

# Beim Verbraucherschutz Maß und Mitte wahren

12.02.2019

von



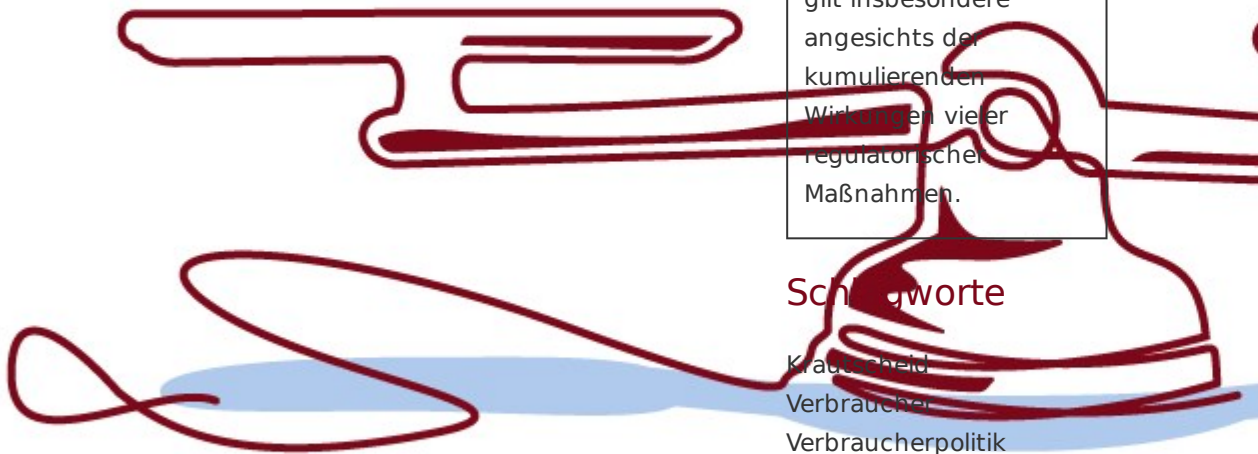
Krautscheid, Andreas

### Kurzgefasst

Nicht nur mit Blick auf den Finanzsektor, aber dort besonders, verfestigt sich zunehmend der Eindruck, dass das Pendel in einem für die Unternehmen, aber auch für die Kunden schädlichen Ausmaß allzu stark in Richtung Regulierung auszu-schlagen droht. Dies gilt insbesondere angesichts der kumulierenden Wirkungen vieler regulatorischer Maßnahmen.

### Schlüsselsätze

Krautscheid  
Verbraucher  
Verbraucherpolitik  
Regulierung  
Gesellschaft



## Blog

Obwohl das Niveau in Deutschland allgemein bereits als hoch angesehen wird, stehen die Stärkung der Verbraucherrechte und die Ausweitung behördlicher Kompetenzen beim Verbraucherschutz nach wie vor weit oben auf der politischen Agenda. Nicht nur mit Blick auf den Finanzsektor, aber dort besonders, verfestigt sich zunehmend der Eindruck, dass das Pendel in einem für die Unternehmen, aber auch für die Kunden schädlichen Ausmaß allzu stark in Richtung Regulierung auszu-schlagen droht. Dies gilt insbesondere angesichts der kumulierenden Wirkungen vieler regulatorischer Maßnahmen.

Verbraucherpolitik vollzieht sich in einem Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Eigenverantwortung der Bürger einerseits und der Befriedigung grundlegender Schutz- und Sicherheitsbedürfnisse der Verbraucher durch den Staat andererseits. Das jeweilige Maß an „Verbraucherschutz“ ist nicht absolut festzulegen, sondern ergibt sich fortwährend in einem gesellschaftlichen Interessenausgleich. Dabei stellt sich immer auch die Frage, wie weit staatliche Reglementierung gehen kann, ohne die Freiheit und Selbstbestimmung der Bürger, die Marktfreiheit und einen funktionierenden Wettbewerb unverhältnismäßig einzuschränken. Die Bürger sollen wirksam vor Marktmissbrauch geschützt werden, der Grat zwischen Selbstbestimmung und Bevormundung der Verbraucher ist jedoch oft sehr schmal.

