



Positionspapier der Finanzplatz München Initiative

anlässlich des Gespräches mit der EU-Generaldirektion für Verbraucherschutz
am 12.06.2008

A. Kernaussagen

I. EU-Verbraucherschutzpolitik im Finanzdienstleistungsbereich

- Verbraucherschutzpolitik sollte sich am Leitbild des mündigen, aufgeklärten Verbrauchers orientieren.
- EU-weite Harmonisierung aller Verbraucherschutzbestimmungen sollte vorangetrieben werden.

II. Neue EU-Antidiskriminierungsrichtlinie

- Neue EU-Antidiskriminierungsrichtlinie darf bei Finanzdienstleistungsinstituten sachgerechte Differenzierungen nicht unmöglich machen.

III. Europäische Sammelklage bei Verbraucherangelegenheiten

- Vor Einführung und Umsetzung EU-weiter kollektiver Klageinstrumente sollten die Erfahrungen einzelner Staaten mit den dort gerade eingeführten kollektiven Klageinstrumenten abgewartet und außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen gestärkt werden.
- Amerikanische Verhältnisse müssen vermieden werden: von kollektiven Klageinstrumenten darf kein Erpressungspotential ausgehen; Missbräuche müssen ausgeschlossen sein.
- Die FPMI lehnt die Einführung von Verbraucher-Sammelklagen ab. In einem ersten Schritt könnten jedoch die bereits bestehenden nationalen kollektiven Rechtsschutzinstrumente für „Gruppenvertreter“ aus anderen EU-Mitgliedstaaten geöffnet werden. Falls erforderlich, wäre dann in einem zweiten Schritt auch die Einführung von Musterklageverfahren denkbar.



Finanzplatz München Initiative

- Die Bestrebungen zur Einführung kollektiver Klageinstrumente für Verbraucher im Bereich des Wettbewerbs- und Verbraucherrechts müssen aufeinander abgestimmt werden. Vor Einführung von Musterklageverfahren im Bereich des Verbraucherrechts sollten erst die Erfahrungen aus dem Wettbewerbsrecht abgewartet und analysiert werden.

IV. Initiativen der Kommission zur Erhöhung der Kundenmobilität

- Eine Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft zur Erhöhung der Kundenmobilität ist auf europäischer Ebene zu begrüßen, kann aber nur grundlegende Leitlinien vorgeben.
- Diese Leitlinien sind durch Selbstverpflichtungen jeweils auf nationaler Ebene auszufüllen.
- In diesem Sinne sind bestimmte Rahmenbedingungen für einen Wechsel der Geschäftsverbindung anzuerkennen.
- Die Portabilität der Kontonummer ist dagegen abzulehnen.

V. Call for Evidence – Konsultation zu Ersatz-Anlageprodukten für Kleinanleger

- Die in den geltenden EU-Vorschriften enthaltenen Schutzbestimmungen bieten – in Verbindung mit den nationalen Regelungen – einen ausreichenden Rahmen für den Anlegerschutz und sind gut auf die verschiedenen Produktarten zugeschnitten.
- Ein neues horizontales Rechtsinstrument für alle Produktarten würde den unterschiedlichen Anforderungen an die jeweiligen Produktarten nicht gerecht.
- MiFID und die Versicherungsvermittlerrichtlinie sollten sich zunächst bewähren, bevor über weitere Verschärfungen des Verbraucherschutzes nachgedacht wird.

VI. Einheitliches europäisches Vertragsrecht

- Die FPMI befürwortet und unterstützt Bestrebungen zur Schaffung einer Basis für ein einheitliches Europäisches Vertragsrecht.



Finanzplatz München Initiative

- Die Grundsätze der Vertragsfreiheit müssen respektiert werden.
- Im Interesse einer überschaubaren Systematik ist es wünschenswert, zunächst die Grundlagen des Vertragsrechts (z.B. Vertragsabschluss, Pflichtenkataloge und Sanktionen für Pflichtverletzungen) einheitlich zu regeln.

VII. Hypothekarkredit

- Anstelle einer Richtlinie für Hypothekarkredite und einer verbindlichen Ausgestaltung des freiwilligen wohnungswirtschaftlichen Verhaltenskodex befürwortet die FPMI eine Überarbeitung des Verhaltenskodex, damit dieser EU-weit von den Kreditinstituten angewendet werden kann.
- Ein Recht zur jederzeitigen Kreditrückzahlung – selbst wenn hierbei ein Ausgleichsanspruch des Hypothekarkreditgebers vorgesehen wird – lehnt die FPMI mit Nachdruck ab.
- Die EU-Kommission sollte sich vordringlich der Schaffung eigener Hypothekenzweitmärkte, der Erweiterung der Refinanzierungsbasis und dem Ausbau der Refinanzierungsinstrumente widmen. Dies dient dem Ausbau stabilitätssichernder Rahmenbedingungen für die europäischen Hypothekarkreditmärkte.
- Die Zulassung sog. Nicht-Banken (non-deposit taking institutions) zum Hypothekarkreditgeschäft lehnt die FPMI ab, da sie nicht den strengen Eigenkapitalvorschriften und aufsichtsrechtlichen Maßgaben wie Kreditinstitute unterliegen. Hierdurch entstünden den Nicht-Banken ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile, die sich zudem negativ auf die Finanzmarktstabilität auswirken würden. In den USA wurden 60% der Subprime-Kredite von Instituten ohne Banklizenz vergeben.



