



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**INT/361
"Grünbuch –
Finanzdienstleistungen"**

Brüssel, den 16. Januar 2008

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum

"Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt"

KOM(2007) 226 endg.

Die Europäische Kommission beschloss am 30. April 2007, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt"
KOM(2007) 226 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. Dezember 2007 an. Berichtersteller war Herr IOZIA, Mitberichterstatterin Frau MADER-SAUSSAYE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 441. Plenartagung am 16./17. Januar 2007 (Sitzung vom 16. Januar) mit 129 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt das Ziel des Grünbuchs, den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden weiterzuentwickeln und alle willkürlichen und künstlichen Handelsschranken auszumachen und zu beseitigen, die die europäischen Bürger daran hindern, die Möglichkeiten des Binnenmarkts in puncto Kostenersparnis und Angebotsqualität voll und ganz auszuschöpfen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass das Grünbuch der Realität der Finanzdienstleistungen und –produkte nur zum Teil gerecht wird, da der Aspekt des Vertriebs - für den Wettbewerb von ausschlaggebender Bedeutung - vernachlässigt wird.
- 1.2 Der EWSA teilt und unterstützt das Ziel der Kommission, das Angebot von innovativen Qualitätsprodukten und den freien Verkehr von Bank- und Versicherungsprodukten zu fördern, der derzeit durch einzelstaatliche Bestimmungen gesetzlicher oder steuerlicher Natur beeinträchtigt wird.
- 1.3 Grundtenor des *Grünbuchs über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt* ist die Verbesserung der Lage der Verbraucher. Die Verbreitung und die Nutzung dieser Dienstleistungen nehmen ständig zu, weshalb den Initiativen in diesem Bereich ein allgemeines Interesse zukommt. Eine weitere Integration der Finanzdienstleistungen für Privatkunden könnte aufgrund der Förderung des Wettbewerbs zu einer Kostensenkung führen. Die Vorteile für die Verbraucher können dann zum Tragen kommen, wenn es dem europäischen Finanzsystem gelingt, seine Wettbewerbsfähigkeit innerhalb und außerhalb der EU zu bewahren.

- 1.4 Der EWSA teilt zwar die Auffassung, dass es sinnvoll wäre, die Fragmentierung des Marktes für Privatkunden zu reduzieren, weist aber darauf hin, dass Privatkundenmärkte generell und zwangsläufig stärker fragmentiert sind als Großkundenmärkte.
- 1.5 Der EWSA stellt fest, dass sich die Logik des Marktes allmählich nach anderen Modellen ausrichtet. Der globale Markt wird mit Hilfe grenzüberschreitender Konsolidierungsprozesse errichtet. Die multinationalen Banken und Versicherungsunternehmen verfolgen ihre Akquisitionsstrategien über die Verbesserung der Mobilität des Angebots. Grenzüberschreitende Konsolidierungsprozesse haben möglicherweise sehr negative Auswirkungen auf die Beschäftigung. Im Zuge dieser möglichen Aufkäufe wird der Abbau von zehntausenden von Arbeitsplätzen angekündigt, wenngleich solche Stellenstreichungen in der Praxis nicht immer durchgeführt werden. Der EWSA hat bereits auf diese Gefahr hingewiesen und geeignete Maßnahmen zur Bewältigung dieser dringenden sozialen Probleme durch Ausbildungs- und Umschulungspläne und Maßnahmen zur sozialen Abfederung vorgeschlagen¹, die zudem Gegenstand vieler Tarifverträge im europäischen Bankensektor sind.
- 1.6 Der EWSA hält es für grundlegend, alle geeigneten Maßnahmen zur Steigerung von Kompetenz und Bewusstsein der Verbraucher zu ergreifen. Grundlegende und vollständige Informationen sind für den Schutz ihrer Interessen unerlässlich, wobei natürlich stets berücksichtigt werden muss, dass Produkte und Dienstleistungen im Finanzbereich nicht mit denen in anderen Bereichen verglichen werden können. Die Verbraucher benötigen Informationen in qualitativer, nicht in quantitativer Hinsicht.
- 1.7 Nach Ansicht des EWSA muss zwischen Information und Beratung unterschieden werden. Bei ersterer handelt es sich um die Pflicht, die Verbraucher zu informieren, und sie muss dem Kompetenz- und Risikoprofil des Kunden entsprechen, der auch über mögliche kritische Situationen, die sich für ihn ergeben könnten, informiert werden muss. Beratung hingegen ist eine professionelle Dienstleistung, die auf Verlangen erbracht wird, weshalb sie für den Berater mit einer Haftung verbunden sein könnte. In der Richtlinie für Märkte über Finanzinstrumente (MiFID) werden die Bereiche von Information und Beratung definiert und abgegrenzt sowie Vorgänge, die einen Interessenkonflikt beinhalten, aufgezeigt.
- 1.8 Der EWSA hält es für unerlässlich, den Bereich einer eindeutigen Regelung zuzuführen, die möglichen Interessenkonflikten einen Riegel vorschiebt und Geschäftspraktiken zur Absatzförderung und Prämiensysteme für das Verkaufs- und Vertriebspersonal, die kommerziellen Vertriebssystemen entliehen und mit Verkaufszielen für bestimmte Produkte verbunden sind, verhindert. Der EWSA empfiehlt, einen gezielten Dialog zwischen Unternehmen, Verbrauchern und Beschäftigten der Branche aufzunehmen. Dieser könnte ein erster Schritt sein, um ein primäres Bedürfnis der Verbraucher in Bezug auf ihr Vertrauen auf ein transparentes Verhalten der Banken und Versicherungsunternehmen zu befriedigen.

¹ ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 26.

- 1.9 Der EWSA empfiehlt den Finanz- und Versicherungsunternehmen, eine spezielle fachliche Schulung für ihr Personal zu entwickeln. Mit Hilfe von kompetentem Vertriebspersonal kann ein besserer Verbraucherschutz erreicht werden. Unter Gewährleistung der Autonomie der Sozialpartner könnten solche Projekte im Rahmen des sozialen Dialogs zwischen UNI-Europa Finanz, dem europäischen Gewerkschaftsverband für diese Branche, und den europäischen Banken- und Versicherungsverbänden erörtert werden.
- 1.10 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission einem optionalen EU-weiten Rechtsrahmen - dem sogenannten "28. Regime" - gegenüber aufgeschlossener ist als in der Vergangenheit. Neben einer optionalen EU-weiten Regelung wäre auch die Annahme eines europaweiten Verhaltenskodexes wünschenswert, der von der Branche selbst zwar unabhängig, aber im Dialog und Einvernehmen mit den zuständigen Kommissionsdienststellen und den Verbraucher- und Arbeitnehmerverbänden des Sektors ausgearbeitet werden sollte. Darin sollten neben den eventuellen Bestimmungen der hier erörterten Richtlinie speziell die Beziehungen zwischen Unternehmen und Kunden im Bereich der Finanzdienstleistungen behandelt werden.
- 1.11 Der EWSA teilt die Besorgnis über die mangelnde Transparenz der Bankbedingungen. Die Asymmetrien und die Schwierigkeiten beim Preisvergleich hängen häufig von der Unterschiedlichkeit der Preise und Preismodelle ab, wobei die Informationen über anfallende Gebühren häufig fehlen.
- 1.12 Der EWSA unterstützt die Vorschläge der für den Verbraucherschutz zuständigen EU-Kommissarin Meglena KUNEVA, die sich im Hinblick auf den Verbraucherschutz für den Zeitraum 2007-2013 drei Hauptziele gesetzt hat:
- Stärkung der Position der Verbraucher;
 - Verbesserung des Wohlergehens der europäischen Verbraucher in wirtschaftlicher und anderer Hinsicht;
 - effizienter Verbraucherschutz.
- Der EWSA wird demnächst eine Stellungnahme zu diesem Thema verabschieden. Die Kommission hat dem Rat im Mai 2007 eine Richtlinie zum Thema Verbraucher und Kredite vorgeschlagen.
- 1.13 Der EWSA schließt sich der Auffassung an, dass die Kundenmobilität im Finanzdienstleistungssektor sowohl in Bezug auf die Qualität, als auch die Effizienz ein wichtiger Entwicklungsfaktor ist. Er vertritt allerdings den Standpunkt, dass in Bezug auf die grenzüberschreitende Mobilität der Kunden in diesem Sektor keine allzu optimistischen Ziele gesteckt werden sollten.
- 1.14 In der Finanzbranche sind Vertrauensbeziehungen deshalb so ungemein wichtig, weil die meisten Produkte spezifisch sind und langfristige Verpflichtungen zwischen Verkäufer und Käufer umfassen. Zahlreiche Gründe können als Erklärung dafür angeführt werden, weshalb

die Kunden weniger leicht ein Vertrauensverhältnis zu Finanzintermediären aufbauen, die nicht unmittelbar in ihrem Land niedergelassen sind.

