

An die Vorsitzende  
Frau Ingrid Arndt-Bauer, MdB  
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Hamburg, den 15. Mai 2017

# Stellungnahme

---

## *Zulassungspflicht für Finanzprodukte schaffen – Finanz-TÜV einführen*

*Von Dr. Dirk Ulbricht<sup>1</sup>*

Auf den ersten Blick erscheint ein Finanz-TÜV zur Verhinderung von schädlichen Produkten sowohl für den Verbraucher als auch für die Volkswirtschaft insgesamt als ein Gebot der Stunde. „Alles was nicht erlaubt ist, ist verboten“, das wäre die neue Maxime, die verhindert, dass Verbraucher überhaupt erst schlechte Erfahrungen sammeln müssen, bevor ein Finanzprodukt oder eine Produktgruppe verboten wird.

**Ob ein Finanzprodukt schädlich ist, ist allerdings bei den meisten Produkten nicht pauschal und vor allem nicht von vornherein bestimmbar.** Eine derartige Einschätzung ist davon abhängig, wer das jeweilige Produkt für welche Zwecke einsetzt. Finanzprodukte, die für einen Zweck sinnvoll sein können, sind für einen anderen schädlich. So kann beispielsweise eine Restschuldversicherung gegen Arbeitslosigkeit bei einem Immobilienkauf sinnvoll sein. Sie befreit die Bauherren möglicherweise von einer großen Sorge.

---

<sup>1</sup> Dr. Dirk Ulbricht ist Direktor und Senior Researcher am institut für finanzdienstleistungen e.V. (iff). Er beschäftigt sich mit Finanzdienstleistung und hat dabei einen Fokus auf finanziell verwundbare Verbraucher. Er ist Projektleiter des jährlich erscheinenden Überschuldungsreports, der die Lage überschuldeter Menschen in Deutschland wissenschaftlich analysiert. Seit diesem Jahr ist er Mitglied des Financial Innovation Standing Committee – CWG der ESMA. Dirk Ulbricht hat am ifo Institut für Wirtschaftsforschung und der Ludwigs-Maximilians Universität in München promoviert und am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung unter anderem zur Konjunkturanalyse, Immobilienmärkten und privater Altersvorsorge geforscht. Er hat bei der Allianz als Führungskraft im Innen- und Außendienst gearbeitet. E-Mail: [dirk.ulbricht@iff-hamburg.de](mailto:dirk.ulbricht@iff-hamburg.de).

Insbesondere aber im Konsumentenkreditbereich werden sie häufig zu derart hohen Provisionen verkauft, dass sie keine Sicherheit schaffen, sondern im Gegenteil die finanzielle Sicherheit der Verbraucher gefährden.<sup>2</sup> So sind die Versicherungsprämien und die Provision sehr häufig wucherisch hoch und vorab zu leisten und erhöhen den Kreditbetrag dadurch erheblich. Schwellenhaushalte, d.h. Haushalte, die kaum über Einkommensüberschüsse oder Reserven verfügen, werden dadurch unnötig gefährdet.

**Werden Produkte bewusst an den Bedürfnissen der Verbraucher vorbei vertrieben, kann auch dadurch ein systematischer Schaden entstehen.** Vielfach werden Restschuldversicherungen an Verbraucher verkauft, die bereits über ein entsprechendes Versicherungsprodukt verfügen. Es ist daher notwendig, aber nicht hinreichend, die Produktausgestaltung und die geplante Zielgruppe alleine zu prüfen. Auch der Produktvertrieb muss mit geeigneten Mitteln regelmäßig überwacht werden. Testkäufe für Finanzdienstleistungsprodukte finden aber derzeit nicht systematisch statt.<sup>3</sup>

**Die Volkswirtschaftlichen Kosten sind schon aufgrund der Vielzahl der zu prüfenden Produkte nicht seriös einschätzbar, da dafür erheblicher analytischer Aufwand notwendig ist.** Volkswirtschaftlicher Nettonutzen, d.h., der Nutzen abzüglich des Schadens<sup>4</sup>, ist nicht nur der Effekt, der für den Verbraucher bzw. dem Steuerzahler direkt entsteht und aus den Verträgen in Euro und Cent hervorgeht.

So ergibt sich ein Großteil des Schadens, um beim Beispiel der Restschuldversicherung zu bleiben, nicht durch die überhöhten Provisionen. Viel entscheidender dürfte sein, dass dieses Produkt für viele verletzte Haushalte das Überschuldungsrisiko deutlich erhöht. Finanzielle Sorgen lähmen und sind hinderlich für die gesellschaftliche Teilhabe. Zudem beeinträchtigen sie die Gesundheit, Betroffene leiden unter psychischen Erkrankungen und Gelenk- und Wirbelsäulenerkrankungen.<sup>5</sup> Tritt eine Überschuldung oder gar eine Insolvenz ein, sind die Betroffenen über Jahre hinweg materiell ins Abseits gestellt. Das beeinträchtigt den Konsum und das Arbeitskräftepotenzial.

Diese Folgen für den einzelnen und für die Gesellschaft insgesamt sind enorm. Aber sie sind nicht ohne weiteres in Euro und Cent darstellbar, sie müssen abgeschätzt werden. Im konkreten Fall der Restschuld ist die Schadenssumme in Form zu hoher Provisionen insgesamt wahrscheinlich gering. Auch können die durchschnittlichen Schäden verhältnismäßig niedrig wirken. Die Anzahl und die finanzielle Lage der Betroffenen aber führen zu einem deutlichen gesellschaftlichen, d.h., volkswirtschaftlichen Schaden. Es

---

<sup>2</sup> Von Seiten der Verbraucherzentrale wurde auch festgestellt, dass sie regelmäßig ohne Bedarfsprüfung verkauft werden. So werden bestehende Versicherungen ignoriert und mit den Restschuldversicherungen doppelt, d.h., überversichert. Siehe „Misstände bei der Restkreditversicherung“, Verbraucherzentrale Sachsen und Verbraucherzentrale Hessen, 2015: <http://www.verbraucher.de/restkreditversicherungen-bericht-2015>, Abruf: 15.5.2017.

