



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 07.02.2001
KOM(2001) 66 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

ELEKTRONISCHER GESCHÄFTSVERKEHR UND FINANZDIENSTLEISTUNGEN

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

ELEKTRONISCHER GESCHÄFTSVERKEHR UND FINANZDIENSTLEISTUNGEN

Zusammenfassung

Das Jahr 2005, welches der Europäische Rat von Lissabon als Frist für die Errichtung eines integrierten europäischen Finanzdienstleistungsmarkts gesetzt hat, ist für die Beschäftigungs- und Wachstumspläne der Gemeinschaft von zentraler Bedeutung.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels ist die Schaffung eines Umfelds, das Anreize für die weitere Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs in der Gemeinschaft gibt. Mit der E-Commerce-Richtlinie soll der freie Online-Dienstleistungsverkehr in der gesamten Gemeinschaft gewährleistet werden. Den Eckpfeiler der Richtlinie bildet die sog. Binnenmarktklausel, die Online-Firmen die Möglichkeit gibt, ihre Dienste nach dem in ihrem Heimatmitgliedstaat jeweils geltenden Recht auch in allen übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu erbringen. Unter bestimmten Umständen, die in der Richtlinie ausgeführt werden, sind aber auch Ausnahmen von der Binnenmarktklausel möglich. Die in der Richtlinie vorgesehene Regelung für den grenzüberschreitenden elektronischen Handel weicht von der Regelung anderer Formen des Fernverkaufs ab.

Die Wechselwirkung der E-Commerce-Richtlinie mit bestehenden Finanzdienstleistungsvorschriften spielt bei der Entwicklung einer klaren und kohärenten Vorgehensweise gegenüber dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsverkehr eine zentrale Rolle. Unsere Aufgabe ist es daher, den Richtlinienansatz zur Errichtung eines voll funktionsfähigen Binnenmarkts der Finanzdienstleistungen für Endverbraucher weiter zu verfolgen, die Kohärenz zwischen finanzdienstleistungsrechtlichen Vorschriften und der E-Commerce-Richtlinie zu gewährleisten und zugleich auch auf Kohärenz zwischen dem Online-Angebot und der traditionellen Erbringung solcher Dienstleistungen zu achten sowie zu prüfen, wie sich die Binnenmarktklausel dort bewährt, wo einzelstaatliche Bestimmungen erheblich voneinander abweichen, um zu verhindern, dass Verbraucher und Anleger Rechtssystemen ausgesetzt werden, die sich gegebenenfalls wesentlich von dem ihnen vertrauten System unterscheiden.

Um den Mitgliedstaaten und Dienstleistern bei der Erfüllung der Richtlinienbestimmungen zu helfen wird die Kommission noch im Verlauf dieses Jahres eine Analyse durchführen (und 2003 neu bewerten) und Hinweise darauf geben, welche Arten von Vorschriften in einzelnen Mitgliedstaaten möglicherweise auf Finanzdienstleistungen Anwendung finden, die von einem anderen Mitgliedstaat aus erbracht werden. Zu diesem Zweck plant sie eine Bestandsaufnahme mit besonderem Augenmerk auf der Art und Weise, in der die Ausnahmebestimmungen der Richtlinie auf „importierte“ Online-Finanzdienstleistungen zur Anwendung gelangen. Denn Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs, die sich laut Richtlinie aus Gründen des Verbraucher- oder Anlegerschutzes ausnahmsweise rechtfertigen lassen, dürfen gemessen am Ziel der Union, den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft zu gewährleisten, nicht unverhältnismäßig sein.

Die starken Abweichungen, die grundsätzlich zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bestehen, tragen zur Zersplitterung des Finanzdienstleistungsbinnenmarkts

bei. Es soll daher ein neuer politischer Rahmen mit folgenden drei Aktionsfeldern gesteckt werden:

- ***Ein Konvergenzprogramm für vertragliche und außervertragliche Bestimmungen:*** Die Durchsetzung des Herkunftslandprinzips in der Praxis für sämtliche Sparten der Finanzdienstleistungsbranche und Formen des Fernverkaufs setzt eine stärkere Konvergenz der zentralen Vermarktungsregeln sowie der dienstleistungs- oder branchenspezifischen Vorschriften voraus, die ein hohes Qualitätsniveau und gleiche Informationen für die Verbraucher garantiert. Bei den vertraglichen Verpflichtungen ist zu prüfen, wie Finanzdienstleistungen für den Endverbraucher gemeinschaftsweit in einem freien und rechtssicheren Umfeld angeboten werden können.
- ***Zielgerichtete Maßnahmen, mit denen den Verbrauchern Vertrauen in grenzüberschreitende Streitbeilegungsverfahren und Internet-Zahlungen eingeflößt werden soll:*** Ein die ganze Gemeinschaft umspannendes Netz von Beschwerdestellen in Sachen Finanzdienstleistungen soll eine wirksame und rasche außergerichtliche Streitbeilegung über die Grenzen hinweg ermöglichen. Es sollen Schritte unternommen werden, um die technische und rechtliche Sicherheit für Verbraucher, die Online-Zahlungen innerhalb der Union leisten, zu erhöhen.
- ***Verstärkte Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden:*** Die Behörden der Mitgliedstaaten, in denen Finanzdienstleistungen von Gebietsfremden erbracht werden, sind zunehmend auf die Behörden der Mitgliedstaaten angewiesen, in denen die Dienstleister jeweils ansässig sind. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Regelungen zur Überwachung grenzüberschreitender Dienstleistungen ständig beobachten.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

ELEKTRONISCHER GESCHÄFTSVERKEHR UND FINANZDIENSTLEISTUNGEN

1. EINFÜHRUNG

In dem Aktionsplan für Finanzdienstleistungen¹ setzt sich die Kommission zum Ziel, bis 2005 einen voll integrierten europäischen Markt für Finanzdienstleistungen als Ergänzung zur Euro-Einführung zu schaffen. Die Erreichung dieses Ziels wird der Europäischen Union große Vorteile bringen in Form von mehr Arbeitsplätzen, höherem Wirtschaftswachstum und dynamischen, innovativen Finanzdienstleistern, die den Verbraucher- und Anlegerinteressen sowie der Entwicklung großer und kleiner europäischer Unternehmen besser dienen werden. Auf der Ebene des Firmenkundengeschäfts wird eine effizientere Kapitalallokation zu geringeren Kreditkosten für die Unternehmen sowie höheren Anlage- und Pensionserträgen für die Bürger führen. Auf der Ebene des Massenkundengeschäfts wird der unmittelbare Zugang zu grenzübergreifenden Anbietern zu einer breiteren Auswahl und schärferem Wettbewerb führen, vorausgesetzt, die Verbraucher haben ausreichendes Vertrauen.

Die neue Technologie hat schon heute tiefgreifende Auswirkungen auf den Finanzdienstleistungssektor. Sie revolutioniert die Funktionsweise der Firmenkundenmärkte und den Zugang zu diesen Märkten; sie verändert das Angebot grenzübergreifender Dienstleistungen, und wirkt als Katalysator für die Schaffung neuer Finanzdienste und neuer Geschäftsmodelle, was oftmals neue Allianzen zwischen Telekommunikation, Informationstechnologie, Massenkundengeschäft und Anbietern von Finanzdienstleistungen nach sich zieht.

Ein günstiges Umfeld für die Entwicklung sowohl der Finanzdienstleister der Europäischen Union als auch der Informationsgesellschaft ist für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung. Die Kommission hat kürzlich in einer Mitteilung die Strategie dargelegt, mit der sie der Aufforderung des Europäischen Rats von Lissabon, dringend tätig zu werden, um die Vorteile des elektronischen Geschäftsverkehrs zu nutzen², nachzukommen gedenkt. Der Europäische Rat von Lissabon hat auch die Vollendung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen, insbesondere durch Umsetzung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen, als vorrangige Aufgabe bezeichnet.

In der vorliegenden Mitteilung wird untersucht, welche Schritte notwendig sind, um nun die Schnittstelle von elektronischem Geschäftsverkehr und Finanzdienstleistungen in Angriff zu nehmen, die Zersplitterung der Privatkundenmärkte für Finanzdienstleistungen zu beenden und das Verbrauchervertrauen zu stärken. Im Mittelpunkt stehen die Beziehungen zwischen Unternehmen und Verbrauchern, bei denen die Hindernisse für die Errichtung eines integrierten Marktes der Tendenz nach größer sind als bei Dienstleistungen für Unternehmen oder professionelle Kunden (business-to-business).

Wichtigstes Kennzeichen des elektronischen Geschäftsverkehrs ist das Fehlen von Grenzen. Zum ersten Mal können die Verbraucher selbst Kontakt zu Diensteanbietern in der gesamten Gemeinschaft trotz der Hindernisse aufnehmen, die nach wie vor für das grenzüberschreitende Angebot von Online-Finanzdienstleistungen bestehen. Theoretisch eignen sich Finanzdienstleistungen perfekt für den elektronischen Geschäftsverkehr. Viele

Verbraucher schrecken aber immer noch vor Käufen über die Grenzen hinweg zurück, weil sie vor allem Bedenken bei der Nutzung des Internet haben. Solche Bedenken müssen ernst genommen werden, damit die Verbraucher stärkeres Vertrauen fassen. Wenn das Potenzial des Binnenmarktes voll genutzt werden soll, müssen nicht nur die Finanzdienstleister ihre Dienste ebenso leicht über die Grenzen hinweg anbieten können wie im Inland - auch für die Verbraucher müssen Käufe über die Grenzen hinweg ebenso attraktiv sein wie im Inland.

Die bestehenden Rechtsvorschriften der Europäischen Union wurden zu einem großen Teil noch vor der Online-Revolution entwickelt. Nach wie vor gelten unterschiedliche Regeln für den (vertraglichen und nicht vertraglichen) Verbraucher- und Anlegerschutz, so dass die Märkte weiterhin zersplittert sind und die europäischen Verbraucher um die Vorteile von größeren Auswahlmöglichkeiten, wettbewerbsfähigeren Preisen und Skalenerträgen bringen.

Die Europäische Union muss ihre Rechtsvorschriften und ihre Politik dem aktuellen Stand anpassen. Im Mittelpunkt muss ein transparenter und kohärenter Rechtsrahmen für grenzübergreifende Dienstleistungen stehen, der ein wirkungsvolles Aufsichts- und Verbraucherschutzsystem bietet, das das Verbrauchervertrauen und die systemische Stabilität stärkt. Wir stehen vor der Herausforderung, innerhalb der vom Europäischen Rat in Lissabon gesetzten anspruchsvollen Frist, d.h. bis 2005, eine Politik für Finanzdienstleistungen zu entwickeln.

Um dieses Ziel zu erreichen, untersucht die Kommission in der Mitteilung drei politische Aktionsfelder, u. a. vor dem Hintergrund der Verabschiedung der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, die bis zum 17. Januar 2002 umgesetzt werden muss:

- Aktionsfeld I: Anpassung der gegenwärtig geltenden Vorschriften und Regelungen, um insbesondere die Verbraucher- und Anlegerschutzregeln sowohl für vertragliche als auch für nichtvertragliche Schuldverhältnisse einander anzunähern
- Aktionsfeld II: Entwicklung von Maßnahmen zur Gewährleistung sicherer Zahlungsverkehrssysteme und außergerichtlicher Streitbeilegung auf grenzüberschreitender Grundlage
- Aktionsfeld III: Verstärkte Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden zur Bewältigung der neuen grenzübergreifenden Aufgaben.

