

KANTONSRATSBESCHLUSS
BETREFFEND AUSTRITT AUS DEM INTERKANTONALEN KONKORDAT ÜBER
MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG VON MISSBRÄUCHEN IM ZINSWESEN

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 4. JULI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag zum Austritt aus dem Interkantonalen Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Zinswesen. Alle Konkordatskantone vertreten die Ansicht, dass seit dem Inkrafttreten des neuen Konsumkreditgesetzes am 1. Januar 2003 und der Revision der Verordnung zum Konsumkreditgesetz vom 23. November 2005 das Konkordat gegenstandslos geworden ist. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat die Konkordatskantone deshalb ersucht, die nötigen Schritte einzuleiten, um in den jeweiligen Kantonen die Kündigung des Konkordats zu veranlassen.

Den erläuternden Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Gründe für den Austritt aus dem Konkordat
4. Rechtsfragen
5. Konkordatskommission
6. Finanzielle und personelle Konsequenzen
7. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Am 1. Januar 2003 traten das Bundesgesetz über den Konsumkredit (KKG)¹ und die Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG)² in Kraft. Damit besteht praktisch kein Raum mehr für kantonales oder interkantonales ergänzendes Recht zum Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten.

Im Mai 2002 lud deshalb das EJPD die Konkordatskantone ein, sich zur Frage der möglichen Aufhebung bzw. Kündigung des Konkordats zu äussern. Bis auf den Kanton Zug waren die Konkordatskantone der Meinung, mit dem Inkrafttreten des Konsumkreditgesetzes sei das Konkordat in allen Punkten gegenstandslos geworden. Das EJPD teilte diese Meinung. Der Kanton Zug begründete seine abweichende Meinung damit, dass in einem Einzelfall das Konkordat noch Sinn mache. Mit der Aufhebung des Konkordates wäre der darin verankerte Rechtsschutz für juristische oder natürliche Personen, die einen Kleinkredit zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken benötigen, nicht mehr gewährleistet. Am 19. März 2003 trafen sich die Vertreter der Konkordatskantone auf Einladung des Bundesamtes für Justiz, um das weitere Vorgehen festzulegen. Es zeigte sich, dass in praktisch allen Kantonen die Legislative über die Kündigung des Konkordats entscheiden muss und dass das Konkordat kein gemeinsames Organ kennt, in dem ein verbindlicher Aufhebungsbeschluss gefasst werden könnte. Das EJPD ersuchte deshalb die Konkordatskantone, die nötigen Schritte einzuleiten, die in den einzelnen Kantonen zur Kündigung des Konkordats führen. In der Folge traten von den neun Konkordatskantonen die Kantone Freiburg, Schaffhausen, Wallis, Neuenburg und Genf aus dem Konkordat aus. In den Kantonen Bern und Jura ist der Austritt in Vorbereitung. Eine Weiterführung des Konkordats mit allenfalls ein bis zwei weiteren Kantonen macht gesetzgeberisch keinen Sinn, weshalb der Kanton Zug den Austritt aus dem Konkordat erklären soll.

Der Austritt bedingt zwei kleine Anpassungen im kantonalen Einführungsgesetz zum Schweizerischen Obligationenrecht. Es werden sich keine finanziellen oder personellen Konsequenzen ergeben.

¹ SR 221.214.1

² SR 221.214.11

2. Ausgangslage

Zur wirksamen Bekämpfung von Missbräuchen im Zinswesen schlossen die Kantone Bern, Freiburg, Schaffhausen, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Zug am 8. Oktober 1957 das Interkantonale Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Zinswesen. Das Konkordat wurde vom Bundesrat am 30. Mai 1958 genehmigt und trat am 1. Juli 1958 in Kraft. Der Zuger Kantonsrat genehmigte das Konkordat am 12. Februar 1959 (§ 8bis EG OR, BGS 216.1).

