

Bezahlung der laufenden Krankenkassenprämien: Pilotprojekt der Betreibungsämter der Stadt Zürich

Von Yves de Mestral, Präsident der Konferenz der Stadtammänner der Stadt Zürich.

Eine französische Version des Dossiers befindet sich auf unserer Webseite: www.artias.ch



Februar 2022

Hinweis: Der Inhalt des «Dossier du mois de l'ARTIAS» spiegelt ausschliesslich die Meinung der AutorInnen wider.

ÜBER DEN AUTOR

Der Verfasser hat auf dem zweiten Bildungsweg an der Universität Zürich Recht studiert und in der Folge das Anwalts-examen absolviert. Nach kurzer Zeit in Anstellung hat er sich als Rechtsanwalt selbstständig gemacht. Seit 2010 amtet er als Stadtammann-und-Betreibungsbeamter von Zürich-Wiedikon. Von 2003 bis 2010 war er Mitglied der SP-Fraktion im Zürcher Kantonsrat und hatte Einsitz in der Justiz- und Finanzkommission sowie insbesondere in der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit. Seit 2015 leitet er die Konferenz der Stadtammänner von Zürich und ist seit 2016 Mitglied des Zentralvorstandes der Konferenz der Betreibungs-und Konkursbeamten der Schweiz und betreut dort das Ressort Recht und Politik. Diese vertritt er im Betriebsausschuss eSchKG des Bundesamtes für Justiz sowie in der Experten-Kommission Restschuldbefreiungsverfahren des Bundesamtes für Justiz, welche im Auftrag des Bundesrates Vorschläge zu einem Sanierungsverfahren für Privatpersonen ausarbeitet. Dort, wo in diesem Dossier vom Verfasser Meinungen vertreten und Vorschläge gemacht werden, kommt in erster Linie seine persönliche Haltung zum Ausdruck.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Forderungen der Krankenversicherungen stellen einen grossen Teil der Gesamtheit der Forderungen, die in Betreuung gesetzt werden: von den insgesamt drei Millionen erfassten Betreibungen handelt es sich bei 25% bis 30% um Krankenversicherungsprämien.

Gleichzeitig gelingt es etwa 70% der Schuldnerinnen und Schuldner nicht, die Belege für die Zahlung ihrer laufenden Krankenversicherungsprämie vorzulegen, obwohl sie die finanziellen Mittel hätten, diese zu begleichen. Dies hat zur Folge, dass die Krankenversicherungsprämie nicht in ihrem Existenzminimum enthalten ist - was sofort zu neuen Betreibungen und Pfändungen führt.

Diese Situation führt zu einem Durchlauferhitzer über das Betreibungsamt und vor allem zu hohen Kosten, die den Schuldenstand der Schuldnerinnen und Schuldner und die kantonalen Finanzen belasten. Zwischen 2012 und 2019 wurden den Krankenkassen gestützt auf KVG 64a von den Kantonen fast zweieinhalb Milliarden Franken refinanziert. 12% dieser Summe sind für die Finanzierung der Betreibungsverfahren fällig, weitere 5% für Zinsen.

Die Betreibungsämter der Stadt Zürich wollten die Mechanismen dieser Fehlfunktion verstehen und starteten 2019 ein Pilotprojekt zum Thema Betreibungen von Krankenkassenprämien. Die Ergebnisse, die in diesem Dossier ausführlich beschrieben werden, zeigen einen deutlichen Rückgang der Zahl der Betreibungen. Dieses Pilotprojekt bildet auch die Grundlage für einen Vorschlag zur Änderung des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes (SchKG), der dem Ständerat in der Frühjahrssession 2022 unterbreitet werden soll.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Motivation.....	4
3. Konzeption des SchKG Ende des 19. Jahrhunderts: Lohnpfändung eher die Ausnahme als die Regel	7
4. «Unvollständiges» Betreibungsrechtliches Existenzminimum (BEX).....	8
5. Dysfunktionalitäten	11
6. Drei Massnahmen zur Senkung der Zahl der Betreibungsverfahren.....	12
7. Impact auf Praxis in Betreibungsämtern	21

1. Motivation

Eine nationalrätliche Motion zur Senkung der Betreibungsgebühren¹ war Anlass dafür, genauer zu untersuchen, worauf die in teils Kantonen generierten Gewinne zurückzuführen sind und wie die in den letzten 25 Jahren stetig steigende Anzahl von Betreibungsverfahren nachhaltig gesenkt werden könnte.

Dabei stiess der Autor rasch einmal auf die hohe Anzahl von Krankenkassenbetreibungen: rund 25% – 35%, von seinerzeit insgesamt 3 Mio. Betreibungen. Diese Zahl ist mit der Einführung des Krankenkassenobligatoriums 1995 kontinuierlich angestiegen. Welche (Fehl) Mechanismen führen dazu und wie lassen sich diese reduzieren?

In der Schweiz werden gegenwärtig alljährlich wiederkehrend rund 3 Mio. Zahlungsbefehle ausgestellt² und rund 1.68 Mio. Pfändungen³ vollzogen. Das Betreibungsverfahren zeichnet sich somit nicht nur durch seine (Eingriffs-) Intensität (in das Einkommen und Vermögen eines Schuldners) auf das Individuum aus. Vielmehr spielt das Betreibungswesen als Massenverfahren durch seine extensive Verbreitung eine elementare Rolle an der sozial-politisch existentiellen Schnittstelle Bürgerin/Staat.

In einigen Kantonen hat der von der Politik geforderte Kosteneinsparungsdruck sodann dazu geführt, dass Betreibungsämter aufgrund ihres beträchtlichen Anteils durch Gebührenfinanzierung, von den politischen Entscheidungsträgern zur Ablieferung von Gewinnen angehalten werden. Solches muss im Bereich der Rechtspflege an der vorstehend beschriebenen sozialpolitisch sensiblen Schnittstelle Bürgerin/Staat als nicht unbedenklich bezeichnet werden.

2. Zwangsvollstreckungsverfahren in der Schweiz

2.1. Einleitungsverfahren

Im Rahmen eines Betreibungsverfahrens werden in der Schweiz die vorgängig von den Zivilgerichten erlassenen Urteile im Rahmen eines gesetzlich geregelten und der staatlichen Hoheit überantworteten Zwangsvollstreckungsverfahrens vollzogen. Hierzu leitet ein Gläubiger ein Betreibungsbegehren ein. Er hat hierfür den Rechtsgrund, auf welchen er sein Betreibungsbegehren stützt, zu nennen. Das Betreibungsamt stellt in der Folge den Zahlungsbefehl aus und stellt diesen der Schuldnerin zu. Wehrt sich diese nicht gegen die Betreibung, wird sie keinen Rechtsvorschlag erheben und das Betreibungsamt retourniert dem Gläubiger den Zahlungsbefehl. Mit dieser Handlung ist das Einleitungsverfahren abgeschlossen.

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20174092> im März 2020 erneuert: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203067>

² Aktuelle Zahlen für 2020: "nur" noch 2.6 Mio. (2021 ist wohl eine minimale Erhöhung zu erwarten). Die Gründe für diesen Rückgang könnten pandemiebedingt sein und müssten, sofern gestützt auf belastbares statistisches Zahlenmaterial überhaupt möglich, anderweitig im Einzelnen erörtert werden.

³ Pfändungsvollzüge 2020: Abnahme um knapp 11 % auf rund 1.5 Mio. Pfändungsvollzüge.

2.2. Rechtsöffnungsverfahren

Falls ein Schuldner mit einer in Betreuung gesetzten Forderung nicht einverstanden ist, kann er Rechtsvorschlag erheben. Die Gläubigerin muss den Rechtsvorschlag dann gerichtlich in einem Rechtsöffnungsverfahren beseitigen lassen. Der Schuldner kann gegen den von der Gläubigerin vorgelegten Rechtstitel einzig vorbringen, die Schuld sei noch nicht fällig, gestundet oder bereits bezahlt. Gelingt es dem Schuldner nicht, seine Einreden mittels Nachweise glaubhaft geltend zu machen, so wird der Gläubigerin die Rechtsöffnung erteilt.

2.3. Pfändungsvollzug

Der Gläubiger kann in der Folge beim Betreibungsamt das Fortsetzungsbegehren stellen. Je nach Person der Schuldnerin wird das Betreibungsamt die Pfändung ankündigen oder den Konkurs androhen (letzteres ist der Fall bei juristischen Personen oder bei natürlichen Personen der Fall, welche im Handelsregister eingetragen sind). Die Schuldnerin wird zur Pfändung vorgeladen und nötigenfalls polizeilich vorgeführt. Im Hinblick auf den Pfändungsvollzug hat die Schuldnerin im Rahmen der ihr obliegenden Mitwirkungspflicht Belege und Quittungen vorzulegen, welche im Falle einer anzuordnenden Einkommenspfändung, ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie ihre wiederkehrenden Ausgaben sauber dokumentieren sollten. Gestützt darauf wird entschieden, ob zur Deckung der betriebenen Forderung Sachgegenstände oder Guthaben bei Dritten (Lohnforderungen ggü. dem Arbeitgeber oder Bankkonti) gepfändet werden. Verfügt die Schuldnerin über keine Vermögenswerte resp. Einkommen, so wird sogleich ein Verlustschein (gemäss SchKG 115) ausgestellt.