2. RECHTSGRUNDLAGEN - DIE POLITIK DER GEMEINSCHAFT IM BEREICH DES ELEKTRONISCHEN GESCHÄFTSVERKEHRS

Vor drei Jahren wurden in der Kommissionsinitiative für den elektronischen Geschäftsverkehr³ die Grundzüge der Politik der Kommission in diesem Bereich dargelegt. Seither ist man ein gutes Stück vorangekommen. So wurde eine Reihe von Richtlinien erlassen, u. a. über ein transparentes Notifizierungsverfahren, elektronische Signaturen und E-Geld. Um möglichst bald einen billigeren und rascheren Zugang zum Internet anzubieten, hat sich der Rat auf politischer Ebene über eine Regelung zur Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitungen verständigt. Auch die Richtlinie über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft steht kurz vor der Annahme. Mit der eEurope-Initiative schließlich ist es gelungen, die Informationsgesellschaft zur Top-Priorität auf der politischen Agenda der Union zu machen.

Geltungsbereich und Zusammenhang der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr mit anderen Richtlinien für einzelne Sektoren

Ein kohärenter und geeigneter Rechtsrahmen ist für die Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs innerhalb der Europäischen Union wesentlich. Von zentraler Bedeutung ist dabei die kürzlich verabschiedete Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr⁴. Mit dieser Richtlinie soll sichergestellt werden, dass die Dienste der Informationsgesellschaft in der gesamten Gemeinschaft ungehindert angeboten werden können. Damit werden die Grundlagen für weitere politische Entwicklungen, u. a. für Finanzdienstleistungen, gelegt.

Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, kurz E-Commerce-Richtlinie, ist eine horizontale Rahmenrichtlinie, die für sämtliche Dienste der Informationsgesellschaft gilt⁵, ob sie nun im Fernabsatz oder auf elektronischem Wege (sogenannte Online-Dienste) angeboten werden. Offline-Tätigkeiten fallen selbst dann nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie, wenn sie mit einem Online-Dienst verknüpft sind. Wenn also Finanzdienstleistungen zum Teil Offline und zum Teil Online angeboten werden, gelangen jeweils unterschiedliche Rechtsvorschriften zur Anwendung. Wird eine Dienstleistung Online beworben, aber Offline angeboten, dann fällt nur die Online-Werbung unter die E-Commerce-Richtlinie.

Das übergreifende Ziel der Kommission besteht jedoch darin, eine in sich schlüssige Gesamtheit von Binnenmarktregeln für alle Geschäftsarten (On- oder Offline) festzulegen. Für die gebotene Kohärenz sollen mehrere Initiativen sorgen, die in dem Aktionsplan für Finanzdienstleistungen vorgesehen sind, insbesondere die Aktualisierung der Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie⁶ und der Vorschlag für eine Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen⁷.

Die E-Commerce-Richtlinie gilt nur für Diensteanbieter, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind⁸. Diensteanbieter aus Drittländern werden nicht davon erfasst und können auch nicht in den Genuss des freien Verkehrs für Dienste der Informationsgesellschaft gelangen. Die einzelnen Mitgliedstaaten können ihre Politik gegenüber diesen Diensteanbietern aus Drittländern selbst festlegen, sofern diese Politik mit den internationalen Handelsabkommen übereinstimmt. Es könnte sein, dass die Europäische Union eine koordinierte Vorgehensweise gegenüber Diensteanbietern aus Drittländern entwickeln muss.

Die E-Commerce-Richtlinie berührt auch nicht das gegenwärtige Schutzniveau, wie es sich aus den im geltenden Gemeinschaftsrecht fixierten Zielen des Allgemeininteresses ergibt⁹,

u. a. aus den Vorschriften über das Verbraucherschutzniveau. Nationale Maßnahmen dürfen jedoch den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft im Sinne der E-Commerce-Richtlinie nicht einschränken.

Die E-Commerce-Richtlinie ergänzt sektorspezifische Rechtsvorschriften für Finanzdienstleistungen, u. a. die Informationsvorschriften in der Verbraucherkredit-Richtlinie, bestimmten Versicherungs-Richtlinien und dem Richtlinienvorschlag für den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen. Die Informationsanforderungen in der E-Commerce-Richtlinie ergänzen andere einschlägige Vorschriften im Gemeinschaftsrecht. Soweit in dem Richtlinienvorschlag über den Fernabsatz aber keine Informationspflichten vorgeschrieben werden (insbesondere für Werbeseiten, die nicht die Möglichkeit zu Online-Vertragsabschlüssen bieten), spielen die Bestimmungen der E-Commerce-Richtlinie eine entscheidend wichtige Rolle.

Von zentraler Bedeutung für das Verständnis der E-Commerce-Richtlinie ist die sog. Binnenmarktklausel. Danach können Anbieter der Informationsgesellschaft in der gesamten Union Dienstleistungen auf der Grundlage der in dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind (d.h. dem Herkunftsland), geltenden Regeln und Regulierungen erbringen. Durch die E-Commerce-Richtlinie werden auch rechtliche Hindernisse beseitigt: In Ergänzung der Richtlinie über elektronische Signaturen verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass ihr Rechtssystem den Abschluss von Verträgen auf elektronischem Wege gestattet.

Ziel der E-Commerce-Richtlinie ist es, gemäß Artikel 49 EGV den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Diensteanbieter den nationalen Anforderungen genügen, die zu dem "koordinierten Bereich"¹⁰ der Richtlinie gehören. Die Mitgliedstaaten dürfen die Dienstleistungsfreiheit nicht einschränken - mit anderen Worten dürfen sie keine Maßnahmen treffen, die aus anderen Mitgliedstaaten angebotene Dienste der Informationsgesellschaft behindern oder anderweitig weniger vorteilhaft machen. Derartige Beschränkungen sind nur dann gerechtfertigt, wenn sie unter eine der Ausnahmeregelungen im Anhang zu Artikel 3 der Richtlinie fallen oder von einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 3 Absätze 4 bis 6 mitgeteilt werden.

Politische Ziele der Richtlinie

Der in der E-Commerce-Richtlinie entwickelte Ansatz spiegelt die neue Realität des elektronischen Geschäftsverkehrs wider. Über eine Web-Site angebotene Dienste sind automatisch und gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten zugänglich. Es wäre zu umständlich und daher nicht zu rechtfertigen, wenn ein Finanzdienstleister fünfzehn verschiedene Regelungen beachten müsste. In diesem Fall wären die Anbieter nämlich gezwungen, unterschiedliche Dienste zu entwickeln, um den unterschiedlichen Anforderungen der Mitgliedstaaten gerecht zu werden, was abschreckend auf die Nutzung und Gründung von E-Commerce-Geschäften in der Europäischen Union wirken würde. Die Verbraucherwahl würde dadurch eingeschränkt. Schlimmer noch: Die Anbieter werden sich womöglich zum Nachteil der kleineren Mitgliedstaaten eher auf die großen Märkte konzentrieren. Die EU-Verbraucher würden sich nach anderen Anbietern in der Welt umsehen, wenn sie den elektronischen Handel nutzen wollen. Eine große Vielfalt von Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten würde wahrscheinlich auch Versuche unterminieren, die Verbraucher davon zu überzeugen, dass sie getrost Geschäfte außerhalb ihres heimischen Marktes oder mit Firmen abschließen können, mit denen sie nicht vertraut sind.

Online-Dienste können in anderen Mitgliedstaaten ohne physische Präsenz oder Geschäftstätigkeit angeboten werden. Dies wiederum kann Bedenken wecken, ob solche Dienste hinreichend überwacht oder kontrolliert werden. Solche Online-Dienste können von ihrer Natur her rascher und wirksamer in dem Mitgliedstaat kontrolliert werden, in dem der Dienstleister niedergelassen ist und von dem aus er seine Web-Site betreibt (Herkunftsmitgliedstaat). Für andere Mitgliedstaaten könnte es sich in der Praxis als schwierig erweisen, Maßnahmen gegen einen außerhalb ihrer Grenzen ansässigen Diensteanbieter durchzusetzen. Der Staat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, wird sich daher auf die Maßnahmen verlassen müssen, die von den Behörden des Herkunftsmitgliedstaats getroffen werden.

Somit sind gegenseitiges Verständnis und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung, und die E-Commerce-Richtlinie verpflichtet in Artikel 19 nicht nur den Herkunftsmitgliedstaat zur wirksamen Kontrolle der Dienste, die Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden. Er berechtigt auch den Mitgliedstaat, in dem der Dienst erbracht wird, alle relevanten Informationen zu verlangen.

Ausnahmen von der Binnenmarktklausel in der E-Commerce-Richtlinie

Die E-Commerce-Richtlinie enthält wichtige Abweichungen von dem oben beschriebenen Binnenmarktansatz. Diese Ausnahmeregelungen zerfallen in zwei Gruppen: erstens allgemeine Ausnahmeregelungen und zweitens spezielle, fallweise Ausnahmen.

Eine Reihe **allgemeiner Ausnahmen** (die im Anhang zu der Richtlinie aufgeführt sind) spiegeln die unterschiedlichen Rechtslösungen wider, die in anderen allgemeinen Rechtstexten enthalten sind, aber auch bestimmte spezielle Vorschriften im Finanzdienstleistungsrecht der Gemeinschaft. Dazu gehören die Vorschriften der Versicherungsrichtlinien über die Aufnahme und Ausübung der Versicherungstätigkeit¹¹, die Werbung für OGAW¹² und die Ausgabe von elektronischem Geld durch Institute, die keinen "europäischen Pass" besitzen¹³. Manche Mitgliedstaaten hatten noch mehr Ausnahmen von der Binnenmarktklausel gewünscht, so vor allem für Finanzdienstleistungen und speziell für Wertpapierdienstleistungen. Rat und Parlament kamen jedoch überein, die Zahl der Ausnahmen auf die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen zu begrenzen¹⁴.

Es gibt noch andere allgemeine Ausnahmen, die das auf vertragliche Schuldverhältnisse anwendbare Recht betreffen und für Anbieter von Finanzdienstleistungen wichtig sind. Sie betreffen die Freiheit der Rechtswahl für die Vertragsparteien, das auf vertragliche Schuldverhältnisse in Verbraucherverträgen anwendbare Recht und die formale Gültigkeit von Verträgen, die Rechte an Immobilien begründen oder übertragen.

