

infobrief 28/07

Freitag, 2. November 2007

Stichwörter

Konsumentenkreditrichtlinie, Entwurf Lechner Oktober 2007 im Europaparlament, Fünf Essentials für die Richtlinie

A Sachverhalt

Die neue Konsumentenkreditrichtlinie, für die es seit dem Jahr 2002 inzwischen fast sieben verschiedene Entwürfe gab, liegt nun dem Europaparlament in zweiter Lesung vor, nachdem der Ministerrat sie verabschiedet hat. Der auf Grund des aktiven Engagement insbesondere der Europäischen Koalition für Verantwortung im Kredit in seinen neo-liberalen Tendenzen stark abgemilderte Entwurf wird nun endgültig wahrscheinlich Anfang 2008 verabschiedet werden. Wesentlich ist dabei für das Plenum, dass eigentlich eine Total(itäre) Harmonisierung, die nationalen Verbraucherschutz ablöst, ablehnt, die Stellungnahme ihres Wirtschafts- und Verbraucherausschusses. Deren Vorsitz hat der CSU Mann Lechner inne. Dieser hat nun in einem internen Papier Vorschläge erarbeitet, die ganz anders klingen als die Parlamentsmehrheit. Darin soll die Maximalharmonisierung beibehalten und vor allem der Klein- und Kreditkartenkredit ausgebaut werden. In seinem Resümee an den Ausschuss, der erfahrungsgemäß wenig verändert und sich häufig mangels Sachverstand dem Berichtersteller anschließt, verlangt Lechner:

- „1. vom Anwendungsbereich sind weitere Ausnahmen zu machen, wie für notariell beurkundete Verträge, wohnungswirtschaftliche Darlehen sowie Kredite unter 500 und über 50.000 Euro. Die Mitgliedstaaten erhalten damit mehr Spielräume. Es ist aber insbesondere darauf hinzuweisen, dass sie bei der Umsetzung die Vorschriften der Richtlinie auch für diesen Bereich vorsehen können. So können beispielsweise Mitgliedstaaten ihre Vorschriften bereits ab einem Kredit ab 100 Euro anwenden, und sie können diese Grenze jederzeit an die Entwicklung der Geld- und Einkommensverhältnisse bei sich anpassen, ohne dass die europäische Richtlinie geändert werden muss.*
- 2. Die Vorschriften zur Werbung sind unklar und erscheinen überzogen, zumal die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken zusätzlich gilt.*
- 3. Die vorvertraglichen und vertraglichen Informationspflichten sind zu umfangreich. Eine Harmonisierung dieses Rechtsbereiches kann nicht sinnvoll in der Weise erfolgen, dass alle in den Mitgliedstaaten vorhandenen Anforderungen addiert werden. Dies führt notwendigerweise zu Überregulierung und einer Informationsflut und gilt umso mehr, da dem Verbraucher ein Widerrufsrecht zusteht.*

Für den Überziehungskredit gilt dies in besonderer Weise.

Die zu den Informationen zusätzlich vorgeschriebenen Erläuterungen können den Binnenmarkt erheblich beeinträchtigen, einmal weil diese Mitgliedstaaten die Bestimmungen unterschiedlich umsetzen können und zum anderen weil sie für den Kreditgeber gerade im grenzüberschreitenden Verkehr aber auch im elektronischen Geschäftsverkehr kaum zu bewältigen sind und ihn regelrecht davon abhalten können, grenzüberschreitende Kredite anzubieten.

Aus diesem Grunde und auch mit Blick auf die Eigenverantwortung des Verbrauchers sollten diese Erläuterungen nur auf Verlangen des Verbrauchers gegeben werden müssen.

- 4. Beim Widerrufsrecht ist eine Verfallfrist vorzusehen. In Anbetracht der vielen vom Unternehmer zu berücksichtigenden Vorgaben kann es beim Abschluss des Vertrages und der Widerrufsbelehrung zu Fehlern kommen, die nicht auf böser Absicht sondern allein auf Versehen des Unternehmers beruhen. Schließlich gilt die Richtlinie auch für Unternehmer, die im Kreditgeschäft nicht geübt sind. Auch können solche Fehler den Verbraucher zu missbräuchlichem Verhaltensweisen verleiten. 6 Monate nach Vertragsschluss sollte insoweit Rechtsfrieden bestehen.*
- 5. Aus Sicht der Kommission war die vorzeitige Rückzahlung samt Entschädigung ein wichtiges zu harmonisierendes Modul. Der dazu vom Rat gefundene Kompromiss ist denkbar kompliziert und bringt wenig. Angesichts der gravierenden Unterschiede in den Traditionen und Rechtsauffassungen der einzelnen Mitgliedstaaten ist es nachvollziehbar, wenn in dieser Frage kein überzeugender Kompromiss zu finden ist.*

Die vorliegende Lösung ist jedoch ausgesprochen missglückt, ein Binnenmarkteffekt (Harmonisierung) ist nicht erkennbar.

Die Art der Berechnung einer etwaigen Entschädigung ist unklar formuliert und bleibt offen. Bis 10 000 Euro pro Jahr kann von einer Entschädigung ganz abgesehen werden. Als einzige nennenswerte gemeinsame Regelung verbleibt, dass wenn eine Entschädigung zugelassen ist und wie immer sie berechnet wird, höchstens 0,5 % bzw. 1 % des vorzeitig zurückbezahlten Betrags verlangt werden darf.

Vor diesem Hintergrund und weil auch diese Begrenzung nicht unbedingt sachgerecht ist, erscheint eine vollständige Streichung der Entschädigungsregelung und damit die Belassung im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten die ehrlichere Lösung."

Dazu ist Folgendes zu sagen: Die Änderungen im Einzelnen gehen aus Verbraucherperspektive wieder vollkommen in die falsche Richtung und sind eindeutig durch die Wünsche der Anbieter geprägt. Daher sollten die Verbraucherverbände hier aktiv werden, zumal die Diskussion zurzeit in Deutsch erfolgt und ein Deutscher federführend ist (Eine englische Version unserer Kritik ist auch erhältlich).

Wir haben zudem fünf Forderungen in Englisch formuliert, die als allgemeinverständliche Bedingungen der Verbraucherverbände für die Richtlinie gelten sollten.

B Stellungnahme

B.I Vorbemerkung

1. Eine Stellungnahme ist zurzeit fast unmöglich, weil der Änderungsvorschlag von einem Entwurf ausgeht, der im Internet nur schwer zugänglich ist und damit von der Öffentlichkeit bisher nicht wahrgenommen wurde. Die Öffentlichkeit hat daher bisher den Änderungsvorschlag weder wahrgenommen noch diskutieren können.

2. Er enthält dazu auch andere Zählungen als wie sie etwa noch die deutsche Präsidentschaft in ihrem Entwurf hatte. Es ist daher nicht möglich, die Vielzahl der Querverweise und kleinen Änderungen in ihrer Tragweite zu erkennen. Das Parlament müsste daher seinen Abgeordneten schon eine konsolidierte Fassung zur Verfügung stellen.

3. Unter dieser Prämisse ergeben sich zwei Arten der Herangehensweise: a) Wir kommentieren die Begründung, in der die Verfasser ihre wesentlichen Punkte nach eigenem Bekunden niedergelegt haben. b) Wir kommentieren die Änderungen.

Leider ergibt sich, dass die Änderungen und die Begründung wie häufig nicht übereinstimmen. In der Begründung werden teilweise Änderungen (Abgehen von der Maximalharmonisierung; Regelung der Vorfälligkeitsentschädigung) suggeriert, die tatsächlich gar nicht im Text vorgenommen wurden. Viele Änderungen finden sich in der Begründung überhaupt nicht mehr.

Die nachfolgenden Anmerkungen sind daher sehr cursorisch und unter dem Vorbehalt, dass eigentlich eine verständige Lektüre vereitelt wird.

B.II Einzelne Punkte

B.II.a Verbindlichkeit

Die Änderungsanträge bleiben bei dem Totalharmonisierungskonzept (siehe Ziff. 19) und seiner verfehlten Annahme, dass durch Deregulierung und Begrenzung nationalen Verbraucherschutzes (bis auf wenige Ausnahmen) der Konsumkredit die Grenzen überschreiten wird. Dies ist nicht der Fall und wird auch nicht der Fall sein. Es geht daher allein darum, multinational tätigen Banken eine einheitliche Rechtsstruktur zur Absatzförderung anzubieten, die im wesentlichen auf Kosten der Verbraucher gehen wird, die in den verschiedenen Nationen über Kredit, Schulden und Geld sehr unterschiedlich denken und daher auch sehr unterschiedliche Systeme zu ihrer Beherrschung haben.

B.II.b Weitere Liberalisierung insbesondere von Kleinkrediten

Besonders bedenklich sind auch gewisse Tricks in den Änderungsanträgen. Sie geben z.B. vor, dass die Regulierung der **Vorfälligkeitsentschädigung** den Ländern überlassen bleiben sollte. Tatsächlich würde diese Richtlinie sie im Gegensatz zur bisherigen Richtlinie, die als Mindeststandard die freie Rückzahlbarkeit vorsah, erst erlauben. Dagegen hatte der letzte Entwurf die Einschränkungen über die Höhe eingeführt. Streicht man jetzt angeblich zum Abbau von Bürokratie diese Einschränkungen, dann führt diese Richtlinie die Vorfälligkeitsentschädigungen im

Konsumkredit ein und erreicht das Gegenteil von ihrem Ziel. Vorfälligkeitsentschädigungen erschweren den Wechsel zu einem anderen Anbieter sowie die Entschuldung der Verbraucher und dienen nicht dem gemeinsamen Markt. (siehe Hypothekenkredite)

Die drastische Einengung des Anwendungsbereichs nimmt wichtige Gebiete aus. Es ist schon abzusehen, dass man mit *mutual recognition* dann dem nationalstaatlichen Regelungswerk zu Leibe rückt, weil das Chaos an Regelungsbereichen noch größer wird, wenn so viele Ausnahmen existieren.

Kleinkredite: Die Ausnahme unter 500 € macht den gesamten Bereich der Wucherkredite (*payday loans*) regelungsfrei. Auch die einzelnen Kreditkartenkredite, die besonders problematisch sind, werden verschont. Bei Abzahlungsgeschäften werden graue Märkte gefördert. Besonders bedenklich ist es aber, dass das Problem, dass in der Praxis mehrere Kleinkredite parallel oder sukzessive laufen und daher Kleinkredite aus Sicht der Verbraucher große Kredite sind oder werden, überhaupt nicht beachtet wird. Die systematische Ausbeutung von Verbrauchern durch „flipping“ und „churning“, d.h. durch Kettenkleinkredite, zeigt doch gerade in die andere Richtung.

Notarkredite: Die Ausnahme notarieller Beglaubigung ist absurd, weil gerade über notarielle Schuldanerkenntnisse und Notarverträge bei Mitternacht in der Wohnung in Deutschland deutlich geworden ist, dass hier Notare, die systematisch von Kreditgebern beauftragt werden, eher deren Agenten sind als Verbraucherschutz gewährleisten. In Deutschland zählt man zurzeit 300.000 Fälle eines derartigen Missbrauchs in den so genannten Schrottimmobilienfällen. Die Rechtsprechung hat viele dieser Verträge mit einem Trick für nichtig erklärt, nämlich weil die Anbieter bereits rechtlich vorgefertigte Systeme zum Notar trugen und selbst keine Rechtsberatungserlaubnis hatten.

Immobilienkredite: Wohnungsrenovierungskredite haben nichts mit Krediten zu tun, die zu einer werthaltigen Vermögenssteigerung führen. Es sind reine Konsumkredite. Man muss sich nur das Miet- und Steuerrecht anschauen, wo seit 100 Jahren ein Unterschied zwischen Erhaltung und Verbesserung gemacht wird. Warum der Kauf einer Waschmaschine ein Konsumkredit ist, der Einbau eines neuen Gasboilers aber nicht, ist unerfindlich.

Kontoüberziehung: Die Deregulierung der Kontoüberziehung ist kontraproduktiv. Dies wird dazu führen, dass der gesamte Wucher und Betrug in diese Rechtsform abwandert und damit ein sozial wünschenswertes günstiges Instrument der Kleinkreditvergabe ruiniert wird. Die Anbieter haben bereits angefangen: die Kontogebühren in England und die Überziehungsprovisionen in Deutschland sind die ersten Auswüchse. Der kontinentaleuropäische Kreditkartenkredit wird damit der Kontoüberziehungskredit der Zukunft werden, an dessen Problemen die amerikanischen Verbraucher zugrunde gehen.

Abzahlungsgeschäfte: Die Änderungen deregulieren die Abzahlungsgeschäfte und den Stundungskredit. Dies wird in der Begründung nicht kommentiert ist aber fatal. Solche Geschäfte waren in vielen Ländern überwunden, weil sie inakzeptable Kostenstrukturen haben. Wenn sie jetzt noch bevorzugt werden (keine Angabe des Nettopreises), dann kann hier ein grauer Kreditmarkt für diejenigen entstehen, die im Bankensektor ausgegrenzt werden.

Aufklärung nur auf Verlangen: Diese Einfügung entwertet die gesamte Aufklärung. Verbandsklagen sind darin unmöglich, weil das Verlangen abstrakt nie vorliegt. Die Kreditgeber müssen kein Material vorhalten und die Beweislast liegt beim Verbraucher, was in der Praxis unmöglich ist, weil der Bankangestellte ein Zeuge der Bank, der Verbraucher aber im Prozess Partei ist und daher kein Beweismittel hat.

B.II.c Abbau von Kosteninformationen zugunsten einer irreführenden Effektivzinsangabe

Kostenangaben: Die Anträge wollen entbürokratisieren. Viele Kosteninformationen werden nicht mehr auffindbar sein. Stattdessen wird auf den Effektivzinssatz in Werbung, Formular und Beratung abgestellt.

Effektivzinssatz: Der vom Entwurf geforderte Effektivzinssatz enthält kaum noch 50% der vom Verbraucher verlangten Kosten. Restschuldversicherungen müssen nur einbezogen werden, wenn der Abschluss „zwingend verlangt“ wurde. Alle Tests haben ergeben, dass niemand in Europa diese Kosten einbezieht, obwohl in den ganz überwiegenden Fällen den Kreditaspiranten deutlich zu verstehen gegeben wurde, dass die Vergabeentscheidung negativ ausfiele, wenn sie nicht diese Produkte angekreuzt hätten. Faktisch sind die Preise für Nebenprodukte bis zum Siebenfachen überhöht. In Form von Provisionen fließen 60% der Kosten an die Banken zurück. Die Provisionen müssen nicht offen gelegt werden. Das Parlament will diesen Betrug, der in England, Frankreich und Deutschland als öffentlicher Skandal angesehen wird, gesetzlich absichern.

Die Angabe des Effektivzinssatzes wird nach dieser Richtlinie in hohem Masse irreführend sein und müsste eigentlich nach der Wettbewerbsrichtlinie als unlauterer Wettbewerb verboten sein.

Kapitallebensversicherungskredite: Solche Kredite sind absolut unüblich und schädigend im Konsumkredit. Sie verhindern die vorzeitige Ablösung, bergen hohe Risiken bei fehlender Deckung und sind irreführend, weil der Verbraucher statt seinen Kredit zurückzuzahlen und damit die Kreditzinsen zu sparen in ein risikobehaftetes niedrig verzinsliches Produkt einzahlt. Nach deutschem Recht muss die Bank wenigstens im Gesamtbetrag die Prämien einbeziehen. Nach französischer Rechtsprechung waren solche Konstruktionen sogar schädigend. Auch die deutschen Gerichte sehen hierin verbraucherschädigende Produkte, die Aufklärung erfordern. Das will das Parlament jetzt ändern. Sie werden ausdrücklich erwähnt und sogar von der Angabepflicht entbunden, wenn die Prämien nicht in die Gesamtbetragsangabe miteinbezogen werden sollen, obwohl sie zu bezahlen sind. (Dass sie nicht in den Effektivzins gehören ist dagegen selbstverständlich und zeigt das Unverständnis, da ja Tilgungsbeiträge auch nicht als Kosten im Effektivzins berücksichtigt werden)

3. **Redaktionelle Klarstellungen:** Es gibt einige redaktionelle Klarstellungen (Widerruf statt Rücktritt), die eher Übersetzungsfehler darstellen. Einiges ist akzeptabel insbesondere, wenn die vorvertragliche Aufklärung auch mit dem fertigen Vertragsentwurf erfolgen kann, was wir begrüßen.

Insgesamt setzt das Parlament damit seine neo-liberale Richtung, die es 2004 eingeschlagen hat, wohl eher fort und interessiert sich nicht für Verbraucherschutz.

C Five Points on the pending Consumer Credit Directive

Assuming that the present draft of the Directive for consumer credit:

- concerns an important area in social cohesion and consumer protection for the EU with regard to rising over-indebtedness, usury and lack of oversight in consumer finance
- wants to replace national law by EU-law (total harmonisation) despite the principle of subsidiarity (minimum harmonisation and standardisation) in the Treaty
- does not achieve unified practice of price disclosure with its present proposal for an APRC excluding insurance charges imposed to circumvent price disclosure by factually binding offers with hidden kick back provisions forcing consumers to pay additional interest to the lender via an insurance company, and negatively affecting usury rates in many member states
- aggravates the situation of weak consumers in particular, by imposing new fees and indemnities on them when they are forced to refinance their credit to achieve more adequate repayment conditions
- goes far below the present standards of consumer protection in national law as to mortgage loans, financial leasing, small credit and endowment credit as well as to early repayment, default interest and cancellation rights or guarantees
- omits necessary information obligations to warn consumers while still imposing an unnecessary information overload on suppliers as well as consumers
- concerns a draft which has not duly been discussed in public by the Parliament in two readings by the same elected deputies

ECRC demands that at least the following items should be introduced before the passing of this draft

- 1. a consistent APRC regulation including the cost of all linked service contracts which the supplier offers to conclude before or at the same time as when the credit is granted**
- 2. a rule that small credit falls under the directive if it is directly or indirectly used to refinance other credit or if it leads to a continuing debt burden**
- 3. maintain the right of paying off one's debt at any time without penalty and fees**
- 4. a rule where "total harmonisation" is reduced to "standardisation" of information delivery but does not replace the "minimum harmonisation" principle which allows member states to find better and culturally more adapted solutions in due time to prevent over-indebtedness in their home country.**

- 5. a special investigation into payday loans and credit card credit which have become the forerunners of over-indebtedness and impoverishment in society.**