll nicht an das Betreibungsamt überwiesen werden. In Abs. 1 soll lediglich erwähnt werden, dass die Zuständigkeit beim Konkursamt am Wohnort des Schuldners liegt.

Im Sanierungsverfahren ist auf das Konkursrecht abzustützen und nur in Bezug auf die Abschöpfung des Einkommens auf das Betreibungsrecht zu verweisen.

**Art. 346 Abs. 2 VE SchKG**

Das Konkursamt schöpft die in Art. 339 lit. a SchKG bezeichneten Vermögenswerte ab. Im Rahmen der abschöpfbaren Quote sind allfällige Änderungen der Einkommensverhältnisse sowie des Existenzminimums in Form einer Revision zu verfügen. An dieser Stelle ist auf Art. 93 Abs. 1 und 3 SchKG zu verweisen. (Nochmalige) Pfändungsvollzüge und Pfändungsurkunden sind nicht notwendig. Lit. a bis d sind zu streichen.

**Art. 346 Abs. 3 VE SchKG**

Die Verteilung ist nach Konkursrecht gestützt auf den Kollokations- und den Sanierungsplan vorzunehmen.

**Art. 347 Abs. 2 VE SchKG**

An dieser Stelle ist die Auskunftspflicht von Dritten, analog Art. 91 Abs. 4 SchKG, zu ergänzen.

**Art. 348 Abs. 1 lit. b VE SchKG**

Hier ist das Wort "offensichtlich" zu streichen, da die Beurteilung über die Offensichtlichkeit sich als sehr schwierig erweist. Die Beurteilung, ob eine Bemühung als ungenügend eingestuft wird oder nicht, ist ausreichend.

**Art. 348 Abs. 2 VE SchKG**

Im Abs. 2 resp. in der Botschaft ist es wichtig zu erläutern, wie mit allfälligen Beträgen, welche während der Abschöpfungsphase eingegangen sind, zu verfahren ist. Es ist zu erläutern, wie mit den abgeschöpften Beträgen des abgebrochenen Sanierungsverfahrens umgegangen werden soll, wenn der Schuldner im Rahmen von

Art. 191 SchKG einen Antrag auf Eröffnung eines Konkursverfahrens stellt und dieses eröffnet wird. Des Weiteren ist auszuführen, ob die allenfalls ungedeckten Kosten aus dem Sanierungsverfahren im anschliessenden Konkursverfahren als Massakosten zu behandeln sind.

#### **Art. 349 Abs. 3 lit. d VE SchKG**

Der Gesetzestext ist mit dem Hinweis zu ergänzen, dass die Sozialhilfeschulden von dieser Bestimmung ausgenommen sind.

#### **Art. 350 Abs. 2 VE SchKG**

Ungedeckte Kosten können, wie bereits in den Ausführungen zu Art. 340 Abs. 2 VE SchKG festgehalten, nicht der Sinn eines Sanierungsverfahrens sein. Dieser Absatz ist zu streichen.

#### **Art. 350 Abs. 5 VE SchKG**

Die Akten werden laut Art. 349 Abs. 2 VE SchKG dem Konkursgericht zur Erklärung des Abschlusses des Sanierungsverfahrens überwiesen. Gemäss Entwurf wird dies normalerweise durch das Betreibungsamt veranlasst. Es wird daraus interpretiert, dass die Bescheinigungen gemäss Art. 350 Abs. 5 VE SchKG durch das Betreibungsamt zu erlassen sind. Wiederum stellt das Konkursamt gestützt auf Art. 350a Abs. 2 VE SchKG für allfällig aus der Restschuldbefreiung ausgenommene Forderungen Konkursverlustscheine aus. Gerade diese Abläufe stellen ein Musterbeispiel für die erwähnte Schwerfälligkeit des Sanierungsprozesses dar.

Wir weisen aus Effizienz- und Kostengründen nochmals darauf hin, dass für die Durchführung des Sanierungsverfahrens ausschliesslich das Konkursamt zuständig sein muss.

#### **Art. 350a Abs. 1 lit. d VE SchKG**

Wenn die Sozialhilfe zur Finanzierung des Lebensbedarfs während des Sanierungsverfahrens dienen kann, ist es nur konsequent, wenn die Sozialhilfeschulden von der Restschuldbefreiung ausgenommen werden. Die Forderungen aus den Sozialhilfeleistungen sind die einzigen Forderungen, welche während des Verfahrens selbst entstehen dürfen und können. Mithin wird immer nur ein Teil der Forderung aus Sozialhilfeleistungen überhaupt von der Restschuldbefreiung erfasst werden können,

während gleichzeitig bereits eine neue Schuld aus Sozialhilfeleistungen entstehen kann. Damit den Sozialhilfeempfängern keine falschen Illusionen gemacht werden, ist, wie vorgesehen, auf eine Restschuldbefreiung der Sozialhilfesschulden zu verzichten. Die Erläuterungen sind entsprechend anzupassen.

### 3. Kontaktperson

Als Kontaktperson für Rückfragen steht Ihnen Herr Rechtsanwalt lic. iur. Gianni Scandella, Juristischer Mitarbeiter Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit, zur Verfügung (081 257 25 15; [gianni.scandella@djsq.gr.ch](mailto:gianni.scandella@djsq.gr.ch)).

Abschliessend danken wir für die Berücksichtigung unserer Anliegen und für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

**PAR COURRIEL**

Département fédéral de justice et police  
Madame la Conseillère fédérale  
Karin Keller-Sutter  
Palais fédéral  
3003 Berne

Courriel : [zz@bl.admin.ch](mailto:zz@bl.admin.ch)

Delémont, le 6 septembre 2022

**Procédure de consultation (avant-projet)**  
**Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite**  
**(Assainissement des dettes des personnes physiques)**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous remercie de l'avoir consulté dans la procédure citée en marge et vous fait part ci-après de ses commentaires.

Le Gouvernement salue la réforme proposée même s'il a quelques remarques à vous soumettre. En effet, il convient de combler une lacune dans notre législation sur les poursuites et faillites. Le système actuel ne permet pas aux personnes physiques surendettées d'assainir durablement leur situation, ce qui les oblige à vivre en permanence avec le strict minimum vital *ad vitam aeternam*. Il est important de pouvoir donner de nouvelles perspectives, une nouvelle chance, à ceux et celles qui un jour ont pris des risques en créant une entreprise ou ont été confrontés à des problèmes financiers indépendamment de leur volonté.

Il sied de relever également que de nombreuses conditions ont été posées afin d'éviter un usage abusif de ce nouvel outil d'assainissement. En effet, seules les personnes qui sont au bénéfice d'un revenu régulier permettant de couvrir leurs dettes courantes sans en créer de nouvelles pendant une période de 4 ans pourront bénéficier d'une libération de dettes. Il s'agit d'une preuve par acte qu'elles sont à même de gérer un budget sans s'endetter. Ce délai probatoire dont la durée devrait être réduite (voir ci-dessous) représente un garde-fou contre d'éventuels abus.

Le suivi du débiteur pendant cette période probatoire, notamment au travers d'une éventuelle saisie de salaire, paraît judicieux. Cette saisie permettra dans certains cas de couvrir une partie des créances ouvertes et des frais de procédure.

Les nouvelles tâches attribuées aux offices des poursuites et faillites ne seront pas nécessairement couvertes par les émoluments fixés dans l'ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP ; RS 281.35). Si cela s'avère nécessaire, il conviendra d'adapter ladite ordonnance afin que les frais des offices soient couverts. Cette perte pourra toutefois être compensée indirectement par le fait que les personnes qui pourront bénéficier d'une libération de dettes seront incitées à améliorer leurs revenus, à réintégrer le marché du travail, et verront leur santé s'améliorer. Tout ceci aura un effet positif sur le plan économique et la société en général. Les services sociaux en seront bénéficiaires puisqu'ils ne devront plus apporter une aide à certains débiteurs. Les subsides pour l'assurance maladie pourront diminuer, les recettes fiscales augmenter.

Des modifications devront être apportées aux différents logiciels informatiques, ce qui va toutefois engendrer un certain coût.

Il est enfin relevé dans le projet le rôle que devraient jouer à l'avenir certains organismes chargés de lutter contre le désendettement. Ces organismes seront appelés à conseiller et à préparer les budgets des personnes susceptibles de remplir les conditions d'un assainissement. Le canton pourrait être appelé à augmenter ses subventions pour ces nouvelles tâches. Il conviendrait également de prévoir expressément dans la loi un droit pour la personne durablement endettée à être assistée par un travailleur social spécialiste pour les démarches et le suivi de son désendettement.

S'agissant de l'examen de détail de l'avant-projet proposé, nos commentaires sont les suivants :

Les nouvelles dispositions n'appellent pas de remarques particulières sous réserve de ce qui suit :

#### **Ad Procédure concordataire simplifiée**

Les nouveaux articles 333 à 336 sont approuvés sans réserve.

#### **Ad Procédure de faillite par assainissement des dettes**

Art. 337 : le projet prévoit des conditions strictes préalables à la libération des dettes de sorte que sont visées par cette nouvelle procédure les personnes qui présentent le plus de chance de ne pas retomber dans l'insolvabilité. Le délai de carence de 15 ans prévu sous l'alinéa 3 lit.d est jugé trop long. Il est proposé de le réduire à 10 ans.

Art. 339 : le calcul du minimum vital risque de poser des problèmes si la situation fiscale du failli n'est pas clairement définie, notamment concernant les acomptes à payer. Il est également relevé que l'office chargé d'une saisie de salaire devra être très vigilant et revoir sans retard le calcul du minimum vital dès qu'il y aura une modification de charges.

Art. 340 : comme aucune avance de frais n'est prévue, ce sera à l'Etat de payer les frais de procédure, sous réserve d'actif à réaliser. Ce risque financier paraît acceptable compte tenu du nombre de cas peu élevés estimés et des effets positifs d'un assainissement.

Art. 341 : une collaboration étroite sera nécessaire entre l'office des poursuites et l'office des faillites concernant l'éventuelle saisie de salaire dont la durée sera de 4 ans (cf. al. 5). Il est prévu que l'office des poursuites « assiste » l'office des faillites. Cette notion d'assistance devrait pouvoir être interprétée de manière large car dans les faits, ce sera véritablement à l'office des poursuites de faire les calculs du minimum vital et de suivre la saisie (révision). Il est prévu dans l'avant-projet (cf. art. 346) que ce n'est qu'à partir de l'entrée en force de l'état de collocation que l'office des poursuites

sera chargé de poursuivre la saisie de salaire. Etant donné que ce dernier office est spécialisé en matière de saisie de salaire, il est proposé que la mise en place de la saisie de salaire soit confiée dès l'ouverture de la faillite à cet office.

Art. 345 : il est prévu un premier tableau de distribution établi par l'office des faillites après l'entrée en force de l'état de collocation. Cela signifie que les revenus saisis jusqu'à cette date sont distribués. Il serait préférable que ceux-ci soient englobés dans le second tableau de distribution prévu à l'échéance des 4 ans (cf. art. 349).

Art. 346 : il est renvoyé aux remarques figurant sous l'art. 341. Le mandat de saisir les revenus du débiteur devrait pouvoir être confié dès le début de la procédure à l'office des poursuites. De plus, le délai probatoire de 4 ans est jugé trop long. Il est proposé de le réduire à 3 ans afin de ne pas décourager le débiteur déjà soumis à d'autres conditions très restrictives et de réduire les risques d'un échec lié aux imprévus de la vie (maladie, divorce, etc.).

Art. 347 : le projet de loi oblige le débiteur à s'efforcer, pendant la procédure, de réaliser des revenus et de faire régulièrement état de sa situation. Les exigences posées ne doivent pas être trop élevées notamment lorsque les débiteurs rencontrent des difficultés psychosociales ou de santé. Cet aspect devrait être clarifié dans la loi.

Art. 348 : ce n'est pas à l'office chargé du prélèvement (soit l'office des poursuites dès l'entrée en force de l'état de collocation ; art. 346) de proposer au juge de la faillite de mettre un terme à la procédure d'assainissement, mais à l'office des faillites car seul ce dernier est responsable de cette procédure.

Art. 349 : il est prévu que l'office des poursuites établisse le 2<sup>e</sup> tableau de distribution (saisie de salaire) et envoie un rapport sur le déroulement de la procédure d'assainissement aux créanciers . Si l'on peut admettre que ce tableau soit établi par l'office des poursuites, l'office des faillites doit garder la main sur les informations importantes à donner aux créanciers. Ce rapport devrait être de son ressort.

L'alinéa 2 de cette disposition comprend une erreur de traduction qu'il convient de corriger (cf. version allemande). Le dossier doit être transmis au juge de la faillite et à notre avis par l'office des faillites (cf. remarque précédente).

Art. 350a : sont exclus de la libération du solde des dettes certaines créances notamment les contributions d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille si ces prétentions ne sont pas passées à la collectivité publique. Cela signifie *a contrario* que lorsqu'une collectivité publique avance les contributions d'entretien, celle-ci sera traitée comme les autres créanciers du failli. Ses créances seront effacées.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, le Gouvernement vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

David Eray  
Président



Jean-Baptiste Maître  
Chancelier d'État



**Finanzdepartement**

Bahnhofstrasse 19  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 55 47  
info.fd@lu.ch  
www.lu.ch

Öffnungszeiten:  
Montag - Freitag  
08:00 - 11:45 und 13:30 - 17:00

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
per E-Mail an (Word- und PDF-Datei):  
[zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

Luzern, 6. September 2022

Protokoll-Nr.: 1017

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 haben Sie die Kantonsregierungen in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Vernehmlassung eingeladen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass der Kanton Luzern die Vorlage grundsätzlich begrüsst. Gleichwohl gibt es aus unserer Sicht wichtigen Anpassungsbedarf, welcher nachfolgend erörtert wird.

**A. Vereinfachtes Nachlassverfahren**

Die geplante Einführung eines vereinfachten Nachlassverfahrens für Schuldner, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen, erscheint sinnvoll und wird unterstützt. Bereits heute werden Gesuche um Nachlassstundung regelmässig auch von natürlichen Personen eingereicht, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen, da die in Art. 333 ff. SchKG vorgesehene Möglichkeit der einvernehmlichen privaten Schuldenbereinigung mangels Kooperationsbereitschaft der Gläubiger oftmals nicht erfolgsversprechend ist. Dass für diese Kategorie von Schuldnern ein schlankes und damit kostengünstigeres Verfahren vorgesehen ist, erscheint sachgerecht.

Zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs lässt sich der Kanton Luzern wie folgt vernehmen:

**Zu Art. 335**

Abs. 1 lit. a:

Werden periodische familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsleistungen in Betreuung gesetzt und kann die Betreuung fortgesetzt werden, wird den Gläubigern im Nachlassverfahren wohl kaum noch eine Dividende angeboten werden können, da der Nachlassschuldner bis auf das betreibungsrechtliche Existenzminimum gepfändet werden dürfte.

Abs. 2:

Unklar ist, wie das Nachlassgericht von einer Widerhandlung Kenntnis erhält. Im Weiteren ist nicht ersichtlich, ob es hierzu einen Antrag des Sachwalters bedarf und ob allenfalls den Gläubigern ein Antragsrecht zusteht.

Abs. 4:

Der Verzicht auf Gerichtsverhandlungen erscheint vertretbar, zumal die Gesetzesbestimmung als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet ist.

#### **Zu Art. 336**

lit. b:

Es ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, weshalb die angemeldeten privilegierten Gläubiger nicht befriedigt werden sollten, damit der Nachlassvertrag bestätigt werden kann und diesbezüglich eine Privilegierung des Schuldners (vgl. Art. 306 Abs. 1 Ziff. 2 SchKG) erfolgen soll.

#### **Zu Art. 336a**

Es wäre wünschenswert gewesen, dass der Gesetzgeber die Auswirkungen einer mit einem Gläubiger abgeschlossenen Vereinbarung auf damit zusammenhängende Betreibungen klar regelt. Dass dieses Problem mit der neu geschaffenen Möglichkeit eines vereinfachten Nachlassverfahrens an Dringlichkeit verlieren wird, ändert nichts daran.

Abs. 3 lit. c:

In dieser Phase werden dem Nachlassgericht kaum alle Gläubiger bekannt sein. Die Erfahrung zeigt, dass die Schuldner oftmals keinen vollständigen Überblick über ihre Schulden und damit ihre Gläubiger haben. Abs. 3 lit. c bedarf daher insofern einer Präzisierung, als der Entscheid des Nachlassgerichts den **bekannt**en Gläubigern mitzuteilen ist.

### **B. Konkursverfahren für natürliche Personen (Sanierungsverfahren)**

Grundsätzlich ist gegen die Einführung eines Konkursverfahrens für natürliche Personen in Form eines praktikablen Sanierungsverfahrens nichts einzuwenden. Mit den Art. 337 ff. SchKG soll jedoch ein kompliziertes, aufwändiges und letztlich auch kostspieliges Verfahren eingeführt werden, welches die staatlichen Organe (Gerichte, Betreibungs- und Konkursämter) zusätzlich belastet. Somit gilt es einen einfacheren und günstigeren Weg für die Restschuldbefreiung zu finden.

Zudem ist fraglich, ob das vorgeschlagene Sanierungsverfahren sich in der Praxis bewähren würde. Das Sanierungsverfahren ist als Auffangverfahren primär für hoch verschuldete, natürliche Personen gedacht. Gerade für diese Gruppe dürfte es jedoch ausserordentlich schwierig werden, dass während des Verfahrens keine neuen, ungedeckten Verbindlichkeiten entstehen (Art. 337 Abs. 3 lit. c SchKG), dauert die Abschöpfung doch vier Jahre (Art. 346 Abs. 4 SchKG).

Wir bedauern die vom Bundesrat verworfene gesetzliche Verankerung einer Beratungs- und Unterstützungspflicht der Konkurs- und Betreibungsämter oder anderen Stellen respektive einer Möglichkeit für Ratsuchende, eine fachlich kompetente Begleitung beizuziehen (vgl. S. 26 f. des erläuternden Berichts). Im erläuternden Bericht führt der Bundesrat aus, dass die Kantone für die Schuldenprävention zuständig sind. Entsprechend sind die Beratungsangebote in den Kantonen unterschiedlich ausgebaut und die Sanierungsverfahren unterscheiden sich in ihrer Wirkung. Wir bitten den Bundesrat daher, die Aufnahme einer verpflichtenden Bestimmung im Gesetz mit dem Ziel einer verstärkten Wirkung des Sanierungsverfahrens nochmals wohlwollend zu prüfen.

Für die Pfändungs- und Konkursverlustscheine soll die Verwirkungsfrist von 20 Jahren auf 10 Jahre reduziert werden. Einer verschuldeten Person sollte das Recht zustehen, dass Schulden nach einer angemessenen Zeit verirken und sie wirtschaftlich und sozial wieder

teilhaben kann. Nicht zuletzt kommt dieser Umstand auch dem Gemeinwesen und dem Unternehmertum zugute.

Weiter ist im erläuternden Bericht nicht enthalten, ob bzw. in welchen Punkten die Gebührenverordnung SchKG revidiert bzw. ergänzt werden müsste.

Zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs lässt sich der Kanton Luzern wie folgt vernehmen:

#### **Zu Art. 337**

Fraglich ist, wer faktisch in den Genuss eines solchen Sanierungsinstrumentes kommt, wenn die Voraussetzungen für das Nachlassverfahren und die Schuldenbereinigung letztlich nicht erfüllt sein dürfen.

Abs. 3 lit. d:

Damit die Überprüfung der fünfzehnjährigen Sperrfrist durch das zuständige Konkursgericht effizient vollzogen werden kann, ist ein eidgenössisches Restschuldbefreiungsregister zu schaffen. Die heutigen von den Betreibungs- und Konkursämter geführten Register umfassen nur den jeweiligen Betreibungs- bzw. Konkurskreis.

#### **Zu Art. 339**

lit. a:

Bei einem Schuldner, der dauernd zahlungsunfähig ist (Art. 337 Abs. 3 lit. a SchKG) dürfte kaum pfändbares Vermögen vorhanden und eine Abschöpfung von Vermögenswerten nach den Regeln der Pfändung in den wenigsten Fällen möglich sein. Eine Abschöpfung müsste zudem eine Mindesthöhe erreichen, damit die anfallenden Kosten in einem vernünftigen Verhältnis dazu stehen (Art. 340 Abs. 2 SchKG).

Im Weiteren wird im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (S.°43) festgehalten, dass auf das Verfahren ein erweitertes Existenzminimum angewendet werden soll (vgl. dazu auch Art. 339 lit. a Ziff. 1 SchKG). Die laufenden Steuern sind zum Notbedarf gemäss Art. 93 Abs. 1 SchKG hinzuzurechnen, was wir begrüssen. Diesbezüglich ist anzumerken, dass diese Vorgehensweise eine Ungleichbehandlung gegenüber den natürlichen Personen darstellt, welche sich in einem Betreibungsverfahren auf Pfändung befinden. Daher müsste auch im Betreibungsverfahren auf Pfändung das Existenzminimum auf die laufenden Steuern erweitert werden.

Das Budget sollte auch 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. 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.

#### **Zu Art. 340**

Es besteht die reelle Gefahr, dass die Kosten letztlich nicht gedeckt werden können. Wer in einem solchen Fall den Ausfall trägt, ist nicht geregelt.

Ungedeckt gebliebene Verfahrenskosten des Sanierungsverfahrens sind gemäss Art. 350 Abs. 2 SchKG mit der Restschuldbefreiung abzuschreiben. Diese angedachte Vorgehensweise hinsichtlich Kosten ist ein Fehlanreiz. Die Vorlage ist daher so anzupassen, dass die Kosten des Verfahrens gedeckt werden können.

#### **Zu Art. 341**

Abs. 5:

Es handelt sich hierbei um typische Aufgaben eines Betreibungsamtes. Dass das für die Abschöpfung zuständige Betreibungsamt zur Unterstützung zugezogen werden kann (Abs. 6), belegt die Kompliziertheit und Schwerfälligkeit des Verfahrens.

Von einer Zweiteilung des Verfahrens ist abzusehen. Die zweigeteilte Zuständigkeit ist weder zeit- noch kosteneffizient. Daher ist die geplante Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs hinsichtlich des Sanierungsverfahrens für alle natürlichen Personen so zu ändern, dass die Zuständigkeit dieses neuen Verfahrens entweder bei den Konkursämtern oder den Betreibungsämtern liegt, wobei hinsichtlich der Art des Verfahrens und der zu erfüllenden Aufgaben die Konkursämter für das Verfahren besser geeignet wären.

Die Konkursämter haben regelmässig bei Privatinsolvenzen gemäss Art. 191 SchKG und bei der ordentlichen Konkursbetreibung von natürlichen Personen, welche Art. 39 SchKG unterliegen, gemäss Art. 159 ff. SchKG ein Existenzminimum nach den Regeln der Pfändung zu vollziehen. Sie verfügen daher über die entsprechende Erfahrung und wären in der Lage das gesamte Verfahren durchzuführen. Es kann nicht nachvollzogen werden, weshalb in einer zweiten Phase die Betreibungsämter das Verfahren übernehmen sollen.

#### **Zu Art. 346**

Mit der Gesetzesrevision soll die Dauer des Verfahrens in Anlehnung an EU-Richtlinien und gestützt auf die rechtstatsächliche Untersuchung auf vier Jahren beschränkt werden. Wir begrüssen eine Beschränkung und regen gleichzeitig an, eine aus der Vollzugspraxis von Expertinnen und Experten in der Schweiz hergeleitete 3-Jahres-Frist einzuführen (vgl. S. 47f. des erläuternden Berichts).

#### **Zu Art. 349**

Die vorgeschlagene Lösung führt dazu, dass die Verfahren bei den Gerichten während vier Jahren pendent bleiben, was zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand führt und nicht unterstützt werden kann.

#### **Zu Art. 350**

Abs. 2:

Es bleibt offen, wer diese Kosten letztlich zu tragen hat.

Abs. 5:

Es ist nicht klar, wer diese Bescheinigung auszustellen hat.

#### **Zu Art. 350a**

Abs. 1:

Wir begrüssen, dass die von der Restschuldbefreiung ausgenommenen Forderungen restriktiv definiert sind. Hingegen sollte sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen auch in den Schuldenschnitt einbezogen werden. Denn 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 bundesrechtliche Lösung ist daher auch aus Sicht der Rechtsgleichheit der bestehenden Empfehlung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorzuziehen.

Abs. 2:

Es ist nicht klar, wer den Konkursverlustschein auszustellen hat.

