

Tiffe, Achim

Article

Verbraucherpolitik im Bereich der Finanzdienstleistungen muss mehr sein als Bereitstellung von Information

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Tiffe, Achim (2009) : Verbraucherpolitik im Bereich der Finanzdienstleistungen muss mehr sein als Bereitstellung von Information, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 78, Iss. 3, pp. 110-124, <https://doi.org/10.3790/vjh.78.3.110>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99569>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Verbraucherpolitik im Bereich der Finanzdienstleistungen muss mehr sein als Bereitstellung von Information

von Achim Tiffe

Zusammenfassung: Der Beitrag stellt den derzeitigen deutschen und europäischen verbraucherpolitischen Ansatz im Bereich der Finanzdienstleistungen vor. Verschiedene Informationspflichten sind hier das maßgebliche Instrument zur Unterstützung der Entwicklung eines funktionierenden Marktes. Informationsangebote passen zwar in die dominierende ökonomische Theorie des Neoliberalismus, eine einseitige Ausrichtung der Verbraucherpolitik ausschließlich auf mehr oder auch übersichtlichere Information ignoriert jedoch systematisch die Schwächen dieses Instruments. Erst mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise und mit der Kritik an bislang vorherrschenden ökonomischen Konzepten wird über die Grenzen von Information diskutiert. Informationsangebote werden in der Verbraucherpolitik auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen, die Wirkungen dieses Instruments müssen aber relativiert werden, und die Verbraucherpolitik muss weiterhin andere staatliche Maßnahmen als Rahmenbedingungen nutzen.

Summary: The article uses the example of financial services to demonstrate the relevance of consumer policy for the market. It discusses the recent political approach to consumer protection and their effectiveness in relation to financial services and the retail credit market. Of greatest importance was the emphasis placed on the implementation of new information requirements. Disclosures fit to the established neoliberal economic theories. But this unilateral approach ignores systematically the weakness of these instruments. Only with the recent financial and economic crises and the critic of the dominant economic concepts a discussion about the limits of information seems to be possible. Information provision will continue to play an important role, but the impact of such instruments must be put into perspective and consumer policy must be accomplished by additional government measures.

1 Einleitung

Das Verhalten der Verbraucher wurde spätestens seit den 60er Jahren als bedeutend für den Markt erachtet. Zum einen wurde der Konsum als treibender Motor für die Wirtschaft angesehen, zum anderen wurde erkannt, dass Abweichungen des realen Verbraucherverhaltens von den idealtypischen Prämissen der neoklassischen Theorie zu Marktverzerrungen führen (beispielsweise Akerlof 1970). Insbesondere das Informationsgefälle zuungunsten der Verbraucher wurde dafür als Ursache angesehen. Dies führte in den 60er Jahren zur Formulierung des Rechts auf umfassende Information über Waren und Dienstleistungen (Kennedy 1962). Ein besseres Funktionieren des Marktes sollte vor allem durch den Ab-

JEL Classifications: D14, D18, G14, K12
Keywords: Consumer protection, information and market efficiency,
event studies, contract law, personal finance

bau von Informationsasymmetrien erreicht werden. Dazu passten spätere Ansätze der Deregulierung und Privatisierung in den Industrieländern (Prasad 2006) – die sich auch auf Finanzdienstleistungen bezogen. Die Beseitigung von Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Verbrauchern (Richter und Furubotn 2003) wurde zunehmend als alleiniges Mittel zur Verbesserung der Situation des einzelnen Verbrauchers und der Stabilisierung des Marktes angesehen. Gleichzeitig wird eine Verschiebung von Risiken zu Lasten der Verbraucher wahrgenommen (Hacker 2006). Dass die Schaffung von Informationspflichten in den Finanzdienstleistungen allein nicht ausreichend ist, um einen langfristig funktionierenden Markt zu schaffen, kann an dem Beispiel der aktuellen Finanzkrise in den USA nachvollzogen werden.

Der Beitrag skizziert die Entwicklung gesetzlicher Informationspflichten durch die Anbieter, zeigt deren Defizite auf und stellt verbraucherpolitische Instrumente in dem Sektor Finanzdienstleistungen vor, die über reine Informationsangebote hinausgehen und im Kontext der aktuellen Krise diskutiert werden. Der Beitrag beruht auf den Erfahrungen und den Ergebnissen des Instituts für Finanzdienstleistungen (*iff*) aus europäischen und nationalen Forschungsprojekten zu Informationspflichten, auf zahlreichen vom *iff* durchgeführten Anbietertests beispielsweise für den Stern, für Ökō Test, für die Stiftung Warentest, die Wirtschaftswoche, die Europäische Kommission und den Norddeutschen Rundfunk sowie auf der Beratung und Unterstützung von Verbraucherverbänden seit 1995 im Bereich der Finanzdienstleistungen.¹

2 Informationspflichten als vorherrschendes Instrument der Verbraucherpolitik auf europäischer und nationaler Ebene

2.1 Informationspflichten nützen Verbrauchern nur bedingt

Ausgehend von der ökonomischen These, dass auf Märkten zwischen Verbrauchern und Anbietern Informationsasymmetrien zuungunsten der Verbraucher bestehen, verfolgten die Europäische Union (EU) und der deutsche Gesetzgeber in den letzten 20 Jahren eine Politik der Schaffung neuer Informationspflichten. Ziel dieser Politik war und ist es, die Position des Verbrauchers zu stärken und damit die Marktfunktion an sich zu verbessern. Paralleles Ziel der Europäischen Kommission war die Unterstützung der Herausbildung eines Binnenmarktes auch für Finanzdienstleistungen im Retail-Geschäft, also im Geschäft zwischen Banken, Versicherungen und anderen Finanzvermittlern mit Verbrauchern. Dieses Ziel wurde schon in der ersten EU-Richtlinie zum Verbraucherkredit formuliert.

„Whereas, given the increasing volume of credit granted in the Community to consumers, the establishment of a *common market* in consumer credit would benefit alike consumers, grantors of credit, manufacturers, wholesalers and retailers of goods and providers of services; Whereas the programmes of the European Economic Community for a consumer protection and *information policy* provide, inter alia, that the consumer should be protected against unfair credit terms and that a harmonization of the general conditions governing consumer credit should be undertaken as a priority [...]“ (Konsumentenkredit-Richtlinie 87/192/EEC vom 22.12.1986).

¹ Eine detaillierte Projektliste des *iff* findet sich unter www.iff-hamburg.de

Seitdem hat die EU in circa 20 Richtlinien, Verordnungen und Verhaltenskodices Informationspflichten gegenüber Verbrauchern geschaffen beziehungsweise mit initiiert, die für die unterschiedlichen Typen von Finanzdienstleistungen zur Anwendung kommen (siehe Kasten Seite 4). Zum einen sollten einheitliche Informationspflichten für die Herstellung eines Binnenmarktes innerhalb der Europäischen Union dienen, zum anderen Fehlallokationen auf dem Markt beseitigen und dem Verbraucher insgesamt die Auswahl erleichtern, ein zu ihm passendes, qualitativ hochwertiges Produkt für einen angemessenen Preis zu finden.

Die einzelnen Produkte und Märkte bedürfen jeweils einer getrennten Betrachtung; es gibt im Detail zum Beispiel positive Effekte bei der Einführung von Informationspflichten zu dem effektiven Jahreszins im Kreditbereich. Auch gibt es Beispiele für die Schaffung anderer Arten gesetzlicher Regelungen: Für die vorzeitige Rückzahlung von Konsumentenkrediten wurde mit der aktuellen Richtlinie der Europäischen Union zu Konsumentenkrediten eine Kostenobergrenze (Vorfälligkeitsentschädigung) geschaffen, und die Kosten für Auslandsüberweisungen innerhalb der Europäischen Union wurden durch eine Verordnung auf die Kosten von Inlandsüberweisungen beschränkt. Gleichwohl dominieren Informationspflichten ganz deutlich die Regelungen auf europäischer Ebene.

Allerdings stellte sich der Erfolg hinsichtlich der von der Europäischen Kommission selbst gesteckten Ziele nicht durchgängig ein – zum Beispiel gibt es keinen nennenswerten grenzüberschreitenden Verkauf von Finanzdienstleistungen an Verbraucher (Civic Consulting 2008). Verbraucher nutzen auch kaum die dazu bereitgestellten Informationen. Trotzdem wurden mit dem Argument, einen Binnenmarkt schaffen zu wollen, immer weitere zusätzliche Informationspflichten bei Finanzdienstleistungen geschaffen. Auch die neuesten Richtlinien, wie die Verbraucherkredit-Richtlinie, die vor allem neue Informationspflichten schafft, und Ankündigungen der Europäischen Kommission gehen in diese Richtung:

„Die Kommission will den Anlegerschutz bei Produkten, die hauptsächlich von Kleinanlegern gekauft werden, erheblich verbessern. Die Unterschiede zwischen den geltenden Standards können dem Anleger schaden und den Markt für Kleinanlegerprodukte verzerren. In ihrer Mitteilung über Anlageprodukte für Kleinanleger kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die *Informationspflichten* gegenüber dem Kunden und die Vorschriften für den Vertrieb solcher Produkte verbessert und vereinheitlicht werden müssen [...]“ (Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 29.4.2009).

Zwei Gründe lassen sich für den hohen Stellenwert von Informationspflichten für Verbraucher in der EU angeben: Zum einen sind die rechtlichen nationalen Rahmenbedingungen innerhalb der EU im Zivil-, Sachen-, Versicherungs- und Aufsichtsrecht nicht einfach zu vereinheitlichen. Hier müssen ein europäisches Zivilgesetzbuch und die Vereinheitlichung des gesamten tangierten nationalen Rechts abgewartet werden. Zusätzliche Informationspflichten hingegen sind relativ einfach in nationales Recht umzusetzen, da sie wie ein Annex an bestehende gesetzliche Regelungen angehängt werden können, ohne das bestehende nationale Recht im Kern zu verändern. Zum anderen passt die Information von Verbrauchern in den theoretischen Ansatz der Europäischen Kommission. Dieser Ansatz ist neoliberal geprägt und setzt vorrangig auf die Entfaltung der freien Kräfte des Marktes, ergänzt um den Ausgleich von Informationsasymmetrien zwischen den beiden Marktseiten. Regelungen zur Marktaufsicht oder Produktregulierungen werden als falscher politischer Anreiz überwiegend abgelehnt.

Informationspflichten in Richtlinien, Verordnungen und Verhaltenskodices der Europäischen Union

Bereich/Name	Vollständige amtliche Bezeichnung
Absatzform	
Haustürgeschäfte-Richtlinie (Information über Widerrufsmöglichkeit)	Richtlinie 85/577/EWG vom 20. Dez. 1985 betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen
Fernabsatz-Richtlinie für Finanzdienstleistungen (Zusätzliche Informationen im Fernabsatz)	Richtlinie 2002/65/EG vom 23. Sep. 2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher
Kredit	
Verbraucherkredit-Richtlinie (Vertragliche Informationen inkl. effektiver Jahreszins)	Richtlinie 87/102/EWG vom 22. Dez. 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit
Verbraucherkredit-Richtlinie 2008 (Vorvertragliche und vertragliche Informationspflichten und Standardisiertes Informationsblatt)	Richtlinie 2008/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates
Verhaltenskodex für wohnungswirtschaftliche Kredite (Vorvertragliche Informationspflichten, Standardisiertes Merkblatt)	Europäische Vereinbarung eines freiwilligen Verhaltenskodex über vorvertragliche Informationen für wohnungswirtschaftliche Kredite vom 5. März 2001
Anlage	
Richtlinie über Märkte und Finanzinstrumente (MiFID) (Kundeninformationen)	Richtlinie 2004/39/EG vom 21. Apr. 2004 über Märkte und Finanzinstrumente
Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie (Informationen bei Wertpapiergeschäften)	Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen in der Fassung der Richtlinie 2000/64/EG
Prospekt-Richtlinie (Informationspflichten über Wertpapiere)	Richtlinie 2003/71/EG vom 4 Nov. 2003 betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist
Prospekt-Verordnung (Prospektinformationen)	Verordnung (EG) Nr. 809/2004 der Kommission vom 29. April 2004 zur Umsetzung der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die in Prospekten enthaltenen Informationen sowie das Format, die Aufnahme von Informationen mittels Verweis und die Veröffentlichung solcher Prospekte und die Verbreitung von Werbung
Anlegerentschädigungs-Richtlinie (Information über Einlagensicherung)	Richtlinie 97/9/EG vom 3. März 1997 über Systeme für die Entschädigung der Anleger
Ergänzung der Anlegerentschädigungs-Richtlinie (Erforderliche Angaben über das Einlagensicherungssystem)	Richtlinie 2009/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die Deckungssumme und die Auszahlungsfrist
Zahlungsverkehr	
Kreditkarten-Empfehlung der Kommission (Kundeninformationen bei Kreditkartenzahlungen)	Empfehlung der Kommission 88/590/EWG vom 17. Nov. 1988 zu Zahlungssystemen, insbesondere zu den Beziehungen zwischen Karteninhabern und Kartenausstellern
Empfehlung zu Zahlungsinstrumenten (Kundeninformationen bei Zahlungsinstrumenten)	Empfehlung der Kommission vom 30. Juli 1997 97/489/EG zu den Geschäften, die mit elektronischen Zahlungsinstrumenten getätigt werden
Verordnung für grenzüberschreitende Zahlungen (Informationen über Kosten)	Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 vom 19. Dez. 2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro
Überweisungs-Richtlinie (Kundeninformationen)	Richtlinie 97/5/EG vom 27. Jan. 1997 über grenzüberschreitende Überweisungen
Zahlungsverkehrs-Richtlinie (Informationspflichten über Vertrag etc.)	Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG

Fortsetzung Kasten	
Versicherungen	
Lebensversicherungs-Richtlinie (Informationen für Versicherungsnehmer)	Richtlinie 92/49/EWG vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung
Lebensversicherungs-Richtlinie (Informationen für Versicherungsnehmer)	Richtlinie 2002/83/EG vom 5. Nov. 2002 über Lebensversicherungen
Versicherungsvermittler-Richtlinie (Informationspflichten der Versicherungsvermittler)	Richtlinie 2002/92/EG vom 9. Dez. 2002 über Versicherungsvermittlung
Altersvorsorge	
Altersvorsorge-Richtlinie (Informationen für Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger)	Richtlinie 2003/41/EG vom 03. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung
Quelle: Tiffe (2006: 399 ff. mit Ergänzungen 2009).	

Kritisch ist zu diesem Politikansatz anzumerken, dass die EU-Kommission bis heute keine wissenschaftliche Begleitung des Informationsmodells oder der verschiedenen Informationspflichten durchgeführt hat. Insbesondere fehlen Untersuchungen zur tatsächlichen Nutzung (neuer) Informationen, wann die Information den Verbraucher tatsächlich erreicht, inwieweit und wie der Verbraucher diese Information wahrnimmt, und wie diese Informationen in seine Kaufentscheidungen einfließen. Die den Informationspflichten zugrundeliegenden Annahmen sind zudem in der Regel modellartig und verkennen oft die Praxis beim Verkauf von Finanzdienstleistungen mit vielfältigen Einflussfaktoren. Eine der wenigen Untersuchungen ist die Studie von Holzcheck, Hörmann und Daviter (1982); die Autoren analysierten die Praxis des Konsumentenkredits in Deutschland empirisch.

Ein Beispiel für eine bisher in Deutschland relativ unwirksame Informationspflicht sind die von der Europäischen Kommission vorgeschriebenen zahlreichen „vorvertraglichen Informationspflichten“. Damit soll der Verbraucher vor seiner Kaufentscheidung Produkte vergleichen können. In diesen Pflichten ist aber nicht der Zeitpunkt definiert, wann der Kunde die vorvertragliche Information zu erhalten hat. Die meisten Verbraucher in Deutschland kennen zum Beispiel die standardisierte vorvertragliche Information bei Immobiliendarlehen – das Europäische Standardisierte Merkblatt für Hypothekarkredite (ESIS) – in Deutschland überhaupt nicht, obwohl sich 95 Prozent der Anbieter in Deutschland dazu verpflichtet haben, sie den Verbrauchern zu geben. „Vorvertragliche Informationspflichten“ werden dem Verbraucher in Deutschland in der Regel erst zu dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrages mit den Vertragsunterlagen ausgehändigt. Dies zeigen die Erfahrungen aus 700 Mystery-shopping-Tests (verdeckter Kundeneinkauf) in zwölf EU-Staaten (IFF-Study 2003); auch eine aktuelle noch nicht veröffentlichte Untersuchung des iff bestätigt die Befunde über den Umgang mit vorvertraglichen Informationspflichten. Mithin können diese Informationen von vielen Verbrauchern vorab überhaupt nicht zur Kenntnis genommen werden und damit auch nicht in ihre Kaufentscheidungen einfließen.

In der Vergangenheit kam das Informationsmodell den *Anbietern* von Finanzdienstleistungen entgegen. Denn Informationsunterlagen sind einfach zu produzieren und können dem Kunden ausgehändigt werden, ohne an den Verkaufspraktiken etwas ändern zu müs-

sen. Standardisierte Informationspflichten sind insgesamt weniger kostenträchtig als eine Beratung und können in Prozessabläufe besser eingebaut werden. Außerdem verlagert das Informationsmodell die Verantwortung und damit die Haftung von dem Anbieter auf den Kunden. Der Anbieter ist nicht mehr verpflichtet, für den Kunden ein passendes Produkt zu finden, sondern nur noch dazu, die Produktinformationen zu übermitteln.

2.2 Wirksamkeit von Informationspflichten als Unterstützung für den Binnenmarkt fraglich

Der *Binnenmarkt*, wie ihn sich die Europäische Kommission vorstellt, hat sich bei Finanzdienstleistungen bisher *nicht eingestellt*. Aktuelle Untersuchungen in Deutschland und auf europäischer Ebene zeigen, dass es bisher kein signifikantes Geschäftsvolumen über nationale Grenzen hinweg gibt. Auch das Volumen der im Wege des Fernabsatzes im eigenen Land abgeschlossenen Versicherungsverträge wurde für 2008 auf nur 1,8 Prozent im Verhältnis zu den insgesamt verkauften Finanzdienstleistungen im jeweiligen Staat geschätzt (Civic Consulting 2008: 7, Tiffe 2007). Der grenzüberschreitende Markt für Verbraucherkredite konnte in der Studie von Civic Consulting selbst nicht ermittelt werden. Von Anbietern wird dieser Markt auf einen verschwindend geringen Anteil von unter 0,1 Prozent im Verhältnis zum gesamten Kreditgeschäft mit Verbrauchern und damit faktisch als nicht existent geschätzt (Civic Consulting 2008: 27; siehe dazu auch Tiffe 2007: 29). Klassischerweise erfolgt der Markteintritt innerhalb Europas weiterhin über den Einstieg bei beziehungsweise Aufkauf von nationalen Anbietern, die dann in den multinationalen Konzern eingebunden werden. Der Verkauf von Finanzdienstleistungen über nationale Grenzen hinweg direkt an Verbraucher ist dagegen für Anbieter und Verbraucher problematisch: Zum einen sind die Rechtslage und der Schutz der Verbraucherinteressen meist unklar, zum anderen fehlt in der Regel das Vertrauen der Verbraucher in derartige Geschäfte, wie eine Befragung von Anbietern zum Fernabsatz gezeigt hat (Tiffe 2007: 20

Übersicht 1

Ausländische Anbieter und ihr Einstieg in den deutschen Markt

Ausländischer Anbieter	Einstieg auf den deutschen Markt über ...	Ursprünglich
Santander Consumer Bank	Kauf der Bankhaus Centrale Credit (CC Bank)	Deutsche Bank
Citigroup	Kauf der Kundenkreditbank (KKB), Namensänderung in Citibank	Deutsche Bank
Royal Bank of Scotland	War involviert in Kauf der Bankhaus Centrale Credit (CC Bank), Vertriebspartner waren u.a. die Handelskette Tchibo	–
SEB AG	Kauf der Bank für Gemeinwirtschaft (BfG)	Deutsche Bank
Unicredito	Kauf der HypoVereinsbank (HVB)	Deutsche Bank
GE Money Bank und Fortis	ursprünglich Einführung eigener Shops vor Ort mit eigenem Filialnetz, beide inzwischen wieder vom deutschen Markt verschwunden	–

Quelle: Eigene Darstellung 2009.

ff.). Daher bauen viele Anbieter zumindest eine Niederlassung in dem Staat auf, in dem sie tätig werden wollen (Übersicht 1).

Über die Grenze hinweg wurden bisher lediglich einfache Produkte wie Tagesgeldkonten in nennenswertem Ausmaß verkauft. Nach der Erfahrung mit der Insolvenz der isländischen Kaupthing Bank wurde auch auf diesem Markt das Vertrauen der Verbraucher erschüttert, zumal deutlich wurde, dass ein Einlagensicherungsfonds an sich noch nicht die Rückzahlung der Einlagen im Insolvenzfall garantiert: Die isländische Kaupthing Bank hatte zwar gegenüber deutschen Verbrauchern mit einem isländischen Einlagensicherungsfonds geworben, nach der Zahlungsunfähigkeit der Kaupthing Bank im Oktober 2008 erfolgten aber keine Auszahlungen mehr an deutsche Kunden. Offensichtlich reichten aufgrund des Zusammenbruchs der drei größten isländischen Banken die Einlagen des Einlagensicherungsfonds nicht aus und auch der isländische Staat, der selbst zahlungsunfähig zu werden drohte, war nicht in der Lage, Ansprüche an Anleger auszuführen. Zudem kam in Island die Frage auf, ob überhaupt ein rechtlicher Anspruch ausländischer Anleger gegenüber dem Einlagensicherungsfonds bestehen würde. Die Zahlungen an deutsche Anleger konnten schließlich nur durch eine Kreditvergabe des Internationalen Währungsfonds (IWF) erreicht werden, die an die Bedingung geknüpft war, dass Island-Garantien für die Einlagen ausländischer Bankkunden übernimmt (Süddeutsche Zeitung 19.11.2008).

Finanzdienstleistungsprodukte in das Ausland zu verkaufen bedarf nicht nur eines funktionierenden Vertriebs, sondern auch der Anpassung der Produkte an unterschiedliche Kulturen und deren Rechtslage. Gescheitert an den kulturellen Unterschieden sind zum Beispiel die Finanzvertriebe AWD und MLP, aber auch die Commerzbank mit ihren Expansionsbestrebungen auf dem französischen Markt. So sind beispielsweise bei Altersvorsorgeprodukten das jeweils nationale Steuerrecht und das Versicherungsrecht entscheidend und bei einer Immobilienfinanzierung das jeweilige Sachen-, Insolvenz-, und Registerrecht. Informationspflichten sind dagegen vergleichsweise einfach in das nationale Recht zu integrieren, denn sie stellen gewissermaßen nur die Oberfläche rechtlicher Regelungen dar.

Die Schaffung einheitlicher Produkte auf EU-Ebene als Lösung für die Überwindung nationaler Rechtsvorschriften, wie zum Beispiel im Grünbuch 2005 (Europäische Kommission 2005) für eine Eurohypothek angedacht und auch für andere Produkte wie Kfz-Haftpflichtversicherungen denkbar, wurde bisher nicht weiter verfolgt. Vermutlich sind die nationalen Widerstände dazu zu groß, denn dies würde bedeuten, dass direkt in den Markt eingegriffen werden würde. Die Vorgabe von Produkttypen durch den Staat widerspricht auch dem Marktmodell der Europäischen Kommission.

2.3 Umsetzung europarechtlicher Informationspflichten in Deutschland und gleichzeitiger Abbau von Schutzregelungen

Die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in deutsches Recht erfolgte in den letzten Jahren in zahlreichen Informationsgesetzen, wie der Verordnung über Informations- und Nachweispflichten nach bürgerlichem Recht (BGB-InfoV), der Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen (VVG-InfoV), in Gesetzesanlagen wie zum Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (VAG) und in neuen Gesetzen wie dem Gesetz über den Wertpapierhandel (WpHG) und dem Investmentgesetz (InvG). Dazu kamen eigene nationale Informationspflichten, zum Beispiel für Verträge zur

staatlich geförderten Altersvorsorge (Riester-Rente) im Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (AltZertG).

Auch in Deutschland wird die Lösung für die aktuellen Probleme auf dem Finanzmarkt in gesetzlichen Regelungen vor allem im Informationsbereich gesucht. In Bezug auf den Kreditverkauf von Immobiliendarlehen, der im Jahr 2007 vorwiegend als Bedrohung des einzelnen Verbrauchers in seinem Eigenheim diskutiert wurde, bestand die Reaktion des Gesetzgebers vor allem in der Schaffung von Informationsrechten für Verbraucher im Risikobegrenzungsgesetz:

„Bei Immobiliendarlehensverträgen muss die vom Darlehensnehmer zu unterzeichnende Vertragserklärung auch einen *deutlich gestalteten Hinweis* darauf enthalten, dass der Darlehensgeber Forderungen aus dem Darlehensvertrag ohne Zustimmung des Darlehensnehmers abtreten und das Vertragsverhältnis auf einen Dritten übertragen darf, [...]“ (§ 492 Absatz 1 a Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)).

Gleichzeitig wurden im Rahmen der Deregulierung in Deutschland gesetzliche Barrieren abgebaut und der Finanzdienstleistungsmarkt partiell privatisiert. Zum Beispiel wurde die gesetzliche Hürde für Verbraucher bei spekulativen Geschäften, Börsentermingeschäftsfähigkeit gemäß §§ 52, 53 Börsengesetz (BörsG) abgeschafft und die Kontrolle der Allgemeinen Geschäftsbedingungen bei Versicherungen durch die Aufsichtsbehörde bei Verträgen mit Verbrauchern aufgehoben.

Durch die Änderungen im WpHG und die Schuldrechtsmodernisierung wurde zudem die Verjährung für zahlreiche Schadensersatzansprüche von Verbrauchern, die davor in der Regel innerhalb von 30 Jahren verjährten, auf drei Jahre reduziert, während gleichzeitig die Ansprüche von Anbietern zum Beispiel im Kreditbereich durch entsprechende spezielle Hemmungsregeln von drei auf 13 Jahre gestreckt wurden (§ 497 Absatz 3 BGB) und bei Grundschulden generell der Verjährung entzogen sind (§ 216 BGB).

Als Fazit ist festzuhalten: In den letzten 20 Jahren wurde auch in der deutschen Verbraucherpolitik als vorrangiges Instrument Verbraucherinformation durch Informationspflichten der Anbieter implementiert, zugleich wurden Regelungen zum Schutz der Verbraucher partiell abgebaut und der Markt dereguliert.

3 **Effiziente Verbraucherpolitik erfordert mehr als nur viel Information**

3.1 Information kann Verbraucher überlasten

Verbraucherinformation als vorrangiges Instrument der Verbraucherpolitik stößt mittlerweile durchaus auch auf Kritik, und ihre Grenzen werden deutlich. Verbraucher, Verbraucherorganisationen, aber auch Anbieter artikulieren zunehmend Unmut über eine mit Information einhergehende Belastung – *information overload* ist das bezeichnende Schlagwort. Die Flut von Verbraucherinformation führt zu einer zunehmenden finanziellen Belastung der Unternehmen, weil jede neue Informationspflicht in die Prozesskette des Anbieters eingebaut werden muss und zusätzlichen Aufwand erfordert. Zum anderen wird der Nutzen von immer mehr Information für die Verbraucher kritisch hinterfragt.

Dafür, dass Verbraucher bereitgestellte Information nicht auf- oder annehmen wollen oder auch nicht können, gibt es mehrere Gründe: (1) Finanzdienstleistungen sind sehr abstrakt und entziehen sich im Gegensatz zu einem Auto der sinnlichen Wahrnehmung. Um Finanzdienstleistungen zu verstehen, bedarf es daher eines entsprechenden Vorwissens. Wer dies nicht hat, vertraut statt einer schriftlichen Information oft der mündlichen Empfehlung des Verkäufers/Beraters, Information wird also ersetzt durch Vertrauen. (2) Der Kunde weiß nicht, worauf er achten muss, welche Risiken bestehen und welche Information für ihn wichtig ist. Oftmals können Verbraucher auch keine sinnvollen Rückschlüsse aus einer Information für sich herleiten. (3) Negative Kriterien – zum Beispiel wucherische Zinsen – schrecken Kunden, die sonst keinen Zugang zu einem Produkt haben, nicht ab; Warnungen vor extremen Kosten und einer dadurch möglichen Überschuldung laufen damit oftmals ins Leere. (4) Verbraucher nehmen sich nicht die Zeit oder haben diese auch nicht, eine Information in Ruhe durchzulesen: Sei es, weil andere Pflichten des Alltags sie in Anspruch nehmen oder weil sie schlicht kein Interesse an der Information haben. (5) Schließlich gibt es Menschen, die Probleme mit der Aufnahme und Übertragung abstrakter Information auf ihre Lebenssituation oder Schwierigkeiten mit dem Lesen haben (Bildungsferne, Analphabeten) und damit die Information auch nicht umsetzen können (dazu ausführlich Tiffe 2006: 104 ff., Howells 2004: 361). Zusammengefasst heißt dies, Information erreicht nicht alle Verbraucher und eignet sich nur bedingt zur Lösung einer Reihe von Problemen zwischen Anbietern und Verbrauchern.

3.2 Zusätzliche Instrumente in der Verbraucherpolitik zur Verbesserung der Qualität von Verbraucherinformationen

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Informationsfülle wird in Politik und Wissenschaft über eine deutliche Vereinfachung von Informationen und eine reduzierte Darstellung von Schlüsselinformationen diskutiert. Die SPD fordert diesbezüglich in ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2009 einen „Finanz TÜV“ (SPD 2009). Auch aus der Partei Die Linke gab es Zuspruch für einen Finanz-TÜV (Troost 2009). Bündnis 90/ Die Grünen fordern in ihrem aktuellen Programm zur Bundestagswahl 2009 neben einer umfassenden Finanzaufklärung und einer verbraucherunabhängigen Beratung einen Beipackzettel für Finanzprodukte, in dem wichtige Kriterien „auf einen Blick erkennbar“ sind (Bündnis 90/Die Grünen 2009). Der Bund der Versicherten (BdV) forderte im April 2009 anlässlich einer Jahrestagung eine Art „effektiver Jahreszins für Altersvorsorgeverträge“, um die Produkte für Verbraucher transparenter zu machen (Hintze 2009), und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) setzte sich schon im Jahr 2005 anlässlich der letzten Bundestagswahl für gesetzliche Basisinformationen ein:

„Eine kurze, verständliche und standardisierte Verbraucherinformation über die Kerneigenschaften des Produkts und Vertrages ist ein zentrales, kostengünstiges Instrument für besseren Verbraucherschutz“ (Verbraucherzentrale Bundesverband 2005).

Politisch diskutiert wurde im Vorfeld der Bundestagswahl auch eine *Ampel für Finanzprodukte*, die allerdings wegen der Komplexität der Produkte erst einmal als nicht umsetzbar angesehen wird. Ungeachtet dieser Einschätzung hat die Verbraucherzentrale Hamburg vor kurzem eine erste von ihr entwickelte Ampel für Finanzprodukte (Ampelcheck Geldanlage) vorgestellt. Dagegen ist das Versicherungsunternehmen Debeka mit einer einstweiligen Verfügung per Gericht vorgegangen, da es seine Versicherungsprodukte als zu

schlecht dargestellt ansah. Inzwischen wurde diese einstweilige Verfügung wieder aufgehoben. Während in der Öffentlichkeit und in Teilen der Medien die Vorstellung einer Ampel für Geldanlagen durch die Verbraucherzentrale Hamburg im Kern positiv aufgenommen wurde (Frankfurter Rundschau vom 15.9.2009), ist die Kritik an diesem Instrument für Finanzdienstleistungsprodukte vor allem von Seiten der Anbieterverbände und Vermittler nicht verstummt. Die Versicherungswirtschaft kritisiert an dem Ampelcheck, dass Finanzprodukte prinzipiell zu komplex sind, um sie auf die Farben rot, gelb oder grün zu reduzieren. Auch andere Experten der Versicherungswirtschaft (zum Beispiel Rürup) halten eine Ampel grundsätzlich für untauglich. Sie argumentieren, dass Finanzprodukte auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sein müssen, was nur durch eine individuelle Beratung erreicht werden könne (Börse Online 16.9.2009).

Unabhängig von der Kritik und der Frage, ob eine *Ampel*, ein einfaches, *einseitiges Produktblatt* oder *klare Kennziffern* wie der effektive Jahreszins für die einzelnen Finanzdienstleistungsprodukte sinnvoll sind, zeigt dieser Prozess, dass der Bedarf an einer einfachen Kennzeichnung und damit einer Vereinfachung von Information aufgrund der vorherrschenden Intransparenz vieler Finanzdienstleistungsprodukte als sehr groß angesehen wird.

3.3 Maßnahmen zur Ergänzung von Information sind notwendig

Vergessen wird in der Diskussion um zusätzliche Informationspflichten bisher oft, dass das Informationsmodell ohne einen Verbraucherschutz mit *staatlichen Grenzen* wie bei Wucher im Kreditbereich, dem Verkauf von spekulativen Wertpapieren (zum Beispiel Differenzkontrakte – *contracts for difference* (CFDs)) und finanzierten Anlagen (Zinsswetten) nicht ausreichend sein kann. Bei derartigen Produkten Verbraucher allein durch Informationen schützen zu wollen oder über zusätzliche schriftliche *Warnhinweise*, ist besonders problematisch, weil es das Verhalten der Verbraucher selten ändert und das Risiko von Finanzdienstleistungsprodukten damit letztlich auf die Verbraucher abgewälzt wird. Die *Risiken* für Verbraucher bei Finanzdienstleistungen sind vielfältig, zum Beispiel fehlende Zielerreichung bei der privaten Altersvorsorge oder unvollständige Tilgung einer Baufinanzierung zum Rentenbeginn aufgrund von Finanzierungen, die mit Kapitallebensversicherungen kombiniert wurden, oder das Risiko von Teilverlusten einer Geldanlage bis hin zum Totalverlust, das Risiko von Überforderung sowohl bei Ansparprodukten als auch bei der Kreditaufnahme, sowohl in Bezug auf die Höhe der monatlichen Zahlungen als auch das Durchhalten der Zahlungen über lange Dauer, die höhere Gefahr einer Überschuldung bei Krediten mit besonderen Risiken wie Revolving Credit Cards und Risiken durch Übervorteilung aufgrund hoher Gebühren, geringer Renditen oder vergleichsweise hoher Zinsen. Es stellt sich hier grundsätzlich die Frage, welche Produkte man für Verbraucher zulässt und welche gesetzlichen Grenzen man für derartige Geschäfte schafft. In der Vergangenheit war die Börsentermingeschäftsfähigkeit ein sinnvolles Instrument, das viele Verbraucher vor voreiligen, vermeintlich risikolosen Anlagegeschäften bewahrte.

Neue Informationspflichten werden oft auch dafür benutzt, Probleme scheinbar zu lösen. Ob Informationen über den möglichen Weiterverkauf von Verbraucherkrediten die Situation der Verbraucher verbessern, ist sehr fraglich. Auch können, um ein weiteres Beispiel zu nennen, *Zugangsprobleme* nicht durch zusätzliche Informationspflichten gelöst werden. Wer von Produkten ausgeschlossen wird, weil Anbieter bestimmte Risiken nicht oder

nur zu höheren Preisen tragen wollen, dem hilft auch eine Information über das Produkt nicht: Dies betrifft beispielsweise Verbraucher, die kein Girokonto bei einer Bank erhalten oder Hartz-IV-Empfänger, die dafür mehr zahlen müssen als ein Gehaltsempfänger. Ein anderes Beispiel für dieses Problem ist, wenn zum Beispiel bestimmte Berufe für eine Berufsunfähigkeitsversicherung höhere Tarife bezahlen müssen als andere oder bestimmte Kundengruppen wegen Vorerkrankungen grundsätzlich abgelehnt werden.

Über standardisierte Information hinausgehende Ansätze sind auch Aufklärungs- und Beratungspflichten der Anbieter. Für Konsumentenkredite wird im Jahr 2010 europaweit durch die Umsetzung einer Richtlinie eine *Erläuterungspflicht* eingeführt, nach der Anbieter darauf achten müssen, dass Produkte auch für den jeweiligen Kunden individuell geeignet sind und seinen Vermögensverhältnissen entsprechen. Dies kann, nimmt man die Erläuterungspflicht ernst, nur individuell auf Grundlage einer Analyse der Lebensverhältnisse des Kunden erfolgen. Die *Beratung* von Verbrauchern geht über reine Erläuterungspflichten hinaus. Sie schließt in der Regel mit einer Empfehlung für den Kunden ab. Zwar gibt es im Geldanlagebereich die Pflicht zu einer anlage- und objektgerechten Beratung, basierend auf der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (Bond-Entscheidung 1993) und auf § 31 Abs. 4 WpHG, der die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze widerspiegelt (Lang und Kühne 2009), und damit klare gesetzliche Regeln für Beratungsstandards. Verbraucher können aber in der Praxis oft nicht beurteilen, ob ein Finanzdienstleister sie wirklich in ihrem Interesse berät oder nur an der Provision interessiert ist, die der Verkauf eines Produktes erbringt. Daher wird beispielsweise von dem vzbv und auch von der Politik (so das Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2009 von Bündnis 90/ Die Grünen) der flächendeckende Ausbau unabhängiger Beratung für private Haushalte gefordert, etwa über Verbraucherzentralen. Den Marktbeobachtungen des iff zufolge gibt es Honorarberatung zwar schon sehr lange, sie wird aber überwiegend von eher vermögenden Personen genutzt und hat sich bisher noch nicht umfassend durchsetzen können (Krüger et al. 2008).

Zu einer guten Beratung gehört, dass die Berater eine hohe *Qualifikation* haben; diese bedarf aus Sicht des Autors dringend der staatlichen Kontrolle zumindest durch die Vorgabe von Eingangsstandards für Berater. Gegenwärtig ist es aber immer noch so, dass jeder Finanzvermittler werden kann, auch ohne jede Ausbildung, nur auf der Basis eines Gewerbescheins. Je nach Produktart gibt es mehr oder weniger, teilweise noch gar keine Qualifikationsstandards als Voraussetzung für die Tätigkeit (Krüger et al. 2008: 38). Angesichts dieser Situation sind Schäden, wie sie durch den Fall der Göttinger Gruppe und den der Schrottimmobilen entstanden sind, durchaus zu erwarten gewesen. Geschätzt wird, dass in Deutschland in den 90er Jahren an etwa 300 000 Bürger Steuersparmodelle als Altersvorsorgeprodukte verkauft wurden (manager magazin 30.9.2004), ohne dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) einschritt. Die Göttinger Gruppe hat vermeintlich sichere Altersvorsorgeprodukte an rund 270 000 Bürger verkauft, oft an der Haustür durch Vermittler. Durch die Insolvenz der involvierten Unternehmen erlitten die privaten Anleger einen Totalverlust (FAZ vom 21.5.2009). Eine Milliarde Euro gelten bis heute als unauffindbar. Auch hier kam die Reaktion der BaFin für die meisten Betroffenen zu spät.

Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit der *Rahmengestaltung von Produkten* durch staatliche Vorgaben (zum Beispiel bei den Riester-Produkten), durch die Schaffung einheitlicher Produkte (Kfz-Haftpflichtversicherung) oder durch zusätzliche Angebote staat-

licher Basisprodukte (Tagesgeld-Anleihe durch die Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur, Schwedisches Modell der Altersvorsorge).

Schließlich war für die Anbieter in den letzten Jahren die Förderung *Finanzieller Allgemeinbildung* ein wichtiges Thema. So sinnvoll finanzielle Allgemeinbildung an sich ist, bleibt dies eine Lösung innerhalb des Informationsmodells. Dahinter steht letztlich der Gedanke, dass viele Bürger noch nicht so weit sind, die Information aufzunehmen und die Idee, durch finanzielle Allgemeinbildung die Defizite des Informationsmodells ausgleichen zu können. Der Nachweis allerdings, dass Maßnahmen zur Finanziellen Allgemeinbildung zu einer besseren Handlungskompetenz bei den Verbrauchern in Bezug auf Finanzdienstleistungen führen, wurde bis jetzt noch nicht erbracht (Willis 2008). Auch verlagert der Ansatz der Finanziellen Allgemeinbildung das Risiko, wie im bisherigen Informationsmodell insgesamt, auf den Verbraucher: Während sich der Verbraucher bilden muss, um die Finanzprodukte und die Finanzberater zu verstehen, dürfen Anbieter weiterhin riskante und problematische Produkte anbieten. Dies verhindert die Herausbildung fairer Marktbedingungen.

Von Seiten des Verbraucherschutzes wird auch gefordert, dass eine staatliche *Behörde im Interesse der Verbraucher* den Markt regelmäßig untersucht und bei Problemen zeitnah einschreitet. Der vzbv beispielsweise hat anlässlich des ersten Jahrestages der Insolvenz von Lehman Brothers gefordert, dass der Verbraucherschutz ausdrückliches Ziel der Finanzaufsicht werden muss. Verbraucherschutz ist bisher weder eine Aufgabe der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), noch gibt es eigene Abteilungen, die die Einhaltung der Regeln zum Verbraucherschutz systematisch kontrollieren. Zudem wird die BaFin, auch wenn sie der staatlichen Aufsicht unterliegt, von den Unternehmen selbst finanziert und hat übergeordnete Ziele wie die Marktstabilität (§ 6 ff. KWG), ohne dass die Kundenperspektive oder der Verbraucherschutz im Gesetz als Aufgabe der BaFin erwähnt werden.

4 **Ausblick**

Bisher wird auf europarechtlicher sowie auch auf nationaler Ebene auf das Informationsmodell zur Lösung bestehender Probleme im Finanzdienstleistungsbereich gesetzt, auch wenn der Gesetzgeber vereinzelt die Verbraucher konkret geschützt hat (zum Beispiel durch den Pfändungsschutz der Altersvorsorge von Selbständigen). Auf EU-Ebene werden weitere Informationspflichten auch als Unterstützung für die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Marktes für Finanzdienstleistungen angesehen. Ein grenzüberschreitender Markt für Finanzdienstleistungen hat sich aber bislang nicht eingestellt. Weitaus mehr würde diesbezüglich zu erreichen sein, wenn das Vertrauen der Verbraucher in Anbieter im Ausland gestärkt werden könnte; dazu könnte ein heute noch ausstehender einheitlicher Rechtsrahmen beitragen. Durch Informationspflichten allein wird sich sicherlich kein grenzüberschreitender Markt entwickeln.

Neue Informationspflichten und notwendiger Schutz der Verbraucher werden oft nicht im Kontext ökonomischer Fragen behandelt. So wird zum Beispiel nicht an die Kosten gedacht, die durch zusätzliche Transferleistungen des Staates im Alter wegen unterbliebener, zu geringer oder fehlgeleiteter privater Altersvorsorge entstehen können. Auch Kosten, die dem Staat und den Kommunen durch Überschuldung von Haushalten entstehen, die durch

die Art der Finanzprodukte zumindest mit verursacht wurden, werden bei verbraucherpolitischen Konzeptionen nur sehr bedingt berücksichtigt. Schließlich müssten auch Auswirkungen eines Konsumverzichts aufgrund erlittener Kapitalanlageverluste und Folgen des Verkaufs unflexibler Produkte, die sich den Lebenssituationen der privaten Haushalte nicht anpassen, stärker bei der Ausgestaltung verbraucherpolitischer Schutzregelungen zugrundegelegt werden. Bezeichnend ist in diesem Kontext, dass der Auslöser für die aktuelle Krise, nämlich die unverantwortliche Kreditvergabe in den USA, überhaupt kein Thema mehr ist und auch bei der Frage, wie zukünftige Krisen verhindert werden können, selten erwähnt wird. Wichtig wäre es zu analysieren, wie es zu dem umfangreichen Verkauf von Subprime Loans in den USA kommen konnte, was die treibenden Faktoren dafür waren und wie es dazu kommen konnte, dass Verbraucher Verträge abschließen konnten, die nicht nur sie im Nachhinein ruinierten, sondern auch zu einer weltweiten Krise führten. Angesichts der aktuellen Krise erscheint es daher umso wichtiger, Verbraucherpolitik in die Wirtschaftspolitik einzubeziehen und an den Universitäten die *Wirkung von Information* auf die Verbraucher und die praktischen Auswirkungen falscher Verbraucherpolitik auf den Markt verstärkt zu untersuchen.

Aktuell werden von der EU-Kommission Studien vergeben, die Wirkungen und Nutzen von Information auch im Bereich der Finanzdienstleistungen prüfen sollen. Leider untersuchen bisherige Studien nicht das tatsächliche Verhalten von Verbrauchern und ihre Entscheidungsfindung bei einem realen Verkaufsgespräch, sondern in der Regel nur die Wahrnehmung einzeln aufbereiteter Informationsblätter. Von einer Kenntnis der wirklichen Wirkung zusätzlicher Information in der Praxis ist man daher auch heute noch weit entfernt. *Begleitstudien* über Auswahl- und Kaufverhalten bei Finanzdienstleistungen (Kenntnis des effektiven Jahreszinses und deren Bedeutung) fehlen ebenfalls.

Die kritischen Einwände gegen die Informationspflichten sollen nicht das Modell der Information an sich in Frage stellen. Die Aufhebung von Informationsasymmetrien ist aus Sicht des Autors sinnvoll und für effiziente Marktstrukturen auch erforderlich, jedoch reichen Informationspflichten für Anbieter allein nicht aus. Die Wirksamkeit von Informationspflichten hängt insbesondere von der Art der Informationsdarreichung (*Zeitpunkt, Darstellungsform, Qualität* der Information) ab. Erinnert werden muss aber auch an die strukturellen Grenzen reiner Information, die seit den Anfängen in den 60er Jahren grundsätzlich bekannt sind. So hat John F. Kennedy neben der Information auf gleicher Ebene die Sicherheit von Produkten genannt. Eine „*Produkthaftung*“ wie bei anderen Waren gibt es bei Finanzdienstleistungen aber in dieser Ausprägung bis heute nicht. Ein einfaches Informationsmodell als alleiniges Lösungsmodell für einen funktionierenden Markt ist ungeeignet. Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Eine Lösung der aktuellen Probleme setzt die Kenntnis darüber voraus, ob ein „Mehr an Information“ das Ausgangsproblem lösen kann und inwieweit andere Maßnahmen erfolgsversprechender sind.
- Geachtet werden muss auch darauf, dass mit neuen Informationspflichten nicht nur scheinbar Probleme gelöst werden, faktisch aber dadurch Verantwortung allein auf den Verbraucher abgeschoben wird. Eine Verbesserung muss nicht nur behauptet werden, sondern auch messbar und nachweisbar sein, etwa indem Verbraucher aufgrund besserer Information mehr Produkte vergleichen oder geringere Kosten bei Krediten haben.

- Analysen über Wirkungen von Informationen auf das Verbraucherverhalten dürfen nicht allein auf der Ebene von Modellannahmen durchgeführt werden, sondern deren Praxisrelevanz muss auch durch empirische Studien nachgewiesen werden.
- Der Informationsüberlastung der Verbraucher muss durch weniger neue Information und eine höhere Qualität der Information, unter anderem durch einfache Kennziffern, entgegengewirkt werden.
- Das Informationsmodell bedarf im Bereich der Finanzdienstleistungen der Ergänzung durch Schutzvorschriften (zum Beispiel Wuchergrenzen) und Reglementierungen (gesamtes rechtliches Instrumentarium).
- Für die Einhaltung von Informationspflichten bedarf es im Bereich der Finanzdienstleistungen einer Aufsicht, die im Namen des Verbraucherschutzes handeln kann. Diese Aufgabe sollte grundsätzlich bei einer Behörde mit Kontrollbefugnissen (Vor-Ort-Kontrollen, Mystery-shopping-Tests) angesiedelt werden. Die BaFin dürfte aufgrund ihrer bisherigen Struktur und ihrer Ausrichtung dazu eher ungeeignet sein.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, G. A. (1970): The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. *The quarterly journal of economics*, 488–500.
- Börse Online (2009): „Altersvorsorge Streit um die Ampel“. Börse Online vom 2.9.2009. Siehe www.boerse-online.de
- Bündnis 90/Die Grünen (2009): Bundestagswahlprogramm. Siehe www.gruene-partei.de
- Civic Consulting (2008): Analysis of the Economic Impact of Directive 2002/65/EC concerning the distance marketing of consumer financial services on the conclusion of cross-border contracts for financial services between suppliers and consumers within the Internal Market – Final Report, 5 September 2008. Siehe: http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin_serv_en.htm
- Europäische Kommission (2005): Grünbuch – Hypothekarkredite in der EU. KOM/2005/0327 endg. Vom 19.7.2005. Siehe: <http://eur-lex.europa.eu>
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2009): „Das Steiger-Modell: Serie Finanzskandale (17): Göttinger Gruppe“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21. Mai 2009. Siehe: www.faz.net
- Frankfurter Rundschau (2009): „Kommentar zur Finanz-Ampel: Zu gut gemeint“. *Frankfurter Rundschau* vom 15.9.2009. Siehe www.fr-online.de
- Hacker, Jacob S. (2006): *The Great Risk Shift*. Oxford, Oxford University Press.
- Hintze, Martin (2008): Vollständig verwirrend: Lebensversicherungen müssen jetzt die Provisionen für ihre Vertreter offenlegen. Andere Kosten bleiben verborgen – und damit die Rendite. *Die Zeit* vom 18.6.2008. Siehe: www.zeit.de
- Holzcheck, Knut, Günter Hörmann, Jürgen Günter und Jürgen Daviter (1982): Die Praxis des Konsumentenkredits in der Bundesrepublik Deutschland: eine empirische Untersuchung zur Rechtssoziologie und Ökonomie des Konsumentenkredits. Köln, Bundesanzeiger.
- Howells, Geraint (2004): The Potential and Limits of Consumer Empowerment By Information. *The Canterbury Law Review*, 349–370.

- IFF-Study (2003): Monitoring the uptake and the effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual Information for Home Loans, Final Report; published by the European Commission. 65 p. 2003. Siehe: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/home-loans/code_en.htm
- Kennedy, John F. (1962): The Consumer Bill of Rights: Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest. March 15, 1962. Siehe: www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108
- Krüger, Ulrich, Marco Habschick und Jan Evers (2008): Anforderungen an Finanzvermittler – mehr Qualität, bessere Entscheidungen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hamburg.
- Lang, Volker, Andreas Otto Kühne und Andreas Otto (2009): Anlegerschutz in der Finanzkrise – noch mehr Regeln? *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*, 1301–1308.
- manager-magazin (2004): „Geprellte Anleger hoffen noch“, *manager-magazin* vom 30.9.2004. Siehe www.manager-magazin.de
- Prasad, Monica (2006): *The politics of free markets: the rise of neoliberal economic policies in Britain, France, Germany, and the United States*. Chicago, University of Chicago Press.
- Richter, Rudolf und Eirik G. Furubotn (2003): *Neue Institutionenökonomik*. 3. überarb. und erw. Aufl. Tübingen, Mohr Siebeck.
- SPD (2009): Bundestagswahlprogramm. Siehe: www.spd.de
- Tiffe, Achim (2006): *Die Struktur der Informationspflichten bei Finanzdienstleistungen*. Baden-Baden, Nomos.
- Tiffe, Achim (2007): iff-Studie zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen. Im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) 2007. Siehe: www.vzbv.de/mediapics/fernabsatz_report_2007_iff.pdf
- Troost, Axel (2009): Regierung vernachlässigt Verbraucherschutz am Finanzmarkt. Presseerklärung vom 15.09.2009. Siehe: www.axel-troost.de
- Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) (2005): Wahlprüfstein Finanzdienstleistungen: Anlegerschutz bleibt Nebensache für Parteien: Konzepte der Parteien zu Finanzthemen lassen zu wünschen übrig. Pressemitteilung vom 25.8.2005. Siehe: www.vzbv.de
- Willis, Luran E. (2008): Against Financial Literacy Education. *Iowa Law Review*, 94, Public Law Research Paper No. 08-10. Siehe: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1105384