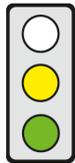


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Verbraucher stärken.

Betroffene: Verbraucher, Anbieter von Finanzdienstleistungen.



Pro: (1) Die Zurückhaltung der Kommission, bei den territorialen Beschränkungen neue Regelungen einzuführen, ist sachgerecht, da solche Beschränkungen nicht per se Einschränkungen des Binnenmarkts sind.

(2) Ein optionales EU-Regelwerk für Finanzdienstleistungen („29. Regime“) intensiviert den grenzüberschreitenden Wettbewerb durch eine Reduktion von Markteintrittskosten.

Contra: Die anvisierte Regelung über Entgeltgleichheit ist abzulehnen. Für Zahlungen nach und aus Nicht-Euro-Ländern fallen durch die wechselkursabhängige Währungsumrechnung höhere Kosten an.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2017) 139 vom 23. März 2017: **Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher: bessere Produkte, mehr Auswahl**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Laut Kommission erwerben nur 7% der Verbraucher Finanzdienstleistungen – u.a. Bankkonten, Zahlungskarten, Versicherungen und Kredite – im EU-Ausland. Sie sieht die Märkte für diese Dienstleistungen als nach wie vor zersplittert an, trotz der „weitgehenden Harmonisierung der letzten Jahre“. (S. 3)
- Ziel der Mitteilung ist (S. 4)
 - die „Stärkung des Vertrauens und der Rechte der Verbraucher“ beim Kauf von Finanzdienstleistungen im Inland und im EU-Ausland,
 - der „Abbau von rechtlichen und regulatorischen Hindernissen“ für Unternehmen, die Finanzdienstleistungen im EU-Ausland erbringen, und
 - die Schaffung eines „innovativen“ Binnenmarkts für „technologiegestützte“ Finanzdienstleistungen, z.B. Online-Banking und Online-Anlageberatung.

► Stärkung des Vertrauens und der Rechte der Verbraucher Territoriale Beschränkungen („Geoblocking“)

- Laut Kommission beschwerten sich viele Verbraucher über territoriale Beschränkungen beim Kauf von Finanzdienstleistungen („Geoblocking“). Dazu zählen Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes, etwa die Nichterbringung einer Dienstleistung im EU-Ausland oder die Nichtakzeptanz von Zahlungsmitteln, etwa Scheckkarten, aus dem EU-Ausland. (S. 5)
- Das Thema Geoblocking hat die Kommission bereits aufgegriffen in (S. 5)
 - der Richtlinie über Zahlungskonten (2014/92/EU, s. [cepAnalyse](#)); ihr zufolge dürfen EU-Bürger Bankkonten mit grundlegenden Funktionen – u.a. Barabhebungen, Lastschriften, Überweisungen– („Basiskonten“) in jedem Mitgliedstaat eröffnen; sowie
 - einem Vorschlag für eine allgemeine Verordnung „gegen Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung“ [COM(2016) 289, s. [cepAnalyse](#)]; ihr zufolge soll etwa der Online-Zugang zu Waren und Dienstleistungen nicht aufgrund des Wohnorts und der Staatsangehörigkeit des Kunden gesperrt werden dürfen.
- Die Kommission sieht vorerst von neuen Maßnahmen gegen Geoblocking ab. Sie will zuerst beobachten, wie sich die bestehenden Vorschriften für Zahlungskonten auswirken und inwiefern Geoblocking bei anderen Finanzdienstleistungen als Zahlungskonten auftritt. (S. 5)

Transparenz und Gebühren

- Laut Kommission sind die Gebühren für grenzüberschreitende EU-Transaktionen in Nicht-Euro-Währungen, häufig „undurchsichtig“ und „möglichweise überhöht“, und die Verbraucher wissen häufig nicht (S. 5 und 6),
 - welcher Wechselkurs bei Kartenzahlungen oder bei Geldabhebungen Anwendung findet und
 - ob es günstiger ist, in Fremdwährung oder in eigener Währung zu zahlen.

- Die Kommission will (S. 6 und 7)
 - den Geltungsbereich der Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen [VO (EG) Nr. 924/2009, s. [cepAnalyse](#)], die gleiche Entgelte für grenzüberschreitende und inländischen Zahlungen in Euro vorschreibt, ausweiten, um auch Transaktionen in Nicht-Euro-Währungen zu erfassen (4. Quartal 2017),
 - sich ein Bild von „guten und schlechten Praktiken“ bei Transaktionen in fremden Währungen, insbesondere bei der Währungsumrechnung, machen und ggfs. Maßnahmen treffen, damit Verbraucher die günstigste Zahlweise wählen können (1. Quartal 2018).

Transparenz und Wechsel des Anbieters oder des Produkts

- Nach der Richtlinie über Zahlungskonten (2014/92/EU, s. [cepAnalyse](#)) können Verbraucher den Anbieter ihres „Zahlungskontos“ binnen 14 Tagen wechseln. Ein „Zahlungskonto“ ist ein Konto, das für die Ausführung von Zahlungsvorgängen genutzt wird [Art. 2 Abs. 3 RL 2014/92/EU], also letztlich ein Girokonto. Auf mindestens einer Anbietervergleichswebsite können sie die Gebühren für Zahlungskonten vergleichen.
- Bei anderen Finanzdienstleistungen als Zahlungskonten fehlen vergleichbare Rechte. Insbesondere komplexe Vertragsbestimmungen und hohe Gebühren erschweren hier den Anbieterwechsel. (S. 7)
- Die Kommission will (S. 7 und 8)
 - bei der Überprüfung der Richtlinie über Zahlungskonten prüfen, ob und wie der Anbieterwechsel auch bei anderen Finanzdienstleistungen als Zahlungskonten erleichtert werden kann (2019), und
 - gemeinsam mit Interessenträgern die „Qualität und Zuverlässigkeit“ von Vergleichswebsites etwa durch freiwillige Zertifizierungssysteme fördern (1. Quartal 2018).

Kraftfahrzeugversicherungen

- Für Schäden bei Verkehrsunfällen im EU-Ausland gibt es laut Kommission keinen einheitlichen „Mechanismus“ zur Entschädigung der Unfallopfer für den Fall, dass die Kfz-Versicherung des Unfallverursachers insolvent ist. Auch erkennen Versicherungen die bei einer Versicherung im EU-Ausland erlangten Schadensfreiheitsrabatte teilweise nicht an. (S. 8)
- Die Kommission will bei der Überarbeitung der Richtlinie zu Kfz-Haftpflichtversicherungen (2009/103/EG) Unfallopfer besser gegen die Insolvenz von Versicherungen schützen und die grenzüberschreitende Anerkennung von Schadensfreiheitsrabatten verbessern (4. Quartal 2017) (S. 8).

Verbraucher Kredite

- EU-Vorschriften wie die Richtlinie zu Verbraucherkrediten (2008/48/EG) decken laut Kommission neue Formen der Kreditvergabe über Online- oder Peer-to-Peer-Plattformen nicht hinreichend ab. Bei einer grenzüberschreitenden Online-Kreditvergabe ist teilweise unklar, welche Aufsichtsbehörde zuständig ist und welche Anforderungen gelten. (S. 9)
- Laut Kommission ist die Überschuldung der europäischen Haushalte ein „ernstes Problem“. Trotz der Kreditwürdigkeitsprüfungen, die nach den Richtlinien zu Verbraucherkrediten sowie zu Hypothekarkrediten (2014/17/EU, s. [cepAnalyse](#)) vorgesehen sind, sind 10% der Haushalte der EU überschuldet (S. 10).
- Die Kommission will daher Maßnahmen prüfen, die (S. 10)
 - Überschuldungen der Verbraucher „effizienter“ begegnen, etwa über eine bessere Schuldenberatung (1. Halbjahr 2018), und
 - den grenzüberschreitenden Zugang zu Krediten unter Wahrung des Verbraucherschutzes vereinfachen (1. Halbjahr 2018).

► **Abbau von rechtlichen und regulatorischen Hindernissen**

29. Regime

- Laut Kommission verhindern, neben einer mangelnden Nachfrage, insbesondere Rechtsunsicherheiten, dass Finanzdienstleistungen grenzüberschreitend angeboten werden (S. 10).
- Sie will deshalb für gewisse Finanzdienstleistungen eigene EU-Vorschriften neben den nationalen Vorschriften prüfen (sog. 29. Regime). Den Anfang hat die Kommission am 29. Juni 2017 mit einem Vorschlag für ein EU-weites Altersvorsorgeprodukt gemacht („Personal Pension Product“, s. dazu auch COM(2015) 468, s. [cepAnalyse](#)). (S. 10)

Nationale Regulierungsvorschriften

- Laut Kommission stören nationale Regeln und Verfahren das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts. Sie will daher (S. 11)
 - einen Bericht zu den Hindernissen für den freien Kapitalverkehr veröffentlichen, der Maßnahmen enthalten soll, die die Mitgliedstaaten bis 2019 ergreifen sollen,
 - zu Hindernissen im Fondsvertrieb Stellung nehmen (2017) und
 - überprüfen, ob nationale Verbraucherschutz- und Verhaltensregeln grenzüberschreitende Geschäfte in ungerechtfertigter Weise behindern (2. Halbjahr 2018).

Grenzüberschreitende Kreditgeschäfte

- Laut Kommission haben Kreditanbieter Schwierigkeiten, die Kreditwürdigkeit von Verbrauchern aus dem EU-Ausland zu prüfen, da Daten häufig nur eingeschränkt verfügbar oder vergleichbar sind oder weil kein Zugang zu den relevanten Daten gewährt wird, obwohl die Verbraucher- und Hypothekarkreditrichtlinien letzteres bereits vorsehen (S. 11, 12).
- Die Kommission will einheitliche Standards und Grundsätze für Kreditwürdigkeitsprüfungen bei Verbraucherkrediten schaffen und einen Mindestdatensatz für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zwischen Kreditregistern entwickeln (2. Halbjahr 2018) (S. 13).

► Innovativer Binnenmarkts für digitale Finanzdienstleistungen Unterstützung von Finanztechnologien

- Laut Kommission empfinden viele EU-Bürger elektronische Zahlungen als unsicher und fürchten digitalen Betrug (S. 13). Sie hat eine interne Task Force „Fin Tech“ gegründet, die sich mit den Themen „Finanzregulierung, Technologie, Daten und Wettbewerb“ auseinandersetzt und hat ferner eine [Konsultation](#) zu Fin-Tech-Innovationen gestartet (S. 14).
- Die Kommission will (S. 14 und 15)
 - einen Legislativvorschlag zur Anpassung des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung bei bargeldlosen Zahlungsmitteln – u.a. Kreditkarten und Schecks – (Beschluss 2001/413/JI) vorlegen (Herbst 2017) und
 - auf Basis der Konsultationsergebnisse und der Arbeiten der Task-Force Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung von Finanztechnologien prüfen (4. Quartal 2017).

Digitale Kundenbeziehungen

- Verbraucher müssen heute noch häufig in die Filialen der Anbieter kommen, um sich zu identifizieren oder Verträge zu unterzeichnen. Laut Kommission kann ein Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen aber nur über „rein digitale Kundenbeziehungen“ entstehen. (S. 15)
- Die Verordnung zur elektronischen Identifizierung [eIDAS, (EU) Nr. 910/2014, s. [cepAnalyse](#)] regelt insbesondere die gegenseitige grenzüberschreitende Anerkennung von nationalen Identifizierungssystemen (z.B. elektronische Personalausweise). Ab Mitte 2017 können die Mitgliedstaaten ihre Identifizierungssysteme erstmals zur Anerkennung bei der Kommission notifizieren. Die Kommission will, dass die Mitgliedstaaten „unbedingt gewährleisten“, dass die Identifizierungssysteme interoperabel sind und dem Privatsektor zur Verfügung stehen. (S. 15 und 16)
- Die Kommission will die grenzüberschreitende Nutzung elektronischer Identifizierungssysteme weiter erleichtern, damit Banken ihre Kunden digital identifizieren können (4. Quartal 2017) (S. 16).
- Laut Kommission sind die geltenden vorvertraglichen Offenlegungspflichten für die Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen – z.B. die der Richtlinien zu Hypothekar- und Verbraucherkrediten – „nicht unbedingt“ für die digitale Welt geeignet (S. 16). Die Kommission will daher ggfs. die bestehenden Offenlegungspflichten überarbeiten (1. Halbjahr 2018) (S. 17).

Politischer Kontext

Im Dezember 2015 hat die Kommission ein Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden vorgelegt [COM(2015) 630, s. [cepAnalyse](#)]. Dieses wurde von einer Konsultation begleitet. Der Aktionsplan zieht nun Schlussfolgerungen aus dieser Konsultation. Er ist zudem Teil der Bestrebungen der Kommission zur Schaffung einer Kapitalmarktunion [COM(2015) 468, s. [cepAnalyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter: Olle Ludvigsson (S&D)
Bundesministerien:	Finanzministerium (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzen (federführend); Digitale Agenda, EU-Angelegenheiten, Recht und Verbraucherschutz, Verkehr und digitale Infrastruktur, Wirtschaft und Energie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Anliegen der Kommission, das Vertrauen in Finanzdienstleistungen im EU-Ausland zu stärken sowie rechtliche und regulatorische Hemmnisse im Binnenmarkt abzubauen, ist zu unterstützen. Denn wenn Unternehmen ihre Produkte einfacher grenzüberschreitend anbieten und Verbraucher diese leichter grenzüberschreitend nachfragen können, intensiviert dies den Wettbewerb und senkt letztlich die Preise. Entscheidend ist aber, dass nur ungerechtfertigte Hemmnisse beseitigt werden. Nicht jede nationale Regelung, die Kosten für ausländische Anbieter verursacht, fällt darunter. Denn nationale Regeln – etwa solche, die Investitionen schützen oder die Rechtssicherheit erhöhen – können auch gerade dazu führen, dass ein Unternehmen den Markteintritt im EU-Ausland wagt oder dass sich ein Verbraucher dazu entschließt, Produkte in einem anderen Mitgliedstaat zu erwerben. In diesen Fällen können nationale Regeln den grenzüberschreitenden Wettbewerb beflügeln.

Die Zurückhaltung der Kommission, bei den territorialen Beschränkungen neue Regelungen einzuführen, ist sachgerecht, da solche Beschränkungen nicht per se Einschränkungen des Binnenmarkts sind. Sie können Ausdruck einer unterschiedlichen Wettbewerbsintensität oder unterschiedlicher Zahlungsbereitschaften der Kunden in den Mitgliedstaaten sein. Auch können Vertragsrisiken davon abhängig sein, in welchem Mitgliedstaat der Kunde seinen Wohnsitz hat.

Mit der Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen wurden die Entgelte für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro regulatorisch an die Entgelte für inländische Zahlungen in Euro angeglichen. Bereits dieser Schritt war verfehlt: Solange mit grenzüberschreitenden Zahlungen höhere Kosten verbunden sind als mit inländischen Zahlungen, sind auch höhere Entgelte gerechtfertigt. Sind die Kosten identisch, können unterschiedliche Entgelte auf Wettbewerbsmärkten nicht von Dauer sein. **Für Zahlungen nach und aus Nicht-Euro-Ländern fallen allein schon durch die wechselkursabhängige Währungsumrechnung höhere Kosten an. Die von der Kommission anvisierte Ausdehnung der Regelung über Entgeltgleichheit auch für Zahlungen nach und aus Nicht-Euro-Ländern ist daher abzulehnen.** Stattdessen sollte die Vorgabe von Entgeltgleichheit aus den genannten Gründen ganz aufgegeben werden.

Der Abbau von Hindernissen für den Anbieterwechsel bei Finanzdienstleistungen kann den Wettbewerb befördern und den Binnenmarkt stärken. Einige wichtige Hürden für einen solchen Wechsel rühren aber daher, dass Kunde und Anbieter bei einigen Produkten eine langfristige Bindung eingehen, die nicht einfach aufgelöst werden kann. Das gilt vor allem für Produkte wie Renten- oder Krankenversicherungen, bei denen die Anbieter Rücklagen bilden, die nicht ohne weiteres auf andere Anbieter übertragen werden können. Für grenzüberschreitende Wechsel kommen weitere Hürden hinzu, die daher rühren, dass sich die sozialpolitische Gesetzgebung der Mitgliedstaaten – etwa Erstattungsregeln bei Krankenhausaufenthalten – unterscheidet.

Vergleichswebsites können helfen, die Transaktionskosten eines Anbieterwechsels abzubauen. Staatliche Zertifizierungssysteme für Vergleichswebsites sind aufgrund des intensiven Wettbewerbs aber überflüssig.

Es ist nicht notwendig, die grenzüberschreitende Anerkennung von Schadensfreiheitsrabatten durch Kfz-Haftpflichtversicherungen vorzuschreiben. Zum einen sind die jeweiligen nationalen Systeme der Schadensfreiheitsrabatte nicht ohne weiteres vergleichbar. Zum anderen werden im Wettbewerb zueinander stehende Versicherungen die bei ausländischen Versicherungen erworbenen Rabatte regelmäßig anerkennen. Wie hoch die Rabatte letztlich ausfallen, hängt von der Höhe der Transaktionskosten und der Wettbewerbsintensität ab.

Ein optionales EU-Regelwerk für Finanzdienstleistungen („29.Regime“) sollte eingeführt werden. Denn es **intensiviert den grenzüberschreitenden Wettbewerb**, insbesondere **durch eine Reduktion von Markteintrittskosten**. Mit ihm sind Dienstleistungen, die unter das Regime fallen, besser vergleichbar. Verbraucher können gleichzeitig auch die bewährten nationalen Produkte weiterhin nutzen. Beachtet werden muss jedoch, dass auch bei einem 29. Regime verschiedene nationale Regeln, etwa im Steuerrecht, weiter gelten würden.

Die Vereinheitlichung der von Kreditregistern erhobenen Datensätze fördert deren Vergleichbarkeit und erhöht so die Markteffizienz, da Informationsasymmetrien zwischen Kapitalnehmern und Investoren gesenkt werden. Sie geht jedoch zulasten des Wettbewerbs zwischen den Kreditregistern, was der Qualität der Register abträglich ist und Innovationen verhindern kann. Wettbewerbseinschränkungen und Qualitätseinbußen drohen auch bei einer Standardisierung der Kreditwürdigkeitsprüfungen.

Aufgrund der Digitalisierung ist zu erwarten, dass das grenzüberschreitende Angebot von Finanzdienstleistungen immer häufiger nicht mehr über die Errichtung einer Niederlassung, sondern digital vom Heimatmitgliedstaat des Dienstleisters erfolgt. Hierfür sind sichere und EU-weit gültige digitale Identitätsnachweise notwendig. Dass die Kommission hierfür den Boden bereiten will, ist folgerichtig.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Für Angleichungen der Finanzmarktregulierung kommen als Rechtsgrundlage die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) und die Kompetenz für die Koordinierung der nationalen Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten (Art. 53 Abs. 1 AEUV) in Betracht.

Subsidiarität

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Wegen des grenzüberschreitenden Charakters der Finanzmärkte aber voraussichtlich unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Auswirkungen auf das deutsche Recht.

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Zurückhaltung der Kommission, bei den territorialen Beschränkungen neue Regelungen einzuführen, ist sachgerecht, da solche Beschränkungen nicht per se Einschränkungen des Binnenmarkts sind. Für Zahlungen nach und aus Nicht-Euro-Ländern fallen durch die wechselkursabhängige Währungsumrechnung höhere Kosten an. Die anvisierte Regelung über Entgeltgleichheit ist daher abzulehnen. Ein optionales EU-Regelwerk für Finanzdienstleistungen („29. Regime“) intensiviert den grenzüberschreitenden Wettbewerb durch eine Reduktion von Markteintrittskosten.