

Bundesamt für Justiz (BJ)
z.H.v. Herrn David Rüetschi
Bundesrain 20
3003 Bern

Elektronisch
zz@bj.admin.ch

Basel, 27. März 2015
J.4.6 / LHE

Vernehmlassung zur Revision der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG)

Sehr geehrter Herr Rüetschi
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das am 5. Dezember 2014 eröffnete Vernehmlassungsverfahren betreffend die Änderung der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (Anpassung des Höchstzinssatzes) und bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zu nehmen.

Der Bundesrat schlägt neu für die zukünftige Festsetzung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite eine jährliche Anpassung auf der Basis des Refinanzierungssatzes (zuzüglich Marge) vor.

In Anbetracht der Intensität der vorgeschlagenen Regulierungsverschärfung erachten wir es als notwendig, vorgängig einen fundierten Bedarfsnachweis zu erbringen sowie eine aussagekräftige Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen.

Hinsichtlich des Refinanzierungssatzes erachten wir den Dreimonats-Libor als wenig geeignete Bezugsbasis.

Zudem beurteilen wir eine Senkung des aktuellen Höchstzinssatzes auf 10% als deutlich zu tief und stehen dieser folglich ablehnend gegenüber.

Bei der vorgesehenen Reduktion könnten Konsumenten, die gemäss den Ansätzen von Art. 28 Konsumkreditgesetz (KKG) zwar kreditfähig sind, aber aufgrund ihrer finanziellen Situation erhöhte Ausfallrisiken aufweisen, nicht mehr mit Konsumkrediten bedient werden.

Gemäss Berechnungen des Verbands Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute (VSKF) wäre der aus der vorgeschlagenen Revision zu

erwartende volkswirtschaftliche Schaden – insbesondere infolge des Einflusses des Binnenmarktkonsums – enorm.

Ferner würde die vorgesehene Reduktion des Höchstzinssatzes nicht berücksichtigen, dass die Kosten für die Kreditvergabe – insbesondere aufgrund der verschärften Eigenkapital- und der damit verbundenen IT-Kosten – in letzter Zeit markant gestiegen sind (vgl. zum Beispiel Basel III).

Hinsichtlich der Präventionsmassnahmen sind bereits die Anforderungen an die Prüfung der Kreditfähigkeit (vgl. Art. 28 KKG) – auch im internationalen Vergleich – als sehr streng zu beurteilen.

Ferner hat der VSKF einen Entwurf einer Selbstregulierung betreffend Werbung ausgearbeitet, welcher insbesondere auch Präventionsvorschriften beinhaltet.

Nebst den Konsumkrediten im engeren Sinn wäre insbesondere auch das Kreditkartengeschäft (Kreditoption) massiv von der vorgesehenen Reduktion des Maximalzinssatzes betroffen.

Für eine vertiefte Diskussion der Einzelheiten bzw. für die wissenschaftliche Untermauerung unserer Position verweisen wir auf die separate Stellungnahme des VSKF und insbesondere auf das vom VSKF in Auftrag gegebene Gutachten „Ökonomische Überlegungen zur Revision der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG)“ vom 10. März 2015 der Professoren Silvio Borner (Universität Basel) und Bernd Schips (ETH Zürich).

I. Ausgangslage

Der aktuelle Höchstzinssatz von 15% p.a. wurde im Jahr 2002 – u.a. auf Basis wissenschaftlicher Berechnungen und insbesondere eines Gutachtens von Prof. Dr. Henner Schierenbeck (Universität Basel) – festgesetzt (vgl. Art. 14 KKG und Art. 1 VKKG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Bst. b KKG).

Eine im Jahr 2007 eingereichte Motion (Motion Studer 07.3569) zur Senkung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite wurde – mit Verweis auf das obgenannte Gutachten – vom Bundesrat ablehnend beurteilt und in der Folge im Jahr 2009 abgeschlossen.

Aktuell schlägt der Bundesrat vor, „dass der massgebliche Höchstzinssatz in Zukunft festgelegt werden soll, indem vom Dreimonats-Libor ausgegangen wird und dieser um einen fixen Zuschlag von 10% erhöht werden soll“ (vgl. Begleitbericht zur Revision der VKKG, S. 6).

Die Dringlichkeit der vorgeschlagenen drastischen Verschärfung wird damit begründet, dass die aktuelle Überschuldungsgefahr von Privatpersonen zu wirtschaftlichen, menschlichen und sozialen Problemen führen könne (vgl. Begleitbericht, S. 3). Demgemäss lebten im Jahr 2008 rund 4,3% der Personen zwischen 18 und 49 Jahren in

einem Haushalt mit einem erheblichen Verschuldungsrisiko. Ein erhebliches Verschuldungsrisiko wird angenommen, wenn eine Person mindestens einen Kredit oder ein Darlehen aufgenommen hat und ein kritisches, d.h. ein zwei Drittel des monatlich insgesamt verfügbaren Haushaltseinkommens übersteigendes Volumen an Kontoüberzügen oder Zahlungsrückständen aufweist (vgl. Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC 2008).

Die Beweggründe für die Anpassung des Maximalzinssatzes beruhen folglich auf einem potentiellen Verschuldungsrisiko, welches einzig aus statistischem Datenmaterial aus dem Jahr 2008 abgeleitet wird. Eine aktuelle Bedarfsanalyse, aber insbesondere auch eine Abschätzung der Folgen, welche mit der verschärften Regulierung einhergehen, wurde offenbar nicht durchgeführt.

Interessant ist zudem der internationale Vergleich: So leben europaweit durchschnittlich 28,2% der Bevölkerung in Haushalten mit Kredit- oder Darlehensverbindlichkeiten, die nicht aus der Hypothekarschuld auf dem Hauptwohnsitz bestehen.

Die Schweiz demgegenüber gehört mit 18,2% zu den Ländern mit dem niedrigsten Anteil an Personen mit entsprechenden Kredit- oder Darlehensverbindlichkeiten. Noch tiefere Quoten weisen lediglich Malta und die Niederlande auf (vgl. SILC 2008).

II. Allgemeine Bemerkungen

Gemäss den Empfehlungen im Schlussbericht der „Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ (Expertengruppe Brunetti II) vom 1. Dezember 2014 sind für Regulierungsprojekte eine vorgängige Wirkungsanalyse sowie eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen. Die Resultate sind transparent darzulegen und zu kommunizieren (vgl. Schlussbericht, Ziffer 3.3.3 und Anhang 1, Ziffer 5.1 ff.). Die Pflicht zur Durchführung von Wirkungsanalysen und zur Erstellung einer Regulierungsfolgenabschätzung stütze sich u.a. auf die Bundesverfassung (vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 170 BV).

In vorliegendem Fall erschliesst sich uns die Notwendigkeit einer verschärften Regulierung nicht. Anhand der erwähnten Erhebung lässt sich beispielsweise darlegen, welche Teilmengen der Personen in einem Haushalt mit erheblichem Verschuldungsrisiko einzelnen Kreditarten bzw. Kreditzwecken zuzuordnen sind. Dabei zeigt sich, dass die grösste Teilmenge der Personen mit einem Fahrzeugleasing (100'963 Personen) verbunden ist. Dieser Umstand ist besonders erwähnenswert, da Leasingverträge generell Zinssätze deutlich unter 10% aufweisen – teilweise sogar 0%-Leasing zwecks Absatzförderung – sodass die geplante Reduktion des Höchstzinssatzes bei der grössten Teilmenge der Personen schlicht wirkungslos wäre.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Erhebung wohl auch Personen erfasst, deren Haushalt – infolge der Schulden einer anderen zu diesem Haushalt gehörenden Person – in die Statistik aufgenommen wurde. Die effektive Anzahl der potentiell betroffenen Personen dürfte folglich weit tiefer anzusiedeln sein.

Ebenso ist zu berücksichtigen, dass der Wettbewerb unter den Kreditinstituten offensichtlich spielt. Die durch die Senkung des Höchstzinssatzes beabsichtigte Einschränkung

kung der Verfügbarkeit von Konsumkrediten erachten wir als einen massiven Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Als solcher dürfte dieser nicht auf dem Verordnungsweg, sondern müsste auf parlamentarischem Weg durch eine Anpassung des KKG erfolgen.

In Anbetracht der hohen Intensität des Eingriffs im Verhältnis zu der tatsächlich betroffenen Anzahl von Personen mit einem potentiellen Verschuldungsrisiko erachten wir die vorgängige Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung, welche auf aktuellen Daten basiert, als notwendig. Im Rahmen dieser Abklärungen sollte sodann eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Abwägung erfolgen, welche den eigentlichen Regulierungsbedarf evaluiert.

Die in Ziffer 3.2 des Begleitberichts zitierten Ausführungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) erachten wir als zu wenig spezifisch, als dass sie den Dreimonats-Libor als geeignete Basis für den Refinanzierungssatz qualifizieren könnten. Insbesondere wird ausser Acht gelassen, dass bei einem negativen Drei-Monatslibor der Maximalzinssatz unter 10% fallen würde (vgl. Medienmitteilung der Schweizerischen Nationalbank vom 15.01.2015). Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass sich grundsätzlich kein Konsumkreditinstitut im negativen Zinsbereich refinanzieren kann. Aus diesem Grund dürften – auch in einem Negativzins-Umfeld – als Referenzzinssatz nur positive Werte berücksichtigt werden.

Ferner erachten wir die Abstützung auf den Dreimonats-Libor als wenig zielführend, da sich die Konsumkreditinstitute typischerweise nicht auf kurzfristiger Basis refinanzieren, sondern mit Laufzeiten von mehreren Jahren (durchschnittliche Laufzeit von 3 bis 5 Jahren). Demgemäss sollte der in der Formel für den Maximalzinssatz verwendete Refinanzierungssatz nicht auf dem Dreimonats-Libor, sondern vielmehr auf einem längerfristigen Satz basieren. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sogar in einem Negativzins-Umfeld die für die Refinanzierung von Konsumkrediten massgeblichen längerfristigen Zinssätze steigen können.

Darüber hinaus nehmen wir zur Kenntnis, dass der Bundesrat für den Fall der Überschreitung des – als grundsätzliche Obergrenze – vorgesehenen Wertes von 15% ad hoc über die Anhebung der gesetzlichen Grenze entscheiden würde. Wir regen an, die diesbezüglichen Kriterien klar zu definieren.

Zudem erachten wir einen Margen-Zuschlag von 10% als deutlich zu tief. 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 in Ziffer 3.5 des Begleitberichts vertretene Ansicht, dass „die heute von verschiedenen Anbietern in Rechnung gestellten Zinssätze belegen, dass [mit einem Höchstzinssatz von 10%] Konsumkredite nach wie vor auf einer rentablen Basis vergeben werden können“, lässt die unterschiedlichen Ausfallrisiken vollständig ausser Acht.

Weiter würde die vorgesehene Reduktion des Höchstzinssatzes nicht berücksichtigen, 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- (bspw. Basel III) und IT-Kosten, welche im Zusammenhang mit der Umsetzung der Regulierung stehen, zurückzuführen.

Im Übrigen sprechen auch die in der Schweiz geltenden bzw. geplanten Präventionsmassnahmen gegen eine Reduktion des heutigen Maximalzinssatzes von 15%, da bereits heute bei der Kreditvergabe sehr restriktive Anforderungen zu beachten sind.

So sind bereits die Anforderungen an die Prüfung der Kreditfähigkeit (vgl. Art. 28 KKG) – auch im internationalen Vergleich – als sehr streng zu beurteilen. Der Konsument gilt beispielsweise erst dann als kreditfähig, wenn er den Konsumkredit zurückzahlen kann, ohne den „nicht pfändbaren Teil des Einkommens“ (gemäss SchKG) beanspruchen zu müssen. Ergänzend muss der Kreditgeber bei der Beurteilung der Kreditfähigkeit von einer Amortisation des Konsumkredits innerhalb von 36 Monaten ausgehen (unabhängig von der vertraglich vereinbarten Laufzeit). Diese Regelungen gelten beispielsweise auch für junge Erwachsene in Ausbildung, welche mangels eines genügenden Einkommens grundsätzlich keine Konsumkredite erhalten. Für Jugendliche unter 18 Jahren ist es – ohne das Einverständnis der Eltern – generell nicht möglich, einen Konsumkreditvertrag abzuschliessen (vgl. Art. 13 KKG).

Der VSKF hat ferner in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskommission des Nationalrates (WAK-N) einen Entwurf einer Selbstregulierung betreffend Werbung ausgearbeitet, welcher insbesondere auch Präventionsvorschriften (u.a. Thema „Aggressive Werbung“) beinhaltet (vgl. Bericht der WAK-N vom 28.01.2014 betreffend Pa.IV. Schuldenprävention. Keine Werbung für Kleinkredite).

Die folgenden Ausführungen zeigen auf, welche Folgen für die Volkswirtschaft (Abschnitt III) und die Konsumenten (Abschnitt IV) im Zusammenhang mit der Reduktion des Maximalzinssatzes auf 10% zu erwarten wären.

III. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Gemäss Information der Zentralstelle für Kreditinformation (ZEK) besteht seit vier Jahren im Bereich der Konsumkredite, sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch des Betrages, kein Wachstum (vgl. Medienmitteilung des VSKF vom 27.2.2014). Diese Entwicklung basiert auf der seit Jahren zurückhaltenden Konsumstimmung (vgl. Konsumentenstimmungsindex des SECO), welche u.a. auf die Unsicherheit der Konsumenten hinsichtlich der Lohnentwicklung zurückzuführen ist.

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. 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.

Vom Konsumkreditmarkt ausgeschlossen wären in erster Linie Konsumenten, welche zwar kreditfähig sind, aber erhöhte Ausfallrisiken aufweisen. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Reduktion des Höchstzinssatzes auf 10% zu einer Kompensation durch Konsumenten mit sehr gutem Risikostatus führen würde. Diese Konsumenten werden schon heute zu niedrigeren Zinssätzen mit Konsumkrediten bedient und trotzdem ist das Konsumkreditvolumen seit vier Jahren leicht rückläufig.

In volkswirtschaftlicher Hinsicht muss in diesem Zusammenhang – neben einem reduzierten Steuersubstrat der Kreditinstitutionen – ein durchaus denkbarer Arbeitsplatzabbau bei den Konsumkreditinstituten erwähnt werden.

IV. Auswirkungen für die Konsumenten

Die vorgenannte Reduktion des Kundenvolumens würde – wie erwähnt – diejenigen Konsumenten belasten, welche zwar gemäss Art. 28 KKG kreditfähig sind, aber aufgrund ihrer finanziellen Situation erhöhte Ausfallrisiken aufweisen. Diese Gruppe könnte in einem solchen Szenario voraussichtlich nicht mehr mit Konsumkrediten bedient werden.

Die Gefahr, dass Konsumenten – welche auf diese Weise nicht mehr von den schweizerischen Konsumkreditinstituten bedient werden könnten – „in die Illegalität getrieben werden“ (vgl. Begleitbericht, Ziffer 4.1), ist durchaus ernst zu nehmen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass alleine der Verweis auf die geltende Rechtslage die Anbieter von illegalen Krediten – welche in der Regel nicht über eine Bewilligung nach Art. 39 Abs. 1 KKG verfügen – kaum davon abhalten wird, auch weiterhin illegal Konsumkredite zu vergeben. Ferner ist davon auszugehen, dass die angesprochene „Illegalität“ der Kredite auch nur einen verschwindend kleinen Teil der abgewiesenen Konsumenten daran hindern wird, sich bei inoffiziellen Kreditgebern (Grau- bzw. Schwarzmarkt) oder bei ausländischen Kreditgebern – die alle nicht der schweizerischen Konsumkreditgesetzgebung unterliegen – mit Krediten einzudecken.

Vielmehr ist zu befürchten, dass solche über inoffizielle Kanäle bediente Konsumenten im Endeffekt für ihre Kredite höhere Zinsen bezahlen müssten, mit entsprechender Überschuldungsgefahr. Die vom Bundesrat im Zusammenhang mit der Überschuldung von Privatpersonen festgestellten wirtschaftlichen, menschlichen und sozialen Probleme könnten in der Folge sogar zunehmen (vgl. Begleitbericht, Ziff. 1.3).

Von der Reduktion des Höchstzinssatzes wäre nebst den Konsumkrediten im engeren Sinn insbesondere auch das Kreditkartengeschäft (Kreditoption) massiv betroffen.

Die Vergabe von Kreditkarten und die Höhe der Kreditlimite hängen einerseits von der Risikotragfähigkeit des Kunden (wirtschaftliche Tragfähigkeit) und andererseits vom Risiko- / Ertragsverhältnis des Produktes ab. Bei identischer Risikotragfähigkeit (des Kunden) könnten Konsumenten mit Kreditkarten, die gemäss KKG zwar kreditfähig sind, aber doch mit einem höheren Ausfallrisiko verbunden sind, bei der vorgesehenen Höchstzinssatzreduktion nur noch mit tieferen Limiten oder aber überhaupt nicht mehr bedient werden. In Anbetracht der heute bei Zahlungen oft vorausgesetzten Kreditkarte 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 (Anpassung der Parameter, Kundeninformation inkl. Testläufe) an. Die Erhöhung der Kosten würde zu einer weiteren Verschlechterung des Risiko- / Ertragsverhältnisses und folglich zu weiteren Einschränkungen beim Zugang zum Produkt und dessen Benutzung führen.

So würde eine Höchstzinssatzreduktion auf 10% die wirtschaftliche Tragfähigkeit des – aktuell auch mit anderen Herausforderungen (z.B. Senkung des Interchange-Satzes) konfrontierten – 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 mit weniger Anbietern und folglich weniger Auswahl sein.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen oder eine vertiefte Erörterung unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Mark-Oliver Baumgarten



Markus Staub