

**VERBAND SCHWEIZERISCHER KREDITBANKEN UND FINANZIERUNGSINSTITUTE
ASSOCIATION SUISSE DES BANQUES DE CREDIT ET ETABLISSEMENTS DE FINAN-
CEMENT**

Kommission für Wirtschaft und
Abgaben des Nationalrates
3003 Bern

Zürich, 20. September 2013 S/eg

**10.467 Parlamentarische Initiative.
Schuldenprävention. Keine Werbung
für Kleinkredite**

Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Gerne nutzen wir als Verband der Konsumkreditbranche die Gelegenheit, zu dem von der WAK-N am 14. Mai 2013 verabschiedeten Vorentwurf für eine Revision des Bundesgesetzes über den Konsumkredit (KKG) folgende Vernehmlassung einzureichen:

1. Grundsätzliches

1.1. Richtige Beschränkung auf ein Verbot aggressiver Werbung, Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Wir begrüssen es, dass der Revisionsentwurf sich auf die Bekämpfung aggressiver Werbung für Konsumkredite konzentriert: Wie im erläuternden Bericht der WAK-N (nachfolgend abgekürzt „Bericht“) S. 6 f richtig erwähnt wird, wäre ein generelles Werbeverbot für Konsumkredite verfassungswidrig. Schutzmassnahmen, die in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) eingreifen, müssen nicht nur auf einer gesetzlichen Grundlage basieren und im öffentlichen Interesse liegen, sondern insbesondere auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten (vgl. diesbezüglich insbesondere das im Bericht S. 7 erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt vom 24.3.2010 und BGE 132 I 62

E.7.2). Soweit überhaupt im Bereich des Konsumkreditgeschäftes eine im Vergleich zu anderen Bankgeschäften erhöhte Überschuldungsgefahr bestände – was zweifelhaft ist –, ist es für den Schutz der Konsumenteninteressen völlig ausreichend, wenn besonders aggressive Werbemethoden verboten werden. Ein generelles Werbeverbot für Konsumkredite ist nicht notwendig und wäre sogar schädlich: Werbeverbote verhindern die Transparenz im Markt und schaden damit den Konsumenten.

1.2. Richtigstellungen zum Thema „Jugendverschuldung und Konsumkredit“

Zu Recht zeigt der Bericht (S. 5 f) im Übrigen auf der Basis statistischer Angaben des BFS auf, dass die Altersgruppe der jungen Erwachsenen im Vergleich zu den anderen Altersgruppen im Bereich Konsumkredit keine besondere Verschuldensanfälligkeit aufweist. Das wird auch durch von unserem Verband erhobene Statistiken (vgl. **Beilage 1**) bestätigt: Die jungen Erwachsenen nehmen im Vergleich zu den anderen Altersgruppen sogar deutlich weniger Konsumkredite auf. Lediglich 6.5% aller in der ZEK (Zentralstelle für Kreditinformation) registrierten Konsumkreditverträge gehören zur Altersgruppe der 18-24-Jährigen – mit ständig abnehmender Tendenz. Dasselbe Bild zeigt auch die durch das Bundesamt für Justiz vom 18. Juni 2007 in Auftrag gegebene statistische Erhebung Prof. Elisa Streulis (Fachhochschule Nordwestschweiz) zur Verschuldungssituation junger Erwachsener: Diese sind nur äusserst selten bei Kreditinstituten verschuldet (unter 4%); soweit Schulden existieren, bestehen diese meist nur gegenüber Eltern und anderen Personen des nahen sozialen Umfeldes und auch dies lediglich in geringem Ausmass (durchschnittlich CHF 300.00). 62% aller jungen Erwachsenen haben überhaupt keine Schulden.

Das seit 1. Januar 2003 in Kraft stehende Konsumkreditgesetz (KKG) – eines der strengsten Konsumkreditgesetze Europas – schreibt in Art. 28 ff eine ausserordentlich strenge Kreditfähigkeitsprüfung vor: Konsumkredite erhalten nur Personen, die sich solche auch leisten können. Dabei wird von einer Amortisierung

sämtlicher offener Konsumkreditschulden in einem Zeitraum von bloss 36 Monaten ausgegangen. Diese Regelung bezieht sich selbstverständlich auch auf die Kreditvergabe an junge Erwachsene. Ist das Einkommen bei Eintritt in das Berufsleben eher tief, wirkt sich dies mit Rücksicht auf die soeben erwähnte 36 Monate-Amortisierungsregel in einer entsprechend reduzierten Kreditlimite aus. Für junge Erwachsene in Ausbildung ist es mangels eines genügenden Einkommens nicht möglich, einen Konsumkredit zu erlangen.

