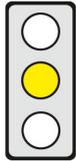


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission will Hemmnisse bei grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen für Privatkunden abbauen.

Betroffene: Finanzdienstleister, Privatkunden.



Pro: (1) Der Abbau von Hemmnissen führt zu intensiverem Wettbewerb, mehr Innovation und niedrigeren Preisen.

(2) Die freie Rechtswahl der Vertragsparteien und ein vollharmonisiertes, optionales EU-Regelwerk („29. Regime“) stärken den Wettbewerb.

Contra: (1) Vorschriften zur Senkung der Kündigungskosten führen bei langfristigen Verträgen nicht zwangsläufig zu niedrigeren Preisen für alle Kunden. Vielmehr subventionieren treue Kunden damit zwangsweise wechselwillige Kunden.

(2) Die Voraussetzung „objektiver Kriterien“ für die Einschränkung grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen darf weder zu einem Kontrahierungszwang noch zu Preisvorschriften führen.

(3) Die Portabilitätspläne der Kommission – insbesondere für Lebensversicherungen und private Krankenversicherungen – sind derzeit realitätsfern.

INHALT

Titel

Grünbuch COM(2015) 630 vom 10. Dezember 2015 über **Finanzdienstleistungen für Privatkunden**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Laut Kommission gibt es für Privatkunden noch keine „echten europaweiten Märkte“ für Finanzdienstleistungen wie Versicherungen, Kredite, Zahlungsdienstleistungen, Sparkonten oder Anlagen (S. 2).
- Im Grünbuch erläutert die Kommission die aktuelle Situation, gibt einen Ausblick und schildert, wie Hemmnisse für eine grenzüberschreitende Tätigkeit beseitigt werden können.

► Aktuelle Situation: Fragmentierte Märkte

- Die Finanzdienstleistungsmärkte für Privatkunden sind „fragmentiert“, d.h. sie sind vorwiegend nationale Märkte. Dies spiegelt laut Kommission „in gewissem Umfang“ „kulturelle und nationale Präferenzen und die Wahl der Verbraucher wieder“ (S. 6).
- Obwohl laut Kommission 38% der EU-Bürger im EU-Ausland oder in „Grenzregionen“ leben, ist die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen durch Privatkunden gering. Das gilt gleichermaßen für Versicherungen (EU-weit 3%), Kredite (in der Euro-Zone 1%) und Zahlungsdienstleistungen wie Girokonten (EU-weit 3%) (S. 7).
- Laut Kommission passen ausländische Anbieter „ihre Preise an die lokalen Bedingungen an und exportieren wettbewerbsfähigere Preise im Allgemeinen nicht in andere Märkte“. Die Preise für vergleichbare Finanzdienstleistungen unterscheiden sich stark zwischen den Mitgliedstaaten. Divergierende wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Finanzierungskosten, Steuern und andere objektive Unterschiede erklären die Preisunterschiede „nicht immer in ausreichender Weise“. (S. 9)
- Die Kommission bezweifelt, dass der Wettbewerb auf nationalen Finanzdienstleistungsmärkten ausreichend funktioniert. Sie kritisiert eine teils hohe Marktkonzentration, einen „hohen Grad an Unzufriedenheit der Kunden“ und geringe Wechselquoten. (S. 10)

► Ausblick: Wandel durch Digitalisierung

- Die Kommission erwartet durch die Digitalisierung einen intensiveren Wettbewerb und höhere Innovation bei Finanzdienstleistungen. Da Anbieter dank Online-Vertriebskanälen auf nationale Niederlassungen verzichten können, kommen diese Effekte auch grenzüberschreitend zum Tragen. (S. 13)
- Die Kommission sieht angesichts der Digitalisierung „regulatorische Herausforderungen“ bei Verbraucher- und Datenschutz, Cyber-Sicherheit und Wettbewerbsgleichheit zwischen neuen und etablierten Anbietern (S. 13).
- Die Kommission unterstützt die Arbeit an europäischen Normen für neuartige Finanzdienstleistungen wie Echtzeitzahlungen. Bislang gibt es solche Dienstleistungen häufig nur auf nationaler Ebene, weil sie aufgrund mangelnder Standards nicht interoperabel sind (S. 14).