### **C. Übergangsrecht**

Bei der Terminierung der Inkraftsetzung dieser Vorlage soll den Betreibungs- und Konkursämtern eine längere zeitliche Vorlaufperiode eingeräumt werden. Damit die Verfahren effizient geführt werden können, benötigen die Betreibungs- und Konkursämter genügend Zeit, um allenfalls zusätzliches Personal zu rekrutieren und auszubilden.

Des Weiteren sind durch das Bundesamt für Justiz, Dienststelle Oberaufsicht, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Gerichten und Amtsstellen zwecks einheitlicher Führung der Verfahren die erforderlichen Unterlagen auszuarbeiten.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Reto Wyss  
Regierungsrat



# LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police DFJP  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

## **Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Assainissement des dettes des personnes physiques)**

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel a pris connaissance du sujet de la consultation du Département fédéral de justice et police et vous remercie de lui offrir la possibilité de donner son avis sur ce projet de révision de La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP).

À titre liminaire, nous relevons qu'en 1993 notre Canton a été le premier canton romand à avoir tenté d'apporter une réponse au problème du surendettement par la création d'un fonds de désendettement et de prévention de l'endettement. Forts des expériences réalisées dans ce cadre et des constats établis tant par les partenaires sociaux, tels que le CSP et Caritas, que par l'office cantonal du recouvrement, nous avons adopté en 2020 la loi cantonale sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS – RSN 831.3). Cette loi novatrice, largement soutenue politiquement, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

La LLPS est divisée en trois axes : la prévention, la détection précoce et l'assainissement financier. Les nouvelles actions que permet ce nouveau cadre légal cantonal sont toutefois conditionnées, voire limitées, par le cadre fédéral. C'est pourquoi, toute nouvelle mesure allant dans le sens du projet de loi mis en consultation permettra au final une application plus efficiente de la loi cantonale.

L'intention première de la modification législative, soit la volonté de mettre en place, au niveau fédéral, des instruments permettant aux personnes privées surendettées ou indigentes d'assainir leur situation, nous semble donc non seulement honorable, mais surtout nécessaire dans notre système juridique et nous la soutenons. Toutefois, pour les praticiens de la LP, les procédures établies pour ce faire et la répartition des missions entre les différentes entités concernées, nous amènent à un constat d'une application très difficile, en particulier pour la procédure d'assainissement par libération de dettes.

## **1. Procédure concordataire simplifiée**

Nonobstant quelques modifications, cette procédure pourrait être applicable et remplir valablement son objectif, qui nous semble vraiment souhaitable.

Nous relevons en particulier la question des primes et de participation aux coûts de l'assurance-maladie sociale (Art. 336 let. a AP-LP), dont le fait qu'elles soient toujours considérées comme des créances privilégiées de 2<sup>e</sup> classe nous semble être un obstacle majeur à l'homologation d'un concordat.

Par rapport au calcul des majorités (Art. 336 let. a AP-LP), qu'en est-il des débiteurs qui ont des créances ouvertes à l'étranger et qui ne se manifestent pas ?

## **2. Procédure d'assainissement par libération de dettes**

Globalement nous soulignons l'impact positif d'une procédure de libération des dettes, pour toutes les catégories de débiteurs, en particulier les personnes à faible revenu ou sans revenu et durablement insolvables. Afin de rester concis dans nos observations, nous ne relèverons qu'un seul des aspects positifs de cette nouvelle procédure, soit l'intégration des impôts courants dans le calcul du minimum vital, car nous constatons d'emblée que sa mise en œuvre implique une réorganisation et l'attribution de nouvelles missions pour les offices des poursuites (OP) et faillites (OF) qui la rendent très difficilement applicable.

L'art. 339 let. a ch. 1 AP-LP représente un véritable changement de paradigmes dans le système juridique et doit être salué. Il s'agit d'un changement majeur et essentiel à l'atteinte de l'objectif visé, soit le désendettement à long terme des débiteurs. Bien que nous estimions que la procédure d'assainissement, telle que présentée aujourd'hui, est très difficilement applicable pour les raisons qui seront développées ci-dessous, l'intégration de l'impôt courant dans le minimum vital devrait faire l'objet d'une réflexion dans un contexte élargi, puisqu'elle semble être aujourd'hui acceptée par le Conseil fédéral dans ce projet particulier. Cette mesure, généralisée à tous les débiteurs, pourrait en effet à elle seule contribuer à l'objectif d'assainissement des particuliers et à leur réinsertion économique. Il est en effet expressément constaté dans le rapport en page 8 que le mode de calcul du minimum vital restrictif, actuellement en vigueur, rend nulle toute perspective de désendettement à long terme. Le Conseil d'État neuchâtelois attend avec intérêt de voir si la question pourra maintenant être abordée sous un autre angle que lors des différentes interventions parlementaires à ce sujet, dont la dernière date de 2018 (motion 18.3872 et postulat 18.4263).

Concernant les fortes difficultés d'application relevées ci-dessus, elles découlent du fait que la procédure d'assainissement confie en effet aux offices des missions qui dépassent essentiellement leurs attributions, mais également leurs compétences. Les OP et OF effectuent actuellement exclusivement des tâches d'exécution en application de la LP, dont l'objectif principal est le désintéressement des créanciers. Ils peuvent au plus se permettre d'évaluer la situation des débiteurs au cas par cas lors de l'établissement de leur minimum vital mais restent, pour le surplus, dans le strict carcan de la procédure d'exécution forcée établie par la LP.

L'avant-projet qui nous est soumis attribue aux offices des missions qui sortent complètement de l'esprit actuel de la LP et qui nécessiteraient des compétences psychosociales impliquant non seulement une réorganisation complète de ces entités, mais également une révision plus ciblée de la loi, afin de réorienter les missions qui leur sont actuellement attribuées.

En plus de dépasser les missions des offices, nous y voyons également un risque de « double-casquette » qui risque d'être préjudiciable au bon déroulement de la procédure et à l'objectif visé.

L'accompagnement – tant social qu'administratif – des débiteurs bénéficiant d'une procédure d'assainissement est toutefois indispensable à sa réussite et doit pouvoir être garanti sur le long terme. Nous préconisons donc une révision qui attribuerait des missions claires en matière d'assainissement à des personnes déterminées, telles que par exemple travailleur-ses sociaux-ales, curateurs-trices, conseiller-ère-s ORP et pourquoi pas le-la commissaire nommé-e par le-la juge du concordat, mais en tous les cas distinctes des collaborateur-trices des OP et OF dont les missions doivent rester spécifiques à l'exécution forcée.

De surcroît, l'avant-projet est particulièrement confus quant à la répartition des rôles entre les offices, ainsi que quant à l'ordre chronologique dans lequel ils doivent intervenir. En effet, à ce jour, tant les OP que les OF suivent une procédure bien déterminée qui respecte la structure de la LP : *dispositions générales, procédure de poursuite* et ensuite *procédure de faillite*. La procédure de faillite par assainissement proposée prévoit des allers-retours entre les OP et OF qui sont peu clairs et nous font redouter des difficultés d'application. Outre ce va-et-vient, les spécialistes « faillites » devront dorénavant s'impliquer dans le domaine de la poursuite.

Il existe également une confusion quant à la détermination des masses, soit celle qui constituera la masse de la faillite et celle des biens qui s'ajouteront ensuite. Sachant qu'une masse active est susceptible d'être modifiée jusqu'à la fin de la procédure, la situation n'étant pas figée au jour de la faillite, comment appréhender un bien découvert après avoir transmis le dossier à l'OP (par exemple, la part du débiteur-trice dans une hoirie) ?

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'État approuve la procédure concordataire simplifiée, mais émet de fortes réticences quant à la procédure d'assainissement telle que prévue par l'avant-projet.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 septembre 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,  
L. KURTH



La chancelière,  
S. DESPLAND





CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

**PER E-MAIL**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Karin Keller-Suter  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
[staatskanzlei@nw.ch](mailto:staatskanzlei@nw.ch)  
Stans, 20. September 2022

## **Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit dazu und lassen uns wie folgt vernehmen.

### **1 Allgemeines**

Wir begrüssen im Grundsatz die Stossrichtung der Gesetzesrevision. Von einer Restschuldbefreiung sind positive Effekte auf die Volkswirtschaft zu erwarten. So konnten in ausländischen Studien positive Effekte auf das Unternehmertum nachgewiesen werden. Auch sind von Anreizen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt positive Effekte zu erwarten.

Diesen positiven Effekten stehen umgekehrt Verluste von Gläubigern im Einzelfall gegenüber, deren Forderung von einer Schuldbefreiung betroffen ist. Diese Verluste bestehen aber keinesfalls im vollen Forderungsumfang, betrifft das Sanierungsverfahren doch dauerhaft zahlungsunfähige Personen, welche ihre offenen Verpflichtungen definitionsgemäss nicht in absehbarer Zeit erfüllen können. Gemäss einer Untersuchung von Ecoplan ist es zudem so, dass Forderungen, welche bereits einmal erfolglos geltend gemacht wurden, in der Regel bereits heute nicht – oder nur zu einem kleinen Teil – je wieder eingetrieben werden können. Zudem stimmen wir mit der im erläuternden Bericht enthaltenen Argumentation überein, wonach durch den vorgesehenen Adressatenkreis der dauernd zahlungsunfähigen natürlichen Personen und durch die hohe Sperrfrist für die Einleitung eines neuen Sanierungsverfahrens die negativen Auswirkungen auf die Gläubiger stark begrenzt werden. Gesamtwirtschaftlich negative Effekte wie eine Verteuerung von Krediten oder eine Verschlechterung der Schuldnermoral sind – wie in der rechtsvergleichenden Analyse im Bericht des Bundesrates "Sanierungsverfahren für Privatpersonen" vom 9. März 2018 festgehalten wurde – nicht zu erwarten.

Mit Blick auf die Umsetzung sind wir jedoch der Meinung, dass das vorgeschlagene Verfahren sehr aufwändig und kompliziert ist. Insbesondere beim Aufwand, der durch die Betreibungs- und Konkursämter zu leisten ist, sehen wir viel Potential für eine Verschlankung und Präzisierung.

Ebenso stehen wir der Tatsache kritisch gegenüber, dass keine Mindestquote für die Gläubiger definiert ist. Dadurch entsteht zu viel Raum für Missbrauch.

Im Übrigen verweisen wir auf die nachfolgenden Punkte.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **2.1 Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs**

#### **Art. 334 (Stundung und Ernennung eines Sachwalters)**

Die fachlichen Anforderungen an den "Sachwalter" müssen gesetzlich umschrieben werden. Wer kann/darf als Sachwalter tätig sein? Zu oft gibt es in der Praxis Probleme (Staatshaftungsfälle) mit unqualifizierten Sachwaltern. Daher sollen die Kantone festlegen dürfen, wer als Sachwalter tätig sein kann.

Dabei favorisieren wir eine Lösung, wie sie im Kanton Luzern zur Anwendung kommt: Gemäss dem luzernischen Einführungsgesetz zum SchKG ist zur Übernahme von Sachwaltermandaten nur zugelassen, wer das luzernische Sachwalterpatent oder einen gleichwertigen Ausweis (z.B. Anwalts- oder Notariatspatent) besitzt. Eine ähnliche Lösung kennt der Kanton Waadt mit den sog. "agents d'affaires brevetés".

#### **Zwölfter Titel**

##### **Redaktionelles, Terminologie**

Der schwer zugängliche Begriff "Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens" soll vereinfacht werden, etwa durch "Sanierungskonkurs".

#### **Art. 345 (erste Verwertung und Verteilung)**

Gemäss Gesetzesentwurf erfolgt die erste Verteilung durch das Konkursamt, alle weiteren Verteilungen dann durch das Betreibungsamt. Dieser Vorschlag ist in der Praxis zu kompliziert; daher soll Absatz 2 ersatzlos gestrichen werden.

#### **Art. 346 (Abschöpfung, Zuständigkeit und Dauer)**

Das Restschuldbefreiungsverfahren ist eine Rechtswohltat. Aus diesen Gründen und auch mit Blick auf die Gläubigerinteressen darf es nicht sein, dass sich der Schuldner auf verhältnismässig einfache Art und Weise seiner finanziellen Verpflichtungen entledigen kann. Daher vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Dauer der Abschöpfung mindestens fünf Jahre dauern soll.

#### **Art. 348 (Veränderung der Verhältnisse)**

Absatz 3 "..., die Pfändung zu vollziehen oder ..." ist genauer zu umschreiben. Die Forderung des Gläubigers kann bekanntlich bis zum Zeitpunkt des angekündigten Pfändungsvollzugs durch den Schuldner noch bezahlt werden, so dass gar keine Pfändung vollzogen werden muss.

Daher folgender Formulierungsvorschlag: "..., die Pfändung zu vollziehen oder ...", ersetzen durch: "...eine Pfändung vollzogen werden musste".

Ebenfalls unklar ist die Formulierung "... oder das Amt erhält auf andere Weise Kenntnis von neuen unbedeckten Verbindlichkeiten". Was ist damit gemeint? Genügt z.B. ein Betreibungsbegehren? Im Interesse der Rechtssicherheit soll diese Wendung ersatzlos gestrichen werden.

**Art. 350 (Wirkungen)**

Wir sehen nicht ein, warum Anwartschaften nicht miteinbezogen werden sollen. Aus unserer Sicht wäre es nur recht und billig, Erbanfälle zumindest für eine gewisse Zeit zu berücksichtigen. Unser Vorschlag: Wenn dem Schuldner binnen 10 Jahren nach Abschluss des Restschuldbefreiungsverfahrens Vermögen anfällt, soll dieses abgeschöpft werden können.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Joe Christen  
Landammann



lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Geht an:

- zz@bj.admin.ch



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 74 44  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 29. September 2022

**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen); Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Aus sozial- und armutspolitischer Perspektive ist die vorgelegte Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs, v.a. das vorgeschlagene Sanierungsverfahren für natürliche Personen, sehr zu begrüssen. Mit dem Verfahren kann natürlichen Personen, die aus den verschiedensten Gründen (z.B. Scheidung, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Familiengründung) in eine Schuldenspirale geraten sind, ein Neuanfang und damit eine soziale und berufliche Perspektive geboten werden. Zudem leistet ein solches Verfahren einen Beitrag dazu, dass die Sozialhilfe auch in Überschuldungsfällen ihre Kernaufgaben der Existenzsicherung und der (Re-)Integration wahrnehmen kann. Die Schaffung eines einfachen Sanierungs- und Nachlassverfahrens für natürliche Personen, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen, ist zu begrüssen. Ebenfalls wird die Schaffung eines Konkursverfahrens in Form eines Sanierungsverfahrens und mit abschliessender Restschuldbefreiung für alle natürlichen Personen begrüsst.

Kritisch beurteilen wir folgende Punkte:

- *Zuständigkeiten beim konkursrechtlichen Sanierungsverfahren*  
Gemäss Vorschlag des Bundesrates sind im konkursrechtlichen Sanierungsverfahren die Betreibungs- wie auch die Konkursämter involviert. Somit sind unterschiedliche Organe, die in den jeweiligen Kantonen unterschiedlich organisiert sind, zuständig. Die Zuständigkeiten sind unübersichtlich und führen zu Schnittstellenfragen und Abstimmungsproblematiken, was sich für alle Beteiligten, wie auch auf die Effizienz, nachteilig auswirkt. Dass die Abschöpfung zu Beginn des Verfahrens durch das Konkursamt erfolgt und im Verlauf des Verfahrens auf das Betreibungsamt übergeht, ist verfahrens-



ökonomisch und für alle Beteiligten unbefriedigend. Das Konkursamt hätte mit der Ermittlung und dem Einzug des beschränkt pfändbaren Einkommens sowie der Eröffnung von Widerspruchsverfahren neu klassische Aufgaben der Spezialexécution zu übernehmen, wobei eben genau diese Kompetenzen und auch technischen Voraussetzungen bei den Betreibungsämtern bereits vorhanden sind. Die Berechnung des beschränkt pfändbaren Einkommens, abzüglich Steuern, die Erstellung des Sanierungsplans sowie die Abschöpfung ist daher von Anfang an und einzig durch das Betreibungsamt vorzunehmen.

– *Kostendeckung*

Bei der Kostenverlegung ist das Verursacherprinzip zu berücksichtigen. Wie bereits beim Privatkonkurs ist eine Kostenübernahme durch den Staat bzw. die Steuerzahlenden nicht angezeigt. Wer das konkursrechtliche Sanierungsverfahren verursacht und die Vorteile einer nachhaltigen Sanierung erlangt, soll auch für die entsprechenden Kosten aufkommen. Die Übernahme der Kosten soll wenigstens nach den Ansätzen der Gebührenverordnung für Schuldbetreibung und Konkurs, die so ausgerichtet ist, dass für die Schuldnerinnen bzw. Schuldner wie auch für die Gläubigerinnen und Gläubiger ein bestmögliches Ergebnis erzielt werden kann, erfolgen. Dabei sei daran erinnert, dass die Gebührenansätze im Bereich des Konkurswesens nicht kostendeckend sind.

– *15-jährige Sperrfrist*

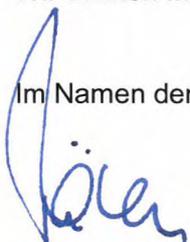
Zur Vermeidung von Missbräuchen und zur Abfederung von Verlusten für die Gläubigerinnen bzw. Gläubiger wird eine 15-jährige Sperrfrist vorgeschlagen, die zu begrüssen ist. Die Einhaltung einer solchen Sperrfrist erfordert jedoch eine gesamtschweizerische Lösung zur Registrierung.

– *Übergangsrecht*

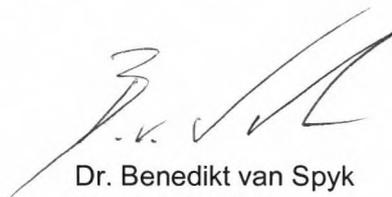
Die neuen Verfahren bedürfen bei den Betreibungs- und Konkursämtern sowie den Gerichten entsprechende Instruktion und Organisation. Ebenfalls sind die Fachapplikationen der Betreibungs- und Konkursämter entsprechend anzupassen. Dies ist bei der Inkraftsetzung der Änderungen entsprechend zu berücksichtigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Fredy Fässler  
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
zz@bj.admin.ch

Telefon +41 (0)52 632 71 11  
Fax +41 (0)52 632 72 00  
staatskanzlei@sh.ch

Regierungsrat \_\_\_\_\_

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement

per E-Mail an: [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

Schaffhausen, Datum

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 haben Sie uns den Vorentwurf in obgenannter Angelegenheit zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen dazu gerne Stellung.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Die Zielrichtung der Revision, hochverschuldeten natürlichen Personen eine nachhaltige Sanierung mit Restschuldbefreiung im Sinne einer zweiten Chance zu ermöglichen, ist grundsätzlich zu begrüssen. Insbesondere das als Auffangverfahren bezeichnete Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung für natürliche Personen dürfte in der Praxis einem grossen Bedürfnis entsprechen, um überschuldeten, nicht der Konkursbetreibung unterliegenden natürlichen Personen, welche sich redlich bemühen, ihre Schulden abzutragen, eine zweite Chance zu geben. Die Platzierung im Zwölften Titel am Ende des SchKG (Art. 337 ff. SchKG) ist allerdings unpassend und die Bezeichnung "Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens" zu lang und kompliziert. Vielleicht könnte gleichwohl von "Privatkonkurs" oder "Privatinsolvenz" gesprochen werden. Zudem ist das Verhältnis zwischen dem neuen Sanierungsverfahren und dem Privatkonkurs gemäss Art. 191 SchKG zu klären. Dies sollte – entgegen dem erläuternden Bericht (S. 16, Ziff. 1.2.1) – nicht der Praxis überlassen werden, da dadurch kantonale Unterschiede bei der Umsetzung gefördert werden könnten, was es zu vermeiden gilt.

Ob es ein vereinfachtes Nachlassverfahren für natürliche Personen braucht, die nicht der Konkursbetreuung unterliegen, erscheint fraglich. Im Kanton Schaffhausen wird sowohl das Nachlassverfahren als auch die einvernehmliche private Schuldenbereinigung kaum genutzt und das praktische Bedürfnis dafür ist sehr gering. Allenfalls wäre ein vereinfachtes Nachlassverfahren für natürliche Personen als Ablösung für die in der Praxis wenig genutzte private Schuldenbereinigung denkbar.

Nachfolgend äussern wir uns lediglich noch zu einzelnen Punkten des **Sanierungsverfahrens mit Restschuldbefreiung (Art. 337 ff. VE-SchKG)**:

#### **Zu Art. 337 Abs. 3 lit. d VE-SchKG**

Für die Überprüfung der fünfzehnjährigen Sperrfrist, welche zur Verhinderung missbräuchlicher Sanierungsverfahren richtigerweise geschaffen wurde, muss ein eidgenössisches Restschuldbefreiungsregister geschaffen werden, da ohne ein solches Register das zuständige Konkursgericht, insbesondere bei einem Wohnsitzwechsel durch den Gesuchsteller, die fünfzehnjährige Sperrfrist nicht verbindlich überprüfen kann. Die heute von den Betreibungs- und Konkursämtern zu führenden Register sind nur auf deren Betreibungs- und Konkurskreise beschränkt. Infolgedessen bestehen heute in vielen Kantonen keine kantonalen Register. Insbesondere besteht kein eidgenössisches Register. Demzufolge muss eine gesetzliche Grundlage für ein solches Register im SchKG vorgesehen werden, damit die Einzelheiten in einer entsprechenden Ausführungsverordnung zum SchKG geregelt werden können.

#### **Zu Art. 337 Abs. 3 lit. e VE-SchKG**

Richtig ist, dass Strafen im SchKG-Bereich die Sanierung ausschliessen. Allerdings können auch andere Delikte aus dem Vermögensbereich (z.B. Betrug und Urkundenfälschung) eine Person als sanierungsunwürdig erscheinen lassen. Dem könnte z.B. durch eine Generalklausel in Bezug auf vergleichbare Straftaten Rechnung getragen werden. Zur Vermeidung von Missbräuchen im Sanierungswesen sollte ferner geprüft werden, ob nicht bereits gewisse Übertretungen (z.B. Art. 292, 323 und 324 StGB) die Sanierungswürdigkeit ausschliessen sollen.

Umgekehrt erscheint ein *hängiges* Strafverfahren kein hinreichender Grund für den Ausschluss des Sanierungsverfahrens. Es gilt die Unschuldsvermutung. Durch die jetzige Regelung könnte ein Gläubiger durch eine Strafanzeige das Sanierungsverfahren verhindern. Es muss deshalb bei der Restschuldbefreiung und nicht beim Sanierungsverfahren angesetzt werden. Wer strafrechtlich verurteilt wurde und verurteilt zu werden droht und den Schaden nicht gedeckt hat, sollte einstweilen nicht von seiner Restschuld befreit werden.

### **Zu Art. 343 ff. VE-SchKG**

Die Durchführung des Sanierungsverfahrens dem Betreibungs- und Konkursamt zu überlassen, ist grundsätzlich sachgerecht. Allerdings sind die Zuständigkeiten zwischen Betreibungs- und Konkursamt im Gesetzesentwurf nicht ausreichend klar geregelt. Das Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung ist eine Mischung aus General- und Spezialexécution. Dabei wird ein Konkursverfahren mit einer Abschöpfungsphase (Pfändung einer Lohnquote über vier Jahre) verbunden. Die vorgeschlagene Zweiteilung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Aufgaben, welche durch das Konkurs- bzw. Betreibungsamt zu bewältigen sind, erscheinen kompliziert und wenig effizient. Sie können zudem zu Zuständigkeitsstreitigkeiten führen. Daher sollte entweder das Konkurs- oder Betreibungsamt die entsprechenden Schuldner von Anfang bis Ende des Verfahrens begleiten.

Die Abschöpfung wird nach Art. 346 Abs. 1 VE-SchKG durch das Betreibungsamt durchgeführt, wobei die bewährten Regeln des Pfändungsverfahrens und die vorhandenen Strukturen richtigerweise übernommen werden. Da die Abschöpfungsphase wesentliches Element des Sanierungsverfahrens ist, ist das Betreibungsamt für alle Aufgaben des Sanierungsverfahrens besser geeignet. Das Betreibungsamt ist in der Lage, gestützt auf Art. 197 SchKG eine Konkursmasse (Sanierungsmasse), welche aus sämtlichen pfändbaren Vermögenswerten besteht, festzustellen sowie ein entsprechendes Inventar, einen Kollokationsplan und einen Sanierungsplan zu erstellen. Die Betreibungsämter sind schon heute in der Lage, gestützt auf eine Lohnpfändung (Ablieferung der Lohnquote während 12 Monaten) unter Einbezug von verschiedenen Pfändungsgläubigern einen Kollokationsplan gestützt auf Art. 146 SchKG i.V.m. Art. 219 SchKG und die entsprechende Verteilungsliste zu erstellen. Deshalb wäre es angebracht, wenn das Betreibungsamt das ganze Sanierungsverfahren mit dem vierjährigen Abschöpfungsverfahren durchführen würde.