2.4. Einkommenspfändung

Kommt die Pfändungsvollzugsbeamtin zum Schluss, dass die Schuldnerin zwar nicht über ausreichende Vermögenswerte (Sachwerte oder Bankguthaben) verfügt, aber die Schuldnerin erwerbstätig ist, so wird eine Einkommens- resp. Lohnpfändung angeordnet. Dazu berechnet die Pfändungsbeamtin das Existenzminimum der Schuldnerin. Mit der Differenz des Existenzminimums zum Lohn gemäss Arbeitsvertrag, der sogenannten Lohnquote, werden dann seitens des Betreibungsamtes die Schulden bezahlt. Bei der Festlegung des Existenzminimums werden grundsätzlich alle erforderlichen und mittels Quittungen belegten Ausgabenpositionen berücksichtigt. Die Schuldnerin wurde bereits im Rahmen der Pfändungsankündigung explizit darauf aufmerksam gemacht, dass sie alle notwendigen Belege zu ihren Ausgabenpositionen anlässlich des Pfändungsvollzuges vorzuweisen hat. Auch wird bereits darauf aufmerksam gemacht, dass nicht belegte Ausgaben im Falle der Anordnung einer Lohnpfändung, nicht ins Existenzminimum eingerechnet werden können (sog. Effektivitätsgrundsatz aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung).

Werden die betreffenden Belege und Quittungen (Zahlungsnachweise über Mietzinsen und Krankenkassen, Hausratversicherung, Medizinalkosten, Beiträge an Unterhaltsberechtigte etc.) vorgelegt, werden diese von der Pfändungsvollzugsbeamtin entgegengenommen, geprüft und in der Regel fotokopiert/gescannt. Die Pfändungsvollzugsbeamtin entscheidet in der Folge darüber, ob eine Ausgabenposition erforderlich ist oder nicht – nicht die Schuldnerin entscheidet. Dabei stützt sie sich auf das ihr durch das SchKG eingeräumte Ermessen (SchKG 93 I: gepfändet werden können Erwerbseinkommen jeder Art, soweit dieses «nach dem Ermessen des Betreibungsbeamten für den Schuldner und seine Familie nicht unbedingt notwendig sind»). Die Ausübung ihres Ermessens erfolgt unter Beachtung

der entsprechenden gerichtlichen Vorgaben resp. der gerichtlichen Rechtsprechung. Beim ganzen Lohnpfändungsvollzug geht es im Wesentlichen um die Frage, was die Schuldnerin verdient (ggf. noch weitere, nicht deklarierte Einkünfte?) und welche Ausgabenpositionen ihr angerechnet werden, d.h. ins Existenzminimum eingestellt werden können. Regelmässige Streitpunkte sind immer wieder Positionen, welche nicht angerechnet werden können, weil diese nicht als für die Schuldnerin und ihrer Familie als «unbedingt notwendig» erachtet werden und häufig, weil die Schuldnerin diese Ausgaben nicht mittels Quittungen belegen kann. Die Schuldnerin wird somit rasch einmal monieren, das Existenzminimum sei «unvollständig», sie könne nicht davon leben, da dieses zu tief angesetzt worden sei.

2.5. Pfändungsurkunde

Der Pfändungsvollzug findet seinen Abschluss durch Ausfertigung der Pfändungsurkunde, in welcher rechtsverbindlich festgehalten wird, was gepfändet wird (Sachwerte oder eben in der Regel ein Teil des Einkommens). Darin werden, neben der Beschreibung der persönlichen und finanziellen Verhältnisse eines Schuldners (und damit sein Existenzminimum mit Ausgaben für Miete, Krankenkasse und bspw. Alimente etc.), detailliert dessen pfändbaren Aktiven (Lohn, Bankkonti, Sachwerte etc.), die zu erwartenden Erträge der Pfändung, die der betreibenden Gläubigerin vorangehenden weiteren Gläubigern (mit deren Forderungshöhe) sowie die Kosten des Pfändungsvollzuges.

Gläubigerinnen, welche ihr Fortsetzungsbegehren innert 30 Tagen nach dem letzten Pfändungsvollzug stellen, bilden zusammen eine Gruppe, innert welcher ein allfälliger Pfändungserlös gemäss einem Kollokationsplan (eine gesetzlich festgelegte und insbes. sozialpolitisch motivierte Rangordnung unter den Gläubigern gem. SchKG 219) verteilt wird. Ein nachfolgendes Fortsetzungsbegehren bildet zusammen mit weiteren eingehenden Fortsetzungsbegehren eine nachfolgende Pfändungsgruppe, welche wiederum nur von der Momentaufnahme im neuen, nachfolgenden Pfändungsvollzug und der dort festgestellten Aktiven profitieren kann. Nimmt die vorgehende Pfändungsgruppe bspw. als erste an einer Lohnpfändung teil (diese dauert zwölf Monate), so partizipiert die nachfolgende Gruppe nur gerade einen Monat. Während der elf Monate zuvor kam die vorangehende Pfändungsgruppe zum Zug.

2.6. Verlustschein

Werden anlässlich des Pfändungsvollzuges keine pfändbaren Aktiven festgestellt, wird der Gläubigerin ein Verlustschein über den offenen Betrag ausgestellt. Bei Verlustscheinen muss unterschieden werden: Wird beim Pfändungsvollzug festgestellt, dass keine pfändbaren Aktiven bestehen (weder Vermögen noch Einkommen, welches das Existenzminimum übersteigt), so wird sogleich ein Verlustschein gem. SchKG 115 ausfertigt. Die Kosten für den Verlustschein trägt in diesem Falle die Gläubigerin.

Zeigt der Pfändungsvollzug, dass ein pfändbarer Lohn erzielt wird, so beginnt die Lohnpfändung (während maximal zwölf Monaten) zu laufen resp. werden Bankkonti resp. Sachwerte gepfändet, verwertet und zur Deckung der offenen Forderung und der Verfahrenskosten verwendet. Wenn die Lohnpfändung, die Bankkonti resp. die Verwertung Sachwerten nicht ausgereicht hat, erleidet die Gläubigerin einen Verlust. Dieser Verlust wird in einem Verlustschein gemäss SchKG 149 festgehalten. Beide Verlustscheine sind während 20 Jahren gültig.

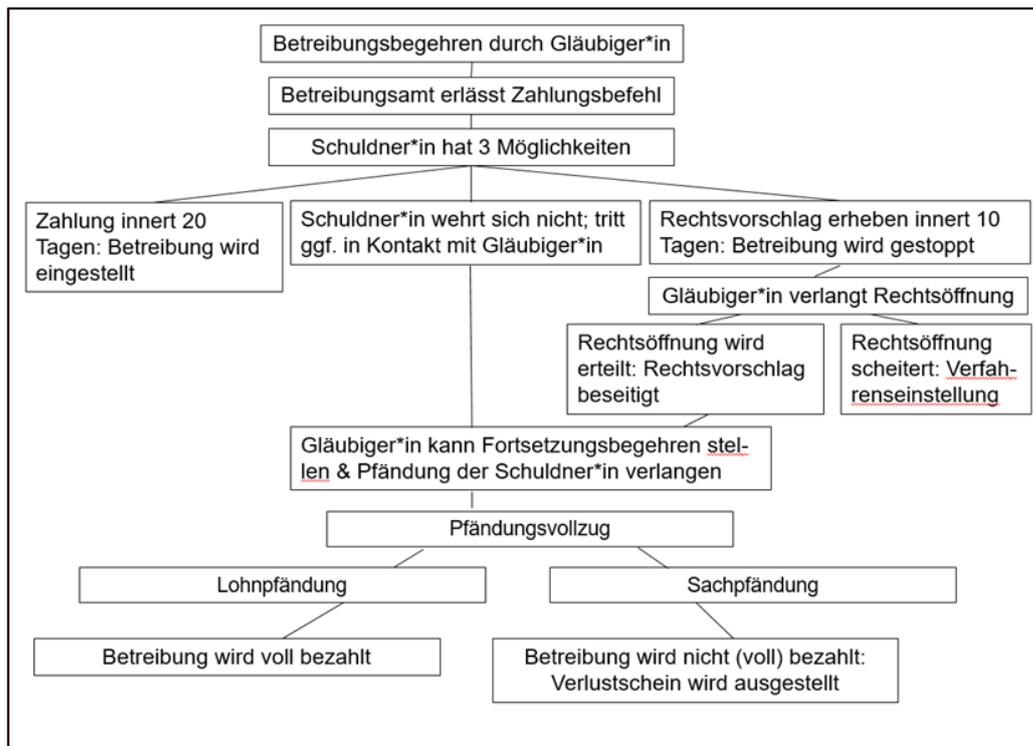


Fig. 1 : Schematischer Ablauf eines Betreibungs- und Pfändungsverfahrens:

3. Konzeption des SchKG Ende des 19. Jahrhunderts: Lohnpfändung eher die Ausnahme als die Regel

Das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht war ursprünglich so konzipiert, dass eine betriebene Forderung in erster Linie mit einer Sach- resp. Vermögenspfändung erledigt werden konnte. Eine Lohnpfändung war zwar keine Ausnahme, stellte aber sicher nicht den Regelfall dar.

Ein Blick in die Statistiken (konkret Rechenschaftsberichte des Obergerichts des Kantons Zürich) erhärtet diese Einschätzung: Im Jahre 1900 handelte es sich bei den damals durchgeführten Pfändungsvollzügen im Kanton Zürich nur bei gut 10% um Lohnpfändungen, im Jahre 1960 hingegen waren es bereits knapp 27%. Im Jahre 2016 erhöhte sich dieser Wert dann auf gut 50%. Auf der anderen Seite kann festgestellt werden, dass die erfolglosen Pfändungsvollzüge in den gleichen Jahren 27% resp. 26% betrug, im Jahre 2016 hingegen über 40%. Die exakte Zahl der Sachpfändungen wiederum wurde in den Rechenschaftsberichten des Obergerichts des Kantons Zürich nicht im Einzelnen erfasst. Diese lassen sich jedoch im ungefähren Ausmass aus den vorstehend genannten statistischen Grössen ableiten, womit rasch klar wird, dass die Zahl der Sachpfändungen über die Jahrzehnte kontinuierlich abgenommen hat.

