

ist heute schon durch den zeitlichen Ablauf bereinigt. Die erweiterte Militärkommission kann deshalb einstimmig Zustimmung zum Ständerat beantragen.

M. Wilhelm, rapporteur: La Commission élargie des affaires militaires du Conseil national n'était pas persuadée, à l'origine, de l'urgence de la construction d'un nouvel entrepôt pour le fer et l'acier à Thoune. Or elle a reçu, par la suite, les éclaircissements opportuns. Afin de ne pas retarder la réorganisation des installations militaires de cette ville, elle avait approuvé un crédit de 9,07 millions de francs. Elle a en revanche proposé que l'article 8 de l'ordonnance du 26 août 1981 concernant les finances et les comptes de l'Office fédéral de la production d'armements soit appliqué par anticipation à cet objet et que l'investissement nécessaire soit donc amorti par le biais des recettes des ateliers de construction. En effet, les frais d'investissements pour lesquels le crédit d'engagement a été octroyé avant le 1^{er} janvier 1982 n'étaient pas à la charge des fabriques d'armements.

Notre conseil a approuvé cette proposition le 15 décembre 1981. Le Conseil des Etats a, par contre, rejeté cette réglementation spéciale pour des raisons d'ordre juridique, le Parlement ne pouvant modifier une ordonnance du Conseil fédéral.

La divergence n'a pas pu être discutée au Conseil national durant la session de décembre 1981. Elle est devenue sans objet entre-temps, parce que tous les investissements des fabriques d'armements pour lesquels le crédit d'engagement a été octroyé après le 1^{er} janvier 1982 sont réglés par l'ordonnance du 26 août 1981; or, tel sera le cas si le crédit est approuvé lors de la session de janvier 1982.

Le Conseil national avait raison sur le fond. La date du 1^{er} janvier 1982 a mis fin à cette petite escarmouche parlementaire. Votre commission élargie vous propose donc de vous rallier à l'avis du Conseil des Etats, et cela sans scrupules ni réticences, et même à l'unanimité.

Präsidentin: Die Kommission schlägt vor, sich dem Beschluss des Ständerates anzuschliessen. Ein anderer Antrag wird nicht gestellt; Sie haben in diesem Sinne beschlossen.

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

78.043

Konsumkreditgesetz

Crédit à la consommation. Loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 12. Juni 1978 (BBl II 485)

Message et projet de loi du 12 juin 1978 (FF II 481)

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Linder

Nichteintreten

Antrag Hunziker

Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, ein Gesetz zur Bekämpfung von Missbräuchen vorzulegen, das folgende Punkte regelt:

1. Verhinderung von Kettenverschuldungen, was vor allem eine zentrale Debitorenkontrolle notwendig macht;
2. Transparente Konditionen, d. h. sichtbare Zinssätze;
3. Fixierung einer auch den Konsumenten anliegen Rechnung tragenden Laufzeit;
4. Verbot der Lohnzession;

5. Obligatorische Restschuldversicherung;

6. Rücktrittsmöglichkeit;

7. Werbungsbeschränkungen.

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Linder

Ne pas entrer en matière

Proposition Hunziker

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat de préparer un autre projet de loi qui tende à lutter contre les abus en

1. Empêchant les consommateurs de contracter des dettes en chaîne (pour atteindre ce but, il importerait de prévoir l'instauration d'un organe central de contrôle des débiteurs);

2. Instaurant des conditions de crédit claires, en d'autres termes des taux d'intérêt sans équivoque;

3. Régulant la fixation des échéances, de telle sorte que l'on tienne compte des impératifs des consommateurs;

4. Interdisant la cession du salaire;

5. Obligeant les débiteurs à contracter une assurance-solde de dette;

6. Prévoyant la possibilité de dénoncer un contrat;

7. Restreignant la publicité en faveur du crédit à la consommation.

Fischer-Weinfeld, Berichterstatter: Am 12. Juni 1978 hat uns der Bundesrat den Entwurf für ein Konsumkreditgesetz unterbreitet, der in der dazugehörenden und gleichzeitig verabschiedeten Botschaft einlässlich begründet und erläutert wurde.

Die eigentliche Initialzündung, die diese Vorlage ausgelöst hat, erfolgte jedoch bereits einige Jahre früher. Sie bestand in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen und Interventionen, in denen schon relativ kurze Zeit nach Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über den Abzahlungs- und Vorauszahlungsvertrag vom 23. März 1962, das vom Bundesrat auf den 1. Januar 1963 in Kraft gesetzt worden ist, darauf aufmerksam gemacht wurde, dass die Vorschriften des vorerwähnten Bundesgesetzes durch neue Vertragsformen im Bereich der Konsumkreditgeschäfte unterlaufen und umgangen werden.

Zu erwähnen ist hier die Kleine Anfrage von Nationalrat Deonna vom 2. Oktober 1964, in der es um das Problem der sogenannten unechten Leasing-Verträge zur Umgehung des Abzahlungsrechtes ging.

Am 24. Juni 1965 stellte Nationalrat Schaffer die Problematik der Fernkursverträge und das Ausweichen auf Barkredite ebenfalls in einer Kleinen Anfrage zur Diskussion.

In der Sommersession 1967 erfolgte eine Intervention von Nationalrat Graber, die darauf abzielte, die zivilrechtliche Regelung des Abzahlungsgeschäftes durch strafrechtliche Sanktionen zu verstärken.

Nachdem dann gegen Ende der sechziger Jahre die Lücken im Bundesgesetz über den Abzahlungs- und Vorauszahlungsvertrag immer offenkundiger zutage traten und die Umgehungsmöglichkeiten – insbesondere durch die Gewährung von Barkrediten – immer häufiger benutzt wurden, reichte Nationalrat Deonna am 10. März 1969 eine Motion ein, in der verlangt wurde, dass Massnahmen zu treffen seien, mit denen die bei den Konsumkreditgeschäften entstandenen Umgehungspraktiken ausgeschaltet werden können.

Diese Motion Deonna ist dann ein Jahr später, nämlich am 16. März 1970, mit dem Einverständnis des Motionärs als Postulat überwiesen worden. Nationalrat Deonna hat allerdings schon damals angekündigt, dass er sich vorbehalte, die anvisierte Revision des Abzahlungsrechtes nötigenfalls durch eine parlamentarische Einzelinitiative in Gang zu bringen.

In der Wintersession 1970 doppelte dann Nationalrat Schaffer mit einem neuen Postulat nach, in dem er den Bundesrat einlud, dem Parlament Bericht und Antrag über Massnahmen zur Unterbindung von Umgehungsgeschäften im Bereich des Abzahlungsrechtes – insbesondere durch Bankdarlehen und simulierte Kaufpreisfestsetzungen zur Verwässerung des Anzahlungsgebotes – sowie zur Unterstellung der Fernlehrgänge zu unterbreiten.

Gestützt auf die Artikel 21bis ff. unseres Geschäftsverkehrsgesetzes, die mit dem Bundesgesetz vom 24. Juni 1970 neu eingeführt worden sind und mit denen das Verfahren bei parlamentarischen Initiativen neu geregelt worden ist, hat Nationalrat Deonna am 2. Juni 1971 eine parlamentarische Einzelinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Abzahlungs- und Vorauszahlungsverträge eingereicht.

Das Ziel, das der Initiant damit anstrebte, fasste er in seiner Begründung in die folgenden vier Punkte zusammen:

1. Die verschiedenen Abzahlungs- und Vorauszahlungsverträge sollen in Zukunft durch ein Spezialgesetz geregelt werden. Dabei soll ihre rechtliche Gleichsetzung mit dem einfachen Verkauf beseitigt werden.
2. Der Anwendungsbereich dieses neuen Gesetzes ist auf alle Vertragsarten auszudehnen, die sich auf eine Dienstleistung oder Überlassung zum Gebrauch beziehen, weil der Abnehmer, der sich seiner Verpflichtung mittels Teilzahlungen entledigt, des selben Sozialschutzes bedarf, wie er im Abzahlungsvertragsrecht enthalten ist.
3. Damit das Gesetz nicht umgangen werden kann, ist der Erwerb einer Sache oder die Erlangung einer Dienstleistung ebenfalls den gesetzlichen Bestimmungen unterworfen. In Ergänzung der geltenden Regeln sollen die Kleinkredite ebenfalls unter die Gesetzesvorschriften über die Abzahlungsverträge fallen.
4. Da es sich gezeigt hat, dass der rein privatrechtliche Schutz nicht ausreicht, um dem gegenwärtigen Gesetz Nachachtung zu verschaffen, soll das neue Gesetz mit Strafbestimmungen versehen werden.

Diese Zielsetzung versuchte Nationalrat Deonna mit seiner ausformulierten parlamentarischen Einzelinitiative, die in fünf Abschnitten nicht weniger als 36 Artikel umfasste, zu erreichen. Die für die Behandlung dieser Einzelinitiative eingesetzte nationalrätliche Kommission, die damals von Nationalrat Leon Schlumpf – unserem heutigen Bundesrat – präsidiert wurde, hat hierauf das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gebeten, über die ganze Problematik bei den Kantonen, den Parteien und Wirtschaftsverbänden (also den Sozialpartnern) ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dabei ging es uns vor allem darum, abzuklären, ob und wie weit die von Nationalrat Deonna anvisierten Neuerungen von der Praxis als notwendig erachtet wurden.

Diese Vernehmlassung hat dann ergeben, dass in weiten Kreisen eine grundsätzlich positive Einstellung zu den Zielen der Initiative Deonna vorhanden war. In bezug auf die Konzeption und die Systematik der hierfür notwendigen neuen Gesetzesbestimmungen gingen allerdings die Meinungen ziemlich weit auseinander. In dieser Beziehung begegneten die Vorschläge Deonnas einer ziemlich breiten Kritik; sie wurden auch von den beiden zugezogenen Gutachtern, Prof. Jeanprêtre, Neuenburg, und Dr. Stofer, Basel, abgelehnt, obwohl auch diese beiden Herren eine Revision und Erweiterung des bestehenden Abzahlungsrechtes grundsätzlich befürworteten.

Nicht zuletzt aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses hat dann unsere Kommission am 31. August 1972 beschlossen, auf die Initiative Deonna grundsätzlich einzutreten. Nachdem der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes erklärt hatte, der Bundesrat sei bereit, über diesen ganzen Problemkomplex eine Revisionsvorlage auszuarbeiten, setzte sie dann allerdings die materielle Beratung des eingereichten Initiative-Entwurfs aus.

Im März 1973 setzte dann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zur Behandlung dieser vielschichtigen und komplexen Materie unter dem Präsidium von Prof. Jeanprêtre, Neuenburg, eine Expertenkommission ein, die aus Vertretern der Wissenschaft, der Wirtschaft (einschliesslich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände) und der Frauenorganisationen bestand. Die Entwürfe, die diese Kommission ausgearbeitet hat, wurden zusammen mit einem ausführlichen erläuternden Bericht Ende Juni 1974 dem Justiz- und Polizeidepartement übergeben. Sie wurden im zweiten Halbjahr 1974 den Kantonen, politischen Parteien sowie interessierten Verbänden und Organisationen wiederum zur Vernehmlassung unterbreitet.

Die Ergebnisse der Expertenkommission Jeanprêtre sowie die Resultate des vorerwähnten Vernehmlassungsverfahrens – die allerdings, wie die Eidgenössische Justizabteilung in ihrem Zwischenbericht vom 16. Mai 1977 an unsere Kommission ausgeführt hat –, «wenig überzeugend ausgefallen» seien, und eine departementsinterne «ziemlich weitgehende Überarbeitung» der ganzen Vorlage notwendig mache, bildeten dann die Grundlage für den neuen Gesetzesentwurf, den uns der Bundesrat zusammen mit seiner Botschaft vom 12. Juni 1978 unterbreitet hat, und den wir nun zu behandeln haben.

Es war mir sehr daran gelegen, Ihnen die Entwicklungsgeschichte des nun vorliegenden Entwurfes für ein umfassendes Konsumkreditgesetz mit ein paar kurzen Hinweisen darzustellen; denn erstens erstreckte sich sein Embryonalstadium über fast zehn Jahre – die ersten Fakten dieses Werdegangs liegen sogar annähernd 20 Jahre zurück –, und zweitens dürfte der Sinn und Zweck eines Gesetzesvorschlages leichter und besser verstanden werden, wenn man einigermaßen weiss, welchen Beweggründen und «Umweltbedingungen» er seine Existenz zu verdanken hat. Es war also nicht etwa eine unbrennbare Eigendynamik der Bundesverwaltung oder gar ein unstillbarer Durst des Bundesrates nach immer mehr und immer neuen Bundesgesetzen, denen der vorliegende Entwurf für ein Konsumkreditgesetz seine Entstehung verdankt, sondern es war eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen, in denen auf die Notwendigkeit und die Dringlichkeit der Lösung der hier anstehenden Probleme aufmerksam gemacht worden ist und mit denen vom Bundesrat die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzes verlangt und gefordert wurde. Lassen Sie mich deshalb den ersten Teil meines Eintretensreferates mit den beiden folgenden Feststellungen zusammenfassen.

1. Es hatte sich bereits in der Mitte der sechziger Jahre gezeigt, dass die Ziele, insbesondere die anvisierte Verstärkung des Sozialschutzes, die man mit dem Bundesgesetz über den Abzahlungs- und Vorauszahlungsvertrag vom 23. März 1962 erreichen wollte, nicht erreicht werden konnten, weil durch neue – an sich durchaus legale – Vertragsformen, vor allem durch das Ausweichen auf den Barkredit, das neue Abzahlungsrecht weitgehend unterlaufen wurde. Diese Entwicklung geht sehr eindrücklich aus der Zürcher Konsumkreditstatistik hervor: Während 1962 noch doppelt so viele Teilzahlungsgeschäfte abgeschlossen wie Bardarlehen ausgegeben wurden, hat sich dieses Verhältnis innerhalb von wenigen Jahren in ein mehrfaches Gegenteil verwandelt. 1980 wurden im Kanton Zürich 14 057 Teilzahlungs-, also Abzahlungskaufverträge abgeschlossen und 104 272 Kleinkreditverträge neu eingegangen. Die Zahl der Kleinkreditverträge ist also fast achtmal grösser als die der Abzahlungsgeschäfte.

2. Ausgangspunkt für die heutige Vorlage war die Initiative Deonna. Obwohl der ursprüngliche Entwurf von Nationalrat Deonna während der langjährigen Metamorphose sowohl in konzeptioneller wie auch in systematischer Hinsicht wesentliche Änderungen erfahren hat, entspricht das, was wir mit dem heutigen Entwurf vorschlagen, materiell ziemlich genau dem, was Nationalrat Deonna mit seiner parlamentarischen Einzelinitiative erreichen wollte. In einigen Punkten – ich denke da zum Beispiel an die Strafbestimmungen

mungen – gingen die Vorschläge von Herrn Deonna sogar weiter als das, was wir Ihnen heute vorlegen und die vorbereitende Kommission vorschlägt.

Dabei war Herr Deonna als Direktor der Westschweizer Wirtschaftsförderung ein durch und durch liberaler Kopf und sicher alles andere als ein politischer Systemveränderer. Diese Feststellung richte ich speziell an die Adresse all jener, die glauben, dass man dieser Vorlage aus ordnungspolitischen Gründen nicht zustimmen könne. Dass heute ausgerechnet aus jener Fraktion der eigentlich die Vaterschaft für diesen Gesetzesentwurf zukommt – ein Nichteintretensantrag gestellt wird – denn es war ja einer der ihnen, der den Sämling für dieses Pflänzchen in die parlamentarische Erde gesteckt hat –, ist ein weiteres pikantes Detail in der Entstehungsgeschichte dieses Gesetzesentwurfes, das man wohl zu Recht als Ironie des Schicksals bezeichnen darf.

Damit komme ich nun zum zweiten Teil meiner Ausführungen, nämlich zur Tätigkeit der vorbereitenden Kommission seit dem Dezember 1978, d. h. von jenem Zeitpunkt an, an dem wir die bundesrätliche Vorlage vom 12. Juni 1978 in Beratung gezogen haben.

Ich kann Ihnen versichern: Die Kommission hat sich auch diesen Teil ihrer Aufgabe nicht leicht gemacht. Das können Sie schon daraus ersehen, dass wir in zweieinviertel Jahren, d. h. vom Dezember 1978 bis zum April 1981 zu zehn mehrtägigen Sitzungssessionen mit insgesamt 23 Sitzungstagen zusammengetreten sind. Die Zusammenkünfte, die wir in dieser Zeit jeweils während den ordentlichen Sessionen unseres Rates durchgeführt haben, sind darin nicht mitberücksichtigt.

Ein weiteres Indiz dafür, dass unsere Kommission die bundesrätliche Vorlage sehr sorgfältig, aber auch sehr kritisch geprüft und durchgearbeitet hat, mag Ihnen die Tatsache liefern, dass Ihnen die Kommission bei 61 von den 68 neuen Artikeln, die uns der Bundesrat vorschlägt, Abänderungsanträge stellt. (In Klammern muss ich hier allerdings noch beifügen, dass in dieser Statistik die sechs neuen Artikel des Strafgesetzbuches, die der Bundesrat vorschlägt und die die Kommission gestrichen haben möchte, ebenfalls mitgezählt sind.)

Wir haben also den bundesrätlichen Gesetzesvorschlag in einigen wesentlichen Punkten erheblich geändert, d. h. materiell korrigiert. Ich glaube, mit Fug und Recht behaupten zu dürfen, dass die von der vorbereitenden Kommission vorgenommenen Korrekturen der Vorlage zum Vorteil gereichen und gesamthaft betrachtet eine Verbesserung darstellen. Diese Behauptung stützt sich vor allem auf die Tatsache, dass unsere Kommission dem von ihr modifizierten Gesetzesvorschlag, der nun heute zur Diskussion steht, in der Schlussabstimmung mit 19 zu 0 Stimmen (bei zwei Enthaltungen) zugestimmt hat.

In unserem zuweilen recht harten Ringen um die Ausgestaltung und die Formulierung der einzelnen Artikel, vor allem dort, wo es um die Hauptprobleme oder man könnte auch sagen um die Schlüsselstellen dieser Vorlage ging, ist es uns also gelungen, allseits vertretbare und akzeptable Kompromisslösungen zu finden, die eine recht breite Zustimmung gefunden haben, ohne dabei – und das möchte ich mit besonderem Nachdruck betonen – das Ziel und den wesentlichen Inhalt dieser Gesetzesvorlage zu beeinträchtigen.

Im Bereich des Abzahlungs- und Vorauszahlungsgeschäftes – es handelt sich hier um die Artikel 226, 226a bis 226r, 227, 227a bis 227i und 228 OR – ist die Kommission den Vorschlägen des Bundesrates weitgehend gefolgt. Sie hat hier insbesondere einer weiteren Umschreibung des Anwendungsbereiches dieser Vorschriften zugestimmt, um künftig eine bessere Erfassung von Umgehungsgeschäften zu ermöglichen. Bei diesen Umgehungsgeschäften geht es vor allem um Miete, Miete/Kauf, Konsumgüter-Leasing-Verträge und unechte Sukzessivlieferungsverträge.

Unter gewissen Voraussetzungen werden dem Abzahlungsrecht auch Fernkursverträge ausdrücklich unterstellt und dem Bundesrat wird die Kompetenz eingeräumt, gewisse

Dienstleistungsverträge auf Teilzahlungsbasis ebenfalls zu unterstellen. Gutgeheissen und in einzelnen Punkten noch erweitert wurde ferner ein erheblicher Ausbau der obligatorisch in den schriftlichen Vertrag aufzunehmenden Informationen zuhanden des Kreditkäufers, der dadurch in die Lage versetzt werden soll, sich möglichst umfassend über die Kreditbedingungen und seine übrigen Rechte und Pflichten zu orientieren.

Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang noch, dass inskünftig auch der Jahreszins anzugeben ist, den der Kunde als Teilzahlungszuschlag zu bezahlen hat. Für die korrekte Abfassung des Abzahlungsvertrags ist der Verkäufer verantwortlich, der im Falle der Nichtigkeit gewisse Nachteile in Kauf zu nehmen hat. Dagegen hat die Kommission darauf verzichtet, die Abgabe des Gesetzestextes an jeden Kunden vorzuschreiben. Zur Überprüfung seines Entschlusses steht dem Kunden eine sieben tägige Bedenkfrist zur Verfügung, bis zu deren Ablauf er den Vertrag jederzeit ohne finanzielle Konsequenzen widerrufen kann. Im heute noch geltenden Recht beträgt diese Bedenkfrist fünf Tage. Bei Verträgen über eine Gesamtsumme von mehr als 1000 Franken ist ausserdem die Zustimmung des Ehegatten oder des gesetzlichen Vertreters erforderlich. Die Mindestanzahlung bei einem Abzahlungskauf wurde auf 30 Prozent des Barkaufpreises erhöht. Heute sind es 20 Prozent, wobei allerdings dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt ist, diese auf 10 Prozent zu reduzieren oder auf 35 Prozent zu erhöhen. Der Restkaufpreis ist innert maximal 24 Monaten (heutiges Recht: 30 Monate) abzuzahlen. Soll diese Höchstdauer in Ausnahmefällen verlängert werden, so haben die Parteien dafür eine richterliche Genehmigung einzuholen. Dagegen ist der Kunde jederzeit berechtigt, seine Restschuld vorzeitig zurückzuzahlen. Er hat in diesem Falle Anspruch auf den Erlass eines Teils des Teilzahlungszuschlages.

Im Bereich der zurzeit wenig aktuellen Vorauszahlungsverträge hat sich die Kommission mit einer Anpassung an die neuen Vorschriften des Abzahlungsrechtes und mit einer verbesserten Systematik begnügt.

Beim Kleinkredit sind wir dagegen, wie bereits angetönt, in einigen wesentlichen Punkten von den bundesrätlichen Vorschlägen abgewichen. Zuerst schlagen wir Ihnen vor, darauf zu verzichten, den Kleinkredit betragsmässig zu limitieren. Wir haben die vom Bundesrat vorgesehene obere Begrenzung der unter diese Vorschriften fallenden Kredite von 40 000 Franken herausgestrichen. Wir sind der Meinung, dass es vollauf genügt, die schutzbedürftigen Kreditgeschäfte nur mit dem Kriterium des relativ hohen Zins- und Kostenansatzes zu erfassen. In bezug auf den Vertragsabschluss und die Transparenz der Kreditbedingungen sind von unserer Kommission die weitgehend mit dem Abzahlungsrecht übereinstimmenden Vorschläge des Bundesrates mit den bereits erwähnten Ergänzungen übernommen worden. Beibehalten wurde auch das Prinzip der Bedenkfrist und der Widerrufsmöglichkeit, die unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur und nicht bloss dem Kreditgeber gegenüber besteht, sondern auch gegenüber einem Vertragspartner, dessen Warenlieferung oder Dienstleistung mit dem widerrufenen Kredit finanziert werden sollte. Die Kommission folgte dem Bundesrat auch darin, dass die Kreditmäkelei, d. h. die entgeltliche Kreditvermittlung, im neuen Gesetz unterbunden werden soll. Diese Kreditmäkelei hat in einigen Bereichen zu einer eigentlichen Provisionsjagd geführt, die ihrerseits eine zusätzliche Verteuerung der Kreditkosten zu Lasten des Kreditnehmers bewirkt.

Hart umstritten war in unserer Kommission die Frage des Zweitkredites und insbesondere des Zweitkreditverbotes. Zu diesem Problem liegen denn auch heute am meisten Abänderungsanträge vor. Zur Verhinderung der sogenannten Kettenverschuldung möchte der Bundesrat in der Weise ein Zweitkreditverbot einführen, als er uns in Artikel 318m OR vorschlägt, dass aus einem Kleinkreditvertrag, der abgeschlossen wird, solange der Kreditnehmer oder sein Ehegatte, mit dem er einen gemeinsamen Haushalt führt, einen früheren Kleinkredit noch nicht vollständig zurückbe-

zahlt hat, kein klagbarer Anspruch auf Rückzahlung und Kreditkosten entstehen soll.

Die Kommission hat dieses Verbot in dem Sinne gelockert, dass pro Kreditnehmer und pro Ehepaar höchstens zwei Kredite zulässig sein sollen, von denen aber der zweite nicht zur Ablösung oder Aufstockung des ersten verwendet werden darf. Ausgeschlossen ist auch die Finanzierung von Abzahlungsverträgen durch Kleinkredite. Dies setzt eine zentrale Schuldnerkontrolle voraus, die dann von unserer Kommission auch folgerichtig in den Gesetzesvorschlag eingebaut worden ist; eine zentrale Schuldnerkontrolle, bei der sämtliche gewerbsmässig gewährten Kleinkredite gemeldet werden müssen. Ich verweise Sie in diesem Zusammenhang auf Artikel 318bis auf Seite 21 der Fahne. Diese zentrale Schuldnerkontrolle ist von einer privaten Organisation der beteiligten Kreditinstitute zu betreiben. Sie bedarf der Anerkennung durch den Bundesrat.

Einen weiteren, sehr ausgiebig diskutierten Streitpunkt stellte in unserer Kommission die Laufzeit der Kleinkredite dar. Auch hier haben wir eine Lockerung des bundesrätlichen Vorschlages vorgenommen, indem wir die maximale Rückzahlungsfrist für Kleinkredite von 18 auf 24 Monate verlängert haben. Eine Verlängerung dieser gesetzlichen Höchstlaufzeit um maximal zwölf Monate kann dann nur noch der Richter vornehmen.

Die Kommission hat sodann in verschiedenen Artikeln die sogenannten pönalen Elemente, d. h. die zivilrechtlichen Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vorschriften, etwas verschärft. Dadurch konnte sie auf die zusätzlichen Strafandrohungen im Strafgesetzbuch, die im dritten Teil der bundesrätlichen Vorlage enthalten sind, verzichten. Deshalb sind diese aus der Vorlage herausgestrichen worden. Sie hat allerdings gewisse Strafbestimmungen im UWG, im Gesetz über den unlauteren Wettbewerb, beibehalten und diese durch die Möglichkeit ergänzt, Kreditgebern und Abzahlungsverkäufern, die wiederholt gegen die Vorschriften über eine klare und wahre Werbung sowie über die korrekte Abfassung der Verträge verstossen, ein befristetes Berufsverbot aufzuerlegen.

Gutgeheissen wurde der bundesrätliche Vorschlag, den Konsumentenorganisationen im Rahmen des UWG ein Klagerecht einzuräumen, das ihnen insbesondere ermöglichen soll, gegenüber Kreditgebern zu intervenieren, die sich nicht an die Vorschriften über die Werbung für Konsumkredite halten.

In einer wichtigen Frage ist die Kommission schliesslich über die Anträge des Bundesrates hinausgegangen, nämlich bei den Lohnzessionen und bei den Lohnpfändungen zur Sicherung von Ansprüchen aus Konsumkreditgeschäften. Hier hat sie praktisch einstimmig beschlossen, dass Lohnzessionen und Lohnpfändungen für solche Zwecke inskünftig nicht mehr zulässig sein sollen. Damit wird einem verbreiteten Begehren nach Aufhebung dieses Instituts Rechnung getragen, das vor allem im Zwangsvollstreckungsverfahren zu einer gewissen Privilegierung der Zessionäre gegenüber anderen Gläubigerkategorien führte. Soweit uns bekannt ist, sind die Kreditinstitute und die Banken mit dieser Neuerung einverstanden. Das also sind die wichtigsten Neuerungen, die mit dieser Vorlage angestrebt werden, sowie die wesentlichen Abänderungen, die Ihre vorberatende Kommission an den bundesrätlichen Vorschlägen vorgenommen hat.

Gestatten Sie, dass ich zum Schluss noch kurz ein Schlaglicht auf ein Problem werfe, das in unserer Kommission ebenfalls sehr einlässlich diskutiert worden ist und das in einem sehr engen und unmittelbaren Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf steht. Es handelt sich dabei um die Frage: Welcher soziale Stellenwert und welche wirtschaftliche Bedeutung kommt heute dem Konsumkredit in unserem Lande zu; wie hat er sich in den letzten Jahren entwickelt und welche Folgen haben sich daraus ergeben? Im Grunde genommen geht es hier um die Gretchenfrage: Ist dieses Gesetz heute überhaupt noch notwendig, oder könnten wir allenfalls darauf verzichten?

Aus einer vor ungefähr Jahresfrist veröffentlichten Untersuchung über den schweizerischen Konsumkredit kann entnommen werden, dass sich das schweizerische Konsumkreditvolumen im Zeitraum 1955 bis 1979 mehr als verzehnfacht hat. 1955 belief sich der Konsumkreditbestand auf 280 Millionen Franken. 1979 waren es 3,2 Milliarden! Wenn man die Teuerung aus diesen Zahlen herausoperiert, dann kommt man in den letzten 25 Jahren auf ein reales Wachstum, das zwischen 400 und 500 Prozent liegt. Die sehr rasante Zunahme des Konsumkreditvolumens ist vor allem und fast ausschliesslich auf die starke Zunahme im Kleinkreditwesen zurückzuführen. Während die Anzahl der Abzahlungs- oder Teilzahlungsverkäufe eher stagnierte und in den letzten fünf Jahren sogar eine eindeutig rückläufige Tendenz aufweist, nahmen die Kleinkredite sowohl zahlenmässig als auch in bezug auf die durchschnittliche Kredithöhe fast sprunghaft zu.

Im Jahresbericht 1980 des Verbandes Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute wird gesagt, dass in der Datenbank seiner Zentralstelle für Kreditinformationen (ZEK) Ende 1980 720 892 (im Vorjahr waren es 633 900) Adressen gespeichert und 1 070 693 (im Vorjahr waren es 927 132) Kleinkreditverträge bzw. Kreditgesuche registriert waren. Im Jahre 1980 wurden der ZEK 301 418 (Vorjahr 240 187) neu abgeschlossene Kreditverträge und 136 374 abgelehnte Kreditgesuche gemeldet. Der durchschnittliche Kreditbestand gemäss ZEK-Statistik belief sich im Jahre 1980 auf 6717 Franken bei einer mittleren Laufzeit von 31,5 Monaten. Im Jahresbericht wird im weiteren festgehalten, dass eine eindeutige Tendenz zu immer höheren Krediten festgestellt werden könne und unübersehbar sei.

Die Mehrfachverschuldung präsentiert sich wie folgt – ich verwende hier die Zahlen, die uns dieser Tage mit einem Schreiben der Schweizerischen Bankiervereinigung zugestellt worden sind –: Ende 1981 hatten 80,4 Prozent der Kunden einen Kleinkreditvertrag; 15,9 Prozent hatten zwei Kleinkreditverträge, und 3,5 Prozent der Kunden hatten drei und mehr Kleinkreditverträge. Wenn man diese Zahlen mit den entsprechenden Ergebnissen der beiden Vorjahre vergleicht, stellt man fest, dass die Mehrfachverschuldung in den letzten Jahren eindeutig zugenommen hat. So ist zum Beispiel die Zahl der Kunden mit zwei Kleinkreditverträgen von Ende 1979 bis Ende 1981 von 12,5 auf 15,9 Prozent und diejenige der Kunden mit drei und mehr Kleinkreditverträgen von 1,8 auf 3,5 Prozent aller Kleinkreditnehmer gestiegen.

Wenn wir davon ausgehen, dass sich das heutige Konsumkreditvolumen in der Schweiz zwischen 3,5 und 4 Milliarden Franken bewegen dürfte, was 3 bis 4 Prozent der Ausgaben für den privaten Konsum in unserem Lande und eine durchschnittliche Verschuldung pro Kopf unserer Bevölkerung von rund 600 Franken ausmachen würde, stellen wir fest, dass wir im internationalen Vergleich recht gut dastehen. In den meisten anderen Staaten ist die entsprechende Verschuldungsquote zum Teil erheblich grösser als bei uns, so zum Beispiel in Österreich mit 1234 Franken pro Kopf der Bevölkerung, in der Bundesrepublik Deutschland mit 1895 Franken pro Kopf der Bevölkerung oder in den Vereinigten Staaten mit 2280 Franken pro Kopf der Bevölkerung. Italien und Grossbritannien liegen mit knapp 700 Franken ungefähr in unserer Grössenordnung. Einzig unser Nachbarstaat Frankreich weist hier mit 224 Franken pro Kopf der Bevölkerung eine wesentlich geringere Verschuldung auf als wir. Unsere relativ komfortable Stellung im internationalen Vergleich darf uns aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch bei uns die Verschuldung durch Kleinkredite in sehr vielen Fällen zu grossen Schwierigkeiten und sozialen Härten führt. Wie gross die Zahl dieser durch Kleinkreditverträge verursachten Sozialfälle ist, die wegen ihrer Schwere durch öffentliche, kirchliche oder private Fürsorgeeinrichtungen behandelt werden mussten, kann nicht genau gesagt werden, weil hierüber kein umfassendes Unterlagematerial besteht. Aus einer Untersuchung der Schweizerischen Bankgesellschaft aus dem Jahre 1979 geht hervor, dass 90 Prozent der Kleinkreditschuldner ihre Rückzah-

lungsraten regelmässig bezahlten. 6 Prozent mussten ein- bis zweimal gemahnt werden, und 4 Prozent der Schuldner benötigten eine besondere Behandlung. Wenn man diese Zahlen auf die gesamtschweizerischen Verhältnisse überträgt, dann bedeutet das nichts anderes, als dass von den rund 300 000 im Jahre 1980 abgeschlossenen Kleinkreditverträgen deren 12 000 zu einer sogenannt besonderen Behandlung führen werden. Hiervon dürfte wohl ein beträchtlicher Teil früher oder später bei unseren Fürsorgeeinrichtungen landen. Eine Erhebung über Unterstützungsfälle zufolge von Kleinkrediten oder Abzahlungsgeschäften, die im Auftrage der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge von Herrn Dr. Willi Rytz, Adjunkt des Fürsorgeamtes der Stadt Bern, durchgeführt worden ist und deren Resultate im Herbst 1979 veröffentlicht worden sind, ergab, dass pro Jahr etwa 10 000 derartige Fälle bei unseren Fürsorge-Institutionen zu registrieren sind. Schätzungen, die von anderer Seite hierüber angestellt worden sind – ich denke hier zum Beispiel an die Unterlagen, die uns die Caritas Schweiz am 25. September 1981 unterbreitet hat – gelangen in bezug auf die durch Kleinkreditverträge verursachten sozialen Härtefälle noch zu viel höheren Zahlen. Es hat wohl wenig Sinn, darüber zu rechten, welche Schätzung oder welche Untersuchung über die Zahl der sozialen Härtefälle den tatsächlichen Verhältnissen am nächsten kommt. Tatsache ist, dass es jedes Jahr mehrere tausend derartige Sozialfälle gibt, die in der Regel zu den Fürsorgebehörden führen, und die dann mit deren Mitteln gelöst werden müssen. Diese Tatsache zeigt, wie wichtig und notwendig es ist, dass hier ein gewisser Sozialschutz verwirklicht wird.

Genau das ist das Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfes. Dabei geht es keineswegs darum, die Kleinkreditverträge zu verunmöglichen oder abzuwürgen. Es kann auch keine Rede davon sein, dass dadurch das legitime Bedürfnis nach dem Blankokredit des kleinen Mannes aus dem normalen Kreditvermittlungsmarkt verdrängt werden soll, wie das der Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung, Herr Sarasin, in einem Zeitungsinterview im Berner «Bund» dieser Tage behauptet hat. Mit dieser Gesetzesvorlage sollen nur Leitplanken errichtet werden, damit die Missbräuche im Abzahlungs- und Kleinkreditgeschäft verhindert und damit die Zahl der durch Kleinkredit- und Abzahlungsgeschäfte bedingten sozialen Härtefälle drastisch reduziert werden kann. Deshalb ersuche ich Sie im Namen der einstimmigen vorberatenden Kommission, auf dieses Gesetz einzutreten und den Nichteintretensantrag Linder abzulehnen.

Darf ich ganz am Schluss noch einen kurzen Dank aussprechen an Herrn Bundesrat Furgler und an seine Mitarbeiter für die gute Zusammenarbeit und die grosse Unterstützung, die der Kommission von seinem Departement jederzeit gewährt worden ist. Eine spezielle Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang Herr Dr. Pierre Widmer vom Bundesamt für Justiz, der uns stets ein besonders kompetenter und fachkundiger Experte war. Und speziell erwähnen möchte ich auch Herrn Dr. Kurt Nuspliger vom Rechtsdienst des Generalsekretariates, der durch seine vorbildliche Betreuung unserer Kommission wesentlich zum guten Ergebnis beigetragen hat.

M. Darbellay, rapporteur: Il en est des contrats de crédit à la consommation comme de nombreux autres contrats. Ils pourraient ressortir exclusivement au droit privé; il suffirait pour cela que les intérêts convergents des deux parties prédominent nettement sur les intérêts divergents. Ceux-ci viennent-ils par contre à prendre le dessus qu'inévitablement, l'une des deux parties s'avère plus faible; le déséquilibre s'établit et le législateur doit intervenir.

Dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui, la partie la plus faible est sans contredit l'acheteur ou le preneur de crédit, ne serait-ce que parce qu'il est beaucoup moins habitué à ce genre d'affaires et qu'il agit, le plus souvent, sous l'empire de la nécessité.

Le problème ne date d'ailleurs pas d'aujourd'hui, puisque la loi du 30 mars 1911, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1912, réglait, en complétant le code des obligations, le problème de la vente par acomptes.

Ce droit nous a régis pendant cinquante-deux ans. Il a été remplacé seulement au 1^{er} janvier 1963 par les articles 226a à m du code des obligations, réglant le problème de la vente par acomptes et par les articles 227a à i sur la vente à paiements préalables.

Le monde va plus vite aujourd'hui. Les lois durent moins longtemps et celle-ci, spécialement, posa problème, rarement en ce qui concerne la vente à paiements préalables puisque ce mode de faire tombait petit à petit en désuétude. Il n'est plus guère coutume aujourd'hui d'épargner d'abord pour se payer ensuite ce qui fait plaisir ou nécessité. L'inflation a d'ailleurs largement contribué à ce changement d'orientation.

Par contre, en ce qui concerne les ventes par acomptes, la loi était à peine en vigueur que les manœuvres tendant à l'éluder furent bientôt aussi nombreuses que les articles mêmes de la loi: location-vente, crédit-bail, faux contrat de vente avec livraisons successives, prestations de service avec paiement par acomptes, ainsi par exemple les cours par correspondance et, surtout, c'est là le nœud du problème, le point névralgique, l'obtention de petits crédits de manière à se présenter au fournisseur comme un acheteur au comptant. De nombreuses personnes, spécialement dans les couches à revenus faibles ou moyens, se sont endettées au-delà du raisonnable, requérant bientôt des interventions nombreuses des services sociaux, et le corollaire; des interventions, d'un autre ordre bien entendu, sur le plan parlementaire. De 1964 déjà – je vous rappelle que la loi était seulement appliquée depuis deux ans – à 1976, on ne compte pas moins de douze interventions parlementaires dont l'initiative rédigée de toutes pièces de M. Deonna. Il faut y ajouter l'initiative du canton de Neuchâtel du 27 juin 1969.

La loi sur laquelle nous allons nous prononcer ces prochains jours se propose donc de régler l'ensemble des problèmes relatifs au crédit à la consommation: la vente par acomptes dans les articles 226 à 226r, la vente avec paiements préalables dans les articles 227 à 227i et le petit crédit non réglé jusqu'à ce jour, dans les articles 318a à 318v^{bis}. Nous avons voulu, pour ces trois problèmes, des dispositions aussi semblables, aussi convergentes que possible et nous avons voulu soumettre à la loi également tous les actes juridiques permettant d'atteindre des buts analogues, ceci bien entendu de manière à éviter le plus possible les manœuvres tendant à éluder la loi. Il s'agit essentiellement de protéger le partenaire le plus faible, acheteur ou preneur de crédit en l'occurrence, tout en tenant compte, d'une manière équilibrée, de l'intérêt des deux parties et de la nécessaire liberté de commerce.

Inutile d'ajouter me semble-t-il que la marge de manœuvre est fort restreinte et qu'il s'agit d'actionner le gouvernement avec délicatesse.

Notre souci premier, souci commun du Conseil fédéral, de l'administration, des membres de la commission, a été la prévention: d'abord renforcer la capacité de résistance de l'acheteur ou du preneur de crédit. La publicité se fait si alléchante, et le démarcheur si convaincant qu'il faut parfois une sérieuse dose de courage, voire plus simplement de sang-froid pour lui résister.

Les mesures suivantes semblent de nature à renforcer cette capacité de résistance. Les contrats doivent éveiller l'attention du preneur en mentionnant, d'une manière détaillée, toutes les dispositions importantes dans l'ordre logique prévu par la loi et en caractères normaux. Une fois le contrat signé, le preneur a la possibilité de le dénoncer purement et simplement, sans annoncer de motifs, dans un délai de sept jours et, s'il s'agit d'un crédit, peut être dénoncé simultanément le contrat d'achat qui devait être financé par le crédit en question. Deux sûretés valent mieux qu'une: tout contrat portant sur plus de 1000 francs doit être contresigné par le conjoint.

La publicité doit se faire moins belle et gagner en transparence. Elle devra mentionner outre le prix au comptant, le supplément et le prix total, le taux appliqué, calculé non plus selon la fantaisie de l'annonceur, mais selon la formule officielle, précise et exacte. On pourra toujours faire de la publicité, y compris pour les petits crédits, on pourra dire: «pas de soucis pour vos impôts, nous vous fournissons l'argent nécessaire à des conditions très avantageuses» mais il sera nécessaire de faire suivre cette annonce de la petite phrase: «Le taux que nous appliquons est de 15,82 pour cent» et vous voyez d'ici le changement de physionomie de l'annonce.

Nous avons, en outre, glissé quelques entraves pour éviter les engagements à la légère de l'une ou de l'autre partie et leur suite désagréable, comme l'endettement en chaîne. C'est ainsi qu'a été supprimée toute possibilité de cession de salaire et interdit tout courtage en matière de petit crédit.

La loi n'autorise que deux crédits à la fois et un crédit ne peut servir ni à rembourser le solde d'un crédit ancien, ni à acquitter l'acompte préalable ou le solde d'un achat à tempérament. Un crédit doit être remboursé en 24 mensualités au plus et les achats à tempérament doivent aussi se liquider en 24 mensualités. En ce qui concerne la vente par acomptes, le 30 pour cent du prix doit être versé au plus tard à la livraison.

Nous ne pouvions point oublier que le commencement de la sagesse résulte d'une certaine crainte du gendarme. Il fallait donc prévoir quelques sanctions, nous les avons voulues civiles pour la plupart. Ainsi, certaines erreurs ou omissions que nous verrons en détail lors de la discussion des articles 226e, 227c et 318f, entraînent la nullité du contrat. Le vendeur peut dans ce cas demander la restitution de la chose vendue. Il doit cependant rembourser les versements reçus avec un intérêt de 12 pour cent l'an.

En ce qui concerne le crédit, le donneur dont le contrat serait frappé de nullité devrait se contenter d'un intérêt de 5 pour cent l'an. Des négligences de moindre importance peuvent entraîner la suppression de tous les suppléments de prix afférents à la vente par acompte. Dans certaines circonstances même, le créancier perd son droit au remboursement ou ne peut agir en justice pour réclamer son dû. Nous avons renoncé à inscrire les sanctions pénales proposées par le Conseil fédéral dans la loi même. Nous avons en revanche complété les dispositions de la loi sur la concurrence déloyale en prévoyant même, pour des infractions répétées, l'interdiction d'exercer la profession. Dans la même loi, nous donnons compétence aux organismes de consommateurs d'importance nationale ou régionale d'intenter action en justice.

Un certain nombre de problèmes ont tout particulièrement retenu l'attention de la commission. Les acheteurs ou preneurs de crédit doivent savoir exactement à quoi ils s'engagent. Cette affirmation ne supporte guère de controverse, mais comment y parvenir? Le Conseil fédéral proposait que la validité du contrat soit subordonnée à la remise du texte complet des dispositions légales. Or, ces dispositions, il faut bien l'avouer, ne brillent guère par leur simplicité. Comment l'utilisateur pourrait-il s'en sortir? Remettons-lui plutôt, pensèrent les membres de la commission, un aide-mémoire aussi simple et aussi complet que possible sur les dispositions essentielles de la législation. C'est plus vite dit que fait. L'administration a bien poussé le souci de déférer à nos vœux jusqu'à essayer d'élaborer ledit aide-mémoire mais ce fut peine perdue. Ou bien l'aide-mémoire manquait carrément de mémoire ou bien il reprenait presque textuellement le contenu de la loi. C'est assez évident. S'il y avait eu une possibilité de présenter un texte clair, complet, beaucoup plus simple que celui que nous avons, nous l'aurions adopté pour la loi même.

Restait donc une troisième possibilité, celle qui a été finalement retenue par la commission: exiger des formules de contrat contenant un nombre accru d'informations claires et précises.

Une autre pierre d'achoppement a été la définition du petit

crédit. Fallait-il prévoir un montant maximum de 40 000 francs, tel que le proposait le Conseil fédéral? Cette solution se heurtait à deux écueils à notre sens: le preneur aurait peut-être été tenté de tendre vers le maximum mais surtout, pour se soustraire aux dispositions de la loi, il eût suffi d'accorder un prêt de 41 000 francs. On y a donc renoncé, en vertu du principe que le crédit à la consommation se limite de par sa nature même. Dès que les sommes demandées deviennent importantes, les banques exigent des garanties et pratiquent des taux différents. Nous nous sommes donc contentés du critère «taux» et avons considéré comme petit crédit et par conséquent soumis à cette réglementation tout crédit pour lequel le taux dépasse le minimum fixé par le Conseil fédéral. Le taux minimum serait supérieur de 25 à 50 pour cent au taux usuel pratiqué pour les crédits en blanc. Il pourrait être aujourd'hui de l'ordre de 10 à 12 pour cent, ce qui ne veut pas dire que le prêteur n'aurait pas le droit de prêter à un taux inférieur mais dans ce cas, ce prêt ne tombe plus sous le coup des dispositions que nous discutons.

J'en viens au point crucial de ce projet de loi puisqu'il est l'objet de cinq des huit propositions de minorité: le nombre de petits crédits pour un preneur. Un crédit par personne, proposait le Conseil fédéral, en précisant que deux conjoints faisant ménage commun ne compteraient que pour un preneur de crédit. Cette solution, également souhaitée par tous les organismes sociaux intéressés par la matière, empêcherait, bien sûr, d'une manière certaine l'endettement en chaîne. Mais ne pousserait-elle pas le preneur, encouragé peut-être par le donneur, à profiter directement, d'entrée, des possibilités maximales? Deux crédits, ne serait-ce pas plus raisonnable? Ça a été l'opinion de la majorité de la commission.

Restait le problème des conjoints. Trois sortes de couples pouvaient se trouver placées devant le problème de l'emprunt: des personnes mariées et faisant ménage commun, des personnes non mariées faisant ménage commun et des personnes mariées ne faisant pas ménage commun. Or, ç'auraient été les personnes mariées et faisant ménage commun qui auraient eu la situation la plus difficile vis-à-vis d'un emprunt. Nous nous sommes dit qu'il fallait remédier à cet état de choses et, en un premier temps, la commission a décidé de dissocier les conjoints, si vous me permettez cette expression. Puis, se disant que quatre crédits pour un seul couple – deux fois deux – c'était beaucoup, c'était surtout remettre en marche l'engrenage de l'endettement en chaîne. La commission a donc associé de nouveau les deux époux en les considérant comme un seul preneur de crédit. Résultat final de nos délibérations.

Nul ne peut être débiteur dans plus de deux contrats de petit crédit à la fois. Les époux qui font ménage commun comptent pour un seul preneur de crédit. Et, bien sûr, c'était inévitable, cinq propositions de minorité.

Limiter le nombre des crédits implique l'obligation d'annoncer les contrats à une centrale de contrôle. Nous avons voulu lui garder un caractère privé; elle devrait cependant être reconnue par le Conseil fédéral. Les banques ont d'ailleurs déjà mis sur pied une telle centrale d'information de crédit, la ZEK.

Autre problème déjà signalé: sanctions pénales ou non? Le Conseil fédéral proposait de compléter le livre II du code pénal par six articles, 332^{bis} à 332^{septies}. La commission a préféré, comme je vous l'ai dit, insister sur les sanctions civiles et compléter les dispositions pénales de la loi sur la concurrence déloyale dans le sens indiqué.

Compte tenu de l'ensemble de ces modifications, la commission pense être arrivée à une solution équilibrée, à un bon compromis. Ce compromis a été approuvé par 19 membres, sans opposition, avec 2 abstentions. Les milieux intéressés ont suivi nos débats, ont fait leurs remarques. Elles sont bien entendu contradictoires, mais il semblerait que tous les milieux peuvent presque souscrire – souscrire complètement serait trop beau – à ce que nous avons décidé. Ce n'est d'ailleurs point banal de constater que, dans une loi de cette importance comprenant environ sep-

tante articles, il faille attendre le 38^e article pour trouver la première timide proposition de minorité et n'y rencontrer guère qu'un article contesté, l'article 318^{bis} qui concerne le nombre de crédits, un, deux ou plusieurs.

La commission a fait l'effort de ce consensus, aidée, avec quelle efficacité, il faut le relever – et je joins mes hommages à ceux qui lui ont été rendus par notre président – par une administration que nous avons mise à rude épreuve. Elle a dû nous fournir rapports et contre-rapports, étudier des variantes, reprendre des problèmes. Nous avons apprécié sa compétence et son souci de trouver avec nous la meilleure solution.

L'avons-nous trouvée? Nous l'espérons. La loi que nous vous proposons constituera une protection efficace pour des milliers de consommateurs, pour plus de 300 000 preneurs de petits crédits portant sur plus de 3 milliards de francs.

Nous vous invitons donc à suivre la commission et à voter l'entrée en matière de cette protection sociale efficace.

Permettez-moi pour terminer de remercier tout particulièrement, avec l'administration, M. Furgler, conseiller fédéral, pour son engagement, sa maîtrise des problèmes, sa disponibilité, aussi et surtout au moment où les propositions de la commission divergeaient d'une manière notable des propositions du Conseil fédéral. Je remercie également M. le président de la commission pour le fair-play et le sens de l'humour dont il a accompagné sa fermeté tout au long des vingt-quatre journées de séance.

Präsidentin: Es haben sich 7 Fraktionssprecher und 20 Einzelvotanten gemeldet. Ich schlage Ihnen vor, die Redezeit für die Einzelsprecher auf fünf Minuten zu beschränken. Es erfolgt kein Widerspruch. Sie haben so beschlossen.

Wir haben einen Nichteintretensantrag und einen Rückweisungsantrag. Ich beantrage Ihnen, die Debatten über diese Anträge zusammenzulegen mit der Eintretensdebatte und zuerst die beiden Antragsteller ihre Anträge begründen zu lassen. Es scheint, dass Sie mit diesem Vorgehen einverstanden sind. Herr Linder hat das Wort für die Begründung seines Nichteintretensantrages.

Linder: In der Dezembersession des letzten Jahres haben wir im Zusammenhang mit dem Zwischenbericht über die Richtlinien der Regierungspolitik eingehend auch über das Verhältnis Regierung/Parlament debattiert. Gegen den Vorwurf – aus unserer Mitte im übrigen –, das Land mit einer kaum verdaubaren Flut neuer Gesetze zu überschwemmen, hat sich die Regierung unter anderem mit dem Argument verteidigt, eine grosse Anzahl der neuen Gesetze gehe auf Vorstösse des Parlamentes zurück (auf etwas, was der Kommissionspräsident bereits hingewiesen hat); und zweitens hat uns die Regierung erklärt, dass es dem Parlament durchaus frei stehe, Gesetze, die ihm nicht passen, die es als falsch oder unnötig betrachte, zurückzuweisen.

Ich glaube, dass die Stunde der Wahrheit gekommen ist. Wenn es uns wirklich ernst ist, dem Gesetzeswildwuchs Einhalt zu gebieten, d. h. wenn wir von unserer Kompetenz als Legislative Gebrauch machen wollen, dann müssen wir dieses Konsumkreditgesetz zurückweisen. Denn es handelt sich zum allermindesten um ein fragwürdiges, wenn nicht überhaupt um ein unnötiges Gesetz. Wir müssen den Mut haben, nun einmal ein solches fragwürdiges oder unnötiges Gesetz nicht zu akzeptieren.

Weshalb ist dieses Gesetz unnötig oder fragwürdig?

Das Gesetz, das uns mit dieser Botschaft vorgelegt wird, umfasst 23 Seiten und 58 Gesetzesartikel (ohne die Gesetzesverweise und Schlussbestimmungen *nota bene*). Es enthält einerseits die Revision der am 23. März 1962 erlassenen Bestimmungen des OR über den Abzahlungs- und Vorauszahlungsvertrag und andererseits neue Bestimmungen über den Kleinkredit. Schon die Viel- oder Unzahl der von der Kommission beantragten Korrekturen lässt doch wahrscheinlich vermuten, dass es der Kommission bei der Behandlung dieses Gesetzes keineswegs wohl war. Ich, der ich der Kommission nicht angehört habe, möchte weiterge-

hen und Ihnen sagen, dass wir uns dieses Gesetz ohne Schaden ersparen können.

Nun zunächst zum Abzahlungs- und Vorauszahlungs-geschäft: Mit der neuen Gesetzgebung des Jahres 1962 ist durch die Einfügung der Artikel 226a bis m, 227a bis i und 228 ins OR eine effektive Gesetzeslücke geschlossen worden. Laut Botschaftsübersicht geht es nun beim vorliegenden Konsumkreditgesetz darum, «die bereits der geltenden Regelung für Abzahlungs- und Vorauszahlungsverträge zugrundeliegenden Zielvorstellungen besser zu verwirklichen und durchzuführen, Umgehungsversuchen entschiedener entgegenzutreten».

Die Gesetzgebung von 1962 war keineswegs so naiv, dass sie keine Umgehungsgeschäfte erfasst hätte; der Geltungsbereich des Artikels 226m OR lautet in Absatz 1 (das müssen Sie wissen, wenn Sie heute das Gesetz prüfen):

«Die vorstehenden Bestimmungen gelten für alle Rechtsgeschäfte und Verbindungen von solchen, insbesondere für Miet-Kauf-Verträge, soweit die Parteien damit die gleichen wirtschaftlichen Zwecke wie bei einem Kauf auf Abzahlung verfolgen, gleichgültig, welcher Rechtsform sie sich dabei bedienen.»

Das ist geltendes Recht; es gibt dem Richter die Möglichkeit, alle irgendwie gearteten Umgehungsversuche zu erfassen. Es ist nun keine gute Gesetzgebung, den heute dem Richter bei der Behandlung von Umgehungsgeschäften zustehenden Ermessens- und Beurteilungsbereich durch eine Unzahl von Detailbestimmungen quasi aufzufüllen. Wenn es vor allem um die Erfassung von Fernkursen gehen sollte (und falls man der Meinung ist, der geltende Artikel 226m erfasse diese nicht), liesse sich dieses Ziel durch die Einfügung eines einzigen Absatzes in den bestehenden Geltungsbereichartikel ohne weiteres erreichen.

Beim Konsumkreditgesetz stehen wir hingegen vor einem kasuistischen Kodifikationsversuch germanischer Prägung. Es hat überdies den Nachteil, dass das, was nun nach dem neuen Text an Umgehungsgeschäften nicht erfasst wird, nicht mehr ins richterliche Ermessen eingefangen werden kann. Der Meinung, dass es keine neuen Umgehungsformen mehr geben könne, bin ich nicht; sie ist eine Illusion und eine Unterschätzung der Findigkeit professioneller Schlaumeier.

Zum Kleinkredit: Diese neue Gesetzgebung stellt unbestreitbar einen punktuellen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar. Der Bürger soll damit von Gesetzes wegen davor geschützt werden, durch Dummheit oder Fahrlässigkeit Geldkredite aufzunehmen, deren Rückzahlung seine Möglichkeiten übersteigt. Nun beweist aber die grosse Zahl von Kleinkreditverhältnissen – der Herr Kommissionspräsident hat uns bereits darauf aufmerksam gemacht, wie diese Zahl in den letzten zehn Jahren zugenommen hat –, dass hier nicht nur Raffiniertheit und anrüchige Werbemethoden der Banken im Spiel sein können, sondern dass die Inanspruchnahme von Kleinkrediten den Bedürfnissen und Lebensgewohnheiten eines grossen Bevölkerungsteiles entspricht, speziell sogar jener Schichten, die man heute zu schützen vorgibt.

Ist es Aufgabe des Staates, eine verhältnismässig grosse Zahl mündiger Bürger vor der eigenen Dummheit, vor Unvorsichtigkeit zu schützen und sie damit partiell zu bevormunden? Kann dies der Staat überhaupt? Ist dies seine Aufgabe? Kann er zum Beispiel verhindern, dass eine Rentnerin ihre ganzen Ersparnisse für den Ankauf einer Enzyklopädie weggibt oder für die Anlage in Diamanten, von denen sie nichts versteht? Das ist ja erlaubt, weil sie keinen Kleinkredit aufnimmt. Ist da die Dummheit deswegen kleiner? Verdient sie keinen Schutz?

Ferner: Was soll die betragsmässige Begrenzung auf 40 000 Franken bedeuten? Stehen wir hier nicht vor einer willkürlichen und sehr leicht zu umgehenden Gesetzgebungs-idee? Die Kommission hat das selbst festgestellt und sich von dieser Idee distanziert. Wird aber das Gesetz deswegen besser? Wird es vielleicht nicht noch fragwürdiger, weil damit der Boden der Kleinkredite überhaupt verlassen wird?

Wir haben heute gehört, dass die Kleinkreditvorlage mit «Sozialschutz» etikettiert wird. Ich möchte behaupten, dass mit dieser Etikettierung das tägliche Verhalten eines grossen Bevölkerungsteils in ungezählten Bereichen gesetzgeberisch eingeschränkt werden könnte und davon auch Mitbürger erfasst werden, die überhaupt keines Sozialschutzes bedürfen. Ich habe deshalb das ungute Gefühl, dass wir mit einer derartigen Gesetzgebung am Beginn des Bevormundungsstaates stehen.

Persönlich stehe ich – das kann ich versichern – keinem Kleinkreditunternehmen nahe. Ich könnte auch einem Vorhaben zustimmen, das mit einer Verschärfung des unlauteren Wettbewerbsgesetzes fraudulöse oder verschleiernde Kreditwerbung zu unterbinden sucht. Die vorgeschlagene Kleinkreditgesetzgebung betrachte ich indessen als ausgesprochen unglücklich, verfehlt und insofern nicht ungefährlich, als sich unter dem Druck des neuen Gesetzes Kreditformen entwickeln könnten, die weniger offenkundig, für den Kreditnehmer aber noch riskanter sind.

Halten Sie mir nun bitte nicht – wie der Herr Kommissionspräsident – vor, die Gesetzesvorlage gehe auf Vorstösse eines liberalen Ratsmitgliedes aus den Jahren 1964/1969/1971 zurück; ganz abgesehen davon, dass ich in meinem persönlichen Namen spreche, fühle ich mich deswegen gar nicht gehemmt. In diesen 10 oder 20 Jahren – Herr Kommissionspräsident – haben sich die Bedingungen und Verhältnisse, unter denen Herr Deonna seinerzeit diese Vorstösse unterbreitet hat, ganz entscheidend verändert. Wenn meine Idee, Ihnen Nichteintreten zu beantragen, vom Herrn Kommissionspräsidenten als Ironie des Schicksals bezeichnet wurde, möchte ich darauf antworten: Wir dürfen berücksichtigen, was seit Beginn dieser 20jährigen Leidensgeschichte in der wirtschaftlichen Umwelt geschehen ist. Wir können nicht darüber hinweggehen; es ist auch heute noch nicht verboten, gescheiter zu werden.

Zusammenfassend möchte ich Sie bitten, an diesem Beispiel dem Bundesrat zu erkennen zu geben, dass wir Gesetzesvorlagen kritisch prüfen und bereit sind, die Verantwortung zu übernehmen, eine Gesetzesvorlage nicht nur an 30 Orten zu korrigieren, sondern wenn nötig auch abzulehnen und dass wir dieses Gesetz als gesetzgeberisch fragwürdig und materiell unnötig empfinden. Ich bitte Sie, Nichteintreten zu beschliessen.

Hunziker: Bei meinem Rückweisungsantrag habe ich mich von folgenden Überlegungen leiten lassen: Die Konsumfinanzierung durch Kredite entspricht einem legitimen Bedürfnis und ist aus sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen nicht mehr wegzudenken. Sie kann aber zu Missbräuchen führen, die es nach Möglichkeit zu unterbinden gilt. Aus diesem Grund bin ich nicht gegen ein Gesetz. Ich bin für ein Missbrauchsgesetz, das sich auf das beschränkt, was wirklich geregelt werden muss. Ich bin aber gegen ein Gesetz, das über das Ziel hinausschiesst und mit überzogenen Eingriffen in unser marktwirtschaftliches Geschehen und in unser freiheitliches System verbunden ist. Unsere Bürger sind weder unmündig noch fehlt ihnen die Möglichkeit, sich zu informieren. Sie wollen auch gar nicht, dass man ihnen die Selbstverantwortung immer mehr abnimmt und ihnen vom Staat aus ihre Bedürfnisse vorformuliert werden. Der Gesetzesentwurf geht für mich von einem falschen und unakzeptablen Bild des Bürgers aus. Ihm muss nicht ständig staatliches Heil verordnet werden. Missbrauchsbekämpfung: ja, wo nötig; staatliche Bevormundung des Bürgers: nein, weil unnötig und auch unwürdig.

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf verletzt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und unterschätzt die eigene Urteilsfähigkeit unseres Bürgers. Dieser wird übrigens nicht dadurch mündig, dass ihn der Staat von der Selbstverantwortung dispensiert. Mit meinem Unbehagen stehe ich nicht allein da. Es wird von immer mehr Leuten geteilt, interessanterweise auch von Herr Prof. Dr. Hans Giger, der als Experte beim Zustandekommen dieses Gesetzesentwurfes

eine entscheidende Rolle gespielt hat. In seinem Kommentar zum geplanten Konsumkreditgesetz, erschienen 1980, schreibt er beispielsweise auf Seite 23: «Sie» – gemeint sind die Schöpfer des Gesetzesentwurfes – «schützen nicht nur vor Machtmissbrauch, sie beschränken vielmehr zusätzlich die Vertragsfreiheit des Konsumenten und verneinen so weitgehend seine Selbstverantwortlichkeit, indem sie ihn bevormunden.» Das sagt Herr Prof. Giger.

Im Bereich der Konsumentenpolitik nähern wir uns einer Gesetzgebungsmanie. Ein ganzes Paket liegt bereits auf dem Tisch: eine Ergänzung des Haftpflichtrechtes zur Einführung der Produkthaftung, dann die Preisüberwachung, die wir in dieser Session behandeln, Bestimmungen über allgemeine Geschäftsbedingungen sollen revidiert werden, ebenso das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb, dann das Kartellgesetz, dann eine Totalrevision des Lebensmittelgesetzes, ein Postulat ist überwiesen betreffend die wirtschaftliche, soziale, psychologische und rechtliche Stellung des Patienten. Wir sind auch daran, ein Touristenrecht zu schaffen. Man könnte fast meinen, unser Volk bestehe aus zwei Lagern: auf der einen Seite aus skrupellosen, äusserst geschäftstüchtigen Scharlatanen, auf der anderen Seite aus massenweise übertölpelten, in höchstem Masse schutzbedürftigen Konsumenten. Diesem Bild widerspreche ich, weil es an der Wirklichkeit vorbeigeht.

Seit der Aufnahme der Arbeiten für ein Konsumkreditgesetz ist einiges geschehen. Herr Kollege Linder hat es Ihnen gesagt. Ich erinnere daran, dass die Kreditbanken zusammen eine zentrale Debitorenkontrollstelle errichtet haben, bei der rund 90 Prozent aller laufenden Kredite und Kreditgesuche im Interesse einer verantwortungsbewussten Kreditgewährung und der Verhinderung unverantwortlicher Kettenverschuldungen registriert und erfasst werden. Weiter sind heute bei fast allen Verträgen Restschuldversicherungen eingebaut. Tritt wegen Krankheit, Invalidität oder Todesfall des Kreditnehmers eine Zahlungsunfähigkeit ein, dann werden dadurch die finanziellen Konsequenzen abgedeckt bzw. vermieden. Anders als in den meisten umliegenden Ländern bewegen sich heute bei uns die Zinssätze für solche Kreditverträge, auch verglichen mit den kommerziellen Krediten, in einem verantwortbaren und volkswirtschaftlich vernünftigen Rahmen. In der Regel sind es 13 bis 16 Prozent, die Restschuldversicherung inbegriffen.

Es sind aber auch konsumentenpolitische und volkswirtschaftliche Bedenken, die gegen den Gesetzesentwurf sprechen. Zu weit getriebene Schutzbestimmungen erschweren oder verhindern die volkswirtschaftlich unerlässlichen Kreditgeschäfte in einem geordneten und sinnvoll geregelten Rahmen. Wir begünstigen dann das Aufkommen eines grauen Marktes, der sich dem Gesetzgeber zu entziehen sucht und vom Kreditkonsumenten unverhältnismässige Konditionen verlangt. Betroffen wären dann ausgerechnet die wirtschaftlich Schwachen. Übrigens zieht dieses Gesetz die Zwangsjacke nicht den Banken, sondern den Kreditnehmern und vor allem den Kleinen über.

Wie sieht eigentlich die Situation mit den Konsumkrediten zahlenmässig aus? Wir haben pro Jahr erteilte Konsumkredite von rund 3 Milliarden. Das sind 3 Prozent des sich auf 100 Milliarden Franken belaufenden privaten Konsums oder knapp 2 Prozent der in der Schweiz gewährten Kredite. Vergleicht man die Pro-Kopf-Verschuldungen im Konsumkreditbereich mit andern Ländern, dann befinden wir uns – wie das der Herr Kommissionspräsident ausgeführt hat – am unteren Ende der Skala. Statistiken kann man für beide Versionen verwenden. Gestatten Sie mir daher auch, zwei Statistiken kurz zu zitieren.

Das Betreibungsamt der Stadt Baden erstellt jährlich derartige Aufstellungen, die in diesem Zusammenhang aufschlussreich sind. Beispielsweise wurde für das vorletzte Jahr ausgewiesen, dass folgende Anteile der Betreibungen zu verzeichnen waren: 24 Prozent wegen Steuern, 20 Prozent wegen Warenlieferungen und Handwerkerforderungen, 16 Prozent wegen Versicherungsprämien und Krankenkassenbeiträgen und 8 Prozent wegen Abzahlungskäufen und Kleinkrediten. Oder gemäss einer Veröffentlichung des Für-

sorgeamtes der Stadt Bern, das ja unter der Leitung unseres Kollegen Bratschi steht, betreffend 1979, hatten von den Personen, die von der Fürsorgedirektion unterstützt werden mussten, nur 7 Prozent Kleinkredite. Bei den Gesuchen um Steuererlass wurde nur in 0,36 Prozent aller Fälle ein Kleinkredit als Argument angeführt.

Wie steht es mit der Kettenverschuldung und den Betreibungen? Auch hier ist es nicht unbedingt so dramatisch, wie das gerne an die Wand gemalt wird. Gestützt auf Angaben der genannten zentralen Debitorenkontrolle ergibt sich per Ende 1980 folgendes Bild: Kunden mit mehr als drei Verträgen gibt es nur noch 0,5 Prozent; Kunden mit drei Verträgen 2,5 Prozent; solche mit zwei Verträgen 14,8 Prozent; Kunden mit einem einzigen Vertrag machen den Grossteil aus: 81,9 Prozent.

1980 – das ist interessant – entfielen auf 1000 monatlich fällig werdende Raten ganze 13 Betreibungsandrohungen, und es wurden nicht einmal vier Zahlungsbefehle ausgestellt. Ein Blick auf unsere Nachbarländer zeigt, dass es dort entweder keine solchen Gesetze gibt, oder dass sie keine auch nur annähernd so tiefgreifenden und detaillierten Eingriffe vorsehen, wie das der Gesetzesentwurf hier täte.

Nicht zu befriedigen vermag mich das Gesetz im weiteren in gesetzessystematischer Hinsicht. Weil derart viele Einzelheiten und auch verschiedene Kauf- und Kreditvertragsarten miteinander geregelt werden, ist ein unübersichtlicher und für die praktische Rechtsanwendung äusserst schwierig zu handhabender Entwurf entstanden – mit sage und schreibe 60 Artikeln, von denen einzelne mehr als 10 Ziffern aufweisen. Dem sage ich nicht, wie der Herr Kommissionspräsident, Leitplanken. Das ist ein Gestrüpp von Fangnetzen, in dem sich weder der Bürger noch der Rechtskundige zurechtfindet. Ich bin für Leitplanken. Dazu braucht es fünf oder zehn Artikel, die im wesentlichen das regeln, was ich Ihnen in meinem Rückkommensantrag dargestellt habe: eine knappe, klare, einfach anzuwendende und griffige Missbrauchsgesetzgebung. Die kann auch rasch vorgelegt werden. Die Vorarbeiten des Bundesrates und der Kommission sind ja ausserordentlich umfangreich und wertvoll.

Abschliessend möchte ich in Erinnerung rufen, dass die Schweiz das Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen und der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung punkto Kleinkredite ist. Es gibt noch zwei Länder in der gleichen Gröszenordnung; sie differieren um 10 oder 20 Franken. Die zu bekämpfenden Missbräuche betreffen 2 Prozent der Kreditnehmer. Ich sehe daher nicht ein, warum derart pedantische, alle Konsumkreditnehmer betreffende Einschränkungen erlassen und der Selbstverantwortung und dem gesunden Urteil des Bürgers so wenig Bedeutung beigemessen werden soll. Es kann nicht Aufgabe unseres Staates sein, den Bürger und Konsumenten in dieser Weise zu gängeln und derart unverhältnismässig in unser freiheitliches und marktwirtschaftliches System einzugreifen. Unser Volk besteht nicht aus dummen Bürgern, die der Staat vor allem und jedem schützen muss. Wir wollen kein Gesetz, das die Vertragsfreiheit aushöhlt, Dinge dem Richter zuweist, die die Kreditvertragsparteien selber regeln können. Unser Volk muss nicht bevormundet werden. Darum bitte ich Sie, meinem Rückweisungsantrag, den die freisinnige Fraktion mehrheitlich ebenfalls unterstützt, zuzustimmen.

Präsidentin: Es folgen nun die Fraktionssprecher.

Meier Kaspar: Die Organisation dieser Debatte hat es mit sich gebracht, dass mein Votum für die freisinnig-demokratische Fraktion unmittelbar nach dem Rückweisungs-votum unseres Kollegen Hunziker kommt.

Mein Antrag für die Fraktion auf Eintreten zeigt Ihnen deshalb die Problematik oder – wenn Sie wollen – das Dilemma, in dem sich unsere Fraktion in dieser Frage befindet. Und tatsächlich, der Liberale – ich glaube nicht nur der in der freisinnig-demokratischen Partei organisierte Liberale – ist hier mit zwei auseinandergehenden Interessenkreisen konfrontiert. Einerseits mit dem Wunsch, ja mit der Notwendig-

keit, eine Materie gesetzlich in den Griff zu bekommen, andererseits mit der Forderung der freien Marktwirtschaft, möglichst das Spiel der Kräfte walten zu lassen und den Bürger nicht zu bevormunden. Für uns stellt sich auch die Frage, ob und wie weit das zugegebenermassen nicht sehr einfache Gesetz mit dem Slogan unserer Partei «Mehr Freiheit und Selbstverantwortung, weniger Staat» zu vereinbaren ist.

Wenn wir uns für die grösstmögliche Freiheit des Einzelnen und für die Wahrung seiner menschlichen Würde einsetzen, so wissen wir dennoch, dass jeder Freiheit Grenzen gesetzt sind. Freiheit bedingt Verantwortung, und der Einzelne muss in der Lage sein, diese Verantwortung wahrzunehmen. Der Schutz der Freiheit bedingt aber auch, dass Missbräuche nach Möglichkeit ausgeschaltet werden. Wenn deshalb unsere Fraktion grundsätzlich für Eintreten stimmt, so vor allem deshalb, weil die Erfahrung gezeigt hat, dass leider – ich möchte betonen: leider – nur eine gesetzliche Regelung genügend Schutz gegen Missbräuche auf dem Sektor des Konsumkredites bietet. Und hier treffen wir uns wieder mit dem Rückweisungsantrag von Kollege Hunziker, der ja dargelegt hat, dass auch nach seiner sehr liberalen Auffassung ein Gesetz notwendig ist.

Zwar haben die Bemühungen der Privatwirtschaft – das hat Herr Linder dargelegt –, Missbräuche auszuschalten, bereits bemerkenswerte Erfolge erzielt. Leider aber gibt es immer noch viel zu viele Aussenseiter – ich möchte sogar ganz deutlich sagen: gerissene Geschäftemacher –, denen noch allzu viele Konsumenten mehr oder weniger schutzlos ausgeliefert sind. Es kann nämlich nicht bestritten werden, dass gerade auf dem Gebiete des Konsumkredites eine nicht nur aufdringliche, sondern oft sogar irreführende Werbung betrieben wird. Inserate, wie zum Beispiel «Ich nehme das Geld nicht gern vom Kassabüchlein, um die Steuern zu bezahlen», «Zahlen Sie Ihre Steuern auf Kredit» oder «Sie erhalten sofort Bargeld ohne jegliche Nachfrage beim Arbeitgeber, beim Nachbarn oder Vermieter» gehen doch eindeutig darauf aus, labile Menschen zum unüberlegten Geldausgeben zu veranlassen.

Ein besonderer Stein des Anstosses bei der gegenwärtigen Regelung bzw. eben Nicht-Regelung ist die fehlende Transparenz der Konditionen. Sie können in allen diesen schönen Inseraten tatsächlich sehr viel lesen, aber den Zinssatz werden Sie kaum einmal zu Gesicht bekommen. Der Zinssatz von 12 bis 14, 16, ja bis 18 Prozent wird verschwiegen. Man kann auch durch Verschweigen sehr unfair handeln. Ebenfalls wird sehr oft mit relativ kleinen monatlichen Ratenzahlungen gelockt, die sich dann allerdings über viele Jahre erstrecken und die die Konsumenten dazu verführen, mehrere Kredite aufzunehmen, bis sie dann nicht mehr ein und aus wissen.

Und nun kann man einwenden, der Schweizer Bürger sei ja selber mündig, er müsse doch nicht vor sich selber geschützt werden. Das gilt sicher für die grosse Mehrheit unserer Mitbürger. Die grosse Mehrheit hat den Schutz durch das Konsumkreditgesetz nicht nötig, sie wird aber von diesem Gesetz auch nicht betroffen. Ihr kann das Gesetz gleichgültig sein. Das Gesetz ist aber leider nötig – ich sage nochmals: leider –, weil der heutige Zustand auf dem Sektor Kleinkredit und in einem kleineren Ausmass auch noch bei den Abzahlungs- und Vorauszahlungsgeschäften viel zu viele Sozialfälle zur Folge hat. Der Kommissionspräsident hat hier sehr interessante Zahlen dargelegt, ich will sie hier nicht erneuern. Aber man kann nun diese Zahlen ansehen wie man will: hier geht es nicht um Prozente, sondern es geht um Schicksale. Wenn Sie 3, 5 oder 8 Prozent nehmen, scheint das sehr wenig zu sein. Wenn Sie aber von den 400 000 – diese Zahl ist genannt worden – Kleinkreditgeschäften ausgehen und 5 Prozent davon als Sozialfälle betrachten, so sind das 20 000 Schicksale, Sozialfälle, die in viele Familien Unheil bringen und die Behörden beschäftigen, 20 000 Fälle, die am Schluss wieder die 90 Prozent jener Steuerzahler zu berappen haben, die von diesem Gesetz nicht betroffen sind. Natürlich wird hier übertrieben. Wir haben ja eine ganze Dokumentation mit

Sozialfällen erhalten, die vielfach Einzelfälle sind und bleiben. Sehr oft sind Kleinkredite oder Vorauszahlungs- oder Abzahlungsgeschäfte nicht die Ursache von Schwierigkeiten, sondern die Folge. Weil man Schwierigkeiten hat, geht man zum Kleinkreditgeber oder kauft auf Abzahlung. Aber auch das Umgekehrte kommt vor. Weil man auf Abzahlung kauft, auf Kredit lebt, wird man zu einem Sozialfall. Ich glaube, der Streit darüber, was nun Ursache und Wirkung ist, führt uns nicht weiter. Meine Befürwortung des Gesetzes ist dadurch motiviert, dass hier ein verbesserter und verschärfter Sozialschutz gefunden wird, den ich als notwendig erachte. Übrigens ist es interessant, dass auch die Schweizerische Bankiervereinigung grundsätzlich für eine gesetzliche Regelung des Konsumkredits eintritt. Sie hat bereits im letzten Jahresbericht 1980/1981 grundsätzlich Stellung genommen. Ich zitiere: «Von Bankenseite wird Wert darauf gelegt, dass auch in diesem an Bedeutung zunehmenden Teil der Kreditwirtschaft klare und kundenge-rechte Verhältnisse herrschen.»

Anerkannt werden dürfen sicher die bereits getroffenen Massnahmen der Banken. Ich denke an die Musterverträge, an die zentrale Debitorenkontrolle, den freiwilligen Verzicht auf Lohnzessionen, die Rechtsschutzversicherung und die Werbeeinschränkungen im Kleinkreditgeschäft. Aber diese Bemühungen auf privatwirtschaftlicher Basis sind leider nicht genügend, weil – wie ich bereits erwähnt habe – sich Aussenseiter nicht an diese Vereinbarungen halten, und eben nur mit dem Gesetz erfasst werden können.

Unsere Fraktion wird sich für ein möglichst einfaches Gesetz einsetzen. Das ist der Beweggrund, dass sie einer Rückweisung mehrheitlich zugestimmt hat. Sie wird sich vor allem gegen jede zu starke Beschränkung der persönlichen Freiheit, gegen zu rigorose Ereignisse zur Wehr setzen. Wir sind uns auch bewusst, dass Kleinkreditgeschäfte, Abzahlungsgeschäfte in der freien Marktwirtschaft – da bin ich mit Herrn Linder vollständig einig – einer Notwendigkeit entsprechen. Solche Geschäfte tragen in vielen Fällen zur Verbesserung der Lebenshaltung bei; sie dienen zum Ausgleich sozialer Rangunterschiede und ermöglichen es vor allem jungen Leuten, ihren Lebensstandard zu heben. Es ist auch unbestritten, dass der Kleinkredit als Notstandsdarlehen viele unverschuldete finanzielle Engpässe reibungslos überwinden hilft.

Die Bankiervereinigung – ich muss sie nochmals zitieren – erklärt richtig, dass der Konsumentenschutz an sich am besten gewährleistet ist, wenn auch die Banken in Eigenverantwortung dafür sorgen, dass dieser besondere Bereich des Kapitals des kleinen Mannes sich durch ein klares Konkurrenzverhalten der Anbieter und durch einen wirksamen, aber nicht marktbehindernden Sozialschutz auszeichnet.

Gestatten Sie mich noch, auf ein Detailproblem zu sprechen zu kommen, nämlich zur Frage des Mehrfachkredites. Ich werde mich dann in der Detailberatung hierzu nicht mehr äussern. Wir haben uns in der Kommission sehr eingehend darüber unterhalten. Aus sozialen Gründen wäre es falsch, die Kreditmöglichkeit nur auf einen einzigen Kredit zu beschränken, denn die Möglichkeit, mit einem zweiten Kredit Schwierigkeiten zu überwinden, zeigt sich sehr oft, und ich glaube, es ist eine Notwendigkeit, dass man hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit zustimmt. Das gleiche gilt für die Höchstlaufzeit.

Mit ihrer Zustimmung zum Eintreten bekundet die freisinnig-demokratische Fraktion, dass sie für das Gesetz als notwendiges Sozialschutzgesetz eintritt. Mit der Zustimmung zum Rückweisungsantrag von Herrn Hunziker bringt sie aber gleichzeitig zum Ausdruck, dass dieses Gesetz den Rahmen der Missbrauchsgesetzgebung nicht überschreiten darf. Ich möchte Sie deshalb bitten, von weiteren Einschränkungen, von noch rigoroseren Bedingungen als jenen, die die Kommission hier im Kompromiss gefunden hat, abzusehen. Nur so, glaube ich, wird eine Mehrheit unserer Fraktion am Schluss auch noch dem Gesetz zustimmen.

Ich beantrage Ihnen namens der Fraktion Eintreten.

M. Bonnard: Le crédit à la consommation, qu'il revête la forme de la vente à tempérament ou celle du prêt sans garantie, est aujourd'hui un fait social. Il est inhérent à la société de consommation, qui grâce à la publicité d'une part, et au peu de jugement du consommateur moyen d'autre part, réussit assez bien à faire croire à chacun d'entre nous que nous n'arrivons pas à vivre sans les multiples gadgets qu'elle crée.

Je crois cependant que le crédit à la consommation est inhérent aussi à notre Etat social qui, en introduisant le système des assurances sociales obligatoires, a en même temps introduit l'épargne forcée, cette épargne forcée qui, avec l'inflation, mine peu à peu la libre épargne, c'est-à-dire celle qui procède de l'effort délibérément voulu par l'individu. On peut regretter cette situation, notre groupe la regrette. Le fait social du crédit à la consommation n'en est pas moins là, et il paraît correspondre aux besoins d'une partie importante de notre population, soit presque le 10 pour cent.

Les contrats par lesquels il est possible d'obtenir un crédit à la consommation comportent certains risques. Le plus important sans doute résulte d'une certaine inégalité possible entre les parties au contrat, l'une, vendeur ou prêteur professionnel, l'autre, acheteur ou emprunteur moins expérimenté, conditionné par une habile publicité, et qui est peu enclin à raisonner au-delà du très court terme. Si cette inégalité existe réellement, le risque existe alors aussi que l'acheteur ou l'emprunteur s'endette au-delà de ses possibilités. Dans certains cas, cet endettement excessif entraîne un cortège de problèmes sociaux, en particulier pour la famille de l'emprunteur. Notre groupe admet que ces risques se réalisent dans un nombre limité de cas.

L'Etat social que nous avons progressivement mis sur pied n'abandonne pas à leur misère ou à leurs sottises ceux qui sont incapables de gérer leurs affaires. Il les prend en charge, paie leurs dettes avec plus ou moins de générosité. On peut dès lors comprendre que cet Etat si généreux prenne certaines mesures pour essayer d'empêcher que ne se produisent des situations qu'il devra sinon redresser. Pour le groupe libéral, cela peut justifier jusqu'à un certain point que l'Etat intervienne dans le crédit à la consommation.

L'Etat libéral que nous connaissons aussi à côté de l'Etat social repose en particulier sur la liberté des contrats et sur la responsabilité des individus, qui assument les risques et les profits des contrats qu'ils concluent. Cette liberté et la responsabilité qui en découle n'existent, il est vrai, que si les deux parties au contrat sont libres autant l'une que l'autre. Elles le sont lorsqu'elles se trouvent sur pied d'égalité et qu'aucune d'entre elles ne peut exercer sur l'autre une pression découlant de sa position dominante. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'Etat, qui a aussi pour tâche de garantir les libertés, ne peut pas demeurer indifférent. Dans la mesure où l'équilibre est réellement rompu dans le domaine du crédit à la consommation, la Confédération est habilitée à intervenir.

Mais, mes chers collègues, toute intervention de la Confédération est soumise au principe de la proportionnalité. Cela signifie que l'Etat fédéral ne peut prendre que les mesures nécessaires pour atteindre le but visé, et qu'il ne doit en prendre aucune dont les effets iraient au-delà de ce qui est indispensable.

La question générale qui nous est posée aujourd'hui est celle de savoir si, le principe d'une intervention de l'Etat étant admis, le projet respecte la règle de la proportionnalité de ces interventions. Cette question est loin d'être aisée à résoudre.

La liberté des contrats, je l'ai dit, ne serait pas sauvegardée en matière de crédit à la consommation si vendeurs ou prêteurs jouissaient d'une position de force dont il ne serait pas possible de les empêcher d'user. Mais cette liberté des contrats ne serait pas davantage garantie si les mesures de protection prises en faveur de l'acheteur ou de l'emprunteur devaient être telles qu'on ne trouverait en définitive

plus personne pour offrir des objets à vendre à crédit ou pour proposer des prêts sans garantie.

Dans le projet qui nous est soumis, les mesures proposées pour protéger l'acheteur ou l'emprunteur sont draconiennes. Ainsi en va-t-il, par exemple, des règles instituées en cas de nullité du contrat. Dans le droit ordinaire, en cas de nullité du contrat, les parties se restituent en principe leurs prestations et peuvent réclamer réciproquement des dommages et intérêts, visant à les remettre dans la situation où elles auraient été si le contrat n'avait pas été conclu. Si le contrat de vente à tempérament est nul, par exemple parce que les conditions de forme n'ont pas été respectées, le vendeur peut bien exiger la restitution de la chose. Il devra, ce qui est normal aussi, restituer les acomptes reçus. En revanche, et cela sort du système ordinaire, il ne pourra pas réclamer de loyer pour la chose ni d'indemnité éventuelle pour dépréciation ou usage de la chose. De plus – le rapporteur français l'a rappelé tout à l'heure – il sera tenu de restituer l'acompte, non seulement avec un intérêt usuel de 5 à 6 pour cent, mais avec un intérêt beaucoup plus lourd, soit 12 pour cent. Cette réglementation exorbitante, au vrai sens du terme, est destinée à avoir un effet préventif qu'on fait jouer d'ordinaire au droit pénal. Elle va loin, elle est très dure, et pour nous, elle est à la limite de l'admissible. Les motifs qu'on peut invoquer pour la justifier sont de deux ordres: d'une part, les vendeurs et les prêteurs sont quasi toujours des professionnels; il ne leur est donc pas difficile de respecter la loi, et en particulier les exigences de forme, et s'ils la violent, ils commettent à tout le moins une négligence grave qui rend soutenable la sanction civile qui est prévue. Si l'irrégularité n'a plus sa source dans une négligence, mais dans une intention délibérée de violer la loi, on doit alors admettre que le prêteur ou le vendeur poursuivait un but illicite. Pour les cas de ce genre, l'article 66 du Code des obligations a ouvert la voie à des sanctions civiles allant largement au-delà des règles ordinaires de la nullité. Les solutions du projet sont dans une ligne finalement assez proche de cet article 66, ce qui peut les rendre soutenables.

Le projet restreint aussi très fortement la responsabilité individuelle et la liberté de manœuvre de l'acheteur ou de l'emprunteur. Par exemple, s'il est marié, il devra obtenir le consentement de son conjoint; il ne peut pas donner son salaire en garantie, alors que c'est souvent son seul moyen; il doit révéler à son cocontractant tous les autres engagements qu'il peut avoir en matière de crédit à la consommation; s'il obtient ce crédit, son nom, les clauses du contrat seront communiqués d'office à une centrale.

Ces règles seront mal ressenties par ceux qui utilisent le crédit à la consommation et qui respectent leurs obligations. Elles le seront d'autant plus que ces débiteurs corrects représentent le 90 pour cent des débiteurs intéressés. Pour ce 10 pour cent de débiteurs qui ne savent tout simplement pas gérer leurs affaires, les autres subissent une restriction grave à leurs libertés. Si ces débiteurs imprudents étaient seuls en cause, les mesures proposées seraient, à mon avis, excessives. Forcé est de constater cependant que souvent ils entraînent dans leurs difficultés leur famille. Ce fait conduit la majorité de notre groupe à admettre en règle générale, et non sans beaucoup d'hésitation, les mesures proposées.

Tout au long des débats de la commission, je me suis efforcé – M. le conseiller fédéral et le président de la commission pourront en témoigner – d'assouplir le projet de loi pour que la liberté contractuelle et la responsabilité individuelle soient moins strictement limitées, mais – M. le conseiller fédéral m'en rendra aussi témoignage – je n'y suis que très partiellement parvenu.

Si je n'ai pas présenté davantage de propositions de minorité c'est surtout par souci d'économie. Mais, je dois vous le dire, notre groupe votera toutes les propositions qui tendront à assouplir le système mis sur pied par notre commission.

Je dois vous l'avouer aussi, j'ai longuement hésité sur la position que je devais prendre dans le cadre de la commis-

sion; en votation finale je me suis finalement abstenu. Deux motifs m'ont conduit à ne pas voter contre le projet, alors que j'en avais terriblement envie, Monsieur le conseiller fédéral! Premier motif: nos collègues de la commission qui ont une expérience pratique des affaires – je pense notamment à M. Eggli de Winterthour – ont pu démontrer, à l'aide d'exemples pratiques, la réalité du problème. Le problème existe. D'autre part, je dois dire qu'en dépit des efforts des grandes banques et des banques cantonales pour essayer de mettre de l'ordre dans ce domaine, il faut reconnaître – et nous en avons quasi tous les jours la preuve dans la presse et sur les panneaux d'affichage – que certains établissements continuent à avoir des pratiques douteuses et à attirer le client par une réclame abusive.

Si, en définitive, la majorité de notre groupe vote l'entrée en matière, je dois souligner qu'il le fera sans aucun enthousiasme et en demeurant profondément sceptique. Nous avons réglementé, il y a quelques années, avec beaucoup de soin, la vente à tempérament en imposant toutes sortes de formalités aux deux parties au contrat. Pour échapper à ces formalités, les vendeurs ont imaginé de recourir au petit crédit qui demeurerait parfaitement libre. Nous réglementons aujourd'hui le petit crédit; or ceux qui y recourent trouveront sans aucun doute le moyen d'échapper aux restrictions que nous imposons. Dans dix ans, nos successeurs s'occuperont, dans cette même salle, de dresser de nouvelles barrières sur les voies explorées par les astucieux prêteurs et les astucieux vendeurs que notre pays abrite sans aucun doute. Si nous persévérons dans la ligne des principes qui inspirent le projet, nous devrons sans cesse imaginer de nouvelles règles pour endiguer les débordements de l'imagination des parties au contrat; et nous n'échapperons à ce cercle vicieux que si nous trouvons un tout autre système. Je prétends qu'un tel système existe; j'en ai esquissé l'essence dans une proposition de minorité que je défendrai dans le cours des débats; peut-être le Conseil des Etats trouvera-t-il là de quoi alimenter ses réflexions.

La majorité de notre groupe – avec un peu de désespoir au cœur – ne pourra pas suivre la proposition de son excellent membre David Linder. Mais nous partageons très largement les préoccupations de celui-ci; et si nous n'obtenons pas de substantiels assouplissements de ce projet de loi, nous voterons finalement contre.

Nous ne pouvons, malheureusement, pas suivre non plus la proposition de M. Hunziker, savoir le renvoi au Conseil fédéral. Voyez-vous, le Conseil fédéral a choisi un système, l'administration l'a mis sur pied – je rends hommage ici à M. Widmer – avec un soin et une logique remarquables. Puis notre commission s'est occupée de cette affaire pendant 24 journées. A mon avis, un renvoi au Conseil fédéral ne suffira pas à renverser cette énorme machine qui s'est mise en route. Il faut des yeux neufs. Ces yeux neufs nous les trouverons au Conseil des Etats – du moins je le souhaite – et c'est au Conseil des Etats qu'il faut maintenant renvoyer cette affaire.

Alder: Für uns bewegt sich die vorliegende Revision des Obligationenrechts in einem Dreieck; einem Dreieck, das bestimmt wird durch einen rechtspolitischen, einen wirtschaftspolitischen und einen sozialpolitischen Blickwinkel. Neu ist das Thema absolut nicht! Wohl haben sich aber mitunter offenbar die Auffassungen darüber geändert, was nun wirklich rechtens, was sozial sein soll! Lesen wir etwa in den Apokryphen des Alten Testaments im Buch Sirach, 29. Kapitel, Verse 1 und 2: «Wer seinem Nächsten leiht, der tut ein Werk der Barmherzigkeit, und wer Güter hat, der soll solches tun. Leihe deinem Nächsten, wenn er es bedarf, und Du, anderer, gib's auch wieder zu bestimmter Zeit.» Wenn man dieser biblischen Konzeption von Barmherzigkeit die Thesen etwa der zeitgenössischen Caritas und eines Teils der Sozialarbeiter gegenüberstellt, wie sie uns in reichlicher Masse zugegangen sind, dann liegt dazwischen doch eine sehr beträchtliche Spannweite. Mehr vielleicht als bei manch anderem Gesetz müssen wir uns vorweg dar-

über klar sein, um was es bei dieser Revision des Obligationenrechts geht.

Wir ändern Bestimmungen im Bereich von Kauf und Darlehen. Wir haben es mit Zivilrecht zu tun. Es geht um die zivilrechtliche Präzisierung der Rechtsstellung von Verkäufer und Käufer, von Darlehensgeber und Darlehensnehmer. Dabei dürfen wir davon ausgehen, dass unser Obligationenrecht an sich eine ausgewogene Rechtsordnung darstellt, d. h. eine Rechtsordnung, die die Interessen von Verkäufer und Käufer, von Darlehensgeber und Darlehensnehmer auch heute noch in befriedigender Weise ausgleicht. Es wäre vermessen, unter dem Eindruck gewisser wirtschaftlicher oder auch gesellschaftlicher Veränderungen, deren Zeuge wir in den letzten Jahren waren, nun gleich grundlegende Modifikationen zu verlangen. Diese Veränderungen waren im übrigen auch gar nicht so fundamental, wie das bisweilen behauptet wird.

Wenn wir demgemäss die Gesetzesvorlage in erster Linie unter rechtspolitischen Gesichtspunkten würdigen, so heisst dies auch, dass wir darauf achten müssen, gewisse Grundwerte des Obligationenrechts nicht aus den Augen zu verlieren. Als solche betrachten wir – es geht mir da ganz ähnlich wie Herrn Bonnard – den Grundsatz der Vertragsfreiheit, der Selbstverantwortlichkeit der Vertragspartner und den Interessenausgleich. Von diesen Grundwerten her kommen wir innerhalb des geltenden Rechtssystems ganz natürlich zu einigen präzisen, konkreten Forderungen an die Revisionsvorlage. Vertragsfreiheit bedeutet, dass die Vertragspartner grundsätzlich frei sind, wie sie ihre Beziehungen ausgestalten wollen. Vertragsfreiheit beinhaltet aber auch, dass die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Parteien klar sind; sie müssen transparent sein. In diesem Sinne begrüsst die unabhängige und evangelische Fraktion die Bemühungen von Bundesrat und Kommission, mehr Transparenz in die Teilzahlungs- und Kleinkreditgeschäfte zu bringen.

Zum Grundsatz der Selbstverantwortung: Dieser hat in den Debatten in der Kommission, aber auch in den bisherigen Diskussionen in der Öffentlichkeit immer wieder zu grossen Kontroversen Anlass gegeben. Herr Linder hat sie im einzelnen bereits wiederaufgenommen. Das Stichwort von der Bevormundung des Bürgers möge genügen. Unsere Rechtsordnung geht nun einmal – nach meiner Meinung zu Recht – von der Handlungsfreiheit des handlungsfähigen Bürgers aus. Die Vormundschaft bildet die Ausnahme. Sie wissen alle, wie hart oft der Streit ausgetragen wird, wenn eine Vormundschaftsbehörde beschliesst, jemanden unter Vormundschaft zu stellen. Wir müssen ganz gewiss, Herr Linder, aufpassen, dass wir unter dem Lockvogel-Slogan «Sozialschutz» nicht unversehens in eine Art kalte Vormundschaft hineingleiten! Gewiss ist es gesellschaftspolitisch betrachtet aber auch nicht erstrebenswert, und das ist die andere Seite, dass sich Teile unseres Volkes derart mit Kleindarlehen und Teilzahlungskäufen verschulden, dass sie zu Fürsorgefällen werden.

Sie haben aus dem Referat des Kommissionspräsidenten hören können, dass es sich hierbei um eine durchaus respektable Zahl handelt, verglichen mit den normal abgewickelten Fällen, freilich um eine klare und eindeutige Minderheit. Wir glauben deshalb, dass wir wegen der in der Gesamtheit doch als relativ gering zu beurteilenden Problemfälle nicht eine Gesetzesvorlage beschliessen können, die den Interessen, den Anliegen der grossen Mehrheit unseres Volkes, die aus eigenem Entschluss, aus eigener Wertung und Verantwortung Verpflichtungen eingeht, keine Rechnung trägt. Gerade der grösste Schuldner in unserem Land, nämlich der Bund, ist dazu von seinem Verhalten her ja nicht unbedingt legitimiert.

Zum Sozialschutz: Sozialschutz im Privatrecht bedeutet für uns, dass man Missbräuchen steuert, dass man gegen Praktiken vorgeht, welche die Unerfahrenheit, die Ungeschultheit oder auch die Leichtgläubigkeit eines Vertragspartners zum eigenen Vorteil schamlos ausnützt, dass dort, wo aus bestimmten Gründen die Gleichgewichtslage

zwischen Anbieter und Nachfrager gestört ist, die Spiesse wieder gleichlang werden.

Wir anerkennen, dass die Revisionsvorlage in der Fassung der Kommission diesem Aspekt Rechnung trägt. In einzelnen Punkten, etwa in bezug auf die Höhe des zulässigen Zinses bei Kleindarlehen zu Lasten der Kreditgeber noch etwas weiter hätte gehen können.

Ein Wort noch zum Interessenausgleich: Wir halten dafür, dass die Revisionsvorlage dieses Grundanliegen jeder Zivilrechtsordnung respektiert. In einzelnen Punkten – ich nenne etwa die vorzeitige Reglierung des Kaufpreises beim Abzahlungskauf oder auch die vorzeitige Rückgabe des Kleindarlehen – ist es nach unserer Meinung sogar gelungen, eine nicht nur ausgeglichene, sondern auch praktikable Lösung zu finden, was bei der teilweise eher dirigistisch anmutenden Vorlage ja nicht unbedingt selbstverständlich war. Soviel zu den rechtspolitischen Erwägungen. Wir haben uns von diesen auch bei unserer Arbeit in der Kommission leiten lassen.

Zur Wirtschaftspolitik: Wir wissen, dass das Kleindarlehensgeschäft in den letzten Jahren zu einem nicht unbedeutenden Faktor der Tätigkeit von Banken geworden ist. Man kann nun aus wirtschafts- und konjunkturpolitischer Sicht eine Menge von Überlegungen anstellen, wie nützlich oder wie schädlich dieses Darlehensgeschäft für unsere Wirtschaft sei. Einigkeit hierüber wird kaum je herzustellen sein! Wir sind darüber hinaus aber auch der Ansicht – und das möchte ich ganz dezidiert festhalten –, dass diese Gesichtspunkte im Rahmen der Revisionsarbeit nicht berücksichtigt werden können. Die positiven und negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Geschäfts «Abzahlungskauf» und «Kleindarlehen» müssen im Rahmen einer zivilrechtlichen Gesetzgebung unberücksichtigt bleiben und dürfen auch vom Bundesrat, soweit ihm das Gesetz bestimmte Kompetenzen zur Ausweitung des Anwendungsbereichs einräumt, nicht in Betracht gezogen werden. Es kann bei der Ausweitung des Anwendungsbereichs nur um rechts- und sozialpolitisch massgebliche Kriterien gehen, nicht aber um wirtschafts- und konjunkturpolitische Kriterien.

Was nun schliesslich die spezifisch sozialpolitischen Aspekte anbelangt, fällt es schwer, über das Gesagte hinaus generelle Bemerkungen zu machen. Ich glaube, jeder und jede in diesem Saal wird in der Lage sein, einen oder mehrere Fälle zu schildern, mit denen man die sozialpolitisch negativen Auswirkungen namentlich des Kleinkreditwesens illustrieren kann. Die Versuchung ist verständlich, diese konkreten Fälle nun zum Anlass zu nehmen, das Teilzahlungs- und Kleindarlehensgeschäft zum Schutz des Käufers bzw. des Darlehensnehmers einzuschränken. Ich sage Ihnen offen, dass die Meinungen hierüber auch in unserer Fraktion kontrovers sind. Wir betrachten die sozialpolitischen Anliegen grundsätzlich als begründet. Man darf sie aber auch nicht überwerten. Die Tatsache, dass prozentual betrachtet wesentlich mehr Ehen durch Scheidung aufgelöst werden als durch Kleinkredite sogenannte Fürsorgefälle entstehen, wird uns ja schliesslich auch nicht dazu führen, die Ehe als Institution einzuschränken oder auch nur den verglichen mit der Scheidung doch sehr einfachen Eheschluss zu erschweren. Es wird immer Leute geben – meine Vorredner haben darauf hingewiesen –, die mit ihren Angelegenheiten nicht zurecht kommen, ihre Möglichkeiten falsch einschätzen oder sich übernehmen. Das soll bisweilen auch beim Staat vorkommen. Aber wir können diesen Leuten ja nicht dadurch helfen, dass wir ähnlich dem Schleppzugprinzip den Normalfall auf den Sonderfall ausrichten. Wenn etwa gesagt wurde, viele Drogenabhängige hätten sich durch Aufnahme von Kleinkrediten hoffnungslos verschuldet, was gegen die Zulassung des Kleinkreditgespreche, dann werden hier Ursache und Wirkung miteinander verwechselt. Der Drogenabhängige wird nicht drogenabhängig, wird nicht zum Sozialfall wegen des Kleinkredits, sondern er ist wegen seiner Krankheit ein Sozialfall geworden. Vielleicht hat gerade der Kleinkredit dazu geholfen,

dass er wegen seiner Krankheit und zur Befriedigung seiner Bedürfnisse nicht zum Kriminellen geworden ist.

Wir meinen, sozialpolitisch viel wichtiger als Eingriffe in die zivilrechtliche Konzeption der Vorlage wären flankierende Massnahmen, etwa im Bereich der Werbung. Es ist geradezu skandalös, auf welch plumpe, verführerische Art und Weise gewisse Kleinkreditbanken und ihre Werbehelfer ihr Geld an den Mann und an die Frau zu bringen versuchen. Man spekuliert unverfroren mit der bekannten Kritiklosigkeit vieler Zeitgenossen, gaukelt ihnen den Wohlstand vor und drückt die Kreditbedingungen noch möglichst so klein, dass es für den Kreditnehmer schlicht zu mühsam wäre, alles zu lesen.

Inwieweit die neu vorgeschlagenen Bestimmungen zur Ergänzung des UWG hier Abhilfe schaffen, bleibt abzuwarten. Wir begrüßen sie jedenfalls als dringend notwendige Vorkehrung, um dem Werbeunfug wenigstens teilweise entgegenwirken zu können. Hierbei wird auch den Konsumentenorganisationen eine wichtige Rolle zukommen.

Mit diesen allgemeinen Bemerkungen möchte ich Ihnen verständlich machen, dass wir uns mit der Philosophie und auch mit der Kritik an der Philosophie dieser Gesetzesvorlage sorgfältig auseinandergesetzt haben. Das Abwägen aller Gesichtspunkte ergibt für uns per Saldo ein Ja zum Eintreten auf die Vorlage. Unsere Zustimmung bedeutet nicht, dass uns die Vorlage in allen Teilen befriedigt. Der Entwurf des Bundesrates ist in weiten Teilen ziemlich perfektionistisch ausgefallen und erscheint in seiner Detaillierung eigentlich als Fremdkörper im Obligationenrecht. Andererseits stellt unsere Fraktion fest, dass es der Kommission immerhin in zahlreichen wichtigen Punkten gelungen ist, die Vorlage wenigstens teilweise zu vereinfachen und zu entlasten. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang namentlich die Streichung der Strafbestimmungen. Das Vorgehen der Kommission – zivilrechtliche Sanktionen bei Verletzung zwingender zivilrechtlicher Normen anstelle von Strafen – ist systemkonform, vermeidet eine unnötige Zusatzbelastung der ohnehin überlasteten Strafverfolgungsbehörden und ist im Ergebnis wohl noch viel wirksamer als der bundesrätliche Vorschlag.

Der Rückweisungsantrag von Herrn Hunziker lag der Kommission natürlich nicht vor. Uns scheint, dieser Antrag führt nicht weiter. Gerade die präzisen Vorschläge von Herrn Hunziker haben in der Kommission nicht nur ein Echo bei anderen Kollegen gefunden, sie sind von der Kommission auch berücksichtigt worden. Um eine gewisse Detaillierung kommt man bei der Realisierung der Anliegen von Herrn Hunziker nun einfach nicht herum. Deshalb nützt die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat überhaupt nichts. Ich wüsste nicht, wie der Bundesrat hier reagieren sollte. Allenfalls käme eine Rückweisung an die Kommission in Frage, aber die Kommission hat sich schon lange genug mit der Sache befasst.

Ich komme zum Schluss. Illusionen machen wir uns nicht. Auch die Fassung der Vorlage gemäss den Beschlüssen der Kommission wird der Rechtsprechung Probleme aufgeben; vor allem aber werden auch sehr bald Mittel und Wege gefunden sein, um den unangenehmen Folgen der neuen Vorschriften auszuweichen. Die Erfahrung lehrt nämlich – das müssen wir uns für künftige Gesetzgebungen auch merken –, dass detaillierte Vorschriften nicht etwa Umgehungen erschweren, sondern zu solchen erst eigentlich provozieren, während allgemeiner formulierte Grundsätze – Herr Linder hat hier völlig recht – Umgehungen viel schwieriger machen. Mit dieser Problematik muss jeder Gesetzgeber leben, der gleichsam mit dem Tropfenzähler in der Hand neue Vorschriften beschliesst. Aus diesem Grunde werden wir in der Detailberatung in verschiedenen streitigen Punkten jedenfalls den offeneren, einfacheren Varianten den Vorzug geben.

Frau Mascarin: Die Fraktion der PdA/PSA/POCH stimmt dem Konsumkreditgesetz im allgemeinen zu, wobei wir uns bei verschiedenen Paragraphen Abänderungsanträge vorbehalten. Wir gehen davon aus, dass jeder fünfte Erwerbs-

tätige heute in der Schweiz einen Konsumkredit aufnimmt, einen Konsumkredit, der die Höhe eines anderthalb- bis zweifachen Monatslohnes beträgt. Da nun eine akute soziale Notlage in der Schweiz fehlt, zeigt das breite Interesse für diese Kredite, dass hierfür Bedürfnisse, durch forcierte Angebote bzw. durch aufdringliche Werbung ein eigentlicher Markt erst geschaffen wurden. Die Konsumkredite, die 1979 über 3 Milliarden Franken betragen haben, spielen für die Wirtschaft eine erhebliche Rolle; das Geschäft lohnt sich offenbar. Es ist, wie verschiedene soziologische Untersuchungen zeigen, ein entstandenes, ein gezielt gewecktes Bedürfnis, die Konsumgüter der jeweils höheren sozialen Schicht anzustreben, vielleicht nicht nur der jeweils unmittelbar höheren. Das passt in unsere Verschleissgesellschaft, das passt natürlich auch zur Werbung der Kreditinstitute, die zum Teil an Nötigung grenzt. Ich denke hier an Kleinkreditinstitute, denen es sogar gelungen ist, in Auffanglagern südostasiatischer Flüchtlinge vorstellig zu werden; ich denke aber auch an neuerdings in Basler Taxis aufgetauchte Reklamen eines Kleinkreditinstitutes in italienischer Sprache, die sich speziell an die Bedürfnisse der Fremdarbeiter richten; also Werbung an sozial schlechter gestellte Schichten mit einem gewissen Konsumaufholbedarf.

Offenbar sind nun die negativen Auswüchse des Kreditwesens derart eklatant, dass dagegen ein eigentlicher Schutz des Kreditnehmers notwendig wird. Weil wir die Notwendigkeit dieses Schutzes bejahen, begrüßen wir auch die Vorlage. An sich ist ja der Tatbestand, angekurbeltes, gesteigertes Bedürfnis einerseits, sehr exzessive Profitmacherei andererseits, eine der Perversitäten – möchte ich sagen – unseres Wirtschaftssystems, jedenfalls eine der Absurditäten. Es kann hier nach meiner Meinung überhaupt nicht darum gehen – wie die Herren Linder und Hunziker dargelegt haben –, dass quasi eine freie Vertragspartnerschaft zwischen zwei freien, gleichberechtigten Partnern bestehen würde; das ist eine Ideologie, die natürlich der Marktwirtschaft inhärent ist, man spricht dort auch von freien Arbeitnehmern und freien Arbeitgebern. Bei der Konsumkredit-Geschäftemacherei ist es doch wohl offensichtlich, dass einerseits Personen auftreten, die sich subjektiv oder sogar objektiv in einer Notlage befinden, auf der anderen Seite Finanzinstitute, für die zwar die Kleinkreditgeschäfte nur marginal sein können, aber immerhin Finanzinstitute, die damit sehr gut ihre Geschäfte betreiben, sonst würden sie diese Kredite ja nicht geben.

Selbstverständlich bleibt für uns, dass die zivilrechtliche Ordnung durch strafrechtliche Massnahmen untermauert werden muss; die zivilrechtliche Wirkung erschiene uns sonst als völlig illusorisch. Wir meinen auch, dass unbedingt Abzahlungsgeschäfte und Barkreditgeschäfte strafrechtlichen Massnahmen unterstellt werden sollen, wenn die zivilrechtlichen Bedingungen umgangen werden.

Die vorgeschlagene Formulierung im Abzahlungsgeschäft halten wir für so offen, dass alle möglichen Umgehungen darunter fallen können. Wir glauben nicht, dass die Aufzählung der darunter fallenden Geschäfte mögliche Umgehungen ausschliesst; im Gegenteil, wir begrüßen hier die Präzisierung der Vorlage und wenden uns in diesem Sinne gegen die Anträge Früh.

Die gesetzlich vorgeschriebene Ausgestaltung der Verträge scheint uns sehr wichtig zu sein, und wir sind damit einverstanden, dass hier relativ detailliert versucht wird, tatsächlich transparente, klare Verträge aufzustellen. Die Kommission hat gegenüber dem Bundesrat wichtige Ergänzungen vorgenommen. Die eine geht dahin, dass der Käufer verpflichtet wird, auf dem Vertrag anzugeben, ob er andere laufende Verpflichtungen aus Teilzahlungsgeschäften oder Kleinkrediten hat und wie hoch deren Betrag ist. Das halten wir für richtig. Diese Bestimmung trägt sicher zu einer seriöseren Geschäftspraxis bei. Sie gibt dem Verkäufer oder Kreditgeber Auskunft über die reale finanzielle Situation des Kunden, hält ihn also dazu an, nur solche Geschäfte einzugehen, die der Situation des Kunden angepasst sind; dies im Gegensatz zur heutigen Geschäftspraxis.

Andererseits gibt die Bestimmung dem Kreditor auch eine gewisse Sicherheit, indem er bei unwahren Angaben des Debtors laut Meinung der Kommission Schadenersatz geltend machen kann.

Die zweite wichtige Änderung, die die Kommission vorgenommen hat, findet sich im Paragraph 226bis und Paragraph 318gbis, Verbot jeglicher Lohnzession. Das halten wir für eine entscheidende Verbesserung der Vorlage. Wir lehnen die Lohnzession zur Tilgung von Schulden aus Abzahlungsgeschäften oder Kleinkrediten vor allem aus zwei Gründen entschieden ab:

1. Macht das Kleinkreditinstitut aufgrund eines entsprechenden Passus im Vertrag seine Forderung direkt beim Arbeitgeber geltend, dann geniesst der Schuldner nicht einmal zwingend jenen Schutz, den ihm das Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz zugesteht. Dazu gehört: Gewährung eines ausreichenden Existenzminimums, das nicht gepfändet werden kann, Beschränkung der Lohnpfändung auf maximal ein Jahr, im Extremfall der Konkurs, mit welchem alle Forderungen soweit als möglich abgegolten werden. Mit anderen Worten heisst das, dass bei dieser Art der Lohnzession die Zession bestehen bleibt, auch über einen allfälligen Konkurs hinaus. Solche Verträge sind zum Beispiel von der Bank Rohner bekannt. Lohnzessionen kommen ausserdem vor der Pfändung, so dass in diesem Fall gesetzlich eine Kategorie privilegierter Gläubiger entsteht. Das Kreditinstitut bekäme sein Geld vor anderen Gläubigern, zum Beispiel vor der Ehefrau des Schuldners oder vor der Steuerbehörde; sicher eine äusserst stossende Tatsache.

2. Weshalb wir jede Form der Lohnzession ablehnen, ist folgender: Abzahlungs- und Kleinkreditverträge sind die Geschäfte des kleinen Mannes. Nicht nur die Statistik der Caritas – aber auch sie – zeigt einen hohen Anteil sozial schlecht gestellter Personen, also wirtschaftlich schlecht gestellter Personen, die solche Geschäfte eingehen. Der Durchschnittslohn beträgt – Sie haben das vielleicht auch gelesen – bei diesen Personen rund 2700 Franken. Nach Angaben der Bankgesellschaft liegt der Durchschnittslohn etwas über 3000 Franken; das hat sicher damit zu tun, dass Caritas und ähnliche Institutionen erst soziale Notfälle zu Gesicht bekommen.

Hinzu kommt, dass gemäss Angaben der Bankgesellschaft 10 Prozent der Kleinkreditnehmer offenbar Mühe haben mit der Rückzahlung. Sie müssen gemahnt oder es müssen sogenannte besondere Massnahmen ergriffen werden. Von den restlichen sogenannten unauffälligen 90 Prozent kann sicher ein grosser Teil die Raten nur mit Mühe bezahlen. Es handelt sich also um einen recht grossen Personenkreis, der so in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten gerät, berechnet auf die knapp 400 000 Kleinkreditverträge, die 1979 neu abgeschlossen wurden. Die Abzahlungsgeschäfte sind in diesen Zahlen noch nicht berücksichtigt.

Würde nun die Möglichkeit der Lohnzession weiter bestehen, dann wäre die Existenz der Betroffenen auf Jahre hinaus gefährdet, die Intention des Sozialschutzes dieses Gesetzes würde zunichte gemacht. Wir begrüssen deshalb, dass von Gesetzes wegen die Ausgestaltung der Vertragsformulare im Detail vorgeschrieben und auf die Verständlichkeit bzw. Lesbarkeit hingewiesen wird. Kleingedruckte Fussangeln, wie sie heute üblich sind, sollten dann dahinfallen. Vertragsformulare und Angaben auf dem Vertrag müssen so sein, dass der Käufer bzw. Kreditnehmer seine Verpflichtungen eindeutig und eindringlich erkennt. Dann kann man wahrscheinlich wirklich auf die Abgabe des gesamten Gesetzestextes verzichten; dieser hätte allenfalls eine zusätzliche Barriere zu einem Vertragsabschluss darstellen können; eine Barriere, der wir hätten zustimmen können.