- 1.15 Finanzdienstleistungen werden über die Beschreibungen in den Informationsprospekten und den Vertragsbedingungen wahrgenommen, wobei die sprachlichen und kulturellen Barrieren auf keinen Fall unterschätzt werden dürfen. In diesem Zusammenhang wäre es nach Auffassung des EWSA weder realistisch noch korrekt, von den Finanzintermediären zu verlangen, dass sie ihre Informationsprospekte und Vertragsbedingungen in sämtlichen EU-Amtssprachen abfassen. Das Problem der Sprachbarriere wird daher mittelfristig ungelöst und ein wesentliches Hemmnis für die grenzüberschreitende Mobilität von Privatkunden bei Finanzdienstleistungen bleiben.
- 1.16 Der EWSA ist ebenfalls der Meinung, dass die Hemmnisse für die Mobilität der Verbraucher aufmerksam auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden müssen; dies gilt z.B. für Kontoschließungsgebühren, wenig transparente Informationen oder auch für Vertragskonstrukte für Finanzdienstleistungen, die zu stark darauf ausgerichtet sind, den Kunden vom Wechsel des Produkts oder des Anbieters abzuschrecken, wie das in einigen Ländern der Fall ist. Er unterstreicht allerdings, dass es auch technische und normative, rechtliche und steuerliche Beschränkungen gibt, die häufig nur schwer zu überwinden sind, um die Mobilität der Verbraucher in dem Umfang zu ermöglichen, wie die Kommission dies vorsieht. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Vereinfachung von Finanzdienstleistungsbestimmungen zu einer Herabsetzung des Verbraucherschutz-niveaus führt. Der Abbau von Barrieren darf weder zu einer Verteuerung der Produkte noch zu einer Verschlechterung von bestehenden Schutzvorschriften führen.
- 1.17 Die Schwierigkeiten bei der Harmonisierung der Schutzbestimmungen, die z.B. bei der Überarbeitung der Richtlinie über den Verbraucherkredit zutage getreten sind, können bei den Verbrauchern den Eindruck erwecken, dass das Schutzniveau stark davon abhängt, in welchem Mitgliedstaat eine Finanzdienstleistung erworben wird.
- 1.18 Der EWSA ist der Auffassung, dass nur Verbraucher mit einer ausreichenden Finanzkompetenz richtig begreifen können, wie komplex die Erfüllung der finanziellen Bedürfnisse sein kann, und deshalb auch den besonderen Nutzen einer kompetenten und unabhängigen Finanzberatung ermessen können. Auch eine spezielle Auseinandersetzung mit Verbrauchern, die mit den neuen Technologien nicht (gut) umgehen können, wäre notwendig.
- 1.19 Der EWSA hält es für wichtig, die Kluft zwischen den Finanzunternehmen und den Kunden zu verringern. Angesichts der Tatsache, dass es einigen demokratischen und marktwirtschaftlich ausgerichteten Ländern gelungen ist, Mindestrechte für Verbraucher und Bürger wie z.B. den Rechtsanspruch unbescholtener Gebietsansässiger auf ein Bankkonto als ein Bürgerrecht festzuschreiben, wäre es durchaus vorstellbar, dass diese beispielhaften Praktiken unter

Abstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften und Fristen eine gemeinsame Errungenschaft der Union werden könnten².

- 1.20 Der EWSA hielt es für angezeigt, für die Erarbeitung dieser Stellungnahme eine Anhörung der Verbände der Unternehmen, Verbraucher und Arbeitnehmer zu veranstalten. Die von diesen Organisationen vertretenen Standpunkte werden in dieser Stellungnahme zusammengefasst. Der EWSA teilt das begründete Anliegen der Verbraucher, dass die Bedingungen für die Schaffung eines funktionierenden europäischen Binnenmarkts für Retail-Finanzdienste verbessert werden und künstliche Hemmnisse, die dies behindern, beseitigt werden müssen. Dem Grünbuch kommt das Verdienst zu, eine wichtige Diskussion eröffnet zu haben, andererseits sollten die objektiven Überlegungen der Arbeitgeber und die Forderungen der Arbeitnehmerseite gebührend berücksichtigt werden, um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Akteuren verbessern zu können. Daher sollte vor dem Erlass von Vorschriften ein spezifisches Forum für den Dialog zwischen den genannten Interessenvertretern eingerichtet werden, um einen Ausgleich der Interessen zu ermöglichen.

2. **Einleitung**

- 2.1 In dem Grünbuch legt die Kommission die politischen Ziele auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen für Privatkunden dar. Darunter versteht sie "Dienstleistungen wie Girokonten, Zahlungsverkehr, Privatkundenkredite, Hypothekarkredite, Spareinlagen, Altersvorsorge, Kapitalanlagen und Versicherungsprodukte, sofern diese Einzelkunden - einschließlich Kleinanlegern - angeboten werden".
- 2.2 Die Kommission ist bestrebt, die Unionsbürger - trotz der noch bestehenden Hindernisse und der dürftigen Entwicklung grenzüberschreitender Aktivitäten in diesem Bereich - in den Genuss der Vorteile des Binnenmarktes kommen zu lassen; die unterschiedlichen Rechts- und Steuervorschriften und die Fragmentierung des Marktes behindern in ihren Augen den Marktzugang.
- 2.3 Die Kommission möchte auch für diese Dienstleistungen niedrigere Preise herbeiführen und setzt auf die Marktkräfte und den Wettbewerb. Dabei verpflichtet sie sich, für den Fall, dass das Gemeinschaftsrecht nicht respektiert wird, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Die Kommission schließt im Grünbuch auch die Möglichkeit nicht aus, erforderlichenfalls legislative Maßnahmen zu ergreifen.
- 2.4 Die Kommission beabsichtigt, das Angebot an qualitativ hochwertigen und innovativen Produkten zu steigern, indem der freie Verkehr zahlreicher Bank- und Versicherungsprodukte gefördert wird, die derzeit durch nationale Rechts- oder Steuervorschriften behindert werden, die den freien Verkehr dieser Produkte beschränken.

² ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 26.

- 2.5 Was den Rechtsrahmen betrifft, bringt die Kommission das "28. Regime" wieder ins Gespräch (und wischt dabei offensichtlich alle früheren Bedenken beseite).

3. **Bemerkungen**

- 3.1 Der EWSA möchte in dieser Stellungnahme keine Antworten auf die einzelnen, im Grünbuch aufgeworfenen Fragen geben, sondern vielmehr eine Gesamtbewertung der im Grünbuch thematisierten Kernaspekte vornehmen.

- 3.2 Der EWSA unterstreicht, dass zwischen Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen unterschieden werden muss. Die Produkte erwirbt man und wird ihr "Eigentümer" (z.B. Wertpapiere, Fonds, Versicherungen), das Risiko trägt der Käufer. Im Falle von Bankdienstleistungen wird man nicht Eigentümer, sondern Nutzer (z.B. Privatkundenkredite, Hypothekarkredite, Überziehungskredite usw.), das Risiko trägt der Dienstleistungsanbieter. Nach Auffassung des Ausschusses behandelt das Grünbuch die Wirklichkeit der Finanzprodukte und –dienstleistungen nur teilweise, da das Thema des Vertriebs - für den Wettbewerb von ausschlaggebender Bedeutung - vernachlässigt wird. Die Eigenschaften der verschiedenen Vertriebskanäle und Angebotskategorien sind von großer Bedeutung sowohl für die Preise (denkt man z.B. an Angebote für Kfz-Haftpflichtversicherungen über das Telefon oder Internet), als auch für die Zuverlässigkeit und Kompetenz der zugelassenen Akteure (Finanzinstitute, Supermärkte, Versicherungsmakler, Postschalter usw.). Nach Auffassung des EWSA sollten auch neuartige Vertriebskanäle sowie die Verbindung zwischen den Produkten und den Vertriebssystemen berücksichtigt werden.

- 3.2.1 Segmentierung: Zwecks Berücksichtigung der für den Verbraucher relevanten Aspekte der Finanzdienstleistungen müssen die Dienstleistungen aufgetrennt werden, um dann die Verkaufsstellen für das Privatkundengeschäft - das Vertriebssystem -, über das die Verbraucher Zugang zu den verschiedenen Dienstleistungen haben, bzw. das Wettbewerbsniveau in diesem System zu untersuchen. Die Finanzdienstleistungen für Privatkunden werden im Allgemeinen in drei Bereiche unterteilt: Retail-Bankgeschäft, Versicherungsprodukte für Privatkunden sowie Spar- und Investmentprodukte.

3.2.2 **Retail-Bankgeschäft**³

- 3.2.2.1 Traditionell wickeln Privatkunden alle Bankgeschäfte im Kontakt mit den Bediensteten der Bankfilialen ab, nachdem ihre Identität und Redlichkeit festgestellt worden ist. In den meisten Ländern besteht ein Wettbewerb zwischen zahlreichen Banken. Für eine ausländische Bank, die auf einem bestimmten Markt aktiv werden möchte, ist es einfacher, eine bereits bestehende Bank aufzukaufen, anstatt selbst ein neues Netzwerk aufzubauen, was sowohl zeitraubend wäre als auch den Wettbewerbsdruck erhöhen würde (Kauf von Abbey National

³ Girokonto und Scheckbuch; Sparkonto; Darlehenskonto und/oder Überzugskredit; Daueraufträge, Einziehungsermächtigungen; (internationale) Überweisungen; Debitkarte; Kreditkarte; weltweiter ATM-Zugang.

durch Santander, ABN Amro durch Fortis, RBOS und Santander usw.). Tatsächlich ist die Wahlmöglichkeit der Verbraucher von der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Märkte abhängig, da sich die Verbraucher zwischen den auf den nationalen Märkten vertretenen Banken entscheiden müssen.

3.2.2.2 Das Internet Banking befindet sich im Entwicklungsstadium, wird aber wohl auch weiterhin vorwiegend national abgewickelt werden, da die Marken bekannt und vertrauenswürdig sein müssen und die Ermittlung der Identität und der Redlichkeit der Kunden durch die Banken nach nationalen Vorschriften zu erfolgen hat.

3.2.2.3 Internet- und Telefon-Banking bieten den Kunden Bankdienstleistungen rund um die Uhr. Dies ist ein enormer Fortschritt gegenüber den Zeiten, als der Zugang zu den Dienstleistungen von den Öffnungszeiten der Banken abhängig war.

3.2.2.4 Ist der Wettbewerb um Kunden, die das volle Leistungsangebot von Banken in Anspruch nehmen möchten, zwar notwendigerweise auf Universalbanken beschränkt, so ist doch vor allem im Bereich der Kreditkarten das sogenannte "Cherry picking" weit verbreitet, insbesondere bei Banken wie American Express und MBNA. Die Dienstleistungen werden im Direktvertrieb angeboten und stehen in der gesamten EU zur Verfügung. Den Kreditkartenkunden werden anschließend ATM-Zugang und erweiterte Verbraucherkredite angeboten. Auf diese Weise können Verbraucher vom Wettbewerb zwischen nationalen und internationalen Banken profitieren. Gleichzeitig ist aber auch zu befürchten, dass dadurch die Verschuldung von Privatpersonen noch weiter zunimmt.

3.2.2.5 Privatkundenbanken beschränken sich nicht auf das Angebot von Bankdienstleistungen für Privatkunden. Im Rahmen der Strategie der sogenannten "Allfinanzbanken" bieten sie heutzutage Produkte und Dienstleistungen an, die das gesamte Spektrum der Finanzprodukte und Finanzdienstleistungen des Retail-Banking umfassen. Ihre Filialen und ihre Kundenregister bieten ein Vertriebspotenzial durch Kundenbindung von enormem Wert. Banken versuchen, die meisten oder alle angebotenen Finanzprodukte und -dienstleistungen für ihre Kunden als Eigenmarke zu verkaufen, bieten aber nicht unbedingt den besten Preis oder die beste Leistung.

3.2.3 **Versicherungsprodukte für Privatkunden**⁴

3.2.3.1 Die Wahlmöglichkeiten des Verbrauchers bei Versicherungsprodukten für Privatkunden hängen ab von der Stärke und Ausdehnung des Systems des unabhängigen Vertriebs durch Intermediäre wie Versicherungsmakler und unabhängige Finanzberater. Die traditionelle Rolle der Intermediäre besteht darin, optimalen Rat für die spezifischen Umstände des einzelnen Kunden zu geben. Der Intermediär sollte die Leistung in gleichem Maße würdigen wie den Preis.

⁴ Sach- und Gebäudeversicherungen; Hausrat- und Diebstahlversicherung; Kfz-Versicherung; Lebensversicherung; Krankenversicherung.

- 3.2.3.2 Wie im Bankenwesen ist auch hier das Phänomen des "Cherry picking" festzustellen, indem sich im Direktvertrieb tätige Versicherungsgesellschaften Kunden mit niedrigem Risikoprofil herausuchen.
- 3.2.3.3 Eine Herausforderung für das Geschäft der im Direktvertrieb tätigen Gesellschaften und die Rolle der Finanzintermediäre besteht jetzt in Internetportalen, die einen Online-Vergleich konkurrierender Produkte, insbesondere bei Kfz-Versicherungen, anbieten. Diese Disintermediation führt dazu, dass in erster Linie auf den Preis geachtet wird und die Produkte auf die Funktion eines Verbrauchsartikels reduziert werden.
- 3.2.3.4 Damit die Verbraucher optimale Wahlmöglichkeiten bei Versicherungsprodukten im Privatkundenbereich, einschließlich Kfz-Versicherung haben, muss es eine Alternative zum Vertriebssystem der Universalbanken geben. Deswegen darf es keine wettbewerbsschädigenden Beschränkungen für die Entwicklung unabhängiger Netzwerke von Finanzintermediären oder des Vertriebs über das Internet geben.
- 3.2.4 **Spar- und Investmentprodukte**⁵
- 3.2.4.1 Spar- und Investmentprodukte sind eine wichtige Geschäftssparte der Banken. Sie sind auch das Geschäftsfeld mit dem größten Spektrum konkurrierender Produkte und dem am höchsten entwickelten System unabhängiger Intermediäre. Die Bemerkungen zu den Versicherungsprodukten für Privatkunden (vgl. Ziffer 3.2.3.4) treffen auch für die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher in diesem Segment zu. Laut den geltenden Vorschriften müssen Bankangestellte, die Kunden in puncto Spar- und Investmentprodukte beraten, deutlich machen, dass sie in ihrer Eigenschaft als Bankangestellte nur eigene Produkte der Bank verkaufen können und dass diese nicht unbedingt den niedrigsten Preis oder die beste Leistung haben.
- 3.2.4.2 Verbraucher sind gehalten, den Vorteil von Anlageformen in Anspruch zu nehmen, die in ihren Heimatländern staatlich gefördert werden. Internationale Gesellschaften werden im Rahmen solcher Anlageformen konkurrierende Produkte dann anbieten, wenn die Volumen interessant sind und bereits Vertriebswege vorhanden sind.
- 3.2.4.3 Hypothekenkredite sind für die Verbraucher von grundlegender Bedeutung. Die am höchsten entwickelten nationalen Märkte zeichnen sich aus durch zahlreiche Anbieter neben den Banken und durch ein hochentwickeltes Netzwerk unabhängiger Berater, die sich auf ein großes Umsatzvolumen des Direktvertriebs stützen. Der Wettbewerb hat zu einem sehr erfin-

5

Staatlich autorisierte und steuerbegünstigte Anlageformen; Hypothekarkredite: feste und variable Zinssätze, feste und variable Bedingungen usw.; Equity Release (Verbraucherkredite, die mittels Hypotheken o.ä. abgesichert werden); primäre oder zusätzliche persönliche Altersvorsorge; gemeinsame Anlagen: OGAV, Unit trusts (Investment- und Immobilienfonds, die notariell eingetragen sein müssen und genehmigungspflichtig sind); Wertpapiere; Derivate wie z.B. Exchange Traded Funds (Kapitalfonds (siehe Begriff), die dieselbe Zusammensetzung wie ein bestimmter Börsenindex haben), Differenzgeschäfte – Derivate, die es dem Anleger ermöglichen, mit der Wertänderung börsennotierter Produkte zu spekulieren, ohne deren Eigentümer sein zu müssen) usw.

derischen Markt mit einer Vielzahl unterschiedlicher Produktangebote geführt, und ein Großteil der Verbraucher wechselt die Anbieter von Hypothekenkrediten, wenn sich die Bedingungen ändern. Bei so vielfältigen Wahlmöglichkeiten benötigen die Kunden eine optimale Orientierung durch ihre Berater.

- 3.2.4.4 Persönliche Altersvorsorge, gemeinsame Anlagen, Wertpapiere und Derivate sind ebenfalls hochentwickelte Produktbereiche, die eine optimale Beratung auf der Grundlage einer profunden Kenntnis der Verhältnisse des Kunden bedürfen. Die Kunden müssen deshalb Zugang zu kompetenten Beratern und Intermediären haben, denen wiederum eine breite Produktpalette zur Verfügung steht. Wie bereits erwähnt, müssen Intermediäre, die Bankbedienstete sind, besonders darauf achten, nach bestem Wissen und Gewissen zu beraten.
- 3.2.5 Das Grünbuch zielt darauf ab, dass die Kunden in den Genuss der Vorteile des Binnenmarkts im Bereich der Retail-Finanzdienstleistungen kommen. Das zentrale Problem ist die Kluft zwischen den Privatkundenbanken und dem Rest der Branche. Die Banken haben im Privatkundenbereich eine unanfechtbare Position, d.h., sie verfügen über eine außerordentliche Marktmacht, da alle potenziellen Nachfrager nach Finanzdienstleistungen bereits ihre Kunden sind. Die Art und Weise der Beratung durch die Bankangestellten ist für das Funktionieren des Marktes von zentraler Bedeutung, da im Bereich der Versicherungsprodukte für Privatkunden sowie der Spar- und Investmentprodukte verschiedene alternative Produkte und Vertriebssysteme vorhanden sind, die die Kunden kennen müssen, wenn ihnen alle Angebote des Marktes zur Verfügung stehen sollen.
- 3.2.6 Ebenso sind ein Netz gut qualifizierter, unabhängiger Finanzintermediäre sowie neu entstehende Vertriebswege für Verbrauchsartikel über das Internet für funktionierende Märkte von zentraler Bedeutung.

