



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 4. Januar 2016
(OR. en)

5003/16

EF 1
ECOFIN 1

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	10. Januar 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2015) 630 final
Betr.:	GRÜNBUCH über Finanzdienstleistungen für Privatkunden Bessere Produkte, größere Auswahl und mehr Möglichkeiten für Verbraucher und Unternehmen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 630 final.

Anl.: COM(2015) 630 final



Brüssel, den 10.12.2015
COM(2015) 630 final

GRÜNBUCH

über Finanzdienstleistungen für Privatkunden

Bessere Produkte, größere Auswahl und mehr Möglichkeiten für Verbraucher und Unternehmen

Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden

Bessere Produkte, größere Auswahl und mehr Möglichkeiten für Verbraucher und Unternehmen

Abschnitt 1 Schaffung eines echten europäischen Finanzdienstleistungsmarkts für Privatkunden

Der Binnenmarkt der Europäischen Union und die damit verbundenen vier Freiheiten¹ bieten den Bürgerinnen und Bürgern der EU herausragende Möglichkeiten. In den Bereichen, in denen der Binnenmarkt bereits weit fortgeschritten ist, wie etwa im Flugverkehr, profitieren 500 Millionen Verbraucher von einem breiten Wettbewerb, der eine größere Auswahl, bessere Dienstleistungen und günstigere Preise mit sich bringt. Eine der Prioritäten von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker besteht darin, einen vertieften und faireren Binnenmarkt zu verwirklichen.

Das Privatkundengeschäft umfasst eine Reihe von Dienstleistungen, die für die Bürgerinnen und Bürger von großer Bedeutung sind: Es geht darum, wo wir unsere Ersparnisse halten, wie wir für das Alter vorsorgen, wie wir ein Haus oder andere Dinge bezahlen und wie wir uns gegen gesundheitliche Probleme oder Unfälle absichern. Die Entwicklung funktionierender europaweiter Märkte für diese Dienstleistungen wird die Auswahl für die Verbraucher verbessern, erfolgreiche Anbieter in die Lage versetzen, ihre Dienstleistungen EU-weit anzubieten und neue Marktteilnehmer sowie die Innovationstätigkeit unterstützen. Bislang gibt es im Bereich der Finanzdienstleistungen für Privatkunden aber noch keine echten europaweiten Märkte. Finanzdienstleistungen für Privatkunden werden nur zu einem kleinen Teil grenzübergreifend in Anspruch genommen. Auf den inländischen Märkten gibt es viele gute Finanzprodukte, aber es ist für Verbraucher in einem bestimmten EU-Mitgliedstaat schwierig, in einem anderen Mitgliedstaat angebotene Produkte zu erwerben. Dies bewirkt nicht nur eine Einschränkung der Auswahl. Es gibt Belege dafür, dass die Preise innerhalb der EU sehr unterschiedlich sind: So kann eine Kraftfahrzeugversicherung für ein und denselben Kunden in bestimmten Mitgliedstaaten doppelt so teuer sein wie in anderen.

Durch die Digitalisierung – die technologiegestützte Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und Dienstleistungen – bedingt haben potenzielle Kunden leichten Zugang zu Informationen. Dadurch hat der Standort der an einer Transaktion Beteiligten an Bedeutung verloren. Die Digitalisierung kann dazu beitragen, das Preisniveau zu senken und die Vergleichbarkeit der Produkte zu verbessern, so dass die Verbraucher besser in der Lage sind, fundierte finanzielle Entscheidungen zu treffen. Auf lange Sicht dürfte die Digitalisierung es den Unternehmen ermöglichen, ihre Produkte unionsweit anzubieten; dies bringt die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarkts ein Stück weiter voran.

Die Stärkung von Zuversicht und Vertrauen wird für die Weiterentwicklung des Binnenmarkts in diesem Bereich sehr wichtig sein: gemeint sind die Zuversicht der Unternehmen, grenzübergreifend Geschäfte tätigen zu können und das Vertrauen der

¹ Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gewährleistet den freien Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen innerhalb der EU.

Verbraucher, dass ihre Interessen geschützt sind, wenn sie eine grenzübergreifende Dienstleistung in Anspruch nehmen. Diese Ziele können nur dann erreicht werden, wenn Dienstleistungen und Produkte verständlich sind: Deshalb sollten Informationen über ihr Funktionieren, ihren Preis und ihre Merkmale im Vergleich zu denen anderer Produkte in einer für den Verbraucher verständlichen Weise zur Verfügung stehen.

Aufbauend auf früheren einschlägigen Maßnahmen der EU wird in diesem Grünbuch untersucht, was getan werden kann, damit der Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen konkrete Verbesserungen für den Alltag der Menschen in der EU bewirken kann. Ein verbesserter Finanzdienstleistungsmarkt für Privatkunden würde auch neue Marktchancen für Anbieter schaffen und das Wachstum der europäischen Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen.

1.1 Ziel

Dieses Grünbuch soll eine Diskussionsgrundlage für die Frage bieten, wie der europäische Finanzdienstleistungsmarkt für Privatkunden (bei den Finanzdienstleistungen handelt es sich um Versicherungen, Kredite, Zahlungen, Giro- und Sparkonten und Privatkundenanlagen) weiter geöffnet werden kann, mit dem Ziel, unter Wahrung eines angemessenen Verbraucher- und Anlegerschutzes Verbesserungen für Verbraucher und Unternehmen zu erreichen. Auf der Grundlage des Grünbuchs soll festgestellt werden, welchen Hindernissen Verbraucher und Unternehmen bei der vollen Ausschöpfung der Möglichkeiten des Binnenmarktes genau begegnen und wie diese Hindernisse überwunden werden können – unter anderem durch optimale Nutzung neuer Technologien, wobei geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen sind. Folgendes soll erleichtert werden:

- Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der EU sollen Finanzdienstleistungen für Privatkunden leichter in anderen EU-Mitgliedstaaten anbieten können;
- Verbraucher sollen Finanzdienstleistungen für Privatkunden, die in anderen EU-Mitgliedstaaten angeboten werden, leichter in Anspruch nehmen können und
- Bürger sollen ihre Finanzdienstleistungsprodukte leichter mitnehmen können, wenn sie von einem Mitgliedstaat in einen anderen ziehen, um zu studieren, zu arbeiten oder ihren Ruhestand zu verbringen: dies wird als „Portabilität“ bezeichnet.

Das Grünbuch soll die Diskussion auf europäischer und auf nationaler Ebene anregen. Es bildet eine Aufforderung an das Europäische Parlament und den Rat, die übrigen EU-Organe, die nationalen Parlamente und alle interessierten Kreise, Vorschläge für mögliche kurz- und längerfristige Maßnahmen zu unterbreiten, mit denen sich ein gut funktionierender und wettbewerbsfähiger europäischer Markt in diesem Bereich verwirklichen ließe. Im Grünbuch wird daher Folgendes untersucht:

- (1) der derzeitige Stand des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden und die jüngste Entwicklung der Digitalisierung (Abschnitt 2) und
- (2) die Maßnahmen, die auf EU- bzw. auf nationaler Ebene getroffen werden müssen, um die Hindernisse, die einem grenzübergreifenden Handeln seitens der Verbraucher und der Unternehmen zurzeit entgegenstehen, zu beseitigen (Abschnitt 3).

1.2 Bisherige Maßnahmen der EU auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen für Privatkunden

Das Vertrauen der Verbraucher in den Finanzsektor und in Finanzdienstleistungen für Privatkunden hat unter der Finanzkrise und dem Imageschaden der Finanzwirtschaft gelitten. Im Hinblick auf die Wiederherstellung dieses Vertrauens und die Weiterentwicklung des Binnenmarkts hat die EU kürzlich eine Reihe legislativer Maßnahmen im Bereich der Finanzdienstleistungen für Privatkunden ergriffen. Einige dieser Maßnahmen werden derzeit noch auf nationaler Ebene umgesetzt. Sie werden in diesem Grünbuch weiter erörtert und beinhalten Folgendes:

- die Befähigung der Verbraucher, fundierte Entscheidungen zu treffen; erreicht werden soll dies durch gesteigerte Transparenzanforderungen und bessere Beratung, z. B. vor der Inanspruchnahme bestimmter Finanzprodukte wie Zahlungskonten, Verbraucher- und Hypothekarkredite, Anlageprodukte und Versicherungen;
- die Förderung der Entwicklung wettbewerbsfähiger Märkte für Zahlungskonten durch Gewährleistung eines EU-weiten Rechts auf Inanspruchnahme grundlegender Zahlungsfunktionen, durch Verbot der Diskriminierung aus Gründen des Wohnsitzes bei der Nutzung von Zahlungskonten und durch Gewährleistung des Zugangs zu bestimmten Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Zahlungskontenwechsel auf nationaler Ebene;
- die Verbesserung der Verbraucherschutzvorschriften für Investitionen, Hypothekarkredite und Versicherungen, um das Vertrauen der Verbraucher in Bezug auf im Inland und grenzübergreifend getätigte Geschäftsabschlüsse zu stärken;
- die Erleichterung des grenzübergreifenden Vertriebs von Versicherungen und Hypothekarkrediten mit dem Ziel, den Wettbewerb zu beleben.

Finanzdienstleistungen für Privatkunden unterliegen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene einer Vielzahl von Vorschriften und Regelungen, die auf den Schutz der Verbraucher und die Förderung eines EU-Binnenmarkts für die genannten Dienstleistungen abzielen. Dazu zählen sektorübergreifende Vorschriften, z. B. zu missbräuchlichen Klauseln in Verbraucherverträgen und unlauteren Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen und Verbrauchern², sowie sektorspezifische Rechtsvorschriften für zahlreiche Finanzprodukte und Zahlungsdienste. Die Kommission verfolgt die Umsetzung und Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten aufmerksam und fördert weiterhin die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden, um sicherzustellen, dass die Vorschriften in allen Teilen der Europäischen Union wirksam werden.³ Auch die Arbeit

² Siehe u. a. die Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln: Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABl. L 95 vom 21.4.1993, S. 29) sowie die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken: Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).

³ Zu den wichtigen Instrumenten zählt das auf der Grundlage der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz eingerichtete Netz für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz – Verordnung (EG)

der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung.⁴ Parallel dazu hat die Kommission den Rechtsrahmen für Finanzdienstleistungen für Privatkunden regelmäßig geprüft, um stärker integrierte, wettbewerbsfähigere und fairere Märkte für Finanzdienstleistungen zu schaffen.⁵

1.3 Das Grünbuch vor dem Hintergrund der allgemeinen Prioritäten der Kommission

Diese Konsultation ergänzt andere wichtige Initiativen der Kommission:

- *Digitaler Binnenmarkt* – Im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt⁶ soll unter anderem das Problem des ungerechtfertigten „Geoblockings“ (vom Anbieter auferlegte Vertriebsbeschränkungen) gelöst werden, um für Verbraucher und Unternehmen europaweit einen besseren Zugang zu online angebotenen Waren und Dienstleistungen zu gewährleisten. Darüber hinaus befasst sich die Strategie mit dem Thema „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ für die verschiedenen Dienstleistungsanbieter und sieht eine umfassende Bewertung von Online-Plattformen mit besonderem Schwerpunkt auf der Verarbeitung von Daten vor. Ferner zielt die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt darauf ab, durch Förderung der Normungstätigkeit eine Verbesserung der technologischen Interoperabilität zu erreichen. All diese Punkte sind für die Digitalisierung des Finanzsektors relevant, wenngleich sie nicht finanzsektorspezifisch sind.
- *Kapitalmarktunion* – Die Kapitalmarktunion⁷ soll den Binnenmarkt für Kapital stärken, um Unternehmen in den verschiedenen Phasen ihrer Entwicklung mehr Finanzierungsmöglichkeiten zu eröffnen und Sparerinnen und Investoren zu mehr Wahlmöglichkeiten und besseren Renditen zu verhelfen.
- *Binnenmarktstrategie* – Im Rahmen der Binnenmarktstrategie⁸ werden gezielte Maßnahmen in den folgenden drei Schlüsselbereichen durchgeführt: Schaffung neuer Chancen für Verbraucher, Berufstätige und Unternehmen, Förderung von Modernisierung und Innovation und Gewährleistung der praktischen Umsetzung, so

Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1).

⁴ Die drei ESAs sind die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA).

⁵ Dieser Rahmen umfasst u. a. den Aktionsplan der Kommission für Finanzdienstleistungen (1999), die Mitteilung der Kommission: Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (KOM(2007)33 endg.), das Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt (COM/2007/0226 endg.) und das GRÜNBUCH Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen (COM/2011/0941 endg.).

⁶ Mitteilung der Kommission: Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa (http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_de.pdf).

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion (COM(2015) 468 final vom 30.9.2015).

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen (COM(2015) 550 final vom 28.10.2015).

dass Verbraucher und Unternehmen davon im Alltag profitieren. Die Strategie zielt auf die Erleichterung der grenzübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen und die Beseitigung der wichtigsten Hindernisse für Unternehmensdienstleistungen und Bauwirtschaft ab. Die Kommission wird die Marktentwicklungen untersuchen und, falls erforderlich, im Bereich der Versicherungsanforderungen, die für die Erbringer von Bauleistungen und von Unternehmensdienstleistungen gelten, tätig werden.

Ferner berücksichtigt und ergänzt das vorliegende Grünbuch andere, spezifischere Initiativen der Kommission, wie die Sondierung zum EU-Regulierungsrahmen für Finanzdienstleistungen⁹, die laufenden Arbeiten zur Beseitigung vertragsrechtlicher Hindernisse im Versicherungssektor¹⁰, die Bewertung des Potenzials der Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen¹¹ und die laufende Sektoruntersuchung zum elektronischen Geschäftsverkehr¹².

Abschnitt 2 Aktueller Stand der Finanzdienstleistungsmärkte für Privatkunden

2.1 Fragmentierte Märkte und unzureichender Wettbewerb

Zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede hinsichtlich Preis und Auswahl. Auf bestimmten Märkten gibt es nur wenige Verbraucher, die einen Produktwechsel vornehmen; dies könnte die Anreize für Unternehmen, miteinander in Wettbewerb zu treten, verringern. Darüber hinaus ist in einigen Mitgliedstaaten eine hohe Konzentration von Dienstleistungserbringern festzustellen. Die EU-Finanzdienstleistungsmärkte für Privatkunden weisen nur ein geringes Maß an grenzübergreifender Aktivität auf. In gewissem Umfang spiegelt dies die kulturellen und nationalen Präferenzen und die Wahl der Verbraucher wider. Nicht alle Verbraucher sind an grenzübergreifenden Finanzdienstleistungen interessiert. Es sollte jedoch geprüft werden, ob mehr getan werden kann, um die Fragmentierung zu verringern.

Die Zunahme der Online-Käufe bietet den Unternehmen ein erhebliches Potenzial, Kunden in anderen Mitgliedstaaten im Fernabsatz zu bedienen. Darüber hinaus bilden die Verbraucher, die innerhalb der Union mobil sind, einen großen potenziellen Markt: So leben 13,6 Millionen EU-Bürger im EU-Ausland und eine noch wesentlich größere Zahl von EU-Bürgern dürfte dies irgendwann in ihrem Leben tun.¹³ Darüber hinaus wohnen 35 % der europäischen Bürgerinnen und Bürger in Grenzregionen zu anderen Mitgliedstaaten¹⁴, und viele erledigen

⁹ Europäische Kommission, Sondierung: EU-Regulierungsrahmen für Finanzdienstleistungen (http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/consultation-document_de.pdf).

¹⁰ Weitere Informationen http://ec.europa.eu/justice/contract/insurance/index_de.htm

¹¹ Richtlinie 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher und zur Änderung der Richtlinie 90/619/EWG des Rates und der Richtlinien 97/7/EG und 98/27/EG (ABl. L 271 vom 9.10.2002, S. 16).

¹² Weitere Informationen http://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries_e_commerce.html

¹³ Eurostat, Statistiken über die Unionsbürgerschaft – Grenzüberschreitende Tätigkeiten, April 2013 (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizenship_statistics_on_cross-border_activities) (März 2015).

¹⁴ Gebiete mit besonderen geografischen Gegebenheiten, Arbeitspapier, Regionalpolitik der Europäischen Union, Nr. 02/2009, S. 4-5.

bereits einen Teil ihrer Einkäufe in ihren „lokalen“ Grenzregionen¹⁵. Dies sollte auch in Bezug auf die Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen für Privatkunden möglich sein, aber häufig ist dies nicht der Fall. Damit die Märkte für alle Unternehmen zugänglich sind, sollten unnötige und ungerechtfertigte Hindernisse für neue Marktteilnehmer abgebaut werden; dies gilt insbesondere für Unternehmen, die in der Lage sein könnten, ihre Produkte innerhalb der EU grenzübergreifend anzubieten.

Wohnen Sie in Belgien?

* **Ja** **Nein**

Falls Sie Ihren Wohnsitz nicht in Belgien haben, können Sie kein Konto bei ABC Direct eröffnen.

Geringe grenzübergreifende Tätigkeit

Der Anteil der direkten grenzübergreifenden Transaktionen an den Finanzdienstleistungen für Privatkunden ist momentan nur gering, da die Verbraucher diese im Allgemeinen auf ihrem heimischen Markt erwerben und die Unternehmen ganz überwiegend Märkte bedienen, in denen sie physisch präsent sind.¹⁶ Jüngste Studien haben ergeben, dass weniger als 3 % der Verbraucher bereits Kreditkarten, Girokonten und Hypotheken aus einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch genommen haben.¹⁷ Lediglich 5 % der Verbraucherkredite wurden im Ausland aufgenommen.¹⁸ Innerhalb des Euro-Währungsgebiets machen grenzübergreifende Kredite weniger als 1 % der insgesamt an private Haushalte vergebenen Kredite aus.¹⁹ Im Versicherungssektor entfielen auf die grenzübergreifende Erbringung von Dienstleistungen in den Jahren 2011 und 2012 nur rund 3 % der insgesamt verbuchten Bruttoprämien.²⁰

Unterschiede bei Preis und Auswahl

Der Umstand, dass die Preise für identische oder vergleichbare Produkte, die auf verschiedenen nationalen Märkten unter Umständen von ein und demselben Anbieter angeboten werden, unterschiedlich sind, ist ein Anzeichen für eine Fragmentierung des Marktes. Bei der Gründung von Niederlassungen in anderen Märkten neigen Unternehmen dazu, ihre Preise an die lokalen Bedingungen anzupassen, und exportieren

¹⁵ Europäisches Parlament, Das EU-Vertragsrecht als Mittel zur Erleichterung grenzüberschreitender Geschäfte aus der Sicht der Verbraucher, 2010 (<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1483>), S. 9.

¹⁶ Special Eurobarometer Survey 373 – Retail Financial Services, S. 28 ff (http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/policy/eb_special_373-report_en.pdf).

¹⁷ Special Eurobarometer survey 373 Retail Financial Services, S. 32.

¹⁸ Study on the functioning of the consumer credit market in Europe, Juli 2013 (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/consumer_credit_market_study_en.pdf), S. x-xi.

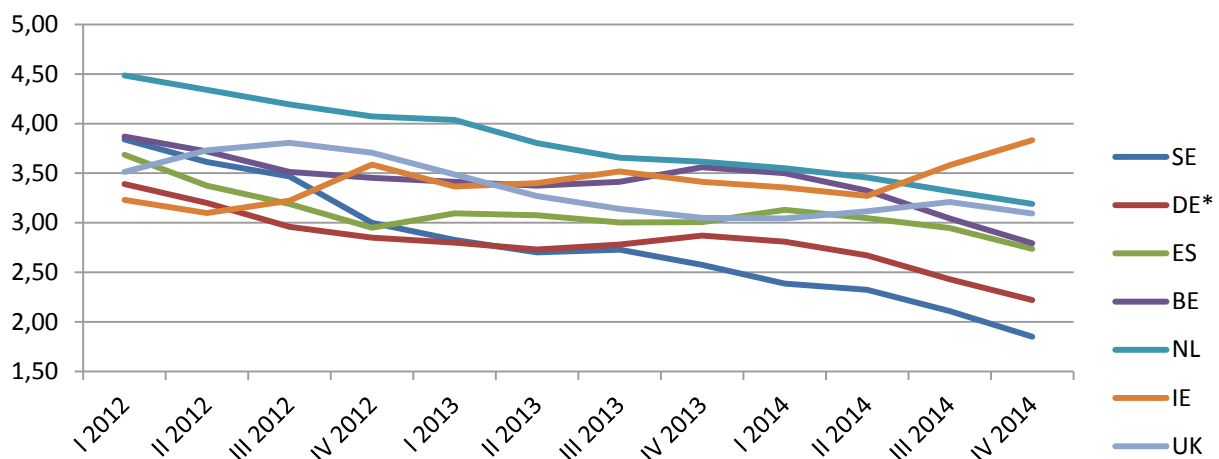
¹⁹ Quelle: Statistical Data Warehouse der EZB.

²⁰ DSF Policy Paper N°45s „Cross-border insurance in Europe“ Dirk Schoenmaker und Jan Sass, November 2014, S. 12.

wettbewerbsfähigere Preise im Allgemeinen nicht in andere Märkte. Die Fragmentierung des Marktes zeigt sich auch an der eingeschränkten Auswahl, die Verbrauchern in bestimmten Mitgliedstaaten zur Verfügung steht; so haben die Verbraucher auf bestimmten Märkten lediglich Zugang zu Festzinshypotheken, während sie auf anderen ausschließlich variable Zinssätze erhalten können²¹.

Im Bankensektor lassen die von der Nutzergruppe „Finanzdienstleistungen“ (FSUG) zusammengetragenen Informationen darauf schließen, dass bei einer Reihe von Produkten im Bankensektor mitunter erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, die sich nicht in vollem Umfang durch objektive Unterschiede hinsichtlich Kaufkraft und nationalen Preisniveaus erklären lassen.²² Die jährlichen Gebühren für eine Kreditkarte reichen von 9,10 EUR in Rumänien bis knapp 114 EUR in der Slowakei. Offline-Überweisungen sind in einigen Mitgliedstaaten gebührenfrei, kosten aber in Frankreich durchschnittlich 3,58 EUR. Auch gibt es eine erhebliche Streuung bei den Zinsen, die Haushalte in den einzelnen Ländern für Hypothekendarlehen entrichten (siehe Abbildung 1)²³. Bei Verbrauchercrediten ist eine größere Streuung zu beobachten als bei Hypothekarkrediten.

Abbildung 1: Daten des Europäischen Hypothekenverbands zu Zinssätzen für neue Wohnimmobilienkredite nach Quartal (2012-2014)



*Aufgrund des Gewichtungssystems dürften kurzfristige Kredite beim gewichteten Durchschnitt für den Gesamtmarkt überbewertet werden, denn die Kreditvolumen beinhalten Laufzeitverlängerungen, die aber in der Regel kürzere Zinsfristen aufweisen.

Im Versicherungssektor kommt es vor, dass Versicherungsnehmer in Abhängigkeit von ihrem Wohnort für eine bestimmte Versicherung das Doppelte zahlen als andere Versicherungsnehmer mit vergleichbarem Risikoprofil für eine vergleichbare Versicherung. Aus den von der FSUG zusammengetragenen Informationen geht hervor, dass die

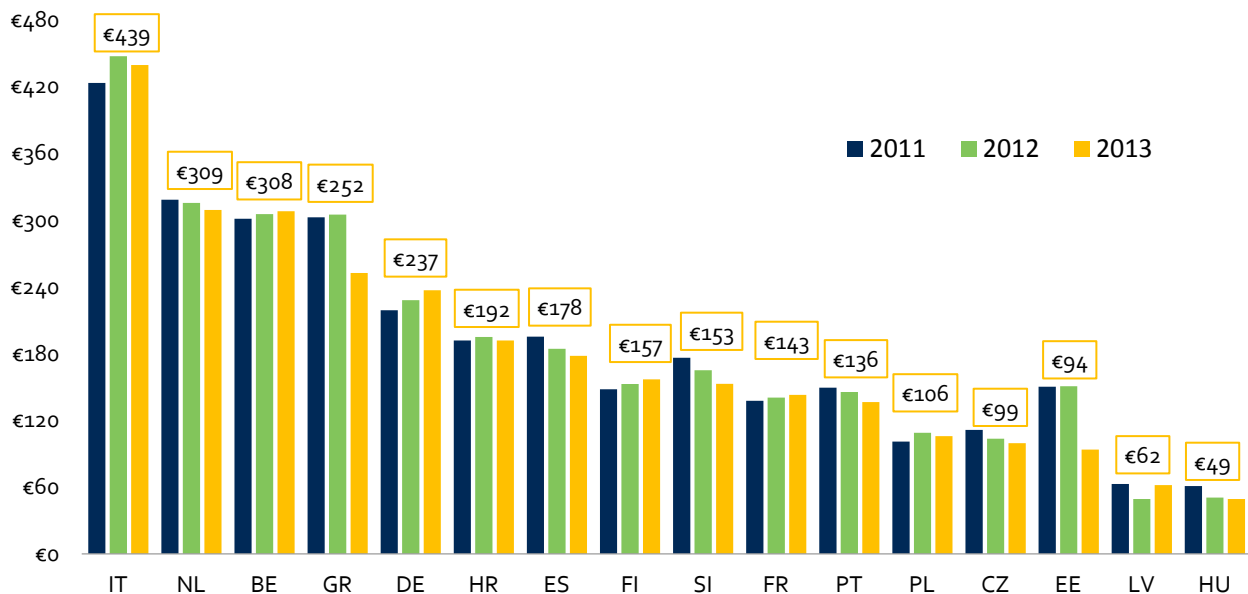
²¹ Europäischer Hypothekenverband, Hypostat 2015, S. 15.

²² Nutzergruppe „Finanzdienstleistungen“ „Integration der Finanzmärkte für Privatkunden“ (http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/fsug/papers/index_en.htm).

²³ Quelle: Europäischer Hypothekenverband.

monatlichen Prämien für ein vergleichbares Lebensversicherungsprodukt (kein Anlageprodukt) mit einer Laufzeit von 25 Jahren von 10 EUR pro Monat in der Slowakei und 12,40 EUR pro Monat in Spanien bis 65 GBP pro Monat im Vereinigten Königreich reichen. Bei Kraftfahrzeugversicherungen unterscheiden sich die Angebote sogar bei demselben Fahrzeugmodell (Abbildung 2).²⁴

Abbildung 2: Durchschnittliche Prämien für obligatorische Haftpflichtversicherungen nach Ländern



Die Preisunterschiede sind zurückzuführen auf Faktoren wie unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern oder Unterschiede in Bezug auf Kaufkraft, Geld- und Kreditsysteme oder institutionelle Strukturen (z. B. Besteuerung, Regulierung oder Aufsicht), Finanzierungskosten, Angebotsformen (zuweilen in Verbindung mit Produktkopplung oder -bündelung) und Preisstrukturen in den lokalen Märkten. Bei Versicherungen (insbesondere Kraftfahrzeugversicherungen) können die mit der Gewährung von Versicherungsschutz verbundenen Kosten und Risiken in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich variieren; dies kann in gewissem Umfang ein Grund für Preisunterschiede sein. Bei Produkten, die weniger stark an den geografischen Standort oder lokale Risikomerkmale gebunden sind, wie zum Beispiel Lebensversicherungen, scheint es jedoch keine objektive Begründung für das Ausmaß der Preisunterschiede zu geben (wenngleich die Lebenserwartung nicht in allen Mitgliedstaaten gleich sein mag). Diese Faktoren erklären das Ausmaß der Preisfragmentierung in der EU nicht immer in ausreichender Weise.

²⁴ Insurance Europe Report on European Motor Insurance Markets, Seite 40 (Abbildung 48), November 2015 (www.insuranceeurope.eu); siehe auch die Retail Insurance Market Study von Europe Economics (26.11.2009), S. 301 & 315 (http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/motor/20100302rim_en.pdf).

Unzureichender Wettbewerb und geringe Neigung der Verbraucher zu einem Anbieterwechsel

Bei der Mehrheit der Privatkundenmärkte für Bank- und Versicherungsprodukte handelt es sich um stark konzentrierte Märkte, die Anzeichen dafür aufweisen, dass sie nicht ausschließlich durch den Wettbewerb bestimmt werden; dies schränkt die Auswahl der Verbraucher sowie den Nutzen und die Qualität der von ihnen in Anspruch genommenen Produkte ein. So reichte der Marktanteil der fünf größten Anbieter im Bankensektor Ende 2013 von knapp 95 % in Griechenland bis mehr als 30 % in Deutschland und Luxemburg.²⁵ Im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Überprüfung der Gruppenfreistellungsverordnung für die Versicherungswirtschaft gab die Mehrheit der Versicherer und ihrer Branchenverbände an, dass die Versicherungsmärkte wettbewerbsbestimmt seien.²⁶ Dennoch ist sowohl im Bereich der Lebens- als auch im Bereich der Schadenversicherung eine hohe Konzentration zu beobachten; so reichen die Konzentrationskennziffern im Lebensversicherungssektor, gemessen am Marktanteil der fünf größten Lebensversicherungsgesellschaften im Jahr 2013, von 100 % in Estland und Malta bis 40 % in Deutschland und Kroatien.²⁷ Diese großen Unterschiede scheinen nicht durch die unterschiedliche Größe dieser Märkte begründet zu sein.

In der EU ist der Wechsel zwischen verschiedenen Produkthanbietern eher selten.²⁸ Den Eurobarometer-Daten aus dem Jahr 2012 zufolge hatten mehr als 85 % der Befragten mit einem Privatkredit oder einer Kreditkarte den Anbieter bislang nicht gewechselt bzw. zu wechseln versucht.²⁹ Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Märkte für Sparkonten auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht gut funktionieren, da die Verbraucher demselben Anbieter und Produkt „verhaftet bleiben“, auch wenn vergleichbare Produkte mit höherer Rendite vorhanden sind.³⁰ Verbraucherbarometern zufolge zählen Finanzdienstleistungen für Privatkunden zu den Bereichen, in denen die Verbraucher mit den erbrachten Dienstleistungen am wenigsten zufrieden sind.³¹ Diese Kombination aus einem hohen Grad an Unzufriedenheit, Preisunterschieden und geringen Wechselquoten könnte darauf hindeuten, dass der Wettbewerb auf diesen Märkten für die Verbraucher nicht gut genug funktioniert, oder dass die Hindernisse für den Zugang zu Finanzdienstleistungen und den Ausstieg daraus zur Trägheit der Verbraucher beitragen und sie davon abhalten, die günstigsten Angebote in Anspruch zu nehmen.

²⁵ Siehe Banking Structures Report, EZB, Oktober 2014, S. 15

(<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/bankingstructuresreport201410.en.pdf>).

²⁶ Summary Report of the Replies to the Public Consultation on the Review of the Insurance Block Exemption Regulation (IBER) (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_iber_review/summary_report_en.pdf).

²⁷ Siehe EU-/EWR-(Rück-) Versicherungsstatistiken (Tabelle 10) (<https://eiopa.europa.eu/financial-stability-crisis-prevention/financial-stability>).

²⁸ Monitoring consumer markets in the European Union 2013, S. 43-44.

(http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/market_monitoring/docs/consumer_market_monitoring_2013_part_1.pdf).

²⁹ Eurobarometer-Umfrage Nr. 373 – Retail Financial Services, S. 85.

³⁰ FCA, Cash Savings Market Study Report (<http://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>); Autoriteit Consument & Market, Barriers to entry in the Dutch retail banking sector, p. 69.

³¹ Siehe das jüngste Verbraucherbarometer unter http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm

Anbieterwechsel seitens der Verbraucher können das wettbewerbliche Verhalten von Unternehmen fördern und Anreize für neue Marktteilnehmer bieten, in reife Märkte einzutreten. Ohne die Hindernisse, die grenzübergreifenden Transaktionen entgegenstehen, könnten Anbieterwechsel Unternehmen auch dazu ermutigen, Dienstleistungen von anderen Mitgliedstaaten aus anzubieten. Zwei der Märkte, bei denen sich der Anbieterwechsel als besonders schwierig erweisen kann – Zahlungskonten und Hypotheken – waren in den letzten Jahren Gegenstand von Initiativen auf EU-Ebene, deren Umsetzung auf nationaler Ebene noch nicht abgeschlossen ist; dabei handelt es sich um die Hypothekarkredit-Richtlinie³², mit der Hindernisse für den Ausstieg aus Produkten ausgeräumt werden und die Zahlungskonten-Richtlinie³³, mit der spezielle nationale Dienstleistungen eingeführt werden, die den Wechsel von Zahlungskonten erleichtern sollen. Es gibt jedoch noch weitere Möglichkeiten, mit denen der Anbieterwechsel auf EU-Ebene gefördert werden kann – so wird in bestimmten Mitgliedstaaten zum Beispiel die Möglichkeit der vollen Portabilität von Kontonummern geprüft.

Auch Produktkopplung und -bündelung können die Auswahl der Verbraucher einschränken. Neben den Wettbewerbsvorschriften unterliegen Kopplung und Bündelung von Finanzprodukten für Privatkunden derzeit sektorspezifischen Vorschriften, die in der Hypothekarkredit-Richtlinie (die gewährleisten wird, dass Kreditnehmer die Versicherung eines anderen Anbieters in Anspruch nehmen können)³⁴, der Zahlungskonten-Richtlinie und der kommenden Versicherungsvertriebsrichtlinie³⁵ festgelegt sind. Mit der geänderten Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID-II-Richtlinie)³⁶ werden die ESMA (in Zusammenarbeit mit EBA und EIOPA) ersucht, Leitlinien für Querverkäufe auszuarbeiten. Den Kunden sollte mitgeteilt werden, ob sie die Möglichkeit haben, jedes Produkt im Paket separat zu erwerben (z. B. eine Versicherung von einem anderen Anbieter) und eindeutige Informationen über die Kosten zu erhalten. Die Kommission wird auch weiterhin überwachen, ob dies gegeben ist und ob in diesem Bereich weitere Maßnahmen erforderlich sind.

³² Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 34). Artikel 25 befasst sich mit Fragen im Zusammenhang mit der vorzeitigen Rückzahlung.

³³ Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 214).

³⁴ Artikel 12 Absatz 4 der Hypothekarkredit-Richtlinie: „Die Mitgliedstaaten können es den Kreditgebern erlauben, vom Verbraucher zu verlangen, eine einschlägige Versicherung im Zusammenhang mit dem Kreditvertrag abzuschließen. In diesen Fällen stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Kreditgeber die Versicherungspolice eines anderen als seines bevorzugten Anbieters akzeptiert, wenn diese eine gleichwertige Garantieleistung wie die vom Kreditgeber angebotene Versicherungspolice bietet.“

³⁵ Die Veröffentlichung wird für Anfang 2016 erwartet, siehe auch <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/07/22-insurance-mediation/>.

³⁶ Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EC und 2011/61/EU (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349).

2.2 Durch die Digitalisierung bedingter Wandel des Privatkundengeschäfts

Digitalisierung und Innovation haben in den letzten Jahren bei den Finanzdienstleistungen für Privatkunden einen raschen Wandel bewirkt; dieser Trend dürfte sich fortsetzen. Finanzunternehmen bieten ihre Produkte zunehmend online oder über besondere Anwendungen an, und die große Mehrheit der Verbraucher nutzt das Online-Banking regelmäßig, um Konten zu verwalten und Transaktionen zu tätigen.³⁷ Grundsätzlich bieten diese technologischen Fortschritte die Möglichkeit, die Abwicklung bestimmter grenzübergreifender Transaktionen reibungsloser zu gestalten, den Zugang zu effizienteren Informationen und Beratungsleistungen für Verbraucher zu erweitern, die Vergleichbarkeit der Produkte zu verbessern und den Anbieterwechsel seitens der Verbraucher zu steigern.³⁸

Neue Marktteilnehmer und neue Techniken in einem digitalen Markt

Infolge der Digitalisierung erlebt die Branche der Finanzdienstleistungen für Privatkunden einen erheblichen Wandel. Es entstehen neue Geschäftsmodelle: Reine Online-Anbieter und Technologieunternehmen kommen auf den Markt und bieten Dienstleistungen (innerhalb eines Mitgliedstaats und zuweilen grenzübergreifend) an, u. a. elektronische Überweisungen, Vermittlung von Online-Zahlungen, Finanzdatenaggregation, Peer-to-Peer-Finanzierung und Preisvergleich. Darüber hinaus kommen neue Marktteilnehmer hinzu, bei denen es sich nicht um herkömmliche Anbieter von Finanzdienstleistungen handelt und deren Hauptgeschäftstätigkeit nicht immer der Finanzdienstleistungsbereich ist. So gibt es beispielsweise Unternehmen der sozialen Medien, die nun auch Finanzprodukte anbieten. Diese neuen Technologien können sich für die Verbraucher positiv auswirken, sofern angemessene Sicherheitsstandards gewahrt werden.

Sowohl etablierte Unternehmen als auch neue Finanztechnologieunternehmen (Fintechs) suchen nach Möglichkeiten, mit ihren Kunden zu interagieren, ihre Vertriebswege für Produkte zu integrieren und schnellere, flexiblere und stärker maßgeschneiderte Dienstleistungen anzubieten. Für etablierte Marktteilnehmer bieten die digitalen Technologien, u. a. virtuelle Kassenbücher (wie die von Bitcoin verwendete Blockchain-Methode) die Möglichkeit, interne Abläufe durch verstärkte Standardisierung, Automatisierung und Größenvorteile neu zu gestalten. Auch etablierte Marktteilnehmer kooperieren mit Fintechs oder fördern sie und arbeiten mit größeren digitalen Anbietern zusammen, um diesen Trend mitzugestalten und eine Spitzenposition zu behalten. Darüber hinaus nutzen Unternehmen zunehmend große Datenmengen („Big Data“), die unter anderem aus den sozialen Medien stammen, um Informationen über ihre potenziellen Kunden zu gewinnen. Diese Datennutzung ermöglicht den Unternehmen ein besseres Verständnis der Kunden, aber sie wirft auch Fragen zur angemessenen Nutzung der Daten auf.

³⁷ Statista, Online banking penetration in selected European markets in 2014, Website (<http://www.statista.com/statistics/222286/online-banking-penetration-in-leading-european-countries/>).

³⁸ KPMG, *Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks*, S. 21. KPMG zufolge fördert die aus dem Online-Banking resultierende verstärkte Beschäftigung mit Finanzprodukten eine aktivere Prüfung der sich den Verbrauchern bietenden Möglichkeiten.

Dieser Wandel wird sich vor allem auf bestehende Anbieter, wie die etablierten Banken auswirken, da sie bedeutende – und kostspielige – Zweigniederlassungen unterhalten und Zahlungskonten traditionell eine wichtige Rolle als Zugang zu den Verbrauchern spielen; diese Rolle wird durch das Aufkommen von Fintechs und digitalen Geldbörsen in Frage gestellt. Neue Marktteilnehmer haben sich ferner auf einträgliche Nebentätigkeiten wie Devisengeschäfte konzentriert.³⁹ Banken und Versicherungsgesellschaften investieren in erheblichem Umfang in die Digitalisierung ihres Vertriebs- und Kundendienstes in der Hoffnung, Kosteneinsparungen zu erzielen und eine engere Beziehung zu den bestehenden Kunden aufzubauen.⁴⁰ Neue Marktteilnehmer (die noch keinen stabilen Kundenstamm besitzen) haben das Potenzial, grenzübergreifende Lösungen voranzutreiben und neue Märkte von den etablierten Marktteilnehmern zu übernehmen.

Die Entwicklung der Online-Vertriebskanäle ist auf EU-Ebene von besonderem Interesse. Da die Digitalisierung Anbieter und Verbraucher in die Lage versetzt, den Fernabsatz zu nutzen, bietet sie Zugang zu einem großen Kundenstamm im Binnenmarkt, der die besten Angebote nutzen kann. Die Digitalisierung dürfte die grenzübergreifende Tätigkeit von Unternehmen im Allgemeinen fördern, ohne dass die jeweiligen Unternehmen sich in anderen Mitgliedstaaten niederlassen müssen.

Innovative Technologien bieten zwar Möglichkeiten, die Kundenbetreuung zu verbessern und die Preise zu senken, aber sie können auch mit regulatorischen Herausforderungen verbunden sein, insbesondere im Hinblick auf Cyber-Sicherheit und Datenschutz. Cyber-Bedrohungen stellen Verbraucher und Unternehmen vor ein großes Problem, das wird mit der Zunahme der Digitalisierung weiter an Bedeutung gewinnen wird und eine angemessene Reaktion erfordert. Neue Marktteilnehmer werden unter Umständen nicht immer in demselben Umfang durch die bestehenden Regulierungs- und Aufsichtsrahmen reguliert wie die etablierten Marktteilnehmer; dies gilt auch in Bezug auf den Verbraucherschutz. Technologische Entwicklungen und der Ausbau neuer Vertriebswege können die Bereitstellung angemessener vorvertraglicher Informationen für den Kunden mitunter erschweren – z. B. die Erfüllung der Informationspflicht über mobile Geräte mit kleinen Bildschirmen. Es wird sorgfältig geprüft werden müssen, wie diesen Herausforderungen (u. a. ein angemessenes Maß an Sicherheit und Verbraucherschutz) und Chancen in geeigneter Weise zu begegnen ist.

Neue Finanz- und Zahlungsprodukte

Die Kommission unterstützt das Wachstum innovativer, verbraucherfreundlicher Technologien und möchte sicherstellen, dass sie für eine große Bandbreite von Verbrauchern in ganz Europa, nach Möglichkeit grenzübergreifend, zugänglich sind. Durch die Digitalisierung von Finanzdienstleistungen sind neue Produkte, wie etwa SMS-Kredite oder Peer-to-Peer-Kredite aufgekommen; einige dieser Produkte bergen Herausforderungen in Bezug auf Regulierung und Verbraucherschutz.

³⁹ KPMG, *Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks*, S. 27.

⁴⁰ KPMG, *Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks*, S. 21.

