

Bundesamt für Justiz (BJ)
Herr David Rüetschi
Bundesrain 20
3003 Bern

Per E- Mail an: zz@bj.admin.ch

18. März 2015

Stellungnahme: Vernehmlassung zur Revision der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2014 haben Sie uns zur Stellungnahme zum oben genannten Geschäft eingeladen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. Ergänzend verweisen wir auf die separaten Stellungnahmen der direkt betroffenen Branchenverbände Swiss Banking und des Verbands Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute (VSKF), die wir vollumfänglich unterstützen.

economiesuisse hat bei ihren Mitgliedern – bestehend aus 100 Branchenverbänden, 20 kantonalen Handelskammern sowie einigen grösseren Einzelunternehmen – eine interne Umfrage durchgeführt und nimmt gestützt auf deren Antworten aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung:

economiesuisse lehnt die geplante Anpassung der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG) und die damit verbundene Senkung des Höchstzinssatzes entschieden ab. Angesichts der Intensität der vorgeschlagenen Regulierungsverschärfung wären vorgängig ein fundierter Bedarfsnachweis sowie eine aussagekräftige Regulierungsfolgenabschätzung samt Wirkungsanalyse zwingend notwendig. Diesbezüglich erachten wir den Begleitbericht des EJPD als ungenügend. Mit der vorgeschlagenen Höchstzinssatzsenkung droht ein massiver Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, der nicht nur sein Ziel verfehlt, sondern sich auch negativ auf Private und die Gesamtwirtschaft auswirken würde.

Wir empfehlen, an der heutigen Fassung von Art. 1 VKKG festzuhalten und den Höchstzinssatz bei 15 % zu belassen. Das zentrale Dispositiv zur Vermeidung von Überschuldung ist die im Konsumkreditgesetz (KKG) statuierte Kreditfähigkeitsprüfung. Eine darüber hinaus gehende Einschränkung der Kreditvergabe darf erstens nicht über eine Senkung des Höchstzinssatzes

auf dem Verordnungsweg erfolgen. Zweitens ist eine Verschärfung auch nicht erforderlich, da die gesetzlichen Anforderungen an die Kreditfähigkeitsprüfung bereits heute sehr streng sind.

Sollte der Bundesrat dennoch an der VKKG-Revision festhalten, so wäre zumindest der vorgeschlagene Mechanismus zur Festlegung des Höchstzinssatzes anzupassen: Anstelle des Dreimonats-Libors soll in der Maximalzinssatzformel ein längerfristig ausgerichteter Referenzzinssatz als Bezugsbasis verwendet werden. Auch dürfen nur Referenzzinssätze über 0 % berücksichtigt werden. Weiter ist der vorgeschlagene fixe Zuschlag von 10 % deutlich zu tief angesetzt. Er berücksichtigt in keiner Weise die in den vergangenen Jahren gestiegenen Kosten für die Kreditvergabe.

1. Ausgangslage

Seit dem Inkrafttreten des Konsumkreditgesetzes (KKG) und der entsprechenden Verordnung (VKKG) am 1. Januar 2003 gilt für Konsumkredite und Leasingverträge sowie für Kredit- und Kundenkarten und Überziehungskredite, wenn sie mit einer Kreditoption verbunden sind, ein Höchstzinssatz von 15 % p.a. Der aktuelle Höchstzinssatz wurde 2002 u.a. auf der Grundlage eines wissenschaftlichen Gutachtens festgesetzt.

Mit der geplanten VKKG-Revision schlägt der Bundesrat vor, den Höchstzinssatz neu anhand eines variablen Referenzzinssatzes plus einem fixen Zuschlag von 10 % festzulegen. Als Referenzzinssatz soll der Dreimonats-Libor dienen. Der so festgelegte Höchstzinssatz soll in Zukunft jährlich überprüft werden. Bei einer relevanten Veränderung des Dreimonats-Libor auf Ende September würde der Bundesrat jeweils per 1. Januar des darauffolgenden Jahres die Verordnung entsprechend anpassen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Bundesrat den Höchstzinssatz in Art. 1 VKKG per 1. Januar 2016 auf 10 % senken wird (vorausgesetzt der Dreimonats-Libor erhöht sich bis zum 30. September 2015 nicht über den Wert von 0,44 %).

2. Weder zeitlicher noch sachlicher Regulierungsbedarf

Höchstzinssätze beeinträchtigen das Spiel von Angebot und Nachfrage und sind ein massiver Eingriff in das Marktgefüge und die Wirtschaftsfreiheit. Einer solch einschneidenden Intervention müssen zwingend eine Bedarfsanalyse und eingehende Prüfung der Verhältnismässigkeit vorausgehen. Im Begleitbericht zur Vernehmlassung wäre insbesondere konkret auszuweisen, inwiefern die Senkung des Höchstzinssatzes tatsächlich notwendig und ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung von Überschuldung sein soll. Auch müssten die Auswirkungen auf die betroffenen Privaten und die Wirtschaft in Rechnung gezogen werden. Um hierzu fundierte Aussagen machen zu können, **wäre eine vorgängige Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) mit einer Wirkungsanalyse unerlässlich. Eine RFA fehlt jedoch im Bericht.**

Der Bedarf für eine Höchstzinssatzsenkung ist für uns in keiner Weise erkennbar. Der Markt für Konsumkredite spielt offensichtlich. Gemäss dem Begleitbericht reicht die Spanne der Zinssätze aktuell von ca. 5 % bis knapp 15 % bei Konsumkrediten bzw. von 9,9 % bis 15 % bei Kreditkarten mit Kreditoption. Der Begleitbericht schreibt dem Höchstzinssatz eine „wichtige Aufgabe im Rahmen der Überschuldungsprävention“ zu: Mit einer Begrenzung des Höchstzinssatzes werde sichergestellt, dass Personen, bei denen die Rückzahlung eines Darlehens stark gefährdet ist, keinen Kredit erhalten. Der aktuelle Handlungsbedarf wird damit begründet, dass Überschuldung von Privatpersonen zu wirtschaftlichen, menschlichen und sozialen Problemen führen könne und dass 2008 4,3 % der Personen zwischen 18 und 49 Jahren in einem Haushalt mit einem erheblichen Verschuldungsrisiko lebten.

Die Beweggründe für die Anpassung des Maximalzinses beruhen folglich auf einem potentiellen Verschuldensrisiko, welches einzig aus dem statistischen Datenmaterial aus dem Jahr 2008 abgeleitet wird. **Eine aktuelle Bedarfsanalyse wurde offenbar nicht durchgeführt.** Hinzu kommt, dass die Personenzählung an die Zugehörigkeit zu einem verschuldensgefährdeten Haushalt anknüpft. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die effektive Anzahl der potentiell betroffenen Personen weit tiefer anzusiedeln ist. Ausserdem zeigt die Statistik, dass die grösste Teilmenge von jenen Personen, die einem Haushalt mit erheblichem Verschuldensrisiko zugerechnet werden, mit einem Fahrzeugleasing verbunden ist. Gerade Leasingverträge weisen generell Zinssätze von deutlich unter 10 % aus. Schon allein deshalb wäre die geplante Höchstzinssatzsenkung auf 10 % bei der grössten Teilmenge der Personen, auf die die geplante Regulierungsverschärfung abzielt, von vornherein schlicht wirkungslos. **Überhaupt geht der Bericht mangels Wirkungsanalyse nicht darauf ein, inwiefern eine Senkung des Höchstzinssatzes tatsächlich eine wirksame Präventionsmassnahme darstellen sollte. Eine so einschneidende Massnahme darf jedoch nicht bloss aufgrund einer – auch wohlgemeinten – Absicht erfolgen. Vielmehr müssten gesicherte Erkenntnisse über ihre effektive Wirksamkeit vorliegen.**

Insgesamt halten wir aufgrund der hohen Intensität des Eingriffs einerseits und der geringen Anzahl der von einem potentiellen Verschuldungsrisiko betroffenen Personen andererseits eine vorgängige RFA, die auf aktuellen Zahlen beruht, als notwendig. In deren Rahmen sollte sodann eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen Analyse erfolgen, die den eigentlichen Regulierungsbedarf evaluiert.

3. Keine zusätzliche Einschränkung der Konsumkreditvergabe auf dem Verordnungsweg

Darüber hinaus unterläuft das Ansinnen, durch eine Senkung des Maximalzinssatzes gewisse Konsumenten – die wohlgemerkt gemäss den gesetzlichen Kriterien kreditfähig sind – über den Verordnungsweg von der Kreditversorgung auszuschliessen, die Konzeption des KKG: Das zentrale Dispositiv zur Vermeidung von Überschuldung durch Konsumkredite und den damit verbundenen menschlichen und sozialen Problemen ist die *Kreditfähigkeitsprüfung* (vgl. Art. 22 KKG). Das Gesetz statuiert diesbezüglich strenge Anforderungen (Art. 28 KKG). Dagegen dient das *Element des Höchstzinssatzes* primär dazu, Missbräuche im Zinswesen („Wucher-Zinsen“) zu verhindern. In dieser Hinsicht bestehen jedoch keine Probleme, wie eingangs erwähnt spielt der Markt. **Der Zugang zu Konsumkrediten darf nicht quasi durch die Hintertüre zusätzlich eingeschränkt werden, indem via eine Senkung des Höchstzinssatzes in der Verordnung der gesetzlich festgelegte Selektionsmechanismus faktisch verschärft wird.**

Ganz abgesehen davon, dass eine Einschränkung der Konsumkreditvergabe auf dem ordentlichen Wege einer Gesetzesanpassung erfolgen müsste, lehnen wir eine solche ab. Die gesetzlichen Anforderungen an die Kreditfähigkeitsprüfung (Art. 28 KKG) sind bereits heute äusserst streng. Im europäischen Vergleich gehört die Schweiz zu den Ländern mit dem niedrigsten Anteil an Personen mit Kredit- und Darlehensverbindlichkeiten.

4. Negative Auswirkungen auf Konsumenten und Wettbewerb

Von einer Reduktion des Höchstzinssatzes wäre neben den Konsumkrediten in engeren Sinn **insbesondere auch das Kreditkartengeschäft (Kreditoption) stark betroffen.** Mit der vorgesehenen Höchstzinssatzreduktion könnten Konsumenten, die gemäss KKG zwar kreditfähig sind, aber mit einem höheren Ausfallrisiko verbunden sind, **nur noch mit tieferen Limiten oder aber überhaupt nicht mehr bedient werden.** In Anbetracht der heute bei Zahlungen oft vorausgesetzten Kreditkarte (insbesondere bei Onlinekäufen) sind das einschneidende Einschränkungen.

Im Gegensatz zu Konsumkrediten hat der Kunde mit dem Kreditkartenanbieter ein mehrjähriges Vertragsverhältnis mit monatlich ändernden Parametern. Bei einer jährlichen Anpassung der Zinssätze fielen zusätzliche und wiederkehrende Kosten zur Anpassung der Informatiksysteme an. Die höheren Kosten würden zu einer weiteren Verschlechterung des Ertragsverhältnisses und somit zu weiteren Einschränkungen beim Zugang zum Produkt und dessen Benutzung führen. **Eine Reduktion des Höchstzinssatzes auf 10% würde die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Kreditkarten-Geschäftsmodells gefährden.** Insbesondere für kleinere Kreditkartenanbieter bestände die Gefahr, vom Markt verdrängt zu werden. Die Folge könnte eine – den Wettbewerb beeinträchtigende – Konsolidierung der Kreditkartenbranche sein. **Weniger Anbieter und ein erschwelter Markteintritt für neue Wettbewerber bedeuten letztlich höhere Preise (z.B. in Form von Kartengebühren) und weniger Auswahl für die Konsumenten.**

Der Höchstzinssatz muss so festgesetzt werden, dass marktwirtschaftlich möglichst geringe unerwünschte Nebenwirkungen eintreten und keine Verhinderung oder Verzerrung des Wettbewerbs stattfindet. Die Höchstzinssatzgrenze muss genügend Spielraum lassen für die freie Preisbildung.

5. Negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Infolge der fehlenden RFA wird auch nicht auf die nachteiligen Auswirkungen der Regulierung auf den Binnenkonsum eingegangen. Der VSKF geht in seinen Berechnungen davon aus, dass bereits bei einer Senkung des heutigen Höchstzinssatzes auf 12 % rund 15 bis 25 % des heutigen Konsumkreditvolumens nicht mehr bedient werden könnte. Bei einer Reduktion des Höchstzinssatzes auf 10 % würde der negative Effekt entsprechend höher ausfallen. Die Berechnungen des VSKF deuten darauf hin, dass sich der Konsumkreditmarkt, der heute ein Volumen von rund CHF 7,5 Milliarden aufweist, in diesem Fall um rund CHF 2 bis 2,5 Milliarden reduzieren könnte. Das hätte **einen Rückgang des Binnenmarktkonsums** in ähnlichem Umfang zur Folge.

6. Eventualiter: Anpassung des Mechanismus zur Festlegung des Höchstzinssatzes

Sollte der Bundesrat dennoch an der VKKG-Revision festhalten, so **wäre zumindest der vorgeschlagene Mechanismus zur Festlegung des Höchstzinssatzes anzupassen:**

Konsumkredite weisen eine durchschnittliche Laufzeit von 3 bis 5 Jahren auf und refinanzieren sich typischerweise nicht auf kurzfristiger Basis. Entsprechend **soll in der Maximalzinssatzformel anstelle des Dreimonats-Libors ein längerfristig ausgerichteter Referenzzinssatz als Bezugsbasis verwendet werden.** Auch dürfen nur Referenzzinssätze über 0 % berücksichtigt werden.

Weiter erachten wir den vorgeschlagenen fixen Zuschlag von 10 % als deutlich zu tief angesetzt. Er berücksichtigt in keiner Weise die in den vergangenen Jahren gestiegenen Kosten für die Kreditvergabe. Gemäss Berechnungen des VSKF beträgt die vollkostenorientierte Mindestmarge für einen gewinnbringenden Betrieb des Konsumkreditgeschäfts bei Bedienung aller nach Gesetz kreditfähigen Kundensegmente rund 13 % (vgl. Stellungnahme des VSKF). Die vorgesehene Reduktion des Höchstzinssatzes berücksichtigt insbesondere nicht, dass die Kosten für die Kreditvergabe (u.a. Bearbeitungs- und Abwicklungskosten, Standardrisikokosten, Eigenkapitalkosten) deutlich gestiegen sind. Die höheren Kosten resultieren vor allem aus der verschärften Bankenregulierung und sind u.a. auf die höheren Eigenkapital- (z.B. Basel III) und IT-Kosten zurückzuführen.

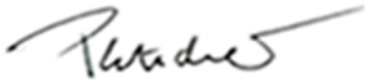
Seite 5

Vernehmlassung zur Revision der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG)

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

economiesuisse



Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung



Dr. Marlis Henze
Wissenschaftliche Mitarbeiterin