### Differenziertes Verbraucherbild sinnvoll, aber kein Allheilmittel

Das provoziert zunächst die Frage, welches Verbraucherbild den regulatorischen Maßnahmen überhaupt zugrunde liegt. Zwar ist die Kritik an einem starren Verständnis des „mündigen Verbrauchers“ im Sinne eines „homo oeconomicus“ insofern berechtigt, als Verbraucher gewiss nicht in jedem Falle rationale Konsumententscheidungen auf Basis aller verfügbaren Produktinformationen treffen. Doch das ist kein Grund, den möglichst gut informierten, selbstbestimmten Verbraucher als Zielbild abzuschreiben und den Verbrauchern in toto zu unterstellen, sie seien nicht in der Lage, eigenverantwortlich zu handeln. Vielmehr treffen die allermeisten Verbraucher alltäglich sehr wohl ökonomisch vernünftige und für sie selbst vorteilhafte Konsumententscheidungen.

„Den“ Verbraucher schlechthin gibt es natürlich nicht. Richtigerweise hat sich daher inzwischen ein differenzierteres Verbraucherbild durchgesetzt, das angesichts unterschiedlicher Bedürfnisse und Fähigkeiten der Konsumenten zwischen sogenannten „verletzlichen“, „vertrauenden“ und „verantwortungsvollen“ Verbrauchern unterscheidet. Eine solche, wenn auch grobe Differenzierung bietet Ansatzpunkte, um die Verbraucher zielgenauer mit Informationen und Beratungsangeboten anzusprechen. Gerade im Zuge der Digitalisierung bieten sich hierfür neue und interessante Formen individualisierter Informationsvermittlung an. Gleichwohl veranschaulicht die Unterscheidung nur das Problem der unterschiedlichen Voraussetzungen auf Konsumentenseite, löst es aber nicht mit

## Blog

Blick auf die Regulierung. Denn an welchem der Verbrauchertypen sollte sich der Gesetzgeber letztlich orientieren? Wäre das „Schutzniveau“ an den Fähigkeiten der informierten, der verantwortlichen oder immer eines verletzlichen Verbrauchers auszurichten?

### Finanzwissen ist Verbraucherschutz!

Verbraucherpolitik soll den Verbraucher weder bevormunden noch allein lassen, sondern stets als selbstbestimmtes Individuum verstehen. Um selbstbestimmt entscheiden zu können, ist eine gute Information und Bildung notwendig. Durch das Internet sind Verbraucher heute in der Lage, sich zwar so umfassend und so gezielt über Produkte und deren Anbieter zu informieren wie niemals zuvor. Teilweise bestehen allerdings weiterhin Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Konsumenten, aus denen sich eine verbraucherpolitische Verantwortung der Unternehmen und des Staates ergibt.

Dabei sind die Herausforderungen in diesem Kontext von Produktbereich zu Produktbereich sehr unterschiedlich. Menschen haben beispielsweise beim alltäglichen Einkauf von Nahrungsmitteln deutlich weniger Schwierigkeiten als bei der Entscheidung für Finanzprodukte. Das liegt an der komplexeren Materie, aber auch spiegelbildlich am geringeren Finanzwissen der Verbraucher. Hier stehen Kreditwirtschaft und Politik weiterhin vor wichtigen Hausaufgaben. Zum einen müssen die Banken ihre Produkte noch einfacher machen und sie gleichzeitig in einer verständlichen Sprache besser erklären. Zum anderen geht es auch darum, für mehr Finanzbildung schon in den Schulen zu sorgen.

Um als Verbraucher in die Lage zu sein, die für ihn richtigen Konsumententscheidungen selbstverantwortlich zu treffen, ist ein Mindestmaß an ökonomischer und finanzieller Grundbildung zentrale Voraussetzung. Die Entwicklung zum mündigen und selbstbestimmten Verbraucher beginnt in der Schule, wo junge Menschen fit gemacht werden müssen, um in der digitalen, von wirtschaftlichen Vorgängen geprägten Welt bestehen zu können. Auch deshalb setzen sich die privaten Banken seit über 30 Jahren für ein eigenständiges, flächendeckendes Schulfach „Wirtschaft“ ein.

Die Verantwortung der Politik reicht aber weiter. Hoheitliches Handeln ist in seiner Ausrichtung auf das Gemeinwohl stets zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und zur Neutralität verpflichtet. Politische Entscheidungen müssen an Sachargumenten ausgerichtet und dürfen nicht von Eigeninteressen der politischen Entscheidungsträger geleitet sein oder in einen Überbietungswettkampf um Wählerstimmen münden. Hier lauert nicht selten das „Robin-Hood-Syndrom“ der Politik: die Tendenz, mit öffentlicher Symbolpolitik unangemessene, manchmal geradezu unsinnige Lösungen zu fordern oder gar umzusetzen.

## Blog

Der Gesetzgeber muss also die richtige Balance zwischen Stabilität, Effizienz und Verbraucherschutz halten. Zu glauben, es würde dem Interesse der Verbraucher am meisten dienen, ihm einseitig maximale Rechte und Garantien einräumen, muss sich als Irrtum erweisen. Schließlich kann kein Unternehmen auf Dauer dazu gezwungen werden, Produkte oder Dienstleistungen zu Konditionen und Risiken anzubieten, die nicht rentierlich sind.

### Überregulierung vermeiden

Nun ist der Finanzsektor einer der am stärksten regulierten Konsumbereiche überhaupt. Nicht nur durch die Finanzmarktkrise, aber durch sie noch einmal in besonderer Weise, sind in den letzten Jahren zahllose Regulierungen und Verbraucherschutzvorschriften umgesetzt worden, die nicht nur gut gemeinten Schutzziele dienen, sondern letztlich auch Handlungsspielräume der Verbraucher einschränken und ihnen – wie den betroffenen Unternehmen – enorme bürokratische Lasten aufbürden.

So hat beispielsweise die Wertpapierberatung inzwischen bürokratische Ausmaße angenommen, die nicht nur Kunden massiv abschrecken, sondern auch schon Banken zum Rückzug von der Anlageberatung veranlasst haben. Nicht wenige Finanzanbieter haben zumindest den Umfang ihrer Anlageberatung und ihrer diesbezüglichen Produktpalette reduziert – eine angesichts der Niedrigzinsen und der Lage der Altersversorgung gesellschaftlich nicht wünschenswerte Konsequenz aus 20.000 Seiten Regulierungsvorschriften, die infolge der Umsetzung der europäischen „Markets in Financial Instruments Directive“ (MiFID II) seit Jahresbeginn 2018 anzuwenden sind.

Die mit der Direktive beabsichtigte Stärkung des Anlegerschutzes durch neue Verhaltens- und Organisationsvorschriften für Wertpapierfirmen, weitergehende Aufzeichnungs- und Informationspflichten, eine umfassende Kostentransparenz sowie weitreichende Überwachungs- und Eingriffsrechte der Aufsichtsbehörden werden als großer Erfolg des Verbraucherschutzes gefeiert. Doch wenn sich Unternehmen aufgrund überbordender Regulierung, die keine Gewinnaussichten mehr ermöglichen, aus bisherigen Geschäftsfeldern zurückziehen, kann das letztlich nicht im Interesse der Verbraucher sein. Im Falle der Wertpapierberatung trifft es leider zunehmend eine Klientel, die eine Beratung am dringendsten nötig hätte.

Ein weiteres Beispiel stellt das Zahlungskontengesetz mit seinen Regelungen zur „gesetzlichen“ Kontowechselhilfe und Anforderungen an die Entgelttransparenz dar. Auch hier hat es der Gesetzgeber mit dem vermeintlichen Verbraucherschutz deutlich übertrieben. Statt bestehende Angebote zu verbessern – eine Umzugshilfe des Kontoeröffnenden Instituts gibt es schließlich schon seit jeher – wurden zusätzliche Verpflichtungen und Verbraucherinformationen generiert, die eher zu einem Informationsoverload als zu einer Verbesserung führen. Bei der Entgeltinformation und -aufstellung sind

## Blog

nunmehr selbst Schriftart, Schriftgröße und Schattierungen europäisch vorgegeben.

Das zeigt: Nicht jede Maßnahme im Namen des „Verbraucherschutzes“ ist auch tatsächlich im Interesse des Verbrauchers und die Annahme gar, je mehr Verbraucherschutz, umso besser sei es für den Verbraucher, geht meist fehl. Die Politik darf daher bei vermeintlich verbraucherschützenden Regulierungen nicht überziehen bzw. sollte sie in begründeten Fällen wieder auf ein erträgliches Maß zurückführen. Auch im Einzelfall berechnete verbraucherrechtliche Anliegen müssen vom Gesetzgeber immer im Gesamtzusammenhang aller regulativen Eingriffe gesehen und bewertet werden. Die Vielzahl und zunehmende Komplexität von Regulierungen können nicht nur für die Verbraucher unüberschaubar werden, sondern auch für die betroffenen Unternehmen. Wie im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorgesehen, müssen daher jetzt alle seit der Finanzkrise ergriffenen Maßnahmen zum finanziellen Verbraucherschutz auf den Prüfstand gestellt und auf ihre kumulativen Wechselwirkungen hin überprüft werden.

### Regulierung an neue Erfordernisse anpassen

Die Digitalisierung verändert die Art und Weise wie Banken mit ihren Kunden kommunizieren. Viele Kunden erwarten heute digitale Angebote und Lösungen – und dies möglichst medienbruchfrei in der digitalen Welt. Die Regulierung muss daher im Sinne des Verbrauchers weiterentwickelt werden. Sie darf digitale Innovationen nicht behindern, gleichzeitig muss die Hoheit des Verbrauchers über seine eigenen Daten gewahrt bleiben. Transparenz und Information darüber, wofür die Daten verwendet werden sollen, sind für die Kunden entscheidend. Ein entsprechendes Transparenzkonzept muss hinsichtlich der Datennutzung an den Kundenbedürfnissen ausgerichtet sein, die Datensouveränität des Verbrauchers stärken und Vertrauen in die Datenfreigabe für innovative Produkte schaffen.

Wichtig ist darüber hinaus die Etablierung von europaweit gültigen Regeln, die auch tatsächlich einheitlich angewendet werden. Damit würde zugleich sichergestellt, dass das Verbraucherschutzniveau in allen Mitgliedstaaten gleich hoch ist. Banken wie Verbraucher müssen Rechtsklarheit darüber haben, welche Verbraucherschutzregeln existieren und wie diese anzuwenden sind. Aufgrund vieler auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe und Anpassungserfordernisse ist es beispielsweise anhand der bestehenden Regeln derzeit kaum möglich eine europaweit einheitliche Widerrufsbelehrung zu erstellen, die zweifelsfrei rechtssicher ist.

### Verantwortung der Verbraucher

Auch die Verbraucher selbst sind gefordert. Sie müssen sich im Vorfeld seiner Kaufentscheidung hinreichend über Produkt und Anbieter informieren, ihre finanziellen Möglichkeiten realistisch einschätzen und mit ihren Finanzressourcen verantwortungsvoll umgehen. Der selbstbestimmte Verbraucher setzt den infor-

## Blog

mierten Verbraucher voraus. Insofern kann der Verbraucher nicht aus seiner Verantwortung entlassen werden. Auch vereinfachte Warenkennzeichnungen, deutlichere Warnhinweise, verbesserte Klagemöglichkeiten oder weitergehende Verbraucherrechte – alle diese Maßnahmen erfordern im Grunde den mehr oder weniger informationsfreudigen Konsumenten.

Klar ist auch, dass gerade finanzielle Anlageentscheidungen stets mit einem gewissen Risiko verbunden bleiben. Sofern der Verbraucher über Chancen, Risiken und Kosten des Produkts transparent und umfänglich aufgeklärt wurde und das Produkt den finanziellen Möglichkeiten und Risikopräferenzen des Kunden entspricht, muss dieses Risiko letztlich auch beim Verbraucher verbleiben.

Wer sollte in einer freiheitlichen Marktwirtschaft eine individuelle Kaufentscheidung sonst auch treffen und für sich verantworten, wenn nicht der Konsument und Verbraucher selbst? Es gehört zur grundlegenden Freiheit jeden Bürgers in unserer Gesellschaft über seine Bedürfnisse und die Frage, wie er diese befriedigen möchte, selbstbestimmt zu entscheiden.