WISO direkt

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Verbraucher auf Augenhöhe

Ein Finanzmarktwächter zur Stärkung der Marktteilnehmer

Carsten Sieling, Kerstin Tack¹

Auf einen Blick

Verbraucherinnen und Verbraucher sind auf dem Finanzmarkt als Anlegerinnen und Anleger allzu oft überfordert und werden von der Finanzaufsicht allein gelassen, die derzeit nur ein spezielles Mandat zur Überwachung der Stabilität der Finanzinstitute hat. Die Finanzkrise hat aber einmal mehr gezeigt, dass es unabhängiger Institutionen bedarf, die den Markt aus dem Fokus der Verbraucherinnen und Verbraucher systematisch nach Fehlentwicklungen untersuchen und Missstände präventiv aufspüren. Die Antwort auf diese Herausforderung ist das Marktwächterkonzept.

Brauchen wir den marktkonformen Verbraucher oder den verbraucherkonformen Markt? Diese Frage ist unverändert aktuell. Denn Missstände auf dem Finanzmarkt schaden den Verbraucherinnen und Verbrauchern. Diese schmerzhaft Erfahrung mussten viele von ihnen im Zuge der Finanzmarktkrise machen. Sie wurden schlecht oder falsch beraten und in Finanzprodukte gedrängt, die weder ihrer wirtschaftlichen noch ihrer sozialen Situation entsprachen.

Die Produktvielfalt zur Kapitalanlage und insbesondere auch zur privaten Alterssicherung hat eine Komplexität erreicht, die der Einzelne kaum noch überblicken kann. Ein zusätzliches Informationsangebot darauf ist nicht mehr die richtige Antwort. Denn ab einem gewissen Grad der Komplexität ist es den durchschnittlichen Verbraucherinnen und Verbrauchern schlicht nicht mehr möglich, die Informationsflut zu bewältigen.

Längst unterläuft die Masse der Produkte die individuelle Entscheidungsfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher. Täglich werden Dutzende neue Finanzprodukte von Finanzmathematikern in den Banken ausgetüftelt, gibt es allein knapp eine Million Zertifikate, die in Deutschland den Anlegerinnen und Anlegern landauf, landab zum Verkauf angeboten werden. Längst wird vorausgesetzt, dass

„Forward Rate Agreement“, „Cross Currency Swaps“ oder „Indexfutures“ zum selbstverständlichen Produktuniversum gehören, mit dem sich Konsumenten auseinander setzen sollten, zum Beispiel um auf das erträumte Wohneigentum zu sparen. Selbst optimale Beratung garantiert nicht mehr das optimale Produkt.

Auch die politisch gewollte Liberalisierung zwingt die Anlegerinnen und Anleger dazu, ihr Geld gewinnbringend auf den Finanzmärkten anzulegen: Wo die gesetzliche Rente nicht mehr ausreicht, bleibt nur der Weg mit dem Sparstrumpf zur Bank. Dort wird dann allzu oft darauf vertraut, dass auch der Wert eines Aktienfonds nur den Weg nach oben kennt und aus „kürzeren Schwächephasen des Marktumfeldes“ nicht plötzlich das sicher geglaubte Einkommen im Rentenalter verloren geht.

Auf dem Feld der Regulierung sieht es nicht anders aus. Auffällig ist ein nicht integriertes Nebeneinander von Einzelstandards sowie von großen Bereichen, in denen weder legislative noch nichtlegislative Rahmenbedingungen bestehen. Der Grad der Regulierung liegt weit unter dem, was beispielsweise für das Handwerk oder auch die Schuldnerberatung verlangt wird.² Vereinzelt politische Initiativen versprechen nur scheinbar Abhilfe: Die vom Gesetzgeber z.B. im Versicherungsvertragsgesetz vorgeschriebene Beratungspflicht und die Einführung von Produktinformationsblättern haben die Situation nicht nachhaltig verbessert. Die Produktinformationen sind nicht standardisiert, oft kompliziert formuliert und derart dargestellt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher abgeschreckt werden, sie zu lesen. Im Streitfall kann so das aus Gründen der Transparenz und Klarheit für den Verbraucher eingeführte Produktinformationsblatt sogar zu Nachteilen führen. Die Regelungen zur Offenlegung von Provisionen der Vermittler sind unzureichend, kollektive Rechtsdurchsetzung in Deutschland nach wie vor kompliziert und nur sehr eingeschränkt möglich.

Längst ist das alles kein Randphänomen mehr. Es geht auch nicht nur die Menschen an, die

über größeres Vermögen verfügen. Im Gegenteil: Gerade Menschen mit wenig Geld sind betroffen: Je weniger Kapital vorhanden ist, um so höher sind die proportionalen Vermögensverluste durch schlechte Beratung. Damit hat das Verhältnis von Anbieter und Verbraucher auf dem Markt auch eine starke sozialpolitische Dimension.

Diagnose: Der Markt dominiert die Verbraucherinnen und Verbraucher. Gibt es einen Weg heraus?

Marktprobleme, die eine Benachteiligung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit sich bringen, bedürfen häufig eines regulativen Eingriffes. Der politische Reflex, z. B. durch Gesetz passgenaue Lösungen für neu aufkommende Probleme anzubieten, ist per se vielversprechend, in der Realität aber häufig wenig flexibel und sehr zeitintensiv. Zu schnell reagiert der Markt auf staatliche Eingriffe mit immer neuen Mechanismen, die stets ein Mehr an Komplexität mit sich bringen. Umso mehr bedarf es eines Instrumentes, welches der Nachfrageseite auf Augenhöhe zur Seite steht und im Bedarfsfall Position beziehen kann.

Zugrunde liegt dem unsere Vorstellung der Marktwirtschaft als solcher eines Marktes der Vielen gegenüber einem elitären Marktplatz der Wenigen.³ Nur wenn sichergestellt ist, dass Einzelinteressen auch auf Nachfrageseite gebündelt vertreten werden, ist die Augenhöhe zwischen Angebots- und Nachfrageseite gesichert.

Auch die heutige zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit hat das Problem mittlerweile erkannt. Es gibt inzwischen verschiedene verbraucherpolitisch orientierte Vereine und Verbände. Sie alle haben Kontakt zu Verbraucherinnen und Verbrauchern und beraten diese bei Problemen. Die Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. bündelt diese Kontakte und bietet daher die ideale Kommunikationsplattform. Eine Kommunikationsplattform, die im realen Leben die Kontakte mitbringt und über die nötigen Kenntnisse verfügt, um Missstände aufzudecken.

Marktwächter: schnüffeln, bellen, beißen

Doch wie ist die Marktmacht der Verbraucherinnen und Verbraucher institutionell zu stärken? Wie können Anlegerinnen und Anleger ein großes Stück mehr auf Augenhöhe mit der Finanzbranche agieren? Um die bestehenden Probleme nachhaltig zu lösen, reicht es nicht aus, auf geltendes Recht hinzuweisen und die Missbrauchskontrolle den Gerichten zu überlassen. Daneben muss eine Institution installiert werden, die präventiv Missstände aufspürt. Die Antwort darauf gibt das Konzept des Finanzmarktwächters.

Marktwächter sind – staatlich beauftragte – unabhängige zivilgesellschaftliche Verbraucherschutzorganisationen wie die Verbraucherzentralen, die zusätzlich finanziell ausgestattet werden, um über die Möglichkeiten staatlicher Verbraucherpolitik hinaus, für die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher eintreten zu können. Die Marktwächter sollen den Markt im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher beobachten, unlautere Praktiken aufspüren, Hinweise systematisch erfassen und Missstände an die Aufsicht weitergeben. Eine staatlich finanzierte Stelle, die Marktverhalten beobachtet und Marktverfehlungen meldet, ist insbesondere dann von besonderer Relevanz, wenn die Aufsicht dies nicht leisten kann, weil sie hierzu zu weit entfernt vom Verbraucher angesiedelt ist.

Der Marktwächter erlangt auf diesem Weg nicht nur Missstandsmeldungen, sondern auch Best-practice-Erfahrungen. Eine systematische Erfassung der Hinweise von Verbraucherinnen und Verbrauchern ist dabei wichtig. Die Finanzaufsicht ist mit einer solchen Informationsflut überfordert. Umso wichtiger ist es, in der zwischengeschalteten Instanz des Finanzmarktwächters eine selektive Kommunikationszentrale zwischen Verbrauchern und Aufsicht zu installieren. Die Verbraucherzentralen bieten mit ihrem Netz von Beratungsangeboten vor Ort die infrastrukturelle Voraussetzung zur Übernahme einer solchen Aufgabe.

Der Finanzmarktwächter muss weiter mit Initiativrechten gegenüber den Aufsichtsbehörden ausgestattet werden. Das kann zum Beispiel die Meldung etwaiger Unstimmigkeiten sein, über die dann die Aufsichtsbehörde bescheiden muss.

Um den Finanzmarktwächter zur echten, unabhängigen Kommunikationszentrale auszubauen, bedarf es darüber hinaus einer Erweiterung des Onlineangebotes. Insbesondere bedarf es der Möglichkeit für Verbraucherinnen und Verbraucher zu einer qualifizierten Information und zur Offenlegung von missverständlichen Darstellungen nach dem Vorbild der Plattform *www.lebensmittelklarheit.de*.

Durch Abmahnungen und Unterlassungsklagen helfen die Marktwächter schließlich, Verbraucherinteressen am Markt besser durchzusetzen. Damit sich unseriöse Geschäftspraktiken nicht lohnen, sollen die Marktwächter zu Unrecht erlangte Gewinne zugunsten der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz abschöpfen. Die hierfür erforderlichen Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes müssten dazu ebenfalls gestärkt werden. Auch Bußgelder aus Kartellrechtsverfahren sollen in die Stiftung fließen.

Europa ist längst weiter

Gibt es mit der BaFin nicht eigentlich eine etablierte Finanzaufsicht in Deutschland, die diese Aufgaben übernehmen kann? Die BaFin ist vor allem für die Solvenzaufsicht der Kreditinstitute zuständig. So kümmert sie sich um Eigenkapitalquoten oder die Einhaltung der Vorgaben des Geldwäschegesetzes und die Berichtspflichten der Banken. Doch nicht einmal alle Anbieter und Produkte unterliegen ihrer Aufsicht. Diese wird für Vermittler, Makler und Berater des Versicherungsbereiches sowie die entsprechenden Akteure des Finanzanlagebereichs durch die kommunalen Gewerbeämter ausgeführt, die zu einer überregionalen Missstandskontrolle nicht in der Lage sind. Denn in Deutschland gibt es allein 7.000 Gewerbeämter, die normalerweise für die Gaststättenaufsicht oder Standgenehmigungen für Wochenmärkte

sorgen. Finanzfragen sind nicht ihre Kernkompetenz. Die Probleme sind offensichtlich, dennoch will die schwarzgelbe Bundesregierung hier weiter nichts tun.

Auch der jüngste Gesetzentwurf der Bundesregierung⁴ in Sachen Finanzaufsicht enthält diesbezüglich keinerlei Verbesserungen. Es bleibt also auf absehbare Zeit dabei, dass die BaFin allein die Banken im Blick hat und niemand die Verbraucherinnen und Verbraucher. Dabei wäre es verhältnismäßig einfach, das Aufsichtsinteresse der BaFin auf jene Verbraucherinteressen zu lenken, die massiv verletzt werden. Der Finanzmarktwächter kann die Spreu vom Weizen trennen und dafür sorgen, dass einzelne Fehlentwicklungen vor Gericht landen, während häufig auftretende oder strukturelle Probleme einer generellen Lösung zugeführt werden. Eben diese Trennung würde den Bürokratieapparat der Finanzaufsicht überlasten und wird deshalb an die „Verbrauchervertretung“ Finanzmarktwächter ausgelagert.

Natürlich wird auch ein Marktwächter allein nicht genügen, das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der einen Seite und den Anbietern auf der

anderen Seite zu beseitigen. Deshalb braucht es einen ganzen Katalog von weiteren Maßnahmen: die Stärkung der Honorarberatung als echte Alternative zur provisionsgesteuerten Beratung, maximale Transparenz bei der Vermittlung und Beratung oder Produktverbote für besonders komplexe oder risikoreiche Produkte. Schließlich wird auch die BaFin selbst nicht an strukturellen Veränderungen vorbeikommen: Auf europäischer Ebene ist der kollektive Verbraucherschutz Teil der Aufsichtsziele der European Supervisory Authorities (ESAs). Für die BaFin fehlt eine vergleichbare Regelung bis heute. Deutschland fällt damit regulatorisch hinter das Niveau der europäischen Aufsichtsregeln. Hier besteht Nachholbedarf.

Der Finanzmarktwächter aber soll künftig der dynamische Kern der Verbraucherpolitik sein, der die Verbraucherinteressen mit den Anbieterinteressen auf Augenhöhe katapultiert. Auch das ist nur ein erster Schritt: Mit den Feldern Energie, Gesundheit und digitale Welt warten bereits die nächsten Sektoren, für die das Konzept von Marktwächtern sinnvoll ist.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher können nicht mehr warten.

1 Dr. Carsten Sieling, MdB, ist Mitglied im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages und Mitglied im Parteivorstand der SPD.

Kerstin Tack, MdB, ist Mitglied im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages.

2 Habschick, Marco; Evers, Jan; Krüger, Ulrich: Anforderungen an Finanzvermittler – mehr Qualität, bessere Entscheidungen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hamburg 2008: 9.

3 Gabriel, Sigmar; Steinmeier, Frank-Walter; Steinbrück, Peer: Warum wir die Soziale Marktwirtschaft brauchen, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 1.4.2012: 3.

4 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht auf Bundestags-Drs. 17/10040.