

Stellungnahme des VSKF zur vorgeschlagenen Revision von Art. 9 Abs. 2 der loi sur les procédés de réclame (LPR) des Kantons Genf (Werbeverbot für Konsumkredite)

Der VSKF **lehnt die vorgeschlagene Revision von Art. 9 Abs. 2 LPR (Werbeverbot für Konsumkredite) als unnötig und bundesrechtswidrig ab**, aus folgenden Gründen:

1. Ausgangslage

In seiner aktuellen Fassung verbietet Art. 9 Abs. 2 LPR Werbung in jeder Form auf öffentlichem Grund oder auf von öffentlichem Grund aus einsehbarem Privatgrund für Tabak und mehr als 15-prozentigen Alkohol. Eine gegen dieses Werbeverbot für Tabak und Alkohol seinerzeit eingereichte Beschwerde der Association Suisse des annonceurs ist vom Bundesgericht mit dem Entscheid BGE 128 I 295ff abgewiesen worden.

Exponenten des PDC genevois schlagen nun eine Revision von Art. 9 Abs. 2 LPR vor, mit welcher das erwähnte Werbeverbot neu auf Konsumkredite ausgedehnt werden soll. In der Begründung zu ihrem Revisionsvorstoss verweisen die Initianten darauf, dass zwar neu auf Bundesebene ein Verbot der aggressiven Konsumkreditwerbung eingeführt worden sei (Art. 36a KKG), dass aber die Definition des Tatbestandes der aggressiven Werbung über eine Selbstregulierungsvereinbarung der Konsumkreditbranche erfolgen solle und es höchst unglaubhaft sei, dass die Konsumkreditbranche dieses Verbot der aggressiven Konsumkreditwerbung in wirkungsvoller Weise umsetzen werde. Aus diesem Grunde müsse der Kanton Genf bezüglich eines Verbotes der Konsumkreditwerbung selbst gesetzgeberisch aktiv werden.

2. Wirkungsvolle Umsetzung des Verbotes der aggressiven Konsumkreditwerbung

Die Annahme der Initianten, der neue Art. 36a KKG werde nicht zu einer effektiven Bekämpfung der aggressiven Konsumkreditwerbung führen, geht schon darum fehl, weil der Konsumkreditbranche (den "Kreditgeberinnen") durch das Gesetz (Art. 36a Abs. 2 KKG) die Verpflichtung überbunden ist, **in angemessener Weise** in einer privatrechtlichen Vereinbarung zu definieren, welche Werbung als aggressiv gilt. Kommt sie dieser Verpflichtung nicht nach bzw. umschreibt sie nicht in angemessener Weise den Tatbestand der verbotenen aggressiven Werbung, so wird **der Bundesrat** die entsprechende Regulierung vornehmen (Art. 36a Abs. 3 KKG). Entgegen den Befürchtungen der Initianten hat die Konsumkreditbranche diesbezüglich nicht einfach freie Hand.

Es kommt hinzu, dass die Konsumkreditbranche die ihr in Art. 36a Abs. 2 KKG übertragene Kompetenz bzw. Verpflichtung bereits wahrgenommen/erfüllt hat: Der Verband Schweiz. Kreditbanken und Finanzierungsinstitute (VSKF) hat zusammen mit dem Schweiz. Leasingverband (SLV) am 27. November 2015 eine Konvention betreffend Werbeeinschränkungen und Prävention im Privatkredit- und Konsumentenleasinggeschäft abgeschlossen, die in strikter Weise den Tatbestand der aggressiven Konsumkreditwerbung umschreibt und anhand von Beispielen verdeutlicht (**Beilagen 1a und 1b**: Konvention deutsch und französisch). Diese Selbstregulierungskonvention ist gleichzeitig mit der KKG-Revision am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Alle im Konsumkreditbereich tätigen VSKF-Mitgliedsinstitute und auch Institute ausserhalb des VSKF (so die Migros Bank) sind der Konvention beigetreten. Auf entsprechende Klage hin wird die Schweiz. Lauterkeitskommission darüber entscheiden, ob bestimmte Werbemethoden/Werbetexte als konventionswidrig bzw. aggressiv zu qualifizieren sind. Bejaht die Schweiz. Lauterkeitskommission einen solchen

