

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zugang von Verbrauchern und privaten Haushalten zu Krediten: missbräuchliche Praktiken“ (Initiativstellungnahme)

(2011/C 18/05)

Berichtersteller: **Mario CAMPLI**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 16. Juli 2009 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Zugang von Verbrauchern und privaten Haushalten zu Krediten: missbräuchliche Praktiken“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 30. März 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 462. Plenartagung am 28./29. April 2010 (Sitzung vom 28. April) mit 75 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Nach Auffassung des EWSA ist die Schaffung eines einheitlichen, transparenten und umfassenden Rechtsrahmens für den Zugang zu Krediten von entscheidender Bedeutung.

1.2 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, zu untersuchen, wie die Lücken des derzeitigen Rechtsrahmens am besten geschlossen werden können, insbesondere in Bezug auf die angebotenen Kreditprodukte, irreführende Werbung, die Transparenz der Bedingungen, Kreditvermittler, Informationsasymmetrien und die Kompetenz der betroffenen Parteien in Finanzfragen.

1.3 Der EWSA ersucht die Mitgliedstaaten, Aufsichtsbehörden für unlautere Geschäftspraktiken einzurichten, die mit spezifischen Befugnissen für das Kreditwesen ausgestattet sind.

1.4 Der EWSA empfiehlt, das europäische Schnellwarnsystem (RAPEX) auf die Vermarktung von toxischen Finanz- und Kreditprodukten in Europa auszuweiten.

1.5 Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die illegalen und/oder kriminellen Praktiken im Kreditwesen eingehender zu untersuchen, insbesondere im Hinblick auf räuberische Praktiken und Wucher sowie auf spezifische Initiativen im europäischen Rechtsraum.

1.6 Der EWSA empfiehlt die Festlegung einer speziellen umfassenden EU-Regelung für die verschiedenen Kategorien von Kreditvermittlern, die die entsprechenden Definitionen, Anforderungen und Verhaltensregeln enthält, unabhängig von dem vermarkteten Produkt und unabhängig davon, ob die Kreditvermittlung als Haupt- oder Nebentätigkeit ausgeübt wird.

1.7 Der Ausschuss empfiehlt eine spezielle Regelung für die Überwachung der Tätigkeiten, Praktiken und Verhaltensweisen derjenigen, die die Vermittlungstätigkeit zusätzlich zu anderen Geschäftstätigkeiten ausüben, wie beispielsweise *gewerbliche Händler*.

1.8 Der EWSA dringt darauf, die Anforderungen für die Registrierung der verschiedenen Finanz- und Kreditintermediäre in einem Netzwerk nationaler Register auf der Grundlage europäischer Tätigkeitsstandards hinsichtlich Professionalität, Gewährleistung der Aufsicht und Ethik festzulegen, einschließlich gemeinschaftlicher Regeln für die Löschung von Akteuren, die die Verbraucher durch missbräuchliche oder illegale Praktiken schädigen.

1.9 Nach Auffassung des EWSA muss die Möglichkeit geprüft werden, die Gemeinschaftsvorschriften über die Haftung, wie sie in der Richtlinie 85/374/EWG und den folgenden Änderungen vorgesehen sind, mit den geeigneten Änderungen und Anpassungen auf Finanz- und Kreditprodukte auszuweiten.

1.10 Der EWSA empfiehlt die Einführung einer angemessenen Palette von „zertifizierten“ oder „standardisierten“ Kreditprodukten als Ergänzung zu dem bereits bestehenden Angebot auf dem europäischen Markt, um bei den angebotenen Verbraucherkrediten sowohl hinsichtlich der Praktiken als auch der Produkte mehr Transparenz und einen gesunden Wettbewerb zu fördern.

1.11 Der EWSA hält es für unverzichtbar, eine europäische Kampagne für die Information und Schulung der Verbraucher, ihrer Verbände und der sie unterstützenden Berufsgruppen über die Verbraucherrechte im Bereich Kredite und Finanzdienstleistungen durchzuführen und die europäischen Netzwerke für die gerichtliche und außergerichtliche Streitbeilegung (*Alternative Dispute Resolution* - ADR (alternative Streitbeilegung)) ⁽¹⁾ zu stärken.

⁽¹⁾ FIN-NET-System (Streitbelegungs-Netzwerk für den Finanzdienstleistungssektor).

1.12 Nach Auffassung des EWSA ist es wichtig, in Abstimmung mit den Behörden zivilgesellschaftliche Netzwerke auf- und auszubauen, um Situationen von sozialer Ausgrenzung und Armut im Zusammenhang mit Krediten und Überschuldung zu untersuchen und zu überwachen und in derartigen Fällen Unterstützung zu leisten.

1.13 Der EWSA empfiehlt insbesondere die Einführung gemeinsamer europäischer Verfahren für die Behandlung von Überschuldung, die auch die Grundlage für öffentliche Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen für die betroffenen Personen bilden müssen.

1.14 Nach Auffassung des EWSA sollte die Kommission in einer offiziellen Studie die Möglichkeiten und Modalitäten für die Einführung umfassender europäischer Bestimmungen über Wucher prüfen und geeignete gemeinsame Grundsätze und Grundlagen für die Festsetzung einer europaweit anzuwendenden Spanne von Zinssätzen ausarbeiten, die als Wucher zu betrachten sind.

1.15 Der EWSA empfiehlt die Einführung gemeinsamer Verfahren zur Förderung nationaler Systeme für die Bekämpfung von Wucher, die auf der Grundlage eines europäischen Rechtsrahmens koordiniert werden.

1.16 Der EWSA fordert, die Ausgabe von Kreditkarten strengen gemeinschaftlichen Regeln zu unterwerfen, um räuberische und zu Überschuldung animierende Praktiken zu unterbinden, und Vereinbarungen zwischen den Inhabern und Anbietern von Kreditkarten über den Kreditrahmen zwingend vorzuschreiben.

1.17 Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften müssen EU-weit einen umfassenden und transparenten Schutz im Hinblick auf die Verwendung der von den Kunden übermittelten Daten gewährleisten, insbesondere bei Geschäftsbeziehungen über das Internet.

1.18 Da die Verbraucherinformation und Verbraucherbildung, auch mit auf der schulischen Grundbildung aufbauenden Bildungsformen und -praktiken, nach Auffassung des EWSA von strategischer Bedeutung sind, empfiehlt er die Förderung und Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen im Bereich transparente und verständliche Information.

1.19 Der EWSA empfiehlt schließlich, den Termin für die Überprüfung der Wirksamkeit der Richtlinie 2008/48/EG (die erstmals am 12. Juni 2013 stattfinden soll) vorzuziehen und die Überprüfungsintervalle von fünf auf drei Jahre zu verkürzen.

2. Einleitung

2.1 Angesichts der weltweiten Finanzkrise lag der Schwerpunkt der Überlegungen zunächst auf der Frage, wie auf den Finanzmärkten wieder Stabilität und Liquidität hergestellt werden kann, und dann auf den Möglichkeiten, ihre Stabilität zu verbessern und ihre Regelungsstruktur zu erneuern, um in Zukunft neuerliches Marktversagen zu vermeiden.

2.2 Die entsprechenden Maßnahmen sind zwar im Gange und müssen intensiviert werden, aber nach Überzeugung des EWSA müssen jetzt sämtliche Energien auf das Ziel verwandt werden, das Vertrauen der Unionsbürger in das Finanzsystem wiederherzustellen und sie bezüglich der verschiedenen Formen des Kreditzugangs zu beruhigen.

2.3 Die Finanzkrise hat eine Wirtschaftskrise nach sich gezogen, die jetzt zu erheblichem Arbeitsplatzverlust und zu einem Rückgang der Wirtschaftstätigkeit sowie des Pro-Kopf- und Haushaltseinkommens führt.

2.4 Vor diesem Hintergrund war auch eine Ausbreitung von *sozialer und finanzieller Ausgrenzung* und Armut ⁽²⁾ zu beobachten.

2.5 Kredite sind ein wichtiges Instrument, das es den Verbrauchern und privaten Haushalten ermöglicht, die für ein normales und geregeltes Leben unverzichtbaren Ausgaben zu bestreiten. Für die soziale Eingliederung ist der Zugang zu erschwinglichen Krediten daher von grundlegender Bedeutung.

2.6 Kredite dürfen jedoch nicht als Ersatz für das Einkommen der Verbraucher und privaten Haushalte oder als Einkommensergänzung betrachtet oder gefördert werden.

2.7 Die größte Herausforderung für die Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik besteht darin, den verantwortungsvollen Zugang zu Krediten sicherzustellen, ohne eine Abhängigkeitssituation zu schaffen.

2.8 Um dieses Ziel zu erreichen, muss ein Rechtsrahmen geschaffen werden, der darauf abzielt, jegliche unverantwortliche Kreditvergabe und Kreditaufnahme und jegliche Form der asymmetrischen Information zwischen Kreditgebern und Verbrauchern zu verhindern.

3. Gegenstand der Stellungnahme

3.1 In dieser Stellungnahme wird auf missbräuchliche Praktiken im Rahmen des Kreditangebots sowie auf rechtswidrige Situationen eingegangen, die für die Verbraucher zu einer Verschärfung der sozialen Ausgrenzung und Armut beitragen. Es geht nicht um spezifische Fragen, die in anderen Stellungnahmen des EWSA behandelt werden.

3.2 In der Stellungnahme soll jedoch der gegenwärtige Rechtsrahmen untersucht werden, um bestehende Lücken auszumachen, die Missbrauch ermöglichen, und um den europäischen und nationalen Behörden Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen. Außerdem sollen in dieser Stellungnahme auch missbräuchliche und rechtswidrige Praktiken ermittelt werden, die derzeit nicht unter diesen Rechtsrahmen fallen; hierbei handelt es sich um nicht sehr bekannte und schwer zu beseitigende Praktiken, die in engem Zusammenhang mit Missbrauch stehen und häufig dessen Folge sind. Darüber hinaus soll in der Stellungnahme aufgezeigt werden, welche Rolle die Zivilgesellschaft bei der Lösung der festgestellten Probleme spielen kann.

⁽²⁾ Siehe „Zweite gemeinsame Bewertung des Ausschusses für Sozialschutz und der Europäischen Kommission hinsichtlich der sozialen Auswirkungen der Wirtschaftskrise und der ergriffenen politischen Maßnahmen“ - SPC/2009/11/13 FINAL; Eurobarometer-Umfrage zu Armut und Ausgrenzung - 2010, Europäisches Jahr der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung; Mitteilung der Kommission - Vorschlag für den Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010 - <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=de>.

3.3 Die Kommission bekräftigte unlängst in einer öffentlichen Anhörung ⁽³⁾: „Die Finanzkrise hat gezeigt, welchen Schaden eine verantwortungslose Kreditvergabe und -aufnahme bei Verbrauchern, Kreditgebern, Finanzsystem und der Wirtschaft insgesamt anrichten kann. Wir sind deshalb entschlossen, aus möglichen Fehlern zu lernen und so zu gewährleisten, dass bei der Kreditvergabe und -aufnahme verantwortungsvoll gehandelt wird“, so Binnenmarkt- und Dienstleistungskommissar Charlie McCreevy. Bei der gleichen Gelegenheit präziserte die Kommission, es sei ihre Pflicht, den Menschen die Augen über die mangelhaften Mechanismen zu öffnen, die zu der verantwortungslosen Kreditvergabe und -aufnahme geführt haben, die zahlreiche Unionsbürger finanziell schädigen (Verbraucherschutzkommissarin Meglena Kuneva).

3.4 Das Ziel der Stellungnahme besteht daher letztendlich darin, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern und zu bewerten, ob und welche Lösungen auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen werden könnten und welche den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben könnten, allerdings innerhalb eines gemeinsamen Rahmens. Nach Ansicht des EWSA müssen Probleme mit supranationaler Dimension auch auf dieser Ebene angegangen, um eine Fragmentierung des Binnenmarktes zu vermeiden.

4. Gegenwärtiger Rechtsrahmen: Lücken und Handlungsoptionen

4.1 Die wichtigste europäische Rechtsvorschrift über Verbraucherkreditverträge ist die Richtlinie 2008/48/EG (Verbraucherkredit-Richtlinie). Diese Richtlinie ist eine Maßnahme zur Maximalharmonisierung: Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten keine abweichenden nationalen Rechtsvorschriften beibehalten oder einführen dürfen, selbst wenn ihre Verbraucher dadurch besser geschützt würden. In der Richtlinie ist der allgemeine Rahmen der Rechte der Verbraucher im Bereich des Verbraucherkredits festgelegt, sie gilt aber nicht für den Hypothekarkredit.

4.2 Ergänzend dazu wird mit der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern ein allgemeiner Rahmen von Definitionen und Sanktionen für derartige Praktiken geschaffen. In Bezug auf die „Finanzdienstleistungen“ bedeutet diese Richtlinie eine Mindestharmonisierung, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, restriktivere oder strengere Vorschriften zum Schutz ihrer Verbraucher einzuführen.

4.3 Für den Hypothekarkredit gibt es keine europäische Regelung, die nationalen Rechtsvorschriften weichen in Abhängigkeit von den kulturellen Unterschieden und den unterschiedlichen heimischen Märkten voneinander ab. Es gibt jedoch einen EU-weiten Verhaltenskodex über die vorvertraglichen Informationspflichten gegenüber den Verbrauchern sowie ein Europäisches Standardisiertes Merkblatt (ESIS). Dieser Verhaltenskodex ist jedoch lediglich ein freiwilliges Instrument, das nur sehr beschränkt zur Anwendung kommt.

4.4 Der EWSA erkennt an, dass die gegenwärtigen Regelungen eine Reihe von Lösungen zur Bekämpfung von missbräuchlichen Verhaltensweisen bei der Kreditgewährung ermöglichen. Es müssen jedoch noch erhebliche Lücken auf europäischer Ebene geschlossen werden. Außerdem muss seitens der nationalen und europäischen Behörden noch viel getan werden - auch hinsichtlich der Umsetzung und der Sanktionsregelungen.

4.5 Der EWSA weist allerdings darauf hin, dass das enorme Ausmaß der Finanzkrise auch auf den wirtschaftlichen Druck zurückzuführen ist, der auf den Beschäftigten im Kredit- und Finanzgewerbe lastete. Das Bestreben, unabhängig davon, ob die Produkte dem Verbraucherprofil entsprachen, immer höhere Verkaufsziele zu erreichen, hat dazu geführt, dass toxische Produkte in die Wertpapierbestände der Unternehmen und Verbraucher und in einigen Fällen auch der Kommunen gelangten.

4.6 Der EWSA ist der Auffassung, dass dieses Phänomen auch auf die Anreiz- und Bonus-Systeme für *Topmanager* zurückzuführen ist, deren Bezüge teilweise unverhältnismäßig gestiegen sind. Das Verhältnis zwischen dem Jahresgehalt eines abhängig Beschäftigten und dem eines CEO eines der großen Finanzinstitute beträgt mittlerweile 1 zu 400. Trotz aller Bemühungen und feierlichen Erklärungen der EU-Staats- und Regierungschefs sind nach Ansicht des EWSA noch keine wirksamen und konkreten Maßnahmen zur Bewältigung dieser Probleme zu verzeichnen.

4.7 Vor allem ist im gegenwärtigen Rechtsrahmen für Kreditverträge keine Verpflichtung zur Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Verbraucher vorgesehen. Die Richtlinie 2008/48/EG (Artikel 8) enthält begrüßenswerterweise die Verpflichtung, die Kreditwürdigkeit des Verbrauchers zu beurteilen. In Artikel 5 Absatz 6 ist lediglich festgelegt, dass Kreditgeber dem Verbraucher angemessene Erläuterungen geben, gegebenenfalls durch Erläuterung der vorvertraglichen Informationen, der Hauptmerkmale der angebotenen Produkte und der möglichen spezifischen Auswirkungen der Produkte auf den Verbraucher, damit der Verbraucher beurteilen kann, ob der vorgeschlagene Kreditvertrag für ihn geeignet ist. Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum bei der praktischen Anwendung ein, enthält aber keine Bestimmung über die Anpassung des Produkts an die Erfordernisse.

4.8 Dieses Fehlen entsprechender Regelungen hat Missbrauch in der Form ermöglicht, dass die Produkte, die den Verbrauchern angeboten werden, mitunter für deren Bedürfnisse ungeeignet sind. Dies ist der Fall, wenn ihnen nur eine einzige Art von Kredit oder wahllos Kredit- bzw. Debitkarten für den Kauf von Produkten in bestimmten Warenhäusern angeboten werden (*gewerbliche Händler*).

4.9 Der EWSA unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass eine deutliche Trennung zwischen dem Angebot einer Kreditkarte und dem Angebot von kommerziellen Produkten oder damit verbundenen Anreizen eingehalten werden muss.

4.10 In Bezug auf Werbeinformationen wird darauf hingewiesen, dass die derzeitigen Regelungen zwar Verpflichtungen hinsichtlich der für den Abschluss von Kreditverträgen notwendigen Standardinformationen enthalten (Richtlinie 2008/48/EG Art. 4 ff.), jedoch keine spezifischen Verpflichtungen in Bezug auf irreführende und aggressive oder in jedem Fall zu Überschuldung verleitende Geschäftspraktiken enthalten ⁽⁴⁾.

4.11 Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass es in einer Marktwirtschaft Sache des Marktes wäre, in quantitativer und qualitativer Hinsicht ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu finden. Wird jedoch in Bezug auf die Fähigkeit, geeignete Lösungen zu finden, ein Versagen des Marktes festgestellt, müssen diejenigen öffentlichen Instanzen eingreifen, die für ein angemessenes Reagieren auf soziale Bedürfnisse verantwortlich sind.

⁽³⁾ Öffentliche Anhörung zum Thema „Verantwortungsvolle Kreditvergabe und -aufnahme“, Brüssel, 3. September 2009.

⁽⁴⁾ Brauchbare Definitionen für „irreführende Handlungen“ (Artikel 6) und „aggressive Geschäftspraktiken“ (Artikel 8) finden sich hingegen in der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen und Verbrauchern.

4.12 Eine mögliche Lösung könnte nach Auffassung des Ausschusses die Einführung einer angemessenen Palette von „zertifizierten“ oder „standardisierten“ Kreditprodukten auf dem europäischen Markt sein. Derartige Produkte könnten das bereits bestehende Angebot ergänzen. Die Verbraucher könnten so leichter ein geeignetes und besser auf ihre Bedürfnisse abgestimmtes Produkt finden⁽⁵⁾.

4.13 Der EWSA erachtet es daher für notwendig, dass die Kommission die Rechts- und Verfahrensgrundlagen vertieft, um mittels „zertifizierter“ oder „standardisierter“ Produkte auf dem europäischen Markt mehr Transparenz zu schaffen und ein europäisches Schnellwarnsystem für die Überwachung der Vermarktung von toxischen Finanz- und Kreditprodukten einzuführen.

4.14 Andererseits müssten die Frage der Verantwortlichkeit der Kreditgeber vertieft werden, um die Vermarktung von Produkten einzudämmen, die für die Bedürfnisse der Verbraucher ungeeignet sind. Hierzu ist es notwendig, gemeinsame Verfahren für die Behandlung von Überschuldung auf europäischer Ebene einzuführen, die auch die Grundlage für die Durchführung öffentlicher Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen für diejenigen bilden müssen, die auch aufgrund missbräuchlicher Praktiken der Anbieter von Überschuldung betroffen sind.

4.15 Ein weiterer Sachverhalt, der im EU-Recht nicht geregelt ist, ist Wucher. In einigen Mitgliedstaaten (Spanien, Frankreich, Italien, Portugal) gibt es Rechtsvorschriften über Wucher, jedoch nicht in allen.

4.16 Untersuchungen neueren Datums⁽⁶⁾ zeigen überdies, dass sich Rechtsvorschriften über Wucher bei der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut sowie im Kampf gegen missbräuchliche Praktiken positiv auswirken können.

4.17 Nach Auffassung des EWSA sollte die Kommission in einer offiziellen Studie die Möglichkeiten und Modalitäten für die Einführung umfassender europäischer Bestimmungen über Wucher prüfen. Insbesondere sollten seiner Meinung nach geeignete gemeinsame Grundsätze und Grundlagen für die Festsetzung einer europaweit anzuwendenden Spanne von Zinssätzen ausgearbeitet werden, die als Wucher zu betrachten sind.

4.18 Der EWSA erachtet es für sinnvoll, aufbauend auf den mehrjährigen Erfahrungen einiger Mitgliedstaaten einen europäischen Rechtsrahmen zur Förderung nationaler Systeme für die Bekämpfung von Wucher und die Unterstützung der durch Wucher Geschädigten zu schaffen.

4.19 Der Ausschuss stellt fest, dass missbräuchliche Praktiken im Kreditwesen am häufigsten zwischen Kreditvermittlern und Verbrauchern zu beobachten sind.

⁽⁵⁾ Siehe hierzu: ISO 22222 (*Private Finanzplanung - 2005*); UNI-ISO (*Pianificazione finanziaria, economica e patrimoniale personale - Private Finanz-, Wirtschafts- und Vermögensplanung - 2008*); AENOR - UNE 165001 (*Etica. Requisitos de los productos financieros socialmente responsables - Anforderungen an sozial verantwortliche Finanzprodukte - 2009*); siehe auch ECO/266 - *Sozial verantwortliche Finanzprodukte*.

⁽⁶⁾ Siehe „Usura“ (*Wucher*)— Schlussbericht des Osservatorio socio-economico sulla criminalità, CNEL - Rom 2008.

4.20 Das EP hat in diesem Zusammenhang einen gemeinschaftlichen Rahmen⁽⁷⁾ zur Präzisierung und Harmonisierung der Rechte und Pflichten von Kreditvermittlern nach dem Prinzip „Gleiches Geschäft, gleiche Risiken, gleiche Regeln“ gefordert, um den Verbraucherschutz zu gewährleisten und undurchsichtige Praktiken zu unterbinden, die besonders benachteiligten Verbrauchergruppen schaden. Der EWSA ist mit diesem Ansatz einverstanden, da dies seiner Meinung dazu beiträgt, den Angebotsmarkt zu säubern und Missbrauch sowie unverantwortliche Kreditvermittlung und die kriminellen Machenschaften von „Kreditthaien“ stärker zu bekämpfen.

4.21 Nach Auffassung des EWSA könnten Transparenz, Zuverlässigkeit und Professionalität durch die Einrichtung eines Registers für Kreditvermittler gewährleistet werden; es sollten verbindliche Kriterien für die Registrierung gelten, mit Kontrolle durch Gremien, denen Vertreter der Berufsverbände der Banken und der Kreditvermittler / Finanzintermediäre sowie der Verbraucherverbände angehören unter der Überwachung durch die Aufsichtsbehörden, sowie Angabe der Gründe für die Aussetzung, Streichung bzw. Löschung und die gesamtschuldnerische Haftung bei von einem Strafgericht nachgewiesenen Schädigungen.

4.22 Praktiken wie Kreditvergabe per SMS an Jugendliche, „problemlose“ Kredite per Telefon, Kredite im Vorgriff auf Einnahmen oder wahllos angebotene Kredit- bzw. Debitkarten sind Kennzeichen des Missbrauchs, der mit allen Mitteln bekämpft werden muss. Bei derartigen Sachverhalten bietet die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken verschiedene Lösungsmöglichkeiten für die Probleme im Zusammenhang mit der unverantwortlichen Kreditvergabe, die entsprechend angepasst auch in die Rechtsvorschriften über Verbraucherkreditverträge aufgenommen werden könnten.

4.22.1 Der EWSA fordert, die Anbieter von Kreditkarten strengen Regeln (Werbeangebote, Obergrenzen für die Gesamtverschuldung, Alter potenzieller Karteninhaber, transparente Kontoauszüge) zu unterwerfen, um räuberische und zu Überschuldung animierende Praktiken zu unterbinden.

4.22.2 Insbesondere sollte der Kreditrahmen für die Kreditkarten im Einvernehmen mit dem Karteninhaber festgelegt werden. Jede spätere Anhebung derartiger Höchstbeträge sollte nur aufgrund einer ausdrücklichen Vereinbarung zwischen dem Inhaber und dem Anbieter der Kreditkarte möglich sein.

4.23 Um wirksam zu sein, müssen die Rechtsvorschriften jedoch erheblich strikter angewandt werden⁽⁸⁾. Der EWSA empfiehlt angesichts der neuen Sachlage infolge der weltweiten Finanzkrise, den Termin für die Überprüfung der Wirksamkeit der Richtlinie 2008/48/EG (die erstmals am 12. Juni 2013 stattfinden soll) vorzuziehen und die Überprüfungsintervalle von fünf auf drei Jahre zu verkürzen. Insbesondere in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken bei Kreditangeboten hält es der EWSA für wichtig, auf Ebene der Mitgliedstaaten Marktaufsichtsbehörden mit angemessenen Kompetenzen und technischen Ressourcen speziell für den Kreditbereich einzurichten.

⁽⁷⁾ Entschließung des EP vom 5. Juni 2008 - Wettbewerb: Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts.

⁽⁸⁾ Die Mitgliedstaaten erlassen bis spätestens zum 12. Juni 2010 die Vorschriften, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen.

4.23.1 Der EWSA fordert insbesondere einen verstärkten rechtlichen Rahmen, um einen umfassenden und transparenten Schutz im Hinblick auf die Verwendung der von den Kunden übermittelten Daten zu gewährleisten, insbesondere bei Geschäftsbeziehungen über Internet und E-Mail.

4.24 Nach Ansicht des EWSA sollte für den Hypothekarkredit die Möglichkeit geprüft werden, die obligatorische Anwendung des Europäischen Standardisierten Merkblattes (ESIS) und der Angabe der Zinssätze nach dem Vorbild der Richtlinie über Verbraucherkredite auf die Vermittler von Hypothekarkrediten auszuweiten, allerdings mit den in seinen früheren Stellungnahmen empfohlenen Schutzmechanismen⁽⁹⁾; dies würde eine stärkere Integration des europäischen Hypothekarkreditmarktes und einen umfassenden Schutz der Verbraucher und der Haushalte ermöglichen.

4.25 In Bezug auf die Beratung bei Verbraucherkrediten spricht sich der EWSA für die Unterstützung der Organisationen der Zivilgesellschaft - und insbesondere der Verbraucherschutzorganisationen - bei der Entwicklung von Beratungstätigkeiten aus, damit Kreditnehmer eine objektive, transparente und professionelle Auskunft darüber einholen können, ob die angebotenen Produkte ihren spezifischen Erfordernissen entsprechen.

4.26 Der EWSA unterstreicht, dass die Kreditberatungstätigkeit gesetzlich geregelt werden sollte, um insbesondere ein hohes Maß an Transparenz und Unabhängigkeit der Kreditgeber und der Vermittler sicherzustellen.

4.27 Um all diese Probleme zu bewältigen ist es nach Auffassung des EWSA notwendig, auf Ebene der Europäischen Union einen gemeinsamen, ausgewogenen und einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen, dessen Grundsätze und Bestimmungen für alle Kreditprodukte gelten.

5. Missbräuchliche und/oder illegale Praktiken im Kreditwesen

5.1 Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass die verschiedenen Probleme gleichzeitig angegangen werden müssen bei diesem Moloch, der sich hinter Briefkastenfirmen im Vermittlungs- und Finanzdienstleistungsbereich verbirgt und in räuberischen Praktiken und Wucher in Verbindung mit kriminellen Zinspraktiken und Formen der Erpressung zum Ausdruck kommt. Hierzu zählen folgende Praktiken, wobei die Aufstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt:

- regelwidrige Kredite an Verbraucher und Haushalte, deren finanzielle Schwierigkeiten die Grenzen einer vertretbaren Verschuldung überschritten haben;
- Kredite mit dem Zweck der Beraubung des Kunden wie z.B. Wucher, die für kriminelle Organisationen charakteristisch sind.

5.2 Der regelwidrige Kredit kann verschiedene Formen annehmen:

- nicht registrierte Vorschüsse in bar oder in Form sonstiger Leistungen, wobei die Liquiditätsspielräume des Einzelnen so weit wie möglich ausgenutzt und sie mit solchen Vorschüssen möglichst lange hingehalten werden;

- regelwidrige Finanzierungsformen, bei denen sich der Gewinn des Kreditgebers aus der Nichteinhaltung der Verhaltenskodizes, der Anwendung schikanöser Klauseln, der mangelnden Transparenz der Bedingungen sowie einem immer höheren Druck hinsichtlich der geforderten Sicherheiten ergeben;

- Darlehen, die typischerweise in rechtswidriger Ausübung einer bankenähnlichen Tätigkeit vergeben werden;

- eindeutige Wucherkredite in verschiedenen kriminellen Ausprägungen und verschiedenen Zusammenhängen.

5.3 Nach Auffassung des EWSA ist das Wachstumspotenzial bei regelwidrigen Krediten darauf zurückzuführen, dass viele Haushalte und Verbraucher vom regulären Kreditmarkt ausgeschlossen sind, und zwar auch deswegen, weil sie durch unverantwortliche Kreditvergabe in eine Situation der Abhängigkeit und extremen Gefährdung geraten sind.

5.4 Der EWSA erkennt an, dass die Probleme im Zusammenhang mit den niedrigen Einkommen der Haushalte und den verschiedenen Konsumanreizen - die u.a. mit für die Anfälligkeit von Verbrauchern und Haushalten für illegale Kreditpraktiken und informelle Geldmärkte verantwortlich sind - nicht allein durch Rechtsvorschriften im Kreditwesen gelöst werden können.

5.5 Missbräuchliche und/oder illegale Praktiken im Kreditwesen sind im Übrigen sehr häufig strafrechtlich relevant und sollten daher Gegenstand spezifischer strafrechtlicher Initiativen im europäischen Rechtsraum sein, die von den Polizeibehörden durchgesetzt werden. Durch die volle und EU-weite Vollstreckbarkeit nationaler Urteile zur Beschlagnahme von aus Wucher oder krimineller Erpressung stammenden Gütern könnte ein erheblicher Beitrag zur Bekämpfung derartiger Praktiken geleistet werden⁽¹⁰⁾.

5.6 Der Ausschuss weist darauf hin, dass diesbezüglich keine ausreichenden Daten für alle Unionsgebiete vorliegen, um derartige Phänomene auf europäischer Ebene unter allen qualitativen und quantitativen Aspekten erfassen zu können, und schlägt daher vor, dass die Kommission diese gemeinsam mit den Mitgliedstaaten detailliert auf der Grundlage vergleichbarer Daten analysiert.

6. Die Rolle der Zivilgesellschaft

6.1 Der Zivilgesellschaft - vor allem Verbraucherschutzorganisationen und Wohltätigkeitsverbänden - kommt bei der Feststellung, Untersuchung und Überwachung der Probleme im Zusammenhang mit der missbräuchlichen und/oder illegalen Kreditvergabe an Verbraucher und Haushalte eine wichtige Rolle zu.

⁽¹⁰⁾ „Angesichts nunmehr globaler Phänomene können die Regierungen und Institutionen auch weiterhin die Augen verschließen oder Maßnahmen in Erwägung ziehen, die auf nationale Dimensionen beschränkt sind. Würde jedoch nur der Impuls zur Kenntnis genommen, den die Suche nach Flüchtigen durch den ‚Europäischen Haftbefehl‘ erhält, so würde man kohärent und zügig den Weg der Festlegung eines gemeinsamen ermittelrischen und rechtlichen Instrumentariums und eines von allen Staaten mitgetragenen Mindeststrafrechts verfolgen, ausgehend von der Entschädigung der Opfer der Straftat einer mafiösen Vereinigung“ (F. Forgione „Mafia Export“, 2009, Mailand; Anm. d. Übers.: liegt nur auf Italienisch vor).

⁽⁹⁾ ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 18 und ABl. C 65 vom 17.3.2006, S. 13.

6.2 Nach Auffassung des EWSA ist es daher wichtig, in Abstimmung mit den Behörden zivilgesellschaftliche Netzwerke auf- und auszubauen, um die soziale Ausgrenzung und Armut im Zusammenhang mit Krediten und Überschuldung zu untersuchen und zu überwachen und in derartigen Fällen Unterstützung zu leisten. Derartige Netzwerke spielen eine wichtige Rolle beim Austausch von Informationen und bewährten Praktiken, auch in Verbindung mit der harmonisierten Methodik für Verbraucherbeschwerden.

6.3 Der Ausschuss stellt fest, dass in diesem Bereich bereits bewährte Praktiken existieren, wie z.B. der „begleitete Sozialkredit“ oder das europäische Netzwerk für finanzielle Integration „EFIN“, die unionsweit gefördert und verbreitet werden müssten.

6.4 Die Verbraucherinformation und Verbraucherbildung, auch mit auf der schulischen Grundbildung aufbauenden Bildungsformen und -praktiken, ist nach Auffassung des EWSA ein Bereich, in dem die Mitgliedstaaten und die Zivilgesellschaft mit ihren Initiativen hervorragende Arbeit leisten können⁽¹¹⁾. Dies sind wichtige Maßnahmen, um auf europäischer Ebene die Kompetenz in Finanzfragen unionsweit zu fördern.

6.5 Der EWSA hält es für wichtig, derartige Initiativen zu fördern und auszubauen, betont allerdings, dass die Information über die Produkte Aufgabe der Kreditgeber und die Verbraucherbildung Aufgabe der Behörden ist. Überdies ist der EWSA der Auffassung, dass die Initiativen der Zivilgesellschaft im Bereich transparente und verständlicher Verbraucherinformation und Verbraucherbildung nur dann greifen können, wenn sie einen einheitlichen und umfassenden Rechtsrahmen ergänzen.

6.6 In der öffentlichen Anhörung, die der EWSA am 28. Januar 2010 in Brüssel mit einschlägigen Vertretern der Zivilgesellschaft auf nationaler und europäischer Ebene organisiert hat, wurde die Notwendigkeit unterstrichen, dass für missbräuchliche und/oder illegalen Praktiken die europäische Ebene zuständig sein muss, sowohl in Bezug auf die rechtliche Regelung als auch die Unterstützung der Opfer und die Schulungs- und Aufklärungsmaßnahmen für alle betroffenen Parteien.

6.7 Um eine soziale Marktwirtschaft im Kreditwesen zu stimulieren, ist nach Ansicht des EWSA der Auf- und Ausbau sozialwirtschaftlicher Unternehmen wie Genossenschaften erforderlich⁽¹²⁾. Die staatlichen Stellen sind dafür verantwortlich, die Gründung und die Tätigkeit derartiger Unternehmen zu unterstützen und zu fördern⁽¹³⁾.

Brüssel, den 28. April 2010

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Mario SEPI

⁽¹¹⁾ UNI (Vorschlag für eine Norm für die Vermittlung von Finanzwissen an die Bürger - Anforderungen an die Dienstleistung), Januar 2010.

⁽¹²⁾ Siehe „Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis“, ILO 2009.

⁽¹³⁾ Siehe ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 22.