EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.11.2020
SWD(2020) 255 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

über die Richtlinie 2008/48/EG

über Verbraucherkredite

{COM(2020) 963 final} - {SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final}

In dieser Arbeitsunterlage werden die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung der Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge (im Folgenden die „Richtlinie“) vorgestellt. Mit der Richtlinie sollen zwei Hauptziele erreicht werden, nämlich die Verbesserung des Verbraucherschutzes und die Förderung der Entwicklung eines gut funktionierenden Binnenmarkts für Verbraucherkredite. Die Richtlinie gilt für Verbraucherkredite zwischen 200 EUR und 75 000 EUR, wie z. B. Darlehen für den persönlichen Verbrauch, Überziehungskredite und Kreditkarten, nicht jedoch für bestimmte Arten von Verbraucherkrediten (z. B. zinsfreie Kredite, bestimmte Leasingverträge).

Bei der Bewertung, die im Juni 2018 als Reaktion auf die 2017 veröffentlichte Stellungnahme der REFIT-Plattform zu Artikel 4 der Richtlinie begann, wurde im Einklang mit den EU-Vorschriften für bessere Rechtsetzung geprüft, ob die Richtlinie ihre Ziele erreicht hat und weiterhin ihren Zweck erfüllt. Bewertet wurden die bisher erzielten Ergebnisse und die Auswirkungen der Richtlinie auf das Funktionieren des Binnenmarkts für Verbraucherkredite und auf den Verbraucherschutz in der gesamten EU. Die Bewertung enthält Schlussfolgerungen für die Zukunft, wobei auch die Entwicklungen seit der Annahme der Richtlinie im Jahr 2008 berücksichtigt werden.

Zur Unterstützung der Bewertung wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben, die eine rechtliche Analyse, Literaturrecherche, gezielte Konsultationen der Interessenträger, Testkäufe und eine Quantifizierung umfasste. Parallel dazu fanden weitere Konsultationen statt: Ad-hoc-Sitzungen mit Vertretern der Mitgliedstaaten, der Industrie und der Verbraucher und mit der Nutzergruppe „Finanzdienstleistungen“ sowie eine öffentliche Konsultation, die von Januar bis April 2019 lief. Darüber hinaus wurde im Juni 2019 eine ganztägige Konferenz zum Thema „Schutz der Verbraucher im digitalen Zeitalter: Können wir es besser machen?“ zu den Zwischenergebnissen der Bewertung organisiert.

Die wesentlichen Ergebnisse der Bewertung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Ziele der Richtlinie, ein hohes Maß an Verbraucherschutz und die Förderung der Entwicklung eines gut funktionierenden Binnenmarkts zu gewährleisten, wurden teilweise erreicht. Was das erste Ziel betrifft, so hat die Einführung der Richtlinie die Entwicklung eines spezifischen Rechtsrahmens zum Schutz der Verbraucher ermöglicht, die einen Kreditvertrag abschließen; dies ist für die Gewährleistung des Verbrauchervertrauens von entscheidender Bedeutung. Allerdings haben mehrere Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie durch zusätzliche Elemente in den nationalen Rechtsvorschriften ergänzt. Was das zweite Ziel betrifft, so hat sich der grenzüberschreitende Markt für Verbraucherkredite seit der Anwendung der Richtlinie nicht vergrößert und ist nach wie vor sehr begrenzt. Die Richtlinie hat bei der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Anbieter eine positive Rolle gespielt, die Interessenträger sind sich jedoch darin einig, dass sie nicht zu einer erheblichen Zunahme des Wettbewerbs auf EU-Ebene geführt hat. Es bestehen Hindernisse, die sowohl die grenzüberschreitende Bereitstellung als auch den grenzüberschreitenden Erwerb von Finanzprodukten behindern, dazu zählt auch ein geringes Maß an Harmonisierung des Rechtsrahmens. Die daraus resultierende Fragmentierung verhindert einen einfachen grenzüberschreitenden Zugang zu Krediten. Das Interesse der Verbraucher an solchen Kreditoptionen scheint jedoch infolge der Digitalisierung, durch die die Verbraucher unter Umständen verstärkt auf in anderen Mitgliedstaaten verfügbare Kreditangebote aufmerksam werden, zuzunehmen.

- Besonders gut funktionierte die Richtlinie in der Praxis in Bezug auf ihre Bestimmungen über das Widerrufsrecht und das Recht auf vorzeitige Rückzahlung. Die Bewertung ergab, dass die Mehrheit der Verbraucher beide Rechte kennt, wobei das Widerrufsrecht weitaus seltener genutzt wird als das Recht auf vorzeitige Rückzahlung. Ein immer wieder auftretendes Problem beim Widerrufsrecht betrifft die mangelnde Klarheit bei seiner Anwendung auf verbundene Kreditverträge. Die Bestimmungen über den effektiven Jahreszins haben sich ebenfalls bewährt und bieten eine kohärente Berechnungsformel und ein umfassendes Vergleichsinstrument für alle Mitgliedstaaten.
- Bestimmte Mängel führen dazu, dass die Richtlinie nicht allen aktuellen und erwarteten künftigen Bedürfnissen und Herausforderungen für Verbraucher und Kreditgeber entspricht, insbesondere bei Fragen im Zusammenhang mit der Digitalisierung und der verantwortungsvollen Kreditvergabe. So fällt der Verbraucherschutz in Bezug auf bestimmte Kreditprodukte unter einem Schwellenwert von 200 EUR derzeit nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Darüber hinaus haben neue Akteure (z. B. Nichtbanken, Peer-to-Peer-Kreditplattformen) und neue Produkte (z. B. kurzfristige Hochpreiskredite) vor allem über das Internet auf dem Markt Einzug gehalten, was neue Herausforderungen für einen wirksamen Verbraucherschutz mit sich bringt. Einige dieser neuen Produkte verleiten die Verbraucher dazu, ungeeignete finanzielle Verpflichtungen einzugehen, was häufiger zu Überschuldung führt. Viele Mitgliedstaaten haben den Anwendungsbereich der Richtlinie auf von ihr nicht erfasste Verbraucherkredite ausgeweitet. Dies kann in einigen Mitgliedstaaten zu einem verstärkten Verbraucherschutz führen, schafft aber auch ein ungleichmäßiges Regulierungsumfeld in der EU.
- Vage oder unklare Formulierungen einiger Bestimmungen sowie unterschiedliche nationale Ansätze in Bereichen, die nur allgemein durch die Richtlinie geregelt sind (z. B. Kreditwürdigkeitsprüfung) haben zu einer unterschiedlichen Anwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten geführt. Dies wirft insbesondere Bedenken hinsichtlich der Verwendung alternativer Daten bei der Kreditwürdigkeitsprüfung und der Gewährung von Krediten im Falle einer negativen Kreditwürdigkeitsprüfung auf. In diesem Zusammenhang hatte die Bestimmung der Richtlinie über den Zugang zu Kreditdatenbanken nur begrenzte Auswirkungen auf die Förderung gleicher grenzüberschreitender Bedingungen. Die fehlende Standardisierung der zu erhebenden und zu meldenden Daten schränkt die Zugänglichkeit von Verbraucherinformationen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg ein. Diese Faktoren behindern die Wirksamkeit der Bestimmungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung, insbesondere für schutzbedürftigere Verbraucher und angesichts des zu erwartenden Anstiegs der Digitalisierung des Verbraucherkreditmarkts.
- Die Digitalisierung lässt auch Schwachstellen in den Bestimmungen der Richtlinie über Werbung und Offenlegung vorvertraglicher Informationen erkennen. Obwohl die Richtlinie im Allgemeinen positive Auswirkungen auf die Bereitstellung von vorvertraglichen Informationen und Werbeinformationen gezeigt hat, gibt es mehrere Anforderungen, die für digitale Endgeräte, die heutzutage von Verbrauchern immer häufiger für die Suche und sogar für den Abschluss von Kreditverträgen genutzt werden, nicht geeignet scheinen. Die im Formular „Europäische Standardinformationen für Verbraucherkredite“ (SECCI) bereitgestellten Informationen sind zu umfangreich und zu komplex, wenn sie über kleine digitale Geräte abgerufen werden.
- Bei der Kosten-Nutzen-Analyse überwiegen die Vorteile der Anwendung der Richtlinie die Kosten – insbesondere, was die Verringerung der Benachteiligung der Verbraucher

betrifft. Die Bewertung zeigt deutlich, dass das Ziel, höhere Verbraucherschutzstandards zu erreichen, nach wie vor relevant ist. Die Richtlinie ist im Allgemeinen kohärent und ergänzt andere Verbraucherschutzmaßnahmen und -vorschriften auf EU-Ebene. Die Bewertung ergibt einen eindeutigen Mehrwert der Richtlinie, vor allem in Bezug auf ihren Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes. Allerdings wurde ein gewisser Spielraum für eine weitere Angleichung oder für Synergien mit anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften erkannt. So könnte beispielsweise eine stärkere Angleichung an die Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge für mehr Rechtsklarheit sorgen und einen kohärenten Ansatz für den Schutz der Verbraucher vor Überschuldung gewährleisten.

Zusammenfassend zeigt diese Bewertung, dass die Verbraucherkreditrichtlinie nach wie vor weitgehend ihren Zweck erfüllt, dass aber weitere Anstrengungen erforderlich sind, um ihre potenziellen Vorteile für die Förderung des Binnenmarkts für Verbraucherkredite und für einen wirksamen EU-weiten Verbraucherschutz voll auszuschöpfen. Die in der Bewertung festgestellten Einschränkungen und Mängel sind zum Teil auf die Richtlinie selbst zurückzuführen (vage oder zu ungenaue Bestimmungen, bestimmte Kredite oder Teile des Kreditverfahrens nicht abgedeckt) und zum Teil auf die praktische Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und ihre Durchsetzung. Diese Bewertungsergebnisse werden in die Überarbeitung der Richtlinie einfließen, die in die REFIT-Initiativen des Arbeitsprogramms der Kommission aufgenommen wurde.