Konventionsverstoss, so wird der VSKF gegen das fehlbare Mitgliedinstitut eine Konventionalstrafe bis CHF 100'000.00 ausfallen. Auch gegenüber Vermittlern können die in der Konvention statuierten Werbegrundsätze durchgesetzt werden: Die Mitglied institute sind durch die Konvention verpflichtet, die Zusammenarbeit mit fehlbaren Vermittlern, die sich nicht an die Werbegrundsätze der Konvention halten, abzubrechen. Im Uebrigen ist bei vorsätzlichem Verstoss gegen das Verbot der aggressiven Werbung auch eine Verzeigung bei den Strafuntersuchungsbehörden möglich (Art. 36b KKG: Busse bis CHF 100'000.00).

Als Fazit ergibt sich, dass die Bedenken der Initianten, das in Art. 36a KKG statuierte Verbot der aggressiven Werbung werde nicht strikte durchgesetzt, **völlig unbegründet** sind. Schon vor diesem Hintergrund fehlt es für den genferischen Gesetzgeber an jeder Notwendigkeit, bezüglich der Konsumkreditwerbung gesetzgeberisch aktiv zu werden.

3. Richtigstellungen zum Thema „Überschuldung infolge von Konsumkrediten“

Das seit 1. Januar 2003 in Kraft stehende Konsumkreditgesetz – 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. Die Kreditvergabe ist nur zulässig, wenn sämtliche offenen Konsumkredite innert 36 Monaten aus Mitteln, die das Existenzminimum übersteigen, amortisiert werden können. Diese Regelung bezieht sich insbesondere auch auf die Kreditvergabe an junge Erwachsene. Ist das Einkommen beim 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 Ausbil-

dung ist es mangels eines genügenden Einkommens nicht möglich, einen Konsumkredit zu erlangen.

Wenn trotzdem Überschuldungssituationen eintreten, so entstehen diese in aller Regel aufgrund einer Veränderung der familiären Situation (z.B. Ehescheidung, Tod des Lebenspartners) oder der Einkommenssituation (z.B. Stellenverlust etc.). Solche Schicksalsschläge, die drastische Änderungen der Budgetsituation bewirken, können auch die beste und strengste Kreditfähigkeitsprüfung, die immer eine aktuelle Momentaufnahme darstellt, nicht verhindern. Das gilt nicht nur für den Konsumkreditbereich, sondern auch für andere Kreditbereiche (z.B. Hypothekarkredit).

Vom VSKF erhobene Statistiken (**Beilage 2**) zeigen auf, dass ausstehende Konsumkreditraten nur äusserst selten in Zwangsvollstreckung gesetzt werden müssen: So mussten im Jahre 2014 lediglich 0,21 % aller pro Monat im Jahresmittel fälligen Raten in Betreuung gesetzt werden (2013: 0,22 %, 2012: 0,23 %, 2011: 0,21 %, 2007: 0,22 %, 2004: 0,23 %); Fortsetzungsbegehren waren im Jahre 2014 nur für 0,15 % aller pro Monat im Jahresmittel fälligen Raten notwendig (2013: 0,16 %, 2012: 0,16 %, 2011: 0,15 %, 2007: 0,18 %, 2004: 0,19 %). Wenn Rückzahlungsschwierigkeiten eintreten (z.B. infolge Scheidung, Arbeitsplatzverlust etc.), so suchen die Konsumkreditinstitute wenn immer möglich mit den Betroffenen eine auf ihre aktuelle wirtschaftliche Situation abgestimmte gütliche Lösung.

Bezüglich Jugendverschuldung zeigen die durch den VSKF erhobenen Statistiken (**Beilage 3**) folgendes Bild: Die jungen Erwachsenen nehmen im Vergleich zu den anderen Altersgruppen deutlich weniger Konsumkredite auf. Lediglich 6,5 % aller in der ZEK (Zentralstelle für Kreditinformationen) registrierten Konsumkreditverträge gehören zur Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen, mit stän-

dig abnehmender Tendenz. Während der Anteil der aktiven Bevölkerung mit einem Kredit im Jahre 2013 8,1 % betrug, belief sich der betreffende Anteil bei der Altersgruppe 18 bis 24 Jahre auf lediglich 3,6 %. Jugendliche unter 18 Jahren erhalten generell keine Konsumkredite.

Der Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national vom 28. Januar 2014 zum damaligen KKG-Revisionsentwurf (Seite 3146, Kapitel 2.1.3 Données statistiques, **Beilage 4**), weist auf der Basis statistischer Angaben des Bundesamtes für Statistik darauf hin, dass die Altersgruppe der jungen Erwachsenen im Vergleich zu den anderen Altersgruppen im Bereich Konsumkredit keine besondere Verschuldungsanfälligkeit besitzt.

Dasselbe Bild zeigt auch die durch das Bundesamt für Justiz am 18. Juni 2007 in Auftrag gegebene statistische Erhebung Prof. Elisa Streulis (Fachhochschule Nordwestschweiz) zur Verschuldungssituation junger Erwachsener (S. 15, **Beilage 5**): 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.

Die vom Bundesamt für Statistik publizierte SILC-Erhebung 2008 kommt zum Schluss (S. 1), **dass die Schweiz im europäischen Vergleich einen niedrigen Anteil von Personen mit Kredit- oder Darlehensverbindlichkeiten aufweist**. Auf Seite 2 findet sich dazu folgende Angabe: „Europaweit leben durchschnittlich 28,2 % der Bevölkerung in Haushalten mit Kredit- oder Darlehensverbindlichkeiten aus anderen Gründen als der Hypothekarschuld auf dem Hauptwohnsitz. **Die Schweiz gehört mit 18,2 % zu den Ländern mit dem niedrigsten Anteil an Personen, die in Haushalten mit Kredit- oder Darlehensverbindlichkeiten leben**. Lediglich Malta und die Niederlande weisen noch geringere Quoten auf...“.

4. Bundesrechtswidrigkeit eines kantonalen Werbeverbotes für Konsumkredite

Bezüglich eines analogen Werbeverbotes für Konsumkredite im Kanton Waadt (Art. 80 Loi Vaudoise sur l'exercice des activités économiques) hat die Cour de droit administratif et public des Tribunal Cantonal du Canton de Vaud mit detailliert begründetem Urteil vom 24. März 2010 (**Beilage 6**) entschieden, dass solche kantonalen Verbot der Konsumkreditwerbung **bundesrechtswidrig** sind. Wie sich aus diesem Urteil ergibt (Seiten 6 bis 11, E. 4), stellt das Bundesgesetz über den Konsumkredit vom 22. März 2001 (KKG) eine **abschliessende Regelung** des Konsumkreditgeschäftes dar, sodass **die Kantone nicht mehr befugt sind, in dieser Materie zu legiferieren** (Urteil Tribunal Cantonal Seite 11). Das Tribunal Cantonal legt dar, dass sowohl der Bundesrat (Urteil Seite 8) wie auch National- und Ständerat (Urteil Seite 8ff) beim Erlass des KKG ausdrücklich von einer abschliessenden Bundesregelung für das Konsumkreditgeschäft ausgegangen sind bzw. eine solche abschliessende Regelung gewollt haben. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zum KKG (Feuille Fédérale 1999/2880) ausdrücklich betont:

„La révision proposée garantira que tous les crédits à la consommation accordés en Suisse seront à nouveau régis par les mêmes règles... ».

Dieser abschliessende Charakter des KKG gilt auch für den Bereich der Konsumkreditwerbung (Urteil Tribunal Cantonal VD Seite 10f), umso mehr, als der Bund mit dem neuen Art. 36a KKG seine diesbezügliche abschliessende Gesetzgebungskompetenz erneut wahrgenommen und beansprucht hat. Ein totales Verbot der Konsumkreditwerbung haben National- und Ständerat dabei ausdrücklich und mit detaillierter Begründung abgelehnt. Im Rapport de la

Commission de l'économie et des redevances du Conseil national vom 28. Januar 2014 zur KKG-Revision (Seite 3147, **Beilage 7**) wird diesbezüglich Folgendes festgehalten :

„ La publicité constitue un domaine protégé par la liberté économique, cette dernière étant un droit fondamental. L'interdiction de la publicité ...porte atteinte à la liberté économique des prêteurs, des courtiers en crédit et des publicitaires actifs dans ce domaine ; elle ne peut être admise que si les conditions permettant une restriction de la liberté économique en particulier sont remplies....De telles mesures doivent... être justifiées par un intérêt public. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de la proportionnalité implique que, pour l'Etat puisse prendre une mesure en vue d'atteindre un but d'intérêt publique ..., celle-ci soit appropriée et nécessaire, et que la restriction du droit fondamental qu'elle entraîne soit acceptable et proportionnelle pour les personnes concernées. Il doit y avoir un rapport raisonnable entre le but visé et le moyen choisi pour l'atteindre. Une mesure n'est pas proportionnelle lorsque le but visé peut être atteint par une mesure moins incisive. Le Tribunal administratif du canton de Vaud s'est déjà prononcé sur la question d'une interdiction de la publicité en faveur du crédit à la consommation. Il a concluqu'il n'était pas nécessaire d'interdire la publicité pour atteindre le but de prévention, celui-ci pouvant déjà être atteint à l'aide de moyens moins incifs.

Dans ce contexte, la CER-N ne propose pas une interdiction générale, mais seulement une restriction de la publicité. Seule est interdite la publicité particulièrement agressive, propre à entraver la liberté de décision du consommateur..."

Angesichts der abschliessenden Regelung des Konsumkreditgeschäftes und insbesondere auch der Konsumkreditwerbung durch das Bundesrecht (KKG) ist das durch die vorgeschlagene neue Fassung von Art. 9 Abs. 2 LPR vorgesehene **Werbeverbot für Konsumkredite bundesrechtswidrig und unzulässig**

5. Missachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit

Wie im soeben zitierten Rapport der CER-N erwähnt, hat das Tribunal Cantonal VD in seinem Urteil vom 24. März 2010 **die Zulässigkeit eines Verbotes**

der Konsumkreditwerbung auch unter dem Blickwinkel des Verhältnismässigkeitsprinzips verneint. Das Tribunal Cantonal stellt in diesem Zusammenhang weiter fest, dass das Konsumkreditgeschäft bezüglich der mit diesem verbundenen Gefahren **nicht** mit Tabak- und Alkoholprodukten, für welche das Bundesgericht ein totales Werbeverbot für zulässig erklärt hat (BGE 128 I 295ff), verglichen werden kann (Urteil Seite 18):

„On peut retenir que, dans la jurisprudence précitée, ce n'est qu'en matière de publicité pour l'alcool et le tabac qu'une interdiction complète d'affichage a été admise. Le crédit à la consommation, malgré les problèmes évidents qu'il peut créer, est un instrument économique qui peut s'avérer utile pour les Coonsommateurs...

Dans ces cironstances, le but de la mesure peut être atteint...par des mesures moins incisives... »

Auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips ist also das mit der vorgeschlagenen neuen Fassung von Art. 9 Abs. 2 LPR vorgesehene Verbot der Konsumkreditwerbung **unzulässig**. Das mit dem neuen Art. 36a KKG seit 1. Januar 2016 geltende Verbot der **aggressiven** Konsumkreditwerbung ist **ausreichend**.

6. Fazit

Der VSKF empfiehlt, die vorgeschlagene Revision von Art. 9 Abs. 2 LPR abzulehnen.

Zürich, 24. Februar 2016

Dr. Robert Simmen, Geschäftsführer VSKF