

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Überschuldung privater Haushalte“

(2002/C 149/01)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 13. Juli 2000 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 8. April 2002 an. Berichterstatter war Herr Ataíde Ferreira.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 390. Plenartagung am 24. und 25. April 2002 (Sitzung vom 24. April) mit 78 gegen 6 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Überschuldung — Aktualität des Themas

1.1. In seiner EntschlieÙung vom 13. Juli 1992 über künftige Prioritäten für den Ausbau der Verbraucherschutzpolitik stufte der Rat erstmals Untersuchungen zur Überschuldung als eine der Prioritäten ein.

1.2. Seither wurde dem Phänomen der Überschuldung zwar auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten unbestreitbar größere Bedeutung beigemessen und in den meisten Mitgliedstaaten wurden einschlägige Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, aber auf Gemeinschaftsebene sind politische Initiativen ausgeblieben, obwohl diese in der Studie von Professor Nick Huls⁽¹⁾ angeregt wurden und die Dienststellen der derzeitigen GD Gesundheit und Verbraucherschutz das Thema — übrigens mit einem hohen Maß an Professionalität und Sachverstand — weiterverfolgt haben.

1.3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 27. Mai 1999, die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch mit der Ausarbeitung eines Informationsberichts zum Thema „Die Überschuldung privater Haushalte“ zu beauftragen, der auf Beschluss des Plenums sämtlichen Gemeinschaftsorganen übermittelt wurde.

1.4. Im Lauf der Ausarbeitung dieses Berichts griff der Rat „Verbraucherschutz“ während des portugiesischen EU-Vorsitzes das Thema auf seiner Tagung am 13. April 2000 in Luxemburg wieder auf und machte die Kommission und

die Mitgliedstaaten auf die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Maßnahmen in diesem Bereich aufmerksam.

1.5. Der WSA schloss seinen Informationsbericht mit der Empfehlung, dass die Kommission „als einen ersten Schritt in diese Richtung unverzüglich die Ausarbeitung eines Grünbuchs zur Überschuldung der Privathaushalte in Europa veranlassen sollte, in dem sie die bereits zu diesem Thema vorliegenden Studien bekannt macht, eine Bestandsaufnahme der Rechtsvorschriften und statistischen Unterlagen der Mitgliedstaaten und der Beitrittsanwärterstaaten vornimmt, den Begriff der Überschuldung eindeutig und einheitlich zu definieren versucht und Leitlinien für die weiteren Maßnahmen festlegt, die ihres Erachtens ergriffen werden müssen, um die im vorliegenden Bericht aufgezählten Ziele zu erreichen“.

1.6. Die Kommission folgte dieser Empfehlung und führte eine Ausschreibung für die Durchführung von zwei Studien durch, eine über die statistischen Aspekte und die andere über die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Überschuldung.

Inzwischen ist jedoch bekannt, dass die Kommission die Studie über die rechtlichen Aspekte abgelehnt und den betreffenden Vertrag gekündigt hat, und dass sie bei ihrer derzeitigen Prüfung der Studie über die statistischen Aspekte Probleme hat, die darin enthaltenen Angaben miteinander zu vergleichen, was angesichts der unterschiedlichen Betrachtungsweisen und Ansätze der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf dieses Phänomen auch zu erwarten war. Bislang hat sie offiziell noch

(1) „Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions“, Nick Huls et al., in der Reihe „Droit et Consommation“, Nr. 29, 1994.

nicht bekannt gegeben, auf welchem Weg sie das Problem anzugehen gedenkt, und es ist festzustellen, dass sie dieses Thema in ihrem Arbeitsprogramm ausgespart hat. Positiv sind jedoch einige Einzelmaßnahmen im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Verbraucherkreditrichtlinie zu verzeichnen, auch wenn sie sich nur auf bestimmte Teilaspekte erstrecken.

1.7. Der WSA beschloss im Zuge der Ausarbeitung der vorliegenden Initiativstellungnahme, mit der Unterstützung des schwedischen EU-Vorsitzes am 18. Juni 2001 in Stockholm eine öffentliche Anhörung durchzuführen, um aktuelle Informationen zu sammeln und die unterschiedlichen Erfahrungen der nordischen Länder in diesem Bereich miteinander zu vergleichen, da sich das Fehlen derartiger Informationen in dem vorgenannten Informationsbericht als Manko bemerkbar gemacht hatte.

1.7.1. Im Verlauf dieser Anhörung wies der schwedische Staatssekretär beim Minister der Justiz darauf hin, dass der schwedischen Regierung an einem gemeinschaftsweiten Ansatz für diese Frage gelegen sei, um so die Nachteile zu beheben, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Konzepten und den mit divergierenden Ergebnissen angewandten Lösungsversuchen der einzelnen Mitgliedstaaten ergeben ⁽¹⁾.

1.8. Desgleichen hat am 2. Juli 2001 der „Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)“ (italienischer Verbraucherrat) in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission eine wichtige Konferenz zum Thema „Wettbewerbsregeln und Bankensysteme in der EU im Vergleich“ veranstaltet, auf der der Leiter des Referats Finanzdienstleistungen der GD Gesundheit und Verbraucherschutz die Leitlinien des neuen Vorschlags zur Änderung der Verbraucherkreditrichtlinie erläuterte und die für die Gemeinschaft relevanten Aspekte der Überschuldung erörtert wurden ⁽²⁾.

1.8.1. Die GD Gesundheit und Verbraucherschutz ergriff ebenfalls die Initiative und führte am 4. Juli 2001 in Brüssel eine Anhörung mit Regierungssachverständigen zur Erörterung der Änderungsvorschläge zu der Verbraucherkreditrichtlinie durch, in der die für die Überschuldungsprävention maßgeblichen Einzelaspekte herausgestellt wurden.

1.9. Schon während des belgischen EU-Vorsitzes fand am 13. und 14. November 2001 in Charleroi ein wichtiges Kolloquium zum Thema „Verbraucherkredite und gemeinschaftsweite Harmonisierung“ statt, auf dem insbesondere der belgische Wirtschafts- und Forschungsminister nachdrücklich auf die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte des Problems sowie deren Wechselwirkungen mit der Entwicklung der Finanzdienstleistungen und des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt hinwies ⁽³⁾.

⁽¹⁾ In seiner Rede hat er insbesondere hervorgehoben, dass „in der Tat die Gefahr besteht, dass die derzeitige Vielzahl von Regelungen in der Europäischen Union zu technischen Hemmnissen für den freien Güter- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt beiträgt“.

⁽²⁾ In Italien unterstützen ADICONSUM (Verbraucherorganisation), weitere NRG und einige Kreditinstitute einen Gesetzesentwurf zur Lösung des Problems der Überschuldung privater Haushalte.

⁽³⁾ Die belgische Regierung hat am 25. Januar 2002 einen Gesetzesentwurf über den Verbraucherkredit verabschiedet, dem zufolge Werbung, die ein Anreiz zur Überschuldung sein könnte, untersagt werden soll.

1.10. Besonders hervorgehoben werden sollte auch die Tagung des Rates „Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus“ am 26. November 2001, auf der die Minister in ihren Feststellungen und Empfehlungen u. a. festgestellt haben, „dass die unterschiedliche präventive wie auch soziale, rechtliche und wirtschaftliche Behandlung der Überschuldung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu beträchtlichen Unterschieden zwischen den europäischen Verbrauchern wie auch den Kreditgebern führen kann“, und daher zu der Auffassung gelangt sind, dass „Überlegungen auf Gemeinschaftsebene ins Auge gefasst werden könnten, die darauf abzielen, das Maßnahmenpaket zur Förderung grenzüberschreitender Kreditgeschäfte um Maßnahmen zu ergänzen, um der Überschuldung während der gesamten Dauer eines einzigen Kreditzyklus vorzubeugen“.

2. Die gemeinschaftliche Dimension der Überschuldung privater Haushalte

2.1. Das Phänomen der Überschuldung umfasst soziale, wirtschaftliche, finanzielle, zivil- und prozessrechtliche und natürlich auch politische Aspekte, die samt und sonders auf Gemeinschaftsebene geregelt werden sollten.

2.1.1. Unter dem Blickwinkel, der in der vorliegenden Initiativstellungnahme im Vordergrund stehen soll, sind vor allem die rechtlichen Aspekte von grundlegender Bedeutung, da sie unmittelbaren Einfluss auf die politischen Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes haben.

2.2. Die durchgeführten Studien und Anhörungen haben klar und deutlich gezeigt, dass das Vertrauen der Anbieter, Händler, Selbständigen und Verbraucher eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsmarktes ist.

2.2.1. Von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung des Vertrauens der Kreditgeber ist die Transparenz der den Markt regelnden Vorschriften, und zwar auch für den Fall der Nichterfüllung des Vertrags.

2.3. Es ist zwar richtig, dass ein Großteil der Fälle von Nichterfüllung, die der erste Schritt hin zur Überschuldung ist, im Rahmen der Kreditvergabe — und zwar insbesondere der Gewährung von Verbraucherkrediten — gelöst werden kann, aber eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Prävention von Überschuldung und zur Schuldenbereinigung fällt eher in den Bereich der Justiz und des Binnenmarktes.