<sup>3</sup> Oder werden zumindest nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

<sup>4</sup> In der Volkswirtschaftslehre wird meist von Kosten statt Schaden gesprochen.

<sup>5</sup> Siehe hierzu bspw. Studie "Armut, Schulden und Gesundheit" (ASG-Studie), Uni Mainz: <http://www.sfz.uni-mainz.de/2139.php>

ist bei allen Produkten daher notwendig, den gesamten volkswirtschaftlichen Nettonutzen zu quantifizieren. Nur so ist eine objektive und transparente Entscheidung über die Zulassung möglich.

**Ein Finanz-TÜV ist auch nicht das effizienteste Mittel, um schädlichen Produkten Herr zu werden.** Es wäre schon eine deutliche Verbesserung, könnte man die Produkte, die sehr viele Verbraucher betreffen bzw. diejenigen Produkte, die einen hohen Schaden verursachen, leichter und frühzeitiger identifizieren. Die öffentlich zugängliche, aktuelle und verlässliche Datenlage über Finanzprodukte müsste sich dafür deutlich verbessern. Auch hier ist die Restschuldversicherung im Konsumentenkreditbereich ein anschauliches Beispiel. Vor wenigen Monaten wurde auf eine kleine Anfrage der Fraktion Grüne/Bündnis 90 an die Bundesregierung zu Anzahl und Entwicklung dieser häufig verbraucherschädlichen Versicherung deutlich, wie sehr es auch der Bundesregierung an einem entsprechenden Überblick bzw. Daten mangelt.<sup>6</sup>

So antwortete die Bundesregierung, dass die Anzahl der Restschuldversicherungen in den vergangenen Jahren rückläufig gewesen sei. Dafür führte sie die Zahlen der BaFin an. Diese Zahlen sind aber nicht für diesen Zweck geeignet. Die Daten der BaFin beinhalten nur die Verträge der Unternehmen, die von ihr beaufsichtigt werden. Nicht aber enthalten sind Verträge der Versicherer, die einer anderen europäischen Aufsicht unterliegen. Welchen Unterschied das ausmacht, wird anhand eines sprunghaften, deutlichen Anstiegs der Anzahl der Restschuldversicherungen in der Datenreihe der BaFin von 2013 auf 2014 klar. Die Anzahl nahm von 1,3 Million auf 2,6 Million zu. Dies ist vor allem auf die Rückführung eines Tochterunternehmens eines deutschen Versicherungsunternehmens unter das Dach der Muttergesellschaft zurückzuführen<sup>7</sup>, hat aber in erster Linie nichts mit rasant zugenommener Verbreitung zu tun.

Die Zahlen, die die Branche selbst zur Verfügung stellt, sind ebenfalls keine Hilfe. Die Datenreihe des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) beruht auf dem Zahlenmaterial, was die Mitgliedsunternehmen freiwillig melden, sie bietet keinen vollständigen Überblick. Auch hier findet sich dieses Datenphänomen. Aufgrund einer Umfrage der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) im Auftrag des Bankenverbandes wissen wir, dass rund 29 Prozent der Konsumentenkredite durch eine Restschuldversicherung abgesichert sind.<sup>8</sup> Da es laut den aktuellsten Zahlen der Schufa im Jahr 2015 17,3 Million Ratenkredite gab,<sup>9</sup> dürfte es rund fünf Million Restschuldversicherungsverträge geben.

---

<sup>6</sup> Siehe Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10871: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/108/1810871.pdf>, Abruf: 15.5.2017.

<sup>7</sup> Credit Life International N.V., Venlo zu Credit Life AG, Neuss.


<sup>8</sup> GfK 2015, [https://www.bfach.de/media/file/8071.Marktstudie\\_2015\\_Restkreditversicherung\\_BFACH.pdf](https://www.bfach.de/media/file/8071.Marktstudie_2015_Restkreditversicherung_BFACH.pdf), Abruf: 15.5.2017.

<sup>9</sup> Schufa Kreditkompass 2016, [https://www.schufa.de/media/editorial/ueber\\_uns/bilder/studien\\_und\\_publicationen/kredit\\_kompass/SCHUFA\\_Kredit-Kompass-2016.pdf](https://www.schufa.de/media/editorial/ueber_uns/bilder/studien_und_publicationen/kredit_kompass/SCHUFA_Kredit-Kompass-2016.pdf), Abruf 15.5.2017.

**Im Fazit ist ein Finanz-TÜV nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand darstellbar. Mit Hilfe anderer Maßnahmen könnte man für den finanziellen Verbraucherschutz mehr erreichen:**

- **Die öffentlich verfügbare, offizielle und aktuelle Datenlage zu Finanzprodukten sollte verbessert werden.**
- **Maßnahmen der Aufsicht sollten nicht nur Randthemen wie die Differenzkontrakte betreffen, sondern sich auf die als relevant erkannten Themen abzielen.**
- **Es sollten systematisch Verkaufstests (Mystery Shopping) stattfinden,**

Dr. Dirk Ulbricht



Direktor