Im Wesentlichen steht die Wahl des anwendbaren Rechtes den Parteien frei. Wird keine Rechtswahl getroffen, so unterliegt der Vertrag dem Recht des Staates, mit dem er die engsten Verbindungen aufweist. Es wird vermutet, dass dies der Staat ist, in dem die Partei, welche die charakteristische Leistung zu erbringen hat, niedergelassen ist. Eine Ausnahme von diesen Grundregeln besteht insofern bei Verbraucherverträgen, als bei Verträgen über die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen an Verbraucher (d. h. eine Person außerhalb ihrer beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit) eine ausdrückliche Rechtswahl der Parteien nicht dazu führen darf, dass dem Verbraucher der durch zwingende Bestimmungen des Rechts des Staates, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, gewährte Schutz entzogen wird. Wird keine Rechtswahl getroffen, so unterliegt der gesamte Vertrag dem Recht des Staates, in dem der Verbraucher seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Allerdings ist die Anwendung dieser Ausnahmeregelung an die Bedingung geknüpft, dass dem

Vertragsabschluss ein ausdrückliches Angebot an den Verbraucher oder eine Werbung in seinem Mitgliedstaat vorausgegangen sein muss und dass der Verbraucher in diesem Staat alle zum Abschluss des Vertrages erforderlichen Rechtshandlungen vorgenommen hat. Diese Ausnahmeregelung im Vertragsrecht wirkt sich dahingehend aus, dass andere Mitgliedstaaten als der Staat, in dem der Diensteanbieter niedergelassen ist, Regeln anwenden können, die die Freiheit zur Erbringung von Diensten der Informationsgesellschaft einschränken, sofern diese Maßnahmen mit Artikel 49 EGV vereinbar sind.

Die zweite Kategorie von Ausnahmen gestattet den Mitgliedstaaten, **fallweise** Dienste der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat unter den in Artikel 3 Absätze 4 bis 6 der E-Commerce-Richtlinie¹⁵ aufgeführten Bedingungen zu beschränken; danach können die Mitgliedstaaten Maßnahmen zum Schutz des Allgemeininteresses, insbesondere zum Schutz der Verbraucher und Anleger, ergreifen. Für diese Ausnahme gilt ein Gemeinschaftsverfahren, wonach u.a. die Kommission von der geplanten Maßnahme unterrichtet werden muss; die Kommission hat diese Maßnahmen zu prüfen, um insbesondere zu vermeiden, dass der freie Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft in unverhältnismäßiger und ungerechtfertigter Weise eingeschränkt wird.

Skizzierung des Ansatzes der Kommission für die nächsten Jahre

Die Anwendung der E-Commerce-Richtlinie ab 17. Januar 2002 wirft wichtige Fragen auf, wenn die Gemeinschaft weiterhin einen kohärenten Rechtsrahmen im Binnenmarkt gewährleisten will. Erstens sieht die Richtlinie für Finanzdienstleistungen eine Reihe von Ausnahmen von der Binnenmarktklausel für Finanzdienstleistungen vor, die überprüft werden müssten, damit der Binnenmarkt für Massenfinanzdienstleistungen voll funktionsfähig wird. Ziel einer solchen Überprüfung muss es sein, ein hinreichend hohes Maß an Konvergenz der Verbraucherschutzvorschriften zu erreichen, um den Weg für einen Herkunftslandansatz frei zu machen. Zweitens: Soweit die Binnenmarktklausel Anwendung findet, wird eine Regelung für den grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehr geschaffen, die sich von der Regelung für andere Fernabsatzgeschäfte unterscheidet. Dies kann zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Handelsformen führen. Drittens: Die Binnenmarktklausel wird für bestimmte Bereiche gelten, in denen die nationalen Vorschriften, vor allem in nicht harmonisierten Bereichen, nach wie vor erheblich voneinander abweichen. Folglich könnten Verbraucher und Anleger mit Regelungen zu tun haben, die sich erheblich von denen unterscheiden, mit denen sie vertraut sind.

Das Verbrauchervertrauen erfordert, dass das Verbraucherschutzniveau in der gesamten Europäischen Union hinreichend harmonisiert ist, damit die Verbraucher in anderen Mitgliedstaaten ebenso wirkungsvoll und transparent geschützt sind wie in ihrem eigenen Land. Desgleichen müssen die Diensteanbieter in der gesamten Europäischen Union tätig werden können, ohne stark differierende Rechtsvorschriften beachten zu müssen. Dies erfordert zweifellos eine weitere Konvergenz der nationalen Vorschriften zumal in Schlüsselbereichen wie den Verhaltensregeln für Wertpapierdienstleistungen und den Informationsforderungen vor Vertragsabschluss, die in dem Richtlinienvorschlag für den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen vorgesehen sind.

Um eine solche Konvergenz zu erreichen, muss mehrgleisig verfahren werden: es müssen Rechtsetzungsinitiativen zur Gewährleistung eines hohen harmonisierten Verbraucherschutzniveaus in der gesamten Union folgen und gegebenenfalls den Mitgliedstaaten in diesem Rahmen die Möglichkeit der gegenseitigen Anerkennung sonstiger einschläger Regelungen eingeräumt werden. Auf diese Fragen wird im nächsten Abschnitt dieser Mitteilung näher eingegangen. Außerdem wird untersucht, wie sich die E-Commerce-

Richtlinie während der begrenzten Zeitspanne auswirken wird, die benötigt wird, um diese politischen Aktionsfelder zusammenzuführen.

3. ERSTES POLITISCHES AKTIONSFELD: GEWÄHRLEISTUNG EINES KOHÄRENTEN RECHTSRAHMENS FÜR FINANZDIENSTLEISTUNGEN

Die Rechtsetzungsakte der Union im Bereich Finanzdienstleistungen sind mehrheitlich darauf ausgerichtet, den Finanzinstituten mit Hilfe eines Europäischen Passes Zugang zu den Gemeinschaftsmärkten zu verschaffen. In der Praxis ist es jedoch eher so, dass Unternehmen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten operieren, dort Zweigniederlassungen gründen, die sich an die gesetzlichen Bestimmungen des betreffenden Mitgliedstaates halten. Durch ein solches Vorgehen wird die Fragmentierung des Marktes eher noch verstärkt. Bei stark voneinander abweichenden einzelstaatlichen Vorschriften - speziell in nichtharmonisierten Bereichen - wenden die Mitgliedstaaten, in die die Finanzdienstleistungen exportiert werden, zudem aus Gründen des Allgemeininteresses für gewöhnlich ihre eigenen Vorschriften an.

Der zwangsläufige Wegfall der Grenzen beim elektronischen Geschäftsverkehr bringt eine neue Dimension in die Funktionsweise des Binnenmarktes. Die Verbraucher haben Zugang zu Dienstleistern aus allen Teilen der Gemeinschaft. Der grenzüberschreitende Online-Handel mit Finanzdienstleistungen wird sich jedoch nur in einem Umfeld entwickeln, das rechtliche Klarheit und Rechtssicherheit schafft und die Interessen von Verbrauchern und Anlegern umfassend schützt. Um dieses Umfeld zu schaffen, müssen die mit der Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs und insbesondere mit der Einführung der E-Commerce-Richtlinie einhergehenden Probleme angegangen werden. Hierzu ist eine größer angelegte politische Initiative im Bereich der Finanzdienstleistungen erforderlich.

Die Kommission wird ein politisches Drei-Punkte-Programm auf den Weg bringen, das für mehr Konvergenz unter Berücksichtigung der Verbraucher- und Anlegerschutzvorschriften sorgen soll. Zunächst soll eine weitgehende Harmonisierung der wichtigsten Marketingvorschriften erfolgen. Der zweite Punkt betrifft Maßnahmen, die auf eine weitere Annäherung der branchen- oder dienstleistungsspezifischen Vorschriften abzielen, d. h. vor allem inhaltliche und formale Standardisierung der den Verbrauchern angebotenen Information sowie Maßnahmen, die einen Vergleich der Preise und Konditionen zwischen in- und ausländischen Dienstleistungen erleichtern. Um den Weg für die praktische Anwendung des Herkunftslandprinzips auf alle Finanzdienstleistungsbereiche und Fernabsatzarten zu bereiten, muss eine möglichst weitgehende Angleichung der Vorschriften erfolgen. Als Drittes wird die Kommission die Vorschriften der Mitgliedstaaten für Verträge über Finanzdienstleistungen mit Kleinkunden einer Prüfung unterziehen. Anhand der Ergebnisse sollen zukünftige Maßnahmen konzipiert werden, die Rechtssicherheit in bezug auf den grenzüberschreitenden Handel mit Finanzdienstleistungen schaffen sollen. Unabhängig davon arbeitet die Kommission auf Ersuchen des Europäischen Rates von Tampere und des Europäischen Parlaments an einer Mitteilung, die eine Debatte über eine mögliche Harmonisierung des Vertragsrechts als Beitrag zur Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarktes einleiten soll.

Derart ehrgeizige politische Ziele lassen sich sicherlich nicht von heute auf morgen realisieren und erfordern ein hohes Maß an politischem Engagement. Am 17. Januar 2002 wird die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr in Kraft treten; die Kommission wird daher eine Untersuchung über die Art und Weise durchführen, in der die Richtlinie anzuwenden ist, solange noch keine weiterreichende Angleichung der Vorschriften erfolgt ist. Einzelheiten zu dieser Untersuchung werden weiter unten in diesem Abschnitt erläutert.

Rechtssetzungs- und unterstützende Initiativen

In diesem Abschnitt werden laufende und geplante Maßnahmen erläutert, mit denen ein hohes harmonisiertes Schutzniveau innerhalb der Gemeinschaft erreicht werden soll. Dabei wird zwischen horizontalen Maßnahmen, branchenspezifischen Maßnahmen und möglichen Maßnahmen im Bereich des vertraglichen Verbraucherschutzes unterschieden.

Punkt I Horizontale Maßnahmen

(i) Verkaufswirksame Kommunikationsdienstleistungen: Hierzu gehören Dienstleistungen in den Bereichen Werbung, Direktmarketing, Fernabsatz, Sponsoring, Verkaufsförderung und Öffentlichkeitsarbeit. Ein gewisser Grad an Harmonisierung wurde hier bereits erreicht: so ist irreführende Werbung gemeinschaftsweit verboten, es wurden Regeln für die vergleichende Werbung aufgestellt und in der Richtlinie über Fernsehen ohne Grenzen wurde die TV-Werbung an strenge Bedingungen geknüpft. Für die Fernsehwerbung, auch die für Finanzdienstleistungen, gilt das Herkunftslandprinzip (d. h. die Anwendung des Rechts des Landes, in dem die Sendeanstalt niedergelassen ist). Dieses Prinzip wurde weitgehend in die E-Commerce-Richtlinie übernommen, wobei an die Online-Werbung zusätzliche Transparenzanforderungen gestellt werden. Danach müssen alle Formen der verkaufswirksamen Kommunikation als solche erkennbar sein; es muss deutlich werden, in wessen Namen die Kommunikationsdienstleistung erbracht wird, und es müssen aus ihr unmissverständlich die Bedingungen hervorgehen, unter denen ein Anspruch auf ein Werbeangebot (wie etwa Preisnachlässe, Prämien oder kostenlose Werbegeschenke) besteht oder an einem Preisausschreiben teilgenommen werden kann. Die Kommission prüft derzeit, ob weitere Initiativen in diesem Bereich erforderlich sind oder nicht.

(ii) Marketing

Die einzelstaatlichen Vorschriften, die die Vermarktung von Finanzdienstleistungen regeln, weisen nach wie vor erhebliche Unterschiede auf. Abhilfe soll der Vorschlag für eine Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen schaffen; sie strebt eine Harmonisierung der wichtigsten Marketingvorschriften für alle Arten des Fernabsatzes (u.a. Rücktrittsrecht, Behandlung unaufgeforderter telefonischer Verkaufsangebote ("cold calling") und allgemeine Information vor Abschluss des Vertrags) an. Die Kommission fordert die rasche Annahme der Richtlinie, um das Engagement der Union beim Verbraucherschutz auch im Online-Zeitalter unter Beweis zu stellen.

Punkt II Branchenspezifische Maßnahmen

Darüber hinaus besteht Bedarf an speziell auf bestimmte Branchen oder Finanzdienstleistungen zugeschnittenen Maßnahmen. Kürzlich wurden die unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten an die Vorabinformation untersucht. Hieraus ergaben sich eine Reihe von Prioritäten für weitere Arbeiten (siehe Tabelle 1). Auch beim Schutz der Kleinanleger offenbarte eine Analyse der in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Verhaltenskodizes erhebliche Abweichungen von Land zu Land.

Eine Reihe von teils neuen, teils bereits laufenden Initiativen bezweckt eine stärkere Annäherung der Verbraucher- und Anlegerschutzvorschriften. Sie werden nachstehend kurz erläutert. Größtenteils befinden sich diese Initiativen auf einer Linie mit der in dieser Mitteilung dargelegten Strategie. Wo dies nicht der Fall ist, wird die Kommission entsprechende Maßnahmen ergreifen. Was die Anforderungen an die Verbraucherinformation bei den gebräuchlichsten Finanzdienstleistungen betrifft, so ist den Kunden nach Meinung der Kommission am besten mit einer bis an die Grenzen des Machbaren gehenden

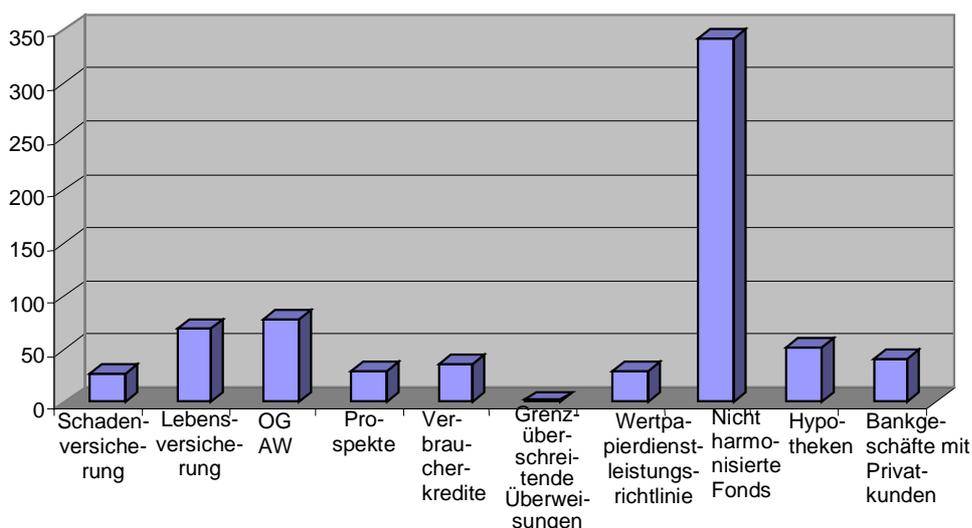
Standardisierung gedient, die das Verständnis verbessert und den Vergleich zwischen den Angeboten der Dienstleister erleichtert.

(i) Bankwesen

In Sachen **Hypothekenkredite** steht die Einigung von Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden auf einen freiwilligen europäischen Verhaltenskodex für die Vermarktung von Wohnungsbaudarlehen bevor, der den Vergleich von länderübergreifenden Angeboten erleichtern dürfte. Die Kommission wird in Kürze eine Empfehlung veröffentlichen, in der dazu aufgefordert wird, den Kodex umzusetzen.

Zum Thema **Verbraucher Kredite** wird die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verbraucherkreditrichtlinie von 1987 vorlegen. Der Vorschlag sieht eine Ausdehnung ihres Anwendungsbereichs, die Gewährleistung eines hohen und umfassenden Verbraucherschutzniveaus sowie eine Verbesserung der Vorschriften über den jährlichen Zinssatz für Verbraucherkredite vor. Zusammen mit der im Entwurf der Fernabsatzrichtlinie verlangten Einführung einer allgemeinen Vorabinformation ergibt sich hieraus ein komplettes Maßnahmenbündel.

Tabelle 1: Bedarf an Zusatzinformationen - Aufschlüsselung nach Art der Finanzdienstleistung



Im Rahmen der Verhandlungen über die Richtlinie zum Fernabsatz präsentierte jeder Mitgliedstaat eine Liste von Vorabinformationen, die er zusätzlich für erforderlich hält. Sie sind in obiger Tabelle nach Art der Leistung aufgeschlüsselt. Mit die größten Unterschiede gibt es im Hinblick auf die nicht harmonisierten Fonds, die OGAW, den Bereich der Lebensversicherungen und die Hypothekenkredite.

(ii) Wertpapierdienstleistungen

Die **Wertpapierdienstleistungsrichtlinie** ("**Investment Services Directive - ISD**") unterwirft in einer Reihe von Fällen grenzübergreifend erbrachte Finanzdienstleistungen den Vorschriften des Erbringungslandes. Die größte Bedeutung kommt dabei den sogenannten "Wohlverhaltensregeln" gemäß Artikel 11 der Richtlinie zu¹⁶. In ihrer Mitteilung zu Artikel 11 der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie¹⁷ kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Wohlverhaltensregeln der einzelnen Mitgliedstaaten professionellen Anlegern so viel Schutz bieten, dass auf deren Anlagegeschäfte ausschließlich die Vorschriften des Herkunftslandes des Dienstleisters Anwendung finden können. Die einzelstaatlichen Vorschriften über den Schutz von Kleinanlegern weisen hingegen immer noch erhebliche

Unterschiede auf. Bei Geschäften von Kleinanlegern verlangen die Länder, in denen die Dienstleistung erbracht wird, daher die Anwendung ihrer Wohlverhaltensregeln in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des EU-Vertrags und dem abgeleiteten Recht. Die durchgängige Anwendung der Vorschriften des Erbringungslandes kann sich jedoch auch als Hindernis für die länderübergreifende Erbringung von Wertpapierdienstleistungen erweisen. Bei der anstehenden Änderung der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie muss daher für einen schonenden Übergang zum Herkunftslandprinzip gesorgt werden. Voraussetzung hierfür ist eine hinreichende inhaltliche und verfahrenstechnische Annäherung der "Wohlverhaltensregeln" für Kleinanleger. Die (unverbindlichen) Bemühungen des FESCO (Forum of European Securities Commissions) um eine inhaltliche Abstimmung der einzelstaatlichen Wohlverhaltensregeln sowohl im Hinblick auf Kleinanleger als auch auf professionelle Anleger sind bereits ein gutes Stück vorangekommen und werden bei der Untersuchung der Kommission umfassende Berücksichtigung finden.

Für den Bereich der *OGAW (harmonisierte Fonds)* wurde ein zweiter Vorschlag vorgelegt, der einen vereinfachten Börsenprospekt vorsieht. Die Grundlage hierfür bildet eine größtmögliche Angleichung der Bestimmungen über die Vermarktung von harmonisierten Fonds.

In Kürze wird die Kommission eine Richtlinie vorschlagen, mit der ein wirksamer einheitlicher EU-Pass für Emittenten eingeführt werden soll. Dieser Pass basiert auf der Verpflichtung zur Anerkennung des von der zuständigen Behörde des Herkunftslandes zugelassenen *Börsenprospekts*. Bis zum Inkrafttreten der neuen Richtlinie bleiben die Richtlinien über Einführungsprospekte (80/390/EWG) und über öffentliche Angebote von Wertpapieren (89/298/EWG) uneingeschränkt gültig.

(iii) Versicherungen

Im Versicherungswesen müssen die vorvertraglichen Informationen stärker einander angeglichen werden. Für den Bereich der *Schadenversicherungen* wird geprüft, ob spezielle Vorschriften über die Vorabinformationen erforderlich sind und wenn ja, wie diese Vorschriften aussehen sollen. Für den Bereich der *Lebensversicherungen* wird die Kommission prüfen, ob die bestehenden Vorschriften über die Anforderungen an die Kundeninformation, die derzeit eine Mindestharmonisierung vorsehen, durch weitere Vorschriften ergänzt werden müssen. In dem Vorschlag für eine **Richtlinie über Versicherungsvermittlung** sind bereits einige Mindestanforderungen an die Kundeninformation enthalten (sie betreffen hauptsächlich das Verhältnis zwischen Vermittler und Versicherungsunternehmen, die Verpflichtung zur Spezifizierung der Kundenbedürfnisse und den Anlass für die Beratung). Die Kommission wird prüfen, ob es nötig ist, diesen Anforderungen auf dem Weg über eine vollständige Harmonisierung oder die gegenseitige Anerkennung mehr Geltung zu verschaffen.

(iv) Nichtharmonisierte Bereiche

Maßnahmen in nichtharmonisierten Bereichen, die überwiegend die Bereitstellung von Dienstleistungen für "professionelle" Kunden betreffen (z. B. Wertpapieranalysen u.ä), sind nicht vorgesehen. Auch wenn es an einer erschöpfenden Liste anderer nichtharmonisierter Bereiche fehlt, hat sich die Kommission hier besonders auf die nichtharmonisierten Fonds und bestimmte Wertpapierdienstleistungen, die nach der ISD nicht zum Kerngeschäft gezählt werden, konzentriert. Es handelt sich hierbei u. a. um Dienstleistungen von Finanzberatern und/oder Finanzplanern, Brokern an Warenbörsen sowie Händlern und Marktmachern auf den Märkten für Termin- und Optionsgeschäfte. Anhand der Beiträge der Mitgliedstaaten wird die

Kommission prüfen, ob weitere Initiativen in diesen und anderen nichtharmonisierten Bereichen erforderlich sind.

Punkt III Überprüfung der Ausgestaltung von Finanzdienstleistungsverträgen

Finanzdienstleistungen - insbesondere Bank- und Versicherungsdienstleistungen - basieren auf Verträgen (so sind die Bedingungen für einen Bankkredit - fester oder variabler Zinssatz, Laufzeit, etwaige vorzeitige Tilgung - vertraglich festgelegt). Zusammen mit dem Preis entscheiden die Vertragsbedingungen darüber, ob ein Produkt für Verbraucher und Anleger attraktiv ist. Mit der Zeit haben sich in den Mitgliedstaaten unterschiedliche verbraucher- und anlegerschutzrechtliche Bestimmungen herauskristallisiert, die die Natur der angebotenen Finanzdienstleistung entscheidend mitbestimmen. Leistungen, die in einigen Mitgliedstaaten die Regel sind (z. B. zinsbringende Girokonten), können anderenorts ungesetzlich sein. Sofern zur Wahrung des Allgemeininteresses nicht unbedingt erforderlich, behindern derartige Vorschriften die Vollendung des Binnenmarktes beim Kleinkundengeschäft.

Die Kommission wird eine Untersuchung durchführen, deren Ziel es ist, die Gefahr einer Marktfragmentierung aufgrund vieler voneinander abweichender Verbraucherschutzregeln auf ein Minimum zu beschränken¹⁸. Sie wird dabei prüfen, wie sich Kleinkunden Zugang zu Finanzdienstleistungen verschaffen, die dem Recht eines anderen Mitgliedstaates unterliegen. Wie schon bei den Marketingvorschriften, so könnte auch bei den vertragsrechtlichen Verbraucherschutzbestimmungen eine Angleichung vonnöten sein, die dennoch genügend Raum für Produktinnovation und freie Produktwahl lässt. Da sich die Finanzdienstleistungen ständig weiterentwickeln, dürfte die gegenseitige Anerkennung der Kernanforderungen gegenüber einer Harmonisierung der Finanzprodukte der vielversprechendere Weg sein.

Anwendung von Artikel 3 Absatz 4

Bis ein geeignetes Maß an Übereinstimmung zwischen den einzelstaatlichen Vorschriften erreicht ist, könnten sich die Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen genötigt sehen, auf Verbraucher und Kleinanleger weiterhin die in ihrem Land geltenden Vorschriften anzuwenden. Diese Fälle müssen jedoch auf die in der E-Commerce-Richtlinie - insbesondere in Artikel 3 - vorgesehenen Ausnahmen beschränkt bleiben.

Um Mitgliedstaaten und Dienstleister mehr Sicherheit zu geben und gleichzeitig die Einhaltung der Richtlinie zu gewährleisten, möchte die Kommission herausfinden, für welche Arten von gesetzlichen Bestimmungen die Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelung geltend machen wollen. Im Laufe dieses Jahres wird sie daher bei den Mitgliedstaaten und interessierten Kreisen eine Anhörung durchführen, die Aufschluss über die Unterschiede im Schutzniveau bestimmter einzelstaatlicher Bestimmungen geben soll, die die Mitgliedstaaten weiterhin auf "importierte" Dienstleistungen anwenden wollen, sowie die Prüfung zu erleichtern, ob diese Bestimmungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Sinne von Artikel 3 Absätze 4-6 entsprechen.

Diese Untersuchung ist selbstverständlich rechtlich nicht verbindlich und erfolgt daher vorbehaltlich der Auslegung durch den EuGH. Sie hat auch keinen Einfluss auf die Ausnahmeregelung der E-Commerce-Richtlinie. Sie wird jedoch nützlich sein, um einschätzen zu können, welche der von den Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absätze 4-6 getroffenen Maßnahmen wirklich notwendig sind und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die Mitgliedstaaten können hieraus ersehen, welche ihrer Verbraucher- und Anlegerschutzbestimmungen sie weiterhin auf aus anderen Mitgliedstaaten kommende Dienste anwenden möchten, und dies den Diensteanbietern mitteilen.

Weitere Erkenntnisse werden sich mit der Anwendung der Richtlinie, der Entwicklung des Marktgeschehens, den Fortschritten auf dem Weg zu mehr Konvergenz sowie mit der im Jahr 2005 anstehenden Vollendung des Aktionsplans Finanzdienstleistungen einstellen.

4. ZWEITES POLITISCHES AKTIONSFELD: VERTRAUEN BEIM VERBRAUCHER SCHAFFEN

Dieser Abschnitt geht kurz auf einige zusätzliche (im wesentlichen nicht legislative) Maßnahmen ein, mit denen das Vertrauen beim Verbraucher in die Online-Bereitstellung von Finanzdienstleistungen gestärkt werden soll. Sie lassen sich unter zwei Oberbegriffen zusammenfassen: erstens wirksamer und rascher Zugang zu Beschwerdeinstanzen bei Schwierigkeiten und zweitens Berücksichtigung einiger speziell mit dem Einsatz neuer Technologien verbundener Unsicherheitsfaktoren wie zum Beispiel die Sicherheit und Zuverlässigkeit von Zahlungen über das Internet.

Grenzüberschreitender Zugang zu Streitbeilegungsinstanzen

Die Verbraucher müssen Vertrauen in grenzüberschreitende Finanztransaktionen haben. Durch den elektronischen Geschäftsverkehr wurde eine neue Situation geschaffen. Verbraucher und Dienstleister aus verschiedenen Ländern treffen sich auf einem einzigen Markt. Die Möglichkeit, auch über Ländergrenzen hinweg bei Streitigkeiten wirksam Beschwerde einlegen zu können, ist daher von außerordentlicher Wichtigkeit. Alle Verbraucher müssen über das Rechtssystem eines Mitgliedstaats ihr Recht einfordern können. Die unlängst erfolgte Übernahme des Brüsseler Übereinkommens in eine EG-Verordnung¹⁹ lässt dem Verbraucher unter bestimmten Bedingungen bei einem Rechtsstreit die Wahl des Gerichtsstandes. Da Prozesse im Verhältnis zum Wert des Produktes oder der Dienstleistung jedoch hohe Kosten verursachen sowie zeitaufwendig und aufreibend sind, ist der Weg zum Gericht eher eine Art letzter Ausweg. Wenn die Verbraucher daher nicht nur Vertrauen in die eigenen, sondern auch in ausländische Märkte haben sollen, benötigen sie die Gewissheit, dass sie im Falle von Problemen billig, einfach und wirksam Beschwerde einlegen können.

Wer jedoch mit dem Dienstleister zu keiner Einigung kommt, für den könnte eine Art dritte Instanz die Lösung sein. Wirksam gedeckt werden könnte dieser Bedarf durch alternative Verfahren der Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution - ADR), sofern akzeptiert wird, dass Lösungen dieser Art nicht vor Gericht angefochten werden können. Die Einrichtung solcher Verfahren wurde vom Europäischen Rat von Lissabon gefordert, um das Vertrauen der Verbraucher in den elektronischen Geschäftsverkehr innerhalb der EU zu stärken. Auch international wurde die zentrale Rolle von alternativen Verfahren zur Schlichtung von Streitfällen in einem Online-Umfeld anerkannt (z.B. von der OECD und vom Weltweiten Wirtschaftsdialog). Außerdem gibt es ermutigende marktgesteuerte ADR-Initiativen (z.B. von Eurochambers, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator und ODR.NL).

Auch von der Kommission gingen eine Reihe von Initiativen aus. Hierzu gehört das EEJ-NET (European Extra Judicial Network - Europäisches Netz für die außergerichtliche Streitbeilegung), in dessen Rahmen der Kommission Streitbeilegungsstellen gemeldet werden, die bestimmten Grundsätzen genügen²⁰, die die Unparteilichkeit und Wirksamkeit der Verfahren garantieren sollen. Zum Netz gehören von den einzelnen Mitgliedstaaten eingerichtete nationale Kontaktstellen ("Clearing-Stellen"), die als Ansprechpartner dienen. Wenn ein Verbraucher sich im Streit mit einem Unternehmen befindet, kann er sich an die für ihn zuständige Clearing-Stelle wenden, die ihn berät und ihm dabei hilft, eine Beschwerde bei der Stelle einzureichen, die für das Gebiet, in dem Unternehmen seinen Sitz hat, zuständig ist.

Bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten werden sich die Clearing-Stellen um die Beseitigung von Hindernissen, die eine außergerichtliche Streitbeilegung erschweren können, wie etwa mangelnde Fremdsprachenkenntnisse oder fehlende Informationen, kümmern und die Beschwerde über das Netz an die geeignete Stelle weiterleiten.

Für die Behandlung von Streitigkeiten speziell im Bereich der Finanzdienstleistungen wurde unlängst *FIN-NET* (FINancial Services complaints NETwork) ins Leben gerufen. Darin werden einzelstaatliche Projekte zur Beilegung von Streitfällen im Bereich der Finanzdienstleistungen gemeinschaftsweit miteinander vernetzt. Anders als in anderen Branchen sind hier die Strukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten schon vorhanden. FIN-NET basiert auf der langjährigen Tradition und den daraus resultierenden Kenntnissen und Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Finanzdienstleistungen. Die Verbraucher können so - vor allem über die Beschwerdeinstanzen in ihrem Heimatland - ohne viel Umstände ihr Recht einfordern. Das Netz fördert den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Instanzen, die sich auch auf Verfahren zur gemeinschaftsweiten Zusammenarbeit geeinigt haben. Die Art der beteiligten Instanzen variiert, doch müssen sie sich im Einklang mit der Empfehlung 98/257 der Kommission befinden²¹. In dieser Empfehlung werden die Grundsätze erläutert, nach denen sich die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten zuständigen Organe zu richten haben und durch die ein faires und unparteiisches Verfahren garantiert wird, das mit einem Gerichtsverfahren einigermaßen vergleichbar ist. Die tagtägliche praktische Zusammenarbeit im Rahmen des Netzes wird durch eine freiwillige Vereinbarung zwischen den Beteiligten (MoU) gewährleistet, in der die Grundsätze der Zusammenarbeit erläutert und Verfahrensfragen geregelt sind.

Die Kommission wird die Entwicklung von Streitbeilegungsinstanzen auf nationaler Ebene und deren Einbindung in das FIN-NET weiterhin fördern. Um den Zugang zu alternativen Streitbeilegungsverfahren und deren Handhabung so effizient wie möglich zu gestalten, finanziert die Kommission zudem ein Forschungsprogramm zur Entwicklung von Online-Verfahren speziell für länderübergreifende Netzwerke.

Sicherung der Zahlungssysteme via Internet

Sichere elektronische Zahlungssysteme sind für die Entwicklung des verbraucherorientierten elektronischen Geschäftsverkehrs unabdingbar. Bis dato gibt es kein universelles System, mit dem grenzüberschreitend wirksam, sicher und billig Zahlungen über das Internet vorgenommen werden könnten. Den Verbrauchern fehlt es an Vertrauen in die Sicherheit der Internet-Zahlungssysteme²², das durch einige eklatante Fehler bei der Bereitstellung von Online-Finanzdiensten noch mehr erschüttert worden ist.

Es gibt EU-Rechtsvorschriften, die den Verbraucherschutz bei elektronischen Zahlungen gewährleisten sollen (siehe Tabelle 2). Das meistverbreitete Online-Zahlungsmittel sind derzeit Zahlungskarten; andere Formen elektronischer Zahlungssysteme sind die Verwendung von elektronischem Geld im Internet ("cyber cash") und elektronische Buchungen²³. Die gegenwärtigen Rechtsvorschriften bieten den Verbrauchern ein gewisses Maß an Schutz, aber viele der mit dem Online-Handel in der Gemeinschaft in Verbindung gebrachten Probleme sind nach wie vor ungelöst²⁴. Durch die bunte Palette an einzelstaatlichen Bestimmungen erhöht sich zudem die Gefahr einer Fragmentierung des Binnenmarktes auf der gesetzgeberischen Ebene. Nötig sind höhere technische Sicherheitsstandards und bessere gesetzliche Auffangnetze im Falle von Problemen bei der Zahlungsabwicklung.

Im Bereich der **technischen Sicherheit** fördert die *eEurope-Initiative* der Kommission²⁵ den Einsatz neuer Technologien (so gibt es z.B. einen Aktionsplan "Chipkarte"). Weitere Maßnahmen im Bereich der Identifizierungs- und Authentifizierungstechniken sollen folgen. Da Chipkarten personengebunden sind, gelten sie als im privaten Besitz befindlich und sicher und von daher als verlässliches Mittel zur Datenspeicherung und -übertragung. Chipkarten verschaffen dem Inhaber auch Zugang zu elektronisch gestützten Anwendungen und Diensten. Mit dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln soll darauf hingewirkt werden, dass derartige Handlungen in der gesamten Union als Straftatbestand behandelt werden. In einer Mitteilung mit gleicher Zielsetzung schlägt die Kommission eine Reihe von Maßnahmen vor (Untersuchung der Sicherheitsmerkmale neuer Zahlungsmethoden im elektronischen Geschäftsverkehr, Informationsaustausch, Fortbildungsmaßnahmen und Herstellung von Lehrmaterial), um Betrügereien vorzubeugen und mehr Vertrauen beim Verbraucher zu schaffen.

Um das Vertrauen der Verbraucher in elektronische Zahlungssysteme zu stärken, bedarf es **gesetzlicher Rahmenbestimmungen**, die ihnen die Sicherheit bieten, dass im Zweifelsfall eine Rückvergütung erfolgt. In den USA haben entsprechende Vorschriften dazu geführt, dass die wichtigsten internationalen Kartenanbieter aufgrund ihres Rückvergütungssystems ("chargeback")²⁶ eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung der Verbraucherschutzziele spielen. In der Union sind derartige Regelungen von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen gesetzlich nicht verankert, sondern Gegenstand eines Vertrages zwischen der Bank, die die Karte ausstellt, und der Bank des Händlers, wobei die Geschäftsbedingungen des Kartenunternehmens maßgeblich sind. Die Entscheidung, ob nach einer Beschwerde des Karteninhabers eine Ausgleichsbuchung erfolgt, bleibt der die Karte ausstellenden Bank überlassen. Es fehlt somit im Binnenmarkt an einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage für eine Rückvergütung, wodurch die Funktionsweise dieses Verfahrens - ganz besonders bei länderübergreifenden Transaktionen - zweifellos beeinträchtigt wird.

Tabelle 2: Verbraucherschutz im Zahlungsverkehr

In der Empfehlung 97/489/EG²⁷ über mit elektronischen Zahlungsmitteln getätigte Geschäfte geht es u.a. auch um Haftungsfragen im Fall unerlaubter Transaktionen und um elektronische Überweisungen (einschließlich Homebanking).

Die Richtlinie 87/102/EWG²⁸ über den Verbraucherkredit besagt, dass der Verbraucher unter bestimmten Bedingungen Rechte gegen den Kreditgeber geltend machen kann ("Mithaftung des Kreditgebers"). Die Bestimmungen gelten nicht für Kredit- oder Debet-Karten.

Die Richtlinie 97/7/EG²⁹ über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz gibt den Verbrauchern das Recht, bei betrügerischer Verwendung seiner Zahlungskarte die Stornierung der Zahlung oder deren Rückvergütung zu verlangen. Der Schutz, den die Richtlinie bietet, ist jedoch begrenzt, da das Problem der Fernzahlungen inzwischen weitaus größere Dimensionen angenommen hat. Ein ähnliches Schutzniveau wird in dem Vorschlag für eine Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen angestrebt.

In den Richtlinien 2000/28/EG³⁰ und 2000/46/EG³¹ heißt es zum Thema elektronisches Geld, dass E-Geld nur von Kreditinstituten ausgegeben werden kann, die einer Beaufsichtigung unterliegen und bestimmte gesetzliche und finanzielle Auflagen erfüllen sowie technische Sicherheit bieten.

Die Richtlinie 97/5/EG³² über grenzüberschreitende Überweisungen enthält Regeln für die Ausführung grenzüberschreitender Überweisungen und die Durchführungsmodalitäten, die dem Grundsatz der Transparenz genügen müssen.

In der Mitteilung zur Betrugsbekämpfung³³ wird u. a. die Verwendung der höchsten wirtschaftlich vertretbaren Sicherheitsstandards für Zahlungsinstrumente gefordert und ein Aktionsplan zur Betrugsbekämpfung mit umfassenden Präventivmaßnahmen zur Verringerung der Betrugsfälle aufgestellt.

Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss³⁴ zur Betrugsbekämpfung strebt eine Harmonisierung bestimmter strafrechtlicher Bestimmungen im Zusammenhang mit Betrug und Fälschung bei bargeldlosen Zahlungsmitteln an. Diese Tatbestände sollen überall in der Gemeinschaft als Straftaten eingestuft und entsprechend bestraft werden.

Die Richtlinie 99/93/EG³⁵ stellt Regeln für die rechtliche Anerkennung von elektronischen Signaturen und die Zertifizierungsverfahren auf.

In den Richtlinien 95/46/EG³⁶ und 97/66/EG³⁷ - den sogenannten Datenschutzrichtlinien - geht es um den Schutz von natürlichen Personen bei der Verarbeitung personengebundener Daten sowie den Schutz der Privatsphäre im Rahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs.

Deshalb ist ein gesetzlich verankertes Rückvergütungssystem, das dem Verbraucher gemeinschaftsweit das Recht auf Erstattung bei unerlaubten Transaktionen oder bei Nichterfüllung zugesteht und die Konditionen hierfür festlegt, dringend von Nöten. Andere nichtlegislative Maßnahmen könnten dabei unterstützend wirken. So könnten auf dieser Ebene die Ziele und allgemeinen Rahmenbedingungen abgesteckt werden. Dies ließe der Industrie die Möglichkeit, die Strategie zur bestmöglichen Erfüllung der gesetzlichen Auflagen - z.B. Rückgriff auf die bestehenden Rückvergütungssysteme - selbst zu bestimmen. Der Kartenindustrie sollte dabei eine aktive Rolle zufallen (vor allem, wenn es um die eigentliche Zahlung geht, d.h. wenn es sich um einen Bearbeitungsfehler oder den Missbrauch des Zahlungsinstrumentes im Internet zu betrügerischen Zwecken handelt). Die Kartenindustrie muss auch in die Lösung von Streitigkeiten zwischen Verbraucher und Händler wegen Nichtbereitstellung (jedoch nicht wegen mangelnder Qualität) des Produktes oder der Dienstleistung, für das bzw. die der Verbraucher bereits bezahlt hat, miteinbezogen werden. Die Belastungen für alle am Zahlungsvorgang Beteiligten müssen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Um einen Missbrauch des Rückvergütungssystems weitgehend auszuschließen, muss es Systeme geben, mit deren Hilfe die Händler in einem Mitgliedstaat die Identität von Verbrauchern in einem andern Mitgliedstaat überprüfen können.

5. DRITTES POLITISCHES AKTIONSFELD: STÄRKERE ZUSAMMENARBEIT BEI DER BEAUFSICHTIGUNG

Die Annäherung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen und deren Durchsetzung im Binnenmarkt wäre nicht denkbar ohne ein weitverzweigtes System von Vereinbarungen zwischen den Finanzaufsichtsbehörden der Union oder ohne eine Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene oder in den Ausschüssen der Gemeinschaft³⁸. Dieses ganze Geflecht von Maßnahmen bildet die Grundlage für die Beaufsichtigung von Finanzdienstleistungen im Binnenmarkt. Die Aufsichtsbehörden des Erbringungslandes sind zunehmend auf die Aufsichtsbehörde des Landes angewiesen, in dem der Dienstleister niedergelassen ist, um eine Prüfung der erbrachten Dienstleistung an der Quelle vorzunehmen. Die mit dem elektronischen Geschäftsverkehr einhergehenden Veränderungen machen eine äußerst genaue Überprüfung und entsprechende Anpassung der bisherigen Maßnahmen erforderlich, wenn diese mit der immer weiterreichenden Integration der Finanzmärkte Schritt halten sollen. Der Zwischenbericht der Lamfalussy-Gruppe³⁹ schlägt denn auch institutionelle Veränderungen im Hinblick auf den Regulierungs- und Umsetzungsprozess vor, die dem raschen Wandel der Marktgegebenheiten Rechnung tragen.

Zuständigkeiten und gesetzliche Rahmenbestimmungen im Bereich der Aufsicht

Die E-Commerce-Richtlinie ändert nichts an den bisherigen Regelungen für die Beaufsichtigung von Finanzdienstleistern. Danach liegt die Zuständigkeit für Durchsetzung der Regeln bei den Behörden des Landes, in dem der Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft niedergelassen ist⁴⁰. In der Regel dürfte dies dem "Herkunftsland" in den Finanzdienstleistungsrichtlinien entsprechen. Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie gelten nicht für das Versicherungswesen; hier gilt das bisherige Prinzip unverändert weiter. Bei Bank- und Wertpapierdienstleistungen hingegen dürfte die Definition des niedergelassenen Diensteanbieters im Sinne der E-Commerce-Richtlinie nicht immer auf das gleiche Land hinauslaufen, das in den branchenspezifischen Richtlinien mit "Herkunftsland" gemeint ist.

Dies gilt für die Beaufsichtigung von Zweigniederlassungen. Obwohl die E-Commerce-Richtlinie die Zuständigkeit für die Durchsetzung der Vorschriften in die Hände der Behörden des Landes legt, in dem der Anbieter des Dienstes der Informationsgesellschaft niedergelassen ist, berührt dies nicht die Übertragung der Zuständigkeiten zwischen Mitgliedstaaten, wie sie in den Rechtsakten über Finanzdienstleistungen vorgesehen ist. So gelten die bisherigen Fälle, in denen die Zuständigkeiten vom Aufnahme- auf das Herkunftsland übergehen (z.B. Fragen der Zulassung, Beaufsichtigung, Einlagensicherung und der Überwachung von Zweigniederlassungen), uneingeschränkt weiter. Folglich bleibt die Beaufsichtigung von Zweigniederlassungen aufgrund der früheren Übertragung von Zuständigkeiten in den branchenspezifischen EU-Richtlinien dem "Herkunftsland" im Sinne dieser Richtlinien vorbehalten .

Beaufsichtigung des Verhältnisses Anbieter-Kunde

In der Gemeinschaft sind die Aufsichtsbehörden für Banken und Versicherungen im Wesentlichen mit aufsichtsrechtlichen Problemen befasst. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Beschwerden im Verhältnis Anbieter-Kunde liegt häufig bei den Ombudsmännern des Banken- und Versicherungsgewerbes. Die Wertpapieraufsichtsbehörden oder nachgeordnete Stellen überwachen die Verhaltenskodizes, die die Beziehungen zwischen dem Anbieter und dem Kunden regeln. Benötigt wird ein einheitliches Vorgehen im Umgang

mit grenzüberschreitenden Geschäften: Die Zuständigkeit für die Festlegung der Regeln und deren Durchsetzung sollte zunehmend auf das Herkunftsland des Dienstleisters übergehen. Bis dahin gelten die bisherigen Verfahren für die Überwachung von Verhaltenskodizes bei grenzüberschreitenden Geschäften weiter. Auch sie werden im Einklang mit der Mitteilung der Kommission zu Artikel 11 der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie aktualisiert werden.

