



24. Mai 2011

Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen

Gebildete und informierte Verbraucher sind ein wichtiger Faktor für eine innovative, wachstumsstarke und nachhaltige volkswirtschaftliche Entwicklung. Es ist daher im Interesse aller Akteure, die Lücke zwischen dem Idealbild des rationalen Verbrauchers und dem realen Verbraucher so gering wie möglich zu halten.

Verbraucherschutzmaßnahmen verursachen Kosten – auch für Verbraucher. Der richtige Mix an Maßnahmen und deren Dosierung ist entscheidend.

Verbraucherschutz muss differenziert sein. Das Verhalten von Verbrauchern ist u.a. abhängig von dem Produkt, dem Anteil eines Gutes an den gesamten Haushaltsausgaben, dem Vertriebskanal sowie Bildung, Kenntnis, Erfahrung und Informationsnutzung.

Transparenz und eine solide Kenntnis über Chancen und Risiken eines Finanzprodukts bzw. einer Anlage- oder Kreditentscheidung sind der beste Verbraucherschutz. Mehr Information bedeutet aber nicht in jedem Fall bessere Information.

Auswirkungen auf alle Akteure müssen bedacht werden. Systematische Kosten-Nutzen-Analysen unter Einbeziehung aller Akteure und Umstände sind wichtig, um unbeabsichtigte Nebenwirkungen von Maßnahmen zu vermeiden und Verbraucherschutz effizient und zielgerichtet zu gestalten.

Eine bessere Verbraucherschutzpolitik kann durch Kennzahlen/ Messgrößen für das Verbraucherschutzniveau sowie das Formulieren konkreter Ziele und deren Messung erreicht werden. Dies würde eine Grundlage schaffen, um die Zielerreichung von Regulierung in diesem Bereich zu prüfen.

Europäische und nationale Verbraucherschutzpolitik bedürfen einer engen Koordinierung. Ein Nebeneinander von unterschiedlichen Anforderungen schadet Verbrauchern und Anbietern und reduziert die Vorteile des Binnenmarktes.

www.
dbresearch.de

Autor

Sophie Ahlswede
+49 69 910-31832
sophie.ahlswede@db.com

Editor

Bernhard Speyer

Publikationsassistentz

Sabine Kaiser

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland

Internet: www.dbresearch.de

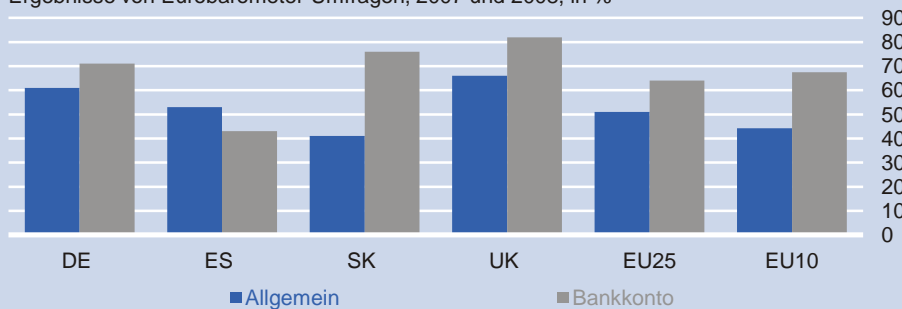
E-Mail: marketing.dbr@db.com

Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Thomas Mayer

Wie gut sich Verbraucher geschützt fühlen
Ergebnisse von Eurobarometer-Umfragen, 2007 und 2008, in %



„We commit to protect the integrity of the world's financial markets by bolstering investor and consumer protection, (...)“

Aus der Erklärung des G20-Treffens am 15. November 2008

„Enhancing consumer protection: We asked the FSB to work in collaboration with the OECD and other international organizations to explore, and report back by the next summit, on options to advance consumer finance protection through informed choice that includes disclosure, transparency and education; protection from fraud, abuse and errors; and recourse and advocacy.“

Aus der Erklärung des G20-Treffens vom 12. Oktober 2010

Verbraucherschutz – wozu?

In der Folge der Finanzkrise stehen Finanzdienstleistungen besonders im Fokus der Verbraucherschutzdebatte. Eine Fülle unterschiedlicher aber auch überlappender Maßnahmen wird national, auf EU-Ebene und global (G20) diskutiert. Dabei ist unbestritten, dass angemessener Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen eine Säule eines stabilen Finanzmarktes ist.

Neue Regeln sind in ausgewählten Bereichen notwendig – eine Kosten-Nutzen-Analyse derselben aber ebenso. Entscheidend ist dabei der richtige Mix an Verbraucherschutzmaßnahmen sowie die gezielte und effiziente Behebung von Missständen oder strukturellem Marktversagen.

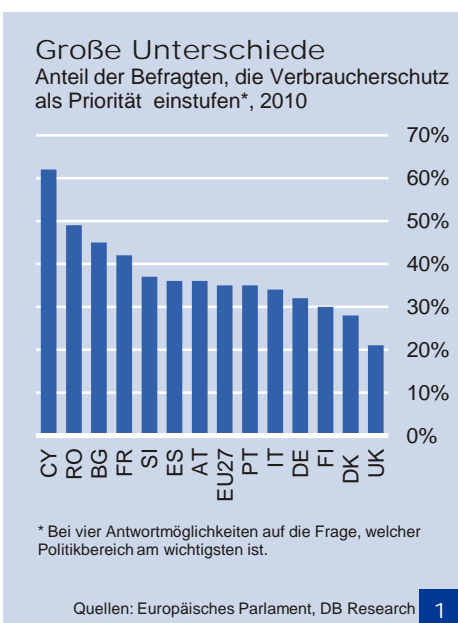
Es stellt sich also die Frage, ob die regulatorischen Initiativen auf nationaler und europäischer Ebene¹ sinnvoll und zielführend sind. Reagieren sie angemessen auf Missstände, die durch die Finanzkrise zutage traten?

Relevanz von Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen

Ein Bankkonto ist in der Wahrnehmung der Verbraucher eine der wichtigsten Dienstleistungen.² Im Rahmen eines Kredites für eine Wohnimmobilie binden Verbraucher einen Großteil ihres Einkommens. Finanzdienstleistungen sind sehr wichtig für den Alltag des durchschnittlichen Verbrauchers. Klare und transparente Preise sind für Verbraucher laut Umfragen eine der wichtigsten Verbraucherschutzmaßnahmen.³ Diese klaren, transparenten Preise werden dann aber bei Finanzdienstleistungen nicht genutzt: 57% der deutschen Verbraucher vergleichen beispielsweise regelmäßig Kraftstoffpreise, während nur etwa 10% Konditionen von Finanzdienstleistern vergleichen – und das, obwohl mehr Menschen ein Konto besitzen als ein Auto.⁴ Genau in diesem Spannungsfeld zwischen wichtiger Dienstleistung, der Forderung nach Verbraucherschutzmaßnahmen und verhaltensökonomischen Irrationalitäten bewegt sich die Diskussion um mehr Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen.

Was ist Verbraucherschutz?

Das Wort „Verbraucherschutz“ legt nahe, dass der Verbraucher ein Schutzbedürfnis hat. Zunächst geht Marktwirtschaft grundsätzlich davon aus, dass Vertragsparteien freiwillig Verträge abschließen bzw. darauf verzichten, wenn eine Partei sich benachteiligt fühlt. Hierfür ist erforderlich, dass der Markt funktioniert. Eine Grundlage ist die Wettbewerbspolitik, deren Ziel gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle sind. Es ist außerdem geboten, Verbraucher unter bestimmten Umständen nicht den Konsequenzen ihrer Konsumententscheidung auszusetzen, beispielsweise bei Wucher oder Täuschung. Abgesehen von diesen offensichtlichen Fällen haben Verbraucher ein Schutzbedürfnis, weil sie strukturell benachteiligt sind. Das liegt daran, dass Verbraucher ihre Marktmacht schwer nutzen können, da es aufgrund der Heterogenität und Größe der Gruppe



¹ Eine Debatte auf G20-Ebene wird dieses Jahr durch die französische G20-Präsidentschaft vorangetrieben, hat aber bislang keine konkreten Ergebnisse.

² 86% der EU-Bürger hielten ein Bankkonto für das tägliche Leben für wichtig, vgl. Europäische Kommission. Eurobarometer 260 Summary. 2007. S. 9.

³ Europäische Kommission. Eurobarometer 298. QC19. 2008.

⁴ Comdirect. Kunden-Motive 2010.



Wann ist der Verbraucher schützenswert?

der Verbraucher schwer ist, sich zu organisieren. Hinzu kommen die teilweise hohen Fixkosten der Informationsbeschaffung. Ein höherer Schutz kann daher sinnvoll sein für bestimmte Produkte, deren Qualität für den Kunden vor dem Kauf schwer bestimmbar ist und die er selten einkauft, so dass er wenig Kenntnisse und Erfahrung mit dem Produkt hat.

Trade-offs/Zielkonflikte

Verbraucherschutzmaßnahmen haben immer auch Kosten. Es gilt daher, eine ausgewogene Balance zwischen konkurrierenden Zielen sowie ein vertretbares Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen.

Kosten – alle für einen?

Kosten für individuellen Verbraucherschutz kann Kosten für alle erhöhen

Schutz kann sich auf den Schutz des Individuums beziehen oder auf den Schutz der Gesamtheit aller Verbraucher. Dabei muss der Schutz Einzelner nicht unbedingt positiv für den Schutz aller Verbraucher wirken.⁵ Dies kann der Fall sein, wenn beispielsweise Kosten für den Schutz Einzelner die Kosten für alle Verbraucher erhöhen, unabhängig von deren Betroffenheit und den ihnen zufallenden Nutzen. Ein Beispiel hierfür aus dem Bereich Finanzdienstleistungen ist das Beratungsprotokoll, das seit Januar 2010 in Deutschland bei Wertpapierberatungen Pflicht ist. Es gilt auch für Anleger, die eine Protokollierung nicht wünschen, weil sie sich gut auskennen und Zeitaufwand und Ergebnis für sie in keinem Verhältnis stehen. Diese Verbraucher sind durch die Regelung schlechter gestellt als vorher.

Vertriebskanal

Eine weitere Verbraucherschutzmaßnahme aus dem Wertpapierhandelsgesetz sorgt dafür, dass der Kunde bei Abschluss von Wertpapiergeschäften über das Telefon ein Widerrufsrecht von einer Woche ab Zugang des Beratungsprotokolls hat. Dies hat dafür gesorgt, dass manche Anbieter keine telefonische Wertpapierberatung mehr anbieten – zum Schaden der Verbraucher, die diesen Vertriebskanal nun eingeschränkter nutzen können.

Produkt- bzw. Angebotsvielfalt

Eine zu strikte Regulierung kann zur Folge haben, dass Produkte vom Markt verschwinden, weil ihr Angebot sich für den Anbieter nicht mehr lohnt bzw. er es so teuer anbieten müsste, dass kein Verbraucher mehr Interesse hätte. Dadurch reduziert sich die Produktpalette, und Verbraucher haben weniger Auswahl. Ein Beispiel ist die Beschränkung der Vorfälligkeitsentschädigung, die in manchen europäischen Ländern zu einer deutlichen Einschränkung des Angebots an Festzinskrediten geführt hat.⁶

Anbieterkonzentration

Kleine Anbieter leiden oft mehr unter Regulierung

Regulierung hat zudem in der Regel hohe Einmalkosten (Fixkosten).⁷ Das hat zur Folge, dass kleinere Anbieter tendenziell mehr unter Regulierung leiden, da das Verhältnis zwischen Fixkosten und Umsatz höher ist als bei großen Anbietern. Auf Dauer baut sich dadurch ein Konsolidierungsdruck unter den Anbietern auf. Dies kann

⁵ Kohlert, Daniel (2008). Anlageberatung und Qualität – ein Widerspruch? Nomos. S. 128.

⁶ Ahlswede, Sophie. „Easy way out“ will raise costs for everyone. DB Research. Research Briefing. 23. März 2011. Frankfurt am Main.