### **Zu Art. 340 VE, Art. 350 Abs. 2 VE und Anpassung der GebV SchKG**

Die Kosten des Sanierungsverfahrens sollten grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip getragen werden, wie im SchKG üblich. Es ist deshalb angebracht, die Kosten für das Sanierungs- und Abschöpfungsverfahren denjenigen Personen aufzuerlegen, die davon profitieren, d.h. den Schuldnerinnen und Schuldnern, die von der Restschuldbefreiung profitieren, und den Gläubigerinnen und Gläubigern, die von einer höheren Befriedigungsquote profitieren. Dass die Kosten aus sozialpolitischen Gründen zurückhaltend festgesetzt werden, ist vertretbar. Durch zu geringe Kosten oder gar unentgeltliche Verfahren würde die Attraktivität der Restschuldbefreiung allerdings übermäßig gefördert. Zudem würden dadurch volkswirtschaftlich falsche Anreize geschaffen. Deshalb sollte an einem – wenn auch beschränkten – Kostenvorschuss festgehalten werden.

### Zu Art. 346 Abs. 4 VE und Art. 349 Abs. 1 VE

In Art. 346 Abs. 4 VE wird eine Abschöpfungsdauer von vier Jahren ab Eröffnung des Sanierungsverfahrens vorgeschlagen. Diese Bewährungszeit erscheint deutlich zu kurz und führt zu einer erhöhten Missbrauchsgefahr, indem der Schuldner bereits nach vier Jahren von seinen Schulden befreit wird und hernach sofort neue Schulden anhäufen kann. Durch eine längere Abschöpfungsdauer kann sichergestellt werden, dass der Schuldner die Möglichkeit einer "zweiten Chance" ernst nimmt und sich redlich bemüht, seine Schulden abzubauen. Zudem wird durch eine längere Abschöpfungsdauer auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der Schuldner beispielsweise durch eine Erbschaft zu neuem Vermögen gelangt und seine Schulden dadurch ganz oder teilweise tilgen kann. Deshalb sollte eine Abschöpfungsdauer von zehn Jahren vorgesehen werden.

### Übergangsrecht

In Bezug auf die Inkraftsetzung ist eine genügend grosse zeitliche Vorlaufperiode vorzusehen, damit sich die Gerichte und Ämter auf die Neuerungen ausreichend vorbereiten können. Die Kantone benötigen insbesondere bei der Einführung der neuen Verfahren genügend Zeit, um das Personal der Betreibungs- und Konkursämter entsprechend zu schulen und beispielsweise die IT anpassen zu lassen. Damit einheitliche Verfahren in allen Kantonen gewährleistet werden können, ist es ferner wichtig, dass die entsprechenden Formulare, Weisungen und Kreisschreiben vom Bundesamt für Justiz vor dem Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Grundlagen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Aufsichtsbehörden, Gerichten und den Betreibungs- und Konkursämtern ausgearbeitet werden.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anträge danken wir Ihnen.



Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

*Dr. Cornelia Stamm Hurter*

Der Staatsschreiber:

*Dr. Stefan Bilger*

Beschluss vom 13. September 2022

Protokoll-Nr. 28/669

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

I.

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD die Kantonsregierungen ein, zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) Stellung zu nehmen. Die Konsultationsunterlagen umfassen einen Vorentwurf sowie einen erläuternden Bericht.

Mit der vorgeschlagenen Revision des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs sollen Fehlanreize im geltenden Recht beseitigt werden, indem verschuldete natürliche Personen unter gewissen Voraussetzungen eine "zweite Chance" auf ein schuldenfreies Leben erhalten. Der Bundesrat schlägt dazu die Schaffung von zwei neuen Instrumenten vor: ein vereinfachtes Nachlassverfahren sowie ein Konkursverfahren in Form eines Sanierungsverfahrens.

Das **vereinfachte Nachlassverfahren** soll natürlichen Personen, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen und über regelmässige Einkünfte verfügen einen Zwangsvergleich ermöglichen. Dies, indem eine qualifizierte Mehrheit der Gläubiger einer passenden Einzelfalllösung zustimmen und damit die übrigen Gläubiger binden kann. Einzelne Gläubiger können dadurch eine angemessene Sanierung zukünftig nicht mehr verhindern. Die Abläufe des ordentlichen Nachlassverfahrens sollen dazu an die spezifischen Bedürfnisse von nicht der Konkursbetreibung unterliegenden Personen angepasst werden. Dazu sind diverse Erleichterungen vorgesehen (Verzicht auf Gläubigerversammlung; Nicht-Berücksichtigung der nicht aktiven Gläubiger; Verzicht auf Sicherstellung der privilegierten Forderungen; Verzicht auf Gerichtsverhandlungen).

Für Schuldner ohne Rückzahlungsmöglichkeiten, welche die notwendige Gläubigermehrheit für ein vereinfachtes Nachlassverfahren nicht erreichen, soll in Art. 337-350a VE-SchKG ein Auffangverfahren geschaffen werden. Vorgeschlagen wird ein von den Konkurs- und Betreibungsämtern begleitetes konkursrechtliches **Sanierungsverfahren** für natürliche Personen mit anschliessender Restschuldbefreiung. Jede dauerhaft zahlungsunfähige natürliche Person, welche mit den ihr verfügbaren Mitteln über die Runden kommen würde, sich jedoch in abseh-

barer Zeit nicht aus eigener Kraft von den aufgelaufenen Schulden befreien kann, soll auf diesem Weg eine zweite Chance erhalten. Auch Personen ohne Rückzahlungsmöglichkeiten und Personen, welche staatliche Hilfen, z.B. Sozialhilfe beziehen, sollen das Verfahren durchlaufen können, wenn sie dadurch einen finanziellen Neustart schaffen können. Im Unterschied zum heutigen Privatkonkurs gemäss Art. 191 SchKG werden über einen längeren Zeitraum – vorgeschlagen werden vier Jahre (erläuternder Bericht, S. 24 f., Ziff. 3.1.3.1) – Mittel abgeschöpft. Den Schuldner treffen dabei zusätzliche Verpflichtungen (z.B. Nachweis von Bemühungen zur Erzielung eines Einkommens, vgl. Art. 347 VE-SchKG). Ein Schuldner, der das Verfahren erfolgreich durchlaufen hat, wird am Ende von den nicht bezahlten, zum Zeitpunkt der Eröffnung des Verfahrens vorhandenen Schulden befreit (Restschuldbefreiung). Von der Restschuldbefreiung ausgenommen sind jedoch etwa Bussen, Geldstrafen und finanzielle Verwaltungsanktionen mit Strafzweck, Genugtuungsforderungen sowie in der Regel auch familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge, sozialhilferechtliche Rückerstattungsforderungen und Rückerstattungsforderungen wegen unrechtmässig bezogenen Leistungen der Sozialversicherungen (vgl. Art. 350a Abs. 1 VE-SchKG).

## II.

Das Volkswirtschaftsdepartement hat das Obergericht (für sich und die ihm unterstellten Gerichte und gerichtlichen Behörden) sowie das Finanzdepartement zum Mitbericht eingeladen. Die Ausführungen der Mitberichtersteller werden in der Vernehmlassung berücksichtigt. Es bestehen keine Widersprüche zwischen den eingegangenen Mitberichten.

Die Zielrichtung der Revision, hochverschuldeten natürlichen Personen eine nachhaltige Sanierung mit Restschuldbefreiung im Sinne einer "zweiten Chance" zu ermöglichen, wird grundsätzlich begrüsst, insbesondere das als "Auffangverfahren" bezeichnete Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung für natürliche Personen. Das Obergericht ist indes der Ansicht, die Platzierung des Sanierungsverfahrens im zwölften Titel des SchKG und die gewählte Bezeichnung ("Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens") seien zu überdenken da diese zu lang seien. Dem ist zuzustimmen.

Ob es ein vereinfachtes Nachlassverfahren für natürliche Personen braucht, die nicht der Konkursbetreuung unterliegen, erscheint aus Sicht des Obergerichts fraglich, da sowohl das derzeit bestehende Nachlassverfahren als auch die private Schuldenbereinigung kaum genutzt werden, auch aufgrund der bei natürlichen Personen meist fehlenden Mitteln. Mit der Einführung des neuen Instruments des vereinfachten Nachlassverfahrens soll es weiterhin möglich sein, auch den Weg des ordentlichen Nachlassverfahrens oder der privaten Schuldenbereinigung zu beschreiten. Dass die private Schuldenbereinigung beibehalten werden soll, wird da-

mit begründet, dass dadurch die Möglichkeit erhalten bleibe, eine Stundung zwecks Bereinigung der Schuldsituation zu erlangen, ohne die Öffentlichkeit eines Schuldenrufs in Kauf zu nehmen (vgl. erläuternder Bericht, S. 37). Es stellt sich die Frage, ob durch die Einführung eines vereinfachten Nachlassverfahrens für natürliche Personen nicht die private Schuldenbereinigung abgelöst werden sollte, wenn in diesem Bereich überhaupt ein neues Instrument geschaffen werden soll. Dies, da die private Schuldenbereinigung bereits jetzt kaum genutzt wird und gemäss erläuterndem Bericht (S. 37) aufgrund der Neueinführung des vereinfachten Nachlassverfahrens damit zu rechnen ist, dass sie in der Praxis zusätzlich an Bedeutung verlieren wird.

Das Obergericht schlägt ferner vor, es sei zu prüfen, ob es nicht besser wäre, Art. 191 SchKG zu revidieren, statt zusätzliche Instrumente zu schaffen, deren Verhältnis zu Art. 191 SchKG unklar bleiben. Damit würden kantonale Unterschiede in der Praxis eher gefördert als behoben. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 15, Ziff. 1.2.1) hat der Bundesrat geprüft, ob eine einfache Änderung der Bestimmungen zum Privatkonkurs anstelle eines Abzahlungsverfahrens erfolgsversprechend wäre. Der Bundesrat spricht sich gegen eine Öffnung des Privatkonkurses aus: Mit Eröffnung des Konkurses werde das Einkommen des Schuldners automatisch den Gläubigern entzogen. Möchten die Gläubiger ihre Forderungen später wieder geltend machen, müssen sie den Weg der Spezialexécution mit allen damit verbundenen Risiken beschreiten. Der Schuldner müsste sich bei Herabsetzen der Eintrittsschwelle jedoch lediglich für zahlungsunfähig erklären und würde damit faktisch von den Konkursforderungen befreit, ohne weitere Anforderungen erfüllen zu müssen. Die Befreiung hielte so lange an, wie der Schuldner nicht zu neuem Vermögen gelangt ist, womit er davon abgehalten wird, seine wirtschaftliche Erholung mit voller Kraft voranzutreiben. Daher sei das vorgeschlagene neue Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens vorzuziehen. Grundsätzlich sind die Ausführungen des Bundesrates nachvollziehbar. Allerdings ist das Verhältnis des Sanierungsverfahrens zum Privatkonkurs gemäss Art. 191 SchKG vom Gesetzgeber näher zu klären, um kantonale Unterschiede in der Praxis zu vermeiden.

Für die Überprüfung der fünfzehnjährigen Sperrfrist gemäss Art. 337 Abs. 3 lit. d VE-SchKG, welche zur Verhinderung missbräuchlicher Sanierungsverfahren geschaffen werden soll, wird von den Mitberichterstatern vorgeschlagen, ein eidgenössisches Restschuldbefreiungsregister zu schaffen, damit die fünfzehnjährige Sperrfrist überprüft werden kann. Dies ist zu begrüßen, damit nicht ein Schuldner etwa durch einen Wohnsitzwechsel das Sanierungsverfahren vor Ablauf der Sperrfrist erneut durchlaufen kann.

Zur Vermeidung von Missbräuchen schlägt das Obergericht vor, dass auch beim Vorhandensein gewisser Übertretungen (z.B. Art. 292 StGB [Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen],

Art. 323 StGB [Ungehorsam des Schuldners im Betreibungs- und Konkursverfahren] und Art. 324 StGB [Ungehorsam dritter Personen im betreibungs-, Konkurs- und Nachlassverfahren]) die Sanierung ausgeschlossen werden sollte. Zudem sollte die Bestimmung auf vergleichbare Straftaten, insbesondere Delikte aus dem Vermögensbereich wie Betrug oder Urkundenfälschung ausgedehnt werden, da auch diese gegen die Redlichkeit des Schuldners sprechen. Umgekehrt soll ein hängiges Strafverfahren kein hinreichender Grund für den Ausschluss des Sanierungsverfahrens sein, da dadurch ein Gläubiger durch eine Strafanzeige das Sanierungsverfahren verhindern könnte.

Des Weiteren ist dem Obergericht zuzustimmen, dass die Zuständigkeit zur Durchführung des Sanierungsverfahrens im Gesetzesentwurf nicht ausreichend klar geregelt ist und überprüft werden sollte.

Hinsichtlich der Kosten des Sanierungsverfahrens bringt das Obergericht vor, diese sollten grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip getragen werden, wie im SchKG üblich. Es sei deshalb angebracht, die Kosten für das Sanierungs- und Abschöpfungsverfahren denjenigen Personen aufzuerlegen, die davon profitieren, d.h. den Schuldnerinnen und Schuldner, die von der Restschuldbefreiung profitieren, und den Gläubigerinnen und Gläubiger, die von einer höheren Befriedigungsquote profitieren. Dass die Kosten aus sozialpolitischen Gründen zurückhaltend festgesetzt werden, sei vertretbar. Durch zu geringe Kosten oder gar unentgeltliche Verfahren würde die Attraktivität der Restschuldbefreiung jedoch übermässig gefördert und es würden dadurch volkswirtschaftlich falsche Anreize geschaffen. Deshalb sollte an einem – wenn auch beschränkten – Kostenvorschuss festgehalten werden, wie er auch beim Privatkonkurs stets verlangt wird. Dem ist zuzustimmen.

In Art. 346 Abs. 4 VE-SchKG wird eine Abschöpfungsdauer von vier Jahren ab Eröffnung des Sanierungsverfahrens vorgeschlagen. Diese Bewährungszeit erscheint deutlich zu kurz und führt zu einer erhöhten Missbrauchsgefahr, indem der Schuldner bereits nach vier Jahren von seinen Schulden befreit wird und hernach sofort neue Schulden anhäufen kann. Durch eine längere Abschöpfungsdauer kann sichergestellt werden, dass der Schuldner die Möglichkeit einer "zweiten Chance" ernst nimmt und sich redlich bemüht, seine Schulden abzubauen. Zudem wird durch eine längere Abschöpfungsdauer auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der Schuldner beispielsweise durch eine Erbschaft zu neuem Vermögen gelangt und seine Schulden dadurch ganz oder teilweise tilgen kann. Deshalb sollte eine Abschöpfungsdauer von zehn Jahren vorgesehen werden.

Des Weiteren ist mit dem Obergericht darauf hinzuweisen, dass eine genügend grosse zeitliche Vorlaufperiode in Bezug auf die Inkraftsetzung vorzusehen ist, damit sich die Gerichte und Ämter auf die Neuerungen ausreichend vorbereiten können.

Durch das Sanierungsverfahren werden den Konkurs- und Betreibungsämtern neue Aufgaben übertragen. Die Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden können gemäss dem erläuternden Bericht (S. 60, Ziff. 5.2) derzeit noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Gemäss Mitbericht des Finanzdepartements sind – abgesehen vom recht kompliziert anmutenden Verfahren – keine Faktoren ersichtlich, welche die Kantonsfinanzen belasten könnten. Das Finanzdepartement teilt die Einschätzung des EJPD, dass es volkswirtschaftlich und sozialpolitisch sinnvoll sei, mit einem vereinfachten Sanierungsverfahren eine neue Möglichkeit zur Entlastung von Schuldnerinnen und Schuldnern einzuführen, die nicht Privatkonkurs eingeben können. Durch die Restschuldbefreiung werden zwar gemäss dem Vorentwurf auch Forderungen des Kantons und der Gemeinden nach Ablauf der vierjährigen Mittelabschöpfung gelöscht. Allerdings sind durch die Restschuldbefreiung auch positive Effekte zu erwarten, indem sich etwa Sozialhilfeempfänger von der Sozialhilfe lösen können (vgl. erläuternder Bericht, S. 60, Ziff. 5.2).

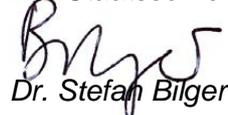
### III.

Auf Antrag des Volkswirtschaftsdepartements wird

#### b e s c h l o s s e n :

1. Der Entwurf des Volkswirtschaftsdepartements zur Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) wird beraten und verabschiedet.
2. Mitteilung an:
  - Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (mit separatem Schreiben per E-Mail an [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch) [als PDF und Word-Dokument])je unter Beilage einer Kopie des Schreibens an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement:
  - Obergericht; für sich und die ihm unterstellten Gerichte und gerichtlichen Behörden ([obergericht@sh.ch](mailto:obergericht@sh.ch))
  - Finanzdepartement ([sekretariat.fd@sh.ch](mailto:sekretariat.fd@sh.ch))
  - Volkswirtschaftsdepartement ([sekretariat.vd@sh.ch](mailto:sekretariat.vd@sh.ch))
  - Amt für Justiz und Gemeinden ([justiz.gemeinden@sh.ch](mailto:justiz.gemeinden@sh.ch))

Der Staatsschreiber:

  
Dr. Stefan Bilger

## **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.

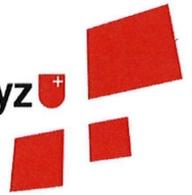
Diese Situation ist stossend, und es ist für alle Betroffenen schwer verständlich, dass durch die Gerichte gleiche Sachverhalte in Anwendung derselben bundesgesetzlichen Grundlagen kantonal oder sogar teilweise regional anders beurteilt werden. Ein Eingreifen des Gesetzgebers scheint daher in dieser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



6431 Schwyz, Postfach 1260

**per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Bundeshaus West  
3003 Bern

zz@bj.admin.ch

Schwyz, 20. September 2022

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

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 26. September 2022 Stellung zu nehmen. Für die Einladung danken wir Ihnen bestens. Der Kanton Schwyz stimmt der Vorlage zu.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüegsegger  
Landammann



Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber

Kopie z. K. an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

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

Frauenfeld, 6. September 2022

509

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

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden sind. Zu zwei Bestimmungen gestatten wir uns die nachfolgenden Bemerkungen und bitten Sie, diese für die weiteren Rechtsetzungsarbeiten zu berücksichtigen.

#### **Art. 337 Abs. 3 lit. d**

Die Eröffnung eines Sanierungsverfahrens setzt gemäss Vorschlag voraus, dass der Schuldnerin oder dem Schuldner innerhalb der letzten 15 Jahre keine Schuldbefreiung nach Art. 349 des Entwurfs erteilt worden ist. Nach unserer Auffassung reicht auch eine kürzere Sperrfrist von 10 Jahren, um das angestrebte Ziel der Verhinderung von Missbräuchen des Sanierungsverfahrens zu erreichen. Auch bei einer 10-jährigen Sperrfrist dürfte ein neuerliches Sanierungsverfahren aufgrund der Zeitverhältnisse effektiv erst knapp 15 Jahre später möglich sein.

#### **Art. 349 Abs. 3 lit. c**

Für uns ist unklar, wieso nach Art. 349 Abs. 3 lit. c des Entwurfs nochmals geprüft wird, ob die Schuldnerin oder der Schuldner wegen Handlungen oder Unterlassungen, die bis zu fünf Jahre vor Verfahrenseröffnung erfolgt sind, verurteilt wurde und ob kein solches Strafverfahren gegen sie oder ihn hängig ist. Diese Bestimmung entspricht nämlich Art. 337 Abs. 3 lit. e des Entwurfs. Sie sollte lediglich für Handlungen gelten, die bei der Eröffnung des Sanierungsverfahrens durch das Konkursgericht noch nicht bekannt wa-

2/2

ren. Sonst hätte das Konkursgericht das Gesuch bereits zu Beginn des Verfahrens abweisen sollen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates

i. V. 

Der Staatsschreiber





## Il Consiglio di Stato

Gentile signora  
Karin Keller-Sutter  
Consigliera Federale  
Dipartimento federale di giustizia e polizia  
Palazzo Federale  
3003 Berna

*Invio per posta elettronica (Word e pdf):  
zz@bj.admin.ch*

### **Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (procedura di risanamento per persone fisiche)**

Gentile Consigliera federale,  
Gentili Signore, Egregi Signori,

vi ringraziamo innanzitutto per l'opportunità che ci viene data di esprimerci sul tema dell'introduzione di una procedura di risanamento per persone fisiche. Abbiamo attentamente esaminato tutta la documentazione messa a disposizione e ci permettiamo di esprimere qui di seguito diverse considerazioni, rilevando avantutto l'importanza di coinvolgere in tematiche simili a quella oggetto della presente consultazione dell'Autorità fiscale (AFC così come quelle cantonali) rispettivamente della Conferenza svizzera delle imposte (CSI).

#### **1. Premessa**

Prendiamo atto che con l'avamprogetto posto in consultazione si propone di creare due nuove strumenti: una procedura concordataria semplificata per i debitori che non sono soggetti all'esecuzione in via di fallimento e una procedura residuale legale sotto forma di una procedura di risanamento per persone fisiche. Come indicato nel Rapporto esplicativo, con la revisione della Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) si vuole in futuro concedere alle persone fisiche sovraindebitate una seconda opportunità di condurre una vita senza debiti, se determinate condizioni sono soddisfatte. Vengono eliminati gli incentivi negativi previsti dal diritto vigente, anche nell'interesse dei creditori e della società nel suo complesso.

In linea generale salutiamo positivamente le prospettate modifiche legislative, le quali, a nostro modo di vedere, hanno il pregio di rendere la Svizzera più al passo con i tempi, offrendo ai privati fortemente indebitati o indigenti uno strumento per risanare durevolmente le loro finanze. Rileviamo tuttavia che dall'esame del Rapporto, emergono diversi dubbi in relazione all'effettiva efficacia delle nuove norme. In particolare, la

posizione del settore esecutivo e fallimentare scettica, in quanto gli aspetti giuridici e operativi, così come proposti nell'avamprogetto, renderebbero le nuove procedure di difficile attuazione pratica per gli uffici chiamati a intervenire attivamente nella procedura. Ulteriori riserve sono espresse dalle Autorità fiscali, che postulano delle precisazioni legislative in merito al trattamento fiscale dei debiti del contribuente oggetto di facilitazioni o di abbandono dei crediti pregressi ai sensi della LEF, rilevando altresì che la procedura di risanamento proposta toglie all'Autorità fiscale, sull'arco di un tempo più lungo, un certo margine di apprezzamento nel negoziare con i propri debitori dei riscatti totali o parziali delle proprie pretese fiscali oggetto di attestati di carenza beni.

In questa presa di posizione elaborata dal settore esecutivo e fallimentare cantonale con la collaborazione dell'autorità fiscale cantonale, ci soffermeremo in particolar modo sulle criticità rilevabili a livello pratico basandoci anche sull'esperienza di istituzioni, enti e associazioni che operano in Ticino in ambito di risanamento per persone fisiche.

## **2. Osservazioni puntuali**

### **2.1 Durata della procedura**

Osserviamo in premessa che a fronte dell'attuale durata di un anno della procedura di fallimento, la nuova procedura avrà una durata quadruplicata, con tutto quanto ne consegue a livello di gestione degli incarti e di processi di lavoro per gli uffici cantonali implicati, ma anche per debitori e creditori coinvolti.

Alla luce dell'esperienza maturata da chi si occupa di tale tema, possiamo affermare che tre anni, per la previsione di risanamento finanziario e anche per il calcolo per la concessione di un prestito, siano più ragionevoli. Un piano di risanamento protratto ulteriormente è difficilmente sostenibile e spesso ha esito negativo, dovuto anche alle difficoltà che un periodo più lungo di mantenimento sulla soglia del minimo vitale può comportare.

### **2.2 Soglia di accessibilità alla procedura**

La modifica legislativa non definisce chiaramente il concetto di permanenza nella situazione di indebitamento, lasciando intendere che la sua applicabilità sia riferita unicamente ai casi cronici e irreversibili. In questo modo chi, per esempio, si trova in una situazione di indebitamento temporaneo, ma corre il rischio che divenga definitivo, si trova nell'impossibilità di accedere alla procedura.

### **2.3 Ruolo degli Uffici di esecuzione e dei fallimenti**

L'avamprogetto prevede che gli Uffici di esecuzione e dei fallimenti debbano occuparsi, ognuno con ruoli diversi, del processo di risanamento. Tale ipotesi risulta di difficile applicazione per la realtà organizzativa del nostro Cantone. Ritenuto che il risanamento richiede non solo la stipulazione di accordi con i creditori, ma anche un accompagnamento importante e duraturo delle persone o famiglie sovraindebitate, ciò necessita di risorse e di figure formate e sarebbe decisamente oneroso se affidato agli Uffici di esecuzione e dei fallimenti. Rileviamo altresì che la necessità di fornire una

adeguata consulenza e sostegno alle persone che decideranno di usufruire della nuova procedura di risanamento comporterà molto probabilmente un aumento dello scambio di informazioni tra gli Uffici di esecuzione e di fallimento e le Autorità fiscali, con il conseguente aumento anche del carico di lavoro a livello tecnico e amministrativo per tutti gli uffici coinvolti.

Relativamente a quanto proposto dal Consiglio federale si osserva quindi una criticità, ossia il fatto di non aver colto l'opportunità per rafforzare la consulenza e l'accompagnamento alle persone indebitate. A differenza di quanto proposto dal gruppo di esperti – e auspicato altresì dalla scrivente Consiglio di Stato – il Consiglio federale ha infatti deciso di non prevedere nella legge un obbligo di consulenza e di sostegno alle persone che ricorrono alla nuova procedura di risanamento, attività che invece rivestono un indispensabile ruolo educativo soprattutto per quella categoria di debitori con scarse competenze di gestione del budget. Di conseguenza auspichiamo che, in applicazione dell'autonomia organizzativa sancita dall'art. 2 cpv. 5 LEF, venga lasciata ai Cantoni la facoltà di delegare a partner esterni la procedura di consulenza e accompagnamento del debitore.

#### **2.4 Qualifica fiscale della cancellazione dei debiti**

Per quanto attiene alla prospettata procedura di risanamento delle persone fisiche, la quale avrà per conseguenza la cancellazione definitiva dei debiti residui del contribuente, va rilevato che sotto il profilo fiscale si pone il problema di qualificare fiscalmente tale cancellazione dei debiti.

Rileviamo infatti come la nostra legislazione fiscale non contempli espressamente l'abbandono generalizzato dei crediti (fiscali e non) come misura di facilitazione di pagamento. Inoltre, la qualifica fiscale di un tale abbandono dei crediti, a livello giurisprudenziale, non è sempre chiara e lineare. A tal proposito rileviamo come in una sentenza del Tribunale federale risalente ad alcuni anni orsono, un abbandono del credito è stato considerato come un reddito fiscalmente imponibile in virtù dell'applicazione della clausola generale sul reddito di cui all'art. 16 LIFD (art. 15 LT), nella misura in cui l'applicazione della predetta disposizione non sarebbe in nessun modo subordinata alla situazione di solvibilità del contribuente. A ciò si aggiunge che neppure la situazione finanziaria del contribuente costituirebbe un motivo di esenzione ai sensi dell'art. 24 LIFD (art. 23 LT) (cfr. DTF del 17 marzo 2016, 2C\_910/2014 - 2C\_911/2014 relativo all'abbandono di un credito privato = RDAF 2016 II 439): *“L'application de l'art. 16 al. 1 LIFD n'est à cet égard nullement subordonnée à la condition de la solvabilité du débiteur. La situation financière obérée du contribuable ne constitue pas non plus un motif d'exonération au sens de l'art. 24 LIFD. Il existe, pour tenir compte de cet élément, la possibilité pour le contribuable de solliciter une remise d'impôt pour atténuer une charge fiscale trop lourde (cf. art. 167 LIFD). La question d'une remise éventuelle ne fait cependant pas l'objet du présent litige (cf., néanmoins, consid. 6.3 infra)”*.

Attualmente, come indicato anche nella citata sentenza, le leggi tributarie prevedono espressamente solo l'istituto del condono d'imposta, il quale è soggetto a condizioni estremamente restrittive. Altri strumenti, come l'appuramento bonale oppure i riscatti parziali di attestati di carenza beni (ACB), pur essendo utilizzati per prassi anche in ambito fiscale, non sono espressamente contemplati nelle leggi tributarie. Sugeriamo

pertanto, per praticità e trasparenza, che anche gli altri strumenti di risanamento o di facilitazione di pagamento derivanti da altre leggi, come ad esempio dalla LEF, possano inserirsi convenientemente e correttamente nel diritto fiscale (LIFD e LAID), andando a precisare espressamente nella legislazione tributaria federale come devono essere trattati fiscalmente tutti i debiti del contribuente oggetto di facilitazioni o di abbandono dei crediti pregressi ai sensi della LEF, in particolare indicando quali di questi sono esenti da imposta ai sensi dell'art. 24 LIFD e 7 cpv. 4 LAID.

## **2.5 Procedura di concordato semplificato**

Per quanto attiene alla procedura di concordato semplificato, si osserva come verosimilmente vi sia una discordanza tra il Rapporto esplicativo e il testo di legge.

Secondo il nuovo art. 336 AP-LEF (che si intende introdurre nell'ambito della procedura concordataria semplificata per debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento), l'omologazione e l'esecuzione del concordato sono rette dalle disposizioni generali sul concordato (art. 305–313 e 332 LEF) e dalle disposizioni sul concordato ordinario (art. 314–316 LEF), fatte salve le seguenti eccezioni: *a) i creditori che non accettano o rigettano il concordato entro il termine impartito non sono compresi nel computo per l'accettazione del concordato né per la loro persona né per i loro crediti. (.....).*

Nel Rapporto esplicativo viene correttamente riportato che (pag. 35) *“i creditori che non prendono posizione sulla bozza di concordato entro il termine impartito, non sono compresi nel computo per l'accettazione del concordato né per la loro persona né per i loro crediti (lett. a), il che rappresenta una sostanziale agevolazione rispetto al concordato ordinario”*. In sostanza, *“si vuole evitare che i creditori passivi che fanno prova di disinteresse impediscano il risanamento come attualmente talvolta avviene”*. Quindi, nella procedura concordataria semplificata, *“la loro astensione non conta né come accettazione né come rigetto”*. Per l'accettazione del concordato è però sufficiente che la maggioranza qualificata dei creditori attivi lo accetti. Orbene, il testo italiano che parla di: *“creditori che non accettano o rigettano il concordato”* può dare adito a malintesi in quanto tale formulazione potrebbe essere interpretata come l'esclusione dal computo per l'accettazione (*quorum*) del concordato semplificato, non solo dei creditori passivi, ma anche dei creditori attivi che hanno votato e espressamente rigettato il concordato. Non essendo questa la *ratio* della disposizione, suggeriamo una modifica letterale al testo italiano affinché non vi siano dubbi sulla sua interpretazione: *a) i creditori che non accettano e non rigettano il concordato entro il termine impartito non sono compresi nel computo ...”*.

## **2.6 Riduzione del margine di apprezzamento nelle negoziazioni con i debitori**

L'attuale gestione degli attestati di carenza beni da parte dell'autorità fiscale, incluso un eventuale loro riscatto totale o parziale da parte del debitore, tiene conto di una durata di vita ventennale degli stessi, durante la quale la situazione finanziaria del contribuente può subire delle evoluzioni anche importanti (ad esempio: un ritorno a miglior fortuna di una certa rilevanza). La procedura di risanamento proposta nella legge ha certamente il pregio di permettere un reinserimento economico di determinati contribuenti, i quali possono liberarsi dei propri debiti in un arco di tempo relativamente breve. Non possiamo però esimerci dal rilevare che tale strumento toglie all'autorità fiscale, sull'arco di un tempo più lungo, un certo margine di apprezzamento nel negoziare con i propri debitori

dei riscatti totali o parziali delle proprie pretese fiscali oggetto di attestati di carenza beni. Risulta difficile in ogni caso valutarne l'impatto da un punto di vista finanziario.

### 3. Conclusioni

La realtà del sovraindebitamento è variegata e in continua evoluzione, per cui chiediamo cortesemente che nell'implementazione delle misure proposte si tenga conto, oltre che delle specificità organizzative del settore esecutivo e fallimentare dei vari Cantoni derivanti dall'autonomia disposta dalla LEF, anche delle possibili ripercussioni e necessità di regolamentazione a livello fiscale.

Ringraziando per l'attenzione che vorrete prestare a queste nostre osservazioni, porgiamo, signora Consigliera federale, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra alta stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
Claudio Zali

Il Cancelliere  
  
Arnaldo Coduri

#### Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz  
Bundesrain 20  
3003 Bern

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

Sehr geehrter Herr Direktor  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. Juni 2022 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Wir begrüßen die Vorlage, womit im schweizerischen Recht hochverschuldeten oder mittellosen Privatpersonen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, ihre Finanzen nachhaltig zu sanieren. Nebst Anreizen für die Schuldner zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sind von einer Schuldenbefreiung auch positive Effekte auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft zu erwarten. Weiter ist auch davon auszugehen, dass für die Gläubiger keine Schlechterstellung erfolgt. Im Übrigen verzichten wir auf eine einlässliche Stellungnahme.

Sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 22. September 2022



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

A blue ink signature consisting of a stylized 'H' followed by a horizontal line and a vertical line extending downwards.

Urs Janett

Der Kanzleidirektor

A blue ink signature consisting of a large, stylized 'R' followed by a horizontal line and a vertical line extending downwards.

Roman Balli

Madame la Conseillère fédérale  
Karin Keller-Sutter  
Cheffe du Département fédéral  
de justice et police (DFJP)  
Palais fédéral  
3003 Berne

---

*Version PDF, accompagnée d'une version  
Word, transmises par courrier électronique à :*  
[zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

ID : 22\_COU\_4941

Lausanne, le 21 septembre 2022

---

**Réponse à la consultation concernant la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) - Assainissement des dettes des personnes physiques**

---

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) relative à l'assainissement des dettes des personnes physiques, et vous prie de trouver ci-dessous sa prise de position. Dans une première partie, nous tenons à formuler quelques remarques générales sur le projet de loi présenté. Dans une deuxième partie, vous trouverez nos déterminations concernant les deux nouvelles procédures proposées ainsi que des commentaires concernant les différents articles.

**Remarques générales sur la modification de la LP**

Sous l'angle de la politique sociale, il sied de relever que les dettes sont très répandues parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Selon une étude non encore publiée de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse, près de deux tiers des 1080 bénéficiaires de l'aide sociale interrogés dans toute la Suisse avaient des dettes en 2019. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud considère le projet dans son ensemble comme un pas positif et important pour donner aux personnes endettées une perspective de vie au-dessus du minimum vital selon le droit des poursuites. Pour les débiteurs, l'existence d'une deuxième chance représente selon nous un incitatif puissant, qui entraînerait des conséquences positives sur leur motivation au travail et leur santé.

Dans ce sens, il nous semble – et nous rejoignons en cela l'avis de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) – qu'il manque dans la modification la mention de l'accompagnement social en complément aux nouvelles procédures prévues. En effet, certains services sociaux fournissent eux-mêmes des conseils en matière d'endettement dans le cadre du conseil personnalisé. D'autres services sociaux ont établi une étroite collaboration avec des services de conseil en matière d'endettement (p. ex. pour le Canton de Vaud : Caritas, Centre social protestant, Unité d'assainissement financière de la Ville de Lausanne [UNAFIN]). Les coopérations avec des services spécialisés sont essentielles et doivent être renforcées. Un tel accompagnement professionnel est particulièrement précieux pour les débiteurs engagés dans une procédure d'assainissement ; il serait aussi complémentaire aux nouvelles compétences des offices des poursuites et faillites. Le droit fédéral devrait donc ouvrir la possibilité aux cantons qui le souhaitent de mettre en place un dispositif d'accompagnement social des personnes concernées. Les actions en amont permettent à l'évidence d'obtenir de meilleurs résultats en limitant les conséquences de l'endettement. Autrement dit, agir tôt dans certaines situations évite à de nombreuses personnes un suivi social de longue durée.

**a) La procédure concordataire simplifiée pour les débiteurs qui ne sont pas soumis à la poursuite par voie de faillite (art. 333 à 336 nouveau, AP-LP)**

Les allègements de procédure par rapport au concordat ordinaire prévus par le projet de loi ne sont pas négligeables : absence de publication officielle (le commissaire rend le sursis public en même temps qu'il procède à l'appel aux créanciers) ; possibilité de renoncer à l'assemblée des créanciers et à la tenue d'une audience ; non prise en compte dans le calcul des majorités requises des créanciers qui ne se manifestent pas ; limitation à un seul sursis de quatre mois, prolongeable de six mois. Ces allègements rendent indéniablement la procédure plus simple et moins onéreuse.

Par ailleurs, le fait que le concordat soit pourvu de force obligatoire à l'égard de tous les créanciers - s'il a été accepté par une majorité qualifiée des créanciers actifs - représente pour le débiteur un avantage par rapport à la procédure de règlement amiable des dettes, dans laquelle une minorité de créanciers, ou même un seul, peut faire échouer un assainissement. Il est possible que cette dernière procédure perde de son intérêt au profit de la nouvelle procédure concordataire simplifiée.

Au vu de ces constatations, la nouvelle procédure concordataire simplifiée apparaît utile. Il paraîtrait judicieux toutefois, dans l'optique d'une certaine protection des créanciers, de prévoir que la décision du juge est communiquée aux créanciers connus (par analogie avec les règles s'appliquant à la procédure de règlement amiable des dettes – art. 336a, al. 3, let. c nouveau).

Subsidiairement, en lien toujours avec l'art. 334 (sursis, désignation d'un commissaire) de l'avant-projet de modification de la LP (ci-après : AP-LP) qui prévoit de rendre public l'octroi du sursis en même temps que l'appel aux créanciers, pour des raisons de coûts et d'efficacité (rapport, p. 33), on constate que cette disposition s'écarte du système de l'art. 296 LP selon lequel la publication est effectuée immédiatement après l'octroi du sursis. Dans la mesure où la date de la décision détermine le début des effets du sursis sur les droits des créanciers (art. 297 LP applicable par renvoi de l'art. 335 al. 4 AP-LP), un trop long décalage temporel entre la décision et la publication pourrait créer une insécurité juridique prolongée difficilement justifiable auprès des créanciers, qui pourraient durant ce laps de temps envisager ou prendre des mesures (nouvelle poursuite, continuation de poursuite, agir dans des procès suspendus) en réalité inopérantes du fait de l'octroi du sursis. Il semblerait donc opportun d'introduire une limite temporelle au commissaire pour effectuer la publication, à l'instar de ce qui a été prévu à l'art. 334 al. 2 AP-LP pour la mention au registre foncier.

Concernant l'art. 335 AP-LP (effets du sursis, élaboration du concordat), le rapport mentionne (p. 34) que les contributions d'entretien découlant du droit de la famille ne sont pas touchées par l'interdiction des poursuites pendant la durée du sursis : cela ne ressort pourtant pas clairement du texte de l'art. 335 al. 1 AP-LP, qui mentionne ces contributions uniquement à la let. a excluant la suspension des délais. Si la volonté du législateur est d'exclure les contributions d'entretien de l'interdiction des poursuites, la disposition pourrait être modifiée comme suit : « Aucune poursuite ne peut être exercée contre le débiteur pendant la durée du sursis, à moins que la créance objet de la poursuite ne résulte de contributions périodiques d'entretien ou d'aliments découlant du droit de la famille. » La seconde phrase de l'al. 1 (« les délais prévus aux art. 88 ...»), concernant la suspension des délais, pourrait faire l'objet d'un alinéa séparé, ce qui rendrait la disposition plus lisible.

L'art. 335 al. 4 AP-LP prévoit que la tenue d'une audience n'est pas nécessaire : la mention de l'art. 304 al. 3 LP, qui fixe les modalités de convocation de l'audience, semble donc inutile et pourrait être supprimée.

**b) La procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes (art. 337 à 350a nouveau AP-LP)**

Selon les éléments de rapport explicatif, cette procédure d'assainissement – supplétive à la procédure concordataire – concerne toutes les personnes physiques, inscrites ou non au registre du commerce, ayant ou non des perspectives de remboursement, y compris celles qui dépendent d'aides de l'Etat. Les cinq conditions cumulatives pour l'admission de la demande d'ouverture de la procédure d'assainissement sont énumérées à l'art. 337 al. 3 AP-LP : le débiteur doit être durablement insolvable (let. a) ; il ne doit pas y avoir de perspective d'homologation d'un concordat ou de règlement amiable des dettes (let. b) ; le débiteur doit rendre vraisemblable qu'il ne contractera pas de nouvelles obligations non couvertes pendant la procédure (let. c) ; le débiteur ne doit pas avoir bénéficié d'une libération du solde des dettes au sens de l'art. 349 nouveau au cours des quinze dernières années (let. d) ; le débiteur ne doit pas avoir commis un crime ou un délit dans la faillite et la poursuite pour dettes (let. e).

L'avant-projet prévoit un délai de carence de 15 ans pour bénéficier d'une nouvelle procédure de faillite par assainissement des dettes (art. 337 al. 3 let. d AP-LP), tandis que le rapport (p. 25) mentionne que le nouveau départ financier ne peut pas être demandé plusieurs fois et qu'il constitue en principe une chance unique. L'affirmation relative au caractère unique de cette procédure est contradictoire et pourrait aboutir à des interprétations équivoques de la loi ; il paraît opportun de la supprimer, ce qui n'empêcherait pas d'insister dans le rapport sur le caractère exceptionnel de la procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes.

Pour mémoire, la procédure d'assainissement, qui dure quatre ans, se présente, dans les grandes lignes, de la manière suivante :

- Les biens appartenant au débiteur au moment de l'ouverture de la faillite (masse de la faillite) ainsi que tous les revenus qui dépassent le minimum vital du débiteur, élargi aux impôts, seraient prélevés pendant toute la durée de la procédure et affectés au paiement des créanciers de la faillite.
- La procédure commencerait avec une première phase régie par le droit de la faillite et exécutée par l'office des faillites (OF), qui procéderait à l'inventaire des biens du débiteur, publierait l'ouverture de la procédure d'assainissement et procéderait à l'appel aux créanciers, saisirait les biens qui doivent l'être (art. 339 let a AP-LP), dresserait un plan d'assainissement des dettes devant fournir un pronostic sur le déroulement de la procédure, en particulier sur les revenus futurs probables. Si des biens appartenant à la masse ou des biens prélevés depuis l'ouverture de la procédure sont disponibles, ils seront réalisés et distribués aux créanciers conformément à l'état de collocation dressé par l'OF. Pour certaines de ces différentes étapes, l'OF pourrait consulter l'OP.
- Puis, une fois l'état de collocation définitif, l'OF transmettrait le plan d'assainissement des dettes ainsi que le tableau de distribution à l'OP, compétent pour le prélèvement à proprement parler, selon les règles usuelles de la saisie, à la différence près que la saisie et la réalisation s'appliqueraient ici d'office et profiteraient à l'ensemble des créanciers.
- Pour finir, si le débiteur a rempli ses obligations de renseigner, de remettre les objets, de coopérer et de faire rapport, et si durant la procédure il n'a pas contracté de nouvelles créances » (*recte : dettes*) qu'il ne pourra manifestement pas honorer « dans les délais », le juge de la faillite prononcerait la libération du solde des dettes et, dans le cas contraire, la faillite selon l'art. 191 LP.

De manière générale, la procédure proposée - qui est à saluer quant à l'objectif poursuivi - appelle les observations suivantes, relatives à sa longueur et à sa complexité :

1. *Art. 337 al. 3 AP-LP : ouverture de la procédure : conditions*  
 Conformément au mandat du Parlement, la procédure doit être explicitement ouverte à tous les débiteurs durablement insolvable. Cela donne l'impression que les personnes qui ne peuvent pas générer de revenus saisissables sont également concernées, mais cela n'est pas explicitement précisé non plus. Il serait souhaitable d'opter pour une formulation plus précise et plus claire à ce sujet.
2. *Art. 339 AP-LP : effets de la procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes sur le patrimoine du débiteur et sur les droits des créanciers*  
 La déduction des impôts courants des revenus relativement saisissables évitera la création de nouvelles dettes fiscales durant la procédure, ce qui est à saluer. Il semblerait toutefois opportun de prévoir dans la loi un mécanisme de contrôle de la correcte affectation par le débiteur des sommes laissées à sa disposition à cette fin, à l'instar de ce qu'ont prévu certaines autorités de surveillance dans le cadre de l'application de l'art. 93 LP (voir notamment Michel Ochsner in CR-LP ad art. 93, n. 153, p. 432).
3. L'OF devrait établir un état de collocation – qui pourrait faire l'objet d'une action en contestation – et un plan d'assainissement, contrôler les revenus et les efforts du débiteur pour se procurer des revenus. L'OP devrait adapter régulièrement la quotité saisissable en vérifiant l'admissibilité de nouvelles dépenses et vérifier si la procédure peut ou non être poursuivie (rapport, p. 49). Cela engendrerait des frais importants. A cet égard, le projet prévoit qu'une avance de frais n'est pas concevable, puisque la procédure concerne une personne durablement insolvable (art. 340 AP-LP, rapport p. 43). Les frais seraient traités comme des frais de la masse, c'est-à-dire prélevés en priorité (art. 340 al. 2). La formulation de l'al. 2 pourrait à ce sujet être plus précise (prélever n'est pas synonyme de couvrir) et se rapprocher de celle de l'art. 262 al. 1 LP : « Les frais de procédure, de l'ouverture à la clôture, sont couverts en premier lieu par le produit de la réalisation ». Il est d'ailleurs à craindre que les seuls revenus saisis, s'il y en a, ne servent qu'à payer les coûts de la procédure.
4. *Art. 341 al. 4 AP-LP : administration de la faillite*  
 Le renvoi à l'art. 231 LP pourrait être plus précis et mentionner « art. 231 al. 3 » ; il est en effet inutile de renvoyer à l'entier de la disposition, dont les al. 1 et 2 posent des conditions à l'application de la procédure sommaire, dans la mesure où il est acquis que la procédure sommaire s'applique (art. 341 al. 4 AP-LP).
5. *Art. 343 AP-LP : plan d'assainissement des dettes*  
 L'absence de création de nouvelles dettes est vérifiée au moment de l'ouverture de la procédure d'assainissement (art. 337 al. 3 let b AP-LP), au moment de sa clôture (art. 349, al. 3, let. d, AP-LP), mais aucune disposition ne prévoit cette vérification en cours de procédure. Or, la durée de la procédure est relativement longue (4 ans selon l'avant-projet de modification). L'indication de cette vérification gagnerait à figurer dans le plan d'assainissement prévu à l'art. 343 AP-LP.  
 Le rapport explicatif (p. 45) indique que le plan d'assainissement n'a aucun effet juridique. On ne voit guère quelle peut être sa portée, puisque le montant des dettes effacées dépendra de toute manière de ce qui a été remboursé pendant la durée précitée de quatre ans. Ce plan, selon le rapport explicatif, « fournit à tous les participants une vue d'ensemble du patrimoine disponible à l'ouverture de la procédure, des revenus qui s'y sont ajoutés par la suite et des dettes accumulées, ainsi qu'une évaluation des possibilités de remboursement ».

Dès lors que la procédure ne concernerait que les personnes « durablement insolvable » pour qui un concordat ou un règlement amiable des dettes n'est pas possible, il est peu probable qu'il y ait un patrimoine disponible. Par ailleurs, comme l'accord des créanciers n'est pas nécessaire pour la libération du solde des dettes, l'évaluation des possibilités de remboursement ne leur sera d'aucune utilité. Il s'agit donc d'un lourd travail imposé aux OF, s'ajoutant à l'état de collocation, qui n'aurait aucun effet juridique, et dont le sens n'est, pour le moins, pas immédiatement perceptible.

6. *Art. 346 al. 4 AP-LP : prélèvement ; compétence ; durée*

Le Conseil fédéral propose une durée de procédure de quatre ans dans le sens d'une solution de compromis. Selon le rapport explicatif (p. 47), une période de prélèvement plus courte priverait les créanciers de remboursements qu'ils pourraient obtenir par d'autres moyens (saisie de salaire).

On relève toutefois que plus la procédure est longue, plus la motivation des débiteurs diminue et met ainsi en péril toute la procédure. Pour que les procédures d'assainissement aboutissent, il faut éviter les interruptions et introduire une durée réaliste de la procédure du point de vue des personnes concernées. On observe que pour d'autres procédures d'assainissement telles que le concordat ou le règlement à l'amiable des dettes, la durée est de trois ans. En outre, selon la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC), la solvabilité du remboursement d'une personne est calculée sur trois ans.

