

Antrag

der Abgeordneten Dr. Carsten Sieling, Manfred Zöllmer, Elvira Drobinski-Weiß, Kerstin Tack, Marianne Schieder (Schwandorf), Ingrid Arndt-Brauer, Sabine Bätzing-Lichtenthäler, Lothar Binding (Heidelberg), Petra Crone, Petra Ernstberger, Martin Gerster, Iris Gleicke, Petra Hinz (Essen), Ulrich Kelber, Nicolette Kressl, Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Thomas Oppermann, Holger Ortel, Heinz Paula, Joachim Poß, Dr. Wilhelm Priesmeier, Bernd Scheelen, Waltraud Wolff (Wolmirstedt), Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Gesamtkonzept zur Stärkung des Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen vorlegen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Menschen in unserem Land sind gleich doppelt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen.

Einerseits musste der Staat für Bankenhilfen und Konjunkturprogramme enorme Kredite aufnehmen, um das Finanz- und Wirtschaftssystem vor dem Zusammenbruch zu retten. Die Verschuldung der Gebietskörperschaften steigt dadurch dramatisch an und wird 2010 die Gesamtsumme von 1 700 Mrd. Euro überschreiten. Allein für den Bund belaufen sich die Zinszahlungen auf 40 Mrd. Euro jährlich mit steigender Tendenz. Nun fehlt das Geld für eine zukunftsorientierte Familien-, Bildungs-, Forschungs- und Energiepolitik. Spürbar wird dies besonders in den Kommunen, die dringend in die öffentliche Infrastruktur investieren müssen, um die Leistungen der Daseinsvorsorge aufrecht zu erhalten.

Andererseits verloren im Zuge der Finanzkrise viele Menschen ihre Ersparnisse. Allein die Insolvenz der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers Inc. am 15. September 2008 betraf in Deutschland nach Berechnung der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e. V. 50 000 Anlegerinnen und Anleger. Die wertlosen Lehman-Zertifikate wurden dadurch zum Symbol für unzureichenden Verbraucherschutz im Bereich der Finanzdienstleistungen.

Schlecht qualifizierte, aber auch betrügerische Anlageberatung und -vermittlung sind hierzulande kein Randphänomen mehr. Dies bestätigt die Studie der Jung & Evers GmbH für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom September 2008 zur Rolle der Finanzvermittler. Bis heute müssen viele Finanzvermittler ihr Gewerbe nur anzeigen, ohne dass ihre Qualifikation überprüft wird. In den USA werden Finanzberater staatlich zugelassen, in Deutschland können regulär ausgebildete Bankkaufleute von ihrem Arbeitgeber ohne weitere Schulung kurzerhand zu Wertpapierexperten erklärt werden. Auch wenn die Höhe der Vermögensverluste der Anleger kaum ermit-

telbar ist, beziffern Schätzungen sie auf zweistellige Milliardenbeträge jährlich. Soweit Personen mit geringem Einkommen betroffen sind, addieren sich hierzu volkswirtschaftliche Schäden für die sozialen Sicherungssysteme.

Nach Auskunft der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) sind in Deutschland derzeit mehr als 800 000 Finanzprodukte auf dem Markt, davon ungefähr 450 000 Zertifikate und Optionsscheine. Zu oft wird ihr wahres Verlustrisiko noch immer in Hochglanzprospekten bewusst verschleiert oder gänzlich verschwiegen. Zu oft werden private Anleger weiterhin nicht sachkundig beraten oder zum Kauf von Produkten gedrängt, die ihrer Lebenswirklichkeit und ihren individuellen Wünschen nicht entsprechen. Ursächlich hierfür sind regelmäßig monetäre und nichtfinanzielle Anreize für den Vertrieb bestimmter Finanzanlagen, die diesen Kunden kaum bewusst sind, da Gebühren und Provisionen nach dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) vielfach nur in zusammengefasster Form genannt werden müssen.

