



Ordnungspolitische Analyse des Vorschlags der EU-Kommission für eine neue Verbraucherkreditrichtlinie

Die von der EU-Kommission geplante neue Richtlinie zum Schutz privater Kreditnehmer verfehlt ihre Absichten. Eine übertriebene staatliche Fürsorge kehrt sie letztlich in ein Gesetz gegen den Verbraucher.

WIM KÖSTERS STEPHAN PAUL STEFAN STEIN

IN JÜNGSTER ZEIT hat die geplante Verbraucherkreditrichtlinie bereits heftige Reaktionen ausgelöst. So hat der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments unter Vorsitz des deutschen Berichterstatters Joachim Würmeling dem Plenum in einem ungewöhnlichen Schritt empfohlen, den Vorschlag in Gänze zurückzuweisen und einen neuen Entwurf anzufordern. Die EU-Kommission hat gegen diese pauschale Ablehnung votiert und besteht darauf, dass der Ausschuss konkrete Änderungen vorlegt. Im Sinne einer Kompromisslösung hat das Parlament daraufhin am 6. November 2003 beschlossen, einen kompletten Neuvorschlag zu unterbreiten. Die Richtlinie unterliegt dem Mitentscheidungsverfahren, bedarf also der Zustimmung des Parlaments.

Im Folgenden unterziehen wir den Vorschlag der EU-Kommission über eine „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit, Brüssel, den 11. 9. 2002, Kom (2002) 443 endgültig“ (Verbraucherkreditrichtlinie; kurz: VKR) einer wissenschaftlichen Würdigung mit ordnungspolitischen Fokus. Dabei wird zum einen die Genesis des Regelungsentwurfs vorausgesetzt, zum anderen die juristische Beurteilung weitgehend ausgeblendet.

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission ist geprägt von der Auffassung, dass (auch) wegen unterschiedlicher Rechtsvorschriften und Verfahren im Bank- und Finanzwesen die Verbraucher nicht in allen Mitgliedstaaten den gleichen Schutz genießen. Ergo müsse der derzeit bestehende Rechtsrahmen überarbeitet werden, um den Verbrauchern wie auch den Unternehmen die Möglichkeit zu bieten, vollen Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen. Ziel der VKR ist es daher, die Voraussetzungen für das Zustandekommen eines transparenten Marktes mit einem Mehr an Effektivität zu schaffen, der ein solches Verbraucherschutzniveau bietet,

dass Kreditangebote unter den bestmöglichen Bedingungen sowohl für die Anbieter als auch die Nachfrager nach Konsumentendarlehen frei verkehren können. An diesen Zielen ist der Regelungsentwurf zu messen.

Funktionierender Wettbewerb als Leitbild für wirksamen Verbraucherschutz

Grundsätzlich – und von diesem Hintergrundbild wird unsere Analyse geleitet – ist wirksamster Verbraucherschutz ein funktionierender Wettbewerb auf der nationalen und der EU-Ebene (Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen). Denn nur dann besitzen Konsumenten Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Anbietern, was deren Marktmacht beschränkt. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist ein „Spirit of Competition“ auf Seiten der Anbieter (Akzeptieren des Wettbewerbs im gegebenen rechtlichen Rahmen) und der Nachfrager (souveränes Konsumentenverhalten, ermöglicht durch Markttransparenz).

Hinsichtlich staatlicher Eingriffe besteht in der Regel ein Trade-off: Einerseits sind sie zum Beispiel zur Schaffung von Transparenz häufig notwendig, um die Bedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb zu schaffen. Andererseits aber können übermäßige Regulierungen den „Spirit of Competition“ gerade schwächen, indem sie die Anreizstrukturen der Marktteilnehmer durch zu weitgehende Vorprägungen der Markthandlungen verfälschen oder auf Grund unklarer Rechtsbegriffe hohe Transaktionskosten sowie Verwaltungs- und Bürokratiekosten verursachen.

Verbraucherkreditmärkte in der EU

Blickt man für eine Beurteilung, an welcher Stelle die VKR in diesem Spannungsfeld zu verorten ist, zunächst auf die Entwicklung und Struktur der Verbraucherkreditmärkte in der EU (siehe die statistische Aufbereitung in den Abbildungen 1–4), so ist ein Punkt zentral: Die Märkte weisen erhebliche strukturelle Unterschiede auf: Sowohl Niveau als auch Aufteilung der Verbraucher Kredite variieren. Hauptursachen für die weitgehend segmentierten Verbraucherkreditmärkte in der EU sind natürliche Marktbarrieren wie unterschiedliche Kulturen, Sprachen, geografische Entfernungen und persönliche Präferenzen in Bezug auf das Angebot nationaler Anbieter (Vertrauen, Reputation, Bequemlichkeit und so weiter). Grenzüberschreitende Kreditgeschäfte finden (gerade daher) kaum statt. Zudem ist die relative Bedeutung der Verbraucher Kredite in den nationalen Volkswirtschaften – und damit ihre Wachstumsrelevanz – durch eine hohe Streuung innerhalb der EU gekennzeichnet. Dabei hat der deutsche Verbraucherkreditmarkt das größte Gewicht; die Relation der ausgereichten Verbraucher Kredite zu den Konsumausgaben liegt im europäischen Spitzenfeld.

Verschuldung und Überschuldung

Ähnlich differenziert stellt sich die Ver- und Überschuldungssituation der Konsumenten in der EU dar (innerhalb derer die Verbraucher Kredite nur eine Komponente sind; Abbildungen 5 und 6). Gleichlauf zeigen indes sämtliche der von uns ausgewerteten Statistiken im Hinblick auf die Gründe für die Entstehung von Überschuldung: Es sind in den allermeisten Fällen kaum vorhersehbare persönliche Schicksalsschläge wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Ehescheidung oder Tod des Lebenspartners (Abbildung 7).

Schaffung von Preis- und Leistungstransparenz?

Anknüpfend an diese empirische Basis muss die ökonomische Bewertung ansetzen an den drei Zielen des Gesetzentwurfs – hier sei mit der Schaffung von Transparenz begonnen.

Eine Transparenzerhöhung wird angestrebt durch drei Preisangaben, die sich in der gesamten Werbung der Kreditinstitute niederschlagen sollen: Effektiver Jahreszins, Kreditgeber-Gesamtzins und Sollzins.

Hierbei ergeben sich erstens kaum lösbare Probleme für die anbietende Bank, sämtliche Kalkulationsbestandteile im Vorhinein abzugreifen. Zweitens wird in die Preisautonomie der Banken eingegriffen, womit der Staat durch die Vorgabe bestimmter Kalkulationsschemata Preissignale verzerrt und auf diese Weise die optimale Allokation von Ressourcen in der Volkswirtschaft verhindert. Drittens wäre für die Überwachung der geplanten Regelungen eine staatliche „Preisbehörde“ erforderlich, die neben eine ebenfalls neu zu schaffende „Zulassungsbehörde“ für Kreditanbieter und vor allem ihre Vermittler zu treten hätte. Welch bürokratischer Aufwand hiermit verbunden wäre, zeigen schon jetzt die ausufernden (vor allem personellen) Konsequenzen der qualitativen Bankenaufsicht in der Säule 2 von Basel III. Viertens ist stark zu bezweifeln, dass dem Verbraucher der Einkauf durch die drei zu veröffentlichen Zinssätze künftig erleichtert würde, eher dürfte seine Verwirrung auf höherem Niveau zunehmen.

Im Rahmen einer „best advice obligation“ sehen die Regelungen umfangreiche Informations- und Beratungspflichten einer Bank mit dem Ziel vor, dem Verbraucher den für ihn „passenden“ Kredit zu verkaufen. Eine solche Einschätzung kann jedoch in der Endkonsequenz nur von jedem Verbraucher eigenverantwortlich vorgenommen werden, da dieser allein

die hierfür erforderlichen Informationen in ausreichendem Umfang und entsprechender Qualität besitzt.

Erhöhung der Markteffektivität?

Als zweites Ziel proklamiert der Entwurf eine Erhöhung der Markteffektivität in dem Sinne, dass die Marktergebnisse den Präferenzen der Anbieter und Nachfrager entsprechen (also die „richtigen“ Lösungen gefunden werden).

Dazu sollen zum einen Regelungen mit Blick auf das Anbieterverhalten dienen, die sich auf Haustürgeschäfte beziehen, den Vertrieb bzw. Verkauf persönlicher Daten regeln, bestimmte Preisstellungen verhindern und bei näher spezifizierten Typen von Kreditverträgen Vorfälligkeitsentschädigungen unterbinden sollen. Durch den zwingenden Charakter dieser Vorschriften werden jedoch wichtige Aktionsparameter von Kreditinstituten im Qualitäts- und Preiswettbewerb eingeschränkt.

Eine weitere bedeutende Neuerung des Entwurfs ist die Ausweitung der gesamtschuldnerischen Haftung (joint and several liability) von Kreditgeber und Lieferant. Dementsprechend würde der Kreditgeber bei vermittelten, zweckgebundenen Krediten auch für Mängel bei denjenigen Gegenständen haften, die der Kreditnehmer mit der Kreditsumme erworben hat. Hiergegen ist einzuwenden: Erstens ist nicht einzusehen, dass ein solcher Kreditnehmer besser gestellt wird (Rückgriff auf zwei Verpflichtete) als ein Käufer, der Waren gegen bar oder mit Hilfe eines nicht zweckgebundenen (Kontokorrent-) Kredits erworben hat. Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich auch dadurch, dass Anbieter solcher vermittelten, zweckgebundenen Kredite (in Deutschland namentlich vor allem die Teilzahlungsbanken) gegenüber anderen diskriminiert werden. Zweitens wird der Kreis der

in die Haftungsregelung einbezogenen Institutionen (Kreditvermittler etc.) sehr unscharf gezogen, so dass zahlreiche Rechtsstreitigkeiten in den EU-Ländern vorprogrammiert sind. Drittens ist zu erwarten, dass das Kreditangebot auf Grund höherer Haftungsrisiken für die Banken gerade dort sinkt (bzw. der Preis steigt), wo es um die Konsumfinanzierung von Verbraucherkreisen geht, denen die Finanzmittelbeschaffung über alternative Wege schwer fällt oder gar versperrt ist.

Durch die Einräumung eines kaum beschränkten Widerrufsrechts wird der Markt nicht effektiver, sondern im Gegenteil: Durch die asymmetrische Verzerrung der Risikopositionen von Kreditanbieter und Kreditnehmer sind weitere Rationierungen (oder Preiserhöhungen) zu befürchten. Denn Kreditnehmer könnten völlig sorglos Verträge abschließen und sich einem verantwortungsvollen Informieren und Handeln praktisch gänzlich entziehen. Umso problematischer erscheint die Auswahl für sie geeigneter Kredite.

Verbraucherschutz auf höherem Niveau?

Vor allem aber fokussiert der Entwurf der VKR auf die EU-weite Harmonisierung des Verbraucherschutzes auf einem höheren Niveau als derzeit. Zu diesem Zweck wird die „verantwortungsvolle Kreditvergabe“ (responsible lending) des Kreditinstituts verankert, mit der Überschuldung verhindert werden soll. Diese verpflichtet die Banken nicht nur zur Abfrage von (in den einzelnen EU-Ländern sehr unterschiedlich ausgestalteten) Datenquellen mit Schuldnerinformationen. Auch und insbesondere soll im Verkaufsgespräch die Verschuldungsgefahr des Privaten über die Laufzeit des Kredits hinreichend sicher abgeschätzt werden. Gegen eine solche Kodifizierung spricht: Erstens besteht ein Selbstinteresse der Kredit-

anbieter, private Haushalte nicht in die Verschuldung zu treiben und damit Wertberichtigungen hinnehmen zu müssen, so dass eine gesetzliche Regelung schon von hierher fraglich ist. Zweitens aber ist die besagte Einschätzung auf Grund der zuvor genannten Befunde zu den Ursachen der Überschuldung nahezu unmöglich: Künftige Krankheiten des Kreditnehmers oder auch anderer Mitglieder seines privaten Haushalts kann der Bankberater nicht erkennen. Auch aus diesem Grunde sind wiederum Streitfälle in (den noch nicht vollständig harmonisierten Rechtsräumen) der EU zu befürchten. Drittens – und dieses dürfte vor allem zu beachten sein – droht eine Kreditrationierung bzw. Preiserhöhung auf Grund der für die Banken steigenden Haftungsrisiken. Solche (auch aus den zuvor genannten Punkten drohende) Einschränkungen der Konsumentenkredite haben grundsätzlich direkte gesamtwirtschaftliche Konsequenzen: Sie reduzieren die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und lassen negative Beschäftigungseffekte erwarten (deren Höhe an dieser Stelle nicht quantifiziert wird).

Die staatliche Bevormundung würde dann letztlich dazu führen, dass diejenigen Konsumenten, die als besonders schützenswert identifiziert wurden (etwa: bankunerfahrene, einkommensschwache Verbraucher aus wirtschaftlichen und sozialen Problemregionen), erheblich schwieriger Zugang zu Kreditmitteln finden werden oder sogar gänzlich von der Kreditvergabe ausgeschlossen sind. Dann aber müssten diese auf Finanzierungsformen und -institutionen ausweichen, die außerhalb des Regelungsbereichs liegen. Damit würden solche privaten Haushalte in weniger geschützte Bereiche hinein getrieben. Insofern könnten sich erhebliche indirekte Wachstums- und Beschäftigungseffekte ergeben. Bestimmte Verbraucherkreise könnten sich Konsumwünsche nicht mehr oder nur dann erfüllen, wenn sie sich (eigentlich unerwünscht) aus dem „Schutz“raum

herausbewegen. In letzterem Fall dürfte sich die Gefahr der Überschuldung erheblich verschärfen – mit der Konsequenz, dass diese Verbraucher, die nachgewiesenermaßen eine besonders hohe Konsumquote haben, als Nachfrager ausfallen. Daraus ergeben sich dann negative Multiplikatoreffekte, die sich bis hin zu steigender Arbeitslosigkeit fortpflanzen.

Resümee: Gouvernantenhafte staatliche Bevormundung...

Im Ergebnis zeigt sich: So begrüßenswert die Ziele der VKR sind, so wenig trägt der derzeitige Regelungsentwurf dazu bei, diese zu erfüllen. Das geplante Gesetz zum Schutz des Verbrauchers erweist sich damit in letzter Konsequenz als ein Gesetz gegen den Verbraucher. Weder kann – wie angestrebt – die Transparenz und Effektivität des Marktes verbessert sowie das Schutzniveau erhöht, noch die Binnenmarktharmonisierung vorangetrieben werden. Stattdessen wird der Spirit of Competition – und damit die Grundlage des Wettbewerbs – auf Anbieter- und Nachfragerseite durch (gut gemeinte, aber ausgeuferte) Regulierung gerade geschwächt.

...statt Verpflichtung zu verantwortlichem Verbraucherhandeln

Verbraucherschutz mit Augenmaß würde bedeuten: Es ist eine Regelung zu entwerfen, die die Balance herstellt zwischen 1] dem berechtigten Anspruch des Verbrauchers auf Schutz, 2] seiner Verpflichtung zu verantwortlichem Handeln und 3] seinem Recht auf Selbstbestimmung statt governantenhafter staatlicher Bevormundung. Dabei wird es in weit umfangreicherem Maße als bisher darauf ankommen, den Selbstschutz des Verbrauchers zu ermöglichen. Dies kann nur erreicht werden durch

präventive Beratung und Information gerade derzeit noch weitgehend un-
aufgeklärter Verbraucher; die Bankenregulierung ist hierfür der falsche
Platz.

**Eine ausführliche Fassung unseres Gutachtens für den Bankenfachverband, Berlin, kann via
ikf@rub.de angefordert werden.**

Fußnoten

- 1 Zu den einzelnen Datenquellen und der gebotenen Vorsicht bei der Interpretation des Datenmaterials
siehe San José (2002), hier: S. 20f.
- 2 Korczak (2001), S. 136 für Deutschland (leicht gekürzt). Internationale Angaben bei San José (2002)
und Jentzsch (2003) mit weiteren Verweisen. Für Belgien sind nur die gemessenen Werte für kritische
Lebensereignisse wiedergegeben [weitere Daten bei San José (2002)].

Literatur

- BENSTON, G. J. (2000), *Consumer Protection as Justification for Regulating Financial Services Firms and
Products*, in: Journal of Financial Services Research, vol. 17, no. 3, S. 277 – 301.
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (2003), *Stellungnahme Verbraucherkreditrichtlinie*, Berlin.
www.bmj.bund.de/images/11590.pdf
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN (2002), Vorschlag der Europäischen Kommission für die Novellie-
rung der „Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über
den Verbraucherkredit“ – *Verbraucherkreditrichtlinie* (VKG-RiLi), Vermerk vom 16. Oktober.
- CARTWRIGHT, P. (2001), *Optimal Consumer Protection in Financial Services*, Brussels.
www.ecri.be/homedocs/pcartwright.pdf
- CROW, I., HOWELLS, G., MORONEY, M. (1993), *Credit and Debt: Choices for Poorer Consumers*, in: *Aspects
of Credit and Debt*, London, S. 11 – 51.
- DASSESE, M. (2002), *Comments on the proposal for a consumer credit directive*, in: European Credit
Research Institute, Consumer Credit Newsletter, no. 6, S. 3 – 5.
- DIEZ GUARDIA, N. (2000), *Consumer Credit in the European Union*, in: European Credit Research Institute,
Research Report no. 1, Brussels.
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2002), *Banking Integration in the Euro Area*, Occasional Paper no. 6.
- JENTZSCH, N. (2003), *The Implications of the New Consumer Credit Directive for EU Credit Market
Integration*, Position Paper, Berlin.
- KANZLER, M. (1996): *Verbraucherkreditgesetz: Eine ökonomische Analyse*, Bayreuth.
- LLEWELLYN, D. (1999), *The Economic Rationale for Financial Regulation*, in: Financial Services Authority
Occasional Paper Series no. 1.
- MAKI, D.M. (2000), *The Growth of Consumer Credit and the Household Debt Service Burden*, Working Paper,
Washington, DC.
- MCCARTHY, J. (1997), *Debt, Delinquency, and Consumer Spending*, in: Federal Reserve Bank of New York,
Current Issues in Economics and Finance, vol. 3, no. 3, S. 1 – 6.
- OCR MACRO (2001), *Study of the problem of consumer indebtedness: statistical aspects*, final report
submitted to the EU Commission DG Health & Consumer Protection, London.
- o.V.: *EU-Arbeitsgruppe zu Hypothekarkredit*, in: FAZ, 13. 5. 2003, Nr. 110, S. 19.
- REES, D. (2003), *Some reflections on the proposals for a new Directive on Consumer Credit*, in: European
Credit Research Institute, Consumer Credit Newsletter no. 6.
- SAN JOSÉ, A. (2002), *Credit Bureaus in Today's Credit Markets*, European Credit Research Institute, Research
Report, no. 4, Brussels.
- SIEBKE, J., THIEME, H. J. (2003), *Einkommen, Beschäftigung, Preisniveau*, in: Vahlens Kompendium der
Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, München, S. 95 – 188.
- SIEWECK, J. (2001), *BBE-Branchenreport Konsumentenkredite*, Jahrgang 2000/01, Band 1 und 2.

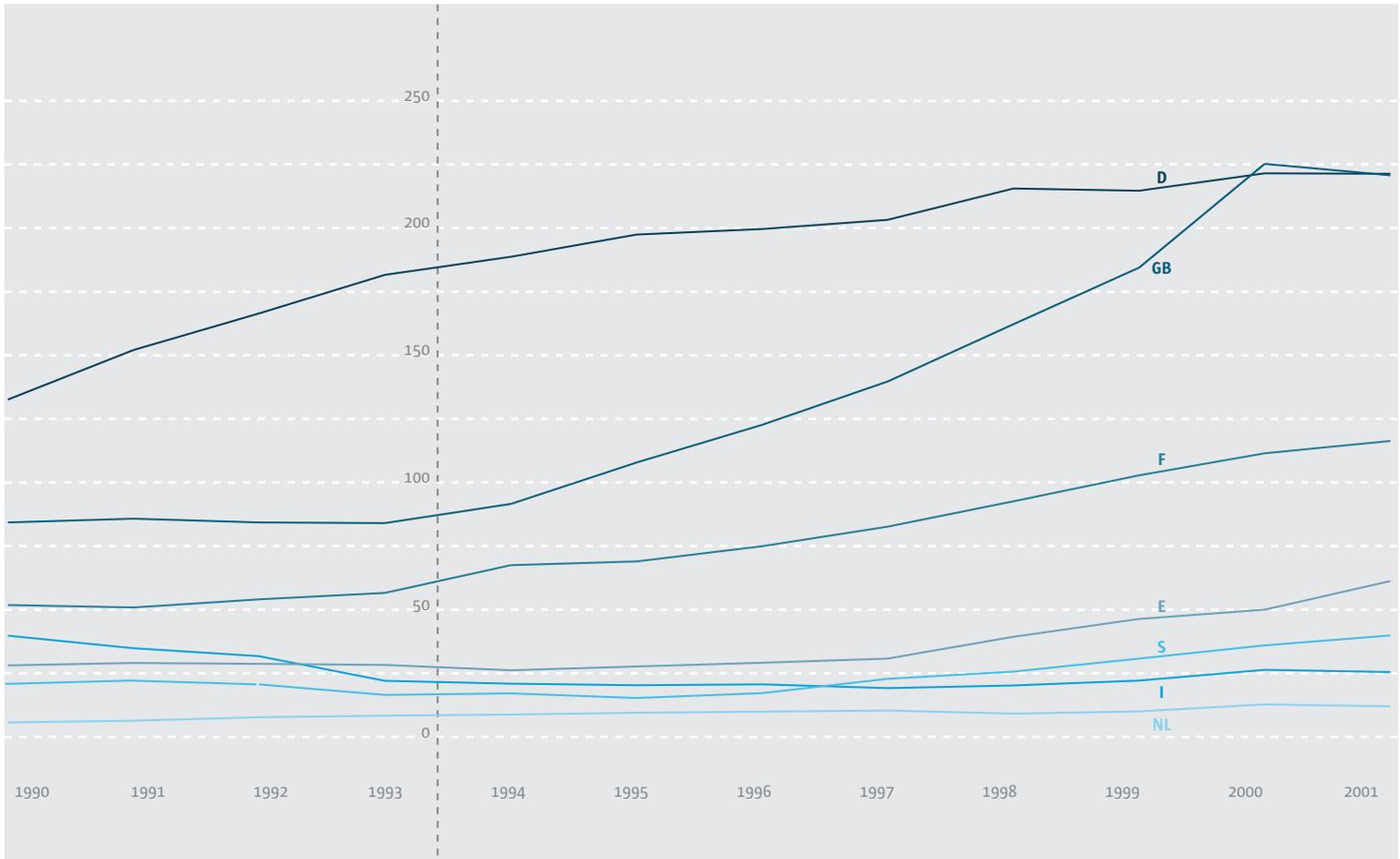


Abb. 1: Deutscher Verbrauchercreditmarkt hat größtes Gewicht in Europa – Volumina europäischer Verbrauchercreditmärkte 1990–2001 in Mrd. €. Quelle: ECRI 2003
 Fig 1.: German consumer credit market is the largest in Europe – Volumes of European consumer credit markets 1990–2001 in Bill €. Source: ECRI 2003,

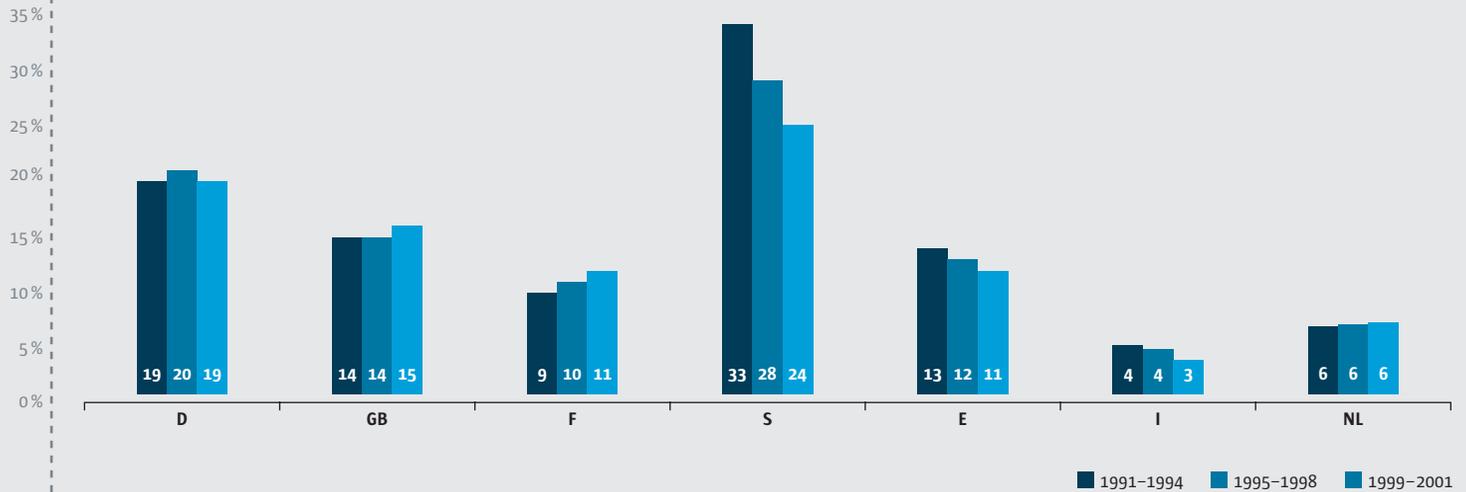


Abb. 2: Verbraucherkredite in Relation zum privaten Konsum. Quelle: ECRI, 2003, eigene Berechnungen, Angaben in %
 Fig. 2: Consumer credit as a percentage of private consumption. Source: ECRI, 2003, own computations, indicated in %

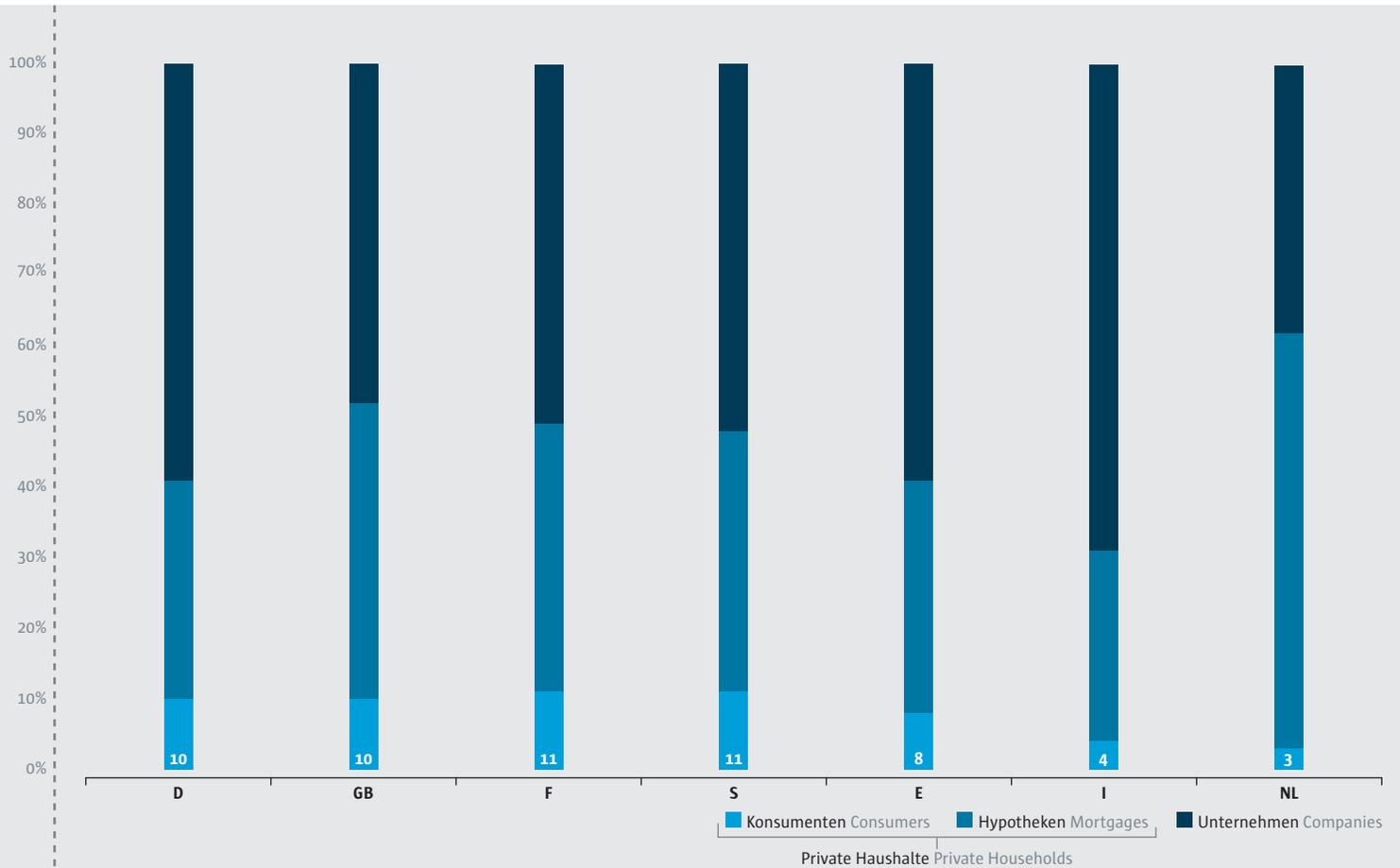


Abb. 3: Erhebliche strukturelle Unterschiede: Relative Bedeutung der Verbrauchercreditmärkte in der EU. Quelle: ECRI, 2003, eigene Berechnungen.

Fig. 3: Substantial differences: varying allocation of credit within the private sector (EU countries). Source: ECRI, 2003, own computations.

	1997	1998	1999	2000	2001
Kredite an Nichtbanken insgesamt (in Mrd. €) Total loans to non-banks (in bn. €)	5 905	6 349	6 867	7 491	7 952
Geschäfte mit Inländern (in %) Domestic business (in %)	91,6	91,6	90,4	89,9	88,9
Geschäfte mit Ländern des Euroraums (in %) Business with other Euro-area countries (in %)	2,2	2,6	3,0	3,2	3,4
Geschäfte mit der übrigen Welt (in %) Business with rest of the world (in %)	6,2	5,8	6,6	6,9	7,7

Abb. 4: Kaum grenzüberschreitende Kreditvergabe im Euroraum. Quelle: EZB, 2002, einschließlich Kredite an öffentliche Haushalte.
Fig. 4: Almost no cross-border lending in the Euro-zone. Source: ECB, 2002, including credit for public authorities.

	Quelle A Source A	% der Gesamtpopulation % of total population	Quelle B Source B	% der Gesamtpopulation % of total population
Frankreich France	500 000 Haushalte 500 000 families	2,0	—	—
Belgien Belgium	13 000 Haushalte 13 000 families	2,5	30 – 40 000 Haushalte 30 – 40 000 families	0,8
Großbritannien UK	1 Mio. Personen 1 mio. individuals	1,6	200 000 Personen 200 000 individuals	—
Deutschland Germany	2,5 – 2,7 Mio. Haushalte 2.5 – 2.7 mio. families	7,0	—	—
Niederlande Netherlands	200 000 Haushalte 200 000 families	2,9	—	—
Schweden Sweden	—	—	430 000 Personen 430 000 individuals	4,5

Abb. 5: Überschuldung in Europa. Quelle: San José, 2002.¹
Fig. 5: Overindebtedness in Europe. Source: San José, 2002.

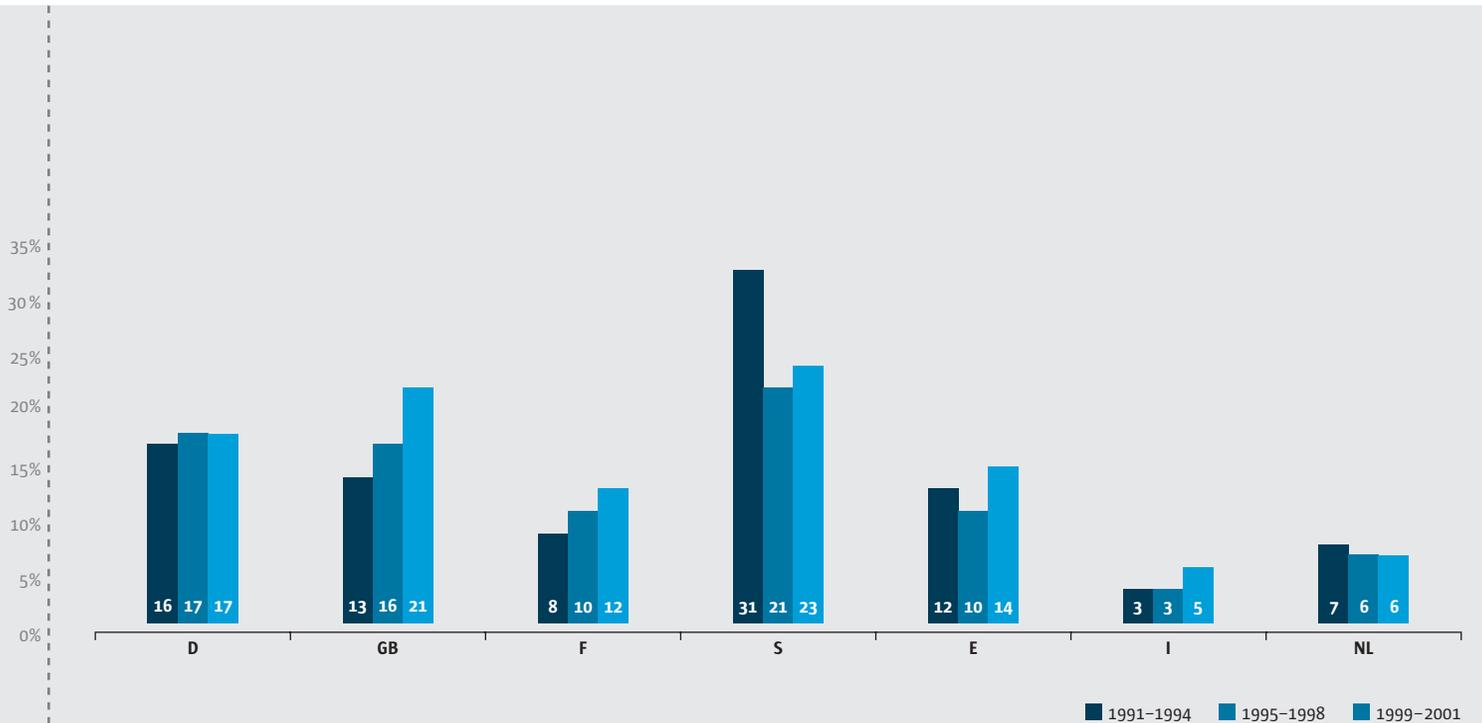


Abb. 6: Verschuldung privater Haushalte: Anteil der Konsumentenkredite am verfügbaren Einkommen. Quelle: ECRI, 2003, eigene Berechnungen.

Fig. 6: Indebtedness of private households: consumer credit as a percentage of disposable income. Source: ECRI, 2003, own computations.

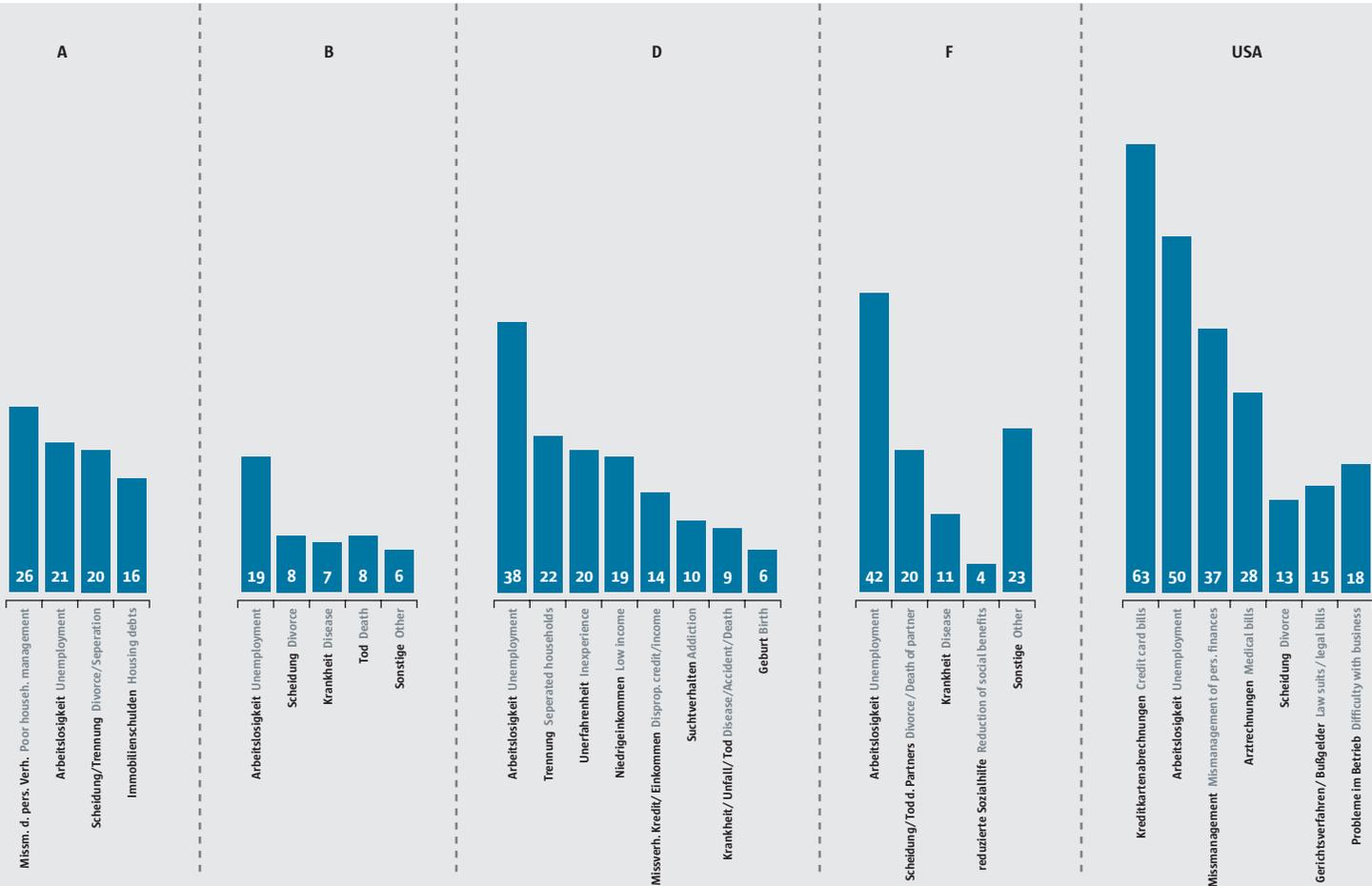


Abb. 7: Überschuldungsauslöser im internationalen Vergleich²
 Fig. 7: Overindebtedness Trigger – International Comparison



Regulatory conceptual Analysis of the EU Commission's draft for a new Consumer Credit Directive

The current formulation of the new directive planned by the EU Commission to protect private borrowers defeats its own object. Excessive, schoolmarmish governmental patronizing of consumers would prove it in its final conclusion to be a law against consumers.

WIM KÖSTERS STEPHAN PAUL STEFAN STEIN

MORE RECENTLY, the draft of a new consumer credit directive has already triggered an intense response. The Legal Affairs Committee of the European Parliament chaired by the German Rapporteur Joachim Würmeling recommended to the European Parliament the unusual step of rejecting the proposal in its entirety and requesting a new draft. The EU Commission declined this indiscriminate rejection and insists that the Committee submits precise amendments. Attempting a compromise, the Parliament resolved on November 6th 2003 to submit a completely new draft. The regulation is subject to the co-decision procedure and thus requires approval by the Parliament.

Therefore, in the following we have submitted the proposal by the EU Commission regarding a “Directive of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning credit for consumers, Brussels, 11.9.2002, Com (2002) 443 final” (Consumer Credit Directive; in brief: CCD) to a scientific appreciation with a regulatory conceptual focus. The genesis of the draft on the one hand is a prerequisite; on the other, the legal evaluation is widely left out.

The proposed directive by the EU Commission is marked by the opinion that (also) because of different legal stipulations and procedures in banking and financing consumers do not enjoy the same level of protection in all member states. Consequently, the current legal framework had to be revised in order to offer to consumers and enterprises the possibility to fully benefit from the Single European Market.

The goal of the CCD is to create the requirements for establishing a transparent market with a plus in effectiveness providing such level of consumer protection that the credit offerings for consumer loans are able to be freely transacted under the best possible terms for the supply side

as well as the demand side. The regulatory draft is to be measured by these goals.

Functional Competition as the Approach for Effective Consumer Protection

Basically – and our analysis is informed by this backdrop – the most effective consumer protection consists in competition that functions at national and at EU level (domestic market for financial services), because it is only then that consumers are able to choose between various creditors – which, in turn, limits the market influence of the latter. The essential prerequisite for this is a “spirit of competition” on the part of creditors (acceptance of competition within the given legal framework) and borrowers (confident consumer behaviour, made possible through market transparency).

There is usually a trade-off with regard to government intervention: On the one hand, for example, such intervention is frequently required to increase market transparency and thus to create the conditions for well-functioning competition. On the other hand, however, excessive adjustments can in fact weaken the “spirit of competition” by falsifying the incentive structures for market participants through excessive pre-shaping of market transactions or cause high costs for transactions, administration and bureaucracy as a result of indefinite legal terms.

Consumer Credit Markets in the EU

If while searching for an evaluation of CCD’s position within this conflict area, one first looks at the development and structure of EU consumer

credit markets (see detailed statistic compilation in fig. 1–4), then there is one central point: The markets exhibit substantial structural differences – both level and allocation of consumer credits vary. The segmentation of EU consumer credit markets is primarily caused by natural market barriers such as different cultures, languages, geographical distances and personal preferences relating to the offers made by diverse national creditors (trust, reputation, convenience, etc.). Precisely for these reasons there is hardly any cross-border loan business. Moreover, the relative significance of consumer loans – and thus their relevance for growth – is characterized in national economies by a high level of dispersion within the EU. The German consumer credit market has in this respect the largest weight; the ratio between the volume of consumer loans granted and consumption expenditure is one of the highest in Europe.

Indebtedness and Overindebtedness

The situation regarding the level of consumer indebtedness in the EU (within which consumer loans represent only one component; see fig. 5 and 6) is similarly differentiated. Contrariwise all of the statistics which we evaluated show uniform development as far as the reasons for the emergence of excessive indebtedness are concerned: In the overwhelming majority of cases unforeseeable personal strokes of fate such as unemployment, disease or death of a life partner (fig. 7).

Increasing Price and Product Transparency?

While based on the above empirical analysis any economic evaluation must relate to the three aims of the draft bill.

We start here by considering the issue of transparency. An increase in transparency is aimed at through the disclosure of three prices which are to be reflected in all credit institution advertising: annual percentage rate of charge, total lending rate and borrowing rate. First of all, this results in problems that can scarcely be solved by the offering bank which is required to take account of all costing components in advance. Secondly, the price autonomy of the banks is interfered with, so that the state distorts price signals by stipulating certain costing schemes and thus prevents optimal allocation of resources in the national economy. Thirdly, a governmental “pricing authority” would be required in order to monitor the planned regulations. It would have to take its place next to an “authorizing agency” which would likewise have to be created for creditors and, above all, their intermediaries. The bureaucratic expense which would be connected with this is already demonstrated by the excessive (above all in terms of personnel) consequences of the qualitative supervisory review process of the banks in pillar two of the New Basel Capital Accord. Fourthly, it is seriously doubtful whether consumer purchases will be facilitated by publishing the three rates of charge in future; instead this is more likely to simply increase confusion at a higher level.

Within the scope of a “best advice obligation” the regulations provide for extensive information and consulting obligations on the part of the bank with the aim of selling the most “suitable” loan to the consumer. However, in the final analysis, such an assessment can only be made by each solely responsible consumer as he alone has the necessary information in sufficient extent and appropriate quality.

Increasing Market Effectiveness?

As its second aim the draft proclaims an increase in market effectiveness in the sense that market results correspond to the preferences of the suppliers and customers (i.e. the “right” solutions are found).

For this purpose there are to be regulations with a view toward supplier behavior, which take doorstep-selling business into consideration, regulate the distribution and/or sale of personal data, prevent certain price quotations and put a stop to early repayment penalties for closely specified types of loan agreements. However, important marketing parameters on the part of credit institutions are limited by the compelling character of these regulations when it comes to quality and price competition.

A further important innovation contained in the draft is expansion of joint and several liability of creditors and suppliers. Accordingly, the creditor would in the case of brokered, earmarked loans also be liable for defects of those items which the borrower has purchased with the credit amount. The following objections should be made here: First of all, there is no reason why such a borrower should enjoy a privileged position (recourse against two debtors) compared to a purchaser who acquired goods for cash or with the aid of a (current account) loan which is not tied to a specific purpose. Distortions of competition also arise as a result of the fact that the suppliers of such brokered, earmarked loans (in Germany in the case of installment sales financing institutions in particular) are discriminated against others. Secondly, the circle of institutions included in the liability regulation (credit brokers, etc.) is drawn in a very diffuse manner so that innumerable legal disputes in the EU countries are inevitable. Thirdly, due to the higher liability risks for the banks credit offers are expected to decrease (and/or prices to increase) precisely in cases of

consumption financing for consumer groups that are hindered or unable to procure financial resources via alternative means.

By granting a virtually unlimited right of withdrawal the market does not become more effective, quite on the contrary: Further rationing (and corresponding price increases) are to be feared as a result of this asymmetrical distortion of the risk positions of borrowers and creditors, because borrowers could freely conclude agreements and completely eschew any duty to responsibly inform themselves or to act responsibly. A selection of suitable loans for them appears then to be even more problematic.

Consumer Protection at a Higher Level?

Above all, however, the draft of the CCD focuses on the harmonization of consumer protection throughout the EU at a higher level than at present. For this purpose “responsible lending” on the part of credit institutions is to be established with which overindebtedness is to be prevented. This not only obliges banks to consult centralized credit databases (with very different structures in the individual EU countries) containing information on debtors; the risk of indebtedness of private borrowers for the term of the loan in particular is to be sufficiently assessed during the sales talk.

The argument against such codification is that, first of all, creditors themselves have a vested interest in not driving private households into debt and thus having to accept value adjustments, so that a legal regulation is superfluous here already from the outset. Secondly, the said assessment is nearly impossible due to the findings mentioned above with regard to the causes of overindebtedness: The bank advisor is unable to detect the future problems of a private household. Once again, disputes in (still incompletely harmonized legal areas of) the EU are to be feared

for this reason. Thirdly – and this should be taken into consideration more than anything else – credit rationing and/or a price increase threats arise due to the increased liability risks for the banks. Such restrictions to consumer loans basically have direct overall economic consequences: They reduce the growth rate of the gross domestic product and threaten negative effects on employment (the extent of which is not quantified in this analysis).

Thus governmental patronizing would in the long run result in the fact that those consumers who have been identified as particularly worthy of protection (for example: those with no bank experience, low-income consumers from economic and social problem regions) will experience a substantial difficulty in obtaining financial resources or even be completely excluded from lending. As a consequence they would have to resort to forms of financing and to institutions which are outside of the scope of the regulations. Thus such private households would be driven into less protected areas. To that extent substantial indirect growth and employment effects may be the result. Certain consumer groups would thus be limited in their purchasing power or forced to (undesirably) move out of the “protected” sphere. In the latter case the risk of overindebtedness will most likely be substantially intensified – with the result that these consumers, who have a verifiably high propensity to consume, no longer contribute to demand. This, in turn, results in negative multiplier effects which may be translated into rising unemployment.

Summary: Schoolmarmish Governmental Patronizing...

As welcome as the aims of the CCD may be, the less the present draft regulation contributes to their fulfillment. The law planned to protect consumers

proves in the final analysis to be a law against the consumer. Neither can – as intended – the transparency and effectiveness of the market be improved nor the level of protection increased, nor harmonization of the domestic market advanced. Instead, the spirit of competition – and thus the basis of competition – is weakened for both supply and demand by (well meant, but excessive) regulation.

... Instead of a Consumer’s Obligation to Act Responsibly

Consumer protection with a proper degree of moderation would mean that a regulation should be drafted which strikes a balance between 1] the consumer’s justified claim for protection, 2] the consumer’s obligation to act responsibly and 3] the consumer’s right to self-determination instead of schoolmarmish governmental patronizing. In much greater measure than it has been the case so far it will be important to enable consumers to protect themselves. This can only be achieved by providing preventive advice and information to uninformed consumers; bank regulation is the wrong place for this.

Order the full text of our report commissioned by the Bankenfachverband, Berlin (German Association of Specialised Banks) via ikf@rub.de

Literature

see page 07.



fürsorge [ˈfʏ:rˈzɔrgə]

practical help that is provided, happiness and safety for a person or a group, helping or caring for somebody especially when they are in trouble, preparations made for something that might or will happen in the future

02–13 **ORDNUNGSPOLITISCHE ANALYSE DES VORSCHLAGS DER EU-KOMMISSION FÜR EINE NEUE VERBRAUCHERKREDITRICHTLINIE** Die von der EU-Kommission geplante neue Richtlinie zum Schutz privater Kreditnehmer verfehlt ihre Absichten. Eine übertriebene staatliche Fürsorge kehrt sie letztlich in ein Gesetz gegen den Verbraucher. 14–18 **REGULATORY CONCEPTUAL ANALYSIS OF THE EU COMMISSION'S DRAFT FOR A NEW CONSUMER CREDIT DIRECTIVE** The current formulation of the new directive planned by the EU Commission to protect private borrowers defeats its own object. Excessive, schoolmarmish governmental patronizing of consumers would prove it in its final conclusion to be a law against consumers.