► **Beseitigung von Hemmnissen auf Seiten der Anbieter**

- Finanzdienstleister sollen die Identität ihrer Kunden leichter „aus der Ferne“ – etwa über Webcam oder mittels gescannter Dokumente – überprüfen können. Die EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche sollen dabei in Kraft bleiben. (S. 26 bis 28)
- Zwar müssen die nationalen Kreditregister nach den Richtlinien über Verbraucherkredite (2008/48/EG) und Hypothekarkredite (2014/17/EU, s. **cepAnalyse**) Kreditgebern aus anderen Mitgliedstaaten Informationen über die Kreditwürdigkeit potentieller Kunden bereitstellen. Laut Kommission haben viele Finanzdienstleister trotzdem Probleme, ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend zu erbringen. Sie überlegt daher, ob die von den Kreditregistern erhobenen Daten harmonisiert werden sollten. (S. 28)
- Die Kommission prüft die Angleichung der nationalen Verfahren für Insolvenzen, Zwangsvollstreckungen und Immobilienbewertungen, um die grenzüberschreitende Vergabe von Hypothekendarlehen zu erleichtern (S. 31).
- Die Kommission überlegt, für einzelne Finanzprodukte die unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften durch einheitliche, aber optionale EU-Vorschriften („29. Regime“) zu ergänzen. Dies betrifft u.a. das Vertragsrecht, den Daten- und Verbraucherschutz, Informationspflichten, Geldwäschevorschriften und die Besteuerung. (S. 34)
- Derzeit ist die Rechtswahl bei Versicherungsverträgen eingeschränkt; in der Regel findet das Recht des Mitgliedstaates des Verbrauchers Anwendung. Die Kommission prüft, ob das gelockert werden sollte. (S. 34)

► **Beseitigung von Hemmnissen auf Seiten der Verbraucher**

- Die Kommission will (S. 16 und 17),
 - dass Verbraucher sich einfacher über Finanzdienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten informieren können, und
 - den grenzüberschreitenden Vertrieb – etwa über Vergleichswebsites oder „internetbasierte unabhängige Finanzberatungsdienste“ – vereinfachen.
- Um den – auch grenzüberschreitenden – Anbieterwechsel zu vereinfachen, erwägt die Kommission Maßnahmen (S. 17 und 21)
 - zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von Finanzdienstleistungen, wodurch auch das Vertrauen in ausländische Angebote gesteigert werden kann, und
 - zur Verringerung der Kosten, die mit der Kündigung einer Finanzdienstleistung verbunden sind.
- Die Kommission will nur bei Vorliegen „objektiver Kriterien“ hinnehmen, dass Verbraucher aufgrund ihres Wohnsitzes Finanzdienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten nicht nutzen können (S. 20).
- Die Kommission will, dass Verbraucher bereits gekaufte Finanzdienstleistungen – insbesondere Lebensversicherungen und private Krankenversicherungen – auch nach einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat weiter nutzen können („Portabilität“). (S. 21)
- Für bestimmte Branchen – z.B. das Baugewerbe – schreiben Mitgliedstaaten obligatorische Haftpflichtversicherungen vor. Die Kommission will es den Unternehmen dieser Branchen erleichtern, Versicherungen abzuschließen, die Schadensfälle in mehreren Mitgliedstaaten abdecken. Alternativ propagiert sie die gegenseitige Anerkennung solcher Versicherungen. (S. 21)
- Die Kommission will prüfen, ob die Mitgliedstaaten die Kommissionsempfehlung zum kollektiven Rechtsschutz (2013/396/EU, s. **cepAnalyse**) im Bereich der Finanzdienstleistungen befolgen. Diese Empfehlung enthält unverbindliche, EU-weit einheitliche Grundsätze für kollektive Rechtsschutzverfahren. Die Kommission erwägt weitergehende Maßnahmen, um „angemessene finanzielle Entschädigungen“ im Falle „irreführender Praktiken beim Vertrieb von Finanzprodukten“ sicherzustellen. (S. 24)

► **Grenzüberschreitende Entschädigung bei Kfz-Unfällen**

- Die Kommission überlegt, wie gewährleistet werden kann, dass Unfallbeteiligte auch dann entschädigt werden, wenn die Kfz-Versicherung des ausländischen Unfallverursachers zahlungsunfähig ist.
- An der freiwilligen Vereinbarung einiger Mitgliedstaaten, die eine Entschädigung auch in diesem Fall sicherstellen soll, nehmen nicht alle Mitgliedstaaten teil. (S. 24)

Politischer Kontext

Die Kommission will Mitte 2016 Gesetzesvorschläge vorlegen, die eine Diskriminierung von Verbrauchern aufgrund ihres Wohnsitzes oder ihrer Staatsangehörigkeit bei Finanzdienstleistungen verhindern. Eine Konsultation dazu wurde am 28. Dezember 2015 beendet.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatte: N.N.
Bundesministerien:	Bundesfinanzministerium
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzausschuss (federführend)
Konsultationsverfahren:	Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endete am 18. März 2016; http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/retail-financial-services/index_de.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der angestrebte Abbau von Hemmnissen für das grenzüberschreitende Angebot oder die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen für Privatkunden verdient grundsätzlich Unterstützung: Er **führt zu intensiverem Wettbewerb, mehr Innovation und niedrigeren Preisen**; davon profitieren zuallererst die Kunden.

Fraglich ist allerdings, was genau als Hemmnis anzusehen ist. Jeder Anbieter von Finanzdienstleistungen kann schon heute in andere Märkte eintreten, indem er dort Niederlassungen gründet. Unumstritten ist, dass mit einer solchen Gründung erhebliche Kosten verbunden sind, welche den potentiellen Wettbewerb einschränken. Günstiger – und im Zuge der Digitalisierung immer relevanter – ist der grenzüberschreitende Wettbewerb auf der Grundlage der Dienstleistungsfreiheit, d.h. ohne physische Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten. Auch hier fallen für den Anbieter Kosten an, etwa weil regulatorische Vorschriften und die Rechtsprechung des Gaststaates – und eben nicht die des Heimatstaates – Anwendung finden.

Die Existenz von Kosten bei grenzüberschreitender Tätigkeit **infolge nationaler Vorschriften kann aber nicht pauschal als unzulässiges Hemmnis für den grenzüberschreitenden Wettbewerb gesehen werden**. Diese nationalen Regeln haben überhaupt erst dazu geführt, dass ausländische Anbieter das Vertrauen der heimischen Privatkunden gewinnen und mit heimischen Anbietern in Wettbewerb treten können. Nur dank ihnen können Kunden auch beim ausländischen Anbieter von einem Standard ausgehen, der dem Standard des einheimischen Anbieters gleichwertig ist.

Die Erwägungen der Kommission sind im Einzelnen wie folgt zu bewerten:

EU-einheitliche Kriterien für eine digitale Identitätsprüfung, die gleichzeitig Geldwäsche nicht erleichtert, sind zwingend notwendig. Wichtig ist, dass sie EU-weit einheitlich angewandt werden. Sonst ist weder ein fairer Wettbewerb noch eine wirksame Bekämpfung der Geldwäsche möglich.

Eine Harmonisierung der von Kreditregistern erhobenen Daten stärkt zwar deren grenzüberschreitende Vergleichbarkeit, sollte aber nicht zu Lasten des Wettbewerbs zwischen Kreditregistern gehen. Wird eine solche Harmonisierung kraft Gesetz herbeigeführt, droht sich die Qualität der Bonitätseinschätzungen mangels Wettbewerb und Innovation zu verschlechtern.

Mehr grenzüberschreitender Wettbewerb lässt sich erreichen, indem die Markteintrittskosten für ausländische Anbieter gesenkt werden. Hilfreich dafür ist, **wenn erstens die Vertragsparteien frei entscheiden können, welches Recht auf den Vertrag Anwendung findet und wenn zweitens ein vollharmonisiertes, aber optionales EU-Regelwerk („29. Regime“) eingeführt wird**. Dieses würde durch seinen optionalen Charakter zugleich die unterschiedlichen Kundenpräferenzen in den Mitgliedstaaten respektieren. Die Produkte von Anbietern, die sich diesem Regelwerk unterwerfen, werden damit – wie von der Kommission angestrebt – miteinander vergleichbar. Parallel steht es diesen Anbietern frei, weiterhin die bewährten nationalen Produkte anzubieten.

Gesetzliche Vorschriften zur Senkung der Kündigungskosten vereinfachen zwar den Anbieterwechsel und steigern den Wettbewerb. Sie **führen aber vor allem bei langfristigen Verträgen** – etwa bei Lebens- oder Krankenversicherungen – **nicht zwangsläufig zu niedrigeren Preisen für alle Kunden**. Denn bei niedrigeren Kündigungskosten steigt die Wahrscheinlichkeit von Kündigungen. Die Anbieter werden die damit einhergehenden Kosten auf den Produktpreis aufschlagen. **Treue Kunden subventionieren** damit **zwangsweise wechselwillige Kunden**. Dafür gibt es keine überzeugende Begründung.

Die Voraussetzung „objektiver Kriterien“ für die Einschränkung grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen darf weder zu einem Kontrahierungszwang noch zu Preisvorschriften für Anbieter von Finanzdienstleistungen **führen**. Die Anbieter gehen bei vielen Vertragsabschlüssen – etwa bei Darlehen oder Versicherungen – auch ein Risiko ein. Der Wohnsitz des Kunden kann dieses Risiko – und daher auch den Preis der Dienstleistung – maßgeblich bestimmen. Für die konkrete Risikoeinschätzung ist der Anbieter zuständig, nicht die EU-Kommission oder der Gesetzgeber. Jeder Anbieter von Finanzdienstleistungen sollte daher selber entscheiden können, welche Risiken er mit wem zu welchem Preis eingehen möchte.

Die Portabilitätspläne der Kommission – insbesondere für Lebensversicherungen und private Krankenversicherungen – sind derzeit realitätsfern. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen Vorschriften der Mitgliedstaaten – in der Krankenversicherung etwa zum Arbeitgeberzuschuss oder zur Erstattung für Medikamente – und zu unwahrscheinlich ist deren baldige Harmonisierung. Denkbar ist allenfalls eine faktische Portabilität für solche Dienstleistungen, die ein Anbieter aufgrund des 29. Regimes in gleicher Form in mehreren Mitgliedstaaten anbietet.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Für Angleichungen der Finanzmarktregulierung kommen als Rechtsgrundlage die Binnenmarktcompetenz (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

Der Abbau von Hemmnissen für das grenzüberschreitende Angebot oder die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen für Privatkunden führt zu intensiverem Wettbewerb, mehr Innovation und niedrigeren Preisen.

Mehr Wettbewerb lässt sich erreichen, wenn die Vertragsparteien frei entscheiden können, welches Recht auf den Vertrag Anwendung findet und wenn ein vollharmonisiertes, aber optionales EU-Regelwerk („29. Regime“) eingeführt wird.

Gesetzliche Vorschriften zur Senkung der Kündigungskosten führen vor allem bei langfristigen Verträgen nicht zwangsläufig zu niedrigeren Preisen für alle Kunden. Vielmehr subventionieren treue Kunden damit zwangsweise wechselwillige Kunden.

Die Voraussetzung „objektiver Kriterien“ für die Einschränkung grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen darf weder zu einem Kontrahierungszwang noch zu Preisvorschriften führen.

Die Portabilitätspläne der Kommission – insbesondere für Lebensversicherungen und private Krankenversicherungen – sind derzeit realitätsfern.