⁷ Auch die wiederkehrenden Kosten sind hoch: Allein Informationspflichten des Finanzmarktbereichs verursachen jährlich Kosten von knapp 1,2 Mrd. Euro in Deutschland, s. BMF. Bürokratiekostenbelastung im Finanzmarktbereich. Monatsbericht Oktober 2008.

Wer kann den Schutz der Verbraucher beeinflussen?

Es gibt nicht *den* Verbraucher, sondern viele mit unterschiedlichen Kenntnissen, Fähigkeiten und Präferenzen

Anbieter haben ein Interesse an Kundenzufriedenheit

Verbraucherpolitik in Deutschland

Verbraucherschutz und Verbraucherpolitik sind in Deutschland relativ junge politische Themenfelder. Beispielsweise wurde das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erst 2001 zum Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft umbenannt. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) verbindet mit Verbraucherschutz Information und Transparenz, ausgewogene Rechte und effektive Rechtsdurchsetzung, ein berechtigtes Vertrauen in sichere Produkte und Dienstleistungen und eine „organisatorische Verstärkung der Verbraucherpolitik“. Insbesondere der wirtschaftliche Verbraucherschutz (im Gegensatz zum gesundheitlichen Verbraucherschutz) hat erst seit dem Jahr 2002 eine eigene Unterabteilung im BMELV.

dazu führen, dass sich die Angebotsvielfalt für Verbraucher auch über diesen Kanal verringert, z.B. weil Produkte nicht mehr angeboten oder Verkaufsstellen geschlossen werden.

Es gilt also, ein als angemessen empfundenes Schutzniveau zu gewährleisten, ohne ungewollte und unverhältnismäßige Nebenwirkungen zu produzieren, und dabei möglichst gezielt und effizient vorzugehen.

Akteure und ihre Interessen

Drei Akteure beeinflussen maßgeblich die inhaltliche Ausgestaltung und den Umfang des Verbraucherschutzes: die Verbraucher selbst, Anbieter von Waren und Dienstleistungen und der Staat.

Verbraucher

Die Verbraucher sind die größte, aber auch vielfältigste Gruppe. Manche Verbraucher sind quasi Experten hinsichtlich mancher Produkte/Dienstleistungen, beispielsweise, weil sie beruflich mit diesen Produkten und Dienstleistungen zu tun haben oder langjährige Erfahrung im Umgang mit ihnen besitzen. Auf der anderen Seite gibt es Verbraucher, die noch nicht einmal von der Existenz dieser Produkte und Dienstleistungen wissen.

Abgesehen von den unterschiedlichen Produktkenntnissen haben Verbraucher auch unterschiedliche Präferenzen: Während der eine bereit ist, für einen niedrigeren Preis größere Transaktionskosten (längere Suche und Information) zu akzeptieren, bevorzugt der andere die Nähe eines Anbieters und ist bereit, dafür einen höheren Preis zu zahlen. Der Verbraucher hat grundsätzlich ein Interesse an einem leicht erreichbaren, großen Angebot hoher Qualität zu möglichst niedrigen Preisen und Transaktionskosten.

Anbieter

Anbieter unterscheiden sich in ihrer Größe, Geschäftsstrategie, sowie ihren Produkten, Vertriebswegen und Standorten. Ihr Ziel ist es, den Gewinn zu maximieren, um das Unternehmen zu erhalten und auszubauen. Eines ist allen Anbietern gemeinsam: Sie haben ein Interesse, Bedürfnisse der Verbraucher zu erkennen und zum beiderseitigen Nutzen zu befriedigen. Ein unzufriedener Kunde bedeutet geringere zukünftige Absatzchancen für Anbieter. Anbieter streben daher aus Eigeninteresse danach, Kunden zufriedenzustellen. Viele Anbieter investieren deshalb in Maßnahmen, die die Kundenzufriedenheit erhöhen (siehe dazu mehr unten). Gerade bei Finanzdienstleistungen ist häufig eine langfristige, vertrauensvolle Beziehung im Interesse von Anbieter und Verbraucher. Die Wahrung des Kundeninteresses ist ein wichtiger Wettbewerbsfaktor für Finanzdienstleister, da viele Finanzdienstleistungen abgesehen davon im Grunde austauschbar sind. Entsprechend ist nicht nur die Vermeidung unzufriedener Kunden das Ziel der Wahrung des Kundeninteresses. Sie ist vielmehr im positiven Sinne eine Möglichkeit, sich von Wettbewerbern abzuheben.

Der Wettbewerb zwischen Anbietern erhöht in der Regel die Produktvielfalt und sorgt für niedrigere Preise. Eine Untergruppe der Anbieter sind die Vermittler oder Makler, die besonders bei Finanzdienstleistungen in einigen Märkten eine wichtige Rolle spielen.⁸

⁸ Europe Economics. Study on credit intermediaries in the internal market. 2009.



Systematische Abweichungen

Verfügbarkeit: Aktuell erscheinende, „neue“ Informationen werden stärker wahrgenommen und übergewichtet.

Framing: Die Darstellung von Informationen (Reihenfolge, Art, negativ/positiv) beeinflusst die Entscheidung.

Status Quo Bias: Verbraucher orientieren sich am Status Quo und vergleichen hiermit.

Justifiability Bias: Verbraucher neigen dazu, vergangene Entscheidungen auch dann beizubehalten und zu rechtfertigen, wenn die Umstände eine Entscheidungsänderung nahelegen würden.

Information Sources Effect: Übereinstimmende Informationen aus verschiedenen Quellen verstärken das Vertrauen in Entscheidungen, die mit diesen Informationen getroffen wurden. Weitere abweichende Informationen werden außer Acht gelassen.

Illusion of Control: Verbraucher glauben, sie haben eine Einflussmöglichkeit auf unsichere Situationen, obwohl dies regelmäßig nicht der Fall ist. Kann dazu führen, dass positive Ergebnisse als eigener Verdienst wahrgenommen und negative Ergebnisse dem Zufall oder den Umständen zugemessen werden.

Reflection Effect, Loss Aversion: Verluste werden, ausgehend vom Status Quo, stärker bewertet als Gewinne. Die Risikobereitschaft hinsichtlich Gewinnen ist häufig größer als gegenüber Verlusten (z.B. bei Versicherungen).

Sunk Cost Effect: Vergangene Kosten sollten für zukünftige Entscheidungen rational betrachtet keine Rolle spielen – dies ist aber der Fall.

Home Bias: Neigung, eher Anlageprodukte aus Heimatland/-region zu kaufen, anstatt optimal zu diversifizieren.

Staat

Der Staat bzw. die Regierung hat die Aufgabe, Marktversagen auszugleichen und übernimmt Aufgaben, die sinnvollerweise nicht jeder für sich organisiert, wie beispielsweise den allgemeinen Verbraucherschutz. Er bedient sich dabei verschiedener, z.T. unabhängiger Mittler, wie beispielsweise der Judikative, Aufsichtsorganen, Agenturen mit bestimmtem Zweck und Teststellen. Die Regierung stellt sich regelmäßigen Wahlen und hat entsprechend ein Interesse daran, in ihrer Regierungszeit die Zufriedenheit der Bürger (=Verbraucher) mit ihrer Regierungsarbeit zu maximieren. Dabei können aktuelle Ereignisse (bspw. Lebensmittelskandal) die Maßnahmen der Regierung beeinflussen. Die Frage, ob ein Einzelfall vorliegt oder ein strukturelles Problem, wird manchmal nicht differenziert festgestellt, sondern von der öffentlichen Meinung bestimmt. Dadurch können ad hoc Maßnahmen entstehen, die unbeabsichtigte Nebeneffekte haben oder Ressourcen nicht optimal einsetzen.

Formen des Verbraucherschutzes

Verbraucherschutz kann unterschiedliche Formen und Ausprägungen annehmen, wobei ein Ineinandergreifen verschiedener Maßnahmen notwendig ist. Beispielsweise ist auf Dauer kein Mehrwert zu erwarten, wenn Verbraucherschutzmaßnahmen sich zu einseitig nur auf Durchsetzungsmöglichkeiten konzentrieren. In den USA wurden in den 1960er und 1970er Jahren Verbraucherschutzgesetze eingeführt, die sich zu einer Klageindustrie entwickelt haben, was auch für Verbraucher nicht nur positiv ist.⁹ Die richtige Dosierung einzelner Maßnahmen ist daher entscheidend für das Gesamtergebnis.

Kaufentscheidung des Verbrauchers

Die wichtigste Einflussmöglichkeit des einzelnen Verbrauchers ist die Kaufentscheidung. Mit der Entscheidung zu kaufen bzw. fernzubleiben, fällt er ein Urteil über die Qualität des Angebots und hat die Möglichkeit zu sanktionieren. Voraussetzung ist, dass er dies in einem bewussten Akt als informierter Verbraucher tut. Dafür sind Information und der Vergleich von Angeboten wichtige Faktoren, aber nicht die einzigen. Verbraucher verhalten sich oft nicht als nutzenmaximierender *homo oeconomicus*, sondern objektiv betrachtet irrational. Die verhaltensökonomische Forschung hat vielfältige systematische Abweichungen vom rationalen Verhalten aufgedeckt, die bei der Entscheidung eines Verbrauchers eine Rolle spielen.¹⁰ Beispielsweise nutzen Verbraucher die ihnen angebotenen Informationen wenig¹¹, wechseln Anbieter weniger häufig als ökonomisch sinnvoll¹² und haben zu viel Selbstvertrauen in ihre eigenen Kenntnisse (siehe Textbox).

⁹ Butler, Henry und Jason Johnston (2010). Reforming State Consumer Protection Liability – An Economic Approach. Columbia Business Law Review. 2010.

¹⁰ Schneider, Stefan (2010). Homo Oeconomicus oder doch eher Homer Simpson? DB Research. Aktuelle Themen 480. 30.04.2010; FSA. Financial Capability. A Behavioural Economics Perspective. Juli 2008.

¹¹ FSA. Mortgage effectiveness review – Stage 1 Report. 2006. S. 17: Weniger als 30% der Verbraucher, die weniger als 12 Monate vor Befragung einen Kredit abgeschlossen hatten, erinnerten sich an vorvertragliche Informationen und dass sie sie gelesen hatten (60% erinnerten sich, die Informationen erhalten zu haben; 46% davon gaben an, die Informationen genau gelesen zu haben).

¹² Cseres, K.J. (2008). What has Competition Done for Consumers in Liberalised Markets? The Competition Law Review. Volume 4. Issue 2. Juli 2008. S. 88.

Andere Güter, andere Umstände

	Qualitätsbeurteilung	Informationskosten	Beispiel im Bereich Finanzdienstleistungen
Suchgüter	einfach, vor Entscheidung	niedrig	Konto, Kreditkarte, einfache Sparprodukte
Erfahrungsgüter	mittel, teilweise erst nach Entscheidung	mittel	Anlageprodukte
Vertrauensgüter	schwierig, auch nach Entscheidung	hoch	Lebensversicherung/ Darlehen

Quelle: DB Research **2**

Handlungsoptionen für Verbraucherschutz

Anbieter	Verbraucher	Staat/ Gesetzgeber
Selbst-Regulierung, Verhaltenskodizes, Qualifikation, Training, Anreize	Kaufentscheidung	Evidenzbasierte Regulierung, Formulierung und Messung der Erreichung von Zielen
Benchmarking	Vergleich	Aufsicht
Faire Werbung, Transparente Konditionen, Information	Nutzung von Information	Information, Warnsystem
Bildung	Bildung	Bildung, Erziehung
Effizientes Beschwerdemanagement, Schlichtungsstelle	Aktives Feedback, Bewertung, Beschwerde	Rechtsdurchsetzung und Sanktionierung

Quelle: DB Research **3**

Grundlage: Informationen

Informationen sind eine wichtige Grundlage für die Kaufentscheidung des Verbrauchers. Wie wichtig Information, Kenntnisse und der Vergleich von Angeboten sind, ist auch abhängig von dem jeweiligen Produkt oder der Dienstleistung (siehe Tabelle 2).¹³

Um Informationen kritisch zu beurteilen und abwägen zu können, benötigen Verbraucher ein gewisses fachliches Grundverständnis. Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen sollte daher bereits in der Schule beginnen, um jeden Bürger mit einem grundlegenden Finanzwissen auszustatten. Ferner haben Vergleichsseiten und Bewertungen durch Verbraucher im Internet eine mächtige Funktion.¹⁴

Informationen müssen vor allem kurz und übersichtlich sein, damit sie genutzt werden. Auf die Frage, warum Verbraucher die Geschäftsbedingungen nicht lasen, waren die zwei am meisten genannten Antworten: 1. Sie waren zu lang (57%) und 2. Der Text war zu klein gedruckt (35%).¹⁵ Eine reine Zurverfügungstellung durch Anbieter oder den Staat löst das Problem der Informationsasymmetrie zwischen Anbietern und Verbrauchern nicht. Eine einseitige Fokussierung auf Informationen als Grundlage für bessere Verbraucherentscheidungen reicht daher nicht aus. Eine umfassende Untersuchung der Nutzung von Informationsmaterial durch Verbraucher, insbesondere bei Finanzprodukten, existiert bislang nicht.¹⁶

Organisation von Verbraucherinteressen

Die Größe und Unterschiede innerhalb der Gruppe der Verbraucher schränken die Organisationsfähigkeit und damit eine effiziente Interessenvertretung ein. Entsprechend schwieriger ist es für Verbraucher, abgesehen von Kaufentscheidung, Wahltag und Beschwerden, Einfluss auf Anbieter oder staatliche Maßnahmen zu nehmen. Verbraucherschutz-Organisationen können helfen, diese Lücke zu schließen. Sie sind aber wegen der Probleme kollektiven Handelns der Verbraucher in der Regel auf staatliche Zuwendungen angewiesen. Eine bessere Berücksichtigung von Verbraucherinteressen kann auf staatlicher Seite durch eine stärkere Einbeziehung von Verbraucherexpertise in Regulierungsvorschlägen geschehen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, dies umzusetzen: Verbraucher können beispielsweise in Umfragen zu möglichen Maßnahmen befragt werden; Verbrauchervertreter oder andere Experten können gehört werden oder es kann eine eigene Behörde eingesetzt werden, die sich nur um Fragen des Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen kümmert.

Selbstverpflichtung der Anbieter

Anbieter können durch Selbstverpflichtungen und Verhaltenskodizes den Druck auf jedes einzelne Unternehmen zur Einhaltung gewisser Mindeststandards erhöhen und Verbraucher auf diese aufmerksam machen. Im Rahmen des Gesetzes über den unlauteren Wettbe-

¹³ Oehler, Andreas und Lucia Reisch (2008). Behavioural Economics – eine neue Grundlage für Verbraucherpolitik? S. 8.

¹⁴ Ein Beispiel im Bereich Finanzdienstleistungen ist www.whofinance.de, wo Verbraucher ihre Anlageberater bewerten können. 57% der Verbraucher nutzten in den vergangenen 12 Monaten das Internet, um Preise zu vergleichen, s. Europäische Kommission (2011). Eurobarometer 342. QA4.

¹⁵ Europäische Kommission (2011). Eurobarometer 342. QA15.

¹⁶ Ein Anfang ist eine kürzlich erschienene Studie: Chater, Nick, Steffen Huck und Roman Inderst. Consumer Decision-Making in Retail Investment Services: A Behavioural Economics Perspective. November 2010. Diese befasst sich jedoch nur mit Anlageprodukten.



werb (UWG, basierend auf einer EU-Richtlinie) gilt es zudem als unlautere Geschäftspraxis, über die Einhaltung eines Verhaltenskodex die Unwahrheit zu sagen. Der Vorteil von Selbstverpflichtungen ist, dass sie schnell und bedarfsgerecht von Anbieterorganisationen beschlossen werden können und dabei gleichzeitig Kunden- wie auch Anbieterbelange berücksichtigen. Ihr Nachteil ist, dass sie in der Regel keinen Rechtsanspruch für Verbraucher begründen und eventuell inhaltlich nicht detailliert genug sind. Ein Rechtsanspruch muss aber nicht unbedingt notwendig sein, wenn und soweit alle Beteiligten freiwillig die Regeln akzeptieren und Verbraucher die Regeln kennen und sie einfordern.

Ver- und Gebote

Der Staat bzw. der Gesetzgeber kann Ver- und Gebote erlassen und so das Verhalten der Anbieter, der Verbraucher oder beider Gruppen beeinflussen. Neben solchen direkten Eingriffen kann der Staat die Rahmenbedingungen (z.B. besseres Bildungsniveau, Steuern oder andere Transaktionskosten) verändern. Der Gesetzgeber hat die besondere Verantwortung, dass er durch seine Vorgaben lenkend eingreift und Rahmenbedingungen für die Zukunft schafft. Welche Maßnahmen dabei für welche Ziele die effizientesten sind, stellt der Gesetzgeber idealerweise anhand einer nachweisgestützten, ergebnisoffenen Folgenabschätzung der verschiedenen Optionen fest.¹⁷ Dabei sollte er den aktuellen Stand der Forschung und die Expertise von Stakeholdern in seine Analyse mit einbeziehen und gleichzeitig andere übergeordnete Ziele wie beispielsweise den Umweltschutz berücksichtigen. Maßnahmen haben idealerweise ein Ziel, dessen Erreichung sich messen lässt.

Durchsetzung

Der Verbraucher hat auch nach Vertragsschluss Einflussmöglichkeiten. Er kann dem Anbieter Rückmeldung geben und sich beschweren oder, wenn keine Einigung erzielt wird, bei Verbraucherorganisationen, Schlichtungsstellen und Ombudsmännern Rat und Unterstützung suchen. Der letzte Weg ist eine Klage vor Gericht. Ferner kann sich der Verbraucher bei politischen Entscheidungsträgern und/oder Verbraucherschutzorganisationen durch eine Stellungnahme Gehör verschaffen.¹⁸ Beispielsweise existiert in Deutschland zudem die Möglichkeit der Verbandsklage. In diesem Fall klagt eine Verbraucherschutzorganisation Rechte für die Allgemeinheit auf Basis des Unterlassungsklagengesetzes oder des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb ein. Für eine wirksame Durchsetzung insbesondere von strukturellen Problemen ist nicht nur der einzelne Verbraucher gefragt. Auch der Staat kann durch Aufsicht und Kontrolle die Basis für eine Durchsetzung legen. Aufsicht muss jedoch zielgerichtet und effizient sein. Ein negatives Beispiel ist die pauschale Registrierung aller Anlageberater und weiterer Vertriebsmitarbeiter, die im deutschen Anlegerschutzgesetz vor kurzem beschlossen wurde. Zielgerichtet wäre eine Registrierung der Berater gewesen, die durch Fehlverhalten aufgefallen sind.

¹⁷ OECD. Consumer Policy Toolkit. S. 11. 2010.

¹⁸ Die Europäische Kommission hat bspw. für die Selbstregulierung zum Bankkontowechsel ein Feedbackformular für Verbraucher auf ihrer Internetseite bereitgestellt.

Wesentliche Bausteine des Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen

Die „richtige“ Vergütung für Anlageberatung?

Es gibt im Wesentlichen zwei Formen der Vergütung für die Anlageberatung: provisionsbasiert oder honorarbasierend.

Bei der **Provisionsberatung** erhalten die Berater eine Vergütung vom Produkthersteller dafür, dass sie das Produkt anbieten und verkaufen. Diese Vergütung kann entweder pauschal für den Abschluss oder auf der Basis des angelegten Volumens erfolgen. Die Beratervergütung wird entweder in Form von Ausgabeaufschlägen oder durch sonstige Gebühren vom Anleger getragen und meistens über mehrere Perioden verteilt.

Bei der **Honorarberatung** erhalten die Berater teilweise ebenfalls eine Vergütung vom Produkthersteller, zahlen diese aber ggf. an den Kunden aus. Der Kunde zahlt einen pauschalen Betrag für die Beratungsleistung, unabhängig von einem Produktabschluss. Der Betrag kann variieren abhängig von der beabsichtigten Anlagesumme.

Beide Vergütungsformen haben ihre Vor- und Nachteile für Kunden in Abhängigkeit vom Anlagebetrag, der beabsichtigten Haltedauer und sonstigen Präferenzen des Kunden.

Mystery Shopping und Überprüfung der Beratungsqualität

„Mystery Shopping“ ist eines von mehreren sinnvollen Instrumenten zur Überprüfung der Beratungsqualität. Viele Finanzdienstleister setzen Mystery Shopping bereits ein, um intern Verbesserungspotenzial zu identifizieren. In Deutschland werden regelmäßig externe Tests von Stiftung Warentest, Capital, FMH, dem Deutschen Institut für Service-Qualität und anderen durchgeführt. Dabei ergeben sich jedoch häufig widersprüchliche Ergebnisse, je nachdem, welche Kriterien zugrundegelegt werden. Das BMELV hat eine Studie in Auftrag gegeben, die mögliche Standards zur Messung des Kundennutzens von Anlageberatung auf ihre Aussagekraft testen soll.

Maßnahmen der Anbieter

Finanzdienstleistungen basieren oft stark auf der persönlichen Interaktion zwischen Verbrauchern und Mitarbeitern des Finanzdienstleisters. Anbieter können daher durch Schulung und Steuerung ihrer Mitarbeiter einen Beitrag zum Verbraucherschutz leisten. Geeignete Maßnahmen sind beispielsweise Verhaltenskodizes, Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter, Mitarbeitertraining und interne Anreizsysteme (z.B. feste oder variable Vergütung, Abhängigkeit der Höhe der Vergütung von kundenorientierten Kennzahlen). Anonyme Mitarbeiterbefragungen und Ideenmanagement können als Instrumente genutzt werden, um Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren.

Anbieter können ferner anhand eines Vergleichs mit Wettbewerbern sogenannte „best practices“ übernehmen. In vielen Unternehmen hat sich bereits das Konzept des Kundenanwalts oder Kundenbeirats etabliert. So sorgt eine Gruppe von Mitarbeitern und/oder Kunden dafür, dass Kundenbedürfnisse (z.B. einfache Preisgestaltung) in die Produkt- und Prozessgestaltung einfließen. In der Anlageberatung werden IT-Tools genutzt, die bei einer bestimmten Risikoeinstufung des Anlegers die dazu passenden Produkte anzeigen. Durch „mystery shopping“ (siehe Textbox) testen die Anbieter ihre eigene Beratungsqualität und betreiben ein internes Benchmarking mit dem selbst gesetzten Leitbild. Kundenumfrageergebnisse und weitere Indikatoren für Kundenzufriedenheit fließen in die Berechnung des variablen Gehaltsanteils mit ein. Faire Werbung, transparente Information, gesellschaftliches Engagement und Bildungsinitiativen gehören zu einem Unternehmen, das den Verbraucher als langfristigen Geschäftspartner wahrnimmt. Ein effizientes Beschwerdemanagement sowie die Mitgliedschaft bei einer Schlichtungsstelle runden die Einflussmöglichkeiten des Unternehmers auf den Verbraucherschutz ab. Zusätzlich können Anbieter durch aktive Mitgliedschaft in Verbänden zu einem informierten Gesetzgebungsprozess beitragen.

Aktuelle Gesetzeslage

Die Gesetzgebung hinsichtlich Finanzdienstleistungen und Verbraucherschutz kommt mehr und mehr von europäischer Ebene. Die Krise und ihre Folgen haben einmal mehr verdeutlicht, wie wichtig einheitliche Regeln in einem zusammenwachsenden europäischen Binnenmarkt sind. Gleichzeitig zeigte sich, wie unterschiedlich einzelne Märkte unter der Krise litten: Während Verbraucher im Vereinigten Königreich mehr von den direkten Folgen der Immobilien- und Kreditblase betroffen waren, beklagten deutsche Kleinanleger die indirekten Folgen aus dem Wertverlust ihrer Portfolios. Entsprechend setzen nationale Gesetzgeber nach wie vor Akzente, wo ein besonderes Interesse im Heimatmarkt besteht: In Deutschland konzentriert man sich auf Anlageprodukte, im Vereinigten Königreich auch auf Kreditprodukte.

