

**REDEBEITRAG KLAUS MÜLLER
VORSTAND DES VERBRAUCHERZENTRALE
BUNDESVERBANDS**

NORDDEUTSCHER BANKENTAG 2015

**VERBRAUCHERSCHUTZPOLITISCHE MAßNAHMEN IN DER
KREDITWIRTSCHAFT: NOTWENDIGE VORAUSSETZUNG UND
KEINE NEBENBEDINGUNG**

**AM 1. JULI 2015
LÜNEBURG**

Es gilt das gesprochene Wort

Kontakt

Verbraucherzentrale Bundesverband
Team Vorstand
Markgrafenstraße 66
10969 Berlin
vorstand@vzbv.de

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung und die Gelegenheit, die Sichtweise des Verbraucherschutzes zu den verbraucherschutzbezogenen Maßnahmen im Bereich der Kreditwirtschaft heute darlegen zu können.

Herr Prof. Dr. Baxmann, Sie haben kürzlich in der Zeitschrift *bank und markt* die Frage aufgeworfen, ob Verbraucherschutz ein notwendiges Übel sei. Sie waren, wenn ich Sie richtig zusammenfasse, zu dem Schluss gekommen, dass eine bessere Finanzbildung vieler gesetzlicher Maßnahmen überlegen sei. Nur deshalb, weil diese Bildung nicht kurzfristig zu erreichen sei, sei der Verbraucherschutz als „notwendiges“ – und demnach wohl auch nur vorübergehendes – „Übel“ unverzichtbar.

Manches was Sie geschrieben haben, teile ich. Allerdings glaube ich nicht, dass der Verbraucherschutz nur eine vorübergehende Lösung ist, solange bis das Ideal eines optimal gebildeten Verbrauchers erreicht wurde. Denn wie das mit Idealen so ist: wir orientieren uns an ihnen, aber wir dürfen nicht erwarten, sie vollständig zu erreichen.

Und selbst mit dem perfekt informierten Homo Oeconomicus werden nicht alle Probleme auf dem Finanzmarkt verschwunden sein.

Ich will daher eingangs etwas zum allgemeinen Verbraucherleitbild sagen und wie es sich heute wissenschaftlich darstellt. Anschließend möchte ich einige Themen jüngst erfolgter Änderungen im Anlegerschutz und im Bankenbereich aufgreifen und abschließend erklären, was wir mit dem Finanzmarktwächter vorhaben.

I) Verbraucherleitbild

Eine stabile Gesellschaft braucht funktionierende Märkte und damit auch eine wirkungsvolle Verbraucherpolitik. Schließlich sind Verbraucher durch teilweise rasante Entwicklungen an Märkten enorm gefordert.

Denken Sie an technischen Fortschritt und gesellschaftliche Entwicklungen, Vertragsabschlüsse im Internet, grenzenlosen Datenaustausch und europäische Rechtsanpassungen, die gestiegene Eigenverantwortung bei der Vorsorge.

Diese Entwicklungen verlangen Übersicht, Kompetenzen und Regeln. An dieser Stelle ist der Verbraucherzentrale Bundesverband gefragt. Der vzbv ist die starke Stimme von mehr als 80 Millionen Verbrauchern in Deutschland und vertritt ihre Interessen gegenüber Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

Wer aber sind diese Verbraucher, für die Politik gemacht werden soll?

Um das Wesen der Verbraucher und somit auch die Verbraucherpolitik bestimmen zu können, orientieren sich Wissenschaft, Rechtsprechung und Politik an einem Verbraucherleitbild.

Lange dominierte in Deutschland das „**Leitbild des mündigen Verbrauchers**“.

Dieses Leitbild basiert auf der Annahme, dass Verbraucher autonome Individuen sind, die das Marktangebot ‚souverän‘ steuern und von Natur aus rational handeln.

Verbraucher würden demzufolge stets nutzenmaximierende Entscheidungen treffen, würden stets alle zur Verfügung stehenden Informationen in ihrer Entscheidung berücksichtigen und selbstverständlich alle Handlungsoptionen kennen.

Für die Verbraucherpolitik wurde daraus die Konsequenz gezogen, es sei kein Eingreifen in das Markt- und Wirtschaftsgeschehen notwendig, solange ausreichend Informationen zur Verfügung stünden und der Wettbewerb die schlechten Angebote aussortiert. Das besondere Schutzbedürfnis der Verbraucher wurde verkannt.

Mittlerweile wissen wir, dass dieses Leitbild des mündigen Verbrauchers ungenügend ist, denn es berücksichtigt nicht die Lebenswirklichkeit der Verbraucher und deren reales Verhalten.

Das alte Modell ist nicht nur theoretisch angreifbar, sondern hält auch empirischen Prüfungen nicht stand. Die Erkenntnisse der **Verhaltensökonomie** seit den 1970er Jahren haben wesentlich zur Kritik des veralteten Verbraucherleitbilds und zur Entwicklung eines neuen Bildes beigetragen.

Für den ‚mündigen Verbraucher‘ sieht die Praxis so aus:

Konsumentenentscheidungen sind oft belastend und sie kosten Zeit. Viele Produkteigenschaften können nur teilweise „erfahren“ und beurteilt werden. Gerade bei Finanzdienstleistungen wäre für ein mündiges, eigenverantwortliches Handeln ein enormes Spezialwissen nötig. Dieses Wissen zu erlangen, kostet Zeit, sehr viel Zeit. Verbraucher zu sein, wird so zur Vollzeitarbeit.

Aber Verbraucher sind mehr als bloß Marktteilnehmer. Sie sind Bürger, Versorger, Arbeitnehmer, Familienmitglieder, Erzieher und Pfleger ihrer Nächsten.

Zur Realität gehört auch, dass Menschen nur beschränkte Kapazität zur Aufnahme von Informationen haben. Verbraucher sehen sich deshalb regelmäßig gezwungen, ihre Informationssuche vorzeitig abzubrechen und müssen dann suboptimale Entscheidungen treffen.

Für den Finanzmarkt kommt noch dazu, dass viele Finanzprodukte Vertrauensgüter sind. D.h. ich kann gar nicht wissen, ob Versprechen von heute auch noch übermorgen Gültigkeit haben.

Was folgt daraus?

Ein verhaltensökonomisch basierter Ansatz der Verbraucherpolitik muss deshalb differenzieren und unterschiedlichen Verbraucherverhalten gerecht werden.

Es gilt auch zu berücksichtigen: Verbraucher treffen ihre Entscheidungen nicht alleine. Häufig sind Normen, Gewohnheiten oder Emotionen der Anstoß für Entscheidungen.

Außerdem, und das ist für den Finanzsektor besonders relevant, ist es Verbraucherinnen und Verbrauchern nur bedingt möglich, die langfristigen Folgen ihrer Entscheidungen abzuwägen. Für Entscheidungen im Kontext von Finanzdienstleistungen ist die Annahme einer vollständigen Information deshalb schlicht unrealistisch.

Insbesondere die jüngere verhaltensökonomische Forschung zeichnet das eher realistische Bild eines überlasteten, zeitknappen, weniger kompetenten, bedingt interessierten, manchmal undisziplinierten Verbrauchers.

Jenes differenzierte Verbraucherbild, das sich aus der empirischen Forschung ergibt, beinhaltet mehrere Verbrauchertypen, die jeweils auf bestimmten Verhaltensmustern aufbauen.

Es gibt dazu verschiedene Modellansätze, ich möchte mich hier und heute auf jenen Ansatz beschränken, der auch vom Wissenschaftlichen Beirat des Verbraucherschutzministeriums schon 2010 und 2012 aufgegriffen wurde.

Dieser kennt drei Typen:

Erstens die verletzlichen Verbraucher. Sie benötigen Unterstützung, denn oft fehlen ihnen notwendige Fähigkeiten, insbesondere Problemlösungsfähigkeiten. Dieser Verbrauchertyp ist am weitesten vom Leitbild des ‚mündigen Verbrauchers‘ entfernt und läuft regelmäßig Gefahr, aufgrund seiner Defizite den Anschluss an das gesellschaftliche Leben zu verlieren, beispielsweise wenn sich Verbraucher überschulden.

Zweitens die vertrauenden Verbraucher. Diese brauchen Mindeststandards bzw. einen Mindestschutz. Zur Durchsetzung dieser Standards vertrauen sie auf politische Institutionen, Aufsichtsbehörden und Verbände.

Dieser Verbrauchertyp verfügt grundsätzlich über ein Problembewusstsein, es fehlt aber ausreichende Zeit und Kenntnisse, sich hinreichend mit einem Problem zu beschäftigen. Ein verstärktes Bildungsangebot hilft nur begrenzt, denn diese Bildung würde die Investition von Zeit voraussetzen, die diese Verbraucher gerade nicht haben. Das Vertrauen auf schützende Institutionen dient ihnen stattdessen als Instrument der Komplexitätsbewältigung.

Und zu guter Letzt die verantwortungsvollen Verbraucher. Diese suchen zuverlässige Informationen. Sie weisen eine hohe Bereitschaft auf, im Rahmen ihrer Kapazitäten Informationen einzuholen.¹

¹ Vgl. Kenning, Peter und Inga Wobker (2013): Ist der „mündige Verbraucher“ eine Fiktion? S.290.

Weil jedes Verhaltensmuster grundsätzlich bei jeder Person in unterschiedlichen Situationen auftreten kann, gibt es dabei nicht ‚den‘ Verbraucher. Verbraucherinnen und Verbraucher werden je nach Situation Merkmale dieser Muster zeigen.

Daraus folgt, dass Verbraucher sich nicht in jeder Situation selbst schützen oder zumindest den Anforderungen, die der Markt an seine Teilnehmer stellt, gerecht werden können. Deshalb sind öffentliche Einrichtungen nötig, die – je nach spezifischen Bedürfnissen der Verbrauchergruppen – Unterstützung, Schutz und Vorsorge bieten.

Es gibt noch ein weiteres Argument gegen einen rein informationsbezogenen Ansatz: Verbraucher wie Anbieter äußern ihren Unmut über die **Informationsüberflutung**:

Verbraucher haben oft schlicht nicht die Zeit, Informationen in Ruhe durchzulesen – ich erinnere an die vielen Verbraucherrollen von vorhin, die jeder Einzelne tagtäglich wahrzunehmen hat. Und selbst wenn die meisten hier Anwesenden in Finanzdienstleistungsfragen fit sind, sind sie deshalb nicht zugleich auch Gesundheits- oder Lebensmittelexperte.

Wenn Daten in nicht zu verarbeitender Menge übermittelt werden, neigen viele dazu, zu kapitulieren. Das Gesprochene – also die vermutlich weniger gehaltvolle Information – wird dann für die Verbraucherentscheidung erneut relevanter, als die schriftliche Information.

Überhaupt eignet sich Information nur bedingt zur Lösung von Problemen zwischen Anbietern und Verbrauchern, denn die gegebene Informationsasymmetrie lässt sich nicht einfach aufheben. Verbraucher sind daher bei Finanzentscheidungen vielfältig auf individuelle Unterstützung angewiesen.

Allenfalls für den dritten Verbrauchertyp, den Verantwortungsvollen, ließe sich das Problem scheinbar auf ein Informationsproblem reduzieren. Allerdings steht vor dem Zugang zur zutreffenden Information noch die Kompetenz dieselbe Information sachgerecht zu nutzen. Selbst dann noch können ihnen Handlungsoptionen fehlen:

- Wer vertraglich gebunden ist oder wem der Marktzugang verweigert wird oder
- Wer sich in einem Markt befindet, der so gestaltet ist, dass einzelne Verbraucher faktisch handlungsunfähig sind,

dem helfen keine Informationskampagne und keine Zusatzausbildung.

Umgekehrt können Informationen ohne das erforderliche Wissen nicht genutzt und offene Handlungsoptionen nicht gewählt werden. Wissen ist wichtig und Wissen ist zu fördern, aber es kann niemals das einzige Mittel bei einem so komplexen Ziel wie dem Verbraucherschutz sein.

Verbraucher benötigen Rechtsrahmen, die ihre Handlungsfähigkeit sicherstellen. Dieses Erfordernis bliebe auch dann wichtig, wenn es - rein theoretisch - gelingen könnte, jeden Verbraucher zum Finanzexperten zu machen, der über reichlich Wissen und Verständnis verfügt.

II) Anlegerschutz

Meine Damen und Herren, mit diesen Vorüberlegungen lassen Sie mich nun ganz konkret zu einem Bereich kommen, in dem Regelungen jüngst gestaltet wurden, auch in dem Versuch, jenem differenzierten Verbraucherleitbild gerecht zu werden. Dem Anlegerschutz.

Hier ändert sich mit dem Kleinanlegerschutzgesetz einiges. Insbesondere wird der kollektive Verbraucherschutz als Aufsichtsziel der BaFin gesetzlich verankert. Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten im Sinne der Beseitigung von Missständen wird dadurch grundsätzlich erleichtert.

Es ist eine spannende und herausfordernde Aufgabe für die BaFin, wie sie dieses neue Aufsichtsziel mit den in Teilen konkurrierendem Ziel der Solvenzaufsicht verbinden wird. Eine wichtige Schnittstelle stellen hier der Verbraucherbeirat und der Finanzmarktwächter dar. Auf den Finanzmarktwächter gehe ich später noch gesondert ein

Eine Reihe von Einzelmaßnahmen kommen hinzu, hier nur einige Punkte:

- Die BaFin kann intervenieren, um den Vertrieb oder die Bewerbung von Vermögensanlagen einzuschränken. Maßnahmen der BaFin können von dieser öffentlich bekanntgegeben werden.
- Die Befugnisse der BaFin zur Einsichtnahme in Unterlagen des Emittenten von Vermögensanlagen und zur Sonderprüfung der Rechnungslegung bei Verdacht auf Verstöße werden erweitert. Die BaFin hat damit künftig bessere Möglichkeiten bei zweifelhaften Angeboten, Einsicht in die Finanzlage des Emittenten zu nehmen oder eine Warnung auszusprechen.
- Zudem wird der Anwendungsbereich des Vermögensanlagengesetzes ausgeweitet und es gilt künftig für Vermögensanlagen eine Mindestlaufzeit von 24 Monate und eine Kündigungsfrist von sechs Monate.

Es ist klar anzuerkennen, dass hier regulatorisch viel passiert ist. Wahrscheinlich stellen auch Sie sich aber die Frage, ob damit Fälle wie Prokon zukünftig verhindert werden? Trotz der vielen sinnvollen Einzelmaßnahmen lautet die Antwort hierzu: Wahrscheinlich nicht.

Vermögensanlagen sind Unternehmensbeteiligungen mit einem entsprechend hohem Risiko. Unternehmen werden weiterhin scheitern. Eine Prospektspflicht kann dies nicht ausschließen. Aber die Anzahl der Fälle, die auf von vorneherein schlechten Konzepten fußten, dürfte sich verringern.

Ich meine, dass Verbraucher künftig bessere Chancen haben, sich über die Erfolgsaussichten ihrer Anlage zu informieren. Und hoffe, dass Verbraucher dadurch seltener in Anlagen investieren, die für sie nicht geeignet sind.

Ein Gesetz verdient aber nur dann die Bewertung „gut und gelungen“, wenn es das gewünschte Ziel erreicht. Mit dem Gesetz sollen fortbestehende Regelungslücken geschlossen werden. Insbesondere soll die Transparenz von Vermögensanlagen weiter erhöht werden.

Damit soll der Anleger die Seriosität und die Erfolgsaussichten einer Anlage besser einschätzen und eine informierte und risikobewusste Entscheidung treffen können. Hierdurch sollen Vermögensschäden verhindert und das Vertrauen in die in Deutschland angebotenen Finanzdienstleistungen und Produkte gestärkt werden.

Ganz offen, auch wenn das Gesetz wirklich zahlreiche Verbesserungen umfasst, bin ich immer noch skeptisch – vielleicht eine Berufskrankheit in meinem Fall – dass es tatsächlich gelingen wird, Vermögensschäden im Segment des grauen Kapitalmarktes umfassend zu verhindern. Wir müssen das Ergebnis abwarten. Und im Zweifelsfall, nach der Evaluierung 2016, am Vertrieb dieser Produkte ansetzen.

Was solange aber nicht warten kann, ist, dass sich der Vertrieb von Vermögensanlagen überwiegend im Segment durch Gewerbeämter und IHKn kontrollierter Vermittler befindet. Hier brauchen wir unbedingt ein level-playing-field.

