

Effektiven Verbraucherschutz im Umgang mit Finanzdienstleistungen sicherstellen

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
zum Fragenkatalog des Bundestagsausschusses für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur:**

**Einführung eines Finanzmarktwächters als Konsequenz
aus der Finanzkrise**

I) Einleitende Bewertung

Für Verbraucher stellt sich die Situation so dar, dass diese vor einer zunehmenden Zahl von Finanzprodukten stehen, die eine zunehmende Komplexität aufweisen, begleitet von intransparenten Informationen und unklaren Kostenstrukturen und einem starken Verkaufsdruck im Vertrieb. Beispiel hierfür ist der massenhafte Verkauf undurchsichtiger Risikopapiere, wie Zertifikate, an private Anleger mit hohem Sicherheitsbedürfnis. Produktimmanenten Risiken, wie Kurs- oder Zinsausfallrisiken oder das Bonitätsrisiko der Emittenten wurden vielfältig nicht benannt oder heruntergespielt. Weitere Beispiele sind Produkte mit Kostenstrukturen, aufgrund derer sich keine ausreichende Vorsorge erzielen lässt. Dass sich solche für den Verbraucher kontraproduktiven Kostenstrukturen am Markt überhaupt durchsetzen, lässt auf einen nicht funktionierenden Wettbewerb schließen. Würde der Wettbewerb funktionieren, so müssten sich kostengünstige und damit rentierliche Produkte stärker am Markt durchsetzen. Ein weiteres Problem zeigt sich bei langfristigen Verträgen, wie etwa Kapital bildende Versicherungen, die sich nur lohnen, wenn die Vertragslaufzeit durchgehalten wird. Auf das Risiko eines vorzeitigen Vertragsabbruchs und auf die hiermit verbundenen finanziellen Verluste wird beim Verkauf in aller Regel nicht oder nur unzureichend hingewiesen.

Die nationale Finanzaufsicht hat diesen Entwicklungen nichts entgegengesetzt. Die Arbeit der Verbraucherzentralen und des vzbv konnten aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen nur punktuell, nicht aber systematisch ins Marktgeschehen eingreifen. So kann im Feld der Finanzdienstleistungen weder von einer Nachfragemacht der Verbraucher noch von einem strukturellen Marktgleichgewicht durch die Verbraucherverbände gesprochen werden.

Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund der schlichten Notwendigkeit, am Finanzmarkt agieren zu müssen, fatal. Verbraucher sind aufgefordert zusätzlich fürs Alter vorzusorgen, eine Berufsunfähigkeits- oder Risikolebensversicherung abzuschließen, für das eigene Haus oder das Studium einen Kredit aufzunehmen - finden hierfür aber keinen verlässlichen Markt vor. Sowohl auf der Produktebene als auch auf der Vertriebsebene gibt es massive Probleme, denen der Verbraucher weitestgehend schutzlos ausgeliefert ist.

Einzig produkt- und anbieterunabhängige Anlaufstelle zu Finanzdienstleistungen für Verbraucher sind die Verbraucherzentralen, die Stiftung Warentest und der vzbv. Auf dieser Ebene sind zuverlässige Produktinformationen und -bewertungen sichergestellt, die frei von ökonomischen Interessen geboten werden sowie nachgelagerte Rechtsberatung. Allein von diesen Akteuren wird das Marktgeschehen - allerdings nur im Rahmen ihrer Ressourcen - kontinuierlich und kritisch begleitet. Bezüglich einer kontinuierlichen Produktbewertung und der Erstellung von für die Produktauswahl notwendigen Marktübersichten kommt dabei der Stiftung Warentest eine besonders wichtige Rolle zu. Auch das Herausstellen und Warnen vor unseriösen bis kriminellen Anbietern am Markt, wird durch die Stiftung Warentest unterstützt.

Es ist sicherzustellen, dass Verbraucher künftig mehr Vertrauen in den Finanzmarkt legen und sich ohne größere Risikopotentiale hier bewegen können. Hierzu ist es erforderlich, alle konstruktiven aber effektiven Gegenspieler zur Anbieterseite am Finanzmarkt zu stärken und auszubauen. Durch eine Stärkung der verschiedenen Verbraucherschutzorganisationen, die in diesem Bereich bereits heute effiziente Arbeit leisten und ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung genießen, sowie durch eine effektive Verzahnung dieser Arbeit mit der Arbeit der Aufsichtsorgane, muss es gelingen, bestehende Defizite am Markt aufzulösen. Es ist nachhaltig sicherzustellen, dass

verbraucherfeindliche oder -benachteiligende Strukturen zukünftig keinen Nährboden finden.

II) Beantwortung des Fragenkatalogs zur Anhörung am 27.05.2009

1. Halten Sie die Einrichtung eines Finanzmarktwächters als eigenständigen Funktionsbereich und mit besonderen Rechten im Verhältnis zu anderen Verbraucherschutzeinrichtungen für sinnvoll?

Im Rahmen der Finanzmarktkrise sind systematische Fehlentwicklungen im Privatkundengeschäft der Banken, Sparkassen und sonstiger Finanzdienstleister offen zu Tage getreten. Verbraucher sind verunsichert, ihr Vertrauen ist gestört. Die Rahmenbedingungen für eine effektive, verbraucherorientierte Kontrolle des Privatkundengeschäftes sind nicht gegeben. Denn die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat aufgrund ihrer konstituierenden Bedingungen eine andere Fokussierung als eine verbraucherorientierte Finanzmarktkontrolle. Ihre Aufsichtsfunktion konzentriert sich auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems. Damit fehlen der direkte Verbraucherschutz und eine entsprechende ausgleichende Wirkung durch die Finanzaufsicht.

Damit Verbraucher aber sicher und unbeschadet mit Finanzdienstleistungen und -dienstleistern umgehen können, ist es erforderlich, einen Schutzmechanismus zur Vermeidung und Verdrängung von systematischen und unsystematischen Verbraucherbenachteiligungen aufzubauen. Zusätzlich geht es darum, den Verbrauchern als strukturell benachteiligtem Marktteilnehmer stärkere Durchsetzungskraft zu verleihen und damit ein Gleichgewicht zu schaffen.

Von besonderer Relevanz für den Aufbau dieses Schutzes ist dabei die Beobachtungsmöglichkeit durch die Beratungsleistung der Verbraucherzentralen. Aus der Sensorfunktion der Beratung und enger in Zusammenarbeit mit der Stiftung Warentest können sehr schnell unseriöse und schlechte Geschäftspraktiken erkannt werden. Die Rückmeldung der in den Verbraucherberatungen gewonnenen Erkenntnisse dient hierbei als Frühwarnsystem und wichtige Erkenntnisquelle für Missstände im Markt. Durch die bundesweite Vernetzung der Verbraucherzentralen und das Poolen von Anbieterinformationen kann gewährleistet werden, dass die Marktbeobachtung flächendeckend und auf einheitlicher Basis erfolgt.

Im Rahmen uns bereits heute zur Verfügung stehender Möglichkeiten, sollen künftig verstärkt Verbraucher informiert und bei ihrer Rechtsdurchsetzung unterstützt werden, schädliche Geschäftspraktiken statistisch erfasst und abgemahnt werden. Aufsichtsbehörden und Entscheidungsträger in der Politik sind entsprechend zu informieren. Diese bekannten Instrumente zur Missstandsbearbeitung sollen ergänzt werden durch ein neues Beschwerde-Instrument des so genannten Super-Complaint. Bei nachgewiesenem schädlichem Anbieterverhalten sind die Behörden dann verpflichtet, mittels hoheitlicher Maßnahmen bestehende Missstände abzustellen.

Die Marktbeobachtung soll als *Verbraucherzentrale Finanzmarkt (VZ Finanzmarkt)* hauptamtlich mit bundesweit vernetzten Experten arbeiten, die beim vzbv und bei den einzelnen Verbraucherzentralen angesiedelt sind und ausschließlich im Sinne der Aufgaben und Ziele des *VZ Finanzmarkt* arbeiten. Eine enge Kooperation mit der Stiftung Warentest wird angestrebt. Die Gründung einer neuen Institution ist nicht erforderlich.

2. Ist eine Verbrauchereinrichtung in der Lage, verbindliche Analyse- und Bewertungssysteme für Anlageprodukte zu entwickeln und die Bewertungen gegebenenfalls für jedes Produkt wiederholt zu aktualisieren, um sie den geänderten Marktrisiken anzupassen?

Zwar bewerten die Verbraucherzentralen und der vzbv bereits heute punktuell Finanzdienstleister und -dienstleistungen, beispielsweise hinsichtlich der Beratungsqualität, der Erfüllung von Informationspflichten, der Wirtschaftlichkeit eines Produktes oder der Fairness von Werbeaussagen. Die Verbraucherzentralen und der vzbv sehen sich aber weder heute noch künftig als Prüfinstanz für Produkte. Die Verbraucherzentralen und der vzbv erarbeiten keine fortlaufenden Analyse- oder Bewertungssysteme für Anlage- oder sonstige Finanzprodukte. Die Aufgabe und Funktion einer kontinuierlichen Produktanalyse und -bewertung sehen wir heute wie auch künftig bei der Stiftung Warentest angesiedelt.

Der Fokus unseres Konzeptes eines *VZ Finanzmarktes* liegt demgegenüber im Erkennen von Fehlentwicklungen im gesamten Markt. Eine Beschränkung auf den Anlagebereich ist dabei nicht vorgesehen.

3. Ist die Arbeit als Schlichtungsstelle, die sowohl das Vertrauen der Finanzbranche als auch der Verbraucherseite haben müsste, mit den Funktionen als Lobbyeinrichtung (Marktbeobachtung, Risikobewertung) für Verbraucher vereinbar?

Aus Sicht des vzbv ist es nicht sinnvoll, die Funktion der Schlichtungsstelle in die Funktion des *VZ Finanzmarktes* zu integrieren. Die Interessenvertretung von Verbrauchern und die Streitschlichtung gehen von unterschiedlichen Ausgangssituationen aus. Bei der klassischen „Marktwächter-Funktion“ geht es darum, den Verbrauchern als strukturell benachteiligten Marktteilnehmern stärkere Durchsetzungskraft zu verleihen, als parteiische Instanz, die das Verbraucherinteresse repräsentiert. Die Streitschlichtung ist hingegen auf eine einvernehmliche Lösung von individuellen Konflikten ausgerichtet. Hierfür bedarf es einer neutralen Instanz, die von beiden Parteien anerkannt wird.

Dies sind auch die Erfahrungen, die man in Großbritannien gemacht hat. Die Wahrnehmung beider Aufgaben durch eine Institution führte dazu, dass die Bearbeitung von Einzelfällen in der Arbeit der Watchdogs zu großen Raum einnahm, die politische Interessenvertretung zu kurz kam und die Einzelfälle nicht wirklich abschließend bearbeitet werden konnten, weil der Watchdog hierfür aus Sicht der Unternehmen keine hinreichende Legitimation hatte. Es ist insoweit unerlässlich, Interessenvertretung von Verbrauchern und die eigentliche Streitschlichtung organisatorisch voneinander zu trennen.

Allerdings sprechen wir uns dafür aus, das derzeitige System der Ombudsmänner aus der Struktur der Anbieterseite herauszulösen und auf einer unabhängiger Ebene zu institutionalisieren. Der vzbv und die Verbraucherzentralen sollten dann in die Struktur dieser neuen Institution der Ombudsmänner einbezogen werden und diese als Interessenvertretung der Verbraucher begleiten.

4. Welche Mindestqualifikationen müssten Finanzwächter aufweisen, um dieser Aufgabe gerecht zu werden?

Die für den Finanzwächter tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten abgeschlossene Hochschulausbildungen vorzugsweise in den Gebieten Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften oder Mathematik vorweisen. Idealerweise sollten die einzelnen Teams mit Vertretern aus allen dieser Disziplinen gebildet werden. Zusätzlich sollte eine mindestens dreijährige Berufserfahrung in den betreffenden Bereichen der Finanzdienstleistungen vorhanden sein.

5. Welche Haftungsrisiken könnten für Finanzwächter aus den Aufgaben folgen, die ihnen übertragen werden sollen?

Da nach dem Konzept des *VZ Finanzmarktes* für den Finanzwächter nicht vorgesehen ist, Analyse- und Bewertungssysteme für einzelne Anlageprodukte zu erarbeiten, ergibt sich gegenüber den heutigen Handlungsfeldern der Verbraucherzentralen und des vzbv kein zusätzliches Haftungspotential.

Da es sich bei dem Marktwächter um keine behördliche Einrichtung handelt, kann er sich auf das „Recht der freien Meinungsäußerung“ nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG berufen die Verbraucher über bestimmte Anbieter und Angebote oder zu aktuellen Marktentwicklungen zu informieren oder Warnungen vor konkreten Anbietern abzugeben. Dies stellt ebenfalls kein zusätzliches Haftungsrisiko dar, weil für den Marktwächter dieselben Anforderungen an sein Äußerungsrecht zu stellen sind, wie sie für die Verbraucherzentralen und den vzbv bestehen.

Auch aus dem neu einzurichtenden Beschwerderecht (Super-Complaint) gegenüber Aufsichtsbehörden ergeben sich keine Haftungsrisiken. Die Beschwerde wird zunächst unter Ausschluss der Öffentlichkeit eingereicht. Die Behörde prüft die Beschwerde und schreitet bei erkannten Marktmissständen mit ihren Instrumentarien ein.

6. Kann die dauerhafte Sachlichkeit und Neutralität des Finanzwächters gewährleistet werden, wenn dessen Finanzierung teilweise von den Unternehmen erfolgt?

Um einen kurzfristigen Start zu ermöglichen, sollte die Anschubfinanzierung vom Bund ausgehen. In einer zweiten Stufe ist die Finanzwirtschaft in die Finanzierung des Finanzmarktwächters einzubeziehen. Im Sinne der Neutralität und Unabhängigkeit sollte deren Mitfinanzierung über Einzahlungen in einen entsprechenden Stiftungsfonds oder über die Erhebung einer Abgabe erfolgen, deren Zulässigkeit zu prüfen wäre.

Die Finanzierung einer privatrechtlich organisierten Einrichtung durch die Anbieterseite zur Prüfung deren Tätigkeit ist nicht neuartig. So gibt es zur Prüfung von Jahresabschlüssen die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung. Sie ist eine privatrechtlich organisierte Einrichtung zur Prüfung von Verstößen gegen Rechnungslegungsvorschriften (§ 342b Abs. 1 HGB). Die zugunsten der Prüfstelle ausgeübte Einnahmenerhebungsfunktion der BaFin ist in §§ 17a-d FinDAG verankert. Hier ist auch geregelt, welche Unternehmen letztlich für die Finanzierung der Prüfstelle aufzukommen haben.

Bei einem Aufbau des Finanzwächters nach dem Konzept des *VZ Finanzmarktes*, also unter dem Dach der Verbraucherzentralen und dem vzbv ergibt sich darüber hinaus die Anbieterunabhängigkeit aus den entsprechenden Satzungen. Seit den Gründungen der

Verbraucherzentralen und des vzbv hat es noch keine Verstöße gegen diesen Grundsatz gegeben.

7. Ist eine Einrichtung mit Berichtsauftrag an Aufsichtsbehörden, der Pflicht zur Erstellung von Statistiken und Bewertungssystemen noch im Sinne der heutigen Verbraucherzentralen unabhängig oder bereits Teil der Behördenstruktur?

Die hier aufgezeigten Fragestellungen haben dann keine Relevanz, wenn die Finanzwächter-Funktion von den Verbraucherzentralen und dem Verbraucherzentrale Bundesverband wahrgenommen werden. Sie sind rechtlich selbständig und unterliegen weder der Fach- noch Rechtsaufsicht einer Bundes- oder Landesbehörde. Dementsprechend besteht auch keine Berichtspflicht gegenüber einer Aufsichtsbehörde. Auch ist nicht vorgesehen, dem Finanzwächter hoheitliche Aufgaben zu übertragen. Der Finanzwächter würde auch deshalb nicht als Beliehener einer Berichtspflicht unterliegen.

Bezogen auf seine Stellung gegenüber den Aufsichtsbehörden soll der Finanzwächter - nach dem Konzept *VZ Finanzmarkt* - lediglich durch seine Sensorfunktion Missstände schneller aufdecken und durch ein spezielles Beschwerdeverfahren (Super-Complaint) durchsetzen können, dass die Aufsichtsbehörden entsprechend ihrer hoheitlichen Möglichkeiten einschreitet, um Missstände abzustellen.

Darüber informiert der Marktwächter die Öffentlichkeit anlassbezogen. Zusätzlich muss die Öffentlichkeit, Politik, Unternehmen und Aufsicht regelmäßig in transparenter Art und Weise über die Tätigkeit des Marktwächters informiert werden; dazu sollten Jahresberichte verfasst und die dazu gehörigen Statistiken beispielsweise über das Beschwerdeaufkommen veröffentlicht werden.

8. Welche Mängel gibt es nach Ihrer Ansicht in Deutschland und Europa bei der verbraucherorientierten Aufsicht und Kontrolle vom Finanzmärkten und Finanzmarkt- produkten/Finanzdienstleistungen (Geldanlagen, Kredite, Versicherungen)?

Bei der Bestandsaufnahme der bestehenden Aufsichtstrukturen muss festgestellt werden, dass Aufsicht in Deutschland ein heterogenes Gebilde ist. So unterliegen Kreditinstitute, Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Versicherer der Aufsicht durch die BaFin. Einige Versicherungsunternehmen unterliegen der Aufsicht durch entsprechende Landesbehörden.

Hinzu kommt, dass das als *Grauer Kapitalmarkt* bezeichnete Segment der Kapitalanlage nur unzureichend der Aufsicht der BaFin unterliegt. Vermittler von Versicherungen, Investmentfonds, Bausparprodukten, Kreditverträgen oder Produkten des grauen Kapitalmarkts unterfallen nur der Gewerbeaufsicht. Nach unseren Erfahrungen ist diese Aufsicht aufgrund ihrer Zersplitterung ineffektiv. Gerade durch die lokale Ausrichtung der Gewerbeaufsicht werden eine umfassende Marktüberwachung und eine damit einhergehende, wirksame Beaufsichtigung wesentlich erschwert.

Auch ist festzustellen, dass sich die Aufsichtsfunktion dabei vornehmlich auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems konzentriert. Als Beispiel der Ineffizienz in der Aufsichtstätigkeit kann die Behandlung unserer Beschwerde in Sachen Restschuldversicherung herangezogen werden. Im Januar 2007 übersandte der Verbraucherzentrale Bundesverband der BaFin eine Dokumentation mit

rund 200 eidesstattlichen Versicherungen von Verbrauchern zur Kopplung der Kreditvergabe mit dem Abschluss einer Restschuldversicherung. Im dem dazu gehörigen Schreiben wurde der Missstand erläutert und um aufsichtsrechtliches Einschreiten gebeten. Nach über zwei Jahren erhielt der Verbraucherzentrale Bundesverband folgende abschließende Antwort:

„Seitens der Institute wird die unzulässige Kopplung von Darlehen und Restschuldversicherung in den streitigen Fällen bestritten. Ich vermag ohne Beweiserhebung im Einzelfall, die hier den ordentlichen Gerichten vorbehalten ist, nicht zu beurteilen, welche Sachverhaltsdarstellung zutrifft. ... Mir liegen keine aktuellen Beschwerden zur unzulässigen Kopplung von Darlehen und Restschuldversicherung vor. Von einem Missstand im aufsichtsrechtlichen Sinne gehe ich daher nicht aus.“

Zur fehlenden Verbraucherorientierung wird auf die Antwort zur Frage 9 verwiesen.

9. Welche Befugnisse, Rechte und Pflichten hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher?

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.

Insgesamt dient die der BaFin übertragene Missstandsaufsicht nicht primär dem Verbraucherschutz, sondern der Erhaltung der Marktintegrität. So heißt es in § 6 Absatz 2 KWG: „Die Bundesanstalt hat Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können.“

Lediglich bei verbotenen Geschäften oder bei der Ausführung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen ohne die erforderliche Erlaubnis kann die Bundesanstalt die sofortige Einstellung des Geschäftsbetriebs und die unverzügliche Abwicklung dieser Geschäfte gegenüber dem Unternehmen und den Mitgliedern seiner Organe anordnen.

Darüber hinaus ist die bisherige Auskunft- und Informationspraxis der BaFin unzureichend. Seit dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes (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 der Amtsverschwiegenheit zugunsten einer verstärkten Transparenz und Bürgernähe aufgelockert. Die BaFin weist jedoch die Anträge von geschädigten Anlegern in den meisten Fällen mit Hinweis auf die ihr obliegende Verschwiegenheitspflicht aus § 8 Abs. 1 WpHG zurück, und dies auch bei harten Erkenntnissen zu rechtswidrigem oder kriminellm Verhalten. Die zur gerichtlichen Durchsetzung von Schadensersatzansprüche 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.

10. Gibt es eine deutsche oder europäische Behörde, die derart umgestaltet werden könnte, um im Interesse der Verbraucher und Verbraucherinnen zu handeln und effektiven Schutz zu gewährleisten?

Nein.

So kommt hierfür aus Sicht des vzbv auch die BaFin nicht in Frage. Systembedingt kann die Arbeit der BaFin keine effektive Verbraucherschützende Wirkung entfalten. Denn die Aufsichtsfunktion konzentriert sich primär auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems. Der unmittelbare Verbraucherschutz spielt in der Aufsichtstätigkeit der BaFin allenfalls eine untergeordnete, indirekte Rolle. Insbesondere problematisch ist, dass die unmittelbaren Aufsichtsziele der BaFin auch in Konkurrenz zum unmittelbaren Verbraucherschutz stehen können. Die Möglichkeit zur Umgestaltung der BaFin zur Gewährleistung eines effektiven Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen sehen wir daher nicht.

11. Welche Aufgaben sollte ein Finanzmarktwächter wahrnehmen?

Die Aufgabe eines Finanzwächters nach dem Konzept des *VZ Finanzmarktes* umfasst eine systematische Marktbeobachtung und -dokumentation sowie die Information über und Warnung vor schlechten und unfairen Produkten und anderen Fehlentwicklungen am Markt. Zentrales Instrument des Finanzwächters ist dabei die unabhängige Finanzberatung: Sie dient nicht nur den Verbrauchern als Navigationshilfe und unterstützt sie bei den komplizierten Entscheidungen zu Geldanlagen, Altersvorsorge, Krediten und Versicherungen, sondern sie dient auch als Anlaufstelle für Verbraucherbeschwerden und fungiert als wichtiger Seismograph, um Fehlentwicklungen überhaupt und zeitnah erkennen zu können. Persönliche Beratungen in den Verbraucherzentralen als auch Verbraucherbeschwerden werden entsprechend ausgewertet. Diese Erkenntnisquelle wird ergänzt durch punktuelle Marktuntersuchungen, beispielsweise durch so genannte verdeckte Käufe (Mystery Shopping) und Verbraucherbefragungen. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für Verbraucherinformationen, Abmahnungen und Verbandsklagen. Daneben soll die Möglichkeit bestehen, durch öffentliche Aufrufe die Verbraucher zu sensibilisieren oder Bildungskampagnen zu initiieren. Schädliches Marktverhalten wird publik gemacht. Wichtigster Adressat sind dabei neben den Verbrauchern selbst vor allem politische Entscheidungsträger. Zusätzlich soll die verbraucherorientierte Marktkontrolle als anerkannter Beschwerdeführer gegenüber den zuständigen Behörden in einem formalisierten Verfahren (Super-Complaint) auftreten können. Die Behörden müssen dann mittels hoheitlicher Maßnahmen nachgewiesenes schädliches Anbieterverhalten abstellen.

Übersicht der Aufgaben der VZ Finanzmarkt

Marktbeobachtung	<ul style="list-style-type: none"> kontinuierliche Beobachtung von Finanzprodukten, Produktinformationen, Anbieterverhalten, Vertriebs- und Marketingstrukturen, die Aussagen ermöglicht zu: Bedarfsgerechtigkeit von Produkten, Produktgüte, Produktkosten, Aussagekraft und Verständlichkeit von Produktinformationen, Einhaltung von Informationspflichten, Seriosität des Anbieterverhaltens und der Vertriebs- und Marketingpraktiken (hierzu enge Kooperation, Abstimmung und Informationsaustausch mit Stiftung Warentest) Instrumentarium: Mystery Shopping (geheime Testkäufe), Auswertung der Erkenntnisse aus der Verbraucherfinanzberatung und den Verbraucherbeschwerden Verbraucherforschung, Wissenschaftliche Fundierung verbraucherrelevanter Spezialfrage durch Gutachtenvergabe
Anlaufstelle für Verbraucherbeschwerden	<ul style="list-style-type: none"> Auswertung für die Verbraucherfinanzberatung und die Marktwächterfunktion
unabhängige Finanzberatung	<ul style="list-style-type: none"> Beratungen zu Finanzdienstleistungen (Altersvorsorge, Geldanlage, Kredite, Versicherungen, Budgetplanung) Rechtsberatung außergerichtliche Verhandlungen mit Anbietern (neben der Arbeit der Ombudsmänner)
Marktdokumentation	<ul style="list-style-type: none"> regelmäßige Berichterstattung auf Basis der Marktbeobachtung und Verbraucherbeschwerden regelmäßiger Austausch mit den Aufsichtsbehörden <ul style="list-style-type: none"> regelmäßige Information der politischen Entscheidungsträger und der Medien
Marktwarnungen, Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> öffentliche Warnungen bei Erkenntnissen zu Verbraucherschädigenden und unseriösen Produkten und Anbieterpraktiken Informationskampagnen Medienarbeit
Rechtsdurchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> Abmahnungen und Klagen gegen verbraucherfeindliche Werbung und allgemeine Geschäftsbedingungen
Beschwerdeführer bei BaFin	<ul style="list-style-type: none"> im Falle systematischer Missstände förmliche Aufforderung an BaFin zur Missstandseseitigung Instrument: Förmliches Beschwerderecht nach dem britischen Vorbild des Super-Complaint (Beschwerderecht der zuständigen Verbraucherorganisation bei erheblicher Beeinträchtigung der Verbraucherinteressen; Reaktion der Aufsichtsbehörde binnen kurzer Zeit).
Politikberatung	<ul style="list-style-type: none"> Information der politischen Entscheidungsträger Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen Initiierung von Gesetzesinitiativen

12. Welche Befugnisse sollten bei einem Finanzmarktwächter angesiedelt sein und wie sollten diese konkret ausgestaltet werden?

Der Finanzmarktwächter sollte nicht mit staatlichen Befugnissen ausgestattet sein. Er ist weder nachgeordnete Behörde noch als Beliehener im öffentlichen Auftrag tätig. Dementsprechend verfügt er auch nicht über die Instrumente des staatlichen Gewaltmonopols. Allerdings wird ihm ein förmliches Beschwerderecht eingeräumt, mit dem er Aufsichtsbehörden im Falle systematischer Missstände zur Missstandseseitigung auffordern kann. Danach sind Behörden verpflichtet, nachgewiesen schädliches Anbieterverhalten mittels hoheitlicher Maßnahmen abzustellen.

13. Welche Aufgaben und Befugnisse sollte der Finanzmarktwächter im Verhältnis zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht oder neu zu schaffenden Verbraucherschutzbehörde haben und wie kann deren verbraucherorientierte Zusammenarbeit ausgestaltet werden?

Gegenüber der Schaffung einer neuen Verbraucherschutzbehörde ist eine Optimierung der bestehenden Aufsichtsstrukturen kombiniert mit der Schaffung eines von Verbraucherverbänden getragenen Marktwächters vorzugswürdig. Die für den Marktwächter nötigen Strukturen, Funktionen, Erfahrungen und Kompetenzen sind bereits in den Verbraucherzentralen und im Verbraucherzentrale Bundesverband vorhanden. Es bedarf jedoch eines deutlichen Ausbaus der verbraucherorientierten Marktbeobachtung und der unabhängigen Finanzberatung, um deren Hilfs- und Sensorfunktion zu stärken.

Wie oben dargestellt sollte die Marktwächter-Funktion unter dem Dach der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes wahrgenommen werden. Sie sind rechtlich selbständig und unterliegen weder der Fach- noch Rechtsaufsicht einer Bundes- oder Landesbehörde. Es ist ebenso wenig vorgesehen, dass dem Marktwächter hoheitliche Aufgaben übertragen werden sollen.

Um die Arbeit des Marktwächters und der Aufsichtsbehörden optimal zu verzahnen, sollte dem Marktwächter gegenüber den Aufsichtsbehörden ein Beschwerderecht eingeräumt werden. Nach dem Modell der *VZ Finanzmarkt* könnten die Verbraucherverbände Beschwerden insbesondere gegenüber der BaFin einreichen, wenn erkannt wird, dass die Interessen der Verbraucher in einem Markt oder durch bestimmte Anbieter erheblich beeinträchtigt werden. Der Adressat der Anfrage ist dann verpflichtet, auf die Anfrage zeitnah und konkret in einem formalisierten Verfahren mit dem Ziel zu antworten, der Beschwerde abzuwehren.

Über das Instrument eines solchen Beschwerderechts (nach dem britischen Modell eines Super-Complaints) würde die Aufsichtsarbeit der BaFin zunehmend auch dem Verbraucherschutz dienen. Unterstützend muss die BaFin dann die Aufgabe des Verbraucherschutzes neben der Versicherungsaufsicht auch für die Wertpapier- und Bankenaufsicht erhalten.

14. Wie sollte nach Ihren Erfahrungen und Kenntnissen die Arbeit der Finanzmarktwächter finanziell abgesichert sein?

Um einen kurzfristigen Start zu ermöglichen, muss eine Anschubfinanzierung vom Bund ausgehen. In einer zweiten Stufe ist die Finanzwirtschaft in die Finanzierung der Verbraucherarbeit einzubeziehen. Deren Mitfinanzierung sollte nicht über eine direkte Zuwendung erfolgen, sondern über Einzahlungen in einen entsprechenden Stiftungsfonds. Die Möglichkeit der Erhebung einer Abgabe ist zu prüfen.

15. Sind Ihnen erfolgreiche internationale oder europäische Beispiele eines Finanzmarktwächters bekannt? Wenn ja, wie sind sie organisiert und mit welchen Pflichten und Rechten ausgestattet?

In Großbritannien wurden unter dem Dach "Consumer Focus - Campaigning for a fair deal" die vormaligen Energie- und Postwatch Organisationen zusammengefasst. Die Watchdog-Tätigkeit beschränkt sich aber nicht allein auf diese Märkte, sondern wird ebenfalls den Gesundheits-, Wasser-, Telekommunikation- und Finanzmarkt künftig umfassen. Im Übrigen wird der britischen Finanzaufsichtsbehörde FSA, die anders als in Deutschland strukturiert ist, ebenfalls die Rolle eines Financial Watchdogs zugeschrieben.

Die Rechte der Watchdogs unter dem Dach des Consumer Focus sind:

- Untersuchung und Nachgehen jeglicher Verbraucherbeschwerden
- Recht auf Information durch Anbieter und Veröffentlichung dieser Information
- Finanzielle Möglichkeit, (Verbraucher-)Forschung in Auftrag zu geben
- Möglichkeit einer offiziellen Beschwerdeführung (Super-Complaint) hinsichtlich fehlerhafter Dienstleistungen und Produkte

Das Consumer Focus sieht sich nicht als Kontrahent der Anbieterseite, sondern als kritischer Begleiter. Ziel ist es, die Anbieterseite durch gutes Marktverhalten zu Innovationen, zu wirtschaftlicher Entwicklung und funktionierendem Wettbewerb zu verhelfen.

Für den Watchdog besonders wichtig ist es, die Bedürfnisse der Verbraucher zu erfahren. Hierzu hält Consumer Focus enge Kontakte zu allen relevanten Verbraucherschutzorganisationen, die Verbraucherberatung durchführen. Daneben sammelt Consumer Focus internetbasiert die Probleme und Anliegen von Verbrauchern. Auch hält der Watchdog engen Kontakt auch zu den bei Regulierungsbehörden angesiedelten Consumer Panels (Telekommunikation und Finanzmarkt) und Consumer Councils (Wasser und Transport).

Die unmittelbare Verbraucherberatung und Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden ist nicht beim Consumer Focus angesiedelt, sondern wird hiervon getrennt bearbeitet.

Der Consumer Focus verfügt über ein Budget in Höhe von 15 Mio. £.

16. Ist europäisches Recht bei der Einführung eines Finanzmarktwächters zu beachten und wenn ja, welches?

Nein

17. Sollte der Finanzmarktwächter aus Ihren Erfahrungen und Kenntnissen als Anlaufstelle für alle Verbraucherbeschwerden im Bereich Finanzdienstleistungen agieren?

Aufgabe und Ziel des Finanzmarktwächters ist es, verbraucherrelevante Schwächen und Missstände am Finanzmarkt zu erkennen, um diesen mit Mitteln der Rechtsdurchsetzung, Rechtsberatung, Beschwerdeführung gegenüber den zuständigen Behörden, Verbraucherinformation, Öffentlichkeitsarbeit und Politikberatung entgegen zu wirken. Neben den Erkenntnissen aus der Verbraucherberatung bieten Verbraucherbeschwerden wichtige Ansatzpunkte für Missstände. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert und richtig, eine zentrale Anlaufstelle für Beschwerden beim Finanzmarktwächter anzusiedeln. Eine statistische Erfassung und Auswertung aller Beschwerden würde überdies einen Anhaltspunkt über das Ausmaß eines Marktmissstandes zeigen. Eine zentrale Anlaufstelle für Beschwerden hätte auch Vorteile einer besseren Orientierung für Verbraucher. Die zentrale Beschwerdestelle würde Verbraucher entsprechend der verschiedenen und optimalen Handlungsmöglichkeiten (u.a. Schlichtungsverfahren, Rechtsberatung) weiter verweisen.

18. Ist Ihnen das Beschwerdeverfahren des Super-complaints in Großbritannien bekannt? Wenn ja, wie funktioniert es und welche Wirkung hat es im Interesse und zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher entfaltet?

Das Super-Complaint Verfahren, wie es im britischen Unternehmensgesetz aus dem Jahre 2002 verankert ist, beinhaltet Beschwerden ministeriell ernannter Verbrauchervereinigungen über in einem bestimmten Markt verbreitete Geschäftspraktiken, die dem Verbraucherinteresse zumindest potentiell zuwiderlaufen. Geht die Beschwerde beim Office for Fair Trading ein, hat dieses 90 Tage Zeit, um dem Beschwerdeführer zu antworten. In dem Antwortschreiben hat es zu erklären, ob und warum es auf die Beschwerde reagieren wird und welche Maßnahmen zu ergreifen sind. In diesem Rahmen hat die zuständige Organisation auch die Befugnis, weitere Recherchen anzustellen und bei öffentlichen Stellen Informationen zu ersuchen.

Weiterhin räumt der Mechanismus des Super-complaint den Verbraucherorganisationen das Recht ein, formelle Klagen über allgemeine Wettbewerbsnachteile oder wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Markt und über konkrete angebliche Verletzungen von Wettbewerbsregeln einzureichen. Den Verbraucherorganisationen wird also per Gesetz eine Rolle bei der Festlegung der Agenda der Wettbewerbsbehörden zugewiesen, falls sie wie in Großbritannien innerhalb einer bestimmten Frist eine Klage erwidern müssen.

Wir halten diesen Mechanismus für den Marktwächter als wichtige Voraussetzung für die Umsetzung seiner Aufgaben und insbesondere für eine gute Verzahnung mit der Tätigkeit der BaFin. Dies gilt auch unter dem Aspekt, dass, wenn ein mögliches wettbewerbswidriges Verhalten auf dem Markt erkannt wird, die Verbraucherschutzvereine oft mit dem Problem konfrontiert sind, dass das Bundeskartellamt weitere Ermittlungen mit dem Argument der „fehlenden Zuständigkeit“ ablehnt. Wir im vzbv sind nicht in der Lage, umfangreiche Ermittlungen in Verfahrensfällen in Gang zu setzen, da uns dazu die Mittel und die Ermittlungsrechte fehlen. Mit einem Verfahren, das dem Super-Complaint gleicht, könnten an dieser Stelle große Fortschritte erreicht werden.

19. Befürworten Sie eine gemeinschaftliche Schlichtungsstelle für Verbraucherbeschwerden aller Finanzmarktakteure? Könnte der Finanzmarktwächter dafür zuständig sein oder wie sonst sollte die Schlichtungsstelle organisiert sein?

Wie oben dargestellt, sollten die Aufgaben des Marktwächters und die der Ombudsstellen strikt getrennt werden.

Hinsichtlich der Streitschlichtung stellt sich ein heterogenes Bild dar. Bisher unterwerfen sich nicht alle Unternehmen einem solchen Schlichtungsverfahren. So beteiligen sich die Versicherungsunternehmen, die nicht Mitglied beim Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) sind, nicht am Schlichtungsverfahren beim Versicherungsombudsmann. Dies führt dazu, dass Verbrauchern bei einzelnen Anbietern der Zugang zum vorhandenen Schlichtungsverfahren verwehrt ist. Die bestehenden Streitschlichtungssysteme entsprechen teilweise nicht den Empfehlungen der Europäischen Kommission zu solchen Schlichtungsverfahren. So bestehen bei den Ombudsleuten im Bankenbereich Zweifel an der systembedingten Neutralität, weil die Schlichtungsstelle allein von den Anbietern getragen wird und die Vorbearbeitung der Beschwerden von Mitarbeitern der entsprechenden Bankenverbände erfolgt.

Zudem gibt es thematische Einschränkungen, die dazu führen, dass Kundenbeschwerden aus formalen Gründen überhaupt nicht bearbeitet werden. Erfolgt eine Immobilienfinanzierung durch eine Versicherung, ist der Versicherungsombudsmann nicht zuständig, weil es sich um keine Streitigkeit über versicherungstechnische Aspekte handelt. Der Weg zu den Bankenombudsleuten ist ebenfalls verwehrt, weil das betreffende Versicherungsunternehmen nicht Mitglied bei diesen Schlichtungsstellen ist. Oftmals weiß der Verbraucher nicht, wer die richtige Schlichtungsstelle ist.

Wir sprechen daher dafür aus, dass in Deutschland eine zentrale Schlichtungsstelle nach dem Vorbild des UK Financial Ombudsmann etabliert wird. Eine effektive Konfliktbewältigung für die Verbraucher beinhaltet eine verpflichtende Teilnahme aller Anbieter und eine Beteiligung der Verbraucherverbände. Die Schlichtersprüche müssen für die Anbieter eine verbindliche Wirkung haben. Derzeit folgen die Kreditinstitute nur bedingt den Entscheidungen der Ombudsleute, wenn es beispielsweise um Kontokündigungen oder um ein Girokonto für Jedermann geht.

Die Aufgabe des Marktwächters sind die Koordinierung der Wahrnehmung der Verbraucherinteressen bei der Streitschlichtung, die Wahrnehmung einer Kontrollfunktion in den entsprechenden Gremien und die Kanalisierung der konkreten Verbraucherbeschwerden zu den zuständigen Schlichtungsstellen auch im grenzüberschreitenden Bereich.

20. Würden Sie die Einrichtung einer Finanzproduktzertifizierungsstelle begrüßen und wo würden sie diese ansiedeln?

Derzeit gibt es einen solchen Zertifizierungsprozess für bestimmte Altersvorsorge-Produkte. Dabei wird lediglich formal geprüft, ob die in § 1 des Gesetzes über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (AltZertG) aufgezählten Kriterien erfüllt sind. Eine weitergehende Prüfung erfolgt nicht. Deshalb müssen die Anbieter folgenden Hinweis geben: „Der Altersvorsorgevertrag ist zertifiziert worden und damit im Rahmen des § 10a des Einkommensteuergesetzes steuerlich förderungsfähig. Bei der Zertifizierung ist nicht geprüft worden, ob der Altersvorsorgevertrag wirtschaftlich

tragfähig, die Zusage des Anbieters erfüllbar ist und die Vertragsbedingungen zivilrechtlich wirksam sind.“

Die Zertifizierung bewahrt den Verbraucher also nicht davor, übertriebene und wirtschaftlich schlechte Produkte zu bekommen. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass die Verbraucherzentralen und der vzbv trotz Zertifizierung durch die BaFin einige Abmahn- und Unterlassungsklageverfahren führten, weil die zertifizierten Bedingungswerke unzulässige und den Verbraucher unangemessen benachteiligende Klauseln enthielten.

Zusätzlich zeigen die Erfahrungen aus der Beratungspraxis immer wieder, dass unseriöse Anbieter Zertifizierungsverfahren oder behördliche Prüfverfahren für unzulässige Werbung verwenden. So müssen Anbieter des so genannten Grauen Kapitalmarkts der BaFin ihre Prospekte zur formalen Prüfung vorlegen. Auch hier muss nach § 8g Absatz 1 Wertpapier-Verkaufsprospektgesetz an herausgehobener Stelle ausdrücklich ein Hinweis erfolgen, dass die inhaltliche Richtigkeit der im Prospekt gemachten Angaben nicht Gegenstand der Prüfung des Prospekts durch die BaFin ist. Dies hielt einige Anbieter nicht davon ab, sich im Vertrieb auf die „Prüfung“ durch die BaFin zu berufen.

Statt der Einrichtung einer Finanzproduktzertifizierungsstelle sollte aus Sicht des vzbv der Grundsatz einer Produktzulassung vor Marktzutritt gelten. Das heißt, neue und neuartige Finanzprodukte müssten grundsätzlich aufsichtsrechtlich zugelassen werden, bevor sie auf den Markt kommen. Für den Marktzutritt sollten Produkte jedoch kein Zertifikat erhalten. Vielmehr sollte ohne Produktzulassung ein Markteintritt ausgeschlossen werden.

An die Produktzulassung sollten strenge Produktvorgaben gekoppelt werden - zusammen mit einer entsprechenden Aufsicht und Kontrolle. Eine solche Produktzulassung und fortlaufende Kontrolle wäre allerdings nicht beim vzbv und den Verbraucherzentralen anzusiedeln. Eine Produktzulassung sollte stattdessen bei der zuständigen Finanzaufsicht angesiedelt sein. Die Aufgabe der Finanzaufsicht wäre - neben der reinen Marktaufsicht - auf eine Produktaufsicht zu erweitern.

21. Welche strukturellen Defizite bestehen im Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten und welche sollte ein Finanzmarktwächter vordringlich ausgleichen?

Verbraucher sehen sich heutzutage am Finanzmarkt mit einer Fülle von Finanzprodukten, insbesondere Versicherungen, Geldanlagen und Krediten, konfrontiert, die von ihrer Konzeption, Gestaltung oder Vertriebspraxis her vielfach nicht ihren Bedürfnissen entsprechen.

Die zunehmende Komplexität wird begleitet von intransparenter Information und starker Verkauforientierung des Vertriebs. So kommt der Verkauf undurchsichtiger Risikopapiere, wie Zertifikate, an private Anleger mit hohem Sicherheitsbedürfnis häufig deshalb zustande, weil weder auf die produktimmanenten Risiken, wie Kurs- oder Zinsausfallrisiken, noch auf das Bonitätsrisiko der Emittenten der Papiere hingewiesen wird. Antriebsmotor für den Verkauf solcher Produkte ist oft die damit verbundene hohe Provision. Weitere Beispiele sind Produkte mit Kostenstrukturen, aufgrund derer sich nur eine unzureichende Vorsorge erzielen lässt. Dass sich solche für den Verbraucher kontraproduktiven Kostenstrukturen am Markt überhaupt durchsetzen, lässt auf einen nicht funktionierenden Wettbewerb schließen. Würde der Wettbewerb funktionieren, so

müssten sich kostengünstige und damit rentierliche Produkte stärker am Markt durchsetzen. Ein weiteres Problem zeigt sich bei langfristigen Verträgen, wie etwa Kapital bildende Versicherungen, die sich nur lohnen, wenn die Vertragslaufzeit durchgehalten wird. Auf die finanziellen Verluste bei vorzeitigem Vertragsabbruch wird beim Verkauf in aller Regel nicht oder nicht hinreichend hingewiesen.

Neben dem Anlagebereich gibt es zudem Probleme bei der Immobilienfinanzierung. Hier verlassen Verbraucher ebenso häufig ihre Bank mit intransparenten, völlig überbewerteten Finanzierungslösungen. Typisch ist dabei die provisionsintensive Koppelung gleich mehrerer Verträge im Rahmen von Bausparfinanzierungen. Auch beim Konsumentenkredit lauern Fallen. Die irreführende Werbung mit Dumping-Zinssätzen („ab 4,49 %“) hat zugenommen. Kaum ein Kunde kommt in ihren Genuss, selbst bei guter Bonität. Zusätzlich belastet werden viele Kreditnehmer durch die häufig direkt mit dem Kredit verkauften Restschuldversicherungen, deren Prämien durchweg deutlich über vergleichbaren Versicherungsprodukten liegen, die unabhängig vom Kredit verfügbar sind. Diese Marktsituation führt tagtäglich zu weit reichenden Fehlentscheidungen tausender Kunden, die ihre finanziellen Ressourcen falsch einsetzen und damit langfristig ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen oder im Extremfall verlieren.

Einige konkrete Beispiele zu finanziellen Nachteile fehlgeleiteter Entscheidungen:

Beispiel Riester-Rente: Bei jährlicher Einzahlung von 1.050 Euro in eine fondsgebundene Rentenversicherung gibt es zwischen dem kostengünstigsten und dem teuersten Anbieter einen **Unterschied von rund 60 Prozent (37.000 Euro)**, gemessen an den Erträgen. Wie Marktanalysen zeigen, verzeichnen aber gerade die günstigsten Anbieter eher kleine Marktanteile. Bei einem wirklich funktionierenden Markt müsste genau das Gegenteil der Fall sein.

Beispiel Baufinanzierung: Die Konditionen zwischen einer günstigen und einer teuren Finanzierung liegen oft bis zu einem Prozentpunkt auseinander; unterstellt man hier nur einen halben Prozentpunkt Unterschied, macht dies bei einem Kredit von 150.000 Euro über 30 Jahre Laufzeit einen **Kostenunterschied von über 40.000 Euro** aus.

Beispiel Konsumentenkredite: Bei Krediten mit einer Laufzeit von sieben Jahren zeigen sich zwischen sehr günstigen und durchschnittlichen Anbietern Zinsunterschiede von bis zu sechs Prozentpunkten, was bei einem Kredit von 20.000 Euro einen **Kostenunterschied von rund 5.000 Euro** ausmacht. In der Praxis weit größere Unterschiede, da die Kreditnehmer zusätzlich vielfach mit völlig überbewerteten Restschuldversicherungen (von häufig mehreren Tausend Euro) belastet werden. Bei deren Mitversicherung erhöhen sich Kreditsumme und -kosten und damit in erheblichem Umfang die Laufzeit.

Beispiele einzel- und volkswirtschaftlicher Effekte aus dem nachsorgenden Verbraucherschutz:

Beispiel Rückkaufswerte: Bei zwischen 1995 und 2001 abgeschlossenen und inzwischen gekündigten Lebens- und Rentenversicherungsverträgen ergibt sich aufgrund der Nachberechnung der Rückkaufswerte eine durchschnittliche Nachzahlung von 500 Euro. Umgerechnet auf die jährlich eine Million gekündigten Verträge ergäbe dies einen Betrag von **500 Millionen Euro**.

Beispiel Bankgebühren: Gebühren für die Bearbeitung von Freistellungsaufträgen wurden aufgrund eingeleiteter Unterlassungsklageverfahren für unzulässig erklärt. Bei damaligen Gebühren von 10 bis 15 DM und bezogen auf 50 Millionen Konten macht dies eine Ersparnis von mehr als **250 Millionen Euro**.

Diese Schäden sind nicht nur einzelwirtschaftlich fatal, es kommt auch zu volkswirtschaftlichen Schäden, die die konsumbedingte Binnennachfrage beeinträchtigen und bei Vorsorge- und Risikolücken von Verbrauchern von der Solidargemeinschaft aufgefangen werden müssen.

Eine ausgleichende Wirkung der Aufsichtsorgane fehlt. Die Arbeit der BaFin entfaltet keine effektive Verbraucherschützende Wirkung. Die Aufsichtsfunktion konzentriert sich auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Stabilität des Finanzsystems. Der unmittelbare und effiziente Verbraucherschutz spielt hierbei allenfalls eine untergeordnete, indirekte Rolle. Anbieter rechtlich bindende Lösungen können Verbraucher auf diesem Wege nicht erreichen, ebenso wenig wie eine generelle Einstellung unseriöser Geschäftspraktiken einzelner Anbieter. Aufgrund der übergeordneten Verschwiegenheitspflicht der BaFin hat sie - von Ausnahmen abgesehen - kein Mandat zur aktiven Information der Öffentlichkeit.

Den beschriebenen Defiziten zu hoher Komplexität bei Finanzprodukten, intransparenter Produktinformation, hoher Verkaufs- statt Beratungsorientierung im Vertrieb, Verbraucher benachteiligender Kostenstrukturen, eines nicht funktionierenden Wettbewerbs und der Konsequenz hieraus, dass Verbraucher so ihre finanziellen Ressourcen falsch einsetzen, kann mit Hilfe des Marktwächters entgegengewirkt werden. Durch eine gezielte Marktbeobachtung werden die Defizite konkretisiert. Probleme werden gegenüber den zuständigen Behörden, Anbietern und politischen Entscheidungsträgern benannt und dargelegt. Wirksamstes Mittel dabei ist das oben erwähnte Beschwerderecht (Super-Complaint) gegenüber den Aufsichtsbehörden. Vorschläge und Forderungen zur Missstandsbehebung werden entwickelt und eingefordert.

Durch gezielte Verbraucherinformation und -beratung wird die Stellung des Verbrauchers als aktiver Produktnachfrager gestärkt. Die Erfahrungen der Verbraucherzentralen zeigen, dass neutrale vorsorgende Beratung die Anlagerendite um mindestens ein Prozent erhöhen kann (Volumen des gesamten Geldvermögens in Deutschland: 4.500 Milliarden Euro) und zu deutlich günstigeren Konditionen im Kreditbereich führen kann (in der Baufinanzierung macht dies bei einem halben Prozent Unterschied zwischen sehr günstigen und mittelmäßigen Anbietern bei einem Kredit von 150.000 Euro über 30 Jahre Laufzeit einen Kostenunterschied von über 40.000 Euro aus). Das heißt, die vorsorgende Verbraucherberatung befördert unmittelbare auch einen funktionierenden Wettbewerb zugunsten effizienter Produkte. Vor unseriösen Marktpraktiken und systematischer Verbraucherbenachteiligungen wird gewarnt.

Dieser Nutzen wird durch unsere Rolle als Informationslieferant gegenüber den Medien multipliziert. Ein spürbarer Beitrag zur Schaffung von Fairness und Sicherheit am Finanzmarkt wird überdies einen Beitrag zur Schaffung von Rechtsfrieden und Gerechtigkeit leisten.

22. In welcher Verantwortung steht die Kreditwirtschaft hinsichtlich eines besseren Verbraucherschutzes auf den Finanzmärkten?

Dreh- und Angelpunkt ist die Beratungsqualität. Hier stehen die bestehenden Provisionssysteme und die hiermit zusammenhängenden Vertriebsvorgaben und damit verbundenen Interessenkonflikte im besonderen Fokus. Aufgabe der Kreditwirtschaft ist es, einen Systemwechsel dahingehend zu finden und einzuleiten, der die aus dem Provisionsinteresse resultierenden Interessenkonflikte insofern aufgreift, dass Verbraucher nicht länger Gefahr laufen, systematisch an ihrem Bedarf vorbei beraten zu werden.

Eine weitere Verantwortung der Kreditwirtschaft sehen wir darin, neue Mechanismen zum Schutz von Verbrauchern, wie den von uns vorgeschlagenen *VZ Finanzmarkt* zu

unterstützen. Nicht primär der Steuerzahler, sondern die anbietende Wirtschaft, die für die Missstände am Markt verantwortlich sind, sollten auch für die notwendigen Schutzmechanismen, finanziell in die Verantwortung genommen werden.

23. Welche bestehenden Institutionen sind geeignet, die Funktion eines Finanzmarktwächters zu übernehmen?

Der vzbv und die Verbraucherzentralen sind in enger Zusammenarbeit mit der Stiftung Warentest für diese Funktion geeignet und prädestiniert. Die Verbraucherzentralen und der vzbv erfüllen bereits heute alle Aufgaben, die der Marktwächter als zusammenhängende Einheit künftig gebündelt und verstärkt erfüllen soll. Dies soll dann nicht mehr punktuell und Einzelfall bezogen, sondern systematisch und flächendeckend erfolgen.

Im Kern bedeutet der Marktwächter angesiedelt bei den Verbraucherzentralen und dem vzbv (*VZ Finanzmarkt*) kein Mehr an neuen Aufgaben und Funktionen, sondern eine Ausweitung und Effizienzsteigerung der Arbeit der Verbraucherzentralen und des vzbv. Als neu zu schaffende Institution oder Arbeitseinheit soll dem Marktwächter/*VZ Finanzmarkt* eine stärkere öffentliche Wahrnehmung zukommen und als zentrale Anlaufstelle für Verbraucher stärker etabliert werden. Ein Ausbau der institutionalisierten Verbrauchervertretung gegenüber Finanzwirtschaft, Aufsicht, Legislative und Öffentlichkeit im Sinne einer Marktwächterfunktion unter dem Dach der Verbraucherzentralen und des vzbv entspricht einer präventiv wirkenden Marktkontrolle, die das Ziel hat, strukturelle Missstände im Finanzdienstleistungsmarkt abzubauen.

Die Verbraucherzentralen können aus ihrer Beratungspraxis und der damit zusammenhängenden Sensorfunktion sehr schnell erkennen, wer unseriöse Geschäftspraktiken an den Tag legt. Durch ihre bundesweite Vernetzung und das Poolen von Anbieterinformationen kann gewährleistet werden, dass die Marktüberwachung flächendeckend auf einheitlicher Basis erfolgt.

24. Mit welcher Personal- und Sachausstattung sollte ein Finanzmarktwächter mindestens starten?

Die Personalausstattung muss so bemessen sein, dass sowohl über die Verbraucherzentralen eine flächendeckende Sensorfunktion ermöglicht wird und gleichzeitig eine kompetente Zusammenführung und Auswertung dieser Erkenntnisse an einer zentralen Stelle gewährleistet ist. Da sich die Marktbeobachtung auf die gesamte Palette der Finanzdienstleistungen einschließlich der Vermittler und Berater beziehen soll, müssen aufgrund der Komplexität der Produkte und Dienstleistung Experten mit sektorspezifischem Fachwissen (Banken- und Versicherungsmarkt, Geldanlage und Grauer Kapitalmarkt, Vertriebs- und Marketingstrukturen) tätig werden. Wir gehen davon aus, dass ein Personalbedarf von 60 Vollzeitstellen besteht, der zwischen der Sensorfunktion einschließlich Verbraucherberatung und der zentralen Auswertung aufgeteilt wird. Bei der Sensorfunktion muss für eine angemessene regionale Verteilung gesorgt. Einschließlich einer entsprechenden Sachmittelausstattung gehen wir von einem finanziellen Mehraufwand von etwa 10 bis 15 Millionen Euro aus.

25. Welchen Beitrag kann Ihre Institution zur Einführung eines Finanzmarktwächters leisten und in welchem Umfang sind Kooperationsmöglichkeiten gegeben?

siehe Antwort auf Frage 23

26. Welche gesetzlichen Grundlagen sehen Sie durch die Einrichtung eines Finanzmarktwächters berührt?

Keine