B. Erläuterungen

I. Positionen zur EU-Verbraucherschutzpolitik im Finanzdienstleistungsbereich

1. Orientierung der Verbraucherschutzpolitik am Leitbild des mündigen, aufgeklärten Verbrauchers

Die Verbraucherschutzpolitik der EU sollte sich am Leitbild des mündigen, aufgeklärten Verbrauchers orientieren. Dieses beinhaltet auch, dass der Verbraucher auf Schutzbestimmungen wie z. B. Beratungen verzichten kann. Der Verbraucher muss selbst entscheiden können, ob und in welchem Umfang er vor Abschluss eines Vertrages über Finanzdienstleistungen informiert und beraten werden will. Ein überzogener Verbraucherschutzbegriff ist zwangsläufig mit höheren Kosten verbunden, die letztendlich vom Kunden zu tragen sind. Es darf daher bei einer Harmonisierung von Verbraucherschutzbestimmungen der einzelnen Mitgliedsstaaten keine automatische Anpassung auf das höchste Verbraucherschutzniveau erfolgen, sondern bestehende Regelungen in den nationalen Rechtsordnungen müssen einer kritischen Prüfung dahingehend unterzogen werden, ob sie dem Leitbild des mündigen, aufgeklärten Verbrauchers entsprechen und tatsächlich aus Verbraucherschutzgesichtspunkten erforderlich sind.

2. EU-weite Harmonisierung der Verbraucherschutzbestimmungen

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung zur verbraucherpolitischen Strategie der EU für die Jahre 2007 bis 2013 ausführt, gibt es neben dem mangelnden Vertrauen des Verbrauchers auch regulatorische Hindernisse, die der Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes entgegenstehen. Diese regulatorischen Hindernisse bestehen insbesondere für Finanzdienstleistungen als Rechtsprodukte. So läuft derzeit ein Finanzdienstleister, der grenzüberschreitend in einem anderen EU-Mitgliedsstaat seine Produkte anbieten möchte, Gefahr, dass einzelne Regelungen in seinen Geschäftsbedingungen unwirksam sind, weil sie gegen zwingende gesetzliche Bestimmungen des anderen EU-Mitgliedstaates verstoßen. Eine Harmonisierung einzelner Verbraucherschutzbestimmungen kann diese regulatorischen Hindernisse nicht vollständig beseitigen. Erforderlich ist daher die konsequente Harmonisierung aller Verbraucherschutzbestimmungen, um den grenzüberschreitenden Vertrieb von Finanzprodukten nicht mehr zu behindern und damit den Wettbewerb zu stärken. Dabei sollte kein Mitgliedstaat strengere Maßnahmen ergreifen können als auf EU-Ebene festgelegt. Als Zwischenschritt zur Vollharmonisierung sollte eine wechselseitige Anerkennung vertragsrechtlicher Bestimmungen zwischen den Mitgliedstaaten erwogen werden.



II. Neue EU- Antidiskriminierungsrichtlinie

In ihrem Legislativ- und Arbeitsprogramm 2008 hat die EU-Kommission angekündigt, eine Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes außerhalb der Beschäftigung zu erlassen. Der EU-Kommission gehen die bisherigen Antidiskriminierungsrichtlinien nicht weit genug. Sie bemängelt, dass das Schutzniveau in Bezug auf die Diskriminierungen aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung unter dem liegt, was im Falle von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse gewährt wird. Ein Entwurf der neuen Antidiskriminierungsrichtlinie liegt noch nicht vor.

Aus Sicht der FPMI ist bei der Umsetzung dieser neuen EU-Antidiskriminierungsrichtlinie darauf zu achten, dass Finanzdienstleistern nicht vollständig untersagt wird, in ihren Verträgen nach den genannten Diskriminierungsmerkmalen zu differenzieren. Ein absolutes Differenzierungsverbot beispielsweise bei Versicherungen insbesondere nach den Merkmalen „Alter“, „Behinderung“ und „sexuelle Ausrichtung“ würde eine sachgerechte Risikoprüfung und der Tarifikalkulation unmöglich machen. Vorbildfunktion sollte insoweit die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter außerhalb des Erwerbslebens vom 13. Dezember 2004 (2004/113/EG) sein, die unter bestimmten engen Voraussetzungen eine Differenzierung nach dem Geschlecht in Versicherungsverträgen zulässt.

III. Europäische Sammelklage bei Verbraucherangelegenheiten

1. Einleitung

Die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz erarbeitet zur Zeit eine Studie zur Einführung einer europäischen Sammelklage, durch die den Verbrauchern ein erleichterter und kostengünstiger Rechtsschutz zur Verfügung gestellt und EU-weite einheitliche Standards gesetzt werden sollen. Daneben hat die Generaldirektion Wettbewerb ein Weißbuch sowie ein Arbeitspapier über Schadensersatzklagen im Wettbewerbsrecht veröffentlicht. Kunden sollen im Hinblick auf den kollektiven Rechtsschutz Zugang zu wirksamen Rechtsschutzinstrumenten erhalten, damit sie bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht volle Entschädigung erhalten. Die FPMI begrüßt grundsätzlich diese Ziele, die sowohl den Verbrauchern als auch den Unternehmen nützen können. Allerdings existieren in einigen europäischen Staaten bereits sammelklageähnliche Verfahren. Diese wurden in den meisten Staaten aber erst in den letzten Jahren eingeführt, so dass zu den einzelnen, unterschiedlichen Verfahrenstypen erst wenige praktische Erfahrungen vorliegen. Eine genaue und sorgfältige Abschätzung der Effekte dieser neuen Klagearten ist daher noch gar nicht möglich.



2. Vor Einführung EU-weiter kollektiver Klageinstrumente, deren Einführung und Umsetzung schwierige Fragen aufwerfen, sollten die Erfahrungen einzelner Staaten mit den dort gerade eingeführten kollektiven Klageinstrumenten abgewartet und außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen gestärkt werden.