Mit dem am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen KKG belies der Gesetzgeber faktisch keinen Raum mehr für ergänzendes kantonales und interkantonales Recht zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten. Damit stellt sich die Frage nach der Bedeutung des Konkordats bzw. nach dessen Weiterbestand. Das Konkordat verfolgt im Wesentlichen den gleichen Zweck wie das KKG und setzt auch häufig ähnliche Instrumente ein. Im Einzelnen:

Konkordat vom 08.10.1957	Konsumkreditgesetz vom 23.03.2001
Art. 1: Höchstzins von 1.5% pro Monat (1% Zins, 0.5% Kosten)	Art. 14: Bundesrat legt Höchstzins in einer Verordnung fest (in der Regel nicht über 15% pro Jahr)
Art. 2: Kreditvermittlung muss unentgeltlich sein.	Art. 35: Kreditvermittlung muss unentgeltlich sein.
Art. 3: Verbot, jemanden aufzufordern, einen Kredit in einem Nichtkonkordatskanton aufzunehmen.	Eine entsprechende Bestimmung erübrigt sich, da das Konsumkreditrecht schweizweit gilt.
Art. 4: Beschränkung der Vorleistungspflicht des Kreditnehmers	Das KKG enthält keine solche Beschränkung.
Art. 6: Verbot des "Schneeball-Systems"	Kein Verbot bestimmter Vertriebsformen; Anwendbarkeit des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)
Art. 7: Verbot einer Entschädigung bei Scheitern des Vertragsabschlusses	Keine spezifische Regelung. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Obligationenrechts besteht bei Nichtzustandekommen eines Vertrages in der Regel keine Entschädigungspflicht.

Art. 8: Verbot von Koppelungsgeschäften	Keine spezifische Regelung; Anwendbarkeit des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)
Art. 9: Pflichtangaben in der Werbung	Art. 3 Bst. k-n UWG: Die Pflichtangaben in der Werbung nach UWG gehen weiter als die vom Konkordat verlangten.
Art. 10: Verbot der Anwerbung von Kunden in Gastwirtschaftsbetrieben, Arbeitsstätten etc.	Weder das KKG noch das UWG enthalten ein solches Verbot.
Art. 11/12: Pflichtangaben im Kreditvertrag / Schriftform	Art. 9-12: Pflichtangaben im Kreditvertrag/Schriftform.
Art. 13-16: Strafrechtliche Sanktionen	Strafrechtliche Sanktionen soweit Verstösse gegen das UWG vorliegen (Art. 23 ff. UWG)
Art. 17: Geltungsbereich: Gewährung von Kleinkrediten	Art. 1 ff. und Art. 7f.: Andere Umschreibung des Geltungsbereichs als im Konkordat.

Der Rechtsschutz des Konkordats geht nur in wenigen Artikeln erkennbar weiter als jener des KKG (Art. 4, 8 und 10).

Der Geltungsbereich des KKG und des Konkordats deckt sich allerdings nicht in jedem Fall. Das Bundesgesetz gilt ausschliesslich für Verträge zwischen kommerziell tätigen Kreditgebern mit Konsumentinnen und Konsumenten, also natürlichen Personen, die zu nicht gewerblichen Zwecken Geld aufnehmen bzw. Sachen oder Dienstleistungen auf Kredit beanspruchen. Nehmen juristische Personen Kredite auf oder wird ein Kredit von natürlichen Personen zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken aufgenommen, so fällt dieser Vertrag nicht unter das KKG. Das Konkordat geht in seinem Geltungsbereich weiter. Es gilt auch für Kredit aufnehmende juristische Personen oder für natürliche Personen, die einen Kredit zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken benötigen.

3. Gründe für den Austritt aus dem Konkordat

Mit der Auflösung des Konkordats entfällt der Schutz für Kredit aufnehmende juristische Personen und für natürliche Personen, die einen Kredit zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken beanspruchen. Dieser Schutz umfasst insbesondere die Bereiche Höchstzins, Beschränkung der Vorleistungspflicht des Kreditnehmers, Verbot von Koppelungsgeschäften, Pflichtangaben im Kreditvertrag sowie die Schriftform. Allerdings unterliegen die meisten Kreditgeber dem Konkordat nur dann, wenn sie einen Kleinkredit gewähren (Art. 17 Konkordat). In diesem Bereich macht es heute wenig Sinn, im Wirtschaftsleben tätige Unternehmen oder natürliche Personen weiterhin dem Schutz des Konkordats zu unterstellen.

Wie bereits ausgeführt ist der Kanton Zug der einzige, der in einer ersten Vernehmlassung an der Beibehaltung des Konkordats festhielt. Nachdem alle anderen Konkordatskantone eine Auflösung des Konkordats befürworteten und mit einer sechsmonatigen Kündigungsfrist die Mitgliedschaft kündigen können, ist ein Beharren auf dem Konkordat seitens des Kantons Zug nicht sinnvoll. Mittlerweile sind denn auch die Kantone Neuenburg mit Beschluss des Grossen Rates vom 25. Juni 2003, Genf mit Beschluss des Grossen Rates vom 24. Oktober 2003, Freiburg mit Beschluss des Grossen Rates vom 6. November 2003, Schaffhausen mit Beschluss des Kantonsrats vom 1. März 2004 und Wallis mit Beschluss des Grossen Rates vom 13. Mai 2004 aus dem Konkordat ausgetreten. Im Kanton Bern ist der Austritt aus dem Konkordat in Vorbereitung. Der Regierungsrat des Kantons Jura hat den Austritt aus dem Konkordat beantragt. Im Parlament bestehen allerdings noch Widerstände gegen den Antrag. Im Kanton Waadt ist der Austritt aus dem Konkordat noch nicht beantragt worden. Eine Weiterführung einer Konkordatslösung mit einem oder zwei anderen Kantonen macht gesetzgeberisch keinen Sinn.

Mit dem KKG und der im Jahre 2005 revidierten VKKG steht ein zeitgemässes Gesetz zur Verfügung, das die aus heutiger Sicht relevanten Anliegen des Konkordats abdeckt.

Wird am Konkordat festgehalten, so müssen letztlich die Gerichte entscheiden, ob in einem konkreten Einzelfall das Konkordat weiterhin bestehen oder wegen des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) keine Anwendung mehr finden kann. Zu beachten bleibt in diesem Zusammenhang auch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27

BV). Aufwändige gerichtliche Auseinandersetzungen können durch die Aufhebung des Konkordats vermieden werden.

4. Rechtsfragen

Das Konkordat vom 8. Oktober 1957 wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Die dem Konkordat beigetretenen Kantone können ihre Mitgliedschaft unter Berücksichtigung einer sechsmonatigen Frist auf das Jahresende beim Bundesrat kündigen (Art. 19). Die Auflösung des Konkordats aufgrund einstimmiger Übereinkunft der Konkordatsträger ist nicht geregelt. Das Konkordat kennt kein gemeinsames Organ, das einen verbindlichen Aufhebungsbeschluss fassen könnte. Nachdem alle Kantone das Konkordat gekündigt haben, kann das Konkordat aus der Systematischen Sammlung des Bundesrechts entfernt werden.

Anlässlich der Sitzung der Konkordatsträger am 19. März 2003 beim Bundesamt für Justiz zeigte sich, dass der schnellste und einfachste Weg zur Aufhebung des Konkordats über dessen Kündigung durch die einzelnen Konkordatskantone führt. Das Bundesamt ersuchte in der Folge die Kantone, die notwendigen Schritte zur Kündigung des Konkordats einzuleiten.

In praktisch allen Konkordatskantonen, so auch im Kanton Zug, liegt die Kompetenz über die Kündigung des Konkordats zu entscheiden bei der Legislative (Kantonsrat).

Unter Einhaltung der sechsmonatigen Kündigungsfrist kann die Kündigung frühestens auf den 31. Dezember 2007 erfolgen.

5. Konkordatskommission

Die Konkordatskommission beriet das Geschäft am 28. Juni 2006. Sie stimmte ihm zu und verzichtete auf Empfehlungen.

6. Finanzielle und personelle Konsequenzen

Die Aufhebung des Konkordats zieht keine finanziellen oder personellen Konsequenzen nach sich.

A) Investitionsrechnung		2006	2007	2008	2009
1.	-> für Immobilien, Beteiligungen und Investitionsbeiträge:				
	• bereits geplante Ausgaben	0	0	0	0
	• bereits geplante Einnahmen	0	0	0	0
2.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektive Ausgaben	0	0	0	0
	• effektive Einnahmen	0	0	0	0
3.	-> für Einrichtungen, Mobiliar, Fahrzeuge und Informatik:				
	• bereits geplante Ausgaben	0	0	0	0
	• bereits geplante Einnahmen	0	0	0	0
4.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektive Ausgaben	0	0	0	0
	• effektive Einnahmen	0	0	0	0
B) Laufende Rechnung		2006	2007	2008	2009
5.	• bereits geplanter Aufwand	0	0	0	0
	• bereits geplanter Ertrag	0	0	0	0
6.	Gemäss vorliegendem Antrag:				
	• effektiver Aufwand	0	0	0	0
	• effektiver Ertrag	0	0	0	0

7. Antrag

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

auf den Kantonsratsbeschluss betreffend Auflösung des Interkantonalen Konkordats über Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Zinswesen einzutreten und zuzustimmen.

Zug, 4. Juli 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio