

## KERNPUNKTE

**Ziel der EU-Finanzdienstleistungspolitik:** Weitere Integration des europäischen Finanzdienstleistungsmarkts.

**Betroffene:** Gesamter Finanzdienstleistungssektor, insbesondere Banken, und Privatkunden.

## INHALT

### Titel

—

### Kurzdarstellung

- ▶ Die aktuellen **Schwerpunkte der EU-Finanzdienstleistungspolitik** bauen auf dem Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005 – 2010 [KOM(2005) 629] vom 5. Dezember 2005 auf. Sie **liegen auf den Privatkundenmärkten, der technischen Infrastruktur der Finanzmärkte, dem Aufsichtsrecht** sowie auf den **Kapitalmärkten**. Die von der Kommission geplanten Maßnahmen haben inzwischen den folgenden Stand erreicht.
- ▶ Privatkundenmärkte
  - Die 2005 vorgeschlagene **Verbraucherkreditrichtlinie** [KOM(2005) 483] **strebt eine Vereinheitlichung** und **Stärkung der nationalen Konsumentenrechte** auf hohem Niveau an. Die Kommission wartet eine Folgenabschätzung des Europäischen Parlaments zum Vorschlag ab, strebt aber eine Einigung noch in diesem Jahr an.
  - Im Bereich der **Kreditvermittlung** wartet die Kommission die Ergebnisse einer Studie über die Probleme infolge unterschiedlicher nationaler Regelungen ab.
  - Ein **Weißbuch** zur Integration der **EU-Hypothekarmärkte** wird voraussichtlich im Juni 2007 fertig gestellt. Das vorangehende Grünbuch [KOM(2005) 327] schlug eine Fülle von **Beratungs- und Informationspflichten** sowie eine **Standardisierung der nationalen Kreditverträge** zur Diskussion vor.
  - Eine Expertengruppe prüft, ob ein EU-weit einheitliches **Bankkonto** Vorteile für Privatkunden hätte. Die Kommission strebt die Beseitigung bestehender Hindernisse an und will EU-weit mehr Auswahl und Wettbewerb ermöglichen.
- ▶ Technische Infrastruktur der Finanzmärkte
  - Die **Zahlungsverkehrsdienstleistungsrichtlinie** [KOM(2005) 603] **soll die rechtlichen Hindernisse für** die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Zahlungsverkehrsraums (**SEPA**) **beseitigen und einen höheren Verbraucherschutz herbeiführen**. Bei der Beseitigung der technischen Hindernisse setzt die Kommission vorerst auf freiwillige Initiativen der Beteiligten und auf eine Selbstregulierung der Unternehmen. Die Finanzwirtschaft wird die neuen SEPA-Zahlungsinstrumente ab dem 1. Januar 2008 anbieten. Bis dahin soll die Richtlinie umgesetzt sein. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission bemühen sich um eine Einigung in erster Lesung.
  - **Die Kommission beobachtet** nach wie vor die Entwicklungen bei der grenzübergreifenden **Wertpapierabwicklung, will mittlerweile aber auf eine Regulierung verzichten**. Noch im Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik aus dem Jahr 2005 [KOM(2005) 629] beanstandete die Kommission den mangelnden Wettbewerb und die fehlende Effizienz bei der Abwicklung grenzüberschreitender Wertpapiergeschäfte. Sie kündigte eine Rahmenrichtlinie für den Fall einer unzureichenden Selbstregulierung der Unternehmen an. Im November 2006 beschloss die Abwicklungsbranche einen **Verhaltenskodex**, der zu mehr Preistransparenz sowie zu besseren Zugangsbedingungen und mehr Entbündelung bei den Dienstleistungen führen soll. Er wurde von der Kommission begrüßt. Inzwischen ist die Kommission der Meinung, dass der Verhaltenskodex, dessen Anwendung von externen Prüfern überwacht wird, **einer Rahmenrichtlinie vorzuziehen** ist.

- ▶ Aufsichtrecht
  - Bis Mitte 2007 will die Kommission einen Vorschlag für das Projekt **Solvabilität II für Versicherungsunternehmen** vorlegen. In Anlehnung an die Brüssel-II-Richtlinien für Banken sollen jetzt auch die Eigenkapitalanforderungen für Versicherungsunternehmen überarbeitet werden.
  - Die **Genehmigung von** grenzüberschreitenden Investitionen, Fusionen und Übernahmen im Finanzsektor, die zu **qualifizierten Beteiligungen** von mindestens 10% des Kapitals führen, **soll transparenter werden**. Ein Vorschlag für eine Richtlinie zu qualifizierten Beteiligungen liegt seit dem 12. September 2006 vor [KOM(2006) 507]. Sie gibt den Aufsichtsbehörden anhand einer abschließenden Liste von Kriterien ein eindeutiges und transparentes Verfahren für die Entscheidungsfindung vor. Der Prüfungszeitraum wird von drei Monaten auf 30 Tage verkürzt, mit einer einmaligen Möglichkeit zur Verlängerung.
- ▶ Kapitalmärkte
  - Das **Weißbuch** zu **Investmentfonds** wurde Ende November 2006 fertig gestellt. Mit Änderungsvorschlägen zur bestehenden Richtlinie für Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) [2001/107/EG] ist bis Herbst 2007 zu rechnen.
- ▶ Einige Punkte aus dem Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik aus dem Jahr 2005 [KOM(2005) 629] sind nach wie vor aktuell:
  - Überlegungen zu Bereichen, in denen noch keine konkreten Vorschläge vorliegen:
    - Beseitigung von ungerechtfertigten Hindernissen für den freien Kapitalverkehr,
    - Änderung der Richtlinie zum elektronischen Geld (E-Geld) [2000/46/EG] und ihre Einarbeitung in die neue Zahlungsverkehrsdienstleistungsrichtlinie,
    - Sicherungssysteme zum Schutz der Versicherten im Fall einer Insolvenz der Versicherung.
  - Auch weiterhin plant die Kommission mit Verweis auf die Selbstregulierung und das Subsidiaritätsprinzip keine neuen Rechtsvorschriften in den Bereichen:
    - Rating-Agenturen,
    - Finanzanalysten,
    - Übernahmeangebote sowie
    - Kapitalvorschriften für geregelte Märkte.
  - Die Kommission arbeitet an einer vollständigen wirtschaftlichen und juristischen Bewertung aller Maßnahmen des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen (FSAP) aus den Jahren 1999 – 2005, die bis 2009 vorliegen soll. Die Kommission erwartet, dass in Zukunft Parlament und Rat bei wichtigen Änderungen zu Kommissionsvorschlägen Folgenabschätzungen vorlegen. Öffentliche Konsultationen sollen eine „gute Gesetzgebungspraxis“ seitens der Kommission gewährleisten.

## Position der Europäischen Kommission

### Handlungsbedarf der EU

Im Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005 – 2010 [KOM(2005) 629] betont die Kommission die Notwendigkeit, die Durchführung der bereits vorhandenen Rechtsvorschriften zu verbessern und die Anzahl der fristgemäß umgesetzten Richtlinien und Verordnungen zu erhöhen.

Die EU-Finanzdienstleistungspolitik soll sich verstärkt dem Privatkundengeschäft und den technischen Einrichtungen des Finanzmarktes widmen. Bei langfristigen Sparprodukten sowie bei Hypotheken, Versicherungs- und Altersvorsorgeprodukten strebt die Kommission einen europaweit integrierten Binnenmarkt an. Mit den Vorschlägen zur Verbraucherkreditrichtlinie und zur Zahlungsverkehrsdienstleistungsrichtlinie will die Kommission die unterschiedlichen nationalen Verbraucherschutzregeln auf einem hohen Niveau vereinheitlichen.

### Verfolgtes Ziel

Die Ziele der EU-Finanzdienstleistungspolitik sind:

- die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen zu verbessern: verbleibende wirtschaftlich bedeutende Hindernisse sollen beseitigt werden, so dass Kapital und Finanzdienstleistungen frei und zu möglichst geringen Kosten in der EU zirkulieren und erbracht werden können;
- die Um- und Durchsetzung der Vorschriften des FSAP;
- die Anwendung der Grundsätze der „besseren Rechtsetzung“ auf alle Politikbereiche;
- die Verbesserung der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden.

## Politischer Kontext

Bereits im Jahr 1999 hatte die Kommission den „Aktionsplan für Finanzdienstleistungen“ (FSAP) verabschiedet [KOM(1999)232], der für den Zeitraum 1999-2005 gültig war und vor allem den Firmenkundenmarkt im Blick hatte. In dem Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005 – 2010 [KOM(2005) 629] vom 5. Dezember 2005 zog die Kommission eine positive Bilanz dieses Aktionsplans und stellte die Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005 – 2010 vor. Die Kommission betrachtet den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen als wichtigen Bestandteil der Lissabon-Strategie. Auch nach dem Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP) sieht sie noch unausgeschöpftes Wachstumspotential im Finanzdienstleistungsmarkt und hält weitere Maßnahmen für notwendig, um das Funktionieren des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen zu verbessern.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Das **Ziel** der Kommission, die **Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen** zu verbessern, ist aus ordnungspolitischer Sicht **zu begrüßen**. Das besondere Interesse an Maßnahmen im Privatkundenmarkt ist dabei problemgerecht. Von einem vollendeten europäischen Binnenmarkt kann im Privatkundenmarkt für Finanzdienstleistungen noch nicht die Rede sein.

Auch die Initiativen zur technischen Infrastruktur der Finanzmärkte, zur Erneuerung des Aufsichtsrechts und zur besseren Nutzung des Kapitalmarktes sind Ziele, die eine kostengünstige und freie Zuteilung von Kapital in der EU fördern.

In der konkreten Ausgestaltung ihrer Maßnahmen (z.B. bei der Verbraucherkreditrichtlinie und den Hypothekarmärkten) sollte die Kommission allerdings **keine Zwangsharmonisierung** herbeiführen, weil das zu einer kumulativen Wirkung unterschiedlichen nationalen Regeln und damit zu einer Überregulierung führen würde. Vielmehr sollten durch die Einführung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung der Wettbewerb der Regeln und die Wahlfreiheit der Privatkunden gestärkt werden.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die von der Kommission angestrebte Öffnung der Märkte für Finanzdienstleistungen wird zu mehr Wettbewerb und damit zu niedrigeren Preisen und einem breiteren Angebot führen. Hohe gesetzliche Verbraucherschutzanforderungen – wie sie bereits bei den Vorschlägen zur **Zahlungsverkehrsdienstleistungsrichtlinie** und zur **Verbraucherkreditrichtlinie** erkennbar sind – nehmen den Kunden jedoch Wahlmöglichkeiten und bedrohen die durch den Wettbewerb erreichten Effizienzgewinne. Bei der Zahlungsverkehrsdienstleistungsrichtlinie wird es ferner wichtig sein, dass sie dazu beiträgt, einen freien Wettbewerb zu schaffen. Die Richtlinie sollte – klarer als es im Vorschlag der Fall ist – den diskriminierungsfreien Zugang für Anbieter von Zahlungsdiensten („Zahlungsinstitute“) zu Zahlungssystemen gewährleisten.

**Die Entscheidung** der Kommission, **bei der Wertpapierabwicklung** vorerst **auf eine Regulierung zu verzichten, ist begrüßenswert**. Die Selbstregulierung der Unternehmen ist eine schnellere und flexiblere Art, auf eine kostengünstige Weise einen wirksamen Wettbewerb in der Abwicklungsbranche zu erreichen. Der Richtlinienvorschlag für qualifizierte Beteiligungen verbessert den Schutz des freien und effizienten Kapitalverkehrs gegen politisch motivierten Protektionismus.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen sind zu begrüßen. Die freie und kostengünstige Zirkulierung von Kapital und Finanzdienstleistungen in der EU macht Investitionen tendenziell rentabler und fördert so Wachstum und Beschäftigung.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Ein gut funktionierender Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen erhöht die Attraktivität des Finanzstandortes Europa. Die Stabilität des Finanzmarkts bleibt dabei aber unerlässlich. Die Einschränkung der Prüfungsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden auf eine vorgegebene Liste von Kriterien – wie im Richtlinienvorschlag zu qualifizierten Beteiligungen vorgesehen – wird der Komplexität der zu prüfenden Zusammenhänge allerdings nicht gerecht. Die Stabilität des europäischen Finanzmarkts wird dadurch tendenziell geschwächt.

### Zusammenfassung der Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen vollenden will. Die aktuellen Schwerpunkte der EU-Finanzdienstleistungspolitik sind für das Erreichen dieses Ziels angebracht. Einige der vorliegenden Kommissionsvorschläge – z.B. zur Verbraucherkreditrichtlinie und zur Zahlungsverkehrsdienstleistungsrichtlinie – sind im Einzelnen bedenklich, da sie die individuellen Wahlmöglichkeiten der Beteiligten zu sehr einschränken. Der Richtlinienvorschlag zu den qualifizierten Beteiligungen ist begrüßenswert, sollte jedoch die Prüfungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden nicht übermäßig einschränken.