

04. November 1999

Infobrief 54/99

Im Zweifel rechtlos, Veröffentlichung im AgV-Forum 4/99

Im Zweifel rechtlos. Mängel im Verbraucherschutz gegenüber Banken

von Udo Reifner*

Bei Geldgeschäften mit Banken sind Verbraucher durchgängig im Nachteil. Wenn es um Überweisungen, Kredite, Geldanlagen oder Versicherungen geht, könnte allein das Recht eine Balance zur Macht der Banken schaffen. Doch ein Blick in das deutsche Bankrecht stimmt nicht gerade hoffnungsfroh. Die geltenden Regeln sind oft veraltet, über viele Gesetze verstreut und so kompliziert, dass sich nur spezialisierte Juristen auskennen. Auch das Richterrecht schafft nicht immer Abhilfe. Die Lösung des Problems wäre ein *Allgemeines Gesetz zu Finanzdienstleistungen*, das alle wesentlichen Bestimmungen - fair und verständlich formuliert - enthielte. Der Autor legt einen einleuchtenden Vorschlag vor.

Die geltenden Gesetze - veraltet und verstreut

Das deutsche Bankvertragsrecht wurde und wird vom Gesetzgeber sträflich vernachlässigt. Davon zeugt bereits die immer noch gültige Vorschrift zum wohl wichtigsten und schwierigsten Produkt der Finanzdienstleistungen, dem Kredit. §607 BGB lautet: *“Wer Geld oder andere vertretbare Sachen als Darlehen empfangen hat, ist verpflichtet, dem Darleiher das Empfangene in Sachen von gleicher Art, Güte und Menge zurückzustellen.”* Danach heißt ein Kredit “Darlehen” und ist in der Regel unentgeltlich. Man gibt Geld “oder andere vertretbare Sachen” allein deswegen weg, damit der andere sie zurückgibt. Sollten einmal Zinsen vereinbart sein, so sind sie nach der Vorstellung des BGB in der Regel “nach dem Ablauf je eines Jahres zu zahlen.”

Natürlich war der Gesetzgeber nicht vollständig untätig. Anders als unsere Nachbarstaaten gibt es aber keinen systematischen Ansatz, das Bankrecht in eine für den Bürger verständliche Form zu bringen. So führten in der Vergangenheit teilweise erst Skandale, wie die Pleite von IOS, zum Erlass von Investmentgesetzen. Oder der Druck der Rechtsprechung wurde übergroß, als es zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen kam. In den letzten 20 Jahren zwang vor allem die Europäische Union im Interesse des freien Geldverkehrs den deutschen Gesetzgeber, eine Vielzahl von den Bankensektor betreffenden Richtlinien umzusetzen.

Besonders verwirrend ist in Deutschland die Vermischung privatrechtlicher (z.B. VerbrKrG) und öffentlich-rechtlicher Gesetze (z.B. Kreditwesengesetz). Findet der Verbraucher in öffentlich-rechtlichen Vorschriften, zum Beispiel im Bausparkassen-, Hypothekbank- oder Wertpapierhandelsgesetz oder in der Preisangabenverord-

* Prof. Dr. Udo Reifner leitet das IFF Institut Für Finanzdienstleistungen e.V. in Hamburg.

nung, verbraucherfreundliche Paragraphen, die endlich einmal festlegen, über was er zu informieren ist, dann muss er sich von Experten sagen lassen, dass er als Privatperson den Gesetzeswortlaut selbst nicht einfordern kann. Dafür gebe es das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen bzw. das Aufsichtsamt für den Wertpapierhandel oder gar die Gewerbeaufsichtsämter, über deren Untätigkeit und Unzuständigkeit in Einzelfällen nur politisch lamentiert werden kann. Außerdem muss der Verbraucher noch erfahren, dass ausländische Banken mit Niederlassungen in Deutschland nur dem Aufsichtsrecht ihres Herkunftslandes unterliegen.