EU-Verbraucherschutzgesetzgebung

86% der EU-Bürger sind für mehr Koordination in Europa, wenn es um die Bewältigung der Krise geht.¹⁹ Unabhängig von der Krise sind unterschiedliche Gesetze und schwierige grenzüberschreitende

¹⁹ Europäische Kommission. Eurobarometer 73. 2010.S. 31.



Einheitliches Europäisches Vertragsrecht

Unterschiede im Vertragsrecht und Verbraucherrecht sind ein Hindernis für grenzüberschreitenden Handel. Eine mögliche Antwort ist ein einheitliches europäisches Vertragsrecht. Hierfür gibt es jedoch wenig Befürworter. Eine Expertengruppe hat über die letzten Jahre den sogenannten Gemeinsamen Referenzrahmen entworfen, der als „Werkzeugkiste“ für zukünftige Gesetze und für die Überarbeitung bestehender Gesetze genutzt werden soll. Eine weitere Antwort auf die Unterschiede in nationalen Verbraucherrechten ist der Versuch, durch eine „horizontale“ Verbraucherrechtlicherichtlinie mehrere existierende Richtlinien zusammenzufassen. Dies wird jedoch nicht ausreichen, um substantiell etwas an der gegenwärtigen Situation zu ändern, da der Anwendungsbereich beschränkt ist.

Eine Expertengruppe hat im Auftrag der Kommission ein „optionales Instrument“ entworfen, das auf Verträge zwischen Verbrauchern und Anbietern Anwendung finden kann. Dieses optionale Vertragsrecht könnte als „blue button“ zur Verfügung stehen und von den Vertragsparteien alternativ zu nationalem Recht als zugrundeliegendes Recht vereinbart werden. Im Herbst 2011 will die Kommission hierzu einen Gesetzesvorschlag machen.

Geplante Maßnahmen im Bereich Verbraucherschutz

2008	Richtlinie zur Etablierung des Prinzips der Gleichbehandlung
2008	Verbraucherrechtlicherichtlinie
2011	Änderung der eSignatur-Richtlinie
2010/ 2011	Konsultation zu einem europäischen Sammelklagenkonzept
2011	Neues gesetzliches Rahmenwerk zum Schutz persönlicher Daten
2011	Mitteilung über das Funktionieren des elektronischen Handels
2011	Initiative zur Nutzung alternativer Möglichkeiten der Streitbeilegung
2011	Empfehlung für FIN-Net
2011	Intensivierung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft
2011	Initiative für ein Europäisches Vertragsrecht
2012	Beschluss zur gegenseitigen Anerkennung der elektronischen Identifizierung/Authentifizierung
2012	Mitteilung zu "consumer empowerment"
2012	Initiative für ein europäisches System zur Online-Beilegung von Streitigkeiten bei digitalen Transaktionen

Quellen: EUR-Lex, DB Research

4

Rechtsdurchsetzung die größte Hürde für grenzüberschreitenden Handel.²⁰

Es existiert bislang kein einheitliches europäisches Vertragsrecht, das das Verhältnis zwischen Verbrauchern und Unternehmen regelt, sondern lediglich sogenanntes Kollisionsrecht. Dieses regelt, welches Recht bei grenzüberschreitenden Verbraucherverträgen anzuwenden ist (sogenannte Rom-I-Verordnung). Abgesehen davon gilt nationales Zivilrecht, das durch meist sektorspezifische EU-Verbraucherschutzgesetzgebung teilweise europäische Spuren enthält, z.B. für den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen. Das heißt, es gibt wenig allgemeine EU-Gesetzgebung, die beispielsweise für den Kauf von Butter genauso gilt wie für den Abschluss einer Versicherung. Noch nicht einmal der Begriff des Verbrauchers ist EU-weit einheitlich definiert.²¹ Selbst dort, wo es übergreifende Gesetzgebung gibt, ist diese oft voll von Ausnahmen für einzelne Sektoren.

Abgesehen davon wurde bislang vom europäischen Gesetzgeber vor allem der Ansatz der Mindestharmonisierung verfolgt. Mindestharmonisierung bedeutet, dass gewisse Mindeststandards in allen EU-Ländern eingeführt werden.²² Die nationalen Gesetzgeber haben, auf diesen Mindeststandards aufbauend, in vielen Fällen zusätzliche Regeln aufgestellt oder beibehalten. Dadurch wurden einerseits nationale Besonderheiten berücksichtigt; andererseits aber auch Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel geschaffen oder nicht beseitigt.

Die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken ist eine der ersten sektorübergreifenden Richtlinien im Bereich Verbraucherschutz, die außerdem faktisch eine Vollharmonisierung in dem Bereich der Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen und Verbrauchern einführt.²³ Eine weitere horizontale Richtlinie befindet sich derzeit in der Diskussion im Europäischen Parlament und im Rat: Die Verbraucherrechtlicherichtlinie. Hier ist man allerdings vom Ziel der Vollharmonisierung abgerückt und verfolgt nun den Ansatz der sogenannten „gezielten Vollharmonisierung“.

EU-Gesetzgebung im Bereich Finanzdienstleistungen

Die Regulierungsmaßnahmen können grob in folgende Bereiche eingeteilt werden: Banken, Versicherungen, Wertpapiermärkte. Dabei ergeben sich teilweise Überschneidungen in der Anwendung, da beispielsweise Banken, wenn sie Wertpapiere oder Versicherungen vertreiben, auch entsprechende Regulierung einhalten müssen. Die Regulierung ist dabei hinsichtlich Verbraucherschutzmaßnahmen in den einzelnen Bereichen unterschiedlich: Beispielsweise muss beim Wertpapierverkauf eine Kundenkategorisierung vorgenommen werden, auf deren Grundlage dann unterschiedliche Beratungspflichten bestehen. Bei der Kreditaufnahme ist eine derartige Kategorisierung dagegen bisher nicht notwendig. Unterschiede existieren auch bei den Informationspflichten, Widerrufsmöglichkeiten, Pflichten der Vermittler, Organisationspflichten, Aufsichtspflichten, etc.

Die Europäische Kommission hat 1999 erstmals einen umfassenden Ansatz zur Regulierung der europäischen Finanzmärkte, den Aktionsplan Finanzdienstleistungen, vorgelegt. Die dort aufgeführten

²⁰ Europäische Kommission. Flash Eurobarometer 224. 2008. S. 21.

²¹ Consumer Law Compendium. Part 3.

²² Schulte-Nölke, Hans (2007). Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz. Juni 2007.

²³ Rischkowsky, Franziska (2010). Verbraucherschutz im Binnenmarkt: Mehr als nur Wettbewerbspolitik? Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Sonderheft 2010: Europäischer Wettbewerb und der Binnenmarkt in Deutschland. S. 63.

Auswahl geplanter Maßnahmen im Bereich Finanzdienstleistungen

2010	Änderung der Anlegerentschädigungsrichtlinie
2010	Reform der Einlagensicherung
2010	Weißbuch über Einlagensicherung im Versicherungsbereich
2010	Mitteilung zu steuerlichen Hindernissen
2010	Verordnung zu SEPA-Migration
2011	Initiative über den Zugang zu Bankdienstleistungen
2011	Selbstregulierung zur Transparenz von Bankgebühren bis Ende 2011
2011	Richtlinie zur Schaffung eines integrierten Binnenmarkts für Hypothekarkredite
2011	Richtlinie zu vorvertraglichen Informationen und Geschäftspraktiken bei PRIPs
2011	Änderung der MiFID-Richtlinie
2011	Änderung der Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV)
2011	Verordnung für eine effizientere grenzüberschreitende Durchsetzung von Urteilen; Kontopfändung
2011	Änderung der Verordnung über Ratingagenturen
2011	Änderung der Versicherungsvermittlerrichtlinie
2011	Rahmenwerk zum Management von Bankenrisiken
2011	Maßnahmen zur Besteuerung von Banken
2011	Änderung der Marktmissbrauchsrichtlinie
2011	Änderung der OGAW-Richtlinie bzgl. Verwahren und Vergütung
2011	Verordnung über Wertpapierzentralverwahrer
2011	Maßnahmen zur Angleichung von Sanktionen im Finanzsektor
2011	Richtlinie zu Versicherungseinlagensicherung
2011/2012	Konsultation zu Corporate Governance
2012	Mitteilung zu grenzüberschreitender Besteuerung von Dividenden
2012	Initiative zur Förderung von langfristigem Sparen und Anlagen in Infrastruktur-/innovative Projekte

Quellen: Europäische Kommission, DB Research

5

Regulierungsvorhaben sollten u.a. das Ziel offener und sicherer Privatkundenmärkte anstreben und wurden mittlerweile alle in den Mitgliedstaaten umgesetzt.²⁴ Die Ergebnisse sind teilweise jedoch noch nicht messbar oder durch die Finanzkrise verzerrt.²⁵ Das Weißbuch Finanzdienstleistungspolitik 2005-2010 stand unter dem Motto „Dynamische Konsolidierung“. Die meisten Maßnahmen hieraus wurden/werden momentan in den Mitgliedstaaten umgesetzt. Unter dem Eindruck der Finanzkrise hat die Europäische Kommission mehrere Mitteilungen über ihr weiteres Vorgehen hinsichtlich der Regulierung des Finanzsektors veröffentlicht (siehe Tabelle 4).²⁶ Hinsichtlich des Verbraucherschutzes sind ebenfalls mehrere Maßnahmen vorgesehen (siehe Tabelle 5).²⁷

Insgesamt fällt bei den vorgesehenen Maßnahmen hinsichtlich Retail-Finanzdienstleistungen ein deutlicher Fokus weg von der Binnenmarktintegration hin zu mehr Verbraucherschutzthemen auf. Verbraucherschutz und Binnenmarktintegration stellen aber keinen Gegensatz dar, sondern sind vielmehr komplementär: Eine weitere Integration des Binnenmarktes wird durch grenzüberschreitenden Wettbewerb, eine breitere Produktpalette und niedrigere Preise Vorteile für Verbraucher bringen. Die Grundlagen für eine weitere Integration des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen (bspw. einheitliche Anforderungen bei der Kontoeröffnung, einheitliche Bewertungskriterien für Wohnimmobilien) sollten daher parallel mit einem harmonisierten Verbraucherschutz geschaffen werden.

Wie misst man Verbraucherschutz?

Bei einem internationalen Vergleich von Verbraucherschutzniveau bestimmen bisher Vorurteile die Diskussion. Dies reflektiert einen Mangel an harten Daten. Aber was ist ein Verbraucherschutzniveau und wie kann man es messen?

Methodische Betrachtung

Nach den vorherigen Überlegungen müsste gemessen werden, in welchem Ausmaß die Akteure ihre Handlungsoptionen (Tabelle 3) nutzen. Dafür müssten die Handlungsoptionen in Teilaufgaben aufgebrochen werden und Indikatoren bestimmt werden. Bei den Indikatoren muss wiederum unterschieden werden, ob es sich um Einsatz- oder Ergebnisindikatoren handelt.

Eine naheliegende Hypothese wäre, dass ein Zusammenhang zwischen Einsatz und Ergebnis besteht, d.h. je höher der Einsatz, desto besser das Ergebnis. Ebenfalls ist anzunehmen, dass der Grenznutzen jeder zusätzlichen Einsatzeinheit abnimmt, beispielsweise dürfte eine Investition des gesamten Budgets in Informationskampagnen nicht unbedingt zu einem höheren Verbraucherschutzniveau führen. Einsatz-Indikatoren sind dann geeignet, wenn sie das Ergebnis gut erklären können. Das heißt, wenn basierend auf der obi-

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/100825-transposition_en.pdf

²⁵ CRA International (2009). Evaluation of the Economic Impact of the Financial Services Action Plan. März 2009.

²⁶ Europäische Kommission. Impulse für den Aufschwung in Europa. KOM(2009) 114. 4.3.2009. On the follow up in retail financial services to the consumer markets scoreboard. SEC(2009) 1251. 22.9.2009. Regulierung der Finanzdienstleistungen für ein nachhaltiges Wachstum. KOM(2010) 301. 2.6.2010. Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte. KOM(2010) 608. 27.10.2010. Arbeitsprogramm der Kommission für 2011. KOM(2010) 623. 27.10.2010.