2.4. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips und der Neufassung von Artikel 153 des EG-Vertrags und Artikel 34 des Vertrags von Amsterdam ist ein gemeinschaftlicher und harmonisierter Ansatz für die im Wesentlichen rechtlichen Aspekte der Überschuldung privater Haushalte nicht nur möglich, sondern für die tatsächliche Verwirklichung des Binnenmarktes sogar unverzichtbar.

2.5. Diese Behauptung lässt sich durch drei wesentliche Argumente untermauern.

2.5.1. Das erste Argument ist die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für diejenigen, die Kredite an Privatpersonen vergeben, von den Kreditinstituten über andere Finanzdienstleister bis hin zu den Händlern und Dienstleistungsanbietern im Falle von Teilzahlungskäufen und Kreditverkäufen.

2.5.2. Das zweite Argument betrifft das Funktionieren des Binnenmarktes, der auch in diesem Fall zwar „einheitlich“ sein mag, was die Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs angeht, jedoch in verschiedene nationale Rechtsordnungen aufgesplittert ist, wenn es um die Lösung der durch ebendiesen Markt verursachten Probleme geht. Insbesondere angesichts der jüngsten Leitvorgaben im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs und des Verkaufs von Waren und Finanzdienstleistungen im Fernabsatz kann es nur sinnvoll sein, ähnlich wie für den Konkurs von Geschäftsleuten auch die Regelungen für Abhilfemaßnahmen bei Überschuldung von Privathaushalten zu harmonisieren, da sonst neue Wettbewerbshemmnisse und neue Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen entstehen.

2.5.3. Das dritte Argument steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz und stützt sich auf den neuen Artikel 153 des Vertrages. Absatz 3 Buchstabe b) dieses Artikels besagt jetzt ausdrücklich, dass die Gemeinschaft durch „Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten“ einen Beitrag zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele leistet, zu denen unbestreitbar auch Maßnahmen zur Abhilfe bei Überschuldung gehören. Es gibt daher keinen Anlass, die Notwendigkeit in Zweifel zu ziehen, das Problem der Überschuldung im Rahmen einer Gemeinschaftspolitik anzugehen, die die Harmonisierung der einzelstaatlichen Initiativen in diesem Bereich gewährleistet, da es sonst sowohl für die Anbieter als auch die Verbraucher zu nicht hinnehmbarer Diskriminierung kommen könnte.

2.6. Drei weitere Gründe sprechen für das unverzügliche Tätigwerden der Kommission.

2.6.1. Der erste Grund ist die Einführung des Euro als materielles Zahlungsmittel und der Schub, der davon für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr und damit logischerweise auch für die Kreditgeschäfte ausgehen wird, da eines der nach allgemeinem Verständnis größten Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr ausgeräumt wird.

2.6.2. Der zweite Grund steht im Zusammenhang mit der Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs und des Verkaufs im Fernabsatz, mit allem, was die einschlägigen Richtlinien zur Beseitigung der geographischen und logistischen Barrieren beizutragen versuchen, und mit der Zunahme des Vertrauens der Anbieter und Verbraucher. Mit der anstehenden Verabschiedung der Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen wird der für eine Zunahme der grenzüberschreitenden Kreditgeschäfte erforderliche Rechtsrahmen vervollständigt.

2.6.3. Und schließlich empfiehlt sich aufgrund der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union zumindest eine unverzügliche Harmonisierung, bevor die Rahmenbedingungen noch komplexer werden und einen noch höheren Verfahrensaufwand erfordern.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.1. Der WSA gelangt aus den dargelegten Gründen zu dem Schluss, dass:

- a) die Überschuldung in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten zu einem generellen Problem geworden ist, das auch in den Beitrittsanwärterstaaten zu beobachten ist und sich mit der Öffnung der Grenzen und dem grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr noch weiter zu verschärfen droht;
- b) die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union Systeme zur Prävention von Überschuldung und zur Schuldenbereinigung konzipiert und umgesetzt haben, die in Bezug sowohl auf das materielle Recht als auch die straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren divergieren bzw. sogar kollidieren;
- c) durch diese Unterschiede die Entwicklung der grenzüberschreitenden Kreditgeschäfte und die Verwirklichung des Binnenmarktes selbst behindert wird, was nicht dazu beiträgt, bei den Marktteilnehmern das notwendige Vertrauen in die Möglichkeiten und Vorteile des Binnenmarktes aufzubauen;
- d) für die rechtlichen Aspekte der Überschuldung aus diesen Gründen eine Harmonisierung wünschenswert wäre, für die die einander ergänzenden Bestimmungen von Artikel 2 und 34 des Vertrags über die Europäische Union sowie von Artikel 3 Buchstabe t) und Artikel 153 des EG-Vertrags in ihrer derzeitigen Fassung die Rechtsgrundlage schaffen.

3.2. Der WSA empfiehlt daher folgendes:

3.2.1. Die Kommission sollte

- a) unverzüglich die von ihr in Auftrag gegebenen Untersuchungen über die statistischen Aspekte offiziell veröffentlichen und ein neues Ausschreibungsverfahren für die Ausarbeitung der vergleichenden Studie über die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen für die Überschuldung in Europa durchführen;
- b) so schnell wie möglich ein Grünbuch ausarbeiten, in dem die Konsequenzen der derzeitigen Sachlage für die Verwirklichung des Binnenmarktes untersucht werden;
- c) Maßnahmen zur Harmonisierung des Rechtsrahmens für die Prävention der Überschuldung und die Schuldenbereinigung vorschlagen, die in Bezug sowohl auf das materielle Recht als auch auf Verfahrensfragen mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen und den Bestimmungen von Artikel 2 und 34 des Vertrags über die Europäische Union sowie von Artikel 3 und 153 des EG-Vertrags Rechnung tragen;
- d) zwecks Verfolgung der Entwicklung der Überschuldung privater Haushalte in den Mitgliedstaaten und Beitrittsanwärterstaaten ein Netzwerk für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission konzipieren und aufbauen mit dem Ziel, eine Europäische Beobachtungsstelle für Überschuldung zu errichten;

- e) besonders aufmerksam auf die Auswirkungen achten, die die in verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftspolitik — insbesondere in den Bereichen Verbraucher- und Hypothekarkredit, kommerzielle Kommunikation, Werbung, Marketing und Geschäftspraktiken — ergriffenen Maßnahmen auf das Entstehen von Überschuldung in Privathaushalten bzw. die Verschlimmerung der Situation haben könnten.

3.2.2. Die Mitgliedstaaten sollten

- a) den mit der Entschließung vom 13. Juli 1992 eingeschlagenen und auf den Tagungen des Rates „Verbraucherschutz“ am 13. April 2000 und 26. November 2001 wieder aufgenommenen Weg weiter fortsetzen, bis ein gemeinschaftlicher Rechtsrahmen für das Problem der Überschuldung privater Haushalte festgelegt ist;
- b) die Möglichkeit in Erwägung ziehen, bestimmte rechtliche Aspekte der Überschuldung in einer Verordnung analog zu der Verordnung über das Insolvenzrecht für Unternehmen zu regeln;
- c) die Kommission drängen, auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen und des Informationsaustauschs mit den Mitgliedstaaten Vorschläge für die Harmonisierung folgender Aspekte auszuarbeiten und vorzulegen: die in Kreditverträge aufzunehmenden Verbraucherinformationen, die Verwendung der Angaben über die Zahlungsfähigkeit von Verbrauchern, die Rolle der Kreditvermittler

und Finanzierungsgesellschaften, das Verfahren für die Zwangsvollstreckung bei Nichterfüllung der vertraglichen Verpflichtungen sowie die speziellen Verfahren für die Beitreibung von Forderungen;

- d) die Möglichkeit prüfen, im Rahmen der Koregulierung freiwillige Verhaltenskodizes für die Lösung von Überschuldungsproblemen aufzustellen;
- e) Formen der Zusammenarbeit ins Auge fassen, um auf außergerichtlichem Wege Abhilfe bei Mehrfachverschuldung aufgrund grenzüberschreitender Kreditgeschäfte zu schaffen;
- f) schon im Schulalter Informations- und Bildungsangebote zur Vorbeugung von Überschuldung fördern.

3.2.3. Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- a) klar und unmissverständlich die notwendige Aufgabe übernehmen, in den in der obigen Ziffer 3.2.2 unter Buchstabe c) aufgeführten Bereichen und in dem dort umrissenen Umfang auf Gemeinschaftsebene die Initiative zur Harmonisierung der rechtlichen Aspekte der Überschuldung zu ergreifen;
- b) die Haushaltsmittel vorsehen und bereitstellen, die unverzichtbar sind, damit die Kommission das Problem der Überschuldung weiterverfolgen und die notwendigen Schritte zur Verabschiedung der oben erwähnten Maßnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften unternehmen kann.

Brüssel, den 24. April 2002.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Göke FRERICHS