

Heidrun Jakobs, LL.M.  
Rechtsanwältin

RAin Heidrun Jakobs, LL.M., Kreuzberger Ring 18 a, 65205 Wiesbaden

**Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf**

Kreuzberger Ring 18 a  
65205 Wiesbaden  
Tel.: 0611 - 71 69 323  
Fax: 0611 - 71 69 324

[www.Kanzleijakobs.de](http://www.Kanzleijakobs.de)  
[info@Kanzleijakobs.de](mailto:info@Kanzleijakobs.de)

alle Amts-, Land- und  
Oberlandesgerichte

Bitte stets angeben

19. März 2009

**Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 14/7959  
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz am 26. März 2009 zum Thema  
„Finanzkrise: In der Not helfen, Vertrauen schaffen, Rechte stärken  
– Mehr Verbraucherschutz im Finanzmarkt“**

Sehr verehrte Frau Präsidentin van Dinther,

zunächst bedanken wir uns für Ihre Einladung zu der öffentlichen Anhörung zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 14/7959 und nehmen gerne im Vorfeld dieser Anhörung wie folgt Stellung:

Die dramatischen Entwicklungen an den Finanzmärkten werden nicht zuletzt auch zu dramatischen Auswirkungen bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern führen. Die Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 14/7959, von denen die Bundesregierung zwischenzeitlich erfreulicherweise einige Punkte in einem Gesetzesentwurf zum Schutz von Anlegern aufgegriffen hat, sind aus unserer Sicht uneingeschränkt zu

begrüßen und im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes unverzüglich in die Tat umzusetzen.

Dem liegen folgende Erwägungen unter Berücksichtigung der nachgenannten Gesichtspunkte zugrunde:

#### I.

Wie stellen sich die aktuelle Situation der Finanzmarktkrise und das Ausmaß der Betroffenheit der Verbraucherinnen und Verbraucher dar?

Die Pleiten der Bankhäuser Lehman und Kaupthing haben zu einer erheblichen Verunsicherung bei den VerbraucherInnen geführt, ob Ersparnisse derzeit überhaupt noch sicher angelegt werden können. Es sind deutlich mehr Anfragen zum Thema der „sicheren“ Geldanlage zu verzeichnen und der Frage des „Ob“ und des „Wie“ die Einlagen im Falle einer Banken-Pleite geschützt sind. Hieraus ergibt sich auch ein erheblicher Informationsbedarf.

Das ganze Ausmaß der aktuellen Finanzmarktkrise ist wahrlich bei den VerbraucherInnen noch nicht angekommen. Die individuellen Konsequenzen der Finanzmarktkrise für Produkte der privaten Altersvorsorge, insbesondere für fondsgebundene Lebens- und Rentenversicherungen werden derzeit noch gar nicht erfasst. Das Ausmaß des insoweit drohenden Schadens kann auch in seiner Gesamtheit zurzeit noch nicht überblickt werden.

Mit einer Verschärfung der Arbeitsmarktsituation wird die Finanzmarktkrise jedoch auch bei den Verbraucherinnen und Verbraucher deutlicher in den Vordergrund rücken.

Um dem vorzubeugen, sind unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, die von unten nach oben wirken und das Vertrauen der VerbraucherInnen in den Finanzmarkt wieder herstellen. Die ergriffenen Maßnahmen der Bundesregierung werden von uns nicht als ausreichend erachtet und zeigen auch nur partiell Wirkung.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Finanzmarkt im Verhältnis zu den VerbraucherInnen von der Profitgier der Kreditinstitute auf Kosten der eigenen Kunden gesteuert war. Ein Gewinnstreben an sich ist zwar zu begrüßen, muss jedoch dort seine Schranken erfahren, wo sich das Gewinnstreben des Einen zum Nachteil des Anderen auswirkt. Damit nicht alle einzuleitenden Maßnahmen zum Schutz des Finanzmarktes

ergebnislos bleiben, hat sich der Finanzmarkt damit vorrangig selbst unter ethischen Gesichtspunkten in Frage zu stellen.

Konkret haben die derzeitige Situation der Finanzmarktkrise und das Ausmaß der Betroffenheit bei den VerbraucherInnen gezeigt, dass der Vertrieb von Finanzmarktprodukten oftmals ohne eine hinreichende Aufklärung im Hinblick auf den spekulativen Charakter des gewählten Produkts erfolgte und allein gesteuert war von der Provisionsgier der Vermittler, die ihrerseits wieder erheblichem Druck ausgesetzt waren, die Vertriebszahlen hoch zu halten und die Planzahlen zu erfüllen.

Dabei hat man sich zu Nutze gemacht, dass die VerbraucherInnen im Hinblick auf die verschiedenen Geldanlagemöglichkeiten nicht oder nur unzureichend aufgeklärt sind. Dies insbesondere im Hinblick auf komplizierte Geldanlageprodukte und spekulative Anlageformen. Den Wünschen der Anleger nach einer sicheren Anlage wurde oftmals mit geschultem rhetorischem Verkaufsgeschick der Anlageberater begegnet und Bedenken der Anleger wurden damit weggewischt. Das Nachsehen hatten hierbei oft die älteren VerbraucherInnen.

Nach dem Totalverlust der angelegten Gelder, hier insbesondere wegen der Pleiten der Häuser Lehmann und Kaupthing stellt sich die gerichtliche Verfolgung von Schadenersatzansprüchen wegen der immensen gesetzlichen Hürden als wenig aussichtsreich dar, so dass eine entsprechende gerichtliche Verfolgung oftmals ergebnislos bleibt.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass verbraucherschützende Normen durch die Kreditinstitute im Hinblick auf das eigene Gewinnstreben ignoriert werden und eine Unterlassung verbraucherschutzwidriger Praktiken erst dann erfolgt, nach dem gerichtliche Schritte durch Verbraucherschutzorganisationen eingeleitet wurden. Aus unserer Erfahrung heraus begegnen Kreditinstitute sowohl einer individuellen gerichtlichen Geltendmachung von Ansprüchen der VerbraucherInnen als auch in Verbandsklageverfahren mit einer erheblichen Ignoranz und Arroganz. Es kann hier unterstellt werden, dass die Banken trotz der sicheren Kenntnis der Rechtslage oftmals Rechtsstreitigkeiten durch die Instanzen führen, um den meist wirtschaftlich unterlegenen Gegner durch die hohen Prozesskosten zum Aufgeben seiner Rechtsposition zu bewegen.

Eine stärkere Regulierung des Finanzmarktes hat damit eine bedeutende Relevanz angenommen und ist auch dringend notwendig. Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen wieder das Vertrauen in den Finanzmarkt zurück gewinnen.

Es bedarf damit weiterer gesetzlicher Regelungen, um die Rechte der VerbraucherInnen nachhaltig zu stärken und die Kreditinstitute zu einem verantwortungsvollen und auch rechtstreuem Verhalten anzuhalten.

Darüber hinaus muss sich der Finanzmarkt selbst Verhaltenspflichten auferlegen, die durch eine starke Finanzmarktaufsicht kontrolliert werden. Bei Verstößen muss gewährleistet sein, dass die ausgesprochenen Sanktionen ihre Wirkung zeigen. Beschwerden von VerbraucherInnen und Verbrauchern muss wirksam begegnet werden können und gerichtliche Schadensersatzklagen dürfen nicht mehr daran scheitern, dass eine fehlerhafte Anlageberatung nicht nachzuweisen ist oder Ansprüche bereits verjährt sind.

## II.

Welche verbraucherrelevanten Schlussfolgerungen sind aus der aktuellen Finanzmarktkrise in Bezug auf das Aufgabenspektrum, die Struktur und Arbeitsweise der Finanzmarktaufsicht zu ziehen?

Die aktuelle Finanzmarktkrise hat deutlich gemacht, dass die staatlichen Stellen ihren Aufgaben, einen wirksamen und effizienten Verbraucherschutz zu gewährleisten, nicht gewachsen sind.

Es gilt daher, die Finanzmarktaufsicht zu stärken um das Vertrauen in den Finanzmarkt wieder herzustellen um einen funktionierenden Finanzmarkt zu gewährleisten. Die Interessen und die Rechte der VerbraucherInnen sind nachhaltig zu stärken. Hierbei haben sich die Kreditinstitute von ihrer Profitgier um jeden Preis zu verabschieden. Die Finanzmarktaufsicht darf sich nicht mehr als „Kuschelaufsicht“ verstehen und die politischen Instanzen sind aufgefordert, sich den Bewegungen des Finanzmarkts in einem entsprechenden Tempo anzupassen.

Im Ergebnis bedeutet dies für die VerbraucherInnen und Verbraucher, dass alle am Finanzmarkt teilnehmenden Personen und Institute zunächst einmal die Einsicht gewinnen müssen, dass ein funktionierender Finanzmarkt voraussetzt, dass der Profit des einen auch der Profit des anderen sein muss, ansonsten der Finanzkreislauf, wie geschehen, in sich zusammen bricht.

Folgende Maßnahmen werden daher vorgeschlagen:

1. Die gemeinsame Überwachung der Kreditinstitute durch die BaFin und die Deutsche Bundesbank scheint nicht effizient, da schon der erforderliche Austausch eine erhöhte Personalkapazität und damit einen erhöhten Verwaltungsaufwand bindet. Es ist daher daran zu denken, die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass der BaFin die alleinige Bankenaufsicht übertragen wird.
2. Bei der BaFin hat der Verbraucherschutz in Form einer Beschwerdestelle bisher nur eine passive Rolle gespielt. Hier muss der Verbraucherschutz eine Verankerung in der Satzung der BaFin als originäres Geschäftsgebiet erhalten. Der Geschäftsbereich des Verbraucherschutzes sollte sich untergliedern in Teilgeschäftsbereiche einer Ordnungswidrigkeitsbehörde bei verbraucherschutzwidrigen Praktiken, einer Abteilung zur Zulassung von Kapitalmarktprodukten im Hinblick auf Verbraucherschutz-Interessen und als Schnittstelle gegenüber dem Gesetzgeber durch die Wahrnehmung einer beratenden Funktion im Hinblick auf die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher.
3. Die BaFin ist daher auch mit den erforderlichen finanziellen Mitteln auszustatten, um diesen Aufgaben gerecht zu werden. Gleichzeitig ist daran zu denken, eine Finanzierung durch Haushaltsmittel des Bundes sicherzustellen und damit eine Unabhängigkeit der BaFin von einer Finanzierung durch die beaufsichtigten Unternehmen sicher zu stellen.
4. Verbraucherschutzwidrige Praktiken der Kreditinstitute lassen sich nur durch kräftige Sanktionen verhindern, wobei einer starken personell ausgestatteten Finanzmarktaufsicht die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zur Hand gegeben werden müssen. In diesem Zusammenhang darf sich die BaFin auch nicht mehr als reiner Vermittler zwischen Finanzdienstleistungsinstituten und VerbraucherInnen verstehen, sondern muss die bestehenden Gesetze konsequent anwenden und die notwendigen Sanktionen durch verwaltungsrechtliche Auflagen aussprechen und die Möglichkeiten des Ordnungswidrigkeitsverfahrens konsequent nutzen.
5. Finanzmarktprodukte für Verbraucherinnen und Verbraucher sollten generell einem Zulassungsverfahren durch die BaFin unterstehen, wobei sich der Maßstab für eine generelle Zulassung von Finanzmarktprodukten an einem durchschnittlichen und verständigen Verbraucher orientieren soll. Komplizierte Anlageprodukte sind für Verbraucher entsprechend zu kennzeichnen. Umgekehrt sind einfache Anlageprodukte mit einem entsprechenden Siegel als verbrauchertauglich zu versehen.

6. Zudem sollten Vertreter von unabhängigen Verbraucherschutzorganisationen stärker im Direktorium und im Verwaltungsrat der BaFin vertreten sein. Zur effizienten Wahrnehmung der Aufgaben des Verwaltungsrats werden je zwei Mitglieder für die Ministerien, die Mitglieder des Bundestags, der Bankenvertreter einschließlich der Kapitalanlageinstitute und der Verbraucherschutzorganisationen für erforderlich aber auch ausreichend erachtet.

7. Die BaFin sollte nach einer erfolgten Umstrukturierung eine freiwillige Selbstregulierung der Kreditinstitute als Aufsichtsbehörde kontrollieren, sog. regulierte Selbstregulierung.

### III.

Welche Konsequenzen, Maßnahmen und Instrumente könnten aus ihrer Sicht dazu beitragen, den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen zu stärken?

Die Fehler der Vergangenheit haben gezeigt, dass eine umfassende Regulierung des Finanzmarktes erforderlich ist. Die BaFin kann eine umfassende, wirksame Kontrolle und Überwachung des Finanzmarktes aufgrund der Komplexität kaum leisten. Die bisher bestandenen Freiheiten im Finanzmarkt haben zur größten Finanzkrise seit dem Bestehen der Bundesrepublik geführt und nicht die gewünschten volkswirtschaftlichen Ziele erreicht. Eine ausschließlich hoheitliche Steuerung des Finanzmarktes begegnet ersten verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die staatlichen Handlungsformen sind daher zu modernisieren um den aktuellen Herausforderungen wirksam begegnen zu können. Unternehmerische Freiheiten können jedoch nicht vollends in den Hintergrund geraten. Zur Regulierung des Finanzmarktes schlagen wir deshalb folgende Maßnahmen und Instrumente vor:

#### 1. Regulierte Selbstregulierung

Zunächst sollte eine Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle der Kreditinstitute vergleichbar dem Institut des Deutschen Presserats geschaffen werden, die sich aus den Umlagen der angeschlossenen Mitglieder finanziert. Der Trägereinrichtung sollte paritätisch besetzt sein aus Bankenvertretern, Vertretern von unabhängigen Verbraucherschutzorganisationen und sich in erster Linie mit der Beseitigung von Mißständen und verbraucherschutzwidrigen Praktiken im Finanzmarkt beschäftigen. Darüber hinaus sollen die Beschwerden von VerbraucherInnen gegenüber den Kreditinstituten

behandelt werden. Grundlage hierfür wäre das Aufstellen und Überwachen der Einhaltung von Verhaltenspflichten u.a. gegenüber Verbrauchern (Verhaltenskodex). Eine so stattfindende Selbstregulierung würde dann wiederum durch die BaFin beaufsichtigt und kontrolliert, sog. regulierte Selbstregulierung. Als Sanktionsmöglichkeiten bei einem Verstoß gegen den Verhaltenskodex sollte eine öffentliche Rüge bzw. Abmahnung erfolgen. Daneben sollten die Verbraucherinnen und Verbraucher die Möglichkeit haben, ihre Ansprüche in einem kostengünstigen Schiedsverfahren durchzusetzen, wobei der Schiedsspruch durch ein aus 3 Personen bestehendem Schiedsgericht für die angeschlossenen Institute bindend wäre. Das veraltete und sich oftmals als reine Makulatur darstellende Ombudsmann-Verfahren würde damit abgelöst.

## 2. Gesetzliche Erfordernisse

- a.) Zur besseren Transparenz sollten die Verbraucherschutzgesetze in einem Verbraucherschutzrechtsgesetzbuch zusammengefasst werden.
- b.) Ein verbraucherschutzwidriges Handeln der Finanzdienstleistungsinstitute muss schon im Keim erstickt werden können. Dies ist nur zu gewährleisten, wenn ausreichend gesetzliche Sanktionsmöglichkeiten auch im Hinblick auf ein Ordnungswidrigkeitsverfahren zur Verfügung stehen. Jede erdenkliche verbraucherschutzwidrige Praktik muss daher der Sanktion durch ein Ordnungswidrigkeitsverfahren unterliegen. Die BaFin sollte hier als Ordnungswidrigkeitsbehörde mit der gebotenen Nachhaltigkeit agieren.
- c.) Der Vertrieb von spekulativen Produkten für eine reine private Altersvorsorge wie beispielsweise den fondsgebundene Renten- und Lebensversicherungen muss gesetzlich ausgeschlossen werden.
- d.) Im Hinblick auf die Warn- und Aufklärungspflichten bei der Geldanlage etc. ist ein bundeseinheitlicher und vereinfachter Standard zu schaffen. Für die Warnpflichten sollte die BaFin im Rahmen der Zulassung von Geldanlageprodukten zuständig sein. Die Warnung vor spekulativen Geldanlageprodukten sollte einfach ausgestaltet werden, beispielsweise sollte hier ein grafisch deutlicher Hinweis auf einen Totalverlust bei spekulativen Anlagen vergleichbar dem Warnhinweise bei Tabakprodukten genügen. Die Aufklärungspflichten werden weiter individuell durch die Banken vorgenommen.

### 3. Erforderliche bildungspolitische Maßnahmen

a.) Zusätzlich muss ein breites Bewusstsein aller Verbraucherinnen und Verbraucher für die Funktionsweise des Finanzmarktes geschaffen werden, damit sich in der Folge ein selbstverantwortliches Handeln aller Bürgerinnen und Bürger entwickeln kann. Dies setzt zunächst voraus, dass ausreichende Kenntnisse in die Funktionsweise des Finanzmarktes vorhanden sind. Der erforderliche Informationsbedarf der Verbraucherinnen und Verbraucher ist sicherzustellen durch ausreichend unabhängige Beratungsstellen, die einer entsprechenden finanziellen Ausstattung bedürfen um dieser Aufgabe gerecht zu werden.

b.) Das Schulfach Wirtschaft sollte bereits ab der 5. Klasse eingeführt werden. Außerdem sollten Kinder bereits vorschulisch spielerisch mit dem Geldkreislauf vertraut gemacht werden.

### 4. Gerichtliche Durchsetzung von Verbraucherschutzrechten

a.) Zur gerichtlichen Durchsetzung von Verbraucherschutzrechten gegenüber Kreditinstituten sind ausschließlich erstinstanzliche Schwerpunktammern der Landgerichte und Schwerpunktstaatsanwaltschaften zu bilden.

b.) Die gerichtliche Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen sollte deutlich erleichtert werden durch eine Umkehr der Beweislast bei unterlassener und/oder falscher Aufklärung über die bestehenden Risiken. Die Verjährungsfrist für die gerichtliche Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen sollte ab dem Beginn der Kenntnis vom entstandenen Schaden und nicht ab Anspruchsentstehung beginnen, spätestens jedoch in 10 Jahren. Außerdem sollte bei verbraucherschutzwidrigem Verhalten generell die Möglichkeit einer Sammelklage gesetzlich verankert werden.

### 5. Aufzuerlegende Pflichten für Finanzvermittler/Bankberater

a.) Die erfolgsabhängige Vergütung führt zu einem erhöhten Abschlussdruck und damit zu erhöhten Risiken einer Falschberatung. Zudem werden Produkte vermittelt und verkauft, die mit einem größeren Provisionssatz verprovisioniert werden und den Anlagebedürfnissen der Anleger nicht gerecht werden. Das erfolgsabhängige Vergütungsmodell der Provision ist daher durch eine Honorarberatung zu ersetzen. Damit geraten auch die Anlegerinteressen und die Dienstleistung für den Anleger stärker in den Vordergrund.



b) Es ist der gesetzliche Ausbildungsberuf des Finanzberaters zu schaffen, um auszuschließen, dass durch eine mangelnde fachliche Qualifikation Verbraucherschutzrechte gefährdet werden. Damit wird gleichzeitig verhindert, dass sich die bestehenden Drückermethoden in der Finanzdienstleistungsbranche etablieren.

#### IV.

Wie sollte ein Beratungssystem ausgestaltet sein, das eine unabhängige Beratung der Verbraucher in Finanzfragen gewährleistet?

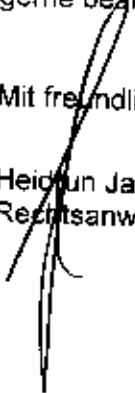
1. Geldanlageprodukte sollten zunächst von der BaFin auf ihre Verbrauchertauglichkeit geprüft werden, wobei hier ausschließlich die BaFin für etwaige Warnpflichten zuständig sein sollte. Den Aufklärungspflichten haben auch weiterhin die Banken individuell nachzukommen.
2. Einer unabhängigen Finanzberatung sollte die Einrichtung eines Vorsorgechecks durch eine unabhängige Verbraucherschutzorganisation vorgeschaltet sein. Für alle Verbraucherinnen und Verbraucher sollte damit die Möglichkeit geschaffen werden, ihre Anlagen auf Sinn und Zweck überprüfen zu lassen. Bereits in diesem frühen Stadium der Geldanlage sollte die Möglichkeit vorhanden sein, dass sich VerbraucherInnen mit Hilfe von Checklisten Klarheit über ihre individuellen Anlagewünsche und Ziele verschaffen können. Bei einer anschließenden Anlageberatung durch das jeweilige Kreditinstitut können diese Checklisten dann als Orientierungshilfen dienen.
3. Jede Anlageberatung sollte ein durchdachtes Risikomanagement enthalten. Ebenso muss jede Anlageberatung Hinweise auf die Risiken der empfohlenen Anlage und auch die Möglichkeit von festverzinslichen Anlagen enthalten. Entsprechendes sollte gesetzlich verankert werden.
4. Die schriftliche Dokumentation einer Anlageberatung an Verbraucherinnen und Verbraucher muss gesetzlich vorgeschrieben sein. Das Beratungsprotokoll ist durch den Berater zu unterzeichnen und an den Anleger auszuhändigen.
5. Gemäß § 31 d WpHG sind Zuwendungen wie Provisionen, Kosten, Gebühren und Kick Backs nur dann zulässig, wenn sie im Kundeninteresse liegen. Die Frage, wann ein Kundeninteresse zu bejahen ist, wird wohl von Banken und Kunden im Streitfall

unterschiedlich beantwortet werden. § 31 d WpHG ist jedenfalls dahingehend abzuändern, dass Zuwendungen erst dann zulässig sind, wenn sie an den Kunden weiter gegeben werden.

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung werde ich Fragen zu den vorgenannten Vorschlägen gerne beantworten.

Mit freundlichen Grüßen

Heidrun Jakobs, LL.M.  
Rechtsanwältin

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Heidrun Jakobs', written over the typed name and extending upwards into the text above.