Die hier geschilderte Entwicklung wird ziemlich genau durch die Städtzürcher Statistik widergespiegelt, gemäss welcher die Sachpfändungen im Jahre 1900 knapp 58% ausmachten, 1950 noch immer knapp gleich hoch waren, dann aber 1980 nur noch 30% betrug, um sich dann bei gegenwärtig rund 15% einzupendeln.⁴

⁴ https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtammann-undbetreibungsaeamter/ueber_die_stadtammann-undbetreibungsaeamter/pressekonferenzen.html, Pressekonferenz, 10. April 2018.

4. «Unvollständiges» Betreibungsrechtliches Existenzminimum (BEX)

4.1. Streng formalisierte Mitwirkungspflichten des Schuldners

Um es gleich vorwegzunehmen: Eine Betreibungsbeamtin wird grundsätzlich nie von einem unvollständigen oder mangelhaften BEX sprechen. Sie wird nicht zu Unrecht darauf verweisen, dass den Schuldner die Obliegenheit trifft, alle erforderlichen Belege (Verträge, Quittungen, Kostenvoranschläge von Zahnärzten/Kieferorthopäden, Scheidungs-Urteile, Versicherungs-Policen etc.) vorzulegen. Sofern der Schuldner im Rahmen des Pfändungsvollzuges nicht alle Belege vorweist, so liegt dies grundsätzlich in der alleinigen Verantwortung des Schuldners. Vor dem Hintergrund dieser gesetzlich grundsätzlich korrekten Haltung sind die nachfolgenden Ausführungen zu verstehen.

Unbestrittenermassen hat die Schuldnerin also im Hinblick auf den Pfändungsvollzug sämtliche Belege beizubringen, welche ihre finanziellen Verhältnisse (Einnahmen als auch Ausgaben) dokumentieren. Im Zentrum stehen hier einerseits Lohnabrechnungen, andererseits die Ausgabenbelege (insbesondere Quittungen und Verträge für bezahlte Mietzinse, Krankenkassen- und Versicherungsprämien aber auch bezahlte Arztrechnungen etc.). Ausgaben, welche nicht (mit einer gewissen Kontinuität bedeutet mindestens drei Monate zurück) belegt werden können, dürfen gemäss langjähriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei der Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Grund dafür ist, dass die Schuldnerin nicht mit ausreichender Sicherheit dargetan hat, dass sie das Vertrauen verdient, dass sie auch wirklich für die monatlichen Monatsprämien aufkommt und diese aus eigenen Stücken auch bezahlt und den ihr im Existenzminimum eingerechneten Betrag nicht anderweitig verbraucht.

4.2. BEX soll Einkommens- und Ausgabensituation spiegeln

Der Pfändungsvollzugsbeamte hat zwar die Verpflichtung, mit der Festlegung des BEX die sich ihm präsentierenden Verhältnisse abzubilden. Da aber die schuldnerischen Personen oftmals nicht ausreichend dokumentiert sind, wird das Existenzminimum, gemäss deren Einschätzung, ebenso oft «zu tief» angesetzt. Der Pfändungsbeamte seinerseits kann aber selbstverständlich weder Belege aus dem Hut zaubern, noch Ausgaben anerkennen, welche nicht belegt sind. Der Schuldner wurde ja bereits mit der Pfändungsanzeige (eine Art erste Vorladung auf dem Amt vorzusprechen) darauf aufmerksam gemacht, dass dieser alle notwendigen Belege zur Festlegung des BEX mitzubringen hat. Es handelt sich somit klar um eine Bringschuld seitens des Schuldners. Hier anzumerken ist, entsprechend der arithmetischen Logik, dass je tiefer ein Existenzminimum angesetzt wird, desto höher die sogenannte Lohnquote ausfällt, wodurch mehr Geld die Lohnpfändung ergibt, um die Forderungen der Gläubigerinnen zu decken.

Wie bereits erwähnt, wird in aller Regel eine Schuldnerin schnell einmal davon sprechen, dass das ihr zuerkannte BEX «nicht vollständig» sei (weil gewisse Auslagen, seien dies Rechnungen für Brillengestelle/Optiker, Quittungen für die Wahrnehmung des Besuchsrechts, für Geschenke an Weihnachten o.ä. nicht ins BEX einberechnet worden

sind). Hier vorliegend geht es, wenn von einem unvollständigen BEX gesprochen wird, in erster Linie jedoch um die laufenden Krankenkassenprämien, für welche keine Belege beigebracht werden konnten, dass diese auch wirklich regelmässig bezahlt worden sind.

4.3. Konsequenzen eines «unvollständigen» BEX

Der vorstehend geschilderten Mitwirkungspflicht der Schuldnerin bei der Festlegung des BEX kommt, wie vorstehend beschrieben, eine entscheidende Rolle zu. Ist eine Schuldnerin nun aber schlecht organisiert und dementsprechend nicht ausreichend dokumentiert, bewahrt sie ihre Ausgabenbelege nicht oder nur unzureichend auf, leert schlicht ihren Briefkasten nicht mehr oder kurz gesagt: Ist sie nicht oder nicht vollständig in der Lage, die ihr obliegende Mitwirkungspflicht (sprachlich) richtig zu verstehen, so erleidet sie bei der Festlegung des BEX einen Nachteil, weil dieses de facto zu tief angesetzt wird. Hier sei aber angemerkt, dass dieser Nachteil immerhin dadurch abgefedert wird, dass die Lohnquote und die damit einhergehende Passivenverminderung grundsätzlich höher ausfallen wird (*dies vorbehältlich der noch zu thematisierenden künftigen Verfahrenskosten*).

Aber nicht nur die mangelnde administrative Organisation verunmöglicht die korrekte Festlegung des BEX. Häufig kann die Schuldnerin auch gar keine Belege beibringen, weil sie beispielsweise die laufenden Krankenkassenprämien effektiv gar nicht erst bezahlt. Die Krankenkassenprämien werden, wie erwähnt, nur dann im BEX einberechnet, wenn sie diese in den drei Monaten vor dem Pfändungsvollzug auch wirklich bezahlt hat – und diese auch weiterhin bezahlen wird (und somit dem in sie anlässlich der Festsetzung des Existenzminimums gesetzten Vertrauen nachlebt).

Andernfalls kann ein Gläubiger sich mittels Beschwerde nicht zu Unrecht auf den Standpunkt stellen, dass einer Schuldnerin das BEX «zu hoch» angesetzt worden ist, da sie ja offenbar anderweitige Ausgaben tätigt, welche gemäss gerichtlichen Vorgaben «nicht unbedingt notwendig» sind. Nicht selten monieren Krankenversicherer in ihrer Funktion als Betreuungsgläubiger beim Betreibungsamt zu Recht, dass Krankenkassenprämien zwar im BEX einberechnet worden sind, diese aktuell aber nicht bezahlt werden – was zur sofortigen Anpassung (Reduktion) des BEX zu führen hat!

Die regelmässig festzustellende unzureichende Dokumentation der laufenden Ausgaben führt aufgrund der allgegenwärtig knappen finanziellen Verhältnisse bei den Schuldnern grossmehrheitlich dazu, dass keine Beträge für Krankenkassenprämien ins BEX einberechnet werden – womit naheliegenderweise, Betreibungen der Krankenversicherer für ausstehende Krankenkassenprämien nur eine Frage der Zeit sind. Erheblich verschärft wird die Situation durch die geltende Rechtsprechung des Bundesgerichts, gemäss welcher es nicht zulässig ist, die laufenden Steuern (oder auch nur Akonto-Beträge der mutmasslichen Steuern) ins BEX einzustellen⁵. Dies mit der Konsequenz, dass dann spätestens nach Ablauf des Pfändungsjahres eine Betreibung für nicht bezahlte Steuern droht.

⁵ BGE 126 III 353 E. 1; 121 I 101 E. 3; 5A_890/2013 vom 22. Mai 2014. Der Nationalrat hat ausserdem eine Parlamentarische Initiative (15/471) mit dem entsprechenden Inhalt am 17.06.2016 nicht überwiesen: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20150471> Vgl. nun aber das Postulat Gutjahr vom 13.12.2018: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20184263>, mit welchem ein Bericht zur rechtlichen Frage der Einrechnung der Steuern ins betriebsrechtliche Existenzminimum verlangt wird.

In diesem Zusammenhang ist hier anzumerken, dass wenn sowohl Krankenkassenprämien als auch Steuer-Akonto-Beträge voraussetzungslos direkt vom Einkommen in Abzug gebracht würden, die entsprechenden Betreibungen zum allergrössten Teil wegfallen würden. In der Stadt Zürich machen diese beiden Gläubiger rund 40% der bei einem Betreibungsamt anhängig gemachten Betreibungen aus.

In der Konsequenz führt dies dazu, dass ein «zu tief» festgesetztes BEX die Lohnquote, mit welcher die Forderungen der betreibenden Gläubiger befriedigt werden (und die Passiven des Schuldners verringert), zwar höher ausfällt, gleichzeitig aber sogleich wieder neue Schulden für die nicht belegten Ausgaben des laufenden Bedarfs generiert werden. Dabei entstehen immer wieder neue Verfahrenskosten (Gebühren, Zinsen und Verzugsschäden).

4.4. Würdigung der Konzeption des Pfändungsvollzuges

Im Betreibungsalltag musste festgestellt werden, dass in mindestens 70% aller in der Stadt Zürich bearbeiteten Pfändungsverfahren bei der Festlegung des BEX *keine Krankenkassenprämien einberechnet* werden, da sie nicht belegt werden (konnten). Zuweilen wird die Erfahrung gemacht, dass die Krankenkassenprämien, beispielsweise auf Pflichtvergessenheit einer Pfändungsbeamtin, ohne Nachweis deren effektiven Bezahlung in das BEX eingestellt werden. Solange die Schuldnerin die Prämien auch wirklich bezahlt, ist abgesehen von der Zuwiderhandlung gegen die Rechtsprechung, daran wenig auszusetzen.

Wenn die Prämien aber nicht bezahlt, sondern anderweitig zur Deckung von anderen, «zwingenderen» finanziellen Engpässen verwendet werden, folgt deren Betreibung auf dem Fusse. Spätestens dann rächt sich die zu Unrecht erfolgende Einberechnung der Prämien im BEX – sowie ggf. eine nicht unbegründete Beschwerde einer Gläubigerin.

Die hier geschilderte Praxis lässt den Schluss zu, dass das Lohnpfändungsverfahren, wie es vor 130 Jahren vom Gesetzgeber nur rudimentär geregelt wurde, den gesellschaftlichen Gegebenheiten nur noch teilweise entspricht: Zu viele Schuldnerinnen und Schuldner sind von der ihnen auferlegten Mitwirkungspflicht überfordert und müssen dann mit den gravierenden Konsequenzen leben. Darüber hinaus muss die Kardinalfrage aufgeworfen werden, ob denn ein Zwangsvollstreckungsverfahren einzig und allein dem Zweck zu dienen hat, die von einem Gläubiger geltend gemachte Forderung zu befriedigen – ohne jede Rücksicht auf jedwelche kollateralen Folgen und ggf. paradoxen Effekten? Es stellt sich, aus verwaltungsökonomischer Sicht resp. aus Sicht eines zeitgemässen New Public Management die Frage nach dem Outcome des Zwangsverwaltungshandelns (vgl. hierzu Ziff. 7.3 nachfolgend).

Wäre es, neben dem genannten alleinigen Zweck der Forderungsrealisierung einer Gläubigerin, nicht genau so legitim, die Frage aufzuwerfen, ob es angemessen sein kann, dass durch die hier beschriebenen Vorgänge eine Schuldnerin nach Durchlaufen eines Pfändungsvollzugs-verfahrens gleich schlecht oder häufig schlechter dasteht als zu dessen Anfang? Zwar haben sich deren Passiven (gegenüber dem betreibenden Gläubiger) vermindert. Neue Forderungen mit neuen Verfahrenskosten, Zinsen (die Krankenversicherer können heute 5% geltend machen), allfälligen Verzugsschäden und nicht zuletzt den nicht ins Existenzminimum eingestellten Steuern haben jedoch wieder

neue Schulden ausgelöst. Es ist zwar an sich richtig, dass es keine Rolle spielt, ob laufende Steuerforderungen oder in Betreuung gesetzte Forderungen bedient werden – bei beidem handelt es sich ja letztlich um Passiven.

Nur: Die anderweitigen Forderungen würden über kurz oder lang (im Umfang der im BEX einberechneten und bezahlten Akonto-Steuerbeträge) im Rahmen eines Zwangsvollstreckungsverfahrens weniger zum Zuge kommen, womit sie bis zu einem gewissen Grad daran das Interesse verlieren würden. In letzter Konsequenz müssten Gläubigerinnen künftig vorsichtiger, sprich zurückhaltender, mit potentiellen Vertragspartnern kontrahieren. Aus Optik des Verfassers sollte sich, angesichts der verheerenden, teuren und langfristigen Auswirkungen der verbreiteten Verschuldungsproblematik, eine gesunde Volkswirtschaft diese Dämpfung der Binnennachfrage aber leisten können.

5. Dysfunktionalitäten

Die hier festgestellten partiellen Dysfunktionalitäten sind wenig erstaunlich. Dies deshalb, weil vorstehend der Nachweis erbracht werden konnte, dass das SchKG ursprünglich bei seiner Einführung in erster Linie auf dem Sachpfändungsprinzip basierte und ein serielles (über Jahre andauerndes) Lohnpfändungsverfahren mit dessen erheblichen sozialen Implikationen kaum beabsichtigt war. Letzteres ist wohl auch der Grund, dass im SchKG hierzu nur rudimentäre Regeln zu finden sind.

Kommt hinzu, dass mit dem Krankenversicherungspflichtobligatorium vor rund 25 Jahren ein weiterer Zwangsgläubiger im Betreuungswesen aufgetaucht ist, dessen Forderungen nicht nur (bspw. im Vergleich zu den zu bezahlenden Steuern) verhältnismässig hoch waren, sondern sich in den letzten rund 25 Jahren mehr als verdoppelt haben. Dabei ist vor Augen zu halten, dass diese Forderungen bis vor nicht allzu langer Zeit regelmässig, sprich monatlich, in Betreuung gesetzt wurden – mit den entsprechenden Verfahrenskosten (Gebühren, Zinsen und Verzugsschäden)!

Die hier gemachten Ausführungen sind weitreichend, auf den ersten Blick eher komplex und nicht einfach zu verstehen. Dies gilt für die geneigte Leserschaft dieser Zeilen, aber erst recht für die Schuldnerinnen und Schuldner: Für diese ist es zutiefst demotivierend, wie das Verfahren abläuft. Oftmals versteht ein Schuldner gar nicht, wie ihm geschieht (weil die Formulare selbst für einen Deutschsprachigen nur sehr schwer verständlich sind). Er stellt schlicht und ergreifend fest, dass ihm weniger als der vertraglich vereinbarte Lohn überwiesen wird – und der Lohn am Ende des Monats nicht reicht!

6. Drei Massnahmen zur Senkung der Zahl der Betreibungsverfahren

In Anbetracht der vorstehend geschilderten Fehlentwicklungen und Dysfunktionalitäten hat sich die Konferenz der Stadtammänner der Stadt Zürich Gedanken gemacht, wie die Thematik der Krankenkassenbetreibungen angegangen und die Problematik gemildert werden könnte. Bald einmal ist man zum Schluss gelangt, dass der Hebel an drei Punkten anzusetzen ist⁶:

6.1. Massnahmen im Einzelnen

a) Reduktion der Periodizität der Betreibungen der Krankenversicherer

Im Mai 2019 wurde vorgeschlagen, dass der Gesetzgeber die Verordnung zum KVG in dem Sinne abändern soll, dass Krankenversicherer gegen säumige Krankenkassenprämienzahlende nur noch ein- oder maximal zweimal pro Jahr Betreibung einleiten können. Dies deshalb, weil in der Praxis regelmässig zur Kenntnis genommen werden musste, dass Krankenversicherer drei, zwei oder gar nur eine Monatsprämie in Betreibung setzen. Dies stellt aufgrund der Verfahrenskosten einen unnötigen Kostentreiber dar. Eine einfache Monatsprämie, sofern diese einzeln betrieben wird, kann sich mitsamt der Betreibungsgebühren und den von den Krankenversicherern geltend gemachten Verzugsschäden rasch einmal verdoppeln.

Gleichzeitig werden auch die refinanzierenden Kantone um diesen Betrag entlastet. Aus dem Kanton Zürich ist bekannt, dass die kantonale Sozialversicherungsanstalt von den den Krankenversicherern alljährlich refinanzierten gut 53.4 Mio. Franken rund 12.1%, also 6.5 Mio. Franken, an Betreibungsgebühren und ca. 4.4%, somit rund 2.4 Mio. Franken, an Zinsen überweisen.⁷ Darin nicht einberechnet sind die teils erheblichen Verzugsschäden der Krankenversicherer, welche die Passiven der schuldnerischen Personen zusätzlich belasten, nach KVG 64a IV aber grundsätzlich nicht dem Kanton überbunden werden können.⁸

Die im Kanton Zürich eingeleiteten Betreibungen machen etwa 15% der Gesamtzahl der schweizweit eingeleiteten Betreibungen aus – somit können die hier dargestellten Zahlen ohne Weiterungen mit Faktor 7 multipliziert werden. Das entsprechende Potential zur Vermeidung von unnötigen Administrativkosten kann somit als erheblich bezeichnet werden. Die den Betreibungs- und Konkursämtern nicht zu Unrecht angelasteten Gewinne im Betreibungswesen sind dementsprechend stark zu relativieren, da hier eine klassische Umverteilung stattfindet: Die Kantone refinanzieren den Krankenversicherern schweizweit rund 40-50 Mio. Franken, welche diese vorgängig für das Durchlaufen eines Betreibungsverfahrens den Betreibungsämtern bezahlen mussten – von der einen in die andere Tasche der öffentlichen Hand.

⁶ https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtammann-_undbetreibungsaeemter/ueber_die_stadtammann-undbetreibungsaeemter/pressekonferenzen.html, Pressekonferenz, 22. Mai 2019.

⁷ <https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2020/887/RRB-2020-0887.pdf>

⁸ Im Basler Kommentar zu KVG 64a wird hierzu jedoch die Haltung vertreten, eine Überbindung der Verzugsschäden sei zulässig.

b) Direktbegleichung der laufenden Krankenkassenprämien aus den Lohnquoten durch die Betreibungsämter bei den Krankenversicherern

Wie vorstehend erwähnt, hat eine Schuldner/eine Schuldnerin im Rahmen eines laufenden Lohnpfändungsverfahrens Anrecht darauf, dass ihm/ihr die Krankenkassenprämien als monatliche Ausgabe in das betreibungsrechtliche Existenzminimum eingerechnet werden. Dies aber nur, wenn er/sie mittels Belege beweist, dass die Krankenkassenprämien auch effektiv in den letzten drei Monaten bezahlt worden sind. Beahlt er/sie diese Prämien nicht, so darf gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine Anrechnung erfolgen. In den letzten Jahren musste festgestellt werden, dass die Schuldnerinnen und Schuldner zunehmend nicht in der Lage sind, diese Nachweise zu erbringen – obwohl sie rein finanziell hierfür in der Lage wären. Die Gründe hierfür sind vielfältig: mangelnde Selbstorganisation, mangelnde Sprach- und Rechtskenntnisse, Resignation/Depression, Suchtverhalten etc.

Aus diesem Grunde sind die Stadtzürcher Betreibungsämter gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung⁹ dazu übergegangen, die Schuldner/Schuldnerinnen proaktiv zur Bezahlung der laufenden Krankenkassenprämien zu motivieren respektiv wo notwendig und möglich, die Bezahlung der laufenden Krankenkassenprämien aus den eingegangenen Lohnquoten selbst vorzunehmen.

Um die Resultate miteinander vergleichen zu können, wurden hierzu per 1.1.2019 in den 12 Stadtzürcher Betreibungsämtern Projektgruppen gebildet:

Die erste Gruppe beschränkte sich, gemäss der vorstehend zitierten, herrschenden Rechtsprechung darauf, einzig nach Vorlage der entsprechenden Quittungen, die selbständig von der Schuldnerin bezahlten Krankenkassenprämien und Kostenbeteiligungen zu erstatten. Erstatten bedeutet: *sofort, innert wenigen Minuten!*¹⁰

Die zweite Gruppe bezahlte die laufenden Krankenkassenprämien (also die laufenden Pfändungsurkunde – einzig die laufenden Pfändungsurkunde, da eine Finanzierung darüber hinaus eine unzulässige Gläubigerbevorzugung darstellen würde) aus den vom Arbeitgeber eingehenden Lohnquoten. Dies mit Hilfe von Einzahlungsscheinen, welche die Schuldnerinnen und Schuldner den Pfändungsbeamten aushändigen. Hier ist anzumerken, dass der Autor in jüngster Vergangenheit vermehrt von Berufskolleginnen und Berufskollegen (vornehmlich aus kleineren Betreuungseinheiten mit einem relativ engen Betreuungsverhältnis zwischen Pfändungs-beamter/in & Schuldner/in) darauf aufmerksam gemacht worden ist, dass diese Hilfestellung durchaus bereits heute und seit längerem geleistet wird.

⁹ BGE 69 III 53, sowie 5A_266/2014, E. 8.2.3. und 5A/146_2015 E. 4.4.

¹⁰ Hier sei die Bemerkung erlaubt, dass (selbst wenn dieses Vorgehen nicht direkt BGer 5A_146/2015 widerspricht), eine Erstattung, welche sich über mehrere Tage oder gar Wochen hinzieht wie es in gewissen Ämtern andernorts dem Vernehmen nach vorkommt, prohibitive Wirkung zeitigt und fast schon als amtsmissbräuchlich zu qualifizieren ist: Der Schuldnerin/dem Schuldner wird so quasi in Bestrafung des eigenverantwortlichen Handelns aktiv jede Motivation genommen, ihre/seine Situation selbständig zu verbessern.

Zu diesem Vorgehen müssen aber die Krankenversicherer Hand bieten, da nicht selten diese grundsätzlich *jeden* Zahlungseingang eines Betreibungsamtes ohne nähere Prüfung auf den ältesten Prämienausstand buchen, ungeachtet der Zweckbestimmung der Überweisung¹¹. Um ein sogenanntes Betreffnis aus einer Betreuung (will heissen, Gläubiger-Ertrag aus einer Betreuung) handelt es sich aber eben genau nicht!

Die dritte Gruppe wiederum bezahlte selbstverständlich ebenfalls anhand der ausgehändigten Einzahlungsscheine (wie Gruppe 2). Zusätzlich wurde den Schuldnerinnen und Schuldnern jedoch eine Ermächtigungserklärung unterbreitet, mit welcher bei den Krankenversicherern proaktiv um Zustellung von Einzahlungsscheinen ersucht wurde. Gerade dies erfordert von den betreffenden Mitarbeitenden bei den Betreibungsämtern einen zusätzlichen, aber letztlich sinnstiftenden Effort. Dies vor allem dann, wenn die Krankenversicherer mittels mehrerer Telefonanrufe zur Zustellung von Einzahlungsscheinen zu überzeugen sind!¹² Eine ebenfalls nicht besonders erfreuliche Nebenerscheinung bleibt bei diesem Vorgehen, dass bei den Betreibungsämtern der dritten Gruppe immer wieder Mahnungen für ausstehende Krankenversicherungsprämien und selbst Betreibungsandrohungen eingehen. Offenbar haben die EDV-Systeme gewisse Mühe, zwischen Empfänger von Einzahlungsscheinen einerseits und den Versicherten andererseits zu unterscheiden.

Klar war aber von Anfang an, dass es immer wieder dazu kommen kann, gerade bei Schuldnerinnen und Schuldnern mit variablen Einkommen, dass eine von einem Arbeitgeber überwiesene Lohnquote einmal zur Bezahlung der laufenden Krankenversicherungsprämien reicht und einmal nicht. Reicht die Quote nicht, so wird der Krankenversicherer bald einmal dafür eine Betreuung einleiten – dies lässt sich selbstverständlich nicht verhindern. Dies wird den Schuldnerinnen und Schuldnern denn auch bei der Unterzeichnung der entsprechenden Ermächtigung ausdrücklich kommuniziert.

c) Refinanzierung der Ausstände eines Krankenversicherers beim Kanton: Anerkennung eines alternativen Rechtstitels gemäss KVV 105i

Sodann wurde vorgeschlagen, dass der Regierungsrat des Kantons Zürich § 21 der Verordnung zum kantonalzürcherischen Einführungsgesetz zum KVG (VO EG KVG) abändern resp. ergänzen soll: Ein Betreibungsregisterauszug solle als einem Verlustschein gleichgestellter Rechtstitel im Sinne von KVV 105i anerkannt werden, wenn aus dem Betreibungsregisterauszug hervorgeht, dass im laufenden Jahr oder aber in den letzten sechs Monaten bereits gestützt auf Art. 115 Abs. 1 SchKG ein Verlustschein über den Schuldner/die Schuldnerin ausgestellt worden ist. Dies hätte dazu geführt, dass ein Krankenversicherer, um seine Ausfälle bei der kantonalen

¹¹ Der auf telefonische Rückfrage beim Krankenversicherer von diesem erfolgende Hinweis, *das EDV-System buche jeweils halt automatisch einen Zahlungseingang als Betreuungsertrag, eine Differenzierung sei nicht möglich*, erweist sich dabei nicht als besonders hilfreich.

¹² Bemerkenswert die von einem Geschäftsleitungsmitglied eines grösseren Krankenversicherers schriftlich geäusserte Haltung, dass man *diese Art von administrativen Mehraufwand nicht unterstützen wolle und eine Überweisung von Krankenversicherungsprämien ausserdem nicht in den Aufgabenbereich eines Betreibungsamtes falle*.

Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich geltend zu machen, nicht eigens eine Betreibung einzuleiten und diese in der Folge bis zur Ausstellung eines Verlustscheins durchzuziehen hätte. Er hätte, dagegen einzig einen Betreibungsregisterauszug über den Schuldner/die Schuldnerin erhältlich zu machen.

Der Gedanke hinter dieser Forderung ist, dass im Rahmen eines Pfändungsvollzuges resp. der Ausstellung eines Verlustscheines gemäss Art. 115 SchKG bereits offiziell und von Amts wegen geprüft wurde, ob die Schuldnerin/der Schuldner zahlungsfähig ist oder nicht. Sofern die Insolvenz ausgewiesen ist, macht es ja wenig Sinn, bald nach einem Pfändungsvollzug einen nachfolgenden durchzuführen. Dies hätte zur Folge, dass zur Erlangung eines Verlustscheins nicht eine Betreibung eingeleitet und schliesslich die Pfändung des Schuldners/der Schuldnerin verlangt werden muss – was unnötige Kostenfolgen in Form von Betreibungsgebühren auslöst, welche die SVA, d.h. die Steuerzahlenden, dem Krankenversicherer refinanzieren muss. Dies bringt den Betreibungsämtern verminderte Gebühreneinnahmen einerseits, andererseits werden im gleichen Umfange die Passiven der Schuldner resp. der Schuldnerinnen nicht weiter vergrössert. Der Durchlauferhitzer über das Betreibungsamt wird auf diese Weise reduziert. Die Summe, welche hier eingespart werden könnte, beträgt im Kanton Zürich alljährlich wiederkehrend mehrere Millionen Franken.

Hier gilt zu bemerken, dass in einigen oder gar den meisten Westschweizer Kantonen ein anderer, wohl konstruktiverer Lösungsansatz verfolgt wird, welches die unter lit. c) aufgestellte Forderung obsolet macht.

Anmerkung zu den vorgeschlagenen Massnahmen: Vorschlag a) sollte, so die Überlegungen, *allen* Schuldnerinnen und Schuldnern, welche mit Ausständen der Krankenkassenprämien, respektiv Kostenbeteiligungen, zu kämpfen haben, zu Gute kommen.

Vorschlag b) war für diejenigen gedacht, welche sich – erfahrungsgemäss leider meist über längere Zeit – in einem Lohnpfändungsverfahren befinden, aber grundsätzlich eine Quote zur Begleichung ihrer Schulden leisten können.

Vorschlag c) wiederum war für diejenigen schuldnerischen Personenkreise gedacht, bei welchen ohnehin nichts zu holen ist – häufig sog. Verlustscheinschuldner/innen.

6.2. Effekte/Zwischenstand der ausgearbeiteten Massnahmen

a) Zwischenstand Senkung der Periodizität der Betreibungen

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Standesinitiative Thurgau im Oktober 2020 wurde seitens der Konferenz der Stadtammänner Zürich die Senkung der Periodizität der Betreibung der Krankenversicherer auf viermal pro Jahr gefordert¹³ – dies nachdem im Mai 2019 noch 1-2 Betreibungen pro Jahr proklamiert wurden¹⁴. Im Vordergrund stand die Überlegung, dass nicht auszuschliessen ist,

¹³ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/16-312-stellungnahmen-geminden-staedte.pdf> - S. 5

¹⁴ [file://szh.loc/sba/b03/users/b03dey/Download/2019_Medienkonferenz%20\(5\).pdf](file://szh.loc/sba/b03/users/b03dey/Download/2019_Medienkonferenz%20(5).pdf)

dass die Senkung der Periodizität auf 1-2-mal pro Jahr einen ggf. unerwünschten Effekt in dem Sinne haben könnte, dass eine Schuldnerin/ein Schuldner zu wenig Druck zur Zahlung der Monatsprämien verspüren könnte, so quasi «das Geld im Zeitpunkt der Betreuung bereits anderweitig ausgegeben hat». Dem ist aber entgegenzuhalten, dass in einem solchen Falle bald einmal eine Lohnpfändung für Remedur sorgen würde.

Sodann ist einzuwenden, dass die Helsana, einer der grössten Krankenversicherer, seit bald fünf Jahren nur zweimal pro Jahr betreibt, ohne eine nennenswerte Verschlechterung der Inkassoquote feststellen zu müssen. Schliesslich ist hier anzuführen, dass im März resp. April 2020 die Krankenversicherer pandemiebedingt auf den Frühjahrs-Mahn- resp. Betreuungslauf verzichtet haben (und dadurch die Schuldnerinnen und Schuldner temporär schonten) und erst im Juli oder August 2020 dann alles miteinander betrieben haben. Gemäss ersten Auswertungen dieser Krankenkassenbetreibungen konnte jedoch nicht festgestellt werden, dass sich die Inkassoquote der Krankenkassenbetreibungen verschlechtert hätte. Hier ist aber auch anzufügen, dass die Corona-Pandemie Unwägbarkeiten und ungeahnte Dynamiken ausgelöst hat, welche bislang nur schwer nachvollziehbar sind.

Bei der Behandlung der Standesinitiative Thurgau 16.312¹⁵ haben sowohl Stände- als auch Nationalrat die Senkung der Periodizität der Betreibungen im nKVG 64a Abs. 2 auf zweimal pro Jahr pro Person gutgeheissen.¹⁶

b) Effekte: Direktbegleichung der laufenden Krankenkassenprämien aus den Lohnquoten durch die Betreibungsämter bei den Krankenversicherern.

Eine saubere Auswertung pro Gruppe wurde aufgrund der vor zwei Jahren überhandnehmenden Pandemie stark erschwert. Zwar konnten die jeweiligen Zahlungsausgänge manuell ausgezählt und die vorgenommenen Auszahlungen addiert werden (in der amtsinternen Buchhaltung wurde dafür eigens ein entsprechender Buchungscode verwendet). Eine klare Gegenüberstellung der im Jahr zuvor und dem unter neuen Regimen erfolgenden Anzahl und Forderungsvolumen der eingeleiteten Betreibungen musste jedoch unterbleiben: Zu viele pandemiebedingte Sondereffekte haben 2020 und 2021 mitgespielt¹⁷.

Sodann konnte, wie erwähnt, festgestellt werden, dass die Krankenversicherer im Frühjahr 2020 den sogenannten Mahn- respektiv. Betreuungslauf im März resp. April ganz ausgelassen haben, um die ausstehenden Prämien dann erst im Juli und August 2020 in Betreuung setzten. Dies war wohl der ausschlaggebende Faktor, dass die Gesamtzahl der eingeleiteten Betreibungen der Krankenversicherer im Resultat über das ganze Jahr in der Stadt Zürich ziemlich genau um 20% reduziert wurde. Auch wurde bemerkt, dass die Krankenversicherer in den letzten zwei

¹⁵ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160312>

¹⁶ <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20160312/S3%20D.pdf>

¹⁷ Verbreitete Kurzarbeit und temporäre Betriebsschliessungen einerseits aber andererseits auch das zeitlich befristete Fehlen der Möglichkeit, Geld anderweitig auszugeben, was bei gewissen, aber wohl beschränkten Kreis von Schuldnerinnen und Schuldnern möglicherweise dazu geführt haben kann, dass deren Zahlungsmoral sich temporär verbessert hat etc.

Jahren vermehrt ohnehin die offenen Forderungen (Monatsprämien und Kostenbeteiligungen) gebündelt haben (vgl. vorstehend Massnahme a)), womit die Zahl der Krankenkassenbetreibungen gesenkt werden konnte (ggf. eine Folge der Berichterstattung vom Mai 2019?)¹⁸.

Aus diesem Grunde musste auf die Messung des Effektes der «Direktprämienzahlungen», rein anhand von zahlenmässigen Vergleichen der Krankenkassenbetreibungen zu den Vorjahren, verzichtet werden.

Die manuelle Auszählung der ausgeführten Überweisungen von Krankenkassenprämien zeigte aber doch deutlich die Überlegenheit des proaktiven Ansatzes der dritten Gruppe: beim «erfolgreichsten» Amt konnte 2021 eine Summe von über CHF 283'000.- von ausbezahlten Prämienfranken überwiesen werden, was rund 850 Monatsprämien entspricht – dies nota bene angesichts von knapp 2'700 Betreibungsverfahren von Krankenkassen im jeweiligen Amt. Da die Verfahren seit einiger Zeit vermehrt gebündelt werden (also drei oder vier Prämien zusammen betrieben werden), lässt sich die Anzahl «eingesparten» Betreibungsverfahren nur grob schätzen, es ist aber von einer Zahl zwischen 200 – 300 Betreibungen auszugehen, was einem Prozentsatz zwischen 7.5% und 11.2% entspricht. In der Stadt Zürich konnten 2021 knapp CHF 800'000.- an Prämienfranken direkt den Krankenkassen überwiesen werden, was rund 2'400 Monatsprämien entspricht.

In den Betreibungskreisen der sogenannten Kontrollgruppe, aber auch in jenen der Gruppe 2, besteht somit Einiges an «Nachholbedarf». Es ist offenkundig, dass es seitens der verantwortlichen Pfändungsbeamtinnen und Pfändungsbeamten immer wieder Überzeugungsarbeit gegenüber den schuldnerischen Personen bedarf, um sie zum Mitmachen zu motivieren. Wenn aber von deren Seite realisiert wird, dass die Mitarbeitenden der Betreibungsämter einen Beitrag leisten können, so wird diese Hilfeleistung dankbar in Anspruch genommen – die sonst zuweilen sehr angespannte Atmosphäre in den Betreibungsämtern hat sich etwas entspannt.

Klar ist aber auch, dass die Motivation von Schuldnerinnen und Schuldnern in nahezu aussichtsloser Lage, also mit einigen Zehntausend Franken Schulden, umso schwieriger ist. Meist wissen sie (oder glauben zu wissen), dass es auf diese «paar Hundert Franken pro Monat» nicht mehr ankommt!

Wenn Ende 2020 oder 2021 kein belastbares statistisches Zahlenmaterial für einen Vergleich, der vor und während des Pilotprojektes *gesamthaft* eingeleiteten Krankenkassenbetreibungen greifbar ist, so können jedoch vorgängig für das Jahr 2019 (dem ersten Jahr des Pilotprojektes) und dem Vorjahr 2018 dennoch gewisse Aussagen gemacht werden. Die Schuldenpräventionsstelle der Stadt Zürich, angesiedelt beim Stadtmann- und Betreibungsamt Zürich 04, hat die entsprechenden Vergleiche vorgenommen.

¹⁸ <https://www.srf.ch/play/tv/tagesschau/video/tagesschau-vom-22-05-2019-1930?urn=urn:srf:video:b58af13b-8a08-45ca-853f-500fbdec9d4a>

Der einfacheren Lesbarkeit halber wurden die beiden Gruppen 2 und 3 zur «Projektgruppe» zusammengefasst, die erste Gruppe wurde dann automatisch zur «Kontrollgruppe». Aber nicht nur der Einfachheit halber: Es wurde in der Praxis auch festgestellt, dass es oftmals nicht so einfach war, die beiden Gruppen 2 und 3 auseinanderzuhalten. Das proaktive Agieren, also das Einfordern der Einzahlungsscheine bei den Krankenversicherern durch die Mitarbeitenden der Betreibungsämter hatte zur Folge, dass die betreffenden Schuldnerinnen und Schuldner sich zumindest eher motivieren liessen, die weiterhin erhaltenden Einzahlungsscheine dem Amt vorzulegen. Sei dies, weil sie davor zurückgeschreckt waren, dem Betreibungsamt eine entsprechende Ermächtigung zu erteilen, sie sich aber bereit erklärten, die Einzahlungsscheine den Betreibungsämtern zu überlassen oder sei dies, dass die Einzahlungsscheine, nachdem das Betreibungsamt diese bei den Krankenversicherern angefordert hat, entgegen der Ermächtigung nicht dem Betreibungsamt, sondern (noch einmal) den Schuldnerinnen und Schuldnern zugestellt wurden. In diesem Falle wurden selbstverständlich die beigebrachten Einzahlungsscheine verwendet, womit die beiden Gruppen 2 und 3 schwer auseinander zu halten waren.

Es war aber feststellbar, dass allein die Aufforderung, eine Ermächtigung zur Einforderung von Einzahlungsscheinen bei den Krankenversicherern zu unterbreiten bei den Schuldnerinnen und Schuldnern ein Umdenken ausgelöst hat.

Absoluter Zahlenvergleich der Krankenkassenbetreibungen 2018/2019 - erstellt durch die Schuldenpräventionsstelle der Stadt Zürich¹⁹:

Die Projektgruppe hat im Jahr 2019 Krankenkassenprämien in der Höhe von CHF 669'134.54 an die Krankenkassen ausbezahlt. Alle krankenkassenbezogenen Kennzahlen sind sowohl in der Projekt- wie auch in der Kontrollgruppe im Vergleich zum Vorjahr (Vergleich Zahlen aus dem 2018 und dem 2019) gesunken. Es zeigt sich jedoch ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden Gruppen: In der Projektgruppe sind alle Kennzahlen (gesamte Forderungssumme, Anzahl Betreibungen und Anzahl Betriebene) stärker gesunken als in der Kontrollgruppe. In der Projektgruppe ist die durch Krankenkassen eingeforderte Summe im Vorjahresvergleich um 8.4% und in der Kontrollgruppe um 2.7% gesunken. Die Anzahl Krankenkassenbetreibungen konnte in der Projektgruppe um 12.1% und in der Kontrollgruppe 7.9% reduziert werden. Dasselbe Bild zeigt sich bei der Anzahl durch Krankenkassen betriebenen Personen. In der Projektgruppe sank dieser Wert um 9.1% und in der Kontrollgruppe um 3.7%.

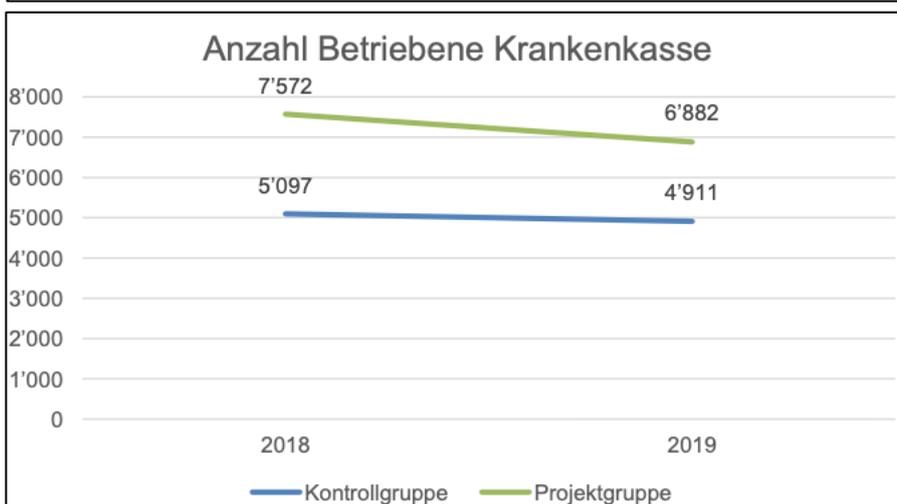
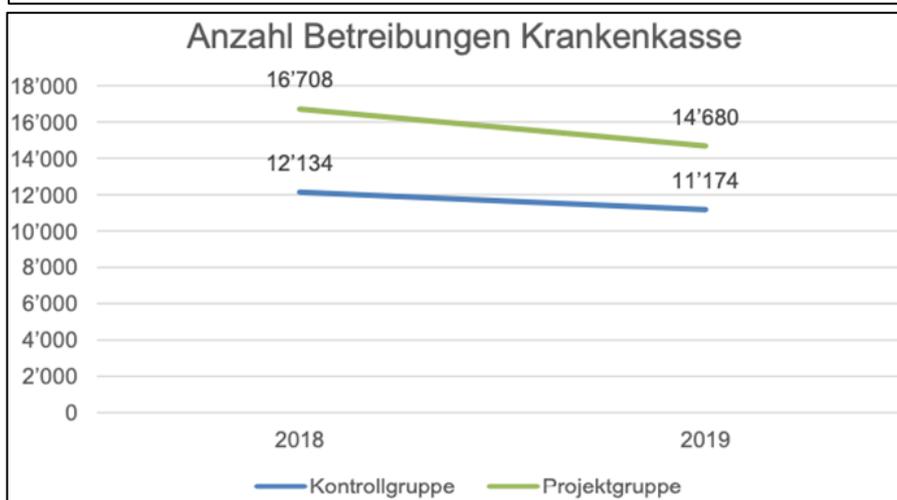
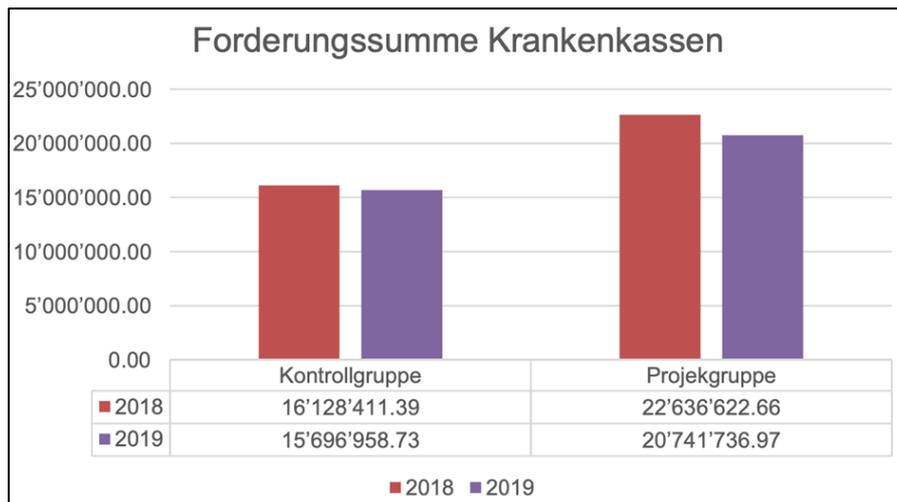
¹⁹ https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtammann-undbetreibungsaeemter/ueber_die_stadtammann-undbetreibungsaeemter/pressekonferenzen.html
nachzulesen unter: 8. September 2020 – Krankenkassenprojekt 2019 der Betreibungsämter der Stadt Zürich. Die Verwendung der nachfolgenden Grafiken für die vorliegende Publikation erfolgt mit freundlicher Genehmigung der die Schuldenpräventionsstelle der Stadt Zürich, angegliedert beim Stadtammann- und Betreibungsamt Zürich 04.

Gruppe 1 («Kontrollgruppe»; Vorjahresvergleich, 2018 als 100%):

- Forderungssumme: -2.7 %
- Betreibungen: -7.9 %
- Betriebene: -3.7 %

Gruppen 2 und 3 (Projektgruppe; Vorjahresvergleich, 2018 als 100%):

- Forderungssumme: -8.4 %
- Betreibungen: -12.1 %
- Betriebene: -9.1 %



c) **Zwischenstand: Direktbegleichung der laufenden Krankenkassenprämien aus den Lohnquoten durch die Betreibungsämter bei den Krankenversicherern**

Die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat in einer ersten Lesung im August 2021 dem von SP und Grünen eingebrachten Antrag auf entsprechende Ergänzung von KVG 64a mit grossem Mehr zugestimmt und gleichzeitig das Bundesamt für Justiz damit beauftragt, eine Gesetzesanpassung auszuarbeiten. Diese mündete schliesslich in einer Anpassung des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes und lautete wie folgt:

SchKG 93 IV:

«Auf Antrag des Schuldners weist das Amt den Arbeitgeber des Schuldners an, während der Dauer der Einkommenspfändung zusätzlich den für die Bezahlung der laufenden Prämien- und Kostenbeteiligungsforderungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erforderlichen Betrag an das Amt zu überweisen, soweit diese Prämien und Kostenbeteiligungen zum Existenzminimum des Schuldners gehören. Das Amt begleicht damit die laufenden Prämien- und Kostenbeteiligungsforderungen direkt beim Versicherer.»

Die Formulierung erscheint zwar etwas kompliziert und schwerfällig, umschreibt aber grundsätzlich nichts Weiteres als die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Ausgleich des BEX einerseits und andererseits die seit Jahren hierzulande, vornehmlich in kleineren Betreibungsämtern (mit eher persönlichen Verhältnissen), gelebte Praxis im Pfändungsvollzug.

Dem Schuldner/der Schuldnerin wird jedoch, und dies scheint entscheidend, ein Antragsrecht eingeräumt. Sodann wird dem Krankenversicherer ausserdem indirekt die Verpflichtung auferlegt, bei der Direktbegleichung durch die Betreibungsämter zu kooperieren (was in praxi nicht selten ein Stolperstein darstellte).

Die ständerätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat dann am 13. Januar 2022 den nationalrätlichen Antrag, welcher eine Differenz zur ständerätlichen Version darstellte, ohne Gegenantrag befürwortet und dem Ständerat einstimmig zur Genehmigung unterbreitet.²⁰ Die Differenzbereinigung zur Standesinitiative Thurgau (16.312: Ergänzung von Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betreffend Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten) wird in der Frühjahrsession 2022 (28.02. – 18.03.2022) traktandiert.

Der Nationalrat hat in der Wintersession 2021 dem knappen Mehrheitsantrag der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit dieser Ergänzung von SchKG 93 mit 108:82 Stimmen²¹ zugestimmt²².

²⁰ <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20160312/S3%20D.pdf>

²¹ https://www.parlament.ch/poly/Abstimmung/51/out/vote_51_24378.pdf

²² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=55472>

d) Zwischenstand: Anerkennung eines alternativen Rechtstitels gemäss KVV 105i zwecks Refinanzierung der Ausstände eines Krankenversicherers beim Kanton

Zu diesem Zweck wurde die Einreichung eines entsprechenden Postulates im Zürcher Kantonsparlament veranlasst²³, welcher im Herbst 2021, an den Regierungsrat überwiesen worden ist. Im Rahmen der Ausfertigung eines Postulatsberichts werden verschiedene Massnahmen geprüft.

Ob der vorstehend skizzierte Lösungsansatz letztlich zielführend ist oder nicht, wird sich zeigen. Durch die Senkung der Periodizität der Betreibungen der Krankenversicherer auf zweimal pro Jahr, verliert diese Massnahme an Wirkung, da ja – als Alternative zum heute geforderten Verlustschein – proklamiert wurde, dass ein Betreibungsregisterauszug nicht älter als sechs Monate beigebracht werden müsse. Weitere ähnliche Vorschläge im Sinne einer «best practice», beispielsweise die Übernahme des Modells der Westschweizer Kantone, würde sich aufdrängen.

So quasi als «Beifang» zu den vorstehend seitens der Konferenz der Stadtammänner Zürich geforderten Massnahmen²⁴, wurde nKVG 64a VIII dahingehend ergänzt, dass dem Bundesrat explizit die Kompetenz eingeräumt wird, die Gebühren für Mahnungen und Zahlungsaufforderungen, die Einzelheiten des Mahn- und Betreibungsverfahrens sowie der Zahlungen der Kantone an die Versicherer zu regeln. Diese wichtige Neuerung wurde darüber hinaus von weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert²⁵. Es besteht in diesem Sinne begründete Hoffnung, dass sich diese Kompetenzerteilung an den Bundesrat mässigend auf die Verzugschadenpraxis der Krankenversicherer auswirken wird!

7. Impact auf Praxis in Betreibungsämtern

7.1. Knappe personelle Ressourcen

In einigen Kantonen wurde in den letzten Jahren festgestellt, dass die von den Mitarbeitenden der Betreibungsämter zu bearbeitenden Fallzahlen stetig erhöht wurden. Während in den meisten Kantonen der Nordost-, Ost- und Innerschweiz von rund 1000 bis 1300 Betreibungsverfahren pro Vollzeitäquivalent (VZÄ) ausgegangen wird, betragen die Fallzahlen in den Kantonen der lateinischen Schweiz und im Kanton Bern über 2000 Fälle/VZÄ – dem Vernehmen nach ist von 2700 Fällen/VZÄ die Rede. Die Verknappung der personellen Ressourcen führt in einzelnen Kantonen zu happigen Profiten im Betreibungswesen. In der Rechtspflege verfehltes Profitmaximierungsdenken ist hier wohl der irreführende Antrieb. Wie sich solches mit dem verfassungsmässig garantierte Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip vereinbaren lässt, ist schleierhaft.

²³ https://www.vgbz.ch/wp-content/uploads/2019/05/190520_Keine-unn%C3%B6tigen-Krankenkassen-Betreibungen_Postulat-KR-Z%C3%BCrich.pdf

²⁴ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/16-312-stellungnahmen-geminden-staedte.pdf>

²⁵ Bspw. Caritas Schweiz: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/16-312-stellungnahmen-geminden-staedte.pdf>

7.2. Ressourceneinsparung: Auswirkungen auf den Pfändungsvollzug

Es liegt auf der Hand, dass ein Pfändungsvollzug unter Zeitdruck rasch einmal dazu führen kann, dass eine Schuldnerin von der zuständigen Pfändungsbeamtin nicht in ausreichendem Masse dazu angehalten wird, die Ausgabenbelege vollständig beizubringen. Erst recht gilt dies, wenn es darum gehen würde, die notwendigen Schritte in die Wege zu leiten, damit der Schuldnerin die Krankenkassenprämien von Seiten des Amtes überwiesen würden. Wie vorstehend dargelegt, wird durch die Nichteinberechnung gewisser Positionen im BEX somit im Endeffekt die finanzielle Situation der Schuldnerin nicht etwa durch Verringerung der Passiven verbessert. Vielmehr bleiben die schuldnerischen Passiven zumindest theoretisch gleich hoch oder, viel wahrscheinlicher, werden die Passiven aber durch auflaufende Zinsen, durch (ungerechtfertigte) Verzugsschadenforderungen der Gläubiger sowie durch weiteren Betreibungs- und Pfändungsvollzugskosten in aller Regel massgeblich erhöht. In diesem Sinne können Einsparungen von personellen Ressourcen bei den Betreibungsämtern im Allgemeinen und beim Pfändungsvollzug im Besonderen rasch einmal erhöhte Sozialkosten mit sich bringen, wie Prof. Dr. iur. Hansjörg Peter, SchKG-Koryphäe von der Universität Lausanne, im 24 heures vom 04.05.2021 richtig bemerkt hat.²⁶

7.3. Auswirkungen von nSchKG 93 IV

Kann sich die Pfändungsvollzugsbeamtin hingegen ausreichend Zeit nehmen, den Schuldner über die Beibringung der erforderlichen Belege aufzuklären, auf seiner formalisierten Mitwirkungspflicht zu insistieren oder gar die Bezahlung der laufenden Krankenkassenprämien aus den eingehenden Lohnquoten einzufädeln, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass durch das laufende Verfahren zumindest nicht weitere Betreibungsverfahren verursacht werden.

Zur Konsolidierung der Verhältnisse der Schuldnerin wäre es wichtig, dass die Pfändungsvollzugsbeamtin ausreichend Zeit hätte, sich der Situation des Schuldners nur schon annäherungsweise anzunehmen. Sie könnte (beispielsweise aufgrund der Aussagekraft der betriebenen Forderungen oder infolge der Aussagen des Schuldners im Pfändungsvollzug) diesen im optimierten Idealfalle auf Möglichkeiten zur Einsparung von Lebenshaltungskosten motivieren (Überdenken von allfälligen VVG-Zusatzversicherungen - nur in sehr begründeten Ausnahmefällen bspw. bei Chronisch-Kranken werden diese im BEX einberechnet). Sie könnte ausserdem auch die Schuldnerin dazu anhalten, über die Senkung der KVG-Franchise nachzudenken, die individuellen KVG-Prämienverbilligung zu beanspruchen, zum Ausfüllen der Steuererklärung motivieren oder ggf. an eine Schuldenberatungsstelle zu verweisen etc.

Die Einführung von nSchKG 93 IV würde mit sich bringen, dass die Betreibungsämter einen entscheidenden Schritt in Richtung Outcome-orientiertes Agieren machen: nicht mehr allein die Perspektive des Gläubigers zählt, wie dieser möglichst rasch und unbesehen von allfälligen Nebenwirkungen zur Erfüllung seiner Forderung kommt. Vielmehr soll, sofern mit angemessenem Aufwand möglich, das Betreibungsamt dafür

²⁶ Vgl. hierzu: 24 heures vom 04.05.2021 – L'État se fait des millions grâce aux émoluments – Prof. Dr. iur. Hansjörg Peter: "C'est important, par exemple, lorsqu'il s'agit de bien calculer le inimum vital d'un débiteur dans le cadre d'une saisie sur salaire." À ce titre, relève-t-il, «il serait intéressant de mettre en relation le coût du social avec celui des poursuites dans la comparaison entre les Cantons.»

besorgt sein, dass sich die finanzielle Situation des Schuldners nicht weiter verschlechtert. Es zählt somit nicht der reine Output (die ausgefertigten Dokumente wie Zahlungsbefehle, Pfändungsurkunden, Verlustscheine), sondern der Outcome, also die mit dem (Zwangs-) Verwaltungshandeln erzielte Wirkung bei den beteiligten Parteien. Mit der Einführung von nSchKG 93 IV wäre somit ein wirkungsvoller Schritt getan, die Betreibungsämter nicht mehr als reine Zwangsvollstreckungsanstalten zu verstehen, sondern vielmehr zeitgemäss, als kompetenter Stakeholder, welche zur Konsolidierung der Gesamtsituation einer schuldnerischen Person einen relevanten Beitrag leisten kann. Dabei darf nicht in Vergessenheit geraten, dass die Aufgabe der Betreibungsämter in erster und zweiter Linie in der Zwangsvollstreckung besteht.

Die Betreibungsämter verfügen über vielerlei Kompetenzen im Bereich Schulden: Praxis-erfahrung, Reputation resp. Position als hoheitlich handelndes Organ der Rechtspflege mit schweizweit knapp 390 Amtsstellen. Ihre Nähe zur respektiv ihre Kenntnis über die Schuldnerinnen und Schuldner erlauben es, einen für die Sanierung von Privatpersonen konstruktiven, sinnstiftenden Beitrag leisten zu können, nicht zuletzt im Hinblick auf die Diskussion der Einführung eines schweizerischen Restschuldbefreiungsverfahrens²⁷. Sie sind bereit dazu, sofern ihnen die erforderlichen personellen Ressourcen und Fachkenntnisse in der Schuldensanierung zur Verfügung gestellt werden.

* * *

²⁷ Vgl. die beiden von den eidgenössischen Räten überwiesenen Motionen Hêche resp. Flach: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183510>
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183683>