Auf das – unübersichtliche – Richterrecht kommt es an

In den Lücken des veralteten BGB haben sich die Gerichte häuslich niedergelassen. In Ermangelung klarer gesetzlicher Anweisungen haben die Richter aus Leerformeln wie die Pflicht, "sich nach Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte" (§242 BGB), gemäß den "guten Sitten" (§§ 138, 826 BGB) "angemessen" (§9 AGBG) und "billig" (§315 BGB) zu verhalten, Regeln hergeleitet, die in Tausenden von Entscheidungen verborgen ist. Die Regeln haben vor allem ein Ziel: den fehlenden gesetzgeberischen Schutz der Verbraucher durch Rechtsprechung zu ersetzen. Wann Bankgebühren der Inhaltskontrolle nach dem AGB-Gesetz unterliegen, unter welchen Voraussetzungen ein Festdarlehen vorzeitig gekündigt werden kann, worüber eine Bank "personen- und objektgerecht" beraten muss und wofür sie haftet, wer beim Missbrauch der Kreditkarte haftet, wie hoch eine Vorfälligkeitsentschädigung sein darf, wann eine Kaufoption im Aktienhandel ausgeübt werden muss und wie lange auf eine Wertstellung zu warten ist – all das lag bisher allein beim Richter und seinem Rechtsgefühl.

Natürlich hat das Richterrecht Vorteile: Es ist flexibel, kann Irrtümer revidieren, reagiert auf die Praxis und entscheidet nur das, was zumindest ein Bürger als Problem ansieht. Doch es hat einen gravierenden Nachteil: Formal braucht sich keine Bank an ein Urteil zu halten, da nur der zugrundeliegende Einzelfall entschieden wurde. So ist denn auch schon mal im Bankensektor zu hören, dass ein verlorenes Verfahren noch kein Beinbruch sei, weil ohnehin das Gros der übrigen Betroffenen nicht klagen werde.

Wir sind im Finanzdienstleistungsrecht allerdings an einen Punkt gekommen, wo selbst Experten den Überblick verlieren. Nur wenige spezialisierte Anwälte, die zudem meist dem Bankensektor nahestehen, können fehlerfreie Rechtsberatungen durchführen. Die meisten Rechtsfakultäten lehren das Fach "Finanzdienstleistungsrecht" nicht. Zudem haben die zum Bankenrecht erlassenen EU-Richtlinien die Unsicherheit erhöht, weil sie nur Einzelfragen regeln und es dem nationalen Gesetzgeber überlassen, aus diesem Stückwerk sinnvolle Gesetze zu machen.

Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Banken und Sparkassen

Mit dem Zentralen Kreditausschuss (ZKA), dem Gremium, in dem alle großen Bankenverbände vertreten sind, ist ein Instrument geschaffen, das man in der Fachsprache ein Kartell nennen würde. Dort werden Rechtsauffassungen und Regeln abgestimmt, die einzelne Banken/Sparkassen vielleicht nicht setzen würden. Deutschland leistet sich somit eine Art "private Gesetzgebung" der Banken, die selbst bei einzelnen Regelungen wie den Kredit- und Zahlungskarten kaum voneinander abweichen.

Diese Regeln sind allerdings verständlicher und praxisnäher als die Gesetze. Nur sind sie leider einseitig. Der Verbraucher erfährt wenig bis gar nichts über seine Rechte, stattdessen sehr viel über seine Pflichten und die vornehme Zurückhaltung seiner Bank. So bietet keine deutsche Bank bei Notlagen - wie in den USA üblich - den entschädigungsfreien Ausstieg aus Kreditverträgen an. Deshalb muss sich der Verbraucher mangels gesetzlicher Regelungen darauf verlassen, dass Gerichte derartige Bedingungen für "unangemessen" und damit nichtig erklären. Der Weg bis zu einer solchen Entscheidung erfordert allerdings Langmut; nicht selten dauert es fünf Jahre und mehr, bis der Bundesgerichtshof (BGH) das Verfahren abschließt. Allein der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, vorausschauend Regeln zu schaffen. So lassen sich Mißstände - wie beispielsweise die leichtfertige Überschuldung im Kreditkartengeschäft - noch zu einem Zeitpunkt bekämpfen, zu dem man bei Interventionen keinen großen wirtschaftlichen Schaden befürchten muss.

Was die Rechtswissenschaft sagt

Das moderne Bankwesen mit seinen spekulativen Elementen, Risiken, neuen Produkten und Technologien sowie finanzmathematischen Finessen ist so kompliziert, dass der Durchschnitts-Jurist häufig kaum klüger ist als der Verbraucher. Der bequemste Weg für den Richter ist dann, der Bank einfach "Recht" zu geben. Die Presse übt nicht selten harsche Kritik an solchen Urteilen, wie beispielsweise an der jahrelangen Weigerung des BGH, der erzwungenen Bürgschaft der Ehefrau für Geschäftsschulden ihres Mannes Grenzen zu setzen oder weit überhöhte Verzugszinsen zu begrenzen. Letztlich war die Öffentlichkeit erfolgreich. Die ruinöse Ehegatten- und Kinderbürgschaft wurde als mit "den guten Sitten" sowie "Treu und Glauben" für unvereinbar erklärt, auch der Verzugszinssatz wurde drastisch begrenzt.