Insbesondere im Bereich des Zahlungsverkehrs kommen mit der Entwicklung von mobilen Zahlungen, Internetzahlungen und Echtzeitzahlungen neue Möglichkeiten auf den nationalen Märkten auf. Die mobilen Zahlungen entwickeln sich in Europa mit großer Geschwindigkeit, wobei die Marktteilnehmer (Banken, Kartensysteme, Mobilfunkbetreiber und Internet-Akteure) eine große Bandbreite an Lösungen für Fern- bzw. Nahzahlungen anbieten. Bei diesen Dienstleistungen, die Peer-to-Peer-Zahlungen, mobile Geldbörsen, Bankanwendungen und Kartenanwendungen umfassen, kommen verschiedene Technologien zum Einsatz (im Bereich der Point-Of-Sale-Zahlungen sind Nahfeldkommunikation und QR-Codes (Quick-Response-Codes) am weitesten entwickelt). Für die Verbraucher bedeutet dies, dass sie ihre Einkäufe über ihr Mobiltelefon bezahlen, die Rechnung für eine Mahlzeit teilen oder Freunden Geld über eine Anwendung senden können. Diese Anwendungen funktionieren jedoch häufig nur auf nationaler Ebene und sind im Allgemeinen nicht interoperabel, wobei die jeweiligen Unternehmen oder Unternehmensgruppen versuchen, ihre eigenen Standards durchzusetzen. Die begrenzte geografische Reichweite und die sehr geringe Interoperabilität der Anwendungen schränken ihre Akzeptanz seitens der Händler ein, was ihrer effektiven grenzübergreifenden Nutzung abträglich ist.

Echtzeitzahlungen (oder Instant Payments) existieren bereits in einigen Ländern und sind in weiteren Ländern auf großes Interesse gestoßen, da sie aufgrund ihrer Geschwindigkeit Innovationen fördern und zum Aufkommen neuer Zahlungsanwendungen führen können. Sie sind nach dem Übergang zum einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA)⁴¹ die logische nächste Entwicklung im Binnenmarkt für Massenzahlungen: Die EU-Zahlungsdienstleister haben mit der Entwicklung eines SEPA-Überweisungsverfahrens für Echtzeitzahlungen begonnen. Der Euro Retail Payments Board und der Europäische Zahlungsverkehrsausschuss⁴² arbeiten an einer europaweiten Norm für Echtzeitzahlungen und mobile Peer-to-Peer-Überweisungen, die interoperable Systeme ermöglichen könnte. Die Kommission unterstützt beide Gremien bei ihrer Arbeit.

Abschnitt 3 Bessere Produkte, größere Auswahl und mehr Möglichkeiten für Verbraucher und Unternehmen

Die Möglichkeiten, die der europäische Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden bieten kann, sind noch nicht voll ausgeschöpft. Einer der direktesten Wege, den Wettbewerb zu verbessern und das Wohl der Verbraucher zu fördern, bestünde darin, die Hemmnisse, die dem grenzübergreifenden Handel mit Finanzdienstleistungen entgegenstehen, so weit wie möglich abzubauen. Diese Handelshemmnisse sind auf zwei wesentliche Ursachen zurückzuführen, die sowohl die Anbieter als auch die Verbraucher betreffen; ihr Zusammenspiel bewirkt eine Reduzierung von Angebot und Wettbewerb und erklärt, dass der europäische Markt fragmentiert bleibt:

⁴¹ Weitere Informationen zum Thema SEPA sind zu finden unter http://ec.europa.eu/finance/payments/sepa/index_de.htm

⁴² Weitere Informationen unter <http://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/governance/eu/html/index.en.html> und <http://www.europeanpaymentscouncil.eu/>

- Die Verbraucher kennen die Angebote aus anderen Mitgliedstaaten nicht bzw. haben nicht genug Vertrauen in diese Angebote; sollte dies nicht der Fall sein, haben sie Schwierigkeiten, Zugang zu den Angeboten zu erhalten (Abschnitt 3.1) und
- die Anbieter bieten ihre Produkte Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten nicht an, denn trotz der Digitalisierung bewirkt die Fragmentierung der Märkte übermäßig hohe operative Kosten und Befolgungskosten (Abschnitt 3.2).

Die Kommission interessiert sich insbesondere für die Frage, ob die Nutzung innovativer digitaler Technologien zur Beseitigung dieser Hindernisse beitragen kann. Wenn in Bezug auf grenzübergreifende Transaktionen mangelndes Vertrauen seitens der Verbraucher und mangelnde Rechtssicherheit für Händler besteht, so kann dies auch an einer nicht einheitlichen unionsweiten Durchsetzung der EU-Vorschriften liegen. Das Netz für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz deckt einige wichtige Verbraucherschutzvorschriften im Bereich der Finanzdienstleistungen ab. Bei Problemen mit der Durchsetzung der EU-Vorschriften können derartige Netze stärker in Anspruch genommen werden.

Allgemeine Fragen

1. *Bei welchen Finanzprodukten könnte ein verbessertes grenzübergreifendes Angebot den Wettbewerb auf den nationalen Märkten stärken, so dass sich eine bessere Auswahl und niedrigere Preise ergeben?*
2. *Welche Hemmnisse halten Unternehmen davon ab, Finanzdienstleistungen grenzübergreifend direkt anzubieten und welche Hemmnisse halten Verbraucher davon ab, Produkte grenzübergreifend direkt zu erwerben?*
3. *Werden (einige) diese(r) Hemmnisse durch Digitalisierung und Innovation im Finanztechnologiektor überwunden werden können?*
4. *Was kann getan werden um sicherzustellen, dass die Digitalisierung von Finanzdienstleistungen nicht dazu führt, dass insbesondere Menschen ohne digitale Kompetenzen eine verstärkte finanzielle Ausgrenzung erfahren?*
5. *Wie sollten wir vorgehen, wenn die durch die Zunahme und Verbreitung digitaler Technologien gebotenen Möglichkeiten zu neuen Risiken im Bereich des Verbraucherschutzes führen?*
6. *Haben Kunden EU-weit Zugang zu sicheren, einfachen und verständlichen Finanzprodukten? Falls nicht, was könnte getan werden, um einen derartigen Zugang zu ermöglichen?*
7. *Stellt die Qualität der unionsweiten Durchsetzung der EU-Vorschriften im Bereich der Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Hinblick auf das Vertrauen der Verbraucher und die Marktintegration ein Problem dar?*
8. *Sollten im Zusammenhang mit dem grenzübergreifenden Wettbewerb und der Auswahl an Finanzdienstleistungen für Privatkunden weitere Elemente oder Entwicklungen berücksichtigt werden?*

3.1 Unterstützung der Verbraucher beim grenzübergreifenden Erwerb von Finanzprodukten

Im Laufe ihres Lebens treffen die Verbraucher wichtige finanzielle Entscheidungen mit langfristigen Auswirkungen. Dazu zählen zum Beispiel der Abschluss einer Lebensversicherung, die Aufnahme einer Hypothek zum Erwerb eines Eigenheims, ein

Umzug ins Ausland oder das Ansparen von Geld für die Zukunft. Dabei sollten die Verbraucher i) in Erfahrung bringen können, welche Angebote es im EU-Ausland gibt, ii) auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Produkte zu wettbewerbsfähigen Preisen in Anspruch nehmen können und iii) sich darauf verlassen können, dass ihre Produkte sicher und geeignet sind und die beabsichtigten Eigenschaften aufweisen.

3.1.1 Kenntnis des Angebots⁴³

Ich suche in meinem Land nach dem optimalen Angebot. Ich weiß nicht, ob es in anderen EU-Mitgliedstaaten preisgünstigere oder bessere Produkte gibt.

Da die Verbraucher häufig keinen Zugang zu Informationen über grenzübergreifende Angebote von Finanzprodukten haben, ist es für sie schwierig, diese jenseits der Grenzen ihres Heimatlandes zu erwerben. Nur weniger Anbieter von Finanzdienstleistungen für Privatkunden werben um Verbraucher in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht physisch präsent sind. Darüber hinaus sind die Verbraucher mit einer Reihe von Hindernissen, unter anderem sprachlicher Art, konfrontiert, wenn sie sich nach Produkten in anderen Mitgliedstaaten erkundigen wollen.

Bessere Informationen für die Verbraucher und Hilfe beim Anbieterwechsel

Eine Möglichkeit, die Kenntnisse der Verbraucher zu verbessern und sie zu einem Wechsel zu besser geeigneten Produkten zu ermutigen, besteht darin, zu gewährleisten, dass sie Zugang zu Kanälen haben, mit deren Hilfe sie sich über die in anderen Mitgliedstaaten erhältlichen Produkte und deren Merkmale informieren können. Derartige Kanäle könnten zum Beispiel Finanzintermediäre, unabhängige Vergleichswebsites oder internetbasierte unabhängige Finanzberatungsdienste sein.

Unabhängige Vergleichswebsites können nicht nur gewährleisten, dass Verbraucher über die Existenz eines Produkts informiert werden, sondern sie können sie vor allem beim Anbieterwechsel unterstützen, indem sie sie in die Lage versetzen, die Produkte zu beurteilen und das für sie am besten geeignete Produkt auszuwählen. Die EIOPA hat festgestellt, dass Vergleichswebsites den Wettbewerb zwischen Versicherern und Versicherungsvermittlern fördern und zur Verbesserung der Transparenz und Vergleichbarkeit der den Verbrauchern zur Verfügung gestellten Informationen beitragen⁴⁴. Dieses Konzept könnte auch auf andere Produktsegmente sowie Mitgliedstaaten, in denen es diese Möglichkeiten derzeit nicht gibt, ausgeweitet werden, wobei bei jeder Initiative jedoch zu berücksichtigen ist, dass viele Vergleichswebsites Schwächen in Bezug auf den Vergleich von Werten und sonstigen Parametern aufweisen und sich häufig einseitig auf den Preis konzentrieren.⁴⁵ Im Versicherungssektor sind Vergleichswebsites sehr weit verbreitet; mit der Zahlungskonten-

⁴³ Die in diesem Grünbuch aufgeführten Beispiele basieren auf einer Reihe konkreter Fälle, die an die Kommission herangetragen wurden.

⁴⁴ Bericht der EIOPA über bewährte Praktiken in Bezug auf Vergleichswebsites (Januar 2014).

⁴⁵ Europäische Kommission, „Comparison Tools and Third-Party Verification Schemes“, Website (http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/comparison_tools/index_en.htm).

Richtlinie wurde die Verpflichtung eingeführt, auf nationaler Ebene mindestens eine Vergleichswebsite (mit festgelegten Qualitätskriterien) einzurichten, auf der die von verschiedenen Finanzinstituten angebotenen Zahlungsdienste einschließlich der berechneten Gebühren dargestellt werden.

Eine Steigerung der Anbieterwechselquoten könnte auch dadurch erreicht werden, dass den Verbrauchern die Möglichkeit zugestanden wird, ohne kostspielige Sanktionen aus ihren Produkten auszusteigen, wie es in der Hypothekarkredit-Richtlinie und in der Verbraucherkreditlinie⁴⁶ der Fall ist, oder durch Maßnahmen, die darauf abzielen, die Trägheit der Verbraucher durch Abbau der Hindernisse und des Verwaltungsaufwands, die mit einem Produktwechsel verbunden sind, zu überwinden⁴⁷. Auch durch eine gezielte Information in wichtigen Momenten, in denen ein Produktwechsel für einen Verbraucher günstig sein könnte, könnte gewährleistet werden, dass sich die Verbraucher eingehender mit ihren finanziellen Entscheidungen beschäftigen und den erworbenen Produkten weniger stark verhaftet bleiben.⁴⁸

Fragen

9. *Wie könnten Verbraucher am besten über die verschiedenen unionsweit verfügbaren Finanzdienstleistungen und Versicherungsprodukte für Privatkunden informiert werden?*
10. *Was kann sonst noch getan werden, um den grenzübergreifenden Vertrieb von Finanzprodukten über Mittelspersonen zu erleichtern?*
11. *Sind weitere Maßnahmen notwendig, um die Vergleichbarkeit zu fördern und/oder den Wechsel zu in demselben oder in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Anbietern von Finanzdienstleistungen für Privatkunden zu erleichtern? Falls ja, welche und für welche Produktsegmente?*

Verhinderung der Berechnung komplexer und übermäßig hoher Gebühren für Auslandstransaktionen

Ich lebe in der Eurozone. Meine Bank berechnet mir für meine Überweisungen in nicht der Eurozone angehörende EU-Staaten hohe Gebühren. Als ich meine Kreditkarte im Ausland benutzt habe, bekam ich eine hohe Rechnung, weil der von der Bank angewandte Umrechnungskurs ungünstiger war als die marktüblichen Sätze; über diesen Umrechnungskurs bin ich nicht ordnungsgemäß im Voraus informiert worden.

⁴⁶ Richtlinie 2008/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates (ABl. L 133 vom 22.5.2008, S. 66).

⁴⁷ Unternehmen unterliegen derzeit EU-Rechtsvorschriften über unlautere Vertragsbedingungen und unlautere Geschäftspraktiken (vgl. Fußnote 3), die bestimmte vertragliche und außervertragliche Hindernisse für den Anbieterwechsel begrenzen.

⁴⁸ Siehe beispielsweise die Studie der britischen Financial Conduct Authority zum Markt für Sparkonten, die die Verwendung von Textnachrichten zur Erinnerung an das bevorstehende Ende eines Bonuszeitraums vorschlägt (<https://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>).

Mit der Verordnung 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen⁴⁹ wurden Unterschiede zwischen den Gebühren für grenzüberschreitende bzw. für inländische Zahlungen in Euro abgeschafft; dies kommt den Verbrauchern sehr zugute, wenn sie Zahlungen in Euro tätigen. Jedoch werden Bürgern, die Geld in anderen Währungen als dem Euro in das EU-Ausland überweisen, häufig Gebühren berechnet, die im Vergleich zu den für Inlandsüberweisungen berechneten Gebühren sehr hoch sind. Diese Gebühren beinhalten sowohl Transaktions- als auch Umtauschgebühren und können einen erheblichen Teil des Wertes der Transaktion ausmachen. Die gewöhnlichen Verbrauchern berechneten Transaktionsgebühren für grenzüberschreitende Zahlungen und Überweisungen in anderen Währungen als dem Euro sind in allen Mitgliedstaaten tendenziell sehr hoch und werden den Kunden nicht immer eindeutig mitgeteilt. Es gibt mehr und mehr Websites für den Peer-to-Peer-Währungsumtausch, die den Verbrauchern erheblich bessere Kurse bieten und eine spürbare Auswirkung auf die Märkte zu zeigen beginnen. Wenngleich die Unternehmen in Bezug auf die Gebühren und Kurse für den Währungsumtausch zur Transparenz verpflichtet sind, unterliegen die einschlägigen Gebühren und Kurse nicht notwendigerweise europäischen Vorschriften.

Bei Kartenzahlungen ist den Verbrauchern der Umrechnungskurs, der für eine im Ausland getätigte Transaktion – zum Beispiel eine Barabhebung oder einen Einkauf per Zahlungskarte in einem EU-Staat mit anderer Währung – angewendet wird, nicht immer bekannt. Die Währungsumrechnung wird in der Regel von der Bank durchgeführt, die die Karte ausgestellt hat. In den letzten Jahren haben die Händler zunehmend die Möglichkeit angeboten, den Wechselkurs ihrer eigenen Bank zu verwenden (sogenannte dynamische Währungsumrechnung); dies bietet den Verbrauchern zumindest ein gewisses Maß an Transparenz und könnte ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis bewirken. Die Händlerkurse sind jedoch nicht durchweg günstiger für die Verbraucher und es ist häufig schwierig, sie im Einzelfall mit den von der Bank des Verbrauchers angebotenen Kursen zu vergleichen, weil die von den Banken berechneten Kurse den Verbrauchern zum Zeitpunkt der Transaktion nicht genau bekannt sind. Das bedeutet, dass es den Verbrauchern bislang nicht möglich war, von dem Wettbewerb in Verbindung mit der dynamischen Währungsumrechnung zu profitieren.

Da es in der EU mehrere Währungen gibt und die Integration der Finanzdienstleistungsmärkte für Privatkunden fortschreitet, dürfte dieser Aspekt mit der Zunahme des elektronischen Geschäftsverkehrs im Digitalen Binnenmarkt noch an Bedeutung gewinnen, und es wird eine eingehendere Prüfung erforderlich sein.

Fragen

12. Was kann auf EU-Ebene sonst noch unternommen werden, um das Problem der überhöhten Gebühren für innerhalb der EU getätigte grenzüberschreitende Zahlungen

⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 (ABl. L 266 vom 9.10.2009, S. 11).

(z. B. Überweisungen), die mit einem Währungsumtausch verbunden sind, anzugehen?
13. Sollten neben den bestehenden Informationspflichten⁵⁰ weitere Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Verbraucher wissen, welche Währungsumrechnungsgebühren bei grenzübergreifenden Transaktionen erhoben werden?

3.1.2 Europaweiter Zugang zu Finanzdienstleistungen

Wir sind nach der Pensionierung nach Frankreich gezogen und würden für den Bezug unserer monatlichen Rente gern unser Konto im Vereinigten Königreich behalten. Aber unsere Bank will die Debetkarte nicht mehr verlängern, weil wir keinen ständigen Wohnsitz im Vereinigten Königreich haben. Die Bank ist nur bereit, das Konto weiterzuführen, wenn wir eine hohe Einlage auf dem Konto lassen.

Auf einer bekannten Preisvergleichswebsite haben wir nach den günstigsten Zinssätzen gesucht, die wir für unsere Ersparnisse erzielen könnten und fanden folgenden Text: *Bitte stellen Sie vor der Antragstellung sicher, dass Sie die mit dem Konto verbundenen Bedingungen gelesen und verstanden haben. Darüber hinaus müssen Sie mindestens 18 Jahre alt sein und Ihren ständigen Wohnsitz im Vereinigten Königreich haben.*“

Da Anbieter von Finanzdienstleistungen ihre Produkte häufig lediglich dann grenzübergreifend anbieten, wenn sie auf dem Zielmarkt niedergelassen sind, haben EU-Verbraucher nur selten Zugang zu Finanzdienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten (dies gilt mit Ausnahme einiger weniger Anlageprodukte).⁵¹ Wenngleich die Zahlungskonten-Richtlinie den Binnenmarkt durch das Verbot einer aus Gründen des Wohnsitzes erfolgenden Diskriminierung von Verbrauchern, die Zahlungskonten beantragen oder nutzen, fördert, stellen die Verbraucher in den meisten Fällen weiterhin fest, dass sie Dienstleistungen nur dann in Anspruch nehmen können, wenn sie im Land des Anbieters einen Wohnsitz haben.⁵² Im Versicherungswesen ist der Wohnort der Verbraucher und weniger ihr individuelles Risikoprofil für die verfügbaren Optionen ausschlaggebend, denn die Versicherer stellen die Policen auf der Grundlage des sich aus der lokalen Nachfrage ergebenden Risikopools aus. Online-Anbieter wenden zuweilen „Geoblocking“-Techniken an, indem sie den Zugang zu Websites blockieren, die Verbraucher zu anderen Websites weiterleiten oder den Abschluss einer Transaktion dadurch verhindern, dass sie spezielle Datenformate verlangen, die auf bestimmte Länder begrenzt sind (z. B. Postleitzahlen oder Zahlungsinformationen). Durch

⁵⁰ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2015 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2013/36/EU und 2009/110/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (COM(2013)0547 – C7-0230/2013 – 2013/0264(COD)). Siehe Artikel 59 und Artikel 60 Absatz 3.

⁵¹ BEUC, Protecting consumer interests in the retail financial services area, 2011, S. 3 (<http://www.beuc.org/publications/2011-09879-01-e.pdf>).

⁵² Siehe u. a. das Beispiel in Abschnitt 2.1.

diese Praktiken werden Verbraucher daran gehindert, die von ihnen bevorzugten Produkte zu beantragen.

Verbraucher sollten aufgrund ihrer Nationalität oder ihres Wohnortes keine unterschiedliche Behandlung erfahren, wenn sie in der EU Produkte erwerben, es sei denn, dies ist durch objektive Kriterien gerechtfertigt. Maßnahmen zu Geoblocking und anderen Formen der Diskriminierung aus geografischen Gründen sind im Mai 2015 in der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt und im November 2015 in der Binnenmarktstrategie angekündigt worden.⁵³ Die Kommission wird Mitte 2016 Gesetzgebungsvorschläge vorlegen, um ungerechtfertigtes Geoblocking abzustellen und, allgemeiner ausgedrückt, die Diskriminierung von Verbrauchern auf der Grundlage ihres Wohnsitzes oder ihrer Staatsangehörigkeit zu verhindern.

Fragen

14. Was kann getan werden, um die ungerechtfertigte Diskriminierung von Verbrauchern aus Gründen des Wohnsitzes im Finanzdienstleistungsmarkt für Privatkunden (einschließlich Versicherungswesen) einzuschränken?

Verstärkte Portabilität von Produkten

Ich möchte in ein anderes EU-Land ziehen, um eine neue Stelle anzutreten. Seit Langem habe ich eine private Krankenversicherung in meinem eigenen Land, kann sie aber nicht auf meinen neuen Wohnsitz übertragen, so dass ich eine neue private Krankenversicherung abschließen müsste. In dem anderen Land müsste ich erheblich höhere Prämien entrichten, da die Versicherung sich auf meine jüngsten Gesundheitsdaten und nicht auf die vorhergehenden stützt.

Bürgerinnen und Bürger, die in einen anderen EU-Staat ziehen, erleben mitunter, dass sie Finanzprodukte, die sie in ihrem eigenen Land erworben haben, nicht länger nutzen können, und es kommt vor, dass sie von dem Finanzsektor des Landes, in dem sie ihren neuen Wohnsitz haben, ausgeschlossen sind. Besonders problematisch sein kann dies für Verbraucher, die weniger gut in der Lage sind, mit den Dienstleistern im Land des neuen Wohnsitzes zu verhandeln oder für Bürger, die häufig ein Finanzprodukt in Anspruch nehmen müssen, das sie unter Umständen im Laufe ihres Lebens aufgebaut haben, wie etwa eine private Krankenversicherung.

Private Krankenversicherungen wenden mitunter vertragliche Bestimmungen an, die die Inanspruchnahme von Leistungen auf den Mitgliedstaat beschränken, in dem der Versicherungsnehmer zum Zeitpunkt des Abschlusses des Versicherungsvertrags seinen gewöhnlichen Wohnsitz hat. Der gewöhnliche Wohnsitz kann sich im Laufe der Zeit natürlich ändern. Infolgedessen können die Versicherungsnehmer ihre bestehenden Policen unter Umständen nicht in Anspruch nehmen, wenn sie in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, die Erstattung von Krankenhauskosten beantragen oder sich ihre private Altersvorsorge im

⁵³ Die Konsultation zum Geoblocking läuft bis zum 28. Dezember 2015 (siehe <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>).

Ausland auszahlen lassen. Besonders stark betroffen sind ältere Menschen, die häufig höhere Kranken- oder Pflegeversicherungsprämien zu entrichten haben.

Mit besonderen Problemen sind Verbraucher konfrontiert, die für die Altersvorsorge bestimmte Versicherungssparprodukte in Anspruch nehmen wollen. Neben den erheblichen Schwierigkeiten, die Versicherungsnehmer mitunter aufgrund von Doppelbesteuerung oder aufgrund widersprüchlicher Steuervorschriften haben, begrenzen viele Lebensversicherungspolice die Gültigkeit der Versicherung auf den Mitgliedstaat, in dem der Versicherungsnehmer seinen gewöhnlichen Wohnsitz hat.⁵⁴ Derartige Einschränkungen begrenzen die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher und den grenzübergreifenden Wettbewerb und stellen ein erhebliches Hindernis für Verbraucher dar, die in einen anderen Mitgliedstaat umziehen wollen. Am stärksten betroffen sind EU-Bürger, die sich nach ihrer Pensionierung in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen wollen.

Fragen

15. Was kann auf EU-Ebene unternommen werden, um die Portabilität von Finanzprodukten für Privatkunden, zum Beispiel Lebensversicherungen und private Krankenversicherungen zu erleichtern?

Erleichterung des grenzübergreifenden Abschlusses und der grenzübergreifenden Anerkennung von Berufshaftpflichtversicherungen

In Sektoren, in denen eine Berufshaftpflichtversicherung vorgeschrieben ist,⁵⁵ haben Dienstleister häufig Schwierigkeiten, Versicherungsprodukte zu erwerben, die die Erbringung von Dienstleistungen in mehr als einem Mitgliedstaat abdecken. In der Binnenmarktstrategie wurde angekündigt, dass die Kommission die Entwicklung des Marktes in Bezug auf die Verfügbarkeit und die gegenseitige Anerkennung vorgeschriebener Berufshaftpflichtversicherungen prüfen und bei Bedarf Maßnahmen im Bereich der Versicherungsanforderungen an Unternehmen und Baudienstleister ergreifen wird.

Fragen

16. Was kann auf EU-Ebene unternommen werden, um Dienstleistungserbringern den Zugang zu obligatorischen Berufshaftpflichtversicherungen zu erleichtern und deren grenzübergreifende Anerkennung zu fördern?

⁵⁴ Im Hinblick auf private Pensionen wird dieses Problem im Rahmen der Arbeiten der Kommission zur Kapitalmarktunion behandelt.

⁵⁵ Nach Artikel 23 der Dienstleistungsrichtlinie können die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Dienstleistungserbringer eine Berufshaftpflichtversicherung abschließen oder eine andere finanzielle Sicherheit vorsehen.

(Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt – ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).

3.1.3 Mehr Vertrauen in Angebote aus dem EU-Ausland

Ich habe in einem anderen EU-Land ein hervorragendes Angebot für einen Kredit gefunden; die Zinsen waren erheblich niedriger als bei mir zu Hause. Ich hätte das Angebot gerne angenommen, aber ich hatte Angst vor den Folgen, wenn mit dem Produkt etwas schiefgehen sollte. Deshalb habe ich mich für ein teureres Produkt auf meinem Heimatmarkt entschieden.

Verbraucher müssen die Gewissheit haben, dass sie vor und nach dem Erwerb eines für Privatkunden bestimmten Finanzprodukts in angemessener Weise geschützt sind, unabhängig davon, wo in der Union sie dieses Produkt erwerben.⁵⁶

Stärkung der Vergleichbarkeit und der Kenntnisse der Verbraucher durch verbesserte Information

Verbraucher benötigen leicht verständliche Informationen. Die Informationen sollten klar sein und sich auf die Elemente konzentrieren, die der Verbraucher für ein umfassendes Verständnis des jeweiligen Produkts benötigt; sie sollten auch dem Verbraucherverhalten Rechnung tragen. Finanzwissen kann hilfreich sein, aber wenn die Verbraucher ein Produkt erwerben, müssen sie vor allem wissen, wie viel ihnen von wem berechnet wird und welche Vorteile das Produkt für sie bietet. Um eine fundierte Entscheidung treffen zu können, müssen sie in der Lage sein, Kosten und Nutzen zu vergleichen. Die Verbraucherorganisationen spielen bei der Nutzung und Verbreitung unparteiischer Prüfungen von Finanzprodukten eine wichtige Rolle.

Einschlägige Maßnahmen könnten auf den in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen zur Gewährleistung einer wirksamen, transparenten und vergleichbaren Information aufbauen. Mehrere in den letzten Jahren ergriffene Initiativen der EU enthalten einschlägige Maßnahmen, zum Beispiel die Hypothekarkredit-Richtlinie, die Verbraucherkredit-Richtlinie, die Zahlungskonten-Richtlinie, die Richtlinie über bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren⁵⁷, die MiFID-II-Richtlinie, die PRIIP-Verordnung⁵⁸ und, im Bereich der Schadenversicherungsprodukte, die Versicherungsvertriebsrichtlinie. Die Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher enthält Informationsanforderungen für diesen Bereich, die zum Beispiel für den Online-Absatz gelten. Im Rahmen des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion will die Kommission die Europäischen Aufsichtsbehörden ersuchen, die

⁵⁶ In der Eurobarometer-Umfrage Nr. 373 „Retail Financial Services“, S. 42 werden folgende Bedenken hinsichtlich des Erwerbs eines Finanzprodukts im EU-Ausland angegeben: „keine ausreichenden Informationen“ (29 %), „Nichtkenntnis der Rechte bei Auftreten von Problemen“ (28 %) und „weniger Verbraucherschutz im EU-Ausland“.

⁵⁷ Richtlinie 2009/65/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/91/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Änderung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) im Hinblick auf die Aufgaben der Verwahrstelle, die Vergütungspolitik und Sanktionen (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 186).

⁵⁸ Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (ABl. L 352 vom 9.12.2014, S. 1).

Transparenz langfristiger Retail- und Altersvorsorgeprodukte in den Blick zu nehmen und die tatsächliche Nettoperformance und die Gebühren zu analysieren. Darüber hinaus bieten die Digitalisierung und das Aufkommen neuer Produkte und neuer digitaler Kanäle die Möglichkeit, eingehender zu untersuchen, wie die Informationen, die die Unternehmen ihren Kunden, unter anderem in Anwendung der aufgrund von EU- und nationalen Vorschriften geltenden Informationspflicht, übermitteln, den Interessen der Verbraucher am besten gerecht werden und ihnen dabei helfen können, das von ihnen erworbene Produkt zu verstehen und mit Vertrauen zu erwerben.

Fragen

17. Sind auf EU-Ebene weitere Maßnahmen erforderlich, um die Transparenz und Vergleichbarkeit von Finanzprodukten (insbesondere durch digitale Lösungen) zu verbessern, um das Vertrauen der Verbraucher zu stärken?

Verbesserung des Rechtsschutzes bei Finanzdienstleistungen für Privatkunden

Es ist für Verbraucher häufig schwierig, bei grenzübergreifenden Transaktionen einen angemessenen Rechtsbehelfsmechanismus zu finden; dies könnte sie davon abhalten, Finanzprodukte in anderen Mitgliedstaaten zu erwerben.

Um den Verbrauchern in derartigen Fällen zu helfen, gründete die Kommission im Jahr 2001 das Netz für die außergerichtliche Streitbeilegung im Bereich Finanzdienstleistungen (FIN-NET), mit dem die Beilegung einschlägiger grenzübergreifender Streitfälle erleichtert werden soll.⁵⁹ Diesem freiwilligen und informellen Netz gehören Ombudsleute, Schiedsrichter, Schlichter und andere für die außergerichtliche Streitbeilegung zuständige Stellen aus der gesamten EU an. Die Mitglieder des FIN-NET haben verschiedene Kompetenzen und Konzepte, die von der freiwilligen Teilnahme an Schiedsverfahren bis hin zur verbindlichen Teilnahme mit obligatorischer Annahme der Entscheidungen durch die Parteien reichen. Dieses Netz deckt momentan jedoch weder alle Mitgliedstaaten noch alle Bereiche der Finanzsektoren der einzelnen Länder ab.⁶⁰

Um das Vertrauen der Verbraucher in den Erwerb grenzübergreifender Produkte zu stärken, könnte FIN-NET in der Weise verbessert werden, dass alle Mitglieder die verbindlichen Qualitätsanforderungen für Stellen der alternativen Streitbeilegung im Sinne der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten⁶¹ erfüllen. Damit dieses gestärkte FIN-NET den Verbrauchern zugutekommen kann, müssten mehr Verbraucher über das Bestehen des Netzes informiert werden. Wenngleich FIN-NET im Jahr 2014 über 3500 grenzübergreifende Fälle behandelt hat, ist es der Öffentlichkeit kaum bekannt. Die Kommission wird prüfen, ob die Steigerung der Bekanntheit von FIN-NET unmittelbar Priorität erhalten sollte. Sollte die grenzübergreifende Integration erheblich zunehmen, könnte es langfristig erforderlich werden, über ergänzende Maßnahmen nachzudenken, um die

⁵⁹ Weitere Informationen siehe http://ec.europa.eu/finance/fin-net/index_de.htm

⁶⁰ FIN-NET hat derzeit 57 Mitglieder aus 22 Mitgliedstaaten und den drei EWR-Staaten (Norwegen, Island und Liechtenstein).

⁶¹ Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 63).

alternative Streitbeilegung im Bereich der Finanzdienstleistungen für Privatkunden auf der Grundlage der bei der Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten weiter zu verbessern.

Im Jahr 2013 nahm die Kommission eine Empfehlung zum kollektiven Rechtsschutz⁶² an. Diese Empfehlung ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, kollektive Rechtsschutzverfahren für die Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten, u. a. im Bereich der Finanzdienstleistungen, einzuführen. Kollektive Rechtsschutzverfahren haben sich als wirksames Mittel für den Schutz der Verbraucherinteressen im Finanzdienstleistungsbereich erwiesen.⁶³ Die Kommission will die Umsetzung der Empfehlung auf der Grundlage praktischer Erfahrungen bis Juli 2017 prüfen.

Fragen

18. Sollten Maßnahmen ergriffen werden, um das Wissen der Verbraucher um FIN-NET und seine Wirksamkeit im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten zu verbessern?

19. Haben die Verbraucher im Falle irreführender Praktiken beim Vertrieb von Finanzprodukten und Versicherungen Zugang zu angemessenen finanziellen Entschädigungen? Falls nicht, was könnte getan werden, um diesen Zugang zu gewährleisten?

Schutz der in einen Verkehrsunfall verwickelten Personen bei Zahlungsunfähigkeit eines Kraftfahrzeugversicherers

Verbraucher, die im EU-Ausland in einen Verkehrsunfall verwickelt werden, laufen Gefahr, keine Entschädigung zu erhalten, wenn der Versicherer des Haftpflichtigen zahlungsunfähig wird. Gegenwärtig nehmen nicht alle Mitgliedstaaten an der freiwilligen Vereinbarung teil, die die Entschädigung der betroffenen Verbraucher gewährleisten soll, wenn ein Unfall in einem EU-Staat durch ein Fahrzeug verursacht wird, das bei einem in einem anderen EU-Staat ansässigen zahlungsunfähigen Versicherer versichert ist. Im Rahmen der kürzlichen Insolvenz eines grenzübergreifend tätigen Kfz-Versicherers musste ein Garantiefonds in einem anderen Mitgliedstaat rund 1750 Personen entschädigen.

Fragen

20. Sind Maßnahmen erforderlich, um zu gewährleisten, dass in Verkehrsunfälle verwickelte Personen bei Zahlungsunfähigkeit der Versicherungsgesellschaft durch Garantiefonds aus anderen Mitgliedstaaten entschädigt werden?

Verstärkte Transparenz und Vergleichbarkeit von Zusatzversicherungen

Beim Abholen eines Mietwagens wurde ich gefragt, ob ich eine Zusatzversicherung abschließen wollte, für die zusätzlich zum Grundmietpreis und meiner bestehenden

⁶² Empfehlung der Kommission vom 11. Juni 2013 – Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten (ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 60).

⁶³ Siehe zum Beispiel kollektive Rechtsschutzverfahren, die in Bezug auf Lebensversicherungsprodukte in Frankreich und in Bezug auf Vorzugsaktien und Finanzpyramidensysteme in Spanien eingeleitet wurden.

Versicherung eine erhebliche Gebühr berechnet werden sollte.

Verbraucher werden häufig nicht über Kosten und Nutzen von Zusatzversicherungsprodukten informiert und können aufgrund mangelnden Wettbewerbs und mangelnder Informationen mit hohen Preisen konfrontiert werden. Dazu ein Beispiel aus dem Bereich der Autovermietung: Im Jahr 2014 ging es bei 44,7 % der 1758 eingegangenen Verbraucherbeschwerden zur Autovermietung um Zusatzkosten (z. B. in Verbindung mit Schäden und Zusatzdienstleistungen wie Versicherungsprodukten, die bei der Buchung nicht erwähnt wurden).⁶⁴ Die Versicherungsvertriebsrichtlinie wird die Informationsanforderungen für Versicherungsprodukte – einschließlich derer, die als Zusatz zu einem anderen Produkt angeboten werden – erhöhen (jedoch nicht im Hinblick auf die Preispolitik), um eine Schädigung des Verbrauchers zu verhindern. Darüber hinaus haben fünf große Autovermietungsunternehmen am 4. Juli 2015 vereinbart, ihren Umgang mit den Verbrauchern zu prüfen und bereits bei der Buchung über optionalen Zusatzversicherungsschutz und Versicherungsprodukte zu informieren.⁶⁵

Fragen

21. Welche weiteren Maßnahmen sollten ergriffen werden, um die Transparenz in Bezug auf Zusatzversicherungsprodukte zu verbessern und die Verbraucher in die Lage zu versetzen, eine fundierte Entscheidung über den Erwerb dieser Produkte zu treffen? Sind in der Autovermietungsbranche besondere Maßnahmen in Bezug auf Zusatzprodukte erforderlich?

3.2 Schaffung neuer Marktchancen für Anbieter

Dienstleister sind mit Schwierigkeiten konfrontiert, wenn sie grenzüberschreitend tätig werden, ohne sich in dem jeweiligen anderen Mitgliedstaat niederzulassen, das heißt ohne dort eine Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft zu eröffnen. Dies führt in vielen Fällen dazu, dass sie ihre Produkte nicht in anderen Mitgliedstaaten anbieten und auch die Portabilität ihrer Produkte nicht gewährleisten. In diesem Abschnitt wird untersucht, wie die Kommission dazu beitragen könnte, die mit der grenzübergreifenden Erbringung von Finanzdienstleistungen verbundenen Kosten und Risiken in der Weise zu verringern, dass Unternehmen eine grenzübergreifende Tätigkeit ermöglicht wird und die Verbraucher unionsweit von mehr Wettbewerb und Auswahl profitieren.

3.2.1 Umgang mit den mit der Digitalisierung verbundenen Herausforderungen und Chancen

Die Digitalisierung bietet Unternehmen neue Möglichkeiten, zu ihren Kunden in Kontakt zu treten. Dabei stoßen sie jedoch auch auf zahlreiche Herausforderungen. So kann es sich bei Dienstleistungen, die bisher im Rahmen eines persönlichen Kontakts erbracht wurden, als

⁶⁴ Autovermietung: Eckdaten aus der Falldatenbank der Europäischen Verbraucherzentren (http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/car_rental_version2_en.pdf).

⁶⁵ Europäische Kommission, „Better protection for consumers when renting cars“, Website (http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150713_en.htm).

schwierig erweisen, sie – durch Digitalisierung – aus der Ferne oder grenzübergreifend zu erbringen. Im vorliegenden Abschnitt werden diese Schwierigkeiten untersucht, und es wird geprüft, ob über die im Rahmen der Strategie der Kommission für einen digitalen Binnenmarkt geleistete Arbeit hinaus EU-Maßnahmen erforderlich sind, um Hindernisse zu beseitigen. Dieser Aspekt erwies sich auch für Teilnehmer aus der Branche als von besonderem Interesse.⁶⁶

Unterstützung der Unternehmen bei einer besseren Nutzung der Digitalisierung

Durch die Geschwindigkeit der Digitalisierung bedingt kann es vorkommen, dass bestimmte wettbewerbliche und verbraucherfreundliche Entwicklungen nicht möglich sind oder durch gesetzliche oder sonstige Vorschriften behindert werden, bei deren Erarbeitung der Digitalisierung nicht Rechnung getragen wurde. Die Kommission interessiert sich dafür, wie innovative, verbraucherfreundliche Dienstleistungen auf europäischer Ebene gefördert werden können und wie sich eine Fragmentierung der nationalen Märkte verhindern lässt.

Fragen

- 1. Was kann auf EU-Ebene getan werden, um Unternehmen dabei zu unterstützen, innovative digitale Finanzdienstleistungen, die ein angemessenes Maß an Sicherheit und Verbraucherschutz aufweisen, zu entwickeln und europaweit anzubieten?*

Möglichkeiten der elektronischen Signatur und der Überprüfung der Identität

Eine Bank bietet vergleichsweise hohe Zinssätze und ist von Verbrauchern aus anderen Mitgliedstaaten kontaktiert worden, die Geld bei ihr einlegen wollen. Aufgrund der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche muss die Bank jedoch die Identität ihrer Kunden prüfen; da dies aus der Ferne schwierig ist, muss sie ihre Identität in einer Zweigniederlassung prüfen. Aus Kosten- und Zeitgründen wollen die Verbraucher jedoch nicht zu einer Zweigniederlassung der Bank fahren und beschließen daher, auf eine Einlage zu verzichten.

Rückmeldungen von Unternehmen haben ergeben, dass die im Rahmen der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche verlangte Feststellung der Kundenidentität (Know Your Customer-Prinzip) die Möglichkeiten der Unternehmen beschränkt, mit Kunden im Fernabsatz Geschäftsbeziehungen aufzunehmen und zu unterhalten. Dieses Hindernis wurde auch bei der Studie der Kommission über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen bestätigt.⁶⁷ Es kann viele Finanzdienstleistungen betreffen, wirkt sich aber auf Spar- und Anlageprodukte besonders stark aus.⁶⁸

⁶⁶ Siehe beispielsweise den Bericht des Europäischen Bankenverbands „Driving the Digital Transformation“, (<http://www.ebfdigitalbanking.eu/>).

⁶⁷ Analysis of the Economic Impact of Directive 2002/65/EC concerning the distance marketing of consumer financial services on the conclusion of cross-border contracts for financial services between suppliers and consumers within the Internal Market, Final Report (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/final_rep_financial_services_2009.pdf).

⁶⁸ In diesem Jahr wurde die vierte Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche angenommen. Sie sieht einen risikobasierten Ansatz vor, der mehr Flexibilität zulässt, um nationalen Besonderheiten und den besonderen

Diese Anforderungen zur Feststellung der Kundenidentität beinhalten in der Regel die Vorlage von Dokumenten aus verschiedenen Quellen, die die Identität des Kunden belegen, sowie eine persönliche Bestätigung. Die genauen Anforderungen unterscheiden sich je nach Mitgliedstaat, wobei einige Mitgliedstaaten (unter bestimmten Voraussetzungen) eine Prüfung der Angaben aus der Ferne erlauben, zum Beispiel mittels Nutzung von Webcams und gescannten Dokumenten oder mit Hilfe einer Prüfung von Originalen durch dritte Einrichtung, z. B. durch Postämter. Nicht alle Mitgliedstaaten lassen derartige Optionen zu, so dass Unternehmen, die Produkte grenzübergreifend anbieten, die Möglichkeit einer Inanspruchnahme von Dritten unter Umständen nicht nutzen können.

In bestimmten Mitgliedstaaten gelten Anforderungen, die auch den Abschluss von Fernabsatzverträgen beschränken, was die Möglichkeiten grenzübergreifender Anbieter, Geschäftsbeziehungen mit neuen Kunden aufzunehmen, weiter einschränkt. Dies schränkt den Fernabsatz von Produkten deutlich ein und könnte unverhältnismäßige Auswirkungen auf das grenzüberschreitende Geschäft haben. Die eIDAS-Verordnung⁶⁹ verspricht Verbesserungen in diesem Bereich; so bietet sie eine Lösung für die grenzübergreifende Anwendung von elektronischer Identifizierung und elektronischen Vertrauensdiensten – elektronische Signaturen, Siegel, Zeitstempel, Einschreiben und Website-Authentifizierung. Sie dürfte Unternehmen in die Lage versetzen, die Identität von Kunden leichter aus der Ferne zu prüfen und an Zahlungsvorgängen Beteiligte im Rahmen der überarbeiteten Richtlinie über Zahlungsdienste sicher zu authentifizieren. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass der Finanzsektor zu den Bereichen zählt, die am meisten von Lösungen für die elektronische Identifizierung profitieren können.

In diesem Bereich könnte ein erhebliches Verbesserungspotenzial bestehen. Die Ausweitung der zurzeit in bestimmten Mitgliedstaaten bestehenden Maßnahmen zur Prüfung der Identität aus der Ferne und die erfolgreiche Einführung der eIDAS-Richtlinie könnten dazu beitragen, ein erhebliches Hindernis für die grenzübergreifende Erbringung von Dienstleistungen auszuräumen. Weitere Lösungen könnten die Beseitigung administrativer Beschränkungen für Vertragsabschlüsse im Fernabsatz, die Entwicklung weiterer Systeme der elektronischen Identifizierung oder die Ausweitung der Maßnahmen zur Überprüfung der Identität durch Dritte bzw. die Befähigung der Verbraucher, ihre Überprüfung von einem Anbieter zum anderen zu übertragen, sein. Solche Lösungen dürfen natürlich nicht die Wirksamkeit der Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche bzw. der Finanzierung illegaler Aktivitäten beeinträchtigen.

Umständen der jeweiligen Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen Rechnung zu tragen. Siehe Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

⁶⁹ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73).

Fragen

2. *Sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die Anwendung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche auf EU-Ebene zu verbessern, insbesondere um zu gewährleisten, dass die Dienstleister die Identität ihrer Kunden aus der Ferne prüfen können und dabei die Standards des derzeit geltenden Rahmens gewahrt bleiben?*
3. *Sind – auch im Hinblick auf Sicherheitsstandards – weitere Maßnahmen notwendig, um die Einführung und Nutzung der elektronischen Identifizierung und elektronischer Signaturen im Bereich der Finanzdienstleistungen für Privatkunden zu fördern?*

Verbesserung des Zugangs zu Finanzdaten und Verbesserung von deren Nutzbarkeit

Ein Kreditgeber wird von Verbrauchern aus anderen Mitgliedstaaten kontaktiert, die an der Aufnahme von Krediten interessiert sind. Bei der Prüfung ihrer Kreditwürdigkeit stellt er jedoch fest, dass die ihm zur Verfügung stehenden Informationen über die Verbraucher begrenzt sind, da sie aus anderen Mitgliedstaaten stammen. Der Kreditgeber kann die von ihnen gemachten Angaben nicht prüfen, so dass er beschließt, ihnen keinen Kredit zu gewähren.

Ohne Zugang zu Daten über die Verbraucher ist es für Unternehmen schwierig, Finanzprodukte (insbesondere Kredite oder Versicherungen) auf anderen Märkten anzubieten, da sie die Risiken, denen sie ausgesetzt wären, nicht einschätzen können. Ebenso wenig sind sie in der Lage, die Risiken in Verbindung mit mobilen Verbrauchern, deren Daten in einem anderen Mitgliedstaat erhoben wurden, zu bewerten. Mit der Zunahme der Digitalisierung nimmt der Bedarf der Unternehmen an Daten zu, da sie für die Festsetzung der Preise ihrer Produkte komplexere Verfahren verwenden. Gleichzeitig sind die Daten der Kunden in einigen Fällen zum Preis für angeblich kostenlose Angebote von Anbietern digitaler Dienste geworden, da diese die Kundendaten verarbeiten und entweder selbst für Marketingzwecke verwenden oder sie an andere Unternehmen verkaufen.

Nach der Verbraucherkredit-Richtlinie und der Hypothekarkredit-Richtlinie haben Kreditgeber ein Anrecht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Kreditregistern in anderen Mitgliedstaaten, um die Kreditwürdigkeit potenzieller Kunden zu prüfen. Bei der Nutzung dieser Daten werden die Unternehmen jedoch weiterhin mit Problemen konfrontiert sein, da die Techniken für die Erhebung, Verteilung und Nutzung dieser Daten in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor sehr unterschiedlich sind und die Meinungen darüber, welche Daten für die Bewertung der Kreditwürdigkeit relevant sind, auseinandergehen. Bestimmte Kreditregister erfassen beispielsweise nur „negative“ Daten⁷⁰, während andere Datenbanken auch „positive“ Daten enthalten.⁷¹ Das bedeutet, dass der Zugang zu diesen Daten und ihre Nutzung sich als problematisch erweisen können und dass viele Unternehmen Schwierigkeiten haben, ihre Dienstleistungen in wirtschaftlicher Weise grenzübergreifend zu erbringen. Vereinbarungen über die grenzübergreifende Weitergabe privater Kreditdaten

⁷⁰ Kredite werden nur gemeldet, wenn der Verbraucher seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachgekommen ist.

⁷¹ Jeder einzelne Kredit wird registriert. Daten über andere Arten von Verpflichtungen können ebenfalls erfasst werden.

wurden von der Association of Consumer Credit Information Suppliers (ACCIS)⁷² auf den Weg gebracht; diese Initiative verbindet derzeit die Kreditregister einer begrenzten Anzahl von Mitgliedstaaten miteinander. Gleichzeitig erheben private Kreditregister häufig mehr Daten, als für die Prüfung der Kreditwürdigkeit erforderlich ist, bzw. Daten, deren Relevanz für eine Bonitätsprüfung fragwürdig ist.

Infolge der Digitalisierung der Finanzdienstleistungsbranche nutzen Versicherungsgesellschaften und andere Finanzdienstleistungsunternehmen moderne IT und analysieren große Datenmengen, um zunehmend maßgeschneiderte Versicherungsprodukte mit individueller Risikobepreisung anzubieten; dabei kommen datenintensive Überwachungsmethoden wie Telematikgeräte zum Einsatz. Die verstärkte Nutzung von Daten bietet große Chancen, dass die Preise für viele Kunden geringer werden, aber sie weckt auch Befürchtungen in Bezug auf Privatsphäre und Datenschutz, denen Rechnung getragen werden muss.

Die Verbraucher werden auch von der verstärkten Verfügbarkeit von Daten profitieren wollen, wenn sie auf einen positiven Schadenverlauf oder eine günstig Einstufung beim Bonus/Malus-System verweisen können. Die Richtlinie über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung⁷³ sieht nunmehr vor, dass die Versicherten das Recht haben, von ihrem Versicherer jederzeit eine Bescheinigung über die Schadenfälle der letzten fünf Jahre zu verlangen; in der Praxis schlägt sich diese Bescheinigung beim Abschluss eines neuen Versicherungsvertrags jedoch häufig nicht in niedrigeren Prämien nieder. Zu den Gründen, aus denen es unterschiedliche Methoden für die Berechnung der gewährten Nachlässe gibt und die von den Bescheinigungen abzudeckenden Zeiträume unterschiedlich lang sind, zählen mangelndes Vertrauen in die von Versicherern ausgestellten nicht harmonisierten Bescheinigungen und Abweichungen bei den Risikofaktoren, die die Versicherer bei der Festsetzung der Prämien berücksichtigen.

Fragen

4. *Welche Arten von Daten sind Ihrer Meinung nach für die Beurteilung der Kreditwürdigkeit erforderlich?*
5. *Erfordert die verstärkte Nutzung personenbezogener Finanz- und Nichtfinanzdaten durch Unternehmen (einschließlich traditioneller Nichtfinanzunternehmen) weitere Maßnahmen, um die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern bzw. den Verbraucherschutz zu gewährleisten?*
6. *Sollten die Anforderungen in Bezug auf die Form, den Inhalt und die Zugänglichkeit des Schadenverlaufs erweitert werden (z. B. in Bezug auf den abgedeckten Zeitraum oder den Inhalt), um sicherzustellen, dass die Unternehmen in der Lage sind, Dienstleistungen grenzübergreifend zu erbringen?*

⁷² Weitere Informationen zu ACCIS sind zu finden unter <http://www.accis.eu/>

⁷³ Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. L 263 vom 7.10.2009, S. 11).

Erleichterung der Erbringung von Kundendienst-Leistungen

Ein Versicherer würde gern in einem anderen EU-Staat eine Hausratsversicherung online anbieten, müsste dafür aber in einen Kundendienst in der Landessprache investieren. Er geht nicht davon aus, dass das Geschäftsvolumen ausreichen würde, um die damit verbundenen Kosten zu rechtfertigen.

Nach einem Kauf haben Unternehmen Verpflichtungen gegenüber ihren Kunden, deren Erfüllung aus der Ferne problematisch sein kann. Die Beantwortung von Fragen, die Prüfung und Erfüllung von Versicherungsansprüchen, die Erörterung von Problemen der Kunden und die allgemeine Bearbeitung von Beschwerden erfordern ein persönliches Tätigwerden der Mitarbeiter eines Unternehmens bzw. der Schadensbearbeiter eines Versicherungsunternehmens. Dies ist zwar aus der Ferne möglich, aber es kann erhebliche Investitionen seitens eines Unternehmens erfordern, insbesondere wenn die entsprechenden Leistungen in einer anderen Sprache erbracht werden müssen. Dieser Aspekt betrifft insbesondere Versicherer, denn ihre Verpflichtungen im Bereich der Bearbeitung von Schadensfällen erfordern die Präsenz eines Vertreters des Unternehmens (wie z. B. einer Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft) im Mitgliedstaat der Kunden. Dieses Problem lässt sich zwar durch Untervergabe an Dritte oder Outsourcing überwinden, aber diese Optionen sind nicht immer möglich oder attraktiv, insbesondere deshalb, weil Auftragnehmer, die im Namen eines Unternehmens handeln, beaufsichtigt werden müssen.

Fragen

7. *Sind weitere Maßnahmen erforderlich, um Unternehmen dabei zu unterstützen, in einem anderen Mitgliedstaat ohne Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung nachvertragliche Dienstleistungen zu erbringen?*

Angleichung der Verfahren in den Bereichen Privatinsolvenzen, Immobilienbewertung und Verwertung von Sicherheiten

Ein Kreditgeber wurde von Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten kontaktiert, die an seinen geringen Festzinssätzen für Hypothekarkredite auf Wohnimmobilien interessiert sind. Er weiß jedoch nicht genau, wie der Wert von Immobilien in anderen Mitgliedstaaten bewertet wird und ob er die Sicherheit gegebenenfalls verwerten könnte. Deshalb kann er diesen Verbrauchern keinen Kredit gewähren.

Kreditgeber zögern mitunter, in größerem Umfang grenzübergreifende Kredite zu gewähren, da sie mit den in anderen Mitgliedstaaten geltenden Verfahren für Privatinsolvenzen (sofern es derartige Verfahren gibt) nicht ausreichend vertraut sind. Der Aktionsplan der Kommission zur Kapitalmarktunion beinhaltet zwar Schritte in Richtung einer stärkeren Angleichung in bestimmten Bereichen der Insolvenzverfahren für Unternehmen in allen 28 Mitgliedstaaten, z. B. in Bezug auf frühe Umstrukturierungen und eine größere Effizienz der Verwaltung von grenzüberschreitenden Insolvenzverfahren für Unternehmen, aber die in der EU bestehenden Verfahren für Privatinsolvenzen sind nach wie vor sehr unterschiedlich. Dies führt zu zusätzlichen Risiken für Unternehmen, die – insbesondere im Bereich der Kreditgewährung – eine grenzübergreifende Geschäftsbeziehung zu Kunden aufnehmen wollen; wenn Kreditgeber nicht in der Lage sind, die praktischen Auswirkungen von Insolvenzverfahren

und Zwangsvollstreckungsgesetzen zu bewerten und zu quantifizieren, werden sie keine Kredite an Privatpersonen vergeben wollen. Die Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten in den Bereichen unternehmerisches Scheitern und Unternehmensinsolvenzen und Überschuldung natürlicher Personen sind derzeit Gegenstand zweier Studien, die im Jahr 2016 abgeschlossen werden sollen.

Ebenso ist die genaue Kenntnis des Wertes einer Immobilie für Kreditgeber sehr wichtig, um Gewissheit über den Wert der Sicherheit im Falle eines Ausfalls zu haben. Wenngleich die Hypothekarkredit-Richtlinie verlangt, dass es in allen Mitgliedstaaten geeignete Standards für die Immobilienbewertung gibt, gewährleistet sie nicht in vollem Umfang die Angleichung der Standards auf EU-Ebene. Ist keine vollständige Angleichung gegeben, so könnte bei einigen Kreditgebern nach wie vor Unklarheit über den Werte der in anderen Mitgliedstaaten belegenen Sicherheiten bestehen.

Fragen

8. *Sind weitere Maßnahmen erforderlich, um Kreditgeber zur grenzübergreifenden Vergabe von Hypothekarkrediten oder sonstigen Krediten zu ermutigen?*

3.2.2 Einhaltung unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen in den Mitgliedstaaten der Verbraucher

Die Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten haben erhebliche Auswirkungen auf die mit der grenzübergreifenden Erbringung von Finanzdienstleistungen für Privatkunden verbundenen Kosten und Risiken. Wenngleich infolge der Rechtsvorschriften auf EU-Ebene unionsweit eine gewisse rechtliche Harmonisierung gegeben ist, gibt es zum Beispiel im Vertragsrecht Unterschiede, und die Unternehmen müssen in den einzelnen Mitgliedstaaten einen umfangreichen Bestand an Rechtsvorschriften erfüllen.

Unterschiedliche Anforderungen können sich aus den Besonderheiten der Finanzsektoren der einzelnen Mitgliedstaaten oder aus verschiedenen Rechtstraditionen ergeben. Die nationalen Rechtsrahmen weisen erhebliche Unterschiede in Bezug auf Verträge, Datenschutz, Verbraucherschutz, Informationspflichten, Bekämpfung der Geldwäsche und Besteuerung auf. Bei dem auf die zivilrechtlichen Aspekte von Verträgen anwendbaren Recht ist zwischen Versicherungsverträgen und anderen Verträgen zu unterscheiden. Auf Versicherungsverträge ist grundsätzlich das Recht des Landes anwendbar, in dem das versicherte Risiko belegen ist; dies ist häufig das Land, in dem der Versicherte seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.⁷⁴ Die Möglichkeit der Vertragsparteien, ein anderes Recht zu wählen, ist stark eingeschränkt. Bei anderen mit Verbrauchern geschlossenen Verträgen können die Vertragsparteien für grenzübergreifende Transaktionen das Vertragsrecht des Mitgliedstaats des Verkäufers wählen; dies kann in einigen Fällen die Gesetzesfolgekosten für Unternehmen verringern; wenn jedoch der Verkäufer Tätigkeiten in dem Mitgliedstaat ausübt bzw. Tätigkeiten auf den

⁷⁴ Siehe Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6).

Mitgliedstaat ausgerichtet, in dem der Verbraucher seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, gilt diese Entscheidung unbeschadet des dem Verbraucher nach dem Recht seines Mitgliedstaats zustehenden Schutzes.⁷⁵

Diese Unterschiede können für Unternehmen, die eine Geschäftsbeziehung zu in einem anderen Mitgliedstaat lebenden Verbrauchern unterhalten wollen, mit erheblichen Kosten und Risiken verbunden sein. Im Nichtfinanzgeschäft werden die vertragsrechtlich bedingten Kosten für jeden Mitgliedstaat auf durchschnittlich rund 10 000 EUR geschätzt.⁷⁶ Infolge der spezifischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die für den Finanzsektor gelten, sind Finanzunternehmen über diesen Betrag hinaus noch mit erheblichen Zusatzkosten konfrontiert.⁷⁷ Anforderungen und Kosten können auch davon abhängen, ob ein Unternehmen auf der Grundlage der Niederlassungsfreiheit (mit physischer Präsenz) oder auf der Grundlage der Dienstleistungsfreiheit (auch online) tätig ist. Ein Unternehmen, das Dienstleistungen erbringt, muss in der Regel lediglich einen Teil der Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats einhalten, zum Beispiel verhaltens- oder verbraucherschutzspezifische Vorschriften.

Der „Europäische Pass“, der derzeit für eine Reihe von Tätigkeiten⁷⁸ zur Verfügung steht, ermöglicht es in einem Mitgliedstaat zugelassenen Unternehmen, ihre Dienstleistungen mit geringerem Verwaltungsaufwand und minimalen Formalitäten in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen. Der Pass beseitigt jedoch keine Gesetzesfolgekosten und erstreckt sich nicht auf alle Produkte. Mögliche weitere Methoden des schrittweisen Abbaus der Kosten und Risiken, die mit unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen verbunden sind, werden im Folgenden dargestellt.

Unterstützung der Unternehmen bei der Erfüllung der in anderen Mitgliedstaaten geltenden Anforderungen

Eine Online-Finanzplattform stieß bei dem Versuch, Sparprodukt in mehreren Mitgliedstaaten anzubieten, auf Schwierigkeiten. Sie gelangte nur schwer an die erforderlichen Informationen und erhielt trotz des potenziellen Nutzens ihrer Produkte für die Verbraucher nur wenig Unterstützung von den Behörden der jeweiligen Mitgliedstaaten. Die Kosten für die Erfüllung der notwendigen rechtlichen Voraussetzungen waren hoch und machten ihr Angebot weniger attraktiv.

⁷⁵ Siehe die Artikel 3, 4 Absatz b und 6 der Rom-I-Verordnung; Mitteilung der Kommission: Eine Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, S. 11 (http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf).

⁷⁶ Pressemitteilung der Europäischen Kommission: Gemeinsames Europäisches Kaufrecht, S. 2 (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/common_sales_law/i11_1175_de.pdf).

⁷⁷ Eine Expertengruppe der Kommission für europäisches Versicherungsvertragsrecht hat kürzlich festgestellt, dass bestimmte nationale Anforderungen hinsichtlich der Form von Versicherungsverträgen eindeutig Kosten für die Unternehmen mit sich bringen. Siehe den Abschlussbericht der Expertengruppe der Kommission für europäisches Versicherungsvertragsrecht, S. 90

(http://ec.europa.eu/justice/contract/files/expert_groups/insurance/final_report_en.pdf).

⁷⁸ Abgedeckt sind beispielsweise Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Versicherungsvermittler und Hypothekarkreditvermittler.

Die Mitgliedstaaten könnten mehr tun, um Unternehmen, die Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten erbringen, dabei zu unterstützen, innerhalb des aktuellen Rechtsrahmens tätig zu werden und ihnen die Einhaltung der geltenden Anforderungen zu erleichtern. Momentan steht für die Unterstützung von Unternehmen bei Problemen mit Behörden, die das EU-Recht nicht korrekt anwenden, das EU-weite SOLVIT-Netz⁷⁹ zur Verfügung. Einheitliche Ansprechpartner unterstützen Unternehmen, die grenzübergreifend Dienstleistungen erbringen, bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen.⁸⁰ Derartige Initiativen könnten im Finanzdienstleistungs- einschließlich des Versicherungssektors weiter ausgebaut werden, um die Kosten und Risiken für Unternehmen, die auf den Märkten anderer Mitgliedstaaten tätig werden möchten, zu senken.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten bzw. zuständige nationale Behörden könnten für grenzübergreifende Zulassungsverfahren weitere praktische Hilfen bereitstellen (wie zentrale Anlaufstellen). Dies würde Unternehmen, die beim der Aufnahme von Geschäftstätigkeiten im EU-Ausland auf Schwierigkeiten stoßen, helfen; darüber hinaus würden Fortschritte im Integrationsprozess der EU-Märkte erleichtert und die Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien und innovativer Lösungen für Wettbewerbsprobleme unter Federführung des Marktes gefördert.

Fragen

22. *Ist ein Handeln auf EU-Ebene erforderlich, damit die Regierungen der Mitgliedstaaten bzw. zuständige nationale Behörden praktische Hilfen (wie zentrale Anlaufstellen) bereitstellen, um den grenzübergreifenden Absatz von Finanzdienstleistungen insbesondere im Hinblick auf innovative Unternehmen oder Produkte zu erleichtern?*
23. *Welche Schritte (wie beispielsweise eine Straffung der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden von Sitz- und Aufnahmeland) würden Unternehmen am meisten dabei unterstützen, die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit für innovative Produkte zu nutzen?*

Schaffung autonomer oder stärker harmonisierter EU-weiter Regelungen

Ein Versicherungsunternehmen bietet in seinem Heimatmarkt eine Lebensversicherung zu einem wettbewerbsfähigen Preis an. Alle rechtlichen und aufsichtsrechtlichen Anforderungen sind erfüllt. Das Unternehmen stellt fest, dass in anderen Mitgliedstaaten viel höhere Prämien gezahlt werden, und sieht eine unternehmerische Chance. Es kann aber sein Produkt nicht in anderen Ländern vertreiben, da es auf die rechtlichen und aufsichtsrechtlichen Anforderungen im Inland hin konzipiert wurde.

In einigen Fällen könnte ein separater Rechtsrahmen der beste Weg sein, um das Produktangebot zu erhöhen, die Kosten für die Unternehmen zu senken und gleichzeitig die Verbraucher angemessen zu schützen. Eine freiwillige Opt-in-Regelung könnte den Rahmen für Produkte mit identischen Merkmalen bilden. Sie würde standardisierte Anforderungen in

⁷⁹ Informationen zum SOLVIT-Netz unter: (<http://ec.europa.eu/solvit/>)

⁸⁰ Informationen zu den einheitlichen Ansprechpartnern unter: (http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_de.htm). Diese Einrichtungen wurden im Einklang mit der Dienstleistungsrichtlinie geschaffen.

allen Mitgliedstaaten bieten und in manchen Bereichen viele Regulierungsunterschiede zwischen ihnen überwinden. Darüber hinaus könnte sie ein nützliches Instrument darstellen, um ein Angebot vergleichbarer und leicht verständlicher Finanzprodukte zu ermöglichen, was dem Vertrauen der Verbraucher und ihrer Bereitschaft zum Kauf eines Produkts im Ausland förderlich wäre. Im Aktionsplan zur Kapitalmarktunion hat die Kommission angekündigt, den Nutzen eines Rechtsrahmens zur Schaffung eines europäischen Markts für einfache, effiziente und wettbewerbsfähige private Altersvorsorgeprodukte zu prüfen.

2015 hat die EIOPA eine Konsultation zu standardisierten europaweiten Altersvorsorgeprodukten durchgeführt. Da die Produkte ähnliche Merkmale aufweisen, könnten die Arbeiten der EIOPA auch als Grundlage für die Konzipierung einer Opt-in-Regelung für ein europaweites Lebensversicherungsprodukt dienen. Auch für andere Produkte könnten sich diese Arbeiten als nützlich erweisen.

Vergleichbare Resultate könnten auch durch eine Annäherung der nationalen Regelungen und Rechte erzielt werden, wobei die Konvergenz durch Orientierungshilfen, eine bessere Vergleichbarkeit oder standardisierte Praktiken erreicht werden könnte. Möglich wären die Weiterentwicklung bestehender oder neue Konzepte des Europäischen Passes und die Angleichung aufsichtsrechtlicher Normen (unter Federführung der europäischen Aufsichtsbehörden), um die Probleme mit Regulierungsbehörden im Aufnahmestaat zu begrenzen. Dem Konzept des Allgemeininteresses⁸¹ im Versicherungswesen, das eine Ausnahme von den entscheidenden Grundsätzen des EU-Vertrags über die Freizügigkeit darstellt, käme mehr Klarheit zugute. Als Inspiration könnten die OGAW-Richtlinien – ein erfolgreiches Beispiel für eine EU-weite Regelung – dienen.

Fragen

24. Für welche Finanzdienstleistungsprodukte für Privatkunden könnten eine Standardisierung oder Opt-in-Regelungen der wirksamste Weg sein, um Unterschiede in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu überwinden?
25. Sind weitere Maßnahmen auf der EU-Ebene im Hinblick auf den Grundsatz der Risikobelegenheit im Versicherungsrecht und zur Klärung der Anwendung des Allgemeininteresse-Grundsatzes im Versicherungswesen erforderlich?

Abschnitt 4 Nächste Schritte

Bitte übermitteln Sie uns Ihre Antworten auf die in diesem Grünbuch enthaltenen Fragen bis zum 18. März 2016 mit Hilfe des folgenden **Online-Fragebogens**: [Link].

Diese Konsultation unterliegt den üblichen Regeln für öffentliche Konsultationen der Europäischen Kommission. Ihre Antworten werden veröffentlicht, falls Sie nicht im Online-

⁸¹ Ein Mitgliedstaat kann sich auf das Allgemeininteresse berufen, um die Einhaltung seines innerstaatlichen Rechts gegenüber Versicherungsunternehmen durchzusetzen, die unter Inanspruchnahme der Niederlassungs- oder der Dienstleistungsfreiheit in seinem Hoheitsgebiet tätig werden wollen. Das Konzept des Allgemeininteresses wird jedoch nicht in den EU-Richtlinien zum Versicherungswesen dargelegt, sondern in der *Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen — Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse im Versicherungswesen* (ABl. C43 vom 16.2.2000); Grundlage der Mitteilung ist die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs.

Fragebogen ausdrücklich um vertrauliche Behandlung bitten. Um eine faire und transparente Konsultation zu gewährleisten, werden nur die über unseren Online-Fragebogen eingegangenen Beiträge berücksichtigt und in den zusammenfassenden Konsultationsbericht einbezogen. Sollten beim Ausfüllen des Fragebogens Probleme auftreten oder sollten Sie besondere Fragen haben, wenden Sie sich bitte an: [E-Mail]

Die allgemeinen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten können der EUROPA-Website entnommen werden: http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_de.htm#personaldata. Die für diese Konsultation geltende spezielle Datenschutzerklärung ist abrufbar unter: [Link].

Bitte führen Sie auch aus, ob Sie weitere Hindernisse sehen, die in diesem Grünbuch nicht erörtert wurden, und ob eines der beschriebenen Hindernisse insbesondere mittelständische Unternehmen beeinträchtigt.

Die Europäische Kommission wird im Zuge dieses Konsultationsprozesses

- Gespräche mit dem Europäischen Parlament führen, um direkte Rückmeldungen von den Abgeordneten zu erhalten,
- die Mitgliedstaaten aufrufen, Konsultationen und Veranstaltungen mit der Öffentlichkeit und Abgeordneten ihrer Parlamente durchzuführen, um die Debatte über diese Themen auf nationaler Ebene voranzubringen, und
- transparente, ausgewogene Workshops veranstalten, um Akteure mit speziellem Fachwissen (z. B. Hochschulvertreter, Marktteilnehmer) zu konsultieren und sich so eine fundierte Meinung zu konkreten Fragestellungen zu bilden.

Ziel der Kommission ist es, den praktischen Nutzen eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden für möglichst viele europäische Verbraucherinnen und Verbraucher durch eine Öffnung des Marktes und die Verbesserung seiner Funktionsfähigkeit zu maximieren, damit sie zwischen mehr und besseren Finanzprodukten wählen können. Die Kommission ist zudem bestrebt, einige der praktischen Hindernisse zu beseitigen, die Unternehmen davon abhalten, ihre Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten anzubieten. Sie wird dabei auch ihr generelles Bestreben nicht aus den Augen verlieren, ungerechtfertigtes Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit oder Geschäfts- oder Wohnsitz abzustellen, das Vertrauen der Verbraucher in die Verfügbarkeit angemessener Rechtsbehelfe zu stärken und den Zugang zu verständlichen, vergleichbaren und verhältnismäßigen Informationen über Finanzdienstleistungsprodukte für Privatkunden zu verbessern.

Die Kommission plant für Anfang 2016 eine Konferenz, auf der die Ergebnisse dieser Konsultation erörtert und die in diesem Grünbuch thematisierten vorrangigen Bereiche behandelt werden sollen. Die öffentliche Konsultation soll in einen Aktionsplan für Finanzdienstleistungen für Privatkunden münden, den die Kommission voraussichtlich im Sommer 2016 veröffentlichen wird.