

Bundesrat

Drucksache 510/96

28.06.96

EU - Fz - R - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Finanzdienstleistungen - Wahrung der Verbraucherinteressen"

KOM(96) 209 endg.; Ratsdok. 8097/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 28. Juni 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 29. Mai 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Information und Schutz der Verbraucher" beraten.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß, der Ausschuß der Regionen und das Europäische Währungsinstitut werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 445/92 = AE-Nr. 921758.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Schaffung des Binnenmarktes im Bereich der Finanzdienstleistungen bringt zwangsläufig tiefgreifende Auswirkungen sowohl für die Erbringer von Finanzdienstleistungen als auch für all diejenigen mit sich, die sie in Anspruch nehmen, u.a. die privaten Verbraucher. Die Leistungserbringer haben jetzt Zugang zu einem erheblich größeren Markt, und gleichzeitig sind sie im eigenen Land einem schärferen Wettbewerb ausgesetzt. Den Kunden kommt der stärkere Wettbewerb sowohl in Form niedrigerer Kosten und besserer Leistungen als auch einer größeren Auswahl bei den Finanzprodukten zugute.

In diesem Grünbuch geht es um den spezifischen Schutz einer bestimmten Kategorie von Nutzern finanzieller Dienstleistungen, nämlich der privaten Verbraucher, die in der Regel besser geschützt werden müssen als erfahrenere oder mächtigere Marktteilnehmer. Obschon die Finanzdienstleistungs-Richtlinien in erster Linie auf den Finanzsektor ausgerichtet sind, berücksichtigen sie doch auch die Rechte und Interessen der Verbraucher. Sie enthalten Bestimmungen, die die Rechte der Verbraucher auf korrekte und vollständige Informationen sichern, ihre rechtlichen Interessen schützen und ihnen Zugang zu Abhilfeverfahren eröffnen. Darüber hinaus sollen all diese Richtlinien Stabilität und Vertrauenswürdigkeit des Finanzdienstleistungssektors gewährleisten, indem sie strenge Beaufsichtigungsregeln und Mindesteigenkapitalanforderungen festlegen.

Da die Ergebnisse der "Studie 1996" erst im Laufe dieses Jahres vorliegen, sind die Erfahrungen der Kommission hinsichtlich des Funktionierens des Binnenmarktes z.Z. eher beschränkt. Allerdings sind bereits verschiedene Probleme festgestellt worden, auf die die Verbraucher gestoßen sind; hier sind sorgfältige Prüfungen notwendig, die Aufschluß darüber bieten, welche Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können. Die Problemfälle reichen von der Weigerung, Finanzdienstleistungen an Gebietsfremde zu erbringen, über den Mangel an Informationen bis zu betrügerischen Geschäften skrupelloser Finanzmittler. Wahrscheinlich werden in der Zukunft auch noch andere Probleme zutage treten, die die privaten Verbraucher betreffen.

Ein Bereich, der besondere Aufmerksamkeit verdient, ist der Fernverkauf von Finanzdienstleistungen. Die diesbezügliche Richtlinie, die in Kürze erlassen werden dürfte, deckt zwar den Fernverkauf sämtlicher Waren und Dienstleistungen ab, schließt aber die Finanzdienstleistungen aus. Das Volumen und die Komplexität des Fernverkaufs nehmen indes stetig zu. Zwar werden derzeit die allermeisten dieser Verträge auf inländischer Ebene angeboten und abgeschlossen, doch ist davon auszugehen, daß auch die grenzüberschreitenden Tätigkeiten künftig rasch expandieren. Der Sektor befindet sich noch im Entwicklungsstadium; deshalb prüft die Kommission zur Zeit, ob verbindliche Rechtsvorschriften erlassen werden müssen.

Um sich ein klares Bild darüber machen zu können, welche Probleme sowohl allgemein als auch in Verbindung mit dem Fernverkauf von Finanzdienstleistungen geklärt werden müßten, bittet die Kommission um Kommentare zu den gegenwärtigen und erwarteten Entwicklungen auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen. Mit der Veröffentlichung dieses Grünbuchs möchte die Kommission, eine umfassende Debatte mit allen beteiligten Seiten auslösen. In den nächsten Monaten soll eine Anhörung stattfinden, bei der die interessierten Kreise Gelegenheit haben werden, die in diesem Grünbuch aufgeworfenen Fragen zu erörtern.

(Schriftliche) Kommentare zu diesem Grünbuch sollten der Kommission bis spätestens zum 15. Oktober 1996 über folgende Anschrift zugehen:

An den
Generaldirektor der GD XV
Europäische Kommission
Rue de la Loi 200
B-1049 BRÜSSEL
Fax: (+32 2) 295.65.00
E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

FINANZDIENSTLEISTUNGEN: WAHRUNG DER VERBRAUCHERINTERESSEN

Bei den Finanzdienstleistungen handelt es sich um einen Kernbestandteil der europäischen Wirtschaft. Sie werden von praktisch allen Wirtschaftsteilnehmern in Anspruch genommen, von staatlichen Stellen und Finanzinstituten über Industrie- und Handelsunternehmen jeglicher Größe (gleich ob KMU oder Mammutgesellschaft) bis hin zu Einrichtungen ohne Erwerbszweck, den privaten Haushalten und dem einzelnen Verbraucher.

Am 29. Juni 1995 legte der Rat einen Gemeinsamen Standpunkt zu einem Richtlinienvorschlag über den "Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz" fest¹. In der zweiten Lesung im Europäischen Parlament am 15. Dezember 1995 erhielt ein Änderungsvorschlag, mit dem die Finanzdienstleistungen in den Anwendungsbereich des Vorschlags einbezogen werden sollten, nicht die zur Annahme erforderliche Mehrheit. Auch wenn die Finanzdienstleistungen also Gegenstand des ursprünglichen Kommissionsvorschlags waren, akzeptierte die Kommission im Laufe dieser Debatte den Ausschluß der Finanzdienstleistungen. Dabei legte sie dar, daß angesichts der wachsenden Komplexität und Diversität des europäischen Finanzsektors der Verbraucherschutzaspekt bei der Vermarktung von Finanzdienstleistungen im allgemeinen und der spezifischen Frage des Fernverkaufs im besonderen einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfe.

In diesem Grünbuch geht es um eine Reihe von verbraucherpolitischen Fragen im Finanzdienstleistungssektor und um den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen im besonderen. In Anbetracht der spezifischen Bedürfnisse der privaten Verbraucher wird hier auf einige ihrer Anliegen eingegangen. Die Kommission ist sich allerdings der Tatsache bewußt, daß nicht alle verbraucherspezifischen Probleme in diesem Grünbuch angegangen werden können.

In Teil I zeigt die Kommission auf, inwieweit die Interessen des Verbrauchers in bezug auf die Finanzdienstleistungen in den Gemeinschaftsvorschriften bereits berücksichtigt wurden. In Teil II werden die Probleme benannt, die in der Zwischenzeit bereits aufgetreten sind. Im abschließenden Teil dieses Grünbuchs wird sodann kurz auf künftige Entwicklungen bei der Vermarktung von Finanzdienstleistungen, u.a. im Fernabsatz, eingegangen. Zu all diesen Punkten möchte die Kommission die Haltung der beteiligten Seiten kennenlernen, um abschätzen zu können, welche Maßnahmen künftig zu ergreifen sind.

¹ ABl. Nr. C 288 vom 30.10.1995 S.1

TEIL I: WAS IST BISLANG ERREICHT WORDEN?

Wichtigstes Ziel bei den Finanzdienstleistungen war für die Kommission die Schaffung des einheitlichen Marktes, mit dem die im EG-Vertrag vorgesehenen vier Grundfreiheiten in die Realität umgesetzt wurden (Freizügigkeit, freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr). Dieses Ziel ist nun weitgehend erreicht worden, denn im Laufe der Zeit wurden ca. 50 Richtlinien erlassen, die die Erbringer von Finanzdienstleistungen, die Banken, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen in der Gemeinschaft betreffen.

Der Binnenmarkt im Bereich der Finanzdienstleistungen basiert auf den Grundsätzen der Herkunftslandkontrolle und der gegenseitigen Anerkennung, die die Annahme vereinbarter aufsichtlicher Mindeststandards voraussetzt. Infolgedessen können die Erbringer von Finanzdienstleistungen ungehindert europaweit tätig sein, was zu mehr Wettbewerb, zusätzlichen Größenvorteilen und mehr Auswahl für den Verbraucher führen dürfte. Diese Effekte werden bereits jetzt sichtbar: neue Finanzprodukte werden angeboten; neue Formen der Geschäftstätigkeit entstehen (z.B. im Versicherungssektor und beim Aktienhandel), und die grenzüberschreitende Tätigkeit nimmt zu. Detailliertere Informationen über die positiven Effekte des Binnenmarktes werden im Laufe dieses Jahres vorliegen, denn die Kommission überprüft derzeit - auf Ersuchen des Rates - in umfassender Weise die Auswirkungen der Vorschriften über den Binnenmarkt, u.a. über die Finanzdienstleistungen. Diese Studie wird wirtschaftliche und anderweitige Daten über die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die wichtigsten Wirtschafts- und Industriezweige enthalten, zu denen auch der Finanzdienstleistungssektor gehört. Insbesondere werden die Auswirkungen des Binnenmarktes in Form der für die verschiedenen Dienstleistungen und Produkte veranschlagten Preise, der gegenwärtigen und künftigen Entwicklungen und der Verbraucherwahl gemessen. So gesehen stellt die "Studie 1996" einen nützlichen Anhaltspunkt für die verbraucherpolitischen Fragen auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen dar. Die von ihr gelieferten Informationen werden vermutlich jedoch nicht ausreichen, um die in diesem Grünbuch angesprochenen spezifischen Fragen zu beantworten.

Von jeher unterliegt der Finanzdienstleistungssektor einer strengen Regulierung, und die Mindestvorschriften der Europäischen Union haben eine große Tragweite. Diese Reglementierung, die primär auf die Schaffung der Bedingungen für den freien Verkehr von Finanzdienstleistungen abzielte, hat auch zu einem wachsenden Schutz der Verbraucher geführt, die ihr Geld und ihre finanziellen Interessen der Finanzbranche anvertrauen. Indem sie Finanzkraft, Redlichkeit und Zuverlässigkeit der Erbringer von Finanzdienstleistungen gewährleisten, stellen diese Aufsichtsvorschriften einen wertvollen Schutz für die Empfänger derartiger Dienstleistungen dar.

Die Finanzdienstleistungs-Richtlinien enthalten auch eine Reihe von Vorschriften, die die Interessen der Verbraucher in bestimmten Bereichen schützen sollen (z.B. Vorschriften in bezug auf Versicherungsverträge, Abhilfeverfahren, Rücktrittsrechte, Mindestinformationen, Verhaltenskodizes usw.). Obwohl diese Richtlinien im wesentlichen auf die Finanzinstitute ausgerichtet sind, hat der Schutz der Verbraucherinteressen auch immer eine große Rolle gespielt. Die Finanzinstitute sind sich selbst sehr wohl der Tatsache bewußt, daß es angesichts eines immer schärferen Wettbewerbs zu den wirksamsten Marketing-Instrumenten gehören kann, für Redlichkeit und einen guten Kundenservice bekannt zu sein. Verschiedene Aspekte des Verbraucherschutzes auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen sind in EG-Rechtstexten direkt oder indirekt behandelt worden. In den nachfolgenden Abschnitten wird insbesondere auf die Themen Verbraucherinformation, Rechtsschutz und Abhilfeverfahren eingegangen, die zusammengekommen ein "Basisverbraucherschutzpaket" darstellen.

● Verbraucherinformation

Angesichts der Komplexität der Finanzdienstleistungen ist es für die Verbraucher von vorrangiger Bedeutung, daß sie die Informationen erhalten, anhand deren sie wohlüberlegt entscheiden können, ob sie eine Finanzdienstleistung in Anspruch nehmen sollen und welches Produkt für sie am günstigsten ist. Daher enthalten die Finanzdienstleistungs-Richtlinien eine Reihe von Bestimmungen, nach denen die Finanzinstitute ihren Kunden die entsprechenden Informationen liefern müssen. Dabei spielt keine Rolle, auf welche Art und Weise die Finanzverträge abgeschlossen wurden (Präsenzgeschäft, Ferngeschäft usw.).

Im **Bankbereich** müssen die Einleger, und damit auch die Verbraucher, über das jeweilige Einlagensicherungssystem unterrichtet werden, mit dem ihre Sichteinlagen und Ersparnisse geschützt werden sollen. Beim Verbraucherkredit muß vor der Kreditvergabe über den Kreditrahmen, die Kreditkosten (und hier insbesondere den Effektivzins) sowie die Vertragsauflösungsverfahren informiert werden. Dem Richtlinienvorschlag für grenzüberschreitende Überweisungen zufolge müssen die Kunden sowohl vor als auch nach der Überweisung angemessen informiert werden.

Im **Versicherungssektor** sind die Versicherungsnehmer vor und während der Laufzeit des Versicherungsvertrages über die wesentlichen Vertragsaspekte zu unterrichten (Vertragsdauer, Rücktrittsrecht, anwendbares Recht, Beschwerdeverfahren). Dabei müssen im Bereich der Lebensversicherungen mehr Informationen beigebracht werden als bei den Nichtlebensversicherungen, da die Lebensversicherungsprodukte in der Regel eine längerfristige Bindung implizieren.

Im **Wertpapier- und Börsenbereich** gibt es einige Richtlinien, die ausschließlich die Vorlage von Informationen betreffen. Jedoch zielen auch alle anderen Richtlinien in diesem Bereich darauf ab, durch ein Maximum an Transparenz die Anleger zu schützen. Dies betrifft beispielsweise Börsenzulassungs- und Emissionsprospekte, Informationspflichten gegenüber Inhabern von Anteilen an Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren und die in der Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie enthaltene Vorschrift, den Markt über die Einzelheiten eines Geschäfts zu unterrichten.

● Rechtsschutz

Eine Reihe von Richtlinien enthalten Bestimmungen, die die Position des Verbrauchers gegenüber dem Finanzinstitut verstärken und seine rechtlichen Interessen im Konfliktfall schützen. In **allen drei Sektoren** können die Aufnahmeländer die Einhaltung von Vorschriften verlangen, die sie zum Schutz des Allgemeininteresses erlassen haben. So muß ein Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) die in dem Land, in dem er tätig werden will, geltenden Vertriebs- und Werbevorschriften beachten. Wertpapierfirmen müssen wiederum die Verhaltenskodizes des Staates befolgen, in dem sie Dienstleistungen erbringen. Diese Bestimmungen tragen der Entscheidungspraxis des Europäischen Gerichtshofs Rechnung, nach der der Schutz des Empfängers einer Dienstleistung Einschränkungen bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen rechtfertigen kann (ein Beispiel hierfür ist das Verbot des sogenannten "cold-calling" (unangemeldeter Werbebesuch)). Folglich können die Verbraucher durch ihre innerstaatlichen Verbraucherschutzvorschriften geschützt werden, vorausgesetzt, sie sind nicht diskriminierend, tatsächlich erforderlich, stellen keine Doppelregelung dar und sind angemessen.

Das Übereinkommen von Rom vom 19. Juni 1980² über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht, das von fast allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde³, enthält spezifische Regelungen für alle Arten von mit Verbrauchern geschlossenen Verträgen. Wenn es aufgrund der Kundenwerbung eines Dienstleistungserbringers zum Vertragsabschluß mit einem Verbraucher kommt, darf die von den Vertragsparteien getroffene Wahl des anzuwendenden Rechts den Verbraucher nicht um die sogenannten "imperativen Bestimmungen" seiner eigenen Rechtsprechung bringen (Bestimmungen, die nach dem Recht eines bestimmten Landes auf keinen Fall vertraglich abbedungen werden können). Hat man sich nicht auf ein bestimmtes Recht geeinigt, so gilt das Recht des Landes, in dem der Verbraucher ansässig ist. Dieses Übereinkommen, das die Versicherungen allerdings nicht einschließt, stellt eine wichtige Garantie dafür dar, daß die schwächere Partei von den wirksamsten Schutzvorschriften der ihr vertrautesten Rechtsprechung profitieren kann, auch wenn im Vertrag ein anderes Recht gewählt wurde. Die Tatsache, daß das Übereinkommen von Rom zur Anwendung des Rechts des Landes tendiert, in dem der Verbraucher seinen Hauptwohnsitz hat, kann u.U. mit dem im Binnenmarkt gültigen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung kollidieren, das zu einer Anwendung des Rechts des Dienstleistungserbringers neigt. In einem derartigen Konfliktfall kann dem Recht des Landes des Verbrauchers Vorrang vor dem Recht des Landes des Dienstleistungserbringers eingeräumt werden, sofern die vom Europäischen Gerichtshof festgelegten Kriterien für das Allgemeininteresse erfüllt sind (Angemessenheit, Notwendigkeit und keine Doppelregelung). Werden diese Bedingungen nicht eingehalten, gilt das Recht des Landes, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist.

Im **Bankbereich** ist gemäß der Einlagensicherungssystem-Richtlinie eine Mindestdeckung von 20.000 ECU (15.000 ECU als Übergangslösung für einige Länder) für den Fall der Nichtverfügbarkeit der Einlagen garantiert. Diese Maßnahme, die hauptsächlich der Stabilität des gesamten Bankensystems dient, hat auch eine ganz erhebliche Schutzwirkung für den Verbraucher. In den Richtlinien über den Verbraucherkredit sind Mindestanforderungen wie die Notwendigkeit einer schriftlichen Vereinbarung, die Möglichkeit der Vertragsaukündigung seitens des Verbrauchers vor dem festgelegten Vertragsende sowie eine Formel zur Berechnung des Effektivzinses festgelegt. Der Richtlinienvorschlag über grenzüberschreitende Überweisungen enthält klare Verpflichtungen für die Banken - wie z.B. das Verbot einer doppelten Gebührenbelastung und eine Mindesterstattung bei nicht beim Adressaten eingegangenen Überweisungen -, die den Benutzern von Zahlungssystemen, u.a. den privaten Verbrauchern, Rechtsschutz bieten. In der Empfehlung der Kommission zu Zahlungssystemen werden die Rechte und Pflichten von Kartenausstellern und Karteninhabern benannt. Dabei wird u.a. die Haftung bei Verlust, Diebstahl oder Fälschung von Karten geregelt.

In den **Versicherungs-Richtlinien** wird bestimmt, welches Recht auf einen Versicherungsvertrag Anwendung findet. Üblicherweise handelt es sich dabei um das Recht des Landes, in dem das Risiko belegen ist, d.h. in der Regel des Landes, in dem der Versicherungsnehmer ansässig ist. Damit wird gewährleistet, daß der Versicherte normalerweise den Vorschriften unterliegt, die ihm am vertrautesten sind, und den Schutz seiner nationalen Regelungen nur auf eigenen Wunsch verliert. Überdies wurde den Versicherungsnehmern in den Lebensversicherungs-Richtlinien eine Bedenkzeit von 14 bis 30 Tagen eingeräumt, innerhalb deren sie eingehend darüber nachdenken können, ob die langfristige Verpflichtung, die sie einzugehen im Begriff sind, wirklich für sie geeignet ist.

² ABl. Nr. L 266 vom 9.10.1980, S.1

³ Österreich, Finnland und Schweden haben dieses Übereinkommen noch nicht ratifiziert.

Im Wertpapier- und Börsenbereich hat die Kommission einen Mechanismus zur Anlegerentschädigung vorgeschlagen, der auf den gleichen Grundsätzen wie die Einlagensicherungssystem-Richtlinie beruht. Nach dem Erlass der Richtlinie wird jeder Mitgliedstaat über ein Anlegerentschädigungssystem verfügen müssen, mit dem für den Fall, daß eine Wertpapierfirma ihren Verpflichtungen gegenüber den Kunden nicht nachkommen kann, eine Mindestentschädigung (zumindest für Kleinanleger) sichergestellt ist.

- **Abhilfeverfahren**

Im Bankbereich müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, daß der Einleger seine Rechte auf Entschädigung gegenüber dem Einlagensicherungssystem tatsächlich geltend machen kann. Eine ähnliche Klausel ist in der vorgeschlagenen Anlegerentschädigungs-Richtlinie enthalten. Im Bereich des Verbraucherkredits ist der Verbraucher berechtigt, Rechtsbehelfe gegen das kreditgewährende Institut in Anspruch zu nehmen, und die Mitgliedstaaten sind gehalten, für eines der drei alternativen Überwachungssysteme zu optieren, d.h. sie müssen entweder sicherstellen, daß die Personen, die Kredite anbieten oder den Kreditabschluß vermitteln, offiziell zugelassen sind, oder daß die Tätigkeit dieser Personen von einer amtlichen Stelle überwacht oder kontrolliert wird, oder daß die Einrichtung geeigneter Instanzen gefördert wird, bei denen die Verbraucher Beschwerden einreichen sowie Informationen und Rat erhalten können. Im Vorschlag über grenzüberschreitende Überweisungen werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, für angemessene und wirksame Schlichtungsverfahren zu sorgen.

Bei der Rechtsschutzversicherung muß der Versicherungsnehmer im Falle eines Interessenkonflikts mit dem Versicherer ausdrücklich über sein Recht der freien Wahl eines Rechtsanwalts und erforderlichenfalls des Rückgriffs auf ein Schiedsverfahren informiert werden.

Des weiteren enthält das Gemeinschaftsrecht im Bereich der Finanzdienstleistungen Regelungen, die den Verbraucherschutz indirekt betreffen. Dabei handelt es sich um folgende Aspekte:

- **Vertrauenswürdigkeit des Finanzgewerbes**

Eines der Hauptziele der Finanzdienstleistungs-Richtlinien ist die Wahrung von Stabilität und Zuverlässigkeit des Sektors. Alle Richtlinien tragen zu diesem Ziel bei. Eine Reihe von Börsen-Richtlinien - teils in Bereichen, in denen zuvor keine nationalen Rechtsvorschriften bestanden - schreiben vor, daß alle wichtigen kursrelevanten Informationen dem Markt unverzüglich zu übermitteln sind. Darüber hinaus wurden mit den Richtlinien über Geldwäsche und Insider-Geschäfte europaweite Regeln geschaffen, die ein ordnungsgemäßes Geschäftsgebaren der Finanzmarktakteure gewährleisten sollen.

Gemäß den Bestimmungen in allen drei Bereichen müssen sowohl die Unternehmensführung als auch die Hauptaktionäre der Finanzfirmen bestimmte qualitative Kriterien erfüllen, einen guten Leumund haben und über ausreichende berufliche Erfahrungen verfügen. In einer unlängst erlassenen Richtlinie, die eine Reaktion auf den Zusammenbruch der BCCI-Bank ("Bank of Credit and Commerce International") darstellt, sind weitere Betrugsbekämpfungsvorschriften festgelegt worden. Finanzinstitute dürfen demnach nicht einer Unternehmensgruppe mit undurchsichtigem Aufbau angehören, der die Beaufsichtigung erschwert. Die Hauptverwaltung und der eingetragene Sitz müssen sich im gleichen Mitgliedstaat befinden, und die Wirtschaftsprüfer haben die zuständigen Behörden über gravierende Probleme zu unterrichten.

Außerdem sei an dieser Stelle auf die EU-Wettbewerbsregeln verwiesen, die für die Wahrung der Verbraucherinteressen im Finanzbinnenmarkt von entscheidender Bedeutung sind.

● **Solidität der Finanzinstitute**

Die reibungslose Umsetzung der Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und der Herkunftslandkontrolle, die die Eckpfeiler des Binnenmarktes darstellen, hängt weitgehend von dem Vertrauensverhältnis zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden ab. Ohne die Schaffung harmonisierter Aufsichtsgrundregeln wäre ein ausreichendes Vertrauen wohl nicht zustande gekommen. Für die Kunden - und die Verbraucher im besonderen - bedeutet dies, daß unabhängig von der Wahl eines Finanzinstituts die gleichen Mindestaufsichtsregeln gelten. Dies ist besonders in den Fällen von großer Bedeutung, in denen die Finanzdienstleistungen - wie bei der Lebensversicherung - langfristige Verpflichtungen implizieren.

In allen drei Sektoren unterliegen die Erbringer der jeweiligen Finanzdienstleistungen einem offiziellen Zulassungsverfahren sowie detaillierten und strengen Mindesteigenkapitalvorschriften, die sowohl das Anfangskapital als auch das anschließend zu haltende Eigenkapital betreffen. Nicht zugelassene Gesellschaften dürfen die Dienstleistungen, auf die die Richtlinien sich beziehen, nicht anbieten.

● **Größeres Angebot an Finanzdienstleistungen und -produkten**

Eines der Hauptziele bei der Schaffung des Binnenmarktes im Bereich der Finanzdienstleistungen war die Erweiterung und Diversifizierung der den Kunden angebotenen Produktpalette. Der hier verfolgte Grundsatz ist recht einfach. Jede Finanzdienstleistung, die unter die gegenseitige Anerkennung fällt und im Herkunftsland rechtmäßig ausgeübt wird, kann - teilweise aufgrund des "Cassis-de-Dijon"-Urteils⁴ - im Aufnahmeland mittels einer Zweigstelle oder auf grenzüberschreitender Basis angeboten werden, selbst wenn diese Dienstleistung im Aufnahmeland noch nicht angeboten wird oder die dort ansässigen Institute sie nicht anbieten dürfen. Eine Folge davon ist, daß Spar- und Versicherungsprodukte derzeit bereits auf Märkten angeboten werden, auf denen sie zuvor nicht zugänglich waren.

● **Preisfestsetzung bei Finanzdienstleistungen**

Die Kunden - und insbesondere die Verbraucher - erwarten vom Binnenmarkt billigere und bessere Finanzdienstleistungen. In den Finanzdienstleistungs-Richtlinien wurde jedoch bewußt auf eine Beeinflussung der freien Preisbildung verzichtet. Lediglich im Versicherungssektor hat es eine direkte Maßnahme gegeben, mit der vorgeschriebene und gebilligte Prämientarife abgeschafft wurden. Nach der Beseitigung dieses Hindernisses haben die Versicherungs-Richtlinien den Weg für einen verstärkten Wettbewerb freigemacht.

⁴

Urteil vom 20. Februar 1979, Nr. 120/78, *Rewe-Zentral AG*, Sammlung S. 649

TEIL II: VERBRAUCHERINTERESSEN BEI GRENZÜBERSCHREITENDEN ZAHLUNGEN

Durch das Gemeinschaftsrecht sind bereits alle Kunden in gewissem Maße geschützt, denn die Erbringer von Finanzdienstleistungen müssen bestimmte Regeln und Verpflichtungen einhalten.

Wie bereits oben erwähnt, sind die praktischen Erfahrungen der Kommission hinsichtlich der Funktionsweise des Binnenmarktes jedoch eher begrenzt. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß einige Finanzdienstleistungs-Richtlinien erst vor kurzem in Kraft getreten sind. Andererseits haben die Mitgliedstaaten aber auch nicht alle Richtlinien vollständig und rechtzeitig umgesetzt.

Die Kommission ist entschlossen, alle erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten, um sicherzustellen, daß die von den Mitgliedstaaten eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen in jeder Hinsicht eingehalten werden. Insbesondere wird sie die Berichte der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Richtlinien in allen Einzelheiten offenlegen und rechtliche Maßnahmen ergreifen, um die fristgerechte und korrekte Umsetzung der Richtlinien zu gewährleisten.

Abgesehen von den Folgen einer nicht fristgerechten und korrekten Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften sind die Verbraucher bereits auf eine Reihe von Problemen gestoßen, die sie der Kommission gemeldet haben. Die Kommission ist sich der Tatsache bewußt, daß die nachfolgende Liste keineswegs erschöpfend ist und in der Zukunft auch noch andere Probleme auftreten können. Ziel dieses Grünbuchs ist es nun, die Debatte auf einige der derzeitigen und künftigen Probleme zu lenken, um einen entsprechenden Aktionsplan ausarbeiten zu können.

● **Verweigerung von Finanzdienstleistungen an Gebietsfremde**

Einigen Verbrauchern sind Finanzdienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat mit der Begründung verweigert worden, sie seien in dem entsprechenden Land nicht ansässig oder keine Staatsangehörige. Eine derartige "persönliche" Diskriminierung verärgert die europäischen Verbraucher zutiefst und läuft offensichtlich dem Gedanken eines Binnenmarktes ohne Grenzen völlig zuwider.

So ist die Kommission beispielsweise von vielen Verbrauchern darüber unterrichtet worden, daß sich eine Reihe von Versicherungsunternehmen in einem bestimmten Mitgliedstaat weigerten, diese Verbraucher zu versichern, oder daß sie ihnen aufgrund der Tatsache, daß sie aus einem bestimmten Mitgliedstaat kommen und folglich mit einem höheren Versicherungsrisiko behaftet seien, weniger günstige Vertragsbedingungen gewährten. Der Kommission ist auch bekannt, daß sich bestimmte Kreditinstitute in einem anderen Mitgliedstaat - angeblich aus Steuergründen - weigern, Gebietsfremden bestimmte Bankdienstleistungen anzubieten (Girokonten, Kreditkarten usw.).

Da die Vertragsfreiheit eines der Grundprinzipien des Vertragsrechts ist, liegt die Hauptschwierigkeit in solchen Fällen in der Tatsache begründet, daß das Gemeinschaftsrecht Finanzinstitute nicht zur Akzeptanz in- oder ausländischer Kunden zwingen kann. Verbraucher, die Diskriminierungen hinnehmen müssen, können sich lediglich an ihre nationalen Gerichte wenden. Dieses wichtige Thema verfolgt die Kommission derzeit in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eingehend.

- **Schwierigkeiten bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat**

Die Aufnahmeländer sind nach wie vor befugt, ihre im Allgemeininteresse erlassenen oder in ihre Restzuständigkeit fallenden inländischen Vorschriften (z.B. auf dem Gebiet der Geldpolitik) geltend zu machen. Dies kann jedoch zu einer spürbaren Einengung des Dienstleistungsangebots führen. So können z.B. in zumindest einem Mitgliedstaat zinsbringende Girokonten nicht eröffnet werden.

Die Begrenzung des Dienstleistungsangebots aufgrund der Anwendung der Allgemeininteresse-Klausel stellt ein echtes Problem dar. Die Kommissionsdienststellen haben einen Mitteilungsentwurf⁵ veröffentlicht, in dem um die Übermittlung von Kommentaren gebeten wird. Er listet die rechtlichen Bedingungen auf, unter denen eine Beschränkung des Bankdienstleistungsangebots aufgrund der Allgemeininteresse-Vorschriften nach wie vor möglich ist. Auch im Versicherungs- und im Wertpapierbereich ist Ähnliches vorgesehen. Rechtliche Beschränkungen aufgrund von Allgemeininteresse-Erwägungen stellen ein Hindernis für ausländische Unternehmen dar, ihre Produkte grenzüberschreitend anzubieten, und können deshalb dem Verbraucher aufgrund der mangelnden Auswahl schaden. Folglich ist die Angemessenheit derartiger Beschränkungen in bezug auf das angestrebte Ziel aufzuzeigen.

Im Versicherungssektor beziehen sich viele Beschwerden auf die Probleme beim Abschluß einer Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung bei in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Versicherungsgesellschaften.

Versicherungsgesellschaften begründen diese ablehnende Haltung oftmals mit der komplexen Struktur der Kfz-Haftpflichtversicherung. Damit sollen zum Teil sowohl der Versicherungsnehmer als auch das Unfallopfer geschützt werden. Die zur Gewährleistung eines solchen Schutzes getroffenen Vereinbarungen (System des "grünen Versicherungsscheins", obligatorische Teilnahme an einem Garantiefonds) machen die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen u.U. weniger attraktiv. Überdies ist die pflichtmäßige Bestellung eines steuerlichen Vertreters und eines Vertreters für örtliche Versicherungsansprüche in dem Land, in dem das Risiko belegen ist, oftmals sehr kostspielig. Derzeit analysiert die Kommission diese Frage, um den Verbraucheranliegen Rechnung zu tragen, so wie auch noch anderen Verbrauchertemen im Versicherungssektor zu prüfen sind.

- **Schlechte Leistungsqualität und unzureichende Information**

Für die Verbraucher wird es immer schwieriger, die wachsende Vielfalt und Komplexität der Finanzdienstleistungen zu bewerten und voll zu erfassen. Die Kommission ist darüber unterrichtet worden, daß einige Finanzinstitute - manchmal unter Nichtbeachtung der Aufnahmeland-Vorschriften - grenzüberschreitend komplexe Finanzdienstleistungen wie Hypothekar- oder Verbraucherkredite angeboten haben, ohne den Kunden die notwendigen Informationen zu liefern. So wurden die Unterlagen beispielsweise nicht in der Sprache des Verbrauchers vorgelegt, es fehlten die Tilgungspläne, und die Zahlen wurden auf irreführende Weise dargestellt. Gegen diese Institute oder ihre Mittler direkt vorzugehen, ist der Kommission nicht möglich, wohl aber den nationalen Behörden: diese können Maßnahmen im Sinne der Richtlinien treffen und die inzwischen etablierte Zusammenarbeit mit den anderen Aufsichtsbehörden wahrnehmen.

5

Entwurf einer Mitteilung der Kommission - Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse in der Zweiten Bankenrichtlinie (ABl. Nr. C 291 vom 4.11.1995, S.7)

Die meisten der der Kommission übermittelten Beschwerden über mangelhafte Verbraucherinformation in bezug auf Preise und Bedingungen, mangelhafte fachliche Beratung und Schwierigkeiten beim Vergleich verschiedener Dienstleistungen betreffen den Banksektor; die entsprechenden Richtlinien enthalten keine Bestimmungen über Informationspflichten gegenüber dem Verbraucher (sieht man von den Bereichen des Verbraucherkredits und - nach Erlaß des derzeitigen Vorschlags - der grenzüberschreitenden Überweisungen ab). Als Folgemaßnahme zu ihrem Bericht über die Anwendung der Verbraucherkredit-Richtlinie⁶ prüft die Kommission z.Z. die Situation in bezug auf die Kundeninformationen (sowohl vor als auch nach dem Abschluß eines Vertrages) im Kreditbereich, wobei ein besonderes Augenmerk den Hypothekarkrediten, den Verbraucherkrediten und dem Leasing gilt.

Die größten von Verbrauchern berichteten Probleme bei grenzüberschreitenden Zahlungen und insbesondere grenzüberschreitenden Überweisungen (unvollständige schriftliche Angaben über die Bedingungen, doppelte Gebührenbelastung, zu lange Abwicklungszeit und mangelnde angemessene Abhilfemaßnahmen) werden in dem Vorschlag behandelt, der derzeit Parlament und Rat vorliegt und wahrscheinlich vor der Sommerpause angenommen werden dürfte. Verbesserungen bei den grenzüberschreitenden Überweisungen und die Einführung einer einheitlichen Währung werden zweifelsohne zwei der wichtigsten Hindernisse bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanz- und anderen Dienstleistungen aus dem Weg räumen. Eine Folge dürfte eine bessere Marktintegration sein, und die einheitliche Währung dürfte den Verbrauchern Vergleiche erleichtern.

Hinsichtlich der Zahlungskarten scheinen die Benutzergruppen hauptsächlich über die unbefriedigende Umsetzung der Grundsätze besorgt zu sein, die in der Kommissionsempfehlung zu Zahlungssystemen von 1988⁷ enthalten sind, insbesondere was die Regeln über die Haftung im Falle des Verlusts, des Diebstahls und der Fälschung einer Zahlungskarte betreffen. Auch fordern die Verbraucher eine verstärkte Transparenz in bezug auf die Bedingungen für die Nutzung von Zahlungskarten, vor allem, wenn es um ihre Verwendung in einem Mitgliedstaat geht, der nicht das Herkunftsland des Verbrauchers ist. Derzeit befaßt sich die Kommission mit dem Bereich der Zahlungskarten (einschließlich im voraus bezahlter Karten) und anderer Zahlungsinstrumente (wie "Home-Banking" und "Cyber"-Zahlungen). Es geht dabei um die Förderung eines effizienten Binnenmarktes für derartige Instrumente, gleichzeitig aber auch um einen besseren Rechtsschutz sowie eine klarere und vollständigere Information des Verbrauchers. Die Kommission hat bereits Vorabgespräche mit den beiden Beiräten auf dem Gebiet der Zahlungssysteme geführt; einem dieser Gremien gehören auch Verbrauchervertreter an. Weitere Beiträge zu dieser Debatte nimmt die Kommission im Hinblick auf weitere Maßnahmen gern entgegen.

● Finanzmittler

Der Kommission sind Fälle von "aggressivem" und zuweilen illegalem Verhalten nicht der Aufsicht unterliegender Finanzmittler zu Gehör gekommen, durch die es vor allem für Kunden im Bank- und im Anlagebereich vielfach zu unbilligen Härten und sogar Notlagen gekommen ist. So wurden Verbrauchern, die einen Kredit aufnehmen wollten, von Maklern im Namen ausländischer Institute scheinbar günstige Bedingungen versprochen. Diese Mittler forderten dann hohe Kreditbeschaffungsprovisionen, während nur dürftige Informationen vorgelegt wurden (einige Kredite waren beispielsweise letztendlich wesentlich

⁶ Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie 87/102/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit (KOM (95) 117 endg. vom 11.5.1995)

⁷ Empfehlung der Kommission zu Zahlungssystemen, insbesondere zu den Beziehungen zwischen Karteninhabern und Kartenausstellern (ABl. Nr. L 317 vom 24.11.1988, S. 55)

komplizierter und teurer, als es auf den ersten Blick den Anschein hatte). In anderen Fällen haben nicht der Aufsicht unterliegende Finanzmittler grenzüberschreitend Waren oder Waren-Derivate angeboten. Die Kommission prüft derzeit, ob es zweckmäßig ist, diese Instrumente (Waren und Waren-Derivate) gemeinschaftsrechtlich zu regeln, womit auch sie der Zulassung und der Beaufsichtigung durch die Gemeinschaft unterlägen.

Mit Ausnahme der Vorgänge, die in den Anwendungsbereich der Verbraucherkredit-Richtlinie⁸ fallen, werden die Tätigkeiten nicht beaufsichtigter Finanzmittler nicht vom abgeleiteten Gemeinschaftsrecht erfaßt. Die Mitgliedstaaten können sie folglich nach ihren eigenen Erfordernissen im Sinne des Verbraucherschutzes regeln, sofern sie dabei die im Vertrag festgeschriebenen Rechte der Niederlassungsfreiheit und der freien Erbringung von Dienstleistungen beachten. Fest steht allerdings auch, daß derartige Finanzmittler oftmals den nationalen Bestimmungen zuwiderhandeln. Die Verfolgung illegaler und betrügerischer Tätigkeiten ist der Zuständigkeit der Gemeinschaft entzogen; hier können nur die nationalen Behörden und Gerichte tätig werden. Derzeit prüft die Kommission allerdings das Problem nicht beaufsichtigter Kreditvermittler, um zu sehen, welche Maßnahmen legislativer oder nicht legislativer Art ergriffen werden müssen.

● **Schwierigkeiten, Rechte aus Finanzverträgen geltend zu machen**

Eine Vielzahl der bei der Kommission und dem Europäischen Parlament eingehenden Beschwerden und Anträge betreffen die Durchsetzbarkeit eines Vertrages (sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend) und die Auslegung der Vertragsbedingungen. Hinsichtlich der Wahrnehmung oder der Auslegung eines Vertrages können jedoch weder Kommission noch Parlament über die diesbezüglichen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien befinden. Diese Zuständigkeit verbleibt bei den nationalen Gerichten.

● **Mangelnde Harmonisierung beim Steuerrecht**

Die Verbraucher beklagen sich häufig über die Tatsache, daß die Vorteile grenzüberschreitender "Einkäufe" (Preis und Vertragsbedingungen) mitunter dadurch wieder aufgehoben werden, daß nach wie vor die Steuerregelung des Wohnsitzlandes gilt. Unterschreibt ein Verbraucher z.B. aufgrund des günstigen Preises und der vorteilhaften Vertragsbedingungen einen Lebensversicherungsvertrag im Ausland, unterliegt er immer noch dem Steuersystem seines Wohnsitzlandes. Das Geschäft kann folglich stark an Attraktivität verlieren. In einigen Ländern können die Verbraucher zudem die Prämien nicht von der Einkommensteuer abziehen, weil der Vertrag mit einer nichtansässigen Versicherungsgesellschaft geschlossen wurde. Der Europäische Gerichtshof hat in der Tat entschieden⁹, daß ein Mitgliedstaat die steuerliche Abzugsfähigkeit von Lebensversicherungsprämien, die an einen nicht niedergelassenen Versicherer gezahlt werden, ausschließen kann, um die Kohärenz seines Steuersystems zu wahren. Eine unlängst ergangene Gerichtsentscheidung scheint den Anwendungsbereich dieses Urteils jedoch einzuschränken. Dabei wurde einem Kreditnehmer das Recht zuerkannt, gewisse mit Bankdarlehen verbundene soziale Vorteile in Anspruch zu nehmen, auch wenn das Darlehen mit einem nicht niedergelassenen Kreditinstitut abgeschlossen wurde¹⁰.

⁸ Der Verbraucherkredit-Richtlinie zufolge müssen die Mitgliedstaaten entweder sicherstellen, daß Personen, die Kredite vergeben oder als Kreditvermittler auftreten, in ihrem Herkunftsland offiziell zugelassen oder kontrolliert und überwacht werden, oder daß die Verbraucher über angemessene Informations- und Beschwerdewege verfügen.

⁹ Urteil vom 28. Januar 1992 in der Sache Nr. C-204/90 Bachmann, Sammlung 1992, S. 249

¹⁰ Urteil vom 14. November 1995 in der Sache Nr. C-484/93 Svensson-Gustavsson (noch nicht veröffentlicht)

Die Fortschritte im Steuerbereich sind bisher eher begrenzt. Solange im Rat Einstimmigkeit über Steuerfragen erzielt werden muß, besteht wenig Aussicht, daß diese Steuerhemmnisse, die die Funktionsweise des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen behindern, beseitigt werden.

● **Spezifische Probleme im Bereich der Kfz-Haftpflichtversicherung**

Einige der Beschwerden, die der Kommission und dem Europäischen Parlament zugegangen sind, betreffen die spezifischen Probleme, mit denen die Opfer von grenzüberschreitenden Verkehrsunfällen konfrontiert wurden. Dazu kamen die Fälle, die sich auf die Auslegung der Vertragsbedingungen bezogen. Grundsätzlich lassen sich zwei Problembereiche ausmachen:

Zum einen gibt es Verkehrsunfälle, die in den Anwendungsbereich des Systems der "grünen Versicherungskarte" und der Kraftfahrzeugversicherungs-Richtlinien fallen, d.h. Unfälle, die durch ein Fahrzeug verursacht werden, das sich gerade in einem anderen Mitgliedstaat befindet. Die genannten Regelungen zielen darauf ab, dem Opfer dabei zu helfen, eine Entschädigung zu erhalten, und scheinen recht gut zu funktionieren. Zum anderen gibt es Verkehrsunfälle, die nicht unter das Versicherungskarte-System fallen, bei denen nämlich ein Kraftfahrzeug, seine Insassen oder alle sonstigen Personen, die gerade in einem anderen Mitgliedstaat unterwegs waren, durch ein Fahrzeug aus diesem Mitgliedstaat zu Schaden kommen. Die Probleme, die Opfer derartiger Unfälle dabei haben, in annehmbarer Zeit eine angemessene Entschädigung zu erhalten (Entfernung, Sprachprobleme, ungewohnte Rechts- und Gerichtsverfahren), haben das Europäische Parlament zur Annahme einer Entschließung veranlaßt, in der spezifische Maßnahmen gefordert wurden. Die Kommission hat das Europäische Parlament bereits darüber unterrichtet, daß sie entsprechende Maßnahmen zur Behebung der Probleme plant, auf die die Unfallopfer bei ihrer Klage auf Entschädigung stoßen.

Darüber hinaus prüft die Kommission derzeit die Verträglichkeit der vorgeschriebenen einheitlichen "Bonus/Malus"-Tarifsysteme mit den Gemeinschaftsvorschriften.

TEIL III: KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

Der Binnenmarkt im Bereich der Finanzdienstleistungen befindet sich noch in einem relativ frühen Entwicklungsstadium. Im Bankbereich funktioniert er nun seit drei Jahren, im Versicherungsbereich seit anderthalb Jahren und im Wertpapierbereich seit erst einigen Monaten. Deshalb können noch keine endgültigen Schlüsse gezogen werden. Die "Studie 1996", die derzeit erstellt wird, um die ersten Ergebnisse und Auswirkungen des Binnenmarktes zu bewerten, könnte Lücken oder Probleme zutage bringen, die gefüllt bzw. gelöst werden müssen. Die Ergebnisse dieser Studie werden im Laufe dieses Jahres vorliegen. Ergibt sich tatsächlich Handlungsbedarf, so wird die Kommission über entsprechende Lösungen nachdenken, zu denen u.U. neue Rechtsvorschriften oder Änderungen bestehender Texte gehören.

Der Fernverkauf von Finanzdienstleistungen nimmt in raschem Maße zu, weshalb dieser Bereich besondere Aufmerksamkeit verdient. Derzeit liegt ein Richtlinienvorschlag über den Fernabsatz im allgemeinen vor, mit dem einfache und klare Vorschriften festgelegt werden sollen, die dann auf alle neuen Techniken für den Fernverkauf von Waren und Dienstleistungen Anwendung finden sollen. Um der recht spezifischen Lage Rechnung zu tragen, sah der ursprüngliche Kommissionsvorschlag einen Drei-Stufen-Mechanismus mit obligatorischer Information vor Abschluß des Vertrages, schriftlicher Bestätigung seines Inhalts und einer Bedenkzeit von sieben Tagen vor. Nach mehreren Diskussionsrunden in den Gemeinschaftsinstitutionen beschloß die Kommission, die - vom Rat entschiedene - Herausnahme der Finanzdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie zu unterstützen. Zudem verpflichtete sie sich zu einer spezifischen Prüfung dieser Frage. In diesem Zusammenhang sind eine Reihe von Punkten zu klären:

Der Fernverkauf von Finanzprodukten an Verbraucher geht mit einem speziellen Informationsbedarf einher. In diesem Kontext sollen vor allem die Aspekte der Klarheit und Angemessenheit der dem Verbraucher vor und nach Vertragsabschluß übermittelten Informationen geprüft werden. Desgleichen ist zu klären, inwiefern schriftlich vorzulegende Informationen notwendig sind.

Eine andere wichtige Frage ist die Gewährung von Bedenkzeiten in Zusammenhang mit dem Verkauf von Finanzprodukten. Im Bereich der Lebensversicherung ist der Verbraucher aufgrund des Gemeinschaftsrechts bereits berechtigt, von einem Vertrag innerhalb einer bestimmten Zahl von Tagen zurückzutreten. Zu prüfen ist, ob das Bedenkzeitkonzept auch auf andere Finanzdienstleistungen wie die Nichtlebensversicherung und bestimmte Bankdienstleistungen ausgedehnt werden sollte. Im Gemeinsamen Standpunkt zum Entwurf der Fernabsatz-Richtlinie heißt es bereits, daß vom Rücktrittsrecht kein Gebrauch gemacht werden kann, wenn der Preis der Waren oder Dienstleistungen "von Fluktuationen auf dem Finanzmarkt abhängt, die vom Lieferer oder Dienstleistungserbringer nicht kontrolliert werden können," oder wenn die Leistung mit Einverständnis des Verbrauchers vor dem Ablauf der siebentägigen Bedenkzeit begonnen hat.

Auch gehen die derzeit gültigen Finanzdienstleistungs-Richtlinien nicht auf die Frage des Trägheits-Verkaufes (Lieferung ohne ausdrückliche vorherige Zustimmung des Verbrauchers) ein, und die Frage des ungebeten Einsatzes bestimmter Fernkommunikationsmittel (wie automatische Wählapparate und Fernkopierer) wird in den Finanzdienstleistungs-Richtlinien derzeit ebenfalls nicht behandelt. Aus diesem Grunde ist zu prüfen, inwiefern die Übermittlung eines Finanzdienstleistungsangebots an Verbraucher ohne deren vorherige Zustimmung Probleme aufwirft.

Ausmaß und Komplexität des Fernabsatzes scheinen in raschem Maße zuzunehmen. Im Versicherungssektor beispielsweise werden der Fernverkauf und der Direktvertrieb nun in allen Zweigen der Nichtlebens- und der Lebensversicherung praktiziert. Beim Fernbanking ist eine deutliche Tendenz zum Computerbanking festzustellen, wobei "Cyber-Geld" und "elektronische Geldbörsen" in der Praxis bereits existieren. Im Wertpapiersektor dürften der Computer-Handel, die Schaffung vollelektronischer Märkte mit elektronischem Clearing und Zahlungsausgleich und der Fernzugang zum Markt den Wertpapierhandel letztendlich revolutionieren. Der Fernverkauf von Finanzdienstleistungen ist derzeit vorwiegend im inländischen Rahmen möglich. Man geht jedoch davon aus, daß sich das grenzüberschreitende Geschäft aufgrund der von der Informationsgesellschaft gebotenen neuen Möglichkeiten rasch ausdehnen wird.

Der Nutzen des Binnenmarktes für die Verbraucher dürfte sich mit den neuen elektronischen Dienstleistungen eigentlich erhöhen, da der stärkere Wettbewerb eine größere Auswahl und mehr "Leistung fürs Geld" mit sich bringt. Diese Vorteile kommen allerdings erst dann zur Geltung, wenn alle Kunden - also auch der private Verbraucher - und Dienstleistungserbringer dem zugrundeliegenden Regelwerk Vertrauen entgegenbringen können. Der Sektor befindet sich zwar noch im Anfangsstadium seiner Entwicklung, doch ist die Zukunft für die europäischen Finanzdienstleistungen angesichts dieser neuen Kommunikationsmöglichkeiten wohl vielversprechend, und die Vorteile für die Verbraucher könnten beträchtlich sein. Um sicherzustellen, daß der Verbraucher tatsächlich in den Genuß dieser Vorteile kommt, wird die Kommission auch weiterhin im Dialog mit den beteiligten Seiten alle für den Verbraucher relevanten Entwicklungen, die sich auf den Märkten oder im Regulierungsbereich vollziehen, sowie die spezifischen Verbraucherinteressen in diesem wichtigen Bereich aufmerksam verfolgen. Die Kommission möchte Innovationen bei den Fernverkaufsmethoden fördern, die Verbrauchern, Unternehmen und allen Kunden zugute kommen. Die Notwendigkeit gesetzlicher Maßnahmen ist also sorgfältig zu prüfen.

Im Bereich der Finanzdienstleistungen - gleich ob im Fernverkauf erbracht oder nicht - besteht durch die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften bereits ein umfangreicher Verbraucherschutz. In einigen Fällen (dabei handelt es sich z.B. um die meisten Lebens-, Nichtlebensversicherungs- und Bankrichtlinien sowie die OGAW-Richtlinie) sind die Vorschriften bereits von allen Mitgliedstaaten umgesetzt und die ersten Auswirkungen spürbar. In anderen Fällen haben einige Mitgliedstaaten die Umsetzung der Bestimmungen noch nicht abgeschlossen, so daß noch weitgehend unbekannt ist, wie sie sich auswirken werden (dies gilt insbesondere für die Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie).

Die Kommission hält es deshalb zunächst für angebracht, die Verbraucherposition in bezug auf die Entwicklung des Fernverkaufs zu analysieren. Dies bedeutet allerdings nicht, daß weitere Maßnahmen, z.B. verbindliche Vorschriften, keinesfalls in Frage kämen. Die Kommission muß sicherstellen, daß die Kunden von Finanzdienstleistungen bei einem Fernkauf einen Schutz genießen, der dem beim Kauf anderer Waren und Dienstleistungen entspricht. Um sich nun ein klares Bild über die eventuell behandlungsdürftigen Probleme und entsprechenden besten Lösungsansätze zu verschaffen, bittet die Kommission um Kommentare zu den aktuellen und erwarteten Entwicklungen auf dem Gebiet des Fernverkaufs von Finanzdienstleistungen. Dies dürfte der Kommission gestatten, die neuen Marktmöglichkeiten für den betreffenden Sektor auszuloten und eventuelle Risiken für die Verbraucher abzuschätzen, um dann zu sehen, ob es weiterer Maßnahmen - z.B. rechtlicher Natur - bedarf und wie diese gegebenenfalls aussehen sollten.

SCHLUSSBEMERKUNG

Dieses Grünbuch verdeutlicht, daß die Finanzdienstleistungs-Richtlinien bereits den Aspekt des Verbraucherschutzes berücksichtigen. Angesichts der aufgezeigten Probleme und zu erwartenden Entwicklungen auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Erbringung von Finanzdienstleistungen bedarf es aber möglicherweise weiterer Maßnahmen. Außerdem möchte die Kommission eine umfassende Debatte mit allen Beteiligten in Gang bringen. Deshalb begrüßt sie alle Kommentare zu den im Grünbuch angesprochenen Themen; sie helfen ihr, den Bedarf an weiteren Maßnahmen abzuschätzen. Die Stellungnahmen sollten sich deshalb auf diejenigen Themen beziehen, die u.U. weitere Maßnahmen der Gemeinschaft erforderlich machen:

- Inwiefern wird den Interessen der Verbraucher bereits in den Vorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten angemessen Rechnung getragen (z.B. hinsichtlich der Verbraucherinformation, der Transparenz, des Rechtsschutzes und der Abhilfeverfahren)?
- Inwiefern bieten die vorhandenen Bestimmungen im Sonderfall des Fernverkaufs von Finanzdienstleistungen einen angemessenen Verbraucherschutz?
- Werden die Verbraucherinteressen oder das Funktionieren des Binnenmarktes durch ein unterschiedliches Verbraucherschutzniveau in den einzelnen Mitgliedstaaten beeinträchtigt?
- Welche Schwierigkeiten hindern die Verbraucher daran, vollen Nutzen aus dem Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen zu ziehen?
- Auf welche anderen wichtigen Verbraucherschutzprobleme, die in diesem Grünbuch nicht behandelt werden, sollte die Kommission aufmerksam gemacht werden?
- Macht die Einführung neuer Technologien und neuer Vermarktungstechniken zusätzliche Verbraucherschutzregelungen auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen erforderlich?

Kommentare zu diesem Grünbuch sollten schriftlich bis spätestens zum 15. Oktober 1996 an folgende Anschrift übermittelt werden:

An den
Generaldirektor der GD XV
Europäische Kommission
Rue de la Loi 200
B- 1049 BRÜSSEL

Fax: (+32 2) 295.65.00
E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

Die Kommission wird in den nächsten Monaten eine Anhörung durchführen, um die angesprochenen Themen mit allen interessierten Kreisen zu erörtern.

27.09.96

Beschluß
des Bundesrates

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
"Finanzdienstleistungen - Wahrung der Verbraucherinteressen"
KOM(96) 209 endg.; Ratsdok. 8097/96

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.