Unmündige Personen unter 18 Jahren erhalten generell keine Konsumkredite.

Generell hat die Schweiz eine massiv tiefere Pro Kopf-Verschuldung, als das europäische Ausland (vgl. EU-SILC, Eurostat 12.07.2011).

1.3. Selbstregulierung der Konsumkreditwerbung durch eine privatrechtliche Konvention der Konsumkreditbranche

Wir begrüssen es sehr, dass der Revisionsentwurf in **Art. 36a** der Konsumkreditbranche die Möglichkeit einräumt, mittels einer privatrechtlichen Konvention die Kriterien der aggressiven Werbung zu definieren und letztere zu verhindern. In Zusammenarbeit mit dem Schweiz. Leasingverband (SLV) hat unser Verband bereits im Sommer 2012 den Entwurf für eine solche privatrechtliche Konvention der Subkommission Jugendverschuldung WAK-N vorgelegt und diesen auf Wunsch der Subkommission hin in der Folge mehrfach überarbeitet (vgl. Bericht S. 7). Die endgültige Version unseres Entwurfes für eine **Konvention betreffend Werbeeinschränkungen und Prävention im Privatkredit- und Konsumentenleasinggeschäft** vom 4. Oktober 2012 (**Beilage 2**) weist im Wesentlichen folgenden Inhalt auf:

a. Werbegrundsätze

- Die Werbung soll bei den Konsumenten nicht den Eindruck erwecken, dass Konsumkredite besonders rasch, ohne Vornahme einer detaillierten Kreditfähigkeitsprüfung, erhältlich seien. Unzulässig sollen daher Werbeargumente sein, die mit einer besonders raschen Erhältlichkeit von Krediten werben (z.B. „Expresskredit“, „Kreditprüfung in 30 Minuten“, „Gutschrift des Kreditbetrages innert vier Stunden“ etc.
- Die Werbung soll nicht junge Erwachsene (Personen, die unter 25 Jahre alt sind) besonders ansprechen. Untersagt soll daher die Werbung in Spielsalons und generell in Freizeiteinrichtungen sein, die deutlich für Personen unter 25 Jahren bestimmt sind. Kreditwerbung in Jugendzeitschriften soll ebenfalls unzulässig sein.
- Es soll nicht mit Argumenten, die offensichtlich ökonomisch nicht sinnvoll sind, für die Aufnahme von Konsumkrediten geworben werden (z.B. Empfehlung der Aufnahme von Konsumkrediten für den Abbau niedriger verzinslicher Steuerschulden).
- Es soll nicht für die Aufnahme von Konsumkrediten zur Finanzierung kurzzeitiger kostspieliger Freizeitaktivitäten, Feste etc. (z.B. Ferien, Hochzeitsfeste) geworben werden.
- Generell soll auf aggressive Werbeargumente und Werbemethoden, die in der Öffentlichkeit Anstoss erregen oder missverstanden werden könnten, verzichtet werden (so z.B. auf die Verteilung von Werbecoupons, deren bildnerische Gestaltung an Banknoten erinnert).

b. Präventionsmassnahmen

- Die an der Konvention beteiligten Institute sollen verpflichtet sein, die Kreditantragsteller/-innen in einem zusammen mit den Kreditunterlagen abgegebenen Merkblatt oder in anderer Weise auf die Risiken eingegangener Kredite hinzuweisen, die bei späteren unerwarteten Ereignissen wie Ehescheidung, Ehetrennung, Arbeitsplatzverlust etc. entstehen können. Auch auf den Websites der Kreditinstitute soll in deutlicher Form auf diese Risiken hingewiesen werden.
- Es sollen auf den Websites der Institute und/oder derjenigen des VSKF Grundsätze/Empfehlungen für eine verantwortungsbewusste Kreditaufnahme publiziert und in diesem Zusammenhang auch Tools zur Budgetberechnung/zur Kostenfolgen und monatlichen Belastungen von Konsumkrediten zur Verfügung gestellt werden.
- Es soll ein Kreditleitfaden erstellt werden, der in Informationsveranstaltungen zum vernünftigen Umgang mit Krediten in Sekundarschulen und Mittelschulen abgegeben werden kann.

c. Durchsetzung der Konvention durch die Schweiz. Lauterkeitskommission

Die Durchsetzung der Konvention soll der **Schweizerischen Lauterkeitskommission** anvertraut werden. Diese weist entgegen der im Bericht S. 9 vertretenen Auffassung die erforderliche Unabhängigkeit auf, indem sie unter Miteinbezug von Konsumentenvertretern paritätisch zusammengesetzt ist.

