



2016/2056(INI)

25.5.2016

ENTWURF EINES BERICHTS

über das Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden
(2016/2056(INI))

Ausschuss für Wirtschaft und Währung

Berichtersteller: Olle Ludvigsson

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	8

ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden (2016/2056(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 11. Mai 1999 mit dem Titel „Umsetzung des Finanzmarktrahmens: Aktionsplan“ (der Aktionsplan für Finanzdienstleistungen) (COM(1999)0232),
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 31. Januar 2007 mit dem Titel „Untersuchung des Retail-Bankgeschäfts gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht)“ (COM(2007)0033),
- unter Hinweis auf das Grünbuch der Kommission vom 30. April 2007 über „Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt“ (COM(2007)0226),
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2008/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates¹,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001²,
- unter Hinweis auf das Grünbuch der Kommission vom 11. Januar 2012 mit dem Titel „Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlung“ (COM(2011)0941),
- unter Hinweis auf den Bericht der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung von 2014 über bewährte Praktiken in Bezug auf Vergleichswebsites,
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010³,
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU⁴,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste

¹ ABl. L 133 vom 22.5.2008, S. 66.

² ABl. L 266 vom 9.10.2009, S. 11.

³ ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 34.

⁴ ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349.

für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG¹,

- unter Hinweis auf die Richtlinie 2009/65/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/91/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Änderung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) im Hinblick auf die Aufgaben der Verwahrstelle, die Vergütungspolitik und Sanktionen²,
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen³,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte⁴,
- unter Hinweis auf den Bericht der Kommission vom 8. August 2014 über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) (COM(2014)0509),
- unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2015/751 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge⁵,
- unter Hinweis auf die Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG⁶,
- unter Hinweis auf die Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (Neufassung)⁷,
- unter Hinweis auf das Grünbuch der Kommission vom 10. Dezember 2015 über Finanzdienstleistungen für Privatkunden – Bessere Produkte, größere Auswahl und mehr Möglichkeiten für Verbraucher und Unternehmen (COM(2015)0630),
- gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung,
- unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung und die Stellungnahme des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (A8-

¹ ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73.

² ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 186.

³ ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 214.

⁴ ABl. L 352 vom 9.12.2014, S. 1.

⁵ ABl. L 123 vom 19.5.2015, S. 1.

⁶ ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35.

⁷ ABl. L 26 vom 2.2.2016, S. 19.

0000/2016),

- A. in der Erwägung, dass die Dynamik der Finanzdienstleistungsmärkte für Privatkunden, die sich durch eine Kombination aus hoher Konzentration und unzureichendem Wettbewerb auszeichnen, in vielen Mitgliedstaaten tendenziell zu einer begrenzten Auswahl und einem geringen Kosten-Nutzen-Verhältnis führt;
- B. in der Erwägung, dass die Weiterentwicklung des Finanzdienstleistungsmarkts für Privatkunden auf EU-Ebene nicht nur wichtige und fruchtbare grenzüberschreitende Tätigkeiten fördern würde, sondern auch mehr Spielraum für gesunden Wettbewerb auf nationaler Ebene schaffen würde;
- C. in der Erwägung, dass der durch Digitalisierung und Innovationen in der Finanztechnologie verursachte schnelle Wandel nicht nur neue und oft bessere Finanzprodukte für Verbraucher schafft, sondern auch wesentliche Herausforderungen in Bezug auf Sicherheit, Datenschutz, Verbraucherschutz und Besteuerung mit sich bringt;
 - 1. begrüßt das Grünbuch der Kommission über Finanzdienstleistungen für Privatkunden (die definitionsgemäß auch Versicherungen umfassen) und die lebhafte und produktive Debatte, die es bisher hervorgerufen hat;
 - 2. ist die Ansicht, dass die Grünbuch-Initiative zum richtigen Zeitpunkt kommt, besonders wenn man die Notwendigkeit bedenkt, in allen Phasen der politischen Entscheidungsfindung proaktiv zu arbeiten, um Entwicklungen auf solch einem innovativen und sich schnell wandelnden Markt verfolgen und lenken zu können;
 - 3. betont, dass positive Entwicklungen auf diesem Markt unbedingt unterstützt werden müssen, indem gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen und erhalten werden, bei denen die Regeln möglichst unabhängig von Technologie und Geschäftsmodell sind; weist darauf hin, dass ein solcher Ansatz nicht zuletzt erforderlich ist, um neuen und innovativen KMU eine faire Chance zu geben;
 - 4. betont, dass die Grünbuch-Initiative – insbesondere aufgrund des geringen Verbrauchervertrauens und der geringen Verbraucherzufriedenheit – nur Erfolg haben kann, wenn dabei ein deutlicher Schwerpunkt auf die Schaffung eines EU-Marktes gelegt wird, auf dem gut geschützte Verbraucher Zugang zu transparenten und einfachen Produkten mit gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis haben;
 - 5. weist erneut darauf hin, dass alle auf dem Grünbuch basierenden Initiativen mit einer verstärkten Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung im Einklang stehen sollten;
 - 6. nimmt die zunehmende Komplexität von Finanzprodukten für Privatkunden zur Kenntnis; beharrt darauf, dass Initiativen und Instrumente entwickelt werden müssen, die es Verbrauchern ermöglichen, aus der Bandbreite der ihnen zur Verfügung stehenden Produkte sichere und einfache Produkte zu ermitteln; unterstützt Initiativen wie das Basisinformationsblatt für Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) und das Basisinformationsblatt für verpackte Anlageprodukte und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP);

7. verweist auf die aktuellen Entwicklungen beim Rechtsrahmen für den Bankensektor, insbesondere die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme; beharrt auf, dass Verbraucher uneingeschränkt über die Auswirkungen der neuen Vorschriften unterrichtet werden müssen;
8. betont nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass ansonsten positive Digitalisierungsprozesse zu Ausschlusstendenzen führen können, dass die Perspektive der Einbindung in das Finanzsystem immer beachtet werden sollte und dass Maßnahmen ergriffen werden sollten, um dafür zu sorgen, dass alle Verbraucher zumindest Zugang zu den wesentlichsten Finanzdienstleistungen haben;
9. weist darauf hin, dass die Mitarbeiter mit Kundenkontakt bei Finanzinstituten eine entscheidende Rolle spielen, wenn es darum geht, Dienstleistungen für Privatkunden für alle Gesellschaftsschichten und für Verbraucher in ganz Europa zu öffnen; hebt hervor, dass solche Mitarbeiter grundsätzlich die notwendigen Schulungen und die Zeit bekommen müssen, die nötig sind, um Verbraucher sorgfältig beraten zu können, und dass sie keinen Verkaufszielen oder Anreizen unterliegen sollten, die ihre Beratung beeinflussen oder verzerren könnten;
10. betont, dass es im Interesse eines effizienten und dynamischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen keine unnötigen oder ungerechtfertigten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets geben sollte;
11. stellt fest, dass die Kapazität zur Erfassung und Analyse von Daten auf EU-Ebene in diesem Bereich wahrscheinlich gestärkt werden muss; stellt fest, dass einige der vielversprechendsten Ideen im Grünbuch umfassend und angemessen empirisch untermauert werden müssen, bevor zum Gesetzgebungsverfahren übergegangen werden kann;

Kurzfristige Prioritäten

12. betont, dass die Durchsetzung von EU- und nationalen Rechtsvorschriften zu Finanzen und Verbraucherschutz gestärkt werden muss; betont, dass die europäischen Aufsichtsbehörden ihre Tätigkeiten im Bereich Verbraucherfragen verstärken sollten und dass die verantwortlichen Agenturen in einer Reihe von Mitgliedstaaten anfangen sollten, in diesem Bereich aktiver und kompetenter zu arbeiten;
13. fordert die Kommission auf, ihr Vorgehen gegen Diskriminierung aufgrund des Wohnsitzes auf dem europäischen Markt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden zu intensivieren und die geplanten allgemeinen Vorschläge zur Beendigung von ungerechtfertigtem Geoblocking bei Bedarf durch weitere Gesetzgebungsinitiativen, die speziell auf den Finanzsektor abzielen, zu ergänzen;
14. fordert die Kommission nachdrücklich auf, unter anderem auf Grundlage der Struktur der Richtlinie über Zahlungskonten und der Analyse des Versicherungssektors durch die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung einen in Einzelschritte gegliederten Aktionsplan für den Aufbau eines gut organisierten und einfach zu nutzenden europäischen Vergleichsportals zu erarbeiten, das die meisten oder alle Teile des Finanzdienstleistungsmarkts für

Privatkunden abdeckt;

15. fordert die Kommission unter anderem im Zusammenhang mit der Richtlinie über Zahlungskonten auf, die Vorschriften, Gepflogenheiten und Nicht-Gepflogenheiten zu erfassen, die für innerstaatliche und grenzüberschreitende Kontenwechsel in allen Teilen des europäischen Finanzdienstleistungsmarkts für Privatkunden gelten, und eine schlüssige und umfassende Strategie vorzulegen, um Verbrauchern den Wechsel zu erleichtern;
16. fordert die Kommission auf, die verwirrenden und manchmal irreführenden Praktiken genauer zu untersuchen, mit denen Verbraucher konfrontiert sind, wenn sie Kartenzahlungen mit einer Währungsumrechnung vornehmen, und eine schlüssige Lösung vorzulegen, die es Verbrauchern – auch in der Praxis – ermöglichen würde, die Situation vollständig zu verstehen und zu kontrollieren;
17. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, unter anderem durch eine sorgfältige Umsetzung der eIDAS-Verordnung und der neuen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche ein allgemeines Umfeld zu schaffen – was absolut machbar sein sollte –, in dem robuste Sicherheitsanforderungen mit fairen und einfachen Verfahren kombiniert werden, mit deren Hilfe Verbraucher sich selbst identifizieren können;
18. fordert die Kommission auf, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Plan zu erarbeiten, um ein koordiniertes Netzwerk nationaler zentraler Anlaufstellen zu schaffen, das Finanzunternehmen im Privatkundenbereich unterstützen würde, die die grenzüberschreitenden Geschäftsmöglichkeiten besser nutzen möchten;

Langfristige Erwägungen

19. fordert die Kommission auf, genauer zu untersuchen, welchen Nutzen und welche Kosten es mit sich bringt, die innerstaatliche und grenzüberschreitende Portabilität in verschiedenen Bereichen des Finanzdienstleistungsmarkts für Privatkunden (z. B. in Bezug auf Versicherungsprodukte und Kontonummern) sicherzustellen;
20. legt der Kommission nahe, während sie für Finanzstabilität sorgt, die Schaffung eines stärkeren Binnenmarkts für Hypotheken und Verbraucherkredite voranzutreiben, dabei jedoch vorsichtig vorzugehen und Erwägungen in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre und Datenschutz gegenüber verbessertem grenzüberschreitendem Zugang zu besser abgestimmten Kreditdatenbanken abzuwägen und dafür zu sorgen, dass sich Vorfälle in Verbindung mit der Kreditvergabe, bei denen Verbraucher einem unverhältnismäßigen Währungsrisiko ausgesetzt wurden, sich nicht wiederholen;
21. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Bei der Betrachtung der Initiative zu Finanzdienstleistungen für Privatkunden ist der Berichterstatter davon überzeugt, dass das Vorgehen der Kommission richtig ist. Mit diesem Verfahren wurde eine angemessene Vorgehensweise gewählt. Es gibt mindestens drei Gründe dafür, dass das Grünbuch zum richtigen Zeitpunkt vorgelegt wurde:

Erstens: Wenn die neuen Rechtsvorschriften auf einem sich so schnell ändernden Marktes gut funktionieren sollen, müssen hier und jetzt Maßnahmen ergriffen werden: in den späteren Phasen des Politikzyklus. Das ist ein wesentlicher Aspekt des Grünbuchs. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Maßnahmen der Stufe 2 angemessen und geeignet sind. Die Umsetzung auf nationaler Ebene muss genau verfolgt werden. Von Anfang an muss eine angemessene Beurteilung vorbereitet werden. Es ist wichtig, die in der Praxis auftretenden Probleme und Möglichkeiten möglichst früh zu ermitteln. Im Grünbuch werden eine Reihe von Aspekten genannt, bei denen es sinnvoll wäre, die Rechtsvorschriften, die jetzt eingeführt werden, in den nächsten Jahren zu ergänzen. Damit das möglich ist, muss der aktuelle Stand jederzeit bekannt sein. Insgesamt stellt die Initiative der Kommission einen dynamischen Ansatz zur Politikgestaltung dar, was in diesem Bereich wohl notwendig ist.

Zweitens ist offensichtlich, dass zwar in den letzten Jahren viel getan wurde, dass aber noch mehr noch zu tun ist. Der Aufbau eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden ist bisher noch nicht besonders weit vorangeschritten. In Bezug auf die Mehrzahl der Finanzprodukte für Privatkunden gibt es immer noch 28 unterschiedliche und nicht besonders wettbewerbsorientierte einzelstaatliche Märkte. Aufgrund einer Vielzahl von Hindernissen ist die grenzüberschreitende Tätigkeit immer noch begrenzt. Das ist schlecht für Verbraucher, für innovative Unternehmen und für die Funktion der europäischen Wirtschaft insgesamt. Es gibt ein riesiges Potenzial, das derzeit noch nicht ausgeschöpft wird.

Drittens kommt das Grünbuch auch deshalb zum richtigen Zeitpunkt, weil die Digitalisierung jetzt rasch neue Möglichkeiten eröffnet. Wenn richtig damit umgegangen wird, könnte die Digitalisierung genau die Impulse schaffen, die benötigt werden, um die Hindernisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten abzubauen. Es gibt jetzt eine reelle Chance, in ganz Europa ansässige Finanzakteure mit in ganz Europa wohnhaften Verbrauchern zusammenzubringen. Diese günstige Gelegenheit für den Binnenmarkt sollte man sich nicht entgehen lassen.

Vor diesem Hintergrund gibt es einige wesentliche Herausforderungen, die bewältigt werden müssen, um die Agenda für Finanzdienstleistungen für Privatkunden voranzubringen:

Eine Herausforderung besteht darin, die Kapazität zur Erfassung und Analyse von Daten auf EU-Ebene zu stärken. Auch wenn eine Reihe der Ideen im Grünbuch vielversprechend aussehen, müssen die meisten durch umfassende und angemessene empirische Informationen untermauert werden, bevor zu einem Gesetzgebungsverfahren übergegangen werden kann. Allgemein ist in diesem Bereich anzumerken, dass der empirische Teil der Folgenabschätzungen der Kommission teilweise besser sein könnte.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, die Identifizierung praxistauglich zu machen. Zu dieser Frage sind in den nächsten Jahren umfassende Tätigkeiten erforderlich. Derzeit schaffen Probleme mit der Identifizierung zahlreiche Hindernisse für die Entwicklung neuer Dienstleistungen und bei vielen Arten von grenzüberschreitenden Situationen. Auch

Technologien zur Authentifizierung sind hierbei ein Aspekt. Es sind abgestimmte Maßnahmen erforderlich. Die Auslegung der Bestimmungen gegen Geldwäsche muss innerhalb eines engeren europäischen Rahmens für eine sichere und effiziente Identifizierung abgestimmt werden. Das ist keine einfache Aufgabe, muss aber gemacht werden.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und zu erhalten. Jede auf dem Grünbuch basierende Gesetzgebungsinitiative muss möglichst unabhängig von Technologie und Geschäftsmodell sein. Das ist die einzige robuste und nachhaltige Vorgehensweise, wenn man es mit einem sich so schnell entwickelnden Markt zu tun hat. Wer auf diesem Markt gewinnt oder verliert, sollte nicht von Politikern entschieden werden, sondern von den Verbrauchern, die die betreffenden Finanzprodukte tatsächlich nutzen.

Ebenfalls betont werden muss die Herausforderung, dafür zu sorgen, dass es keine unnötigen oder ungerechtfertigten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets gibt. Damit der Binnenmarkt wirklich effizient ist, muss seine Integrität auch in dieser Hinsicht gewahrt werden.

Eine letzte Herausforderung besteht darin, dafür zu sorgen, dass alle einbezogen werden. Finanzielle Exklusion ist ein weit verbreitetes und ernsthaftes Problem in Europa. Ohne angemessenen Zugang zumindest zu den grundlegendsten Finanzdienstleistungen wird das Leben sehr schwierig. Bei allen Maßnahmen im Bereich der Finanzdienstleistungen für Privatkunden muss die Perspektive der Inklusion berücksichtigt werden. Ein übergeordnetes Ziel muss konsequent darin bestehen, Exklusion zu verringern. Die neue Richtlinie über Zahlungskonten, die in diesem Herbst vollständig umgesetzt werden soll, wird jedem Verbraucher ein Recht auf ein Konto mit grundlegenden Zahlungsfunktionen verleihen. Auch wenn das ein mutiger Schritt in die richtige Richtung ist, ist es noch lange nicht genug. Hier muss noch viel mehr getan werden.

Es liegt viel Arbeit vor uns. Der Aufbau eines gut funktionierenden Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen für Privatkunden ist ein umfassendes Projekt. Gleichzeitig ist es eindeutig ein lohnenswertes Projekt. Es ist ein offensichtliches Beispiel dafür, dass die EU echten Mehrwert schafft.