Vor Einführung eines EU-weiten Instruments der Sammelklage, das tief in die einzelnen noch nicht harmonisierten Verfahrensrechtsordnungen eingreifen würde, sollte abgewartet werden, wie sich die einzelnen länderspezifischen Verfahren bewähren. Auch sollten diese gegebenenfalls weiterentwickelt werden können. Die auf die jeweiligen Rechtsordnungen und Kulturen zugeschnittenen nationalen Verfahrensordnungen berücksichtigen die Effektivität der Marktaufsicht und öffentlicher Verwaltungssysteme sowie die spezifischen historischen, politischen und sozioökonomischen Zusammenhänge. Demgegenüber steht zu befürchten, dass die Einführung einer Sammelklage auf EU-Ebene in dem bisher kaum harmonisierten Bereich des Zivilverfahrensrechts zu tiefgreifenden Wertungswidersprüchen in den nationalen Rechtssystemen führt (z.B. bezüglich Aktiv-/Passivlegitimation, Schadensersatz, Verjährung, Beweisführung, Kostenersatz). Darüber hinaus wäre grundsätzlich die Zuständigkeit der EU für diesen Themenkomplex zu klären.

Vor diesem Hintergrund sollte die Kommission ihre Bemühungen besser auf den weiteren Ausbau außergerichtlicher Streitbeilegungsmechanismen richten. Diese haben für den Verbraucher gegenüber Gerichtsverfahren drei wesentliche Vorteile:

- einfachere Handhabung
- kürzere Dauer
- geringere Kosten

3. Amerikanische Verhältnisse müssen vermieden werden

a) Von kollektiven Klageinstrumenten darf kein Erpressungspotential ausgehen.

Leidvolle Erfahrungen aus Amerika belegen, dass Sammelklagen häufig nicht primär aus Gründen des Verbraucherschutzes erhoben werden, sondern anderen strategischen oder pekuniären Zielen dienen, die insbesondere von involvierten Anwälten verfolgt werden. Von kollektiven Klageinstrumenten darf jedoch kein Erpressungspotential ausgehen. So ist beispielsweise aus den USA der Fall bekannt, wo einem BMW-Käufer wegen eines Lackschadens am Fahrzeug, der zu einer Wertminderung von 4.000,- USD führte, ein sog. Strafschadensersatz



Finanzplatz München Initiative

(„punitive damages“) von 4 Millionen USD zugesprochen wurde. In einem anderen Verfahren gegen eine Telefongesellschaft erhielten die Telefonkunden einen Fünf-Dollar-Gutschein, die Rechtsanwälte dagegen ein Honorar in Höhe von 18 Millionen USD. Einer von der Stanford Law School veröffentlichten Studie „Securities Class Actions Settlements, 2006 Review and Analysis“, ist zu entnehmen, dass die Insolvenzrate für Unternehmen, die in class actions vor amerikanischen Gerichten verklagt wurden, bei ca. 35% liegt. Mit jeder Insolvenz wurden Arbeitsplätze von Verbrauchern vernichtet.

b) Missbräuche müssen vermieden werden

Die zivilprozessualen Regelungen müssen daher Missbräuche ausschließen. Dazu gehört unabdingbar, dass keine Überkompensation eines entstandenen Schadens erfolgt. Ein Strafschadensersatzrecht („punitive damages“), das analog zum amerikanischen Recht ein Abschöpfen von Gewinnen vorsähe, wäre abzulehnen. Es stünde im Widerspruch zur europäischen Rechtstradition einschließlich der Rechtsprechung des BGH und des EuGH, die die zivilrechtliche Kompensation eines entstandenen Schadens trennt von der vom Staat zu verhängenden Strafen für etwaiges Fehlverhalten.

Darüber hinaus dürfte eine kollektive Klage erst ab einer bestimmten Anzahl von Klägern oder durch Verbraucherschutzverbände durchgeführt werden. Es muss jedoch bei dem Grundsatz bleiben, dass jeder am Rechtsverkehr Beteiligte seine Rechte selbst durchzusetzen hat. Eine kollektive Klage sollte deshalb nur dann zulässig sein, wenn sie im Interesse des allgemeinen Verbraucherschutzes erforderlich ist und dieser nicht durch individuelle Verbraucherklagen hinreichend gewährleistet werden kann. Die individuelle Klage hat den Vorteil, dass sie viel einfacher zu handhaben ist als ein Gerichtsverfahren mit zahlreichen potentiellen Anspruchsberechtigten.

Sofern Dritte (z.B. Verbraucherverbände) berechtigt sein sollen zu klagen, müssen diese über eine entsprechende Legitimierung verfügen (etwa aufgrund einer staatlichen Zulassung) und auch geeignet sein, allein im Verbraucherinteresse zu handeln.

Um die Gefahr unberechtigter Sammelklagen zu reduzieren, müsste weiterhin der Grundsatz gelten, dass der Verlierer die Verfahrenskosten zu tragen hat („loser pays rule“). Der Problematik des Kostenersatzes für das beklagte Unternehmen im Falle einer erfolglosen Klage kann durch einen Prozesskostenvorschuss oder durch Sicherheitsleistung Rechnung getragen werden.



Es muss bei dem in Europa gültigen Grundsatz bleiben, dass derjenige, der sich zur Durchsetzung von Ansprüchen auf Tatsachen beruft, diese auch beweisen muss. Soweit es einem Verbraucher nicht möglich ist, bestimmte Betriebsabläufe zu beurteilen, kann eine Beweislastumkehr in Betracht kommen. Nachdrücklich abgelehnt werden jedoch US-amerikanische Praktiken in sog. „Discovery-Verfahren, nach denen es zur Prozessöffnung bereits ausreicht, Gerüchte und vage Verdächtigungen in den Raum zu stellen, und die notwendigen Beweise ggf. später bei einer zugelassenen Durchsicht von Unternehmensunterlagen zu finden.

Ebenso darf nicht die Möglichkeit bestehen, dass je nach erwartetem Vorteil ein bestimmtes Recht bzw. ein bestimmter Gerichtsstand zur Anwendung kommt („forum shopping“). Demzufolge müssten gerade bei grenzüberschreitenden Sachverhalten mit Klägern in mehreren Ländern eindeutige Kollisionsregeln und Gerichtsstandszuständigkeiten getroffen werden. Die EU-Verordnungen ROM I (vertragliche Schuldverhältnisse) und ROM II (außervertragliche Schuldverhältnisse) gelten beispielsweise nicht für vorvertragliche Schuldverhältnisse und für Schuldverhältnisse, die aus handelbaren Wertpapieren entstehen.

4. Die Einführung von Verbraucher-Sammelklagen wird abgelehnt. In einem ersten Schritt könnten jedoch die bereits bestehenden nationalen kollektiven Rechtsschutzinstrumente für „Gruppenvertreter“ aus anderen EU-Mitgliedstaaten geöffnet werden. Falls erforderlich, wäre dann in einem zweiten Schritt auch die Einführung von Musterklageverfahren denkbar.

Es darf nicht zugelassen werden, dass mittels Sammelklagen Schadensersatzansprüche für eine nicht genau bestimmte Anzahl von Geschädigten in einer nicht genau bestimmbar Höhe geltend gemacht werden können. Dies widerspräche fundamental den europäischen Rechtstraditionen, wonach zwar ein entstandener Schaden zu ersetzen ist, aber der Geschädigte aus dem Schadensereignis keinen Gewinn ziehen soll. Wenn die Schadenshöhe nicht genau ermittelt werden müsste, bestünde die große Gefahr, dass völlig überhöhte Schadensersatzforderungen geltend gemacht werden, wie ein Blick in die USA zeigt.

Ein Sammelklageverfahren darf auch nicht dazu führen, dass die individuellen Schadenvoraussetzungen (z.B. Kausalität) und etwaige individuelle Einreden und Einwendungen des beklagten Gegners (z.B. Verjährung, Mitverschulden, Aufrechnung mit Gegenforderungen) unberücksichtigt bleiben.

In einem ersten Schritt, der schnell umzusetzen wäre, könnten die bereits bestehenden nationalen kollektiven Rechtsschutzinstrumente für „Gruppenvertreter“ (insbesondere anerkannte Verbraucherschutzorganisationen) aus anderen EU-Mitgliedstaaten geöffnet werden.



Sollte diese Öffnung nicht ausreichend sein, könnte in einem zweiten Schritt ein Musterverfahren eingeführt werden, das auf Antrag einer bestimmten Klägerzahl erfolgen würde (ähnlich dem deutschen Kapitalanlegermusterverfahrensgesetz). In einem solchen Verfahren würde das Gericht über anspruchsbegründende oder -ausschließende Voraussetzungen oder Rechtsfragen entscheiden, nicht jedoch über die Höhe eines – individuell zu ermittelnden – Schadensersatzes. Von einem Gerichtsurteil würden nur die Verbraucher profitieren, die sich rechtzeitig beispielsweise in ein Register haben eintragen lassen (opt in-Lösung).

Nach Abschluss dieses Musterverfahrens müsste dann der registrierte Verbraucher individuell den ihm gegebenenfalls entstandenen Schaden einklagen.

5. Die Bestrebungen zur Einführung kollektiver Klageinstrumente für Verbraucher im Bereich des Wettbewerbs- und Verbraucherrechts müssen aufeinander abgestimmt werden. Vor Einführung von Musterklageverfahren im Bereich des Verbraucherrechts sollten erst die Erfahrungen aus dem Wettbewerbsrecht abgewartet und analysiert werden.

Die EU-Kommission plant die Einführung kollektiver Klageinstrumente für Verbraucher sowohl im Wettbewerbs- als auch im Verbraucherrecht. Dabei scheinen die Arbeiten und Überlegungen im Bereich des Wettbewerbsrechts (Weißbuch) deutlich weiter fortgeschritten zu sein. Beide Vorhaben sind aufeinander abzustimmen.

Sofern die kollektiven Klageinstrumente im Wettbewerbsrecht weiter ausgebaut werden, sollten zunächst die Erfahrungen in diesem Bereich analysiert werden, bevor ähnliche Schritte ggf. auch im Verbraucherrecht unternommen werden. Zunächst wäre zu prüfen, ob im Verbraucherbereich ein entsprechendes Bedürfnis besteht. In vielen Fällen führt nämlich der Verstoß gegen Verbraucherschutzregelungen auch zu einem Verstoß gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen. So ist etwa die Verwendung unwirksamer Vertragsklauseln, mögen sie Allgemeine Geschäftsbedingungen darstellen oder individuell vereinbart sein, immer auch ein Wettbewerbsverstoß.

Sollten bereits für Wettbewerbsverstöße kollektive Klageinstrumente bestehen, wären im Verbraucherbereich ggf. keine weiteren kollektiven Klageinstrumente erforderlich.



IV. Initiativen der Kommission zur Erhöhung der Kundenmobilität

1. Stand der Aktivitäten der EU-Kommission

In ihrem Grünbuch über Finanzdienstleistungen im Binnenmarkt vom 30.04.2007 gelangt die Europäische Kommission zur Einschätzung, dass ein umfassender Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen insbesondere im Verbraucherbereich noch nicht besteht. Dessen Durchsetzung gehört zu den zentralen Zielen der europäischen Wirtschaftspolitik.

Eine von der Kommission eingesetzte Expertengruppe für Kundenmobilität bei Bankkonten weist in ihrem Abschlussbericht vom 5. Juni 2007 vor allem auf vier Hindernisse bei einem Wechsel der Bankverbindung hin:

- Informationsasymmetrie und mangelnde Transparenz bei Preisen
- Verwaltungsaufwendungen
- Produktkoppelungen
- Kontoschließungsgebühren

Das ergänzende Arbeitspapier zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen „Ein Binnenmarkt für das 21. Jahrhundert“ vom 20.11.2007 fordert die europäische Kreditwirtschaft auf, zunächst im Wege der Selbstregulierung bis Mitte 2008 Richtlinien für einen Wechsel der Bankverbindung zu schaffen. Zugleich wird eine gesetzliche Regelung für den Fall des Scheiterns einer Selbstverpflichtung in Aussicht gestellt.

2. Position der FPMI

Bankdienstleistungen werden von Verbrauchern überwiegend bei inländischen Anbietern nachgefragt. Wesentliche Änderungen bei den Präferenzen sind nach Einschätzung der FPMI insoweit auch in Zukunft nicht zu erwarten.

Die Mitglieder der FPMI befürworten einen grenzüberschreitenden Wettbewerb auch im Bereich des Retail-Bankgeschäftes. Dieser setzt jedoch unter den Wettbewerbern faire und umsetzbare Rahmenbedingungen voraus – auch hinsichtlich der Modalitäten bei einem Wechsel der Geschäftsverbindung.



a) Differenzierte Betrachtungsweise erforderlich

Die Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der EU-Kommission hat in ihrem Binnenmarktbericht sowie in einem im Januar 2008 anberaumten Gespräch mit Vertretern der europäischen Kreditwirtschaft betont, dass Selbstverpflichtungen der Kreditwirtschaft der Vorzug gegenüber legislativen Maßnahmen gegeben wird.

Aus Sicht der FPMI ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig. Genauso wenig, wie es einen vollharmonisierten Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Privatkunden geben wird, lassen sich Problemstellungen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten generell und verallgemeinernd auf alle Länder und Privatkundenmärkte in der EU übertragen. Insbesondere im Fall der Privatkundenmärkte werden nationale bzw. regionalspezifische Gegebenheiten immer eine besondere Rolle spielen. Ebenso müssen daher zum Wohle sowie zum Nutzen von Verbrauchern und Banken entsprechende Handlungsspielräume für differenzierte Regelungen zur Verfügung stehen, auch um dem unterschiedlichen Zahlungsverhalten in den EU-Mitgliedstaaten gerecht werden zu können.

Aus diesem Grund ist aus Sicht der FPMI die Position der EU-Kommission, der Kreditwirtschaft die Möglichkeit zur Ausarbeitung von Selbstverpflichtungen einzuräumen, ausdrücklich zu begrüßen. Nur mit Hilfe von Selbstverpflichtungen kann es gelingen, flexibel auf nationale Gegebenheiten zu reagieren und die Vielfalt der europäischen Bankenmärkte mit ihren unterschiedlichen Traditionen und Strukturen unter Vermeidung systemischer Eingriffe abzubilden. Das Instrument der Selbstverpflichtung lässt sich schnell und effizient an veränderte Marktverhältnisse anpassen, ohne – wie im Fall verbindlicher Regelungen – ein komplettes Gesetzgebungsverfahren durchlaufen zu müssen.

Aus Sicht der FPMI muss die EU-Kommission dabei jedoch zwei wesentliche Aspekte berücksichtigen. Zum einen kann die Verabschiedung von detaillierten Selbstverpflichtungen auf europäischer Ebene nicht zielführend sein. Ein einheitliches europäisches Regelwerk würde weder zum Nutzen von Kunden und Verbrauchern ausfallen, noch dürften sich die nationalen Kreditwirtschaften hierin in adäquater Weise wieder finden. Es muss vielmehr ein ausgewogener Kompromiss zwischen Verbraucherschutz und Interessen der Kreditwirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten gefunden werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die FPMI, auf europäischer Ebene grundlegende Leitlinien zu verabschieden, die erforderlichenfalls durch Selbstverpflichtungen auf nationaler Ebene im Detail auszuführen wären. Ein solches Vorgehen würde entsprechende Handlungsspielräume sicherstellen und auch dem Grundsatz der Subsidiarität in vollem Umfang entsprechen.



Es ist allerdings bereits absehbar, dass die Ausarbeitung von Selbstverpflichtungen einen angemessenen Zeitraum in Anspruch nehmen wird. Die EU-Kommission sollte daher den Zeitraum für die Ausarbeitung und die Verabschiedung von Richtlinienvorhaben als einen Vergleichsmaßstab heranziehen. Die EU-Kommission hat in ihrem Binnenmarktbericht vom 20. November 2007 allerdings dargelegt, dass die Ausarbeitung von Selbstverpflichtungen bis Juni 2008 erfolgen müsse. Diese Zeitvorgabe ist nicht realistisch. Für die Konzeption von EU-Richtlinien und daran anschließende Regelungsverfahren wird stets ein Zeitraum von mindestens einem Jahr bis eineinhalb Jahren veranschlagt. Entsprechend müsste für die Verabschiedung von grundlegenden Prinzipien bzw. Leitlinien ein Zeitraum bis Ende dieses Jahres zur Verfügung stehen.

b) Thesen im Rahmen einer Selbstverpflichtung

Zu unterscheiden sind drei Ausprägungen der Thematik Kundenmobilität, die in der aktuellen politischen Diskussion eine Rolle spielen:

- Rahmenbedingungen für den Wechsels der Geschäftsverbindung
- Portabilität der Kontonummer
- Girokonto für Jedermann

Nach Auffassung der FPMI sollten die nationalen Kreditwirtschaften im Wege einer Selbstverpflichtung Richtlinien für die zügige Abwicklung eines Wechsels der Bankverbindung aufstellen, die sich an europäischen Leitlinien orientieren. Kernaussagen auf europäischer Ebene sollten sein:

- Jede Bank ist verpflichtet, die Kündigung der Geschäftsverbindung innerhalb der vertraglich vereinbarten Fristen zu akzeptieren.
- Der Kunde wird auf Wunsch über die Modalitäten einer Beendigung der Geschäftsverbindung durch die bisherige Bank kostenlos informiert.
- Vorhandene Guthaben sind nach entsprechender Auftragserteilung unverzüglich auf die neue Bank zu übertragen.
- Ein gesondertes Entgelt für die Kontoschließung wird nicht berechnet.
- Eine Weiterleitung von auf das aufgelöste Konto eingehenden Überweisungen durch die bisherige an die neue Bank kommt ohne entsprechenden gesonderten Kundenauftrag schon aus rechtlichen Gründen nicht in Betracht.



Finanzplatz München Initiative

- Über das Angebot von Produktkoppelungen sollen Angebot und Nachfrage entscheiden.
- Eine (grenzüberschreitende) Portabilität der Kontonummer ist abzulehnen. Die Umsetzung wäre mit sehr aufwändigen und äußerst kostenintensiven IT-Anpassungen verbunden. Erforderlich wäre eine EU-weite Abstimmung der institut-sindividuellen Bankensoftware. Laut einer Studie der Unternehmensberatung BearingPoint zum Thema „Kundenmobilität bei Bankkonten“ vom Dezember 2007 beliefen sich die hierfür anfallenden Kosten auf ca. 14,7 Mrd. €. Pro wechselwilligem EU-Bürger entspräche dies der Studie zufolge einem Betrag von 10.800 €. Diese Kosten sind angesichts des sehr überschaubaren Kundenkreises, der Kontoeröffnungen im Ausland vornimmt, nicht zu rechtfertigen.
- Bestehende europarechtliche Vorgaben zur Geldwäscheprävention (dritte Geldwäscherichtlinie) werden durch die Kreditinstitute eingehalten. Auf die damit verbundene Behinderung grenzüberschreitender Geschäftsbeziehungen wird seitens der Kreditwirtschaft jedoch hingewiesen.

Die Thematik „Girokonto für Jedermann“ steht in keinem direkten Zusammenhang mit der Inanspruchnahme grenzüberschreitender Bankdienstleistungen. Hierzu bestehen in den Mitgliedstaaten nationale Regelungen. Eine Selbstverpflichtung oder gar gesetzliche Vorgabe auf europäischer Ebene ist daher abzulehnen.

V. Call for Evidence – Konsultation zu Ersatz-Anlageprodukten für Kleinanleger

Die Europäische Kommission hat eine Befragung von Interessengruppen durchgeführt, um herauszufinden, ob Unterschiede in den verschiedenen EU-Regeln zur Produktinformation und zum Vertrieb von für Kleinanleger geeigneten Anlageprodukten ein bedeutsames Risiko für den Anlegerschutz darstellen. Die Konsultation wurde Ende Januar 2008 abgeschlossen.

In einer öffentlichen Anhörung am 15. Juli 2008 in Brüssel sollen die in der Konsultation aufgeworfenen Themen mit führenden Interessenvertretern diskutiert werden. Die Kommission wird im Herbst 2008 eine Mitteilung darüber veröffentlichen, ob ein Nachweis für eine Anlegerbeeinträchtigung erbracht ist und ob die Notwendigkeit zu weiteren Schritten besteht.

Aus Sicht der FPMI wird ein Handlungsbedarf für weitere Maßnahmen auf dem Gebiet des Anlegerschutzes, insbesondere für ein neues horizontales Rechtsinstrument, nicht gesehen. Die in den geltenden EU-Vorschriften enthaltenen Schutzbestimmungen bieten in Verbindung mit den nationalen Regelungen einen



Finanzplatz München Initiative

ausreichenden Rahmen für den Anlegerschutz und sind gut auf die verschiedenen Produktarten zugeschnitten.

Eine Vergleichbarkeit der in die Befragung einbezogenen Produkte (u.a. Investmentfonds, strukturierte Schuldtitel, fondsgebundene Lebensversicherungen) ist nicht gegeben. Während beispielsweise bei einigen Produkten für den Verbraucher kurzfristige Anlageziele im Vordergrund stehen, dienen etwa Rentenversicherungen und fondsgebundene Lebensversicherungen der Altersvorsorge. Ein horizontales Rechtsinstrument für alle Produktarten würde den unterschiedlichen Anforderungen an die jeweiligen Produktarten nicht gerecht werden können.

Auch ist zu berücksichtigen, dass auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes einige Rechtsinstrumente, wie beispielsweise die MiFID und die Vermittlerrichtlinie, erst vor kurzer Zeit erlassen wurden. Diesen Legislativmaßnahmen sollten sich zunächst bewähren, bevor über weitere Verschärfungen nachgedacht wird.

VI. Einheitliches europäisches Vertragsrecht

Die FPMI begrüßt und unterstützt nach wie vor Bestrebungen zur Schaffung der Grundlagen eines einheitlichen europäischen Vertragsrechts. Sein Potenzial zur Förderung des Waren- und Dienstleistungsaustausches ist erheblich. Würde das jeweilige nationale Vertragsrecht mit seinen Unwägbarkeiten für den ausländischen Vertragspartner in den Hintergrund gedrängt, könnte insbesondere der Mittelstand von einem einheitlichen Recht profitieren.

Nach aktueller Auffassung des Europäischen Rates der Justiz- und Innenminister und offenbar auch der Kommission soll der „Gemeinsame Referenzrahmen“ lediglich eine Art „toolbox“ für die Institutionen bei der Überprüfung des Verbraucheracquis und der Erarbeitung neuer Vertragsrechtsvorschriften sein. Dennoch darf nach Ansicht der FPMI das langfristige Ziel eines einheitlichen europäischen Vertragsrechts nicht aus den Augen verloren werden. Der „Gemeinsame Referenzrahmen“ kann eine wichtige Entwicklungsstufe hin zu diesem Ziel sein.

Dies vorausgeschickt, lassen sich aus Sicht der FPMI schon heute folgende Punkte nennen, die für die weiteren Überlegungen von Bedeutung sind:

1. Grundsatz der Vertragsfreiheit muss gewahrt bleiben

Die Grundsätze der Vertragsfreiheit müssen auch in Zukunft den Ausgangspunkt eines einheitlichen europäischen Vertragsrechts bilden. Im Verhältnis zwischen Unternehmern und Verbrauchern dürfen weder die Interessen der Unternehmen



Finanzplatz München Initiative

noch die Belange der Verbraucher einseitig in den Fordergrund gestellt werden. Für den europäischen Gesetzgeber wird die Bewältigung dieses Interessenausgleichs eine besondere Herausforderung darstellen. Dies gilt bereits bei der Abgrenzung zwischen Individualvereinbarungen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Die Definition der Allgemeinen Geschäftsbedingungen und des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle sind daher von besonderer Bedeutung.

2. Einheitliche Regelung der Grundlagen des Vertragsrechts

Im Interesse einer überschaubaren Systematik ist es wünschenswert, zunächst die Grundlagen des Vertragsrechts (z.B. Vertragsabschluss, Pflichtenkataloge und Sanktionen für Pflichtverletzungen) einheitlich zu regeln.

3. Einheitlichkeit der Rechtsprechung

Ein einheitliches europäisches Vertragsrecht wird nur dann den Binnenmarkt integrieren und den zwischenstaatlichen Handel vereinfachen, wenn es von den nationalen Gerichten auch einheitlich angewandt wird. Daher ist zu prüfen, ob diese Aufgabe die Entwicklung einer neuen Gerichtsbarkeit im Rahmen des Europäischen Gerichtshofs erfordert oder ob es ausreicht, eine verlässlich funktionierende und allgemein zugängliche Datenbank (möglichst mit erforderlichen Übersetzungen) bereit zu stellen.



VII. Integration der Europäischen Hypothekarkreditmärkte

1. Erleichterung des grenzüberschreitenden Kreditangebots und der Refinanzierung

Die Untersuchungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass grenzüberschreitendes Hypothekarkreditgeschäft nicht nachfrage- sondern angebotsgetrieben ist. Es sind in erster Linie die Hypothekarkreditanbieter, die den Schritt über die Grenze gehen. Allerdings erschweren diverse Hindernisse den erfolgreichen grenzüberschreitenden Markteintritt und stellen die Erwirtschaftung des notwendigen Ertrages in Frage:

- fehlende Vertriebskanäle
- Distanz zum Kunden
- erschwerte Bonitätsprüfungen
- hohe Bearbeitungskosten durch Anpassungen an die örtlichen Marktumstände
- Umgang mit fremden Markt- und Immobilienrisiken
- unterschiedliche Grundpfandrechte
- niedrige Zinsmargen

Daher stellt sich die Frage nach dem geeigneten Geschäftsmodell, das die Entwicklung eines signifikanten grenzüberschreitenden Geschäftsvolumens ermöglicht. Global tätige Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen haben auf die Herausforderungen reagiert und gründen bzw. erwerben im Ausland Tochtergesellschaften zur Markterschließung. Sie werden dann aber nicht grenzüberschreitend tätig, sondern als lokaler Wettbewerber mit den für den jeweiligen Markt üblichen und rechtlich zulässigen Finanzprodukten.

Im Übrigen treffen weder ausländische Anbieter in Deutschland noch deutsche Anbieter im EU-Ausland bei der Hypothekarkreditvergabe oder bei der Gründung von Tochtergesellschaften bzw. Niederlassungen auf Beschränkungen. Lediglich sog. „non-deposit taking institutions“ ohne Banklizenz sind in Deutschland nicht für die Vergabe von Hypothekarkrediten zugelassen. Dies entspricht derzeit geltendem deutschen Bankaufsichtsrecht und ist nicht nur verbraucherpolitisch, sondern auch aus wettbewerbs- und bankaufsichtsrechtlichen Erwägungen geboten. In den USA wurden 60% der Subprime-Kredite von Instituten ohne Banklizenz vergeben.



Finanzplatz München Initiative

In der Schaffung von liquiden Hypothekenzweitmärkten, der Erweiterung der Refinanzierungsbasis und dem Ausbau der Refinanzierungsinstrumente sehen wir nach wie vor den derzeit einzig realistischen Weg für die Integration der Märkte. Investitionen in ausländische Hypothekenportfolien ermöglichen Risikodiversifizierung und die Optimierung der Refinanzierung. Verkehrsfähige Hypothekenforderungen, die die Abtretbarkeit grundpfandrechtlich gesicherter Forderungen erleichterten, würden die Schaffung eines liquiden Zweitmarktes entscheidend fördern.

Die Entwicklung EU-weiter Refinanzierungsstrategien würde zu größerer Kosteneffizienz führen. Für Pfandbriefe sind Immobilien in der gesamten Europäischen Union seit langem deckungsfähig. Bei der Nutzung von Mortgage Backed Securities ergeben sich jedoch komplexe rechtliche und steuerliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Gründung von Zweckgesellschaften und der Zusammenstellung von grenzüberschreitenden Hypothekarkreditportfolien. Diese Probleme werden aber in erster Linie durch nationales Forderungsabtretungs- und Steuerrecht verursacht. Sie liegen damit außerhalb der Reichweite des Weißbuch-Maßnahmekataloges. Fortschritte in diesem Bereich hängen zudem von möglichen regulativen Veränderungen der Verbriefungsmärkte ab, die derzeit von den europäischen Bankaufsichtsbehörden und der Politik als Reaktion auf die Subprime-Krise diskutiert werden.

Nachfolgend möchten wir auf einige Punkte eingehen, die aus unserer Sicht im Rahmen einer weiteren Integration der Hypothekarkreditmärkte wichtig sind:

2. Informationspflichten gegenüber Verbrauchern

Der Kodex bzw. das sog. Europäische Standardisierte Merkblatt (ESIS) gewährleistet, dass die Kunden europaweit vergleichbare, klare, korrekte und vollständige Angaben erhalten. Im Bedarfsfall werden Kunden über die Produktbeschreibung hinaus auch umfassend beraten.

Eine Ergänzung um weitere Themenbereiche wie z.B. allgemeine Warnhinweise, Informationen zu Währungs- und Kapitalbeschaffungskrediten (equity release) bzw. eine Anpassung an neueste Marktentwicklungen könnten dazu beitragen, den Kodex weiterhin als eine sinnvolle Alternative zu einer Regulierung zu erhalten. Die FPMI teilt die allgemeine Auffassung, dass die vorvertragliche Information der Verbraucher sehr wichtig ist. Zentrales Medium für die den Verbrauchern mitzuteilenden Informationen sollte EU-weit das Europäische Standardisierte Merkblatt (ESIS) sein. Dieses Merkblatt basiert auf dem Verhaltenskodex und ist in Deutschland – im Gegensatz zu einigen anderen EU-Ländern – längst eingeführt.



Finanzplatz München Initiative

3. Vorzeitige Rückzahlung

In Deutschland haben Darlehensnehmer derzeit die Wahl zwischen Darlehen mit fester Laufzeit ohne Recht auf vorzeitige Rückzahlung und solchen, die jederzeit zurückgezahlt werden können. Darlehen mit fester Laufzeit besitzen den Vorteil vergleichsweise günstigerer Zinskonditionen aufgrund der zinsgünstigen Refinanzierung durch Pfandbriefe.

Festzinsfinanzierungen sind in hohem Maße verbraucherfreundlich, da sie Planungssicherheit bieten. Mit langfristigen Zinsbindungen schützen sich Verbraucher vor Zinserhöhungen. Die Subprime-Krise zeigt, dass diese Schutzfunktion existentielle Bedeutung haben kann. Daher werden Sicherheit und Kalkulierbarkeit der Zins- und Tilgungsverpflichtungen von deutschen Kreditnehmern hoch geschätzt.

Untersuchungen haben gezeigt, dass in Deutschland die Durchschnittsmarge für Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen im Hypothekarkreditgeschäft bei nur noch 35 Basispunkten liegt. Ein so günstiges Zinsniveau ist nicht zuletzt auch deshalb möglich, da keine Zinsaufschläge für vorzeitige Rückzahlungsrisiken in Anrechnung gebracht werden müssen.

4. Schaffung einer Euro-Hypothek

Die Schaffung einer nicht akzessorischen Euro-Hypothek würde zu einer erheblichen Integration der europäischen Hypothekarkreditmärkte führen. Insbesondere würde die Euro-Hypothek für Kreditnehmer die grenzüberschreitenden Möglichkeiten der Kreditaufnahme deutlich erweitern und auch den Kreditinstituten neue, grenzüberschreitende Möglichkeiten der Refinanzierung ermöglichen.

5. Keine Zulassung von Nichtbanken

Die Zulassung sog. Nicht-Banken (non-deposit taking institutions) zum Hypothekarkreditgeschäft lehnt die FPMI ab, da sie nicht den strengen Eigenkapitalvorschriften und aufsichtsrechtlichen Maßgaben wie Kreditinstitute unterliegen. Hierdurch entstünden den Nicht-Banken ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile, die sich zudem negativ auf die Finanzmarktstabilität auswirken würden. In den USA wurden 60% der Subprime-Kredite von Instituten ohne Banklizenz vergeben.



6. Einheitliche Bewertungsstandards

Eine Harmonisierung der Bewertungsstandards ist wünschenswert, weil sie die Transparenz und Vergleichbarkeit der Wertgutachten erhöht und somit einen wichtigen Aspekt der Integration darstellt. Die Harmonisierung muss aber auf einem anspruchsvollen Niveau mit transparenten Kriterien erfolgen.

Das Festhalten an einem hohen Bewertungsstandard ist aus unserer Sicht deswegen unverzichtbar, weil nur so die Werthaltigkeit der zur Refinanzierung der Hypothekarkredite ausgegebenen Pfandbriefe sichergestellt werden kann. Würden die Bewertungskriterien aufgeweicht, würde dies zu einer Zinsverteuerung der Pfandbriefe und damit der durch Pfandbriefe refinanzierten Hypothekarkredite führen.