
18. Juli 1995

**ANREGUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DER EIDGENÖSSISCHEN KOMMISSION FÜR
KONSUMENTENFRAGEN FÜR EINE NEUORDNUNG DES KONSUMKREDITRECHTS**

1. Die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen hat sich im Hinblick auf ein künftiges neues Konsumkreditgesetz (Motion Affolter vom 14.6.1989, Standesinitiativen Luzern vom 3.7.1992 und Solothurn vom 11.5.1993) eingehend mit der derzeitigen Situation (Abzahlungsrecht 1962, KKG vom 8.10.1993, kantonale und interkantonale Regelungen, Entscheide des Bundesgerichts vom 19.3.1993, 18.10.1994 und 25.11.1994) befasst und, nach Orientierung durch das Bundesamt für Justiz, Organisationen der Anbieterseite (Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein; Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute; Schweizerische Bankiervereinigung; Verband Schweizerischer Auto-Leasinggesellschaften) und der Kreditnehmerseite (Centre social Protestant, Vaud; Caritas Schweiz; Justizdirektion des Kantons Zürich; Verein Schuldensanierung Bern) in Hearings befragt. Sie hat ausserdem die Entwicklung auf EU-Ebene und die Gesetzgebungen in ausgewählten europäischen Staaten in ihre Überlegungen einbezogen.

2. Die Kommission unterbreitet dem Bundesamt für Justiz die folgenden Anregungen und Empfehlungen für eine Neuordnung des KKG. Sie entsprechen nach ihren Beratungen dem Konsumenteninteresse. Die Anbieterseite hat zum Teil Einwendungen erhoben, die als minderheitliche Auffassung oder mit einem (*) nach der Mehrheitsmeinung gekennzeichnet sind.

3. Die Kommission hat sich bei ihren Arbeiten von folgenden Feststellungen und Überlegungen leiten lassen:

- Der Konsumkredit ermöglicht Konsumenten den Zugang zu Waren und Dienstleistungen vor Erbringung der Gegenleistung. Mit ihm werden grundsätzlich legitime Zwecke verfolgt.
- Der Konsumkredit ist ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige Faktor, der zur Überschuldung von Konsumenten führen kann. Die Überschuldung stellt für Konsumenten eine schwierige, häufig ausweglose Situation dar und berührt ausserdem das öffentliche Interesse.
- Der Konsumentenüberschuldung ist durch präventive Massnahmen entgegenzuwirken.

Dem Anwachsen der Schuldenlast ist auch durch Schuldnerschutz zu begegnen.

- Eine gesetzliche Regelung, gestützt auf Art. 31^{sexies} BV, hat gleichermassen dem Gebot wirtschaftlicher Effizienz und dem sozialpolitischen Gebot des Kampfes gegen Überschuldung zu entsprechen.
- Ein KKG hat alle Kreditformen zu erfassen und zumindestens gleichwertige Regelungen für sie vorzusehen (*). Ein unterschiedliches Mass an Sozialschutzbedürfnis kann teilweise Bereichsausnahmen für bestimmte Kreditformen von der Geltung einzelner Vorschriften rechtfertigen.
- Der Binnenmarkt Schweiz erfordert eine bundeseinheitliche Gesetzgebung, in der das geltende Abzahlungsrecht aufgehen sollte. Diese Neuregelung kann aber insgesamt nicht hinter dem Schutzniveau der kantonalen Lösungen zurückstehen.
- Die Eurokompatibilität des KKG ist beizubehalten.

4. Anwendungsbereich

Ein neues KKG hat nach mehrheitlicher Auffassung sämtliche Formen des Konsumkredits zu erfassen. Dies gilt insbesondere auch für die modernen Formen der Überziehungskredite und der an Kunden- oder Kreditkarten gebundenen Kredite sowie das Konsumgüterleasing, die die klassischen Ratenkredite (Abzahlungskauf und Kleinkredit) nach und nach verdrängen werden. Der funktionale Begriff des Konsumkredits in Art. 1 KKG 1993 ist beizubehalten. Damit können Umgehungen der Schutzvorschriften verhindert und zukünftige Konsumkreditinnovationen aufgefangen werden. Eine Teilregelung, beschränkt auf Ratenkredite, würde eine Verschiebung der Praxis von den gesetzlich erfassten zu den "freien" Konsumkreditformen begünstigen und eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Gebots der Wettbewerbsneutralität gesetzlicher Bestimmungen darstellen.

Die Höchstgrenze von Fr. 40'000.- (Art. 6 Abs. 1 lit. f KKG) ist zu streichen (*).

Gänzliche Bereichsausnahmen für Konsumgüterleasingverträge mit kurzer Kündbarkeit und für Kunden- und Kreditkartenverträge rechtfertigen sich nicht (*). In Betracht kommen gleichwertige Schutzvorschriften, die der rechtlichen Ausgestaltung dieser Kreditformen besser entsprechen, bzw. punktuelle Ausnahmen von der Geltung einzelner Vorschriften.

Der persönliche Anwendungsbereich ist auf das Verhältnis gewerblicher Kreditgeber - Konsument zu beschränken. Kreditvermittlung und gewerbliche Schuldenregulierung sind mit zweckmässigen Massnahmen in die Regelung der Verschuldungsprävention einzubeziehen.

5. Marktzugang und Überwachung der Kreditanbieter (Lizenz)

Einer Bewilligungspflicht und Aufsicht unterstehen nur die Geldkreditgeber, die nach BankG Bankeigenschaft aufweisen. Die Bankenaufsicht bezweckt u.a. den Gläubiger-, nicht den Schuldnerschutz. Die Zweckmässigkeit der Einführung einer Bewilligungspflicht für alle Konsumkreditgeber (vorgesehen in Art. 12 EG-Richtlinie und zulässig nach

bundesgerichtlicher Rechtsprechung vom 25.11.1994 zu kantonalem Recht) aus generalpräventiven Gründen (Zuverlässigkeit und finanzielle Solidität der Kreditanbieter) und zur Gewährleistung von Schuldnerschutz wird kontrovers beurteilt. Mehrheitlich wird eine Bewilligungspflicht für Kreditvermittler (analog kantonalem Recht) und für gewerbliche Schuldenregulierer befürwortet (es sei denn, die Problematik lasse sich mit materiellrechtlichen Vorschriften zufriedenstellend lösen).

6. Transparenz des Marktes bei der vorvertraglichen Willensbildung

Die geltenden Vorschriften des UWG, insbesondere Art. 3 lit. 1, erscheinen zweckmässig, bedürfen jedoch angesichts der Praxis der Konsumkreditwerbung der Verdeutlichung. So ist in Art. 3 lit. 1 UWG das Element der effektiven Kreditlaufzeit aufzunehmen. Insbesondere die sog. "Talon-Werbung", die den Eindruck eines Bestellcoupons mit bindender Kraft für den Kreditnehmer zu erwecken geeignet ist, und ähnliche irreführende Praktiken sind zu verbieten (bzw. in der Botschaft als bereits UWG-widrig ausdrücklich zu nennen) (*).

Die Informationsgebote in Art. 8 und 9 KKG 1993 sind beizubehalten und klarer zu formulieren. Neu aufzunehmen sind:

- Höhe des Verzugszinses;
- Gründe, die eine Änderung von Zins und Kosten rechtfertigen (*).

Die Informationsgebote sind für Konsumgüterleasing-, Kundenkarten- und Kreditkartenverträge anzupassen (etwa Angabe der Kreditlimite).

Der vertraglich vereinbarte Überziehungskredit ist der Schriftform zu unterwerfen. Gleiches hat für Kunden- und Kreditkartenverträge sowie für Konsumgüterleasingverträge zu gelten.

Die Zweckmässigkeit der Mitunterschrift des Ehegatten (entsprechend Art. 226b OR) wird kontrovers beurteilt. Jedenfalls darf eine Mitunterschrift, ob gesetzlich vorgesehen oder vom Anbieter verlangt, zu keiner Mit-Verpflichtung des Ehegatten aus Konsumkrediten führen.

Entsprechend Art. 226c OR ist ein Widerrufsrecht des Konsumkreditnehmers einzuführen. Die Widerrufsfrist beginnt erst mit vollständiger Belehrung zu laufen (*).

7. Kreditkosten

Mehrheitlich wird eine Höchstzinsbegrenzung analog kantonalem und interkantonalem Recht als notwendig erachtet. Unterschiedlich wird die Zweckmässigkeit einer festen Höchstgrenze oder einer gleitenden Grenze (etwa durch Bezug auf ein Referenzkriterium wie Diskontsatz oder Zins für Spareinlagen + x %) beurteilt.

Die Tätigkeit eines Kreditvermittlers soll nicht vom Kreditnehmer, sondern allenfalls vom Kreditgeber vergütet werden, bei dem sie Teil seiner Kosten und damit Bestandteil des effektiven Jahreszinses werden.

Die Tätigkeit eines gewerblichen Schuldenregulierers (in Abgrenzung zur echten Vermögensverwaltung) soll nur bei Erfolg - der Schuldenerlass durch den Kreditgeber ist höher als die Vergütung - vergütet werden (entsprechend Schlussbestimmungen KKG-

Entwurf 1978).

8. AGB

Wie bei jedem Konsumentenvertrag ist das Fehlen einer funktionierenden konkreten und abstrakten Inhaltskontrolle von AGB auch bei den Konsumkreditverträgen eine erhebliche Schutzlücke. Konsumkreditspezifische AGB-Klauseln von besonderer Gefährlichkeit sind daher zu verbieten (etwa Vertragsstrafeklauseln). Inhaltlich ausgewogene Klauseln sind zwingend vorzuschreiben (ähnlich dem Ansatz in Art. 13 - 15 KKG 1993).

9. Sorgfaltspflicht des Konsumkreditgebers

Die Einführung einer Sorgfaltspflicht des Konsumkreditgebers wird als wichtiges Instrument der Verschuldungsprävention angesehen. Der Sache nach handelt es sich um das Verbot, Konsumkredite zu gewähren, wenn der Konsument nicht eine nach objektiven Kriterien feststellbare und nachprüfbare Kreditwürdigkeit besitzt.

Die Sorgfaltspflicht als gesetzliche Solvenzprüfungspflicht, deren Inhalt auf Gesetzesebene oder Verordnungsstufe zu präzisieren ist, umfasst:

- Einholung von Auskünften des Kreditnehmers, der zur wahrheitsgemässen Auskunft zu verpflichten ist;
- Überprüfung dieser Auskünfte und Einholung weiterer Informationen bei Dritten (ZEK, Betreibungsämter, usw.);
- Erstellen eines Budgets auf der Grundlage des betriebsrechtlichen Existenzminimums, einer Rückstellung für laufende Steuern, eines monatlichen Freibetrags (*) und bestehender Verpflichtungen familienrechtlicher Natur.

Konsumkredite dürfen nur vergeben werden, wenn die monatliche Rückzahlungsbelastung dieses Monatsbudget unter keinen Umständen beeinträchtigt.

Lassen diese Kriterien eine Konsumkreditvergabe zu, entscheidet der Kreditgeber über die Kreditgewährung nach seinen geschäftspolitischen Grundsätzen.

Das Budget mit allen Angaben ist zwingender Bestandteil des Vertrags.

Die Verletzung der Sorgfaltspflicht ist Verstoss gegen ein gesetzliches Verbot i.S.v. Art. 20 OR (und u.U. von Art. 165 revStGB). Die Rechtsfolgen nach Art. 62 ff. OR ergeben sich nach einer Minderheit bei schwerwiegenden Verstössen gegen die Sorgfaltspflicht aus Art. 66 OR bzw. sind nach Auffassung der Mehrheit den Besonderheiten des Konsumkreditgeschäfts anzupassen: Wie bei Art. 11 Abs. 2 KKG 1993 ist der Kredit in der vorgesehenen Laufzeit ohne Zins und Kosten zurückzuzahlen. Minderheitlich wird bei weniger schwerwiegenden Verstössen gegen die Sorgfaltspflicht eine differenziertere Sanktionenordnung postuliert (etwa Berücksichtigung des Fehlverhaltens des Kreditgebers bei den Massnahmen des Schuldnerschutzes, die der Richter anordnen kann, unten Nr. 14).

10. Kredit-Evidenzstelle und Konsumkreditverträge

Die umfassende Kontrolle vorbestehender Kreditverpflichtungen bei einer Kredit-Evidenzstelle ist für eine effektive Verschuldungsprävention von grundlegender Bedeutung. Die heute bestehende ZEK erfasst jedoch nur bestimmte Formen des Konsumkredits, insbesondere nicht Überziehungs- sowie Kunden- und Kreditkartenkredite. Trotz ihrer grundsätzlichen Kurzfristigkeit sind diese Kredite wegen ihres längerfristigen Verschuldungspotentials (revolvierende Kredite) von einer Kredit-Evidenzstelle zu erfassen, einmal bei effektiver Inanspruchnahme eines solchen Kredits, zum anderen in Höhe der vereinbarten Kreditlimite (*).

11. Zweitkredit- und Kreditaufstockungsverbote

Wird im Sinne von Nr. 9 und 10 ein effizientes präventives System gegenüber Überschuldung geschaffen, könnte auf Zweitkredit- und Kreditaufstockungsverbote verzichtet werden. Die damit gewonnene Flexibilität setzt aber voraus, dass das gesamte Verfahren der Solvenzprüfung bei Gewährung eines Zweitkredits und bei einer Kreditaufstockung (wie bereits nach Art. 1 KKG 1993) anwendbar bleibt.

Ohne ein derartiges System werden mehrheitlich die Verbote des kantonalen Rechts auch in einem künftigen Bundesgesetz für unverzichtbar gehalten.

12. Evidenzzentrale

Die Kredit-Evidenzzentrale wäre von anderer Natur als die bestehende ZEK (Umwandlung einer Anfragemöglichkeit in die Pflicht zur Informationseinholung; Ausdehnung dieser Pflicht auf alle Konsumkreditgeber; Schaffung einer Pflicht des Kreditnehmers zu weitreichender Selbstauskunft). Diese Umwandlung in eine Schuldner-Evidenzzentrale, die datenschutzrechtliche Problematik sowie das öffentliche Interesse an einer solchen Zentrale aus Gründen der Verschuldungsprävention gebieten es, die Evidenzzentrale einer staatlichen Behörde zuzuordnen (wie in Frankreich und Belgien der Zentralbank) oder sie zumindestens staatlicher Aufsicht zu unterstellen (*). Zusätzlich wäre damit die Grundlage für eine zuverlässige Konsumentenverschuldungsstatistik gelegt.

13. Kreditlaufzeitbegrenzung

Die Begrenzung der Kreditlaufzeit wird mehrheitlich als notwendige ergänzende Massnahme betrachtet: Die Solvenzprüfung nach Nr. 9 und 10 und der eventuelle Verzicht auf Zweitkredit- und Kreditaufstockungsverbote (Nr. 11) führen potentiell zu niedrigeren Raten und damit zu längerer Laufzeit bzw. zu einer Kreditrevolvierung, und so letztlich zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit des Eintritts unvorhersehbarer Ereignisse (z.B. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Scheidung), die Rückzahlungsschwierigkeiten auslösen können.

Alternativ wurde geprüft, ob eine Schuldnerschutzregelung mit einem richterlichen Moderationsrecht ein gleichwertiges Äquivalent zur laufzeitbeschränkung darstellen kann.

14. Schuldnerschutz

Der Schuldnerschutz (Verhinderung des Anwachsens der Schuldenlast) ist durch Erschweren der Herbeiführung der Gesamtfälligkeit des Kreditsaldos (ähnlich Art. 226h OR) und der Begrenzung der Kreditgeberforderungen (ähnlich Art. 226i OR angepasst auf Geldkredite), durch ein Verbot von Vertragsstrafen und Schadenpauschalierungen, durch eine Verzugszinsbegrenzung (*) sowie durch ein richterliches Moderationsrecht (analog Art. 226k OR) zu gewährleisten.

Der Richter muss die Kompetenz haben, unter Berücksichtigung der Umstände des Falles, geeignete Massnahmen wie Laufzeiterstreckungen, tilgungsfreie Perioden, oder Zinsreduktion, nicht aber einen Schuldenerlass anzuordnen.

Zins- und Kostenanpassungen sind nur aus objektiven, im Vertrag genannten Gründen zulässig (*). Über Anpassungen ist der Kreditnehmer unverzüglich zu informieren (entsprechend EG-Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln 1993, Anhang 2, lit. b).

15. Minderung der bestehenden Schuldenlast

Zum Zweck der Minderung der bestehenden Schuldenlast ist die Möglichkeit der vorzeitigen Rückzahlung der Restschuld mit Zins- und Kostenrückerstattung entsprechend der nicht verbrauchten Kreditdauer beizubehalten.

Bei Teilleistungen des Kreditnehmers sind diese in Abweichung von Art. 85 OR zunächst auf die Kreditschuld, erst dann auf Zinsen und Kosten anzurechnen (entsprechend § 11 Abs. 3 deutsches Verbraucherkreditgesetz).

16. Gerichtsstand

Der Gerichtsstand in Sachen Konsumkredit ist zwingend der Wohnsitz des Kreditnehmers (*).

17. Verfahren

Für Streitigkeiten aus Konsumkreditverträgen ist das Verfahren für Konsumentenverträge (Art. 31^{sexies} Abs. 3 BV) unabhängig von der Streitwertgrenze von Fr. 8'000.- vorzusehen.

18. Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass ein neues KKG die Überschuldungsproblematik aus Mehrfachverschuldung nicht lösen kann. Die Zwangsvollstreckungs- und konkursrechtlichen Verfahren nach Art. 333 - 336 SchKG und Art. 191 SchKG stellen Instrumente zur Schuldenregulierung dar. Die Kommission sieht mögliche Schwierigkeiten bei der effektiven Schuldenregulierung im Verfahren nach Art. 333 - 336 SchKG im Fehlen einer unentgeltlichen Prozesskostenhilfe nach Armenrecht und in der Notwendigkeit eines einstimmigen Zustimmungsbeschlusses sämtlicher Gläubiger zu den vom Kreditnehmer vorgeschlagenen Massnahmen der Schuldenregulierung.