Sämtliche Mitgliedfirmen des VSKF und des SLV und auch alle weiteren grossen Marktteilnehmer im Bereich Privatkredit werden der Konvention beitreten, sodass

der Konsumkreditmarkt in den Bereichen Privatkredit und Leasing praktisch vollständig abgedeckt ist. Auch die im Branchenverband KARTAC organisierten Kreditkarteninstitute sind bereit, sich an die in der Konvention statuierten Verpflichtungen zu halten, mit gewissen branchenspezifischen Anpassungen. Sie werden zu diesem Zweck ein entsprechendes Beiblatt zur Konvention erstellen. Der Konventionsentwurf sieht zudem vor, dass die Zusammenarbeit mit Kreditvermittlern, welche sich nicht an die in der Konvention statuierten Regeln halten, durch die Konsumkreditinstitute abgebrochen werden muss, womit auch diese Kreditvermittler indirekt in die Selbstregulierung eingebunden sind.

Selbstregulierungen für die Werbung sind auch in anderen Branchen unter Einbezug der Schweiz. Lauterkeitskommission erfolgreich umgesetzt worden (so z.B. bezüglich Tabakwerbung und Alkoholwerbung). Generell entspricht die Selbstregulierung erprobter schweizerischer Tradition. Dass der Revisionsentwurf in **Art. 36b** die Möglichkeit einer **Allgemeinverbindlicherklärung** der Konvention bzw. der darin statuierten Sanktionen vorsieht, begrüßen wir sehr.

2. Zum Revisionsentwurf im Einzelnen

Zu Art. 7 Abs. 1 Bst.f:

Gemäss dem heute gültigen Art. 7 Abs. 1 Bst.f sind Kredite, die für maximal ein Jahr und mit nicht mehr als vier Rückzahlungsraten vergeben werden, vom Geltungsbereich des KKG ausgenommen. Eine Minderheit der WAK-N schlägt vor, diese Ausnahmebestimmung entweder auf Kredite mit Rückzahlungspflicht innert drei Monaten zu beschränken oder vollständig aufzuheben. Damit sollen sogenannte „Expresskredite“ unterbunden werden.

Obwohl wir der Auffassung sind, dass eine Verschärfung des heute schon ausserordentlich strengen Konsumkreditgesetzes (vgl. dazu vorne S. 2 f) grundsätzlich nicht notwendig ist, würden wir gegen eine solche Einschränkung oder sogar Aufhebung der Ausnahmenorm von Art. 7 Abs. 1 Bst.f nicht opponieren: Die Ge-

schäftsform „Expresskredite“ war schon bisher in der von unserem Verband vertretenen Privatkreditbranche nahezu bedeutungslos. Lediglich ein einziges grösseres Mitgliedinstitut bietet solche „Expresskredite“ an, wobei deren Anteil sich lediglich auf ca. 1% des gesamten Geschäftsvolumens dieses Institutes belief. Dieses Mitgliedinstitut hat sich nun dazu entschlossen, analog wie alle übrigen Institute der Privatkreditbranche keine „Expresskredite“ mehr anzubieten, nachdem solche Geschäfte ja gemäss dem Entwurf für die Selbstregulierungskonvention (Abschnitt B, Art. 3) ohnehin nicht mehr beworben werden dürfen. Der bezüglich des Volumens des Gesamtmarktes schon heute deutlich unter 0.5% liegende Anteil der „Expresskredite“ wird sich also auf 0 reduzieren.

Eine Einschränkung (gemäss Minderheitsantrag 1) oder Streichung (gemäss Minderheitsantrag 2) der Ausnahmenorm von Art. 7 Abs. 1 lit. f würde das Geschäftsmodell „Expresskredit“ auch bei Detail- und Retailhändlern (z.B. Coop und die Coop-Tochtergesellschaften Fust und Interdiscount) verhindern, welche ihre Produkte vor allem im Bereich von Unterhaltungselektronik und Wohnungseinrichtung mit generell geringen Beträgen auf dieser Basis vertreiben. Gegen eine Einschränkung oder Streichung dieser Ausnahmenorm hätte unser Verband nichts einzuwenden.

Zu Art. 8:

Keine Bemerkungen.

Zu Art. 25 Abs. 1bis:

Der neu vorgeschlagene Art. 25 Abs. 1bis verpflichtet die Kreditgeberinnen, bei der Informationsstelle für Konsumkredit (IKO) Meldung zu erstatten, wenn ein Konsument oder eine Konsumentin „absichtlich falsche Angaben bei der Kreditfähigkeitsprüfung macht“.

