

**Berlin, Oktober 2008**

**Vertrauen der Verbraucher verspielt -  
Verantwortung im Finanzmarkt (wieder-) herstellen**

**Forderungspapier des  
Verbraucherzentrale Bundesverbandes**

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)  
Fachbereich Finanzdienstleistungen  
Markgrafenstraße 66  
10969 Berlin  
Tel.: 030 - 25 800 0  
Fax: 030 - 25 800 218  
[fdl@vzbv.de](mailto:fdl@vzbv.de)  
[www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)

1. **Entschädigung muss durchsetzbar sein: Wer den Schaden hat, darf nicht drauf sitzen bleiben**
2. **Klarheit zur Einlagensicherung: Einlagen müssen ultimativ geschützt sein**
3. **„Nährwertampel“ für Finanzprodukte: Schluss mit Intransparenz**
4. **Kein Markteintritt ohne Zulassung: Genehmigungspflicht für neue Produkte**
5. **Credere = Vertrauen: Kreditgeschäft verantwortlich gestalten**
6. **Wer Fehler macht, muss haften: Kein Freibrief für Manager**
7. **Gleiche Regeln für alle: Keine Extrawurst für den Graumarkt**
8. **Schweigen ist Silber, Reden ist Gold: Finanzaufsicht muss ihr Wissen teilen und sich dem Verbraucherschutz öffnen**
9. **„Leitzentrale für Verbraucher“: Erweiterung der Tätigkeit des Verbraucherzentrale Bundesverbandes und der Verbraucherzentralen**
10. **Guter Rat ist unabhängig: Verbraucherberatung stärken**
11. **Verbraucherbildung in die Lehrpläne: Finanzielle Bildung stärken**

## **Wie konnte es so weit kommen?**

**Ausgangspunkt** der gegenwärtigen Finanzmarktkrise war **unverantwortliches Handeln von kreditgebenden Finanzinstituten** gegenüber Immobilienkäufern in den USA. Zum einen wurden ihnen die Risiken des Kreditgeschäfts nicht ausreichend offengelegt, zum anderen wurden die Kredite an erkennbar bonitätsschwache Verbraucher vergeben. Beides verstößt gegen das Grundverständnis einer verantwortlichen Kreditvergabe. Hinzu kamen die intransparente Weitergabe der Kreditrisiken an die internationalen Finanzmärkte sowie hausgemachte Probleme in nationalen Märkten, etwa dem deutschen, was in der Summe weltweit die Stabilität der Finanzmärkte gefährdet.

Das **gegenwärtige Krisenmanagement der Politik blendet den Ausgangspunkt** der Krise leider **aus**. Der Verbraucherzentrale Bundesverband sieht es aber als **dringend erforderlich** an, das **verantwortliche Verhalten der Finanzbranche gegenüber den Verbrauchern zum Gegenstand des gegenwärtigen Krisenmanagements zu machen**. Der hierzu notwendige Schutz der Verbraucher ist für die Wiederherstellung der Finanzmarktstabilität eine nicht zu vernachlässigende Säule.

**Deutschland darf die Unterlassungen der Vergangenheit nicht fortsetzen.** Wir haben keine Lehren aus dem Schrottimobilienskandal der 1990er Jahre gezogen. Wir haben den Grauen Kapitalmarkt weiter wachsen lassen. Wir haben keine Leitplanken eingezogen, um den provisionsgestützten Vertrieb mit nicht bedarfsgerechten Finanzprodukten unattraktiv zu gestalten. Wir haben zu wenige Vorgaben für eine verbrauchergerechte Information über die Konditionen, Kosten und Risiken von Finanzprodukten gemacht. Diese Unterlassungen spitzen sich in der gegenwärtigen Krise zu.

**Wenn nicht jetzt, wann dann?** Deutschland muss spätestens jetzt die Finanzmarktprobleme umfassend und nachhaltig angehen. Mit dem **Finanzmarktstabilisierungsgesetz** wurde ein notwendiger Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens unter den Banken und zur Stabilisierung einzelner Banken geleistet. Was dieses Gesetz **nicht leisten kann und will**, ist die **Sicherstellung einer unmittelbar verbraucherorientierten Geschäftspolitik**, die auf Nachhaltigkeit ausgerichtet ist, sowie die Änderung von Vergütungssystemen im verbrauchernahen Vertriebsbereich. Die Bestimmungen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes zur Änderung der Geschäftspolitik der Banken greifen erst und nur dann, wenn der Staat Garantien gibt, Risiken aufkauft oder der Bank Kapital zugeführt wird. Zudem ist die Ausführungsverordnung zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz mit Soll- und Kann-Bestimmungen durchsetzt, so dass die Änderung der Geschäftspolitik nicht in jedem Einzelfall die zwingende Folge ist. So ist etwa vorgesehen, dass die Geschäftspolitik, deren Nachhaltigkeit und die Vergütungssysteme nicht zwingend zu ändern sind, sondern das betroffene Kreditinstitut zuvor eine eigene Überprüfung vornehmen darf.

Ein nachhaltiges Umdenken im Finanzmarkt, das alle Marktteilnehmer, also auch die Verbraucher einbezieht, ist jetzt genauso wichtig wie die Wiederherstellung des Vertrauens unter den Banken und muss daher mit derselben Priorität verfolgt werden. Die **Staatsgarantie für private Spareinlagen** ist ein **erster Schritt – weitere Maßnahmen müssen** nun schnellstmöglich **folgen**. Dies sind im Einzelnen:

### **1. Entschädigung muss durchsetzbar sein: Wer den Schaden hat, darf nicht drauf sitzen bleiben**

Die geltenden Beweislastregeln und die dreijährige Verjährungsfrist machen es geschädigten Verbrauchern kaum möglich, eine fehlerhafte Beratung nachzuweisen und Schadensersatzansprüche geltend zu machen. Die mangelnde Rechtsdurchsetzung funktioniert damit als Anreiz zu sorglosem Anbieterverhalten, bei dem Verbraucher unzureichend beraten und ihnen nicht bedarfsgerechte Finanzprodukte verkauft werden. Benötigt werden daher Regeln, die es Verbrauchern gestatten, ihre Ansprüche aus fehlerhafter Beratung durchzusetzen.

Dazu muss die auf drei Jahre begrenzte Verjährungsfrist auf die zivilrechtlich übliche **Verjährungsfrist von zehn Jahren** verlängert werden. Schäden offenbaren sich Verbrauchern oft erst nach Jahren, besonders bei komplexen Produkten mit langem Anlagehorizont. Hinzu kommt eine mühsame und zeitaufwendige Sammlung aller

relevanten Fakten. Außerdem können Verbraucher nur unter Hinzuziehung unabhängiger Experten ihr Prozess- und Kostenrisiko sorgfältig abwägen.

Darüber hinaus bedarf es der **Beweislastumkehr**, das heißt, der Berater beziehungsweise das Finanzinstitut hat den Nachweis zu führen, dass anleger- und anlagegerecht beraten wurde. Momentan trägt der Anleger alleine die Beweislast dafür, dass er falsch informiert beziehungsweise beraten wurde und dies ursächlich für den Erwerb des Anlageprodukts war. Die notwendige Beweislastumkehr müsste mit verbesserten und strengeren Regelungen zur Dokumentation des Beratungs- und Verkaufsgesprächs gegenüber dem Verbraucher einhergehen. Ausgangspunkt sollten die Dokumentationspflichten sein, die für den Vertrieb von Versicherungen gelten. Schließlich sollten die Finanzinstitute verpflichtet werden, ihre für den Sachverhalt einschlägigen Unternehmensunterlagen, wie E-Mail-Verkehr, interne Absprachen und Weisungen, Verträge etc. zumindest im Prozess vorzulegen.

Das Regelwerk, das dies ermöglichen würde, ist bereits als **Entwurf** in den wesentlichen Grundzügen fertig (wobei die Beweislastumkehr konsequenter zu regeln wäre). Es heißt **Kapitalmarkt-Informationshaftungsgesetz** und sollte bereits vor vier Jahren ins Kabinett. Damals hatte die Wirtschaftslobby Erfolg: Der Entwurf verblieb in der Schublade des Bundesfinanzministeriums.

Die Chance zur Rechtsdurchsetzung für Verbraucher hat einen bedeutsamen Nebeneffekt: Die Aussicht, **auch tatsächlich für fehlerhafte Beratung und fehlerhafte Leistungen eintreten zu müssen, fördert im hart umkämpften Wettbewerb Verantwortung.**

## **2. Klarheit zur Einlagensicherung: Einlagen müssen ultimativ geschützt sein**

Der von der Bundesregierung ausgesprochenen **Staatsgarantie** zur Sicherung der Einlagen deutscher Verbraucher bei deutschen Banken fehlt bislang die Verbindlichkeit. Daneben bestehen Auslegungsschwierigkeiten. Um die Garantie rechtlich durchsetzbar zu machen, bedarf es ihrer **Konkretisierung und gesetzlichen Verankerung.**

In **Deutschland** müssen die miteinander verzahnten **gesetzlichen und freiwilligen Sicherungssysteme der Banken und Sparkassen** nachweisbar krisenfest gemacht werden. Für alle Marktteilnehmer muss erkennbar und nachvollziehbar sein, dass Einlagen im Insolvenzfall einer Bank tatsächlich geschützt sind. Hierzu muss es **klare Regeln** geben, die die Finanzaufsicht überwachen können muss.

Als vertrauensbildende Maßnahme ist zudem gesetzlich zu regeln, dass der **EU-weit geregelte Mindestschutz unbefristet auf mindestens 100.000 Euro** und **ohne Selbstbehalt** angehoben und der **Auszahlungsanspruch innerhalb von wenigen Tagen** erfüllt wird.

Auch die **internationalen Verkehrsregeln** müssen neu justiert werden. Je mehr Finanzinstitute **grenzüberschreitend** tätig sind (wie die isländische Kaupthing-Bank in

Deutschland und ähnliche Institute in anderen Ländern), desto stärker ist darauf zu achten, dass die Einlagensicherungssysteme auch über die Grenzen hinweg effektiv funktionieren. Andernfalls stehen nicht nur die Verbraucher mit ihren Einlagen im Regen. Es hat auch den unerwünschten Markteffekt, dass sich Banken Regulierungssoasen aussuchen, von denen sie aus operieren. Schlupflöcher und Regulierungssoasen für Anbieter sind daher zu schließen. Im Übrigen ist ohnehin eine rasche internationale Vernetzung auf Regulierungs- und Aufsichtsebene dringend notwendig, um in zunehmend globalen Märkten die Übersicht zu behalten beziehungsweise erstmalig zu gewinnen.

### **3. ‚Nährwertampel‘ für Finanzprodukte: Schluss mit Intransparenz**

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 die Transparenz auf der Strecke bleibt. Wer nicht gut informiert ist, kann nicht gut entscheiden. Fehlende Vergleichbarkeit verhindert den Wettbewerb. Produkte werden komplexer statt einfacher. Und dort, wo Anlage- und Kostenrisiken verschleiert werden, sind kostspielige Fehlentscheidungen die Folge. Ein **verpflichtendes Label für Finanzprodukte** soll der Intransparenz ein Ende setzen. Diese auf einen Blick für Verbraucher erkennbare Verbraucherinformation soll alle Schlüsselinformationen wie Kosten, Verfügbarkeit und Risiken zum Produkt zusammenfassen. Ähnlich wie beim Energielabel für Haushaltsgeräte oder der Nährwertampel auf Lebensmitteln würden Verbraucher damit auch lernen, auf was es bei Finanzdienstleistungen ankommt.

### **4. Kein Markteintritt ohne Zulassung: Genehmigungspflicht für neue Produkte**

**Neuartige Finanzprodukte** müssen 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).

### **5. Credere = Vertrauen: Kreditgeschäft verantwortlich gestalten**

Eine unverantwortliche Kreditgeschäfts politik gegenüber U.S.-amerikanischen Verbrauchern war Ausgangspunkt der Finanzmarktkrise. Auch wenn der deutsche Finanzierungsmarkt grundsätzlich anders aufgestellt ist, haben **auch hier bedenkliche Praktiken** Einzug gehalten: Angefangen vom Kredithandel, mit dem man lästige, potentiell ausfallende Kunden aus dem Portfolio beseitigt, über hundertprozentige Baufinanzierungen bis hin zu revolvingierenden hochverzinsten Kreditkartenkrediten. Nicht zu vergessen die **Werbung mit Niedrigstzinsen**, die kaum einem Verbraucher offenstehen, unrealistische Bonitätseinschätzungen oder wucherisch überhöhte Rest-

schuldversicherungen zum Erhalt eines Kredits. Dabei bedeutet der lateinische Ursprung des Begriffs Kredit, credere, Vertrauen.

Verbraucher sind auch auf einen fairen Zugang zum Kredit angewiesen, vor allem in Zeiten drohender Liquiditätsklemmen. Ebenso brauchen sie eine faire Behandlung über die gesamte Vertragsdauer.

Ein **verantwortlich gestaltetes Kreditgeschäft** zeichnet sich daher insbesondere dadurch aus, dass Werbung nur mit realistischen Zinssätzen gestattet sein darf, die – wie beispielsweise in Großbritannien – zwei Drittel der Verbraucher offenstehen müssen. Verbraucher sind aktiv und konkret, das heißt so objektiv und individuell wie möglich, über das Ergebnis ihrer Bonitätsbewertung zu informieren. Es darf keine Abhängigkeit zwischen dem Erhalt eines Kredits und dem Abschluss einer Kreditausfallversicherung geben – hierfür muss der Kreditgeber beweispflichtig sein.

Die Kreditvermittlung ist analog zur Versicherungsvermittlung zu regeln. Das heißt, **Kreditvermittler** müssen sich registrieren lassen, einen Befähigungsnachweis erbringen und den Abschluss einer angemessenen Berufshaftpflichtversicherung belegen. Die Vergütungssysteme müssen neu geordnet werden. Eine Priorisierung hoher Abschlussprovisionen muss der Vergangenheit angehören; Provisionen müssen offengelegt werden und den langfristigen Erfolg des Vertrages einbeziehen. Es muss ein ökonomischer Anreiz zur verantwortlichen Entscheidung gesetzt werden.

## 6. Wer Fehler macht, muss haften: Kein Freibrief für Manager

Privatanleger müssen wirksam vor groben Managementfehlern und Kursrückgängen in Folge fehlerhafter oder unterlassener Kapitalmarktinformationen geschützt werden. Hierzu muss die **persönliche Haftung von Leitungsorganen**, besonders die von Vorständen und Aufsichtsräten, geregelt werden. Die Einführung einer persönlichen, den Manager selbst treffenden Haftung bei falschen oder unterlassenen Kapitalmarktinformationen hätte eine wichtige abschreckende Wirkung und würde als vertrauensbildende Maßnahme das Verantwortungsbewusstsein und die Sorgfalt von Leitungsorganen im Hinblick auf Informationen an den Kapitalmärkten stärken. Auch dies stand bereits im **Entwurf des Kapitalmarkt-Informationshaftungsgesetzes**.

## 7. Gleiche Regeln für alle: Keine Extrawurst für den Graumarkt

In Folge einer unzureichenden staatlichen Kontrolle ist der Graue Kapitalmarkt ein Tummelplatz für unseriöse Anbieter. Die gesetzliche Beschränkung der Aufsicht auf die bloße Kontrolle der Vollständigkeit der Verkaufsprospekte greift viel zu kurz. Auch der Graumarkt muss **vollständig der Bundesaufsicht unterstellt und mit klaren Verhaltens- und Haftungsregeln versehen werden**. Alle Finanzmarktprodukte und Anbieter müssen prinzipiell der staatlichen Kontrolle und spezifischen Produktanforderungen unterliegen. Auch die Zersplitterung der Aufsicht über die Vermittler passt schon lange nicht mehr, da sie zum großen Teil alle Finanzprodukte – Anlagen, Versicherungen, Kredite – aus einer Hand verkaufen.

## 8. Schweigen ist Silber, Reden ist Gold: Finanzaufsicht muss ihr Wissen teilen und sich dem Verbraucherschutz öffnen

Durch die Verschwiegenheitspflicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) haben Verbraucher keine Möglichkeit, die bei der Behörde vorliegenden Informationen zu einem Schadensfall zu erhalten. Eine faire Informationslage, die es dem Anleger ermöglicht, sich ein korrektes Bild von der Rechtslage zu verschaffen, um seine Schadensersatzansprüche geltend zu machen, sieht anders aus. Die BaFin muss ihre **Prüfberichte öffentlich, zumindest prozessöffentlich machen**. Es ist unhaltbar, dass Anleger Prozesse verlieren, obwohl die von ihnen behaupteten Fakten durch interne Prüfberichte der BaFin belegbar wären, welche die Banken im Prozess bislang ohne Weiteres bestreiten können. Außerdem muss die Aufsicht den **Auftrag erhalten, die Öffentlichkeit zu warnen**, wenn ihr Erkenntnisse über Missstände und gravierendes Fehlverhalten von Anbietern vorliegen.

Abschließend muss die BaFin **aktiv die Interessen aller Marktteilnehmer, auch die der Verbraucher, wahrnehmen** können. Eine solche Ausdehnung des Aufgabenbereiches erweitert die Eingriffsmittel der Finanzaufsicht und stärkt ihre Durchsetzungskraft.

## 9. ‚Leitzentrale für Verbraucher‘: Ausweitung der Tätigkeit des Verbraucherzentrale Bundesverbandes und der Verbraucherzentralen

Die Entwicklung der Finanzmarktkrise verdeutlicht, dass es sich nicht allein um eine Krise der Finanzinstitute handelt, sondern gleichermaßen um eine Krise der Verbraucher. Diese werden bislang unzureichend bis gar nicht als Akteur am Finanzmarkt geschützt. Als effektive Krisenprävention und zur Wiederherstellung des Vertrauens der Verbraucher in die Finanzmärkte müssen die **Verbraucherinteressen** hier künftig **deutlich gestärkt werden**. Wir benötigen eine **effektive Marktkontrolle und Verbrauchervertretung gegenüber Politik, Aufsicht, Finanzwirtschaft und Öffentlichkeit**. Diese Vertretung sollte dem Verbraucherzentrale Bundesverband und den Verbraucherzentralen durch eine entsprechende Institutionalisierung und Finanzierung übertragen werden.

Hierzu sind ihre Zuständigkeiten so auszubauen, dass unter ihrem Dach eine neue Einheit aufgebaut wird, deren Ziel es ist, eine am Verbraucher orientierte Marktbeobachtung und -kontrolle zu implementieren. Zu ihren Aufgaben würde gehören:

- den Markt und das Verhalten am Markt **zu beobachten und zu bewerten** (zum Beispiel das Verhalten der Anbieter und des Vertriebs, der Effizienz von Produkten, der Produktinformation und -verständlichkeit) sowie Schwachstellen und Ineffizienzen zu dokumentieren. Zur Qualitätskontrolle würden die fortlaufende Überwachung der Einhaltung der Informationspflichten und die Überprüfung von Verkaufs- und Vertragspraktiken, zum Beispiel mit Hilfe des Mystery Shopping, gehören. Daneben werden aktiv Verbraucherbeschwerden aufgenommen und verfolgt.

- Gegenüber der Politik, der Aufsicht, der anbietenden Wirtschaft und der Öffentlichkeit auf Fehlverhalten **aufmerksam zu machen und zur Abhilfe aufzufordern** (durch Aufrufe, Öffentlichkeitsarbeit, Petitionen, aber auch der Möglichkeit, nach dem britischen Modell des Supercomplaint die Finanzdienstleistungsaufsicht in einem verbindlichen Verfahren zur Tätigkeit zu zwingen, wenn die Interessen der Verbraucher in einem Markt erheblich beeinträchtigt sind). Daneben werden entsprechende Lösungsansätze zur Missstandsbehebung entwickelt und eingefordert.
- **Zu handeln**, wenn keine disziplinierende Wirkung am Markt festzustellen ist, zum Beispiel mit Mitteln des kollektiven Rechtsschutzes, um schädliche Marktpraktiken zu unterbinden.

Als weitere Aufgaben bieten sich die Beauftragung von Verbraucherschutz und die Entwicklung und Implementierung bundesweiter Instrumente zur Verbraucheraufklärung und -beratung im Finanzmarkt an.

## 10. Guter Rat ist unabhängig: Verbraucherberatung stärken

Die anbieterunabhängige Verbraucherberatung in Finanzdienstleistungsfragen muss rasch und umfassend in der Fläche ausgebaut werden. Verbraucher sind bei ihren Finanzentscheidungen und ihrer Produktauswahl zur Altersvorsorge oder Geldanlage, zur Risikoabsicherung und zur Finanzierung auf unabhängigen Rat angewiesen, den die Verbraucherzentralen zu Fragen der richtigen Wahl einer Versicherung, geeigneter Geldanlagen und passender Produkte zur Altersvorsorge anbieten. Diese Finanzberatung stellt eine am individuellen Bedarf orientierte Beratung frei von eigenen Interessen dar, wohingegen die vermeintlich kostenfreie ‚Beratung‘ der Finanzinstitute oder -vermittler systembedingt und aufgrund der starken Produkt- und Verkaufsorientierung ganz anders strukturiert ist.

Obwohl die **anbieterunabhängige Beratung in den Verbraucherzentralen unter Verbrauchern seit jeher hohes Ansehen und Vertrauen** genießt, fehlen die Mittel für eine bedarfsgerechte Aufstockung der personellen Kapazitäten. Bei akuten Problemsituationen verlängern sich die Wartezeiten unter den gegebenen Umständen noch einmal deutlich. Dieser Zustand ist für Verbraucher nicht länger zumutbar. **Jeder Verbraucher muss Anspruch auf einen raschen Zugang zu unabhängigem Rat haben.**

## 11. Verbraucherbildung in die Lehrpläne: Finanzielle Bildung stärken

Bildungslücken und fehlende Handlungskompetenzen in Finanzfragen können gravierende individuelle, soziale und gesamtwirtschaftliche Folgen haben. **Konsum- und Wirtschaftskompetenz** müssen durch effektive Bildungsprogramme verbessert werden. Hierzu soll die Finanz- und Wirtschaftsbildung **verpflichtend in den Lehrplänen der Schulen** verankert und besonders auch das praktische, handlungsorientierte Wissen gefördert werden. Vor allem die **Schulbücher** sind auf ihre Praxisrelevanz zum Aufbau finanzieller Bildung hin **anzupassen**. In einem weiteren Schritt sind die **Angebote in der Erwachsenenbildung** auszubauen.