

Jürgen Gros versus Klaus Müller

Verbraucherschutz: Bremse oder belebendes Element der deutschen Bankenbranche?

Verbraucherschutz ist ein hohes Gut. Auf diese Formel könnten sich Jürgen Gros als Bankenvertreter und Klaus Müller als Verbraucherschützer sicher einigen. Aber während der Präsident des Genossenschaftsverbandes Bayern bei der Umsetzung vieler Regelungen des Verbraucherschutzes mehrmals unter Bezugnahme auf den Sachverständigenrat einen unverhältnismäßig hohen Aufwand für die Banken registriert und als kontraproduktiv einstuft, wirbt Klaus Müller von der Verbraucherzentrale für einen offensiven Umgang mit den Chancen des Verbraucherschutzes und der stärkeren Orientierung der Marktbearbeitung an der Kundenzufriedenheit. (Red.)

„Mehrwert für Konsumenten schaffen“

Jürgen Gros

Vom Kaffeevollautomaten über den Kindersitz bis hin zum Rasierapparat – heutzutage wird nahezu alles und jedes getestet. Auch die Anlageberatung bei Kreditinstituten wird regelmäßig unter die Lupe genommen: Gehen die Bankmitarbeiter auf die persönliche Situation des Kunden ein? Wird das vorgeschriebene Protokoll ausgehändigt?

Viel Regulatorik rund um den Verbraucher

Viel ist in den letzten Jahren an Regulatorik rund um Verbraucher aufgebaut worden. Wer es wagt, nach der Sinnhaftigkeit dieser Vorschriftenflut zu fragen, macht sich verdächtig, es mit Verbraucherschutz nicht so ernst zu nehmen.

Über diesen Verdacht erhaben sind allerdings die fünf Wirtschaftsweisen. Der Tag, an dem sie jährlich ihr Gutachten zur wirtschaftlichen Entwicklung präsentieren, ist wie ein TÜV-Termin für die deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Was funktioniert? Was gehört ausge-

tauscht oder repariert, damit der Konjunkturmotor rund läuft?

Auch der im November 2017 vorgelegte Jahresbericht enthält auf 458 Seiten einige Mängelhinweise. Einer davon findet sich auf Seite 231.¹⁾ Die Regulierung des Finanzsektors gehöre regelmäßig und umfassend evaluiert, „um ineffektive Regulierungen zu identifizieren und gegebenenfalls abzuschaffen“, schreibt der Sachverständigenrat. Vor allem der finanzielle Verbraucherschutz sollte nach Ansicht der Wirtschaftsexperten endlich auf den Prüfstand.

Damit spätestens an dieser Stelle keine Missverständnisse aufkommen: Der Schutz von Verbrauchern ist ein hohes Gut. Er soll Privatpersonen vor Irreführung und Täuschung durch schwarze Schafe bewahren. Doch angesichts der Flut von neuen Vorschriften muss es ideologiefrei und im Sinne des Verbraucherinteresses erlaubt sein zu fragen: Schützen all diese Regeln wirklich den Verbraucher? Oder lassen sie den Konsumenten nur zu oft ratlos zurück, weil ihn

die Masse der gesetzlich verlangten Informationsschreiben schlicht überfordert? Angesichts der mittlerweile vielfältigen Aufklärungs- und Dokumentationspflichten für Bankgeschäfte treffen die Wirtschaftsweisen mit ihrer Forderung nach einem Regulierungsscheck den Nagel auf den Kopf. Auch wenn es Verbraucherschützer ungerne hören: Viele der Vorschriften verursachen einen enormen Aufwand, stiften für den Verbraucher aber allenfalls überschaubaren Mehrwert.

Unverhältnismäßige Dokumentationspflichten

Ursprünglich von der Politik als Hilfestellung gedacht, begraben unverhältnismäßige Dokumentationspflichten Bankkunden heute nur zu oft unter einem Berg Papier. Finanzinstitute berichten immer häufiger, dass sich mehr und mehr Kunden über die schiere Flut von Dokumenten beschweren und deren Sinnhaftigkeit infrage stellen. Jüngstes Beispiel: die neue EU-Finanzmarkttrichtlinie MiFID2. Noch bevor die Vorgaben zur Wertpapierberatung am 3. Januar 2018 überhaupt in Kraft getreten sind, haben Bankkunden einen MiFID-2-Beipackzettel von rund drei Dutzend DIN-A4 Seiten



erhalten. Zukünftig sorgen die neuen Regeln dafür, dass bei jeder Anlageberatung stapelweise zusätzliche Produkt- und Kosteninformationen zur Beratungsdokumentation verteilt werden – von einer Geeignetheitserklärung über eine Aufstellung der Produktkosten bis hin zu Basisinformationsblättern mit Informationen zu den Risiken eines Anlageprodukts. Und mit der neuen EU-Richtlinie zum Versicherungsvertrieb IDD wird es dem Verbraucher beim Versicherungskauf ähnlich ergehen.

Eine weitere Nebenwirkung von überzogenem Verbraucherschutz: Es wird für die Konsumenten zunehmend schwieriger, sich in Fragen der Geldanlage beraten zu lassen. Bisher galt: Egal ob Fondskauf oder Abschluss einer Versicherung – bei Finanzfragen vertrauen viele Kunden ihrer Hausbank. Doch die beschriebenen Dokumentations-, Informations- und Aufklärungspflichten machen nicht nur den Kunden das Leben schwer. Durch die Regulierungsflut wird die Wertpapierberatung für manche Regionalbanken zum Draufzahlgeschäft.

Regulatorisch bedingter Rückzug aus der Wertpapierberatung

MiFID 2 sorgt beispielsweise dafür, dass Banken alle telefonischen Kundengespräche aufzeichnen und archivieren werden. Auch persönliche Gespräche müssen vom Bankberater akribisch mitnotiert werden. Das frisst wertvolle Zeit für die Beratung und kostet viel Geld. Laut einer Studie der Goethe-Universität Frankfurt müssen alleine die Genossenschaftsbanken in Deutschland für zusätzliche Informations- und Dokumentationspflichten in der Anlageberatung jedes Jahr rund 100 Millionen Euro aufwenden.²⁾ Die Folge: Es droht ein regulatorisch bedingter Rückzug insbesondere von kleineren Kreditinstituten aus der Wertpapierberatung. Ist das im Sinne des Kunden?

Endgültig Geschichte wäre die flächendeckende Beratung bei Finanzdienstleistungen, wenn sich Verbraucherschützer mit ihrer Forderung nach einem Provi-

sonsverbot durchsetzen. Denn ohne die abschlussbasierte Beratungsvergütung stünden viele Bankkunden im Regen. Die Alternative einer Honorarberatung können und wollen sich viele nicht leisten. Das wird nicht zuletzt in Großbritannien deutlich, wo seit 2013 ein Provisionsverbot gilt. Mit weitreichenden Folgen: Viele Bürger mit geringem Einkommen erhalten gar keine Beratung mehr. Ist das erstrebenswert?

Praxis schlägt hier klar Ideologie. Und deshalb sollte eine Diskussion darüber geführt werden, welche Maßnahmen Beratungsqualität verbessern und welche sie abschaffen. Die Forderung nach einem Provisionsverbot zählt klar zu Letzterem. Zumal gerade mit MiFID 2 die Rechte der Verbraucher bei der Provisionsberatung gestärkt werden: Für den Kunden ist in Zukunft klar ersichtlich, welche Provisionen sein Bankberater erhält.

Verbraucherschutz und Regulatorik im besten Sinne zu verbinden ist nicht trivial. Werden die falschen Maßnahmen ergriffen, kann das den Konsumenten erheblich schaden. Trauriges Beispiel ist die missglückte Umsetzung der EU-Wohnimmobilienkreditrichtlinie in Deutschland: Verbraucherschützer priesen sie als Schutz gegen die Überschuldung von Kreditnehmern an, doch die Vorschriften schossen so weit übers Ziel hinaus, dass plötzlich viele Immobilienkäufer als nicht mehr kreditwürdig galten. Die Folge: Vor allem junge Familien bekamen keine Wohnbaufinanzierung mehr. Ältere Menschen konnten die eigene Immobilie nicht mehr als Kreditsicherheit nutzen, um damit Umbauten für altersgerechtes Wohnen vorzunehmen. Nur die massive mediale Berichterstattung und der Einsatz von Verbänden bewirkten im Frühjahr 2017 eine Korrektur des Gesetzgebers.

Debatte um zeitgemäßen Verbraucherschutz

Diese Beispiele zeigen: Deutschland braucht dringend eine Debatte darüber, wie ein zeitgemäßer Verbraucherschutz gestaltet sein müsste. Worauf sollten politische Entscheider achten, wenn sie Ver-



Foto: GVB e.V.

Dr. Jürgen Gros



Präsident, Genossenschaftsverband Bayern, München

brauchern helfen wollen? Drei Aspekte scheinen für die Diskussion hilfreich.

Erstens muss die Politik anerkennen, dass eine vertrauensvolle Beratung der beste Verbraucherschutz ist. In der Vergangenheit bedeutete Verbraucherschutz vor allem mehr Informationen für Kunden und striktere Vorschriften für Banken. Dabei haben Verbraucherschützer und politische Entscheider das Wichtigste aus den Augen verloren: Das Vertrauen zwischen Kunde und Berater. Darauf basieren Finanzgeschäfte. Bankmitarbeiter erarbeiten es sich durch eine faire Beratung und persönliche Nähe. Die zunehmenden Dokumentations-, Informations- und Aufklärungspflichten belasten dieses Vertrauensverhältnis. Deshalb sollte künftig bei Gesetzesvorhaben intensiv gefragt werden: Wie wirkt sich die geplante Maßnahme auf dieses Vertrauensverhältnis aus?

Zweitens müssen Verbraucherrechte auch im Internet angemessen geschützt werden. Egal ob Zahlungsverkehr, Geldanlage oder Ratenkredite, viele Verbraucher nutzen heute nicht nur klassische Banken, sondern auch Onlinedienste. Vergleichsportale zum Beispiel beeinflussen

Millionen von Menschen bei der Wahl einer Versicherung oder eines Kredits. Für Nutzer ist aber kaum ersichtlich, wie die Ranglisten erstellt werden. Es sind Zweifel angebracht, dass immer das beste Angebot angezeigt wird. Oder die neue EU-Zahlungsdiensterichtlinie PSD 2: Früher waren die Kontodaten der Kunden durch das Bankgeheimnis grundsätzlich geschützt. Die PSD 2 ändert das schlagartig. Fintechs haben jetzt Zugriff, wenn Nutzer nicht ganz genau aufpassen. Aber wer klärt sie über die Gefahren auf? Und was passiert mit den Daten bei oftmals laxen Datenschutzversprechen der Onlineanbieter? Eine zeitgemäße Verbraucherschutzpolitik muss das aufgreifen und den Verbraucher auch in der digitalen Welt schützen.

Drittens ist guter Verbraucherschutz auch immer Sparschutz. Im Finanzwesen ist der Verbraucher nicht nur Anleger, Versi-

cherter oder Kreditnehmer, sondern auch Sparer. Das gilt erst recht heutzutage: In der Niedrigzinsphase lassen viele Verbraucher ihr Geld auf dem Girokonto liegen, anstatt es anzulegen. Dieser Schutz ist aber gefährdet: Die EU-Kommission will eine gemeinsame europäische Einlagensicherung einführen. Im Notfall müssten dann deutsche Bankkunden für die Einlagen in anderen Mitgliedsstaaten haften. Ein Risiko für Verbraucher, das Verbraucherschützer bis dato nicht auf der Agenda haben. Eine zeitgemäße Verbraucherschutzpolitik sollte klare Kante zeigen – gegen eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung.

Regulierungsscheck erforderlich

Eine kritische Bestandsaufnahme des Erreichten zeigt: Verbraucherschutzvorschriften dienen leider nicht immer dem

Interesse der Konsumenten. Mitunter schaden sie ihnen sogar. Wie von den Wirtschaftsweisen vorgeschlagen, braucht es daher dringend einen Regulierungsscheck. Zum Beispiel in Form einer Auswirkungsstudie, die analysiert, was die Maßnahmen der letzten Jahre tatsächlich gebracht haben, inwieweit sie wirklich den Kunden nutzen und wo nachjustiert werden muss. Die künftige Bundesregierung sollte sich diesen Vorschlag zu eigen machen, um die TÜV-Tauglichkeit des finanziellen Verbraucherschutzes herzustellen.

Fußnoten

- 1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten, Wiesbaden 2017
- 2) Hackethal, Andreas und Inderst, Roman: Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Frankfurt 2015

„Banken sollten neue Regulierung als Chance betrachten“

Klaus Müller

Nie waren Verbraucherinnen und Verbraucher am Finanzmarkt besser geschützt als heute – sei es am Bankschalter, beim Kauf von Versicherungen oder beim Bezahlen im Internet. Wer auf die Anzahl und Detailtiefe neuer Regelungen zum Kundenschutz schaut, mag schnell einem solchen Fehlschluss unterliegen.

Detaillierte Anleitung zur Durchführung einer Beratung

Tatsächlich ist es bereits eine Herausforderung, Inhalt und Zielsetzung einschlägiger Verbraucherschutzgesetze wiederzugeben. PAD, PSD, IDD, MiFID 2, PRIIPS, GDPR sind nur einige (hier europäische) Abkürzungen, hinter denen sich jeweils auch Regeln für besseren Verbraucherschutz verbergen. Bei einigen Bankmitarbeitern mag allein die Ausdifferenzierung

der Regeln zur Anlageberatung nach der neuen EU-Finanzmarktrichtlinie MiFID 2 zu Schweißausbrüchen führen. Denn was als Weiterentwicklung des bisherigen Anlegerschutzes gestartet ist, kann im Ergebnis als detaillierte Anleitung zur Durchführung einer Beratung gelesen werden – leider ohne echten Mehrwert für Kunden.

Mitleid mit einer vermeintlich überregulierten Branche wäre jedoch fehl am Platz. Denn Banken sind in der Vergangenheit oftmals durch Fehlverhalten aufgefallen. Anstatt sich an Bedürfnissen von Kunden zu orientieren, steht der Vertrieb von Finanzprodukten im Mittelpunkt. Das zeigt auch das Beispiel Verbraucherkredit: Zusätzlich zum eigentlichen Kredit wird Verbrauchern häufig eine zusätzliche Restschuldversicherung verkauft. Für Verbraucher sind solche

Versicherungen meistens nutzlos. Teuer sind sie hingegen immer. Für Banken ist die Vermittlung von Restschuldversicherungen lukrativ.

Im Juni hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht im Rahmen einer Markterhebung festgestellt, dass die von Versicherern an Banken gezahlten Vertriebsprovisionen häufig bei 50 Prozent der Versicherungsprämie liegen, manchmal sogar weit darüber. Es gibt viele weitere Beispiele. Ob die von der Stiftung Warentest kürzlich untersuchten Preise für Basiskonten oder die Kosten einer Geldanlage: Die Produkt- und Preisgestaltung vieler Banken ist häufig offenbar mehr an kurzfristigen Gewinnen als am Bedarf der Kunden orientiert.

Eigenes Fehlverhalten als Ursache politischer Eingriffe

Die Branche hat es in der Hand, sie könnte auf kundenfreundliche und preislich wettbewerbsfähige Produkte setzen. Das tut sie jedoch meistens nicht. Stattdessen macht sie durch eigenes Fehlver-



Klaus Müller



Vorstand, Verbraucherzentrale
Bundesverband (vzbv), Berlin

halten politische Eingriffe in den Markt unumgänglich. Sie schafft also die Notwendigkeit für die Regulierung, die sie gern beklagt, selbst. In Vorschlägen für besseren Verbraucherschutz sehen Kreditinstitute dann offenbar eine Gefahr für ihre Geschäftsmodelle.

Zuletzt war dies in den parlamentarischen Beratungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie über den Versicherungsvertrieb zu beobachten. Ursprünglich sollten Banken, die eine zusätzliche Restschuldversicherung anbieten wollten, dies unabhängig und zeitlich versetzt vom Kreditvertrag tun. Kosten und Nutzen der zusätzlichen Versicherung wären so in einer separaten Beratung zu erörtern gewesen.

Warum eine solche verbraucherschützende Regelung auf der Strecke geblieben ist, lässt sich schwer nachvollziehen. Klar ist jedoch, dass sich die Kreditwirtschaft gegen ein solches Modell ausgesprochen hatte. Der gefundene Kompromiss ist für Verbraucher alles andere als zufriedenstellend: Kredit und Versicherung dürfen weiter zusammen verkauft werden. Kunden müssen nun nur zusätzlich schriftlich auf ihr Widerrufsrecht aufmerksam gemacht werden.

Banken sollten neue Regulierung als Chance betrachten. Der Automatismus der Branche, den verbraucherschützenden Kern einer jeden Regulierung instinktiv verwässern zu wollen, führt am Ende häufig zu weiterer Regulierung. Ein Beispiel hierfür ist das Basiskonto. Ein wesentlicher Grund für die strengen Vorgaben aus Brüssel – möglich wäre aus EU-Sicht sogar ein kostenfreies Basiskonto per Gesetz – war die Abwehrhaltung der Deutschen Kreditwirtschaft, wirtschaftlich schwachen Bürgern ein Girokonto für jedermann anzubieten. Der deutsche Gesetzgeber hat die Vorgaben aus Brüssel nun in relativ schwacher Form umgesetzt.

Jeder Bürger hat zwar nun das Recht auf ein Basiskonto, klare Vorgaben für die Kosten gibt es aber nicht. Die Institute hätten daraufhin natürlich trotzdem kostengünstige Angebote machen können. Stattdessen verfallen sie in den besagten Automatismus: Basiskonten sind, wie von der Stiftung Warentest kürzlich festgestellt, häufig unverhältnismäßig teuer. Das soll offenbar sozial schwache Kunden abschrecken. Die Konsequenzen sind jedoch absehbar: Will die kommende Bundesregierung den Sinn und Zweck des Basiskontos retten, kommt sie kaum noch um einen Eingriff in die Preisgestaltung herum.

Kundenzufriedenheit als zentraler Wettbewerbsfaktor

Weil Regulierung meist ein Kompromiss ist, der Interessen verschiedener Anspruchsgruppen berücksichtigen soll, schafft sie ein Dilemma für Verbraucherschützer. Neue Regulierung bedeutet für Verbraucher manchmal auch mehr Aufwand, ohne notwendigerweise ihre Situation spürbar zu verbessern. Verbraucherschützer streben das Gegenteil dessen an: Weniger Aufwand bei gleichzeitigen Verbesserungen im Verbraucheralltag. Deshalb werden Verbraucherschützer auch weiterhin gegen intransparente und kundenunfreundliche Geschäftspraktiken vorgehen. Noch wichtiger ist es aber, einen Paradigmenwechsel durchzusetzen: Verbraucherschutz darf nicht länger als notwendiges Übel betrachtet werden,

das dem Geschäft der Banken und Sparkassen im Weg steht, sondern muss in die Geschäftspolitik integriert werden.

Wie problematisch eine solche Haltung für den Finanz- und Wirtschaftsstandort Deutschland werden könnte, zeigt ein Blick über den Tellerrand. Die heimische Kreditwirtschaft steht nicht nur im zunehmenden Wettbewerb mit anderen europäischen Banken, die – meist als reine Onlinebanken – auf den deutschen Markt drängen. Die großen Wettbewerber der Zukunft sind zum einen Drittanbieter, die Banken durch kleine, aber häufig eng am Kundennutzen ausgerichtete Zusatzdienstleistungen vor allem beim Zahlungsverkehr Konkurrenz machen.

Zum anderen sind es aber auch global agierende Plattformen mit einer breiten Angebotspalette, wie Google, Amazon, Facebook und Co. Welche Rolle Konzerne wie diese künftig als Anbieter von Bankdienstleistungen spielen werden, ist noch vollkommen offen. Eines sollte aber klar sein: Den Wettbewerb mit dem Innovationspotenzial dieser Akteure nicht anzunehmen, wäre ein strategischer Fehler. In der digitalen Bankenwelt von morgen wird der ehrliche und offene Umgang mit Kunden ein zentraler Wettbewerbsfaktor sein, mit dem sich etablierte Anbieter gegenüber der Konkurrenz behaupten können. Die Deutsche Kreditwirtschaft sollte deshalb ihren Kunden bedarfsgerechte und wettbewerbsfähige Angebote machen. Auf den Vertrieb von unnötigen und überteuerten Produkten wie Restschuldversicherungen, intransparente Gebührenmodelle und teure Anlageprodukte zu setzen, wird auf lange Sicht vor allem eins sein: schlecht für das Geschäft.

Für den Wirtschaftsstandort Deutschland wird es also entscheidend sein, der digitalen Konkurrenz die Beachtung zu schenken, die sie verdient – und von ihr zu lernen. Wem Verbraucher zukünftig das Vertrauen in Sachen Geld, Zahlungsverkehr und Kredit schenken, werden sie selbst entscheiden. Höchste Zeit, Verbraucherschutz nicht als notwendiges Übel zu verstehen, sondern als Chance im globalen Wettbewerb.