

Verbraucherschutz und Finanzmärkte

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.

**zum Fragenkatalog des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz im Deutschen Bundestag**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstraße 66
10969 Berlin
fdl@vzbv.de
www.vzbv.de

Zusammenfassung

Die Problematik für Verbraucher am Finanzmarkt ist eine grundsätzliche, die jedoch im Zuge der Finanzmarktkrise an Schärfe und Aufmerksamkeit gewonnen hat. Zu massiven Fehlentwicklungen im Privatkundengeschäft konnte es kommen, weil Verbraucher vielfach weder die Qualität und Geeignetheit der Finanzprodukte selbst noch die Qualität der Beratung richtig einschätzen können. Beides sind so genannte Vertrauenseigenschaften.

Um die Rolle des Verbrauchers am Finanzmarkt künftig zu stärken, ist ein Bündel von Maßnahmen erforderlich, die transparentere Informationen und einen deutlich verbesserten regulatorischen Rahmen einbeziehen. Hierzu zählen folgende Maßnahmen:

Anpassung des rechtlichen Rahmens zur Anlageberatung

Um Fehlentwicklungen im Finanzvertrieb entschieden entgegenzuwirken, ist es erforderlich, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der einen geeigneten Druck auf Banken und Finanzvermittler für eine anleger- und anlagegerechte Beratung und Empfehlung ausübt. Hierzu gilt es, die Verjährungsfrist bei Falschberatung zu verlängern, die Beweislast bei fehlerhafter Anlageberatung umzukehren bzw. für den Anleger wesentlich zu erleichtern, die Dokumentation des Beratungsgesprächs zu standardisieren und die Aushändigung der Beratungsdokumentation an den Verbraucher vorzuschreiben.

Risikokennzeichnung und -warnung

Eine klare, einfache und auffällige Risikokennzeichnung und -warnung würde Verbraucher davor schützen, unbedarft in für sie nicht passende, zu risikoreiche Produkte zu investieren, und darin unterstützen, vermehrt Produkte zu wählen, die ihrem Risikoprofil besser entsprechen. Es darf davon ausgegangen werden, dass mit einer entsprechenden Risikokennzeichnung und -warnung, der Anteil von Zertifikaten in den Depots vieler Verbraucher deutlich geringer wäre. Eine entsprechende Risikokennzeichnung würde Verbraucher für das Thema Anlagerisiko stärker sensibilisieren. Beschwichtigende und verzerrte Risikoauflärungen im Beratungsgespräch würden deutlich erschwert. Hierzu ist eine Risikoklassifizierung vorzuschreiben, die durch eine einfache und auffällige Kennzeichnung dem Verbraucher deutlich macht, ob er mit der Finanzanlage hohe oder eher weniger hohe Risiken eingeht (angepasste Ampelkennzeichnung oder Orientierung am Energielabel für Haushaltsgeräte). Darüber hinaus sollte dem Anleger durch gesetzlich vorgeschriebene und vorgegebene Worst-Case-Szenarien verdeutlicht werden, welche konkreten Verluste bei dem zugrundeliegenden Anlageinstrument möglich sein können.

Genehmungspflicht neuartiger Finanzprodukte

Neuartige Finanzprodukte sollten grundsätzlich geprüft und genehmigt werden, bevor sie auf den Markt kommen. Hierzu sollte für alle Finanzprodukte eine entsprechende Prospektspflicht gelten. Auf dieser Grundlage sollte bewertet werden, welche Wirkungen von diesem Produkt für den Markt ausgehen, für welche Anlegergruppen sich das Produkt eignet und für welche Zielgruppen ein Vertriebsverbot gelten soll. Danach dürften nur noch standardisierte und zugelassene Finanzprodukte auf den Markt kommen. Neben dieser Zulassungsprüfung muss auch die fortlaufende Beaufsichtigung gerade im Grauen Kapitalmarkt gewährleistet sein.

Standardisiertes, vereinfachtes Informationsblatt (vereinfachte Prospektpflicht)

Wer nicht gut informiert ist, kann keine guten Entscheidungen treffen. Produkte werden komplexer statt einfacher. Die daraus resultierende fehlende Vergleichbarkeit verhindert den Wettbewerb. Weitere Konsequenz: dort, wo Kosten und Risiken verschleiert werden, sind kostspielige Fehlentscheidungen die Folge. Ein verpflichtendes, zumindest auf die einzelnen Produktgruppen bezogenes, standardisiertes Informationsblatt für Finanzprodukte würde das Problem mangelnder Produktverständlichkeit und -vergleichbarkeit verringern. Eine auf einen Blick für Verbraucher erkennbare Verbraucherinformation auf einem Blatt sollte alle Schlüsselinformationen wie Kosten, Verfügbarkeit und Risiken zum Produkt zusammenfassen. Für Verbraucher würde es so leichter, die für sie passenden Produkte zu finden. Die Abhängigkeit überforderter Verbraucher von der Fähigkeit und Redlichkeit ihrer Anlagevermittler würde so zumindest etwas gemindert. Schließlich würde durch eine klare und vergleichbare Produktinformation der Entscheidungsprozess von Verbrauchern gefördert und damit die Nachfrageseite gestärkt. Hierdurch entstünde ein Wettbewerb hin zu effizienten und bedarfsgerechten Produkten.

Belastbare Regelung der Einlagensicherung

Die Sicherungseinrichtungen (Einlagensicherung und Anlegerentschädigung) sind EU-weit verlässlich und belastbar zu regeln. Der Mindestschutz ist unbefristet und schrittweise auf 100.000 Euro und ohne Selbstbehalt anzuheben. Unerlässlich ist allerdings die Sicherstellung des Funktionierens der Einlagensicherung gerade aufgrund der höheren Beträge. Der Auszahlungsanspruch ist kurzfristig zu erfüllen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Systeme auch grenzüberschreitend funktionieren. Hierzu sollte künftig auch die Auszahlung über die jeweils nationalen Systeme in den Heimatländern des Verbrauchers vorgeschrieben werden.

Ausbau der unabhängigen Beratung zu Finanzdienstleistungen

Nur eine von Provisionsinteressen unabhängige Beratung kann eine wirklich am Kundenbedarf orientierte Finanzberatung und -empfehlung sicherstellen. Bei der unabhängigen Verbraucherberatung und Aufklärung sollte auf Organisationen gesetzt werden, die bei der Zielgruppe das höchste Vertrauen genießen. Die Verbraucherzentralen bieten seit Jahren eine solche Beratung an und verfügen über die entsprechenden Kompetenzen und über Vertrauen bei den Verbrauchern. In diesem Sinne empfehlen wir den Ausbau der unabhängigen Finanzberatung, wie sie von den Verbraucherzentralen bereits heute angeboten wird, zu unterstützen. Der Ausbau der unabhängigen Finanzberatung könnte in der vorhandenen Infrastruktur der Verbraucherzentralen effizient umgesetzt werden. Das Angebot würde sich dabei gerade auch an Einkommensschwache richten, die sich unabhängige Finanzberatung sonst kaum leisten können und bei denen die besondere Notwendigkeit zum effizienten Einsatz ihrer geringen finanziellen Ressourcen besteht.

Marktwächter

Trotz der systematischen Fehlentwicklungen im Privatkundengeschäft fehlt es immer noch an einer verstärkt institutionalisierten Vertretung der Verbraucherinteressen gegenüber dem Finanzmärkten. Die der BaFin sonst übertragene Missstandsaufsicht dient nicht primär dem Verbraucherschutz, sondern der Erhaltung der Marktintegrität. Dies führt dazu, dass es unter dem Dach der BaFin bislang keinen direkten Verbraucherschutz in Finanzmärkten gibt. Um hier trotzdem einen verbesserten Schutz von Verbrauchern zu erreichen, ist eine klare verbraucherorientierte Finanzmarktkontrolle auf- und auszubauen. Über Instrumente wie

Prüfungen von Produkten, Produktinformationen und Vertriebspraktiken, Petitionsrechte, Klagebefugnisse und Möglichkeiten, Warnungen auszusprechen, sollte diese verbraucherorientierte Finanzmarktkontrolle die Rechte der Verbraucher gegenüber den Aufsichtsbehörden, dem Gesetzgeber und den Unternehmen vertreten und durchsetzen.

Weil hinsichtlich des Aufsichtsziels der BaFin und dem Ziel des unmittelbaren Verbraucherschutzes ein gewisser Interessenkonflikt besteht, kann diese Kontrolle allerdings nicht unmittelbar bei der BaFin angesiedelt werden. Vielmehr sollte sie daher unter dem Dach der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes angesiedelt werden. Beide fungieren bereits heute in gewissem Maße als Marktbeobachter, als Beschwerdestelle für Verbraucher und als Interessenvertreter gegenüber der BaFin, den Finanzinstituten und der Politik. Allerdings kann - durch die eingeschränkte personelle Ausstattung und institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen und des für die Politikberatung primär zuständigen Verbraucherzentrale Bundesverband - diese Einflussnahme auf den Markt und die Information und Beratung der Politik derzeit leider nur punktuell erfolgen. Um systematische Fehlentwicklungen am Markt, Informationsungleichgewichte und Marktineffizienzen abzumindern, sehen wir jedoch einen dringenden Bedarf, diese Tätigkeiten deutlich auszubauen. Der derzeitige Aufgabenzuschnitt und die Finanzierungsgrundlagen gestatten aber keinen weiteren Ausbau.

Beantwortung des Fragenkatalogs

Vergleichbarkeit von Produktinformationen/Kostentransparenz

1. Sollten an vergleichbare Produkte vergleichbare Anforderungen gestellt werden?

Welche Aspekte sprechen für eine einheitliche regulatorische Behandlung aller Anlage- und Altersvorsorgeprodukte, welche aus Ihrer Sicht dagegen?

In den vergangenen Jahren haben die Produktvielfalt und -komplexität auf den Finanzmärkten - einschließlich des Grauen Kapitalmarkts - extrem zugenommen. Dies trifft sowohl auf Produktgruppen wie auch auf Einzelprodukte innerhalb dieser Gruppen zu. Anlegern, die regelmäßig keine vertieften Kenntnisse hinsichtlich einzelner Anlageprodukte haben, ist somit ein Vergleich kaum möglich. Deshalb befürworten wir zumindest im Hinblick auf die Produktgruppen eine größere Vergleichbarkeit hinsichtlich einer Harmonisierung von Produktinformationspflichten. Bezogen auf die Regulierung und Förderung von Anlage- und Altersvorsorgeprodukten fordern wir einen einheitlichen Rechtsrahmen. Im Einzelnen geht es um: einheitliche Regelungen zur Besteuerung, zur Erhebung von Sozialabgaben, zum Pfändungsschutz, zu den Förderhöchstgrenzen, zur Rabattierung von Provisionen und zur Verteilung der Vertriebsprovisionen.

Eine solche **produktneutrale Behandlung und Regulierung von Anlage- und Altersvorsorgeprodukten** ist bereits zur Sicherstellung eines unverzerrten Wettbewerbs geboten. Denn insbesondere die fehlende produktneutrale Besteuerung von Altersvorsorgeprodukten führt heute zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Produkten und zu einer massiven Erschwerung der Vorsorgeentscheidung. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen führen dazu, dass Verbraucher von der Bedarfsgerechtigkeit der zur Auswahl stehenden Produkte abgelenkt werden. Wichtige Aspekte wie die Verfügbarkeit/Flexibilität des Kapitals, Sicherheits- und Rentabilitätserwartungen an die Kapitalanlage oder die Frage der Notwendigkeit bestimmter mit der Altersvorsorge verbundene Zusatzversicherungen treten dadurch in den Hintergrund.

Darüber hinaus sprechen wir uns für **einheitliche** und damit vergleichbare **Transparenzvorschriften** aus. An vergleichbare Produkte sollten vergleichbare Anforderungen gestellt werden, da nur so für Verbraucher Gemeinsamkeiten und Unterschiede klar werden. So sollte in einer einheitlich vorgeschriebenen Weise insbesondere informiert werden über

- Kosten, Provisionen, Innenprovisionen und deren Verteilung,
- Kosten beziehungsweise finanzielle Nachteile eines vorzeitigen Vertragsabbruchs,
- Risikopotential der Anlage unter Ausweis eines Worst-case-Szenarios
- Anlagegrundsätze einschließlich der
- Erfüllung beziehungsweise Nicht-Erfüllung von Nachhaltigkeitskriterien in der Anlage.

Darüber hinaus sei jetzt und nachfolgend noch ausführlicher auf die Problematik des Nebeneinanders eines regulierten Finanzmarkts auf der einen Seite und eines großen unbeaufsichtigten Finanzmarktsegments auf der anderen Seite eingegangen. Die Möglichkeit, Anlageprodukte ganz oder nahezu ohne Aufsicht der BaFin anbieten zu können, führt dazu, dass sich „Schwarze Schafe“ am Markt etablieren, die bewusst den Weg des geringsten Widerstandes wählen, um unseriöse Produkte zu vertreiben. Durch die Möglichkeit, in das Segment des so genannten Grauen Kapitalmarktes „abwandern“ zu können, findet also ein Verdrängungswettbewerb „zugunsten“ unseriöser Produkte statt. Vor diesem Hintergrund ist es eine Forderung des vzbv, künftig den gesamten Finanzmarkt der Kontrolle der BaFin zu unterstellen. Neben der generellen Kontrolle durch die Finanzaufsicht zählt hierzu insbesondere die Einführung einer generellen Produkt- beziehungsweise Marktzulassung und eine generelle Prospektspflicht für alle Finanzmarktprodukte.

**2. Empfiehlt es sich, ein standardisiertes Informationsblatt für alle Finanzprodukte gesetzlich vorzuschreiben, in dem die wesentlichen Merkmale des Produkts und seine Risiken erläutert werden?
Empfiehl sich eine Kennzeichnung des Risikos mit Hilfe von Ampelfarben?**

Alle Bestrebungen, Transparenz, Verständlichkeit und Vergleichbarkeit von Finanzprodukten herzustellen, sind bisher gescheitert. Entweder sind die gesetzlichen Bestimmungen noch nicht hinreichend auf die wirklichen Kerninformationen ausgerichtet oder sie werden ignoriert beziehungsweise so ausgelegt, dass angemessene Transparenz nicht erreicht wird.

Wer nicht gut informiert ist, kann keine guten Entscheidungen treffen. Fehlende Vergleichbarkeit verhindert den Wettbewerb und Produkte werden komplexer statt einfacher. Weitere Konsequenz: dort, wo Anlage- und Kostenrisiken verschleiert werden, sind kostspielige Fehlentscheidungen die Folge.

Ein verpflichtendes, zumindest auf die einzelnen Produktgruppen bezogenes, standardisiertes Informationsblatt für Finanzprodukte könnte dem Problem mangelnder Produktverständlichkeit und -vergleichbarkeit ein Ende setzen. Eine auf einen Blick für Verbraucher erkennbare Verbraucherinformation sollte alle **Schlüsselinformationen wie Kosten, Verfügbarkeit und Risiken** zum Produkt zusammenfassen. Für Verbraucher würde es so leichter, die für sie passenden Produkte zu finden. Die Abhängigkeit überforderter Verbraucher von der Fähigkeit und Redlichkeit ihrer Anlagevermittler würde so zumindest etwas gemindert. Schließlich würde durch eine klare und vergleichbare Produktinformation der Entscheidungsprozess von Verbrauchern gefördert und damit die Nachfrageseite gestärkt. Hierdurch entstünde ein **Wettbewerb hin zu effizienten und bedarfsgerechten Produkten**. Eine Steilvorlage hierfür liefern die Arbeiten der europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde CESR zur Schaffung einer ‚Key Investor Information‘, die bei Investmentfonds

den bisherigen ‚Vereinfachten Prospekt‘ ablösen wird, der seinem Namen in keiner Weise gerecht geworden ist (s. auch Frage 41).

Explizit spricht sich der vzbv für eine vereinfachte Risikokennzeichnung und -warnung aus. Dabei ist zu prüfen, ob die Ampelkennzeichnung ähnlich der Nährwertampel der Aufklärung über komplexe Anlagerisiken ausreichend gerecht wird, oder ob hierfür ein differenzierteres Labelling in Anlehnung an das Energielabel für Haushaltsgeräte geboten ist (vgl. auch Antwort 3).

Sowohl bezogen auf ein standardisiertes Informationsblatt als auch auf eine vereinfachte Risikokennzeichnung setzen wir Markttests für eine Implementierung voraus (auf europäischer Ebene ist dies zum Thema vorvertragliche Informationen mit den von der EU-Kommission eingerichteten Focus Groups bereits begonnen worden).

3. Kann ein Kennzeichnungssystem wie die Ampelkennzeichnung einen Warnhinweis für Verbraucherinnen und Verbraucher geben?

Eine klare, einfache und auffällige Risikokennzeichnung/-warnung würde Verbraucher davor schützen, unbedarft in für sie nicht passende Produkte zu investieren. Verbraucher würden darin unterstützt, vermehrt Produkte zu wählen, die ihrem Risikoprofil und sonstigen Anforderungen an ein Anlageprodukt besser entsprechen.

Es darf davon ausgegangen werden, dass mit einer entsprechenden Risikokennzeichnung/-warnung, der Anteil von Zertifikaten in den Depots vieler Verbraucher deutlich geringer wäre. Bereits aufgrund des Wertverlust- und des Emittentenrisikos beinhalten Zertifikate prinzipiell ein höheres Risiko. Für Verbraucher, die ihr Geld sicher anlegen wollen, kommen diese Papiere nicht in Frage. Eine Risikokennzeichnung/-warnung hätte einen großen Teil heutiger Zertifikatebesitzer aller Wahrscheinlichkeit vom Kauf abgehalten.

Eine Ampelkennzeichnung kann für Verbraucher die Risikoeinschätzung erleichtern. Jeder Teilnehmer am Straßenverkehr, angefangen beim Kleinkind, erkennt, dass die rote Farbe im Zusammenhang mit einem Risiko steht.

Allerdings sehen wir im komplexen Bereich der Finanzdienstleistungen das Problem, dass eine Klassifizierung in drei Risikokategorien das Anlagerisiko (und erst recht das Anlageprodukt) zu verkürzt darstellen könnte. Zur differenzierten Risikodarstellung schlagen wir daher beispielsweise sechs Risikoklassen vor. In der praktischen Umsetzung würde beispielsweise ein Banksparrplan Risikoklasse 1 von sechs möglichen Risikoklassen erhalten. Je höher das Risiko, desto höher wäre die Risikoklasse. Hierzu schlagen wir vor, das Konzept einer Ampelkennzeichnung entsprechend zu modifizieren.

Eine entsprechende Risikokennzeichnung würde Verbraucher zumindest für das Thema Anlagerisiko stärker sensibilisieren. Beschwichtigende und verzerrte Risikoaufklärungen im Beratungsgespräch würden zumindest deutlich erschwert.

4. Sollte eine Pflicht zur Offenlegung aller Kosten, also Abschluss-, Verwaltungs-, und Kapitalanlagekosten, eingeführt werden?

Die Offenlegung von Kosten ist ein zentraler Punkt des Verbraucherschutzes. So tritt der vzbv auch im Anlagebereich für eine Offenlegung aller Kosten ein. Diese Offenlegung ist mitentscheidend für die Produktauswahl. Die Beurteilung der Kostenbelastung ist eine wichtige Voraussetzung für die Einschätzung der Effizienz des Produktes. Daneben ist eine Bewertung der Struktur der Kosten wichtig, um Interessenkonflikte einschätzen zu können.

Verbraucher können so beurteilen, inwieweit Empfehlungen durch die eigenen Interessen des Beraters/Vermittlers beeinflusst sind.

Einige wichtige gesetzliche Regelungen zur Herstellung von Kostentransparenz im Anlagebereich bestehen dabei bereits. Gemäß Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) müssen „die Existenz, die Art und der Betrag der Gebühr, Provision oder Vergütung oder - wenn der Betrag nicht feststellbar ist - die Methode zur Berechnung dieses Betrags gegenüber dem Kunden vor der Erbringung der betreffenden Wertpapier- oder Nebendienstleistung in umfassender, zutreffender und verständlicher Weise eindeutig offen gelegt werden“. Auch der Bundesgerichtshof hat in seiner „Kick-back-Entscheidung“ (6. März 2007, Az. BGH XI ZR 56/05) eindeutig entschieden, dass Banken, die ihre Kunden über Kapitalanlagen beraten und ihnen dabei Fondsprodukte empfehlen, "kick-backs" der Fondsgesellschaften (Rückvergütungen) aus Ausgabeaufschlägen und jährlichen Verwaltungsgebühren offenlegen müssen.

Allerdings zeigt sich, dass Banken und Finanzdienstleistungen diesen Pflichten oft nicht nachkommen. Insofern besteht vor allem Handlungsbedarf in Bezug auf die Durchsetzbarkeit und Kontrolle der Einhaltung dieser bestehenden gesetzlichen Pflichten. So sollte eine Aufsichtsstruktur etabliert werden, deren Ziel sich auch auf die Produktkontrolle erstreckt. Daneben gilt es, wirksame Sanktionen festzuschreiben. Als wirksame Sanktion sehen wir die Vorschrift zur Rückabwicklung des Anlageschäftes im Falle einer Nichterfüllung der Informationspflichten.

5. Bisher werden die o. a. Kosten abhängig vom Produkt teilweise in absoluten Beträgen, teilweise in Prozent angegeben. Lässt sich eine Vergleichbarkeit der Kosten für die unterschiedlichen Produkte herstellen? Ist die sog. „Reduction-in-yield“-Methode, also die Angabe der durchschnittlichen jährlichen Verringerung der Rendite aufgrund der eingerechneten Kosten einschließlich der Kapitalanlagekosten, hierfür geeignet?

Die „Reduction in Yield“ (RiY) ist eine Kostenkenngröße. Sie basiert auf der Idee, die Renditeminderung zu beziffern, die durch die Kosten entsteht. Dabei gibt es unterschiedliche Ansätze, wie die RiY konkret zu berechnen ist. Je nach Ansatz werden bestimmte Kostenpositionen in die RiY einbezogen oder aber bleiben außen vor. Grundsätzlich entspricht die RiY einem Performanceabschlag, der sich aus den Kosten ergibt. Dabei gibt die RiY nur Informationen für den Endwert und nicht für den Verlauf. Schließlich ist die RiY abhängig von der Höhe der Verzinsung vor Kosten und von der Laufzeit des Sparvertrages.