Zur Begrenzung der Vertragsdauer: Die Begrenzung soll neu auf 24 Monate für Abzahlungsgeschäfte, für Kleinkreditgeschäfte auf 18 Monate (gemäss Bundesrat) bzw. höchstens 24 Monate (gemäss Kommission) festgesetzt werden. Wir halten diese Begrenzung für wichtig, da dadurch das Ausmass der Verschuldung begrenzt wird. Was den

Banken als tragbare Last erscheinen mag – sie kommen in ihren Statistiken auf eine durchschnittliche Verschuldung von weniger als 10 Prozent des durchschnittlichen Lohnes –, wird für allzu viele Betroffene zu einer ausweglosen Situation. Es gibt Fälle, wo die Verschuldung das Siebenfache des Lohnes beansprucht, der Lohn sinkt auf das Existenzminimum und darunter, und das über Jahre hinaus. Die Banken gewähren heute eindeutig Kleinkredite, ohne die tatsächliche finanzielle Situation ihres Kunden gebührend zu berücksichtigen. Offenbar lohnt sich das Geschäft eben. Die Grossbanken trifft hier eine besondere Schuld, kontrollieren sie doch 70 Prozent der Kleinkredite. «Wucher ist nicht eine Frage des Zinssatzes, Wucher ist die Ausnutzung einer sozialen Notlage.» Wir können uns diesem Satz, den wir in der Rüşchlikoner Schrift der Gruppe «Sozialarbeit und Kleinkredite» gelesen haben, voll anschliessen.

Die Begrenzung der Vertragsdauer soll eine längere zeitliche Bindung des Kreditnehmers verhindern, das Auflaufen der Zinsen und Kosten, das sich wegen der mit zunehmender Dauer des Vertrages wachsenden Unsicherheit der allgemeinen und individuellen wirtschaftlichen Lage verhängnisvoll auswirken kann, begrenzen. Eine zeitliche Limitierung führt zu adäquateren, überblickbareren monatlichen Raten und damit auch zu einer adäquateren Kreditauslese und Kreditgewährung. Das ist das Entscheidende.

Die Lösung des Bundesrates kommt hier unserer Meinung nach der realen Situation des Schuldners näher als die Lösung der Kommission. Wir stellen Ihnen deshalb in der Detailberatung einen entsprechenden Antrag.

Zur Frage der Anzahl der Kredite: Wir treten entschieden dafür ein, dass nur ein Kleinkredit aufs Mal aufgenommen werden kann, respektive dass keine Kleinkredite aufgenommen werden können zur Tilgung von Schulden aus einem Abzahlungsgeschäft. Wir schliessen uns also in Paragraph 318 dem entsprechenden Minderheitsantrag 1 an. Richtig scheint uns auch, dass der Kreditgeber vom Kreditnehmer Schadenersatz fordern kann, wenn dieser das Bestehen eines anderen Kleinkredites geleugnet hat und die Angaben nicht überprüfbar waren. Ernsthafte Bedenken haben wir jedoch der von der Kommission eingeführten zentralen Schuldnerkontrollstelle gegenüber. Der Kreditor braucht diese Stelle zur Absicherung seiner finanziellen Interessen eindeutig nicht, insbesondere braucht er die gesetzliche Verankerung dieser Stelle nicht. Er hat andere Möglichkeiten, um die Bonität seines Klienten zu überprüfen, und das Gesetz sieht für ihn auch Sicherheitsbestimmungen vor. Vor allem aus Gründen des Datenschutzes wenden wir uns entschieden gegen die Einrichtung einer derartigen Institution und stellen entsprechenden Antrag. Ich werde in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Zur Frage des unlauteren Wettbewerbs und der Abänderung des entsprechenden Gesetzes: Hier geht uns die Vorlage nicht weit genug. Wir hätten ein eigentliches Werbeverbot für Kleinkreditinstitute und Abzahlungsgeschäfte begrüsst. Wir sind aber immerhin froh, dass mindestens die Konsumentenschutzorganisationen hier das Klagerecht bekommen und Käufer und Schuldner vertreten können. Das scheint uns immerhin ein gewisser Fortschritt zu sein.

Mme Jaggi: Le Bureau de notre conseil a prévu trois jours pour l'examen de l'important projet de loi sur le crédit à la consommation. Pendant ces trois jours, dans notre pays environ 3400 contrats de vente par acomptes et de prêts personnels seront passés pour un montant approchant les 30 millions. Ces chiffres irréfutables sont basés sur la statistique tenue par le canton de Zurich et facile à extrapoler pour l'ensemble de la Suisse. A l'heure actuelle, on l'a déjà rappelé, l'en cours total du petit crédit – qui mériterait plutôt la qualification de grand – s'établit à quelque 3 milliards de francs par an. Telle est, mesurée en termes économiques, l'importance désormais considérable des opérations de crédit à la consommation.

Le paradoxe veut que ce type d'opérations demeure pratiquement non réglementé, sinon par des conventions professionnelles tardivement conclues sous la pression des

nécessités et ne liant par définition pas les moutons noirs existant dans chaque branche économique. En effet, les ventes par acomptes soumises à une loi entrée en vigueur il y a bientôt vingt ans ont rapidement perdu de leur importance. En 1973, dix ans après l'entrée en vigueur de ladite loi, ces opérations de vente par acomptes ne représentaient déjà plus que 20 pour cent du total du crédit à la consommation. Cinq ans plus tard, en 1978, elles n'en composaient même plus un dixième, et actuellement les ventes par acomptes représentent approximativement 6 pour cent, et les petits crédits 94 pour cent de ces opérations mesurées en valeur.

C'est dire que, contrairement à ce qui se passe dans les pays étrangers, le législateur suisse a jusqu'ici négligé de s'intéresser à un phénomène dont la portée économique est pourtant considérable, et à un problème dont les incidences sociales sont encore plus importantes. L'importance de ce problème est pourtant reconnue depuis longtemps. Dès 1964, toute une série d'interventions parlementaires dont plusieurs émanant de députés socialistes ont mis en évidence le problème du petit crédit, dont une commission d'experts s'est enfin emparée en 1974. Il a fallu ensuite attendre quatre ans pour surmonter les objections présentées principalement par les branches commerciales dont les ventes sont largement financées par le petit crédit au moyen des fameuses opérations triangulaires du type garagiste/vendeur + institut de petit crédit/prêteur + client/acheteur.

Enfin, le message parut voici déjà trois ans et demi, il a passé depuis par un très long et minutieux examen en commission, ce dont témoignent 750 pages de procès-verbal. Ce très attentif examen en commission rend tout nouveau projet, tel celui que souhaite M. Hunziker, parfaitement superflu. Nous avons déjà trois ans et demi de travaux parlementaires derrière nous. M. Hunziker veut que nous perdions encore trois ans, délai tout à fait inutile. Si la loi est si mauvaise, si compliquée, si sophistiquée, si mal faite qu'il le dit, le Conseil des Etats ne la laissera pas passer.

Pour l'heure, les organisations de consommateurs et les assistants sociaux qui ont quotidiennement à connaître des cas de surendettement savent les difficultés financières qui sont liées au petit crédit. A cet égard il est particulièrement choquant d'entendre les détracteurs du projet de loi que nous avons à examiner évoquer à nouveau à son sujet le spectre de la mise sous tutelle. S'il y a effectivement impossibilité d'exercer librement son pouvoir d'achat de la part du consommateur ou de l'emprunteur, ce n'est pas à cause d'une loi assumant un objectif de protection sociale mais bien en raison du climat régnant dans une société de consommation où l'avoir prime sur l'être, où la possession est porteuse en elle-même de valeurs et où la simple détention de certains objets ou appareils équivaut à une valorisation de la personne. La promotion faite pour les valeurs matérielles, la publicité pour les moyens de se les procurer, l'illusion donnée et propagée de telles facilités de financement, tout cela entraîne bien davantage une privation de liberté et une limitation de l'autonomie personnelle qu'une législation fixant le cadre d'opérations qui doivent être réglementées plus encore peut-être que les autres opérations bancaires qui sont elles pourtant prescrites dans un cadre légal bien déterminé.

Certains dans cette salle tiennent avant tout à la liberté de contracter. Nous, socialistes, pensons que lorsque cette liberté entre en conflit avec un objectif de protection sociale, cet objectif doit être pris en considération. L'évolution du droit va d'ailleurs dans ce sens, qui tend à restreindre dans l'intérêt général la liberté du commerce et de l'industrie au fur et à mesure que parallèlement, l'économie de marché ultra-libérale prend la couleur d'une économie sociale de marché. Nous souhaiterions aller plus vite dans cette direction mais l'inertie aussi, nous le savons, est une force.

En l'occurrence, avec ce projet de loi sur le crédit à la consommation, nous avons l'occasion de prendre en considération la plus faible partie au contrat: l'emprunteur face

au prêteur, celui qui se trouve dans la position de demandeur face à celui qui a, celui qui sait et celui qui jusqu'ici détermine lui-même les conditions du contrat.

Sans même entrer dans des considérations psychologiques ou sociales, on voit tout de suite de quel côté penche la balance entre les deux. Le projet de loi que nous allons examiner doit rétablir l'équilibre, comme le font de façon plus ou moins satisfaisante par exemple le code des obligations pour les rapports entre acheteurs et vendeurs, usagers et prestataires, touristes et agents de voyage, ou encore la loi sur le contrat d'assurance, beaucoup trop ancienne il est vrai, pour les rapports entre assurés et compagnies, ou encore la loi sur les banques pour ce qui est des rapports entre elles-mêmes et leurs clients, particulièrement en leur qualité d'épargnants.

Pour toutes les raisons précitées, le groupe socialiste se prononce résolument pour l'entrée en matière sur le projet de loi sur le crédit à la consommation, lequel projet présente par rapport à la situation sauvage actuelle une série d'apports qu'il nous faut saluer, et que d'ailleurs M. Hunziker voudrait simplement exprimer dans un autre texte, je ne sais sous quelle autre forme, histoire sans doute de «gagner» du temps. Ces apports, ce sont d'abord des définitions claires des types de contrats concernés, directement ou par analogie – le cas des cours par correspondance et des cartes de crédit assimilées au crédit personnel est particulièrement important, comme il est important de prévoir que par analogie les formes de contrat nouvelles, les faux comptes courants par exemple, que pourraient imaginer des vendeurs ou des prêteurs astucieux, sont également d'avance couverts sans révision de la loi.

Le projet présente aussi des exigences nettes et justifiées quant à la forme et au contenu du contrat ainsi qu'à l'indispensable consentement du conjoint. L'introduction d'un délai de sept jours constitue un progrès qui nous l'espérons anticipe sur la généralisation d'un tel délai pour tous les contrats de vente d'une certaine importance ou passés dans certaines conditions. Dans sa clarté, le projet de loi énumère également les cas de nullité du contrat qui constituent en quelque sorte la contrepartie des exigences posées et qui jouent le rôle de sanction pour irrespect des conditions formelles, non-respect particulièrement grave dans le cas des contrats d'adhésion préimprimés en usage dans la branche du petit crédit. Nous saluons également la disparition de la cession de salaire et de toute mise en cause du revenu du travail, suppression à laquelle les banques ont déjà largement procédé et que votre commission vous demande d'approuver. Le Conseil fédéral se rallie je crois à cette idée.

Enfin, le projet de loi a cherché à restreindre aussi bien l'endettement parallèle que l'endettement en chaîne qui peuvent l'un et l'autre, surtout s'ils sont cumulés, mettre les emprunteurs dans des situations inextricables qui évoquent davantage le genre de situations dépeintes dans les romans les plus noirs d'Emile Zola que dans la société ultra-civilisée dans laquelle nous sommes engagés en ce dernier tiers de vingtième siècle. Cette question de la lutte contre le surendettement représente évidemment le cœur du débat à propos de la réglementation du crédit à la consommation. Le groupe socialiste pense que dans ce domaine le principe et la pratique doivent être d'une égale netteté et simplicité: pas plus d'un petit crédit par personne, ainsi que vous le propose la minorité I à l'article 318/bis, 1^{er} alinéa, et pas d'ouverture pour un petit crédit en vue d'amortir un endettement antérieur, article 318m. Toute autre solution ressemble davantage à une épicerie un peu malsaine qu'à une réglementation claire et digne de ce nom. De même, il importe de maintenir à 24 mois, ce qui représente déjà une prolongation de six mois par rapport au projet du Conseil fédéral, la durée maximale de remboursement pour un crédit à la consommation. En effet, le financement d'appareils dont la durabilité se dégrade progressivement ne peut être envisagé en plus de deux ans, ce qui représente d'ailleurs déjà le double de la durée de la garantie légale. Et que dire des risques pris par l'emprunteur qui,

à l'instigation des publicités personnalisées et dédramatisées au maximum, souscrit un emprunt pour le financement d'un achat de voiture, remboursable en 60 mois, c'est-à-dire en cinq ans, alors que par exemple les autorités fiscales de nos cantons recommandent l'amortissement d'un véhicule de tourisme en trois ans par tranches de 50, 35 et 15 pour cent? Mais la réduction de la durée du remboursement ne suffit pas et le projet réserve la possibilité d'un remboursement avant terme, remboursement anticipé qui doit être encouragé par une remise des trois quarts des intérêts payables pour la durée restante.

Au total, nous regrettons une seule lacune dans le projet de réglementation du crédit à la consommation: l'élimination de la publicité la plus insistante et la plus tapageuse, celle que l'on trouve notamment dans les quotidiens à très grande diffusion, dans les expéditions en grand nombre à tous les ménages, dans les affiches aussi désormais.

Certes, le projet de loi sur le crédit à la consommation prévoit certaines modifications de la loi sur la concurrence déloyale mais ne réglemente, pas plus que cette dernière, la publicité mensongère ou manifestement exagérée.

Malgré cette lacune et compte tenu du très important acquis représenté par le projet de loi sur le crédit à la consommation tel qu'il est ressorti des débats de votre commission, le groupe socialiste se prononce pour l'entrée en matière à ce sujet et pour le maintien de la version du Conseil fédéral, éventuellement des propositions de la commission, sous réserve des trois alinéas pour lesquels il vous présente une proposition de minorité, l'article 318g – effet de la nullité – et les alinéas 1 et 2 de l'article 318bis relatifs aux restrictions en matière de nouveaux crédits.

Reichling: Es zeigt sich, dass die Eintretensdebatte zum Konsumkreditgesetz diesmal keine blosse Formsache ist. Die lange Beratungszeit in der Kommission und der selten erlebte Umfang der vorgeschlagenen Änderungen am bundesrätlichen Text zeigen, dass in der Kommission um jede Formulierung hart gerungen wurde. Der Gesetzestext ist keineswegs unproblematisch, und der Antrag auf Eintreten erfolgt auch von unserer Fraktion nicht mit grosser Begeisterung. Die Vorlage zeigt mit unübersehbarer Deutlichkeit, wohin wir gelangen, wenn wir über die Grundsätze der Vertragsfreiheit und Vertragsklarheit hinaus im Bereich des Ermessens und getragen von weltanschaulichen Motiven die Menschen durch umfassende Reglementierung vor möglichen oder vermeintlichen Fehlern bewahren wollen. Vor dem Jahre 1962 war die gesamte Materie im Obligationenrecht in drei Artikeln 226, 227 und 318 abschliessend geregelt. 1962 wurde das Abzahlungs- und Vorauszahlungsgeschäft reglementiert, um die Konsumenten vor ihren eigenen voreiligen Käufen und Kaufabsichten zu schützen. Das Resultat waren damals 21 neue Paragraphen. Das Problem konnte damit aber nicht gelöst werden. Es ergab sich eine simple Verlagerung zur Beanspruchung von Konsumkrediten. Deshalb folgt nun die nächste Runde.

Im Bereich der Abzahlungs- und Vorauszahlungsverträge ist die Ausweitung von 21 auf 33 Artikel vorgesehen. Das Kleinkreditwesen soll mit 23 neuen Artikeln des Obligationenrechts geregelt werden. Der Bundesrat beantragte sogar die Aufnahme eines neuen Titels mit sechs neuen Artikeln im Strafgesetzbuch. Dieses Werk soll einige tausend Schweizerinnen und Schweizer vor Tücken der Verschuldung bewahren. Wird das gelingen? Zusammen mit dem Bundesrat hofft das die Mehrheit der Kommission. Nicht alle sind davon gleich überzeugt. Die Zukunft wird zeigen, ob alle Löcher gestopft und alle Umgehungen verbarrikiert worden sind, oder ob im Bereich der Miete oder des Leasings neue Lücken gefunden werden.

Ein Aspekt darf nicht übersehen werden: Sollte es tatsächlich gelingen, für kreditthürige Menschen alle Löcher zu stopfen, so besteht immer noch die Gefahr, dass derjenige, der aus irgendwelchen Gründen dringend Geld nötig hat, statt zum geplagten Schuldner zum Verbrecher werden könnte. Ich will hier keine zu düstere Prognose malen. Ich fühle mich aber doch verpflichtet, diesen Aspekt, den die

Materie in sich trägt, hier auch darzustellen, weil wir nicht glauben können, dass es gelingen wird, mit gesetzlichen Massnahmen finanzielle Not und Abhängigkeit aus der Welt zu schaffen.

Es darf nicht übersehen werden, dass mit dem Einbezug des Kreditwesens in die neue Vorlage in die Geschäftstätigkeit einer Branche eingegriffen wird, die durch ihre grosse Sachkenntnis, ihre Zuverlässigkeit und ihre knappe Kostenkalkulation weltweites Ansehen und Vertrauen errungen hat. Es stellt sich deshalb die berechtigte Frage, ob man die unbestritten vorkommenden Missstände nicht viel einfacher über Vorschriften im Bankenbereich beheben könnte als über die Einschränkung der Vertragsfreiheit, die zweifelsohne der überwiegenden Zahl der Kreditnehmer bisher zum Vorteil gereicht hat. Wenn Gewähr bestehen würde, dass nur kontrollierte, anerkannte Bankinstitute das Geschäft der Kleinkredite betreiben könnten, würde wahrscheinlich ein einfacherer Weg zum Ziel führen, denn diese Institute haben kein Interesse an einem schlechten Ruf.

Es kann heute erfreulicherweise festgestellt werden, dass sich die Verhältnisse allein während des langen Zeitraums der Kommissionsberatungen ganz wesentlich gebessert haben. So sind heute die meisten Kleinkreditinstitute verbandlich organisiert und der Zentralstelle für Kreditinformation angeschlossen. Diese Banken haben eine wirksame Werbebeschränkung vereinbart, bringen einen übersichtlichen Mustervertrag zur Anwendung und schützen sich durch ein gutes Informationssystem vor unzuverlässigen Kreditnehmern. Der freiwillige Verzicht der Banken auf die Lohnzession ist ein Zeugnis dafür, dass sie bestrebt sind, auf zweifelhafte Geschäfte selbst zu verzichten.

Wir verstehen deshalb sehr wohl die Diskussion, die aus dem Kreise der freisinnigen Fraktion laut wird, welche nach einem knappen, einfachen und leicht verständlichen Gesetz ruft. Wir wären der freisinnigen Fraktion auch dankbar gewesen, wenn sie in die Reihen der Kommission Experten hätte abordnen können, die entsprechende Anträge hätten formulieren können. Leider war das nicht der Fall. Wir haben wohl darüber diskutiert, waren aber immer wieder vor der Situation, ob wir etwas wirksames oder schlussendlich gar nichts machen sollten. Heute ist es zu spät, um nur mit pauschalen Schlagworten eine solche Vereinfachung zu fordern. Vielleicht – das möge dahingestellt sein – wird der Ständerat hier die einfache Formulierung finden. Viele von uns wären glücklich. Es geht heute darum, entweder ja oder nein zu sagen. Wir wollen keine einfache Gesetzgebung, die nachher nur wieder neue Missstände mit sich bringt. Ich glaube nicht, dass irgendwer an den vorgeschlagenen Artikeln wirklich Freude hat. Es bleibt eher eine Unsicherheit oder sogar ein ungutes Gefühl zurück. Wir bewegen uns mit der vorgeschlagenen Normendichte wohl eindeutig im Grenzbereich einer vernünftigen und auf das Volksganze ausgerichteten Gesetzgebung.

Ein Gedanke darf nicht ausser acht gelassen werden: Das Gesetz bezweckt ein Hindernis gegen die Risikofreudigkeit des Menschen. Verdanken wir aber nicht unsere gut laufende Wirtschaft, unseren Wohlstand und damit eben auch die soziale Sicherheit unseres Volkes ausgerechnet jenen Menschen, die zu allen Zeiten unserer Geschichte bereit waren, ein bedeutendes Risiko einzugehen, als Unternehmer Hab, Gut und Ansehen aufs Spiel zu setzen, um Fortschritte zu erzielen, die unseren Lebensstandard an die Spitze aller Völker gehoben haben? Haben in unserer Wirtschaftsentwicklung nicht auch jene, die gestrauchelt sind, zum Wohle des ganzen Volkes beigetragen? Wenn wir nun aber diese für uns unentbehrliche Risikofreudigkeit eines Menschen am Beginn seiner Karriere, beim Start in das selbständige Leben, dort, wo einer noch keine materiellen Sicherheiten anzubieten hat, sondern nur seinen klugen Kopf und seine starke Hand, gewissermassen im Keime ersticken, dann müssen wir uns ernsthaft fragen, ob wir auf dem rechten Wege sind. Leider hat nicht jeder junge Mann und jede junge Frau einen Vater oder eine Mutter, die mit grosszügigen und vertrauensvoll gewährten Krediten den Start ins Leben erleichtern.

Neben allem, was uns hier nicht behagt – ich habe das etwas dargestellt – müssen wir nun aber auch die Realitäten sehen. Es sind deshalb folgende Argumente, welche die SVP-Fraktion mehrheitlich veranlassen, für Eintreten auf die Vorlage zu stimmen. Die Existenz von unverantwortlichen Kettenverschuldungen zeigt, dass auf der Kreditgeberseite immer noch schwarze Schafe am Werke sind, die auch vor Geschäften keinen Abstand nehmen, welche fatale Auswirkungen für die Kreditnehmer und insbesondere deren Familien haben. Das Kleinkreditgeschäft wächst zudem in einem beachtlichen Ausmass weiter an. Dies lässt erwarten, dass als Folge eines Wirtschaftsrückganges eine grosse Zahl von Kreditnehmern in wirtschaftliche Schwierigkeiten kommen könnte. Besonders fatal ist dabei die kumulative Wirkung von Konjunktur und Teuerung, die bei anschliessender Rezession zu entsprechenden Notsituationen geradezu führen muss.

In der Kommission konnten zahlreiche unakzeptable Formulierungen eliminiert oder entschärft werden, so die feste Kreditlimite, das Verbot des Zweitkredites, die asozial kurzen Rückzahlungsfristen und die Aufnahme von Sonderstrafatbeständen. Alle Klippen scheinen zwar noch nicht überwunden, und in einzelnen Bereichen ging die Kompromissbereitschaft in der Kommission bereits an die Grenze des Tragbaren.

Wir können nicht übersehen, dass der Widerstand des Schweizern gegen neue Gesetze wächst. Er will nicht immer mehr verwaltet werden. So bereitet uns die Maximallaufzeit von 24 Monaten nach wie vor etwas Mühe, weil sie legitimen Bedürfnissen im Wege steht. Auch das Verbot der Umfinanzierung des Erstkredites bei einem späteren zusätzlichen Kredit entbehrt in unseren Augen weitgehend der Logik. Schliesslich ist auch die rasche Einschaltung des Richters bei auftretenden Zahlungsschwierigkeiten eine Vorschrift, die keinem der Vertragspartner Freude machen wird. Die fakultative Anrufungsmöglichkeit des Richters durch beide Kontrahenten bei Aussichtslosigkeit auf eine gütliche Regelung hätte wahrscheinlich bessere Aussichten. Ich möchte mit diesem Hinweis andeuten, dass wir der Vorlage vor dem Volke wenig Chancen einräumen, wenn das Parlament hinter die Kommissionsanträge zurücksinken sollte. Die gegenwärtigen Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland zur Lockerung der entsprechenden Gesetzgebung deuten darauf hin, dass einer zu stark einschränkenden Gesetzgebung zuerst von der Arbeiterschaft Gegnerschaft erwachsen könnte. Wir dürfen nicht vergessen, dass es die kleinen Leute sind, die in erster Linie über Abzahlungsgeschäfte oder Konsumkredite der Teuerung ausweichen möchten. Wenn die Teuerung in den Bereich von 10 Prozent gerät, wird das Abzahlungsgeschäft leicht vorteilhafter als das vorgängige Sparen. Ohne grosse Freude, aber angesichts unbestreitbarer Missstände wird deshalb die Mehrheit unserer Fraktion für Eintreten auf die Vorlage stimmen. Bei den Mehr- und Minderheitsanträgen wird sie der freiheitlicheren Lösung den Vorzug geben, und auch die eingereichten Einzelanträge nach den gleichen Kriterien in Erwägung ziehen.

Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und auch den Antrag Hunziker abzulehnen. Es geht jetzt darum, entweder ein wirksames Gesetz zu schaffen oder es dann vollständig abzulehnen.

Frau Meier Josi: Wie Sie von den Berichterstattern gehört haben, löst diese Vorlage die heute 20jährige Regelung des Abzahlungs- und Vorauszahlungsvertrages im Obligationenrecht ab. Sowohl die alte wie die neue Vorlage hatten dasselbe Ziel. Die beiden zwei Jahrzehnte auseinanderliegenden Botschaften brauchen fast dieselben Worte, um dieses Ziel hervorzuheben. 1960 konnte man lesen: «Im Vordergrund der Reformbestrebungen steht ein vermehrter Sozialschutz, der den Käufer beim Abschluss vor Missbräuchen bewahrt.» Heute liest man: «Ziel der Revision ist die Verbesserung zur Stärkung und Erweiterung des Sozialschutzes.»

Der Sozialschutz von 1960 hat sich in der Tat nicht als genügend erwiesen. Die alte Regelung war zu weitmaschig, zu vertrauensselig. Sie erlaubte vor allem ein Ausweichen vom Warenkredit auf den Barkredit. Falls ich einmal zuhänden meiner vielen Patenkinder Memoiren schreiben sollte, könnte darin die Initiative Deonna, der als Direktor des Autosalons offenbar um die Praktiken beim Autoverkauf wusste, als jene Vorlage figurieren, bei der ich bei meinem Ratseintritt vor über zehn Jahren erstmals in einer Kommission Einsitz nahm. Es wäre mir dann lieber, wenn dieses Geschäft nicht als Schreckbeispiel dafür herhalten müsste, dass unser Parlament nicht mehr fähig ist, anstehende Probleme anzupacken und sie auch zu lösen.

Das Problem der Konsumkreditregelung besteht jedenfalls heute, zehn Jahre nach Einreichung dieser Initiative, immer noch. Nicht einmal die Banken bestreiten es. Sie haben denn auch, seit die Vorlage beraten wird, Leistungen erbracht, die ohne den Druck dieser Beratung nicht erfolgt wären. Was aber geschieht, wenn der Druck nun durch einen Nichteintretensbeschluss einfach wegfällt? Wir dürfen ein derart lange anstehendes Problem auch nicht durch Rückweisung nochmals auf die lange Bank schieben. Das wäre wahrhaftig ein Armutszeugnis für uns.

Der Gesetzestext, der aus der Kommissionsberatung hervorging, mag Wünsche offen lassen. Er geht jenen, die nur Sozialhilfefunktionen haben, viel zu wenig weit, denen aber, die diese ertragreiche Marktlücke entdeckt haben, viel zu weit. Das spricht im Grunde dafür, dass sich die Kommission redlich bemüht hat, einen Weg der Mitte zu finden. Die Beratungen haben gezeigt, dass wir keine Lösung finden können, die allen eitel Freude bereiten wird. Gesetzgebung ist ja auch nicht immer eine Frage des Lustgewinns. In dieser Lage plädiere ich viel eher für Mut zur Unvollkommenheit als für Resignation. Das Leben lässt sich natürlich in seiner Vielfalt nicht vollständig einfangen, aber die offensichtlichen Grundbedürfnisse sollten wir doch einer Regelung zuführen. Dazu gehört in einem Staat, der im Interesse des Gleichgewichts zwischen den Vertragsparteien das Bedürfnis nach Konsumentenschutz ausdrücklich anerkannt hat, auch ein mit dem notwendigen Sozialschutz ausgestattetes Konsumkreditgesetz.

Das Sozialschutzbedürfnis ist eben ausgewiesen. Es kann – Kollege Kaspar Meier hat zu Recht darauf hingewiesen – nicht mit einem kleinen Prozentsatz von Verlustquoten der Banken wegdiskutiert werden. 10 Prozent von gegen 400 000 Krediten ergeben immer noch 40 000 Fälle, bei denen irgendwie Schwierigkeiten entstehen. Die Dunkelziffer aber dürfte bedeutend grösser sein, und von der erfahren auch die Banken nichts. Wir dürfen einfach nicht vergessen, dass der Konsumkredit in der Regel eben doch von Leuten beansprucht wird, die über nichts anderes als ihr Erwerbseinkommen verfügen. Sie geben ihr Einkommen aus, bevor sie es haben. Sie müssen das durch keine anderen Sicherheiten gedecktes Risiko mit hohen Zinsen zahlen – Zinsen, die oft schon 18 Prozent erreichten, als hierzulande noch 4 Prozent für Hypothekarkredite gang und gäbe waren. Dass im Obligationenrecht das Darlehen übrigens zinsfrei geregelt ist, haben die meisten von uns völlig vergessen. Damit wären wir dann wieder bei der Barmherzigkeit von Kollege Alder. Aber zurück zum Konsumkredit.

Das Kreditvolumen nähert sich – wir haben es auch gehört – der 3-Milliarden-Grenze. Das Geschäft mit dem Kleinkredit, früher von den Banken eher verpönt, floriert heute. Der Wucher ist sozusagen ehrbar geworden. Frau Mascarin hat allerdings eben zu Recht darauf hingewiesen, dass Wucher weniger mit dem Zinssatz zu tun hat als mit der Ausnützung einer Notlage. Die Sozialarbeiter kämpfen nach wie vor mit dieser Kehrseite der Konsumkredite, die teils aggressiver Werbung zuzuschreiben ist. Sie kämpfen mit der hohen Dauerverschuldung sozial schwacher Kreise, mit dauernd verpfändeten Löhnen, auch immer wieder mit der Gefahr der Kriminalisierung von Schuldner. Trotz freiwilligen Vorkehren der Banken erhielt ich noch letztes Jahr – und zwar selbst von anderen Instituten als von der am meisten berüchtigten Bank Rohner, deren Werbepraktiken hier an

den Pranger gestellt gehören – Aufforderungen wie etwa dieses rosarote «billet doux» mit der Aufschrift «Persönlich» und Hinweisen wie «Sie erhalten sofort Bargeld bis zu 30 000 Franken, ohne anzugeben, wofür Sie das Geld brauchen, keine Anfragen bei Arbeitgebern, Hausmeistern usw.».

Derartige Werbepraktiken verschwinden eben nicht von selbst – ein Zeichen mehr, dass wir nicht um eine Neuregelung herumkommen. Der bundesrätliche Entwurf war scharf und konsequent, etwa mit seiner knappen Laufzeit, mit dem totalen Zweitkreditverbot, mit den strafrechtlichen Sanktionen. Er entsprach eben den Anträgen dieses Parlamentes und nicht einer politischen Präoption. Die Kommission hat auf die strafrechtliche Ausweitung verzichtet, sie hat die Laufzeit der Kredite verlängert, sie hat das Zweitkreditverbot gelockert und sie hat die Lohnzession für solche Kredite verboten. Soweit dem Entwurf noch nicht überall ein Gleichgewicht geglückt ist, sollten wir immerhin nicht vergessen, dass wir in einem Zweikammersystem leben. Es ist dem Zweitrat nie verboten, ein noch besseres Gleichgewicht zwischen den gegenläufigen Interessen zu finden.

Es geht auch nicht darum, das Gesetz des Jahrhunderts zu schaffen. Wir versuchen, das zu erfassen, was heute an Problemen sichtbar und erfassbar ist. Wir lösen nicht die Probleme von übermorgen, sondern die von heute. In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die CVP grundsätzlich Eintreten und möglichst weitgehende Zustimmung zur Kommissionsmehrheit, die doch ein sehr labiles Gleichgewicht darstellt.

Präsidentin: Es folgen die Einzelsprecher.

Künzi: Es ist uns bekannt, dass vor einigen Jahrzehnten der Erwerb von Konsumgütern auf Kredit vorwiegend mittels Abzahlungsverträgen getätigt wurde. Um die aufgetretenen Missbräuche der Verkäufer und Finanzierungsinstitute zu bekämpfen, wurden im Artikel 226 OR zwingende Bundesvorschriften erlassen. Die heutige Praxis zeigt nun, dass einerseits diese Normen reformbedürftig sind und andererseits mehrheitlich eine neue Form des Konsumkredits, ohne Einschaltung des Verkäufers, als Bargelddarlehen oder Kleinkredit bekannt, gebraucht wird. Um logisch zu bleiben, gilt es nun, entweder ebenfalls Normen für den Kleinkredit zu schaffen oder die bestehenden Vorschriften über den Abzahlungsvertrag ausser Kraft zu setzen. So vielversprechend die Abschaffung von Erlassen für die meisten von uns aus Unlust an neuen Gesetzen erscheinen mag – ich denke an das Votum von Herrn Linder –, hege ich in diesem Falle berechtigte Zweifel, ob sich dies als bessere Lösung herausstellen würde.

Meine Bedenken beruhen nämlich auf der gesammelten 40jährigen praktischen Erfahrung im Kanton Zürich auf dem Gebiet des Kleinkredits, wo bereits seit 1942 mittels Gesetz, Verordnung und Weisungen diese Art von Darlehensgewährung nicht nur geregelt, sondern auch beaufsichtigt wird. Dies trifft übrigens ebenfalls im Kanton Genf zu, da in diesen beiden Kantonen die meisten Kleinkreditinstitute domiziliert sind. Allein im Kanton Zürich stehen 30 Kleinkreditinstitute unter Bewilligungspflicht. Sie gewähren jährlich etwas mehr als 100 000 Kleinkredite mit einem Wert von rund 1 Milliarde Franken. Dies entspricht 40 Prozent des Umsatzes im ganzen Land. Mehrere Forderungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes sind bei uns in Zürich seit langem in Kraft, so zum Beispiel die Angabe der Kreditkosten in Jahresprozenten auf dem Vertrag oder die Auszahlungen der Darlehen ohne Abzug.

Sowohl hier als auch im Ausland wird eine Gesetzgebung über das Kleinkreditwesen als notwendig erachtet und gewünscht. Die bisher den Kantonen freigestellte Normierung dieses Gewerbes ist richtigerweise jetzt auf Bundesebene zu erfassen, weil die Gewährung von Konsumkrediten, die zuerst durch kleinere Institute in eher lockerem Rahmen gepflegt wurde, nun eine Verlagerung erfährt, nachdem sich in zunehmendem Masse die Banken und Grossbanken dieser Sparte annehmen. Ihr Filialnetz erstreckt sich über das ganze Land, und Kredite werden

über die Kantonsgrenzen hinaus gewährt. Die Vereinheitlichung und Ersetzung der bestehenden Regelungen durch Bundesrecht drängt sich meines Erachtens deshalb auf, wobei es vielleicht vorteilhafter gewesen wäre, ein kürzeres Bundesgesetz zu erlassen und die Regelung der technischen und Detailfragen auf dem Verordnungsweg durch den Bundesrat. Somit wären zukünftige Anpassungen an die Wirtschaftsentwicklung leichter gewesen.

Ich möchte abschliessend festhalten, dass wir möglichst einfache und klare Vorschriften erlassen müssen, damit der Nutzniesser, nämlich der Konsument, den Sinn und Zweck dieses Werkes bejaht und insbesondere die Bedingungen seines Vertrages leicht verstehen kann. Gewisse Verbesserungen dieser Vorlage sollten wir im Laufe unserer Beratungen vornehmen. Auf verschiedene Punkte werde ich in der Detailberatung des Gesetzestextes zurückkommen. Wir wollen aber jetzt handeln und nicht weitere Jahre auf dieses wichtige Gesetz warten. Deshalb stimme ich für Eintreten auf den vorliegenden Entwurf und lehne Rückweisung und Nichteintreten ab.

Bundi: Ich schicke voraus, dass ich für Eintreten auf diese Vorlage bin. In dieser Eintretensdebatte möchte ich nur zu einem Punkt des Kleinkreditgesetzes Stellung nehmen, nämlich zu demjenigen der höchstzulässigen Zinssätze. Gemäss einer Darstellung in der Presse zu Beginn des vergangenen Jahres bewegen sich die Zinssätze der Kleinkreditinstitute zwischen 9,5 Prozent und 15,74 Prozent. Es ist bekannt, dass viele Kreditnehmer gerade wegen der hohen Zinssätze dieses Geschäftes unverhältnismässig hohe Opfer bringen, dass sie dadurch schwere Spannungen in Familie und Beruf zu ertragen haben.

Als Gründe für die hohen Zinsen werden von den betreffenden Instituten besonders das erhöhte Risiko, die Restfinanzierungskosten, Aufwendungen für die Werbung – ein Kapitel für sich! – sowie der administrative und der buchhalterische Aufwand genannt. Ich frage aber, warum es möglich ist, dass zum Beispiel die Bernische Kantonalbank und die Genossenschaftliche Zentralbank mit Zinssätzen von 9,5 Prozent respektive 9,75 Prozent operieren können, Prokredit aber 15,74 Prozent verlangt. In meinen Augen sind letztere Sätze Wucher. Wohl geben Kleinkredite etwas mehr Arbeit, die Quote der Verluste liegt aber nach Angabe der Institute selber sehr tief. Ein «gerechter» Zins inklusive Gebühren würde sich heute auf höchstens 10 Prozent stellen.

Nach Bankengesetz gehören die Kleinkredite zu den «festen Vorschüssen mit oder ohne Deckung», also zu jenen Krediten, die auch Firmen über den Tagesbedarf hinaus gewährt werden. Daher gehen sie auch unter dieser Rubrik in die Liquiditäts- und Eigenmittelberechnung ein. Es ist also zu fördern, dass Kleinkredite nicht höher als zu den Durchschnittsansätzen für feste Vorschüsse und Darlehen verzinst und mit einer Kommission oder Gebühr für alles inklusive von zusätzlich 3 Prozent belastet werden.

Nun gestatte ich mir noch einige Ausführungen zur höchstzulässigen Zinsgrenze oder Wuchergrenze und eine entsprechende Anfrage an den Bundesrat. In Artikel 318b Absatz 3 ist vorgesehen, dem Bundesrat zu überlassen, die Höchstsätze festzulegen.

Meines Erachtens übernimmt der Bundesrat hier eine schwere und sehr verantwortungsvolle Aufgabe. Nun muss man leider in der Botschaft nachlesen, dass von einer Höchstgrenze von 18 Prozent auszugehen sei. Dabei stützt man sich auf eine Zahl, die im zürcherischen Ausführungsgesetz zum ZGB sowie in einem von nur acht Kantonen unterzeichneten Konkordat niedergelegt ist. Ebenfalls wird auf einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 1954 verwiesen, der, sich abstützend auf jene Zürcher Limite, feststellte, diese Grenze zeige, was nach schweizerischem Massstab noch als angängig und was als missbräuchlich zu gelten habe. Die 18 Prozent würden für den Wuchertatbestand des Strafrechts eine Richtlinie darstellen.

Mir scheint es sehr bedenklich zu sein, wenn man nun von einer begrenzt geübten Praxis ausgehend bereits von einer

«beinahe zu Gewohnheitsrecht gediehenen Höchstgrenze von 18 Jahresprozenten» spricht, wie das in der Botschaft der Fall ist. Wir können auch ein anderes Gewohnheitsrecht schaffen. Ich postuliere hier eine Maximalgrenze von 12 Prozent. Ich frage den Bundesrat an, der in der Folge die obersten Zinssätze zu bestimmen hat, ob ihm sein soziales Gewissen nicht gebietet, mehr Gerechtigkeit zugunsten der sozial Schwachen walten zu lassen. Nur am Rande sei daran erinnert, dass in unserer abendländischen Gesellschaft jahrhundertlang ein Zinsverbot bestand. Nachdem dasselbe seit dem 15. Jahrhundert nicht mehr durchgesetzt werden konnte, galt aber noch während längerer Zeit ein Maximalsatz von 5 Prozent. Und heute sollten wir uns an ein Drei- bis Vierfaches davon gewöhnen? Ich ersuche zum Schluss oder bitte vielmehr Herrn Bundesrat Furgler, er möge seine Bereitschaft bekunden, in der Ausführungsgesetzgebung dahin zu wirken, dass die heute bei 18 Prozent interpretierte Wuchergrenze deutlich nach unten korrigiert wird.

M. Teuscher: Il est à se demander s'il est raisonnable, dans un monde de progrès, d'information, de science et de recherche de tous ordres, que l'Etat doive se mêler jusque dans le comportement de l'individu et des moyens qu'il entend utiliser pour le financement de ses besoins. C'est peut-être un paradoxe. Cependant, la façon de vivre, de se réaliser, a pris durant ces dernières décennies des dimensions et des formes nouvelles, parfois délicates, même dangereuses pour la stabilité et l'avenir de la cellule de base d'un pays, la famille.

Cette question de réglementation du crédit à la consommation n'est pas nouvelle. La loi de 1962 était déjà le signe que ce problème souciait les autorités de ce pays. Il a fallu de nombreuses interventions parlementaires, dénonçant des abus et la manière de contourner les règles de la loi, pour enfin arriver à mettre sur pied quelque chose de plus réaliste. Il a fallu vingt ans; c'est me semble-t-il long, trop long, pour un problème aussi important.

Les causes de ce retard sont à chercher dans les difficultés de concilier les intérêts en présence, soit ceux des prêteurs et ceux de la commercialisation des biens de consommation. Mais à ce jour, l'accélération de la montée des crédits débouche sur l'insouciance. Ce n'est plus admissible. La mise en application de nouvelles mesures ne permet plus aucun retard.

A la décharge du consommateur, victime de l'intrusion de l'Etat dans son comportement et ses affaires, il est influencé par une publicité redoutable, avec tous les moyens modernes de diffusion, parfois sans scrupule quant à la véracité des propos énoncés. Il y a lieu d'ajouter les nouveaux systèmes de vente, où le consommateur est conditionné, soumis aussi bien à un choix considérable qu'à des conditions de paiement merveilleuses. De là, il faut comprendre que le client puisse avoir des faiblesses, sans entrevoir exactement ce qui va se passer plus tard.

Les succès des nouvelles méthodes de vente et des conditions de vente n'ont pas tardé à se manifester, tout d'abord par un chiffre d'affaires, son perpétuel accroissement postulant toujours plus de moyens publicitaires supplémentaires et nouveaux. Par contre, la sonnette d'alarme commence à s'agiter lorsque certaines statistiques de quelques instituts de crédit apparaissent. J'en tire un seul exemple, celui du canton de Zurich. En effet, dans ce canton, durant l'année 1980, plus de cent mille contrats de petits crédits ont été établis, représentant plus d'un milliard de francs. Enfin, selon l'Association suisse des banquiers, en 1979, un ménage suisse sur trois a conclu un contrat de prêt personnel.

Il devient urgent, devant cet accroissement rapide des crédits, de réglementer par une loi fédérale le crédit à la consommation. Il s'agit d'en faire une qui touche l'ensemble de la collectivité et dont la gestion ne puisse être laissée à l'Association des banquiers. En effet, cette Association ne regroupe pas l'ensemble du marché, elle ne peut que pro-

poser des directives basées sur un code d'honneur; certaines banques n'en font pas partie.

Le projet de loi qui nous est présenté représente une protection sociale efficace, cohérente et indispensable:

D'une part, elle a l'avantage de réglementer toutes les formes de crédits à la consommation qui se sont développées: contrats de location, de location-vente, leasing, de ventes par acomptes, tout en renforçant la législation déjà en vigueur sur la vente à tempérament.

D'autre part, ce projet précise la forme des contrats qui devront être établis dans des termes clairs et compréhensibles pour le preneur de crédit, notamment en stipulant clairement les intérêts, en pour cent et en francs.

De plus, et cela paraît essentiel, ce projet de loi limite la durée de remboursement à 18 mois, éventuellement à 24 mois, selon le rapport de la commission, et il n'autorise la conclusion que d'un seul crédit à la fois, afin de supprimer l'endettement en chaîne qui consiste à faire un trou pour en boucher un autre.

Il est vrai que, parmi toutes les familles endettées, beaucoup honorent régulièrement leurs engagements, mais les personnes ou les familles qui ont cru au remède-miracle du petit crédit, tel qu'il est présenté dans la publicité, sont encore trop nombreuses. Ces familles ont en fait aggravé leur situation financière, en prenant des engagements de remboursement pour trois, quatre, voire cinq ans, remboursement dont elles ne voient jamais la fin. Survient une maladie, un problème de travail, une naissance, et on ne peut plus faire face à ses obligations. C'est alors justement qu'intervient le risque de prendre un nouveau crédit et d'entrer dans le cercle de l'endettement en chaîne.

Les services sociaux des communes connaissent bien ces cas de familles endettées qui ont recours à l'aide financière privée ou publique. On peut citer des cas fréquents, dans nos communes, de familles à revenu modeste qui paient régulièrement les mensualités bancaires et qui laissent s'accumuler les arriérés de loyer. On fait alors appel à l'aide sociale publique pour ne pas se faire expulser de l'appartement, et on arrive à cette situation où, indirectement, c'est la collectivité, en aidant ces familles, qui rembourse les prêts bancaires.

Enfin, un aspect du crédit à la consommation, c'est les conséquences qu'il provoque dans le cadre familial. Elles ne sont que rarement abordées, et pourtant elles ont une importance considérable pour l'unité de la famille. Prétendre que de graves difficultés financières ne débouchent pas sur des soucis insupportables, provoquant disputes et reproches au sein d'une famille, ne serait pas la réalité. De là à arriver dans un climat de tension permanente il n'y a qu'un pas, et c'est malheureusement souvent le cas. Dès lors, les répercussions ébranlent la solidité de la famille, et les premières victimes en sont les enfants.

Cet aspect du problème doit être relevé, car de lui dépend l'avenir de la famille, sa cohésion, comme aussi la confiance et la sécurité qu'elle doit représenter pour les enfants.

En conclusion, une loi qui réglemente le crédit à la consommation, dans un esprit de protection et de prévention sociale, est nécessaire, et le projet qui nous est soumis nous paraît atteindre ces buts; il doit recueillir notre soutien.

Neukomm: Herr Hunziker hat heute nachmittag ganz bestürzt auf die Lawine von konsumentenpolitischen Erlassen hingewiesen, die unterwegs sind. Er hat das UWG erwähnt, das Kartellrecht, auch ein Touristenrecht soll kommen. Ich meine, diese Gesetzesanpassungen sind eben alle dringend notwendig, weil man jahrelang die Konsumenten anliegen vernachlässigt hat! Wir müssen schliesslich als Gesetzgeber die Erlasse der wirtschaftlichen Entwicklung anpassen. Es gilt, Ungleichgewichte abzubauen. Die Vertragsfreiheit hat sich in den letzten Jahren immer mehr zum Vertragsdiktat des Stärkeren ausgeweitet. Es geht in keiner Weise um eine Bevormundung des Konsumenten, sondern

es geht in erster Linie – das kam deutlich aus den verschiedenen Voten zum Ausdruck – um die Beseitigung der Missbräuche, um eine bessere Information des Kreditnehmers und schlussendlich um einen unerlässlichen Sozialschutz. Das vorgelegte Gesetz kommt ja nur dann zur Anwendung, wenn der vom Bundesrat zu bestimmende Mindestsatz erreicht ist. Freunde können unter sich nach wie vor Kredite gewähren, ohne unter das Gesetz zu fallen, auch Sozialkredite sind nicht betroffen.

Wir haben es heute, nach dem Verfassungsartikel über Konsumentenpolitik, der am 14. Juni 1981 angenommen worden ist, tatsächlich mit einem zweiten, äusserst wichtigen Markstein im Konsumentenrecht zu tun. Auch hier ging der Vorlage ein langwieriges, zähes Ringen voraus, die Geduld wurde jahrelang strapaziert, die Vorgeschichte geht weit zurück. Ich erinnere daran: Bereits in der Herbstsession 1944 wurde im Nationalrat ein Postulat Lachenal/Vodoz erheblich erklärt, das Vorschriften über die Kleinkreditgeschäfte auf eidgenössischer Ebene verlangte. Es brauchte noch mehrere Vorstösse in den letzten Jahren, bis wir den ausgewogenen Entwurf dieser Kommission im letzten Jahr verabschiedeten. Aus Konsumentensicht sind die Bestimmungen überfällig. Die eigentlichen Abzahlungsverträge aus dem Jahre 1963 sind ständig an Bedeutung zurückgegangen, und die Kleinkredite nahmen laufend zu. Die «Wirtschaftsförderung», ein unverdächtigter Zeuge der Banken, hat kürzlich geschrieben: «Trend zu höheren Kleinkrediten: Während die Anteile der Kategorien bis zu 10 000 Franken pro Einzelkredit zurückgingen, konnten alle darüber liegenden Kreditgrössenklassen ihre Quote steigern. So machen heute Kleinkredite von mehr als 15 000 Franken mit 31 Prozent schon bald ein Drittel der Gesamtsumme aus.»

Im Kanton Zürich – Sie haben Zahlen gehört – haben sich die Kleinkredite von 1960 bis 1980 rund verzwanzigfacht; waren es 1960 46 Millionen Franken; so waren es 1980 mehr als 1 Milliarde, die ausbezahlt worden ist. Allein für die Werbung geben die Kleinkreditinstitute jährlich rund 20 Millionen Franken aus; für eine Werbung, die in Inseraten und in persönlichen Werbefleien mit einem raffinierten Verniedlichungseffekt arbeitet, mit einem Verniedlichungseffekt, bei dem die Leute sich die Tragweite der Verschuldung nicht richtig überlegen; der Kunde erlebt in dieser Scheinwelt, dass er Geld aufnehmen kann, ohne dabei Rechenschaft ablegen zu müssen, ob er sich das Geld überhaupt leisten kann. Vor Jahren gab es sogar in vielen Zeitungen grosse Werbeinserate für Weihnachtskredite. Oder im Jahre 1980 – Herr Kaspar Meier hat kurz darauf hingewiesen –: «Nehmen Sie einen Kleinkredit auf, statt Ihr Sparheft zu plündern, so wächst Ihr Sparbäumchen munter weiter.»

Ich meine, dass wir jetzt keine Zeit mehr verlieren sollten. Wir haben gesetzliche Massnahmen auch im Bereich der übrigen Abzahlungsgeschäfte zu treffen und diese an die neuen Vertragsformen – Miete-, Kauf-, Sukzessivlieferungsverträge, Leasingverträge – anzupassen. Auch der Fernkurs ist endlich zu regeln; wir haben dort ebenfalls immer wieder Missstände. Es ist nötig, dass dort eine siebentägige Bedenkfrist gilt und nach einem Semester gekündigt werden kann.

Übrigens sind die Kleinkredite viel teurer, als die Durchschnittskonsumenten annehmen. Ich befasse mich auch beruflich seit vielen Jahren mit diesen Fragen. Die Stiftung für Konsumentenschutz hat bereits im Jahre 1968 einen Test durchgeführt und gezeigt, dass die grosse Masse der eigentlichen Kleinkreditinstitute schon damals Jahreszinse von 14,9 bis 22,5 Prozent berechnete! Ein neuer Test im Dezember 1979 kam zum Schluss, dass die Zinssätze von 12 bis 17,99 Prozent schwankten, also bis haarscharf an die Wuchergrenze von 18 Prozent gingen. Für die Konsumenten sind klare obligatorische Angaben über die Kosten, aber auch Sozialschutzbestimmungen sehr wichtig.

Die Amtsvormundschaften, Betreibungsämter und Sozialarbeiter haben sich dauernd mit konkreten Fällen zu befassen. Mehr als hundert Sozialdienste aus der ganzen Schweiz haben sich in einem Schreiben an die National- und Ständeräte gewandt; unterschrieben haben beispiels-

weise auch die CIBA-Geigy-Personalberatung, der BBC-Sozialdienst, die Landis & Gyr AG-Personalberatung, der Sozialdienst PTT, um nur wenige zu nennen.

Ich bitte Sie, den Nichteintretensantrag und den Rückweissungsantrag abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten.

M. Pini: Intervengo per motivare, nel limite di tempo concessomi, la mia adesione all'entrata in materia e, conseguentemente, la mia opposizione alle proposte dei colleghi Linder e Hunziker.

I tempi lunghi di maturazione attorno alle diverse proposte avanzate per il miglioramento nel quadro del diritto della protezione del beneficiario del credito al consumo e della prevenzione contro gli abusi che possono insorgere e che insorgono, sono un segno eloquente della complessità della materia in discussione, ed anche delle riluttanze e delle aperte opposizioni che cammin facendo si sono manifestate, da parte degli ambienti interessati, a questi particolari quanto solleciti servizi finanziari.

Non mi sembra politicamente ragionevole che dopo ben due anni di lavori commissionali, preceduti da un lungo periodo di elaborazione e di consultazione del progetto governativo, si proponga oggi il rinvio dello stesso al Consiglio federale, o, per di più, la non entrata in materia, determinando così, se una delle due proposte fosse accolta, una defatigatoria, nuova battuta d'arresto o peggio ancora l'affossamento del problema, per il quale da tempo si attende una ragionevole soluzione legislativa. Non credo che faremmo prova di lungimirante saggezza e soprattutto di sensibilità politica, rinunciando oggi ad affrontarlo in tutta la sua complessità. Credo per contro, onorevoli colleghi, che a questo punto il Parlamento non possa più sottrarsi, già per le dichiarate prese di posizione delle forze politiche che lo compongono, dalla sua responsabilità decisionale. L'opinione pubblica, non solo non gradirebbe, ma in gran parte non capirebbe un comportamento diverso, se non allora come espressione di una nuova e non edificante dimostrazione di indecisione, da parte nostra, ad affrontare uno dei tanti problemi che scottano, in attesa di passarlo a mani più risolutive. Se è forse vero che siamo fra i paesi meno dipendenti dal credito al consumo, è altrettanto vero che l'uso di questo particolare aiuto finanziario, ma non sempre tale si dimostra, soprattutto da parte dei meno abbienti, non può più avvenire nel quadro di una situazione giuridica così fragile e quasi indefinita come quella attuale. Il mio Cantone è rappresentato da categorie vaste di piccoli e medi salariati, di cui una parte non indifferente non sfugge certo alla seduzione del credito sollecito e senza garanzia per soddisfare anche legittimi desideri di vita, che, tuttavia, non sempre si annoverano fra le scelte per una effettiva migliore qualità esistenziale. Oscilliamo, nel Ticino, fra una media salariale di poco superiore ai 2000 franchi con punte anche inferiori che, onorevoli colleghi, la dicono lunga sui bisogni completivi di denaro, sia a livello individuale, sia a livello familiare. In verità, ciò che si promuove talvolta nel nostro mercato, non corrisponde, per certe classi sociali, al reale loro potere di acquisto.

Il piccolo credito interviene dunque a colmare, si dice, questa lacuna della «povertà». Ma è la soluzione più giusta? E' questa la soluzione più sana? Personalmente non la ritengo tale, cosciente che non ci sono soluzioni da improvvisare per dissipare questa realtà. C'è un vecchio adagio ticinese che dice di cercare sempre di fare il passo secondo la propria gamba. Farsi imprestare, aggiungo io, quella più lunga degli altri, costa sempre di più che cedere, per dannata ipotesi, le proprie. Il piccolo credito esiste da tempo e sono convinto che continuerà a esistere. E' un affare di necessità o piuttosto è un affare di prosperità? L'interrogativo lo pone il Consiglio federale e la risposta, se vogliamo essere sinceri, propende verso la prosperità, intesa quest'ultima nel consumo anche oltre le reali possibilità di acquisto, piuttosto che alle necessità vere e proprie. Per queste ragioni, votando l'entrata in materia, darò successivamente nel merito del dibattito la mia adesione alle proposte del Consiglio federale e della maggioranza della commissione, che

oltre ad eliminare gli abusi conosciuti fissano limiti e garanzie che efficacemente, sul piano del diritto, evitano a quella parte più fragile, finanziariamente e umanamente della nostra società, di cadere, suo malgrado, in situazioni personali, familiari e dunque anche sociali difficilmente reversibili.

de Capitani: Wenn man diesen Gesetzesentwurf vor sich hat und ihn durchstudiert, denkt man mit einer gewissen Wehmut an die Verfasser des Zivilgesetzbuches und des Schweizerischen Obligationenrechtes, die es verstanden hatten, die wichtigsten Vorgänge des menschlichen Lebens in einer klaren, allgemein verständlichen Sprache gesetzlich zu regeln. Der Darlehensvertrag ist heute noch in ganzen sieben Artikeln geregelt. Heute brauchen wir für den Kleinkreditvertrag allein deren 24, und zwar mit mehrfacher Länge. Zeugt das für die Unfähigkeit des modernen Gesetzgebers? Ich glaube nicht. Die Probleme sind schwieriger, und sie liegen tiefer.

Wir haben es hier mit einer anderen Art von Verträgen zu tun, als sie den Schöpfern des Schweizerischen Obligationenrechtes als Modellfall vor Augen gestanden haben. Gegenüber dem früher dominierenden Individualvertrag, der konkret von den Vertragsparteien im Einzelfall ausgehandelt wurde, haben wir es hier mit der Gattung der Schemaverträge, der Massenverträge, der Formularverträge mit einem standardisierten Inhalt zu tun. Die Hauptproblematik dieser typisierten Verträge liegt in ihrer Einseitigkeit. An ihrer Formulierung ist meistens nur eine einzige Vertragspartei beteiligt. Es werden alle jene Bestimmungen des Obligationenrechtes, die eine gewisse Einseitigkeit vermeiden und für einen Interessenausgleich sorgen sollten, wegbedungen. Das wissen die Juristen in diesem Saale, vor allem die praktizierenden Anwälte, ja sehr gut.

Ein wesentlicher Teil des vorliegenden Gesetzes über den Kleinkredit bezweckt nun nichts anderes, als durch Normen zwingender Natur einen gewissen Interessenausgleich zustande zu bringen, und zwar zwischen den Firmen, die professionell dieses Geschäft betreiben und den Kreditnehmern. Es soll eine Übervorteilung des schwächeren Kunden, des Kreditnehmers, verhindert werden. Beispiele für diese Art Vorschriften im vorliegenden Gesetz sind die strengen Formvorschriften, die Regelung über die Nichtigkeit, das Rücktrittsrecht, das Verbot der Lohnzession und einige andere mehr. Die Spiesse sollen ungefähr gleichlang gemacht werden. Dies ist der Sinn dieser Art Vorschriften im vorliegenden Gesetz. Zu diesen Bestimmungen kann ich auch aus liberaler Sicht, weil sie im Grunde genommen die Freiheit des schwächeren Vertragspartners schützen, durchaus ja sagen.

Aber das Gesetz, wie es nun auch von der Kommission – der ich angehört habe – vorgeschlagen wurde, geht leider weit über diese vernünftige Zielsetzung hinaus. Es enthält mehrere Artikel, mit denen der Kunde, hier der Kreditnehmer, vor sich selber geschützt werden soll. Auch der Gedanke des Sozialschutzes darf nicht so weit gehen, dass die Vertragsfreiheit aller potentiellen Kreditnehmer wegen 3 bis 4 Prozent Problemfällen beseitigt oder doch sehr stark beschränkt wird.

Ich beanstande unter diesem Aspekt insbesondere die Bestimmungen über die Mehrfachkredite, das versuchte Verbot eines zweiten Kredites und die Beschränkung der Laufzeit auf 18 oder 24 Monate. Sollten diese einschränkenden und meines Erachtens zu weit gehenden Bestimmungen im Laufe der Beratungen nicht eliminiert oder gemildert werden, werde ich in der Schlussabstimmung gegen das Gesetz stimmen. Vorläufig stimme ich ohne jede Begeisterung für Eintreten.

M. Houmard: Sans vouloir allonger le débat, je voudrais exposer brièvement les raisons qui m'incitent à voter l'entrée en matière. Je suis un adepte convaincu de notre slogan «plus de liberté, moins d'Etat» et je n'aime pas que l'Etat prenne le citoyen pour un «demeuré». Toutefois, les débats en profondeur de notre commission m'ont convaincu du fait que dans le domaine du crédit à la

consommation, il y avait quelque chose à faire – et ceci dans un délai acceptable – pour prévenir les abus et aider ces quelque vingt mille familles qui, chaque année, en prenant un petit crédit, se mettent dans une situation difficile. La revision du code des obligations de 1962 visait déjà à améliorer la protection du consommateur. Mais l'on n'a pas suffisamment pris en considération une forme de crédit qui s'est développée ces dernières années, je dirai de façon réjouissante, s'il n'y avait pas d'abus. Je dis «réjouissant» car le crédit bien réglementé et surtout bien compris par l'emprunteur permet à celui qui manque ponctuellement de liquidités de se porter acheteur au comptant. Le petit crédit, comme d'ailleurs la vente par acomptes, correspondent à un besoin potentiel important; je ne rappellerai pas les chiffres qui ont été cités aujourd'hui.

Malheureusement, la tentation de recourir successivement à de nouveaux crédits est considérable lorsque l'on obtient presque sans formalités de l'argent frais, «sans même ouvrir la bouche» comme le précisait un slogan publicitaire, et ceci encore en quantités souvent plus importantes que désirées.

Le droit ordinaire ne règle actuellement pas du tout le petit crédit et cette lacune permet à une minorité de preneurs de crédits – il est vrai et heureusement –, d'en faire un usage abusif et de provoquer des situations de crises, de paniques graves dues à un endettement en chaîne. Que l'on ne se méprenne toutefois pas sur le sens de mon intervention. Je ne voudrais, en aucun cas, élever une barrière à un déroulement normal des affaires. Je suis tout-à-fait d'accord par exemple que le 60 pour cent des ventes de voitures d'occasions se déroulent, comme jusqu'à présent, par un système de crédit personnalisé. La loi ne saurait être trop restrictive, trop rigide. Il s'agit d'assurer un minimum de protection de l'emprunteur et d'éviter que la dette ne le mette dans une situation de dépendance irréversible vis-à-vis de l'institut bancaire. Il s'agit de lutter contre les pratiques de certains instituts, des pratiques qui se veulent sociales alors qu'elles mettent le débiteur dans une situation de hantise perpétuelle des traites à payer. L'institut bancaire ne doit pas être un créancier privilégié qui, en plus, exige des taux d'intérêt à la limite de l'usure et, à ce sujet, on peut se demander si le taux maxima ne devrait pas être abaissé ce qui, indirectement, limiterait l'intérêt de l'institut bancaire à prendre des risques disproportionnés aux possibilités salariales du futur client.

Le débat sur le crédit à la consommation devrait nous permettre de faire une loi humaine, évitant les contraintes désobligeantes mais assurant une protection sociale aux plus démunis. Les amendements que nous pourrions décider devraient aller d'une part dans le sens d'une atténuation de la mise sous tutelle du preneur de crédit et, d'autre part, dans le sens d'un renforcement de l'obligation pour tous les instituts bancaires de respecter les règles de déontologie du banquier. C'est pourquoi je vous recommande de voter l'entrée en matière.

Loretan: Wir stehen hier einmal mehr, wie es schon verschiedentlich festgestellt worden ist, vor einem Beispiel überschüssender Gesetzgebung. Das Ziel der Vorlage ist der vermehrte Schutz des Konsumenten. Das Resultat wird seine – ich formuliere es etwas grob – Bevormundung sein. Nun, ich will auf diesem Aspekt der Vorlage nicht herumreiten, es ist genug dazu gesagt worden. Ich möchte vielmehr den Antrag auf Rückweisung aus einer Sicht, die bis jetzt etwas wenig zur Geltung gekommen ist, unterstützen: nämlich aus der Sicht der Justiz, der dritten Gewalt in unserem Staate, die in diesem Haus ihre Aufträge erhält, ohne dass sie sich dazu äussern kann.

Eine grundsätzliche Bemerkung zuerst. Es ist ein Zeichen unserer Zeit und des sogenannten modernen Staates, dass beim Auftauchen neuer oder geänderter Problemstellungen der Gesetzgebungsapparat in Bewegung gesetzt wird. Das Vertrauen in die rechtsschöpfende Kraft der Gerichte scheint weitgehend gesunken zu sein. Dies zu Unrecht. Man könnte den Zweiflern höchstens zugute halten, dass

wir eben mit der heutigen Art der Gesetzgebung den Gerichten die Möglichkeit der Rechtsschöpfung mehr und mehr genommen haben. Zu dieser Rechtsschöpfung der Gerichte ein Beispiel:

Nehmen wir den Einleitungstitel unseres Zivilgesetzbuches, und hier im besonderen den Artikel 2, der lautet: «Jedermann hat in der Ausübung seiner Rechte und in der Erfüllung seiner Pflichten nach Treu und Glauben zu handeln. Der offenbare Missbrauch eines Rechtes findet keinen Rechtsschutz.» Die Praxis zu Artikel 1 ZGB ist zu einer der wesentlichsten Leitlinien richterlicher Rechtsfindung und eines der schönsten Beispiele dafür geworden. Gerade im Rechtsgebiet, das uns hier beschäftigt, müsste man diese Praxis vermehrt beiziehen, um weiterer Gesetzgebung ausweichen zu können. Kurz und prägnant sind die Sätze in unserem ursprünglichen Zivilgesetzbuch und Obligationenrecht. Vergleichen wir damit die heutige Gesetzgeberei, so stellen wir fest, dass selbst studierte Juristen Mühe haben, sich zurechtzufinden und Sinn und Geist einer Bestimmung herauszufinden. In aufwendiger Kleinarbeit bemüht man sich, alles und jedes bis ins letzte Detail zu regeln und jeden erdenklichen Anwendungsfall gesetzgeberisch in den Griff zu bekommen. Dass dies indessen letztlich ein hoffnungsloses Unterfangen ist, liegt auf der Hand; denn das Leben ist vielfältiger, als es sich das geschickteste Juristenhirn auszudenken vermöchte. Dass diese Entwicklung den Gerichten, den Richtern Mühe bereitet, dürfte einleuchten. Nun, ich höre den Hinweis auf die Detailberatung mit ihren Verbesserungsmöglichkeiten. Kann man aber einen Stein, der schräg steht, durch auch noch so intensive Behauungsarbeiten geraderichten? Ich glaube nicht.

Ich habe nun eine primäre Kritik am Entwurf der Kommission aus der Sicht der Gerichtsbarkeit vorzubringen: Die Einschaltung der Justiz als Gestaltungsfaktor zwischen die Vertragsparteien – so im Falle, da der Käufer oder Kreditnehmer wegen Verzugs- oder Zahlungsschwierigkeiten eine Stundung braucht –, ist eine den Gerichten grundsätzlich wesensfremde Aufgabe. Denn Gerichte sind vor allem dazu da, um im Rahmen festumrissener prozessualer Regeln Streitfälle zu entscheiden, sei es durch Vergleich, sei es durch Urteil. Wenn auch die Kommission die Artikel 226i und 318p entschärft hat, erwecken doch die von ihr neu gefassten Absätze 2bis in dieser Form Bedenken. Brauchen wir hier den Richter, damit die Parteien zu einer Stundung kommen, dazu noch in einem Spezialverfahren? Es liegen dann auch Streichungsanträge vor.

Bedenken habe ich des weiteren gegen diese Fassung der Absätze 2bis der Artikel 226i und 318p, weil den Kantonen für das gestaltende Eingreifen der Gerichte laut Entwurf ein «einfaches und rasches Verfahren» vorgeschrieben wird. Die Kantone haben also ihre Zivilprozessgesetzgebungen anzupassen und ihre ohnehin in der Regel überlasteten Gerichte für die zu erwartende zusätzliche Belastung einzurichten. Dies in einem Moment, wo ihnen mit der Aufgabenverteilung ohnehin neue Lasten aufgebürdet werden sollen. Dieselben Bedenken erheben sich im übrigen gegen die Einschaltung des Richters in Artikel 318g des Entwurfs. Ich verzichte, um Sie nicht länger hinzuhalten, auf die Anführung von weiteren Beispielen, wo die Gerichte mit einer zunehmenden Lawine von Prozessen – um es etwas pauschal auszudrücken – rechnen müssen, unter anderem auch wegen der neuen Möglichkeit, dass Konsumentenorganisationen ohne Rücksicht auf die Klagelegitimation ihrer Mitglieder an die Gerichte gelangen können (Revision des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb). Diese aus der Sicht der Tragbarkeit – oder eben Nichttragbarkeit – für unsere Gerichte angestellten Überlegungen rechtfertigen meines Erachtens die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr

La séance est levée à 19 h 30

Konsumkreditgesetz

Crédit à la consommation. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	78.043
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.01.1982 - 15:30
Date	
Data	
Seite	2-23
Page	
Pagina	
Ref. No	20 010 261

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.