Urteilskopf

120 Ia 286

43. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. November 1994 i.S. Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute gegen Regierungsrat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 31 BV und Art. 2 ÜbBest. BV; Konsumkreditwesen: Bernisches Gesetz über Handel und Gewerbe vom 4. November 1992 und Verordnung über das Gewähren und Vermitteln von Darlehen und Krediten vom 19. Mai 1993.

Bei den angefochtenen bernischen Bestimmungen handelt es sich nicht um zivilrechtliche Normen, sondern um Beschränkungen öffentlichrechtlicher Art im Sinne von Art. 6 ZGB. Die Bundesgesetzgebung über das Konsumkreditwesen ist nicht abschliessend, weshalb die Kantone gestützt auf Art. 31 Abs. 2 BV in diesem Bereich öffentlichrechtliche Vorschriften gewerbepolizeilicher und sozialpolitischer Art erlassen können (E. 2).

Öffentliches Interesse an öffentlichrechtlichen Schutzvorschriften gegen eine Überschuldung der Kreditnehmer bejaht (E. 3); die Begrenzung der Kredithöhe auf drei Bruttomonatssaläre und der Laufzeit von Konsumkreditverträgen auf maximal drei Jahre (36 Monate) (E. 4) sowie das Zweitkreditverbot und das Kreditaufstockungsverbot (E. 5) sind verfassungsrechtlich zulässig.

Regeste (fr):
Art. 31 Cst. et art. 2 Disp. trans. Cst.; crédit à la consommation: loi bernoise du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie et ordonnance du 19 mai 1993 sur l'octroi et l'entremise de prêts et de crédits.

Les dispositions bernoises attaquées ne constituent pas des règles de droit civil, mais des restrictions de droit public au sens de l'art. 6 CC. La loi fédérale sur le crédit à la consommation n'est pas exhaustive, c'est pourquoi les cantons peuvent, sur la base de l'art. 31 al. 2 Cst., édicter dans ce domaine des prescriptions de droit public de police du commerce et de politique sociale (consid. 2).

Sont d'intérêt public les dispositions de droit public destinées à protéger l'emprunteur contre un surendettement (consid. 3); la limitation du montant maximal du crédit à trois salaires mensuels bruts et de la durée du contrat de crédit à la consommation à trois ans (36 mois) au maximum (consid. 4), ainsi que l'interdiction d'octroyer un second crédit et d'augmenter un crédit sont conformes à la Constitution (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 31 Cost. e art. 2 disp. trans. Cost.; credito al consumo: legge bernese del 4 novembre 1992 sul commercio e l'industria nonché ordinanza del 10 maggio 1993 relativa alla concessione e la mediazione di mutui e crediti.

Le disposizioni bernesi impugnate non sono norme di diritto civile, ma limitazioni di diritto pubblico ai sensi dell'art. 6 CC. La legge federale sul credito al consumo non è esaustiva, ragione per cui in questo ambito i Cantoni, in base all'art. 31 Cost., possono promulgare disposti di diritto pubblico di polizia del commercio e di politica sociale (consid. 2).

Sono d'interesse pubblico le disposizioni di diritto pubblico volte a proteggere colui che assume un credito da un indebitamento eccessivo (consid. 3); è conforme alla Costituzione stabilire che il credito massimo che si può ottenere equivale a tre stipendi mensili lordi, che la durata massima di un contratto di credito al consumo è di tre anni (36 mesi) (consid. 4) come anche vietare di avere un secondo credito e d'incrementare quello già esistente (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 287

BGE 120 Ia 286 S. 287

Am 4. November 1992 beschloss der Grosse Rat des Kantons Bern ein Gesetz über Handel und Gewerbe (HGG). Dieses enthält im IV. Abschnitt folgende Bestimmungen über das "Konsumkreditwesen": "Art. 15 Definition
Unter Konsumkredit im Sinn dieses Gesetzes wird das gewerbsmässige Gewähren von Krediten ohne Hinterlegung von Sicherheiten verstanden, das dazu bestimmt ist, Konsumgüter oder Dienstleistungen zu erwerben. Art. 16 Kreditkosten
1 Die Gesamtkosten eines Konsumkredits dürfen höchstens 15 Prozent jährlich betragen. 2 Als Kreditkosten gelten alle Beträge, die zusätzlich zum Kredit zu bezahlen sind. Art. 17 Vermittlungsgebühr
1 Die Kosten für die Vermittlung eines Konsumkredits betragen höchstens fünf Prozent. 2 Sie dürfen nicht bei den Kreditnehmenden erhoben werden.
Art. 18 Verbot bei Überschuldung
1 Die Gewährung eines Konsumkredits ist verboten, wenn er zu einer Überschuldung der Kreditnehmenden führt. 2 Die Kriterien werden in der Verordnung festgelegt.

BGE 120 Ia 286 S. 288

Art. 19 Beschränkung der Erneuerung
Den Kreditgebern ist verboten, die Kreditnehmenden direkt oder indirekt aufzufordern, um die Erneuerung des Konsumkredits nachzusuchen oder ihnen einen neuen Kredit zu gewähren, solange der Erstkredit nicht unter Einschluss der Kreditkosten vollständig zurückbezahlt ist." Art. 3 Abs. 1 HGG erklärt als bewilligungspflichtig unter anderem "das gewerbsmässige Gewähren und Vermitteln von Darlehen und Krediten, soweit es durch Unternehmen ausgeübt wird, die dem Bundesgesetz über Banken und Sparkassen nicht unterstellt sind" (lit. i). Art. 29 HGG bedroht die unbefugte Ausübung von bewilligungspflichtigen Tätigkeiten oder die Überschreitung einer Bewilligung mit Busse bis Fr. 20'000.–, in schweren Fällen zusätzlich mit Haft. Nach Art. 25 HGG erlässt der Regierungsrat die zum Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen. Die Inkraftsetzung des Gesetzes ist dem Regierungsrat übertragen (Art. 36 HGG).
Am 19. Mai 1993 erliess der Regierungsrat eine "Verordnung über das Gewähren und Vermitteln von Darlehen und Krediten" (nachfolgend: Verordnung). Sie regelt die Voraussetzungen für die Bewilligung zur gewerbsmässigen Kreditgewährung sowie die Modalitäten des Bewilligungsverfahrens (Art. 1 - 11). Das Kreditwesen wird der Aufsicht des kantonalen Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) unterstellt (Art. 11 der Verordnung), dem die Konsumkreditgeber jährlich Angaben über die Zahl der getätigten Geschäfte sowie über die jeweiligen Kreditbeträge und Kreditkostenzuschläge zu machen haben (Art. 12 der Verordnung). Art. 13 - 15 der Verordnung lauten: Art. 13 Kreditprüfung
1 Die Konsumkreditgeberinnen und -geber müssen alle Kreditanfragen sorgfältig prüfen. 2 Die Kreditfähigkeit ist insbesondere nicht gegeben, wenn die Kreditgewährung zu einer Überschuldung der Kreditnehmenden führt. Art. 14 Maximale Kredithöhe
Der zulässige Kreditbetrag entspricht höchstens drei Bruttomonatsgehältern der Kreditnehmenden, wobei anderweitige regelmässige Einkünfte mitberücksichtigt werden. Art. 15 Maximale Laufdauer
Der gesamte Kreditbetrag muss innert 36 Monaten zurückbezahlt werden." Am 21. April 1993 stellte der Regierungsrat fest, dass vom Referendumsrecht gegen das Gesetz über Handel und Gewerbe kein Gebrauch gemacht worden sei,

und veröffentlichte eine entsprechende Mitteilung im Amtsblatt des Kantons Bern vom 1. Mai 1993. Gleichzeitig mit dem Erlass der obenerwähnten Verordnung vom 19. Mai 1993 beschloss er, das Gesetz über Handel und Gewerbe - zusammen mit der Verordnung - auf den 1. Juli 1993 in Kraft zu setzen; der Verordnungstext wurde im Amtsblatt vom 10. Juli 1993 publiziert. Der Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute, Zürich, sowie 13 im Konsumkreditgeschäft tätige Unternehmungen haben im Anschluss an die Publikation im Amtsblatt vom 1. Mai 1993 (Feststellung des unbenützten Ablaufs der Referendumsfrist) mit gemeinsamer Eingabe vom 1. Juni 1993 sowohl gegen das Gesetz (HGG) wie auch gegen die (zu diesem Zeitpunkt noch nicht offiziell publizierte) Verordnung staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie rügen eine Verletzung von Art. 2 ÜbBest. BV (derogatorische Kraft des Bundesrechts) sowie von Art. 31 BV (Handels- und Gewerbefreiheit) und stellen folgende Anträge: "1. Art. 18 BE HGG (Verbot der Kreditgewährung "bei Überschuldung") sei für ungültig zu erklären und aufzuheben; 2. Art. 19 BE HGG (Schranken bei der Gewährung eines Zweitkredits und bei der Krediterneuerung bei laufendem Erstkredit) sei für ungültig zu erklären und aufzuheben; 3. Art. 13 Abs. 2 VO (Verneinung der Kreditfähigkeit bei "Überschuldungsgefahr") sei für ungültig zu erklären und aufzuheben; 4. Art. 14 VO (Beschränkung der maximalen Kredithöhe auf höchstens drei Bruttomonatsgehälter) sei für ungültig zu erklären und aufzuheben; 5. Art. 15 VO (Beschränkung der Kreditlaufzeit auf maximal 36 Monate) sei für ungültig zu erklären und aufzuheben; 6. (Gesuch um aufschiebende Wirkung)..."

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Die Beschwerdeführer berufen sich vorab auf den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. BV): Bei den angefochtenen kantonalen Vorschriften handle es sich materiell um zivilrechtliche Normen, zu deren Erlass die Kantone mangels einer entsprechenden Ermächtigung nicht befugt seien (Art. 5 Abs. l ZGB in Verbindung mit Art. 64 BV). Falls ihnen öffentlichrechtlicher Charakter zuzumessen sei, verstiessen die Bestimmungen jedenfalls gegen das Bundeszivilrecht sowie zum Teil gegen das in Art. 1 StGB und Art. 4 BV enthaltene Verbot unbestimmter Strafnormen. Zugleich werde, da die angefochtenen Vorschriften unverhältnismässig seien, die Handels- und

Gewerbefreiheit verletzt (Art. 31 BV).
b) Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition, ob eine angefochtene kantonale Regelung Art. 2 ÜbBest. BV verletzt (BGE 119 Ia 453 E. 2b S. 456, mit Hinweisen). Es hebt im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle angefochtene kantonale Bestimmungen nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entziehen. Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich haltbar, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen; den Betroffenen

verbleibt die Möglichkeit, eine Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall erneut geltend zu machen (BGE 118 Ia 305 E. 1f S. 309, mit Hinweis). c) aa) Nach dem in Art. 2 ÜbBest. BV enthaltenen Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts dürfen die Kantone kein Recht erlassen, das im Widerspruch zum Bundesrecht steht. In Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, sind sie zur Rechtssetzung nicht befugt (BGE 119 Ia 59 E. 2a S. 61; 197 E. 3b S. 203; 453 E. 2b S. 456, je mit Hinweisen). Gemäss Art. 64 BV steht die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts dem Bund zu. Die Kantone dürfen zivilrechtliche Bestimmungen nur soweit erlassen, als das Bundesrecht ausdrücklich oder dem Sinn nach die Geltung kantonalen Rechts vorbehält (BGE 119 Ia 59 E. 2b S. 61, mit Hinweisen). Hingegen werden gemäss Art. 6 ZGB die öffentlichrechtlichen Befugnisse der Kantone durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt. Die Kantone können im öffentlichen Interesse Vorschriften aufstellen, welche die zivilrechtliche Ordnung ergänzen. Wo die Schranken der expansiven Kraft des öffentlichen Rechts liegen und welche zivilrechtlichen Vorschriften eine abschliessende Ordnung darstellen und damit Bestimmungen des kantonalen öffentlichen Rechts ausschliessen, lässt sich nicht in allgemeiner Form umschreiben. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Erlass öffentlichrechtlicher kantonaler Vorschriften in einem vom Bundeszivilrecht geregelten Bereich gestützt auf Art. 6 ZGB zulässig, sofern der Bundesgesetzgeber nicht eine abschliessende Ordnung geschaffen hat, die kantonalen Bestimmungen einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse entsprechen und nicht gegen Sinn und Geist des Bundeszivilrechts

verstossen (BGE 119 Ia 59 E. 2b S. 61, mit Hinweisen).
Der bernische Gesetzgeber beanspruchte nicht die Kompetenz, die Vorschriften des Bundeszivilrechts über den Darlehensvertrag (Art. 312 ff. OR) durch kantonales Privatrecht zu ergänzen oder abzuändern; dazu wäre er mangels einer entsprechenden Ermächtigung nicht befugt. Bei den angefochtenen kantonalen Bestimmungen handelt es sich vielmehr, wie schon der äussere Rahmen, d.h. ihr Einbau in einen gewerbepolizeilichen Erlass zeigt, um Beschränkungen öffentlichrechtlicher Art im Sinne von Art. 6 ZGB. Es ist deshalb zu prüfen, ob die genannten Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. bb) Am 1. April 1994, also während der Hängigkeit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde, ist das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1993 über den Konsumkredit (KKG) in Kraft getreten (AS 1994 I 367ff.). Die Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Hoheitsakts beurteilt sich grundsätzlich aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt, in dem dieser ergangen ist. Bei einer abstrakten Normenkontrolle hingegen, namentlich bei der Überprüfung eines kantonalen Gesetzes, kann das Bundesgericht auch einer nachträglichen Änderung der Rechtslage Rechnung tragen und insbesondere neu in Kraft getretenes, übergeordnetes Recht mitberücksichtigen (BGE 119 Ia 460 E. 4d S. 473, mit Hinweisen; vgl. auch BGE 120 Ia 126 E. 3b S. 130 f. betreffend das zürcherische Verbot von Geldspielautomaten, wo die nachträglich erlassene, übergeordnete (Verfassungs-)Norm im Zeitpunkt der bundesgerichtlichen Beurteilung allerdings noch nicht in Kraft war). Da sich sowohl die Beschwerdeführer als auch der Kanton Bern zur Anwendung und Tragweite des neu in Kraft getretenen Bundesgesetzes über den Konsumkredit äussern konnten, ist dieses in die Beurteilung der vorliegenden Normenkontrolle miteinzubeziehen. Bei der Beratung des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1993 über den Konsumkredit war im Parlament umstritten, ob und wieweit den Kantonen auf dem Gebiet des Konsumkredits der Erlass eigener (öffentlichrechtlicher) Vorschriften gestattet bleiben sollte (vgl. dazu FELIX SCHÖBI, Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1993 über den Konsumkredit - Entstehungsgeschichte sowie Verhältnis zum Obligationenrecht und zur kantonalen Gesetzgebung, in: Das neue Konsumkreditgesetz, Berner Bankrechtstag, Bd. 1, Bern 1994, S. 29 ff., mit Hinweis auf die Materialien). Es wurde schliesslich ein 7. Abschnitt "Verhältnis zum kantonalen Recht" ins Gesetz aufgenommen mit folgender Bestimmung:

”Art. 19
1 Der Bund regelt die Konsumkreditverträge abschliessend.
2 Vorbehalten bleiben Artikel 73 Absatz 2 des Obligationenrechts und das kantonale öffentliche Recht.” Diese Regelung bestätigt die bereits bestehende Zuständigkeitsordnung auf dem Gebiet des Konsumkreditwesens (SCHÖBI, a.a.O., S. 32; vgl. auch BGE 119 Ia 59 E. 5f. S. 67). Dass in Art. 19 Abs. 2 KKG - neben dem Hinweis auf Art. 73 Abs. 2 OR (Möglichkeit öffentlichrechtlicher Vorschriften gegen Missbräuche im Zinswesen) - das kantonale öffentliche Recht generell ausdrücklich vorbehalten bleibt, bedeutet eine gewisse Verdeutlichung der Rechtslage: Der Vorbehalt darf dahin verstanden werden, dass der Bundesgesetzgeber selber seine Regelung des Konsumkreditwesens nicht als in allen Teilen abschliessend einstuft, sondern die Möglichkeit weiterer (nicht an den Rahmen von Art. 73 Abs. 2 OR gebundener) Beschränkungen durch das kantonale öffentliche Recht offenlässt. Das Konsumkreditgesetz beschränkt sich in der Tat im wesentlichen auf die Statuierung von Informationspflichten und enthält weder einen Höchstzinssatz noch materielle Schutzbestimmungen zur Verhinderung einer Überschuldung der Kreditnehmer; insofern erscheint die bundesrechtliche (Teil-)Regelung des Konsumkreditwesens als ergänzungsbedürftig, jedenfalls als ergänzungsfähig (BERND STAUDER, Konsumkreditrecht, Das Bundesgesetz über den Konsumkredit vom 8. Oktober 1993, in: AJP/PJA 6/94, S. 689 f.; SCHÖBI, a.a.O., S. 32 f.). Dessen war sich auch der eidgenössische Gesetzgeber bewusst: Das Parlament hat noch während der Beratung des Konsumkreditgesetzes eine Standesinitiative des Kantons Luzern überwiesen, die zur Verhinderung von Missbräuchen zusätzliche Schutzbestimmungen des Bundes zugunsten der Kreditnehmer fordert, insbesondere die Festlegung eines Höchstzinssatzes, einer maximalen Laufzeit sowie eines Widerrufsrechts (Amtl.Bull. 1993 S 204 f., 396 f., N 792 ff., 2358). Einer etwas später eingereichten ähnlichen solothurnischen Standesinitiative (jährlicher Höchstzinssatz von 15%, Angabe des Höchstzinssatzes in der Werbung, maximale Laufzeit 24 Monate) haben Nationalrat und Ständerat am 14. Dezember 1993 bzw. am 3. März 1994 ebenfalls Folge gegeben (Amtl.Bull. 1993 N 2359; 1994 S 85 f.). In die gleiche Richtung zielt eine schon früher überwiesene Motion Affolter vom 14. Juni 1989 (Amtl.Bull. 1990 S 258). Der Bundesrat hat seinerseits die Absicht bekundet, sobald als möglich einen Gesetzesentwurf für eine

”umfassende bundesrechtliche Regelung” auszuarbeiten (Amtl.Bull. 1993 S 395, 703). Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, die bestehende Bundesgesetzgebung über den Konsumkreditvertrag (Art. 312 ff. OR und Konsumkreditgesetz) lasse für kantonale öffentlichrechtliche Bestimmungen, wie sie vorliegend in Frage stehen, keinen Raum. Der Bundesgesetzgeber betrachtete seine Regelungen, wie die Überweisung der erwähnten Vorstösse durch das Parlament zeigt, vielmehr selber als ergänzungsbedürftig, namentlich in bezug auf den Schutz der Kreditnehmer vor Überschuldung. Solange er jedoch von seinen Rechtssetzungsbefugnissen, sei es gestützt auf Art. 3lsexies BV oder gestützt auf Art. 64 BV, keinen Gebrauch macht und keine einschlägige abschliessende eidgenössische Regelung besteht, können die Kantone gemäss Art. 31 Abs. 2 BV hierüber ihrerseits öffentlichrechtliche Vorschriften gewerbepolizeilicher und sozialpolitischer Art erlassen; es besteht insofern eine konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Kantonen (vgl. Rhinow in Kommentar BV, Art. 31sexies, Rzn. 35 ff.). cc) Wieweit das Bundesrecht für eine kantonale Regelung der vorliegenden Art Raum lässt, ist immerhin für jede einzelne Vorschrift gesondert zu prüfen. Gleichzeitig ist jeweils zu untersuchen, ob die betreffende Beschränkung vor der ebenfalls angerufenen Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) standhält. Einschränkungen dieses Grundrechts bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein sowie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit beachten (BGE 119 Ia 59 E. 6a S. 67 f., mit Hinweis).

3. a) Nach Art. 18 HGG ist die Gewährung eines Konsumkredits verboten, wenn er zu einer ”Überschuldung” der Kreditnehmenden führt (Abs. 1); die Festlegung der ”Kriterien” wird an den Verordnungsgeber delegiert

(Abs. 2). Art. 13 der Verordnung verpflichtet die Kreditgeberinnen und -geber zur sorgfältigen Prüfung aller Kreditanfragen (Abs. 1) und wiederholt im Ergebnis den bereits im Gesetz enthaltenen Grundsatz, dass die Kreditgewährung nicht zu einer "Überschuldung" der Kreditnehmer führen darf (Abs. 2).
b) Die Beschwerdeführer fechten diese Bestimmungen an mit dem Argument, die angebliche Überschuldungsgefahr sei äusserst gering, der Begriff der Überschuldung zudem zu unbestimmt und seine allfällige Missachtung strafrechtlich nicht sanktionierbar. Sie dringen damit nicht durch:

Dass das Konsumkreditgeschäft für sozial schwache (oder leichtsinnige) Kreditnehmer mit Risiken verbunden ist, lässt sich nicht in Abrede stellen. Es entspricht einem anerkannten sozialpolitischen öffentlichen Interesse, einer übermässigen Verschuldung breiter Bevölkerungskreise durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigende Konsumkredite entgegenzuwirken (BGE 119 Ia 59 E. 5f/6b S. 67/68). Eine solche Zielsetzung ist sowohl mit Art. 31 BV wie auch mit den einschlägigen Sachregelungen des Bundesrechts vereinbar. Dass die Kreditgeber ihrerseits bestrebt sind und ein eigenes Interesse daran haben, keine Kredite zu gewähren, die wegen Überschuldung uneinbringlich sind, stellt das öffentliche Interesse an entsprechenden öffentlichrechtlichen Schutzvorschriften nicht in Frage. Auch der Einwand der ungenügenden Bestimmtheit des Überschuldungsverbots ist nicht stichhaltig. Zwar trifft zu, dass der Begriff "Überschuldung" weder im Gesetz noch in der Verordnung definiert wird und auslegungsbedürftig ist. Da im Regelfall die Aufnahme eines Konsumkredits mangels eigener Mittel ("Aktiven") erfolgt, bewirkt sie insoweit bereits eine "Überschuldung" im herkömmlichen Sinn, d.h. einen Passivenüberhang. Wäre der Rechtssinn des hier zu beurteilenden Überschuldungsverbots so zu verstehen, würde die bernische Regelung das bundesrechtlich gewährleistete Institut des Konsumkredits aushöhlen und vereiteln, was weder mit dem Bundesprivatrecht noch mit dem Grundrecht der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) vereinbar wäre. Der in Art. 18 HGG und Art. 13 Abs. 2 der Verordnung enthaltene allgemeine (konkretisierungsbedürftige) Grundsatz, dass Konsumkredite nicht zu einer Überschuldung führen dürfen, lässt indessen verfassungskonforme Auslegungen durchaus zu. Das Gesetz hat den Verordnungsgeber mit dem Aufstellen von "Kriterien", d.h. mit der Konkretisierung des Überschuldungsbegriffs beauftragt; die Verordnungsvorschriften lassen sich ohne Zwang dahin auslegen, dass dieser nicht selbständig, sondern im Sinn der Bestimmungen von Art. 14 und Art. 15 der Verordnung (maximale Kredithöhe und maximale Laufdauer) zu interpretieren und anzuwenden ist. Auch der Regierungsrat versteht seine Regelung in diesem Sinne. Nicht durchzudringen vermag ferner der Einwand, das beanstandete Überschuldungsverbot behindere oder verunmögliche die Kreditgewährung in Form der Überziehung von Salärkonten (z.B. durch Kreditkarten), welche von den Universalbanken usanzgemäss toleriert werde und ebenfalls unter den Begriff des Konsumkredits fallen könne. Die angefochtene Regelung lässt

sich, wie der Regierungsrat zu Recht ausführt, ohne weiteres dahin auslegen, dass nur der Konsumkredit im üblichen Wortsinn, nicht auch der Tatbestand der Überziehung von Salärkonten darunter fällt. Soweit die Aufhebung von Art. 18 HGG und Art. 13 Abs. 2 der Verordnung verlangt wird, ist die staatsrechtliche Beschwerde unbegründet. Es kann sich einzig fragen, ob das Überschuldungsverbot durch Art. 14 und 15 der Verordnung sachgerecht und praktikabel konkretisiert wird.

4. a) Nach Art. 14 der Verordnung darf der gewährte Konsumkredit höchstens drei Bruttomonatsgehältern des Kreditnehmenden entsprechen, wobei anderweitige regelmässige Einkünfte mitzuberücksichtigen sind. Nach Art. 15 der Verordnung muss der gesamte Kreditbetrag innert 36 Monaten zurückgezahlt werden. b) Die Be-

schwerdeführer erachten diese starren Limiten als untauglich. Gesuchsteller aus oberen Einkommensschichten könnten für Beträge von weit über drei Bruttomonatssalären kreditwürdig sein, während es bei niedrigen Einkommen Fälle geben könne, wo die "Überschuldung" mangels des für eine Kreditgewährung zu geringen frei verfügbaren Einkommens schon unterhalb der Limite von drei Bruttomonatssalären bejaht werden müsse. Geradezu kontraproduktiv sei die Beschränkung der Laufzeit auf maximal 36 Monate. Je kürzer die Laufzeit sei, desto höher würden die monatlichen Raten und damit auch das Risiko, dass der Kreditnehmer die monatlichen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen könne. Eine übermässige Verschuldung könne nicht durch pauschalisierende Normen über Kredithöhe und Kreditlaufzeit, sondern nur durch eine sorgfältige individuelle Kreditprüfung verhindert werden. Diese sei schon heute gewährleistet, indem jeweils der Kreditgeber die vom Gesuchsteller erteilten Selbstauskünfte (Alter, Zivilstand, Wohnort, Beruf und berufliche Stellung, Dauer der gegenwärtigen Anstellung, persönliches Monatseinkommen und Monatseinkommen des Ehepartners) durch Rückfrage bei den zuständigen Stellen und durch Einverlangen von Belegen überprüfe. Zudem bestehe eine Zentralstelle für Kreditinformation (ZEK), bei der sämtliche Kunden, die bei einem angeschlossenen Kreditinstitut einen Konsumkredit beantragt oder erhalten hätten, registriert seien; negative Vorkommnisse wie Ratenverzug, Pfändung, Konkurs usw. seien ebenfalls vermerkt. Trotz fehlendem Obligatorium seien heute praktisch alle Kreditinstitute diesem ZEK-System angeschlossen. Aufgrund dieser Kreditwürdigkeitsprüfung würden heute 34,4% aller Gesuche abgelehnt; bei Neukunden betrage die

Ablehnungsquote sogar über 60%. Diese äusserst zurückhaltende Kreditpraxis führe anderseits dazu, dass nur sehr wenige Kreditnehmer, nämlich weniger als 0,5%, bei der Rückzahlung in Schwierigkeiten gerieten und betrieben werden müssten. Es sei nicht klar, was die Konsumkreditgeber zur Vermeidung der Überschuldungsgefahr noch zusätzlich vorkehren sollten. Eine radikale Beschränkung der Kreditfähigkeit des mündigen Konsumenten und dessen Bevormundung liege nicht im öffentlichen Interesse. c) Diese Einwendungen vermögen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der angefochtenen Regelungen von Art. 14 und Art. 15 der Verordnung nicht in Frage zu stellen. Auch wenn aufgrund der Angaben der Beschwerdeführer davon auszugehen wäre, dass es nur bei einem kleinen Teil der Kreditnehmer zur betreibungsmässigen Durchsetzung der Rückzahlungsverpflichtungen kommt, ist dem mit dem Regierungsrat des Kanton Bern doch entgegenzuhalten, dass viele Einzelpersonen und Familien sich durch Konsumkredite übermässig belasten und in der Folge wenn nicht ihre Verpflichtungen gegenüber den Kreditinstituten, so doch allenfalls andere Verbindlichkeiten, wie z.B. die Steuern, Krankenkassenprämien, Wohnungsmiete, nicht mehr erfüllen können und ihren Lebensunterhalt zur Schuldensanierung während längerer Zeit auf das Existenzminimum reduzieren müssen. Derartige Missstände drohen auch dort, wo Konsumkredite aufgenommen werden, um bereits vorhandene anderweitige Schulden zu decken. Dass Kreditgesuchsteller ihre finanziellen Möglichkeiten häufig überschätzen, zeigt schon die erwähnte hohe Ablehnungsquote von 60% bzw. 34%. Sodann kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass sämtliche Institute bei der Gewährung von Konsumkrediten immer eine derartige Umsicht und Zurückhaltung walten lassen, wie sie in der Beschwerdeschrift als branchenüblich dargestellt werden. Zwar dürfte bereits die in Art. 16 HGG festgelegte (hier nicht angefochtene) Limitierung des jährlichen Höchstzinses auf 15% - zulässigerweise (BGE 119 Ia 59 E. 5 S. 66 ff.) - bewirken, dass die Bonität des Kreditnehmers sorgfältig geprüft und bei der Kreditgewährung eine entsprechende Zurückhaltung geübt wird; dies schliesst aber zusätzliche Schranken bezüglich Kredithöhe und Laufzeit nicht aus. Die Limitierung der Kredithöhe auf drei Bruttomonatssaläre knüpft in sachgerechter Weise an das künftige Einkommen des Kreditnehmers an und erscheint, jedenfalls im Normalfall, nicht als eine unverhältnismässig starke Begrenzung der Kreditfähigkeit; die gewählte Schematisierung sichert

im übrigen die Praktikabilität. Soweit dadurch Konsumkredite beispielsweise für die Anschaffung von Automobilen nicht mehr ausreichen sollten, wie die Beschwerdeführer vorbringen, steht immer noch der adäquatere Weg des Abzahlungsvertrags (Art. 226a ff. OR) zur Verfügung. Auch die Begrenzung der Laufzeit von Konsumkreditverträgen auf maximal drei Jahre (36 Monate) stellt keine sachwidrige oder unverhältnismässige Beschränkung der Vertragsfreiheit dar; sie schützt den Kreditnehmer vor allzu langdauernden finanziellen Verpflichtungen, die mit unvorhersehbaren Veränderungen der persönlichen und finanziellen Bedürfnisse kollidieren können. Eine Verkürzung der Laufzeit führt zwar zu höheren Raten, bewahrt aber den Kreditnehmer besser vor einer bagatellisierenden Einschätzung seiner Verpflichtungen.

5. a) Nach Art. 19 HGG ist es den Kreditgebern verboten, die Kreditnehmer direkt oder indirekt aufzufordern, um die Erneuerung des Konsumkredits nachzusuchen, oder ihnen einen neuen Kredit zu gewähren, solange der Erstkredit nicht unter Einschluss der Kreditkosten vollständig zurückbezahlt ist. b) Die Beschwerdeführer beanstanden zunächst, dass die Tragweite des Verbots, den Kreditnehmer "direkt oder indirekt" zu einer Krediterneuerung oder -aufstockung aufzufordern, unklar sei; eine derartige Verbotsnorm sei unpraktikabel. Jedenfalls lägen Zweitkreditverbote und Kreditaufstockungsverbote nicht im öffentlichen Interesse; sie wirkten sich vielmehr konsumentenfeindlich aus, indem der Kreditnehmer dazu veranlasst werde, vorsorglich bereits einen höheren Kredit als den an sich unmittelbar benötigten aufzunehmen, da die spätere Aufnahme eines Zweitkredits durch das Gesetz behindert werde. Zudem verunmögliche die angefochtene Regelung, dass ein Kreditnehmer, der bei einer Bank einen laufenden Kredit habe, diesen durch einen billigeren Kredit bei einer anderen Bank ablösen könne. c) Der Regierungsrat hat sich in seinen Vernehmlassungen zu diesen Einwänden nicht geäussert. Das Verbot, noch während der Laufdauer eines bereits abgeschlossenen Konsumkreditvertrags weitere Kreditverpflichtungen einzugehen, erscheint grundsätzlich als geeignetes Mittel, einer übermässigen Überschuldung vorzubeugen. Der Zwang, vor der Neuaufnahme eines Kredits zuerst die bestehenden Kredite zurückzubezahlen, bildet eine wirksame Schranke gegen die leichtsinnige Eingehung neuer Verpflichtungen. Diese Regelung erleichtert zudem die Anwendung der in Art. 14 und Art. 15

der Verordnung festgelegten Begrenzungen von Kredithöhe und Laufzeit, die bei gleichzeitiger Abwicklung mehrerer einander zeitlich überlagernder Konsumkreditverträge oder bei der Möglichkeit von "Krediterneuerungen" in Frage gestellt wäre. Dass die beanstandete Regelung bisweilen auch dazu führen kann, dass vorsorglich ein höherer Kredit als unbedingt notwendig aufgenommen wird, um nicht mit dem Zweitkreditverbot in Konflikt zu kommen, stellt ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit nicht in Frage. Auch die relative Unbestimmtheit des Verbots, Kreditnehmer "direkt oder indirekt" zur Erneuerung von laufenden Konsumkrediten aufzufordern, erscheint nicht als geradezu verfassungswidrig.

6. a) Die Beschwerdeführer verweisen in ihrer Beschwerdeergänzung vom 10. September 1993 auf ein betriebswirtschaftliches Gutachten von Prof. Heinz Weinhold vom 8. September 1993, wonach die angefochtene bernische Regelung - d.h. die Reduktion des Höchstzinssatzes auf l5% in Verbindung mit der Beschränkung des maximalen Kreditbetrags auf drei Bruttomonatssaläre und die Reduktion der maximalen Laufdauer auf 36 Monate - jeden gewinnbringenden Betrieb des Konsumkreditgeschäfts verunmögliche. Das Gutachten stützt sich u.a. auf Erhebungen über die gegenwärtige Geschäftspraxis, wonach 59% bzw. 60% der abgeschlossenen Konsumkreditverträge eine Laufzeit von über 36 Monaten aufgewiesen hätten, 57% bzw. 62% der Verträge von der neuen Kreditlimitierung auf drei Bruttomonatsgehälter betroffen wären und 42% bis 51% der Verträge unter das Mehrfachkredit- und Aufstockungsverbot fallen würden. b) Könnte das Konsumkreditgeschäft, wie geltend gemacht, unter der Herrschaft der angefochtenen bernischen Regelung überhaupt nicht mehr gewinnbringend betrieben werden, wäre deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit in der Tat in Frage gestellt: Eine derart massive

Behinderung des Konsumkreditgeschäfts wäre mit Sinn und Geist des Bundesrechts, d.h. namentlich mit dem neuen Konsumkreditgesetz vom 8. Oktober 1993, nicht vereinbar; dieses Gesetz enthält eine einlässliche Normierung von Teilbereichen des Konsumkreditwesens und geht davon aus, dass der gewerbsmässige Abschluss solcher Verträge, allenfalls beschränkt durch gewisse sozialpolitisch oder gewerbepolizeilich motivierte Randbedingungen des öffentlichen kantonalen Rechts (Art. 19 Abs. 2 KKG; vgl. oben E. 2), grundsätzlich möglich sein soll. Eine das gesamte Konsumkreditgeschäft praktisch verunmöglichende Regelung wäre zudem auch mit dem Gebot der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) nicht vereinbar. Zweifellos

können die angefochtenen Beschränkungen für die einzelnen Kreditinstitute, je nach bisheriger Geschäftspraxis, mehr oder weniger grosse Umsatz- und Ertragseinbussen zur Folge haben; dass und wieso sie das Konsumkreditgeschäft aber geradezu verunmöglichen sollen, wird von den Beschwerdeführern nicht dargetan. Auch das erwähnte Gutachten erscheint nur beschränkt aussagekräftig; es lässt ausser acht, dass nicht der bisherige tatsächliche Zustand zum alleinigen Massstab genommen werden kann und der betreffenden Branche allenfalls auch gewisse strukturelle Anpassungen zugemutet werden dürfen (BGE BGE 119 Ia 59 E. 6d S. 69). Soweit die Rentabilität des Konsumkreditgeschäfts vom festgelegten Höchstzinssatz und von der künftigen Zinsentwicklung abhängt, kann im übrigen auf die Ausführungen in BGE 119 Ia 59 E. 6d S. 69 verwiesen werden.

7. Die angefochtenen Bestimmungen halten im abstrakten Normenkontrollverfahren der verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Die vom bernischen Gesetzgeber getroffene Regelung verstösst weder gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts noch verletzt sie die Handels- und Gewerbefreiheit. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit in allen Teilen als unbegründet.