EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.3.2017
COM(2017) 139 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher: bessere Produkte, mehr Auswahl

Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher: bessere Produkte, mehr Auswahl

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG 4
2. STÄRKUNG DES VERTRAUENS UND DER RECHTE DER VERBRAUCHER 5
   2.1. Territoriale Beschränkungen 6
   2.2. Transparenz und Gebühren für grenzüberschreitende Transaktionen 6
      2.2.1. Gebühren 7
      2.2.2. Wechselkurse 7
   2.3. Mehr Transparenz und einfacherer Wechsel zwischen Finanzdienstleistern und Produkten 8
   2.4. Bessere Kraftfahrzeugversicherungen 9
   2.5. Transparente Versicherungsgebühren bei Mietwagen 10
   2.6. Ein vertiefter und sichererer Binnenmarkt für Verbraucherkredite 10
3. RECHTLICHE UND REGULATORISCHE HINDERNISSE FÜR UNTERNEHMEN 11
   3.1. Nationale Regulierungszwänge 12
   3.2. Erleichterung grenzüberschreitender Kreditgeschäfte 12
4. AUF DEM WEG ZU EINER INNOVATIVEN DIGITALEN WELT 14
   4.1. Ein Technologieorienterter Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden 14
   4.2. Digitale Kundenbeziehungen 16
      4.2.1. Fernidentifizierung 16
      4.2.2. Digitaler Fernabsatz 17
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN 18

1. EINLEITUNG

Der Binnenmarkt der EU ermöglicht den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital in einem Wirtschaftsraum, der rund 15 Bio. EUR pro Jahr produziert. Er bietet europäischen Unternehmen neue Möglichkeiten, stärkt den Wettbewerb und führt für mehr als 500 Millionen Verbraucherinnen und Verbraucher zu mehr Auswahl, besseren Dienstleistungen und niedrigeren Preisen. Eine der Topprioritäten der Juncker-Kommission ist die Schaffung eines vertieften, fairen Binnenmarkts, der auch mittels digitaler Mittel erreicht werden soll.

Finanzdienstleistungen für Privatkunden sind integraler Bestandteil des täglichen Lebens. Sie umfassen Bankkonten, Zahlungskarten, Verbraucher- und Hypothekarkredite, Versicherungen und langfristige Sparprodukte, die insbesondere zur Vorbereitung auf den Ruhestand dienen. Die Märkte für diese Dienstleistungen sind trotz der weitgehenden Harmonisierung der letzten Jahre nach wie vor zersplittert. Nur 7 % der Verbraucher haben bereits eine Finanzdienstleistung in einem anderen EU-Mitgliedstaat erworben[1]. Ein einfacherer Zugang zu Finanzdienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten würde die Auswahl verbessern. Innovationen würden schneller beim Verbraucher ankommen, die Preise würden sinken und die Qualität der Dienste steigen. Ein stärker integrierter Markt für Finanzdienstleistungen für Verbraucher und die damit verbundene größere Auswahl würde selbst denjenigen nützen, die keine Finanzdienstleistungen im Ausland erwerben. Innovative Online-Dienste verändern die Art und Weise, wie Menschen Finanzdienstleistungen nutzen, und bieten zudem eine einmalige Chance, um allen Europäerinnen und Europäern die Vorteile eines tiefer integrierten Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden näher zu bringen.

Die Kommission hat den sich anbahnenden Wandel erkannt und im Dezember 2015 ein Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden vorgelegt, um das Potenzial eines stärker integrierten Markts für diese Dienste auszuloten und zu ermitteln, mit welchen Maßnahmen dieses Ziel erreicht werden kann[2]. In diesem Aktionsplan zieht die Kommission die Schlussfolgerungen aus der Konsultation. Er wurde im Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion[3] angekündigt und befasst sich mit vielen der Fragen, die das Europäische Parlament in seinem Bericht über das Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden[4] angesprochen hat.

Der Aktionsplan enthält weitere Schritte in Richtung eines echten technologiegestützten Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden, der Verbrauchern die besten Angebote und ein angemessenes Schutzniveau bietet. Langfristig sollte die Unterscheidung zwischen inländischen und grenzüberschreitenden Finanzdienstleistern keine Rolle mehr spielen. Dies wird auch den Anbietern zugutekommen, die das volle Potenzial eines riesigen Binnenmarkts nutzen werden können.

---

[1] Eurobarometer Spezial Nr. 446, Juli 2016. http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2108. Weitere Erkenntnisse über den aktuellen Stand des Europäischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden finden sich im Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2015:630:FIN

[2] Siehe http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2015:630:FIN

[3] Siehe http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468

[4] 2016/2056(INI), angenommen am 17.10.2016.

Viele innovative Unternehmen denken bereits „europäisch“ und könnten dank digitaler Technologien Kunden in allen Mitgliedstaaten einfach erreichen. Technologie alleine wird jedoch nicht ausreichen, um Hindernisse auf dem Weg zu einem Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen vollends aus dem Weg zu räumen.

Die Kommission hat drei Hauptarbeitsbereiche ermittelt, die in den verbleibenden Jahren des laufenden Mandats die Schwerpunkte bilden sollten, um der oben beschriebenen Vision einen Schritt näher zu kommen:

- **Stärkung des Vertrauens und der Rechte der Verbraucher** beim Erwerb von Dienstleistungen zu Hause oder in anderen Mitgliedstaaten,
- **Abbau rechtlicher und regulatorischer Hindernisse für Unternehmen** bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen im Ausland und
- **Förderung einer innovativen digitalen Welt**, die Hindernisse für den Binnenmarkt überwinden helfen kann.

Die Maßnahmen dieses Aktionsplans werden im Einklang mit den Verfahren für eine bessere Rechtsetzung ausgearbeitet und umfassen somit auch öffentliche Konsultationen und Folgenabschätzungen. Falls die Marktdynamik stärker integrierte, wettbewerbsorientierte Märkte für Finanzdienstleistungen erwarten lässt, wird die Kommission von regulatorischen Maßnahmen absehen; sollten sich jedoch Korrekturmaßnahmen erforderlich erweisen, wird sie nicht zögern, die einschlägigen Wettbewerbsregeln anzuwenden. Dieser Aktionsplan ist somit auch als Aufforderung an die Marktteilnehmer zu sehen, die einen Beitrag zur Schaffung eines vertieften Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden leisten sollen; dies gilt sowohl für Anbieter wie auch Verbraucher.