²⁷ Europäische Kommission. Eine digitale Agenda für Europa. KOM(2010) 245 final/2. 26.8.2010. EU Citizenship Report 2010. COM(2010) 603/4. 27.10.2010.



gen Hypothese (vorausgesetzt, diese bestätigt sich) der kausale Zusammenhang zwischen Einsatz und Ergebnis plausibel, stabil und statistisch signifikant ist. Ergebnisindikatoren können in „absoluter Form“ einen Vergleich zwischen verschiedenen Ländern ermöglichen, lassen jedoch allein betrachtet keinen Rückschluss darauf zu, wie effizient diese Ergebnisse erreicht wurden. Bei einem isolierten Vergleich von Ergebnissen ist eine vollständige Abdeckung aller Handlungsoptionen umso wichtiger, um keinen verzerrten Vergleich zu erhalten. Dies könnte beispielsweise passieren, wenn man lediglich das Ergebnis der Durchsetzung von Verbraucherrechten betrachtet, aber nicht die Qualität der Verbraucherrechte daneben vergleicht.

Als nächstes wäre zu klären, welche Daten für die Indikatoren in Frage kommen. Umfrageergebnisse über subjektive Wahrnehmung von Verbrauchern haben den Vorteil der Unmittelbarkeit und der Tatsache, dass in einem Umfrageergebnis auf eine so allgemeine Frage wie die nach der Wahrnehmung viele Informationen sozusagen „eingepreist“ sind. Ein Problem bei der Nutzung von Umfrageergebnissen ist jedoch, dass Wahrnehmung wenig standardisiert ist und unterschiedlich von den Befragten interpretiert werden kann. Um die Ergebnisse von Wahrnehmungsumfragen besser einordnen zu können, müssten Verbraucher auch nach ihren Präferenzen und Kenntnissen befragt werden. Besser sind in Bezug Vergleichbarkeit „harte Daten“, wobei hierfür auf europäischer Ebene oft einheitliche Begriffsdefinitionen fehlen, z.B. wann etwas als Beschwerde bezeichnet wird oder wann ein Kredit als ausgefallen gilt.

Hinzu kommt, dass für manche Handlungsoptionen nur qualitative Informationen existieren. Für den Vergleich hinsichtlich der staatlichen Handlungsoption Regulierung/Gesetzgebung wären ein Rechtsvergleich, eine Kategorisierung und Skalierung notwendig.²⁸

Nach Abschluss von Indikatorenbestimmung und Datensammlung könnte ein Vergleich unter verschiedenen Ländern oder anhand einer vorher definierten Benchmark durchgeführt werden. Auf dieser Basis könnten Schlussfolgerungen für Handlungsbedarfe der Akteure gezogen werden. Um anschließend Prioritäten für den Handlungsbedarf zu setzen, müsste untersucht werden, wo der Einsatz zusätzlicher Ressourcen den größten Nutzen für alle Marktteilnehmer bringt.

Messung des Verbraucherschutzniveaus durch die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission misst das Verbraucherschutzniveau seit 2008 im sogenannten Verbraucherbarometer und anhand der drei Aspekte: (i) Integration der EU-Retailmärkte, (ii) Marktversagen in einzelnen Sektoren und (iii) Benchmarking des allgemeinen Verbraucherumfeldes. Dabei basiert (i) auf der Annahme, dass mehr grenzüberschreitender Wettbewerb gut für europäische Verbraucher ist. Die Messung von Marktversagen zielt darauf ab, Sektoren zu identifizieren, in denen Handlungsbedarf besteht.

Ein wesentliches Problem hinsichtlich aller drei Aspekte ist, dass Daten unvollständig und nicht vergleichbar sind. Ein weiteres Problem ist die Indikatorenauswahl und deren Betrachtung. Sie bildet nicht alle Handlungsoptionen aller Akteure ab. Außerdem wird nicht unterschieden zwischen Indikatoren, die den Einsatz messen (z.B.

Indikatoren im Verbraucherbarometer

1. Benchmarking des allgemeinen Verbraucherumfeldes
 - Durchsetzungsmöglichkeiten
 - Rechtsmittel
 - unabhängige Verbraucherorganisationen
 - „Verbraucherbefähigung“ (Bildung, Kenntnisse, Informationen)
2. Integration der EU-Retailmärkte
 - Grenzüberschreitende Einkäufe von Verbrauchern
 - Grenzüberschreitende Information, Beschwerden, Streitigkeiten, Durchsetzungsmöglichkeiten
3. Marktversagen in einzelnen Sektoren
 - Preis
 - Problem- und Beschwerdezahlen
 - Zufriedenheit
 - Sicherheit
 - Wechselhäufigkeit
 - Vertrauen
 - Vergleich

²⁸ Es gibt bereits Ansätze, wie beispielsweise den IW-Regulierungsindex, der auch einen separaten Kapitalmarktregulierungsindex umfasst, oder den OECD-Regulierungsindex.

Ausgaben für Verbraucherorganisationen), und Indikatoren, die das Ergebnis messen (z.B. Bildungsniveau). Es fehlt eine Gewichtung, wie groß der Einfluss einzelner Maßnahmen für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes ist. Indikatoren werden teilweise einseitig betrachtet: Hohe Beschwerdezahlen werden in den Indizes negativ eingerechnet²⁹, obwohl bekannt ist, dass Verbraucher sich offenbar besser geschützt fühlen in Ländern, wo man sich mehr beschwert (siehe Grafik 8). Kombiniert können diese Probleme bei der Messung dazu führen, dass die falschen Märkte als „nicht funktionierend“ identifiziert werden. In der Folge fließen Ressourcen in ineffiziente Maßnahmen – zum Schaden aller Marktteilnehmer.

Kürzlich hat die Kommission eine Umfrage zu „Consumer empowerment“, also über Fähigkeiten, Kenntnisse und Engagement der europäischen Verbraucher, veröffentlicht und die Ergebnisse teilweise in einem Consumer Empowerment Index (CEI) verarbeitet.³⁰

Vorschläge zur Messung des Verbraucherschutzniveaus

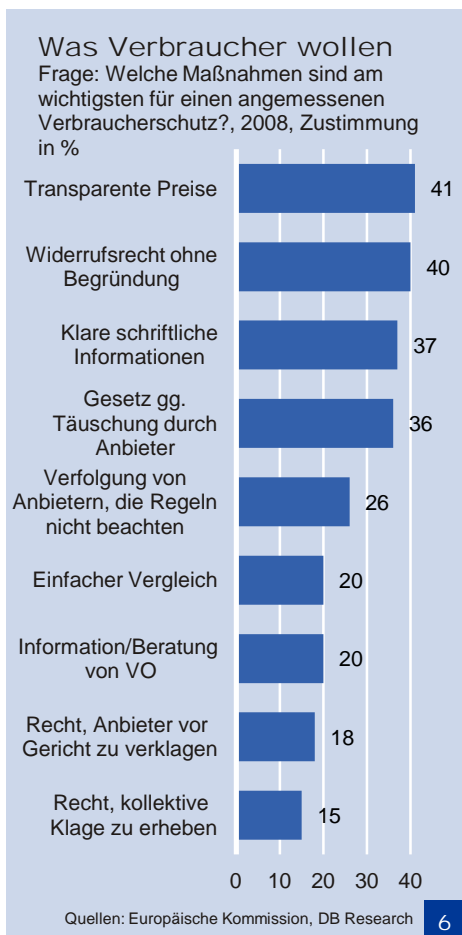
Eine Bewertung des Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen auf Basis allgemeiner Daten zum Verbraucherschutz ist schwierig, weil viele sektorspezifische Umstände einen Einfluss haben dürften. Zunächst existiert unterschiedliche Regulierung. Selbst bei einer Konzentration auf den Bereich der Finanzdienstleistungen gibt es erhebliche Unterschiede beispielsweise zwischen bestehenden staatlichen Maßnahmen hinsichtlich Zahlungsdiensten, Kreditgeschäft und Wertpapier(ver)kauf.

Das Verhalten von Anbietern und Verbrauchern hängt von den Umständen (z.B. Vertriebskanal, Wettbewerb) und der Art des Produkts/der Dienstleistung ab.³¹ Auch das Informationsverhalten ist sehr unterschiedlich: Anekdotische Evidenz weist darauf hin, dass nur wenige Verbraucher regelmäßig Preise von Finanzdienstleistungen vergleichen.³² In einer EU-weiten verhaltensökonomischen Studie wurde vor kurzem festgestellt, dass nur 27% der Kleinanleger Angebote vergleichen, um das günstigste Anlageprodukt zu finden.³³ Anleger, die einfach dargestellte und gut vergleichbare Informationen hatten, machten *ceteris paribus* bessere Anlageentscheidungen. Die Entscheidung wurde von der Präsentation der Informationen beeinflusst. Das Verhalten der Verbraucher war teilweise abhängig vom genutzten Vertriebskanal: Verbraucher, denen Provisionen ihres Beraters offengelegt wurden, handelten unterschiedlich, je nachdem ob sie dem Berater gegenüber saßen oder online befragt wurden.³⁴ Verbraucher, die über das Internet einkauften, gaben häufiger an, die Geschäftsbedingungen gelesen zu haben.³⁵ Derartige Verhaltensmuster sollten auch hinsichtlich anderer Produktgruppen (Kredit, Zahlungsverkehrsprodukte) erhoben werden und in die Beurteilung des Verbraucherschutzniveaus einfließen.

Ferner sollten Verbraucherpräferenzen in der Untersuchung berücksichtigt werden. In Eurobarometer-Umfragen³⁶ lautete eine Frage:

Sektor- und produktspezifische Unterschiede beachten

Unterschiede im Verhalten gegenüber verschiedenen Gütern beachten



²⁹ Beispielsweise in GfK. The monitoring of consumer markets in the European Union. 2010. S. 330.

³⁰ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_empowerment/index_en.htm

³¹ Oehler/Reisch (2008).

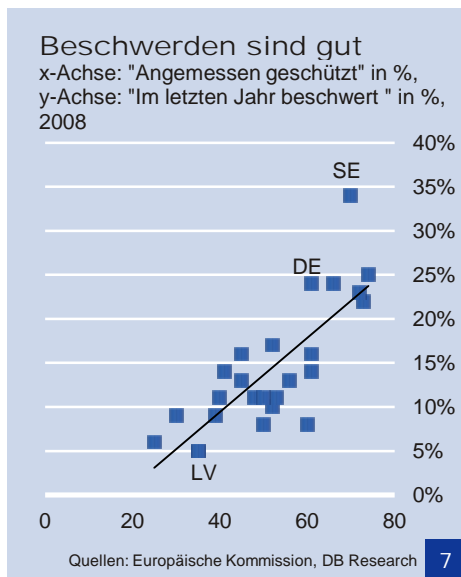
³² Comdirect. Kunden-Motive 2010.

³³ Chater, Huck, Inderst (2010).

³⁴ Chater, Huck, Inderst (2010). S. 22.

³⁵ Europäische Kommission (2011). Eurobarometer 342. QA14 und 21.

³⁶ Europäische Kommission. Eurobarometer 252. 2006 und Eurobarometer 298. 2008.



„Welche der folgenden Maßnahmen sind am besten/wichtigsten, um Verbraucher zu schützen?“ Auf Platz 1 lag im Jahr 2008 das Recht, mangelhafte Produkte umzutauschen, reparieren zu lassen, den Preis zu reduzieren oder den Vertrag rückgängig zu machen. Dies ist jedoch kein spezifisches Verbraucherschutzrecht, sondern allgemeines Vertragsrecht, das für Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen gilt. Darauf folgten klare und transparente Preise, das Widerrufsrecht und schriftliche Informationen. Es herrscht eine Präferenz hinsichtlich Offenlegungsmaßnahmen, gefolgt von einer Regulierung groben Missverhaltens durch Anbieter und der Verfolgung desselben. Am Ende der aus Verbrauchersicht wichtigen Maßnahmen für einen effektiven Schutz werden Rechtsmittel genannt. Diese Präferenzen sind allerdings sehr allgemein und könnten bei unterschiedlichen Gütern verschieden sein. Eine Befragung der Verbraucher zu den geeigneten Maßnahmen aus ihrer Sicht sollte ebenfalls sektorspezifisch erfolgen.

Es bietet sich außerdem an, die Regulierungsagenda nach der Wichtigkeit des jeweiligen Produktes oder der Dienstleistung für Verbraucher zu priorisieren. Dabei sind drei Faktoren entscheidend: (1) Ist das Produkt/die Dienstleistung für eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben notwendig (beispielsweise Elektrizität oder je nach Land ein Bankkonto)? (2) Die Höhe des Anteils am durchschnittlichen Einkommen, die der Verbraucher für die Nutzung ausgeben muss und (3) Handelt es sich um Such-, Vertrauens- oder Erfahrungsgüter? (siehe Tabelle 2). Eine hohe Priorität erscheint angebracht, wo entweder sehr viele Verbraucher geringe Anteile an ihrem Budget für ein Gut ausgeben oder wo wenige Verbraucher hohe Beträge im Verhältnis zum Einkommen ausgeben. Eine höhere Priorität erscheint ebenfalls angemessen bei Vertrauens- oder Erfahrungsgütern und Produkten/Dienstleistungen des allgemeinen Interesses.

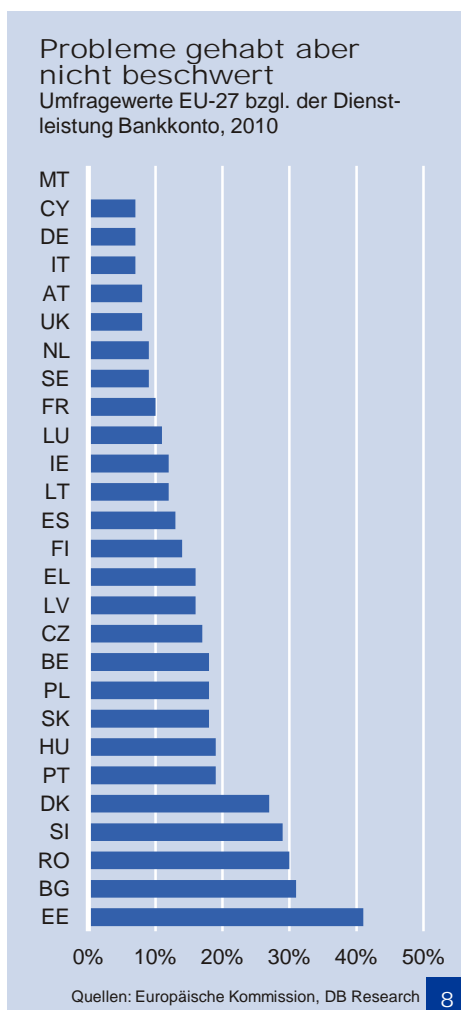
Welche Indikatoren?

Indikatoren, die den Einsatz messen

Darunter würden z.B. von staatlicher Seite der bestehende Regulierungsgrad (quantitativ, qualitativ), der Zugang zu Durchsetzungsmöglichkeiten und deren Mittelausstattung im Verhältnis zu den Fallzahlen, Anforderungen an ausführende Kräfte (z.B. Lehrer, Aufsicht, Anbieter) oder der Mitteleinsatz für bestimmte Bereiche/Maßnahmen (z.B. Bildung, Aufsicht, Information) fallen.

Input von Seiten der Anbieter könnte man anhand der Informationspolitik (transparent und einfach zugänglich vs. kompliziert und schwer erreichbar), der Gestaltung der internen Anreizsysteme, der Ausgaben für Schulungen der Mitarbeiter und der Verfügbarkeit und Effizienz des Beschwerdemanagements (Dauer der Antwort, Anteil der zufriedenstellend beantworteten Beschwerden) messen. Bei den Anbieterindikatoren könnte problematisch sein, dass viele davon interne Daten sind.

Inputfaktoren von Seiten der Verbraucher wären z.B. die Bereitschaft, Informationen aufzunehmen und Angebote zu vergleichen, das Bewusstsein und die Nutzung von Rechten sowie die Bereitschaft zu aktivem Feedback (in Form von Bewertungen, Beschwerden). Hinsichtlich Beschwerden ist weniger die Anzahl entscheidend, als vielmehr das Verhältnis zwischen Problemen und Beschwerden. Herrscht hier ein großes Missverhältnis, ist ein Marktversagen zu vermuten, nicht aber bei einer hohen Beschwerdezahl per se (siehe Grafik 7/8).



Allgemeine Verbraucherschutzwahrnehmung

Abhängige Variable: Befragte, die sich angemessen durch existierende Verbraucherschutzbestimmungen geschützt fühlen

Daten: Umfragewerte in EU25 aus dem Eurobarometer Nr. 298, 2008; Eurostat

Bildungsinvestitionen in % des BIP	4,89 (1,77)*
Finanzielle Förderung von Verbraucherschutzorganisationen	0,00 (1,43)
Einigung vor Gericht ist einfach	0,09 (0,29)
Einigung durch außergerichtliche Streitbeilegung ist einfach	0,49 (1,70)*
Bestimmtheitsmaß	0,53

* 10%

Quelle: DB Research **9**

Verbraucherschutzwahrnehmung beim Bankkonto

Abhängige Variable: Befragte, die sich angemessen durch existierende Verbraucherschutzbestimmungen bzgl. Bankkonten geschützt fühlen

Daten: Umfragewerte in EU-25 aus dem Eurobarometer Nr. 260, 2007 und Eurobarometer Nr. 342, 2011

In den letzten 2 Jahren beschwert	-0,28 (-0,38)
Preisvergleich einfach	0,38 (1,96)**
Grundrechenkenntnisse (in % der richtigen Antworten)	1,08 (4,80)**
Anbieter gewechselt	-0,67 (-0,98)
Bestimmtheitsmaß	0,58

** 1%

Quelle: DB Research **10**

Indikatoren, die das Ergebnis messen

Auf staatlicher Seite wären dies Indikatoren, die die Zielerreichung aufgrund von Regulierung (eine Formulierung und Zuordnung geeigneter Indikatoren wäre notwendig) messen, die Verfahrenszeiten und -kosten von Gerichtsverfahren, das Bildungsniveau (allgemein und spezifisch), die Wahrnehmung des Staates aus Verbrauchersicht und die Wirksamkeit von Aufsicht und Sanktionen.

Auf Anbieterseite wären die Wahrnehmung der Anbieter aus Verbrauchersicht, der langfristige Unternehmenserfolg und Auszeichnungen oder Umfragewerte hinsichtlich Produkt-/Servicequalität mögliche Indikatoren.

Auf Verbraucherseite wäre die Wahrnehmung des Schutzniveaus durch Verbraucher ein wichtiger Indikator. Hierbei muss unterschieden werden zwischen einer allgemeinen Befragung und einer Befragung von Verbrauchern mit konkreter Erfahrung in Bezug auf bestimmte Verbraucherschutzmaßnahmen. Die Kommission hat die Verbraucherwahrnehmung als „Härtetest“ dafür beschrieben, wie gut ein Markt funktioniert.³⁷ Ferner wären die Wahrnehmung und Nutzung der Durchsetzungsmöglichkeiten und Beschwerdequalität geeignete Ergebnisindikatoren.

Auswertung möglicher Indikatoren

Für die Untersuchung wurden als abhängige Variable Umfragewerte zur Verbraucherschutzwahrnehmung genutzt. Problematisch ist, dass teilweise Daten aus unterschiedlichen Jahren verwendet werden müssen. Die Ergebnisse sind daher indikativ.

Bildungsinvestitionen, Durchsetzungsmöglichkeiten, Finanzielle Förderung

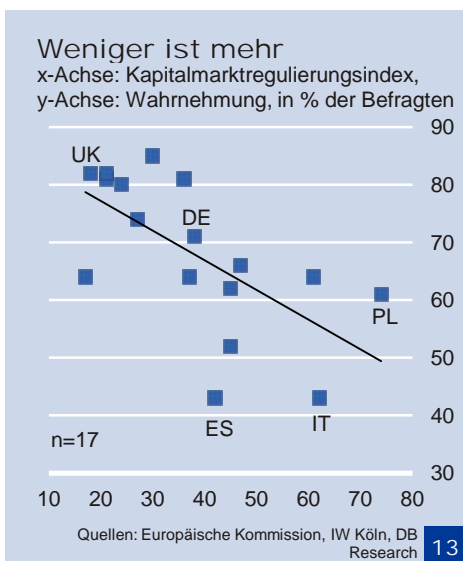
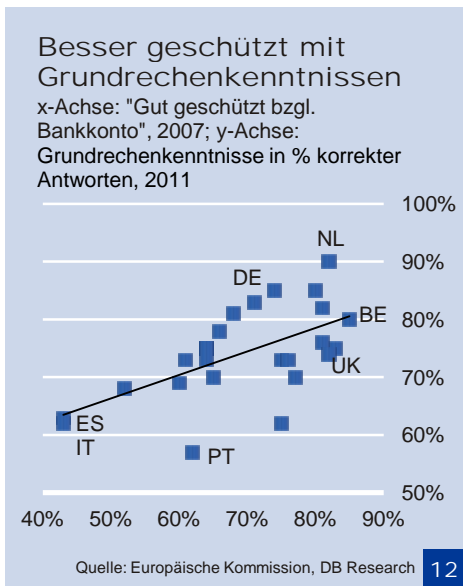
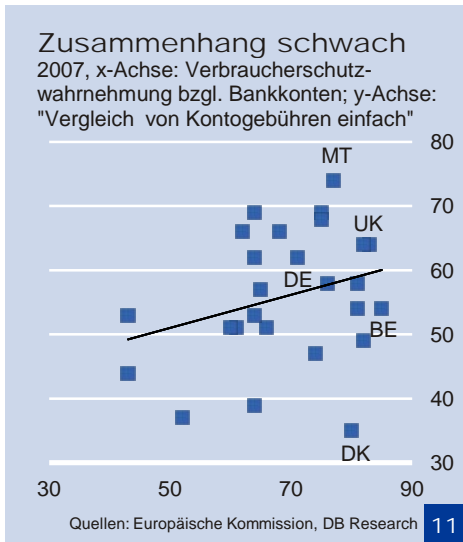
Eine Regression mit Umfragewerten der allgemeinen Verbraucherschutzwahrnehmung als zu erklärender Variable und Bildungsinvestitionen in % des BIP, Umfragewerten zu gerichtlichen und außergerichtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten und finanzieller Förderung von Verbraucherschutzorganisationen durch den Staat als erklärende Variablen ergibt, wie aufgrund der obigen Überlegungen erwartet, kaum aussagekräftige Ergebnisse (siehe Tabelle 9).

Gerichtliche Durchsetzungsmöglichkeiten und die finanzielle Förderung von Verbraucherschutzorganisationen scheinen wenig Einfluss auf die Wahrnehmung des Verbraucherschutzes zu haben. Gerichtliche Durchsetzung steht in den Verbraucherpräferenzen weit hinten, von daher überrascht die geringe Bedeutung für die Wahrnehmung des Verbraucherschutzes nicht. Bildungsinvestitionen in % des BIP und außergerichtliche Durchsetzungsmöglichkeiten weisen einen schwach signifikanten positiven Zusammenhang auf.

Einfacher Preisvergleich, Wechselhäufigkeit und Beschwerden

Für Verbraucher ist Preistransparenz wichtig. Entsprechend führt ein einfacher Preisvergleich und das Beherrschen der Grundrechenarten zu einer subjektiv höheren Wahrnehmung des Schutzniveaus (s. Tabelle). Dies kann 58% der Variation in der Verbraucherschutzwahrnehmung erklären. Betrachtet man die Verbraucherschutzwahrnehmung und einfache Vergleichsmöglichkeit bei Bankkonten isoliert, zeigt sich nur ein schwacher Zusammenhang. Das könnte darauf zurückzuführen sein, dass entsprechend gute Grundrechenkenntnisse Verbraucher erst befähigen, transparente Preisinformationen zu nutzen. Wechselhäufigkeit und Beschwerden können Unter-

³⁷ Europäische Kommission. 4. Verbraucherbarometer. 2010. S. 5.



schiede in der Verbraucherschutzwahrnehmung hinsichtlich Bankkonten nicht ausreichend erklären.

Geeignete Indikatoren

Unter den bisher erhobenen Indikatoren sind nur wenige geeignet. Ein Problem ist die Datenverfügbarkeit, ein anderes das kleine Panel, das nur 25 Beobachtungen (EU25) umfasst und daher kaum verlässliche Schlussfolgerungen zulässt.³⁸ Interessant wäre eine Betrachtung sektorspezifischer Indikatoren, also beispielsweise: finanzwirtschaftliches Bildungsniveau, wenn möglich mit Abstufung nach Kredit, Anlage, Zahlungsverkehr; Vergleichsverhalten, Verfügbarkeit und Nutzung von Informationen hinsichtlich dieser Produkte, nicht zufriedenstellend beantwortete Beschwerden.³⁹

Schlussfolgerungen

- Die Hypothese „höherer Einsatz = besseres Ergebnis“ lässt sich zumindest der Richtung nach bestätigen, wenn auch der Zusammenhang häufig schwach ist. Beispiel: In Ländern, in denen die Bildungsinvestitionen in % des BIP höher waren, war auch die allgemeine Verbraucherschutzwahrnehmung besser. Eine isolierte Betrachtung einzelner Faktoren ist jedoch nicht sinnvoll, besonders mit Blick auf mögliche Handlungsoptionen.
- Der einzige Indikator, der in eine andere Richtung zeigt, ist die Regulierung: hier scheint weniger mehr zu sein (siehe Grafik 13). Allerdings sind die Daten aus unterschiedlichen Jahren, und es sind nur 17 Beobachtungen verfügbar.
- Die Nutzung allgemeiner Indikatoren scheint wenig aussagekräftig zu sein. Sektorspezifische Daten sind daher vorzuziehen.
- Wechselhäufigkeit und Beschwerdezahlen können die Verbraucherschutzwahrnehmung bei Bankkonten nicht ausreichend erklären. Auch der MPI⁴⁰ und die Verbraucherschutzwahrnehmung bzgl. Bankkonten weisen lediglich eine Korrelation von 0,5 auf.
- In den bislang vorgelegten Verbraucherbarometern und Studien ist nie systematisch untersucht worden, wie Verbraucher unter welchen Umständen mit schriftlichen Informationen umgehen.⁴¹ Da diese gerade im Bereich Finanzdienstleistungen häufig als regulatorische Verbraucherschutzmaßnahme genutzt werden, wäre eine Überprüfung sinnvoll, ob diese Maßnahme zielführend ist. Vereinzelt Umfragen und Untersuchungen belegen, dass Verbraucher Informationen nicht ausreichend nutzen.⁴² Faktoren, die eine bessere Verwendung von Informationen durch Verbraucher begünstigen, sollten untersucht werden. Standardisierte und auf das Wesentliche beschränkte Informationen können offenbar einen Beitrag zu besseren Entscheidungen leisten.⁴³
- Die Offenlegung von Interessenskonflikten (bspw. durch Angabe von Provisionen) kann zu reflexhafter Abwehr durch den Ver-

³⁸ Die Regressionsanalyse kann dadurch verzerrt sein, dass manche Faktoren, die einen Einfluss auf den Verbraucherschutz bzw. Verbraucherschutzwahrnehmung haben, aufgrund mangelnder Daten nicht mit einberechnet sind.
³⁹ Daten zu diesen Punkten wurden teilweise in dem kürzlich erschienenen Eurobarometer 342 zu „Consumer empowerment“ erstmals erhoben.
⁴⁰ Market Performance Indicator, siehe Europäische Kommission. 4. Verbraucherbarometer. 2010.
⁴¹ Abgesehen von FSA, Mortgage effectiveness review – Stage 1 Report. 2006, die aber auch nur den Umgang mit Produktinformationsblättern im UK-Baufinanzierungsmarkt untersucht.
⁴² Beshears, John und James Choi, David Laibson, Brigitte Madrian (2010). How does simplified disclosure affect individuals’ mutual fund choices? Juli 2010.
⁴³ Chater, Huck, Inderst (2010).

braucher führen und in der Folge zu einer nicht optimalen Anlageentscheidung.⁴⁴

- Eine solide Verbraucherbildung kann einen positiven Einfluss auf die effiziente Verwendung von Informationen durch Verbraucher haben. Verhaltensökonomische Studien legen nahe, dass besser gebildete Verbraucher tendenziell bessere Anlageentscheidungen treffen.⁴⁵

Zuständigkeiten auf EU-Ebene

Zuständig ist der Kommissar für Gesundheit und Verbraucherschutz (derzeit John Dalli) mit seiner Generaldirektion GD SANCO. Teile des Verbraucherschutzes (Verbraucherrechtgerichtlinie, Gemeinsames europäisches Vertragsrecht) wurden jedoch im Zuge der Bildung der neuen Kommission Anfang 2010 an die Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft (GD JUSTICE, Viviane Reding) übertragen. Im Bereich des Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen spielt außerdem der Kommissar für den Binnenmarkt und Dienstleistungen (GD MARKT, Michel Barnier) eine wichtige Rolle.

Die Durchsetzung des Besitzstandes im Verbraucherschutz findet auf nationaler Ebene statt. Die Kommission hat jedoch die Aufgabe, Maßnahmen zu ergreifen, die die Politik der Mitgliedstaaten in diesem Bereich unterstützt, ergänzt und überwacht (Art 169 (2) b AEUV).

Verbraucherschutz auf europäischer Ebene

Verbraucherschutzpolitik ist seit dem Vertrag von Maastricht (1992) Teil der Gemeinschaftspolitik. Dies geschah im Wesentlichen aus der Einsicht, dass durch eine reine Konzentration auf die Anbieterseite kein vollständiger EU-Binnenmarkt erreicht werden kann. Die europäische Verbraucherschutzpolitik wurde im Vertrag von Amsterdam (1997) weiter aufgewertet und ausgeweitet und besteht seitdem (weitgehend unverändert) in der seit Dezember 2009 gültigen Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU):

Artikel 4 (2): „Die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit erstreckt sich auf die folgenden Hauptbereiche: (...) f) Verbraucherschutz.“

Artikel 12: „Den Erfordernissen des Verbraucherschutzes wird bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und -maßnahmen Rechnung getragen.“

Artikel 169 (1): „Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Union einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.“

Empfehlungen zur Gestaltung von Verbraucherschutz

Form

Hinsichtlich der Gestaltung von Verbraucherschutz muss nicht nur die Frage beantwortet werden, welche Maßnahmen inhaltlich am sinnvollsten und zielführenden sind. Wichtig ist auch das „Wie“. Jede Maßnahme verursacht direkte oder indirekte Kosten für alle Beteiligten. Es liegt also im Interesse aller Marktteilnehmer, möglichst effizient das identifizierte Ziel (Beseitigung von Marktversagen) zu erreichen. Möglichst wenig invasive Maßnahmen gepaart mit einer klaren Zielsetzung und entsprechender Überprüfung⁴⁶ erscheinen daher am sinnvollsten. Beispielsweise kann durch eine Selbstverpflichtung oder einen Verhaltenskodex häufig schon viel erreicht werden.

Ebene

In einem zusammenwachsenden EU-Binnenmarkt stellt sich auch die Frage nach der Ebene, auf der ein Marktversagen bekämpft werden sollte. Eine Regulierung auf europäischer Ebene ist grundsätzlich nationalen Alleingängen vorzuziehen. Bestehen dagegen national sehr unterschiedliche Probleme oder gibt es unterschiedliche Ursachen für Probleme, kann im Einzelfall eine nationale Reaktion angebrachter sein. In diesem Fall sollte untersucht werden, welche Faktoren für die Unterschiede bestimmend sind und von welchen Ländern man lernen kann.

Regulatorische Maßnahmen nach der Krise

Nachfolgend werden exemplarisch zwei derzeit geplante EU-Gesetzesvorhaben im Bereich des Privatkundengeschäfts diskutiert.

Verantwortungsbewusste Kreditvergabe und -aufnahme

Die Europäische Kommission hat eine Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträgen vorgeschlagen.⁴⁷ Folgende Elemente sind geplant:

1. Informationspflichten bei Werbung und Marketing

⁴⁴ Lacko, James und Pappalardo, Janis (2004). The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment. Federal Trade Commission. Bureau of Economics Staff Report. Februar 2004.

⁴⁵ Choi, James und David Laibson, Brigitte Madrian (2005). 100\$ bills on the sidewalk: Suboptimal saving in 401(k) plans. Juli 2005. Offenbar sind aber Charaktereigenschaften (Fähigkeit zur Selbstkontrolle, Planung und Geduld) manchmal wichtiger als Bildung: McCarthy, Yvonne (2011). Behavioural Characteristics and Financial Distress. ECB Working Paper Series No. 1303. Februar 2011.

⁴⁶ Brok, Sascha und Raimar Dieckmann (2007). Better regulation in Deutschland und der EU. Deutsche Bank Research. EU Monitor 47. 2. August 2007. Frankfurt am Main.

⁴⁷ Europäische Kommission (2011). Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Wohnimmobilienkreditverträge. KOM(2011) 142. 31. März 2011.



2. Kreditwürdigkeits- und Geeignetheitsprüfung
3. Vorvertragliche Informationen für Institute und Kreditvermittler
4. Angemessene Erläuterungen und Beratungsstandards
5. Harmonisierte Formel für den effektiven Jahreszins
6. Registrierung, Aufsicht, Zulassung und Qualifikationsanforderungen an Kreditvermittler
7. Harmonisierung der vorzeitigen Rückzahlung.⁴⁸

Besser: Formel und Annahmen für Angabe des effektiven Jahreszinses vereinheitlichen

Bei der Einführung der Verbraucherkreditrichtlinie hat man die Erfahrung gemacht, dass die Institute weniger mit Zinsen werben, da sie dann aufwändige zusätzliche Informationspflichten erfüllen müssen. Auf der anderen Seite steht ein Verbraucher, der von dieser Regelung nicht profitiert. Verbraucher nutzen meist nicht einmal die ihnen angebotene schriftliche vorvertragliche Information, wie eine Studie der FSA zeigt.⁴⁹ Sinnvoller wäre es, die Formel und Annahmen für die Kalkulation des effektiven Jahreszinses, der in der Werbung gezeigt wird, zu vereinheitlichen, um den Verbrauchern einen echten ersten Vergleich auf der Basis von Werbung zu ermöglichen.

Kreditwürdigkeitsprüfung muss nicht auf EU-Ebene geregelt werden

Ein Kreditinstitut hat ebenso wie der Kunde ein Interesse daran, dass durch die Kreditwürdigkeitsprüfung zuverlässig geprüft wird, ob und auf welcher Grundlage der Kunde den Kredit zurückzahlen kann. Die Interessen sind hier gleichgerichtet. Die Notwendigkeit einer Regulierung scheint daher fraglich, es sei denn, dass tatsächlich Probleme resultierend aus ungenügender Kreditwürdigkeitsprüfung festgestellt wurden. In einigen EU-Mitgliedstaaten mag dies der Fall sein. Eine Grundlage für eine Regulierung auf EU-Ebene besteht aber nur, wenn diese proportional ist und das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt. Die Kommission prüft, ob das Institut verpflichtet werden sollte, einen Kredit abzulehnen, wenn die Kreditwürdigkeitsprüfung negativ ausfällt. Dadurch würden Faktoren vernachlässigt, die nicht Bestandteil der Kreditwürdigkeitsprüfung sind. Für manche Verbraucher würde der Zugang zu Kredit schwieriger und die Kreditausfälle vermutlich nicht substantiell reduziert. Kredite an Privatpersonen fallen in den meisten Fällen in der Folge von Arbeitsplatzverlust oder Krankheit/Tod des Partners oder Scheidung aus. Diese Faktoren können aber in einer Kreditwürdigkeitsprüfung nicht vorhergesehen werden.

Geeignetheit kann am Ende nur durch den Verbraucher selbst beurteilt werden

Die Kommission plant ferner eine Geeignetheitsprüfung, im Zuge derer für den Kunden eine genügend große Auswahl an „nicht ungeeigneten“ Produkten identifiziert werden soll. Die fundamentale Frage ist, ob der Kreditgeber beurteilen kann, was für den Kunden geeignet ist oder nicht. Dabei ist die Anforderung, geeignete Produkte zu identifizieren, grundsätzlich nicht falsch und wird in der Praxis bereits so gelebt. Eine gesetzliche Anforderung hat jedoch den Nachteil, dass sie Haftungstatbestände schafft.

Vorvertragliche Informationen existieren bereits – Nutzung entscheidend!

Vorvertragliche Informationen werden bereits jetzt auf der Grundlage des Verhaltenskodex über wohnwirtschaftliche Kredite übergeben. Eine gesetzliche Regelung wird daher wenig Zusatznutzen bringen.

Transparenz bei Kreditvermittlern hat eventuell nicht nur Vorteile

Hinsichtlich Kreditvermittler haben einige Mitgliedstaaten die Vorgaben der Verbraucherkreditrichtlinie auch auf die Baufinanzierung ausgeweitet, so dass hier auf Konsistenz geachtet werden muss.

⁴⁸ Siehe hierzu Schäfer, Stefan (2006). Vorfälligkeitsentschädigung verträgt keine Beschädigung. Deutsche Bank Research. EU-Monitor 36. 15. Mai 2006. Frankfurt am Main.

⁴⁹ FSA. Mortgage effectiveness review – Stage 1 Report. 2006.

Erst Hindernisse für Integration des Hypothekarkreditmarktes abbauen

Ungebundene Kreditvermittler müssten nach dem geplanten Vorschlag auf die Existenz von Provisionen hinweisen, die sie vom Kreditgeber erhalten. Auf Anfrage des Kunden müssten sie Unterschiede in den Provisionen verschiedener Kreditgeber offenlegen und den Kunden zunächst informieren, dass er das Recht hat, diese Informationen zu erfragen. Obwohl Transparenz generell Verbraucher schützt, ist der Nutzen in diesem Fall zweifelhaft: In einer Studie der US Federal Trade Commission aus dem Jahr 2004⁵⁰ hatte man in einem kontrollierten Experiment festgestellt, dass die Offenlegung von Vermittlergebühren Verbraucher verwirrte. Verbraucher, denen Vermittlergebühren offengelegt wurden, wählten öfter die teureren Darlehensprodukte als Testpersonen, die diese Informationen nicht hatten. Auf Basis dieser Erkenntnis sollte bei einer Regulierung genau dieser unbeabsichtigte Nebeneffekt berücksichtigt werden.

Verbraucherschutzmaßnahmen sind ein wichtiges komplementäres Element eines integrierten Hypothekarkreditmarktes. Zunächst müssten jedoch essentielle Hindernisse für die grenzüberschreitende Kreditvergabe aus dem Weg geräumt werden. Dazu gehören beispielsweise eine Harmonisierung der Grundbücher und Zwangsvollstreckungsprozeduren, einheitliche Bewertungsstandards für Immobilien und eine Integration der Refinanzierungsmärkte. Dies würde einen echten Mehrwert für Verbraucher in Form von mehr Wettbewerb, einer breiteren Produktpalette und niedrigeren Preisen bedeuten.

Gebührentransparenz bei Bankkonten

Bis Mitte 2011 soll die Kreditwirtschaft eine Selbstregulierung zur Verbesserung der Gebührentransparenz bei Bankkonten vorlegen. Die Kommission hat konkrete Vorstellungen hierzu: Es soll eine einheitliche europäische Terminologie für Bankgebühren festgelegt werden. Die Kreditwirtschaft soll außerdem ein Glossar sämtlicher Gebühren erstellen und standardisierte Informationsblätter für Bankkonten herausgeben. Institute sollen regelmäßig standardisierte Daten an eine staatliche Vergleichsseite liefern und dem Kunden regelmäßige Aufstellungen aller Gebühren schicken.

Richtige Priorisierung?

Bei dieser Initiative wäre zu überlegen, ob der Aufwand gerechtfertigt ist, nachdem durchschnittlich 56% der Verbraucher den Vergleich von Konditionen bei Bankkonten für einfach halten⁵¹, Kontogebühren einen extrem kleinen Anteil am durchschnittlichen Haushaltsbudget einnehmen⁵² und tendenziell in die Gruppe der „Suchgüter“ gehören.

Die Gefahr einer Vereinheitlichung von Begriffen besteht darin, dass dadurch mittelfristig auch die Produkte vereinheitlicht werden, also eine Produktstandardisierung stattfindet. Die Produktpalette für Verbraucher könnte sich verkleinern.

Standardisiertes Merkblatt unter bestimmten Bedingungen sinnvoll

Ein Glossar aller Gebühren wird vermutlich wenige Verbraucher interessieren. Ein standardisiertes, übersichtliches und kurzes Merkblatt könnte schon eher Nutzen stiften. Die Frage ist jedoch, ob und wie Verbraucher dies nutzen, zumal Preisaushänge bereits in vielen Ländern gesetzlich vorgeschrieben sind. Eine umfassende Untersuchung hierzu steht aus. Vergleichsseiten im Internet existieren bereits und sind eine wichtige erste Informationsquelle für Ver-

⁵⁰ Lacko, Pappalardo (2004).

⁵¹ Europäische Kommission. Eurobarometer 260. 2007.

⁵² Ahlswede, Sophie (2009). Wie hoch sind Kontogebühren in Europa wirklich? DB Research. Aktueller Kommentar. 23. November 2009. Frankfurt am Main.

**Zunächst Nutzung von Informationen durch Verbraucher untersuchen**

braucher.⁵³ Auch hier wäre eine Untersuchung der vorhandenen Seiten und ihrer Nutzung durch Verbraucher interessant.

Regelmäßige Übersichten über Soll- und Habenzinsen und Kontoführungsentgelte werden den Kunden bereits jetzt zur Verfügung gestellt. In den Kontoauszügen findet der Kunde alle übrigen Gebühren (z.B. Abhebung an fremden Automaten, Überweisungsgebühren, Kartenverlustgebühren). Eine zusätzliche regelmäßige Auflistung aller Gebühren wäre für die Institute sehr aufwändig und würde dem Verbraucher lediglich Informationen geben, die er bereits heute hat.

Erst Hindernisse für grenzüberschreitende Kontoeröffnung abbauen

Eine Selbstregulierung wäre hier in jedem Fall zunächst das richtige Instrument, besonders da kein europaweites Marktversagen evident ist. Maßnahmen zur Verbesserung der Gebührentransparenz können zielführend und sinnvoll für Verbraucher in Europa sein, wenn gleichzeitig Hindernisse für die grenzüberschreitende Kontoeröffnung abgebaut werden – beispielsweise eine Harmonisierung der Regelungen, was für eine Kontoeröffnung notwendig ist (Identitätsnachweis, Wohnortsnachweis, etc.) und wie eine komplette Online-Kontoeröffnung möglich gemacht werden kann.

Schlussfolgerungen

Alle haben Einflussmöglichkeiten

Es wird deutlich, dass alle Akteure Möglichkeiten haben, den Verbraucherschutz zu beeinflussen – auch der Verbraucher selbst. Zu dem Verständnis, inwiefern ihm das möglich und zumutbar ist, leistet die verhaltensökonomische Forschung einen wichtigen Beitrag.

Unterschiede je nach Produkt/Dienstleistung sinnvoll

Verbraucherschutz ist unterschiedlich hoch bei unterschiedlichen Produkten und Dienstleistungen. Dies ist sinnvoll, da die Akteure sich unterschiedlich gegenüber verschiedenen Produkten und Dienstleistungen verhalten. Entsprechend sollte bei der Verbraucherschutzregulierung priorisiert werden. Dabei sollte bedacht werden, dass zwar unterschiedliches Verhalten unterschiedliche Regulierung notwendig macht; umgekehrt beeinflusst Regulierung aber auch das Verhalten der Akteure.

Folgen der Regulierung von Finanzdienstleistungen

Ein Ergebnis der zunehmenden Regulierung werden steigende Preise für Verbraucher sein. Der unvollkommene Wettbewerb wird zwar dafür sorgen, dass Kosten nicht 1:1 an Kunden weitergegeben werden. Dennoch werden Kunden für mehr Verbraucherschutz und einen stabileren Finanzmarkt bezahlen. Ein weiteres Resultat von mehr Regulierung sind in der Regel höhere Fixkosten, die den Konsolidierungsdruck in einer Branche erhöhen. Dies steht im Gegensatz zu dem Bemühen, Finanzinstitute nicht zu groß und vernetzt werden zu lassen. Umso wichtiger ist es, dass die Maßnahmen zielgerichtet und effizient sind und einen echten Mehrwert für Verbraucher bieten.

⁵³ Meyer, Thomas (2010). Mehrheit der Bankkunden recherchiert online. DB Research. E-economics 79. 1. September 2010. Frankfurt am Main; und Europäische Kommission (2011). Eurobarometer 342. QA4.

Kosten-Nutzen-Analyse ist wichtig

Bei der Überlegung, ob Regulierung notwendig ist, sollte immer die Kosten-Nutzen-Relation für alle Marktakteure bedacht werden. Die Relevanz für den einzelnen und die Volkswirtschaft sowie unbeabsichtigte Nebeneffekte sind wichtige Faktoren in dieser Analyse. Ein Beispiel: Hohe Beiträge der Banken und eine hohe Deckung durch eine Einlagensicherung klingen zunächst gut. Als Folge sind jedoch dauerhaft höhere Kontogebühren und höhere Kreditzinsen zu erwarten. Insbesondere höhere Kreditzinsen können je nach Ausmaß einen negativen Einfluss auf das Wachstum der Volkswirtschaft haben.

Herausforderung der Messbarkeit und Datenverfügbarkeit

Eine quantitativ und qualitativ bessere und vor allem granulare Datenverfügbarkeit im Bereich Verbraucherschutz wäre hilfreich. Ein erster Schritt ist das 4. Verbraucherbarometer der Europäischen Kommission, das 50 Güter- und Dienstleistungsmärkte überprüft, genauso wie die „Consumer Empowerment“-Umfrage. Ein Problem ist allerdings die Zuordnung und Skalierung einiger Umfragewerte, die zu verzerrten Ergebnissen führen.

Verantwortung für Regulierungsergebnisse

Zu einer effizienten Gestaltung von Verbraucherschutzpolitik gehören die konkrete Formulierung von Zielen sowie die Messung der Zielerreichung. Dadurch würde auf Seiten des Staates bzw. supra-staatlicher Behörden eine klare Verantwortlichkeit für Regulierungsergebnisse geschaffen. Folgenabschätzungsstudien durch die Kommission sowie Einrichtungen wie der Normenkontrollrat in Deutschland sind Schritte in diese Richtung, die in Zukunft weiter entwickelt werden müssen. Der Staat bzw. der europäische Gesetzgeber müsste sich mehr als Dienstleister und Anbieter von Lösungen begreifen, an deren Erfolg er auch gemessen wird.

Konsistente Regulierung und Umsetzung

Europäische und nationale Gesetzgeber sollten im Interesse der europäischen Verbraucher und Anbieter zusammenarbeiten, um den Verbraucherschutz effizient und zielgerichtet zu fördern. Nur durch eine abgestimmte und konsistente Nutzung der Handlungsoptionen kann der europäische Binnenmarkt seine Vorteile für alle Marktakteure entfalten. Die Entwicklung moderner IT wirkt als Katalysator für grenzüberschreitende Märkte – entsprechend muss auch der Verbraucherschutz grenzüberschreitend weiterentwickelt werden.

Sophie Ahlswede (+49 69 910-31832, sophie.ahlswede@db.com)

© Copyright 2011. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg