

Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
zum Thema:
„Einführung eines Finanzmarktwächters als Konsequenz aus der Finanzkrise“
am 27. Mai 2009, 8.00 bis 10.00 Uhr, PLH, Saal 4.700

Fragenkatalog

Antworten Dr. Günter Hörmann, Verbraucherzentrale Hamburg

Vorbemerkung: Ich nehme Bezug auf die Antworten des Verbraucherzentrale Bundesverband und ergänze diese aus der Sicht der Verbraucherzentrale Hamburg, soweit ein spezifischer Aspekt akzentuiert werden soll.

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

Einen Finanzmarktwächter gibt es bereits: Die Verbraucherzentralen, der VZ Bundesverband und die Stiftung Warentest erfüllen je in ihrem Aufgabengebiet und mit ihrem Instrumentarium diese Aufgabe. Vom vergleichenden Test der Finanz“produkte“ (Stiftung Warentest) über die Information, Beratung sowie individuelle und kollektive rechtliche Vertretung der Verbraucher (Verbraucherzentralen) bis zur politischen Vertretung (VZ Bundesverband). Allein – die Ressourcen korrespondieren bei weitem nicht mit den Möglichkeiten und überdies sollten die Befugnisse erweitert werden.

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?

Ja, die genannten Organisationen sind dazu in der Lage. Konkret geht es um zwei Fragen: Wie ist eine Produktgruppe für die jeweilige Zielgruppe zu bewerten (z.B.: Ist eine Kapitallebensversicherung eine gute Geldanlage?) und: Wie verhält sich ein Produkt (z.B. die Kapitallebensversicherung) des Anbieters A zu der des Anbieters B? Erstere Frage ist Hauptgegenstand der Beratung der Verbraucherzentralen, zweite steht im Vordergrund der Tests der Stiftung Warentest.

Übrigens: Bei der Diskussion um den Verbraucherschutz im Finanzbereich sollte es nicht nur um den Anlagebereich, sondern auch um die anderen drei FDL-Teilbereiche gehen: Kredit, Zahlungsverkehr und Versicherungen.

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?

Nein. Entweder man ist parteilicher Interessenvertreter oder neutraler Dritter. Die Verbraucherorganisationen scheiden also als Betreiber einer Schlichtungsstelle aus. Auf der Anbieterseite gibt es bereits Branchenschlichtungen (Versicherungsombudsman, Bankenombudsman etc.). Der Versuch, eine „neutrale“ Schlichtung zu institutionalisieren, wäre zum

Scheitern verurteilt. Der Staat müsste hier die Rolle des Moderators einer paritätisch besetzten neuen Institution einnehmen. Für den Verbraucherschutz bräuchte dies keinen Fortschritt. Die Verbraucherorganisationen würden sich in der Schlichtung aufreiben. Dem Verbraucherschutz wäre mehr gedient, wenn man die strukturelle Unterlegenheit der Verbraucherseite ein wenig mindern würde: durch Ressourcen und Kompetenzen für die Verbraucherzentralen und den VZ Bundesverband.

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

Siehe vzbv.

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

Zunächst zur Beratung: Für falsche Beratung haftet die Verbraucherzentrale. Doch das Haftungsrisiko wird häufig überschätzt. Denn wenn kein Interesse am Verkauf eines bestimmten Produktes besteht und kein Interesse, Risiken einer Geldanlage zu verschweigen, kann die Beratung auch korrekt erfolgen. „Anlagetipps“ („kaufen Sie die Aktie XY, die entwickelt sich bestimmt prima!“ oder „die Zinsen gehen bestimmt bald wieder nach oben/unten!“) gibt es bei der Verbraucherzentrale nicht.

Jetzt zur Information: Wer Verbraucher über Finanzdienstleistungen informiert, insbesondere wenn Anbieter („Ross und Reiter“) genannt werden, geht äußerungsrechtlich ein Risiko ein. Doch auch dieses Risiko ist durch Qualitätssicherung handhabbar.

Schließlich zum kollektiven Verbraucherschutz: Mit Abmahnungen und Verbandsklagen gehen Verbraucherzentralen Prozessrisiken ein. Da eine VZ kein Abmahnverein ist, greift sie nicht nur rechtlich abgeklärte Sachverhalte auf, sondern betritt bewusst rechtliches Neuland, will also richterliche Rechtsfortbildung anregen. Das erhöht das Risiko. Das Prozessrisiko kann sich selbst dann realisieren, wenn die VZ den Prozess gewinnt. Ist nämlich der beklagte Anbieter insolvent oder sonst abgängig, tritt die sog.

Zweitschuldnerhaftung der VZ ein. Die Verbraucherzentralen und der VZ Bundesverband können das Instrument des kollektiven Rechtsschutzes aus diesen Gründen nur in verschwindend geringem Maße einsetzen, verglichen mit den Möglichkeiten und den Anlässen für den Einsatz dieses Instrumentariums.

Die Stiftung Warentest geht bei vergleichenden Tests äußerungsrechtliche Risiken ein (dazu s.o.).

Da ich eine Produktzulassung/-zertifizierung als Aufgabe ablehne, stellt sich für mich hier die Frage des Haftungsrisikos nicht.

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

Ja, wenn es eine zentrale Sammel- und Verteilstelle gibt und die Unabhängigkeit durch (auch) staatliche Zuwendungen im Kern gewährleistet ist.

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?

Gegen Berichtspflichten und Erstellung von Statistiken ist nichts einzuwenden – das geschieht ohnehin auch jetzt im Rahmen der staatlichen Zuwendungen. Man muss nur aufpassen, dass derartige „Nebenpflichten“ nicht ausufern und zuviel Energie von den eigentlichen Aufgaben abziehen.

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

Die Hauptaufgabe der bestehenden Finanzaufsicht ist dafür zu sorgen, dass Geldinstitute nicht insolvent werden. Das ist sicher auch im engeren Sinne Verbraucherschutz. Ansonsten bestehen eher Interessenkonflikte zwischen Aufsicht und Verbraucherorganisationen. Im Kern sind die Auseinandersetzungen zwischen Finanzwirtschaft und Verbrauchern zivilrechtlicher Natur, und dort gibt es keinerlei Unterstützung von Seiten der Aufsicht. Leider gibt es auch Beispiele, dass die Informationspolitik (oder besser: unterlassene Information) der Aufsichtsbehörden viele Verbraucher ins „offene Messer“ laufen lassen, die sich bei Finanzgruppen engagieren, die eigentlich schon längst verboten werden müssten („Göttinger Gruppe“).

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

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?

11. Welche Aufgaben sollte ein Finanzmarktwächter wahrnehmen?

Schnüffeln, bellen, beißen.

Durch Beratung und Untersuchungen den Markt beobachten, auf Missstände hin abklopfen. Bissige Öffentlichkeitsarbeit (Ross und Reiter nennen, keine Angst vor großen Namen). Maßnahmen zur Unterbindung treffen (vom Pranger bis zur Abmahnung, ggfs. auch Dialog). Notfalls mit gerichtlicher Hilfe Missstand unterbinden. Durch Nutzung aller geeigneten rechtlichen Instrumente (einschließlich Gewinnabschöpfung) dafür sorgen, dass im Finanzbereich schädliches Verhalten gegenüber Verbrauchern teurer wird als faires. Für eine verantwortliche Finanzwirtschaft sorgen.

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

Die vorhandenen der Verbraucherzentralen, des vzbv und der Stiftung Warentest – zuzüglich eines Ausbaus des kollektiven Rechtsschutzes.

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?

Siehe vzbv.

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

Siehe vzbv. Ergänzung: Ganz wichtig ist die Absicherung des Prozessrisikos für Maßnahmen des kollektiven Rechtsschutzes.

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

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

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

Wenn, wie wir finden, die Funktion eines Finanzmarktwächter in die Verbraucherzentralen, deren Bundesverband und die Stiftung Warentest integriert werden, gibt es hier keine Kollision.

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

Siehe vzbv

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

Zweimal Nein. Zur Schlichtung siehe Antwort zu Frage 3.

Bei dem krassen Ungleichgewicht zwischen Verbraucher und Geldwirtschaft brauchen wir keine Lösungen, die „in der Mitte“ stehen, sondern Verstärkungen der Verbraucherseite!

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

Die Verbraucherzentralen würden die Übernahme einer solchen Aufgabe ablehnen (s.o.). Aber auch als Aufgabe anderer Akteure konstruiert, würde ich in die Einrichtung einer solchen Stelle keine Hoffnung setzen. Die Produktentwicklung ist dynamisch. Eine solche „Vormarktkontrolle“ kann der Entwicklung immer nur hinterherhinken. Sie wäre auch seit der Abschaffung der Bedingungsaufsicht im Versicherungsbereich Anfang der 90er Jahre ein Fremdkörper im FDL-System. Denn was ist ein Produkt im FDL-Bereich? Es ist eine juristisch definiertes Konstrukt (zumeist in Gestalt von AGB), das sich am Markt – und vor den Gerichten – bewähren muss („Nachmarktkontrolle“). Auch zertifizierte Produkte wären nicht davor gefeit, schädlich für den Verbraucher zu sein und vor den Gerichten keinen Bestand zu haben.

Die Erfahrungen mit bisherigen Zertifizierungen („Riester“) sind eher entmutigend (keine „Zertifizierung“ hinsichtlich Qualität und Kosten).

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

Auf der Anbieterseite: Marktmacht, Informationsvorsprung, Informationsmonopol, Zugang zum Recht, langer Atem, unendlich viel Geld für Vertrieb und Werbung, Einfluss auf Politik, Justiz, Exekutive, Wissenschaft und Öffentlichkeit – noch was vergessen? Marktmacht auf Seiten der Verbraucher gibt es nicht, solange systematisch Informationen vorenthalten werden, die ein „mündiger“ Verbraucher für eine Konsumententscheidung braucht, nämlich Transparenz über den wirklichen Preis (Kombi-Verträge, fehlende Anpassungen, versteckte Entgelte in AGB, verschwiegene Margen/Provisionen). Die einzigen Bundesgenossen der Verbraucher sind die Verbraucherzentralen, ein Teil der Medien und manchmal die Gerichte.

Ein strukturelles Merkmal besteht darin, dass Bank-/Versicherungsmitarbeiter nie Berater, sondern immer Verkäufer sind. Es ist eine Illusion, hieran etwas ändern zu wollen. Appelle an die Moral der Banken nützen nichts. Ein Ausgleich kann nur durch ein starkes Gegengewicht auf Seiten der Verbraucherberater/-informierer/-vertreter geschaffen werden.

Ein Beispiel für den nötigen – und bisher völlig unzureichenden – Ausgleich: Nach der Entscheidung des BGH über die zu niedrigen Rückkaufswerte bei Kapitallebens- und Rentenversicherungen zwischen 1995 und 2001 haben 7 Millionen Kunden Anspruch auf „Nachschlag“ in Höhe von durchschnittlich 500 Euro, zusammen also 3,5 Milliarden Euro. Statt wie ein Autokonzern im Falle defekter Autos hier die defekten Verträge zurück zu rufen, sitzen die Versicherer das Problem aus und lassen die Verbraucher kommen. Die VZ Hamburg greift – mangels Kapazitäten als einzige VZ - das Thema auf und berechnet für rund 2.000 Verbraucher die Ansprüche, erhebt Sammel- und Musterklagen, erreicht in der Verjährungsfrage möglicherweise einen Durchbruch. Ein Tropfen auf den heißen Stein. Wir schätzen, dass bundesweit nicht mehr als 100.000 Betroffene sich gegenüber ihrem Versicherer gerührt haben, also ein Siebzigstel! Von den laut BGH den Verbrauchern zustehenden 3,5 Milliarden Euro liegen also noch 3,45 Milliarden Euro unangetastet als illegale Extraprofite bei den Versicherern! Und woran liegt's? Wären die Ressourcen für eine bundesweite Vertretung der Ansprüche der Verbraucher vorhanden, kämen die Versicherer nicht ungeschoren davon – und hätten die Privathaushalte 3, 5 Milliarden Euro für die Binnennachfrage.

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

In hoher Verantwortung. Die Geldunternehmen sind diejenigen, die die Produkte liefern. Sie sind daher auch zuallererst verantwortlich für sichere und unschädliche Produkte. Analog zu Konsumgütern sollte man daher an das Instrument der Produkthaftung auch für FDL-Produkte denken, um die Anbieterseite an ihre Verantwortung zu erinnern.

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

Die Verbraucherzentralen, der Verbraucherzentrale Bundesverband und die Stiftung Warentest – mit ihren je spezifischen Instrumenten und Kompetenzen.

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

Wenn es auch nur ein winziger Bruchteil dessen wäre, was eine Bank (z. B. die Commerzbank oder die HRE) an Finanzhilfe bekommen hat, könnte der Start gelingen.

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

Die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband stehen bereit. Was fehlt sind die Ressourcen - und im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes und der Befugnisse gegenüber der Aufsicht eine Erweiterung der Kompetenzen.

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