Will man solche Benachteiligungen der Kunden aktiv kontrollieren und im Sinne des Verbraucherschutzes beseitigen, verlangt dies vom Richter ein Spezialwissen, Fantasie und Verständnis für den Verbraucher. Helfen soll dabei die Bankrechtswissenschaft, die in veröffentlichten Aufsätzen Lösungen vorschlägt, denen sich der Richter anschließen kann. Aber auch damit stand es bisher nicht zum Besten. Der BGH selbst hat immer wieder darauf hingewiesen, dass seine verbraucherschützenden Entscheidungen auf fast einhellige Ablehnung der Rechtsgelehrten stoßen. Der Grund liegt in der historisch engen Verknüpfung der Bankrechtswissenschaft und ihrer Literatur mit den Banken: Eine Reihe von Bankrechtsinstituten werden zumindest von Banken mitfinanziert; viele Professoren sind bei ihren Mitteln auf Aufträge aus dem Bankensektor angewiesen. Mit der "Bankrechtlichen Vereinigung" gibt es einen Zusammenschluss, der den Verbraucherschutz zwar als Gast empfängt, überwiegend aber an den Banken orientierte Meinungen koordiniert. Ein - zur "Bibel der Untergerichte" werdendes - mehrbändiges Werk zum Bankrecht wurde unter weitgehendem Ausschluss von Verbraucherschutzpositionen vornehmlich von Juristen herausgegeben, die im Bankbereich tätig sind, so u.a. vom bisherigen Präsidenten des Bankrechtssenats beim BGH. Für angelsächsisches Rechtsdenken wäre eine solche Verquickung von Gerichtsautorität und Wissenschaft undenkbar.

Erstes Fazit: Es besteht Regelungsbedarf

Verbraucherschutz gegenüber Banken ist dringend nötig. Dies hat, wenn nicht mit der "Macht der Banken", dann auf jeden Fall mit der "Ohnmacht der Verbraucher" zu tun. Die Konsumenten sind nicht immer in der Lage, sich die besten Anbieter auszusuchen und über die besten Lösungen zu verhandeln. Dafür ist die Materie zu schwierig und zudem stecken Verbraucher häufig in Zeitnot und anderen Problemen.

Langfristige Vertragsbindungen verhindern, dass sie bei unvorhergesehenen Ereignissen die Vertragsfreiheit haben, die sie für eine größere Verhandlungsmacht brauchen würden. Dies ist der Grund, warum das Bankrecht in unseren (EU)-Nachbarstaaten zum wichtigen Betätigungsfeld im Verbraucherschutz geworden ist.

Die Tücken der Sprache

Gesetze dürfen keine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für Juristen sein. Sie sollten einfach und klar formuliert sein, damit die bloße Kenntnis der Rechtslage ausreicht, sie Wirklichkeit werden zu lassen. Ein eklatantes Negativ-Beispiel ist das am 14.8.1999 in Kraft getretene Überweisungsgesetz, das in aufgeblähten Paragraphen gleich drei neue Vertragstypen für den einheitlichen Überweisungsvorgang schafft.

Verbraucherschutzgesetze im Banksektor müssen sich am Sprachgebrauch der Praxis orientieren. Sie müssen von Krediten statt von Darlehen, von Konten statt von Geschäftsbesorgungen, von Zahlungsaufträgen statt von Zahlungsverträgen, von Wucher statt von "auffälligen Missverhältnissen", von Entgelten statt von Aufwendungen, von elektronischer Übermittlung statt von Fernabsatz reden. Außerdem müssen sie einfache und klare Sanktionen enthalten.

Vom Durcheinander zum System

Das BGB von 1900 kannte weder Geldgeschäfte noch soziale Schutzbedürftigkeit, sah für Dienstleistungen keine allgemeinen Regeln vor und kannte die Langfristigkeit einer Rechtsbeziehung nur im Familienrecht. Beim Verbraucherschutz im Bankrecht haben wir es heute jedoch mit sozialen, lang andauernden Dienstverhältnissen über Geld zu tun, die mehr mit Wohnraummietrecht und Arbeitsrecht als mit Kauf und Tausch gemeinsam haben.

Die traditionelle Art, statt wirtschaftlicher Funktionen rechtliche Formen zu regeln, schafft in der Praxis Verwirrung und provoziert Umgehungskünstler, die dafür bezahlt werden, den Schein eines anderen, weniger regulierten Geschäftes herzustellen. So verkaufen Anbieter heute einen Immobilienfondsanteil auf Kredit, dessen Tilgung über eine Kapitallebensversicherung umgeleitet wird. Auf diese Weise gewährt der Fiskus, der häufig geradezu einlädt, ihn zu betrügen, bisher jedenfalls noch die Steuervorteile einer Altersvorsorge. Durch Koppelung einer ungünstigen Kapitallebensversicherung mit einem günstigen Kredit kann zudem der Schein eines guten Geschäftes erzeugt werden.

Eine wirtschaftlich orientierte Regulierung erfordert, die wirtschaftlichen Strukturen zu beachten. Finanzdienstleistungen haben die Aufgabe, das Einkommen der Verbraucher für ihren Konsum optimal verfügbar zu machen. Sie erfüllen damit vier ökonomische Funktionen: Geht es darum, das vergangene Einkommen des Verbrauchers zu sammeln und im Wert zu erhalten oder zu steigern, sprechen wir von *Sparen und Anlage*. Geht es umgekehrt darum, zukünftiges Einkommen schon jetzt für den Konsum zu mobilisieren, handelt es sich um *Kredit*. Soll zur Absicherung finanzieller Risiken kollektiv gespart werden, sprechen wir von *Versicherung*, und soll das Geld dorthin transportiert werden, wo es für Ausgaben, Sparen, Kredit oder Versicherung verfügbar sein soll, dann handelt es sich um den *Zahlungsverkehr*.

Innerhalb dieser Bereiche, die gemeinsamen Regeln folgen, ist danach zu unterscheiden, wann die Probleme in Erscheinung treten: Bei der *Anbahnung* (Werbung, Ansprache), beim *Abschluss* (Bedenkzeit, Überrumpelung, Auswahl, Wucher, Preis-

transparenz, Beratung und Information), bei der *Durchführung* (Erfüllung, Anpassung, Gebühren, Abrechnung) und bei der *Beendigung* (Kündigung, Abwicklung).

Grundsätze für die Gesetzgebung

Gesetzgeber und Rechtsprechung haben sich angewöhnt, bei jeder neu geschaffenen Finanzdienstleistung die Details nur so weit zu regeln, wie der aktuelle Bedarf reicht. So ist der Überblick über grundlegende rechtliche Schutzbedürfnisse der Verbraucher bei diesen Dienstleistungen verloren gegangen. Dabei ließen sich Prinzipien nennen, die in den allgemeinen Teil eines zu schaffenden Finanzdienstleistungsgesetzes gehören würden. Mit dem Begriff *SALIS* (lat. Salz), der die *Postulate Security* (Sicherheit), *Access* (Zugang), *Liquidity* (Verfügbarkeit), *Interest* (Rendite) und *Social Responsibility* (soziale Verantwortlichkeit) zusammenfasst, sind wesentliche Elemente genannt, denen man die verstreuten Verbraucherschutzregeln zuordnen kann. Grundregeln für Finanzdienstleistungen an Verbraucher sind:

Abmachungen müssen beweisbar sein und die Form muss ausreichen, um den Verbraucher vor vorschnellen Abschlüssen zu warnen (Schriftform, Widerruf, Überlegungszeit, Transparenz).

Preise müssen wahr und klar angegeben und berechnet sein.

Zinsen werden bezahlt, soweit Kapital zeitlich in Anspruch genommen wird. Provisionen sind bei Erfolg als einmalige Summe fällig. Dienstleistungen werden durch Gebühren nach Aufwand entgolten, während Auslagen zu ersetzen sind.

Bezahlt wird nur die Leistung, die der Verbraucher verabredet oder in Anspruch genommen hat.

Zinsen sind transparent und korrekt zu berechnen, wobei Zeit, Kapital, Zinssatz und Verrechnungsperiode feststehen müssen.

Zinsen dürfen sich nicht unabhängig vom Nutzen des Kapitals automatisch vermehren (Zinsseszinsverbote).

Zahlungen sind bei den Zinsen und Gebühren dann zu berücksichtigen, wenn die Bank sie erhalten hat (Tilgungsverrechnung, Wertstellung).

Information und Beratung müssen vollständig, verständlich und richtig in Bezug auf die Situation des Kunden und die Komplexität des Produktes sein.

Der Kunde muß mehrere Angebote miteinander vergleichen (Effektivzins, Rendite, Belastung, Ertrag);

und abschätzen können, inwieweit die Finanzdienstleistung ihren beabsichtigten Zweck erfüllen wird;

mit welchen Risiken das Produkt für sein Einkommen und Vermögen behaftet ist.

Der Kunde bestimmt, wann und mit welchem Inhalt der Auftrag im Rahmen eines Finanzdienstleistungsvertrages auszuführen ist.

Finanzdienstleistungsverträge müssen fair sein. Es muss gleicher Zugang ohne Diskriminierung geboten werden. Wucher, überlange Bindungen, Knebelungen, Ausbeutung von Abhängigkeiten und Zwang zur Selbstschädigung müssen ausgeschlossen werden.

Finanzdienstleistungen müssen sicher und verlässlich sein.

Finanzdienstleistungen müssen sich an veränderte Lebensbedingungen anpassen und die wirtschaftlichen Interessen des Kunden auch im Krisenfall wahren.

Es muß klare Sanktionen geben (z.B. Schadensersatz; einseitige Bestimmungen sind zu korrigieren, wenn sie unbillig sind).

Ein wichtiges Prinzip: die Einheitlichkeit der Regelungen

Die Einheitlichkeit der Regelungen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Verbraucher ihre Rechte kennen und sie gegenüber den Anbietern auch wahrnehmen können, ohne auf eine gerichtliche Durchsetzung angewiesen zu sein.

Wenn der Gesetzgeber bei *Haustürgeschäften*, *Verbraucherkrediten*, *Lebensversicherungen* und beim *electronic banking* Widerrufsrechte gewährt, dann muss den Verbrauchern klar sein, wo und in welcher Form sie diese Rechte erwarten können, ohne alle Regeln kennen zu müssen. Beim Kredit hängt die Wirksamkeit des Widerrufs von der vorzeitigen Rückzahlung der Kreditsumme ab. Die meisten Kredite sind zudem nicht widerruflich, so dass von einer generellen Überlegungsfrist wie im französischen Recht keine Rede sein kann. Im *Anlagerecht* ist von Fall zu Fall unterschiedlich geregelt, wann ein Prospekt mit schriftlichen Informationen vorhanden sein muss, was die Folge unvollständiger oder unrichtiger Angaben ist und wie sich dies zur allgemeinen Beratungshaftung verhält. Bei den *Bankgebühren im Zahlungsverkehr* erklärt die Rechtsprechung einige Gebühren (für Bareinzahlung, bei Pfändung durch Dritte) für unzulässig, lässt andere Gebühren (beim Auslandseinsatz von Kreditkarten, als Überziehungsprovision) jedoch unbeanstandet.

Besonders wichtig ist die Einheitlichkeit bei den *Zinssätzen*. Jedes Produkt wird bisher anders berechnet. Eine Zweiteilung in einen finanzmathematisch korrekten Zinssatz für die Preisangabe (den "effektiven" Jahreszinssatz oder die Rendite gerechnet mit der Wachstumsfunktion) und dem traditionellen, auf ein Jahr standardisierten Zinssatz wäre zur Berechnung durch einfache Multiplikation nötig, um die Rechentricks zu beenden.

Bei den *Kundeninformationen* sollte in Anlehnung an internationale Beispiele ein "Musterkasten" mit Begriffen vorgeschrieben werden, der bei jedem Anbieter gleich auszusehen hat. Erst so ist dem Verbraucher ein leichter Zugang zu allen Informationen möglich, weil schon Schulkinder lernen können, diesen Kasten auszuwerten.

Ein allgemeines Finanzdienstleistungsgesetz

Endverbraucher, Selbständige und Kleingewerbetreibende mit einem Umsatzvolumen bis 100.000 DM bewegen sich in den gleichen Grenzen der sozialen Existenz. Die für diese Kundengruppen bestimmten Finanzdienstleistungen sollten deshalb in einem gesonderten Gesetz gemeinsam geregelt werden. Zur Zeit ist es aber eher Zufall, welche Produkte wieweit geregelt sind. Die vielen Ausnahmeregelungen, die in der Vergangenheit für staatliche Stellen, Versicherer, Arbeitgeberdarlehen, Leasing, Hypothekendarlehen und Immobilienfonds galten, folgen in der Regel nicht der Logik des Verbraucherschutzes, sondern der Logik der Macht der jeweiligen Lobby. Um auch Ausnahmen transparent zu machen, sollten daher alle bestehenden Finanzdienstleistungsgesetze und Verordnungen - etwa nach dem Muster des amerikanischen Handelsgesetzbuches - zusammengefasst werden. Dann würden die verbraucherrechtlichen Lücken deutlich werden, und die Branchen, die für ihre Ausnahmen bekannt sind, hätten es schwerer, durch die Maschen der Gesetze zu schlüpfen. Dazu gehören beispielsweise die Versicherer, wenn sie - wie bei der Kapitallebensversicherung - Bankgeschäfte betreiben. Ein solches integriertes Gesetzgebungswerk könnte auch die größte Lücke im bestehenden Verbraucherschutz, die Kombinationsprodukte, erfassen, die als finanzierte Anlagen den Kredit und das Sparen, den Zahlungsverkehr, Versicherungen u.ä. kombinieren.

Praktisch wäre dies recht einfach. Man müsste ein *Finanzdienstleistungsgesetz* entwerfen, das alle bestehenden Gesetze mit einer Ordnungszahl und der nachfolgenden Paragraphenzahl versieht - etwa in der Form, dass die Paragraphen fünfstellig würden und so die alten Bezeichnungen erhalten bleiben könnten. Das Finanzdienstleistungsgesetz (FinG) hätte dann im wesentlichen fünf Teile:

- §§ 1.001 ff: Allgemeiner Teil (neu) (mit den o.g. Grundsätzen)
- §§ 2.001 ff: Verbraucherkreditgesetz, BGB-Paragraphen zu Zinsen und Kündigung
- §§ 3.001 ff.: Investmentgesetze, Wertpapierhandelsgesetz, Börsengesetz
- §§ 4.001 ff: Überweisungs-gesetz, Karten- und Fernabsatzregeln (neu)
- §§ 5.001 ff.: Versicherungsvertragsgesetz bzw. Pflichtversicherungsgesetz

Große Lücken im Kreditrecht

Das Verbraucherkreditgesetz ist das wohl am besten gestaltete und modernste Finanzdienstleistungsgesetz. In ihm wurden auf vorbildliche Weise in wenigen Paragraphen wirtschaftliche Begriffe verwendet. Das Gesetz hat jedoch 5 wesentliche Lücken:

1. Es regelt den größten Verbraucherkreditbereich, den *Hypothekenkredit*, lückenhaft. Es fehlt die Überlegungsfrist, die dort nicht als Widerrufsrecht, sondern als bindendes Angebot ausgestaltet werden sollte (*offre préalable*). Es fehlen überdies vernünftige Regelungen zur Vertragsbeendigung. Dies führt zu einem unbeweglichen abgeschotteten deutschen Markt. Wettbewerbsverzerrende staatliche Subventionen (Bereich Bauspardarlehen) führen außerdem dazu, dass sich nicht der beste Anbieter, sondern der beste Steuersparer und Subventionsjäger durchsetzt. Diese Struktur verhindert zudem die Entwicklung dringend benötigter neuer Formen wie etwa die Wohnhypothek für ältere Menschen, sukzessive Erwerbsfinanzierungen und niedrigschwellige Finanzierungseinstiege mit Inflationsausgleich. Besonders ärgerlich sind die Langzeitbindungen durch die Vorfälligkeitsentschädigungen geworden, die zu zahlen sind, will man vorzeitig aus einem Vertrag aussteigen. Hier verdienen die Anbieter an der aktuellen Niedrigzinsphase und daran, dass die Verbraucher ihre Bank wechseln müssen. Ein vorzeitiges Kündigungsrecht könnte für Banken und Kunden kostenneutral insofern verwirklicht werden, als der Kunde beim Verkauf des Hauses so gestellt wird, wie er bei Kenntnis dieser Notwendigkeit abgeschlossen hätte.
2. Das Gesetz drückt sich vor der Klärung rechnerischer Fragen. Die *Effektivzinsangabe* wird in Deutschland erst ab 2001 richtig berechnet werden. Ungeklärt bleibt aber, wie die bis zum sechsfachen einer allgemeinen Risikolebensversicherung überteuerten Restschuldlebensversicherungsprämien zu behandeln sind. Obwohl sie bis zu 50% der Kreditkosten ausmachen können, bleiben sie im effektiven Jahreszinssatz unberücksichtigt und verfälschen das Bild erheblich. Entsprechend schlecht sind dann auch die Produkte. Statt – wie in den USA – einheitliche und alters- wie gesundheitsunabhängige Gruppenversicherungen anzubieten, müssen deutsche Verbraucher bei jeder Umschuldung eine neue, in der Altersprogression höhere und überteuerte Versicherung neu abschließen und sich für die alte Versicherung mit dem Rückkaufwert begnügen. Im Preis des Kredites drückt sich dies nicht aus. Es würde dem Sinn und Zweck sowie der Bedeutung der Effektivzinsangabe entsprechen, wenn alle Zahlungen für Dienstleistungen,

die mit dem Kredit eine "wirtschaftliche Einheit" bilden, im Effektivzins repräsentiert sein müßten. Damit wären auch anderen Verfälschungen der Preisangabe wie bei Lebensversicherungshypotheken oder Bausparsofortkonstruktionen, beim Leasing oder beim Zwang zu gebührenpflichtigen Sonderkonten, etwa bei Kreditkartenkrediten, ein Riegel vorgeschoben und es könnte ein echter Wettbewerb der Formen beginnen.

3. Das Verbraucherkreditgesetz ist veraltet, weil es die *neuen Produkte* im Finanzdienstleistungsbereich nicht angemessen erfasst (z.B. Kreditkartenkredite).
4. Es fehlt ein echter *Kündigungsschutz*, der den Verbrauchern bei Zahlungsunfähigkeit das Recht einräumt, von ihrer Bank zu verlangen, andere Wege zu suchen als die Existenz vernichtende Aufkündigung des Kredits. Dies ist insbesondere zum Schutz von Existenzgründern notwendig. Deren Liquidität darf, wenn es lediglich um Engpässe geht, nicht durch überholte Praktiken im Bankensektor erstickt werden.
5. Das Gesetz kümmert sich bisher nicht um Fragen der *Diskriminierung* und Kreditverweigerung gegenüber bestimmten Personengruppen und Stadtteilen, obwohl diesem Problem in einer Kreditgesellschaft eine immer größere Bedeutung zukommt. Das Recht der Antragsteller, die Ablehnungsgründe genannt zu bekommen, die Pflicht der Banken, die verwendeten Daten offenzulegen und über ihre Investitionen in Stadtteilen, Gruppen und Gesellschaften Rechenschaft abzulegen (Community Reinvestment), würde dem Trend entgegenwirken, dass die wirtschaftlichen Möglichkeiten in der Gesellschaft nach dem Kostenprinzip immer ungleicher verteilt werden.

Mängel auch beim Recht des Zahlungsverkehrs

Die Problematik des neuen *Überweisungsgesetzes* wurde oben schon angesprochen. Es scheint vornehmlich die Probleme Brüsseler EU-Beamten zu regeln, nämlich ihre Gehälter schneller und kostengünstiger zu ihrem Heimatort überweisen zu können. Die Probleme, die den Verbraucher bedrücken, bleiben unbeachtet.

Beim *Missbrauch der EC-Karte* wollten die Banken bisher den Schaden ganz auf die Verbraucher abwälzen, denen sie dabei grundsätzlich unterstellten, Betrüger zu sein. Weil Kostenanreize fehlten, blieb die Sicherheit der technischen Systeme weit hinter den erreichbaren Standards zurück. Inzwischen muß die Bank dem Kunden seine Schuld am Kartenmissbrauch nachweisen, wenn nicht der Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts an den modernen Geschäftsverkehr, der alles wieder umdrehen will, in Kraft tritt.

Vorläufig beendet ist die Diskussion um das *Mindestgirokonto* für jedermann seit Erlaß der Eigenempfehlung der Banken vom Juni 1995. Ende 1999 soll dem Bundestag ein Evaluationsbericht vorgelegt werden, inwieweit das Girokonto auf Guthabenbasis effektiv angeboten wird. Verbraucher- und Sozialverbände äußern berechtigte Zweifel. Als Problem ist ebenfalls längst erkannt, dass Banken häufig ungehindert auf das Girokonto verschuldeter Kunden zugreifen und sich dort an Löhnen und Gehältern vergreifen, die dem Lebensunterhalt der Familie dienen und dem gesetzlichen Pfändungsschutz unterliegen sollten.

Aber nicht diese Probleme, sondern die neuen Technologien und die Beseitigung gesetzlicher Barrieren animieren die EU-Kommission. Mit dem Vorschlag einer Richtlinie zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen soll die Information, und über die gesonderte Richtlinie zur elektronischen Signatur auch die Güte der Identifikation im elektronischen Zahlungsverkehr geregelt werden. Der Verbraucher soll ein 30-tägiges Widerrufsrecht bei Geschäften im Internet erhalten. Andererseits sollen aber schriftliche durch elektronische Informationen abgelöst werden. Dabei ist abzusehen, dass damit zwar die Beweisfunktion schriftlicher Formen vom PC übernommen werden kann, nicht aber die Warnfunktion, die ein Schriftstück ausübt. Dies ist höchst gefährlich, und der deutsche Gesetzgeber muss etwas finden, das die Warnfunktion im elektronischen Zeitalter erhält. Ein falscher Knopfdruck kann große Schäden auslösen, und das Gespenst der überschuldeten Verbrauchergesellschaft geht um.

Ein *Gesetz über den Zahlungsverkehr* ist seit langem überfällig. Dort ist das Girokonto als umfassendes Gestaltungsmittel des wirtschaftlichen Lebens so zu regeln, daß

- ein fairer Zugang aller Bürger zum Mindestgirokonto gefördert wird (Kontozugang),
- der Kontoinhaber mit seinen Geldern auf dem Konto entsprechend seiner eigenen Zielsetzungen wirtschaften kann und sein Lebensunterhalt auch vor dem Zugriff des kontoführenden Instituts geschützt ist (Kointegrität),
- das kontoführende Institut Weisungen gewissenhaft und korrekt ausführt und dafür verantwortlich ist (Weisungseffizienz),
- der Verbraucher seine Entscheidungen, soweit dies zuträglich ist, überdenken und revidieren kann (Überlegungsfristen),
- faire Überweisungszeiten und Verantwortlichkeiten für falsche Übermittlungen festgelegt werden (Kontoverantwortung),
- die bei der Kontoführung erlangten Informationen nicht missbraucht werden (Kontogeheimnis),
- die Risiken der neuen Technologien nicht einseitig zu Lasten der Kontoinhaber gehen,
- bei Gebühren Intransparenz und Willkür eingeschränkt werden (Kontotransparenz),
- Barrieren gegen aufgezwungene oder unbewusste Verschuldung errichtet werden.

Was beim Kapitalanlagerecht fehlt

Das Versicherungsvertragsgesetz, das Kapitalanlagegesetz, das Auslandsinvestmentgesetz, das Wertpapierhandelsgesetz und das Börsengesetz regeln u.a. die Haftung für verspätete oder schlechte Ausführung von Aufträgen, wenn es zum Verlust der Anlage auf Grund falscher Beratung kommt sowie Fragen des Verlustrisikos.

Während die Wertpapiere den Eindruck machen, in hohem Maße reguliert zu sein, klafft eine wichtige Lücke bei den Unternehmensbeteiligungen und den geschlossenen Immobilienfonds. Gerade hier bietet das Gesetz dem Anleger praktisch keinen Schutz. Dies liegt zum einen daran, dass in Konkurs geratene Wohnungsbaugesellschaften - anders als in Frankreich - nicht bankbürgschaftlich versichert sein müssen, zum andern daran, dass es keine Regeln über die Transparenz und Verantwortlichkeiten dieser Kostenproduktionsmaschinen gibt, die mit Schachtelfirmen betrieben werden. Steuerliche Fehlentwicklungen haben hier den grauen Kapitalmarkt zur Blüte gebracht, der mit 80 Mrd. DM Verbraucher in hohem Maße schädigt.

Ein *Investmentgesetz* sollte die verschiedenen gesetzlichen Regeln zusammenfassen. Es sollte die Grundsätze der personen- und objektgerechten Beratung regeln, die Trennung von Verwaltungs- und Investitionsvermögen der Gesellschaften, die Offenlegung von Provisionen, einheitliche Renditeangaben und - wie bei den Reiseveranstaltern - Vermögensgarantien verlangen. Zudem wäre das Recht der Abschlussvertreter zu regeln, die in Deutschland - trotz EU-Aufforderung - immer noch ohne gesetzlichen Qualifikationsnachweis tätig sind und eher als Überredungs- denn als überzeugende Abschlussvertreter fungieren.

Die wichtigste Aufgabe der Zukunft wird aber darin bestehen, die *private Altersvorsorge* durch gesetzliche Mindeststandards so sicher und effektiv, aber auch so sozial auszugestalten, dass sie unter Absicherung der Lebensaltersrisiken eine echte Ergänzung zur staatlichen Altersvorsorge sein kann. Die vom Gesetzgeber aufgestellten Bedingungen für "Altersvorsorge-Sondervermögen" ("AS-Fonds") sind insoweit ein schlechter Scherz, als sie den Sparer im Rentenalter ohne Rentengarantie lassen und zum Betrug geradezu einladen.

Die Adresse des Autors:

Institut Für Finanzdienstleistungen e.V. (IFF), Burchardstraße 22, 20095 Hamburg

e-mail: iff@iff-hamburg.de