Ich halte allein die Finanzaufsicht BaFin, die für eine solche Aufgabe natürlich entsprechend personell aufzustocken wäre, für die geeignete Behörde.

Ich gehe davon aus, viele von Ihnen teilen diese Einschätzung. Im Februar dieses Jahres hatte sich der vzbv in dieser Sache gemeinsam mit der Deutschen Kreditwirtschaft an die Politik und Öffentlichkeit gewandt. Wir haben betont, dass das Ziel eines verbesserten Anlegerschutzes tatsächlich nur dann erreicht werden kann, wenn *alle* Akteure des Grauen Kapitalmarktes uneingeschränkt der laufenden Aufsicht der BaFin unterstellt werden.

Mittlerweise ist klar, dass dieses gemeinsame Anliegen politisch nicht aufgegriffen wird, obwohl der Bundesrat diese Forderung bereits mehrfach in anderem Kontext erhoben hat und obwohl ein älterer Gesetzentwurf aus dem Hause Schäuble eine entsprechende Aufsicht durch die BaFin vorsah. Es handelt sich um ein dickes Brett, dass es zu bohren gilt, bei dem langer Atem gefragt sein wird.

Bleiben wir noch im Anlagebereich und beschäftigen uns mit dem **Thema Anlageberatung**. Was die Haltung zur Qualität der Anlageberatung angeht, ist mir klar, dass wir einen Dissens haben.

Wenn Fehl- und Falschberatungen bekannt werden, betont die Branche viel verändert zu haben und im gleichen Atemzug heißt es: ‚das war ein bedauerlicher Einzelfall‘. Aus der Verbraucherberatung wissen wir allerdings, dass hier der Fehler im System liegt.

So haben wir 2013 und 2014 echte Verbraucherkfälle aus der Beratung in den Verbraucherzentralen dahingehend analysiert, wie bedarfsgerecht diese mit Blick auf ihre Anlageprodukte aufgestellt sind. Hierzu haben wir zentralen Bewertungskriterien, wie die Flexibilität, die Rendite im Verhältnis zum Risiko sowie Kosten analysiert.

Ergebnis: 2013 wurden 298 Geldanlagen und Altersvorsorgeverträge überprüft. Die Ratsuchenden besaßen diese schon

oder sie wurden aktuell von Banken und Finanzvertrieben angeboten. 42 % der Produkte waren nicht bedarfsgerecht – weil sie zu teuer, zu unrentierlich, zu riskant oder unflexibel waren. Bei jedem zweiten lag dies an den zu hohen Kosten.

Bei den aktuell und neu angebotenen Produkten fielen sogar 87 Prozent durch. Grund waren in 73 Prozent der Fälle die zu hohen Produktkosten.

2014/15 wurden weitere 620 Fälle analysiert. 38 Prozent der bereits erworbenen Anlageprodukte waren zum Zeitpunkt der Bewertung ebenfalls nicht bedarfsgerecht, weil sie auch zu teuer, zu wenig rentabel, zu unflexibel oder zu riskant waren. Bei den Vertragsangeboten, die unmittelbar vor der Verbraucherberatung von den Ratsuchenden eingeholt worden waren, fiel das Ergebnis sogar noch schlechter aus, als im Zeitraum zuvor. Nur noch 10 Prozent der Angebote waren bedarfsgerecht, 90 Prozent der neu angebotenen Verträge waren es demzufolge nicht.

Das ist eine alarmierende Beobachtung. Denn die festgestellte Praxis geht direkt zu Lasten der privaten Altersvorsorge der Sparer. Ursache sehen wir unter anderem in der schlechten Beratungsqualität, die auch zum Vertrieb mangelhafter Produkte führt.

Verkaufsvorgaben, die wiederum etwas mit Provisionsanreiz und Margenvorgaben zu tun haben, sind in diesem Zusammenhang Gift für eine gelingende, weil am Verbraucherbedarf orientierte Beratung.

Hierzu ein Beispiel, wenngleich nicht aus der Kreditwirtschaft, über die wir heute sprechen. Sie finden es ausführlicher in einem Bericht vom 10.3.2015 des Versicherungsboten und des VersicherungsJournal. Es ging um fondsgebundene Lebensversicherungen langjähriger Kunden.

Ein Unternehmen aus der Vermögensberatung verschickte an ihren Außendienst eine Mail, um für eine sogenannte „Wechseloption“ zu werben. Mit dieser Option sollte den Versicherungsnehmern schmackhaft gemacht werden, fondsgebundene Lebenspolice fünf Jahre vor Vertragsablauf in eine klassische Rentenversicherung umzuwandeln.

Finanzieller Vorteil für die Vermittler: diese sollten für jede Umdeckung die volle Provision erhalten. Für Kunden dagegen fallen erneut hohe Abschlusskosten an. Zudem handelte es sich bei den Altverträgen um Fondspolice, die eine weit höhere Rendite als die neuen Rentenversicherungs-Verträge bieten konnten und deren Erträge zudem noch steuerfrei waren.

Für mich ist das Abzocke. Schlimmer noch: Solche Finanzempfehlungen ruinieren ganze Altersabsicherungen. Der kumulierte Schaden ist enorm.

Im Wertpapierbereich hat die Politik zur Lösung des Problems **Beratungsprotokolle** eingeführt. Die Begründung im Schuldverschreibungsgesetz: die Protokolle sollen nachprüfbar machen, ob ein Berater den Kunden beispielsweise durch Übertreiben der Renditechancen oder Verschweigen der Risiken überredet hat, sich für eine höhere als die zunächst angestrebte Risikoklasse zu entscheiden.

Der Kunde sollte damit das Beratungsgespräch auswerten und in die Lage versetzt werden, auf der Grundlage des Protokolls eine fundierte Anlageentscheidung zu treffen.

Lassen Sie es mich ganz klar sagen, die Beratungsprotokolle waren keine Idee des Verbraucherschutzes. Wir hatten uns seinerzeit im Gesetzgebungsprozess zur Reform des Schuldverschreibungsgesetzes dafür ausgesprochen, eine Beweislastumkehr einzusetzen.

Politisch haben wir uns damit nicht durchgesetzt. Auch unsere hohe Skepsis, die Protokolle ohne Standards gesetzlich zu verankern fand kein Gehör. Mittlerweile stehen wir vor folgendem Ergebnis, mit dem niemand zufrieden sein kann:

Die Beratungsprotokolle:

- werden teilweise gar nicht ausgehändigt
- sind wenig aussagekräftig
- bilden nicht den Beratungsverlauf ab
- werden als Haftungsfreizeichnungsinstrument eingesetzt
- und es finden sich weiterhin Ankreuzoptionen, wie... „Der Verbraucher weicht auf eigenen Wunsch von der Empfehlung der Bank ab“ oder „Kauf ein Produkt außerhalb seiner Risikobereitschaft“.

Die Politik hat dies zumindest erkannt. Nun müssen wir weiter auf eine Standardisierung warten. Ich gehe aber fest davon aus, dass eine solche Standardisierung, zu der wir im November 2014 einen eigenen Vorschlag als Diskussionsgrundlage eingebracht haben, mit der Umsetzung von MiFID 2 kommen wird.

Das Stichwort MiFID 2 leitet über zu einem weiteren Punkt. Wie konsequent inkonsequent beim Thema **Provisionsverbot** in der Politik entschieden wird, lässt sich gut beobachten:

Der MiFID 2-Beschluss im Parlament hatte kein eindeutiges Provisionsverbot ergeben, sondern ein Provisionsverbot nur im Falle der unabhängigen Beratung.

Gleichzeitig wurde beschlossen, dass Provisionen aber nur dann fließen dürfen, wenn Kriterien erfüllt sind, die belegen, dass die Provisionen die Qualität der Finanzberatung verbessern.

Daraufhin wurde die europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA beauftragt, Vorschläge für diese Kriterien zu entwickeln. Es wurde ein erster Vorschlag vorgelegt, den wir grundsätzlich hätten mittragen können. Die Kriterien hätten aber ein faktisches

Provisionsverbot bedeutet, was auch konsequent gewesen wäre. Denn Provisionen können unserer Ansicht nach die Beratungsqualität nicht erhöhen, weil sie regelmäßig nicht auf die Bedarfsgerechtigkeit der Empfehlung für den Kunden abzielen, sondern von dieser sogar ablenken.

Wie ging es weiter: Auf politischen Druck wurden die Kriterien seitens ESMA so umformuliert, dass sie den Provisionsvertrieb nicht mehr stören. Allerdings sind es nun auch keine Kriterien mehr, die für eine Qualitätsverbesserung der Beratung stehen könnten.

III) Bankdienstleistungen

Verbraucherschutz ist mehr als ein notwendiges Übel. Das gilt natürlich auch im klassischen Bankenbereich, dem Kreditgeschäft und dem Kontogeschäft einschließlich dem Zahlungsverkehr.

Aktuell stehen in beiden Bereichen regulatorische Änderungen an, etwa die Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und der Zahlungskontorichtlinie. Neben dem eben ausführlicher gestreiften Beratungsthema, möchte ich mich im Folgenden exemplarisch dem Thema Kosten und Kostentransparenz widmen.

Normalerweise sollten uns Preise nicht beschäftigen müssen, da sie im Markt zu bilden sind. Wenn aber die Möglichkeit von Verbrauchern an der Preisbildung mitzuwirken beeinträchtigt wird, darf der Gesetzgeber nicht außen vor bleiben.

Das Problem beginnt bereits damit, dass man die Preise nicht überall findet, wo man sie heute finden sollte. Das Internet ist eine wichtige Plattform für Verbraucher, um sich über Leistungen und Konditionen zu informieren.

Das gilt auch für Bankdienstleistungen. Viele Institute tun dies mittlerweile auch. Allerdings ist es oft schwierig, diese Informationen ohne weiteres auf der jeweiligen Webseite zu finden. So heben manche nur die Hauptkonditionen eines Produktes hervor, andere stellen die Preis-Leistungsverzeichnisse dagegen ganz zum Download zur Verfügung. Wieder andere, insbesondere kleinere Institute, verweigern sich und bleiben die Information im Netz schuldig.

Ein entsprechender Marktcheck der hessischen Verbraucherzentrale fand 2012 heraus, dass mehr als die Hälfte der in Hessen aktiven Kontoinstitute, keine Preise im Netz veröffentlichten. Ein Preis-Leistungsverzeichnis gab es sogar nur auf einem Fünftel der Internetauftritte.

Eine Stadtparkasse macht das zum Beispiel bis heute so: Man nutzt zwar den sparkasseneinheitlich gestalteten Webauftritt, unter der dortigen Rubrik Preise und Leistungen, erhält man dann aber diese Information:

„Wir nehmen Beratung persönlich. Unsere aktuellen Preise und Entgelte entnehmen Sie bitte dem in unseren Geschäftsstellen ausgelegten Preis- und Leistungsverzeichnis sowie aus dem dort einsehbaren Preisaushang.“

Einen dummen Spruch statt konkreter Information muss man auch als Verbraucher persönlich nehmen.

Dass dies auch heute noch ein relevantes Problem ist, musste Finanztest erst 2014² wieder bei der Erhebung der Dispokonditionen feststellen. Bei mehr als einem Drittel der 1.500 untersuchten Institute mussten Tester in die Filialen geschickt werden, weil die Auskunft zum Dispozins zuvor verweigert wurde und die Kosteninformation auch nicht im Internet aufzufinden war.

Mit der Zahlungskontorichtlinie wird sich das spätestens ändern. Wir erwarten, dass es auch zur Pflicht wird, die Preis-Leistungsverzeichnisse auf dem eigenen Internetauftritt zu veröffentlichen. Ein Entgelt, das nicht auch im Internet veröffentlicht wurde, sollte nicht mehr erhoben werden dürfen.

Es gibt auch Preistransparenzdefizite obwohl Kosten beziehungsweise Zinsen formal veröffentlicht wurden. Etwa im Kontext von Restschuldversicherungen.

Das Thema **Restschuldversicherungen** ist vielfältig. Es ist unverantwortlich, wenn mit dem Vertrieb von Finanzierungen auch Restschuldversicherungen abgeschlossen werden, die für die betroffenen Kreditnehmer von vorneherein völlig zwecklos sind.

Das folgende Beispiel bringt die Problematik Fehlanreiz beim Vertrieb beziehungsweise Falschberatung oder Inkompetenz besonders auf den Punkt. Es wurde im Rahmen der ZDF-Sendereihe Zoom im Februar dieses Jahres dokumentiert:

Ein Verbraucher gab beim finanzierten Autokauf wahrheitsgemäß an, befristet beschäftigt zu sein. Ihm sein dann zum Abschluss einer Restschuldversicherung mit Arbeitslosigkeitsschutz geraten worden, weil seine berufliche Perspektive ja nicht abgesichert sei. Aber: Eine Leistung für seine Prämien konnte er als befristet Beschäftigter laut Vertrag von vorneherein nie empfangen.

Weil nach wie vor die Restschuldversicherungen nicht immer im Effektivzinssatz ausgewiesen werden müssen, bleibt Verbrauchern verborgen, welche erheblichen Kosten diese Versicherungen mit sich bringen. So lässt sich auch verstecken, welches erhebliche Interesse bei Vermittlern und Anbietern besteht, die Versicherungsprovision zusätzlich zu kassieren.

Man könnte nun sagen, dann sollen sich Verbraucher doch besser informieren und aufpassen, dass sie keinen sinnlosen Versicherungsschutz abschließen. Aber so einfach ist das nicht, denn sinnvoller Schutz wird oft gar nicht bedarfsgerecht angeboten.

So habe ich selbst einen Versuch gemacht. Ich habe testweise auf der Internetseite eines Institutes³ für mich nach einem 5.000 Euro Kredit über eine Laufzeit von 36 Monaten gesucht.

² Heft 10/2014

³ Sparkasse Aachen, ermittelt am 12.06.2015

- Ohne Versicherungsschutz wird mir ein Effektivzins von 4,49 Prozent angeboten.
- Mit Versicherungsschutz wird mir derselbe Effektivzinssatz ausgewiesen, weil die Versicherung ja auf meinen Wunsch hin erfolgt.

Positiv immerhin, dieses Institut nannte mir die Kosten und schlüsselt sie auf. Daraus ergibt sich dann aber folgendes:

- Die Kosten für das volle Restschuldversicherungsprogramm würden sich auf 425 Euro belaufen, deutlich mehr als die rund 360 Euro Zinskosten.
- Wäre ich nur an einer Absicherung vor Arbeitslosigkeit interessiert, weil ich mich bereits ausreichend vor Berufsunfähigkeit und im Todesfall abgesichert habe, zahle ich 250 Euro Prämie für die beiden anderen Versicherungen zu viel. Denn ich habe keine Option, den Schutz vor Arbeitslosigkeit ohne die beiden vorgenannten Komponenten zu wählen.
- Durch die mitfinanzierte Prämie steigt der Effektivzins von den ausgewiesenen 4,49 Prozent tatsächlich auf rund 10,2 Prozent an.

Selbst die europäische Versicherungsaufsicht EIOPA hat bereits die negativen Marktwirkungen durch cross-selling dieser Versicherungen alleine über die Kreditgeber zum Thema gemacht.

Das lässt sich ändern. Beginnen sollte man mit einer fairen Preistransparenz. Wir haben einen Vorschlag mit der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie unterbreitet.

Es sollte künftig bei optionalen Kosten von Darlehen jeweils eine eigene resultierende Effektivzinsangabe geben, einmal mit, einmal ohne die Option. Denn jede Option aber auch jede möglich Kombination von Optionen ist im Grunde auch ein eigenständiges Angebot.

So lösen wir ohne übermäßigem Aufwand drei Probleme auf einmal:

- Verbraucher erkennen klar an den mehrfachen Effektivzinsen, dass sie Wahlmöglichkeiten haben. Optionale Restschuldversicherungen werden nicht mehr abgeschlossen, weil man sie nicht als Option erkannt hat.
- Verbraucher erkennen sofort die Kosten der Absicherung und können erstmals mit anderen Krediten mit Versicherungen und deren Kosten vergleichen.
- Der Streit beim Effektivzins, ob eine Restschuldversicherung tatsächlich optional oder doch Voraussetzung für die Zusage des Kredits war, gehört der Vergangenheit an.

Wie eingangs schon geschildert, sollte der Preis im Markt gebildet werden. Tatsächlich aber gibt es Märkte, die diese Form der Preisbildung gar nicht zulassen. Damit möchte ich zum **Thema Dispozinsen** kommen.