Die Motivation für die Einführung der RiY, sprich der Versuch, eine Kostenkenngröße zu entwickeln, die unterschiedliche Finanzdienstleistungsprodukte vergleichbar machen soll, wird vom vzbv unterstützt. Allerdings wird bei genauerer Betrachtung deutlich, dass auch die RiY Stärken und Schwächen aufweist. Je nachdem um welche Produkte es geht, ermöglicht sie einen Vergleich von Produkten beziehungsweise in Ausnahmefällen auch einen produktübergreifenden Vergleich. Vor allem ein produktübergreifender Vergleich wäre wünschenswert.

Stärken der RiY als Kenngröße

Eine **vollständige RiY**, die sämtliche Kostenpositionen erfasst, spiegelt als einheitliche Kenngröße die Kosten eines Vertrages wider und erlaubt Einschätzungen über die Ablaufleistung am Ende des Vertrages.

Liegt bei einer festen Laufzeit für verschiedene Produkte eine **vollständige RiY** vor, die sämtliche Kostenpositionen umfasst, so können diese Angebote unter Kostengesichtspunkten verglichen werden.

Schwächen der RiY als Kenngröße

- **Die RiY ist schwer verständlich.** Der Anleger hat kaum eine Möglichkeit, ein „Gefühl“ für die Kostenbelastung zu entwickeln, da er mehrere Prozentsätze in Beziehung setzen muss und dabei auch die Laufzeit des Vertrages zu beachten hat.
- **Die RiY ist stark abhängig von der Laufzeit des Vertrages.** Bei Verträgen unterschiedlicher Laufzeit wirkt sich die RiY sehr unterschiedlich aus.
- **Die RiY ist abhängig von der angenommenen kostenfreien Verzinsung.** Je nachdem, ob man hier von einem optimistischen oder pessimistischen Wert ausgeht, ist die RiY eher hoch oder eher niedriger.
- **Die RiY ist eine Kenngröße, die nicht die Verteilung der Kosten auf die Vertragslaufzeit berücksichtigt.** Das heißt, die Entwicklungen während des Vertrages werden hier nicht abgebildet. Insbesondere Verträge mit einer hohen Kostenbelastung zu Vertragsbeginn erscheinen durch die RiY flexibler als sie tatsächlich sind.

Zusätzlich ist es **schwierig, die RiY je nach Produktart vernünftig zu definieren.** So sind bei Fondssparverträgen alle Kostenpositionen letztlich vergleichsweise leicht zu identifizieren und auch in die RiY einzurechnen. Bei Versicherungsprodukten ist dies jedoch anders, da z.B. Kapitalanlagekosten in der Kosteninformation nicht separat ausgewiesen werden und so auch nicht in die RiY eingehen.

Bei den verschiedenen Formen der RiY ist genau zu **beachten, welche Kostenpositionen** letztlich eingehen. Je nach Ausprägung der RiY gehen folgende Positionen ein beziehungsweise nicht ein:

Produktart	Ausprägung der Reduction in Yield	Ausgabeauschlag	Abschlusskosten	laufende Verwaltungskosten	Kosten im Rentenbezug	Kapitalanlagekosten
Fondssparplan	TER nach BVI	gehen nicht ein	fallen nicht an	gehen ein	fallen nicht an	gehen nur teilweise ein
Klassische Lebensversicherung	"Renditeeffekt" des GDV	fällt nicht an	gehen nicht ein	gehen ein	gehen nicht ein	gehen nicht ein
Fondsgebundene Lebensversicherung	"Renditeeffekt" des GDV	geht nicht ein	gehen nicht ein	gehen ein	gehen nicht ein	gehen nicht ein
britische Lebensversicherung	Klassische Reduction in Yield	geht ein	gehen ein	gehen ein	fallen nicht an	gehen ein

Alternative Kostengrößen zur RiY sind Angabe der Kosten in Euro und Cent und die Kostenquote, die angibt, wie hoch der Anteil der Prämie durchschnittlich ist, der für Kosten abgezogen wird.

- **Bei der Angabe der Kosten in Euro und Cent** werden die Kosten für jeden Zeitpunkt, in dem Kosten erhoben werden, in Euro und Cent angegeben; so sind sie zunächst leicht zu verstehen. Dies ist ein Grund, warum im Rahmen der Informationspflichtenverordnung für Versicherungsprodukte festgelegt wurde, dass die Abschlusskosten in Euro und Cent anzugeben sind. Diese Kostenangaben finden sich im Produktinformationsblatt. Die Angabe weiterer Kosten in Euro und Cent erfolgt üblicherweise weder bei Versicherungsprodukten noch bei Sparprodukten. Eine Kostenangabe in Euro und Cent für jedes Vertragsjahr gibt jedoch leicht ein verzerrtes

Bild wieder, da Kosten, die erst in der Zukunft erhoben werden, geringere Auswirkungen haben als Kosten, die sehr früh dem Vertrag angelastet werden.

- **Die so genannte Kostenquote** (durchschnittliche Kosten pro Prämieneuro) gibt an, wie hoch der Anteil an allen Einzahlungen ist, der durchschnittlich pro Euro an Kosten abgezogen wird. Es erfolgt eine vergleichsweise leicht nachvollziehbare Kostendarstellung. Die Kostenquote erlaubt es, den effektiven „Sparanteil“ des Sparbeitrages zu bestimmen, der letztlich zum Besparen des Vertrages zur Verfügung steht. Beispiel: Beträgt die Kostenquote 20 % und wird der Vertrag jährlich mit 1.000 € bespart, so werden durchschnittlich Kosten in Höhe von 20 % der 1.000 €, also 200 € Kosten angesetzt. Der Sparbeitrag, also das was tatsächlich zum Sparen zur Verfügung steht, beträgt dann 800 €. Die Kostenquote errechnet sich dabei folgendermaßen: Es wird für den Vertrag berechnet, wie hoch der Beitrag sein müsste, damit ohne Abzug von Kosten genau das Sparziel erreicht wird. Der Unterschied zwischen diesem „Nettobeitrag“ und dem tatsächlichen Beitrag sind nun gerade die durchschnittlichen Kosten. Dabei geht der vom Finanzdienstleister angesetzte Zins ein, d.h. bei einem Fondssparplan die angenommene Performance des Fonds vor Kosten oder bei einer klassischen Renten- oder Lebensversicherung der Garantiezins und die Sterbetafel. Das heißt, die Kostenquote kann je nach Vertragsgestaltung nur schwer ermittelt werden. Die Kostenquote hat analog zur RiY den Nachteil, dass nicht ersichtlich wird, in welchen Vertragsphasen die Kosten besonders hoch sind. Verträge unterschiedlicher Laufzeit sind jedoch über die Kostenquote vergleichbar.

Fazit: Unter der Voraussetzung, dass die RiY tatsächlich sämtliche Kostenpositionen erfasst, und die Kostenerfassung auch gesetzlich definiert und festgelegt ist, kann die RiY als einheitliche Kenngröße die Kosten eines Vertrages widerspiegeln. Hierzu sollte eine Orientierung an der britischen RiY erfolgen. So erlaubt die RiY eine Einschätzung über die Ablaufleistung am Ende des Vertrages. Unter der Voraussetzung identischer Laufzeiten ist somit mit Hilfe der RiY ein Kostenvergleich unterschiedlicher Angebote derselben Produktgruppe möglich. Mit der RiY könnte das Ziel erfüllt werden, eine Produkt übergreifende Vergleichbarkeit bezogen auf die anfallenden Kosten zu erhalten. Insbesondere ist es möglich, auch für diejenigen Produkte eine Vergleichbarkeit herzustellen, für die - wie beispielsweise Banksparrpläne - keine unmittelbaren Kosten erhoben werden.

Die Kostenquote stellt ebenfalls einen gangbaren Weg dar, um Kostentransparenz zu erstellen. Diese Kennziffer ist dabei für den Verbraucher eingängiger und nachvollziehbar. Nachteil: ein Produkt übergreifender Vergleich ist mit dieser Kennziffer erschwert. Zudem bezieht sich der Vergleich nur auf die Produkte, bei denen für den Verbraucher unmittelbare Kosten entstehen. Eine mögliche Renditeschmälerung durch eine gegenüber dem Marktzins verringerte Ertragsprognose kann damit nicht dargestellt werden.

6. Empfiehlt sich bei Investmentfonds die Angabe einer Gesamtkostenquote, auch Total Expense Ratio (TER) genannt, in die die Kosten bis hin zu den Depotbankgebühren eingerechnet sind?

Um einen effektiven Kostenvergleich über verschiedene Ansparprodukte, wie Kapital ansparnde Versicherungen und Fondssparpläne, zu erhalten, ist es erforderlich, alle mit der Anlage verbundenen Kosten zusammenzufassen und miteinander zu vergleichen.

Unsere Kritik hinsichtlich der TER bezieht sich weniger auf die Nicht-Einbeziehung der Depot- und Vertriebskosten (Ausgabeaufschläge). Im Übrigen ist ein Einbezug dieser Kosten ohnehin schwierig, da gerade um diese Kosten ein funktionierender Wettbewerb besteht. Das heißt, diese Kosten unterscheiden sich von Anbieter zu Anbieter.

Unser Kritik konzentriert sich vielmehr auf die im Rahmen des Fondsmanagements anfallenden, durch den Kauf und Verkauf von Wertpapieren verursachten Transaktionskosten, die nicht im Rahmen der TER-Ermittlung berücksichtigt werden. Hierfür gibt es aus Verbrauchersicht keine nachvollziehbaren Gründe. Da diese Kosten ebenfalls in den Rechenschaftsberichten für das jeweilige Geschäftsjahr auszuweisen sind, könnten sie auch problemlos Einzug in die Berechnung einer TER finden. Die Bedeutung dieser Kostenposition für die Anbieterseite ist dabei nicht zu unterschätzen. Da vor allem die großen deutschen KAGs als Tochtergesellschaften von Bankkonzernen ihre An- und Verkaufstransaktionen in aller Regel über die eigenen Mutterhäuser abwickeln, fließen diesen hohe Abwicklungs- und Provisionserträge zu. Durch häufiges Umschichten des Fondsdepots lassen sich so also zu Lasten der Anleger hohe Zusatzerträge für die Konzernkasse durch entsprechende Transaktionskosten generieren. Dies würde durch die Einberechnung der Transaktionskosten in die TER transparent werden.

Der konsequentere Weg zur Herbeiführung einer absoluten Kostentransparenz wäre eine weiter gefasste Gesamtkostenquote, die alle tatsächlich anfallenden Kosten berücksichtigt.

(siehe auch Antwort auf Frage 41)

7. Wie kann die Transparenz der Risiken von Finanzanlagen verbessert werden, ohne den Verbraucher mit zu vielen Informationen über die einzelnen Finanzprodukte zu überlasten?

Die Problematik des Finanzmarktes ist eine grundsätzliche! Verbraucher können in der Regel weder die Qualität der Finanzprodukte selbst noch die Qualität der Beratung verifizieren. Beides sind so genannte Vertrauenseigenschaften. Verbraucher sind daher auf zusätzliche Informationen angewiesen, die ihnen Auskunft über die Qualität bietet. Diese Informationen müssen verlässlich sein und bedürfen der staatlichen beziehungsweise regulatorischen Absicherung.

Der vzbv fordert hierzu eine Risikoklassifizierung, die durch eine einfache und auffällige Kennzeichnung dem Verbraucher deutlich macht, ob er mit der Finanzanlage hohe oder eher weniger hohe Risiken eingeht. Unser Vorschlag hierzu ist eine angepasste Ampelkennzeichnung (statt drei Risikoklassen sollten sechs Riskoklassen vorgesehen sein) oder eine Orientierung an der Kennzeichnung von Haushaltsgeräten durch das Energielabel.

Darüber hinaus sollte dem Anleger durch gesetzlich vorgeschriebene und vorgegebene Worst-Case-Szenarien verdeutlicht werden, welche konkreten Verluste bei dem zugrundeliegenden Anlageinstrument möglich sein können. So würden Verbraucher vor unliebsamen Überraschungen im Rahmen ihrer Geldanlage geschützt. Für Verbraucher würde es so leichter, die für sie passenden Produkte zu finden. Die Abhängigkeit überforderter Verbraucher von der Fähigkeit und Redlichkeit ihrer Anlagevermittler würde so zumindest etwas gemindert.

Bezogen auf Zertifikate spielen die Kosten, die bislang dem Verbraucher vielfältig völlig verborgen bleiben, eine besondere Rolle zur Abschätzung des Risikos. Für eine verbesserte Kosten- und Risikotransparenz fordern wir daher bezogen auf Zertifikate eine gesetzliche Pflicht zur Angabe des fairen Wertes (Fair Value).

(s. auch Antwort auf Frage 41)

Beratung/Verbraucheraufklärung

8. Wie kann die unabhängige Beratung und Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher verbessert werden?

Nur eine **von Provisionsinteressen unabhängige Beratung kann eine wirklich am Kundenbedarf orientierte Finanzberatung und -empfehlung sicherstellen**. Bei der unabhängigen Verbraucherberatung und Aufklärung sollte auf Organisationen gesetzt werden, die bei der Zielgruppe das höchste Vertrauen genießen. Die Verbraucherzentralen bieten seit Jahren eine solche Beratung an und verfügen über die entsprechenden Kompetenzen und über Vertrauen bei den Verbrauchern. Schon vor der Finanzmarktkrise, aber insbesondere auch seit dem Herbst 2008 hat sich offenbart, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher in die Verbraucherzentralen das höchste Vertrauen setzen. Gleichzeitig hat sich jedoch gezeigt, dass die Verbraucherzentralen in den Ländern auf Grund ihrer personellen und materiellen Ausstattung nicht in der Lage sind, den Beratungsansturm zeitnah zu bearbeiten. Mit hochgerechnet 109 Vollzeitberatern können insgesamt etwa 54.500 Beratungen à zwei Stunden bundesweit angeboten werden. Bei 39 Mio. Haushalten in Deutschland können damit pro Jahr maximal 0,14 Prozent der Haushalte unabhängig zu Finanzdienstleistungen beraten werden. Das bedeutet, dass auf einen Vollzeitberater 357.798 Haushalte kommen. Zum Vergleich: Allein der Finanzstrukturvertrieb AWD beschäftigt 6.173 Finanzberater. Unter denselben Annahmen heißt das, dass der AWD 3.086.500 Haushalte pro Jahr berät und damit 8 Prozent der Haushalte abdeckt.

Dem steht ein deutlich erkennbarer Bedarf an unabhängiger Beratung entgegen. Die am 24. Oktober 2008 gestartete, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz finanzierte Erste-Hilfe-Finanzmarkt-Hotline der Verbraucherzentralen bestätigt diesen Bedarf. Die mehr als 140.000 Anrufe belegen, was Verbraucher in Finanzfragen suchen: Einen neutralen Ansprechpartner, dem sie Sachkompetenz, Neutralität und Glaubwürdigkeit attestieren.

In diesem Sinne **empfehlen wir, den Ausbau der unabhängigen Finanzberatung, wie sie von den Verbraucherzentralen bereits heute angeboten wird, zu unterstützen**. Unser Ziel ist es, das Angebot unabhängiger Finanz- und Versicherungsberatung in der Weise auszubauen, dass statt der bisherigen Reichweite von etwa 0,14 Prozent der Haushalte künftig etwa zehn Prozent der Haushalte zu erreichen, denen in einem Abstand von zehn Jahren eine unabhängige Beratung gewährt werden kann. Allerdings ist davon auszugehen, dass auch dieses Beratungsangebot den tatsächlichen Bedarf nicht decken würde. So belegt eine von uns im Dezember 2008 in Auftrag gegebene Infratestumfrage, dass etwa 50 Prozent der Befragten das Bedürfnis nach einer unabhängigen Beratung haben. 41,8 Prozent der Befragten beziehungsweise 83 Prozent allerer, die eine unabhängige Beratung wünschen, würden sich gerne durch eine Verbraucherzentrale zu Finanzdienstleistungen beraten lassen. Die hohe Glaubwürdigkeit in die Verbraucherzentralen und deren Beratung bestätigt auch eine Anfang 2008 durch das Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V. (imug) durchgeführte Verbraucherbefragung.

9. Sehen Sie Bedarf für einen Ausbau des Angebots an unabhängiger Finanzberatung? Wenn ja, durch wen und in welcher Höhe sollte ein derartiger Ausbau finanziert werden? Empfiehl sich eine Beteiligung der Anbieterseite an den Kosten für den Ausbau der unabhängigen Beratung?

Die Ursache für fehlerhafte und schlechte Beratungen und Empfehlungen zu Finanzdienstleistungen ist zu einem großen Teil in der von Provisionen abhängigen Vergütung des Ver-

triebs beziehungsweise der Verdienststruktur der Finanzinstitute zu sehen. Die Probleme, die aus der Provisionsberatung resultieren, sind auch Gegenstand der jüngst vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz veröffentlichten Studie „Anforderungen an Finanzvermittler - mehr Qualität, bessere Entscheidungen“. Vor dem Hintergrund der Interessenkonflikte, die aus der Provisionsberatung resultieren, kommt die Studie zu folgendem Schluss:

Dem Vermittler steht der typische Verbraucher mit einem unzureichenden finanziellen Bildungsstand gegenüber, was ein produktives Miteinander auf hinreichendem qualitativen Niveau weiter erschwert. Der Nutzen einer finanziellen Entscheidung ist durch die meisten Verbraucher kaum zu erfassen oder gar zu bewerten. Mitunter herrscht der Wunsch vor, dem Berater die Entscheidung zu überlassen. Durch diese belastete Ausgangskonstellation sind Fehlleistungen eher die Regel als die Ausnahme und auch empirisch zu belegen. Zum Beispiel werden 50-80% aller Langfristanlagen mit Verlust vorzeitig abgebrochen und die gesamten Vermögensschäden auf Grund mangelhafter Finanzberatung werden auf jährlich 20-30 Mrd. EUR geschätzt. Dass Fehlberatung (anders als beim Autokauf o.ä.) lange Zeit oder gar nicht auffällt, ist eines der Hauptprobleme dieses Marktes. Dadurch kommt es zu wenig Rückkopplungen an das Angebot, die Marktallokation ist suboptimal.¹

Insbesondere wegen der problematischen Folgen der Provisionsberatung (verbunden mit Problemen, die sich aus der Komplexität der Produkte und der mangelnden Produkttransparenz ergeben), sehen wir deutlichen Bedarf im Ausbau eines unabhängigen Finanzberatungsangebotes.

Aufgrund der Unabhängigkeit, der Sach- und Fachkompetenz und des hohen Vertrauens, das die Arbeit und Beratungsleistung der Verbraucherzentralen genießt und vor dem Hintergrund, dass die Verbraucherzentralen bereits seit vielen Jahren in der unabhängigen Finanzberatung tätig sind, empfehlen wir, diesen Ausbau bei den Verbraucherzentralen zu fördern.

Der Ausbau der unabhängigen Finanzberatung könnte in der vorhandenen Infrastruktur der Verbraucherzentralen effizient umgesetzt werden. Das Angebot würde sich dabei gerade auch an einkommensschwache und Durchschnittsverdienerhaushalte richten. Durch ein solches niederschwelliges - aus unserer Sicht staatlich mit zu förderndes Beratungsangebot - entsteht keine unmittelbare Konkurrenz zu den schon heute am Markt tätigen Honorarberatern. Denn der anvisierte Kundenstamm dieser Honorarberater, die auch nicht zu allen Sparten beraten, sind eher vermögende und einkommensstarke Haushalte. Denn tatsächlich arbeitet das Gros der Honorarberater nicht allein gegen ein festes, auf Stundenbasis kalkuliertes Honorar, sondern gegen eine Mischkalkulation aus Stundenhonorar und einem Prozentsatz bezogen auf das Anlagevolumen. Hieraus resultiert, ein wirtschaftliches Interesse der Honorarberater vornehmlich an einem finanzstarken Klientel.

Vor diesem Hintergrund plädieren für den Ausbau der unabhängigen Beratung mit einer besonderen Ansprache einkommensschwacher und Durchschnittsverdienerhaushalte. Denn gerade diese Haushalte benötigen für ihr Haushalts- und Finanzmanagement unabhängige Unterstützung. Insbesondere für monetär schwache Haushalte ist es wichtig, ihre geringen finanziellen Ressourcen effizient einzusetzen, um so auch einer Ver- bis Überschuldung vorzubeugen. Dieser Ansatz entspricht dabei einer Kritik der BMELV-Studie. So heißt es in der Studie:

Die absolute Höhe solcher Vermögensschäden ist für die vorliegende Arbeit weniger relevant als ihre Struktur und die Folgen. Legt man gängige Zielgruppensegmentierungen aus dem Vertrieb zu Grunde, ist eine negative Korrelation mit Vermögens- und Einkommenshöhe zu vermuten: **Je weniger Geld vorhanden ist, umso höher die**

¹ Anforderungen an Finanzvermittler – mehr Qualität, bessere Entscheidungen Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Seite 9

proportionalen Vermögensverluste durch schlechte Beratung. Diese Verteilung ist ordnungspolitisch problematisch und führt zu Kosten im Sozialsystem: Schlecht beratede Niedrigverdiener enden im Ruhestand oder bei Arbeitslosigkeit eher in der Sozialhilfe als schlecht beratene Verbraucher aus finanziell stärkeren Schichten.²

Vor diesem Hintergrund ist die staatliche Subventionierung des Ausbaus unabhängiger Finanzberatung gerechtfertigt. Eine gute Finanzberatung, die allen Bevölkerungsschichten zugute kommt, liegt im öffentlichen Interesse und muss damit auch als öffentliche Aufgabe verstanden werden. Dabei darf davon ausgegangen werden, dass der Ausbau eines niederschweligen Finanzberatungsangebotes keinen Wettbewerbseingriff gegenüber frei am Markt auftretenden Honorarberatern erzeugen wird. Für eine unmittelbare Wettbewerbssituation beider Angebote liegen die spezifischen Zielgruppen und Angebote zu weit auseinander. Vor diesem Hintergrund gehen wir vielmehr davon aus, dass ein ausgeweitetes Angebot unabhängiger Finanzberatung durch die Verbraucherzentralen eine positiv ausstrahlende Wirkung auf den Gesamtmarkt der unabhängigen Finanzberatung zeigen würde.

Zur **Finanzierung des Ausbaus** des unabhängigen Beratungsangebotes unter dem Dach des vzbv und der Verbraucherzentralen ist eine Mitfinanzierung durch Beratungsentgelte vorzusehen. Das heißt, auch wenn sich das Beratungsangebot vornehmlich an niederschwellige und Durchschnittshaushalte richtet, ist hierfür **keine öffentliche Vollfinanzierung** vorgesehen. Vielmehr soll sich dieser Ausbau in Teilen selber tragen. Voraussetzungen ist jedoch eine vollständige öffentliche Finanzierung der erforderlichen Hintergrundarbeit, wie Terminsteuerung, Marketing, Erstellung von Beratungsmaterialien, Qualifizierung der Beratungskräfte und Qualitätskontrolle der Beratung.

Zur Finanzierung des Ausbaus unabhängiger Finanzberatung fordert der vzbv eine Beteiligung der Anbieterseite an den Kosten. Eine reine Steuerfinanzierung wäre vor dem Hintergrund, dass die Anbieterseite eine Mitverantwortung an Komplexität und Missständen trägt, unangemessen. Darüber hinaus ist die Anbieterfinanzierung dadurch gerechtfertigt, dass die Finanzwirtschaft hiervon in hohem Maße profitiert. Alle Banken und Finanzvertriebe, die schon heute anleger- und anlagegerecht Beraten, werden im Wettbewerb durch das Aussortieren schlechter Finanzempfehlungen gewinnen. Hierzu sind die Anbieter auf Grundlage einer gesetzlichen Regelung an der Finanzierung zu beteiligen. Es ist zu gewährleisten, dass eine Anbieterfinanzierung keinen Eingriff in die Unabhängigkeit der Verbraucherarbeit erzeugt. Zu diesem Zweck sollte eine Umlagefinanzierung über die Anbieter gesetzlich vorgeschrieben werden. Eine geeignete Gesetzesgrundlage hierfür stellt das Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz dar, mit dem derzeit nicht nur die BaFin, sondern auch die Prüfstelle für Rechnungslegung finanziert wird. .

10. Empfehlen sich Maßnahmen zur Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher, die auf die Vorteile einer Beratung durch unabhängige Dritte hinweisen?

Einem weiten Verbraucherkreis ist schlicht nicht bekannt, dass die scheinbar kostenlose Beratung durch Banken und sonstige Finanzvermittler nicht wirklich kostenlos ist, sondern indirekt über Provisionen, Bonussysteme und Rückvergütungen finanziert wird. Das Gros der Verbraucher kennt die tatsächlichen Kosten beim Abschluss ihrer Kapitallebensversicherung, ihres Investmentfondssparplans oder ihres Zertifikates nicht. Hieraus resultiert auch die fehlende Sensibilität für den bestehenden Interessenkonflikt - zwischen guter Beratung und hohen Provisionseinnahmen - auf Seiten der Banken und Finanzvermittler.

Vor diesem Hintergrund ist eine entsprechende Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit über die Vorteile und Verfügbarkeit einer unabhängigen Finanzberatung sinnvoll und erforderlich.

² Anforderungen an Finanzvermittler – mehr Qualität, bessere Entscheidungen Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Seite 12

Bei den Maßnahmen, die auf die Vorteile einer Beratung durch unabhängige Dritte hinweisen, ist darauf zu achten, dass dies durch Institutionen erfolgt, die von den Verbrauchern als unabhängig und in ihrem Interesse agierend wahrgenommen werden.

**11. Sollte für den gesamten Bereich der Finanzdienstleistungen gesetzlich vorgeschrieben werden, dass Beratungsgespräche zu dokumentieren sind?
Wenn ja, in welcher Form sollte die Anbieterseite darauf hinweisen, dass ein Anlageprodukt nicht dem Risikoprofil des Kunden entspricht?
Sollte eine vorvertragliche Hinweispflicht gesetzlich eingeführt werden?**

Für die Anlageberatung fordert der vzbv eine gesetzliche Vorschrift zur Dokumentation des Beratungsgesprächs nicht - wie bisher - allein gegenüber der Aufsicht, sondern ebenfalls gegenüber dem Anleger.

Allerdings besteht bei einer Dokumentation stets die Gefahr eines Missbrauchs. So können und werden schon heute Gesprächsaufzeichnungen so gestaltet, dass Banken und Finanzvermittler eine eventuelle spätere Haftung damit leicht ausschließen können. Solche Fälle missbräuchlicher Dokumentationen sind insbesondere seit der Bankenkrise und der Lehman-Pleite bekannt geworden. Entsprechende Beispiele der Citibank liegen den Verbraucherzentralen vor. Um solche Missbräuche auszuschließen, darf es nicht den Banken und Finanzvermittlern überlassen werden, ihre Dokumentation selber zu gestalten. Vielmehr ist eine gesetzlich normierte Standardisierung der Dokumentation, die eine unverzerrte Wiedergabe der Beratungssituation sichert, vorzuschreiben. Eine solche Standardisierung sollte unter Einbezug der Verbraucherschutzverbände entwickelt werden. Die Umsetzung der Protokollierung sollte durch regelmäßige und verdeckte Markttests (Mystery Shopping) überprüft werden.

Ansatzpunkte für diese Protokollierung sind:

- der Finanzberater muss am Ende des Beratungsgesprächs in einem handschriftlichen Protokoll die wesentlichen Punkte zusammenfassen,
- gesonderte Risikoauflärung bezogen auf das empfohlene Produkt zusammen mit einer individualisierten Erläuterung, warum das Produkt dieser Risikoklasse zum Anlageziel und -wunsch des Anlegers passt,
- Unklarheiten und Widersprüche im Protokoll gehen in jeden Fall zu Lasten des Anbieters/Vermittlers,
- sollte ein Produkt, allen wegen seiner Risikostruktur oder Verfügbarkeit nicht zum Anleger oder Anlageziel passen, so ist eine gesonderte Erklärung und Begründung hierzu seitens der Bank zu erstellen und dem Anleger zur Kenntnis zu geben und mitzugeben,
- Werden für eine Empfehlung notwendige Angaben vom Anleger nicht gemacht, darf der Berater keine Anlageprodukte empfehlen. Spricht er dennoch eine Anlageempfehlung aus, trägt er im Streitfall die Beweislast, dass diese Anlage- und Anlegergerecht ist.

12. Sollte eine Beweislastumkehr bei der Beratung eingeführt werden? Wie bewerten Sie diese?

Um die Durchsetzbarkeit berechtigter Ansprüche wirksam zu verbessern, darf die Beweislast bei fehlerhafter Anlageberatung nicht länger beim Verbraucher liegen. Vielmehr soll die Bank beweisen müssen, anleger- und anlagegerecht beraten zu haben. Grundsätzlich haben im Einzelfall Banken diese Darlegungspflicht auf Aufforderung im Übrigen schon heute, allerdings nur im Innenverhältnis gegenüber der BaFin zu erfüllen.

Bislang ist es die Pflicht geschädigter Verbraucher, Fehler der Anlageberatung, wie beispielsweise eine falsche Risikoaufklärung, darzulegen und zu beweisen. Häufig haben diese jedoch Schwierigkeiten, diesen Beweis zu erbringen. So ist beispielsweise der Beweis, auf Risiken eines Finanzinstruments nicht hingewiesen worden zu sein, in der Regel nur schwer zu erbringen. Das führt dazu, dass falsch beratene Verbraucher im Schadensersatzprozess häufig unterliegen.

Auf diesen Umstand haben wir bereits im Rahmen der Umsetzung der Finanzmarkt-Richtlinie (FRUG), zum Einwurf des Kapitalmarktinformationshaftungsgesetzes (KapInHaG) und zum Novellierungsentwurf des Schuldverschreibungsrechtes aufmerksam gemacht und kritisiert, dass einerseits Finanzdienstleistungsunternehmen - zu Recht - verschiedenste Auskunft- und Informationspflichten zu erfüllen haben. Diese sollen dazu führen, eine angemessene und bedarfsgerechte Anlageberatung und -empfehlung zu garantieren, wobei die Verbrauchererfahrungen zeigen, dass auch diese Pflichten die Bedarfsgerechtigkeit der Anlageempfehlung bislang nicht sicherstellen. Die vermittelnden Finanzinstitute sind zur Dokumentation verpflichtet und im Falle einer Kontrolle durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht auch zur Darlegung. Informationen, mit der eine möglicherweise falsche Beratung verifiziert werden könnte, müssen also beim Finanzdienstleistungsunternehmen vorliegen. Trotzdem hat im Zivilprozess andererseits allein der geschädigte Verbraucher die Falschberatung beweisen.

Aus unserer Sicht ist **diese derzeitige Beweislastverteilung nicht tragbar**. Vielmehr sollte vor dem Hintergrund des überlegenen Wissens, der bestehenden Informationsasymmetrien und der Tatsache, dass dem Berater und Vermittler bestimmte Beratungs- beziehungsweise Sorgfaltspflichten obliegen auch bei ihnen die Beweislast für die Erfüllung dieser Pflichten liegen. Berater und Vermittler sollten die sorgfältige Eignung oder Angemessenheit der Anlageberatung und -empfehlung darlegen müssen - zusammen mit der Erfüllung aller Informations- und Aufklärungspflichten. Der geschädigte Verbraucher sollte hingegen lediglich den Nachweis über den Schaden erbringen und den Vorwurf der Falschberatung substantiiert darlegen müssen.

Seitens der Anbieter wird fälschlicherweise vorgetragen, dass die aktuelle Rechtsprechung zur Anlageberatung bereits ein scharfes Schwert sei. Hierzu wird die angebliche Darlegungslast der Anbieterseite und die vollständige Dokumentation angeführt. Man brauche daher keine darüber hinausgehende Regelungen. Auch die Rechtsprechung zur Kausalität der Falschberatung für den Schaden sei kundenfreundlich. Bezogen auf die Dokumentation zeigt die Beobachtung der Verbraucherzentralen ein völlig anderes Bild: die Dokumentation wird in aller Regel nicht an den Kunden ausgehändigt. Werden ausnahmsweise Protokolle ausgehändigt, so sind diese häufig mit Vorsicht zu genießen. Diese Protokolle dienen häufig wohl eher einer Haftungsfreizeichnung für die Bank als einer Dokumentation des Beratungsgesprächs. So zeigen die Protokollierungsbeispiele der Citibank, dass völlig und durchgängig sicherheitsorientierte Verbraucher (dies ist auch im Protokoll erkennbar) mit einem Kreuzchen im Protokoll bescheinigen, die Lehman-Zertifikate aus eigenem Antrieb, ohne Empfehlung der Bank und in Kenntnis der hiermit verbundenen Risiken erworben haben. Die Redlichkeit solcher Protokollierungsbeispiele scheitern eigentlich am gesunden Menschenvers-

tand und halten einer Plausibilitätsprüfung eigentlich nicht stand. Trotzdem ist zu vermuten, dass Verbraucher, die ein solches Protokoll unterzeichnet haben, im Schadensersatzprozess unterliegen werden.

Richtig ist aus unserer Sicht daher die Einschätzung, dass die Rechtsprechung zur Anlageberatung, gerade nicht das behauptete „scharfe Schwert“ darstellt. Richtig ist allenfalls, dass die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur "anlage-/ und anlegergerechten Beratung" ein brauchbares, Anleger schützendes Instrumentarium sein können. Die Schärfe wird diesem Instrumentarium aber dadurch genommen, dass der Verbraucher die volle Beweislast dafür trägt. Dieser Tatbestand ist in den meisten Fällen der Umstand, aus dem heraus Verbraucherzentralen und Anwälte von einer juristischen Auseinandersetzung mit den Beraterbanken abraten müssen. Dies ist auch den Banken bewusst. Zahlreiche Umfragen und Tests zur Beratungsqualität belegen die mangelhafte Qualität der Beratung durch Banken. Dies ist als klares Indiz dafür zu werten, dass die Banken die Klagemöglichkeit geschädigter Anleger auf Schadensersatzanspruch in Folge einer Falschberatung überhaupt nicht fürchten müssen. Das heißt, solange der Verbraucher beweisen muss, falsch beraten worden zu sein, und er diesen Beweis in aller Regel nicht erbringen können wird, wird sich auch an der Beratungsqualität der Banken nichts ändern. Selbst wenn der Verbraucher zur Beweisführung Zeugen benennen kann, hat die Bank immer ein bis zwei Zeugen dagegen, so dass nach Beweisaufnahmen meist das Ergebnis steht, dass aus diesen Gründen wegen widersprüchlicher Aussagen der Beweis als nicht erbracht angesehen und die Klagen abgewiesen werden müssen. Im Einzelnen darlegen und beweisen muss der Anleger die Umstände für die Falschberatung.

Um die Situation der Verbraucher im Beratungsgespräch nachhaltig zu verbessern, ist es erforderlich, einen geeigneten Druck auf die Banken auszuüben, der sicherstellt, dass die Beratung und Empfehlung tatsächlich anleger- und anlagegerecht erfolgt. Die Umkehr der Beweislast würde einen solchen Druck erzeugen. Die Beweislastumkehr ist demnach absolut notwendig, um auf Anbieterseite eine intrinsische Motivation zu erzeugen, nicht falsch zu beraten. Auch eine ausführliche inhaltlich vorgegebene Dokumentation ersetzt dieses Erfordernis nicht!

13. Sollte die Verjährungsfrist für Falschberatung auf die im Zivilrecht allgemeine übliche Frist von 3 Jahren, bei Unkenntnis des schädigenden Ereignisses 10 Jahren verlängert werden?

Mit der Einführung der Verjährungsfrist von drei Jahren wollte der Gesetzgeber die damals mangels spezialgesetzlicher Regelung regelmäßige Verjährungsfrist des BGB von 30 Jahren begrenzen. Es wurde argumentiert, dass die allgemeine Verjährungsfrist von 30 Jahren bei einer Anlageberatung zu kaum kontrollierenden Risiken führen würde, weil der lange Verjährungszeitraum von 30 Jahren eine zuverlässige Berechnung möglicher Haftungsansprüche bei risikoreichen Papieren durch den Beratenden nahezu ausschließe. Wörtlich heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfes:

„Angesichts der schwer einschätzbaren Risiken werden Aktien, insbesondere Titel junger und innovativer Unternehmen, bei der Anlageberatung vernachlässigt. Die lange Frist für die Haftung aus fehlerhafter Beratung ist nach Aussagen von Marktteilnehmern eine entscheidende Ursache für diesen Trend.“

Die Verkürzung der Verjährungsfrist sollte also bewirken, dass Berater vermehrt risikoreiche Papiere als Anlagemöglichkeit empfehlen. Aus Sicht des vzbv stellt diese Gesetzesbegründung indirekt eine Legitimation zur Falschberatung dar und ist damit als skandalös zu bewerten.

Mit dem Schuldrechtsmodernisierungsgesetz vom 26. 11. 2001 ist die zivilrechtliche Regelverjährung von 30 Jahren (§ 195 BGB a. F.) auf drei Jahre verkürzt worden (vgl. § 195 BGB n. F.). Allerdings beginnt diese Verjährungsfrist erst ab Kenntnis des Schadens zu laufen. Bei fehlender Kenntnis verjährt der Anspruch auf Schadensersatz erst zehn Jahre nach seiner Entstehung (§ 199 Abs. 3 Satz 1 BGB). Nach § 37 a WpHG beginnt die dreijährige Verjährung bereits mit der Entstehung des Anspruchs, das heißt ab Kauf des Finanzinstrumentes. Angesichts der Tatsache, dass viele Finanzprodukte auf lange Zeit angelegt werden und die kurze dreijährige Verjährung ab Entstehung des Anspruchs die berechtigten Interessen der Verbraucher nicht angemessen berücksichtigt, fordert der vzbv § 37 a WpHG zu streichen, um so auf die allgemeine Verjährung umzusteigen. Das heißt, im Falle des Fehlens der Kenntnis sollte die Verjährungsfrist zehn Jahre betragen.

14. Was kann von Anbieterseite getan werden, um den für die Verbraucher ungünstigen Anreizwirkungen eines provisionsbasierten Vertriebs entgegenzuwirken? Sehen Sie mittelfristig Möglichkeiten für eine Abkehr vom provisionsbasierten Vertrieb?

Da die Anbieterseite schon heute verpflichtet ist, anleger- und anlagegerecht zu beraten, dieser Grundsatz aber offensichtlich in einem signifikanten Ausmaß nicht umgesetzt wird, wird nach Einschätzung des vzbv auch keine wie auch immer geartete Selbstverpflichtung der Anbieterseite dazu führen können, den ungünstigen Anreizwirkungen eines provisionsbasierten Vertriebs effektiv entgegenzuwirken.

So zeigt das Beispiel der Riester-Rente, dass die Provisionierung für den Vertrieb ausschlaggebend ist, der erst dann ein erkennbares Interesse am Verkauf von Riester-Produkten zeigte, als die Verteilung der Provisionen auf fünf statt vorher zehn Jahre erlaubt wurde. Ähnliches war im Vertrieb der Fondsgesellschaft DWS zu beobachten. So wurden DWS-Fonds, bei denen die Abschlusskosten neuerdings gezillmert wurden - das heißt, die Ausgabeaufschläge konnten gleich am Anfang der Laufzeit vereinnahmt werden - plötzlich „Verkaufsschlager“. Nicht weil diese Produkte plötzlich für den Verbraucher interessant waren (Gegenteiliges ist richtig), sondern weil hieran plötzlich besonders gut verdient werden konnte. Gleichzeitig wurde der Vertrieb dahingehend geschult, Verbraucher nach einer gewissen Zeit zur Kündigung und zum Neuabschluss zu bewegen. In den Unterlagen für den Vertrieb, in denen für diese Vertriebspraxis geworben wurde, wurde der Verbraucher schließlich sogar als „Geldautomat“ bezeichnet. Als Geldautomat für den Vertrieb!

Es ist ein Skandal, wie durch dieses Vertriebskalkül offen eingeräumt wird, nicht entlang des Bedarfs des Kunden, sondern des Provisionsbedarfs des Vertriebs Finanzprodukte zu vertreiben. Eine konsequente Maßnahme zur Behebung der bestehenden Probleme liegt letztendlich in einem gesetzlichen Verbot eines provisionsbasierten Vertriebs, zumindest jedoch in einer deutliche Stärkung der Bestandsprovisionierung gegenüber der Abschlussprovisionierung. Zumindest hierfür muss eine gesetzliche Regelung gefunden werden.

15. Welchen Regulierungsbedarf sehen Sie in Bezug auf die Verbraucherrechte, um Anleger besser vor Falschberatung zu schützen? (z. B. Haftungsrecht und Beweislastregeln etc.?)

- Verlängerung der Verjährungsfrist (Anpassung an die Verjährung gemäß der BGB-Verjährung)
- Beweislastumkehr bei fehlerhafter Anlageberatung

- Standardisierte Dokumentation des Beratungsgespräches und Aushändigung der Beratungsdokumentation an den Verbraucher
- Ausbau der unabhängigen Finanzberatung auf Honorarbasis
- standardisierte, vereinfachte Produktinformation, die die Hauptmerkmale des Produktes zusammenfasst und allgemeinverständlich darstellt (verbunden mit einer angepassten Ampelkennzeichnung oder eines Labels in Anlehnung an das Energielabel)
- standardisierte Produkte
- Produkte des Grauen Kapitalmarktes müssen einer weitergehenden Kontrolle unterzogen werden (generelle Prospektpflicht und Prospektüberprüfung)

16. Worin liegen die grundsätzlichen Ursachen für Falschberatungen im Bereich der Finanzanlagen?

Neben den Problemen, die aus der Komplexität der Produkte und der mangelnden Produkttransparenz und -verständlichkeit resultieren, ist die Hauptursache für Falschberatungen bei Finanzdienstleistungen in der auf Provisionen basierenden Vergütung der Banken und Finanzvermittler begründet. Für den Vermittler gibt es einen Interessenkonflikt zwischen dem eigenen Bedürfnis auf bestmögliche Vergütung und dem Bedürfnis des Verbrauchers auf eine bedarfsgerechte Beratung und Produktempfehlung. Da den meisten Verbrauchern dieser Wirkungszusammenhang nicht bekannt ist, fehlt das Problembewusstsein. Dies führt in Teilen zu einem blinden Vertrauen der Verbraucher, die auf Grund mangelnden Sachverständnisses verbunden mit der hohen Komplexität der Finanzmaterie dazu neigen, die Verantwortung für ihre Finanzentscheidung einem vermeintlichen „Profi“ zu überlassen. Das mangelnde Problembewusstsein und hohe Vertrauen auf Seite der Verbraucher verbunden mit einer zu vernachlässigenden Sorge auf Seiten der Anbieter, im Falle einer Falschberatung tatsächlich schadensersatzpflichtig zu werden, befördert schlechte und falsche Finanzberatungen.

17. Wie kann gewährleistet werden, dass Verbraucherinnen und Verbraucher künftig vor Vertragsabschluss von Geldanlage- und Altersvorsorgeprodukten besser über Risiken informiert werden und zwar in der Weise, dass die Risiken verstanden werden und der Verbraucher tatsächlich ein Wahlrecht hat?

Grundsätzlich ist es erforderlich, den Rechtsrahmen dahingehend zu ändern, einen geeigneten Druck auf Banken und Finanzvermittler zur Erfüllung ihrer Pflicht zur anleger- und anlagegerechten Beratung zu erfüllen (vgl. auch Antwort 11 zur Beratungsdokumentation und Antwort 15 zum Regulierungsbedarf).

Daneben spielt neben der Geeignetheit und Kürze der vorvertraglichen Information die Aufklärung über die mit einem Anlageprodukt verbundenen Risiken eine besondere Rolle. Unsere Erfahrungen aus der Verbraucherberatung belegen, dass Risiken teilweise gänzlich verschwiegen werden oder heruntergespielt werden. Da die Einschätzung der Risiken eine zentrale Rolle in der Anlageempfehlung spielen beziehungsweise spielen sollten, ist es aus Sicht des vzbv geboten, alle Finanzanlagen mit einer einfach zu verstehenden Risikoklassifizierung und -kennzeichnung auszustatten (angepasste Ampelkennzeichnung oder Label in Anlehnung an das Energielabel). Eine weitere wichtige Hilfestellung zur Einschätzung des Produktes ist die Vorschrift zur Darstellung eines Worst-Case-Szenarios bezogen auf das konkret empfohlene Produkt. Mithilfe eines solchen Worst-Case-Szenarios könnten Verbraucher leicht einschätzen, ob sie bereit sind, die mit dem Produkt verbundenen Risiken eingehen zu wollen.

18. Derzeit werden Finanzprodukte überwiegend provisionsorientiert verkauft. Nicht nur freie so genannte Finanzberater, auch Banken und Sparkassen orientieren die Verkaufsstrategie zunehmend an der Provision, als am Kunden. Wie könnte die Verkaufsstruktur neu geregelt werden?

Eine konsequente Lösung ist ein Verbot der Provisionsberatung (vgl. Antwort 16).

Eine Verbesserung läge - wenngleich eher Kompromisslösung - in einer Deckelung der Abschlussprovision auf beispielsweise maximal 50% der Vergütung. Diese Maßnahme führt zu einer Gleichstellung von Bestands- und Abschlussprovision. Hierdurch stünde nicht mehr allein der schnelle Vertragsabschluss im Vordergrund des Interesses des Vermittlers, sondern auch eine lange Kundenbindung.

Regulierung von Produkten und Finanzvermittlern

19. Sollten alle Produkte, die der privaten Anlage dienen, einer Regulierung unterzogen werden, also etwa auch geschlossene Fonds?

Alle Produkte, die für die private Vorsorge und Vermögensbildung in Frage kommen, sollten einer Regulierung unterzogen werden, so auch geschlossene Fonds, die in einer Vielzahl von Varianten auftreten, so beispielsweise als geschlossene Immobilienfonds, Schiffsfonds, Medienfonds und Leasingfonds. Sie spielen keine unbedeutende Rolle auf dem Kapitalmarkt. Auf Grund der Einführung der Abgeltungssteuer und wegen der Finanzmarktkrise ist davon auszugehen, dass dieser Markt zukünftig weiter anwachsen wird. Da dieser Markt stark risikobehaftet ist, in dem viele Verbraucher in der Vergangenheit hohe finanzielle Verluste hinnehmen mussten, ist eine weitere Regulierung besonders nötig.

Um den Anforderungen des Anlegerschutzes gerecht zu werden und um Kapitalverluste durch unseriöse Angebote und Vertriebspraktiken zu reduzieren, ist für alle Finanzprodukte eine Zulassung (Prospektpflicht, Qualifikation der Initiatoren, einwandfreies Führungszeugnis der Initiatoren) vorzuschreiben, das Produkt der Kontrolle der Finanzaufsicht zu unterstellen und Wohlverhaltenspflichten für den Vertrieb zu definieren, wie

- Erfüllung der Wohlverhaltensregeln der Anlageberatung und Vermittlung,
- Informationspflichten zu Kosten, Risiken, Provisionen, Gebühren oder sonstigen Geldleistungen,
- Anforderungen zur Sachkunde des Vermittlers und
- Regelungen zur Berufshaftpflicht.

20. Befürworten Sie einheitliche Zulassungs-, Registrierungs-, Aufsichts-, Transparenz- und Haftungsregeln für alle, auch ungebundene, Finanzvermittler? Sollten alle Finanzvermittler - wie bei Versicherungsvermittlern durch das VVG und den Ausführungsverordnungen vorgeschrieben - ein Mindestmaß an Qualifikation nachweisen und eine Berufshaftpflichtversicherung vorweisen?

Die BMELV-Studie „Anforderungen für Finanzvermittler“ belegt und beschreibt die stark fragmentierte Regulierung von Finanzvermittlern in Deutschland. Auch die Umsetzungen der jüngsten EU-Richtlinien MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) und der Versiche-

rungsvermittlerrichtlinie haben aufgrund vielfacher Ausnahmeregelungen noch nicht zu einer umfassenden und einheitlichen Regelung des Bereichs der Finanzvermittler geführt.

Konsequenz dieser Fragmentierung sind Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Vertriebswegen, vor allem aber höchst unterschiedliche Schutzstandards für den Verbraucher in Abhängigkeit vom Vertriebsweg. Diese unterschiedlichen Verbraucherschutzstandards sind den Verbrauchern in aller Regel jedoch unbekannt, es fehlt hier eine entsprechende Sensibilität für Probleme, die aus geringeren Schutzstandards resultieren.

Vor diesem Hintergrund befürwortet der vzbv ein einheitliches, konsistentes Finanzdienstleistungsrecht, das bestehende Ausnahmeregelungen für einzelne Produktgruppen und Vertriebswege abschafft. Ziel dieser Vereinheitlichung sollte sein:

- einheitliche Zulassungsregeln (Zulassung zur Vermittlung von Finanzdienstleistungen nur bei ausreichender Zuverlässigkeit, Qualifikation und Haftpflichtabsicherung),
- generelle und zentrale Publizität des Vermittlerstatus in einem öffentlichen Register,
- einheitliche Wohlverhaltenspflichten (Informations- und Dokumentationspflichten) für alle Finanzvermittler im Hinblick auf eine adäquate Beratung allgemein sowie speziell durch die Verpflichtung zur Offenlegung von Vermittlerstatus und Provision,
- nachhaltige Aufsicht über die Einhaltung der Vorgaben.

21. Sollte das in der letzten Legislaturperiode nicht verabschiedete Kapitalmarkt-Informationshaftungsgesetz (KapInHaG) wieder belebt und erneut in das parlamentarische Verfahren eingeführt werden?

Das Gesetz würde einige Probleme des deutschen Kapitalmarktes aus Anlegersicht beseitigen und als vertrauensbildende Maßnahme die Stellung der Privatanleger auf den Finanzmärkten deutlich verbessern. Positiv dabei ist die Ausweitung der Haftungsgrundlage für falsche oder unterlassene Kapitalmarktinformationen auf sonstige Fehlinformationen der Öffentlichkeit wie etwa Äußerungen auf Hauptversammlungen, Analystenbesprechungen, Präsentationen oder Interviews gegenüber den Medien. Auch die Einführung einer persönlichen Haftung von Mitgliedern der Leitungs-, Verwaltungs- und Aufsichtsorgane wäre ein richtiges Zeichen. Wer das besondere Vertrauen der Anleger in Anspruch nimmt und missbraucht, muss auch in die unmittelbare Haftung genommen werden können. Positiv wäre auch die im Entwurf vorgesehene Beweiserleichterung. Hiernach würde unter der Voraussetzung einer bestimmten zeitlichen Nähe zwischen Erwerb beziehungsweise Veräußerung eines Wertpapiers und der fehlerhaften beziehungsweise unterlassenen Information zunächst davon ausgegangen, dass die Anlageentscheidung und die damit verbundenen Erwartungen hinsichtlich der Kursentwicklung auf der Falschinformation beruhen.

22. Was halten Sie von einem „Produkt-TÜV“ also einer Prüfung beziehungsweise Zertifizierung neuer Finanzprodukte, bevor sie auf den Markt kommen?

Aus Sicht des vzbv müssen **neuartige Finanzprodukte** grundsätzlich geprüft und genehmigt werden, bevor sie auf den Markt kommen. Dabei sollte unter Einbeziehung der Verbraucherseite bewertet werden, welche Wirkungen von diesem Produkt für den Markt ausgehen, für welche Anlegergruppen sich das Produkt eignet und für welche Zielgruppen ein Vertriebsverbot gelten soll (so bereits umgesetzt für Einzel-Hedgefonds für Verbraucher).

Danach dürften nur noch standardisierte und zugelassene Finanzprodukte auf den Markt kommen.

Der Vergabe von Siegeln, wie beispielsweise eines TÜV-Siegels, stehen wir kritisch gegenüber. Grund dafür ist, dass derartige Siegel insbesondere aber auch die TÜV-Siegel in den letzten Jahren nach unserer Beobachtung inflationär vergeben werden. So ist es auch im Bereich der Finanzdienstleistungen zu einer nicht unerheblichen Anzahl vergebenen TÜV-Siegeln gekommen, so beispielsweise für den Easy-Credit der Team-Bank, den Fonds-TÜV bei der Commerzbank und für die „Geprüfte Kundenberatung Baufinanzierung“ an die psd-Bank Rhein und Ruhr, um nur einige Beispiele zu nennen. All diese Siegel wurden als Vertriebsargument genutzt; wir haben jedoch keinerlei Belege dafür, dass sie dazu beigetragen haben, die Beratungsqualität im Hinblick auf den Verkauf der Finanzdienstleistungsprodukte tatsächlich zu verbessern. Anders beurteilen wir dagegen eine Normierung nach DIN. Produktnormen nach DIN könnten im Finanzdienstleistungsbereich durchaus sinnvoll sein. In der Vergangenheit wurde seitens des Verbraucherzentrale Bundesverbandes die Einführung einer DIN im Versicherungsbereich bereits unterstützt, da mit einer solchen Produktnorm Anforderungen festgelegt werden, die von einem (Finanzdienstleistungs)Produkt erfüllt sein müssen, um dessen Gebrauchstauglichkeit sicherzustellen. Im Hinblick auf die Finanzdienstleistungsberatung wäre dabei auch an die Einführung einer Dienstleistungsnorm zu denken.

Aufsicht/Kontrollmechanismen/BaFin

23. Sollte der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher Aufsichtsziel der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) werden oder wird hierdurch die Finanzmarktstabilität und die Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörde und beaufsichtigtem Unternehmen gefährdet? Gibt es als Konsequenz der aktuellen Fälle weitergehende Forderungen an die BaFin?

Übergeordnetes Ziel der BaFin ist es, die Funktionsfähigkeit des gesamten Finanzsektors in Deutschland sicherzustellen. Hierzu gehört die Solvenzsicherung und Überwachung der Zuverlässigkeit von Banken, Finanzdienstleistungsinstituten und Versicherungsunternehmen. Bisher ist nur im Versicherungsaufsichtsrecht (§ 81 VAG) die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten und damit der Verbraucher explizit als Aufsichtsziel definiert. Die der BaFin sonst übertragene Missstandsaufsicht dient nicht primär dem Verbraucherschutz, sondern der Erhaltung der Marktintegrität. Dies führt dazu, dass es an einer verbraucherorientierten Finanzmarktkontrolle fehlt. Insoweit sollte der Verbraucherschutz ausdrücklich in den entsprechenden Aufsichtsgesetzen, aber auch im Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verankert werden.

Zusätzlich muss klargestellt werden, dass die aufsichtsrechtlichen Vorschriften auch auf den Schutz des einzelnen Verbrauchers ausgerichtet sind, also die so genannte drittschützende, quasi zivilrechtliche Wirkung entfalten. Dieser Aspekt ist für die Haftung des Anbieters bei einer pflichtwidrigen Verletzung der entsprechenden Norm wichtig. Schadensersatzansprüche wegen schuldhafter Verstöße können nur begründet werden, wenn die verletzte Gesetzesbestimmung zumindest auch dem Individualinteresse des Verbrauchers dient und damit als ein Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB angesehen wird. Andernfalls schützt sie nur die Funktionsfähigkeit des Marktes, und der Verbraucher kann keinen Schadensersatz geltend machen.

Darüber hinaus muss sich aus der Erweiterung des Aufsichtsziels heraus auch die Auskunft- und Informationspraxis der BaFin ändern. Seit dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetz (IFG) soll Jedermann einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz einer Bundesbehörde befinden, haben. Damit wird der im deutschen Recht verankerte Grundsatz einer begrenzten Amtverschwiegenheit zugunsten einer verstärkten Transparenz und Bürgernähe aufgelockert. Die BaFin weist jedoch die An-

träge der geschädigten Anleger in den meisten Fällen mit Hinweis auf die ihr obliegenden Verschwiegenheitspflicht aus § 8 Abs. 1 WpHG zurück. Die zur gerichtlichen Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen erforderlichen Informationen können die Anleger aber fast nur durch Erkenntnisse der BaFin oder der Staatsanwaltschaft erbringen, weil die Anleger die volle Beweislast dafür tragen, dass die angegriffene Kapitalmarktinformation fehlerhaft ist oder bewusst von einem Organ des Unternehmens gefälscht wurde.

Deshalb müssen die § 8 WpHG sowie §7 BörsG und § 9 KWG um eine Abwägungsklausel ergänzt werden, wie es die europäische Verordnung 1049/2001 bereits vorsieht. Danach dürfen Geschäftsgeheimnisse sowie personenbezogene Daten nicht unbefugt offenbart oder verwertet werden, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntmachung sollte insbesondere in folgenden Fällen bestehen: (1) Schutz der Gesundheit, Schutz der Rechte und Freiheiten anderer, (2) bei begründetem Verdacht, dass der Inhaber dieses Geheimnisses anfragende Verbraucher geschädigt haben könnte und (3) wo das Geltendmachen eines Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses den Verbraucher unbillig in seiner Rechtsverfolgung behindert, insbesondere wenn der Behörde bekannt wird, dass nur das Nichtkennen Können von Umständen Anbieter vor der Rechtsverfolgung bewahrt.

Es ist ein Armutszeugnis, wenn die Aufsichtsbehörde folgende Aussage trifft:

„Die umfangreichen Anzeige- und Mitteilungspflichten sowie die erheblich in die Grundrechte der Institute eingreifenden Befugnisse der BaFin dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese in ihrer aufsichtlichen Praxis häufig auf freiwillig von den Instituten übermittelten Informationen angewiesen ist.“

Solche Aussagen sind ein Beleg dafür, dass wegen der Aufsichtsfunktion, die sich primär auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems konzentriert, sich nicht gleichzeitig ein effektiver, auch den einzelnen Verbraucher begünstigender Verbraucherschutz unmittelbar bei der BaFin ansiedeln lässt. So spielt der unmittelbare und effiziente Verbraucherschutz bei der Tätigkeit der BaFin allenfalls eine untergeordnete, indirekte Rolle. Verbraucherbeschwerden werden zwar aufgenommen und teilweise auch in allgemeiner Form beantwortet. Rechtlich bindende Lösungen können Verbraucher auf diesem Wege aber nicht erreichen, ebenso wenig wie eine generelle Einstellung unseriöser Geschäftspraktiken einzelner Anbieter.

Bei den Zielen verbraucherorientierte Finanzmarktkontrolle versus Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems scheint es sich daher um konkurrierende Ziele zu handeln. So hat die Aufsicht bestehende Probleme in der Vergangenheit, wie beispielsweise Bindung von Restschuldversicherungen an Konsumentenkredite, ebenso wenig verhindern können wie bestehende gesetzliche Schutzregelungen durchsetzen können, etwa im Rahmen des Wertpapierhandelsgesetzes (Beispiel: Kontrolle der anleger- und anlagegerechten Beratung).

Um trotz dieser Unmöglichkeit, mit der BaFin die eierlegende Wollmilchsau zu bekommen, einen verbesserten Schutz von Verbrauchern in Finanzmärkten zu erreichen, ist es die effektivste Lösung, unter dem Dach des vzbv und der Verbraucherzentralen eine verbraucherorientierte Finanzmarktkontrolle auszubauen (vgl. Antwort zu Frage 26.). Über Instrumente wie Marktbeobachtung, Prüfung von Produkten, Produktinformationen und Vertriebsgewohnheiten, Petitionsrechte, Klagebefugnisse und Möglichkeiten Warnungen auszusprechen, würde diese verbraucherorientierte Finanzmarktkontrolle die Rechte der Verbraucher gegenüber den Aufsichtsbehörden, dem Gesetzgeber und den Unternehmen vertreten und durchsetzen.

24. Sollte die BaFin die Einhaltung verbraucherschützender Informationspflichten wie der Preisangabenverordnung im Bereich Finanzdienstleistungen kontrollieren und die Öffentlichkeit über eine etwaige Nichteinhaltung informieren?

Bisher gibt es ein großes Problem bei der Überprüfung der Angaben zum effektiven Jahreszins nach der Preisangabenverordnung (PAngV). Exemplarisch wird auf ein Zitat aus der Kommentarliteratur verwiesen:

*„Zur örtlichen Zuständigkeit der Vollzugbehörden für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen die PAngV nahm der BL-A PrA in seiner 39. Sitzung Stellung: Wenn Prospekte oder Ladenaushänge überregional - insbesondere bundesweit - operierender Supermarktkette o.ä. Anbieter Verstöße gegen die PAngV enthalten, soll es nach der Ausschussmehrheit **jedem Bundesland überlassen bleiben, „ob und wie es“ an Ort und Stelle „vorgehen will“.**“*

Dies kann kein befriedigender Zustand für eine bundesweit wirksame Aufsicht sein. Zudem setzt die Überprüfung der Angaben zum effektiven Jahreszins ein gewisses fachliches Knowhow und eine Beobachtung der oft bundesweit anbietenden Unternehmen voraus. Insofern wäre eine zentrale Überprüfung der Kreditwerbung durch die BaFin aus dem Blickwinkel einer effizienten Aufsicht ein vorzugswürdiger Weg und eine Übertragung der Zuständigkeit der Preisbehörden der Länder auf die BaFin ausdrücklich zu begrüßen.

Im Übrigen setzt eine weitergehende, aufsichtsrechtliche Überprüfung, ob die Anbieter ihre Informationspflichten einhalten, eine Klarstellung in den entsprechenden Gesetzen voraus, wonach auch die Verletzung zivilrechtlicher Vorschriften zu einem Missstand führen kann. Exemplarisch heißt es dazu in § 6 Abs. 3 KWG:

*„Die Bundesanstalt kann im Rahmen der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gegenüber den Instituten und ihren Geschäftsleitern Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um **Verstöße gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen** zu unterbinden oder um **Missstände** in einem Institut zu verhindern oder zu beseitigen, **welche die Sicherheit der dem Institut anvertrauten Vermögenswerte gefährden können oder die ordnungsgemäße Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen.**“*

In diesem Zusammenhang muss zusätzlich darauf verwiesen werden, dass sich die Aufsicht vielfach lediglich auf das „Ob“ der Informationserteilung fokussiert (Abhaken einer Liste von Informationspflichten), sich aber selten mit „Schlechtinformationen“ beschäftigt. Insbesondere bei Prospektprüfungen wird ein formales Prüfschema abgearbeitet. Dementsprechend kann die aufsichtsrechtliche Kontrolle nur ergänzend zu zivilrechtlichen Sanktionen bei Verstößen gegen Informationspflichten wirken. In diesem Zusammenhang ist die Position des Verbrauchers zu stärken.

Auf den Kapitalmarkt bezogen ist unser Hauptanliegen, das kurz vor dem Kabinettsbeschluss „steckengebliebene“ Kapitalmarktinformationshaftungsgesetz (KapInHG) wieder aufleben zu lassen. Dieses Gesetz erleichtert dem Verbraucher die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen etwa durch die widerlegbare Vermutung der haftungsbegründenden Kausalität bei zeitlicher Nähe zwischen Erwerb beziehungsweise Veräußerung und falscher oder unterlassener Information. Über den Gesetzentwurf hinaus müsste die Haftungsgrundlage für falsche oder unterlassene Kapitalmarktinformationen ausgeweitet werden und die Verjährungsfristen für Haftungsansprüche von Anlegern für falsche Ad-hoc-Mitteilungen oder Falschangaben in Prospekten an die zivilrechtlichen Verjährungsfristen angepasst werden. Zusätzlich sollten Verbraucher - wie unter 23. dargestellt - einen Auskunftsanspruch gegenüber der BaFin haben, um auf deren Informationen zurückgreifen zu können.

- 25. Empfiehlt sich eine gesetzliche Regelung, wonach Erkenntnisse oder Gutachten der BaFin über Rechtsverstöße im Bereich Finanzvertrieb im Nachhinein veröffentlicht beziehungsweise in einem Prozess verwertet werden können? Wenn ja, in welchem Gesetz sollte diese Regelung getroffen werden?**

siehe Antwort zu Frage 23. Das IFG ermöglicht eine Information der Verbraucher. Die Konkretisierung kann dann in § 8 WpHG sowie §7 BörsG und § 9 KWG erfolgen. Die BaFin informiert schon jetzt über aufsichtsrechtliche Maßnahmen, wie etwa die Untersagung des Geschäftsbetriebs. Zudem werden die der BaFin vorliegenden Erkenntnisse in einen möglichen Strafprozess einbezogen und stehen so den entsprechenden Verfahrensbeteiligten - also auch dem Verbraucher als Nebenklage - zur Verfügung. Insofern wäre es nur konsequent, dass der Verbraucher auf die Erkenntnisse der BaFin auch im Zivilverfahren zugreifen kann; hier müsste die sehr weitgehende Verschwiegenheitspflicht der BaFin aufgehoben oder deutlich abgeschwächt werden. An dieser Stelle sei erwähnt, dass es ein Irrweg wäre, die BaFin von der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) auszuschließen, wie dies jüngst der Bundesrat vorgeschlagen hat.

26. Wie bewerten sie die Einführung einer sektorspezifischen Interessenvertretung in Form eines Watchdogs (Marktwächters) nach britischem Vorbild, der den Markt beobachtet, Verbraucheraufklärung weiter entwickelt, als Beschwerde- und Schlichtungsstelle fungiert und die Verbraucherinformation verbessert?

Trotz der systematischen Fehlentwicklungen im Privatkundengeschäft fehlt es immer noch an einer verstärkt institutionalisierten Vertretung der Verbraucherinteressen gegenüber dem Finanzmärkten. Wegen der Aufsichtsfunktion, die sich primär auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems konzentriert, lässt sich nicht gleichzeitig ein effektiver, auch den einzelnen Verbraucher begünstigender Verbraucherschutz unmittelbar bei der BaFin ansiedeln. Bei den Zielen, verbraucherorientierte Finanzmarktkontrolle versus Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems scheint es sich daher um konkurrierende Ziele zu handeln. Eine verbraucherorientierte Marktaufsicht lässt sich daher nicht unmittelbar in die BaFin integrieren.

Die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband fungieren bereits heute in einem gewissen Maße als Marktbeobachter, als Beschwerdestelle für Verbraucher und als Interessenvertreter gegenüber der BaFin, den Finanzinstituten und der Politik. Über schädliches Marktverhalten wird aufgeklärt und gewarnt. Hierauf bezogen werden die persönlichen Beratungen ausgewertet. Diese Auswertung dient auch als Grundlage für Verbraucherinformationen, Abmahnungen und Verbandsklagen sowie Aufklärungskampagnen. Die Auswertungsmöglichkeiten persönlicher Verbraucherefälle werden ergänzt durch punktuelle Marktuntersuchungen, beispielsweise durch so genannte verdeckte Käufe (Mystery Shopping). Wichtigster Adressat dieser Erkenntnisse sind dabei neben den Verbrauchern selbst vor allem politische Entscheidungsträger.

Allerdings kann - durch die eingeschränkte personelle Ausstattung und institutionelle Förderung der Verbraucherzentralen und des für die Politikberatung primär zuständigen Verbraucherzentrale Bundesverbandes - diese Einflussnahme auf den Markt und die Information und Beratung der Politik derzeit leider nur sehr punktuell erfolgen. Um systematische Fehlentwicklungen am Markt, Informationsungleichgewichte und Marktineffizienzen abzumindern, sehen wir jedoch einen dringenden Bedarf, diese Tätigkeiten deutlich auszubauen. Der derzeitige Aufgabenzuschnitt und die Finanzierungsgrundlage gestatten dabei keinen Ausbau.

Daneben sähen wir es als gute Chance im Sinne einer vertrauensbildenden Maßnahme, den Verbraucherverbänden künftig die Möglichkeit einzuräumen, gegenüber den Aufsichtsbehörden, den Anbietern aber auch gegenüber der Politik eine Art Petitionsrecht einzuräumen. Nach diesem Modell könnten die Verbraucherverbände Beschwerden gegenüber den (zuständigen) Behörden, der Politik und den Anbietern einreichen, wenn die Interessen der Verbraucher in einem Markt erheblich beeinträchtigt werden. Die Adressaten der Anfrage sind dann verpflichtet, auf die Anfrage innerhalb von beispielsweise 90 Tagen zu antworten und darzulegen, ob und wenn ja, welche Maßnahmen ergriffen werden, um der Beschwerde abzuweichen. Den Verbraucherzentralen und dem Verbraucherzentrale Bundesverband wäre ein

Recht auf eine Stellungnahme der Adressaten einzuräumen. Über das Instrument eines solchen Petitionsrechtes (nach dem britischen Modell eines Super complaints) würde sich die Aufsichtsarbeit der BaFin nicht länger allein im Verborgenen abspielen, sondern zunehmend öffentlich und damit nachvollziehbar und kontrollierbar.

Ein Ausbau der institutionalisierten Verbrauchervertretung gegenüber Finanzwirtschaft, Aufsicht, Legislative und Öffentlichkeit im Sinne einer Marktwächterfunktion entspricht einer präventiv wirkenden Marktkontrolle, die das Ziel hat, strukturelle Missstände im Finanzdienstleistungsmarkt abzubauen.

27. Wie hat die BaFin den Zertifikatemarkt in der Vergangenheit kontrolliert?

Bisher prüft die BaFin lediglich den Verkaufsprospekt für ein in Deutschland zuzulassendes Zertifikat. Dabei wird anhand eines Kriterienrasters eine formale Inhaltsprüfung vorgenommen. Eine inhaltliche Plausibilitätskontrolle - wie früher einmal in der Börsenzulassungsverordnung vorgeschrieben – und weitergehende Aufsicht findet nicht statt. Bei Zertifikaten, die in einem anderen Mitgliedsstaat der EU zugelassen wurden, ist das Prüfverfahren zusätzlich eingeschränkt, weil die dort vorgenommen Zulassung auch in Deutschland zu beachten ist.

Es wird gefordert, dass die BaFin künftig die Interessen aller Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer vertreten soll, somit auch die der Verbraucherinnen und Verbraucher. Wie könnte die Ausweitung der Aufgaben aussehen?

Zunächst einmal muss die BaFin bei Zertifikaten auch eine damals in der Börsenzulassungsverordnung vorgeschriebene, inhaltliche Plausibilitätskontrolle durchführen. Zusätzlich benötigt der Verbraucher zur Bewertung eines Zertifikats weitere Informationen. Er kann insbesondere nicht erkennen, ob das Zertifikat durch versteckte Kosten viel zu teuer verkauft wird. Eine Messgröße zur Kostenbeurteilung von Zertifikaten ist das so genannte Fair value (der wahre Wert) des Zertifikats. Es gäbe insoweit die Möglichkeit, dass die BaFin als Aufsichtsbehörde die Kennzahl durch ein standardisiertes Verfahren für alle Zertifikate berechnet und den Marktteilnehmer kostenlos zur Verfügung stellt. Zusätzlich muss sie markteinheitliche Risikoklassen einführen. Dem Verbraucher wäre es dann bei gleichartigen Zertifikaten möglich, anhand des Fair value eine Produktentscheidung zu treffen. Damit würde die BaFin zu einer erhöhten Markttransparenz beitragen und präventiv verhindern, dass schlechte, den Verbraucher benachteiligende Produkte am Markt nachgefragt werden.

Ein weiteres Problem im Handel stellen die so genannten Mistrade-Anträge dar. Der Anbieter eines Zertifikats bedient sich für den Handel seiner Zertifikate eines so genannten Market-Makers. Stellt ein Market-Maker fest, dass ein Auftrag aufgrund eines von ihm veröffentlichten fehlerhaften An- und Verkaufspreises ausgeführt wurde, muss er innerhalb von zwei Stunden nach der Preisfeststellung einen Mistrade-Antrag bei der Börse stellen. Eine Aufhebung des Geschäfts und damit verbundene Rückabwicklung erfolgt dann, wenn der An- oder Verkaufspreis erheblich vom marktüblichen Preis abweicht. Der Market-Maker stellt diesen Antrag aber nur dann, wenn eine Abweichung zu Lasten des Zertifikate-Anbieters vorliegt. Im anderen Fall stellt er einen solchen Antrag nicht. Zwar können auch Verbraucher einen Mistrade-Antrag stellen, wenn die Abweichung zu ihren Lasten erfolgt. Dies geschieht aber nur in seltenen Ausnahmefällen. Im Ergebnis werden in der Regel nur dann Mistrade-Anträge gestellt, wenn der Anbieter einen Nachteil erleiden würde. Dies widerspricht aber der Waffen-gleichheit von Angebot und Nachfrage. Hier muss die BaFin korrigierend in den Markt eingreifen können und auch zu Gunsten der Verbraucher Mistrade-Anträge stellen können, wenn der Market-Maker zu Lasten der Verbraucher falsche Preise festgesetzt hat.

Wie kann sichergestellt werden, dass Informationen von Verbraucherinnen und Verbrauchern oder von Verbraucherorganisationen von der BaFin aufgegriffen und umgesetzt werden?

Wie oben dargestellt, spricht sich der vzbv dafür aus, dass es begleitend zur Aufsichtstätigkeit der BaFin auch einen von Verbraucherverbänden organisierten Marktwächter geben muss, dessen Aufgabe auch darin bestehen würde, die BaFin über einen Super complaint zum Einschreiten bei Missständen zu veranlassen. Nur so kann gewährleistet werden, dass Informationen der Verbraucherinnen und Verbrauchern oder von Verbraucherorganisationen dazu führen, dass Missstände beseitigt werden oder Verbraucher vor unseriösen Anbietern gewarnt werden können.

Wie müsste die BaFin ausgestattet sein, damit sie den Verbraucherschutz als eine ihrer Kernaufgaben wahrnehmen kann?

Ob es gelingen kann, die BaFin neben ihrer Kernaufgabe der Solvenzsicherung mit einer zweiten, gleichwertigen Kernaufgabe zu versehen, sieht der vzbv derzeit skeptisch. Die BaFin muss personell so ausgestattet sein, dass sie eine effiziente Aufsicht gewährleisten kann. Soweit sie zusätzliche Aufgaben übernimmt, muss damit auch eine Aufstockung ihrer Ressourcen einhergehen. Unabhängig davon muss strukturell die Organisationsstruktur der BaFin verbessert werden. Es muss sichergestellt werden, dass in den Gremien die Verbraucherseite angemessen vertreten ist. Zusätzlich muss es spezielle Arbeitsgruppen geben, in denen die BaFin mit der Verbraucherseite einen fachlichen Austausch betreibt. In diesem Zusammenhang muss der Arbeitskreis „Verbraucher- und Anlegerschutz“ wiederbelebt werden. Auch in den anderen Aufsichtsfeldern muss es mindestens ein Mal im Jahr Arbeitstreffen mit Verbrauchervertretern geben.

28. Auch die Kontrollmechanismen in den Banken haben teilweise versagt. Wie kann erreicht werden, dass Aufsichtsräte und Vorstände ihre Kontrolle wahrnehmen?

Es muss in den Kreditinstituten sichergestellt werden, dass das Risikomanagement organisatorisch strikt vom anderen Management getrennt wird. Darüber hinaus müssen Aufsichtsräte und Vorstände stärker in die persönliche Verantwortung genommen werden. Ein Privatbankier haftet mit seinem persönlichen Vermögen. Es kann nicht sein, dass die Vorstände der anderen Kreditinstitute für Fehlverhalten überhaupt keine Konsequenzen befürchten müssen. Jeder Arbeitnehmer kann für pflichtwidriges Verhalten von seinem Arbeitgeber in Regress genommen werden. Dieser Grundsatz muss auch für Vorstände und Aufsichtsräte von Kreditinstituten gelten. Bei börsennotierten Banken kommt den Aktionären eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere der Anleger als Kleinaktionär übt hier eine zusätzliche Kontrollfunktion aus und hat ein originäres Eigeninteresse daran, dass Vorstände und Aufsichtsräte für pflichtwidriges Fehlverhalten in Regress genommen werden. Grundsätzlich besteht dabei die Möglichkeit, dass die Aktionäre die Aktiengesellschaft dazu zwingen. Durch das Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts (UMAG) können Aktionäre, deren Anteile im Zeitpunkt der Antragstellung zusammen einen Börsenwert von 100 000 Euro erreichen, unter bestimmten Voraussetzungen die Zulassung beantragen, im eigenen Namen Ersatzansprüche der Gesellschaft geltend zu machen. Dieses Verfahren muss vereinfacht werden und danach auf die anderen Kreditinstitute übertragen werden können.

29. Empfiehlt sich die Einrichtung eines „Marktwächters Finanzen“, der den Markt beobachten, Aufklärungskampagnen entwickeln, Warnungen vor schädlichen Produkten aussprechen und Abmahnungen und Klagen gegen irreführende Werbung und rechtswidrige AGBs durchführen soll?

Vgl. Antwort zu Fragen 23 und 26; unabhängig davon sind die Befugnisse der anerkannten Verbraucherverbände zur Durchführung von Verfahren des kollektiven Verbraucherschutzes klar von der Aufgabe des Marktwächters abzugrenzen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass eine Verbraucherorganisation beide Aufgaben wahrnehmen kann. Es sind sogar Synergien aus der Kooperation zu erwarten. Dennoch müssen trotz der Einführung des Marktwächters die Instrumente des kollektiven Verbraucherschutzes weiterentwickelt werden.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (KapMuG) einer Evaluation unterzogen wird. Dieses Gesetz ermöglicht es, in einem besonderen Verfahren einzelne Aspekte dieser Streitigkeiten klären zu lassen. Zurzeit läuft in Frankfurt am Main ein Verfahren, in dem geklärt werden soll, ob der Börsenprospekt der Deutschen Telekom falsche Angaben enthielt. Es ist sinnvoll, dass auch Verbraucherverbände ein solches Verfahren initiieren und durchführen können. Dies bedeutet, dass die anerkannten Verbraucherverbände mit einer entsprechenden Klagebefugnis ausgestattet werden müssen.

30. Wäre die europäische Form von Stiftung Warentest das geeignete Instrument, um wieder Sicherheit für die Verbraucher im Finanzmarkt herzustellen?

Die Stiftung Warentest bietet auch für Finanzdienstleistungen Produkttests an. Für Standardprodukte (KFZ-Versicherungen oder Reiseversicherungen) ist es möglich, über ein Kriterien-raster und den entsprechenden Testurteilen unmittelbar auf das Anbieterverhalten Einfluss zu nehmen. Bei komplexeren Produkten muss mit Modellannahmen gearbeitet werden, so dass die Produkttests den Verbrauchern eine Orientierungshilfe bei der Produktauswahl bieten können. Eine letztendliche Aussage kann in der Regel nur unter Berücksichtigung der persönlichen Situation des Verbrauchers getroffen werden. Bei einem Verbraucher kann das Produkt von Anbieter A besser passen, beim anderen Verbraucher das Produkt von Anbieter B.

In anderen europäischen Ländern gibt es ebenfalls Verbraucherorganisationen, die Produktuntersuchungen durchführen. Hier kann es unter Umständen erhebliche Abweichungen beim Testdesign geben. Insoweit kann es sich als kompliziert darstellen, einheitliche Teststandards und Testergebnisse zu definieren. Vielfach wird dies nicht möglich sein, weil sich aufgrund der nationalen Traditionen bestimmte Produkte etabliert haben, die die Messlatte für die Produkttests vorgeben. Es macht aber durchaus Sinn, die einzelnen Testorganisationen soweit zu vernetzen, dass ein Informationsaustausch erfolgen kann. Im Ergebnis müssen die Informationen allen Verbrauchern europaweit zur Verfügung stehen.

Begleitend dazu muss es aber standardisierte Anbieterinformationen geben, die dem Verbraucher einen einfachen Produktvergleich ermöglichen. Darüber hinaus müssen bei verschiedenen Finanzdienstleistungsprodukten gesetzliche Mindeststandards geben. Bei der Riester-Rente sind solche Kriterien definiert. Um Sicherheit für den Verbraucher herzustellen, müssen solche Eckpunkte auch für Produkt des Kapitalmarkts definiert werden. Dies bietet dem Verbraucher die Gewähr, dass er bei solchen Produkte nichts falsch machen kann.

Einlagensicherung

31. Bei der Abwicklung der Auszahlung der Kaupthing-Spareinlagen an Verbraucher über die isländische Einlagensicherung gab es vielfältige Probleme.

Wie kann sichergestellt werden, dass künftig schnell notwendige Informationen an Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden?

Wie können die Einlagen bei europäischen Banken außerhalb Deutschlands effektiver gesichert werden?

Wie kann eine schnelle Regulierung erreicht werden?

Könnte eine europäische Clearingstelle bspw. bei der Europäischen Zentralbank eine Lösung sein?

Wie kann eine europaweit agierende Finanzaufsicht aufgestellt werden?

Wie können die Einlagensicherungen der europäischen Länder abgesichert werden, um ein Versagen der Sicherungssysteme zu verhindern?

Könnte künftig die Abwicklung nach einem Sicherungsfall bei europäischen Banken über die deutsche Einlagensicherung erfolgen, um organisatorische Probleme und Schwierigkeiten zu lösen?

Der Fall der isländischen Bank Kaupthing, aber auch der Fall anderer in Mitgliedstaaten der EU in Schwierigkeiten geratenen Banken muss einen Ausbau der Absicherung der grenzüberschreitenden Einlagensicherung zur Folge haben. Die aktuellen Initiativen der EU (z.B. Änderung der Einlagensicherungsrichtlinie) reichen dabei nicht aus, da sie sich nur auf Sicherungsbeträge und Auszahlungsfristen beziehen, nicht aber das grundlegende Krisenfestigkeit sowie das grenzüberschreitende Funktionieren der Systeme überprüfen.

Dabei ist zu beachten, dass es nicht nur Aufgabe der Einlagensicherung ist, die jeweiligen Kontogelder der Verbraucher zu sichern. Vielmehr dient die Sicherung auch dazu, den Markt und die Institute selbst vor den Folgen einer aufgetretenen Schieflage zu schützen. Denn es ist diese Sicherung, die alleine den Verbraucher davon abhalten kann, nicht sofort und schnellstmöglich alle irgendwie verfügbaren Bestände in einer sich andeutenden Notlage einem Institut entziehen zu müssen. Dieses ansonsten absolut vernünftige Verhalten aus der Individualperspektive, das man etwa vor kurzem in Großbritannien, aber eben auch in Island erlebt hat, kann sonst alle Stabilisierungsbemühungen vereiteln und führt zu einem sicheren Bankmoratorium durch die Finanzaufsicht mit Folgeschäden für Dritte und all jene, die nicht als erste ihr Geld von der Bank geholt haben. Da diese Sicherung auf ein spürbares Vertrauen in die Leistungsfähigkeit aufbauen können muss, hat auch das potentielle Versagen eines solchen Systems im europäischen Ausland, einschließlich dem EWR, gefährliche Folgen auf die Wirkweise unserer Systeme im Schadensfall. Innerhalb der EU ist zu ergänzen, dass das Tagesgeld mit zu einem der bisher einzigen wirklich funktionierenden Finanzdienstleistungen im Binnenmarkt gehört hat. Nehmen wir dessen Idee ernst, muss die Einlagensicherung gestärkt werden, da ansonsten der ohnehin wenig etablierte grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsmarkt künftig ganz wegbrechen dürfte, weil der Verbraucher aus dieser Krise die Botschaft mitnimmt, dass im Ernstfall nur das eigene Land sicher erscheint.

Die Kommunikationsschwierigkeiten mit dem ausländischen Sicherungssystem sind unserer konkreten Erfahrung nach erheblich. Das betrifft zum einen die Distanz (in Bezug auf Postlaufzeiten, Kontaktaufnahme, in diesem Fall sogar Zeitverschiebung), zum anderen die Sprache (isländisch beziehungsweise englisch; wenn man das Auswahlfeld auf der Webseite

fand; in Teilen auch deutsche Hinweise zu Kaupthing, die man ohne Kenntnis der englischen Sprache aber eigentlich nicht erreichen konnte). Ein weiterer Punkt, der auch Schwierigkeiten bereitet, war die Frage, bis zu welchem Grad Rechtsgrundsätze, wie sie bei uns zur Einlagensicherung gelten, auch auf Island übertragbar sind beziehungsweise dort genauso interpretiert werden. Der letzte Punkt betrifft schließlich die Kapazitäten. Der Sicherungsfonds in einem Land mit etwas mehr als 300.000 Einwohnern ist rein personell mit einer Zahl von Zehntausenden von Anträgen auf Entschädigung überfordert, geschweige denn mit der Möglichkeit zur Auskunftserteilung. Über einen Kontakt mit dem isländischen Wirtschaftsministerium hat der Verbraucherzentrale Bundesverband versucht, eine Reihe von Informationen und Fragen der Verbraucher aufzufangen.

Ganz generell empfiehlt sich aus dieser Erfahrung:

Die nationalen Einlagensicherungssysteme sollten, ungeachtet der Frage, welcher Fonds dann für die Entschädigung in der EU und im EWR zuständig ist, immer als Kopfstelle für die Verbraucher im eigenen Land fungieren. Hier können keine Sprach- und Rechtsverständnisprobleme auftreten beziehungsweise sie sind frühzeitig entdeckbar, und jedes Land bereitet sich ohnehin kapazitiv auf eine entsprechende Bevölkerungs- beziehungsweise Betroffenenzahl personell vor. Der Austausch von Fragen und der nötigen Informationen zur Umsetzung der Anträge kann gebündelt und verbindlich viel einfacher nur unter den Fonds selbst dann erfolgen. Dies würde die Fähigkeit zur Regulierung auch durch eine Entlastung der kleineren Stellen beschleunigen helfen.

Einlagensicherungssysteme dürfen nicht versagen. Es ist aus unserer Sicht ein Mechanismus vorzusehen, mit dem in der EU und in den teilnehmenden Ländern ein Ausfallnetzwerk konzipiert wird. Es ginge dabei nicht darum, die Haftung für das Geschäftsgebaren ausländischer Banken auch unserer Volkswirtschaft aufzuerlegen. Zahlungspflichtig sollte daher der Fonds bleiben, in den letztlich auch von dem Bankhaus Sicherheit geleistet wurde, in der Regel also in jenem Heimatland. Aber es geht um ein Netzwerk zur Zwischenfinanzierung, das man besser vor als in der Krise knüpfen sollte. Der Verbraucher kann einen Ausfallbetrag nicht vorschießen, und der Ausfall trifft auch die einheimische Konjunktur. Damit so ein System kein eigenes Risiko wird, bedarf es dazu dann auch funktionsfähiger Grundsätze, wie die Fonds angemessen zu dem von ihren Instituten gestalteten Risiko aufzustellen sind.

Es gibt im Übrigen verschiedene Möglichkeiten, die Einlagensicherung europaweit zu gestalten, deren einzelne Auswirkungen aber gesondert zu evaluieren wären. Etwa Verbundsysteme für zumindest kleine Staaten, bei denen wie in Island eine volkswirtschaftliche Überforderung droht. Man könnte ferner aber auch eine Pflichtbeteiligung in den nationalen Systemen vorsehen, wenn ein bestimmtes Geschäftsvolumen mit Verbrauchern in jenem Land aufgelaufen ist. Dies kann dem Effekt vorbeugen, dass sich ein Institut gezielt in einem anderen Land etabliert, als in dem, in dem dann es einen wesentlichen Teil seines Geschäftsbetriebes und Risikos gestaltet. Dazu sind die Zugangsvoraussetzungen zu den Sicherungssystemen zu erweitern. Kaupthing wäre es gegenwärtig gesetzlich nicht einmal möglich gewesen, am deutschen staatlichen System zu partizipieren und einzuzahlen. Möglich wäre eine Beteiligung am privaten System. Dies ist aber kein hinreichender Schutz, da es nur den Bereich abdeckt, der den staatlich gesicherten Einlagebetrag übersteigt. Damit sichert das System des Bundesverbandes deutscher Banken für teilnehmende Auslandsbanken zwar sehr hohe Einlagen ab. Fällt das nationale System des anderen Landes aber aus oder kann es nicht zeitig leisten, steht die Mehrheit der Kontoinhaber trotzdem ohne Ersatz oder mit hohem Verlust dar, weil gerade die Einlagen zwischen 0 und 20.000 Euro nicht abgesichert sind.

Einlagensicherungssysteme müssen schnell arbeiten, aber auch nur so schnell, dass die Auszahlung auch wirklich gewährleistet werden kann, denn sie müssen wie dargestellt, bedingungslos zuverlässig operieren. Überlegungswürdig wäre eine Absicherung in zwei Stu-

fen, die sehr schnell einen Teilbetrag für den monatlichen Bedarf verfügbar macht und dann zügig aber zuverlässig den Restbetrag.

Ein besonderes Problem entsteht, wenn sich eine Auslandsbank wie Kaupthing eines anderen Dienstleisters bedient, der Auszahlungsbeträge auf Grund mangelnder rechtlicher Absicherung der Kunden in den Verträgen einbehält und mit eigenen Forderungen aufrechnet. Im Zuge der Einlagensicherung ist nachhaltig festzulegen, dass Kontoeinlagen solange mit einem Erstattungsanspruch zu versehen sind, bis die Auszahlung des Kontobetrages in die Sphäre des Kontoinhabers tatsächlich bewirkt wurden, alternativ sind diese Gelder als Einlagen von jeder Aufrechnungsfähigkeit durch Dritte deutlich gesetzlich auszuschließen und als Sondervermögen insolvenz- und drittanspruchsfest zu deklarieren.

Ratingagenturen

32. Ratingagenturen waren mitverantwortlich für das Entstehen der Finanzkrise. In welcher Weise kann ein Versagen der Ratingagenturen künftig verhindert werden?

In keiner Finanzkrise der letzten Jahrzehnte haben Ratingagenturen je eine zutreffende Prognose gegeben oder ihre Bewertungen rechtzeitig korrigiert. Ratingagenturen haben sogar eine deutliche Mitschuld am Entstehen der Finanzkrise. Denn selbst als problematische Finanzprodukte bereits massiv an Wert verloren hatten und die Warnungen der Experten vor der bevorstehenden Krise auf dem US-Hypothekenmarkt nicht mehr zu überhören waren, vergaben die Ratingagenturen noch die Topnote AAA für Hypothekenderivate. Insofern müssen sie Verantwortung übernehmen und im Rahmen von Selbstverpflichtungen, aber auch durch gesetzliche Änderungen, Konsequenzen aus der Finanzkrise ziehen.

Der Markt für Bewertungen wird von drei anglo-amerikanischen, multinationalen Privatunternehmen geprägt. Diese großen Drei teilen 95 Prozent des Marktes unter sich auf. Insofern ist ein erster Ansatzpunkt, den Aufkauf kleiner Agenturen durch Große von Wettbewerbsbehörden unterbinden zu lassen, um ein Mehr an Wettbewerb zu fördern. Es könnte auch der Aufbau einer staatlichen europäischen Ratingagentur als weitere Maßnahme effektiv sein. Dies ist jedoch nur unter bestimmten Bedingungen sinnvoll. So muss sichergestellt sein, dass eine derartige staatliche Agentur vom Markt angenommen wird und hinsichtlich Innovationskraft sowie Qualitätsniveau mit den Finanzmärkten und der Konkurrenz mithalten kann.

Will man ein weiteres Versagen der Agenturen verhindern, muss staatlich reguliert werden. Beim internationalen Markt der Ratingagenturen sind weltweite Standards gefragt. Die International Organization of Securities Commissions (IOSCO) hat im September 2003 einen Kodex veröffentlicht, der die Grundsätze für die Tätigkeiten der Ratingagenturen festlegt. Dieses Dokument soll dazu beitragen, den Anlegerschutz zu verbessern, den fairen Handel zu fördern, die Leistungsfähigkeit und Transparenz der Märkte zu erhöhen und das Systemrisiko zu verringern. Insofern muss der freiwillige Kodex der IOSCO weiterentwickelt und zum Pflichtstandard werden.

Für die Überwachung von Ratingagenturen soll eine Aufsichtsorganisation gegründet werden, die im Umfeld der IOSCO angesiedelt und mit unabhängigen Mitgliedern besetzt wird. Die internationalen Kodexvorgaben müssen zudem in nationalstaatliches Recht transformiert werden, damit eine nationalstaatliche Anspruchsgrundlage geschaffen und ein nationalstaatlicher Vollzug ermöglicht wird. In diesem Rahmen müssen die handelnden Personen und die Ratingagentur mit Haftungsfolgen belangt werden, wenn schwerwiegend fehlerhafte Leistungen abgeliefert werden und Schaden entstanden ist. Passende Beweisregeln können Haf-

tungsansprüche justiziabel machen. Die Haftung soll gesamtschuldnerisch hinsichtlich der jeweiligen Ratingagentur ausgestaltet und auch verschärft auf die handelnde Person in der Ratingagentur bezogen werden.

Ferner ist mehr Transparenz im Ratingverfahren vonnöten. Zuerst müssen in diesem Zusammenhang Interessenkonflikte vermieden und abgebaut werden. In den künftig verpflichtenden Standards soll eine organisatorische und personelle Trennung von Beratungsleistungen und Ratingtätigkeit zwingend vorgeschrieben werden, um Interessenskollisionen zu verringern. Denn mit der Unabhängigkeit der Agenturen ist es nicht weit her. Sie werden in der Regel von Unternehmen bezahlt, deren Produkte sie beurteilen sollen. Die Agenturen leben also davon, dass sie ihre Auftraggeberinnen zufriedenstellen, die mit den benoteten Wertpapieren Geschäfte machen wollen. Es gibt sogar Konstellationen, in denen sich Investmentbanken von den Spezialisten der Agenturen eine Bündelung, Verpackung und Einteilung ihres Finanzproduktes konstruieren lassen und das so entstandene Wertpapier von den gleichen Spezialisten bewerten lassen.

Deshalb sollte von den Ratingagenturen offengelegt werden, welche Verfahren zur Identifikation und Vermeidung von Interessenkonflikten sie einsetzen und welche Interessengegensätze trotzdem bestehen bleiben. Dabei wird dargelegt, welche kapitalmäßigen Verflechtungen es gibt. Der Markt soll ferner durch erweiterte Offenlegungspflichten besser informiert werden, damit die Marktteilnehmer die Qualität und die Aussagekraft der Ratings besser beurteilen können. Oft bleibt nämlich offen, wie Bonitätseinstufungen zu Stande kommen. Dafür sollen die zugrunde liegenden Informationen und Verfahren zugänglich gemacht werden. Die Grundlinien der angewandten Methoden und Bewertungskriterien sollen transparent gemacht werden, so dass die Marktteilnehmer die Ergebnisse besser nachvollziehen können.

Weiterhin muss diesbezüglich eine verstärkte Aufsicht erfolgen. Die Aufsichtsbehörden sollen die Ratingverfahren regelmäßig auf Qualität überprüfen und auch Vergleiche der Ratings veröffentlichen, um die Treffsicherheit transparent zu machen.

Finanzmarkt grundsätzlich

33. Welche Rolle spielte fehlender Verbraucherschutz in der aktuellen Finanzmarktkrise?

Fehlender unmittelbarer oder mittelbarer Verbraucherschutz hat eine bedeutende Rolle in der Finanzmarktkrise. Die Krise hat bekanntlich ihren Anfang in den USA und im Kreditbereich genommen. Subprime-Kredite zur Wohnungsfinanzierung wurden mit nur kurzfristig geltenden Lockvogelangeboten, in einer Phase stark steigender Grundstückspreise, mit unzureichender Verbraucherinformation, mit teilweise völlig unterlassener Bonitätsprüfung und in einer Zeit niedrigster Leitbankzinsen mit abzusehender starker Anhebung nach oben verkauft. Danach wurden die in diesen Krediten verborgenen Risiken intransparent verbrieft, in Zweckgesellschaften gesammelt, vorbei an Bilanzen und Finanzdienstleistungsaufsicht. Die Aufkäufer erkannten diese Risiken nicht, was auch sie hätte hellhörig machen sollen. Ratingagenturen waren in Interessenkonflikte verstrickt und haben zu günstige Ratings abgegeben.

In Deutschland wurde der Zusammenbruch von Lehman Brothers und der deutschen Lehman Bank zum Symbol für fehlenden Verbraucherschutz: viele Banken haben seit 2006 hochprovisionierte Lehman-Zertifikate an Anleger verkauft, die zumeist ein hohes Sicherheitsbedürfnis hatten und denen die Zertifikate auch unter Anpreisung ihrer hohen Sicherheit und unter Verschweigen der enthaltenen Risiken verkauft wurden.

Aber auch die Situation rund um die Finanzaufsichten der einzelnen Länder, die zumindest mittelbar mit ihrer Solvenzaufsicht den Verbraucherschutz zu stärken beauftragt sind, lässt sich unter das Stichwort ‚fehlender Verbraucherschutz‘ fassen.

34. Welche Rolle spielten unlautere Maßnahmen von Banken, Sparkassen sowie anderer Finanzdienstleister in der aktuellen Finanzmarktkrise?

Unlautere Maßnahmen (Lockvogelkonditionen, verschleierte Informationen, Geschäft um des Geschäfts Willen) haben in den USA nicht unmaßgeblich die Krise mit hervorgerufen. Abgesehen davon sind unlautere Werbung und verbraucherfeindliches Verhalten ständige Begleiter und fördern nicht das Vertrauen in den Finanzplatz Deutschland. Beispiele wie der Schrottimobilienskandal, der aufkommende Verkauf von Kreditforderungen, die Missbräuche beim Verkauf von Restschuldversicherungen oder die offensichtlichen Falschberatungen bei Lehman-Zertifikaten geben Zeugnis darüber ab, dass die gesetzgeberischen Spielräume in den letzten Jahren weidlich genutzt wurden.

35. Ist damit zu rechnen, dass in Folge der Finanzmarktkrise es 2009 und 2010 zu weiteren Zusammenbrüchen von Finanz- und Kreditinstituten oder sonstigen Anlageformen zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher kommt? Ist in dem Zusammenhang nach Ihren Erkenntnissen mit einer Zunahme der Überschuldung von privaten Haushalten und Insolvenzen von KMU's zu rechnen? Wären die Schuldnerberatungsstellen bei einer angenommenen Zunahme von Überschuldungen in der Lage, die Betroffenen zeitnah und seriös zu beraten sowie zu unterstützen?

Gegenwärtig kann niemand den weiteren Zusammenbruch von Instituten ausschließen. Regelmäßig kann es dabei zu Schäden bei Verbraucherinnen und Verbrauchern für deren Einlagen/Kapitalanlagen kommen. Weil in erschreckendem Maße große Teile des Privatvermögens der Verbraucher in unsichere Anlagen investiert wurde, drohen aufgrund der Kapitalverluste Liquiditätsengpässe als Vorstufe zur Überschuldung.

Indirekt gefährdet die Finanzmarktkrise noch um einiges mehr die Verbraucher als gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die drohende Arbeitslosigkeit bei einem Konjunkturunbruch hat gravierende Auswirkungen etwa auf laufende Finanzierungen. Arbeitslosigkeit gehört zu den Hauptauslösern einer Überschuldungskarriere, die kaum vom Einzelnen beherrschbar ist, wenn entsprechende Verbindlichkeiten bereits bestehen. Dieser Ausfall löst dann weitere Rückwirkungen in den Finanzmärkten aus. Außerdem ist die Fähigkeit, Kredit zu bekommen beziehungsweise bestehende Verträge zu erhalten, betroffen.

Damit droht eine Zunahme der Überschuldung der Haushalte. Schon heute sind jedoch die Schuldnerberatungsstellen in Deutschland kapazitätsmäßig schlicht überfordert, allen überschuldeten oder von einer Überschuldung bedrohten Haushalten zeitnah zur Verfügung zu stehen. Dies wäre jetzt aber besonders wichtig, denn je früher eine Schuldnerberatung verfügbar ist, desto mehr lassen sich für Schuldner und Gläubiger die Folgeschäden eingrenzen. Schlimmer noch: Steht Schuldnerberatung nicht oder nicht rechtzeitig ausreichend zur Verfügung, droht eine Zunahme der Überschuldung durch zweifelhafte Kettenkredite und ein Aufblühen gänzlich unseriöser Kreditvermittler und Kredithaie. Deshalb ist es wichtig, auch in Not geratene Verbraucher erst gar nicht in einen nebulösen Zweitmarkt abgleiten zu lassen und dies sollte auch in verständigem Interesse der Gläubiger liegen. Es wird bei der Bewältigung der Krise auch auf eine gesteigerte Fähigkeit der Gläubiger zur Stundung und zur Vertragsanpassung ankommen.

Ferner sollten Gläubiger, die ein hohes Interesse an dem professionellen Umgang des Verbrauchers mit seiner prekären Lage haben müssen, sich an den Kosten der - zwingend unabhängigen - Schuldnerberatung beteiligen. Die Eingrenzung des Ausfalls liegt nicht nur im wirtschaftlichen Interesse der Betroffenen, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit. Letztere wird nicht nur konjunkturbedingt mitbetroffen, weil Überschuldete leistungsmäßig weitgehend ausfallen, sondern auch über die nötigen Hilfeleistungen im Sozialbereich. Der Schutz der eigenen Lebens- und Zahlungsfähigkeit überschuldeter Verbraucher, die noch eine eigene Erwerbsquelle haben, ist daher im Allgemeininteresse zu verstärken. Andernfalls zahlt die Gemeinschaft und nicht der Schuldner die Forderungen der Gläubiger. Zu diesen Maßnahmen gehört aktuell z.B. auch die wichtige Reform des Kontopfändungsrechts. Auch Überschuldeten muss in dieser Phase immer eine noch attraktive Perspektive gesichert werden, eine Krise meistern zu können.

36. Können Sie abschätzen, welcher volkswirtschaftliche Schaden jährlich durch falsche oder überbewertete Kapitalanlageprodukte verursacht wird?

Eine vom vzbv in Auftrag gegebene Studie „Vermögensentwicklung privater Haushalte, Verluste durch systematische Fehlentwicklungen und Falschberatung?“ kommt hinsichtlich der Abschätzung der volkswirtschaftlichen Schäden durch schlecht oder falsche Anlageempfehlungen zu dem Ergebnis, dass trotz breiterer Streuung des Geldvermögens und eines höheren Anteils von chancen- und risikoreicheren Anlageformen, wie Aktien, Anleihen und Investmentfonds - anders als zu erwarten wäre - keinesfalls steigende Kapitalerträge der privaten Geldanlagen zu verzeichnen ist. Im Gegenteil: Die Renditen des Geldvermögens der privaten Haushalte sind in Deutschland trotz breiterer Streuung tendenziell eher rückläufig. Folgende Verluste und damit volkswirtschaftliche Schäden zeigen sich in den einzelnen Anlagesegmenten:

Bei der **Direktanlage in Aktien** haben Verbraucher in den Jahren 1999 bis 2000 rund **21,1 Mrd. Euro** Verlust gemacht. Ähnlich sieht es bei Aktienfonds aus. Hier beläuft sich der Verlust in den Jahren von 1999 bis 2002 beziehungsweise 2003 auf insgesamt **6,0 beziehungsweise 6,3 Mrd. Euro bei einem 3-Jahres-Anlagezeitraum**. Hinzu kommen hohe Verluste aus der Anlage mit **Zertifikaten**, die gegenwärtig noch gar nicht exakt zu quantifizieren sind. Allein seit August 2008 dürften die Kursverluste bei Teilschutzzertifikaten rund **11,2 Mrd. Euro** betragen.

Diesen herben Verlusten stehen zweifelsohne auch positive Erträge gegenüber, die Verbraucher mit sicheren Zinsanlagen beziehungsweise in guten Börsenjahren erzielten. Unter dem Strich überwiegen jedoch die Verluste. Denn Verbraucher erreichten mit ihren Geldanlagen in den letzten zehn Jahren insgesamt nicht einmal den Kapitalerhalt. Das spiegelt sich eindrucksvoll in der Rendite wieder, welche die privaten Haushalte in der Zeit von 1997 bis 2007 insgesamt mit ihrer Geldvermögensbildung erzielten. 1997 betrug das Geldvermögen privater Haushalte 2.962 Mrd. Euro. Weitere 1.312 Mrd. Euro kamen durch die jährlichen Ersparnisse in den Folgejahren hinzu. Per Stand 31.12.2007 wies das Geldvermögen privater Haushalte einen Stand von 4.564 Mrd. Euro auf. Unterstellt man lineare jährliche Mittelzuflüsse, entspricht das nominal einer durchschnittlichen Rendite der Anlagen von mageren 0,7885 Prozent nominal. Real - nach Abzug der Inflationsrate - ist die Rendite sogar negativ. Das bedeutet: Verbraucher waren im Schnitt der letzten zehn Jahre von realen Vermögensverlusten von bis zu 1,2 Prozent betroffen (bei einer unterstellten Inflationsrate von 2 Prozent pro Jahr).

Etwas geringere, aber immer noch alarmierend hohe Verluste werden auch in der BMELV-Studie ermittelt: Die Vermögensschäden allein aufgrund mangelbehafteter Finanzberatung werden in dieser Studie auf jährlich 20-30 Mrd. Euro geschätzt.

37. Gibt es im Versicherungsbereich im Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz auf Finanzmärkten Handlungsbedarf zur Verbesserung des Verbraucherschutzes?

Die Finanzmarktkrise zeigt die Notwendigkeit, europaweit einheitliche Standards für das Risikomanagement bei Versicherungsunternehmen zu schaffen. Mit Solvency II sollen im Wege eines „Drei-Säulen-Konzepts“ sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien für die Führung eines Versicherungsunternehmens geschaffen und zusätzlich eine bessere Markttransparenz hergestellt werden. Wir begrüßen diesen Ansatz. Er darf aber nicht dazu führen, dass - ähnlich wie bei Basel II - die stärkere Risikoorientierung im Aufsichtsrecht auch auf den Endverbraucher im Sinne einer Verteuerung der Versicherungsprämie durchschlägt.

In Säule I geht es um die Maßgaben für die Kapitalausstattung der Versicherungsunternehmen. Dabei werden Vorgaben für die Berechnung der Mindestkapitalanforderung (MCR) und der Solvenzkapitalanforderung (SCR) festgeschrieben.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband ist der Auffassung, dass die den Berechnungsmethoden zu Grunde gelegte Insolvenzwahrscheinlichkeit zu hoch angesetzt ist. Eine kapitalbildende Rentenversicherung wird für eine durchschnittliche Laufzeit von 50 Jahren oder mehr kalkuliert. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Kapitalanforderungen nur „einmal in 200 Jahren“ zu einer Insolvenz führen, relativiert sich diese Angabe im Verhältnis zur Laufzeit von 50 Jahren.

Unabhängig davon sprechen wir uns dafür aus, dass keine Ankopplung der MCR an die SCR erfolgt. Die MCR muss anders berechnet werden, weil sie ein anderes Ziel verfolgt. Dennoch muss die Berechnung der MCR einfach und nachvollziehbar sein. Als Höchstgrenze muss die MCR auf die SCR begrenzt werden.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband sieht beim Group Support ein erhebliches Gefahrenpotential. Grundsätzlich muss jedes Versicherungsunternehmen auf einer „Stand-Alone-Basis“ den Anforderungen von Solvency II genügen. Nur bei einer zwingenden Verpflichtung innerhalb der Gruppe könnten Gruppeneffekte in die Bewertungen nach Solvency II eingebunden werden. In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, dass keine für die Überschussbeteiligung der Versicherten vorgesehenen Mittel für den Group Support verwendet werden dürfen. Wir sprechen uns auch gegen eine uneingeschränkte Anrechnung einer Patronatserklärung der Konzernmutter auf die Eigenmittel aus. Zwar kann auch der Umweg über Bankgarantien gegangen werden. Dies hat aber den Vorteil, dass die Versicherungsgruppe bei Liquiditätsengpässen von außen zusätzliche Liquidität erhält. Deshalb können Bankgarantie - im Gegensatz zu der Patronatserklärung der Konzernmutter - dann auch voll angerechnet werden.

Unabhängig von der Normierung quantitativer und qualitativer Anforderungen an die Risikosteuerung sehen wir zusätzlich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung für eine Einrichtung im Sinne eines Sicherungsfonds zum Schutz der Versicherungsnehmer im Falle einer Unternehmenskrise. Die Insolvenz eines Lebens- oder Krankenversicherers träge die Verbraucher viel härter als dies bei einer Bankeninsolvenz der Fall wäre. Wenn eine Bank schließt, erhalten die Einleger zumindest einen Teil ihres Geldes von der Einlagensicherung zurück. Durch die Insolvenz eines Lebens- oder Krankenversicherungsunternehmens hingegen können vor allem ältere und kranke Menschen in schwere Not geraten, weil sie plötzlich ohne Versicherungsschutz dastünden und kaum eine Chance hätten, eine neue Versicherung abzuschließen. Um dies zu verhindern, müssen Auffangeinrichtungen geschaffen, die sicherstellen, dass die betroffenen Kunden ihren Versicherungsschutz behalten.

Nach Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes kommt der Transparenz essentielle Bedeutung zu. Versicherungsprodukte stellen Verbraucher dabei vor besondere Probleme. Sie sind körperlich nicht fassbar. Sie bringen vielfach sehr langfristige Verpflichtungen mit sich. Andererseits sind sie oft erforderlich, damit breite Bevölkerungsgruppen am

wirtschaftlichen Leben teilnehmen können. Jedoch werden Produkte zur Existenzsicherung nur sehr selten oder nur einmal im Leben erworben. Dabei muss das Produkt verständlicher gemacht werden. Ziel ist dabei die Schaffung einer so genannten Laintrensparenz. Eine zentrale Bestrebung sollte daher die Gewährleistung und Sicherstellung von Verbraucherinformationen, die dem Verbraucher seine Produktentscheidung erleichtern.

Neben dieser Laintrensparenz muss es aber auch eine Expertentrensparenz geben, damit die Intermediäre, Berater und Multiplikatoren in der Lage sind, an die notwendigen Informationen zu gelangen. Dies gilt insbesondere für Informationen, die sich auf die Regelungsbereiche von Solvency II beziehen. So ist beispielsweise eine Veröffentlichung des Kapitalaufschlags wegen der Nichteinhaltung der quantitativen oder qualitativen Verpflichtungen erst ab 2018 zwingend vorgesehen. Die Verbraucher haben gerade in der Anfangszeit des neuen Aufsichtsregimes ein vitales Interesse daran, frühzeitig über mögliche Probleme der Versicherungsunternehmen unterrichtet zu werden. Dazu zählt auch die Information über Kapitalaufschläge.

Schließlich ist über wirksame Sanktionen bei Nichteinhaltung der Trensparenz nachzudenken, auch vor dem Hintergrund, dass auch die Belange der Versicherungsnehmer als Leitlinie für die Aufsichtstätigkeit gelten und damit als Aufsichtsziel explizit definiert werden sollten.

Wir plädieren dafür, dass auch Pensionsfonds in den Anwendungsbereich von Solvency II aufgenommen werden. Dies ergibt sich zwar nicht aus ihren produktspezifischen Charakteristika, sondern aus dem Umstand, dass sie als einer der möglichen Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorgeprodukte angesehen werden und insoweit eine besondere staatliche Förderung erhalten. Als Altersvorsorgeprodukte müssen sie eine über normale Investmentfonds hinausgehende Nachhaltigkeit besitzen, die es als gerechtfertigt erscheinen lässt, sie einem Risikomanagementsystem wie Lebensversicherungen zu unterstellen.

In der aktuellen Finanzkrise sollen die so genannten Variable Annuities auch in Deutschland zugelassen werden. Die Krise zeigt jedoch, dass die Produkte ganz erhebliche Risiken bergen. In den USA haben derzeit gerade die führenden Anbieter mit schweren Verlusten zu kämpfen. Hintergrund ist insbesondere, dass die extrem hohe Volatilität an den Märkten die Kosten der externen Absicherungen in die Höhe getrieben hat. Zudem erweist es sich offenbar auch technisch als hochgradig kompliziert, die komplexen Produkte in einem ständigen dynamischen Prozess abzusichern.

Auch aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen ist der Trend im Neugeschäft weg von Policen mit herkömmlichen Garantien erkennbar. Da Verbraucher bei Produkten zur Altersvorsorge jedoch Wert auf Sicherheit legen, werden solche fondsgebundene Produkte gern mit Garantiefonds oder sonstigen Garantieoptionen unterlegt. Die Versicherer versprechen dabei dem Verbraucher, sie könnten stärker von den Chancen des Kapitalmarkts profitieren, ohne auf Sicherheit verzichten zu müssen. Die Betrachtung der Garantiequalität muss daher stärker in den Fokus treten.

Bisher unterlagen fondsgebundene Versicherungen mit garantierter Mindestleistung denselben aufsichtsrechtlichen Vorgaben wie klassische Kapital bildende Lebensversicherungen. Nunmehr sollen für fondsgebundene Versicherungen mit garantierter Mindestleistung dieselben Vorschriften zur Anwendung kommen, die derzeit nur für fondsgebundene Versicherungen ohne garantierte Mindestleistungen gelten. Diese Absenkung des bestehenden Verbraucherschutz-niveaus muss verhindert werden.

Es ist unbedingt erforderlich, dass die Garantien mit entsprechenden Eigenmitteln unterlegt werden. Insbesondere muss bei der Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen die Möglichkeit unterschiedlicher Garantiequalitäten berücksichtigt werden. Da die Tendenz zunehmend auch dahin geht, dass die Garantien von anderen Finanzdienstleistern

ausgesprochen werden, müssen auch diese weiterhin vom Versicherungsunternehmen in die Bemessung deren Verpflichtungen eingerechnet werden. Dies muss insbesondere für qualitativ minderwertigere Garantien gelten.

Der zunehmende Einzug von Derivaten in herkömmliche Finanz- und Versicherungsprodukte stellt gesteigerte Anforderungen an die Verbraucherinformation. Wie die bisherigen Erfahrungen bei mit Derivaten kombinierten Zertifikaten oder Investmentfonds zeigen, findet eine Aufklärung über die verwendeten Derivate so gut wie gar nicht statt, weil der normale Vermittler überfordert ist. Dienen nunmehr diese komplexen Finanzprodukte dazu, Garantien im Versicherungsbereich darzustellen, können beim Verbraucher Fehlvorstellungen über die Werthaltigkeit dieser Garantien entstehen. Wir sehen hier die Anbieter in der Pflicht, den Verbraucher aktiv über die besonderen Risiken der ausgesprochenen Garantien gegenüber den klassischen Garantien bei Versicherungsprodukten zu belehren. Garantie ist qualitativ eben nicht gleich Garantie.

38. Halten Sie es für erforderlich, die Kreditvergabe verantwortlicher und sozial gerechter zu gestalten? Wenn ja, welche Möglichkeiten sehen Sie, dies umzusetzen? Welche Vorteile würde das für die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie den Finanzmarkt und die Volkswirtschaft bringen? Gibt es hierfür Beispiele einer guten Praxis auf europäischer oder internationaler Ebene? Falls nein, warum nicht?

Verantwortliche Kreditvergabe fordern wir seit Jahren, es gibt mittlerweile sogar international ausgearbeitete Grundsätze, etwa der European Coalition for Responsible Credit. Auf den Punkt gebracht, brauchen wir eine Pflicht zur Vertragsgestaltung in einer Art und Weise, dass die vorhersehbare Überforderung von Verbrauchern ausgeschlossen ist. Vertriebssysteme, die den Erfolg nur an der Anzahl und dem Volumen der abgeschlossenen Verträge ausrichten, haben eine ungesunde Darlehenskultur geschaffen, die auch nur kurzfristig Erfolg haben konnte. Wir haben zwar keinen Subprime-Immobilienmarkt, müssen die dort stattgefundenen Initialzündung zur Krise nicht desto trotz sehr ernst nehmen, auch eingedenk zusätzlich entstandener Risiken infolge intransparenter Risikoverlagerungen zwischen Krediten und Anlagen.

Zu den Gefahren gehört die Intransparenz in der Werbung und in den Produktinformationen, z.B. durch versteckte Kosten, die dem Verbraucher den Blick auf seine wahre Belastung verstellen. Es fehlt an der Berücksichtigung des echten Bedarfs des Verbrauchers und einer professionell mit ihm erarbeiteten Berechnung seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit. Die sich im heutigen Wirtschaftsleben ständig verändernde Leistungsfähigkeit der Verbraucher muss eine flexible Anpassung von Verträgen auch zugunsten der Verbraucher ermöglichen. Eine variable Vertragsgestaltung darf aber nicht dazu führen, dass die Leistungsfähigkeit der Verbraucher nachträglich überbeansprucht wird. Letzteres war unmittelbar ursächlich für die Katastrophe in den USA. Ferner wird bei der Risikovorsorge der Banken derzeit vornehmlich auf deren Risikokosten geschaut. Diese Kosten können durch hohe Zinssätze für gefährdete Verbraucher insbesondere bei Vertragsanpassungen und Anschlussfinanzierungen selbst zu dem Ausfallrisiko führen.

Die weitestgehenden Regelungen zum verantwortlichen Kreditgeschäft findet man in Südafrika. Danach kann der Kreditgeber seine Darlehensforderung nur dann gerichtlich eintreiben, wenn er nachweisen kann, dass der Verbraucher nicht von vornherein finanziell überfordert wurde. Die Umsetzungspraxis dieser Regelung ist uns unbekannt. Auch geht es nicht darum, indirekt einen Graumarkt von Krediten und deren Eintreibung heraufzubeschwören. Hauptansatzpunkt ist für uns die Änderung der Zielvorgaben im Vertrieb durch ein höheres Haftungsrisiko bis hin zur Sanktion einer Versagung der Rückzahlung, zumindest aber von Kosten und Zinsgewinnen. Dies wird man auf Grund der europäischen Vorgaben in der EU weiter angehen müssen. Zugleich ist der gerechte Zugang zum Kredit offen zu halten. Gerade diejenigen, die Bedarf an einem vernünftig gestalteten Kredit haben, dessen Rückzahlungs-

perspektive auch realistisch ist, dürfen nicht durch allzu pauschale Vorgaben ausgeschlossen werden. Zum diskriminierungsfreien Zugang gehört auch eine Reform der völlig intransparenten Bewertungssysteme. Das Bundesdatenschutzgesetz ist hier in einem wichtigen Reformabschnitt.

Der anstehende Wegfall der Schriftlichkeit des Kreditvertrages ist in diesem Zusammenhang ein besonderer Gefahrenpunkt. Erste Erfahrungen aus Skandinavien mit Krediten per SMS zeigen die Bedeutung der Schriftform des Kreditvertrages als Schutz- und Warnfunktion. Wir müssen dafür sorgen, dass sich nur die qualifizierte Signatur als einziger Ersatz zu Schriftform am Markt durchsetzen kann.

Während Anbieter sich in immer neue wenig transparente und – angesichts der Zahl der Überschuldung - offensichtlich auch wenig effektive Risikobewertungssysteme flüchten, werden Verbraucher immer gezielter mit Kreditoptionen beworben, bei denen sie den Überblick über die eigenen Verpflichtungen verlieren. Schwerverständliche, revolvingende Kartenkredite haben schon so manchen Verbraucher böse überrascht (siehe auch die Erfahrungen in den USA), und es ist eine Kunst, bei ihnen einen Überblick zu behalten. Deswegen kommt den gesteigerten Transparenzanforderungen der neuen Richtlinie eine besondere Bedeutung zu. Dies muss aber auch damit korrespondieren, dass insbesondere die Kostentransparenz gerade beim effektiven Jahreszins konsequent überwacht wird. Aufgrund der bestehenden Defizite spricht sich der Verbraucherzentrale Bundesverband für eine Übertragung der Preiskontrolle bei Verbraucherkrediten auf die BaFin aus.

Auch die Finanzaufsicht sollte sich den Marktgefahren aus vorangegangenen Schädigungen von Verbrauchern im Kreditbereich, nicht mehr länger verschließen dürfen. Ein systematischer Fehler bei Verbraucherdarlehensverträgen kann eine globale Krise auslösen, das ist nun bewiesen. Will man gewährleisten, dass die Finanzaufsicht wirklich frühzeitig neuen Blasen begegnen kann, dann muss es für ihr Eingreifen genügen, dass eine Schädigung oder Gefährdung der Zahlungsfähigkeit zahlreicher Verbraucher zu befürchten ist. Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass schon in diesem Augenblick die Stabilität des Finanzmarktes gefährdet sein kann und dann umgehend effektiv und generalpräventiv unlautere Praktiken in ihrer Entstehung unterbunden werden müssen.

39. Welche Erfahrungen haben Sie in der jetzigen Finanzmarktkrise bei der Arbeit mit oder Beratung von Verbraucherinnen und Verbrauchern gemacht? Mit welchen Methoden wurden Verbraucherinnen und Verbraucher dazu gebracht, teilweise ihre gesamten Ersparnisse in riskanten Anlageprodukten anzulegen? Waren den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Risiken ihrer Kapitalanlageprodukte bekannt? Welche Verbraucherinnen und Verbraucher sind insbesondere von Verlusten betroffen?

Unsere Erfahrungen resultieren aus den Ergebnissen der durch das BMELV geförderten und finanzierten Finanz-Hotline und aus den Ergebnissen der individuellen Beratung vor Ort.

Hierin zeigt sich, dass vor allem ältere und in Finanzfragen unerfahrene Verbraucher seitens ihrer Banken überzeugt worden sind, bislang sicher angelegte Gelder (wie etwa Termin- und Festgelder) in vermeintlich sichere Anlagen (vor allem strukturierte Anleihen, häufig Garantie-Zertifikate) umzuschichten. Über die Risiken wurde in vielen Fällen gar nicht oder verzerrt aufgeklärt. Sofern über die Risiken aufgeklärt wurde und gleichwohl diese Risiken nicht zum Anlageprofil sicherheitsorientiert passten, hat sich die Bank häufig von Verbrauchern unterschreiben lassen, dass der Wunsch nach einem Risikopapier allein und ohne Drängen der Bank durch den Verbraucher geäußert wurde.

Bezogen auf Lehman-Zertifikate wurden die Verbraucher insbesondere nicht über das Risiko eines Totalverlustes im Falle der Insolvenz des Emittenten informiert. Vielfach wurden ihnen diese Papiere als „sicher wie Festgeld“ verkauft. Hiervon betroffen waren vor allem ältere und unerfahrene Menschen, die „ihrem Bankberater“ blind vertrauten.

Deutlich wurde auch, dass viele Verbraucher schlicht nicht wissen, welche Finanzprodukte sie erworben haben. Unter dem Aspekt Altersvorsorge und Steuerersparnis wurden Verbrauchern zum Teil nicht anleger- und anlagegerechte Finanzprodukte verkauft, wobei die Vorteile groß und die Risiken klein geredet wurden. So wurden beispielsweise in umfangreichen Unterlagen die negativen Informationen verschleiert und versteckt.

Die Verluste treten im Regelfall eher bei Kleinanlegern und der Mittelschicht auf.

40. Welche Veränderungen auf europäischer und internationaler Ebene wären notwendig, um den Verbraucherschutz für Finanzmärkte zu verbessern?

Verbraucherschutz muss im weiteren Ausbau des Binnenmarktes zu einem neuen Leitmotiv werden. Nach der Krise ist z.B. im Finanzdienstleistungsmarkt mit keiner weiteren Entwicklung nur über eine Förderung des Zugangs der Anbieter zu rechnen. Die Marktgestaltung hängt jetzt erst recht von der gefühlten und der tatsächlichen Sicherheit ab, mit der sich ein Verbraucher überall in Europa bewegen kann. Das wiederum steht im Bezug zur Möglichkeit, dass er die gewohnten Praktiken und Rechtsverständnisse, die er aus seinem Land kennt, wieder findet. Verminderungen des eigenen Schutzniveaus zugunsten eines Binnenmarktes sind dabei streng kontraproduktiv. Der Markt muss stärker über die Nachfrage gestaltet werden.

International sind die Finanzaufsichten und der Schutz zu vernetzen. Wirklich jede Regulierungslücke wird erfahrungsgemäß ausgenutzt, das gilt auch für Territorien, die sich an Schutzstandards nicht beteiligen. Globalisierung bedarf dennoch einer verantwortungsvollen globalen Steuerung. Die Kreditverkäufe haben zudem gezeigt, dass der Verbraucher ohne sein Zutun plötzlich in einem Vertragsverhältnis steht, dessen Rechtsgrundlagen gerade nicht die ursprünglichen Schutzstandards beinhalten, weil sein Gläubiger seinen Geschäftssitz in einem Land mit niedrigeren Schutzniveau hat.

Im internationalen Finanzmarkt sind Rechtskonstruktionen, die alleine des Ausschlusses der Verbindlichkeit von selbstgestalteten Risiken dienen, darunter auch Zweckgesellschaft, streng zu überprüfen. Die eigene Rechtsfähigkeit solcher Konstrukten ist in ihrer internationalen Wirkung im Zweifel auszuschließen und aufzuheben. Haftung ist nötig, um Verantwortung in den globalen Märkten eine Chance zu verschaffen. Wegen der kaum vorhandenen Fähigkeiten von Verbrauchern zu einer globalen Rechtsverfolgung, ist aber ausschließlich die Infragestellung der Wirksamkeit von schädigenden Transaktionen geeignet, eine ordnende globale Wirkung zu entfalten.

Im europäischen und internationalen Kontext sind weiterhin folgende Aspekte wichtig:

- Die Finanzaufsichten der Mitgliedstaaten sind effektiv im Sinne eines Frühwarnsystems zu vernetzen (bis hin zur Schaffung einer europäischen Aufsichtsbehörde), um in zunehmend globalen Märkten die Übersicht zu behalten beziehungsweise erstmalig zu gewinnen.
- Die Sicherungseinrichtungen (Einlagensicherung und Anlegerentschädigung) sind EU-weit verlässlich und belastbar zu regeln.
 - Der Mindestschutz ist unbefristet und schrittweise auf 100.000 Euro und ohne Selbstbehalt anzuheben (ohne den Ansatz einer Maximalharmonisierung, die nationale Besonderheiten) völlig außer Acht lässt).
 - Noch wichtiger in diesem Kontext ist allerdings die Sicherstellung des Funktionierens der Einlagensicherung gerade aufgrund der höheren Beträge.

- Der Auszahlungsanspruch ist kurzfristig zu erfüllen.
- Es ist sicherzustellen, dass die Systeme auch grenzüberschreitend funktionieren.
- Bessere praktische Handhabbarkeit, z.B. Auszahlung über die jeweils nationalen Systeme in den Heimatländern.
- Internationale Verkehrsregeln sind wichtiger denn je.
 - Schließung von Regulierungs-, Aufsichts- und Steueroasen,
 - Effektive Kontrolle besonderer Risiken (z.B. Hedge Fonds, Private Equity)
 - Unterbindung des Missbrauchs von Leerverkäufen,
 - Neue Lösungen bei Ratingagenturen,
 - Selbstbehalt für die Verbriefung von Kreditrisiken,
 - Strengere Bilanzierungspflichten,
 - Eine höhere Eigenkapital- und Liquiditätsvorsorge,
 - Eine Anpassung der Anreiz- und Vergütungssysteme sowie
 - Eine Verschärfung der Haftung als Entsprechung zu einer gestiegenen Verantwortung.
- Die Umsetzung der EU-Verbraucherkreditrichtlinie in den Mitgliedstaaten ist mit dem Ziel eines verantwortlich gestalteten Kreditgeschäfts zu evaluieren.
- Die Informationspflichten sind zu überprüfen. Neben Inhalt und Präsentation kommt es auch darauf an, beim grenzüberschreitenden Produktvertrieb die Verbraucherinformation in der Sprache des Verbrauchers bereitgestellt werden, in dessen Land das Produkt vertrieben wird. Wie der neue Vorschlag der Investmentfondsrichtlinie zeigt, ist dies nicht mehr selbstverständlich.
- Im Anlagebereich sollte ein verpflichtendes Label überlegt werden. Diese auf einen Blick für Verbraucher erkennbare Verbraucherinformation soll alle Schlüsselinformationen zum Produkt wie Risiken, Kosten, Verfügbarkeit zusammenfassen.
- Das von der EU-Kommission bereits vor einigen Jahren beleuchtete Konzept einfacher, standardisierter Finanzprodukte, deren Eigenschaften klar erkennbar und vergleichbar sind, ist weiter zu verfolgen.
- Neuartige Finanzprodukte sind zu prüfen und zu genehmigen, bevor sie auf den Markt kommen.
- Für Finanzvermittler – egal ob sie Anlagen, Kredite oder Versicherungen vermitteln – sollten einheitliche Regeln hinsichtlich Zulassung, Registrierung, Qualifikation, Transparenz, Dokumentation und Haftung vorgesehen werden.
- Die Reform zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Zugriffs der Gläubiger auf das Schuldnervermögen ist so zu gestalten, dass den Schuldnern automatisch der pfändungsfreie Betrag verbleibt, der in ihrem Wohnsitzland gesetzlich geschützt ist.
- Verbrauchern ist der Zugang zu Basisfinanzdienstleistungen, wie einem Girokonto ohne Überziehungsmöglichkeit, zu ermöglichen beziehungsweise zu erhalten.
- Die EU-Strategie zum Ausbau der finanziellen Bildung und Kompetenz ist fortzusetzen und in die Mitgliedstaaten hinein zu konkretisieren.
- Ein effektiver grenzüberschreitender Rechtsschutz ist dringend vonnöten.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Zertifizierung

41. Welche Vorteile für die Verbraucherinnen und Verbraucher würde eine vereinfachte Prospektspflicht, ähnlich wie dies im Investmentfondsbereich vorgeschrieben ist, für Kapitalanlageprodukte bringen? Was müsste Inhalt der Prospekte sein, um die Anlegerinnen und Anleger transparent zu informieren und deren Richtig- und Vollständigkeit sicher zu stellen? Welche europäischen Richtlinien oder Verordnungen müssten hierfür hin welcher Weise verändert werden?

Im Investmentbereich haben wir derzeit – anders als dies die Frage suggeriert – keinen vereinfachten Prospekt. Die UCITS-Richtlinie regelt zwar einen so benannten Prospekt, der den eigentlichen Prospekt verkürzt und damit eine größere Transparenz bieten soll, doch die EU-Kommission, das Europäische Parlament und die europäische Wertpapieraufsichtsbehörde CESR haben längst erkannt, dass auch dieser ‚vereinfachte Prospekt‘ mit seinen oft 20 bis 30 Seiten zur Erreichung des Zweckes das falsche Instrument ist. So wird seit mehr als zwei Jahren an einer so genannten Key Investor Information gearbeitet, die Bestandteil der neuen Investmentfondsrichtlinie werden wird und darauf abzielt, auf nicht mehr als zwei Seiten beziehungsweise einem Blatt dem Anleger alle entscheidungserhebliche Informationen zur Beschreibung des Produkts, den Renditeaussichten, dem Risiko, der Verfügbarkeit und anderen wichtigen Informationen in standardisierter und vergleichbarer Form aufzubereiten. Die Ansätze hierfür sind vielversprechend, und dieser Ansatz einer kurzen, prägnanten, vergleichbaren Informationen über die wesentlichen Eigenschaften von Produkt und Vertrag sollten für andere Sparten wie Versicherungen und Kredite genutzt werden. Hierfür müssten je nach Schwerpunktsetzung und betroffenen Sparten unterschiedliche Richtlinien geändert werden.

42. Welche Dringlichkeit messen Sie der Notwendigkeit bei, die angebotenen Anlageprodukte durch eine der öffentlichen Kontrolle unterstehende Einrichtung zertifizieren zu lassen? Halten Sie eine symbolisierte Kennzeichnung der Qualität der Produkte (ähnlich einer Ampelkennzeichnung für Lebensmittel) für sinnvoll und machbar? Sehen Sie mit Blick auf die Vermittlung von Zertifikaten besondere Anforderungen?

vgl. Antwort zu Frage 2, 3, 7, 15, 17, 22

Folgende Anforderungen sind an ein Zertifizierungs- und Kennzeichnungssystem für Finanzprodukte daher zu stellen:

- Die obligatorischen Auflagen und Standards sind gesetzlich zu definieren.
- Die Definitionen, Auflagen und Standards müssen explizit den Erwartungen der Verbraucher entsprechen.
- Auch fakultative Angaben sind gesetzlich zu definieren.
- Die Einhaltung aller Auflagen und Standards ist durch ein obligatorisches Kontrollsystem zu überwachen.
- Verstöße sind wirksam zu sanktionieren.
- Die Ergebnisse der Überwachung sind der Nennung der Produkt-/Marken-/Unternehmensnamen zu veröffentlichen.

Nur unter diesen Voraussetzungen können die Zertifizierungs- und Kennzeichnungssysteme die selbstbestimmte Kaufentscheidung der Verbraucher unterstützen.

Hinsichtlich der Vermittlung von Zertifikaten sehen wir das Erfordernis eines Schutzes vor Bagatellisierung vorhandener Risiken. Hierzu stellen wir folgende besondere Anforderungen an den Vertrieb von Zertifikaten:

- Einführung eines gesonderten Warnhinweises, in dem auf das Risiko eines Totalverlusts hingewiesen und die Existenz und Wichtigkeit des Verkaufsprospektes erläutert werden muss;
- Information über den sogenannten Fair Value des Zertifikates (Zertifikate benötigen für die Anlageentscheidung ein Preisschild);
- Information über das Risiko einer Wertminderung, beispielsweise bei starken Kursverlusten des Basispapiers; diese Risiko ist durch die Darstellung eines Worst-Case-Szenarios auszuweisen;
- Warnhinweise sind nach der Beratung separat vom Kunden zu unterzeichnen.

43. Gibt es Finanzprodukte, die nicht vom bisherigen Kontrollsystem erfasst sind? Wie könnte hier der Verbraucherschutz verbessert werden?

Ja, die Produkte des Grauen, das heißt nicht staatlich überwachten Kapitalmarktes werden von dem bisherigen Kontrollsystem nicht oder nur unzureichend erfasst. Hier ist dringender Handlungsbedarf, denn es ist zu befürchten, dass auf Grund der Finanzmarktkrise und des damit nun einhergehenden fehlenden Vertrauens in die Banken die Verbraucher wieder stärker in die Arme des Grauen Kapitalmarktes laufen.

vgl. Antwort zu Frage 1 und 19

Haftung

44. Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Haftung der Emittenten von Wertpapieren und der Banken, die diese Papiere vertreiben, wirksamer zu gestalten?

Der vzbv befürwortet die Wiederaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens für das Kapitalmarktinformationshaftungsgesetz mit den unter 21. skizzierten Erweiterungen, um die Haftung des Emittenten zu verbessern. Beim Kapitalanlegermusterverfahren muss es für die Hemmung der Verjährung von Schadensersatzansprüchen ausreichend sein, dass der geschädigte Anleger seine Ansprüche bei einem zentralen Register anmeldet, ohne zugleich selbst Klage erheben zu müssen. Anerkannte Verbraucherverbände müssen selbst solche Musterverfahren initiieren können. Innerhalb der Verfahren muss auf die Erkenntnisse der Staatsanwaltschaft und BaFin zurückgegriffen werden können.

Darüber hinaus sollte nicht nur der nachsorgende Verbraucherschutz verbessert werden, sondern auch der vorsorgende Verbraucherschutz. Dies beinhaltet eine deutliche Verschärfung der Zulassungsverfahren für Wertpapiere. Neben dem umfangreichen Verkaufsprospekt muss es eine standardisierte, vereinfachte Verbraucherinformation mit einer Risikobewertung in Anlehnung der Ampelkennzeichnung bei Lebensmitteln oder dem Energielabel bei Haushaltsgeräten geben. Die BaFin muss innerhalb der Prospektprüfung eine inhaltliche Plausibilitätskontrolle durchführen.

Hinsichtlich des Vertriebs von Wertpapieren wird auf die oben dazu gemachten Ausführungen verwiesen.

45. Sehen Sie Möglichkeiten der Anknüpfung an die Vorschläge, die im Jahre 2004 von der Bundesregierung erarbeiteten aber dann zurückgezogenen Entwurf zum sog. Kapitalmarktinformativhaftungsgesetz vorgelegt worden sind, und inwieweit wären Vorschläge zu verbessern?

vgl. Antwort zu Frage 21.

46. Welche Gerichtsurteile im Zuge der Finanzkrise zu Falschberatungen von Bankkundinnen und -kunden sind bisher mit welchem Tenor gefällt worden? Welche Erfahrungen wurden in bisherigen Prozessen mit der Beweislast der Bankkundinnen und -kunden gemacht? Wie müsste die Beweislast verändert werden, um einen fairen Markt für Finanzdienstleistungen zu schaffen?

Dem vzbv sind keine aktuellen Urteile wegen einer möglichen Falschberatung im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise bekannt. Die im Jahre 2008 ergangenen Urteile (Landgericht Frankfurt am Main und Amtsgericht Leipzig) behandeln „Altfälle“, bei denen die Gerichte über die Falschberatung vor dem Bekanntwerden der Schwierigkeiten bei Lehman zu entscheiden hatten. Die Verbraucherzentrale Hamburg bemüht sich um eine außergerichtliche Streitbeilegung für die geschädigten Verbraucher. Nach ihrer Erkenntnis ergibt sich folgendes Bild:

„Die Banken und Sparkassen reagieren unterschiedlich. Citibank, Dresdner Bank und Postbank weisen offenbar alle Ansprüche „knallhart“ zurück. Die Hamburger Sparkasse will „jeden einzelnen Fall“ prüfen. Bisherige Rückmeldungen ergaben: In den meisten Fällen wird eine Entschädigung abgelehnt, in Einzelfällen wird eine Entschädigung angeboten, mal 20 %, mal 50%, mal sogar 100%.“

Im Übrigen verweisen wir auf die Antwort zu Frage 12.

47. Welche Vorteile beziehungsweise Nachteile brächte die Umkehr der Beweislast bei fehlerhafter Anlageberatung?

vgl. Antwort zu Frage 12

48. Welche Gründe sehen Sie für die Notwendigkeit der Verlängerung der Verjährungsfristen?

vgl. Antwort zu Frage 13

Prozesskosten-Sicherungsfond

49. Welche Möglichkeiten haben Geschädigte von Lehman-Zertifikaten, ihre möglichen Prozesskosten in Form von Sammelklagen zu reduzieren?

Zunächst einmal müsste geklärt werden, was hier unter Sammelklagen zu verstehen ist, Abtretungsklagen, Klagen im Wege der Streitgenossenschaft etc. Darüber hinaus sind die Lehman-Fälle aufgrund der Tatsache, dass hier jeder Einzelfall für sich zu würdigen ist, keine Musterbeispiele, in denen sich Sammelklagen als das beste zu wählende Rechtsinstrument darstellen.

50. Welcher Voraussetzungen bedarf die Einrichtung eines Prozesskosten-Sicherungsfonds, der den Geschädigten von Lehman-Zertifikaten die Möglichkeit einräumen würde, einen Prozess zum Rückerhalt ihres Geldes beziehungsweise Schadensersatz gegenüber den ausgebenden Banken und Sparkassen führen zu können, wie in einer Öffentlichen Petition vom 17.10.2008 an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gefordert wird?

Unabhängige und seriöse Finanzberatung

Anreizsysteme

51. Sehen Sie gesetzgeberischen Bedarf, die aktuellen Anreizsysteme, die das beratende Personal zwecks höherer Abschlusszahlen und entsprechender Vergütungen zu immer offensiveren Beratungspraktiken drängen, stärkere im Sinne des Verbraucherschutzes zu verbessern?

vgl. Antwort zu Frage 9, 10, 14, 16

Qualität der Beratung

52. Welche Möglichkeiten des Gesetzgebers sehen Sie, die Anlagevermittler und Finanzberater auf eine verbesserte Qualifikation ihres bei der Beratung eingesetzten Personals zu verpflichten? Halten Sie die Ausweitung der Dokumentationspflicht über die Vorschriften des MiFID hinaus für erforderlich? Wie kann sichergestellt werden, dass alle Finanz- und Anlageberater für die unabhängige verbraucher-orientierte Finanzberatung qualifiziert sind?

Neben der oben skizzierten, scharfen Haftung bei Falschberatung müssen Mindeststandards für die Berufsqualifikation gesetzlich festgelegt und als Voraussetzung für die Berufszulassung vom Vermittler nachgewiesen werden. In diesem Sinne waren die Regelungen für Versicherungsvermittler wegweisend. Hier sind solche Mindeststandards in der Versicherungsvermittlervereinbarung inklusive Prüfungsverfahren festgeschrieben. Dieses Verfahren lässt sich auch auf andere Vermittlergruppen übertragen. Es kommt darauf an, dass für alle Finanzvermittler die gleichen Rahmenbedingungen gelten, um zu vermeiden, dass der Weg des geringsten Widerstandes gegangen wird und die schwarzen Schafe sich dort tummeln, wo die Anforderungen am geringsten sind. Nähere Erläuterungen werden bei der Beantwortung der nächsten Frage gegeben.

Hinsichtlich der Dokumentationspflicht gilt das unter 11. Gesagte.

Aufsicht

53. Inwieweit rechtfertigen die in großer Zahl bekannt gewordenen Fälle von Falschberatung die Notwendigkeit, die öffentliche Aufsicht über die Beratung von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei Finanzdienstleistungen zu verbessern? Welche Maßnahmen wären erforderlich, um den Aufgabenbereich der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in diese Richtung zu erweitern?

Nach den Erkenntnissen aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen und den Ergebnissen der vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz veröffentlichten Studie „Anforderungen an Finanzvermittler - mehr Qualität, bessere Entscheidungen“ muss es einheitliche Rahmenbedingungen für alle Vermittlergruppen von Finanzdienstleistungen geben.

Eines der gravierendsten Probleme im Finanzdienstleistungsmarkt besteht darin, dass sich Banken oder Versicherer Dritter bedienen, um ihre Produkte abzusetzen. Dabei nehmen sie zum Teil bewusst in Kauf, dass die Vermittler Verbrauchern unpassende beziehungsweise nur scheinbar bedarfsgerechte Produkte anbieten. Für Verbraucher ist häufig gar nicht erkennbar, dass Vermittler rechtlich unabhängig von Banken oder Versicherungen agieren können. Dabei operieren sie zugleich in einem weitgehend rechtsfreien Raum, in dem Haftungsfragen ebenso ungeklärt sind wie Beratungs- und Aufklärungspflichten - somit werden Kosten und Risiken von Banken und Versicherungen erfolgreich „outgesourct“, Pflichten und Zuständigkeiten gegenüber den Kunden verschleiert. Es muss daher eine klare Haftung von Unternehmen und Vermittlern und eine bessere Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung geben.

Zudem führt der Allfinanzvertrieb dazu, dass Grenzen zwischen den einzelnen Vermittlergruppen immer mehr verschwimmen und Vermittler sogar oft Investment-, Altersvorsorge-, Kredit- und Versicherungsprodukte zusammen vertreiben. Hier sind integrierte Lösungen zu den Informations-, Beratungs- und Haftungspflichten sowie zur Zulassung, Aufsicht und Berufshaftpflichtversicherung gefragt.

Der Verbraucher kann das unterschiedliche Schutzniveau, das ihm je nach Vertriebsweg zusteht, nicht erkennen. Verbraucher werden daher von einheitlichen Schutzbestimmungen ausgehen. Auch daraus folgt, dass es für den Vertrieb aller Finanzdienstleistungsprodukte einen einheitlichen Mindeststandard geben muss. Dieser umfasst eine Erlaubnis- und Registrierungspflicht, den Nachweis hinreichender beruflicher Sachkunde und den Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung, die eine Mindestschadenssumme abzudecken hat. Darüber hinaus müssen Mindestanforderungen an die Beratungsgüte zusammen mit einer wirksamen Haftung für Informations- und Beratungsfehler festgelegt werden, ebenso Anforderungen an die Kostentransparenz einschließlich der Offenlegung sämtlicher Zuwendungen sowie eine zwingende Dokumentation des Beratungsverlaufs und der Empfehlung des Vermittlers.

Im Ergebnis müssen alle Finanzvermittler der Aufsicht durch die BaFin unterstellt werden.

54. Wie beurteilen Sie die Forderung nach Unterstellung von Derivates-Geschäften unter die staatliche Finanzaufsicht mit Blick auf Belange des Verbraucherschutzes?

Derivate sind Finanzprodukte, deren Preisbildung auf einer Bezugsgröße basiert. Basiswerte können Wertpapiere, andere Handelsgegenstände oder gar marktbezogene Referenzgrößen wie der Dax oder Zinssätze sein. Zertifikate zählen zu den Derivaten. Insoweit kann auf die Ausführungen unter 27. verwiesen werden.

Im Allgemeinen dienen Derivate der Absicherung gegen bestimmte Risiken, wie etwa den Zinsänderungs- und Wechselkursrisiken. Auch ist es möglich, sich gegen eine bestimmte Entwicklung bei den Rohstoffpreisen abzusichern. Derivate können aber auch dazu benutzt werden, Spekulation auf die Entwicklung bestimmter Preise vorzunehmen. Dabei kann der Anleger aufgrund des konstruktionstechnisch bedingten Hebeleffekts (Leverage-Effekt) überproportional stark an Kurssteigerungen, aber auch an Kursverlusten des Basiswertes partizipieren.

In diesem Bereich muss der Verbraucherschutz ansetzen. Wir sprechen uns für eine Wiedereinführung der so genannten Börsentermingeschäftsfähigkeit aus. Sie wäre eine notwendige Voraussetzung für Optionsscheingeschäfte. Nur professionelle Kunden im Sinne des § 31a WpHG sind börsentermingeschäftsfähig. Werden mit Privatkunden Optionsgeschäfte abgewickelt sind, sind diese unwirksam und können von Verbraucher rückabgewickelt werden.

Institutionalisierung der Verbraucherberatung zu Finanzdienstleistungen

55. Wie kann gesichert werden, dass die Beratung der Verbraucherinnen und Verbraucher in Finanzdienstleistungen unabhängig, seriös und zielgruppenorientiert erfolgt? Unter welchen Bedingungen wären Bank- und Kreditinstitute hierzu in der Lage?

vgl. Antwort zu Frage 8. und 9.

Strukturell können Bank- und Kreditinstitute keine unabhängige Beratung anbieten, da ihnen nur eine eingeschränkte Produktauswahl zur Verfügung steht. Insoweit ist ihre Stellung teilweise mit der eines Ausschließlichkeitsvertreters oder Mehrfachagenten bei den Versicherungsvermittlern zu vergleichen, die die Produktauswahl zwar nicht auf eine hinreichende Zahl von auf dem Markt angebotenen Versicherungsverträgen und von Versicherern zurückführen müssen, gleichwohl aber auf Grundlage einer umfassenden Risikoanalyse aus den ihnen zur Verfügung stehenden Produkten das passende Versicherungsprodukt herausfiltern müssen. Das heißt, sie müssen trotz eingeschränkter Produktauswahl objektiv und richtig beraten.

In diesem Zusammenhang kommt es maßgeblich darauf an, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Ansprüche bei einer Falschberatung wirksam durchsetzen können. Dazu können die unter 11., 12. und 13. gemachten Vorschläge beitragen.

56. Wie beurteilen Sie die Forderung nach Einrichtung einer unabhängigen Finanzberatung für Verbraucherinnen und Verbraucher? Mit welchen Aufgaben sollte diese Einrichtung betraut sein? In welchem Umfang (in Prozent der betreuten Privathaushalte) sollte die Einrichtung tätig werden? Welche Möglichkeiten sehen Sie angesichts bekannt gewordenen Probleme, die Allgemeinbildung der Bevölkerung in Finanzfragen zu verbessern?

Hinsichtlich der Frage zur unabhängigen Finanzberatung für Verbraucherinnen und Verbraucher wird auf die Antworten auf die Fragen 8. und 26. verwiesen.

Um Jugendliche und junge Erwachsene für ihren Finanzalltag fit zu machen, bedarf es eines breiteren Bildungsansatzes. Der Umgang mit Geld alleine genügt nicht. Sie sollen und müssen praktische Kompetenz erlangen, Finanzprodukte so einzusetzen, dass sie eine produktive Lebensgestaltung unterstützen. Finanzielle Krisen sind in den heutigen Biografien kaum

zu vermeiden. Junge Menschen sollen und müssen daher mit Instrumenten und Techniken vertraut gemacht werden, wie man auch aus solchen Krisen halbwegs unbeschädigt herauskommt.

Um Jugendliche und junge Erwachsene in finanziellen Dingen alltagstauglich zu machen, bedarf es einer Neubestimmung

- des WAS? – Was sind die Bedarfe, um „finanziell fit“ zu sein? Was ist das zu vermittelnde Basiswissen und was sind die zu trainierenden Basiskompetenzen, um diese Bedarfe abzudecken?
- und des WIE? – Wie kann in diesen Altersklassen das Bedürfnis geweckt werden, „finanziell fit“ zu werden? Wie können diese Altersklassen erreicht werden?

Bei der Neubestimmung des Was? plädieren wir dafür, die Prävention nicht nur als Aufklärungsarbeit und als Wissensvermittlung zu begreifen. Sinnvolles Verhalten in finanziellen Angelegenheiten muss auch handlungsorientiert erlernt, das heißt praktisch eingeübt werden. Aufbauend auf den bisherigen Präventionsansätzen bedarf es einer strategischen Bündelung der folgenden Module:

- Stärkung der psycho-sozialen Befindlichkeit der Zielgruppe (hierher gehört vor allem die Stärkung des Selbstwertgefühls, des Selbstbewusstseins und der Konfliktfähigkeit);
- Techniken zum Erlernen des aktiven Zuhörens, der aktiven Informationsaufnahme und -verarbeitung sowie des aktiven Kommunizierens;
- Reflexion eigener Konsumwünsche und Konsumgewohnheiten;
- Reflexion der eigenen Lebensgestaltung und Lebensplanung; Umwandlung persönlicher Wünsche und Möglichkeiten in Ziele und Handlungsstrategien;
- Budgetplanung / Financial planning mit dem Ziel eines umsichtigen Umgangs mit den eigenen Finanzen;
- Vorstellung aktueller (online-gestützter) Zahlungsverkehrsinstrumente und praktische Einübung ihres Einsatzes / ihrer Nutzungsmöglichkeiten;
- Vor, bei und nach einem Kauf (Hilfestellungen zu Kaufentscheidungen, Grundregeln eines Rechtsgeschäfts, Mängelhaftung, Zahlungsverzug);
- Lebensgestaltung unter Einsatz von Finanzdienstleistungen (Investitionen in die Zukunft und sinnvolle Überbrückungsmöglichkeiten von Knappheitssituationen);
- Eigenständige Beschaffung von Informationen und Einholung von Rat.

Bei der Neubestimmung des Wie? soll es vor allem darum gehen, die Lebensrealitäten der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ernst zu nehmen. Dazu gehört grundsätzlich eine – deswegen nicht unkritische – Akzeptanz, dass sie ausgabe- und konsumfreudig sind, und dass sie im Vergleich mit früheren jüngeren Generationen einen deutlich schnelleren Lebensrhythmus haben und mit mehr Verpflichtungen und Unwägbarkeiten konfrontiert sind. Ihr „Mainstream“ ist also bis zu einem bestimmten Grad aufzugreifen und nicht per se in Frage zu stellen. Die Anknüpfungspunkte für eine Stärkung des Finanzwissens und der Finanzkompetenzen sind nur in diesem Lebenskontext zu finden – hier kann Interesse geweckt werden, hier kann persönliche Betroffenheit ausgelöst werden, hier kann der persönliche Nutzen von finanzieller Allgemeinbildung transparent gemacht werden.

Es wird damit dafür plädiert, gerade bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen den in der Prävention bislang vorrangig verfolgten „need-to-know-approach“ zu verlassen und sich stärker dem „benefit-led-approach“ zuzuwenden. Es sollten daher Strategien erprobt werden, bei denen die finanziellen Bildungsinhalte mit positiven Anreizen für diese Altersgruppen versehen werden. Auf dieser Grundlage sind die bisherigen Konzepte und Materialien zu überprüfen und umzugestalten. Besonderer Augenmerk ist dabei darauf zu legen, dass die Materialien

- einfache Begrifflichkeiten verwenden,
- in einer informellen Sprache – allerdings ohne gekünstelten Jugend-Jargon – abgefasst sind,
- einfach und übersichtlich layoutet sind,
- „mundgerechten Brocken“ den Vorzug vor Prosa geben,
- positiv besetzte Schlüsselinformationen sowie
- echte geldwerte Vorteile vermitteln.

Zur Neubestimmung des Wie? gehört auch, dass die von den Jugendlichen und jungen Erwachsenen genutzten Informations- und Beratungskanäle gestärkt werden. Auch wenn das Thema Geld in Familien tabuisiert wird, auch wenn mangels hinreichender finanzieller Allgemeinbildung der Familienmitglieder und der Freunde das Risiko von Fehlinformationen besteht, bringt es gleichwohl nichts, auf diese Akteure zu verzichten und primär auf solche zu setzen, zu denen Jugendliche und junge Erwachsene bislang wenig Berührungspunkte haben. Es bedarf daher Konzepte, die die Sprachlosigkeit über finanzielle Dinge aufbrechen und zugleich die diesbezüglichen Kompetenzen der Eltern und des Freundeskreises stärken.

Daraus ergeben sich folgende, verbraucherpolitische Forderungen:

Wir brauchen in allen Bundesländern eine verbindliche Verankerung von finanzieller Bildung in den Schulcurricula. Entscheidend ist das sog. Spiralcurriculum: Die Inhalte der finanziellen Bildung müssen Schülern immer wieder auf unterschiedlichen Lernniveaus begegnen. Lehrer müssen auf diese neuen Aufgaben vorbereitet werden, und der Staat muss in entsprechende Unterrichtsmaterialien investieren. Damit Projekte nachhaltig sein können, müssen sie auf ihren Bildungsnutzen evaluiert werden. Häufig umfasst die Projektfinanzierung aber nicht diesen wichtigen Aspekt. Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Bildungsträgern werden noch nicht stark genug genutzt. Kooperationen und Vernetzungen sind ausbaufähig. Wir vermissen staatliche Impulse, vor allem aus den Ministerien mit einer Zuständigkeit für Bildung. Wir unterstützen den Beschluss der 4. Verbraucherschutzministerkonferenz vom 18./19.09.2008 zur Stärkung der Finanzkompetenz bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen.