

Zu **4530**

Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Postulat betreffend Bekämpfung des Wuchers im Kleinkreditwesen.

(Vom 6. September 1946.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

In der Herbstsession 1944 wurde vom Nationalrat folgendes Postulat Lachenal/Vodoz erheblich erklärt:

Es wird festgestellt, dass insbesondere die kleinen Beamten immer mehr Darlehen zu Wucherzinsen aufnehmen bei Kreditinstituten, die sich ständig vermehren und eine grosse Reklame machen. Dies schafft eine gefährliche Sachlage, die bereits zahlreiche Klagen und Proteste hervorgerufen hat und welche die Bestimmungen des schweizerischen Strafgesetzbuches oder die kantonalen Gesetze nicht zu beseitigen vermögen.

Der Bundesrat ist gebeten, zu prüfen, welche Massnahmen getroffen werden könnten, um den Wucher (insbesondere auf dem Gebiete des Kleinkredites) zu verhindern und zu ahnden; er wird ersucht, die entsprechenden Anträge zu stellen.

Das Problem, von dem im Postulat Lachenal/Vodoz die Rede ist, ist nicht neu; es besteht als solches, seitdem Geld ausgeliehen wird, und beschäftigt in seiner heutigen Form seit Jahrzehnten sowohl Bankkreise als auch berufliche und gemeinnützige Organisationen. Im besonderen ist es die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, die sich immer wieder mit dem Kleinkreditproblem befasst und auf diesem Gebiete wertvolle Vorarbeit geleistet hat. Die Diskussionen und Anregungen sind dem auch bei einer Reihe von Banken auf fruchtbaren Boden gefallen und haben zu einer vermehrten Pflege und Erleichterung des Kleinkreditgeschäftes, das, banktechnisch gesehen, ein Darlehensgeschäft ist, geführt. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass das Problem, nicht zuletzt auf Grund der kriegsbedingten Entwicklung der Preise und Löhne, in den letzten Jahren an Aktualität wieder eher zugenommen hat.

I. Was ist Wucher?

Vorerst dürfte eine Klarstellung des Begriffes Wucher am Platze sein, da darüber die Meinungen immer auseinandergehen werden, was mit ein Grund

für die immer wieder auftauchenden Diskussionen über das Kleinkreditproblem ist. So wird im landläufigen Sinne heute noch jeder Zinssatz, der wesentlich über die für Leihgeld üblichen Banksätze von 4 oder 5 % hinausgeht, ohne weiteres als Wucher bezeichnet. Das Kriterium des Wuchers liegt aber nicht in der Höhe des Zinssatzes, genauer gesagt des Entgeltes, wovon der eigentliche Zins nur ein Teil ist, sondern in seinem Verhältnis zur Gegenleistung, die in der Hingabe von Geld, im damit verbundenen Risiko und Arbeitsaufwand besteht, wozu noch die für den Ausleiher aus diesem Geschäft entstehenden Unkosten (Informationen, Überwachung, Mahnungen, Porti usw.) kommen. Erst wenn das Entgelt zur Leistung in einem offensichtlichen Missverhältnis steht, kann von Wucher gesprochen werden. Gemäss Art. 157 des schweizerischen Strafgesetzbuches liegt denn auch der Straftatbestand des Wuchers erst dann vor, wenn die Notlage, Abhängigkeit, Geistesschwäche, Unerfahrenheit, Charakterschwäche oder der Leichtsinns einer Person ausgebeutet wird, um sich oder andern für eine Vermögensleistung Vermögensvorteile gewähren oder versprechen zu lassen, die mit der Leistung in einem offenbaren Missverhältnis stehen.

II. Was ist Kleinkredit?

Untersuchen wir nun, welches die Kriterien des Kleinkredites im Sinne des Postulates sind, und damit im Zusammenhang, zu welchem Zwecke solche Darlehen aufgenommen werden.

Das einfachste Begriffsmerkmal ist bereits im Namen angedeutet: Es handelt sich um die leihweise Hingabe von Geld in geringen Beträgen. Eine allgemein gültige Abgrenzung nach oben existiert in der Schweiz allerdings nicht, im Gegensatz zu andern Ländern, die das Kleinkreditwesen gesetzlich geregelt haben (USA: 300 \$, Deutschland: 600 RM.). Praktisch ist es aber nicht von ausschlaggebender Bedeutung, ob die Grenze bei 1000 oder 2000 Franken angenommen wird, wie dies von den meisten Banken geschieht. Auf alle Fälle sind ihrer sonstigen Natur nach als Kleinkredit anzusprechende Darlehen, die den Betrag von 2000 Franken übersteigen, selten. Die Durchschnittshöhe der von den spezialisierten Kleinkreditinstituten des Kantons Zürich gewährten Darlehen liegt, um hiefür einen Anhaltspunkt zu geben, zwischen 500 und 800 Franken, während im Konsumfinanzierungsgeschäft, z. B. bei der AKO-Bank (Anspar- und Kredit-Organisations-Aktiengesellschaft) und bei der DAG (Darlehens-Aktiengesellschaft), einer besondern Art des Kleinkreditgeschäftes, die Durchschnittshöhe nur 100 bis 200 Franken beträgt.

Ein zweites wichtiges Kriterium des Kleinkredites besteht darin, dass hier, im Gegensatz z. B. zum Lombardkredit (der sich im übrigen vom Kleinkredit nicht zu unterscheiden braucht), eine Sicherstellung im üblichen banktechnischen Sinne nicht gegeben wird. In ihrer Reklame betonen ja die Kleinkreditinstitute regelmässig, dass sie Darlehen ohne bankmässige Sicherheit gewähren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese Darlehen überhaupt ohne Sicherstellung gegeben würden.

Dagegen ist charakteristisch für das Kleinkreditgeschäft, dass ratenweise, in der Regel monatliche oder vierteljährliche Abzahlung des Darlehens durch den Schuldner ausbedungen wird. Hierin unterscheidet sich das Darlehen vom laufenden, d. h. Kontokorrentkredit, der innerhalb der festgesetzten Höhe vom Schuldner nach Belieben in Anspruch genommen und zurückbezahlt werden kann.

Schliesslich ist noch der Verwendungszweck ein für die Beurteilung des Kleinkreditproblems wichtiges Moment. Der Kleinkredit wird, wenn auch nicht ausschliesslich, so doch in der überwiegenden Zahl der Fälle zu Konsumzwecken, also nicht zu produktiven Zwecken in Anspruch genommen. Dabei ist unter Konsum nicht etwa nur der Ankauf von Lebensmitteln, z. B. Wintervorräten, oder die Anschaffung von Kleidern und Haushaltsgegenständen zu verstehen, sondern alles, was der Lebensunterhalt an Ausgaben, notwendigen oder bloss wünschenswerten, mit sich bringt (Arzt- und Spalkosten, Ferien, Erziehung, Steuern usw.).

Zusammenfassend kann also der Kleinkredit, gelegentlich auch, aber nicht sehr zutreffend, Personal- oder Sozialkredit genannt, definiert werden als Darlehen von geringer Höhe ohne bankmässige Sicherstellung, das zu Konsumzwecken verwendet und in regelmässigen Abzahlungen getilgt wird.

III. Das Entgelt im Kleinkreditgeschäft.

Alle die genannten Merkmale des Kleinkredites schliessen in sich, dass diese Art Kredit teurer zu stehen kommt als irgendeine andere Form von Kredit.

Sowohl der Arbeitsaufwand als auch die übrigen mit dem einzelnen Darlehensgeschäft verbundenen Kosten bleiben sich grundsätzlich gleich, ob der Darlehensbetrag gross oder klein ist. Je kleiner das Darlehen, desto ungünstiger also das Verhältnis zwischen Darlehenssumme und fixen Kosten. Dazu kommt, dass bei Krediten, die ratenweise zurückzuzahlen sind, Arbeitsaufwand und Spesen infolge der Überwachung der Rateneingänge grösser sind als z. B. im Konto-Korrent-Kredit. Durch das Fehlen der bankmässigen Sicherheit ist schliesslich auch die Risikoprämie höher anzusetzen als bei Krediten, die infolge genügender persönlicher oder realer Deckung praktisch risikolos sind. Dies alles bewirkt eine vielfach unverhältnismässig starke Verteuerung des kleinen Darlehens, und darin liegt denn auch die, von der ertragswirtschaftlichen Seite aus gesehen, grundsätzliche Problematik des Kleinkreditwesens.

Einwandfreie Untersuchungen haben ergeben, dass für Darlehen von weniger als 1000 Franken Sätze von 12 % für Zins, Risikoprämie, Kommission und Gebühren und von 6 % für nachgewiesene Spesen nicht ohne weiteres als übersetzt bezeichnet werden können (der Kanton Zürich hat diese Sätze als zulässige Höchstsätze in seinem Kleinkreditgesetz vom Jahre 1942 anerkannt). Wenn trotzdem eine ganze Reihe von Banken das Kleinkreditgeschäft

zu normalen Zinssätzen von 4—6 % pflegen, so tun sie dies vor allem aus sozialen Erwägungen. Übereinstimmend stellen alle Banken fest, dass das Kleinkreditgeschäft auf dieser Basis, auch ohne Kapitalverluste, ein Verlustgeschäft oder zum mindesten unrentabel ist. Immerhin können sich die Banken dieses «Geschäft» leisten, weil es im allgemeinen, am Gesamtumfang des Aktivgeschäftes gemessen, von geringer Bedeutung ist. Nicht zu Unrecht weisen aber die Banken, auch die Genossenschaftsbanken, darauf hin, dass sie keine wohlthätigen Institutionen, dagegen verpflichtet sind, das ihnen anvertraute Kapital möglichst sicher anzulegen und zu den landesüblichen Sätzen zu verzinsen. Auch im Kleinkreditgeschäft hat die Bank zu prüfen, ob ein Gesuchsteller kreditwürdig ist, d. h. ob mit der Verzinsung und Rückzahlung des Darlehens gerechnet werden kann.

IV. Die Darlehensnehmer.

Wenn wir uns die Frage vorlegen, wie sich der Kreis der Darlehensnehmer zusammensetzt — wobei wir uns von vornherein auf jene Kreise zu beschränken haben, die Kleinkredite zu Konsumzwecken in Anspruch nehmen —, so sehen wir auf Grund der Erfahrungen, dass es sich sozusagen ausschliesslich um Unselbständigerwerbende handelt, also um Arbeitnehmer, und zwar solche aller Einkommensstufen, nämlich um Arbeiter, Angestellte und Beamte öffentlicher und privater Verwaltungen und Betriebe. Dazu sind noch jene, zahlenmässig wenig ins Gewicht fallenden, vorwiegend intellektuellen Freierwerbenden zu zählen, die gleich den Unselbständigerwerbenden oft nicht in der Lage sind, bankmässige Deckung zu bieten (freie akademische und künstlerische Berufe).

Von sozialpolitischen Standpunkt aus wäre es nun vor allem interessant, zu wissen, welcher Anteil am Kleinkredit auf das sogenannte legitime Kreditbedürfnis entfällt, d. h. auf jenes Bedürfnis, das wirtschaftlich gerechtfertigt ist und bei dem die Voraussetzungen für die Rückzahlung des aufgenommenen Geldes vorhanden sind. Da lediglich bei jenen Darlehen, die von regulären Banken und von Arbeitgeberseite (z. B. öffentlichen Verwaltungen) gewährt oder garantiert werden, auf den Verwendungszweck abgestellt wird — wobei hier in der Regel naturgemäss nur Darlehen für legitime Bedürfnisse in Frage kommen —, während der grösste Teil der Darlehen von Kleinkreditinstituten gewährt wird, die weniger Wert auf die Art der Verwendung als vielmehr auf die sichere Rückzahlung und Verzinsung legen, ist es schwierig, sich über diese Frage ein Bild zu machen, so sehr ein solches zur Abklärung und Lösung des Kleinkreditproblems beitragen könnte. Wenn man aber bedenkt, dass heute verschiedene Arten von unvorhergesehenen Ausgaben einerseits und Einkommensausfällen andererseits, verursacht durch Krankheit, Unfall, Tod, Arbeitslosigkeit, durch entsprechende Versicherungen, die teilweise obligatorisch sind, ausgeglichen oder doch wenigstens gemildert werden, so darf die Behauptung gewagt werden, dass das wirklich legitime Kreditbedürfnis im

Laufe der Jahrzehnte eher kleiner als grösser geworden ist. Ähnlich wie die Versicherungen wirken auch die Familien- und Kinderzulagen, und nicht zuletzt sind es die sogenannten Herbstzulagen für Wintereinkäufe, die, z. B. beim Bundespersonal, einen merklichen Rückgang der Darlehensgesuche bewirkt haben.

Einen gewissen Einbruch in die oben geschilderte Entwicklung brachte lediglich die kriegsbedingte, vorübergehende Verringerung des Realeinkommens, die aber wegen der Rationierung fast aller lebenswichtigen Güter nicht in vollem Umfang zur Auswirkung kam.

Ferner ist noch darauf hinzuweisen, dass der Begriff «Bedürfnis» im Laufe der Jahrzehnte erhebliche Wandlungen durchgemacht hat und dass er in den Städten viel weiter gezogen wird als auf dem Lande, wo noch vieles unbekannt ist, was in der Stadt bereits als «Bedürfnis» gilt. Die Tatsachen zeigen denn auch, dass der weitaus überwiegende Teil der Darlehensnehmer auf die grossen Städte entfällt.

Ähnlich der Unterscheidung zwischen legitimem und nicht legitimem Kreditbedürfnis ist die Unterteilung der Darlehensnehmer in die Gruppe der unverschuldet in Not Geratenen und die Gruppe derjenigen, die durch schlechtes Haushalten Einnahmen und Ausgaben nicht in Einklang bringen können, die lieber Schulden machen statt sparen und so in finanziell schwierige Verhältnisse geraten. Naturgemäss hat sich die Öffentlichkeit in erster Linie mit der Gruppe der unverschuldet in eine finanzielle Zwangslage Geratenen zu befassen. Ein Sozialstaat darf an der Befriedigung oder Nichtbefriedigung gerechtfertigter Kreditbedürfnisse nicht desinteressiert sein, da es sich hier um ein sozialpolitisches Problem von nicht zu leugnender Bedeutung und Tragweite handelt. Dagegen würde sich die Interessenahme des Staates an der zweiten Gruppe eher darauf beschränken, diese Leute zu beraten und über die Nachteile unbedachter Geldaufnahmen, die sich vielfach folgen wie die Glieder einer Kette, aufzuklären, wobei aber gleich beizufügen ist, dass diese Kreise solchen Belehrungen meist sehr schwer zugänglich sind; eventuell könnten staatliche Einwirkungen dieser oder jener Art auf die Darlehensgeberseite das leichtsinnige Schuldenmachen erschweren.

In erster Linie stellt aber dieses Postulat die Aufgabe, zu untersuchen, ob die heute vorhandenen Möglichkeiten zur Befriedigung des legitimen Kreditbedürfnisses genügen, wenn nicht, auf welche Weise hier Abhilfe geschaffen werden kann. Damit haben wir uns vorerst mit der Gegenseite der Darlehensnehmer, mit den verschiedenen Gruppen der Darlehensgeber, zu befassen.

V. Die Darlehensgeber.

Unter den Darlehensgebern lassen sich drei Hauptgruppen unterscheiden, die das Kleinkreditgeschäft betreiben bzw. Darlehen gewähren. Es sind dies Banken, die das Kleinkreditgeschäft als Zweig ihres Aktivgeschäftes pflegen,

ferner Arbeitgeber, worunter namentlich grössere öffentliche Verwaltungen, und schliesslich die Kleinkreditinstitute. Haben bei den ersten zwei Gruppen ausschliesslich soziale Erwägungen zur Gewährung von Darlehen zu Konsumzwecken geführt, so betreiben die Kleinkreditinstitute das Geschäft ebenso ausschliesslich zu Erwerbszwecken, also unter dem Gesichtspunkt der Rentabilität.

1. Über die Banken und Bankengruppen, die das Kleinkreditgeschäft pflegen, sowie über die Darlehensbedingungen können auf Grund unserer eingehenden Erhebungen folgende Angaben gemacht werden:

- a. Die *Genossenschaftliche Zentralbank* kennt folgende Arten von Kleindarlehen:
- aa. die im Rahmen des normalen Kreditgeschäftes gewährten, durch Monatsraten von wenigstens 3 % des ursprünglichen Betrages zu tilgenden Darlehen bis zum Maximalbetrag von 1000 Franken;
 - bb. die in den Städten Basel, Zürich und Winterthur jeweils im Herbst durchgeführten Kleinkreditaktionen, in deren Rahmen Darlehen bis zu 300 Franken zum Einkauf von Brennmaterialien, Kartoffeln, und Obst bewilligt werden, mit Rückzahlung innert 6—10 Monaten;
 - cc. die gegen Bürgschaft von einzelnen Gewerkschaften und Baugenossenschaften an deren Mitglieder für Wintereinkäufe und Überbrückung von Notlagen gewährten Darlehen bis zu 1000 Franken, rückzahlbar in 6—10 Monaten.

Der Kreis der Kreditnehmer setzt sich fast ausschliesslich aus unselbständigerwerbenden Arbeitern und Angestellten staatlicher und privater Betriebe zusammen. Die Sicherstellung erfolgt im allgemeinen durch Bürgschaft oder Hinterlegung von Lebensversicherungspolice, zum Teil auch durch stille oder notifizierte Lohnabtretung. Für die Darlehen der Kategorie *aa* werden je nach Art der Deckung 4½—5 % Zins verlangt. Bei den Kategorien *bb* und *cc* beträgt der Zins 2—3 % und wird ganz oder teilweise von den betreffenden Gewerkschaften oder Stadtverwaltungen übernommen. Die Verlustquote ist gering, die Schuldnermoral dieser kleinen Leute im allgemeinen einwandfrei. Die Bank berücksichtigt nur wirtschaftlich gerechtfertigte Gesuche. Das gleiche gilt für die die Darlehen garantierenden Körperschaften. Die Zahl der bewilligten Gesuche bewegte sich in den Jahren 1941—1944 zwischen 1000 und 1400, der Gesamtbetrag zwischen 300 000 und 500 000 Franken. Die Verluste betragen weniger als 1 %. Bei den unter *bb* und *cc* aufgeführten Sonderaktionen werden die Gesuche von den Mitgliedern der Konsumgenossenschaften oder Gewerkschaften den genannten Organisationen eingereicht und durch diese an die Bank weitergeleitet.

- b. Die *Schweizerische Volksbank* hat dem Kleinkreditgeschäft seit jeher ihre besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Kreditgewährung erfolgt in der Regel ohne bankmässige Garantien im engern Sinne, sondern gegen
- aa. Lohnabtretung (ohne Mitteilung an den Arbeitgeber, solange die Abzahlungen pünktlich eingehen);

- bb. Verpfändung der Ansprüche aus Lebensversicherungsverträgen (Deckung des Sterberisikos);
- cc. Abtretung oder Verpfändung von Ansprüchen an Pensions-, Versicherungs- oder Hilfskassen (bei Funktionären des Bundes oder des Kantons);
- dd. Bürgschaft ohne bankmässigen Rückhalt, also mit mehr symbolischem oder moralischem Wert;
- ee. Verpfändung oder Abtretung von Erb- und anderen Ansprüchen.

Vielfach werden die eine und andere Sicherheit miteinander kombiniert. Besonderer Wert wird auf die Deckung des Sterberisikos gelegt, da dies bei seriösen und zahlungswilligen Schuldnern das grösste Risiko ist. An Zins und Kommissionen werden je nach Sicherheit $4\frac{1}{2}$ — $5\frac{1}{2}$ % berechnet, wozu noch die eigenen Auslagen kommen. Die Bank betont, dass das Kleinkreditgeschäft mit viel Arbeit und Kosten verbunden ist. Von der Erzielung eines Ertrages kann nicht gesprochen werden, da bei diesen Sätzen die Selbstkosten nicht gedeckt werden können. Unter den Gesuchstellern sind die Arbeitnehmer öffentlicher Verwaltungen am stärksten vertreten. Bei der Beurteilung von Gesuchen stellt die Bank weitgehend auf die moralischen Voraussetzungen der Darlehensbewerber ab. Die Bank betont, dass, soweit konsequent an der unbedingten Vertrauenswürdigkeit der Darlehensbewerber und an der gerechtfertigten Verwendung der Kleinkredite festgehalten wurde, die bisher gemachten Erfahrungen im allgemeinen befriedigend und die erlittenen Verluste gering waren. Die Zahl der Darlehen bewegte sich im Jahre 1944 zwischen 500 und 600 in der Gesamthöhe von rund 400 000 Franken.

c. Von den 27 Kantonalbanken pflegen 16 das Kleinkreditgeschäft durch Gewährung von Darlehen an Fixbesoldete gegen Lohnzession, Bürgschaft oder Hinterlage von Versicherungspolice. Darlehen ohne eigentliche bankmässige Sicherheit werden allerdings nur von wenigen Banken gewährt. Die Rückzahlung hat in der Regel innert 6—10 Monaten zu erfolgen bei einem Jahreszins von 4 — $5\frac{1}{2}$ %. Das Geschäft wird als unrentabel bezeichnet. Die Erfahrungen sind nicht schlecht, wenigstens dort nicht, wo dem Informationsdienst die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Zahl der Gesuche und die Höhe der Beträge nehmen jährlich zu; der Geschäftszweig weist aber noch keinen grossen Umfang auf. Unter den Kantonalbanken ist es besonders die grösste, nämlich die Zürcher Kantonalbank, die auf dem Gebiete des Kleinkreditgeschäftes vorangegangen ist.

Dieses Institut befasst sich auch mit den sogenannten Ehestandsdarlehen. Um solche Darlehen bewerben sich Brautleute, die Möbel anschaffen wollen, aber auch junge Ehepaare, die bei den Eltern wohnen und infolge Familienzuwachses einen eigenen Haushalt gründen wollen. Diese Gesuchsteller waren bis anhin darauf angewiesen, von den Möbelhändlern Möbel auf Abzahlung zu kaufen, wobei sie häufig einen übersetzten Preis und für die restliche Schuld hohe Zinsen bezahlen mussten. Sofern die Interessen-

ten als seriös angesehen werden können, tritt nun die Bank mit einem Darlehen zwischen Verkäufer und Käufer, kontrolliert die Preise, lässt zu ihren Gunsten einen Eigentumsvorbehalt eintragen und übernimmt das ganze Risiko der Abzahlung mit einer Einschränkung: wenn das Geschäft nicht abgewickelt werden kann, weil die Darlehensnehmer die Raten nicht bezahlen können oder die Ehe Schiffbruch erleidet, muss der Möbelhändler die Möbel zurücknehmen unter Anrechnung einer mässigen Abschreibung. Auch bei diesem Kleinkreditgeschäft, das sich im einzelnen Falle zwischen 1000 und 3000 Franken bewegt, verlangt die Bank nur 4 % Zins netto. Die Nachfrage nach dieser Hilfe ist im Steigen begriffen. Über die praktischen Erfahrungen kann noch nichts gesagt werden, weil dieses Kreditgeschäft erst seit kurzer Zeit gepflegt wird.

d. *Der Verband Schweizerischer Lokalbanken, Spar- und Leihkassen* zählt 103 Mitgliedbanken, von denen rund 80 Kleinkredite an Selbständig- und Unselbständigerwerbende gewähren gegen Bürgschaft, Versicherungspolice, andere Realdeckung (Obligationen, Sparhefte), Lohnzession, Wechsel oder blanko. Die Konditionen sind folgende:

bei Lohnzession: für $\frac{2}{3}$ des Bestandes $5\frac{1}{2}$ —6 % (vereinzelte $6\frac{1}{2}$ %),
für $\frac{1}{3}$ des Bestandes 4—5 %;
bei Policen: für $\frac{2}{3}$ des Bestandes 4— $4\frac{1}{2}$ % (vereinzelte $3\frac{3}{4}$ %);
für $\frac{1}{3}$ des Bestandes $4\frac{1}{2}$ —5 %
bei Bürgschaft: für $\frac{1}{2}$ des Bestandes $3\frac{3}{4}$ —4 %,
für $\frac{1}{2}$ des Bestandes $4\frac{1}{4}$ — $4\frac{1}{2}$ % (vereinzelte 5— $6\frac{1}{2}$ %).

Ende 1944 wies das Kleinkreditgeschäft bei dieser Bankengruppe 25 000 Posten unter 1000 Franken mit einer Gesamtsumme von rund 10 Millionen Franken auf, wobei allerdings kein Unterschied gemacht wurde zwischen bankmässig gedeckten und nicht bankmässig gedeckten Krediten. Zudem entfielen auf Fixbesoldete nur ca. 20 % der gewährten Kredite und ca. 30 % der gesamten Kreditsumme. Bei den übrigen 80 bzw. 70 % handelt es sich offenbar um Darlehen an Selbständigerwerbende (Handwerker, kleine Kaufleute usw.), die vorwiegend produktiven Zwecken dienen dürften. Durch Lohnzession waren rund 7 % der gewährten Kredite und 9 % der Kreditsumme oder rund 30 % der an Fixbesoldete ausbezahlten Darlehen gedeckt.

Unter den Lokalbanken sei — um auch ein Beispiel aus der welschen Schweiz zu geben — die Caisse d'Epargne et de Crédit in Lausanne genannt, die sich in besonderer Weise des Kleinkreditbedürfnisses annimmt. Auf Ende 1945 erreichten die gewährten und noch nicht zurückbezahlten Darlehen bis zu 1000 Franken den Betrag von 760 000 Franken in über 2000 Posten; unter den letzteren überwiegen jene zwischen 100 und 300 Franken. Bemerkenswert ist, dass sich die Darlehensnehmer vorwiegend aus Angestellten zusammensetzen, während die Arbeiter praktisch nicht vertreten sind.

Dem Bericht des Lokalbanken-Verbandes ist ferner zu entnehmen, dass die Erfahrungen in bezug auf die Rückzahlung im allgemeinen gut sind, in ländlichen Verhältnissen dank besserer Kontrollmöglichkeit, aber auch dank einer besseren Schuldnermoral noch besser als in den Städten. Sowohl für die Schuldner als auch für die Banken haben sich die monatlichen Rückzahlungen am vorteilhaftesten erwiesen, für die Schuldner, weil sie die kleineren monatlichen Beträge leichter bezahlen als die entsprechend grösseren vierteljährlichen Raten, für die Banken, weil damit, bei allerdings etwas grösserem Aufwand, eine bessere Überwachung der Schuldner möglich ist. Die sozialpolitisch besonders interessierenden Angaben über den Verwendungszweck der Darlehen sind vielfach mit Vorsicht aufzunehmen. Erfahrungsgemäss dienen beispielsweise mehr Darlehen der Bezahlung alter Schulden, als angegeben wird. Gerade hier handelt es sich aber häufig um Leute, die ein genügend grosses Einkommen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes hätten, die aber einfach über ihre Verhältnisse leben.

- e. Die *Raiffeisenkassen* gewähren Kleinkredite naturgemäss in erster Linie an Kleinbauern und Kleinhandwerker, aber auch an Arbeiter und ländliche Angestellte. Es handelt sich vorwiegend um Betriebskredite und nicht um Konsumkredite. Der weitaus grösste Teil der Geschäfte betrifft Posten von weniger als 1000 Franken. Die Sicherstellung erfolgt in den meisten Fällen durch Bürgschaft, seltener durch Grundpfand oder Faustpfand. Der Zinssatz beträgt 4—4½ %. Die Rückzahlung kann in beliebigen Raten erfolgen (spätestens aber in 10 Jahren). Da die Kassenvorstände die Gesuchsteller und damit auch deren Kreditwürdigkeit immer persönlich kennen, ist das Verfahren sehr einfach, und die Erfahrungen sind fast ausnahmslos gut. Es wird aber betont, dass auch auf dem Lande immer wieder kreditunwürdige, arbeitsscheue und trunksüchtige Elemente anzutreffen sind, ferner solche, die sich scheuen, den Weg zur Dorfbank zu gehen, und es vorziehen, bei Winkelbanken hohe Zinsen bezahlen zu müssen. Solchen Leuten könne seitens der Bank eben nicht geholfen werden.

Die Schweizerische Nationalbank hat im Bericht über das schweizerische Bankwesen im Jahre 1942 erstmals Zahlen veröffentlicht über die Gliederung der Kredite bis zu 5000 Franken. Von 309 000 Darlehen waren 26 500 ungedeckt (von denen allerdings nur ein Teil unter den Begriff «Kleinkredit» fällt), die zum überwiegenden Teil von den Kantonalbanken und den Lokalbanken gewährt wurden. Betragsmässig machten die nicht bankmässig gedeckten Kredite 22 von insgesamt 413 Millionen Franken aus, von denen 11 Millionen auf die Kantonalbanken und 7 Millionen auf die Lokalbanken entfielen.

Die Ausführungen über die Pflege des Kleinkreditgeschäftes durch die Banken zeigen, dass im allgemeinen unsere Kreditinstitute diesem Zweig des Kreditgeschäftes, auch wenn es keinen Ertrag abwirft, ihre Aufmerksamkeit nicht versagen. Es wäre aber wünschenswert, wenn sich im Sinne einer besseren Verteilung noch mehr Banken des Kleinkreditgeschäftes annehmen würden.

Da oder dort wird es allerdings notwendig sein, hiefür zuerst die formellen Voraussetzungen zu schaffen durch entsprechende Änderung der Reglemente, d. h. durch Lockerung der Bestimmungen über die Sicherstellung.

2. Unter den Arbeitgebern sind es, wie schon erwähnt, vor allem eine Reihe grösserer öffentlicher Verwaltungen, die sich mit der Beratung und Aufklärung ihrer Funktionäre, mit der Darlehensvermittlung bzw. -verbürgung und mit der Darlehensgewährung befassen.

So besteht bei der eidgenössischen Versicherungskasse, welcher das gesamte ständige Bundespersonal, ohne jenes der schweizerischen Bundesbahnen, angehört, eine Unterstützungskasse, aus welcher unverzinsliche Unterstützungen und Darlehen in Nottfällen wegen Krankheit und überdies in andern Nottfällen Darlehen zu 0 bis 4 % Zins gewährt werden.

Ein ähnlicher Fonds besteht auch für das vorübergehend beschäftigte Hilfspersonal des Bundes. Dieses gehört einer besondern Hilfskasse an, in welche sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber je 5 % des Gehaltes einzahlen. Hier kann das aus den eigenen Beiträgen des Mitgliedes geäuftete Guthaben bevorschusst werden. Diese 4 %igen Darlehen auf Rechnung der eigenen Beiträge, die ohne gründliche Untersuchung des Falles gewährt werden, sind weitgehend dazu angetan, vorübergehende Geldverlegenheiten beim Aushilfspersonal des Bundes zu überbrücken, ohne dass ein Kleinkreditinstitut aufgesucht werden muss. Bei rund 20 000 Hilfskassenmitgliedern werden monatlich 20 bis 40 Darlehen auf Rechnung der eigenen Beiträge nachgesucht, die durchschnittlich innert Jahresfrist abgetragen werden.

Der Versicherungskasse ist letztes Jahr eine Beratungsstelle angegliedert worden, die dem hilfsbedürftigen Funktionär oder seiner Familie in allen persönlichen Angelegenheiten zur Seite steht. Durch diese Stelle sind finanziell bedrängten Bediensteten in einem halben Jahr über 100 Bankdarlehen vermittelt worden.

Endlich bestehen bei der Post- und bei der Zollverwaltung besondere Wohlfahrtsfonds, die dem angeschlossenen Personal ebenfalls Darlehen zu niedrigem Zinsfuss bis zu 2000 Franken gewähren, um vorübergehende Zahlungsschwierigkeiten zu überbrücken.

Solche Institutionen finden sich auch bei einer Reihe von kantonalen und städtischen Verwaltungen, meistens aber erst seit kurzer Zeit. Da und dort sind solche Einrichtungen noch in Einführung begriffen. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass diesem guten Beispiel auch andere Verwaltungen und Betriebe folgen werden, womit dann in der Befriedigung des wirtschaftlich gerechtfertigten Kreditbedürfnisses der Funktionäre öffentlicher Verwaltungen ein bedeutender Schritt vorwärts getan wäre.

Wie weit private Unternehmen diesen Weg ebenfalls beschritten haben, lässt sich nicht feststellen. Auf alle Fälle ist aber auch hier das Verständnis für die wirtschaftlichen Nöte und sozialen Schwierigkeiten der Arbeitnehmer

in den letzten Jahren grösser geworden. Es sei in diesem Zusammenhang auch auf die Errichtung zahlreicher Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen hingewiesen. Dass daneben bei vielen Arbeitgebern das Verständnis für unverschuldete Notlagen ihrer Untergebenen nach wie vor fehlt — dies beweist unter anderem die immer noch häufig anzutreffende Abneigung vieler Kreditnehmer gegen die notifizierten Lohnzessionen —, sei mit dieser Feststellung keineswegs geleugnet.

3. Die letzte Hauptgruppe bilden die eigentlichen Kleinkreditinstitute, die sich im Laufe der Zeit vom privaten Geldgeber zu ihrer heutigen Form entwickelt haben. Hier liegen die Verhältnisse, wie schon angedeutet, ganz anders als bei den Banken oder gar Arbeitgebern, indem das Darlehensgeschäft ausschliesslich vom Erwerbsstandpunkt aus geführt wird. Ausgleichsmöglichkeiten durch andere Aktivgeschäfte bestehen nicht, und sozialpolitische Erwägungen können für die Festsetzung des Entgelts verständlicherweise nicht angestellt werden. Daher können auch Darlehen nicht zu Sätzen gewährt werden, die von vornherein gleichbedeutend mit Verlusten sind. Darüber hinaus arbeiten die Kleinkreditinstitute mit höheren Unkosten, einmal weil sie das Publikum suchen müssen durch das Mittel der Reklame, sodann weil die meist unbekannteren Darlehensnehmer höhere Informations- und Überwachungs-spesen verursachen, teils auch, weil diese Institute vielfach mit hoher Kapitalverzinsung rechnen müssen.

Wenn gegen die Kleinkreditinstitute immer wieder Klagen geführt werden, so betreffen diese fast durchwegs die hohen «Zinssätze», daneben aber auch etwa die für einen Laien oft irreführenden und unklaren Angaben über die Darlehensbedingungen. Während der erste Vorwurf bei näherem Zusehen wohl in wenigen Fällen stichhaltig ist — sofern man sich nicht die landläufige Auffassung über den Wucher zu eigen macht — und demnach in diesen Fällen auch keine Straftatbestände gemäss Art. 157 StGB vorliegen, entbehrt der zweite Vorwurf oft nicht einer gewissen Berechtigung. Mit einigem Recht kann auch der weitere Vorwurf der unrationellen Geschäftsgebarung gemacht werden (zu hohe Kosten für Kundenwerbung, Informationen, Überwachung), die nicht wenig zur Verteuerung der Darlehen beiträgt. Schliesslich ist die Tätigkeit der Kleinkreditinstitute auch vom volkswirtschaftlichen und moralischen Standpunkt aus nicht zu begrüssen, weil hier grundsätzlich nicht auf die Notwendigkeit und den Zweck der Darlehen und meist auch nicht auf die Schuldnermoral abgestellt wird, sondern in erster Linie darauf, ob das Einkommen des Gesuchstellers gross genug ist, um im Falle von Rückzahlungsschwierigkeiten herangezogen werden zu können. Daraus erhellt übrigens, dass es meistens nicht, wie vielfach geglaubt wird, die Leute der untersten Einkommensstufen sind, die die Kleinkreditinstitute in Anspruch nehmen, weil ihr Einkommen, sofern nicht noch andere Sicherheiten neben der Lohnzession gegeben werden, ja gar nicht als ausreichende Garantie für die Rückzahlung der Darlehen angesehen werden kann. Vielmehr sind es Angestellte und Beamte mit mittleren und höheren Gehältern, die aus irgendwelchen Gründen ihren Kreditbedarf

nicht bei Banken decken wollen. Sehr oft handelt es sich um Leute, die einfach über ihre Verhältnisse leben und lieber Schulden statt Ersparnisse machen. Dass sich diese Kreise scheuen, zu Banken zu gehen, wo sie über ihre finanziellen Verhältnisse Auskunft geben müssen, ist psychologisch verständlich. Diesen Leuten ist aber von der Kreditseite her nicht zu helfen. Dass daneben auch Fälle vorkommen, wo Personen mit niedrigem Einkommen bei Kleinkreditinstituten Darlehen erhalten, indem sie eine zusätzliche Garantie leisten können (Bürgschaft, Wechsel, Lebensversicherungspolice), und diese Darlehen zu verhältnismässig hohen Sätzen verzinsen müssen, kann nicht gelehrt werden; diese Fälle dürften aber die Minderheit bilden.

Wucherprozesse haben gezeigt, dass es den Geldsuchenden meistens ganz gleichgültig ist, zu welchen Bedingungen sie Geld erhalten, wenn sie es nur erhalten. Erst wenn sie wegen Rückzahlung bedrängt werden, oder wenn sich der Strafrichter mit dem Fall befasst, gehen ihnen die Augen auf. Trotzdem z. B. im Kanton Zürich das Kleinkreditwesen gesetzlich geregelt ist (mit höchstens 12 % Zins und 6 % Spesen), gibt es immer wieder Zürcher, die ihr Heil bei ausserkantonalen Instituten suchen, wo sie mehr bezahlen müssen. Hier liegt eine andere Seite des Kleinkreditproblems, die meistens übersehen wird und die darin besteht, dass es immer wieder Leute gibt und geben wird, denen auf keine Weise zu helfen ist, aus dem einfachen Grunde, weil sie, solange sie nicht hoffnungslos verschuldet sind, gar nicht wollen, dass ihnen geholfen werde, weder durch Warnung vor den Kleinkreditinstituten noch durch den Hinweis auf Darlehensmöglichkeiten zu normalen Bedingungen.

Neben den unbestreitbaren Schattenseiten des Darlehensgeschäftes, so wie es durch die Kleinkreditinstitute betrieben wird, sei hier abschliessend aber auch auf einen seit der Erheblicherklärung des Postulates eingetretenen Fortschritt hingewiesen. Der im Jahre 1945 gegründete Verband Schweizerischer Kleinkreditbanken hat vor einiger Zeit eine Kontrollstelle errichtet, welcher von den Verbandsmitgliedern alle Kleinkreditdebtoren zu melden sind und die ihrerseits den Mitgliedern darüber Auskunft gibt, ob und in welcher Höhe ein Gesuchsteller durch Darlehensaufnahmen bereits verschuldet ist. Auf diese Weise soll die Gefahr von Verlusten infolge Zahlungsunfähigkeit des Schuldners verringert werden. Wenngleich diese Kontrolle, materiell gesehen, den Kleinkreditinstituten als Gläubigern dient, ist sie doch auch vom volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Standpunkt aus nur zu begrüssen, weil sie ohne Zweifel ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung von Mißständen im Kleinkreditwesen darstellt, in diesem Falle der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Kleinkrediten durch leichtfertige und oft zum voraus zahlungsunfähige Schuldner, die bis dahin Darlehen nur auf Grund unwahrer Angaben über ihre finanziellen Verhältnisse erhielten.

VI. Mittel und Wege zur Verbesserung der Verhältnisse im Kleinkreditwesen.

Trotz dieser Richtigstellungen in einzelnen Punkten soll nicht gesagt sein, dass mit dem bisher Erreichten das Kleinkreditproblem schon seine best-

mögliche Lösung gefunden hätte. Es soll deshalb im folgenden untersucht werden, was noch verbessert werden könnte, sei es durch Ausbau des Bisherigen oder durch Beschreiten neuer Wege.

Dabei ist auch hier wieder zu betonen, dass nach wie vor gewisse Kreise von sogenannten Kreditbedürftigen ausgeschaltet bleiben müssen, jedenfalls soweit es sich um die Förderung und Erleichterung der Kreditaufnahme handelt. Wir meinen hier jene Elemente, die an sich wohl kreditbedürftig, nicht aber kreditwürdig sind. Dazu gehören einmal jene, die sich, gleichgültig, ob durch eigenes Verschulden oder ohne eigene Schuld, in hoffnungsloser finanzieller Lage befinden, die arbeitsscheuen, liederlichen, trunk- und vergnügungssüchtigen wie die geistig und körperlich schwachen, den Anforderungen des Lebens nicht gewachsenen Elemente; bei diesen hat an die Stelle von Darlehen, die doch nicht zurückbezahlt werden können, je nach den Verhältnissen die Betreuung durch die Vormundschafts- oder die Armenbehörden oder die Unterstützung durch die private und staatliche Fürsorge in ihren verschiedenen Formen zu treten. Zu den Kreditunwürdigen gehören aber gleicherweise auch jene, deren finanzielle Verhältnisse noch nicht derart wären, dass sie mit Hilfe von Darlehen nicht mehr saniert werden könnten, die aber entweder den guten Willen nicht haben oder die Energie nicht aufbringen, mit fremder Hilfe ihre Untugenden abzulegen. Auch hier ist die Darlehensgewährung verfehlt, weil sie nur zu einer immer grösseren Verschuldung führt und den finanziellen Zusammenbruch wohl hinausschieben, nicht aber verhindern kann. Auch diese Fälle sind nicht über den Kleinkredit, sondern über die Vormundschaftsbehörde zu behandeln, weil sie in erster Linie ein Erziehungsproblem und nicht ein sozialpolitisches Problem sind.

Dies zur Abgrenzung des im Rahmen des Kleinkreditproblems in Betracht fallenden Kreises der Kreditnehmer.

1. Gesetzliche Regelung des Kleinkreditwesens.

In den letzten Jahren haben einige Kantone versucht, auf dem Wege der Gesetzgebung das Kleinkreditproblem einer Lösung entgegenzuführen.

Durch ein Gesetz vom 22. November 1942 über die Abänderung des Einführungsgesetzes zum ZGB hat der Kanton Zürich die Ausübung der gewerbmässigen Darlehensgewährung und Darlehensvermittlung dem Konzessionszwang unterstellt sowie Höchstsätze von 12 % für Zins, Provisionen, Kommissionen und Gebühren und von 6 % für Verwaltungskosten und nachgewiesene Auslagen festgesetzt. Ferner darf die Gewährung von Darlehen nicht von der Eingehung von Verpflichtungen abhängig gemacht werden, die mit dem Darlehen in keinem Zusammenhang stehen (z. B. Übernahme von Geschäftsanteilen und Obligationen). Die zum Gesetz gehörende Verordnung bestimmt sodann, dass die Belastung des Darlehens oder Kredites vor Vertragsabschluss jedem Darlehens- oder Kreditnehmer in Prozenten der Gesamtsumme, berechnet auf ein Jahr, schriftlich bekanntzugeben ist, wie auch die Geschäfts-

bedingungen den Darlehens- und Kreditnehmern vor Vertragsabschluss schriftlich in leicht verständlicher Form auszuhändigen sind.

Die gleiche Regelung hat der Kanton Genf mit Gesetz vom 24. Juni 1944 getroffen, während die Kantone Waadt (durch Gesetz vom 26. Mai 1941) und Freiburg (durch Regierungsratsbeschluss vom 30. April 1943) sich damit begnügt haben, die «öffentliche Reklame für offensichtliche Wucherdarlehen» («Darlehen ohne Bürgschaft», «Darlehen an Fixbesoldete ohne Sicherheit») zu verbieten.

Die Erfahrungen, die schon in der kurzen Zeit des Bestehens dieser Gesetze gemacht werden konnten, haben sich nicht als restlos befriedigend erwiesen, nicht etwa in erster Linie deshalb, weil sie nur für das Gebiet der betreffenden Kantone, nicht aber für das der ganzen Schweiz Geltung haben, sondern weil es ihnen naturgemäss nicht gelungen ist, das Kleinkreditproblem in seiner Gesamtheit zu erfassen. Dies gilt vorab für die Kantone Waadt und Freiburg, die sich auf ein Verbot der öffentlichen Reklame für Kleinkredite beschränkt haben, womit das Problem von vornherein nur in einem Sektor erfasst wird.

Aber auch die umfassenderen Regelungen der Kantone Zürich und Genf haben gezeigt, dass damit keine Ideallösung des Kleinkreditproblems erreicht werden konnte. Hier besteht die Lücke darin, dass man wohl die Urform des Kleinkreditgeschäftes, das reine Darlehensgeschäft, einschliesslich des in bezug auf seine Existenzberechtigung wohl etwas fragwürdigen Darlehens- und Kreditvermittlungsgeschäftes, in die gewollten Bahnen lenken und der staatlichen Kontrolle unterwerfen konnte, nicht aber die in den letzten Jahren in immer vielfältigeren Formen aufgetauchten und fast nach Belieben vermehrbaren Abarten des Kleinkreditgeschäftes, die in ihrer sozialpolitischen Bedeutung dem eigentlichen Kleinkreditgeschäft gleichzustellen sind. Es handelt sich hauptsächlich um die verschiedenen Formen des Abzahlungsgeschäftes und der Abzahlungsfinanzierung, die einen immer grösseren Aufschwung nehmen und das ursprüngliche Darlehensgeschäft mit der Zeit wohl in den Hintergrund drängen dürften. Zu dieser Verlagerung und Komplizierung des ganzen Problems hat zweifellos die einseitige Regelung des Kleinkreditwesens, natürlich ungewollt, beigetragen. Der Kanton Zürich befasst sich zurzeit mit der Änderung und Ergänzung seiner Kleinkreditverordnung vom Dezember 1942 auf Grund der bisher gemachten Erfahrungen, wobei allerdings, wohl in Anbetracht der Schwierigkeiten, die Abzahlungs- und Abzahlungsfinanzierungsgeschäfte wiederum nicht einbezogen werden sollen. Sodann gelangte der Kanton Zürich im Dezember 1944 an den Bundesrat mit dem Antrag, es seien die erforderlichen Massnahmen zu einer allgemeinen Regelung des Kleinkreditwesens auf eidgenössischem Boden zu treffen.

Es kommt in diesem ganzen Zusammenhang wohl nicht von ungefähr, dass sich das öffentliche Interesse, vorab in den ersten Jahren des Krieges, in vermehrtem Masse mit dem Abzahlungsgeschäft befasst hat. So wurde in der Junisession 1941 vom Ständerat ein Postulat Wenk betreffend gesetz-

geberischer Massnahmen zum Schutze der Abzahlungsschuldner erheblich erklärt. Es folgten darauf Eingaben des Bundes Schweizerischer Frauenvereine, des Schweizerischen Verbandes der Teilzahlungsgeschäfte und schliesslich, im Juni 1943, der Schweizerischen Familienschutzkommission an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, die alle die Bekämpfung der nachteiligen Erscheinungen des Abzahlungsgeschäftes durch gesetzgeberische Massnahmen zum Ziele hatten. Dabei war damals, als die Missbräuche überhand zu nehmen schienen, die Meinung vorherrschend, dass diese Massnahmen so rasch als möglich und deshalb auf dem Vollmachtenwege zu erlassen seien. Seither scheint die Dringlichkeit, das Abzahlungsgeschäft auf gesetzgeberischem Weg zu regeln, wieder abgenommen zu haben. Zudem wäre heute der einfachere Vollmachtenweg für diesen Zweck nicht mehr gangbar. Das Justiz- und Polizeidepartement widmet der Frage des Schutzes des Abzahlungskäufers nach wie vor seine Aufmerksamkeit, wenn es auch zur Zeit eine Regelung auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege als nicht zweckmässig erachtet. Übrigens verschliesst sich selbst die Schweizerische Familienschutzkommission am Schlusse ihrer Eingabe, die sehr eingehende Vorschläge für eine gesetzliche Regelung des Abzahlungskaufes enthält (wie Konzessionierung des Abzahlungs-handels, behördliche Genehmigung der Vertragsformulare, Zustimmung beider Ehegatten, Vorschriften betreffend Jahreszins und Spesen, um einige der wichtigeren Punkte zu nennen), nicht der Erkenntnis, dass der Handel neue Methoden erfinden würde, die es ermöglichen, Einschränkungen und Schutzbestimmungen im Abzahlungsgeschäft zu umgehen.

Eine eidgenössische Gesetzgebung über das Kleinkredit- und Abzahlungsgeschäft hätte in seinen Grundzügen ohne Zweifel das Gesetz des Kantons Zürich zum Vorbild zu nehmen und im angegebenen Sinne zu ergänzen. Was den Konzessionszwang, das Verbot, die Gewährung von Darlehen mit Bedingungen zu verknüpfen, die mit dem Darlehen in keinem Zusammenhang stehen, sowie die Bekanntgabe des Entgeltes in Prozenten, auf das Jahr berechnet, betrifft, so würden in bezug auf die Nützlichkeit solcher Bestimmungen die Meinungen wohl nicht auseinandergehen. Schwieriger wäre aber die Frage der Durchführung und Kontrolle dieser Bestimmungen. Soll hierfür eine eidgenössische Aufsichtsstelle geschaffen werden oder soll dies kantonalen Instanzen übertragen werden mit dem Risiko, dass die Bestimmungen im einen Kanton strenger, im andern larger gehandhabt werden? Im einen wie im andern Falle würde eine wirkungsvolle Aufsicht einen Kontrollapparat bedingen, bei dem das Verhältnis zwischen Aufwand und Erfolg vielleicht doch allzu ungünstig wäre.

Eine weitere, schwer zu lösende Frage beträfe die Festsetzung der zulässigen Höchstsätze für Zinsen, Kommission und Spesen. Nach wie vor ist die Auffassung weitverbreitet, dass 18 % Jahresentgelt über das zulässige Mass hinausgehen und als Wucher bezeichnet werden müssen. Eine Herabsetzung der Höchstsätze wäre aber ein zweischneidiges Schwert, und zwar weniger für die Darleiher als vielmehr für die Darlehensnehmer. Entweder

bekommen die letzteren, bei genügender Sicherstellung, Darlehen zu niedrigeren als heute üblichen Sätzen, was für viele ein Anreiz zu unnötigen Geldaufnahmen wäre, oder dann erklären die Darleiher, dass das Geschäft für sie nicht interessant sei. Dies dürfte vor allem für die Kleindarlehen von weniger als 500 Franken zutreffen, weil bei diesen die fixen Kosten vielfach heute schon eine Rendite ausschliessen. Die natürliche Folge wird also sein, dass die Höhe der Darlehen in unerwünschter Weise über den tatsächlichen Bedarf hinaussteigt und damit der unnötigen Verschuldung Vorschub geleistet wird. Wie sollen ferner jene Fälle behandelt werden, wo ein Gesuchsteller, um ein Darlehen zu erhalten, von sich aus einen höheren Zins offeriert, sei es, dass ihn eine momentane Notlage dazu zwingt, sei es, dass er mit dem Darlehen selber ein Geschäft tätigen kann, das ihm ein Mehrfaches des Darlehenszinses einträgt? In beiden Fällen ist es für ihn vielleicht belanglos, ob er 15, 20 oder 30 % Zins bezahlen muss, besonders dann, wenn er das Darlehen in kurzer Zeit zurückzahlen kann. Natürlich würde es sich im letzteren Falle in der Regel nicht um Konsumkreditbedürfnisse handeln, aber ein Gesetz könnte nicht auf die Regel abstellen, weil es praktisch nicht nachprüfbar ist, für welche Zwecke die Darlehen verwendet werden.

Dies sind Fragen, die bei einem eidgenössischen Gesetz noch viel sorgfältiger abgewogen und abgeklärt werden müssten als bei kantonalen Gesetzen. Aus den Erfahrungen mit früheren kantonalen Zinsfussgesetzen weiss man, dass solche Gesetze je nach der Entwicklung des Geld- und Kapitalmarktes das Gegenteil des beabsichtigten Schuldnerschutzes erreichen können, dann nämlich, wenn sich bei steigenden Zinssätzen niemand mehr bereit erklärt, zum gesetzlichen Höchstsatz Geld auszuleihen.

Schliesslich kommen wir zur Hauptschwierigkeit, zur Frage der Erfassung der mit Warenkäufen verbundenen Kreditgewährung. Selbst wenn sich alle heute bekannten Formen dieser Abarten von Kreditgeschäften im Gesetz unterbringen liessen, was angesichts der starken Differenzierungen alles eher als einfach wäre, müsste damit gerechnet werden, dass wiederum neue Formen auftauchen und damit entsprechende Ergänzungen notwendig machen würden. In noch vermehrtem Masse wären übrigens auch hier Bedenken bezüglich der Aufsicht über die Geschäftsgebarung dieser Unzahl von Kleinkreditgeschäften im weiteren Sinne anzubringen.

Diese Schwierigkeiten traten deutlich zutage, als — veranlasst durch eine Interpellation Killer in der Märzsession 1944 — die Frage einer Regelung der Preisgestaltung bei den Kreditkassen und Abzahlungsgeschäften durch die Preiskontrollstelle, gedacht als Übergangslösung bis zum Erlass eines entsprechenden Gesetzes, zur Diskussion stand. Ein von der Preiskontrollstelle aufgestellter Entwurf war von der Mehrzahl der interessierten Wirtschaftsverbände als zu kompliziert abgelehnt worden. Ferner wurde, als Gegenstück zur blossen Regelung des Kleinkreditgeschäftes in den Kantonen Zürich und Genf, die Auffassung vertreten, dass eine allfällige Regelung des Abzahlungsgeschäftes nicht zum Ziel führte, wenn nicht gleichzeitig auch das eigentliche

Kleinkreditgeschäft miterfasst würde. Weitere Anläufe führten zu keinem Ergebnis, hauptsächlich wegen der offenkundigen Schwierigkeiten einer solchen Regelung nach der praktischen Seite hin, dann allerdings auch deshalb, weil die Frage der Rechtmässigkeit der Unterstellung des Abzahlungs- und Kleinkreditwesens unter die Preiskontrolle nicht von der andern Frage der kriegswirtschaftlichen Notwendigkeit einer derartigen Massnahme zu trennen war. Von einer kriegswirtschaftlichen Notwendigkeit kann nun aber nicht mehr gesprochen werden.

Eine besonders heikle Frage bei einer gesetzlichen Regelung der Abzahlungsgeschäfte wäre die Festsetzung der zulässigen Differenz zwischen Barzahlungspreis und Abzahlungspreis. Soll hier das gleiche Entgelt zugestanden werden wie beim Darlehen oder soll die Differenz, in Prozenten ausgedrückt, grösser sein? Ein kleines Beispiel mag, besser als Worte, die Berechtigung dieser Frage dartun.

Ein Rasierapparat, der bei Barzahlung 100 Franken kostet, kommt auf 110 Franken zu stehen, wenn er in monatlichen Raten von 10 Franken abbezahlt wird. Wohl kein Käufer, der den Apparat nicht bar bezahlen kann oder will, hat das Empfinden, dass er übervorteilt sei, dass das Entgegenkommen des Verkäufers diese 10 Franken Differenz zwischen Barzahlung und Ratenzahlung nicht wert wäre. Rechnet man aber diese Differenz in Jahresprozente um, so kommt man auf 20 %. also auf einen Satz, der über dem steht, was der Kanton Zürich im Kleinkreditgeschäft als zulässig erklärt hat.

Auch hier stellen sich einer Lösung, die allen Gegebenheiten und Bedürfnissen Rechnung tragen soll, fast unüberwindliche Schwierigkeiten entgegen. Man mag, zu einem Teil mit Recht, einwenden, dass gewisse, das Abzahlungsgeschäft hemmende Bestimmungen, gleichgültig, ob sich die Hemmung auf den Verkäufer oder auf den Käufer auswirkt, nur von Gutem wären. Auf der andern Seite darf man aber nicht vergessen, dass doch in vielen Fällen die Möglichkeit des Kaufes auf Abzahlung einem wirklichen Bedürfnis entspricht. Nehmen wir beispielsweise den Fall, dass ein Arbeiter oder Angestellter infolge Veränderung des Arbeitsplatzes ein Fahrrad benötigt oder dass ein Todesfall zur Anschaffung von Trauerkleidern zwingt: beides sind unerwartete Auslagen, die bei bescheidenen Einkommensverhältnissen eben nicht bar bezahlt werden können. Eine schablonenhafte Regelung würde also auch hier das Problem nicht lösen, sondern würde lediglich die Abneigung gegen allzu weitgehende gesetzliche Eingriffe in die persönliche Sphäre des Einzelnen, und zwar auf beiden Seiten, wecken. Der staatliche «Schutz» des Käufers bzw. Kreditnehmers ist dort illusorisch, wo er gar nicht gewünscht wird. Wenn in einzelnen Fällen vom Schuldner Klagen erhoben werden, so bilden diese Ausnahmen an sich noch keinen Grund zum Erlass von Gesetzen. Soviel zur Kehrseite der Medaille!

Bei objektiver Berücksichtigung aller in Frage kommenden Gesichtspunkte müsste sowohl die Zweckmässigkeit als auch die Wirksamkeit einer eidgenössischen Kleinkreditgesetzgebung als problematisch bezeichnet werden.

Sollen nur jene Teile des Kleinkreditwesens geregelt werden, die keine oder nur wenig Schwierigkeiten bereiten, so erhält man ein Bruchwerk, das wenig nützt und das deshalb besser unterbleibt, während beim Versuch einer Gesamtlösung von vornherein in Kauf genommen werden müsste, dass diese Lösung da und dort an der Wirklichkeit vorbeisieht und damit eben keine Lösung ist. Diese Sachlage ist der Grund, weshalb die Bundesbehörden nicht geringe Bedenken hätten, eine Verbesserung der Kleinkreditverhältnisse auf gesetzgeberischem Wege zu versuchen.

Verschiedentlich ist auch schon einer Regelung des Kleinkreditwesens im Rahmen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen gerufen worden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass das Bankengesetz grundsätzlich dem Gläubigerschutz und nicht dem Schuldnerschutz dient. Es sind übrigens in der ersten Zeit verschiedene grössere Kleinkreditinstitute, die die Voraussetzungen des Gesetzes erfüllten, indem sie auch andere Bankgeschäfte betreiben, dem Gesetz unterstellt worden. Damit sind aber nicht lauter gute Erfahrungen gemacht worden. So ist diese Unterstellung in gänzlich unerwünschter Weise zu Reklamezwecken benützt, um nicht zu sagen missbraucht, worden. Man war deshalb in der Folge zurückhaltender in der «Beförderung» von Kleinkreditfirmen zu Banken.

In einem Rundschreiben vom 10. Februar 1941 hatte die eidgenössische Bankenkommission Richtlinien für den Abschluss von Kleinkreditgeschäften aufgestellt. Im Darlehensvertrag sollen sämtliche Zinsen und Kosten des Darlehens klar und genau angegeben werden. Ferner wird untersagt, dem Schuldner Obligationen oder Gesellschaftsanteile irgendeiner Firma anzubieten. (Es ist sogar schon vorgekommen, dass Wecker oder andere Gebrauchsgegenstände gekauft werden mussten, wenn man ein Darlehen erhalten wollte.) Widerhandlungen gelten als Mißstände im Sinne von Art. 21, Abs. 3, und Art. 23, Abs. 3, Lit. 1, des Bankengesetzes. Die Bankenkommission war sich bewusst, dass mit diesem Rundschreiben (dessen Rechtsgrundlage schon angezweifelt wurde), nur ein beschränkter Erfolg erzielt werden kann. Immerhin sind auch auf diesem Wege einige Verbesserungen erreicht worden.

Ein weiteres Rundschreiben (vom 24. Juli 1944) befasste sich mit der Wechselrediskontierung der Kleinkreditbanken. Es ist vielfach üblich, dass die Darlehensnehmer veranlasst werden, ausser dem Darlehensvertrag noch Eigenwechsel, die meist 6 Monate laufen, zu unterzeichnen, während sie sich gleichzeitig zu monatlichen Abzahlungen verpflichten müssen. Die Kleinkreditbanken geben diese Eigenwechsel in der Regel zwecks Rediskontierung an andere Banken weiter, unterlassen es aber häufig, die monatlichen Amortisationen den Rediskontbanken abzuliefern. Dies hat dann zur Folge, dass der Betrag der rediskontierten Wechsel die tatsächliche Schuldverpflichtung des Darlehensnehmers gegenüber der Kleinkreditbank übersteigt. Die Rediskontbank könnte aber gleichwohl die Wechsel nach den strengen Vorschriften des Wechselrechtes auch gegen den Darlehensnehmer, trotz den erfolgten Abzahlungen, in voller Höhe geltend machen. Diese Rediskontierungspraxis

hätte für den Wechselschuldner dann nachteilige Folgen, wenn die Kleinkreditbank zahlungsunfähig würde. Zur Vermeidung dieser Nachteile schlägt das Rundschreiben vor, dass die Kleinkreditbanken sich entweder verpflichten, die eingehenden Amortisationen regelmässig, wenigstens jeden Monat, an die Rediskontbank abzuliefern oder anderswie für entsprechende Reduktion der Wechselschuld zu sorgen, oder dass die Eigenwechsel mit der sogenannten «Rektaklausel» gemäss Art. 1001, Abs. 2, OR versehen werden.

Es ist zu betonen, dass diese Richtlinien natürlich nur für die dem Bankengesetz unterstehenden Kleinkreditbanken (zur Zeit rund 20) Geltung haben. Die Bankenkommision erachtet es nach wie vor als unzweckmässig und der Absicht des Bankengesetzes zuwiderlaufend, weitere Kleinkreditinstitute, die man kaum als Banken betrachten kann, dem Gesetz zu unterstellen.

2. Förderung und Erleichterung des Kleinkredites von der Kreditseite her.

Besser und wirksamer als Gesetze und Verordnungen über die Regelung des Kleinkreditwesens, die, wie wir glauben aufgezeigt zu haben, Auswüchse und Umgehungen doch nie im gewünschten Masse verhindern können, scheinen uns grundsätzlich jene Massnahmen zu sein, die die Befriedigung des legitimen Kleinkreditbedürfnisses zu banküblichen oder noch niedrigeren Zinssätzen zum Ziele haben. Gerade auf diesem Gebiete sind aber in den letzten Jahren beträchtliche Fortschritte erzielt worden. Wir verweisen hier nochmals auf das wachsende Verständnis einer Reihe von Banken gegenüber den finanziellen Nöten des «kleinen Mannes», das sich in einer vermehrten Pflege und Erleichterung des Kleinkreditgeschäftes zeigt, wie auch auf die wachsende Bereitwilligkeit öffentlicher Verwaltungen, ihren Funktionären durch Beratung, Darlehensvermittlung und -gewährung, manchmal selbst da, wo es sich um selbstverschuldete Notlagen handelt, unter die Arme zu greifen.

Da sich die Kleinkreditinstitute in ihrer Reklame mit Vorliebe an die Fixbesoldeten der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe wenden, darf mit der Einführung und dem Einleben dieser Beratungs-, Vermittlungs- und Darlehensstellen erwartet werden, dass die Zahl derjenigen, die durch unnötige oder unvorsichtige Geldaufnahmen bei oft einer ganzen Anzahl von Kleinkreditinstituten in finanzielle Bedrängnis geraten, mit der Zeit wesentlich vermindert werden kann. Aber auch hier sind die Voraussetzungen Einsicht und guter Wille seitens der Funktionäre!

3. Bürgschafts- und Kreditgenossenschaften.

Es sei hier noch auf eine Lösungsmöglichkeit hingewiesen, die von selbständigen Erwerbsgruppen (Landwirtschaft, Gewerbe, Grundbesitz) bereits vorgezeichnet und mit Erfolg verwirklicht wurde. Wir meinen die Selbsthilfe in Form des solidarischen Zusammenschlusses zu Bürgschafts- oder Kreditgenossenschaften, wie sie in den landwirtschaftlichen, gewerblichen und Hypo-

thekarbürgerschafts-genossenschaften besteht. Es ist allerdings zuzugeben, dass bei den Unselbständigerwerbenden die Dinge etwas weniger einfach liegen. Die Hauptunterschiede und damit zugleich die Hauptschwierigkeiten liegen in der Frage der Sicherstellung und in der Frage der Beteiligung an solchen Genossenschaften. Mit der Schaffung derartiger Organisationen wird das Problem der Darlehensdeckung an sich nicht gelöst, sondern nur auf eine breitere Basis gestellt. Auch ist unter den verschiedenen Einkommensstufen der Arbeitnehmer der Solidaritätsgedanke weniger stark entwickelt als unter den selbständigen Erwerbsgruppen, so dass es praktisch nicht leicht sein dürfte, auch jene Kreise für die Mitgliedschaft zu gewinnen, die aller Voraussicht nach nie in die Lage kommen, die Kreditvermittlungs- oder Darlehenstätigkeit der Genossenschaft in Anspruch nehmen zu müssen.

Dies dürften die Gründe sein, weshalb der Selbsthilfegedanke bei den Unselbständigerwerbenden bisher auf weniger fruchtbaren Boden gefallen ist als bei andern Erwerbsgruppen. Gewisse Anfänge sind aber bei einzelnen Gewerkschaften, wo dieses System zur allseitigen Zufriedenheit funktioniert, gemacht worden (z. B. V. P. O. D. mit Genossenschaftlicher Zentralbank und Gewerkschaftskartell der Stadt Zürich mit Lebensmittelverein Zürich, besonders für Wintereinkäufe).

Die Vorteile solcher Genossenschaften sind, kurz zusammengefasst, folgende: bankübliche oder noch niedrigere Zinssätze, weil kleinerer Kostenapparat; geringeres Risiko, weil auf die Moral und die Rückzahlungsfähigkeit des Schuldners abgestellt wird; Möglichkeit der besseren Beurteilung und Überwachung des Schuldners, weil er den Vertrauensleuten der Genossenschaft bekannt ist. Das Abstellen auf die Persönlichkeit des Schuldners ist nicht zuletzt auch vom erzieherischen und volkswirtschaftlichen Standpunkt aus erwünscht, weil so das leichtsinnige Schuldenmachen verhindert oder doch erschwert werden kann. Die gleiche Praxis üben zwar auch die Banken aus, aber erfahrungsgemäss ist es eben so, dass sich die in Betracht fallenden Kreise, die in der Regel mit den Banken nichts zu tun haben, vielfach scheuen, den Weg zur Bank zu gehen.

Als Sicherstellung käme auch hier in erster Linie die Lohnzession in Frage, wobei grundsätzlich der notifizierten, d. h. bei Vertragsabschluss dem Arbeitgeber bekanntgegebenen Zession der Vorzug zu geben ist, weil es sich immer wieder zeigt, dass im andern Falle Darlehensnehmer oft für eine ganze Anzahl von Darlehen Lohnzessionen als Sicherheit geben. Dass dies weder im Interesse des Kreditgebers noch in dem des Schuldners liegt, braucht wohl nicht näher ausgeführt zu werden.

Solche Bürgschafts- oder Kreditgenossenschaften wären insbesondere geeignet, für jene Arbeitnehmer eine Lücke auszufüllen, deren Betriebe oder Verwaltungen selber keine Darlehen vermitteln oder gewähren. Ob der Zusammenschluss nach Betrieben, Berufsgruppen oder nach regionalen oder gewerkschaftlichen Gesichtspunkten geschähe, wäre von sekundärer Bedeutung.

4. Aufklärung und Beratung durch die Presse.

Einen Stein des Anstosses bildet immer wieder die ausgedehnte Reklame der Kleinkreditinstitute, durch welche die Leute zu nicht notwendigen Geldaufnahmen verleitet werden. Wir möchten aber darauf hinweisen, dass ein Verbot dieser Reklame verfassungsrechtlich zu Bedenken Anlass geben müsste und für den Bund wohl nicht in Frage käme.

Es sind schon Versuche unternommen worden, z. B. seitens örtlicher Bankengruppen, durch Vereinbarungen mit Zeitungsverlegern den freiwilligen Verzicht auf die Aufnahme solcher Inserate zu erreichen. Aber auch dort, wo diese Vereinbarungen zum Ziele führten, wurden sie weitgehend dadurch illusorisch gemacht, dass sich die Kleinkreditinstitute, meist ohne Angabe der Firma, auf die Propagierung der Finanzierung von Abzahlungsgeschäften (Möbel, Radio usw.) verlegten, welche Inserate damit nicht mehr Gegenstand der Vereinbarung waren. Ein Beispiel mehr, wie schwer es hält, durch Gesetze, Verordnungen oder Vereinbarungen die Kleinkreditinstitute bekämpfen zu wollen.

Dagegen liesse sich zweifellos durch das gleiche Mittel der Presse (Zeitungen, Berufs- und andere Zeitschriften, Unterhaltungsblätter) in noch vermehrtem Masse auf die Gefahren der unüberlegten Geldaufnahme, aber auch auf die Möglichkeiten der Befriedigung des legitimen Kreditbedürfnisses zu Zinssätzen von 4—6 % hinweisen. Aber auch der Wirkung der Aufklärung sind Grenzen gesetzt. Wenn man vernimmt, dass allein die im Kanton Zürich der staatlichen Aufsicht unterstellten Kleinkreditfirmen im Jahre 1944 rund 25 000 Kleindarlehen im Gesamtbetrage von $6\frac{1}{2}$ Millionen Franken gewährt haben, so ist dies wohl für einen beträchtlichen Teil als Beweis dafür zu werten, dass auch Aufklärung und Beratung das Problem allein nicht lösen. Trotzdem soll aber der Aufklärung durch die Presse noch vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt werden, weil von seiten der Öffentlichkeit nichts unversucht gelassen werden darf, was irgendwie zur Gesundung bzw. Gesunderhaltung der finanziellen Verhältnisse und der Moral des einzelnen Bürgers beitragen kann. Wer sich über alle Ratschläge hinwegsetzt, kann dann wenigstens niemandem mehr einen Vorwurf machen, wenn er durch unseriöse Finanzgebarung in Schwierigkeiten kommt.

Um ihrerseits auf dem Gebiete der Aufklärung der Allgemeinheit mitzuwirken, erklären sich die zuständigen Bundesbehörden bereit, die Beratungsstelle der Bundesverwaltung ebenfalls in den Dienst der Beratung und Aufklärung in der Presse über die Folgen und Probleme des Kleinkredites zu stellen. Diese ist auch jederzeit bereit, in Fragen des Kleinkredites mit andern Instanzen, z. B. mit gemeinnützigen und beruflichen Organisationen, zusammenzuarbeiten. Sie wird sich zu diesem Zwecke einen entsprechenden Dokumentationsdienst angliedern. Eine weitergehende direkte Betätigung des Bundes auf dem Gebiete des Kleinkreditwesens dürfte zurzeit nicht zweckmässig sein. Die zuständigen Bundesbehörden werden aber dem Kleinkreditproblem weiter-

hin ihre volle Aufmerksamkeit schenken in der Erkenntnis, dass es sich um eine bedeutsame sozialpolitische Frage handelt, die weite Kreise der Bevölkerung beschäftigt und die deshalb auch die staatlichen Instanzen nicht unberührt lassen kann.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.

1. Das Kleinkreditproblem, in seiner Gesamtheit betrachtet, ist nicht nur eine Frage der Kreditgewährung und ihrer Bedingungen, sondern ebenso sehr auch ein sozialpolitisches Problem. Soweit es sich nicht um einmalige oder periodische, d. h. vorübergehende, sondern um dauernde Bedürfnisse handelt, gehören sie nicht eigentlich in den Rahmen der vom Postulat aufgeworfenen Fragen, da ihre Befriedigung nicht Sache der Kreditgewährung sein kann und darf, sondern vielmehr als eine Angelegenheit der staatlichen und privaten Fürsorge (insbesondere bei unverschuldeter, dauernder Notlage) und der Erziehung (besonders wenn Selbstverschulden vorliegt) betrachtet werden muss.

2. Das Kleinkredit- und Abzahlungsgeschäft in seinen mannigfachen Formen hat in den letzten Jahren an Umfang zugenommen. Diese Tatsache hat verschiedene, anteilmässige nicht feststellbare Ursachen, unter denen namentlich zu nennen sind: Verschlechterung der realen Einkommensverhältnisse fast aller Einkommensstufen infolge der kriegsbedingten Entwicklung der Preise und Löhne; starkes Anwachsen der Heiratsziffern, besonders unter den jüngeren Jahrgängen (deshalb z. B. vermehrte Anschaffungen von Aussteuern auf Abzahlung); Abnahme des Sparsinns (in Kriegszeiten eine allgemeine Erscheinung); verstärktes Bedürfnis nach Erhöhung des Lebensstandards; Erleichterung und Propagierung des Darlehens- und Abzahlungsgeschäftes, die nicht zuletzt durch die grosse Geldflussigkeit während der Kriegs- und Nachkriegszeit gefördert wurden.

3. Die Befriedigung des legitimen, d. h. desjenigen Kreditbedürfnisses, das wirtschaftlich gerechtfertigt ist und bei dem die Voraussetzungen für eine Rückzahlung des aufgenommenen Geldes vorhanden sind, wird in steigendem Masse von den Banken gepflegt, die Kleindarlehen zu Sätzen von 4 bis 6 % gewähren, obwohl die durchschnittlich geringen Darlehensbeträge und die verhältnismässig hohen Kosten eine Rendite nicht zulassen. Die Banken bilden damit eine wachsende, vom Standpunkt des Darlehensnehmers wie vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus sehr erwünschte Konkurrenz der Kleinkreditinstitute. Die Pflege des Kleinkreditgeschäftes kann aber da oder dort noch verbessert werden, sei es durch die Erleichterung der Kreditaufnahme (durch weitherzigere Darlehenspraxis oder entsprechende Änderung der Reglemente), sei es durch die Aufnahme des Kleinkreditgeschäftes in den Geschäftsbereich, da, wo der Geschäftszweck des Institutes dem nicht entgegensteht.

4. In der gleichen Richtung wirken auch die Beratungsstellen öffentlicher Verwaltungen, soweit sie Darlehen vermitteln oder gewähren. Die Einführung und der Ausbau solcher Institutionen wird ebenfalls dazu beitragen, dass

Kreditbedürftige nicht mehr den Gang zur Kleinkreditfirma tun müssen. Voraussetzung ist aber auch hier die Einsicht und der Wille der Kreditsuchenden, sich einer sparsamen, dem Einkommen angepassten Ausgabebeharung zu befleissen.

5. Noch bestehende Lücken liessen sich teilweise auf dem Wege der genossenschaftlichen Selbsthilfe ausfüllen, die sich besonders für die Verbürgung bzw. Gewährung von kleineren Darlehen zur Befriedigung periodisch wiederkehrender Bedürfnisse (Winter-, eventuell Frühjahrseinkäufe) eignen würden. Dieser Weg ist von einzelnen Verbänden und Gewerkschaften bereits mit Erfolg beschritten worden.

6. Durch Intensivierung der Aufklärung, die am geeignetsten durch das Mittel der Presse geschieht, ist noch mehr als bisher auf die Gefahren der Geldaufnahme zu hohen Zins- und Spensätzen aufmerksam zu machen und auf die Möglichkeit der Darlehensaufnahme zu günstigen Bedingungen hinzuweisen. Das eidgenössische Finanz- und Zolldepartement ist bereit, hierfür auch seine Beratungsstelle einzusetzen und zur Verfügung zu stellen. Zugleich wird der Beratungsstelle ein Dokumentationsdienst über alle Fragen des Kleinkredites angeschlossen werden. Sie wird damit in der Lage sein, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch auf andern Gebieten des Kleinkreditwesens mitzuwirken.

7. Die in den zurückliegenden Kriegsjahren getroffenen Regelungen auf kantonalem Boden haben, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, in der Bekämpfung der Mißstände im Kleinkreditwesen beachtliche Erfolge erzielt; zur Befriedigung des legitimen Kreditbedürfnisses können sie aber naturgemäss nur wenig beitragen. Das mit Warenkäufen verbundene Kreditgeschäft, das infolge seiner Vielgestaltigkeit durch gesetzgeberische Massnahmen nur schwer zu erfassen wäre, ist bisher in keinem Kanton geregelt worden. In manchen Kantonen, namentlich in den vorwiegend landwirtschaftlichen, die keine grösseren Städte haben, kann von einem eigentlichen Kleinkreditproblem nicht gesprochen werden. Angesichts der nur über einen kurzen Zeitraum vorliegenden kantonalen Erfahrungen, die sich zudem fast ausschliesslich auf den Kanton Zürich beschränken, und der in den einzelnen Kantonen sehr verschieden grossen Kleinkreditbedürfnisse erscheint es als naheliegend, dass jene Kantone, in denen das Problem eine gewisse Bedeutung hat und Missstände bestehen, diesen durch kantonale Gesetzgebungen bzw. durch den Ausbau der bestehenden Regelungen zu begegnen suchen.

8. Eine eidgenössische Kleinkreditgesetzgebung hätte gegenüber kantonalen Gesetzen zwar den Vorteil, dass sie für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft gelten und damit eine einheitliche Regelung gewährleisten würde. Dieser Vorteil kann aber weitgehend wettgemacht werden, wenn sich die am Problem interessierten Kantone entschliessen, auf ihrem Gebiete die notwendigen Vorschriften zu erlassen. Eine umfassende eidgenössische Gesetzgebung sollte, über die heutigen Gesetze der Kantone Zürich und Genf hinausgehend, auch das mit Warenverkäufen verbundene Kleinkreditgeschäft regeln, was aber

auf kaum zu überwindende Schwierigkeiten stiesse. Es sei hier nochmals nur an die Frage des Entgelts (Zins und Spesen) und an die Erfassung und Beaufsichtigung der dem Gesetz zu unterstellenden Kleinkreditfirmen und Abzahlungsgeschäfte erinnert. Es dürfte deshalb zweckmässiger sein, wenn vorerst die weiteren kantonalen Erfahrungen abgewartet werden, bevor die eidgenössischen Behörden, sofern sich dies später einmal als notwendig erweisen sollte, an die Ausarbeitung einer eidgenössischen Regelung des Kleinkredit- und Abzahlungsgeschäftes herantreten.

9. Eine Unterstellung weiterer Kleinkreditfirmen unter das Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen wäre nicht zweckdienlich, weil das Bankengesetz dem Gläubigerschutz und nicht dem Schuldnerschutz dient und deshalb keine genügende Handhabe zur Verhinderung oder Ahndung unseriöser, wucherischer Geschäftsgebaren gegenüber Kreditnehmern bietet.

10. Es besteht nach wie vor die Möglichkeit, sofern die Tatbestände hierfür gegeben sind, auf Grund von Art. 157 des Strafgesetzbuches Klage wegen Wucher zu erheben.

* * *

Wir ersuchen Sie, vom vorstehenden Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 6. September 1946.

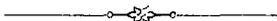
Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Kobelt.

Der Bundeskanzler:

Leimgruber.



Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Postulat betreffend Bekämpfung des Wuchers im Kleinkreditwesen. (Vom 6. September 1946.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1946
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4530
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.09.1946
Date	
Data	
Seite	85-108
Page	
Pagina	
Ref. No	10 035 633

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.