

Anmerkung Al.B. / 2024:

Nach dem Scheitern des Bundesgesetzes zum Konsumkredit im Parlament 1986 bemühten sich die Kantone eigene Gesetze gegen die Überschuldung der Schweizer Privathaushalte zu erlassen. Im Kontext der Abstimmung zum Zürcher Konsumkreditgesetz (Begrenzung des Gesamtzinses auf 15%) betrachteten Gegner der Vorlage dies als bundesrechtswidrig. Der Beitrag tritt diesen Bedenken entgegen. Das Zürcher Volk nahm das Gesetz am 06.12.1991 an und das Bundesgericht hat das Zürcher Gesetz im März 1993 bestätigt.

Unbegründete rechtliche Bedenken

Von Dr. Alexander Brunner, Zürich

Die dem Volk unterbreitete Vorlage zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch soll die Rechtsgeschäfte des Pfandleihgewerbes, der Feilträger und der Kreditgeber und -vermittler neu regeln, soweit der Kanton Zürich hierfür zuständig ist. Im Vordergrund stehen dabei die Kreditgeschäfte und im besonderen die *Konsumkreditgeschäfte*. Deren Regelung ist vor dem Hintergrund der *europäischen Integration* (EWR) zu begrüssen.

In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die EG-Richtlinie vom 22. Dezember 1986 über den Verbraucherkredit zu verweisen, welche unter anderem auch Vorschriften zur Erhöhung der *Markttransparenz* aufstellt und zum sogenannten *Acquis communautaire* gehört, den die EFTA-Staaten im EWR-Vertrag mit der EG zu übernehmen haben. Die Schweiz hinkt in diesem Wirtschaftsbereich hoffnungslos hinter dem europäischen Standard her, nachdem der Ständerat im gleichen Jahr (1986) sein Nein unter das während rund zwanzig Jahren erarbeitete Konsumkreditgesetz gesetzt hat.

Der Urnengang vom 8. Dezember ist auch deshalb von Bedeutung, weil eine föderalistische Gegenbewegung den *Nullentscheid des Bundesgesetzgebers* als wenig sinnvoll erachtete und in der Mehrheit der kantonalen Parlamente vergleichbare Vorlagen anstehen. Der Zürcher Gesetzgeber geht dabei auf Grund seiner Kompetenzen mit der Festsetzung der *Höchstkreditkosten auf 15 Prozent für Konsumkredite* einen Schritt weiter als die EG-Richtlinie und das gescheiterte KKG.

Klare kantonale Hoheit

Der beleuchtende Bericht des Regierungsrates erwähnt diesbezüglich, wie bereits sein Antrag an den Kantonsrat («Amtsblatt» 1990, S. 2343), es bestünden Zweifel, ob eine Herabsetzung der Höchstgrenze der Kreditkosten unter 18 Prozent vor der Bundesverfassung Bestand hätte. Diese Bedenken wurden unmittelbar vor der Kantonsratsdebatte (*Hans Giger*, NZZ 16./17. 2. 91) und im Anschluss daran erneut auch in der Öffentlichkeit angemeldet. Es stellt sich daher im Hinblick auf die Volksabstimmung die Frage, ob der *Entscheid der Kantonsratsmehrheit* verfassungswidrig sei, die Kreditkosten für Konsumkredite auf 15 Prozent zu beschränken. Diese Bedenken sind unbegründet.