3.3 **Zusammenfassung und Ergebnisse der öffentlichen Anhörung**

- 3.3.1 In einer vom EWSA geförderten Anhörung wurden einige wichtige kritische Aspekte hervorgehoben. Diese kamen übrigens bereits in den Antworten der einschlägigen Verbraucher-, Unternehmer- und Arbeitnehmerverbände an die Kommission zum Ausdruck.
- 3.3.2 In der Diskussion wurde auf die Übereinstimmungen mit den von der Kommission vorgeschlagenen Zielen sowie auf konkrete Schwierigkeiten in einigen Bereichen hingewiesen. Aus dem Grünbuch geht nicht hervor, wie gesetzlich und steuerlich bedingte Einschränkungen überwunden werden können, wie sie die Gesetze zur Bekämpfung von Geldwäsche und der Finanzierung terroristischer Aktivitäten darstellen. Diesen Bestimmungen zufolge muss ein Kunde zwecks Kontoeröffnung oder zur Durchführung bestimmter finanzieller Transaktionen persönlich identifiziert werden (*know your customer*). Auch wie die Hindernisse, die einer vollständigen Integration der Finanzmärkte entgegenstehen, beseitigt werden sollen, wird nicht gesagt. Die Fragmentierung des Markts für Privatkunden wird bemängelt und die

Durchführung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen auf den nationalen und vor allem auf den grenzüberschreitenden Märkten fast begrüßt.

- 3.3.3 Die Akteure sind der Auffassung, dass die Nachfrage nach Mobilität überbewertet wird und fordern eine sorgfältige und vertiefte Überprüfung der effektiven Nachfrage auf dem Markt. Die Bestimmungen des europäischen Zahlungssystems würden ihrer Ansicht nach dazu beitragen, dass das Interesse der Verbraucher abnimmt. Die Forderung, das gesamte europäische Kontonummersystem zu ändern, um die Übertragbarkeit der eigenen Kontonummer zu gewährleisten, erscheine unverhältnismäßig, da bescheidenen Vorteilen enorme Kosten gegenüberstehen, die auf alle Verbraucher umgelegt werden müssten.
- 3.3.4 Es kam auch die Forderung zur Sprache, alle geeigneten Maßnahmen für eine bessere Reglementierung dieses Bereichs zu bewerten. Der Bankensektor verlangt eine Reduzierung obligatorischer Maßnahmen. Dadurch soll eine spontane Anpassung des Marktes an die Nachfrage und die Erzielung eines Gleichgewichts auf einem immer schneller reagierenden und stärker spezialisierten Markt ermöglicht werden.
- 3.3.5 Im Versicherungswesen ist die Nachfrage in der Privatkundensparte in noch höherem Maße als im Bankwesen auf nationale Märkte ausgerichtet. Der Grad der Kundenzufriedenheit (83%) lässt keine strukturelle Veränderung der Nachfrage erwarten. Andererseits kam die Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass Bestimmungen auslaufen, die für die Versicherungsunternehmen - vor allem im Bereich der Rückversicherung - wichtig sind. Dies betrifft die Verordnung Nr. 358/2003 sowie die Absicht der Kommission, die Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) im Jahr 2010 nicht mehr zu verlängern. Die Nichtverlängerung der GVO würde das Ende der von ihr gewährleisteten Rechtsklarheit bedeuten. Die derzeitige, durch die GVO sichergestellte positive Zusammenarbeit würde von den Versicherungen aus Gründen der Vorsicht aufgegeben werden, wodurch Verbraucher und Versicherer der greifbaren Vorteile der Zusammenarbeit - wie z.B. Verbrauchermobilität, Vergleichbarkeit der Produkte, Versicherbarkeit, Öffnung der Märkte für KMU und neue Wettbewerber - beraubt würden.
- 3.3.6 Die Arbeitnehmervertreter des Finanzsektors haben festgestellt, dass die Rolle der Arbeitnehmer im Grünbuch überhaupt nicht gewürdigt wird, und bekräftigt, dass die spezifische Weiterbildung ausgebaut werden muss, um einer steigenden Nachfrage nach Informationen und Klarstellungen bezüglich der verschiedenen angebotenen Investitionsmöglichkeiten gerecht zu werden. Sie haben aber auch auf die besonders aggressiven Verkaufspraktiken und die erfolgsabhängigen Prämien- und Bewertungssysteme hingewiesen, die in vielen Fällen zum Verkauf ungeeigneter und auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Verbraucher nicht zugeschnittener Produkte geführt haben. Auf diesen Aspekt wurde hingewiesen im Zusammenhang mit der jüngsten Finanzkrise und dem Fehlen einer effektiven und wirkungsvollen integrierten Überwachung der Märkte in Verbindung mit der immer wichtigeren Rolle der *Hedge-* und *Privat Equity-Fonds*. Ferner wurde betont, dass das Verhalten der Ratinggesellschaften auf-

merksam überwacht werden muss, die häufig von den Emittenten mit der Bewertung ihrer Titel beauftragt werden und sich deshalb offensichtlich in einem Interessenkonflikt befinden.

- 3.3.7 Die Verbrauchervertreter schließlich haben eine drastische Senkung der Belastungen und der Schwierigkeiten bei der nationalen und grenzüberschreitenden Kontenmobilität, eine kompetente und verantwortungsbewusste Beratung, vollständige und verständliche Informationen sowie gemeinsame Bestimmungen in den verschiedenen Ländern eingefordert. Sie haben aber starke Vorbehalte gegenüber der optionalen Option einer einheitlichen Regelung (dem sogenannten 28. Regime) sowie gegenüber einer Harmonisierung der geltenden Rechtssysteme - die bekanntlich der Grund für unterschiedliche Schutzniveaus in der EU sind - geäußert.
- 3.3.8 Alle Teilnehmer an der Anhörung haben betont, dass die Zusammenarbeit zwischen den Verbrauchern und den Finanzinstituten ausgebaut werden müsse, wobei anerkannt wird, dass die Arbeitnehmer ein konkreten und spezifischen Beitrag zur Verbesserung der Beziehungen und zur Annäherung der Akteure leisten.
- 3.3.9 Der EWSA hält die während der Anhörung eingegangenen Beiträge für sehr bedeutend und unterstützt die vorgebrachten Bemerkungen. Sie machen deutlich, dass unbedingt nach der Veröffentlichung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung ein Diskussionsforum mit allen Beteiligten eröffnet werden muss, um Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Akteuren herzustellen. Der Ausschuss erklärt sich bereit, in einem solchen Forum als Koordinator und Impulsgeber zu fungieren.

3.4 **Der Binnenmarkt**

- 3.4.1 Generelles Ziel des *Grünbuchs über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt* ist die Verbesserung der Situation der Verbraucher. Da die Verbraucher im täglichen Leben zahlreiche Gelegenheiten haben, Finanzdienstleistungen in Anspruch zu nehmen, könnte die Verbesserung der Finanzdienstleistungen für Privatkunden bei der Verfolgung dieses Ziels eine wichtige Rolle spielen.
- 3.4.2 Der von der Europäischen Union geschaffene Rechts- und Aufsichtsrahmen hat zu größerer Solidität der Finanzintermediäre und zu mehr Dienstleistungsfreiheit geführt und dadurch erheblich zur Förderung des Wettbewerbs im Finanzsektor beigetragen.
- 3.4.3 Darüber hinaus haben die Einführung der einheitlichen Währung und der *Financial Services Action Plan* die Entwicklung eines Binnenmarktes auf Ebene der institutionellen Klientel und der Großkunden spürbar vorangebracht.
- 3.4.4 Der Markt der *Privatkunden* hingegen ist nach Ansicht der Kommission weiterhin noch stark segmentiert, was zur Folge hat, dass:
- Geschäftstätigkeit über die Landesgrenzen hinweg alles in allem nur begrenzt stattfindet;

- für mehr oder weniger vergleichbare Dienstleistungen sehr unterschiedliche Preise berechnet werden;
- den Verbrauchern nur begrenzt Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen;
- das Rentabilitätsverhältnis der Finanzintermediäre von Land zu Land sehr unterschiedlich ist.

- 3.4.5 Der EWSA schließt sich der Aussage an, dass es zweckmäßig wäre, die Fragmentierung des Marktes für Privatkunden zu verringern, unterstreicht jedoch, dass die Märkte für Privatkunden unvermeidlich stärker segmentiert sind als die für Großkunden. Die Gründe dafür liegen auf der Hand und haben mit der Fragmentierung und Heterogenität der Nachfrage der Zielmärkte zu tun, weshalb die Märkte für Privatkunden nicht mit den gleichen Maßstäben wie die Märkte für Großkunden gemessen werden können.
- 3.4.6 Der EWSA merkt an, dass sich die Logik des Marktes nach anderen Modellen ausrichtet. Der globale Markt wird mit Hilfe grenzüberschreitender Konsolidierungsprozesse errichtet. Die multinationalen Banken und Versicherungsunternehmen verfolgen ihre Akquisitionsstrategien über die Verbesserung der Mobilität des Angebots. Der europäische Markt wird für einige große Unternehmensgruppen zum heimischen Markt: Diese Unternehmen machen sich keine Gedanken darüber, ob sie ihre Produkte und Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat anbieten können, sondern nur darüber, wie sie ihre Absatzvolumen und Absatzmöglichkeiten über das unmittelbare Vordringen auf die einzelnen nationalen Märkte und deren Besetzung von innen heraus vermehren können. Der harte Wettbewerb um den Kauf einer niederländischen Großbank in jüngster Vergangenheit macht dies deutlich.
- 3.4.7 Die grenzüberschreitenden Konsolidierungsprozesse können u.U. jedoch sehr negative Folgen für die Beschäftigung haben. Infolge dieser potenziellen Übernahmen wird der Wegfall von zehntausenden Arbeitsplätzen angekündigt, wenngleich solche Stellenstreichungen in der Praxis nicht immer durchgeführt werden. Auf diese Gefahr hat der EWSA bereits hingewiesen und zur Bewältigung dieser dringenden sozialen Probleme Ausbildungs- und Umschulungspläne sowie angemessene Maßnahmen zur sozialen Abfederung vorgeschlagen⁶, die zudem Gegenstand vieler Tarifverträge im europäischen Bankensektor sind. Zwar werden Kosteneinsparungen erzielt, aber für die Verbraucher sind keine spürbaren Vorteile zu erkennen, da die Unternehmen ihr Preissystem am lokalen Markt ausrichten, und die erwarteten Verbesserungen in Bezug auf den Marktzugang neuer Marktteilnehmer lassen auf sich warten.
- 3.4.8 Der potenzielle wirtschaftliche Nutzen aus der Entwicklung des Binnenmarktes liegt strukturell unter den Vorteilen, die der direkte Zugang zu den nationalen Märkten bringen kann, sowohl was die Größenvorteile als auch was die Positionierung angeht. Das führt dazu, dass die Vorteile für das Unternehmenssystem als nebensächlich und vernachlässigbar betrachtet werden. Dies muss der Ausgangspunkt für eine konkrete Analyse der Handlungsoptionen sein.

⁶ ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 26.

3.4.9 Der EWSA unterstützt sicherlich das Ziel, jedes nur als Mittel zum Zweck dienende und ungerechtfertigte Hemmnis für den Binnenmarkt zu beseitigen, und befürwortet daher jede Maßnahme, die geeignet ist, zur Verwirklichung dieses Ziels beizutragen. Gleichwohl muss bei der Wahl der Maßnahmen unbedingt darauf geachtet werden, dass sie gezielt ausgerichtet sind und die Kosten-Nutzen-Rechnung klar zu ihren Gunsten spricht.

4. **Information der Verbraucher und fachliche Schulung des Vertriebspersonals**

4.1 Nach Auffassung des EWSA ist es von grundlegender Bedeutung, geeignete Initiativen zu ergreifen, die zur Verbesserung der Kompetenz und des Wissensstands der Verbraucher beitragen, damit sie verantwortungsbewusste Entscheidungen treffen können. Eine umfassende Information über das Wesentliche ist für ihren Schutz unverzichtbar, wobei natürlich stets berücksichtigt werden muss, dass Produkte und Dienstleistungen im Finanzbereich nicht mit denen in anderen Bereichen verglichen werden können.

4.2 Nach Ansicht des EWSA muss zwischen Information und Beratung unterschieden werden. Bei ersterer handelt es sich um die Pflicht, die Verbraucher zu informieren, und die Information muss dem Kompetenz- und Risikoprofil des Kunden entsprechen, der auch auf mögliche kritische Situationen, die sich für ihn ergeben könnten, hingewiesen werden muss. Beratung hingegen ist eine professionelle Dienstleistung, die auf Verlangen erbracht wird, weshalb der Berater auch haftbar sein kann. Dieser Unterschied wird nicht immer richtig verstanden. In einigen Ländern werden diese Dienstleistungen von Selbstständigen erbracht, wie z.B. im Vereinigten Königreich, in anderen Ländern wiederum von Finanzinstituten, die sich in einem offensichtlichen Interessenskonflikt befinden können. Dieser ergibt sich aus der Notwendigkeit, Finanzprodukte zu verkaufen - was mit Boni und Prämiensystemen verbunden sein kann - einerseits, und dem Schutz des Kunden andererseits, der sich ihrer fachlichen Kompetenz anvertraut.

4.3 Der EWSA hält es für unerlässlich, diesen Bereich einer eindeutigen Regelung zuzuführen, die mögliche Interessenkonflikte unterbindet und Geschäftspraktiken zur Absatzförderung und Prämiensysteme, die kommerziellen Vertriebssystemen entliehen und mit Verkaufszielen für bestimmte Produkte verbunden sind, verhindert. Der EWSA empfiehlt, einen gezielten Dialog zwischen Unternehmen, Verbrauchern und Arbeitnehmern der Branche zu eröffnen. Dieser könnte einen ersten Schritt darstellen, um ein vordringliches Bedürfnis der Verbraucher in Bezug auf ihr Vertrauen auf ein transparentes Verhalten der Banken und Versicherungsunternehmen zu befriedigen.

4.4 Um eine effektive Verbraucherinformation zu gewährleisten, müssen die kulturellen Unterschiede berücksichtigt werden - es gibt kein Patentrezept, sondern die Informationsauflagen müssen auf die spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Landes abgestimmt werden. Vorstellbar wären gemeinschaftsweite Mindestschutzbestimmungen, wie sie die Kommission vorzuschlagen gedenkt. Ferner ist zu bedenken, dass mit der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID) die Beratung bei den Wertpapierdienstleistungen eingeführt

wurde, die jedoch der Schweigepflicht unterliegt. Die MiFID garantiert dem Investor bei der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten ein sehr hohes Schutzniveau: Der Berater ist verpflichtet, alle erforderlichen Informationen einzuholen, um die Angemessenheit der ausgesprochenen Empfehlungen bewerten zu können. Die Beratungstätigkeit muss eindeutig identifiziert werden, damit sie von allgemeinen Ratschlägen, die im Rahmen des Vertriebs ausgesprochen werden, unterschieden werden kann; der Anwendungsbereich der strikteren Verpflichtungen muss klar definiert werden.

- 4.5 Die Finanzintermediäre sind verpflichtet, jedwede sinnvolle Maßnahme zu ergreifen, um Interessenkonflikte zu erkennen und sie so handzuhaben, dass sie sich nicht negativ auf die Kundeninteressen auswirken. Wenn die angenommenen Maßnahmen zum Umgang mit den Interessenkonflikten nicht ausreichen, um mit angemessener Sicherheit auszuschließen, dass die Kundeninteressen beeinträchtigt werden, müssen die Intermediäre die Kunden - bevor sie in ihrem Namen tätig werden - eindeutig über die allgemeine Natur und die Ursache des Interessenkonflikts informieren. Allgemein gesagt wird die Verpflichtung für die Intermediäre eingeführt, den Interessen des Kunden bestmöglich gerecht zu werden.
- 4.6 Der EWSA empfiehlt den Finanz- und Versicherungsunternehmen, eine spezielle fachliche Schulung für das für die Bewerbung und den Vertrieb von Finanzdienstleistungen und -produkten zuständige Personal von Banken und Versicherungen zu entwickeln. Es gewährleistet den Kontakt zwischen den Finanzinstituten und den Verbrauchern und muss daher mit den Merkmalen der Finanzprodukte und -dienstleistungen gut vertraut gemacht werden, um seinerseits die Kunden gut beraten zu können. Das Beispiel der Regelung in Zypern, die sich am britischen Modell orientiert und vorschreibt, das Risikoprofil des Kunden zu erstellen und eindeutige und korrekte Informationen zu geben, hat sich als wirksam erwiesen. Die Kunden sind damit sehr zufrieden. Mit Hilfe von kompetentem Vertriebspersonal kann ein besserer Verbraucherschutz erreicht werden. Unter Gewährleistung der Autonomie der Sozialpartner sollte die Kommission im Rahmen des sozialen Dialogs in dieser Branche - z.B. über ein gemeinsames Projekt der Banken- und Versicherungsverbände und des Gewerkschaftsverbands der Branche (UNI-Europa) - ein gezieltes Programm für die Entwicklung von Schulungsmaßnahmen für die im Vertrieb von Finanzprodukten und -dienstleistungen Beschäftigten fördern.

Finanzprodukte

- 4.7 Immer häufiger werden identische Finanzprodukte in unterschiedlichster Aufmachung verkauft. Die Kunden werden mitunter zum Kauf von Produkten und Dienstleistungen gedrängt, die nicht gezielt auf ihre tatsächlichen Erfordernisse zugeschnitten sind, und die Gefahr der Überschuldung, insbesondere bei den Verbraucherkrediten, verursacht nicht nur den Familien, sondern auch den Fachunternehmen immer größere Probleme. In den USA hat die "Finanzialisierung" der Wirtschaft zur Krise der Subprime-Hypotheken (Kredite mit hohem Risiko) geführt. In einer gigantischen Kettenreaktion wurden nicht nur spezialisierte Finanzinstitute, sondern auch Großinvestoren von der Krise erfasst, die leichtfertig und für Milliar-

den von Dollar hochrentable und hochriskante Schuldtitel unterzeichnet haben. Diese Krise hat alle Finanzmärkte erfasst und hat die Grenzen ausgesprochen laxer Formen der Marktkontrolle - wie z.B. im Vereinigten Königreich - vor Augen geführt. Dies macht eine Überarbeitung und Stärkung der dritten Ebene des *Lamfalussy*-Verfahrens zur Koordinierung der einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden erforderlich. In Europa waren die Auswirkungen auf den Finanzmarkt nicht so stark, aber in einigen Ländern, die im Bankenwesen ähnliche Strategien anwenden wie z.B. die kontinuierliche Refinanzierung der Hypothekendarlehen, die für die steigenden Zinssätze verantwortlich ist, beginnen sich ernsthafte Probleme abzuzeichnen. Das Hauptproblem liegt im Wertverlust des Dollar, der den Euro auf einen Höhenflug brachte, wodurch die verhalten positive Konjunktorentwicklung in Europa beeinträchtigt wird (vgl. Stellungnahme ECO/202, Berichterstatter: Herr DERRUINE).

- 4.8 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission einem optionalen EU-weiten Rechtsrahmen - das sogenannte "28. Regime" - gegenüber aufgeschlossener ist als in der Vergangenheit. In diesem Zusammenhang verweist er auf die bereits in seiner Stellungnahme zum Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005/2010⁷ angestellten Überlegungen.
- 4.9 Neben einer optionalen EU-weiten Regelung wäre auch die Annahme eines europaweiten Verhaltenskodexes wünschenswert, der von der Branche selbst zwar unabhängig, aber im Dialog und Einvernehmen mit den zuständigen Kommissionsdienststellen und den Verbraucher- und Arbeitnehmerverbänden des Sektors ausgearbeitet werden sollte. Darin sollten neben den eventuellen Bestimmungen der hier erörterten Richtlinie speziell die Beziehungen zwischen Unternehmen und Kunden im Bereich der Finanzdienstleistungen behandelt werden.
- 4.10 Am 18. Juli 2007 erklärte die für Verbraucherschutz zuständige EU-Kommissarin Meglena KUNEVA in einer Rede in der Fachkommission INT, dass sie sich im Hinblick auf den Verbraucherschutz im Zeitraum 2007-2013 drei Hauptziele gesetzt habe:
- Stärkung der Position der Verbraucher;
 - Verbesserung des Wohlergehens der europäischen Verbraucher in wirtschaftlicher und anderer Hinsicht;
 - effizienter Verbraucherschutz.

Für die Verwirklichung dieser Ziele hat die Kommission dem Rat im letzten Mai eine Richtlinie zum Thema Verbraucher und Kredite vorgeschlagen, über die eine politische Einigung erzielt wurde.

- 4.10.1 Im Richtlinienvorschlag werden die geeigneten Parameter aufgezeigt, um umfassende, verständliche und vergleichbare Informationen über Kreditangebote verfügbar zu machen: eine völlig harmonisierte Formel für die Berechnung des jährlichen Zinssatzes, ein einheitliches gemeinschaftliches Modell für vorvertragliche Informationen, ein neues Recht des Ver-

7

ABI. C 309 vom 16.12.2006, S. 26.

brauchers auf Widerruf eines Kreditvertrags binnen 14 Tagen sowie die Möglichkeit einer vorzeitigen Tilgung eines Kredits.

- 4.10.2 Die Kommissarin hat u.a. betont, dass sie die Absicht habe, bei den Verbrauchern das Verständnis der Finanzmechanismen zu fördern. Der erste Punkt sei die Information, aber als weiteres Element müsse die Bildung der Verbraucher in Finanzdingen gefördert werden, die die Informationsauflagen begleiten müsste, diese aber nicht ersetzen dürfte.
- 4.10.3 Der EWSA unterstützt die Ziele der EU-Kommissarin Meglena KUNEVA mit voller Überzeugung und erarbeitet derzeit eine Stellungnahme, in der die entsprechenden Vorschläge bewertet werden.

5. Operatives Ziel

- 5.1 Ziel des Grünbuchs ist es, die Segmentierung des Finanzmarkts für Privatkunden durch die Beseitigung der rechtlichen und wirtschaftlichen Hemmnisse für die Mobilität der Kunden zu verringern. Hierzu ist zu sagen, dass die Europäische Union, nachdem sie die Voraussetzungen für die Mobilität auf der Angebotsseite geschaffen hat, diese durch die Förderung der Mobilität auf der Nachfrageseite ergänzen möchte.
- 5.2 Die Schaffung der hierfür notwendigen Vorschriften ist nicht nur bereits an sich sehr aufwendig, sondern auch im Hinblick auf die seitens der verschiedenen Betroffenen - insbesondere der Finanzintermediäre - notwendigen Anpassungen. Der Ausschuss ist ebenfalls der Auffassung, dass Initiativen nur dort ergriffen werden sollten, wo mit relativ guten Erfolgsaussichten spürbare Vorteile für die Bürger erreicht werden können. Desgleichen ist auch die Absicht lobenswert, die ergriffenen Initiativen daraufhin zu bewerten, ob die Ergebnisse mit den Erwartungen übereinstimmen, wobei auch nicht gezögert werden darf, Maßnahmen, die sich nicht bewähren, wieder zurückzunehmen. Es muss aber auch auf das Problem aufmerksam gemacht werden, dass die Kosten von ungeeigneten Initiativen, die zurückgenommen werden müssen, sehr hoch sein können und die Erfahrung gezeigt hat, dass diese Kosten möglicherweise auf die Verbraucher umgelegt werden, was für diese keine Verbesserung, sondern im Gegenteil weitere Nachteile mit sich bringt.
- 5.3 Der EWSA weist diesbezüglich darauf hin, dass ein solcher Ablauf - *Änderung der Ausgangssituation / Folgenabschätzung / eventuell Wiederherstellung des Status quo* - in vielen Fällen eher eine Absichtserklärung denn ein tatsächlich realisierbarer Aktionsplan sein dürfte. In der Finanzbranche setzen die kulturell bedingten Modelle, die Vertrauensbeziehungen und die gesammelten Erfahrungen der Entwicklung des Handels und des Wettbewerbs häufig deutliche Grenzen. Die meisten Aktionen greifen auch in diesen Bereichen und führen zu bleibenden Veränderungen, weshalb der Status quo nicht einfach dadurch wiederhergestellt werden kann, indem die Maßnahmen, die der Überprüfung nicht standgehalten haben, wieder zurückgenommen werden. Der EWSA appelliert daher an die Kommission, nicht allzu optimistisch auf

die Wiederherstellung der ursprünglichen Situation zu setzen, sobald sich die Ergebnisse der ergriffenen Maßnahmen als unzureichend erweisen.

6. **Grenzüberschreitender Zugang zu Finanzdienstleistungen**

- 6.1 Im Grünbuch wird die Auffassung vertreten, dass die Fragmentierung des Finanzmarktes mittelfristig im Wesentlichen unverändert fortbestehen wird, wenn nicht gezielte Anstrengungen zur Verringerung der Hemmnisse für die Mobilität der Kunden unternommen werden, als da sind Uneinheitlichkeit des Regelungsumfelds und der Verbraucherschutzbestimmungen, unterschiedliche Steuersysteme, Fragmentierung und Inkompatibilität der Infrastrukturen für die Erbringung von Finanzdienstleistungen.
- 6.2 Der EWSA schließt sich der Auffassung an, dass die Kundenmobilität im Finanzdienstleistungssektor sowohl qualitativ als auch in Bezug auf die Effizienz ein wichtiger Entwicklungsfaktor ist. Er vertritt allerdings den Standpunkt, dass in Bezug auf die grenzüberschreitende Mobilität der Kunden in diesem Sektor keine allzu optimistischen Ziele gesteckt werden sollten.
- 6.3 Die Mobilität der Kunden kann sowohl in geografischer Hinsicht (Kauf des betreffenden Produkts an einem Ort, der weit vom jeweiligen Wohnsitz entfernt ist) als auch in Bezug auf die persönlichen Kontakte (Möglichkeit des raschen Anbieterwechsels) angestrebt werden. Die beiden Formen der Mobilität sind zwar vom Konzept her unterschiedlich, stehen aber dennoch in engem Zusammenhang.
- 6.4 Im Vergleich zum Gütersektor kann der Dienstleistungssektor - zumindest potenziell - eine größere geografische Mobilität ermöglichen, da der durch die physische Übergabe des betreffenden Guts gegebene Kontakt wegfällt. So bringt z.B. der Autokauf im Ausland erhebliche Transportprobleme mit sich, die es nicht mehr gibt, wenn es sich bei dem Objekt der Transaktion um eine "immaterielle" Dienstleistung handelt, die ebenso gut auf "Informationsautobahnen" wie auf asphaltierten Wegen "reisen" kann.
- 6.5 Bei den Dienstleistungen besteht das Hemmnis hingegen darin, dass sie als "immaterielle" Produkte häufig schwer zu bewerten und vollständig zu erfassen sind, was zur Folge hat, dass dem Vertrauensverhältnis zwischen Käufer und Verkäufer besondere Bedeutung zukommt. In der Finanzbranche sind Vertrauensbeziehungen deshalb so ungemein wichtig, weil die meisten Produkte spezifisch sind und langfristige Verpflichtungen zwischen Verkäufer und Käufer umfassen. Zahlreiche Gründe können als Erklärung dafür angeführt werden, weshalb die Kunden weniger leicht ein Vertrauensverhältnis zu Finanzintermediären aufbauen, die nicht unmittelbar in ihrem Land niedergelassen sind.
- 6.6 Ein weiterer Aspekt, der nicht unterschätzt werden darf, betrifft die Art und Weise, in der die Kunden ein Produkt wahrnehmen. Bei realen Gütern wird das Produkt über die Sinnesorgane wahrgenommen, wobei natürlich weder sprachliche noch kulturelle Barrieren zu überwinden sind. Finanzdienstleistungen hingegen kann man weder ansehen noch anfassen - sie werden

über die Beschreibungen in den Informationsprospekten und den Vertragsbedingungen wahrgenommen, wobei die sprachlichen und kulturellen Barrieren auf keinen Fall unterschätzt werden dürfen. Die Kunden können Dienstleistungen im Ausland erwerben, wenn sie mit der Sprache und dem grundsätzlichen Finanzgebaren des Landes des Finanzintermediärs gut vertraut sind. Zur Lösung dieses Problems könnte eventuell erwogen werden, eine mehrsprachige Erstellung von Informations- und Vertragsunterlagen zur Auflage zu machen. In diesem Zusammenhang wäre es nach Auffassung des EWSA weder realistisch noch korrekt, von den Finanzintermediären zu verlangen, dass sie ihre Informationsprospekte und Vertragsbedingungen in sämtlichen EU-Amtssprachen abfassen. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass die mit einer solchen Auflage - die durch die kontinuierliche Weiterentwicklung der Produkte noch zusätzlich erschwert würde - verbundenen Kosten durch einen entsprechenden Anstieg des Umsatzvolumens wettgemacht werden könnten. Im Grünbuch selbst wird festgehalten, dass im Finanzdienstleistungssektor mittelfristig keine hohe grenzüberschreitende Kundenmobilität zu erwarten sei. Das Problem der Sprachbarriere wird daher mittelfristig ungelöst und ein wesentliches Hemmnis für die grenzüberschreitende Mobilität von Privatkunden bei Finanzdienstleistungen bleiben.

- 6.7 Die Kommission hat eine hochrangige Expertengruppe eingesetzt, die eine Bestandsaufnahme der Kundenmobilität bei Bankkonten durchführen soll. Am 30. Mai 2007 wurde ein interessanter Bericht veröffentlicht, in dem in sehr vielen Punkten erhebliche Meinungsunterschiede deutlich wurden. Die Verbraucherverbände betrachten dies als ein wirkliches Problem, während es nach Meinung der Bankfachleute kein Problem ist. Die einen behaupten, dass die Kunden sehr zufrieden seien und keine Notwendigkeit sähen, die Mobilität zu erleichtern, während die anderen meinen, dass diese Statistiken mit großer Vorsicht betrachtet werden müssen, da der Grad der Zufriedenheit vom Erwartungsniveau abhängt, und dass es wichtig sei, den Kunden den ungehinderten Wechsel der Bank zu ermöglichen, da dann auch zufriedene Kunden wechseln können, wenn sie vorteilhaftere Angebote auf dem Markt finden.
- 6.8 Auf der einen Seite betont das Bankgewerbe, wie stark der Verbraucher im Wesentlichen auf den heimischen Markt ausgerichtet sei, während die Verbraucherverbände auf der anderen Seite den mangelnden grenzüberschreitenden Wettbewerb beklagen, der auf die Hindernisse für einen Kontenwechsel sowie die fehlende Transparenz und Vergleichbarkeit der Angebote in Verbindung mit einem geringen Vertrauen der Kunden zu ausländischen Unternehmen zurückzuführen ist.
- 6.9 In dem Sachverständigenbericht werden die Schwierigkeiten untersucht, mit denen derzeit die Eröffnung eines Kontos verbunden ist, u.a. die rechtlichen und regulatorischen Hindernisse wie z.B. die Verpflichtung, sich persönlich auszuweisen, die nach Aussage der Bank eine Folge des Geldwäschegesetzes ist; die Kunden weisen auf die geringe Transparenz der Informationen über die Angebote und der notwendigen Dokumentation hin. Nach Auffassung der Kunden ist es unerlässlich, das Recht auf die Eröffnung eines Girokontos festzuschreiben, wie dies in der Gesetzgebung einiger europäischer Länder der Fall ist, da ohne ein solches Konto die Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben nicht möglich ist. Die

Banken haben zu diesem Punkt die Vertragsfreiheit als Grundprinzip der Marktwirtschaft in Feld geführt, die in vielen Verfassungen verankert ist.

- 6.10 Der EWSA will keine Verfassungsdebatte lostreten, hält es aber für wichtig, die Kluft zwischen den Finanzunternehmen und den Kunden zu verringern. Angesichts der Tatsache, dass es einigen demokratischen und marktwirtschaftlich ausgerichteten Ländern gelungen ist, Mindestrechte für Verbraucher und Bürger wie z.B. den Rechtsanspruch unbescholtener Gebietsansässiger auf ein Bankkonto als ein Bürgerrecht festzuschreiben, wäre es durchaus vorstellbar, dass diese beispielhaften Praktiken unter Abstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten eine gemeinsame Errungenschaft der Union werden könnten. Diese hat sich in der Vergangenheit häufig nachahmenswerte Maßnahmen der einzelnen Rechtssysteme zu eigen gemacht und europaweit verbreitet. Der EWSA hat in einer früheren Stellungnahme dafür plädiert, dass ein solcher Rechtsanspruch allgemein Gültigkeit haben sollte⁸.

7. Ziele und Maßnahmen

Niedrigere Preise und mehr Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher

- 7.1 Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass durch die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für eine größere Mobilität der Verbraucher in zweierlei Hinsicht eine Verbesserung erreicht werden kann: ein breiteres Angebot an Wahlmöglichkeiten zur Erfüllung sehr viel unterschiedlicherer Bedürfnisse, und zwar zu wettbewerbsfähigen Preisen.
- 7.2 Aus diesem Grunde werden im Privatkundensektor gegenwärtig Initiativen durchgeführt, um insbesondere zu prüfen, ob die sogenannte Übertragbarkeit von Bankkonten verbessert werden kann. Außerdem wird die Möglichkeit geprüft, eine Richtlinie zur Verbesserung der Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen vorzuschlagen.
- 7.2.1 Die Übertragbarkeit des Girokontos darf nach Ansicht des EWSA nicht mit der einheitlichen europäischen Kontonummer verwechselt werden. Die Einführung der einheitlichen europäischen Nummer wäre mit enormen und absolut ungerechtfertigten Kosten verbunden, die letztendlich zu Lasten der Verbraucher gehen würden. Die Übertragbarkeit muss sich auf sämtliche Transaktionen im Zusammenhang mit dem Konto - wie z.B. Daueraufträge, Einzugsermächtigungen, Wertpapierkonten usw. - beziehen, aber sicherlich nicht auf die Beibehaltung der Nummer. Die Umsetzung des Europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) auf Gemeinschaftsebene stützt sich auf die derzeitige IBAN und die CIN-Prüfziffer, die unverändert beibehalten werden muss. Die Bankunternehmen müssen nach besten Kräften zusammenarbeiten, um die Mobilität der Konten und die Transferierbarkeit der Verbindungen zu gewährleisten, unter anderem auch über Verhaltenskodizes und Vereinbarungen zwischen den Banken, wie sie in einigen Ländern bereits bestehen.

⁸ Idem.

7.3 Der EWSA ist ebenfalls der Meinung, dass die Hemmnisse für die Mobilität der Verbraucher aufmerksam auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden müssen; dies gilt z.B. für Kontoschließungsgebühren, wenig transparente Informationen oder auch für Vertragskonstrukte für Finanzdienstleistungen, die zu stark darauf ausgerichtet sind, den Kunden vom Wechsel des Produkts oder des Anbieters abzuschrecken. Er unterstreicht allerdings, dass es auch technische und normative, rechtliche und steuerliche Beschränkungen gibt, die häufig nur schwer zu überwinden sind, um die Mobilität der Verbraucher in dem Umfang zu ermöglichen, wie die Kommission dies vorsieht. Eine weitere Schwierigkeit ist das Fortbestehen anderer Währungen neben dem Euro. Zahlreiche Mitgliedstaaten gehören noch nicht zur Euro-Zone, was zu den beschriebenen Schwierigkeiten noch hinzukommt.

7.4 So werden insbesondere Bemühungen zur Schaffung einheitlicher Bedingungen im Finanzdienstleistungssektor auch durch Barrieren behindert, die von den staatlichen Behörden in dem an sich berechtigten Bemühen geschaffen wurden, einen möglichst guten Verbraucherschutz zu gewährleisten. Die Kommission kündigt an, dass sie alle Hemmnisse für die freie Auswahl, die nicht nach strengen Maßstäben gerechtfertigt sind, unterbinden will. Nach Ansicht des Ausschusses muss beim Thema einheitlicher Verbraucherschutz allerdings mit Bedacht vorgegangen werden, da die EU-Mitgliedstaaten kulturell und sozial nicht so einheitlich sind, dass ein stark dirigistisches Vorgehen auf zentraler Ebene gerechtfertigt wäre.

8. **Stärkung des Verbrauchervertrauens**

8.1 Der Handel mit Finanztransaktionen und Finanzdienstleistungen ist dann möglich, wenn zwischen den Parteien eine solide Vertrauensgrundlage besteht. Die Kommission weist darauf hin, dass die europäischen Verbraucher nach wie vor Bedenken gegen die Risiken grenzübergreifender Aktivitäten haben und den bestehenden rechtlichen Schutz mit Misstrauen betrachten. Volle Mobilität der Verbraucher kann erst erreicht werden, wenn diese wirklich davon überzeugt sind, dass der rechtliche Schutz unabhängig vom Ort des Erwerbs der Dienstleistungen und vom Absatzweg sichergestellt ist.

8.2 Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass zur Erreichung dieses Ziels folgende Themen angegangen werden müssen: Schutz der Verbraucherinteressen, Schaffung eines klaren und sicheren Rechtsrahmens, Sicherung des Zugangs zu angemessenen außergerichtlichen Schlichtungssystemen und Förderung solider Finanzintermediäre.

8.3 Der Schutz der Verbraucherinteressen ist ein heikles Thema, da es - wie bereits ausgeführt - nicht leicht ist, einen Rechtsrahmen festzulegen, der sich an die Vorstellungen und Erfordernisse aller Mitgliedstaaten anpassen lässt: Die Schwierigkeiten bei der Harmonisierung der Schutzbestimmungen, die z.B. bei der Überarbeitung der Richtlinie über den Verbraucherkredit zutage getreten sind, können bei den Verbrauchern den Eindruck erwecken, dass das Schutzniveau stark davon abhängt, in welchem Mitgliedstaat eine Finanzdienstleistung erworben wird.

- 8.4 Was die Rechtssicherheit für vertragliche Schuldverhältnisse angeht, ist im Übereinkommen von Rom aus dem Jahr 1980 festgelegt, dass das auf den Vertrag anzuwendende Recht im Prinzip von den Parteien selbst gewählt wird. Derzeit wird eine Änderung dieses Grundsatzes geprüft, um das Recht des Landes, in dem der Verbraucher seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, auf den Vertrag anzuwenden, wenn der Anbieter seine gewerbliche Tätigkeit auf dieses Land ausrichtet. Allerdings ist die Anwendung des Rechts des Landes, in dem der Verbraucher seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hat, für das Angebot von Finanzprodukten in anderen Mitgliedstaaten sicherlich nicht förderlich.
- 8.5 Durch die klare Definition dieses Grundsatzes kann sicherlich das Vertrauen der Verbraucher in die Rechtsvorschriften gefördert werden, wenngleich sich dies nur teilweise mit dem im Grünbuch vorgesehenen Konzept der Mobilität der Verbraucher vereinbaren lässt. Die Kommission ist der Auffassung, dass die grenzüberschreitende Mobilität der Finanzintermediäre nicht ausreicht, sondern dass auch die Verbrauchermobilität gefördert werden muss: der neue Grundsatz würde eine generelle und unmissverständliche Regelung dann erlauben, wenn die Finanzintermediäre ihre gewerbliche Tätigkeit auf die Verbraucher anderer Staaten ausrichten, nicht aber, wenn sich die Verbraucher von sich aus an Dienstleistungserbringer in anderen Staaten wenden.

9. **Stärkung der Verbraucher**

- 9.1 Im Grünbuch wird zu Recht festgestellt, dass die Verbraucher häufig Bedenken äußern, dass eine zu große Auswahl an Produkten verwirrend wirken und ihnen die Auswahl des für ihre Bedürfnisse am besten geeigneten Produkts erschweren könnte. Es ist richtig, dass nur gut informierte Verbraucher mit einer guten Finanzkompetenz die Möglichkeiten einer größeren grenzüberschreitenden Mobilität im Binnenmarkt auch tatsächlich zu ihrem Vorteil nutzen können.
- 9.2 Das Grünbuch unterstreicht, dass die durchschnittliche Finanzkompetenz der Verbraucher im Allgemeinen niedrig ist und die Fähigkeit, die richtigen finanziellen Entscheidungen zu treffen, stark beeinträchtigt. Hinzu kommt noch die weitverbreitete Auffassung, dass die bereitgestellten Informationen zwischen den beiden Extremen schwanken, also entweder unzureichend oder zu komplex sind.
- 9.3 Diese Probleme könnten zumindest teilweise überwunden werden, wenn die Verbraucher bei ihren Entscheidungen unabhängige Beratungsdienste in Anspruch nehmen könnten, wie dies bereits in Zypern und dem Vereinigten Königreich versuchsweise der Fall ist; diese Möglichkeit wird mit der MiFID (Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente) auf die anderen Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Sie wird nicht verbindlich vorgeschrieben, sondern eine Alternative zu den von den Finanzintermediären angebotenen Beratungsdiensten sein. Derzeit suchen die Verbraucher vielfach Rat beim Anbieter der Finanzdienstleistung, und zwar wahrscheinlich auf Grund des Vertrauensverhältnisses, das die Erbringung einer Finanzdienstleistung voraussetzt, oder weil für die Beratung durch den Anbieter keine ausdrücklich

angegebenen Kosten entstehen. Man muss sich jedoch darüber im Klaren sein, dass eine Beratung, die nicht unabhängig ist, u.U. durch einen latenten Interessenkonflikt beeinflusst wird und ihren Nutzen zum Wohl des Verbrauchers daher nicht voll entfalten kann.

- 9.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass nur Verbraucher mit einer ausreichenden Finanzkompetenz richtig begreifen können, wie komplex die Erfüllung der finanziellen Bedürfnisse sein kann, und deshalb auch den besonderen Nutzen einer kompetenten und unabhängigen Finanzberatung ermessen können. Es ist daher unverzichtbar, nicht nur diese Finanzkompetenz zu fördern, sondern auch die Sparer zu verantwortungsvollen Entscheidungen anzuhalten. Experten sprechen bereits von einem "Finanzanalphabetismus": Viele Menschen verlieren den Überblick und können keine eigenverantwortlichen Entscheidungen über ihre finanzielle Absicherung treffen, was ökonomische Verluste zur Folge haben kann. Die Schule könnte die nachkommenden Generationen dabei unterstützen, grundlegende finanzielle Kompetenzen zu erwerben, damit sie bei künftigen Investitionsentscheidungen bewusst Entscheidungen treffen können, ohne dass damit die Haftung der Finanzmarktakteure beschränkt werden soll.
- 9.5 Große Aufmerksamkeit muss der Werbung geschenkt werden, insbesondere der Internet-Werbung. Zu häufig sind starke Abweichungen zwischen den tatsächlichen Merkmalen von Finanzprodukten und den Renditeversprechen festgestellt worden, die nur dem Zweck dienen, die Verbraucher zur Investition in bestimmte Finanzprodukte zu verleiten. Es muss jedoch festgehalten werden, dass derartige Randerscheinungen nur selten die traditionellen Finanzintermediäre wie Banken und Versicherungen betreffen, die auf gute Beziehungen zu ihren Kunden bedacht sind und außerdem strengen Bestimmungen und Kontrollen unterliegen. Neue Wettbewerber agieren nicht immer in einem festen Rechtsrahmen und unterliegen nicht immer strengen Aufsichtsbestimmungen. All dies schwächt die Position der Verbraucher.

Brüssel, den 16. Januar 2008

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI