

Frau Emanuella Gramegna
Kommission für Wirtschaft und Abgaben
des Nationalrats (WAK-N)
3003 Bern

per E-Mail: emanuella.gramegna@bj.admin.ch

30. September 2013

Vernehmlassung zum Vorentwurf der WAK-N für eine Revision des Bundesgesetzes über den Konsumkredit (KKG)

Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Mit Schreiben vom 6. Juni 2013 haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) für eine Revision des Bundesgesetzes über den Konsumkredit (KKG) Stellung zu nehmen. Für die gebotene Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Bei unserer Stellungnahme stützen wir uns auf die Äusserungen unserer Mitglieder im Rahmen der internen Konsultation sowie die Diskussion im Rahmen unserer internen Kommission für Rechtsfragen. Nachfolgend gehen wir auf diejenigen Punkte der Revisionsvorlage ein, die uns aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht besonders zentral erscheinen. Darüber hinaus verweisen wir zudem auch auf die separaten Stellungnahmen unserer Mitglieder der betroffenen Wirtschaftszweige (Beilagen).

Zusammenfassung:

economiesuisse unterstützt Massnahmen gegen die Verschuldung, sofern sie zielführend und verhältnismässig sind. In diesem Sinne begrüssen wir es, dass die WAK-N von einem generellen Werbeverbot absieht und nur die „besonders aggressive“ Werbung untersagen will. Ebenso befürwortet economiesuisse die Selbstregulierung mittels einer privatrechtlichen Konvention, die der Bundesrat für allgemeinverbindlich erklären kann. Den vorliegenden Konventionsentwurf erachten wir als zweckmässig und angemessen. Hingegen lehnen wir die Einführung einer generellen Meldepflicht der Kreditgeberin bei „absichtlich falschen“ Angaben des Konsumenten und eine Ausdehnung der Sanktionen auf Verstösse gegen Art. 31 KKG ab. economiesuisse verlangt auch, dass die Tauglichkeit und die Wirksamkeit der Massnahmen nach einer angemessenen Frist überprüft werden.

1 Allgemeine Bemerkungen

Die vorliegende Revisionsvorlage geht zurück auf eine parlamentarische Initiative von Nationalrätin Josiane Aubert vom 18. Juni 2010 ([10.467](#)), die ein Werbeverbot für Kleinkredite im KKG fordert. Damit soll der drohenden Überschuldung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen Einhalt geboten werden. Es gibt jedoch keinerlei Hinweise dafür, dass sich dieses Ziel mit einem Werbeverbot erreichen lässt. Im Gegenteil: Die von der WAK-N eingesetzte Subkommission liess sich vom Bundesamt für Statistik (BSF) über das Ausmass und die Struktur der Privatverschuldung in der Schweiz informieren. Ihr Bericht zeigt auf, dass die Altersgruppe der jungen Erwachsenen im Bereich Konsumkredit keine besondere Verschuldensanfälligkeit aufweist, dass indessen andere Faktoren wie Bildungsniveau und Nationalität einen starken Einfluss auf ihre Verschuldungssituation haben. Auch der erläuternde Bericht der WAK-N nennt keine Anhaltspunkte für einen Kausalzusammenhang zwischen der Verschuldung – insbesondere derjenigen von jungen Erwachsenen – und der Werbung für Konsumkredite.

Für economiesuisse ist die gesetzliche Verankerung von Verboten ohne eine vorherige, sich an Fakten orientierende Wirksamkeitsanalyse generell kritisch. Es ist ordnungspolitisch problematisch, ein vielschichtiges gesellschaftliches Problem wie die Überschuldung unbesehen seiner eigentlichen Wurzeln durch ein Verbot (oder eine radikale Beschränkung) der Werbung für ein legal erhältliches Produkt anzugehen. Umso mehr muss bei der Revision des KKG darauf geachtet werden, dass nicht durch unverhältnismässige Massnahmen für die Konsumenten und die betroffene Branche neue Probleme, Zusatzaufwand und Kosten geschaffen werden – während das ursprüngliche Ziel verfehlt wird. economiesuisse unterstützt daher die von der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK) gestellte Forderung, im KKG zumindest eine Frist vorzusehen, nach der der Umfang des Problems und die Wirksamkeit der Massnahmen nach wissenschaftlichen Kriterien zu überprüfen sind (Beilage, S. 1).

Der Konsumkredit ist in der Schweiz von grosser volkswirtschaftlicher sowie sozialer Bedeutung und prinzipiell ein nützliches Instrument. Seit der eingehenden Untersuchung der Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF) von 1995 hat die Bedeutung dieses Sektors nicht abgenommen, im Gegenteil. Ein nicht unwesentlicher Teil des Konsums wird mit solchen Kleinkrediten finanziert, und in den allermeisten Fällen wird die Kreditfähigkeit der Kreditnehmer einwandfrei und seriös geprüft. Es wäre deshalb unverhältnismässig und wirtschaftlich schädlich, mit einer überschüssigen Regulierung die ganze Branche in ein übertrieben starres Korsett zu zwängen.

2 Eine Werbebeschränkung ist einem generellen Werbeverbot vorzuziehen

Im Sinne des Gebots der Verhältnismässigkeit von Eingriffen in die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit begrüsst economiesuisse den Vorschlag der WAK-N, die Werbung für Konsumkredite nicht ganz, sondern nur ihre „besonders aggressive“ Form zu verbieten. Diese Regelung muss für alle Werbung gelten, unabhängig davon, an welche Altersgruppe sie sich richtet. Ein gänzlich Verbot von Werbung, die speziell Jugendliche und junge Erwachsene anspricht – wie es eine Minderheit der WAK-N wünscht – wäre unverhältnismässig. Denn wie oben erwähnt belegen die statistischen Daten, dass Konsumkreditverträge in der Altersgruppe bis 49 Jahre gleich verbreitet sind wie bei jungen Erwachsenen. Abgesehen davon, dass die Begriffe „Jugendliche“ und „junge Erwachsene“ unscharf sind, wäre in der Praxis eine Unterscheidung zwischen Werbeverbot und -beschränkung je nach Altersgruppe kaum umsetzbar.

3 Selbstregulierung und Allgemeinverbindlicherklärung sind einem starren Gesetz vorzuziehen

economiesuisse begrüsst die im Gesetzesentwurf vorgesehene Selbstregulierung, die den Kreditgebern die Möglichkeit einräumt, in einer privatrechtlichen Konvention zu vereinbaren, welche Werbung aggressiv ist (Art. 36a Abs. 2 E-KGG). Das bewährte Instrument der Selbstregulierung wird in zahlrei-

chen anderen Branchen erfolgreich angewendet. Es führt erfahrungsgemäss zu einer hohen Regelakzeptanz. Dank seiner Flexibilität sind zudem eine Anpassung und Weiterentwicklung aufgrund von Erfahrungen und veränderten Bedürfnissen rascher möglich als dies bei detaillierten Gesetzesbestimmungen der Fall wäre. Weiter halten wir den vorliegenden, durch die wichtigsten Branchenmitglieder und in enger Kooperation mit der Subkommission der WAK-N erarbeiteten Konventionsentwurf für zweckmässig und angemessen.

Die vorgesehene subsidiäre Regelungskompetenz des Bundesrats (Art. 36a Abs. 3 E-KGG) und die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung der Konvention durch den Bundesrat (Art. 36b E-KGG) finden die grossmehrheitliche Zustimmung unserer Mitglieder. Durch die Allgemeinverbindlicherklärung lässt sich sicherstellen, dass sich sämtliche Marktteilnehmer die Werbebeschränkung halten müssen. Allerdings sind wir der Auffassung, dass den vom Bundesamt für Justiz geäusserten Bedenken bezüglich der Wahrung des Legalitätsprinzips bei einer Ausdehnung der Konventionalstrafe auf Nichtmitunterzeichner Rechnung getragen werden muss. Erhält die Sanktionsregelung durch eine Allgemeinverbindlicherklärung der Konvention strafrechtlichen Charakter, bedarf es einer formalgesetzlichen Grundlage, die es zu schaffen gilt.

4 Neuerungen betreffend die Kreditfähigkeitsprüfung

Art. 31 Abs. 1 E-KKG sieht – entsprechend dem Mehrheitsantrag der WAK-N – vor, dass die Kreditgeberin Dokumente zur Feststellung der finanziellen Verhältnisse des Kunden einholen kann. Wir unterstützen die Ausgestaltung als „Kann“-Vorschrift; eine entsprechende Pflicht des Instituts wäre übertrieben. Die Entscheidung, welche Dokumente in einem konkreten Fall erforderlich sind, soll der Kreditgeberin überlassen bleiben. Es ist zu bedenken, dass jede Bestellung des Betriebsregisterauszugs Kosten und Administrativaufwand verursacht.

Mit Art. 25 Abs. 1 bis E-KKG soll die Kreditgeberin neu zu einer Meldung bei der Informationsstelle für Konsumkredit (IKO) verpflichtet werden, wenn ein Konsument „absichtlich falsche Angaben“ bei der Kreditfähigkeitsprüfung macht. Diese Bestimmung lehnen wir explizit ab, da sie zahlreiche Ungereimtheiten und Probleme birgt und unverhältnismässige Konsequenzen nach sich ziehen würde: So würde schon der unklare Begriff der „absichtlich falschen“ Angabe zu einer Rechtsunsicherheit führen (wie verhält es sich beispielsweise bei einer ungenauen oder unvollständigen Angabe?). Weiter liegt es zum einen nicht in der Kompetenz der Kreditgeberin darüber zu entscheiden, ob der Kreditnehmer absichtlich oder fahrlässig falsche Angaben gemacht hat. Diese Aufgabe obliegt üblicherweise dem Richter. Zum anderen ist es im Massengeschäft dem Front-desk-Mitarbeiter eines Kreditinstituts schlicht nicht möglich, die inneren Absichten ihrer Kunden zu erforschen. Aus der Unterscheidung zwischen absichtlich und fahrlässig gemachten Angaben, die das Kreditinstitut nicht treffen kann, sollte folglich auch keine Meldepflicht abgeleitet werden. Bei gravierenden Verstössen greifen im Übrigen bereits heute die strafrechtlichen Tatbestände der Urkundenfälschung oder des Betrugs; die Ahndung dieser Delikte ist jedoch Sache der Strafbehörden, und nicht der Privaten. Eine Meldung bei der IKO ist zudem auch für die Konsumenten, die ja eigentlich durch das KKG geschützt werden sollen, eine einschneidende, in die Persönlichkeit eingreifende Massnahme. Der Eidgenössische Daten- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) hat bereits darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Meldepflicht unverhältnismässig und nicht mit dem Datenschutzgesetz vereinbar ist. Störend ist auch, dass Art. 25 Abs. 1 E-KKG darauf fokussiert, ob der Kreditnehmer gelogen hat oder nicht – statt auf die sachlich entscheidende Frage, ob er den Kredit zurückzahlen kann oder nicht.

Für eine ausführliche Darlegung von Argumenten, die für die Streichung von Art. 25 Abs. 1 KGG sprechen, verweisen wir ausserdem insbesondere auf die Stellungnahme des Schweizerischen Leasingverbands zur Parlamentarische Initiative Aubert (10.467) vom 24. September 2013 (Beilage, S. 3-5).

5 Ausdehnung der Sanktionen führt zu Rechtsunsicherheit

Nach dem Entwurfstext sollen die in Art. 32 KKG statuierten Sanktionen auch auf Verstösse gegen die Regeln darüber, wann sich die Kreditgeberin auf die Angaben des Konsumenten verlassen darf und was sie bei Zweifeln an deren Richtigkeit vorzukehren hat (Art. 31 KKG), ausgedehnt werden (Art. 32 E-KKG). Dieses Vorhaben lehnt economiesuisse ab. Die Tatbestände des Art. 31 sind begrifflich zu unbestimmt und damit eine zu unsichere Basis, als dass gestützt darauf so schwerwiegende Sanktionen, wie sie Art. 32 KKG vorsieht, ausgefällt werden dürfen.

Anträge:

- **Werbung für Konsumkredite soll grundsätzlich weiterhin erlaubt sein und sich an jedermann richten dürfen. Nur die „besonders aggressive“ Werbung soll verboten werden dürfen.**
- **Die Kreditbranche soll im Rahmen der Selbstregulierung in einer privatrechtlichen Konvention definieren, was als „besonders aggressive“ Werbung gilt. Der vorliegende Konventionsentwurf soll verwendet werden. Der Bundesrat soll die Vereinbarung für allgemeinverbindlich erklären können. Damit die in der Konvention vorgesehenen Sanktionen gegenüber allen Marktteilnehmern ausgesprochen werden können, muss eine genügende rechtliche Grundlage geschaffen werden.**
- **Der Art. 25 Abs. 1 bis E-KKG betreffend einer Meldepflicht der Kreditgeberin bei „absichtlich falschen“ Angaben des Konsumenten bei der Kreditfähigkeitsprüfung ist zu streichen. Art. 31 Abs. 1 E-KKG soll als „Kann“-Bestimmung ausgestaltet werden.**
- **Von einer Ausdehnung der Sanktionen nach Art. 32 KKG auf die Tatbestände des Art. 31 KKG ist abzusehen.**
- **Die neuen Massnahmen sollen nach bestimmten Frist nach wissenschaftlichen Kriterien auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.**

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. Marlis Henze
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Beilage:

- Stellungnahme des Schweizerischen Leasingverbands (SLV) zur Parlamentarischen Initiative 10.467 vom 24. September 2013
- Stellungnahme des Verbands Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute (VSKF) zur Parlamentarischen Initiative 10.467 vom 20. September
- Stellungnahme von Swiss Banking / Schweizerische Bankiervereinigung zur Parlamentarischen Initiative 10.467 vom 27. September 2013
- Prise de position de la Commission fédérale de la Consommation du 24 septembre 2013