2. STÄRKUNG DES VERTRAUENS UND DER RECHTE DER VERBRAUCHER

Gründe für den schwach ausgeprägten grenzüberschreitenden Erwerb von Finanzdienstleistungen finden sich sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite. Viele Verbraucher sind mit ihren inländischen Dienstleistern zufrieden. Andere hätten zwar Interesse an Dienstleistungen, die in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden, doch fehlt es ihnen immer noch an Vertrauen. Sie machen sich insbesondere Sorgen über:

- möglicherweise überhöhte Gebühren;
- die Art der in anderen Ländern verfügbaren Produkte;
- Rechtsbehelfe im Ausland;
- undurchsichtige Bestimmungen und Bedingungen (insbesondere wenn diese in einer Fremdsprache abgefasst sind).

Die EU hat bereits einige wichtige Schritte in Richtung eines EU-weiten, wettbewerbsorientierten, sicheren Markts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden getan. Dazu gehören u. a. das EU-weit geltende Recht auf Zugang zu einem Basiskonto, die Erleichterung des grenzübergreifenden Vertriebs von Versicherungen und Hypothekarkrediten, der Schutz der Verbraucherrechte in Verbraucherkreditverträgen und die Verbesserung des Verbraucherschutzes bei Investitionen in Wertpapiere, Hypothekarkrediten und Versicherungen. Viele dieser Maßnahmen sind allerdings recht neu und haben daher noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet. Der Finanzdienstleistungssektor unterliegt auch den allgemeinen EU-Bestimmungen für den Verbraucherschutz, die über die Branchen hinweg ein einheitlich hohes Verbraucherschutzniveau sicherstellen, und zwar auch dann, wenn es an

sektorspezifischen Bestimmungen fehlt. Viele dieser Vorschriften werden derzeit im Rahmen des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) geprüft[5].

Ein umfassender Rechtsrahmen wird alleine aber nicht ausreichen. Er muss auch wirksam durchgesetzt werden. Die Kommission prüft in enger Zusammenarbeit mit den Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESA), wie Kohärenz und Wirksamkeit der Durchsetzungs- und Aufsichtspraxis EU-weit verbessert werden können. Die Kommission koordiniert außerdem die Arbeiten des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC), das insbesondere im Rahmen gemeinsamer Durchsetzungsmaßnahmen aktiv wird (z. B. bei der Autovermietung, siehe unten). Darüber hinaus hat die Kommission das Netz FIN-NET geschaffen, das Verbrauchern hilft, ihre Rechte außergerichtlich im Rahmen alternativer Streitbeilegungsverfahren durchzusetzen[6]. Die Kommission bereitet derzeit eine Kampagne zur Steigerung der Bekanntheit von FIN-NET vor.

2.1. Territoriale Beschränkungen

Die Kommission erhält zahlreiche Beschwerden von Verbrauchern, die durch territoriale Beschränkungen wie „Geoblocking“ oder ein Wohnsitzerfordernis am Erwerb von Finanzdienstleistungen im Ausland gehindert werden. Viele Verbraucher haben in ihren Antworten auf das Grünbuch solche Beschränkungen als Hindernis für den grenzüberschreitenden Kauf genannt. Geoblocking behindert die Marktintegration. Gemäß dem Geoblocking-Vorschlag, den die Kommission am 25. Mai 2016 angenommen hat, können Händler zwar weiterhin entscheiden, wo und wann sie Kunden ihre Waren oder Dienstleistungen anbieten. Allerdings enthält der Vorschlag auch gezielte Verpflichtungen für die Anbieter, nach denen diese unter bestimmten Umständen Kunden nicht aufgrund ihres Wohnsitzes ungleich behandeln dürfen. Der Vorschlag regelt nicht die Preisgestaltung an sich; die Anbieter können ihre Preise weiterhin frei festsetzen, sofern dies nicht in diskriminierender Weise erfolgt.

Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Kunden aufgrund ihres Wohnsitzes dürfte es daher nicht geben, insbesondere wenn diese darauf hinausläuft, dass die Verbraucher eine weniger attraktive Dienstleistung desselben Anbieters im eigenen Land kaufen müssen. Das Problem des Geoblocking im Zusammenhang mit Zahlungskonten wird bereits in der Richtlinie über Zahlungskonten angegangen. Die Kommission wird die Auswirkungen dieser Richtlinie sowie des Geoblocking bei anderen Finanzdienstleistungen beobachten. Sofern es Anhaltspunkte für eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gibt, wird die Kommission prüfen, was zu tun ist, um die gesetzten Ziele zu erreichen, ohne Unternehmen einen unangemessenen zusätzlichen Verwaltungsaufwand aufzuerlegen.

2.2. Transparenz und Gebühren für grenzüberschreitende Transaktionen

Die Rückmeldungen auf das Grünbuch lassen auf undurchsichtige und möglicherweise überhöhte Gebühren schließen, die abschreckende Wirkung auf grenzüberschreitende Transaktionen innerhalb der EU haben. Dies gilt insbesondere, wenn andere Währungen als der Euro beteiligt sind.

---

[5] Siehe http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/review

[6] Siehe http://ec.europa.eu/finance/fin-net/index_de.htm

2.2.1. Gebühren

Mit der Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro[7] wurden die Gebühren für grenzüberschreitende und inländische Zahlungen im Euro-Währungsgebiet angeglichen. Zahlungen, bei denen andere EU-Währungen als der Euro genutzt werden, fallen nicht unter die Verordnung. Die Gebühren für solche grenzüberschreitenden Transaktionen sind in der Regel immer noch sehr hoch und liegen deutlich über den Gebühren für rein inländische Transaktionen in anderen Währungen als dem Euro; die hohen Mindestgebühren machen vor allem kleinere Geschäfte sehr teuer. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung auf alle Währungen der EU würde die Kosten für grenzüberschreitende Transaktionen in allen Mitgliedstaaten senken.

Aktion 1

Wie bereits angekündigt, wird die Kommission im Anschluss an eine REFIT-Evaluierung eine Änderung der Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen vorschlagen, um die Gebühren für grenzüberschreitende Transaktionen in allen Mitgliedstaaten zu senken.

2.2.2. Wechselkurse

Verbraucher, die in einem Geschäft mit Karte oder per Mobilgerät bezahlen oder Geld von einem Geldautomaten abheben, wissen in der Regel nicht ohne Weiteres, welche Wechselkurse dabei zur Anwendung kommen. Diese schwanken mit den offiziellen Wechselkursen, und die internen Margen, die Banken bei Tauschgeschäften anwenden, unterscheiden sich von Bank zu Bank.

Da immer mehr Händler Verbrauchern die Möglichkeit bieten, in ihrer Heimatwährung zu zahlen, geht noch mehr Transparenz verloren. Diese „dynamische Währungsumrechnung“ überlässt dem Verbraucher die Wahl und könnte dadurch eigentlich den Wechselkurswettbewerb stimulieren. In der Praxis ist es für Verbraucher jedoch äußerst schwierig zu wissen, welches Wechselkursangebot für ihn das wirtschaftlich günstigste ist.

Mehr Transparenz bei den Wechselkursoptionen (d. h. Möglichkeit des Vergleichs zwischen den Angeboten des Zahlungsdienstleisters des Händlers und des Kunden) würde dem Verbraucher eine fundierte Entscheidung ermöglichen und könnte die Kosten senken. Die Richtlinie über Zahlungsdienste (PSD1[8], wird ersetzt durch PSD2[9]) sieht bestimmte Offenlegungspflichten für Fremdwährungsgeschäfte vor. Ergänzende Leitlinien für die ordnungsgemäße Durchsetzung von Transparenzvorschriften durch nationale Behörden könnten die Transparenz der Gebühren verbessern helfen.

Ehe die Kommission weitere Maßnahmen beschließt, wird sie mittels einer einschlägigen Studie eine breitere Datengrundlage schaffen und ein besseres Verständnis der dynamischen Währungsumrechnung und der dabei angewandten Kurse ermöglichen.

Aktion 2

---

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

8 Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG, ABl. L 319 vom 5.12.2007, S. 1

9 Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35).

Die Kommission wird gute und schlechte Praktiken der dynamischen Währungsumrechnung bewerten und auf dieser Grundlage prüfen, durch welche Mittel (Durchsetzung bestehender Vorschriften, freiwillige Konzepte, Stärkung von Vorschriften) am besten dafür gesorgt werden kann, dass der Verbraucher den günstigsten Wechselkurs wählen kann.

2.3. Mehr Transparenz und einfacherer Wechsel zwischen Finanzdienstleistern und Produkten

Verbraucher wechseln nur selten ihren Finanzdienstleister, sei es aus Gründen der Bequemlichkeit (abschreckender Verwaltungsaufwand), des Vertrauens oder der mangelnden Kenntnis besserer Angebote[10]. Dies erschwert neuen Marktteilnehmern den Markteintritt, hemmt die Entwicklung grenzüberschreitender Märkte[11] und führt damit zu einer geringeren Auswahl und schlechteren Angeboten für alle Verbraucher.

Um den Wechsel von Zahlungskonten zu vereinfachen, führte die EU mit der Zahlungskonten-Richtlinie[12] das Recht ein, dass jeder Verbraucher sein Zahlungskonto innerhalb von 14 Tagen wechseln kann, ohne sich um die praktischen Schritte kümmern zu müssen; hierfür sind die Anbieter zuständig. Außerdem müssen die Verbraucher Zugang zu mindestens einer Website haben, auf der sie die Gebühren für Zahlungskonten auf nationaler Ebene vergleichen können.

Für andere Finanzdienstleistungen gibt es im EU-Recht keine vergleichbaren Rechte. Bei diesen kann der Wechsel zwischen Anbietern schwierig sein, insbesondere aufgrund der häufig komplexen vertraglichen Bestimmungen, die hohe Gebühren für einen Wechsel oder die Beendigung des Vertrags festschreiben oder den Verbrauchern nur beschränkte Möglichkeiten für die Mitteilung der Kündigung an den Anbieter lassen. Mitunter dürfen sich die Verbraucher nicht einmal für ein anderes Produkt des gleichen Anbieters entscheiden.

Doch selbst wenn Verbraucher das Recht zum Wechsel haben, entscheiden sie sich nicht immer für das günstigere Produkt. Dies mag sich durch bestimmte Verhaltensweisen erklären lassen, ist sicher aber auch durch einen Mangel an objektiven, glaubwürdigen Informationen über Finanzprodukte bedingt. Vergleichsportale, wie sie in der Richtlinie über Zahlungskonten vorgesehen sind, könnten eine wichtige Rolle spielen, um Verbrauchern objektive Informationen zu liefern und Kostenvergleiche zu ermöglichen. Um die Qualität solcher Vergleichsportale zu verbessern, hat eine Multi-Stakeholder-Gruppe unter Leitung der Kommission *Leitprinzipien für Vergleichswerkzeuge*[13] entwickelt, die als Grundlage für weitere Arbeiten dienen werden.

Die Kommission wird im Rahmen der für 2019 vorgesehenen Überarbeitung der Richtlinie über Zahlungskonten prüfen, welche Verhaltensmuster und welche rechtlichen und wirtschaftlichen Hindernisse die Kunden von einem Wechsel des Anbieters

---

10 Eurobarometer 446, Zusammenfassung. S. 12 f.

11 Europäische Kommission, Studie über die Bedeutung von Digitalisierung und Innovation für die Schaffung eines echten Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden und Versicherungen (nur auf Englisch), Zusammenfassung, Juli 2016, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/publications/study-impact-digitalisation-eu-single-market-consumer-financial-services_en (Studie über Digitalisierung), Seite 5

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

13 Siehe http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/comparison-tools/index_en.htm

abhalten[14]. In dieser Analyse werden auch andere Finanzdienstleistungen als Zahlungskonten berücksichtigt.

Aktion 3
Die Kommission wird prüfen, wie den Verbrauchern auf der Grundlage der mit der Richtlinie über Zahlungskonten erzielten Fortschritte der Wechsel zu günstigeren Finanzdienstleistungen für Privatkunden leichter gemacht werden kann.
Aktion 4
Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Interessenträgern die Qualität und Zuverlässigkeit von Vergleichsportalen für Finanzdienstleistungen verbessern helfen und zu diesem Zweck die Befolgung bestehender Grundsätze und freiwillige Zertifizierungssysteme fördern.

2.4. Bessere Kraftfahrzeugversicherungen

Den Opfern von Verkehrsunfällen steht derzeit unabhängig davon, wo in der EU der Unfall passiert, eine Entschädigung für Personen- und Sachschäden zu, selbst wenn das unfallverursachende Fahrzeug nicht versichert ist oder Fahrerflucht begangen wird. Allerdings besteht in grenzüberschreitenden Fällen kein einheitlicher Entschädigungsmechanismus, wenn ein Versicherungsunternehmen insolvent wird. Die Kommission wird im Anschluss an die REFIT-Evaluierung der Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie[15] prüfen, wie am besten sichergestellt werden kann, dass Unfallopfer im Fall der Insolvenz des Versicherungsunternehmens entschädigt werden.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Kfz-Haftpflichtversicherung betrifft die Übertragbarkeit von Schadenfreiheitsrabatten. Versicherungsnehmer können von ihrem Versicherungsunternehmen eine Bescheinigung über eventuelle Schadensansprüche Dritter während der letzten fünf Jahre anfordern. Gute Fahrer können diese Bescheinigung einem neuen Versicherungsunternehmen vorlegen und so einen Rabatt von bis zu 50-60 % auf ihre Prämien erhalten („Bonus-Malus-Regelung“ oder „Schadenfreiheitsbonus/-rabatt“). Es kommt jedoch vor, dass andere Versicherungsunternehmen solche Bescheinigungen nicht anerkennen, und zwar vor allem dann, wenn der Kunde zu einem Versicherungsunternehmen in einem anderen Mitgliedstaat wechselt. Aus diesem Grund wird nach der REFIT-Evaluierung der Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie auch die Anerkennung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs geprüft.

Aktion 5
Die Kommission wird die REFIT-Evaluierung der Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie abschließen und gegebenenfalls Änderungen vorschlagen, um den Schutz von Verkehrsunfallopfern zu erhöhen und die grenzüberschreitende Anerkennung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs (auf deren Grundlage der Schadenfreiheitsrabatt berechnet wird) zu verbessern.

14 Die Studie wird sich auf die Ergebnisse einer derzeit laufenden Verhaltensstudie über Versicherungsdienstleistungen stützen, die u. a. solide, quantitative Fakten über die Erfahrungen der Verbraucher auf dem Versicherungsmarkt sowie die Auswirkungen der verschiedenen Vertragsmerkmale und der Art und Weise, wie Informationen dargestellt werden, liefern und Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Erwerb von Versicherungen ausmachen soll.

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

2.5. Transparente Versicherungsgebühren bei Mietwagen

Viele Verbraucher beanstanden, dass es selbst bei Online-Buchungen schwierig ist, den Gesamtpreis eines Mietwagens zu erfahren, bevor man ihn am Schalter abholt. Zusätzliche Kosten ergeben sich zum Beispiel oft aus „Vollkasko"-Produkten zur Deckung von Schäden, die von der im genannten Mietpreis enthaltenen Basisversicherung nicht erfasst werden. Diese Zusatzkosten variieren deutlich (je nach Mietwagenfirma, Vermittler und Versicherungsanbieter), und Verbraucher könnten Geld sparen, wenn sie genauere Informationen erhalten würden. Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit, wie Mietwagenfirmen, die Zusatzversicherungen verkaufen, sind vom Anwendungsbereich der Versicherungsvertriebsrichtlinie[16] und ihren Informationsanforderungen ausgenommen.

Das Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC) konnte unter Federführung der britischen Verbraucherbehörde und mit Unterstützung der Kommission Zusagen von den fünf größten Mietwagenfirmen (mit 65 % Marktanteil) erwirken, ihre Verkaufspraxis zu verbessern.[17] Nunmehr sollten diese Unternehmen alle Informationen über die verschiedenen Optionen, einschließlich Vollkasko-Produkten und anderen Zusatzversicherungen, nach Standort gegliedert veröffentlichen.

Aktion 6

Die Kommission wird die Umsetzung der Vereinbarung mit den großen Mietwagenfirmen genau verfolgen, insbesondere im Hinblick auf die transparente Preisgestaltung bei versicherungsbezogenen Elementen, und gegebenenfalls weitere rechtliche und andere Schritte erwägen, um diese transparenten Verfahren auf den gesamten Markt auszuweiten.

2.6. Ein vertiefter und sichererer Binnenmarkt für Verbraucherkredite

In den vergangenen Jahren hat sich der Markt für Verbraucherkredite auch grenzüberschreitend rasch weiterentwickelt, vor allem über Online- und Peer-to-Peer-Kreditplattformen. Die EU-Rechtsvorschriften (vor allem die Verbraucherkredit-Richtlinie[18]) sind auf traditionellere Formen der Kreditvergabe ausgerichtet und decken diese neuen Formen der Kreditvergabe, insbesondere die grenzüberschreitende Online-Kreditvergabe, womöglich nicht immer ausreichend ab. Die lückenhafte Harmonisierung der Anforderungen an die Zulassung und Beaufsichtigung (die für viele andere Finanzdienstleistungen vorhanden ist) könnte zudem der Entwicklung des Marktes für Verbraucherkredite im Wege stehen, da Verbraucher und Kreditgeber nicht sicher sein können, welche Anforderungen gelten und welche Aufsichtsbehörde (wenn überhaupt) die Kreditvergabe an Verbraucher, sei es im Inland oder grenzüberschreitend, überwacht.

Verbraucherkredite sind inzwischen besser verfügbar und einfacher zugänglich, was einerseits Chancen für Unternehmen schafft und Kosten für Kreditnehmer senkt, andererseits jedoch das Risiko einer unverantwortlichen Kreditvergabe und -aufnahme erhöht und damit zu Überschuldung führen kann. Dieses Risiko gilt es einzudämmen.

---

16 Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (Neufassung) (ABl. L 26 vom 2.2.2016, S. 19).

17 Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-86_de.htm

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

Kreditwürdigkeitsprüfungen, die sowohl in der Verbraucherkredit-Richtlinie als auch der Hypothekarkredit-Richtlinie[19] vorgesehen sind, sollen eine unverantwortliche Kreditvergabe und -aufnahme vermeiden helfen. Dennoch ist die Überschuldung in der EU immer noch ein ernstes Problem. Laut Eurostat (Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen, SILC) sind durchschnittlich 10 % der europäischen Haushalte überschuldet, und dies überwiegend aufgrund von Krediten. Überschuldete Haushalte mit niedrigem Einkommen sind dabei besonders anfällig für wirtschaftliche Schocks, da geringere Einkommen oder höhere Zinssätze schnell zu einer untragbaren Schuldenlast und wirtschaftlichen Problemen führen können.[20]

Eine Studie der Kommission von 2013 hat bestätigt, dass Schuldenberatung in Verbindung mit der Vermittlung von Finanzwissen wirksam dazu beiträgt, die Schuldenlast zu verringern und übermäßige Schulden zu senken.[21] Allerdings bestehen derzeit bei der Art und Weise, wie Schuldenberatung angeboten wird, große Unterschiede innerhalb der EU. In einigen Ländern und Regionen ist die Schuldenberatung noch kaum entwickelt, und mitunter kann ihre Wirksamkeit dadurch eingeschränkt werden, dass es an Wissen darüber mangelt, wie die Beratung erfolgen sollte, oder dass Verbraucher das Beratungsangebot gar nicht kennen.

Aktion 7

Die Kommission wird Möglichkeiten ausloten, um den grenzüberschreitenden Zugang zu Krediten zu vereinfachen und zugleich ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten. Dabei wird sie auch prüfen, wie der Überschuldung von Verbrauchern aufgrund von Kreditgeschäften effizienter begegnet werden kann.

3. RECHTLICHE UND REGULATORISCHE HINDERNISSE FÜR UNTERNEHMEN

Aus den Rückmeldungen von Unternehmen zum Grünbuch geht hervor, dass sich die Bereitstellung von Dienstleistungen im Ausland rein wirtschaftlich häufig nicht lohnt; als Gründe nennen sie die mangelnde Nachfrage in Verbindung mit Rechtsunsicherheit, d. h. den Risiken (und Kosten) der Befolgung nationaler Vorschriften eines Mitgliedstaats, die mitunter über die rechtlichen Anforderungen der EU hinausgehen. Es sind daher Maßnahmen auf der Angebotsseite erforderlich, um einige der nationalen Regulierungszwänge für Anbieter zu ermitteln und zu beseitigen.

Um Unsicherheiten aufgrund unterschiedlicher nationaler Regelungen abzubauen, könnten für gewisse Produkte zusätzlich zu den bestehenden nationalen Regelungen eigene europäische Regelungen geschaffen werden. Deshalb möchte die Kommission beispielsweise ein einfaches, wirksames und wettbewerbsfähiges EU-weites privates Altersvorsorgeprodukt („EU personal pension product“, PEPP) entwickeln – dabei handelt es sich um eine Art portables Finanzprodukt, das Menschen innerhalb der EU grenzüberschreitend begleiten kann. Mit dem Produkt soll ein echter Binnenmarkt für die

[19] Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

[20] Haushaltsbefragung des Eurosystems zu Finanzen und Konsum, Eurosystem Household Finance and Consumption Network, 2013, verfügbar unter: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbsp2en.pdf?2180f869d12ccc366869c9419b3da32e, Seite 71.

[21] Abrufbar unter http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/reference_studies_documents/docs/part_1_synthesis_of_findings_en.pdf

private Altersvorsorge geschaffen werden, in dem der grenzüberschreitende Verkauf (durch Versicherungen oder Vermögensverwalter) und die Mitnahme durch Sparer erleichtert wird. Gleichzeitig würde es als Vorlage für nationale Pensionsprodukte der dritten Säule in den Mitgliedstaaten dienen, in denen diese unterentwickelt sind. Somit sollte es dazu beitragen, die Pensionslücke zu schließen und neue Ersparnisse für Investitionen freizumachen.

3.1. Nationale Regulierungszwänge

Unterschiede zwischen den nationalen Rechtssystemen und die Tendenz, EU-Bestimmungen bei der Umsetzung von EU-Recht durch nationale Regeln zu ergänzen, können den Wettbewerb zum Nachteil neuer Anbieter, denen hohe Befolgungskosten entstehen, verzerren. Im EU-Recht wird ein Gleichgewicht zwischen der Freiheit zur Erbringung von Finanzdienstleistungen und ausreichenden Schutzmaßnahmen für die Verbraucher und die Stabilität des Marktes angestrebt. Auf dieser Grundlage und in Verbindung mit Regeln über die Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats und dem anwendbaren Recht ermöglicht es der „Europäische Pass“, bestimmte Finanzdienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten zu erbringen. Die EU-Rechtsvorschriften lassen den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum, den Rahmen an die Besonderheiten ihrer Märkte anzupassen. Bestimmte Verbraucherschutzregeln sind beispielsweise Sache der Mitgliedstaaten. Die Rückmeldungen zum Grünbuch deuten allerdings darauf hin, dass die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts stören.

Welche speziellen Regeln und Verfahren unberechtigte Hindernisse für Firmen darstellen, die ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend anbieten möchten, und ob diese tatsächlich durch nationale Verbraucherschutzanliegen gerechtfertigt sind, muss noch detailliert geprüft werden. Derzeit läuft ein Projekt zum Abbau von Hindernissen für den freien Kapitalverkehr mit einer Gruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten, die eine Bestandsaufnahme der Hindernisse vornehmen und bewährte Verfahren austauschen. Die Projektergebnisse werden in einem Bericht veröffentlicht, der auch einen ersten Fahrplan von Maßnahmen enthalten wird, die die Mitgliedstaaten bis spätestens 2019 ergreifen sollten. Die grenzüberschreitenden Hürden im Bereich des Fondsvertriebs waren Thema einer kürzlich durchgeführten Konsultation, zu der die Kommission 2017 Stellung nehmen wird. Eine große Wissenslücke besteht jedoch noch im Hinblick auf nationale Verbraucherschutz- und Verhaltensregeln.

Aktion 8
Die Kommission wird nationale Verbraucherschutzbestimmungen und Verhaltensregeln dahin gehend prüfen, ob diese ungerechtfertigte Hindernisse für grenzüberschreitende Geschäftstätigkeiten schaffen.

3.2. Erleichterung grenzüberschreitender Kreditgeschäfte

Eine zentrale Anforderung des EU-Rechts bei der Vergabe von Verbraucherkrediten ist die Kreditwürdigkeitsprüfung, die sowohl den Kreditgeber als auch den Kreditnehmer schützt. Die Bewertung der Kreditwürdigkeit ist nicht zuletzt eine wirksame Maßnahme zum Schutz vor Überschuldung. Allerdings haben Kreditanbieter Schwierigkeiten, die Kreditwürdigkeit von Kreditnehmern in anderen Mitgliedstaaten zu prüfen, da die relevanten Daten in anderen Ländern nur bedingt verfügbar und vergleichbar sind.

Den Rückmeldungen nationaler Verbraucherschutzbehörden und den Angaben in Beschwerden kann entnommen werden, dass solche Prüfungen im Bereich Verbraucherkredite von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich durchgeführt werden. Eine standardisierte und vereinheitlichte Kreditwürdigkeitsprüfung würde die grenzüberschreitende Kreditvergabe erleichtern und könnte somit die Preise senken und das Angebot für Verbraucher verbessern. Darüber hinaus würde sie gefährdete Verbraucher davor bewahren, in eine „Schuldenfalle" zu tappen, und gewährleisten, dass Verbraucher bei der Kreditaufnahme in anderen Mitgliedstaaten ebenso gut geschützt sind wie im Heimatland.

Bei der Prüfung von Kreditanträgen stützen sich Kreditgeber üblicherweise auf verschiedene interne und externe Datenquellen, darunter Daten aus Kreditregistern. In ihren Rückmeldungen zum Grünbuch haben Kreditgeber angegeben, dass sie keine grenzüberschreitenden Dienstleistungen anbieten können, da sie in anderen Mitgliedstaaten keinen Zugang zu den relevanten Daten erhalten. Dies erschwert die Prüfung der Kreditwürdigkeit der Antragsteller. Standardisierte Kreditdaten könnten die Bereitstellung europaweiter Online-Kredite erleichtern. Infolge der Entwicklungen in den Bereichen Finanztechnologie (FinTech)[22] und Big Data werden alternative Datenelemente und -quellen genutzt, die im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den EU-Datenschutzbestimmungen[23] und angesichts ihrer Relevanz für die Bewertung der Bonität eines Kreditnehmers und die Preisgestaltung von Finanzdienstleistungen sorgfältig geprüft werden sollten.

Effiziente Kreditmeldesysteme können Kreditgebern Zugang zu Informationen verschaffen, die die eigenen Angaben der Kreditnehmer ergänzen, und damit fundierte Kreditvergabeentscheidungen ermöglichen (besonders, wenn sie wie zuvor erwähnt auf standardisierten Kreditwürdigkeitsprüfungen beruhen); so könnte die Verfügbarkeit von Krediten für kreditwürdige Antragsteller verbessert werden. Sowohl die Hypothekarkredit-Richtlinie als auch die Verbraucherkredit-Richtlinie sehen für Kreditgeber schon jetzt einen gleichberechtigten Zugang zu Kreditregistern anderer Mitgliedstaaten vor. Die verfügbaren Informationen unterscheiden sich jedoch: In einigen Mitgliedstaaten enthalten Kreditregister lediglich Informationen über versäumte Zahlungen (also negative Einträge), während die Register anderer Staaten auch Informationen über die Regelmäßigkeit von Zahlungen enthalten (also positive Einträge). Zudem werden Kreditdaten üblicherweise nur nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit geteilt. Dies hat zur Folge, dass Kreditregister nicht vollständig kompatibel sind, die Relevanz der verfügbaren Daten für Kreditwürdigkeitsprüfungen unklar ist und die Informationen grenzüberschreitend nicht umfassend genutzt werden.

An der Lösung dieser Probleme wird bereits gearbeitet. Zwischen den Kreditregistern von Mitgliedstaaten mit ähnlichen nationalen Meldegepflogenheiten sind auf dem Markt bereits Vereinbarungen über den gegenseitigen Informationsaustausch entstanden. Es gibt jedoch immer noch viele Lücken. Die Arbeit der Europäischen Zentralbank zu AnaCredit, einem neuen Datensatz mit ausführlichen Informationen über einzelne Bankkredite im Euroraum, sollte zu einer weiteren Standardisierung der Kreditdaten führen. Im Rahmen des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion prüft die Kommission Möglichkeiten, die Verfügbarkeit von Finanz- und Kreditinformationen über kleine und

22 Der Begriff „FinTech" bezeichnet die technologiegestützte Bereitstellung von Finanzdienstleistungen, einschließlich durch alternative Anbieter, die technologiebasierte Systeme nutzen, um entweder direkt Finanzdienstleistungen anzubieten oder das Finanzsystem effizienter zu gestalten.

23 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, und ab 25. Mai 2018 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

mittlere Unternehmen für (alternative) Kreditgeber und Investoren zu verbessern. Somit könnten diese das Risikoprofil von KMU, die Finanzierungsbedarf anmelden, besser einschätzen und fundierte Entscheidungen treffen.

Aktion 9

Die Kommission wird darauf hinarbeiten, einheitliche Standards und Grundsätze für Kreditwürdigkeitsprüfungen bei Verbraucherkrediten einzuführen und einen Mindestdatensatz für den Informationsaustausch zwischen Kreditregistern bei grenzüberschreitenden Kreditwürdigkeitsprüfungen zu entwickeln.

4. AUF DEM WEG ZU EINER INNOVATIVEN DIGITALEN WELT

In den Rückmeldungen zum Grünbuch wurde den Finanzdienstleistungen großes Potenzial im Hinblick auf Innovation und Technologie (FinTech) zugesprochen, auch bei der Überwindung von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Kauf und Verkauf von Finanzdienstleistungen für Privatkunden. Als drittes Ziel dieses Aktionsplans soll die Entwicklung einer innovativen digitalen Welt gefördert werden, die es dem Privatsektor erleichtern sollte, einige der bestehenden Hürden im Binnenmarkt zu überwinden und dabei ein hohes Maß an Sicherheit aufrechtzuerhalten.

Der Kommission kommt dabei die Rolle zu, in der gesamten EU regulatorische und aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die digitale Innovationen fördern. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die kürzlich verabschiedete Verordnung über elektronische Identifizierung (eIDAS)[24], die im gesamten EU-Binnenmarkt eine grenzüberschreitende Anerkennung elektronischer Identifizierung für öffentliche Dienste und Vertrauensdienste ermöglicht. Interoperable Rahmenbedingungen für die elektronische Identifizierung könnten es Firmen zudem erleichtern, Kundenbeziehungen im digitalen Raum aufzubauen. Langfristig muss die Kommission eine umfassende Strategie entwickeln, um die Möglichkeiten technologischer Innovation im gesamten Finanzdienstleistungssektor zu nutzen und zugleich ein hohes Maß an Verbraucher- und Datenschutz sowie Sicherheitsstandards und die Stabilität des Marktes zu wahren.

4.1. Ein technologieorientierter Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden

Zu den größten Herausforderungen der kommenden Jahre wird die Schaffung von Rahmenbedingungen zählen, in denen sich Finanzinnovationen zugunsten der Verbraucher erfolgreich entwickeln können. Innovative Firmen äußern immer wieder Bedenken, dass die Rechtsvorschriften und Aufsichtspraktiken der EU und der Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit hemmen, innovative Dienstleistungen zu schaffen und grenzüberschreitend anzubieten. Sie sind sich im Unklaren darüber, wie sich ihre neuen Dienstleistungen in den vorhandenen Rechtsrahmen einfügen, und sehen sich mitunter mit einer unverhältnismäßigen, inkonsistenten oder übervorsichtigen Anwendung rechtlicher Anforderungen konfrontiert, die nicht richtig auf solche innovativen Dienste abgestimmt sind. Gleichzeitig hegen viele Bürgerinnen und Bürger Bedenken in Bezug auf die Zahlungssicherheit und Ängste vor digitalem Betrug. Diesen Sorgen muss angemessen begegnet werden, wenn Innovationen im Bereich Finanzdienstleistungen weiter vorangetrieben werden. In der Europäischen Sicherheitsagenda[25] hat die Kommission anerkannt, dass der vorhandene EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung von

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

25 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_de.pdf

Betrug und Fälschung bei bargeldlosen Zahlungsmitteln[26] zu prüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren ist. Ein entsprechender Gesetzgebungsvorschlag ist für Herbst 2017 geplant.

Innovationen bergen für die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden im Finanzdienstleistungssektor neue Herausforderungen, denn sie müssen Verbraucherschutz und Marktstabilität gewährleisten, ohne auf bekannte Verfahren und Erfahrungswerte zurückgreifen zu können. Zahlreiche Regulierungsbehörden in der EU treten mittlerweile aktiver auf und erarbeiten neue Methoden, um die Entwicklung innovativer Unternehmen zu unterstützen und gleichzeitig von diesen Firmen zu lernen. Die Initiativen umfassen auch Drehscheiben (sogenannte Hubs), die Beratungen zu den anwendbaren Vorschriften anbieten und Teams bereitstellen, die sich mit den politischen Implikationen von Technologie befassen. Einige nationale Regulierungs- und Aufsichtsbehörden arbeiten besonders eng mit innovativen Firmen zusammen und erproben deren Tätigkeiten in sogenannten „regulatorischen Innovationszonen".

Damit ein echter technologiegestützter Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen geschaffen werden kann, müssen alle Interessenträger (d. h. Verbraucher, etablierte Anbieter, alternative FinTech-Anbieter) zusammenarbeiten. Die Kommission ermutigt neue regulatorische und aufsichtsrechtliche Ansätze und grenzüberschreitende Kooperationen im Umgang mit innovativen Firmen, die jedoch einen angemessenen Verbraucherschutz gewährleisten müssen.

Die Kommission hat darüber hinaus eine interne Task Force „FinTech" ins Leben gerufen, an der alle relevanten Dienststellen beteiligt sind, die in den Bereichen Finanzregulierung, Technologie, Daten und Wettbewerb arbeiten; so soll ein Zugang gewährleistet werden, der dem für die FinTech-Entwicklung erforderlichen multidisziplinären Ansatz entspricht. Neben dem vorliegenden Aktionsplan startet die Kommission eine öffentliche Konsultation, um Standpunkte von Interessenträgern einzuholen, die in die Weiterentwicklung der politischen Strategie der Kommission in Bezug auf technologische Innovation bei Finanzdienstleistungen einfließen sollen. Die Konsultation ist nach vier allgemeinen politischen Ziele gegliedert, die die wichtigsten Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit Finanztechnologie widerspiegeln:

(1) Förderung des Zugangs von Verbrauchern und Unternehmen zu Finanzdienstleistungen;

(2) Senkung operativer Kosten und Steigerung der Effizienz für die Industrie;

(3) Abbau von Zugangsbarrieren für einen wettbewerbsfähigeren Binnenmarkt; und

(4) Wahrung des Gleichgewichts zwischen mehr Datenaustausch und Transparenz einerseits und Datenschutzanforderungen andererseits.

Diese Bemühungen werden auch durch die Förderung des Europäischen Parlaments für ein Pilotprojekt unterstützt, das auf die Stärkung der Kapazität und des technischen Fachwissens nationaler Regulierungsbehörden in Bezug auf die Distributed-Ledger-Technologie abzielt.

26 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001F0413&from=DE

Aktion 10

Auf der Grundlage der Arbeiten der Task Force „FinTech“ und der öffentlichen Konsultation wird die Kommission entscheiden, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Entwicklung der Finanztechnologie und eines technologieorientierten Binnenmarkts zu unterstützen.

4.2. Digitale Kundenbeziehungen

Kurzfristig besteht einer der wichtigsten Vorteile der Finanztechnologie in ihrem Potenzial, Online-Kundenbeziehungen zu vereinfachen. Damit ein Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden entstehen kann, müssen Firmen rein digitale Kundenbeziehungen aufbauen können; dies wurde auch von den Führungskräften großer europäischer Banken im Rahmen eines von der Kommission organisierten runden Tisches im November 2016 bestätigt.[27] Die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen wird nicht in Gang kommen, solange Verbraucher für die Identifizierung, Entgegennahme von Offenlegungsdokumenten und händische Unterzeichnung von Verträgen persönlich in den Filialen der Anbieter erscheinen müssen.

4.2.1. Fernidentifizierung

Innovative Unternehmen entwickeln neue Wege für die Identifizierung und Authentifizierung von Kunden. „RegTech“[28] könnte die Märkte durch automatisierte Prüfungen von Unternehmen, Personen und Identitätsdokumenten verändern, da damit Anforderungen an die Legitimitätsprüfung von Kunden (Know-Your-Customer-Verfahren) durch Fernidentifizierung erfüllt und Betrugsrisiken eingedämmt werden.[29] Elektronische Identitätssysteme im Sinne der eIDAS-Verordnung würden es erlauben, Bankkonten online zu eröffnen und dabei die strengen Anforderungen an Identitätsnachweis und -überprüfung für die Zwecke des Know-Your-Customer-Verfahrens und der damit zusammenhängenden Sorgfaltspflicht (Customer Due Diligence) einzuhalten. Die Rechtssicherheit und Gültigkeit qualifizierter elektronischer Signaturen, wie in der eIDAS-Verordnung vorgesehen, könnte auch die Sicherheit elektronischer Transaktionen erhöhen. Dies sollte grenz- und sektorübergreifend funktionieren und dieselbe Rechtswirksamkeit haben wie herkömmliche papiergestützte Verfahren.

In der in Kürze umzusetzenden 4. Geldwäscherichtlinie[30] und den vorgeschlagenen Änderungen[31] werden diese neuen Entwicklungen berücksichtigt und elektronische Identifizierungsmittel im Sinne der eIDAS-Verordnung als Werkzeuge zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht gegenüber Kunden anerkannt. Die Notifizierung elektronischer Identitätssysteme wird ab Mitte 2017 erwartet; die Mitgliedstaaten sollten unbedingt

---

27 Die erörterten Fragen betrafen elektronische Identifizierung und digitales Kunden-Onboarding, Cybersicherheit, Daten und Clouddienste, Plattformen und Zahlungen sowie digitale Kompetenzen im Zusammenhang mit Finanztechnologie.

28 RegTech steht für „Regulierungstechnologie“ und ist ein Geschäftsmodell, das es Firmen mittels Technologie ermöglicht, Vorschriften besser einzuhalten; RegTech könnte es staatlichen Stellen zudem erlauben, Rechtsvorschriften wirksamer, effizienter und anwenderfreundlicher umzusetzen, zu prüfen und durchzusetzen.

29 Imafidon, C., The spiralling costs of KYC for banks and how FinTech can help, *ITPro Portal*, June 2016, verfügbar unter: http://www.itproportal.com/2016/06/06/the-spiralling-costs-of-kyc-for-banks-and-how-fintech-can-help

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

31 Siehe http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0450&qid=1489767681832&from=DE

gewährleisten, dass ihre für die Notifizierung vorbereiteten Systeme interoperabel und auch für eine Nutzung durch den Privatsektor verfügbar sind. Die Kommission wird die Nutzung elektronischer Identitäten in den Mitgliedstaaten weiter fördern und ihre Notifizierung unterstützen.

Die 4. Geldwäscherichtlinie ist auf eine Mindestharmonisierung ausgelegt und lässt daher Raum für eine unterschiedliche Anwendung in den Mitgliedstaaten. Es obliegt den Mitgliedstaaten, zu entscheiden, auf welche Weise innovative digitale Werkzeuge zur Kundenidentifizierung genutzt werden können, und sie müssen gewährleisten, dass diese Werkzeuge sicher und geschützt sind, keine Risiken für Verbraucher oder das System bergen und den EU-Datenschutzbestimmungen entsprechen. Die Kommission wird eine einschlägige Expertengruppe einsetzten, um diesen Fragen weiter nachzugehen und gemeinsame Leitlinien zu erarbeiten. Die Gruppe wird aus Vertretern von Regulierungs- und Aufsichtsinstanzen, Finanzinstituten und der bestehenden Gruppe der Identitätsexperten aus den Mitgliedstaaten bestehen.

In diesem Zusammenhang führt die Kommission außerdem eine Studie durch, in der sie den bestehenden Regulierungs- und Aufsichtsrahmen sowie vorbildliche Verfahren in den Bereichen Fernidentifizierung und Sorgfaltspflicht gegenüber Kunden in der gesamten EU prüft. Gleichzeitig wird die Kommission im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ in Kürze die Möglichkeit bieten, den grenzüberschreitenden Einsatz elektronischer Identifizierungsmittel durch Banken zu testen. Des Weiteren wird sie einen Umsetzungsplan vorlegen und Lösungen für die Architektur von Informationssystemen festlegen, um Fortschritte hin zu einem spezifischen eBanking-Baustein zu machen, der die Anforderungen an die Fernidentifizierung von Bankkunden erfüllt.

Aktion 11
Die Kommission wird die grenzüberschreitende Nutzung elektronischer Identifizierung und die Übertragbarkeit der Daten aus dem Know-Your-Customer-Verfahren auf der Grundlage der eIDAS-Verordnung erleichtern, um es Banken zu ermöglichen, Kunden digital zu identifizieren.

4.2.2. Digitaler Fernabsatz

Das sich verändernde Verbraucherverhalten, gepaart mit neuen Geschäftsmodellen von Finanzdienstleistern, könnte zu neuen Risiken für Verbraucher führen (etwa im Hinblick auf Online-Einverständniserklärungen, finanzielle Ausgrenzung, Aufsichts- und Regulierungsfragen auf diesem Markt usw.). Hier besteht womöglich noch weiterer Handlungsbedarf. Daher muss geprüft werden, ob die vorhandenen sektorspezifischen und horizontalen Rechtsvorschriften (z. B. die Richtlinie über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen[32]) nach wie vor zweckmäßig sind.

Verbraucher müssen zum Beispiel vor dem Erwerb eines Finanzdienstleistungsprodukts in Papierform oder online Informationen über das Produkt erhalten, um fundierte Entscheidungen treffen zu können. Laut Rückmeldungen der Industrie sind die geltenden vorvertraglichen Offenlegungspflichten für die digitale Welt nicht unbedingt geeignet. In den Rückmeldungen zum Grünbuch wurde die Verwendung interaktiverer und ansprechenderer Plattformen vorgeschlagen, die an die Nutzung auf Smartphones und Tablets angepasst sind, um das Wissen der Verbraucher über Finanzprodukte zu steigern.

Offenlegungspflichten sind in zahlreichen Richtlinien und Verordnungen verankert, darunter jene über Hypothekar- und Verbraucherkredite, Zahlungskonten, Märkte für

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

Finanzinstrumente, verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte sowie Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren. Bevor die Kommission Änderungen dieser Rechtsvorschriften vorschlägt, wird sie beobachten, wie die Offenlegungspflichten von digitalen Anbietern befolgt werden. Darüber hinaus ersucht die Kommission die Industrie darum, geeignete neue Lösungen vorzulegen, die es Verbrauchern ermöglichen, Finanzprodukte und -dienstleistungen besser zu verstehen und fundierte Entscheidungen zu treffen.

Zudem unternimmt die Kommission eine umfassende Prüfung der europäischen Märkte für Anlageprodukte für Privatkunden, insbesondere im Hinblick auf Vertriebskanäle und Anlageberatung. Dabei sollen Wege ermittelt werden, um die Effizienz von Vermittlungskanälen zu verbessern, damit Privatkunden kostengünstig Zugang zu angemessenen Anlageprodukten erhalten. Die Ergebnisse sollten Anfang 2018 vorliegen.

Aktion 12
Die Kommission wird den Fernabsatzmarkt beobachten, um mögliche Risiken für Verbraucher und Geschäftsmöglichkeiten in diesem Markt zu ermitteln, und auf dieser Grundlage erwägen, ob Änderungen der Bestimmungen über Fernabsatz (einschließlich der Offenlegungspflichten) notwendig sind.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ein echter Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen wäre für alle Verbraucher unabhängig von ihrem derzeitigen Kaufverhalten ein deutlicher Gewinn. Allerdings bestehen immer noch erhebliche Integrationshürden. Diese müssen beseitigt werden, bevor die Marktfragmentierung soweit verringert werden kann, dass alle Verbraucher von einem breiteren Angebot in besserer Qualität mit einem hohen Maß an Sicherheit profitieren können. Wenn dies geschafft ist und eine wachsende Zahl der Europäerinnen und Europäer tatsächlich grenzüberschreitend Finanzdienstleistungen erwirbt, wird der entstehende Wettbewerbsdruck allen Verbrauchern zugutekommen, auch jenen, die Finanzdienstleistungen weiterhin im Inland erwerben.

Die Kommission hat anhand von EU-Rechtsvorschriften bereits zahlreiche regulatorische Hürden beseitigt, und der vorliegende Aktionsplan gibt die nächsten Schritte zur Konsolidierung des Besitzstandes der Union und Innovationsförderung vor. Die Finanztechnologie wird neue Möglichkeiten bieten, um noch bestehende Hindernisse für die Integration abzubauen und die nationalen Märkte weiter zu öffnen; dazu müssen jedoch angemessene Schutzmaßnahmen vorgesehen werden. Wenn dieses Potenzial umfassend genutzt werden soll, braucht es Rahmenbedingungen und Arbeitsmethoden, die angesichts des raschen Wandels im Finanzdienstleistungssektor geeignet sind. Daher fordert die Kommission die Mitgliedstaaten, die nationalen zuständigen Behörden, Finanzdienstleister und Verbraucherorganisationen auf, mit vereinten Kräften an einem echten technologiebasierten Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden zu arbeiten.