Diese Gesetzesbestimmung ist darum problematisch, weil sie die Kreditinstitute in die Rolle eines Polizisten drängt. Wie soll das Kreditinstitut die Frage entscheiden, ob ein Kreditantragsteller in einem konkreten Fall absichtlich oder bloss fahrlässig unrichtige Angaben gemacht hat? Eine solche Entscheidungskompetenz steht lediglich einem Richter zu. Im übrigen können sich schwerwiegende Probleme ergeben, wenn ein Konsument oder eine Konsumentin die Auffassung vertritt, zu Unrecht bei der IKO wegen angeblich absichtlich falscher Angaben gemeldet worden zu sein: Abgesehen von dem dadurch dem Konsumkreditinstitut entstehenden Bearbeitungsaufwand ist auch hier die Frage völlig offen, wer darüber entscheiden soll, ob der Konsument oder die Konsumentin mit ihrer Beschwerde Recht hat.

Aus unserer Sicht muss daher Art. 25 Abs. 1 bis gestrichen werden. Das einzelne Kreditinstitut soll selbst die ihm richtig scheinenden Massnahmen bei absichtlich falschen Angaben treffen.

Zu Art. 31:

Wir unterstützen den von der Mehrheit der WAK-N vorgeschlagenen Gesetzestext: Je nach Fall muss es der Entscheidung des Konsumkreditinstitutes überlassen sein, ob es zusätzlich zum Lohnnachweis oder – bei Selbständigerwerbenden – sonstigen Dokumenten, die über das Einkommen der Konsumentin oder des Konsumenten Auskunft geben, auch einen Betreibungsregisterauszug einfordert. Die diesbezügliche „Kann-Vorschrift“ reicht aus; eine „Muss-Vorschrift“ ist nicht notwendig.

Dass die Kreditinstitute bei Zweifeln an der Richtigkeit der Angaben des Konsumenten oder der Konsumentin deren Richtigkeit mit zusätzlich zu den in Art. 31 Abs. 1 eingeforderten einschlägigen amtlichen oder privaten Dokumenten überprüfen müssen, leuchtet ein. Wir hätten daher nichts dagegen einzuwenden,

wenn statt des Mehrheitsvorschlages der Minderheitsvorschlag zu Abs. 3 übernommen würde.

Zu Art. 32:

Gemäss dem heute geltenden Art. 32 führen schwerwiegende Verstösse gegen die in den Art. 28-30 statuierten Vorschriften über die Kreditfähigkeitsprüfung zu einem Verlust des Anspruches der Kreditgeberin auf Rückzahlung der von ihr gewährten Kreditsumme samt Zins und Kosten. Bei geringfügigen Verstössen verliert das Kreditinstitut lediglich den Anspruch auf die Zinsen und die Kosten.

Mit dem neu vorgeschlagenen Text von Art. 32 soll diese ausserordentlich drastische Sanktion nun auch auf Verstösse gegen Art. 31 KKG, nämlich die Regeln darüber, wann das Kreditinstitut sich auf die Angaben des Konsumenten verlassen darf und was es vorzukehren hat, wenn es an der Richtigkeit dieser Angaben zweifelt, ausgedehnt werden. Das ist aus unserer Sicht sehr problematisch: Die diesbezüglich im Gesetzestext figurierenden Begriffe „offensichtlich unrichtig“, „Zweifel“ und „einschlägige amtliche oder private Dokumente“ sind offen bzw. inhaltlich nicht exakt umschrieben, was im Einzelfall zu Unsicherheiten bezüglich deren Anwendung und Auslegung führt. Auf derart unsicherer Basis dürfen derart schwerwiegende Sanktionen, wie sie in Art. 32 vorgesehen sind, nicht ausgefällt werden.

Die neu vorgeschlagene Formulierung von Art. 32 ist daher abzulehnen.

Zu Art. 36a Abs. 1:

Wir schliessen uns dem von der Mehrheit der WAK-N vorgeschlagenen Text an: Ein Verbot aggressiver Werbung für Konsumkredite reicht aus. Die von unserem Verband und vom SLV im Entwurf der Selbstregulierungskonvention umschriebenen Massnahmen bezüglich Werbung für Jugendliche und junge Erwachsene

(vgl. lit. B/Ziff. 1.b, 2 und 7 des Konventionsentwurfs) sind zielführend; weitergehende Verbote schiessen über das Notwendige hinaus. Im Autoleasingbereich muss es bspw. weiterhin zulässig sein, für Einsteigermodelle, die besonders von jungen Erwachsenen gekauft werden, zu werben. Das von der WAK-N-Minderheit vorgeschlagene generelle Verbot von Werbung, die speziell Jugendliche und junge Erwachsene anspricht, ist daher abzulehnen.

Zu Art. 36a Abs. 2 und 3:

Wie bereits vorne erwähnt, begrüssen wir es sehr, dass der neu vorgeschlagene Gesetzestext den Kreditgeberinnen die Möglichkeit einräumt, in einer privatrechtlichen Konvention zu vereinbaren, welche Werbung aggressiv ist. In Zusammenarbeit mit dem SLV hat unser Verband bereits den Entwurf für eine solche Selbstregulierungskonvention erarbeitet (**vgl. Beilage 2**), welcher sich alle bedeutenden auf dem Konsumkreditmarkt tätigen Institute anschliessen werden. Wie ebenfalls bereits vorne erwähnt, sind solche Selbstregulierungen für die Werbung auch in anderen Branchen unter Einbezug der Schweiz. Lauterkeitskommission erfolgreich umgesetzt worden und entsprechen erprobter schweizerischer Tradition.

Eine Minderheit der WAK-N schlägt vor, bezüglich der in der privatrechtlichen Konvention vorzunehmenden Definition aggressiver Werbung noch das Kriterium „in angemessener Weise“ hinzuzufügen. Diesbezüglich weisen wir darauf hin, dass der von uns ausgearbeitete und im Einvernehmen mit der Subkommission Jugendverschuldung der WAK-N überarbeitete Konventionsentwurf offensichtlich in angemessener Weise definiert, was unter aggressiver Werbung zu verstehen ist und wie diese sanktioniert werden muss. Wir sind also der Auffassung, dass unser Konventionsentwurf auch den Kriterien des Minderheitsvorschlages entsprechen würde.

Zu Art. 36b:

Die mit dieser neuen Gesetzesbestimmung dem Bundesrat eingeräumte Möglichkeit, auf Antrag der Branche und nach Anhörung der Betroffenen die Sanktionen der Konvention allgemeinverbindlich zu erklären, ist zweckmässig: Es muss verhindert werden, dass „schwarze Schafe“ (insbesondere im Vermittlerbereich) sich nicht an die in der Konvention statuierten Regulierungen halten. Der Konventionsentwurf verpflichtet bereits die unterzeichnenden Institute gemäss lit. B Ziff. 1/letzter Absatz des Konventionsentwurfes, geeignete Massnahmen zu ergreifen, dass die in der Konvention zusammengefassten Regeln bezüglich Konsumkreditwerbung auch gegenüber den gemäss Art. 39 KKG der Bewilligungspflicht unterstellten Kreditvermittlern durchgesetzt werden, z.B. durch Abbruch der Zusammenarbeit mit solchen Vermittlern, die sich nicht an diese Regeln halten. Im Weiteren gehen wir aufgrund von Gesprächen, die wir mit Exponenten der Lauterkeitskommission geführt haben, davon aus, dass die Lauterkeitskommission die in der Konvention vorgesehenen Beschränkungen der Konsumkreditwerbung durch Erlass eines entsprechenden Grundsatzes gegenüber sämtlichen Marktteilnehmern – also auch gegenüber Personen und Firmen, welche die Konvention nicht unterzeichnen – durchsetzen wird. Trotzdem ist es natürlich von Vorteil, wenn die Durchsetzung der Konvention für alle Marktteilnehmer durch eine Allgemeinverbindlicherklärung seitens des Bundesrates garantiert wird.

Wir begrüssen daher den neu vorgeschlagenen Art. 36b.

Zu Art. 40 Abs. 1 Bst.a:

Nachdem die Bewilligungen für die Gewährung und Vermittlung von Konsumkrediten von den Kantonen (kantonale Bewilligungspflicht) erteilt werden und auch die Geschäftstätigkeit durch die kantonalen Behörden überwacht wird, könnten Verstösse gegen das in Art. 36a Abs. 1 statuierte Verbot aggressiver Werbung durch die kantonalen Stellen geahndet werden. Dies nicht zuletzt deshalb, weil in

Art. 40 Abs. 1 Bst. a für eine Bewilligung die „Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit“ verlangt wird (siehe Bericht S. 8/Kap. 2.2.3).

Mit freundlichen Grüssen

**Verband Schweizerischer Kreditbanken
und Finanzierungsinstitute VSKF**

Heinz Hofer,
Präsident

Dr.iur. Robert Simmen,
Geschäftsführer

Beilagen erw.