Mitteilungsverfahren

Um eine wirksame Kontrolle der grenzüberschreitenden Online-Dienste zu gewährleisten, ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden erforderlich. Artikel 19 der E-Commerce-Richtlinie soll den geeigneten Rahmen für diese Zusammenarbeit liefern: Die Mitgliedstaaten müssen über geeignete Instrumente verfügen, um die Erbringung sämtlicher elektronischer grenzüberschreitender Dienstleistungen (einschließlich Finanzdienstleistungen) an ihrem Ausgangspunkt zu überwachen. Artikel 19 sorgt auch dafür, dass ein Informationsaustausch zwischen den Behörden in Bezug auf grenzüberschreitende Dienste stattfindet. Er ergänzt somit die in einer Reihe von branchenspezifischen Richtlinien vorgesehenen Kooperationsverfahren. Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erörtern, wo und wie die in Artikel 19 vorgesehene Zusammenarbeit intensiviert werden könnte, um eine wirksame Überwachung des grenzüberschreitenden Online-Geschäftsverkehrs bei Finanzdienstleistungen sicherzustellen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Mitteilungsverfahren mit der Annäherung der einzelstaatlichen Bestimmungen nach und nach überflüssig werden. Ob und in welcher Form Mitteilungsverfahren in Zukunft nötig sind, soll im Rahmen der 2003 anstehenden Bestandsaufnahme untersucht werden.

Geldwäsche

Nach dem Gemeinschaftsrecht gilt bei grenzüberschreitend erbrachten Leistungen aufgrund der Vorschriften über die Geldwäsche das Herkunftslandprinzip⁴¹. Bei Online-Transaktionen sind diese Vorschriften schwerer zu erfüllen, weil sie, wie der Vorschlag der Kommission für eine geänderte Geldwäscherichtlinie einräumt, aufgrund des fehlenden persönlichen Kontakts ein größeres Risiko in sich bergen. Viele Mitgliedstaaten verlangen deshalb, dass sich die potenziellen Einleger gegenüber den Dienstleistern ausweisen müssen; in einigen Fällen wird sogar ein beiderseitiges Treffen verlangt.

Es ist daher dringend erforderlich, die mit grenzüberschreitenden Online-Transaktionen verbundenen Risiken zu untersuchen. Elektronische Signaturen und andere Identifizierungs- und Authentifizierungstechniken werden zweifellos zur Lösung dieser Probleme beitragen. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten und anderen interessierten Kreisen die potenziellen Gefahren u.a. im Geldwäsche-Kontaktausschuss und in der Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche" erörtern.

Risikoprofile im Bereich der Aufsicht

Das Auftauchen neuer Risikoprofile bei Finanzdienstleistungen in Verbindung mit elektronischen Geschäftsmodellen zieht aufsichtsrechtliche Probleme nach sich, die in einer Reihe von Foren erörtert werden. Diese Risiken kommen größtenteils zu den bereits bekannten Risiken wie Kredit-, Markt-, Zinsraten- und Versicherungsrisiken hinzu. Die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden sind derzeit mit der Prüfung einer Reihe von Problemen, darunter auch der in Tabelle aufgelisteten Themenbereiche, beschäftigt.

Versäumnisse im Zusammenhang mit den Risiken, die mit der Online-Bereitstellung von Finanzdienstleistungen verbunden sind, könnten zu erheblichen rechtlichen Problemen führen

und rufschädigend wirken. Diese Gefahren sind nicht neu, doch nimmt ihre relative Bedeutung mit dem wachsenden Einsatz neuer Technologien zu. Als Reaktion auf diese Herausforderungen finden auf Gemeinschafts- und internationaler Ebene regelmäßig Kontroll- und sonstige Arbeiten statt. Auch die derzeit laufende Überarbeitung der Eigenkapitalvorschriften bietet Gelegenheit, sich ein genaueres Bild von der Art und der Größe derartiger Risiken zu machen, und dieser Aspekt wird auch beim Entwurf der neuen Richtlinie über Eigenkapitalvorschriften für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen berücksichtigt werden. Im Bereich des Versicherungswesens wird im Rahmen der sogenannten Solvabilität II-Aktion eine eingehende Überprüfung der Gesamtfinanzlage eines Versicherungsunternehmens vorgenommen werden. Dabei werden die herkömmlichen Anforderungen an die Solvabilitätsspanne weit überschritten und auch die durch den elektronischen Geschäftsverkehr verursachten neuen Risiken berücksichtigt werden.

Tabelle 3

- **Strategische Fragen:** Der Entwurf von Internet-Strategien und deren Umsetzung müssen gut durchdacht sein; das Management muss sich über deren Auswirkungen im Klaren sein.
- **Wachsender Technologieeinsatz:** Neue Systeme werden oft in alte Systeme oder Systeme Dritter integriert. Die Finanzinstitute müssen auf die von dritter Seite gelieferten Systeme vertrauen können, da sie es sind, die anschließend die Verantwortung für die Kontrolle und die Verwaltung des Dienstangebots übernehmen müssen. Die Interaktion zwischen Systemen wirft auch Fragen bezüglich der Unversehrtheit der empfangenen und übermittelten Daten auf.
- **Sicherheit:** Die Sicherheit der elektronischen Übertragungswege und der intern gespeicherten Informationen muss gewährleistet sein. Die Kundendaten müssen geschützt werden. Das Problem der Bedrohung durch Hacker oder der gezielten Überlastung von Servern muss angegangen werden. Der wachsende Rückgriff auf eine integrierte Verarbeitung der Daten ("straight through processing") muss mit neuen Formen der Fehlersuche und -korrektur kombiniert werden.
- **Verfügbarkeit:** Es müssen Maßnahmen (Notfallpläne) getroffen werden, um das System vor Ausfällen aufgrund von Kapazitätsengpässen, der gezielten Überlastung des Systems oder anderen technischen Problemen zu schützen. Die Finanzdienstleister müssen darauf achten, dass zwischen den Erwartungen des Kunden und dem, was sie tatsächlich garantieren können, keine Kluft entsteht.
- **Outsourcing:** Die wachsende Einschaltung von Informationsdiensteanbietern und die durch "Allround-Lösungen" erreichte Senkung der Kosten führen dazu, dass E-Finanzdienstleistungen relativ billig angeboten werden können. Der Aufsicht unterliegende Finanzinstitute müssen, wenn sie auf externe Diensteanbieter zurückgreifen, deren Sorgfalt und Lebensfähigkeit prüfen, da diese mit den Anforderungen des regulierten Finanzdienstleistungsmarktes möglicherweise nicht genug vertraut sind. Ein weiteres großes Problem ist die Verwendung der Kundendaten durch den im Auftrag handelnden Diensteanbieter.

6. WEITERES VORGEHEN

Wenn der Binnenmarkt der Finanzdienstleistungen für Endverbraucher zu der vom Europäischen Rat in Lissabon gesetzten Frist, d. h. im Jahr 2005, verwirklicht sein soll, müssen bei den in der vorliegenden Mitteilung skizzierten Maßnahmen rasche Fortschritte erzielt werden.

Die Kommission wird sich unverzüglich mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten zusammensetzen, um Informationen über die einzelstaatlichen Anforderungen in Bezug auf Finanzdienstleistungen zu sammeln, auf die sie sich bei der Analyse der Anwendung von Artikel 3 Absätze 4 bis 6 der E-Commerce-Richtlinie stützen kann. Weitere Beiträge werden von anderen interessierten Kreisen, vor allem aber von der Wirtschaft und von Verbraucherorganisationen, erwartet.

Die Kommission wird umfangreiche Befragungen durchführen um festzustellen, wo eine weitergehende Harmonisierung erforderlich ist, und um eine Bestandsaufnahme der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Schutz der Verbraucherinteressen in Verträgen zu machen. Ihr Ziel ist der gemeinschaftsweite freie Verkehr von Finanzdienstleistungen für den Endverbraucher in einem Umfeld der Rechtssicherheit, eines größeren Produktangebots und niedrigerer Preise.

Die in der Mitteilung aufgeworfenen aufsichtsrelevanten Fragen werden von den zuständigen Finanzdienstleistungsausschüssen weiter behandelt, damit vor allem neue Risiken, die möglicherweise im Zusammenhang mit elektronischen Finanzdienstleistungsgeschäften auftauchen, erfasst und eingedämmt werden können.

Im Zuge der Einführung des alternativen Streitbeilegungssystems FIN-NET wird die Kommission regelmäßig Treffen mit den zuständigen Stellen abhalten, um Informationen und Erfahrungen auszutauschen.

Die Vorschläge in Bezug auf Internet-Zahlungen sollen zunächst in den für Zahlungssysteme zuständigen Arbeitsgruppen erörtert werden. Anhand der dabei erzielten Ergebnisse wird die Kommission in dem Bericht, den sie Ende des Jahres dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen wird, Vorschläge für das weitere Vorgehen unterbreiten.

-
- ¹ KOM(1999)232 vom 11.5.99.
- ² KOM(2000)888. vom 19.12.2000.
- ³ KOM(97)157 vom 16.4.1997.
- ⁴ Richtlinie 2000/31/EG über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt, ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1 - 16.
- ⁵ Definiert als jede in der Regel gegen Entgelt im Fernabsatz mittels Geräten für die elektronische Verarbeitung und Speicherung von Daten auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung.
- ⁶ KOM(2000)729 vom 15.11.2000.
- ⁷ KOM(1999)385 vom 23.7.1999.
- ⁸ Die Begriffsbestimmung des niedergelassenen Diensteanbieters in der E-Commerce-Richtlinie stützt sich auf den Vertrag und die Rechtsprechung des Gerichtshofs. Dementsprechend ist ein Diensteanbieter in einem Mitgliedstaat niedergelassen, wenn er mittels einer festen Einrichtung auf unbestimmte Zeit eine Wirtschaftstätigkeit tatsächlich ausübt. EU-Zweigniederlassung von Drittlandsgesellschaften fallen nicht unter diese Begriffsbestimmung, da es sich dabei nicht um europäische Gesellschaften im Sinne von Artikel 48 EGV handelt.
- ⁹ Nach Erwägungsgrund 11 der E-Commerce-Richtlinie lässt diese das durch Gemeinschaftsrechtsakte eingeführte Schutzniveau unberührt, das u.a. in den Richtlinien über irreführende und vergleichende Werbung (Richtlinie 84/450/EWG des Rates, ABl. L 250 vom 19.9.1984, S. 17 - 20, geändert durch die Richtlinie 97/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 290 vom 23.10.1997, S. 18), der Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (Richtlinie 93/13/EWG des Rates, ABl. L 95 vom 21.4.1993, S. 29 - 34), der Verbraucherkreditrichtlinie (Richtlinie 87/102/EWG des Rates, ABl. L 278 vom 11.10.1988, S. 33, zuletzt geändert durch die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates 98/7/EG, ABl. L 101 vom 1.4.1998, S. 17 - 23) oder der künftigen Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen festgelegt wurde.
- ¹⁰ Der Diensteanbieter muss bestimmte Anforderungen erfüllen, bevor er eine Tätigkeit als Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft aufnimmt (Qualifikation, Zulassung usw.) oder ausübt (Qualität oder Inhalt des Dienstes, Werbung, Verträge, Haftung des Diensteanbieters). Diese Anforderungen gelten nicht für Dienste, die nicht auf elektronischem Wege angeboten werden.
- ¹¹ Artikel 30 und Titel IV der Richtlinie 92/49/EWG (ABl. L 311 vom 14.11.1997, S. 42), Titel IV der Richtlinie 92/96/EWG (ABl. L 311 vom 14.11.1997, S. 43), Artikel 7 und 8 der Richtlinie 88/357/EWG (ABl. L 172 vom 4.7.1988, S. 1) und Artikel 4 der Richtlinie 90/619/EWG (ABl. L 330 vom 29.11.1990, S. 50 - 61). Diese Ausnahmen sind dadurch begründet, dass das auf einen Vertrag anwendbare Recht aufgrund der obigen Bestimmungen ganz klar das Recht des Landes ist, in dem das Risiko belegen ist. Diese Ausnahmen betreffen jedoch nur die Tätigkeiten der von den betreffenden Richtlinien erfassten Versicherungsgesellschaften, nicht aber die Tätigkeiten von Versicherungsvermittlern, für deren Online-Aktivitäten folglich die Binnenmarktklausel der Richtlinie gilt.
- ¹² Artikel 44 Absatz 2 der Richtlinie 85/611/EWG, ABl. L 375 vom 31.12.1985, S. 3 - 18. Diese Ausnahme ist dadurch begründet, dass die Auslegung von Artikel 44 Absatz 2 möglicherweise mit der E-Commerce-Richtlinie kollidieren könnte.
- ¹³ Institute, die die Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2000/46/EG, ABl. L 275 vom 27.10.2000, S. 39 - 43 von bestimmten Vorschriften freigestellt haben.

-
- ¹⁴ Es sei daran erinnert, dass die im Anhang aufgeführten allgemeinen Ausnahmen von der Binnenmarktklausel eine zweifache Wirkung haben: Sie gestatten den Mitgliedstaaten nicht nur, in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht Maßnahmen gegen Dienste der Informationsgesellschaft zu treffen, die über Web-Sites von Diensteanbietern angeboten werden, die in andern Mitgliedstaaten niedergelassen sind. Sie bedeuten auch, dass der Mitgliedstaat, in dem der Diensteanbieter niedergelassen ist, nicht für den Verbraucherschutz in anderen Mitgliedstaaten verantwortlich ist, in denen dieser Dienst zugänglich ist und empfangen werden kann. Eine Abweichung von dem Binnenmarktansatz gestattet den Mitgliedstaaten nämlich, sogenannte Offshore-Regelungen einzuführen und auf Geschäfte mit Kunden in anderen Mitgliedstaaten Regeln anzuwenden, die im Vergleich zu Geschäften mit inländischen Kunden einen geringeren Schutz bieten.
- ¹⁵ Der betreffende Dienst muss einem der in Absatz 4 aufgeführten, im Allgemeininteresse liegenden Ziele schaden, insbesondere dem Schutz der Verbraucher einschließlich der Anleger, oder doch zumindest eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr für diese Ziele darstellen. Die Maßnahmen des Mitgliedstaates müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Schutzziele stehen. Die Mitgliedstaaten müssen zunächst den Mitgliedstaat, in dem der Diensteanbieter niedergelassen ist, auffordern, Maßnahmen zu ergreifen und können erst dann selbst die betreffenden Maßnahmen ergreifen, wenn dieser der Aufforderung nicht Folge geleistet hat oder die von ihm getroffenen Maßnahmen unzulänglich sind. Schließlich muss der Mitgliedstaat die Kommission von seiner Absicht, derartige Maßnahmen zu ergreifen, unterrichtet haben. In dringlichen Fällen kann von den letztgenannten Bedingungen abgewichen werden. In diesem Fall müssen die Maßnahmen der Kommission so bald wie möglich mitgeteilt werden. Die Kommission muss innerhalb kürzestmöglicher Zeit prüfen, ob die mitgeteilten Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind; gelangt sie zu dem Schluss, dass die Maßnahmen nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, so fordert sie den betreffenden Mitgliedstaat auf, die geplanten Maßnahmen nicht zu ergreifen bzw. bereits ergriffene Maßnahmen unverzüglich einzustellen.
- ¹⁶ Vor allem: Anwendung der Vorschriften über die Regelung von Interessenkonflikten auf Zweigniederlassungen (Artikel 10 fünfter Gedankenstrich), Anwendung der Wohlverhaltensregeln im Sinne des Allgemeininteresses (vgl. KOM(2000)722, 14.11.2000), Werbung für Wertpapierdienstleistungen gemäß Artikel 13, "Konzentrationsregel", der zufolge die Unternehmen bestimmte Geschäfte auf einem örtlichen "geregelten Markt" vornehmen müssen, Auflagen für statistische Zwecke (Artikel 19 Absatz 1), Sonderbefugnisse für die Behörde des Aufnahmelandes, um die Einhaltung der eigenen Vorschriften zu verlangen (Artikel 19 Absätze 2 bis 8).
- ¹⁷ KOM(2000)722, 14.11.2000.
- ¹⁸ Allerdings können bei bestimmten Versicherungsdienstleistungen, z. B. im Bereich der Pflicht- und Sozialversicherung, verbraucherrechtliche Fragen in so starkem Maße von den gesetzlichen Rahmenbestimmungen abhängen, dass verlangt werden muss, dass die Produkte auf die für den Inlandsmarkt geltenden Normen zugeschnitten sind.
- ¹⁹ Verordnung des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. L 12 vom 16.01.2001, S.1-23).
- ²⁰ In der Empfehlung 98/257/EG der Kommission betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind (ABl. L 115 vom 17.04.1998, S.31), sind sieben Grundsätze für Streitbeilegungsinstanzen erläutert, die entweder eine Lösung vorschlagen oder eine definitive Entscheidung treffen.
- ²¹ Empfehlung 98/257 (ABl. L 115, 17.04.1998, S. 31) der Kommission betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind.
- ²² Eine kürzlich durchgeführte Eurobarometer-Umfrage ((Eurobarometer 52: Verbraucher und Finanzdienstleistungen) ergab, dass 80 % der Verbraucher kein Vertrauen in die neuen Zahlungstechnologien haben. Schätzungen der Wirtschaft zufolge macht die Online-Zahlung mit Karten nur 2 % der gesamten mit Karten vorgenommenen Transaktionen aus, ist aber Ausgangspunkt für mehr als die Hälfte aller Beschwerden.

-
- ²³ Zahlungen mittels elektronischer Buchungen sind in der Praxis eher unproblematisch, beschränken sich aber größtenteils auf Kontenbewegungen im Last-/Gutschriftverfahren innerhalb eines Landes. Auf nationaler Ebene kommen auch neue Formen elektronischer Zahlungen auf, wie die elektronische Rechnungszustellung (Electronic Bill Presentment - EBPP) oder WAP-gestützte Zahlungen, die aber erst noch länderübergreifend funktionieren müssen, um dem grenzenlosen Charakter des elektronischen Geschäftsverkehrs Rechnung zu tragen. Die Verwendung von E-Geld über das Internet ist noch nicht sehr verbreitet, insbesondere bei grenzüberschreitenden Zahlungen. Im Augenblick spielt Cyber Cash noch eine geringe Rolle. Eine radikalere und umfassendere Neugestaltung der Zahlungssysteme für das E-Zeitalter wird in dem Diskussionspapier Nr. 17/2000 der Bank von Finnland vorgestellt.
- ²⁴ Viele Vorschriften gelten lediglich landesweit, aber nicht länderübergreifend; so gibt es unterschiedliche nationale Ansätze in Bezug auf die Frage der Unwiderrufbarkeit von Zahlungen; einige Bestimmungen wiederum gelten nur für Kredit-, nicht aber für Debet-Karten.
- ²⁵ Ziel der auf zwei Jahre angelegten Initiative eEurope ist es, allen Bürgern in der Europäischen Gemeinschaft Zugang zu Diensten und Anwendungen der Informations- und Kommunikationstechnik zu verschaffen.
- ²⁶ Wenn der Händler auf die Beschwerde des Verbrauchers nicht reagiert, erhält letzterer von seinem Kartenaussteller eine Rückvergütung. Anschließend wird die Angelegenheit zwischen Kartenaussteller und Empfänger (in der Regel die Bank des Händlers) intern geregelt. Die Kartenindustrie gleicht unter bestimmten Bedingungen den Schaden des Verbrauchers aus, so dass zumindest die gesetzlichen Verbraucherrechte gewährleistet sind. Das System sorgt auch für den Fall vor, dass der Händler den vom Verbraucher vorgetragenen Sachverhalt bestreitet. Im Normalfall steht dem Verbraucher mit der Ausgleichsbuchung ein schneller und wirksamer Vergütungsmechanismus zur Verfügung.
- ²⁷ Empfehlung 97/489/EG, ABl. L 208 vom 2.8. 1997, S. 52.
- ²⁸ Richtlinie 87/102/EWG, ABl. L 278 vom 11.10.1998, S.33.
- ²⁹ Richtlinie 97/7/EG, ABl. L 144 vom 4.6. 1997, S. 19-27.
- ³⁰ Richtlinie 2000/28/EG, ABl. L 275 vom 27.10. 2000, S. 37-38.
- ³¹ Richtlinie 200/46/EG, ABl. L 275 vom 27.10. 2000, S. 39-43.
- ³² Richtlinie 97/5/EG, ABl. L 307 vom 02.12.1999, S.63.
- ³³ Schriftliches Verfahren (2001)03.
- ³⁴ KOM(1999)438 vom 28.12.1999.
- ³⁵ Richtlinie 99/93/EG, ABl. L13 vom 19.01.2000, S. 12-20.
- ³⁶ Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S.31-50.
- ³⁷ Richtlinie 97/66/EG, ABl. L 24 vom 30.01.1998, S. 1-8.
- ³⁸ Z.B. Kontaktgruppe, FESCO, Konferenz der Versicherungsaufsichtsbehörden mit den übergeordneten Ausschüssen - beratender Bankenausschuss, Ausschuss hochrangiger Beamter der Börsen- und Wertpapieraufsichtsbehörden und Versicherungsausschuss.
- ³⁹ Am 17. Juli 2000 beauftragte der Rat "Wirtschaft und Finanzen" ein Gremium von Sieben Weisen unter dem Vorsitz von Baron Alexandre Lamfalussy, die Entwicklung auf den EU-Wertpapiermärkten zu überprüfen.
- ⁴⁰ Als niedergelassener Diensteanbieter gilt ein Anbieter, der mittels einer festen Einrichtung auf unbestimmte Zeit eine Wirtschaftstätigkeit tatsächlich ausübt. Das Vorhandensein und die Nutzung

technischer Mittel und Technologien, die zum Anbieten des Dienstes erforderlich sind, begründen allein keine Niederlassung des Anbieters.

- 41** Für Zweigniederlassungen gelten jedoch die Vorschriften des Landes, in dem das Zweigunternehmen niedergelassen ist.