



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Direktionsbereich Privatrecht

Fachbereich Zivilrecht und Zivilprozessrecht

Revision VKKG (Anpassung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite)

Begleitbericht

Dezember 2014

1 Grundlagen

1.1 Die Regelung des Höchstzinssatzes

Seit dem Inkrafttreten des revidierten Konsumkreditgesetzes (KKG)¹ am 1. Januar 2003 enthält das KKG einen neuen Artikel 14, der folgendermassen lautet:

Der Bundesrat legt den höchstens zulässigen Zinssatz nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b fest. Er berücksichtigt dabei die von der Nationalbank ermittelten, für die Refinanzierung des Konsumkreditgeschäftes massgeblichen Zinssätze. Der Höchstzinssatz soll in der Regel 15 Prozent nicht überschreiten.

Der Bundesrat ist dem gesetzlichen Auftrag, den Höchstzinssatz nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b festzulegen, mit dem Erlass von Artikel 1 der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG)² vom 6. November 2002 nachgekommen. Artikel 1 VKKG lautet:

Der Zinssatz nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b KKG darf höchstens 15 Prozent betragen.

Artikel 1 VKKG wurde seither nicht mehr revidiert, der Höchstzinssatz blieb damit seit dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 2003 unverändert bei 15 %.

1.2 Die Bedeutung des Höchstzinssatzes gemäss Artikel 1 VKKG

Der in Artikel 14 KKG vorgesehene Höchstzinssatz begrenzt den effektiven Jahreszins für Konsumkredite, für Leasingverträge im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a KKG sowie für Kredit- und Kundenkarten und Überziehungskredite, sofern diese im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b KKG mit einer Kreditoption verbunden sind (Art. 8 Abs. 1 und 2 KKG). Mit dem Höchstzinssatz ist der effektive Jahreszins gemeint, der die Gesamtkosten des Kredits ausdrückt (Art. 6 i.V.m. Art. 5, 33 und 34 KKG).³ Wird der Höchstzinssatz überschritten, ist der betreffende Vertrag nichtig (Art. 15 Abs. 1 KKG).

Vor dem Inkrafttreten von Artikel 14 KKG lag die in Anwendung von Artikel 73 Absatz 2 des Schweizerischen Obligationenrechts⁴ vom kantonalen Recht festgelegte Höchstzinsgrenze in verschiedenen Kantonen bei 15 %, teilweise – gestützt auf das Interkantonale Konkordat vom 8 Oktober 1957 über Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen im Zinswesen – sogar bei 18 %.⁵ Aufgrund von Artikel 38 KKG haben diese Regelungen mit dem Erlass des KKG für dessen Anwendungsbereich ihre Geltung verloren.

Die von den Kreditinstituten zurzeit in Rechnung gestellten Kreditzinsen unterscheiden sich zum Teil erheblich: Die Spanne reicht von ca. 5 % bis zu knapp 15 %.⁶ Auch bei den Kreditkarten mit Kreditoption bewegen sich die Zinsen im Bereich zwischen 9,9 % und 15 %.

¹ Bundesgesetz über den Konsumkredit vom 23. März 2001, SR 221.214.1.

² Verordnung zum Konsumkreditgesetz vom 6. November 2002, SR 221.214.11.

³ Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über den Konsumkredit vom 14. Dezember 1998, BBI 1999, 3155 ff., 3178.

⁴ SR 220.

⁵ Vgl. dazu XAVIER FAVRE-BULLE, in: Stauder/Favre-Bulle, Commentaire Romand, Droit de la consommation, Art. 14 LCC N 1 ff.

⁶ Die Zinssätze hängen auch von der Kredithöhe sowie von der Laufzeit des Kredites ab. Der Vergleich beruht auf einer mithilfe des Internetdienstleisters www.comparis.ch erstellten Übersicht.

1.3 Funktion des Höchstzinssatzes bei der Bekämpfung der Überschuldung

Der Bundesrat hat in der Vergangenheit wiederholt festgehalten, dass die Überschuldung von Privatpersonen zu wirtschaftlichen, menschlichen und sozialen Problemen führen kann, die ernst zu nehmen sind.⁷ Sie führt namentlich zu Kosten für die öffentliche Hand in Form von Präventionsarbeit, geringeren Steuereinnahmen und höheren Ausgaben für die Sozialhilfe. Das Problem ist immer noch aktuell. So lebten 2008 4,3 Prozent der Personen zwischen 18 und 49 Jahren in einem Haushalt mit einem erheblichen Verschuldungsrisiko. 240 000 Personen der Gesamtbevölkerung waren 2008 in dieser Lage. Ein erhebliches Verschuldungsrisiko besteht bei Personen, die mindestens einen Kredit oder ein Darlehen aufgenommen haben und ein kritisches, d.h. zwei Drittel des monatlich insgesamt verfügbaren Haushaltseinkommens übersteigendes Volumen an Kontoüberzügen oder Zahlungsrückständen aufweisen. Das Verschuldungsrisiko hängt folglich auch mit Krediten und Darlehen zusammen, die noch zu den Zahlungsrückständen hinzukommen.

Das 2001 in Kraft getretene KKG bildet ein zentrales Instrument im Kampf gegen die Überschuldungsproblematik. Nach der Konzeption des Gesetzgebers bildet der gesetzliche Höchstzins dabei ein Mittel, die Kreditgeberinnen zu einer seriösen Prüfung der Kreditfähigkeit ihrer Vertragspartner zu veranlassen.⁸ Je höher das Ausfallrisiko der kreditnehmenden Person von der Kreditgeberin eingeschätzt wird, desto höher fällt die Risikoprämie für die Kreditgeberin, d.h. der Darlehenszins, aus. Mit einer Begrenzung des zulässigen Zinssatzes wird so sichergestellt, dass Personen, bei denen die Rückzahlung des Darlehens stark gefährdet ist, keinen Kredit erhalten. Dem gesetzlichen Höchstzins kommt damit – neben der Kreditfähigkeitsprüfung gemäss Artikel 22 ff. KKG – eine wichtige Aufgabe im Rahmen der Überschuldungsprävention zu.

1.4 Argumente gegen den Höchstzinssatz

Anlässlich der Einführung des Höchstzinssatzes wurden verschiedene Argumente gegen dessen Einführung vorgebracht.⁹ Im Zentrum standen dabei ordnungspolitische Bedenken. Es sei nicht Aufgabe des Staates, hier zu intervenieren; der Wettbewerb unter den Anbietern würde genügend Anreize schaffen, Kredite mit einem möglichst tiefen Zins anzubieten, und die Konsumentinnen und Konsumenten könnten dann den jeweils günstigsten Kredit in Anspruch nehmen. Wie der Bundesrat in der Botschaft zum KKG festgehalten hat, musste beim Erlass des KKG hier ein politischer Entscheid getroffen werden.¹⁰ Dies hat der Gesetzgeber mit der Einführung von Artikel 14 KKG getan. Dieser Entscheid kann im vorliegenden Zusammenhang nicht mehr in Frage gestellt werden; es geht vorliegend allein um die Frage der Umsetzung des Auftrags, den das Parlament dem Bundesrat mit dem Erlass von Artikel 14 KKG gegeben hat.

Im Weiteren wurde auch immer wieder auf die Gefahr hingewiesen, dass ein gesetzlicher Höchstzins, der den Gegebenheiten des Marktes keine Rechnung trage, die Konsumentin und den Konsumenten in die Illegalität treibe. Dies gelte es, gerade im Interesse des Konsumentenschutzes, zu verhindern. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass nach Ansicht

⁷ Stellungnahme des Bundesrates vom 2. April 2014 zum Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 28. Januar 2014 zur Parlamentarischen Initiative 10.467 (Schuldenprävention. Keine Werbung für Kleinkredite), BBl 2014, 3279 ff., 3280.

⁸ Botschaft des Bundesrats betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über den Konsumkredit vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 III 3155 ff., 3169.

⁹ Vgl. Botschaft KKG (Fn. 8), 3169.

¹⁰ Vgl. Botschaft KKG (Fn. 8), 3169.

des Bundesrats nicht mit einer Zunahme illegaler Kredite zu rechnen ist, wenn der Höchstzins gemäss Artikel 1 VKKG gesenkt wird. Dies, weil aufgrund der geltenden Gesetzeslage nicht zu erwarten ist, dass solche Kredite in einem relevanten Umfang auf dem Markt überhaupt angeboten werden: Gemäss Artikel 15 KKG führt die Nichteinhaltung des Höchstzinsatzes zur Nichtigkeit des Kreditvertrags. Die Konsumentin oder der Konsument hat in diesem Fall die bereits empfangene oder beanspruchte Kreditsumme bis zum Ablauf der Kreditdauer zurückzuzahlen, schuldet aber weder Zinsen noch Kosten. Wurde gar keine Kreditfähigkeitsprüfung durchgeführt, verliert die Kreditgeberin sogar ihren Anspruch auf Rückzahlung der gesamten Kreditsumme samt Zinsen und Kosten (Art. 32 Abs. 1 KKG). Kreditanbieter, die illegale Konsumkredite anbieten, verfügen in der Regel nicht über eine Bewilligung nach Artikel 39 Absatz 1 KKG bzw. sie riskieren, diese zu verlieren, wenn ihre rechtswidrige Praxis bekannt wird. Ohne Bewilligung ist es jedoch nicht möglich, die gesetzlich vorgeschriebene Kreditfähigkeitsprüfung durchzuführen.¹¹ Die Kreditgeberin würde sich deshalb dem Risiko aussetzen, die ausbezahlte Kreditsumme nicht mehr zurückzuerhalten. Die durch diese drastische erzielte Sanktion zurückzuführende abschreckende Wirkung dürfte im Ergebnis dazu führen, dass solche Kredite kaum mehr angeboten werden.

1.5. Allgemeine Entwicklung des Zinsniveaus in der Schweiz

Seit der Verabschiedung der VKKG durch den Bundesrat Ende 2002 haben sich die für die Schweiz relevanten Zinssätze erheblich verändert: Unabhängig davon, auf welchen Zinssatz abgestellt wird, kam es in den letzten Jahren zu einem deutlichen Rückgang des allgemeinen Zinsniveaus. Seit einiger Zeit befinden sich die Zinsen sogar auf einem historischen Tiefstand. Es zeigt sich ausserdem, dass die Zinsen zum Zeitpunkt der Fixierung des Höchstzinses im Jahr 2003 zwar höher waren als heute, es in der Vergangenheit aber schon beträchtlich höhere Zinsen gegeben hat:

Zinssatz	1. Januar 2003	1. Oktober 2014	Differenz zwischen 2003 und 2014	Historischer Höchstzins (Jahresmittel 1990)
Dreimonats-Libor	0,603 %	0,006 %	0,597 %	8,954 %
Zwölfmonats-Libor	0,715 %	0,166 %	0,549 %	8,843 %
Obligationen der Eidgenossenschaft 2 Jahre	0,827 %	-0,010 %	0,837 %	7,316 %
Obligationen der Eidgenossenschaft 5 Jahre	1,538 %	0,070 %	1,468 %	6,459 %
Obligationen der Eidgenossenschaft 10 Jahre	2,396 %	0,590 %	1,806 %	6,335 %

¹¹ Art. 5 der Statuten des Vereins zur Führung einer Informationsstelle für Konsumkredit (IKO).

2 Pflicht des Bundesrats zur Anpassung von Artikel 1 VKKG

Der Entwurf des Bundesrates zum KKG aus dem Jahr 1998¹² sah ursprünglich vor, dass der Bundesrat den jeweils geltenden Höchstzinssatz festlegen sollte (Art. 10b E-KKG). In den parlamentarischen Beratungen befürwortete dann aber der Nationalrat explizit die Festlegung eines Höchstzinssatzes von 15 % direkt im KKG. Im Rahmen der Differenzbereinigung schwenkte der Rat dann aber doch auf ein neues Konzept ein, wonach der Zins den Durchschnittssatz von Spareinlagen um höchstens 10 % überschreiten dürfe. Die Kommission des Ständerats war jedoch der Überzeugung, dass der Zins für Spareinlagen nicht die richtige Referenzgrösse sei. Schliesslich einigte man sich auf die geltende Fassung von Artikel 14 KKG, die auf die von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) für die Refinanzierung des Konsumkreditgeschäftes massgeblichen Zinssätze verweist und damit eine variable Komponente enthält. Gleichzeitig wurde eine (allerdings nicht absolute) obere Grenze für den Höchstzinssatz von 15 % in das Gesetz aufgenommen.

Aus dem Verweis auf die variable Komponente sowie aus den parlamentarischen Beratungen ergibt sich damit ein klarer Auftrag des Gesetzgebers an den Bundesrat, den jeweils angemessenen Zinssatz auf Verordnungsstufe festzulegen und dabei einen von der SNB ermittelten variablen Referenzzinssatz zu berücksichtigen. Der Höchstzinssatz soll dabei unmittelbar von den Refinanzierungskosten der Kreditgeberinnen abhängig gemacht werden.

3 Methode zur Festsetzung des Höchstzinssatzes

3.1 Grundsatz

Eine Anpassung des Höchstzinssatzes gemäss Artikel 1 VKKG hat nach den Vorgaben des Gesetzgebers sowie allenfalls weiterer sachlicher Kriterien zu erfolgen. Der Gesetzgeber hat sich darauf beschränkt, den Bundesrat zur Berücksichtigung der «von der Nationalbank ermittelten, für die Refinanzierung des Konsumkreditgeschäftes massgeblichen Zinssätze» zu verpflichten, wobei der Höchstzinssatz «in der Regel» 15 % nicht überschreiten dürfe. Schliesslich hat der Bundesrat auch zu beachten, dass der Höchstzinssatz eine Konkretisierung der Wirtschaftsverfassungsnorm über den Konsumentenschutz nach Artikel 97 Absatz 1 der Schweizerischen Bundesverfassung¹³ darstellt.¹⁴

3.2 Der massgebliche Referenzzinssatz

Die Schwierigkeit bei einer Anpassung des Höchstzinssatzes besteht darin, dass die in Artikel 14 KKG referenzierten «*von der Nationalbank ermittelten, für die Refinanzierung des Konsumkreditgeschäftes massgeblichen Zinssätze*» von der Nationalbank in dieser Form gar nicht erhoben werden. Es ist deshalb auf einen anderen, von der SNB erhobenen Referenzzinssatz abzustellen.

Anlässlich der laufenden Überprüfung des Höchstzinses wurde die SNB angefragt, ob sie einen für die Festlegung des Höchstzinses im Sinn von Artikel 14 KKG geeigneten Zinssatz benennen könne. Die Nationalbank erstattete am 28. März 2013 einen schriftlichen Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz und schlug darin vor, den Höchstzinssatz auf der

¹² BBI 1999, 3194 ff.

¹³ SR 101.

¹⁴ ALEXANDER BRUNNER, in: Marc Amstutz (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Wirtschaftsrechtliche Nebenerlasse: KKG, FusG, UWG und PauRG, 2. Aufl., Zürich 2012, KKG 1–42 N 69.

Grundlage des variablen Referenzzinses der Schweizerischen Nationalbank (Dreimonats-Libor) zu berechnen. Dies wurde von der SNB wie folgt begründet:

«Die SNB setzt ihre Geldpolitik über die Steuerung des Zinsniveaus auf dem Franken-Geldmarkt um. Zur Steuerung des Zinsniveaus verwendet sie einen Referenzzinssatz. Dieser Referenzzinssatz ist zurzeit der Libor für dreimonatige Anlagen in Schweizer Franken. Mit der Veränderung des Referenzzinssatzes reagiert die SNB gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag auf Gefahren für die Preisstabilität unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz. Inflationsänderungen und die konjunkturelle Entwicklung spiegeln sich deswegen zeitnah im SNB-Referenzzins wider.

Der Dreimonats-Libor ist der durchschnittliche Zinssatz, zu dem sich Banken untereinander ungesicherte Kredite in Schweizer Franken mit einer Laufzeit von 3 Monaten gewähren. Entsprechend dient der Libor den Banken auch als Basiszins für verschiedene andere Produkte wie Sparkonten, Hypotheken und Kredite. Die Zinssätze für diese Produkte werden in der Regel in Relation zum Libor festgelegt. Eine von der SNB kürzlich durchgeführte Umfrage bestätigt, dass der LIBOR für die Banken weiterhin der mit Abstand wichtigste Referenzzinssatz für die Festlegung von Kreditzinsen ist. Änderungen des Libors schlagen sich auf alle anderen Zinssätze (Kreditmärkte) in der Schweiz nieder.»

Diese Ausführungen sind klar und überzeugend. Sie machen deutlich, dass die Finanzierung des Kreditgeschäfts letztlich in jedem Fall mehr oder weniger direkt vom Libor abhängt. Auch der in der parlamentarischen Beratung lange Zeit als für die Ermittlung des Höchstzinses massgeblich erachtete Zinssatz für Spareinlagen hängt vom Libor ab und kann auf diese Weise bei dessen Festlegung indirekt berücksichtigt werden.

3.3 Festlegung des Höchstzinses auf der Grundlage eines variablen Referenzzinses plus einer fixen Soll- bzw. Mindestmarge

In einem Gutachten von Prof. Henner Schierenbeck zum Thema «Konsumentenschutz und gesetzliche Zinshöchstgrenzen für Konsumentenkredite», das im Jahr 2001 von der Bankiervereinigung in Auftrag gegeben wurde, wird ausgeführt, dass zum variablen Referenzzins eine fixe Mindestmarge hinzuzuzählen ist, die sich aus den Standard-Risikokosten (0,5 %–1,5 %), den Bearbeitungs- und Abwicklungskosten (3,5 %– 5,5 %), den Akquisitions- und Marketingskosten (1 %-1,5 %) sowie den Eigenkapitalkosten (0,6–1,2 %) zusammensetzt. Eine vollkostenorientierte Mindestmarge beansprucht gemäss dem Gutachten einen Zins zwischen 5,6 % und 9,7 %, wobei sich der Mittelwert in der Grössenordnung von 7,6 % bis 7,7 % bewegt. Der Umstand, dass heute von verschiedenen Kreditanbietern Kredite zu einem tieferen Zins angeboten werden, macht deutlich, dass diese Zahlen vom Gutachter aus heutiger Sicht verhältnismässig hoch angesetzt worden sind. Es ist davon auszugehen, dass der heute massgebliche Wert im unteren Bereich der vom Gutachter bestimmten Spanne von 5,6 % und 9,7 % liegt; unter Berücksichtigung der effektiven Refinanzierungskosten, die in der Regel höher als der Dreimonatslibor sind, erscheint deshalb ein pauschaler Zuschlag auf den Dreimonatslibor von 10 % als angemessen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der massgebliche Höchstzinssatz in Zukunft festgelegt werden soll, indem vom Dreimonatslibor ausgegangen wird und dieser um einen fixen Zuschlag von 10 % erhöht wird. Das so erhaltene Ergebnis soll dabei nach den allgemeinen Rundungsregeln auf ein ganzes Prozent auf- oder abgerundet werden.

3.4 Modell für eine künftige Festsetzung des Höchstzinssatzes

Setzt der Bundesrat den Höchstzinssatz mit Verweis auf die tiefen Zinsen herab, muss er diesen bei steigenden Zinsen auch wieder erhöhen. Die Zinsen befinden sich zurzeit im Bereich der historischen Tiefstwerte. Mit einer Anpassung des Höchstzinssatzes wird damit eine untere Grenze für den Zinssatz festgelegt. Die obere Grenze wurde vom Gesetzgeber grundsätzlich auf 15 % festgesetzt. Im Ergebnis besteht damit für künftige Anpassungen des Höchstzinses ein genereller Rahmen von 10–15 %.

Vorgesehen ist, dass der Zinssatz in Zukunft alljährlich überprüft wird und der Bundesrat bei einer relevanten Veränderung des Dreimonats-Libor Ende September die Verordnung jeweils per 1. Januar des darauffolgenden Jahres entsprechend anpassen wird. Abhängig vom Dreimonatslibor würden auf diese Weise folgende Höchstzinssätze zur Anwendung gelangen:

Dreimonatslibor am 30. September des Vorjahres	Höchstzinssatz ab 1. Januar des Folgejahres
0.00–0.44 %	10 %
0.45–1.44 %	11 %
1.45–2.44 %	12 %
2.45–3.44 %	13 %
3.45–4.44 %	14 %
4.45–5.44 %	15 %
ab 5.45 %	wird im Einzelfall festgelegt

Die SNB geht davon aus, dass der Dreimonatslibor im Normalfall bei 1–3 % liegt. Sofern der Dreimonatslibor ausnahmsweise die Grenze von 5 % überschreiten würde, stellt sich die Frage, wie verbindlich der vom Gesetzgeber als grundsätzliche Obergrenze vorgesehene Wert von 15 % ist, da in diesem Fall rein mathematisch die gesetzliche Grenze von 15 % überschritten werden müsste. In einer solchen Situation sollte der Bundesrat *ad hoc* entscheiden, ob der Zinssatz über die gesetzliche Grenze von 15 % hinaus angehoben würde.

3.5. Ergebnis

Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Bundesrat – vorausgesetzt der Dreimonatslibor wird sich bis zum 30. September 2015 nicht über den Wert von 0.44 % erhöhen – den Höchstzinssatz in Artikel 1 VKKG per 1. Januar 2016 auf 10 % herabsetzen wird. Die heute von verschiedenen Anbietern in Rechnung gestellten Zinssätze belegen, dass damit Konsumkredite nach wie vor auf einer rentablen Basis vergeben werden können.

4 Übergangsrecht

Bei einer Anpassung des Höchstzinssatzes ist ausserdem zu bestimmen, ob der angepasste Höchstzinssatz nur für neu abgeschlossene Verträge oder aber auch für die laufenden, vor dem Inkrafttreten des neuen Zinssatzes abgeschlossenen Verträge Geltung beanspruchen soll. Um die Planbarkeit für die Kreditgeber zu erleichtern, erscheint es angemessen, ausschliesslich auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses abzustellen und den massgeblichen Zins während der gesamten Vertragslaufzeit konstant zu lassen. Dies gilt selbstverständlich nicht für Vertragserneuerungen und -verlängerungen. Auch aus der Sicht der Kreditnehmerinnen und -nehmer erschiene es problematisch, wenn sich die Kreditzinsen während der Laufzeit des Kredits erhöhen könnten; insbesondere wäre in einem solchen Fall auch die obligatorische Kreditfähigkeitsprüfung unter Umständen anders zu beurteilen, womit sich kaum beantwortbare Fragen im Hinblick auf die Abwicklung des Kreditvertrags stellen würden. Es erscheint deshalb sachgerecht, dass der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses massgebliche Höchstzinssatz für die gesamte Vertragslaufdauer gilt, und zwar auch dann, wenn Artikel 1 VKKG nach Vertragsabschluss angepasst wird.