



Antwort des Staatsrats auf eine Anfrage

Anfrage Nicole Lehner-Gigon
Regelung der Werbung für Kleinkredite

2014-CE-23

I. Anfrage

Der sehr aufschlussreiche und gut dokumentierte Bericht des Staatsrats über die Vorbeugung der Verschuldung Jugendlicher hat uns im Herbst 2013 erlaubt, die Mechanismen der Überschuldung von Jugendlichen und Erwachsenen zu analysieren und besser zu verstehen.

Die Fachleute für Überschuldung stellen fest, dass das finanzielle Gleichgewicht oft an Wendepunkten im Leben einer Person (Erreichen der Volljährigkeit, Eintritt ins Arbeitsleben, Heirat, Krankheit usw.) ins Wanken gerät. Ausgehend von dieser Feststellung hat der Staatsrat gezielte Massnahmen vorgesehen und Strategien festgelegt, damit gefährdete Personen nicht in die Schuldenfalle tappen.

Dennoch wird im Bericht auch darauf hingewiesen, dass «über die individuellen Bedingungen hinaus, die jeder Person und jeder Lebensgeschichte eigen sind, unbedingt der allgemeine Kontext, in dem die Einzelpersonen leben, berücksichtigt werden muss». Man dürfe nicht übersehen, dass das heutige Konsumsystem wesentlich auf monetärem Austausch und Kreditwesen basiere. Die Verlockungen sind zahlreich und richten sich oft an die Jugendlichen. Insbesondere der erleichterte Zugang zu Kleinkrediten stellt ein Problem dar, da er bei den verletzlichsten Personen der Gesellschaft regelmässig verheerende Folgen hat. Die gleichzeitige Ausgabe von Kreditkarten ohne Formalitäten durch Grossverteiler (z. B. Kundenkarten von Manor oder Mediamarkt) nach dem Motto «Jetzt kaufen, später zahlen» stellt eine zusätzliche Versuchung dar.

Die Behörden sollten deshalb den Mut aufbringen, zum Schutz der verletzlichsten Personen der Gesellschaft die Gesetzgebung für Konsumkreditinstitute strenger zu gestalten, indem ihre Werbung kontrolliert wird. Die Zuständigkeit liegt in diesem Fall teilweise beim Bund. Kann der Staatsrat trotzdem:

- > die Werbung für Konsumkredite auf Kantonsgebiet verbieten?
- > oder gesetzliche Anforderungen an die Werbungen festlegen, die den Anbietern vorschreiben, dass die Zielgruppen über die Gesamtkosten des Kredits und den effektiven Gesamtzinssatz informiert werden müssen, dass diese Informationen ebenso gut sichtbar sein müssen wie die Werbebotschaft und dass bei der Vertragsunterzeichnung die finanzielle Situation der Konsumenten zu berücksichtigen ist?

10. Januar 2014

II. Antwort des Staatsrats

Die Vergabe von Konsumkrediten ist eine wirtschaftliche Tätigkeit, für welche die in Artikel 36 der Bundesverfassung garantierte Wirtschaftsfreiheit gilt. Wie andere Freiheitsrechte kann auch die Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt werden, sofern die Einschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage basiert, ein öffentliches Interesse darstellt und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht.

Bund und Kantone teilen sich die Kompetenz zum Erlass von öffentlich-rechtlichen Vorschriften zum Schutz der Konsumenten. Doch der Verfassungsgrundsatz über den Vorrang des Bundesrechts verhindert den Erlass von kantonalen Regeln in Bereichen, die der Bund abschliessend geregelt hat.

Mit dem Erlass des neuen Gesetzes vom 23. März 2001 über den Konsumkredit (KKG) wollte der Bund die Konsumenten besser schützen, indem ihre Rechte beim Abschluss eines Konsumkreditvertrags gestärkt werden. Weiter sollte sichergestellt werden, dass für alle in der Schweiz gewährten Konsumkredite dieselben Regeln gelten. Es wurde klar kommuniziert, dass die neue Gesetzgebung den Bereich abschliessend regeln und somit kein Platz für zusätzliches kantonales Recht bleiben werde. Diese Haltung schlug sich im Erlass von Artikel 38 KKG nieder. Dieser lautet wie folgt:

Art. 38

Verhältnis zum kantonalen Recht

Der Bund regelt die Konsumkreditverträge abschliessend.

Seither wurde die Meinung vertreten, der Artikel beziehe sich nur auf die Konsumkreditverträge und nicht auf die Werbung dafür. Diese Interpretation führte insbesondere zu einem Gerichtsurteil im Kanton Waadt, setzte sich aber nicht definitiv durch (vgl. Urteil vom 24. März 2010 der verwaltungsrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Abteilung des Waadtländer Kantonsgerichts, GE 2008.0007).

Aus diesem Urteil geht hervor, dass die Bundesgesetzgebung in diesem Bereich auch die Werbung für Konsumkredite abschliessend regelt, da in Artikel 36 KKG in dieser Frage auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) verwiesen wird.

Die von Grossrätin Lehner-Gigon aufgeworfenen Fragen entsprechen jedoch genau den Überlegungen, die zurzeit auf Bundesebene angestellt werden. Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat haben einer entsprechenden parlamentarischen Initiative von Josiane Aubert (Parl. Ini. 10.467) der Folge gegeben. In dieser Initiative werden nicht nur einige Änderungen des KKG vorgeschlagen. Es ist auch die Einführung eines Werbeverbots für Kleinkredite im UWG vorgesehen. Dies entspricht dem Wunsch vieler Kantone, denen die Bundesgesetzgebung verbietet, selbst entsprechende Bestimmungen zu erlassen. Die Initiative fordert Massnahmen gegen die Überschuldung, die eine ganze Bevölkerungsschicht bestraft, zu der unbestreitbar auch die Jugend gehört.

Im Juni 2013 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats bei den Kantonen einen Vorentwurf zur Änderung des KKG in Vernehmlassung gegeben. In seiner Antwort vom 27. August 2013 befürwortete der Staatsrat eine Verschärfung des Gesetzes und sprach sich für die restriktivsten Varianten aus, die den besten Konsumentenschutz versprechen. Das Vernehmlassungsverfahren endete am 30. September 2013. Die Frist für die Erarbeitung eines Gesetzesent-

wurfs wurde um zwei Jahre verlängert. Die Parlamentsdebatten zum Entwurf werden entscheidend sein und aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer Verstärkung des Konsumentenschutzes führen.

Der Bericht des Staatsrats vom 3. September 2013 zur Vorbeugung und Bekämpfung der Überschuldung hat seinerseits gezeigt, dass die Ursachen und Auswirkungen dieser Problematik zahlreich sind. Sie können kontextabhängig sein – Folge eines umfassenden Kontextes von Konsumgläubigkeit – wie der Anreiz zum Konsum auf Kredit oder die Entmaterialisierung des Geldes, sie können aber auch von besonderen, kritischen Lebensmomenten ausgelöst werden. Die verschiedenen Lebensabschnitte (Volljährigkeit, finanzielle Unabhängigkeit, Geburt oder Aufnahme eines Kindes, Pensionierung) und Bruchstellen im Lebensverlauf (Scheidung/Trennung, Gesundheitsprobleme, Verlust des Arbeitsplatzes, Scheitern einer selbständigen Erwerbstätigkeit), die jeder Person widerfahren können, erklären, wie gewöhnliche Lebenswege in eine Überschuldungsspirale münden können.

Die Fragen von Grossrätin Lehner-Gigon fügen sich auch in die Leitlinie des Aktionsplans 2013–2016 ein, den der Staatsrat beschlossen hat. Das Dispositiv für die Überschuldungsprävention und -bekämpfung besteht seit mehreren Jahren zum einen aus dem kantonalen Entschuldungsfonds für natürliche Personen und zum anderen aus den Leistungen des vom Staat beauftragten Schuldenberatungsdienstes von Caritas Freiburg. Dieses Dispositiv wurde nun auf allen Ebenen verstärkt und konzentriert seine Anstrengungen auf bestimmte Bereiche wie die Sensibilisierung der Bevölkerung, die Ermunterung zur raschen Beanspruchung der bestehenden Angebote oder die Koordination der Politik zur Vorbeugung und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht.

Auf Gemeindeebene sei auf das Beispiel der Gemeinde Vernier im Kanton Genf hingewiesen, die eine Lösung gefunden hat, um Werbung für Kleinkredite auf ihrem Gebiet zu verhindern. Die Gemeinde verhandelte im Herbst 2013 den Mietvertrag für die von der Allgemeinen Plakatgesellschaft (APG) verwalteten öffentlichen Plakatflächen neu und nutzte die Gelegenheit, um dem Vertrag eine Klausel anzufügen, die dem Unternehmen das Anbringen von Plakaten, die für Kleinkredite werden, verbietet. Obwohl es nicht möglich ist, einseitig die Werbung für Kleinkredite zu verbieten, konnte Vernier das Hindernis mit diesem Kunstgriff umgehen. Die Medien berichteten intensiv über dieses Beispiel und stellten es als bescheidene, aber effiziente Handlungsmöglichkeit dar. Die grossen Gemeinden unseres Kantons sollen nun auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht werden.

Für die Kontrolle der Preisanschriften von Waren und Dienstleistungen in der Werbung gemäss UWG sind in unserem Kanton die Gemeinden zuständig. So scheint es zumindest angebracht, die lokalen Behörden auf die besondere Problematik der Werbung für Kleinkredite hinzuweisen. Als kantonales Aufsichtsorgan in diesem Bereich wird das Amt für Gewerbepolizei den Auftrag erhalten, die Bundesbehörden dazu anzuregen, die Sache zu thematisieren und, wie dies in anderen Wirtschaftsbereichen üblich ist, gemeinsam mit den Gemeinden eine Kampagne zu lancieren, mit der die gesetzlichen Bestimmungen zur Preisanschrift betreffend Inhalt und Lesbarkeit in Erinnerung gerufen werden. Mit dieser verstärkten Aufsicht kann die Prävention im Bereich der Kleinkredite zusätzlich verstärkt werden. Bis zur angekündigten Verschärfung der Bundesgesetzgebung zur Überschuldungsbekämpfung wird sie für eine korrekte Anwendung der bestehenden Bestimmungen sorgen.

1. April 2014