

infobrief 18/04

Donnerstag, 22. Juli 2004

Stichwörter

Europäische Union, Überschuldungsdiskussion, Entwicklungen

Zur Situation des sozialen Verbraucherschutzes in Brüssel – ein Hintergrundbericht **(nur zum internen Gebrauch)**

Unter der finnischen und portugiesischen Präsidentschaft der EU spielte in den 90iger Jahren der soziale Verbraucherschutz bei Krediten und hier insbesondere die Überschuldung eine wichtige Rolle. Der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung war die in englischer Sprache gefasste Erklärung des Ministerrates vom Dezember 2001, der feststellt,

- dass die Verschuldung im Konsumentenkredit zugenommen hat,
- dass die Kommission ein weiteres Wachstum insbesondere durch die Ermöglichung grenzüberschreitender Kredite fördern möchte,
- dass die mit dem Kredit verbundenen Gefahren bisher noch keine ausreichende Antwort in der EU gefunden haben und
- dass sowohl die Regelungen zur Verbrauchinsolvenz als auch die präventiven und kompensatorischen sozialen und ökonomischen Regeln des Kreditrecht weder einheitlich noch ausreichend sind.

Kurz darauf gab es jedoch offensichtlich eine Absprache, dass die Verbraucherschutzgesetze im Bereich der Finanzdienstleistungen nicht mehr allein von der Generaldirektion Verbraucherschutz und Gesundheit entwickelt würden und bei allen Aktivitäten der Kommission eine Zusammenarbeit mit den entsprechenden Finanzdienstleistungsabteilungen der Generaldirektion Interner Markt zu erfolgen hat.

Ergebnis waren dann zunächst Forschungsaufträge zur Entwicklung einer europäischen Überschuldungsstatistik sowie das unten beschriebene Gutachten zu den existierenden Regeln der Überschuldung in Europa, das vom Institut für Finanzdienstleistungen geleitet wurde. Die Erkenntnisse wurden dann in einem Entwurf einer Verbraucherkreditrichtlinie umgesetzt, die die vielen Arbeiten der letzten 10 Jahre zur Verbesserung des Verbraucherschutzes in diesem Bereich zusammenfasste.

Parallel wurde allerdings im Bereich der Hypothekenkredite der bestehende Entwurf einer Hypothekenkreditrichtlinie ebenso definitiv zurückgezogen wie auch die Idee der Integration der Hypothekenkredite in die Konsumentenkreditrichtlinie. Stattdessen sollte die anbietende Wirtschaft sich mit den Verbraucherverbänden auf eine gemeinsame Entschließung einigen, die im

Wege der freiwilligen Unterwerfung Richtlinien unnötig machen sollte. Das Ergebnis der Verhandlungen wurde zwar von einigen Verbraucherverbänden, darunter auch der Dachorganisation BEUC getragen, ging aber vielen Verbrauchervertretern nicht weit genug und unterschritt deutlich etwa den Rechtszustand in Frankreich. Für Deutschland enthielt er auch kaum materielle Neuerungen. Diese Regelungsform sollte das Modell für die zukünftige europäische Gesetzgebung in diesem Bereich geben. Man erhoffte sich davon mehr Flexibilität.

Gleichzeitig wurde auch der Gesetzgebungsprozess für Finanzdienstleistungen nachhaltig verändert. Dabei wurden Vorschläge der nach ihrem Leiter Alexandre Lamfalussy benannten Kommission umgesetzt, wonach in Zukunft Kommission und Parlament im Bereich der Kapitalmarktgesetzgebung nur Rahmengesetze machen sollten, die dann in einer von den Finanzministerien besetzten Expertenkommission durch Richtlinien auszufüllen waren, gegen die Kommission und Parlament nur noch innerhalb kurzer Einspruchsfristen vorgehen können sollten. Das Verfahren wurde dabei in dem weniger kontroversen Bereich der Angleichung der Kapitalmarktvorschriften erfolgreich eingesetzt und ohne große öffentliche Diskussion anschließend auf den gesamten Bereich des Retail-banking einschließlich des Konsumentenkredits erweitert. Dies bedeutet für die Zukunft, dass die Gefahr besteht, dass Kommission und Parlament unter Ausschluss einer öffentlichen Diskussion und der Beteiligung der Verbraucher auch hier Regelungen treffen. Ob dies sich so durchsetzt, wird vom Parlament abhängen.

Innerhalb der Kommission selber wurden auch einschneidende Veränderungen vorgenommen. Die seit über 20 Jahren erfolgreich operierende Abteilung Finanzdienstleistungen wurde umbenannt und neu besetzt. Sie soll sich jetzt vornehmlich mit dem europäischen Vertragsrecht beschäftigen, was einer Abgabe der Materie an die GD Interner Markt gleichkam. Die Materie der Überschuldung wurde als Sozialmaterie an die GD Sozialpolitik abgegeben, die sie jedoch nicht eigenständig als Insolvenzrecht, sondern in ihrem Programm zur Verhinderung sozialer Diskriminierung verwaltet.

Bestätigt wurde diese Tendenz der Herauslösung des Kreditrechts aus dem Verbraucherschutz dadurch, dass im Jahre 2003 keine neuen Forschungsaufträge der GD Verbraucherschutz bei Kredit oder Verschuldung ausgeschrieben wurden. Bei den Ausschreibungen Anfang 2004 wurden alle Richtlinien zu Finanzdienstleistungen ausdrücklich ausgenommen.

Währenddessen hat die GD Interner Markt vier Arbeitsgruppen eingesetzt, die bis auf einen Vertreter einer englischen Verbraucherzeitschrift ausschließlich mit Vertretern der großen Anbieter besetzt waren und die vier Grundsatzprogramme für die Zukunft des Banken-, Versicherungs-, Investment- und Asset-Management-Marktes im Verbrauchergeschäft entwerfen sollten. Alle Berichte kommen teilweise, ähnlich wie bereits das von den europäischen Großbanken vorgelegte Papier zur Zukunft des Finanzdienstleistungsmarktes vorgelegte Round Table Papier, zu dem Schluss, dass weniger reguliert werden soll, dass Verbraucherschutz eher eine Barriere des gemeinsamen Marktes darstelle, dass Selbstregulierung vorzuziehen sei und dass man ein System der Heimatlandkontrolle auch im Verbraucherschutzrecht anstrebe, bei dem der Verbraucher (im Ergebnis wohl eher der Anbieter) sich die einschlägige Rechtsordnung aussuchen könne. Die Ergebnisse wurden von der Kommission in einer internationalen Konferenz zur Zukunft des Verbrauchermarktes wiederum unter Ausschluss der Verbraucherseite

sowie auch der Sozial- und Justizministerien vorgestellt. Nach den Ausführungen des Kommissars Bolkestein sei man sich in den Zielen allgemein einig.

Allerdings hat die GD Interner Markt mit erheblichen Startschwierigkeiten eine Expertengruppe aus 12 unabhängigen Personen ins Leben gerufen, die sie in Zukunft aus der Nutzerperspektive beraten soll. Verbraucher sind nunmehr Nutzer und werden mit den Kleinunternehmen als Einheit angesehen. Die Gruppe sollte ein Gegengewicht zu den vier Anbietergruppen bilden, was allerdings letztlich dadurch in Frage gestellt ist, dass sie viel zu spät arbeitsfähig werden konnte und bei dem Prozess selber nicht beteiligt war. Sie wird unter Leitung des iff, das hier Mitglied ist und dessen Direktor zum Vorsitzenden der Kommission berufen wurde, im Herbst einen ersten Bericht vorlegen. Eine Stellungnahme im Bereich der Konsumentenkreditrichtlinie oder des Themas Überschuldung wurde von der Kommission nicht gewünscht.

Es hat damit den Anschein, als ob in Brüssel der Verbraucherschutz als Nutzerinteresse zum Anhängsel bei der weiteren (De-)Regulierung des Finanzdienstleistungsmarktes werden könnte. Wie die im Herbst zu berufende neue Kommission sowie das neue Parlament auf diese Tendenzen reagieren werden, bleibt abzuwarten. Unter den aktuellen Bedingungen ist aus Brüssel kaum mehr Prävention bei der Überschuldung zu erwarten.

Allerdings könnte sich das politische Umfeld ändern. Die Verbraucherverbände sehen allgemein die Selbstregulierung im Hypothekenmarkt inzwischen als gescheitert an. Das BEUC hat sich offiziell aus der Kommission zurückgezogen. Der VZBV hat in den Vorschlagskommissionen zum Hypothekenkredit ebenso wie beim Konsumentenkredit deutlich alternative Positionen bezogen und auch im Verbraucher- und Justizministerium in Berlin gibt es erhebliche Bedenken gegen die aktuellen Tendenzen aus Brüssel. (UR)