Die Dispozinsen sind allgemein immer noch zu hoch. Anders als andere Darlehenszinsen sind sie seit 2008 zunächst gar nicht und dann viel zu verhalten gesenkt worden. Vergleichsportale weisen zwar nun auch einstellige Durchschnittszinsen aus.⁴ Überdeckt wird dabei aber, dass Verbraucher diese niedrigen Zinsen oft nur für hohe Kontoführungsentgelte angeboten bekommen. Für viel zu viele Verbraucher ist der Dispo auch also heute noch zweistellig, oft sogar über 11 Prozent.

So liegt der Dispozins beim kostenlosen Girokonto der Commerzbank etwa bei 11,25 Prozent, während für das Premiumkonto nur 9,25 Prozent verlangt werden, aber zum Preis eines monatlichen Kontoentgeltes von stolzen 9,90 Euro.

Wenn man sich das berühmteste Institut in der Dispo-Diskussion anschaut - die Skatbank -, wird klar, dass Premium-Modelle einen echten Vergleich der Dispozinssätze erheblich erschweren und die Aussagekraft gefallener Durchschnittszinssätze in Frage stellen. Aktuell sind es dort sogar nur noch 4,49 Prozent bei wohlgerneht kostenloser Girokontoführung.

Das ist gut. Allerdings überreizte es das Institut im wörtlichen Sinne, als es auch noch ein Kontomodell mit Nullprozent-Dispozins schuf, dafür mit 7,50 Euro Kontoführungsgebühr. Das entspricht einem Jahresbeitrag von 90 Euro. Um bei derzeit dort nur noch 4,49 Prozent Zinsen diesen Jahresbeitrag durch Dispozinsersparnis wieder herauszuholen, muss man das Konto schon um knapp 1.965 Euro im Jahr überzogen halten und dabei auch keine Zinsen zurückführen.

Ganz im Gegensatz zu den normalen Verbraucherdarlehen und Baufinanzierungen, können Verbraucher keinen Marktdruck auf den Dispozins ausüben. Neben dem gezeigten Spiel mit dem Premiummodell ist der Dispo dabei ohnehin lediglich eine von vielen Kontokostenkomponenten. Wenn es um die Wahl des Girokontos geht, sind laufend zu zahlenden Kontoführungsentgelte und andere wichtige Leistungen, wie Karten und die Verfügbarkeit von Geldautomaten wichtiger als der Dispo.

Auch wenn mit dem Koalitionsvertrag in dieser Legislaturperiode keine Begrenzung des Dispozinses zu erwarten ist und auch wenn Deckelungen als ultima ratio in einem Markt immer sorgsam hinterfragt werden müssen, erwarten wir, dass es zu dieser kommen muss, weil es bisher kein anderes Mittel gibt, Preisdruck auf diesen Zins auszuüben.

Unser Ansatz ist ein Höchstwert von 7 Prozent über dem 3-Monats-Euribor. Das ist übrigens ein Verhältnis, dass in der Vergangenheit schon unterschritten wurde, also ein ganz realistischer Ansatz der auch im Markt möglich ist. Fazit: Der Dispo hat seinen Wert, aber nicht um einen vom Markt quasi losgelösten Preis.

⁴ etwa FMH: grafisch etwa 9,7 Prozent, Sparkassen aber z.B. immer noch 10,5 Prozent

Wichtig bleibt jetzt die Abschaffung zusätzlich erhöhter Zinsen für die geduldete Überziehung, erfreulicherweise machen das eine Reihe von Instituten schon freiwillig, und eine Mindestrückzahlungsfrist bei der Dispokündigung.

Die Überziehungszinsen sind ein weiterer Fehlanreiz. Das Institut bestimmt, wie lange das Konto bedient wird, Verbraucher müssen nicht abgeschreckt werden. Die Frist wird gebraucht um Konten mit neuem Zahlungseingang nutzbar zu halten, während eine Umschuldung erfolgt.

Das Thema Kostentransparenz und Wettbewerb gilt auch für andere kontobezogene **Entgelte und Nebenentgelte.**

Damit Preis- und Leistung beim wichtigen Girokonto dauerhaft stimmen, hat die EU die Zahlungskontorichtlinie verabschiedet. Zwar haben wir in Deutschland ein recht großes Angebot an Girokonten. Die Wechselbereitschaft ist aber niedrig. Der Wettbewerb um günstige Konditionen ist daher kaum ausgeprägt.

Bei einer Emnid-Umfrage in unserem Auftrag gaben 2013 nur knapp ein Fünftel der Verbraucher an, schon einmal ihr Konto gewechselt zu haben. Andererseits hatten sich knapp ein Drittel der Befragten schon über die Konditionen ihres Kontos geärgert, von einem Wechsel dann aber abgesehen, weil er ihnen zu aufwendig war.

Einer der Gründe, von einem Kontowechsel abzusehen, ist mit SEPA entfallen. Nämlich die Vielzahl von Einzugsermächtigungen, die die Bank bisher nicht kennen musste, die man als Verbraucher aber bei einem Wechsel nicht übersehen durfte, um nicht mit einer Zahlung in Rückstand zu geraten.

Aus Verbrauchersicht sollte sich der Wechsel im Ergebnis so einfach gestalten wie beim Stromwechsel. Der neue Anbieter wird beauftragt den Wechsel zu vollziehen und dabei darf der Verbraucher zu keinem Zeitpunkt ohne Kontoverbindung und zum Beispiel funktionsfähiger Zahlungskarte dastehen.

Mehr Aufwand erwarten wir bei der Transparenz der Nebenentgelte. Der Ideenreichtum scheint hier bisher unerschöpflich. Den Disput über Nebenentgelte führen wir vor Gericht, denn Nebenentgelte sind justiziabel und der kollektive Rechtsschutz hierzu eine unserer Aufgaben. Dabei lassen wir uns leiten von den Maßstäben, die die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes hierzu entwickelt hat. Etwas vereinfacht sind dies folgende:

1. Man soll nicht für etwas ein zweites Mal zahlen müssen, dass mit einem anderen Entgelt oder einer anderen Leistung schon als abgegolten anzusehen ist.
und
2. Man soll nicht für etwas zahlen müssen, wenn es sich gar nicht um eine Dienstleistung für den Kunden handelt, sondern wenn die berechnete Leistung aus eigener Rechtspflicht oder Eigeninteresse des Anbieters erfolgt.

Auch hier ist Verbraucherschutz keine Nebenbedingung, sondern eine Notwendigkeit, denn auch wenn es gar nicht so schwer ist, nach den beiden vorskizzierten Maßstäben einzuschätzen, ob ein Entgelt vermutlich zulässig ist oder nicht, ist es für den Einzelnen ohne Urteil kaum möglich, gegen das Entgelt vorzugehen.

Besonders wichtig wird es sein, gefährdete Verbraucher zu schützen denen bisher der **Zugang zum Girokonto** versagt blieb, weil sie aus Anbietersicht nicht „attraktiv genug“ sind. Die lediglich freiwillige Selbstverpflichtungserklärung der Deutschen Kreditwirtschaft hat hierzu versagt.

Die Praxis einiger Institute beim Umgang mit dem gesetzlich vorgesehenen Pfändungsschutz hat dabei in Brüssel mit dazu beigetragen, das schon die Richtlinie deutliche Vorgaben zur Bepreisung und zur Frage der anzubietenden Leistungen beim Basiskonto vorsieht.

Denn mit Leistungseinschränkungen und teuren Abwehrkonditionen hatten wir beobachten müssen, wie Banken und Sparkassen versucht hatten, sich ihrer gesetzlichen Verantwortung zu entziehen. Regulierung ist hier letztlich in besonders deutlicher Weise eine Reaktion auf vorangegangenes unzulässiges Verhalten von Anbietern im Markt.

IV) Finanzmarktwächter

Meine sehr geehrte Damen und Herren, es gibt mehr Themen zu besprechen, als die Zeit erlaubt, daher lassen Sie mich Ihnen zum Schluss noch skizzieren, was es mit dem Finanzmarktwächter auf sich hat. Denn wir werden viel dazu gefragt.

Unser Ziel ist es, gemeinsam mit den Verbraucherzentralen mit dem Finanzmarktwächter durch Empirie Erkenntnislücken in der Marktbeobachtung zu schließen und Aufsichtsbehörden schneller handlungsfähig zu machen.

Ausgangssituation für den Finanzmarktwächter waren Deregulierung, Aufsichtslücken, komplexe und intransparente Marktstrukturen und Anreizstrukturen für Verkäufermärkte, die der Einwicklung von Beratermärkten entgegenstehen. Dies mit der Konsequenz finanzieller Schäden und nicht bedarfsgerechter Finanzprodukte bei Verbrauchern.

Die Rolle des Finanzmarktwächters in den bestehenden Strukturen der Verbraucherzentralen ist es, in diesem System für eine verbraucherorientierte Marktbeobachtung zu sorgen. Die Verbraucherzentralen haben ihr Ohr hierzu dicht am Verbraucher. Erkenntnisquelle sind insbesondere die Verbraucherkontakte und Beratungsfälle. Es geht darum, Marktstörungen frühestmöglich zu erkennen.

Damit bindet sich der Finanzmarktwächter in den Gesamtkontext der großen Koalition ein, deren verbraucherpolitisches Leitbild für verbraucherfreundliche, transparente Märkte und sichere, gute Produkte unter fairen Bedingungen steht. Neben einer

effektiven Rechtsdurchsetzung soll das Vertrauen zwischen Wirtschaft und Verbrauchern gestärkt werden.

Der Finanzmarktwächter folgt dabei dem Prinzip: Erkennen, Informieren und Handeln. Beim Erkennen geht es um ein systematisches und vertieftes Monitoring der Märkte. Beim Informieren insbesondere um die Weitergabe von Erkenntnissen an Aufsichtsbehörden und Politik. Handeln drückt sich vor allem in Abmahnungen und Unterlassungsklagen aus.

Der Finanzmarktwächter ist keine neue eigenständige Institution, sondern eingebettet in die Strukturen der Verbraucherzentralen. Die neue Aufgabe der verbraucherorientierten Marktbeobachtung setzt dabei auf Spezialisierung und Flächendeckung.

Es wird fünf Schwerpunkt-Verbraucherzentralen geben. Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg verantwortet das Thema Geldanlage und Altersvorsorge, die Verbraucherzentrale Hamburg das Thema Versicherungen, die Verbraucherzentrale Sachsen Bankdienstleistungen/Konsumentenkredite, die Verbraucherzentrale Bremen Bau- und Immobilienfinanzierung und die Verbraucherzentrale Hessen den Grauen Kapitalmarkt.

Die Marktbeobachtung findet zu allen fünf Themen in allen 16 Verbraucherzentralen statt. Der vzbv übernimmt die Gesamtkoordination.

Momentan befinden wir uns im Aufbau. Gleichzeitig werden erste Marktbeobachtungen noch in diesem Jahr veröffentlicht.

Ich freue mich auf diese Arbeit und sehe große Win-Win-Potentiale für Verbraucher, Wirtschaft, Politik und Aufsicht.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.