

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Ernährung,  
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache  
17(10)834-F

ÖA am 21. März 2012

21. März 2012

## **Stellungnahme der Verbraucherzentrale Hamburg e. V.**

**(Dr. Günter Hörmann)**

für die 65. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
zur Öffentlichen Anhörung zum Thema:

„Finanzmarktwächter“

am Mittwoch, dem 21.03.2012, von 08:00 – 10:00 Uhr

Sitzungssaal: 3.101, MELH

# Öffentliche Anhörung

zum Thema

## „Finanzmarktwächter“

Stellungnahme Dr. Günter Hörmann, Verbraucherzentrale Hamburg e.V.

### Fragenkatalog

- 1 Halten Sie die seit der Finanzmarktkrise 2008 ergriffenen Maßnahmen der Bundesregierungen für ausreichend, um Verbraucherinnen und Verbraucher in Zukunft vor unseriösen Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen zu schützen?

Nein.

Die **Beratungsprotokolle** sind kontraproduktiv. Sie spiegeln nicht das wider, was tatsächlich im Beratungsgespräch gelaufen ist (belegt durch zahlreiche Berichte von Verbrauchern). Manche sollen das Protokoll sogar unterschreiben (entgegen Gesetz) und machen es auch, dann ist ihre Beweislage nach Beratungsverschulden faktisch unheilbar schlecht. Aber auch, wenn es nicht unterschrieben wird: Es wird nicht zuhause „nachgelesen“ oder „korrigiert“, sondern wandert zum restlichen Papierstapel. Ohnehin sind viele Formulierungen missverständlich. Was heißt z.B. „risikobewusst“? Ich bin mir des Risikos bewusst, und will es eingehen, oder: ich bin mir des Risikos bewusst und will es nicht eingehen? Kurz: Beratungsprotokolle schützen die Anbieter, nicht die Verbraucher.

Völlig in den Kinderschuhen stecken noch die **Produktinformationsblätter**. Siehe Untersuchung von Prof. Andreas Oehler. Danach verstehen selbst Finanzstudenten die PIB falsch. Es fragt sich sogar, ob die nach dieser Untersuchung „optimalen“ PIB geeignet sind, die Verbraucher vor unseriösen FDL zu schützen. Der Ansatz, den Verbraucher mit immer mehr Informationen zu überschütten, ist fragwürdig.

### **Was wir brauchen:**

- ungefährliche Finanzprodukte (Finanz-TÜV, siehe unten)
- Beweislastumkehr

- Freie Finanzberater sollten von BaFin, nicht von Gewerbeämtern überwacht werden
- Es fehlt ein Schutz vor riskanten Anlagen im Direktvertrieb (Prokon) oder auf Infoveranstaltungen (Prokon und Carpe Diem)
- Rückkehr zu verfassungsgemäßen Verjährungsfristen (drei Jahre sind angemessen, aber gerechnet ab dem Zeitpunkt der Beendigung des Vertrages)
- Transparenzvorschriften für Provisionen
- Verteilung der Provision bei der Kapital-Lebensversicherung auf die gesamte Laufzeit
- Ausstattung der Verbraucherzentralen zur wirksamen Kontrolle der Beachtung der BGH-Rechtsprechung (z.B. im Anlagebereich die anleger- und objektgerechte Beratung)
- Bestätigungslösung bei der Telefonwerbung (als Gegenmittel gegen *aktiven* Vertrieb von Beteiligungen und ähnlichen unnötigen Finanzprodukten; Beispiel: Bei den von der VZ Hamburg untersuchten Lehman-Fällen ging die Initiative in der drei Viertel der der Fälle von der Bank aus, bei der Mehrheit wiederum per Telefon, vgl. <http://www.vzhh.de/geldanlage/30462/lehman-opfer.aspx>)

... und vieles mehr.

- 2 Wie schätzen Sie den organisatorischen und inhaltlichen Aufwand ein, verbindliche Analyse- und Bewertungssysteme für Anlageprodukte zu entwickeln und die Bewertungen gegebenenfalls für jedes Produkt wiederholt zu aktualisieren, um sie den geänderten Marktrisiken anzupassen?

Siehe Stellungnahme vzbv.

- 3 Wie ist der Beschluss des Bundesrates auf Drucksache 694/11 vom 10.2.2012, insbesondere Ziffer 14, im Hinblick auf die Einrichtung eines Finanzmarktwächters zu bewerten?

Der Beschluss in Ziffer 14 ist zu begrüßen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es mit den Verbraucherzentralen, dem Verbraucherzentrale Bundesverband und der Stiftung Warentest bereits unabhängige Organisationen gibt. Insofern brauchen keine neuen geschaffen zu werden, wohl aber neue Kompetenzen und Ressourcen. Der in Ziffer 14 zum Ausdruck kommende Ansatz, dass sich staatliche Finanzaufsicht und unabhängige Organisationen der Zivilgesellschaft ergänzen, ist zu begrüßen.

Anhang 1

- 4 Halten Sie die Einrichtung eines Finanzmarktwächters als eigenständigen Funktionsbereich und mit besonderen Rechten im Verhältnis zu anderen Verbraucherschutzeinrichtungen und Einrichtungen der Finanzaufsicht für sinnvoll?

Siehe Stellungnahme Verbraucherzentrale Bundesverband.

- 5 Halten Sie neben dem Finanz(markt)wächter eine staatliche Behörde für erforderlich, um den Finanzmarkt verbrauchergerecht zu regulieren und zu überwachen; falls ja, eignet sich für diese Aufgabe die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)?

Staatliche Finanzaufsicht und Finanzmarktwächter ergänzen sich. Die Finanzaufsicht der BaFin hat vor allem dafür zu sorgen, dass die Verbraucher vor Insolvenz der Unternehmen, de-

nen sie ihr Geld anvertraut haben oder von denen sie Deckung ihrer Risiken erwarten, geschützt werden. Eine zusätzliche Verstärkung der Bafin im Hinblick auf die öffentlichrechtliche Kontrolle der Vertriebspraktiken der Unternehmen wäre zu begrüßen. Initiativ- und Beschwerderechte der Verbraucherzentralen sollten eingeführt werden. Diese ist nicht als Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch nicht-staatliche Organisationen zu verstehen, sondern die Verbraucherzentralen sollten insoweit die Rolle als Initiator, Aggregierer und Katalysator von Anliegen und Beschwerden der Verbraucher gegenüber der Behörde wahrnehmen. Die ggfs. daraufhin zu ergreifenden hoheitlichen Maßnahmen sollten dann allein der Finanzaufsicht obliegen.

- 6 Wo sollte Ihrer Auffassung nach eine solche Institution angesiedelt werden und welche personelle und finanzielle Ausstattung wäre für die Wahrnehmung der gestellten Aufgaben notwendig?

Der Finanzmarktwächter sollte bei den Verbraucherzentralen und ihrem Bundesverband angesiedelt werden. Zu den Aufgaben des Finanzmarktwächters gehören vor allem die Aggregation von Beschwerden (Sensorfunktion), die Öffentlichkeitsarbeit und der kollektive Verbraucherrechtsschutz. Die VZn und der vzbv haben umfassende Kompetenzen und seit den 70er Jahren gesammelte Erfahrungen im Bereich des kollektiven Verbraucherrechtsschutzes. Dessen Instrumentarium ist im letzten Jahrzehnt ausgebaut worden und weiter ausbaufähig. Die bisherigen Ausbaustufen haben zu dem in Anlage 1 veranschaulichten Instrumentenkasten geführt. So weit so gut. Doch das Potential ist bei weitem nicht ausgeschöpft. Die von den VZn und dem vzbv durchgeführten Verfahren sind nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Beispiel: Stünden der VZ Hamburg jährlich 200.000 Euro für die von ihr schwerpunktmäßig geführten Verbands-, Sammel- und Musterklagen zu den Rückkaufswerten und Bewertungsreserven der Lebens- und Rentenversicherer, könnten Rückforderungen für die Verbraucher in ganz anderen Größenordnungen durchgesetzt werden. Bisher wurde „nur“ erreicht, dass die Allianz Rückstellungen in Höhe von 117 Millionen Euro bilden musste. In Wahrheit geht es in der Branche um einen zweistelligen Milliardenbetrag, auf dessen Erstattung die Verbraucher Anspruch haben. Damit diese nicht einzeln vor den Kadi ziehen müssen, wären die Mittel für die FMW-Aufgaben an diesem Beispiel demonstriert gut angelegt.

- 7 In dem Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/6503 wird die Ansiedlung eines sog. Finanzmarktwächters beim Verbraucherzentrale Bundesverband gefordert. Ist es vor dem Hintergrund bereits bestehender Einrichtungen, wie etwa der Stiftung Warentest (Finanztest), nicht sinnvoll, eine bestehende Einrichtung finanziell und personell auszubauen, um Doppelstrukturen zu vermeiden?

Der zitierte Antrag ist sehr zu begrüßen. Die Ansiedlung bei den bestehenden Verbraucherzentralen und ihrem Bundesverband ist gerade deshalb sinnvoll, damit Doppelstrukturen vermieden werden. Es soll keine neue Organisation mit neuem Verwaltungsapparat geschaffen werden, sondern die bestehenden bewährten Organisationen sollten mit neuen Kompetenzen und mehr Ressourcen ausgebaut werden. Der kürzlich erfolgte Mittelzuwachs der Stiftung Warentest ist zu begrüßen, gibt er doch der Stiftung die Möglichkeit, ihre Testarbeit im Bereich FDL auszubauen. Diese kann aber nicht den Finanzmarktwächter ersetzen. Hat er doch sowohl andere Wissensquellen (beschwerdeführende Verbraucher), als auch andere Instrumente, vor allem kollektiver Rechtsschutz.

- 8 Inwiefern 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?

Eine Arbeit des FMW als Schlichtungsstelle ist weder vorstellbar noch sinnvoll. Der FMW ist nur denkbar als auf der Seite der Kunden und Verbraucher stehend.

- 9 Inwiefern sehen Sie einen Interessenkonflikt, wenn eine Verbraucherorganisation auf der einen Seite selbst Finanzberatung für den Verbraucher erbringt und auf der anderen Seite als Marktwächter für Finanzberatung fungieren soll?

Kein Interessenkonflikt, da es um zwei diametral entgegen gesetzte Vorgänge geht. Eine Verbraucherzentrale erbringt keine „Finanzberatung“, sondern eine parteiliche Verbraucherberatung auf dem Gebiet der FDL, in die das generalisierte Wissen aus Marktbeobachtung, Beschwerden und kollektiven Rechtsverfahren fließt. Auch eine Bank, Versicherung, ein Vertreter oder Makler erbringen keine „Finanzberatung“, sondern Verkauf von Finanzprodukten, bei dem sie bestimmten Beratungspflichten unterliegen. Allenfalls ein Honorarfinanzberater erbringt „Finanzberatung“, allerdings ebenso wie Banken etc. im Unterschied zu den VZn in gewerblicher Form mit Gewinnerzielungsabsicht.

- 10 Ist es sinnvoll, die BaFin, die für kollektiven Verbraucherschutz zuständig ist, zusätzlich mit Aufgaben des individuellen Verbraucherschutzes zu betrauen?

Die BaFin ist nicht für kollektiven Verbraucherschutz zuständig. Sich für die Aufgabe des Insolvenzschutzes des Begriffs des kollektiven Verbraucherschutzes zu bemächtigen, ist unangemessen. Der kollektive Verbraucherschutz wird von den VZn wahrgenommen, vor allem in Form des kollektiven Rechtsschutzes, aber auch in Gestalt nicht rechtlicher kollektiver Aktionen und Maßnahmen.

Wenn der Kunden- und Verbraucherschutz als Aufsichtsziel der BaFin aufgenommen wird und in der Folge Verbraucherbeschwerden stimuliert und wirkungsvoll bearbeitet werden, bedeutet dies nicht, dass die BaFin mit den Aufgaben des individuellen Verbraucherschutzes betraut würde. Dieser obliegt den VZn und anderen Verbraucherorganisationen sowie den Rechtsanwälten und Gerichten.

- 11 Falls sich nach Ihrer Meinung die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als staatliche Behörde zur verbrauchergerechten Regulierung und Überwachung der Finanzmärkte nicht eignet, wie müsste eine solche Behörde einschließlich ihrer Aufgaben und Rechte organisiert sein, um effektiv und schnell im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher handeln zu können?

Siehe Stellungnahme des vzbv sowie Aufsatz Prof. Dr. Udo Reifner, Verbraucher und Recht VuR 2011, 410.

- 12 In welchem Umfang und mit welchen Methoden sollte der Marktwächter die Finanzmärkte analysieren und beobachten?

Siehe Stellungnahme vzbv.

- 13 Welche statistischen Daten sind besonders geeignet, um die Arbeit des Finanzmarktwächters zu unterstützen?

Alle Erkenntnisse aus der Beratung der VZn, Hochrechnung und Bezug zu Daten aus den Geschäftsberichten der Anbieter und aus dem Statistischen Bundesamt. In diesem Zusammenhang kommt einer Aufnahme des Auskunftsrechts gegenüber Unternehmen im Verbraucherinformationsgesetz eine besondere Bedeutung zu.

- 14 Wie sollte das Initiativ- und Anhörungsrecht des Marktwächters bei den Aufsichtsbehörden ausgestaltet sein?

Siehe Stellungnahme vzbv.

- 15 Welche Klageinstrumente, z. B. Unterlassungs- und Feststellungsklage, Gewinnabschöpfung, sollten dem Finanzmarktwächter zur Verfügung stehen?

Wie bereits ausgeführt sollte der FMW keine neue Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit sein, sondern der mit erweiterten Kompetenzen und Ressourcen ausgestattete Arm der VZn und ihres Bundesverbandes. Zu den Instrumenten des kollektiven Rechtsschutzes vgl. die Übersicht in Anlage 1. Alle genannten Instrumente sind für den FMW relevant und sinnvoll einsetzbar. Die Wirksamkeit ist allerdings unterschiedlich. Reformbedarf besteht, etwa beim derzeit leer laufenden Gewinnabschöpfungsanspruch.

- 16 Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Unternehmen der Finanzbranche für die finanziellen Kosten der Arbeit des Finanz(markt)wächters heranzuziehen?

Denkbar wäre eine Fondslösung, an der sich Unternehmen freiwillig beteiligen, denkbar aber auch eine Abgabelösung analog zur Finanzierung der BaFin.

- 17 Gibt es eine Gefahr der Überforderung für einen Finanzmarktwächter bezüglich möglicher Haftungsrisiken, die aus einer solchen Funktion erwachsen?

Die Gefahr der Schadenersatzhaftung ist gering einzuschätzen, da Kausalität und Verschulden nachgewiesen werden muss. Anders ist die Gefahr der Unterlassungsansprüche zu sehen. Hier ändert sich aber gegenüber den bestehenden äußerungsrechtlichen Risiken der VZn und ihres Bundesverbandes durch die FMW-Funktion nichts Wesentliches. Bei einer Ausweitung des Einsatzes der Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes ist zu bedenken, dass zwar kein Haftungsrisiko, aber ein höheres Prozessrisiko entsteht (keine Selbstgänger, sondern innovative Verfahren; Zweitschuldnerhaftung; Vorlaufkosten, da Aktivprozesse). Eine erhebliche Ausstattung mit Fördermitteln ist daher unausweichlich, soll der FMW seinen Namen verdienen.

- 18 Welche Mindestqualifikationen müssten Finanzwächter aufweisen, um dieser Aufgabe gerecht zu werden?

Juristen, Ökonomen, Finanzmathematiker, empirische Soziologen, Bank- und Versicherungskaufleute, erfahrene Beratungskräfte.

19 Kann die Institution eines Marktwächters zu einer besseren Verbraucherbildung beitragen?

Ja. Wichtig ist, dass die Ergebnisse publiziert werden, z.B. warum welche Produkte oder Vertriebsarten kritisch zu bewerten sind.

20 Welche Vorteile würde den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Finanz-TÜV bringen?

Wenn man unter einem Finanz-TÜV versteht, dass bestimmte Finanzprodukte der Zulassung durch die BaFin unterliegen, kann dies dazu führen, dass gefährliche, teure, zynische Produkte wie riskante oder menschenverachtende (db Kompass Life 3, der profitiert, wenn die Referenzgruppe Amerikaner früher stirbt), Zertifikate erst gar nicht auf den Markt kommen.

21 Welche präventiven Maßnahmen ergreifen Ombuds-Stellen?

Zu den präventiven Maßnahmen liegen uns keine Erkenntnisse vor, wohl aber zu den Erfahrungen mit der Beschwerdebehandlung. Ein Problem ist z.B., dass sie sich (bei Versicherungen) nicht äußern zu Fragen, die noch nicht (oder vermeintlich nicht) vom BGH entschieden wurden, also z.B. mit den Rückkaufwert- und Teilzahlungszuschlägen werden Verbraucher dort nichts.

Fall aus dem Bereich Geldanlage: Ombudsmann findet Beratung nahezu sittenwidrig (Beteiligung über 20 Jahre an 65-Jährige), Commerzbank kümmert sich nicht um den Spruch.

Fall aus dem Bereich Baufinanzierung: Vorfälligkeitsentschädigung von der Bank falsch berechnet, Ombudsmann findet es richtig. Verbraucher klagt und gewinnt. Ombudsman bejammert Fehlurteil des Amtsgerichts.

Fall aus dem Bereich Kredit: O. befindet, dass postbank zu Unrecht kein Guthabenkonto eröffnet hat und Kunde Anspruch auf Konto hat. Bank ignoriert den Spruch.

Fall aus dem Bereich Versicherungen: Hartz-IV-Empfängerin kriegt zwei LV aufs Auge gedrückt. Beratungsprotokoll offenkundig falsch (Einkommen EUR 1/Monat, Vermögen nach 30 Jahren rund 80.000 EUR, aber wie, steht da nicht). Ombudsmann sagt, er war nicht dabei bei der Beratung und kann nichts machen.

Nach unserer Erfahrung stehen und fallen die Ombudsverfahren mit der Person. Mit Herrn Hensen etwa haben wir gute Erfahrungen gemacht.

22 Ist eine Online-Plattform, wie sie im Ernährungsbereich mit [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) erstellt wurde, auf den Versicherungs- und Finanzbereich übertragbar?

Ja.

23 Inwieweit kann eine solche Online-Plattform zur besseren Verbraucherinformation und Transparenz beitragen?

Sie kann die Verbraucher vor schädlichen Produkten und Vertriebspraktiken warnen, das Verhalten der betroffenen Anbieter zum Besseren beeinflussen und seriöse Anbieter vor den unlauteren Wettbewerbsvorteilen der inkriminierten Anbieter schützen.

24 Bestehen derzeit Defizite in der Kommunikation zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und den Aufsichtsbehörden?

Die Kommunikation läuft regelmäßig so:

Verbraucher beschwert sich bei BaFin in der irrigen Annahme, hier werde ihm geholfen. BaFin sendet den Vorgang an den Anbieter zur Stellungnahme und schreibt dann dem Verbraucher, aus aufsichtsrechtlicher Sicht bestehe keine Beanstandung. Wenn man etwas wolle, müsse man zum Zivilgericht.

**Instrumente des Kollektiven (Verbraucher-)Rechtsschutzes**

– Übersicht –

Abmahnung und Verbandsklage nach UKlaG I I I I	Abmahnung und Verbandsklage nach § 13 UWG	Gewinnabschöpfungsklage nach § 10 UWG	Musterklage nach KapAnlieger MusterVerfG	„Sammelklage“	Individualklage als Musterklage nach § 3 Nr. 8 RBerG
wg. AGB (§ 1 UKlaG)	wg. Wettbewerb	wg. Wettbewerb	wg. Kapitalanlage	wg. Diversa	wg. Diversa
Unterlassung	Unterlassung	Zahlung (an Fiskus)	Klärung Rechtsfragen (bindend für alle Kläger)	Feststellung + Zahlung + Unterlassung	Einziehung fremder oder abgetretener Forderungen
VZ	VZ	VZ	Verbraucher	Verbraucher oder VZ (Abtretung)	VZ

**Anmerkung:** Auch Anzeigen und Beschwerden beim Bundeskartellamt und bei den Landeskartellämtern kann zum Instrumentarium des koll. Rechtsschutzes gezählt werden (Beiladung der Verbraucherzentrale zum Verfahren möglich gemäß § 54 Abs. 2 Nr. 3 GWB).

**Erläuterung:**  
 Erste Reihe: Instrument  
 Zweite Reihe: Anwendungsbereich  
 Dritte Reihe: Klageziel  
 Vierte Reihe: Kläger