

93.110

**Folgeprogramm nach der
Ablehnung des EWR-Abkommens
(Swisslex)
Konsumkredit. Bundesgesetz
Programme consécutif
au rejet de l'Accord EEE
(Swisslex)
Crédit à la consommation. Loi fédérale**

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 24. Februar 1993 (BBl I 805)
Message et projet de loi du 24 février 1993 (FF I 757)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Frau **Simmen**, Berichterstatterin: Das Bundesgesetz über den Konsumkredit ist eines jener Gesetze, die im Zusammenhang mit der Frage eines EWR-Beitrittes neu geschaffen worden sind, denn wir haben ja bis heute noch keine Gesetzgebung auf diesem wichtigen Gebiet.

Allerdings war Eurolex nicht der erste Anlauf, den wir genommen haben; es hat bereits einmal ein fertiges Gesetz bestanden, das dann aber – wie in den Materialien steht – in einem einmaligen «Betriebsunfall» 1986 in der Schlussabstimmung im Ständerat gescheitert ist. Kurz darauf reichte Ständerat Max Affolter eine Motion auf erneute Schaffung eines Konsumkreditgesetzes (89.501, Kleinkreditgeschäft. Bundesgesetz) ein, die auch mit grossem Mehr überwiesen wurde (AB 1990 S 258).

Die heutige Vorlage, die nun im Swisslex-Paket vorliegt, entspricht im wesentlichen der im letzten Sommer verabschiedeten Eurolex-Fassung, wie sie das Parlament erarbeitet und verabschiedet hatte. Hauptpunkte sind die Formulierung der Begriffe, des Geltungsbereiches, von Form und Inhalt des Vertrages und von Rechten und Pflichten der Parteien. Es gibt zu Eurolex einen einzigen Unterschied, und die Kommission beantragt Ihnen, auch dort auf die Eurolex-Fassung zurückzukommen – im Unterschied zum bundesrätlichen Entwurf. Es betrifft dies Artikel 6. Ich werde diesen Artikel in der Detailberatung kurz begründen.

Die Swisslex-Fassung, wie sie Ihnen hier vorliegt, erfüllt die Anforderungen der Motion Affolter nicht. Es muss also ohnehin eine Anschlussgesetzgebung beziehungsweise eine Erweiterung des Gesetzes vorgenommen werden. Ein umfassendes Gesetz kann aber nicht im Rahmen der Swisslex-Uebung erfolgen.

Deshalb beantragt Ihnen die Kommission, auf diese Minifassung, wie sie jetzt vorliegt, einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Art. 1–5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–5*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Frau **Simmen**, Berichterstatterin: Ich würde Ihnen vorschlagen, dass wir die Artikel 1 bis 5, die in der Kommission völlig unbestritten geblieben sind, in globo genehmigen.

*Angenommen – Adopté***Art. 6***Antrag der Kommission*

Abs. 1–3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4 (neu)

Der Bundesrat kann die Beträge gemäss Absatz 1 Buchstabe f den veränderten Verhältnissen anpassen.

Art. 6*Proposition de la commission*

Al. 1–3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4 (nouveau)

Le Conseil fédéral peut adapter aux circonstances nouvelles les montants prévus à l'alinéa premier lettre f.

Frau **Simmen**, Berichterstatterin: Zu Artikel 6 Absatz 4 finden Sie einen Antrag der Kommission. Ursprünglich war vorgesehen, dass der Bundesrat die Zahlen an veränderte Verhältnisse im EWR hätte anpassen können. Der Bundesrat hat nun an und für sich richtigerweise diese Bestimmung aus der Swisslex-Vorlage herausgenommen, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, durch irgendeine Hintertüre wieder EWR-Recht einschmuggeln zu wollen. Die Kommission ist aber der Meinung, dass man dem Bundesrat in diesem doch sehr beschränkten Feld die Kompetenz einräumen könnte, die Beträge einer Entwicklung im EWR allenfalls anzupassen, damit wir nicht gezwungen wären, für eine Veränderung von ein paar Franken eine Gesetzesrevision einzuleiten.

Wir beantragen Ihnen deshalb, als Absatz 4 (neu) einzufügen: «Der Bundesrat kann die Beträge gemäss Absatz 1 Buchstabe f den veränderten Verhältnissen anpassen.»

Was Sie in diesem Antrag nicht finden, was vergessen gegangen ist, aber meines Erachtens ebenfalls behandelt werden kann, das ist das Analogon in Artikel 15 Buchstabe e; es geht dort um dieselben Beträge.

Ich möchte Sie bitten, das entsprechend anzupassen.

*Angenommen – Adopté***Art. 7–14***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 15***Antrag der Kommission*

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2 (neu)

Der Bundesrat kann den Betrag gemäss Absatz 1 Buchstabe e den veränderten Verhältnissen anpassen.

Art. 15*Proposition de la commission*

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2 (nouveau)

Le Conseil fédéral peut adapter aux circonstances nouvelles le montant prévu à l'alinéa premier lettre e.

*Angenommen – Adopté***Art. 16–18***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 18bis (neu)*Antrag der Kommission*

Der Bund regelt die Konsumkreditverträge abschliessend. Die Kompetenz der Kantone zum Erlass kantonaler Normen über Konsumkreditverträge ist damit aufgehoben.

Antrag Meier Josi

Ablehnung des Antrages der Kommission

Art. 18bis (nouveau)*Proposition de la commission*

La Confédération régit de manière exhaustive les contrats de crédit à la consommation.

La compétence des cantons d'adopter des dispositions cantonales sur les contrats de crédit à la consommation est ainsi supprimée.

Proposition Meier Josi

Rejeter la proposition de la commission

Frau **Simmen**, Berichterstatterin: Das Ziel des Gesetzes, wie es hier vorliegt, ist eine einheitliche schweizerische Regelung des Konsumkreditwesens in Übereinstimmung mit den europäischen Normen. Eine solche Übereinstimmung ist aber nur zu erreichen, wenn wir eine einheitliche schweizerische Regelung haben und nicht 26 verschiedene kantonale Regelungen für jene Punkte, die nicht im Bundesgesetz geregelt sind. Denn wir wollen ja nicht Binnenschranken aufbauen, während wir gleichzeitig daran sind, nationale Begrenzungen abzubauen.

Deshalb schlägt Ihnen die Kommission einen neuen Artikel 18bis vor, der besagt, dass der Bund die Konsumkreditverträge abschliessend regelt und dass damit die Kompetenz der Kantone zum Erlass kantonaler Normen über Konsumkreditverträge aufgehoben ist. Artikel 18bis bezieht sich lediglich auf privatrechtliche Regelungen in diesem Sektor und nicht auf öffentlich-rechtliche und ist damit als verfassungskonform zu betrachten.

Die Kommission hat – allerdings nicht gerade mit einer überwältigenden Mehrheit – beschlossen, Ihnen diesen Artikel 18bis zur Annahme zu empfehlen.

Frau **Meier Josi**: Ich unterbreite Ihnen meinen Antrag, diese Bestimmung zu streichen und damit der bundesrätlichen Version zuzustimmen, weil die vorgeschlagene Ergänzung zurzeit übers Ziel hinausschiesst und weil es völlig falsch wäre, ausgerechnet im Ständerat stillschweigend über diese Frage hinwegzugehen.

Mit Artikel 18bis beantragte Kollege Cottier, die bisherige und die zukünftige Gesetzgebung der Kantone auf dem Gebiet des Konsumkreditwesens radikal zu unterbinden. Wie er bin auch ich froh darüber, dass mit dieser Vorlage eine echte und oft schmerzlich empfundene Lücke im Privatrecht insoweit geschlossen wird, als endlich eine europafähige, transparente und saubere Wettbewerbsordnung Platz greift. Soweit der an sich zuständige Bund hier seine Kompetenz ausnützt, entfällt automatisch das Recht der Kantone, selbst zu legislieren. Es stellt sich dann eben die Frage, ob diese Bundesregelung abschliessend sei. Soweit Bundeskompetenzen nicht voll ausgenützt werden, können den Kantonen Restkompetenzen bleiben. Vorliegend ist davon auszugehen, dass dieses Gesetz den privatrechtlichen Kompetenzrahmen nicht voll ausnützt. Es wären noch andere Vertragsinhalte möglich. Es wäre sogar wünschenswert, dass der Vertragsinhalt eidgenössisch einheitlich geregelt würde.

Die überwiesene Motion Affolter (89.501) weist in diese Richtung. Solange aber diese Vorlage, die wir – gestützt auf die Motion Affolter – erwarten, noch aussteht, gibt es noch minimale Kompetenzen der Kantone.

Es scheint mir nicht Sache einer Ständekammer zu sein, den Kantonen mit einem Handstreich die bestehende Restkompetenz wegzunehmen. Gravierender ist allerdings etwas anderes: In der überwiesenen Motion Affolter ging es, nach seiner eigenen Begründung, im wesentlichen um einen einheitlichen, eidgenössischen Sozialschutz gegen Missbräuche im

Konsumkreditwesen. Da überwiegt die öffentlich-rechtliche Komponente, und die Kompetenz der Kantone hier zu beschneiden bedeutet schon eine handstreichartige Kompetenzverschiebung von den Kantonen auf den Bund. Damit werden die Kantone ausserstande gesetzt, ihren Auftrag zu erfüllen, solange er eben nicht durch die Bundesgesetzgebung erfüllt wird. Sie schaffen damit, ohne es zu wollen, einen rechts- und schutzfreien Raum. Das zu tun, ohne vorher ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, scheint mir im Widerspruch mit dem, was gestern im Zusammenhang mit dem Thema Erneuerung und gleichzeitiger Rücksicht auf die Kantone in diesem Saal recht feierlich verkündet wurde. Dabei würden wir in der Tat auch bedeutend weiter gehen, als es die Europafähigkeit verlangt, die solche Schutzbestimmungen ohne weiteres noch zulassen würde.

Soweit die Kantone ihre verfassungsmässige Kompetenz im Einzelfall überschreiten – und das schien eine Sorge des Antrages Cottier zu sein –, ist das Bundesgericht da, um Streitfragen zu klären. Es kann aber kaum am Ständerat liegen, hier mit einem Hüftschuss die Kantonskompetenz einfach zu eliminieren.

Ich bitte Sie daher, diesen Artikel im jetzigen Zeitpunkt abzulehnen. Wie Sie hörten, war er offenbar sogar in der Kommission nicht ganz unbestritten.

M. **Cottier**: Ce n'est ni par un coup de main, ni par une action d'enlèvement de compétences cantonales que cette disposition a été introduite dans le projet de loi. Nous avons clairement dit en commission que le Conseil national devait approfondir et améliorer cette disposition. La Confédération est seule compétente dans le domaine du droit privé. Aussi, avec la nouvelle disposition, les cantons gardent tous leurs pouvoirs en matière de droit public. Les cantons continueront donc, même avec ces réserves, à émettre des restrictions relevant du droit public cantonal. Ceci n'a jamais été contesté en commission et nous avons souhaité qu'une étude plus approfondie se fasse en vue du débat au Conseil national.

Pour Swisslex, nous avons voulu légiférer de façon accélérée, au risque d'avoir des solutions imparfaites. Quelle est la législation cantonale en matière de crédits à la consommation? Pas moins de vingt cantons sont sollicités pour émettre de nouvelles prescriptions et restrictions dans des domaines qui dépassent largement le droit public cantonal et qui concernent la ré-siliation, la publicité, la durée du prêt, la question des frais, la répétition des crédits. Je pourrais vous citer de nombreux autres exemples.

Quelle sera la conséquence de ces régimes cantonaux dans un domaine où nous tentons aujourd'hui de légiférer au plan fédéral? Cette multitude de législations conduira indubitablement à un véritable trafic dans l'octroi des prêts. Personne ne pourra empêcher le consommateur de se procurer le crédit là où les conditions lui conviendront le mieux. La transparence nécessaire aura disparu.

Le projet Swisslex veut protéger le consommateur. Nous agissons exactement à fins contraires. Si la Confédération légifère, elle doit avoir la compétence dans l'ensemble du domaine privé relatif à cette matière. On doit la lui attribuer. C'est là l'unique but de cette disposition qui – nous l'admettons – doit être améliorée. Le Conseil national devra réexaminer le problème. Dans le même ordre d'idée, la motion Affolter (89.501) demandait que la protection des consommateurs soit assurée, ce que nous pouvons faire maintenant en vertu du droit fédéral. Toutefois, laissons aux cantons ce qui est de leur compétence et attribuons définitivement à la Confédération ce qui lui revient, c'est-à-dire l'ensemble du droit privé.

C'est cette répartition des domaines que nous voulions imposer par cette disposition.

Plattner: Ich möchte nur ganz kurz diesen Antrag doch in ein Verhältnis zu den wirklichen Bedürfnissen der betroffenen Konsumentinnen und Konsumenten stellen. Die Kantone haben ja diese verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen nicht aus reiner Freude und aus Spass am Legislieren erlassen, sondern weil ein wirklich gravierendes soziales Problem besteht, welches auch die öffentlichen Hände, gerade in den

Kantonen, via die Fürsorge, betrifft. Da wird also nicht leichtfertig legifert.

Ich stimme mit Herrn Cottier und der Kommission so weit überein, dass ich den Vereinheitlichungsbedarf anerkenne, aber diese Vereinheitlichung kann und darf erst im Rahmen einer umfassenden, vollständigen Regelung in einem zukünftigen Konsumkreditgesetz vorgenommen werden. Der Moment scheint mir falsch zu sein, dieses Minimalprogramm, das wir aufgrund des EWR anzunehmen bereit waren, zum Anlass zu nehmen, um diese ganzen sozialen Absicherungen in den Kantonen mit einem Schlag aufzuheben. So berechtigt also das Anliegen grundsätzlich ist, so falsch ist der Moment, das nun hier durchzuführen. Man wird das auf eine spätere, gesamtheitliche Regelung verschieben müssen, die auf Bundesebene erfolgen soll. Sie muss dann aber auch umfassend sein.

Bundesrat Koller: Der von Ihrer Kommission vorgeschlagene Artikel 18bis (neu) wirft in der Tat sehr heikle Rechtsprobleme auf, wie eine erste Prüfung bei uns zeigt. Auf der einen Seite ist es nach Artikel 64 BV so, dass der Bund auf dem Gebiete des gesamten Zivilrechts zur Gesetzgebung befugt ist, und dies bedeutet, dass die Kantone nur so lange und so weit zivilrechtliche – ich betone: zivilrechtliche – Bestimmungen erlassen dürfen, als der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat. Das hat das Bundesgericht in einem neueren Entscheid (108 Ib 397) ausdrücklich so festgehalten. Diese Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiete des Zivilrechts wird für den Bereich des ZGB mit Einschluss des OR in Artikel 5 ZGB und in Artikel 51 des Schlusstitels ZGB ausdrücklich bestätigt. Insofern könnte man, was das Zivilrecht anbelangt, sagen, dieser Artikel halte eigentlich nur etwas fest, was von Verfassung wegen und aufgrund der genannten Bestätigung im ZGB bereits gelte. Die Frage ist natürlich, ob wirklich nur das gemeint ist, weil im Antrag Ihrer Kommission davon nicht die Rede ist. Es könnte nämlich an sich sogar noch mehr gemeint sein, denn nach Artikel 6 Absatz 1 ZGB werden die Kantone in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht an sich nicht beschränkt. Aber Lehre und Rechtsprechung anerkennen sogar, dass der Bundesgesetzgeber eine bestimmte Regelung – beispielsweise eben jene über den Konsumkreditvertrag – auch gegenüber dem öffentlichen kantonalen Recht als abschliessend erklären darf. Ich verweise auch hier auf einen Bundesgerichtsentscheid (113 Ia 311). Es bestände also an sich sogar diese weiter gehende Interpretationsmöglichkeit, von der aber Herr Cottier gesagt hat, dass das eigentlich nicht der Wille Ihrer Kommission war. Würde nun diese weiter gehende Interpretation tatsächlich bedeuten, dass damit auch die öffentlich-rechtlichen Gesetzgebungskompetenzen der Kantone aufgehoben wären, dann hätten wir ein offensichtliches Problem mit Artikel 73 Absatz 2 OR, wonach es eben dem öffentlichen Recht vorbehalten bleibt, Bestimmungen gegen Missbräuche im Zinswesen – vor allem auch sogenannte Höchstzinsvorschriften – aufzustellen.

Diese Swisslex-Vorlage enthält eben – in Analogie zur Eurolex-Vorlage – keinerlei Höchstzinsvorschriften; der europarechtliche Konsumentenschutz basiert vielmehr mit guten Gründen in erster Linie auf Information und auf Berechnungsvorschriften des effektiven Jahreszinses.

Wenn man nun Artikel 18bis die Auslegung beimässe, dass auch die öffentlich-rechtlichen Kompetenzen ausschliesslich Bundessache wären, dann hätten wir natürlich mit diesem Gesetz die Möglichkeit der Kantone, Höchstzinsvorschriften zu erlassen – im entsprechenden Konkordat sind es bekanntlich heute 18 Prozent –, auch aufgehoben.

Wenn ich das richtig sehe, ist das auch nicht der Wille der Kommission. Ich bin daher der Meinung, dass wir die Frage von Artikel 18bis zuhaden des Zweitrates noch einmal ganz gründlich klären müssen. Der Kommissionsantrag enthält nämlich ein berechtigtes Anliegen, indem man sagt, mit diesem Bundesgesetz über die Konsumkreditverträge solle der Bund zivilrechtlich abschliessend reglementieren. Hingegen ist es ja offenbar auch nicht der Wille Ihrer Kommission, dass man beispielsweise Höchstzinsvorschriften ausschliessen

will – wie sie jetzt aufgrund des Konkordates gelten und wie sie Ihnen der Bundesrat allenfalls einmal in Ausführung der Motion Affolter oder der Standesinitiative Luzern präsentieren wird.

Ich glaube also, die Formulierung hat einen berechtigten Kern, ist aber missverständlich und bedarf daher auf jeden Fall der Bereinigung im Zweitrat.

Frau Meier Josi: Genau hier, Herr Bundesrat, hake ich ein. Ich habe mich bemüht, auch die Unterlagen der Kommission anzuschauen, und habe dabei festgestellt, dass dieser Antrag genau mit der Begründung der 15 Prozent eingegeben wurde. Das bedeutet eben die Beschneidung der öffentlich-rechtlichen Kompetenzen der Kantone, und dagegen wehre ich mich. Ich habe gar nichts dagegen, wenn im Zweitrat ein entsprechend reduzierter Antrag aufgenommen wird, aber solange der Antrag hier konkret mit der Reduktion von öffentlich-rechtlichen Möglichkeiten begründet wird, kann ich mich nicht damit einverstanden erklären, dass er stehenbleibt. Deshalb möchte ich darüber abstimmen lassen.

Frau Simmen, Berichterstatterin: Sie haben der Diskussion jetzt entnommen, dass sich hier sehr berechnete Anliegen gegenüberüberstehen. Wir sind Erstrat, und ich möchte Ihnen deshalb nochmals im Namen der Kommission beantragen, hier nun diesen Artikel 18bis einzufügen, damit die Diskussion auch im Zweitrat bereits von Anfang an stattfinden kann.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Meier Josi	20 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	13 Stimmen

Art. 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	32 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	--------------------------------

An den Nationalrat – Au Conseil national

92.301

Standesinitiative Luzern Schaffung eines Konsumkreditgesetzes Initiative du canton de Lucerne Création d'une loi sur le crédit à la consommation

Wortlaut der Initiative vom 3. Juli 1992

Der Grosse Rat des Kantons Luzern, gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung, beschliesst:

Die eidgenössischen Räte werden ersucht, mit Ordnungs- und Schutzbestimmungen, baldmöglichst dafür zu sorgen, dass die Risiken des Konsumkredits auf ein Minimum beschränkt und Missbräuche verhindert werden, insbesondere mit verbindlichen Regelungen wie:

- Herabsetzung des Höchstzinssatzes;
- Festlegung der maximalen Laufzeit;
- Widerrufsrecht.

**Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (Swisslex) Konsumkredit.
Bundesgesetz**

**Programme consécutif au rejet de l'Accord EEE (Swisslex) Crédit à la consommation. Loi
fédérale**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.110
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	202-204
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 606