En s'alignant sur la recommandation de la CSIAS, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud demande par conséquent l'adoption d'une durée de procédure plus courte, soit trois ans, de telle sorte que l'alinéa 4 de l'art. 346 AP-LP devrait être modifié comme suit :

<sup>4</sup> *Le prélèvement dure ~~quatre~~ trois ans à compter de l'ouverture de la procédure de redressement.*

7. L'art. 348 AP-LP prévoit que l'OP propose au juge de la faillite de mettre un terme à la procédure si les revenus saisissables sont plus bas qu'indiqué dans le plan d'assainissement par la faute du débiteur (let. a), si l'office juge que les recherches de revenu du débiteur sont manifestement insuffisantes (let. b) ou si des créances nées après l'ouverture de la procédure mènent à une saisie ou si l'office apprend d'une autre manière l'existence de dettes non couvertes que le débiteur ne pourra « manifestement pas honorer dans les délais » (let. b, avec renvoi à l'art. 349 al. 3). Il n'est pas exigé que le plan d'assainissement prévoie un quelconque remboursement. Si tel est le cas, la procédure pourra se poursuivre sans que l'art. 348 let. a AP-LP n'y fasse obstacle.

Les nouvelles poursuites ne sont ainsi pas exclues durant la procédure, mais elles ne pourront aboutir à une saisie puisque « les biens prélevés servent exclusivement à satisfaire les créanciers de la faillite » (rapport, p. 50). Par ailleurs, selon le rapport, il sera mis un terme à la procédure d'assainissement « s'il est donné suite à une réquisition de continuer la poursuite ». Le texte mentionne qu'il y sera mis fin si de nouvelles créances « mènent à une saisie ». En l'état, le système proposé prévoit à la fois qu'une saisie est exclue, et qu'une saisie permet de mettre fin à la procédure. Il serait souhaitable d'indiquer que c'est la réquisition de continuer la poursuite (et non la suite donnée à cette réquisition par l'office, puisque celui-ci ne peut justement pas y donner suite) qui justifierait la fin de la procédure.

En ce qui concerne les recherches de revenus, le rapport indique qu'il n'y aura lieu de mettre fin à la procédure que dans les cas clairs (p. 49, ad art. 348). Il y est précisé que si les services sociaux estiment que les recherches d'un débiteur bénéficiant de l'aide sociale sont suffisantes, l'office ne devra pas le vérifier (p. 48 ad art. 347), et qu'on ne peut d'ailleurs exiger de l'office qu'il s'attelle à calculer un revenu hypothétique, vu ses autres attributions (p. 49 ad art. 348). Si l'art. 347 al. 2 AP-LP mentionne uniquement la possibilité, pour l'office chargé du prélèvement, de s'adresser aux autorités pour obtenir des renseignements concernant l'évaluation de recherches de revenus, nous observons que le rapport (p. 48) va pourtant plus loin en indiquant que l'évaluation de recherches de revenus opérée par les autorités qui versent des prestations au débiteur dispense l'office chargé du prélèvement de vérifier si les démarches du débiteur sont suffisantes. Si tel est le souhait du législateur, il conviendrait de l'inscrire clairement dans la loi, afin de respecter le principe de légalité (en prévoyant par exemple que les services sociaux établissent à l'attention des offices des attestations, y compris lorsque leurs bénéficiaires ne sont pas en mesure de réaliser des revenus).

8. *Art. 349, al. 1 et 2 AP-LP : clôture de la procédure d'assainissement - libération du solde des dettes*

Il est mentionné que l'avis des créanciers sera collecté à la fin de la procédure sans qu'il soit précisé le poids qui sera accordé à cet élément dans la décision du juge de clôturer la faillite et de prononcer la libération du solde des dettes. Ce point est important car si les créanciers peuvent influencer la décision finale, alors il faudrait préciser l'importance de ces données et les critères applicables pour éviter le risque d'un « droit de veto » des créanciers. Il conviendrait donc de clarifier cela dans la loi.

9. *Art. 349 al. 3 let. c AP-LP : clôture de la procédure d'assainissement - libération du solde des dettes*

L'article 349 al. 3 let. c AP-LP devrait inclure également l'art. 217 CP. En effet, comme le constate le rapport explicatif, les dettes d'aliments en droit de la famille font l'objet d'un traitement particulier dans le système légal suisse et, à ce titre, il se justifie qu'une procédure en violation d'une obligation d'entretien soit traitée de la même manière que des crimes et délits dans la poursuite dans le cadre de la procédure d'assainissement.

10. *Art. 349 al. 3 let. d AP-LP : clôture de la procédure d'assainissement - libération du solde des dettes*

Du point de vue du débiteur, ce seront de nouvelles dettes et non de nouvelles créances qui seront contractées : il convient de remplacer l'expression « nouvelles créances » par « nouvelles dettes ».

11. Si la procédure est menée à son terme, le débiteur verra ses dettes annulées, qu'elles aient été produites ou non - sous certaines exceptions mentionnées à l'art. 350a AP-LP.

L'exception relative aux sanctions ayant un caractère pénal (art. 350a al. 1 let. a AP-LP), sans laquelle la procédure d'assainissement pourrait interférer dans le processus pénal, est à saluer. Il en va de même de l'exception relative aux prétentions en réparation du tort moral (art. 350a al. 1 let. b AP-LP), qui bénéficient d'un traitement spécial dans la LP (art. 92 al. 1 ch. 9) et le reste de l'ordre juridique (voir notamment ATF 147 IV 55, consid. 2.5.4, en lien avec l'art. 125 ch. 2 CO).

Parmi les exceptions à la libération du solde des dettes, figurent les « contributions d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille si les prétentions ne sont pas passées à la collectivité publique (art. 131 a, al. 2, 289, al. 2, et 329, al. 3, CC) » (art. 350a, al. 1, let. c, AP-LP), ainsi que les « demandes de remboursement de prestations d'aide sociale, à l'exception des contributions d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille si les prestations sont passées à la collectivité » (art. 350a, al. 1, let. d, AP-LP).

L'exception concernant les contributions d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille, qui ont également droit à un traitement privilégié dans tout le système juridique (rapport, p. 53), est à saluer. On conçoit toutefois mal que les prétentions découlant du droit de la famille, lorsqu'elles sont passées à la collectivité, ne fassent pas l'objet d'une exception à la libération du solde des dettes, dans la mesure où la cession à la collectivité des droits y relatifs ne modifie en rien leur nature particulière. Le rapport (p. 55) mentionne qu'elles constituent une forme d'aide sociale et sont soumises à ce titre aux mêmes règles de remboursement cantonales que l'aide sociale. A cet égard, il sied de préciser que les contributions d'entretien et d'assistance relevant du droit de la famille qui ont été transférées à la collectivité ne sont pas une forme de prestation d'aide sociale (contrairement à ce qui est formulé dans le rapport explicatif à la p. 67). Lorsque les parents ne remplissent pas leur obligation d'entretien envers leurs enfants selon le CC, le droit public doit régler, selon l'art. 293 al. 2 CC, qui avance les frais d'entretien.

A ce propos encore, on observe que - si l'on comprend le projet correctement - puisque tous les montants ayant fait l'objet d'avances sont abandonnés à l'issue de la procédure d'assainissement, cela ferait tomber de facto la notion de créance privilégiée pour les six derniers mois. Cela ne nous semble pas correct par rapport à ce privilège légal qui, à l'heure actuelle, est accordé même à la collectivité ayant fait des avances et qui « disparaîtrait » ainsi en cas de procédure d'assainissement. En outre, l'hypothèse mentionnée dans le rapport (p. 55) selon laquelle les demandes de remboursement à l'égard des créanciers des contributions d'entretien resteraient possibles ne se vérifie pas dans le Canton de Vaud, qui ne prévoit un tel remboursement qu'en cas de prestations perçues indûment (art. 9 al. 4 et 13 al. 1 de la loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires LRAPA ; BLV 850.36).

En conclusion, il n'existe aucun motif justifiant l'exclusion de libération du solde des dettes des prétentions découlant du droit de la famille passées aux collectivités.

Par ailleurs, à l'instar de la CSIAS, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud considère que, dans certains cas, une libération des dettes résiduelles devrait pouvoir être accordée en cas de dettes d'aide sociale et souhaite que les prestations d'aide sociale perçues légalement soient être supprimées du catalogue des exceptions à la libération de la dette résiduelle selon l'art. 350a al. 1 LP, en cas de circonstances favorables après le rachat sur la base d'un revenu d'une activité lucrative (normes CSIAS E.2.1. let. 3 explications b). En effet, sous la notion de prestations d'aide sociale perçues légalement, les normes CSIAS font la distinction entre le remboursement en raison de circonstances favorables dues au revenu d'une activité lucrative (normes CSIAS E.2.1. let. 1-2), le remboursement en raison de circonstances favorables dues à une dévolution de fortune (normes CSIAS E.2.1. let. 3) et le remboursement en raison de prestations avancées (normes CSIAS E.2.2). La législation vaudoise applique des principes similaires selon les articles 41 et suivants de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV ; BLV 850.051).

En vertu du principe de subsidiarité, il est indiscutable que les prestations avancées doivent être remboursées. Il s'agit classiquement de prestations AI/PC ou AC versées avec effet rétroactif. Etant donné qu'il n'en résulte aucun désavantage financier pour les personnes concernées (elles ont reçu des prestations correspondantes de l'AI/PC/AC), il convient dans ce cas et dans le cas d'un apport de fortune ultérieur - il s'agit classiquement d'un héritage ou d'un gain à la loterie - d'inscrire ces prestations perçues légalement dans le catalogue des exceptions. En revanche, les créances de remboursement dues à des circonstances favorables en raison d'un revenu d'activité professionnelle ne devraient pas figurer dans le catalogue des exceptions à la libération des dettes résiduelles selon l'art. 350a al. 1 LP. Le rétablissement de l'indépendance économique des personnes anciennement assistées est l'objectif premier de l'aide sociale. A l'appui de cette recommandation, il est observé qu'avec tout juste 1,8 % du volume total par créancier, le remboursement des prestations d'aide sociale peut être considéré comme marginal par rapport aux impôts (30,2 %) ou aux primes d'assurance maladie (13 %). Pour les personnes concernées, l'obligation de remboursement de l'aide sociale représente en revanche une lourde charge et un énorme obstacle pour reprendre pied par leurs propres moyens. L'incitation à se détacher de l'aide sociale et à s'intégrer dans le marché du travail est ainsi relativement faible pour les bénéficiaires de l'aide sociale endettés.

Dans ce sens, il est proposé que l'article 350a, al. 1, let. d soit modifié comme suit :

~~d. les demandes de remboursement de prestations d'aide sociale, à l'exception des contributions d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille si les prétentions sont passées à la collectivité ;~~

*d. créances de remboursement relevant du droit de l'aide sociale en raison de prestations perçues de manière illégale ou détournées de leur but et de prestations d'assistance perçues de manière légale en raison d'une dévolution de fortune et de prestations avancées.*

Subsidiairement, il est relevé que chaque législation cantonale établissant ses propres prescriptions légales en matière de remboursement de l'aide sociale, la modification proposée devrait à tout le moins réserver une application qui soit compatible avec les dispositions légales cantonales en matière de remboursement des prestations d'aide sociale.

Au titre du catalogue des exceptions à la libération des dettes, la Conseil d'Etat du Canton de Vaud, à l'instar de la CSIAS, considère que les demandes de réparation de droit civil, fondées sur l'art. 148a du code pénal et prononcées par un tribunal pénal, ne devraient pas être soumises à une libération du solde de la dette. Il est ainsi proposé d'ajouter une lettre f au catalogue des exceptions de l'art. 350a, al. 1<sup>er</sup> :

*f. les actions civiles en dommages et intérêts intentées par une juridiction pénale sur la base de l'article 148a du code pénal.*

12. Si la procédure d'assainissement n'aboutit pas, elle se poursuit sous forme de faillite personnelle selon l'art. 191 LP. Cette faillite pourra être suspendue faute d'actifs (art. 230 LP). Cela est paradoxal dans la mesure où le Tribunal fédéral considère en l'état qu'une requête de faillite personnelle selon l'art. 191 LP est abusive lorsque le débiteur ne dispose d'aucun actif (cf. supra).
13. Du point de vue pratique, la répartition des tâches entre l'OP et l'OF paraît discutable et compliquée. Une attribution claire des missions entre OP et OF aurait été judicieuse. Il aurait été plus logique que tous les actes relatifs aux éventuels actifs existants lors de l'ouverture de la procédure ainsi que ceux qui échoient au débiteur durant la procédure soient traités par l'OF selon les règles de la faillite. L'OP, quant à lui, se chargerait uniquement de la question de la saisie des revenus durant quatre ans. Il semble également discutable que tant les OP que les OF doivent procéder à des distributions aux créanciers. En tous les cas, l'usage de la possibilité offerte par le chiffre 6 de l'art. 341 AP-LP, selon laquelle l'OF peut demander à l'OP de l'assister dans la prise d'inventaire et dans le calcul du revenu à prélever, paraît hautement souhaitable, puisqu'à ce jour, lorsque les OP et les OF forment deux offices séparés, les OF ne possèdent pas nécessairement les outils informatiques utiles à l'accomplissement de certaines de ces tâches, ni l'expérience pour procéder aux opérations de saisies de revenus.

C'est l'occasion de souligner que dans le Canton de Vaud, la mise en œuvre de la modification proposée induira une adaptation des OP et OF conséquente ; il est indéniable que le projet proposé engendrera une augmentation importante de la charge de travail pour les offices, nécessitant des moyens supplémentaires (personnel, informatique, formation).

#### **c) Suppression des dispositions relatives au sursis extraordinaire**

La suppression de ces dispositions, tombées en désuétude, n'appelle pas de remarques particulières.

#### **d) Reformulation des dispositions sur le règlement amiable des dettes (art. 336a AP-LP)**

Il conviendrait de modifier l'art. 336a al. 1 AP-LP dans le sens du titre VII, lui-même modifié, en indiquant que tout débiteur peut demander « un sursis en vue d'un règlement amiable des dettes ».

Il serait également judicieux d'apporter une précision à l'art. 336a al. 5 AP-LP, en précisant si, en cas de procédure concordataire subséquente, la durée du règlement amiable des dettes devrait être imputée sur le sursis provisoire ou sur le sursis définitif.

#### **Observations finales**

On peut regretter le fait que la solution tendant à aménager la procédure de faillite personnelle, quasiment réduite à néant par la jurisprudence du Tribunal fédéral, n'ait pas été examinée plus avant par le Conseil fédéral. Il s'agit en effet d'une institution au fonctionnement simple, qui serait de nature à régler le problème posé. On aurait pu imaginer, notamment, de :

- Reprendre les conditions posées par l'art. 337 al. 3 AP-LP afin d'éviter les abus, en précisant que l'absence d'actifs ne saurait faire obstacle à la réquisition de faillite.

En outre, il est important de relever que le fait que la charge d'impôt ne soit pas prise en considération dans le calcul du minimum vital (art. 93 al. 1 LP) constitue un problème fondamental, puisque la saisie engendre automatiquement de nouvelles dettes pour le débiteur, qui se trouve ainsi pris dans un cercle sans fin. Il suffirait à cet égard de modifier l'actuel art. 93 LP, en précisant que les revenus nécessaires à payer les impôts sont considérés comme indispensables au débiteur.

En conclusion, et sous réserve des observations et demandes formulées ci-avant, nous considérons que ce projet est un avancement non négligeable dans le domaine de la lutte contre le surendettement, à condition que les obstacles à l'accès aux procédures soient réduits au minimum nécessaire. Il est également important de souligner que le suivi par des services spécialisés représente un facteur primordial de réussite pour les personnes souhaitant assainir leur situation financière.

\*\*\*

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

**Copies**

- OAE
- Secrétariat général du DSAS
- DSAS/DGCS



2022.03715



Madame Karin Keller-Sutter  
Conseillère fédérale  
Département fédéral de justice et police  
Bundesgasse 3  
3003 Berne



21 SEP. 2022

Date

## Modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (Assainissement des dettes des personnes physiques)

Madame la Conseillère fédérale,

En réponse à la procédure de consultation du 3 juin 2022 concernant l'objet cité en référence, vous trouverez ci-après la prise de position du Gouvernement valaisan.

Nous saluons cette modification de loi concernant l'assainissement des dettes des personnes physiques qui introduit de nouvelles procédures pour offrir aux personnes insolvables une seconde chance. Ce projet amène toutefois quelques réflexions en lien avec le recouvrement et les avances de contributions d'entretien, l'aide sociale ainsi que les créances des assureurs maladie.

Concernant les contributions d'entretien avancées par l'Etat (articles 131a, al. 2, 289, al. 2, et 329, al. 3, CC), celles-ci devraient être exclues de la libération. En effet, l'octroi des avances étant de droit cantonal un traitement différencié des contributions d'entretien avancées et du solde qui n'a pas été avancé aurait comme conséquence de favoriser la situation d'un débiteur pour lequel une demande d'avance a été déposée par le/la bénéficiaire et pour laquelle le canton concerné a opéré des avances plus généreuses. Cela défavoriserait les cantons qui octroient des avances plus larges. Nous notons également que l'avant-projet ne prévoit pas le cas de figure du débiteur étant lui-même bénéficiaire des avances et qui est tenu au remboursement au motif qu'il les a perçues indûment. Dans cette situation, il ne devrait pas être libéré du remboursement à l'Etat, à tout le moins lorsqu'il a agi fautivement. S'agissant de l'aide sociale, il est important qu'il soit expressément précisé que cette nouvelle procédure est accessible à un large public, y compris aux personnes qui ne disposent pas d'un montant saisissable (ex. bénéficiaire de l'aide sociale ou des prestations complémentaires). Or, un bénéficiaire de l'aide sociale va créer, chaque mois, une nouvelle dette en obtenant l'aide sociale, ce qui pourrait conduire à mettre un terme à la procédure. Il est dès lors essentiel que l'obtention de l'aide sociale ne prétérite pas la mise en œuvre de cette mesure. L'article 348 al. 1 let. c AP-LP devrait être modifié ou précisé dans ce sens.

Le projet vise à encourager les personnes à améliorer durablement leur situation, par la recherche active de revenus et une meilleure gestion de leur budget. Nous pensons que cette démarche doit être accompagnée d'un suivi social afin que l'objectif puisse être atteint. Cet accompagnement devrait être prévu dans le projet de loi et l'organisation chargée de cette tâche devrait être consultée lorsque l'office des poursuites et faillites envisage de mettre un terme à la procédure d'assainissement (art. 348 AP-LP).

Enfin, s'agissant de l'exclusion des dettes d'aide sociale du système de libération de dette, nous rejoignons l'avis du DFJP puisque les conditions de remboursement sont prévues par le droit cantonal et que la Confédération ne doit pas interférer dans les décisions politiques prises par les cantons dans ce domaine (cf. rapport, p. 55). En Valais, depuis la dernière révision de la Loi sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS) de 2021, le remboursement de l'aide sociale obtenue

légalement n'est exigible que si la personne se trouve dans une (très) bonne situation financière afin de ne pas compromettre sa réinsertion. Il faudrait toutefois prévoir des garde-fous notamment pour les situations dans lesquelles le remboursement est lié à des avances d'aide sociale (p.ex. sur des prestations AI ou sur la vente d'un bien) ou si l'aide a été obtenue indûment. Il faudrait également que l'introduction de la procédure rende la dette d'aide sociale exigible afin que l'Etat puisse participer à la procédure et, cas échéant, récupérer une partie des montants.

Enfin concernant les arriérés de primes-maladie, en l'état actuelle de la LAMal, les caisses-maladie seraient favorisées puisqu'elles pourraient récupérer le 50% des créances (art. 64a LAMal al.5) alors que la collectivité publique aurait possiblement déjà couvert le 85% de la créance (art. 64a LAMal al.4). Une modification de la LAMal serait à notre sens nécessaire.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Roberto Schmidt



Le chancelier

  
Philipp Spörri

Copie à [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

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

Zug, 20. September 2022 sa

**Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) – Stellungnahme Kanton Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 haben Sie den Kanton Zug eingeladen, zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen) Stellung zu nehmen.

**I. Allgemeines**

1. Vorbemerkung

Wir begrüssen grundsätzlich die Schaffung neuer Instrumente zur Entschuldung von Privatpersonen. Die vorhandenen Instrumente des Nachlassverfahrens, des Konkurses und der einvernehmlichen privaten Schuldenbereinigung reichen nicht aus, um Schuldner einen wirtschaftlichen Neustart zu ermöglichen. Die Erfahrungen der Betreibungsämter zeigen aber auch, dass sich die Schuldner zwar eine Schuldenbefreiung wünschen, aber – aufgrund ihres Konsumverhaltens, ihrer Einstellung zum Geld und ihrer Disziplin – ein schuldenfreies Leben nur sehr schwer einhalten lässt. Die Begleitung während der beiden Verfahren von Fachpersonen ist darum wichtig und notwendig.

2. Grundsätzliche Mängel der Vorlage

Einen grossen Mangel des Vorentwurfs erkennen wir in der vorgesehenen Arbeitsaufteilung der Betreibungsämter und der Konkursämter bzw. in der Vermischung von Kernkompetenzen der jeweiligen Ämter. Die entsprechenden Vorgaben im Vorentwurf bergen die Gefahr, dass die Verfahren wenig effizient geführt werden können, was sich zu Lasten des Schuldners und/oder der Gläubiger auswirken wird. Zudem werden insbesondere den Konkursämtern neue Aufgaben zugeteilt, welche die Betreibungsämter heute bereits in höchster Professionalität ausführen. Es macht sowohl aus Sicht der Gläubiger und Schuldner als auch aus Kostengründen keinen Sinn, angestammte Arbeiten der Betreibungsämter neu den Konkursämtern zuzuweisen.

So ist zum Beispiel davon abzusehen, dass in einer ersten Phase das Konkursamt Vermögenswerte abschöpfen und dabei insbesondere pfänden soll. Die vorgesehene Möglichkeit des Bezugs des Betreibungsamtes würde wohl zum Standardvorgehen werden, was aber nur unnötig das Verfahren kompliziert und verteuert. Weiter soll nicht das Konkursamt den Sanierungsplan erstellen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Konkursamts haben per se bzw. per Definition keine Erfahrung mit Sanierungen. Zudem sind die Schuldner, welche ein solches Sanierungsverfahren bewilligt erhalten, in der Regel langjährige Kunden der Betreibungsämter. Diese kennen die von einem Restschuldbefreiungsverfahren betroffenen Schuldner und deren Verhältnisse meistens bestens. Die Betreibungsämter hätten zudem die Möglichkeit, dort wo sie Bedarf und auch die Möglichkeit dazu sehen, den Schuldner betreffend Nachlassverfahren oder Restschuldbefreiungsverfahren zu motivieren und bei der Einleitung zu unterstützen. Weiter ist es im Sinne der Verfahrensökonomie keinesfalls ideal, dass die Betreibungsämter im weiteren Verlauf des Verfahrens einen Sanierungsplan umsetzen müssen, den sie vom Konkursamt vorgesetzt erhalten. Die Zuständigkeiten sollen deshalb klarer und gemäss bereits bestehenden Kompetenzen zugeteilt werden. Kurz gesagt, ist in Bezug auf die Zuständigkeiten der «Konkursteil» von der «Abschöpfung» klar zu trennen. Alle Aufgaben, die die Abschöpfung betreffen, soll das Betreibungsamt erledigen. Dies führt dann auch konsequenterweise dazu, dass das Konkursamt – wie bisher – ausschliesslich die Konkursmasse verwaltet und verteilt (und nicht auch das bis zur Rechtskraft des Kollokationsplans abgeschöpfte Vermögen). Damit wird auch die Situation im Falle eines Abbruchs des Sanierungsverfahrens vereinfacht. Als Folge des Abbruchs ist vorgesehen, dass das Verfahren als Konkursverfahren fortgesetzt wird. Auch wenn im Vorentwurf kein Wort über die damit zusammenhängenden Folgen verloren wird, wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass das Konkursamt im fortzuführenden Konkursverfahren einzig über die Konkursmasse und nicht auch über die bis dahin abgeschöpften Vermögenswerte verfügen kann. Das heisst dann aber auch, dass die beiden Vermögensmassen separat geführt werden müssen, damit es nicht zu einer Vermischung und zu unübersichtlichen Konstellationen kommt. Dies kann einfach und klar erfolgen, wenn zwei verschiedene Ämter die jeweiligen Vermögen führen. Für den Fall des Abbruchs eines Sanierungsverfahrens ist weiter noch zu regeln, was mit den bis zum Abbruch abgeschöpften aber noch nicht verteilten Vermögenswerten zu geschehen hat. Es wird hier vorgeschlagen, dass dieses Vermögen per Saldo des Abbruchs an die Gläubiger verteilt wird.