Die *kantonale Hoheit* zur Festlegung von Höchstkreditkosten ist eindeutig und klar; sie ist in *Art. 6 ZGB* und *Art. 73 Abs. 2 OR* gegeben. Dabei kann auch die übliche Grenze von 18 Prozent unterschritten werden. Diese Grenze stellt keineswegs privates Bundesgewohnheitsrecht dar (unzutreffend: *Hans Giger*, Kompetenzzuweisung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Gesetzgebung unter besonderer Berücksichti-

gung des Konsumkreditwesens, Zürich 1989, S. 84, N.299–305). Die Zweifel des Regierungsrates beziehen sich offensichtlich auf diese Auffassung, welche zurückgeht auf die Botschaft des Bundesrates zum seinerzeitigen Konsumkreditgesetz und den dort zitierten Bundesgerichtsentscheid BGE 93 II 189; dieser Entscheid geht indessen nicht von *Gewohnheitsrecht* aus, sondern spricht von «allgemeiner Übung» und «herkömmlichen Anschauungen» bei der Beurteilung eines Wuchertatbestandes von *über 18 Prozent* bzw. 26 Prozent. Die Botschaft folgert denn auch nur, die *Höchstgrenze* von 18 Prozent sei «beinahe» zu *Gewohnheitsrecht* gediehen, wobei *ausdrücklich an der Befugnis zur Anpassung festgehalten* wird.

Die Annahme von Bundesgewohnheitsrecht ist denn auch rechtlich unzulässig. Nach *Art. 1 Abs. 2 ZGB* kann und darf in rechtsstaatlicher Hinsicht nur dann *Gewohnheitsrecht* entstehen, wenn eine Gesetzeslücke besteht (vgl. *Meier-Hayoz*, Komm. zu *Art. 1 ZGB* N.243–247). Angesichts der klaren Kompetenzzuweisung des Bundesrechts in *Art. 6 ZGB* und *Art. 73 Abs. 2 OR* an den kantonalen Souverän kann aber nicht von einer Gesetzeslücke gesprochen werden. Auch das *EJPD* ging daher kürzlich in einem Kurgutachten vom 15. September 1989 an die Parlamentsdienste davon aus, die Kantone seien für eine diesbezügliche Regelung zuständig, soweit ein Sozialschutz angestrebt werde.

Zuständigkeit auf Grund des Konsumentenschutzartikels

Der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit einer Herabsetzung der Höchstkreditkosten für Konsumkreditverträge (und *nur* für diese) übersieht zudem den neuen Konsumentenschutzartikel *Art. 31^{sexies} BV*. Dieser begründet eine sogenannte Querschnittkompetenz, womit der Konsumentenschutz einer konkurrierenden Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen untersteht. Solange der Bund auf einem konsumentenschutzrechtlich relevanten Gebiet nicht legifert hat, sind die Kantone im Rahmen der Verfassung hierfür ebenfalls zuständig. Erkennt der Gesetzgeber einen Tatbestand der Schutzbedürftigkeit, ist neben der Gesetzgebungskompetenz auch ein *Gesetzgebungsauftrag* gegeben. Der Sozialschutz steht vorliegend ausser Frage, da mit dem *Regierungsrat* davon auszugehen ist, dass das Problem einer übermässigen Verpflichtung des Kreditnehmers sich bei allen Formen des Konsumkredits stellt.

Die Vorlage wurde zudem sorgfältig redigiert. Das Gesetz unterscheidet klar zwischen Konsumkreditverträgen, für welche die 15-Prozent-Grenze gilt, und den übrigen Kreditverträgen, für welche *nach wie vor* die übliche Grenze von 18 Prozent Geltung beansprucht. Diese klare *Unterscheidung* begründet denn auch die Verfassungs-

mässigkeit dieser Vorlage. Das Gesetz definiert dabei das Konsumkreditgeschäft in Anlehnung an das Bundesrecht (vgl. dazu *Art. 266k OR*) als «*Rechtsgeschäfte gewerbsmässiger Kreditgeber*, welche die Finanzierung von Waren und Dienstleistungen sowie die Gewährung von Geldkrediten umfassen, soweit sie für *private Zwecke des Konsumenten bestimmt* sind» (vgl. *§ 212 Abs. 1* und *§ 213 Abs. 2* der Vorlage). Damit sind auch für die künftige Rechtsanwendung klare Richtlinien und Beschränkungen gesetzt worden.