### 3. Anpassung der Softwarelösungen

Es ist vorgesehen, dass das Verfahren mit Beginn der (reinen) Abschöpfungsperiode komplett an das Betreibungsamt überwiesen und insbesondere die Verteilung danach durch das Betreibungsamt vorgenommen wird. Hierbei ist nicht zu unterschätzen, dass Daten vom Konkursamt an das Betreibungsamt und umgekehrt übermittelt werden müssen, was zusätzliche elektronische Schnittstellen benötigt. Auch müssen die vorhandenen Softwarelösungen der Betreibungs- und Konkursämter (welche allesamt nicht einheitlich sind) um zusätzliche Anwendungen erweitert werden, was mit hohen Kosten verbunden ist.

## **II. Zu den einzelnen Artikeln**

### **Zu VI. Vereinfachtes Nachlassverfahren für Schuldner, die nicht der Konkursbetreuung unterliegen**

#### **1. Art. 334 Abs. 1 VE-SchKG**

##### **Antrag 1:**

Die Formulierung sei wie folgt anzupassen: Besteht Aussicht auf die Bestätigung eines Nachlassvertrages, so gewährt das Nachlassgericht dem Schuldner eine Stundung von höchstens vier Monaten und **ernennt das örtlich zuständige Betreibungsamt zum Sachwalter**.

##### **Begründung:**

Einen Sachwalter damit zu betrauen macht aus Sicht der Betreibungsämter keinen Sinn. Es handelt sich hierbei um ein Verfahren, welches möglichst kostengünstig durchgeführt werden soll. Die hohen Honorarkosten der Sachwalter (welche schlussendlich durch die Kantone finanziert werden müssen) passen nicht in ein privates Nachlassverfahren. Stattdessen sollten die örtlich zuständigen Betreibungsämter mit dieser Funktion betraut werden. Einerseits wird die Arbeit der Betreibungsämter zum Sozialtarif (GebV SchKG) verrechnet, andererseits sind die Betreibungsämter mit der Situation des Schuldners (aufgrund der in den meisten Fällen vorangegangenen Einkommenspfändung) bestens vertraut. Zudem sind die Betreibungsämter gewohnt, die Interessen des Schuldners wie auch der Gläubiger angemessen zu berücksichtigen. Sollte eine intensive Betreuung des Schuldners aufgrund von besonderen Konstellationen (Suchtverhalten, fehlende Disziplin, persönliche Probleme etc.) eine nahe Betreuung des Schuldners notwendig sein, soll das Betreibungsamt eine gemeinnützig finanzierte Schuldenberatungsstelle (hier in Zug «Triangel») als Hilfsorgan des Betreibungsamtes einsetzen können. Um die kleinen Betreibungsämter zu entlasten soll die Möglichkeit geschaffen werden, ein zentrales Betreibungsamt rechtshilfeweise mit dem vereinfachten Nachlassverfahren zu beauftragen.

#### **2. Art. 334 Abs. 5 VE-SchKG**

##### **Antrag 2:**

Die Formulierung sei wie folgt anzupassen: Die Beschwerde gegen die Bewilligung oder Verlängerung der Stundung richtet sich nach Artikel 295c.

##### **Begründung:**

Der Hinweis auf Art. 295c bezieht sich auf den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Im Falle einer Beschwerde gegen den Widerruf der Stundung wäre es nicht korrekt, die aufschiebende Wirkung auszuschliessen.

### **3. Art. 335 Abs. 2 VE-SchKG**

#### **Antrag 3:**

Wir beantragen Art. 335 Abs. 2 wie folgt zu ändern:

2 .... es sei denn, das Nachlassgericht eröffne:

- a. von Amtes wegen den Konkurs; oder
- b. auf Antrag des Schuldners das Konkursverfahren für natürliche Personen....

#### **Begründung:**

Konsequenterweise wäre auch hier der Konkurs von Amtes wegen zu eröffnen (vgl. oben zu Art. 334 Abs. 4). Hier ist zu bemerken, dass ein Schuldner, welcher sich den Weisungen des Sachwalters widersetzt, keinen Antrag stellen wird.

### **Zu VII. Stundung zum Zweck der einvernehmlichen privaten Schuldenbereinigung für Schuldner, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen**

#### **4. Art. 336a VE-SchKG**

#### **Antrag 4:**

Wir beantragen Art. 336a Abs. 3 sei wie folgt anzupassen:

Erscheint eine einvernehmliche private Schuldenbereinigung mit den Gläubigern nicht von vornherein als ausgeschlossen und sind die Kosten des Verfahrens sichergestellt, gewährt das Nachlassgericht dem Schuldner eine Stundung von höchstens drei Monaten **und ernennt das örtlich zuständige Betreibungsamt zum Sachwalter.**

#### **Begründung:**

s. vorstehende Ausführungen zu Antrag 1.

### **Zu Zwölfter Titel: Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens**

#### **Antrag 5:**

Der Titel sei anzupassen. Vorschlag: «Sanierungsverfahren für natürliche Personen mit Restschuldbefreiung»

#### **Begründung:**

In der Formulierung «Konkursverfahren in Form eines Sanierungsverfahrens» liegt ein grundlegender Widerspruch. Ein Konkursverfahren verfolgt per Definition keinen Sanierungszweck. Zudem bildet das konkursamtliche Verfahren nur einen Teil des gesamten Verfahrens. Der über-

wiegende Teil sollte die Abschöpfungsphase und das zuständige Betreibungsamt betreffen. Der derzeitige Titel wird dieser Verfahrens- und Aufgabenteilung nicht gerecht.

#### **5. Art. 337 Abs. 1 VE-SchKG**

##### **Antrag 6:**

Die Formulierung sei entsprechend dem Antrag 5 (vgl. oben) anzupassen. Vorschlag: «(...) beantragen, ein Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung (Sanierungsverfahren) nach diesem Titel zu eröffnen.»

##### **Begründung:**

vgl. Begründung zu Antrag 5.

#### **6. Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG**

##### **Antrag 7:**

Es sei in einem zusätzlichen Buchstaben eine weitere Voraussetzung vorzusehen:  
«f. nicht innerhalb der letzten 15 Jahre ein Sanierungsverfahren des Schuldners abgebrochen wurde aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflichten im Sanierungsverfahren durch den Schuldner.»

##### **Begründung:**

Gemäss Antrag 17 (vgl. Seite 9) soll das zuständige Amt beim Konkursgericht jederzeit den Abbruch des Sanierungsverfahrens verlangen können, wenn der Schuldner sich nicht an die Mitwirkungspflichten hält. Führt ein solches (destruktives) Verhalten zum Abbruch des Sanierungsverfahrens, soll es für die nächsten 15 Jahren nicht möglich sein, ein (erneutes) Sanierungsverfahren zu eröffnen. Damit soll verhindert werden, dass ein Schuldner ein aufwändiges und durch den Steuerzahler finanziertes Verfahren immer wieder von Neuem durchlaufen und dieses mutwillig zum Scheitern bringen kann.

#### **7. Art. 338 Abs. 4 VE-SchKG**

##### **Antrag 8:**

Der Artikel sei neu zu formulieren: «Der Zeitpunkt der Eröffnung des Sanierungsverfahrens mit Restschuldbefreiung und die Mitteilung (...)»

##### **Begründung:**

Es handelt sich beim Restschuldbefreiungsverfahren um ein eigenes Verfahren, weshalb unzutreffende Begriffe (hier: Konkursöffnung) nicht verwendet werden sollten. Im Übrigen spricht auch Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG korrekterweise von der Eröffnung des Sanierungsverfahrens (und nicht «des Konkursverfahrens»). So weiter auch Art. 341 Abs. 1 VE-SchKG und Art. 341 Abs. 3 VE-SchKG, in denen von der Eröffnung des Sanierungsverfahrens (und nicht «des Konkursverfahrens») die Rede ist.

#### **8. Art. 338 Abs. 5 VE-SchKG**

##### **Antrag 9:**

Der Artikel sei neu zu formulieren: «Der Widerruf des Sanierungsverfahrens richtet sich nach Artikel 195.»

##### **Begründung:**

Auch hier sollte der Begriff «Konkurs» nicht verwendet werden. Eine analoge Anwendung von Art. 195 SchKG macht Sinn.

#### **9. Art. 341 Abs. 3 VE-SchKG**

##### **Antrag 10:**

Der Artikel sei neu zu formulieren: «Das Konkursamt macht die Eröffnung des Sanierungsverfahrens mit dem Schuldenruf nach Art. 232-234 öffentlich.»

##### **Begründung:**

Die Formulierung im Vorentwurf ist unklar. Sie könnte so interpretiert werden, dass damit zwei Publikationen gemeint sind: zuerst die öffentliche Bekanntmachung des Sanierungsverfahrens und dann in einem zweiten Schritt der Schuldenruf. Mit der vorgeschlagenen Formulierung soll klargestellt werden, dass es sich um eine Publikation, nämlich den Schuldenruf handelt.

#### **10. Art. 341 Abs. 5 VE-SchKG**

##### **Antrag 11:**

Infolge der Änderung der Zuständigkeit sei der Artikel neu zu formulieren: «In Bezug auf (...) ergreift das Betreibungsamt die folgenden Massnahmen: (...)».

##### **Begründung:**

Wie einleitend bemerkt, liegt eine Schwachstelle des Vorentwurfs darin, dass die Zuständigkeiten nicht gemäss den bestehenden Kompetenzen geregelt sind. Es sollten jedoch die bestehenden Fachkompetenzen der beteiligten Ämter optimal genutzt werden. Daher ist für die Massnahmen gemäss Art. 341 Abs. 5 VE-SchKG das Betreibungsamt zuständig zu erklären. Zudem wird damit ein Wechsel des für die Abschöpfung zuständigen Amtes nach der Rechtskraft des Kollokationsplans (Art. 346 VE-SchKG) obsolet. Auch dies vereinfacht das Vorgehen und verhindert unnötige Bürokratie und Absprachen unter den Ämtern. Das kommt letztlich dem Schuldner, aber auch den Gläubigern zugute. Zudem werden dadurch die beiden Vermögen (Konkursmasse und abgeschöpfte Vermögenswerte) klar getrennt.

## **11. Art. 341 Abs. 6 VE-SchKG**

### **Antrag 12:**

Dieser Absatz sei zu streichen.

### **Begründung:**

Aufgrund der Zuweisung der Zuständigkeit an das Betreibungsamt gemäss Art. 341 Abs. 5 VE-SchKG (vgl. Antrag 12) erübrigt sich Art. 341 Abs. 6 VE-SchKG.

### **Antrag 13:**

Es sei an dieser Stelle der Absatz zur Dauer der Abschöpfung einzufügen. Dieser lautet genau gleich wie Art. 346 Abs. 4 VE-SchKG, der dort zu streichen ist (vgl. Antrag 20):

«Die Abschöpfung dauert vier Jahre ab Eröffnung des Sanierungsverfahrens.»

### **Begründung:**

Im Vorentwurf ist dieser Absatz als Art. 346 Abs. 4 vorgesehen. Dort ist aber die Bestimmung am falschen Ort.

## **12. Art. 343 VE-SchKG**

### **Antrag 14:**

Absatz 1 sei neu zu formulieren: «Das Betreibungsamt erstellt unter Mitwirkung des Schuldners einen Sanierungsplan, welcher folgende Angaben enthält:»

### **Begründung:**

Wie einleitend festgehalten, verfügen die Betreibungsämter über die besseren Kompetenzen als das Konkursamt, um einen Sanierungsplan zu erstellen. Zum einen stellt die Sanierung keinen Bestandteil der Arbeit der Konkursämter dar, zum anderen kennen die Betreibungsämter die Schuldner und dessen Verhältnisse in der Regel schon sehr lange und sehr detailliert. Es vereinfacht die Abläufe und die Arbeit daher sehr, wenn das Betreibungsamt für die Erstellung des Sanierungsplans zuständig ist. Zumal das Betreibungsamt ohnehin im Regelfall grösstenteils den Sanierungsplan zusammen mit dem Schuldner umsetzen muss. Auch der erläuternde Bericht hält auf Seite 26 fest, dass (im Sinne der Kosteneffizienz) die Konkurs- und Betreibungsämter ihre angestammten Aufgaben wahrnehmen sollen. Diese Vorgabe wurde insbesondere an dieser Stelle nicht konsequent umgesetzt, was zu korrigieren ist.

### **Antrag 15:**

Absatz 1 Buchstabe a. und Buchstabe b. seien neu zu formulieren:

«a. das vom Konkursamt erstellte und dem Betreibungsamt übermittelte Inventar nach Art. 341 Absatz 1;

b. die vom Betreibungsamt abgeschöpften Vermögenswerte nach Art. 339 Absatz 1 Buchstabe a;

**Begründung:**

Aufgrund der neu beantragten Regelung der Zuständigkeiten wird in Buchstabe a klargestellt, dass das Konkursamt dem Betreibungsamt sein Inventar zur Verfügung stellen muss. Da das Betreibungsamt von Beginn an für die Abschöpfung zuständig sein soll, ist das Amt in Buchstabe b entsprechend anzupassen (Betreibungsamt anstelle Konkursamt).

**13. Art. 343 Abs. 2 VE-SchKG**

**Antrag 16:**

Dieser Absatz sei zu streichen.

**Begründung:**

Aufgrund von Antrag 13 wird dieser Absatz obsolet.

**14. Art. 344 VE-SchKG**

**Antrag 17:**

Art. 344 sei neu wie folgt zu formulieren:

«<sup>1</sup> Das Betreibungsamt oder ein Gläubiger kann innert 20 Tagen nach der Auflage des Sanierungsplans beim Konkursgericht den Abbruch des Sanierungsverfahrens beantragen. Das Konkursgericht verfügt den Abbruch des Sanierungsverfahrens, wenn die Voraussetzungen von Artikel 337 Absatz 3 oder Art. 349 Absatz 3 voraussichtlich nicht erfüllt sind.

<sup>2</sup> Das zuständige Amt kann jederzeit beim Konkursgericht den Abbruch des Sanierungsverfahrens beantragen, wenn der Schuldner seinen Auskunfts-, Herausgabe- und Mitwirkungspflichten gemäss Art. 222 und 229 nicht nachkommt.

<sup>3</sup> Im Falle des Abbruchs des Sanierungsverfahrens wird das Verfahren als Konkursverfahren nach Art. 191 fortgesetzt oder nach den Regeln von Artikel 230 eingestellt. Das massgebliche Vermögen bildet dabei einzig die Konkursmasse.

<sup>4</sup> Die Mitteilung des gerichtlichen Entscheids richtet sich nach Art. 175-176.

<sup>5</sup> Nach Erhalt des gerichtlichen Entscheids verteilt das Betreibungsamt die zu diesem Zeitpunkt abgeschöpften aber noch nicht verteilten Vermögenswerte. Das Betreibungsamt stellt dem Konkursamt eine Verteilungsliste zu.»

**Begründung:**

Da das Betreibungsamt für die Erstellung des Sanierungsplans zuständig sein soll, soll es in der Konsequenz auch das Betreibungsamt (und nicht das Konkursamt) sein, welches den Abbruch des Sanierungsverfahrens nach Art. 344 Abs. 1 VE-SchKG beantragen kann. Das Sanierungsverfahren soll zudem auf Antrag des zuständigen Amtes (Betreibungsamt oder Konkursamt) jederzeit abgebrochen werden können, wenn der Schuldner seinen Auskunfts-, Herausgabe- und Mitwirkungspflichten gemäss Art. 222 und 229 nicht nachkommt. Für den Fall des Abbruchs ist klarzustellen, dass einzig die Konkursmasse das Vermögen bildet, welches dem Konkursamt für den Fortlauf des Verfahrens zur Verfügung steht. Weiter bedarf es für den Fall des Abbruchs einer Regelung, was mit dem zum Zeitpunkt des Abbruchs des Sanierungsverfahrens abgeschöpften, aber nicht verteilten Vermögen zu geschehen hat. Für den Fall, dass das Konkursverfahren durchgeführt wird, benötigt das Konkursamt vom Betreibungsamt eine Verteilungsliste, damit das Konkursamt sieht, wer noch Gläubiger ist und wie hoch die einzelnen Forderungen noch sind.

**15. Art. 345 VE-SchKG**

**Antrag 18:**

Art. 345 sei wie folgt neu zu formulieren:

«<sup>1</sup> Das Konkursamt führt die Verwertung der Konkursmasse und das Betreibungsamt die Verwertung der nach Art. 339 Buchstabe a abgeschöpften Vermögenswerte durch.

<sup>2</sup> Nachdem der Kollokationsplan in Rechtskraft erwachsen ist und die Verwertung der Konkursmasse abgeschlossen ist, überweist das Betreibungsamt dem Konkursamt die Erlöse aus den bis dahin abgeschöpften Vermögenswerten. Das Konkursamt stellt eine erste Verteilungsliste auf und nimmt die Verteilung nach Art. 264 vor.»

**Begründung:**

Aufgrund der hier vorgeschlagenen Änderung des Art. 341 Abs. 5 VE-SchKG (vgl. Antrag 11) ist es das Betreibungsamt, welches von Beginn des Verfahrens an für die Abschöpfung zuständig ist. Daher muss für die erste Verteilung eine Überweisung des bis dahin erzielten Erlöses vom Betreibungsamt an das Konkursamt erfolgen.

**16. Art. 346 VE-SchKG**

**Antrag 19:**

Die Marginalie sei zu ändern. Neu:

«VI. Überweisung des Verfahrens»

**Begründung:**

Die derzeitige Marginalie «E. Abschöpfung; I. Zuständigkeit und Dauer» erweckt den Eindruck, dass die Abschöpfungsphase erst an diesem Punkt des Verfahrens beginnt, was jedoch nicht korrekt ist.

**Antrag 20:**

Abs. 2 von Art. 346 VE-SchKG ist zu streichen.

**Begründung:**

Nach der hier vorgeschlagenen Regelung der Zuständigkeit ist das Betreibungsamt von Beginn an – und nicht erst ab Zeitpunkt Rechtskraft des Kollokationsplans – zuständig für die Abschöpfung (vgl. Antrag 11). Daher wird Art. 346 Abs. 2 überflüssig.

**Antrag 21:**

Abs. 4 ist an dieser Stelle zu streichen und neu als Art. 341 Abs. 6 VE-SchKG (vgl. Antrag 13) vorzusehen.

**Begründung:**

vgl. Antrag 13.

**17. Art. 349 Abs. 1 VE-SchKG**

**Antrag 22:**

Der Verweis auf Art. 346 Absatz 4 ist zu ändern auf Art. 341 Absatz 6.

**Begründung:**

Diese Änderung ergibt sich als Folge aus dem Antrag 13.

**18. Art. 349 Abs. 6 VE-SchKG**

**Antrag 23:**

Es ist zu klären, was die «nachträglich entdeckten Vermögenswerte» umfasst.

**Begründung:**

Gemäss den Verweisen auf die Art. 268-269 sind mit den nachträglich entdeckten Vermögenswerten ausschliesslich Vermögenswerte gemeint, die zur Konkursmasse gehören. Was aber gilt, wenn nachträglich Vermögenswerte entdeckt werden, die hätten abgeschöpft werden können bzw. müssen, die also nicht zur Konkursmasse gehören?

**Antrag 24:**

Es ist zu klären, wie vorzugehen ist, wenn Vermögenswerte, welche zur Konkursmasse gehören, nach der ersten Verteilung (nach der Rechtskraft des Kollokationsplans) jedoch vor Abschluss des Sanierungsverfahrens (nachträglich) entdeckt werden.

**Begründung:**

Art. 349 Abs. 6 regelt einzig den Fall, dass das Sanierungsverfahren abgeschlossen ist und nach Abschluss Vermögenswerte nachträglich entdeckt werden. Es ist aber auch denkbar, dass während dem Sanierungsverfahren zwischen der Verteilung des Konkursamts und dem Abschluss des Verfahrens nachträglich Vermögenswerte entdeckt werden, die zur Konkursmasse gehören bzw. gehört hätten.

Es sind (wohl) drei Varianten denkbar:

1. Das Konkursamt führt gestützt auf seine erste Verteilungsliste eine Nachverteilung durch. Dieses Vorgehen hätte allerdings den grossen Nachteil, dass das für die Abschöpfung zuständige Betreibungsamt zum Beispiel noch nach drei Jahren eine neue Verteilungsliste vom Konkursamt erhält, was von Grund auf Auswirkungen auf die Abschöpfung und die Verteilung haben könnte. Es birgt gar die Gefahr, dass Gläubiger ungerechtfertigt bereichert werden. Es wäre denkbar, dass ein Gläubiger in der Abschöpfungsphase vollständig befriedigt wurde und nun nachträglich vom Konkursamt in der Nachverteilung der ersten Phase nochmals Geld erhält.
2. Das Konkursamt fordert vom Betreibungsamt einen Zwischenbericht über die noch ausstehenden Forderungen an und verteilt, gestützt auf diesen, die nachträglich entdeckten Vermögenswerte.
3. Das Konkursamt überweist dem für die Abschöpfung zuständigen Betreibungsamt den Erlös aus den nachträglich entdeckten Vermögenswerten. Das Betreibungsamt verteilt diesen im Rahmen seiner Verteilung der abgeschöpften Vermögenswerte.

Variante 3 wäre die pragmatischste Lösung, jedoch wohl die dogmatisch «unkorrekteste».

**19. Art. 350 Abs. 5 VE-SchKG**

**Antrag 25:**

In Art. 350 Abs. 5 ist zu regeln, wer die Bescheinigung über den Umfang des Forderungsausfalls auszustellen hat. Wir schlagen vor, dass diese Aufgabe beim für die Abschöpfung zuständigen Betreibungsamt angesiedelt werden sollte.

**Begründung:**

Da die Verteilung am Ende des Sanierungsverfahrens bzw. der Abschöpfungsphase vom Betreibungsamt durchgeführt wird, hat dieses die erforderlichen Kenntnisse dafür. Zudem werden allfällige Gläubiger, die keine Eingabe im Sanierungsverfahren gemacht haben und keine Kenntnis vom Sanierungsverfahren und von der Restschuldbefreiung haben, beim Betreibungsamt eine Betreuung einleiten. Da der Schuldner (in der Regel) Rechtsvorschlag erheben wird, kann das Betreibungsamt den Gläubiger über den Umstand der (Rest-) Schuldbefreiung aufklären und dem Gläubiger zugleich eine Bescheinigung über seinen Forderungsausfall senden. Dies ist die effizienteste und kostengünstigste Lösung.

## 20. Zu den Auswirkungen auf die Kantone

### Antrag 26:

Es sei zur Kenntnis zu nehmen und festzuhalten, dass die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone höher sind als im erläuternden Bericht ausgeführt.

### Begründung:

Der vom BJ in Auftrag gegebene Bericht der Ecoplan AG beziffert die für die Schweiz zu erwartende Anzahl Restschuldbefreiungsverfahren grob auf 2500 bis 8000 Verfahren pro Jahr (S.16 des Berichts). Eine Aussage zur möglichen Anzahl dieser Verfahren pro Kanton wird im Bericht nicht gemacht. Setzt man – um einen Richtwert zu erhalten – die Grösse der Bevölkerung des Kantons Zug ins Verhältnis zur gesamten Bevölkerung der Schweiz und setzt die Bandbreite der Verfahren ins selbe Verhältnis muss für den Kanton Zug bzw. das Konkursamt Zug mit 40 bis 130 solcher Verfahren pro Jahr gerechnet werden. Dies entspricht bis zu zwei zusätzlichen Vollzeitstellen.

Nebst der im Bericht erwähnten Verfahrenskosten, die von den Kantonen zu tragen sind, kommen daher noch Personalkosten dazu.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 20. September 2022

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Martin Pfister  
Landammann



Renée Spillmann Siegwart  
stv. Landschreiberin

Versand per E-Mail an:

- [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch) (in Word- und PDF-Datei)
- [info.og@zg.ch](mailto:info.og@zg.ch) (PDF)
- [info.fd@zg.ch](mailto:info.fd@zg.ch) (PDF)
- [info.vds@zg.ch](mailto:info.vds@zg.ch) (PDF)
- [info.awa@zg.ch](mailto:info.awa@zg.ch) (PDF)
- [contact.hra@zg.ch](mailto:contact.hra@zg.ch) (PDF)
- Staatskanzlei zur Veröffentlichung auf der Homepage ([info.staatskanzlei@zg.ch](mailto:info.staatskanzlei@zg.ch)) (PDF)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung (PDF)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern

7. September 2022 (RRB Nr. 1187/2022)

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 haben Sie uns die Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1; Sanierungsverfahren für natürliche Personen) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

**A. Allgemeine Bemerkungen**

Grundsätzlich begrüssen wir die geplanten Änderungen des SchKG, mit denen für Gläubigerinnen und Gläubiger, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen, die einvernehmliche private Schuldenbereinigung nach geltendem Recht (Art. 333 ff. SchKG bzw. Art. 336 a VE-SchKG) durch das vereinfachte Nachlassverfahren für Schuldner, die nicht der Konkursbetreibung unterliegen (Art. 333 ff. VE-SchKG), und das Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens (Art. 337 ff. VE-SchKG) ergänzt werden soll. Dabei halten wir fest, dass das neue Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens den Zugang zum Privatkonkurs nicht einschränken sollte. Schuldnerinnen und Schuldner sollen künftig die Wahl zwischen dem klassischen Konkursverfahren und dem neuen Verfahren mit Restschuldbefreiung haben. Wir gehen davon aus, dass sich die neuen Verfahren langfristig betrachtet positiv auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft auswirken werden, indem zuvor überschuldete Personen den Wiedereinstieg in die Berufswelt schaffen und dadurch auch wieder Steuereinnahmen generieren werden und die Ausgaben der Sozialversicherungen sinken. Für private Gläubigerinnen und Gläubiger sind die positiven Auswirkungen zwar nicht in gleichem Masse gegeben, da sich ihre Forderungen oftmals aus Einzelverträgen ergeben und kein langfristiger und gesamtheitlicher Horizont wie bei der öffentlichen Hand besteht. Allerdings muss bei überschuldeten Personen ohnehin meist mit einem weitgehenden Ausfall der offenen Forderungen gerechnet werden, weshalb die tatsächlichen Einbussen der Gläubigerinnen und Gläubiger gestützt auf die Gesetzesänderungen eher gering sein dürften.

Festzuhalten ist jedoch auch, dass die neuen Verfahren für Kantone und Gemeinden mit erheblichen Kostenfolgen verbunden sein werden:

- Bei den Konkurs- und Betreibungsämtern werden die Verfahren zu einer Mehrbelastung und damit auch zu Mehrkosten führen. Wir gehen davon aus, dass diese ganz erheblich ausfallen werden, auch wenn der erläuternde Bericht festhält, dass sich die Anzahl der neuen Verfahren heute noch nicht zuverlässig abschätzen lässt (S. 60). Um diese absehbare Mehrbelastung möglichst gering zu halten, sollte von der Verteilung der Zuständigkeiten auf zwei Ämter abgesehen werden (siehe unten C.1.). Zudem ist davon auszugehen, dass – auch wenn die Hauptbelastung wohl bei den Konkurs- und Betreibungsämtern anfallen dürfte – auch bei den Gerichten mit Mehraufwand zu rechnen ist. Da die Tätigkeit der Betreibungs- und Konkursämter im Bereich der neuen Instrumente viele Ermessensbereiche umfasst, ist mit zusätzlichen Beschwerdeverfahren im Sinne von Art. 17 ff. SchKG zu rechnen.
- Das neue Verfahren ist auf zahlungsunfähige Personen ausgerichtet. Art. 340 Abs. 1 VE-SchKG sieht daher vor, dass keine Kostenvorschüsse erhoben werden. Die am Ende des Verfahrens ungedeckt bleibenden Verfahrenskosten werden mit der Restschuldbefreiung abzuschreiben sein (Art. 350 Abs. 2 VE-SchKG). Damit ist davon auszugehen, dass auch ein wesentlicher Teil der Verfahrenskosten künftig durch die Kantone zu tragen sein wird.
- Zu berücksichtigen ist zudem, dass – falls es bei der dualen Zuständigkeit von Betreibungs- und Konkursämtern bleibt – Anpassungen bei den Geschäftsapplikationen notwendig werden. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen den Applikationen der beiden Ämter zu richten sein, um eine medienbruchfreie Übergabe der Verfahren zwischen diesen Stellen zu ermöglichen. Auch dies ist mit Investitionen verbunden.

Sodann weisen wir bereits heute darauf hin, dass den Kantonen und den Gemeinden vor der Inkraftsetzung ausreichend Zeit für die Vorbereitung der Umsetzung zustehen muss. Neben der Anpassung der Applikationen muss auch neues Personal eingestellt und geschult werden. Zudem müssen die Aufsichtsbehörden Weisungen und Formulare erlassen.

## **B. Vereinfachtes Nachlassverfahren**

Das vereinfachte Nachlassverfahren ist gemäss Vorentwurf nur für natürliche Personen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, vorgesehen. Unseres Erachtens sind auch natürliche Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, für ein solches Verfahren geeignet. Gerade für Personen, die ein Kleinunternehmen führen, ist das ordentliche Nachlassverfahren oft nicht finanzierbar. Die Beschränkung hätte damit zur Folge, dass solche Fälle in einem Konkursverfahren abgewickelt werden müssten.

## **C. Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahren**

### **1. Bemerkungen zum Verfahren**

Das vorgeschlagene Sanierungsverfahren für stark verschuldete, mittellose Schuldnerinnen und Schuldner ist eine Mischform einer Generalexécution und einer Spezialexécution. Es soll ein Konkursverfahren mit einer sogenannten Abschöpfungsphase (beispielsweise

Pfändung einer Lohnquote) vereinen. Wir bezweifeln, dass es aus verfahrensökonomischen Gründen sinnvoll ist, in einem neuen in sich abgeschlossenen Verfahren zwei verschiedene Zwangsvollstreckungsbehörden (Betreibungs- und Konkursämter) für die Führung des Verfahrens zuständig zu erklären. Dies insbesondere auch darum, weil sich in der Schweiz die Betreibungs- und Konkursämter in organisatorischer Hinsicht und personeller Struktur stark unterscheiden, was zu Abgrenzungsproblemen und Verfahrensverzögerungen führen kann. Hinzu kommt, dass die Abgrenzung der Zuständigkeiten im Vorentwurf nur sehr rudimentär geregelt ist. Ein Sanierungsverfahren «aus einer Hand» mit einem Ansprechpartner für die betroffenen Schuldnerinnen und Schuldner, für die Gläubigerschaft und nicht zuletzt auch für die involvierten Dritten würde das kompliziert angelegte und in viele Verfahrensschritte aufgeteilte Vorgehen vereinfachen. Damit liessen sich auch (unnötige) Kosten vermeiden (vgl. auch A. Allgemeine Bemerkungen). Unseres Erachtens sollte das Verfahren ausschliesslich vom Betreibungsamt durchgeführt werden, da dieses für die Abschöpfungsphase und damit den grössten Teil des Prozesses zuständig ist.

Sollte trotzdem am Dualismus festgehalten werden, sollte die Vorlage so angepasst werden, dass die Zuständigkeiten in den einzelnen Verfahrensschritten konsequenter und klarer festgelegt und die fachlichen Kompetenzen der Betreibungs- und Konkursämter für die Eigenheiten im Betreibungs- und Konkursverfahren besser genutzt werden. Dies könnte wie folgt gelöst werden:

- Das Konkursamt führt das «Sanierungskonkursverfahren» analog einem gewöhnlichen Konkursverfahren durch. In einem ersten Schritt bis zur Rechtskraft des Kollokationsplans nimmt es bezüglich der eigentlichen Konkursmasse eine Abschlagsverteilung basierend auf einer (ersten) Verteilungsliste vor, legt das Verfahren dann aber beiseite bis zum Abschluss der vierjährigen Abschöpfungsphase (Pfändung) durch das Betreibungsamt. Erst danach nimmt das Konkursamt das Verfahren wieder auf, erledigt die Verteilung des gesamten Pfändungserlöses und schliesst das Konkursverfahren ab.
- Das Betreibungsamt ist zuständig für die konkursfremde Phase der Erstellung des Sanierungsplans und die Pfändung und Verwertung des nach Konkurseröffnung pfändbaren Einkommens und gegebenenfalls neu anfallenden Vermögens.
- Nach dem Ablauf der vierjährigen Abschöpfungsphase (Pfändung) bzw. allenfalls im Falle eines Abbruchs des Sanierungsverfahrens überweist das Betreibungsamt den Ertrag aus den Pfändungen dem Konkursamt, das die Schlussverteilungsliste erstellt, die Treffnisse auszahlt, die Verlustscheine ausstellt und das Verfahren abschliesst.

Eine derartige Lösung hätte folgende Vorteile:

- Das Konkursamt ist nicht mit Sanierungsplänen und Pfändungen «belastet». Diese Aufgabe wird von den Betreibungsämtern, die bereits heute über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, wahrgenommen.
- Durch die alleinige Zuständigkeit des Betreibungsamtes für die Pfändungen und Verwertungen sowie allfällige Widerspruchsverfahren während des gesamten Sanierungsverfahrens entfallen viele Fragen und Schnittstellenprobleme.
- Es ist davon auszugehen, dass in der Zeit zwischen der Konkurseröffnung und der ersten Verteilung durch das Konkursamt gemäss Vorentwurf nur marginale Beträge aus der vom Konkursamt vorzunehmenden Pfändung eingehen werden. Bei Privatkonkursen sind Inventar und Kollokationsplan in der Regel in relativ kurzer Zeit erstellt. Somit dürfte der geringe Ertrag keinen grossen Einfluss auf das Ergebnis der ersten Verteilung haben. Er kann problemlos im Rahmen einer Verteilung des gesamten Pfändungserlöses am Schluss des Konkursverfahrens verteilt werden.

- Kommt es zu einem Abbruch des Sanierungsverfahrens, ist einzig zu klären, ob die Erträge aus den vom Betreibungsamt vorgenommenen Pfändungen dem Konkursamt zur Verteilung an die Gläubiger im nun «gewöhnlichen» Konkursverfahren zu überweisen sind oder dem Schuldner bzw. seinen Gläubigern aus Forderungen nach Konkursöffnung zustehen.
  - Kommt es während eines gewöhnlichen Konkurses zu einem Sanierungsverfahren, bleibt das Konkursverfahren beim Konkursamt, das Betreibungsamt übernimmt wieder nur «seine» Aufgaben «Sanierungsplan und Pfändung».
- Die neuen Verfahren könnten damit schneller und effizienter abgewickelt werden.

## **2. Notwendige Ergänzungen**

Der Vorentwurf sollte zudem in verschiedenen Punkten ergänzt werden:

- Aus dem Vorentwurf geht nicht hervor, ob die dauerhaft zahlungsunfähige Person grundsätzlich ein Wahlrecht haben soll zwischen der Insolvenzerklärung und einem Antrag auf Eröffnung eines Sanierungsverfahrens, sollten die Voraussetzungen für beide Verfahren vorliegen. Gemäss der geltenden bundesgerichtlichen Praxis kann eine Privatperson nur dann eine Insolvenzerklärung abgeben, wenn sie den Gläubigern eine gewisse Minimaldividende anbieten kann. Damit ist das Institut des Privatkonkurses gerade für sozial benachteiligte Personen, die unter Umständen seit Jahren zahlungsunfähig sind und bereits mehrere Lohnpfändungen über sich ergehen lassen mussten, faktisch ausgeschlossen. Mit der Einführung des Sanierungsverfahrens für Privatpersonen bringt der Gesetzgeber nun aber zum Ausdruck, dass er eine Privatsanierung auch für diejenigen Schuldnerinnen und Schuldner ermöglichen möchte, welche ihren Gläubiger keine Dividende anbieten können (vgl. dazu auch Art. 344 Abs. 2 VE-SchKG, der bei Abbruch des Sanierungsverfahrens dessen Weiterführung als Konkursverfahren nach Art. 191 SchKG vorsieht). Daher stellt sich die Frage, ob die Insolvenzerklärung nach Art. 191 SchKG künftig – entgegen der heutigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung – auch denjenigen Schuldnerinnen und Schuldner offenstehen soll, die nur die Kosten des summarischen Konkursverfahrens aufbringen können und darüber hinaus über keine finanziellen Mittel verfügen.

Der Vorentwurf lässt offen, ob Schuldnerinnen oder Schuldner, die ein Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung durchlaufen haben, für eine gewisse Zeit nach dessen Abschluss die Abgabe einer Insolvenzerklärung nach Art. 191 SchKG verwehrt sein soll. Wir würden es begrüessen, wenn das Verhältnis zwischen der Insolvenzerklärung nach Art. 191 SchKG und dem Sanierungsverfahren nach Art. 337 VE-SchKG im Gesetz oder in der Botschaft geklärt würde.

- Der ordentliche Betreibungsort richtet sich nach Art. 46 Abs. 1 SchKG, womit das Konkursgericht am Wohnsitz der Schuldnerin oder des Schuldners für die Eröffnung des Sanierungsverfahrens zuständig ist. Gemäss Art. 48 SchKG kann die Schuldnerin oder der Schuldner bei fehlendem Wohnsitz auch am Aufenthaltsort betrieben werden. Die Insolvenzerklärung nach Art. 191 SchKG kann indessen nur am ordentlichen Betreibungsort nach Art. 46 Abs. 1 SchKG, nicht aber am Aufenthaltsort abgegeben werden (vgl. BSK SchKG II-Brunner/Boller/Fritschi, 3. Auflage 2021, Art. 191 N. 27 mit Verweis auf BISchK 2002, 147 ff.). Damit stellt sich die Frage der örtlichen Zuständigkeit des Konkursgerichts für das Sanierungsverfahren bzw. der Anwendbarkeit von Art. 48 SchKG. Da die Schuldnerin oder der Schuldner unter Umständen im Zeitpunkt der Einleitung des Sanierungsverfahrens noch auf Wohnungssuche ist und dementspre-

chend (noch) über keinen festen Wohnsitz verfügt, spricht aus unserer Sicht nichts gegen die Anwendbarkeit von Art. 48 SchKG. Eine Regelung der örtlichen Zuständigkeit im Gesetz könnte Klarheit schaffen.

- Ungeklärt ist sodann, wo die Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung registriert werden sollen. Der Gesetzesentwurf sieht diesbezüglich nichts vor. Das Betreibungsregister würde sich dazu nicht eignen, da bei einem Wohnsitzwechsel der Schuldnerin oder des Schuldners am neuen Wohnort nicht ersichtlich wäre, dass ein solches Verfahren durchgeführt wird oder bereits erledigt wurde. Wir regen an, für die Sanierungsverfahren mit Restschuldbefreiung ein eidgenössisches Register zu schaffen.
- Es fehlt eine klare Regelung bezüglich des Vorgehens bei einem Wohnortwechsel der Schuldnerin oder des Schuldners. Es stellt sich die Frage, welches Amt das Verfahren weiterführt. Bleibt das Verfahren beim ursprünglich zuständigen Betreibungsamt, müsste dieses rechtshilfeweise weitergeführt werden. Führt das Betreibungsamt am neuen Wohnort das Abschöpfungsverfahren weiter, müssten klare Normen bezüglich der Übergabepflicht geschaffen werden.

#### **D. Zu den Bestimmungen im Einzelnen**

*Zu Art. 191 Abs. 2 VE-SchKG:*

Die Bestimmung erfährt gegenüber der heutigen Fassung insoweit eine (im erläuternden Bericht nicht näher kommentierte) wesentliche Änderung, als das Gericht den Konkurs «nur» eröffnet, wenn keine Aussicht auf das Zustandekommen eines Nachlassvertrages nach Art. 293–336 oder einer einvernehmlichen privaten Schuldenbereinigung nach Art. 336a besteht. Nach dem bisherigen Wortlaut eröffnete der Richter den Konkurs, «wenn keine Aussicht auf eine Schuldenbereinigung nach Art. 333 ff. besteht» (ohne «nur»). Zum zu dieser Bestimmung ergangenen BGE 123 III 402 E. 3a/aa, wonach der Richter das Verfahren auf einvernehmliche private Schuldenbereinigung nach Art. 333 ff. SchKG bei gegebenen Voraussetzungen anordnen kann, wurde in den Kommentaren ausgeführt, dass eine solche Schuldenbereinigung gegen den Willen des Schuldners aussichtslos sei und der Schuldnerantrag deshalb unter die vom Bundesgericht erwähnten «gegebenen Voraussetzungen» falle (vgl. BSK SchKG II, a.a.O., Art. 191 N. 21b mit Hinweisen). Es ist unklar, was mit dem in der vorgeschlagenen Bestimmung neu eingefügten «nur» gemeint ist. Wenn die Gerichte neu von Amtes wegen die Voraussetzungen des Nachlassvertrages oder der einvernehmlichen privaten Schuldenbereinigung zu prüfen hätten, stünde dies im Widerspruch zur klaren Regelung von Art. 333 Abs. 1 und 336a Abs. 1 VE-SchKG, wonach Nachlassvertrag und einvernehmliche Schuldenbereinigung von der Schuldnerin oder dem Schuldner zu beantragen sind. Unseres Erachtens wäre es sinnvoll, klarzustellen, ob der Gesetzgeber die Bestimmung im Sinne der erwähnten Kommentarstellen versteht oder nicht.

*Zu Art. 333 VE-SchKG:*

Gemäss Art. 333 Abs. 1 VE SchKG kann der Schuldner, der nicht der Konkursbetreibung unterliegt, beim Nachlassgericht das vereinfachte Nachlassverfahren beantragen. Dabei ist unklar, ob in diesem Zusammenhang die sechsmonatige Frist von Art. 40 Abs. 1 SchKG (Anwendbarkeit der Konkursbetreibung noch während sechs Monaten nach Streichung aus dem Handelsregister) ebenfalls zu berücksichtigen ist oder ob unmittelbar nach erfolgter Streichung aus dem Handelsregister das vereinfachte Nachlassverfahren möglich sein soll.

*Zu Art. 334 VE-SchKG:*

Abs. 1: Beim ordentlichen Nachlassverfahren nimmt die Stundungsfrist vielfach mehr Zeit in Anspruch als vier Monate und wird häufig verlängert. Auch wenn es sich beim zu regelnden Verfahren um ein vereinfachtes Nachlassverfahren handelt, ist anzunehmen, dass vier Monate in vielen Fällen nicht ausreichen, um einen tragfähigen Nachlassvertrag auszuarbeiten. Die Stundungsfrist sollte deshalb auf sechs Monate verlängert werden. Demgegenüber könnte die Dauer für eine allfällige Verlängerung der Stundung unseres Erachtens auf vier Monate reduziert werden (Abs. 4). Es ist anzunehmen, dass bei einer Erhöhung der Stundungsfrist auf sechs Monate weniger Anträge auf Verlängerung zu verzeichnen sind. Damit erscheint eine Verkürzung auf vier Monate als angemessen.

*Zu Art. 336a VE-SchKG:*

Angesichts des neuen, vereinfachten Nachlassverfahrens für natürliche Personen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, stellt sich die Frage, ob weiterhin Bedarf nach der in Art. 336a VE-SchKG geregelten einvernehmlichen privaten Schuldenbereinigung besteht. Mit dem vereinfachten Nachlassverfahren kann eine qualifizierte Mehrheit von Gläubigerinnen und Gläubigern einen Zwangsvergleich beschliessen. Zudem kann unter anderem auf eine Gläubigerversammlung und die Sicherstellung der privilegierten Forderungen verzichtet werden. Da der Schuldnerin oder dem Schuldner aufgrund des neuen Verfahrens bedeutend weniger Hürden auferlegt werden, ist anzunehmen, dass das Verfahren gemäss Art. 336a VE-SchKG seine Bedeutung völlig verlieren wird. Dies umso mehr, als die Bestimmungen bereits unter geltendem Recht kaum zur Anwendung kommen.

Sollte die Bestimmung beibehalten werden, ist darauf hinzuweisen, dass im erläuternden Bericht (S. 37 f.) zu Recht auf die Unklarheit verwiesen wird, die nach der bisherigen Regelung über die einvernehmliche private Schuldenbereinigung (bisherige Art. 333–336 SchKG) hinsichtlich der Auswirkungen einer Vereinbarung auf damit zusammenhängende Beteiligungen besteht. Das bewusste Offenlassen dieser Unklarheit anlässlich der vorgeschlagenen Neufassung der entsprechenden Bestimmungen erscheint aus Sicht der Rechtspraxis grundsätzlich problematisch.

*Zu Art. 337 VE-SchKG:*

Abs. 1: Der Einschub «und der Konkursbetreibung oder der Betreibung auf Pfändung untersteht» ist unseres Erachtens unnötig. Abs. 1 kann wie folgt vereinfacht werden: «Jede natürliche Person kann beim Konkursgericht ...».

Wir weisen darauf hin, dass Schuldnerinnen oder Schuldner, die keine wesentlichen Abschöpfungsquoten zu leisten vermögen, wohl nur dann als sanierungswürdig erscheinen, wenn nachhaltige Bemühungen zur Erzielung von Einkünften nachgewiesen werden können. Wir regen an, zu prüfen, ob das Konkursgericht für die Dauer des Verfahrens diesbezügliche Auflagen anordnen können soll.

Abs. 3: Dass die Zugänglichkeit zum Sanierungsverfahren in Art. 337 Abs. 3 VE-SchKG sehr offen formuliert worden ist, erachten wir als Vorteil, auch wenn der Katalog der kumulativen Eintretensvoraussetzungen sehr ausführlich ausfällt. Entscheidend für die Niederschwelligkeit zum Eintritt ins Verfahren wird dabei wohl der Begriff der «dauernden Zahlungsunfähigkeit» sein. Dieser ist nicht klar definiert und wird letztlich durch die Rechtsprechung konkretisiert werden müssen.

Die Bedingungen in Abs. 3 Bst. e werden begrüsst. Allerdings wären zusätzlich allfällige paulianische Tatbestände nach Art. 285 ff. SchKG aufzuführen. Schuldnerinnen oder Schuldner, die Ausgleichleistungen aus Anfechtungsansprüchen erbringen müssen, erscheinen für ein Sanierungsverfahren mit anschliessender Restschuldbefreiung nicht als geeignet. Erwähnenswert ist dabei, dass eine sogenannte paulianisch anfechtbare Handlung nicht zwingend auch ein Strafverfahren nach sich zieht. Ebenso sollten allfällige Straftaten nach Art. 285 StGB gegen Betreibungs- und Konkursbehörden erwähnt werden. Solche Tathandlungen stehen zwar nicht direkt im Zusammenhang mit einem Sanierungsverfahren, weisen aber trotzdem auf ein Fehlverhalten der Schuldnerinnen oder Schuldner hin, das diese als nicht sanierungswürdig erscheinen lässt. Nach Abs. 4 kann die Eröffnung eines Sanierungsverfahrens auch während eines Konkursverfahrens nach Art. 190–270 SchKG beantragt werden. Das Konkursverfahren ist in Art. 197–270 SchKG geregelt, so dass dieser Verweis zu korrigieren ist. Die jetzige Fassung könnte sonst dahingehend verstanden werden, dass die Eröffnung des Sanierungsverfahrens bei gewöhnlichen Konkursbetreibungen nach Art. 166 SchKG nicht möglich sein soll.

*Zu Art. 338 VE-SchKG:*

Dem erläuternden Bericht lässt sich entnehmen, dass bei einer Beantragung bzw. Eröffnung des neuen Verfahrens während laufendem (gewöhnlichem) Konkursverfahren dieses letztere in das neue «übergeht», und bisher absolvierte Verfahrensschritte Gültigkeit behalten.

Wir verstehen das so, dass mit der Beantragung eines Konkursverfahrens in Form eines Sanierungsverfahrens bei bereits laufendem «normalem» Konkursverfahren kein neues, z. B. in der Statistik separat auszuweisendes zweites Verfahren entsteht, sondern das bisherige Verfahren (nach rechtskräftiger «Eröffnung») einfach in neuer Form (eines Sanierungsverfahrens) fortgeführt wird. Das ist von Bedeutung nicht nur im Hinblick darauf, dass bereits absolvierte Verfahrensschritte ihre Gültigkeit behalten (so der erläuternde Bericht auf S. 40 unten), sondern auch mit Bezug auf die Berechnung von Fristen, insbesondere denjenigen der paulianischen Anfechtungen (Art. 286–288 und 292 SchKG) und derjenigen für die Privilegierung von Arbeitnehmerforderungen (Art. 219 Abs. 4 Erste Klasse Bst. a und a<sup>ter</sup> SchKG).

Unklar ist aber, was gilt, wenn in einem bereits laufenden «gewöhnlichen» Konkursverfahren der Kollokationsplan bereits aufgelegt worden ist. Muss der Sanierungsplan separat aufgelegt werden? Ein bereits in Rechtskraft erwachsener Kollokationsplan wird wohl kaum ein zweites Mal aufgelegt werden müssen. Und kann die Eröffnung eines Konkursverfahrens in Form eines Sanierungsverfahrens auch noch erfolgen, wenn bereits Verlustscheine ausgestellt worden sind (Art. 265 SchKG)? Insgesamt erscheint die gesetzliche Regelung zur Beantragung des Konkursverfahrens in Form eines Sanierungsverfahrens während laufendem Konkursverfahren als ungenügend.

Wir würden es begrüssen, wenn die dem erläuternden Bericht zu entnehmenden Umstände auch im Gesetzestext selbst Ausdruck finden würden.

*Zu Art. 340 VE-SchKG:*

Es ist darauf hinzuweisen, dass das neue Verfahren wohl mit erheblichen Kosten für Kantone und Gemeinden verbunden sein wird. Es ist zu befürchten, dass vielfach kein Erlös aus dem Vermögen sowie der Abschöpfung resultieren wird. Da jedoch ein

Sanierungsverfahren kaum erfolgversprechend durchgeführt werden kann, wenn die Abschöpfungsquote zu einem erheblichen Teil von Verfahrenskosten aufgezehrt wird, ist dies hinzunehmen. Allerdings ist vor der Durchführung des Verfahrens zu prüfen, ob ein Sanierungsverfahren nachhaltig sein kann. Die Schuldnerinnen und Schuldner müssen Gewähr dafür bieten, dass sie sich nach Abschluss des Verfahrens nicht sogleich neu verschulden.

*Zu Art. 341 VE-SchKG:*

Die (Lohn-)Pfändung samt Initiierung des Widerspruchsverfahrens stellt für die Konkursämter ein neues, unbekanntes Tätigkeitsfeld dar. Während Betreibungsämter diesbezüglich über bewährte Arbeitshilfen und jahrelang angesammeltes Wissen verfügen, werden Konkursämter bei dieser Zuständigkeitsregelung Neuland betreten müssen. Der vorgeschlagene Gesetzestext enthält sodann keine näheren Bestimmungen dazu, welche Vermögenswerte durch das Konkursamt und welche durch das Betreibungsamt abzuschöpfen seien, was zu Zuständigkeitsproblemen führen wird. Wir stellen deshalb die Vollzugstauglichkeit, insbesondere der geplanten Regelung, wonach auch Konkursämter für die fortlaufende Abschöpfung von Vermögenswerten zuständig sein sollen, infrage. Gemäss erläuterndem Bericht soll es in Ausnahmefällen denkbar sein, dass die Verwertung und Verteilung der Konkursmasse durch das Konkursamt erst nach Übergang des Verfahrens an das Betreibungsamt oder am Ende des Sanierungsverfahrens erfolgt. Dennoch solle die rechtskräftige Feststellung der Konkursmasse, die das pfändbare Vermögen, das dem Schuldner zur Zeit der Konkurseröffnung gehört (Art. 197 Abs. 1 SchKG), umfasse, sowie deren Verwertung und Verteilung auch nach einer Verfahrensübergabe in der Kompetenz des Konkursamtes bleiben.

Wie das in der Praxis genau funktionieren soll, bleibt unklar. Die parallele Festsetzung, Verwertung und Verteilung von Vermögen desselben Schuldners an dieselben Gläubiger durch zwei verschiedene Ämter ruft nach detaillierteren Regelungen zur Zuständigkeit der involvierten Ämter. Eine blossige Regelung, wonach das für die zweite Verfahrensphase («Abschöpfungsphase») zuständige Betreibungsamt zur Unterstützung des Konkursamtes bei seiner Tätigkeit in der ersten Verfahrensphase beigezogen werden könne (Art. 341 Abs. 6 VE-SchKG), ist wenig greifbar und lässt beispielweise auch Verantwortlichkeiten offen. Wir halten deshalb fest, dass das Konkursverfahren mit anschliessender Restschuldbefreiung ausschliesslich durch das Betreibungsamt durchgeführt werden sollte. Was sodann den konkreten Gesetzestext anbetrifft, wäre es unseres Erachtens treffender, wenn es in Art. 341 Abs. 5 Ingress VE-SchKG «abzuschöpfenden» statt «abgeschöpften» heissen würde, zumal das Sichern und Pfänden gemäss Art. 341 Abs. 5 Bst. a–d VE-SchKG in unserem Verständnis gerade den Prozess des Abschöpfens bilden.

Abs. 5 Bst. a: Es leuchtet nicht ein, weshalb das zuständige Amt eine Pfändung «vollziehen» muss. Vielmehr fallen von Gesetzes wegen (Art. 339 Bst. a VE-SchKG) sowohl das beschränkt pfändbare Einkommen als auch die bis zum Schluss des Konkursverfahrens anfallenden Vermögenswerte in die Konkursmasse. Bei der «Einkommenspfändung» geht es um eine blossige Konkretisierung des erhöhten Existenzminimums und der abzuschöpfenden Quote. Es erscheint damit als ausreichend, wenn das zuständige Amt an dieser Stelle eine Verfügung bezüglich des Existenzminimums erlässt. Bst. a sollte deshalb dahingehend präzisiert werden, dass das zuständige Amt die entsprechende Verfügung unter analoger Anwendung von Art. 89–97 SchKG erlässt.

Abs. 5 Bst. b: Die aufgeführten Sicherungsmassnahmen sind ebenfalls durch den Verweis auf Art. 223 SchKG abgedeckt. Bezüglich der Sicherungsmassnahmen des abzuschöpfenden Einkommens ist Art. 341 Abs. 1 VE-SchKG entsprechend zu ergänzen.

Abs. 5 Bst. c ist wegzulassen, da bei solchen Sachverhalten die für das Konkursverfahren massgebenden Normen zum Tragen kommen. Auf diese wird in Art. 341 Abs. 4 VE-SchKG verwiesen.

Auch Abs. 5 Bst. d ist wegzulassen. Grundsätzlich ist auf die vorstehenden Ausführungen zu verweisen. Es genügt eine Abschrift der Verfügung gemäss Bst. a (vgl. Bemerkungen zu Abs. 5 Bst. a). Zudem stellt sich die Frage im Zusammenhang mit anfallenden Kosten für eine allfällige Pfändungsurkunde, wie in Bst. d erwähnt. Aus Kostengründen ist eine solche keinesfalls an sämtliche Gläubigerinnen und Gläubiger zu versenden. Vielmehr haben sämtliche Gläubigerinnen und Gläubiger im Rahmen des Konkursverfahrens ein grundsätzliches Akteneinsichtsrecht.

#### *Zu Art. 343 VE-SchKG:*

Nach dem Vorentwurf erstellt das Konkursamt unter Mitwirkung des Schuldners (zusätzlich zum Kollokationsplan) einen Sanierungsplan. Dies ist eine neue, bisher ungewohnte Aufgabe für Konkursämter. Bleibt es bei dieser Zuständigkeitsregelung, würden wir es deshalb begrüssen, wenn das Bundesamt für Justiz eine Vorlage für einen solchen Sanierungsplan ausarbeiten und zur Verfügung stellen würde, so wie es heute der Fall ist für zahlreiche andere, im Lauf des Zwangsvollstreckungsverfahrens zu erstellende Dokumente.

Nach dem erläuternden Bericht (S. 46) soll der Sanierungsplan nicht rechtsverbindlich sein / keine Rechtswirkungen entfalten und der Anfechtung nicht zugänglich sein. Aus dem Gesetzestext ergibt sich das aber nicht. Vielmehr sieht dieser vor, dass der Sanierungsplan zusammen mit dem Kollokationsplan aufgelegt werde (Abs. 3), woraus der Schluss gezogen werden könnte, der Erstgenannte könne wie der Zweitgenannte angefochten werden – wenn nicht mit Kollokationsklage (Art. 250 SchKG), so doch mit Beschwerde nach Art. 17 ff. SchKG. Unseres Erachtens bedürfte die Nichtanfechtbarkeit des Sanierungsplans einer Präzisierung im Gesetzestext. Siehe im Übrigen auch Ziff. III.9. zu Art. 345 und 346 VE-SchKG betreffend Sanierungsplan als Basis für die Verteilung. Für familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge hält der erläuternde Bericht auf S. 42 fest, dass die während dem Verfahren fällig werdenden Beiträge Teil des Sanierungsplans seien. Dies führt zur Frage, ob daneben noch weitere zukünftige, d. h. nach der Verfahrenseröffnung entstehende Verpflichtungen («gewöhnliche» und/oder solche aus Dauerschuldverhältnissen im Besonderen) in den Sanierungsplan aufzunehmen sind. Der vorgeschlagene Gesetzestext sieht die Aufnahme von (zukünftigen) Verpflichtungen jedenfalls ganz grundsätzlich nicht vor (Art. 343 Abs. 1 VE-SchKG) – insofern steht die erwähnte Äusserung im erläuternden Bericht im Widerspruch zu diesem.

#### *Zu Art. 344 VE-SchKG:*

Abs. 1: Das zuständige Amt sollte jederzeit einen Abbruch des Sanierungsverfahrens verlangen können. Die Sperrfrist von 20 Tagen sollte ausschliesslich für die Gläubigerinnen und Gläubiger gelten.

Abs. 2: Die Regelung, wonach «das Verfahren ... fortgesetzt» werde, wird an sich begrüsst, da damit klargestellt wird, dass es sich um ein einziges Verfahren handelt, das mit dem Abbruch bloss wieder in ein gewöhnliches Konkursverfahren «umgewandelt» wird (so der erläuternde Bericht auf S. 46) und in dem die bereits vorgenommenen Verfahrenshandlungen gültig bleiben.

Allerdings verbleibt in Bezug auf Art. 339 VE-SchKG und den Ausführungen im erläuternden Bericht dazu (S. 41 ff.) eine Unklarheit mit Bezug darauf, ob die nach der Konkursöffnung hinzugekommenen, aber gestützt auf Art. 339 Bst. a Ziff. 1 und 2 VE-SchKG gepfändeten und allenfalls auch bereits verwerteten (Art. 345 Abs. 1 VE-SchKG) Aktiven im weiterzuführenden, nunmehr «gewöhnlichen» Konkursverfahren nun – obwohl nicht zur «Konkursmasse» gehörend – zugunsten der kollozierten Gläubiger verteilt werden dürfen. Diese Unsicherheit sollte durch eine klare Regelung im Gesetzestext beseitigt werden.

*Zu Art. 344 und 348 VE-SchKG:*

Das Konkursgericht verfügt unter bestimmten Voraussetzungen den Abbruch des Sanierungsverfahrens. Ab diesem Zeitpunkt wird das Verfahren als Konkursverfahren nach Art. 191 fortgesetzt oder nach den Regeln von Art. 230 eingestellt.

Nach dem Wortlaut der Bestimmung würde die Schuldnerin oder der Schuldner beim Entscheid über den Abbruch des Sanierungsverfahrens und über die Art der Fortsetzung nicht einbezogen. Ein Antrag auf Eröffnung eines Konkursverfahrens in Form eines Sanierungsverfahrens nach Art. 337 VE-SchKG würde damit (auch) als Insolvenzerklärung nach Art. 191 Abs. 1 SchKG verstanden. Angesichts der unterschiedlichen Rechtsfolgen wäre ein Einbezug der Schuldnerinnen und Schuldner mit einer Ergänzung von Abs. 2 von Art. 344 VE-SchKG sinnvoll (in dem Sinne, dass das Konkursgericht die Schuldnerin oder den Schuldner vor seinem Entscheid anhört). Dies auch deshalb, weil beim Entscheid über den Abbruch des Sanierungsverfahrens regelmässig Ermessensfragen im Raum stehen (vgl. Art. 348 Abs. 1 Bst. c VE-SchKG). Die Schuldnerin oder den Schuldner zu diesen Fragen erst in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren (Art. 344 Abs. 3 VE-SchKG) anzuhören, erscheint nicht sachgerecht.

Es ist wohl davon auszugehen, dass bei einem Abbruch des Sanierungsverfahrens (wieder) das Konkursamt für die Fortsetzung des Verfahrens als Konkursverfahren zuständig ist, auch wenn das Sanierungsverfahren zwecks Vornahme der Abschöpfung bereits in die Zuständigkeit des Betreibungsamtes gelangt ist (Art. 346 Abs. 1 VE-SchKG und Art. 348 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 344 Abs. 2 VE-SchKG). Von der allgemeinen Problematik eines (abermaligen) Zuständigkeitswechsels abgesehen, würden wir eine Klarstellung dieser Annahme im Gesetzestext begrüssen.

*Zu Art. 345 und 346 VE-SchKG:*

Betreffend die geteilte Zuständigkeit zwischen Konkurs- und Betreibungsamt verweisen wir vorab auf die einleitenden Bemerkungen sowie die Bemerkungen zu Art. 341 VE-SchKG.

Art. 346 Abs. 2: Gemäss der Vorgehensweise von Art. 341 VE-SchKG wurden die nötigen Verfügungen bezüglich des Vermögens und des Einkommens grundsätzlich bereits durch das Konkursamt erlassen.

Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb in Art. 346 Abs. 2 VE-SchKG diese Verfügungen erneut, diesmal durch das Betreibungsamt, zu erfolgen haben. Schliesslich handelt es sich, trotz (dem unseres Erachtens unnötigen) Wechsel der zuständigen Behörde, um *ein* Verfahren.

Im Rahmen der abschöpfbaren Quote sind allfällige Änderungen der Einkommensverhältnisse sowie des Existenzminimums in Form einer Revision zu verfügen. Eine erneute «Pfändung» betreffend den Lohn ist nicht notwendig, da sie grundsätzlich bereits im Rahmen von Art. 341 VE-SchKG durch das Konkursamt erlassen wurde. Allerdings ist an dieser Stelle auf Art. 93 SchKG zu verweisen.

Abs. 3: Die Bedeutung von «regelmässig» in diesem Absatz ist unklar und sollte konkretisiert werden.

Abs. 4: Gemäss dieser Bestimmung sollen die Vermögenswerte der Schuldnerin oder des Schuldners während der Dauer von vier Jahren abgeschöpft und unter den Gläubigern verteilt werden. Eine derart lange Abschöpfungsphase vermindert die Chance, dass ein Sanierungsverfahren erfolgreich ohne Neuverschuldung abgeschlossen werden kann. Wie regen deshalb an, die Verfahrensdauer auf drei Jahre zu beschränken. Mit einer Frist von drei Jahren erhalten die Schuldnerinnen und Schuldner eine absehbare Frist, während deren sie mit einem sehr engen Budget auskommen müssen und sich nicht neu verschulden dürfen.

*Zu Art. 347 VE-SchKG:*

Abs. 1: Es fehlt der Hinweis darauf, dass ab dem Zeitpunkt, an dem das Betreibungsamt das Verfahren übernimmt, die Schuldnerin oder der Schuldner veränderte persönliche Verhältnisse (beispielsweise betreffend das Existenzminimum, das Einkommen oder das Vermögen) unverzüglich dem Betreibungsamt melden muss. Es ist nicht Sache des Betreibungsamtes, solche Sachverhalte von Amtes wegen festzustellen. Zudem ist zu konkretisieren, was mit dem Wort «regelmässig» gemeint ist.

Abs. 2: Die Bereitschaft der Schuldnerinnen und Schuldner, sich für die Verfahrensdauer einer Abschöpfung zu unterziehen, stellt unseres Erachtens einen ausreichenden Tatbeweis der Redlichkeit dar. Da zudem Neuverschuldung und strafrechtliche Handlungen im Bereich des Betreibungsrechts zum Abbruch des Verfahrens führen, erscheint eine Kontrolle durch das zuständige Amt nicht als zwingend, auch weil dies eine zusätzliche Belastung der Ämter zur Folge hätte. Eine Prüfungspflicht sollte deshalb nur dann bestehen, wenn konkrete Anhaltspunkte auf Unregelmässigkeiten schliessen lassen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass es dem Betreibungsamt bei Schuldnerinnen und Schuldner, die in der Privatwirtschaft arbeiten, mit der bestehenden Vorlage gar nicht möglich wäre, der Prüfungspflicht nachzukommen.

*Zu Art. 348 VE-SchKG:*

Unseres Erachtens sollte das betreibungsrechtliche Existenzminimum bei Veränderungen der Verhältnisse während der Dauer des Restschuldbefreiungsverfahrens angepasst werden können. Insbesondere für Gesundheits- und Kinderkosten (z. B. Ausbildungskosten) muss Anpassungsspielraum bestehen, damit das Risiko einer Neuverschuldung und eines Abbruchs des Sanierungsverfahrens klein ist. Auf entsprechenden Nachweis von Veränderungen durch die Schuldnerin oder den Schuldner hin, soll das Betreibungsamt das betreibungsrechtliche Existenzminimum neu berechnen.



Abs. 1 Bst. b: «offensichtlich» erscheint verzichtbar. Die Beurteilung, dass eine Bemühung als ungenügend eingestuft wird, ist ausreichend.

Abs. 2: Hier sollte erläutert werden, wie mit allfälligen Beträgen, die während der Abschöpfungsphase eingegangen sind, zu verfahren ist. Wird das Sanierungsverfahren im Sinne von Art. 348 Abs. 2 VE-SchKG abgebrochen, kommt die Regel nach Art. 230 SchKG zur Anwendung. Dabei kann sich ergeben, dass neue Pfändungsverfahren (während des Sanierungsverfahrens) hängig sind, zudem alte Beteiligungen bzw. Pfändungen aufgrund von Art. 230 SchKG wiederaufleben und abgeschöpfte Beträge vorhanden sind. Es ist nicht klar, wie dabei vorzugehen ist.

Stellt die Schuldnerin oder der Schuldner im Rahmen von Art. 191 SchKG einen Antrag auf Eröffnung eines Konkursverfahrens und wird dieses eröffnet, stellt sich die Frage, wie mit den abgeschöpften Beträgen des abgebrochenen Sanierungsverfahrens verfahren werden soll. Werden diese Beträge zur Konkursmasse des nachträglich eröffneten Konkursverfahrens gezogen oder werden diese im Rahmen des abgebrochenen Sanierungsverfahrens unter den teilnehmenden Gläubigern verteilt?

*Zu Art. 349 VE-SchKG:*

Gemäss Art. 345 Abs. 2 VE-SchKG ist das Konkursamt für die Erstellung einer «ersten Verteilungsliste» zuständig. Wird das Verfahren nach Eintritt der Rechtskraft des Kollokationsplans an das Beteiligungsamt übergeben (Art. 346 Abs. 1 VE-SchKG), obliegt diesem die Erstellung der Verteilungsliste gemäss Art. 349 Abs. 1 VE-SchKG. Der Gesetzestext lässt offen, in welchem Verhältnis die beiden Verteilungslisten stehen. Ist die erste zur zweiten zu ergänzen (und hat zu diesem Zwecke das Konkursamt «seine» Verteilungsliste dem Beteiligungsamt zu übersenden) oder sind zwei Dokumente zu erstellen?

Wird – wovon der Vorentwurf für den Regelfall ausgeht (erläuternder Bericht, S. 51) – das Verfahren in seinem Verlauf vom Konkursamt an das Beteiligungsamt übergeben, stellt sich die Frage, wie das Konkursamt vom Schluss des Verfahrens Kenntnis erhält. Sinnvoll erscheint es, wenn es vom Konkursgericht darüber informiert würde.

Falls das Konkursgericht vor Abschluss des Sanierungsverfahrens von Amtes wegen Auskünfte über allfällige abgeschlossene oder hängige Strafverfahren im Sinne von Art. 349 Abs. 3 Bst. c SchKG einzuholen hat, müsste eine entsprechende gesetzliche Grundlage bestehen oder eingeführt werden.

*Zu Art. 350 VE-SchKG:*

Abs. 3: Gemäss dieser Bestimmung sind Forderungen, von denen die Schuldnerinnen und Schuldner befreit sind, diesen gegenüber nicht mehr durchsetzbar. Der erläuternde Bericht erwähnt, dass die Schuldbefreiung einredeweise und im Beteiligungsverfahren mittels Rechtsvorschlag geltend gemacht werden kann. Unklar bleibt, ob die Schuldnerinnen und Schuldner dies tun müssen (wie die Verjährungseinrede, vgl. Art. 142 OR) oder ob die Schuldbefreiung auch von Amtes wegen berücksichtigt werden kann.

Abs. 5: Gemäss Art. 349 Abs. 2 VE-SchKG werden die Akten dem Konkursgericht zur Erklärung des Abschlusses des Sanierungsverfahrens überwiesen. In aller Regel wird dies durch das Beteiligungsamt veranlasst. Damit sind die Bescheinigungen gemäss Art. 350 Abs. 5 VE-SchKG durch das Beteiligungsamt zu erlassen. Wiederum stellt das Konkursamt für allfällig aus der Restschuldbefreiung ausgenommene Forderungen

Konkursverlustscheine aus. Dieser Ablauf zeigt die erwähnte Schwerfälligkeit des Sanierungsprozesses, weshalb nochmals darauf betont wird, dass ausschliesslich das Betreibungsamt mit der Durchführung des Sanierungsverfahrens betraut werden sollte.

*Zu Art. 350a VE-SchKG:*

Angesichts dessen, dass das Sanierungsverfahren im Regelfalle in seinem Verlaufe vom Konkursamt auf das Betreibungsamt übergeht, liegt die Annahme nahe, die Ausstellung des Konkursverlustscheins erfolge durch das mit dem Schluss des Verfahrens befasste Betreibungsamt. Restlos klar erscheint dies indessen deshalb nicht, weil die Ausstellung von Konkursverlustscheinen eine typische Aufgabe der Konkursämter ist. Der erläuternde Bericht enthält dazu keine Aussage (S. 57). Wir regen an, diese Frage im Gesetzestext zu klären.

Zudem sollen Betroffene im Rahmen eines Entschuldungsverfahrens von rechtmässig bezogener Sozialhilfe entlastet werden. Unseres Erachtens sollte deshalb auf die Ausnahmebestimmung in Art. 350a Abs. 1 Bst. d VE-SchKG verzichtet werden und auch an das Gemeinwesen übergegangene familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge unter die Restschuldbefreiung fallen.

Es ist unbestritten, dass Schuldnerinnen und Schuldner vielfach eine sozialarbeiterische Begleitung benötigen. Diese kann nicht von den Betreibungsämtern sichergestellt werden, sondern wird wohl von den Sozialdiensten der Gemeinden und Schuldenberatungsstellen übernommen werden müssen. Diese müssen folglich mit einer Mehrbelastung rechnen. Diese Kosten erscheinen uns jedoch als gerechtfertigt, da mit jeder Person, die aus der Verschuldung geführt werden kann, neben der Verhinderung von negativen familiären und sozialen Folgen, langfristig Sozialkosten eingespart und somit die entsprechenden Aufwände längerfristig wieder kompensiert werden.

*Ergänzung eines Revisionsrechts:*

Bei Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens gemäss Art. 337 ff. VE-SchKG kann es vorkommen, dass eine schuldenbefreite Person schon kurz nach Abschluss des Sanierungsverfahrens von einem Vermögensanfall profitiert (z. B. Erbschaft). Für die Gläubigerinnen und Gläubiger, die unwiederbringlich Aktiven verlieren, ist das nachteilig. Unseres Erachtens sollte den Gläubigerinnen und Gläubigern (zu denken ist nicht zuletzt auch an Kantone, die neu auf die Rückerstattung von berechtigt ausbezahlter wirtschaftlicher

Sozialhilfe verzichten werden), die einen Teilausfall ihrer ursprünglichen Forderung hinnehmen mussten, innert einer gewissen Zeitspanne (fünf oder zehn Jahre) die Möglichkeit eingeräumt werden, auf einen bei der schuldenbefreiten Person unvermittelt eintretenden Vermögensanfall (insbesondere Erbschaft) zurückgreifen zu können bzw. dieses Recht klageweise geltend zu machen. Ein zeitlich befristetes Revisionsrecht für entsprechende Fälle sollte im Vorentwurf ergänzt werden.

*Ergänzung von Art. 170 f. StGB:*

Bei der einvernehmlichen privaten Schuldenbereinigung gemäss Art. 336a VE-SchKG und bei Konkursverfahren für natürliche Personen in Form eines Sanierungsverfahrens gemäss Art. 337 ff. VE-SchKG besteht die Gefahr, dass die Einkommens- und Vermögenssituation beim Eintritt ins Verfahren bzw. bei Ausfertigung des Sanierungsplans, im Rahmen der



Abschöpfung und in der Folge beim Abschluss des Verfahrens verschleiert bzw. nicht vollumfänglich deklariert werden. Es wird angeregt, in Art. 170 f. StGB die unrechtmässige Verschleierung von Aktiven im Rahmen der erwähnten Verfahren unter Strafe zu stellen. Das neue vereinfachte Nachlassverfahren kann demgegenüber wohl unter Art. 170 StGB subsumiert werden.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Ernst Stocker

Dr. Kathrin Arioli