Ein hinreichend objektiver Vergleich verschiedener Finanzprodukte, welcher deren Erträge, Kosten und Risiken zutreffend erfasst, ist vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht oder nur schwer möglich. Unter anderem die leider ungenügende finanzielle Allgemeinbildung in Deutschland, aber auch die uneinheitliche Regulierung der Finanzmärkte führen zu Informationsdefiziten der Privatanleger. Zahlreiche Anlageentscheidungen sind zumindest nicht optimal, häufig auch verfehlt.

Nach Schätzungen der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. investieren private Anleger jährlich 40 bis 50 Mrd. Euro in Produkte des sog. Grauen Kapitalmarktes. Dieser ist, weil weitgehend nicht reguliert und beaufsichtigt, für die Verbraucherinnen und Verbraucher besonders risikoreich. Unseriöse Anbieter und Vermittler bringen Kunden, die beispielsweise eine lukrative Altersvorsorge anstreben, über Schneeballsysteme oder sogar mit Phantasieprodukten wie Depositendarlehen (zins- und tilgungsfreie Kredite) im schlimmsten Fall nicht nur um die Vermögenserträge, sondern auch um ihre ursprünglichen Kapitaleinlagen. Spektakuläre Fälle wie die Insolvenz der Phoenix Kapitaldienst GmbH mit rund 30 000 betroffenen Anlegerinnen und Anlegern und einem Gesamtschaden von über 200 Mio. Euro oder der Skandal um die Göttinger Gruppe Vermögens- und Finanzholding GmbH & Co. KGaA mit geschätzten 200 000 Geschädigten sind nur die bekanntesten Einzelfälle.

Den Vertriebsinteressen der Anbieter, Berater und Vermittler kann der Verbraucher durch die Inanspruchnahme einer Honorarberatung entgegenwirken. Privatanlegern in Deutschland ist diese Möglichkeit allerdings noch weitgehend unbekannt oder nicht leicht verständlich zu machen. Außerdem ist die Qualität des Honorarberatungsangebots derzeit sehr heterogen.

Ziel der im öffentlichen Interesse ausgeübten Finanzaufsicht ist die Gewährleistung eines funktionsfähigen und stabilen Finanzsystems in Deutschland. Über die Marktaufsicht ist die BaFin dabei auch im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher tätig, deren Vertrauen in die Finanzmärkte und deren Produkte unverzichtbar ist. Wichtig ist die Kontrolle der Verhaltens- und Organisationsregeln nach § 31 ff. WpHG, aber auch die Bekämpfung unerlaubt betriebener Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäfte.

In den letzten Jahren wurden auf europäischer und nachfolgend auf nationaler Ebene zahlreiche Neuregelungen für die Finanzmärkte getroffen, die auch zu einer deutlichen Erhöhung des Anlegerschutzniveaus führten (Änderung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie, EU-Finanzmarktrichtlinie – MiFID, neue EU-Verbraucherkreditrichtlinie, EU-Prospektrichtlinie). Trotzdem muss beim Beschluss und der Umsetzung kommender Initiativen (u. a. Richtlinienvorschlag zu den Managern alternativer Investmentfonds – AIFM-Richtlinie, Neufassung der Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvor-

schriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren – OGAW-Richtlinie) noch stärker darauf geachtet werden, auch die Transparenz und Verständlichkeit der Finanzprodukte für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern.

Einen substanziellen Fortschritt bei der Anlageberatung sollen die 2009 beschlossenen Regelungen zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung bewirken. Dabei wurde die Verjährung von Schadenersatzansprüchen wegen schuldhafter Verletzung von Beratungspflichten nach § 37a WpHG an die regelmäßige Verjährungsfrist nach § 137 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) angepasst. Die Verjährung beginnt jetzt erst bei Kenntnis des Anlegers von seinem Anspruch.

Insbesondere aber wurden die Aufzeichnungs- und Unterrichtungspflichten bei der Erbringung von Wertpapierdienstleistungen verschärft. Seit Anfang 2010 sind Anlageberater verpflichtet, den Ablauf des Beratungsgespräches nachvollziehbar zu dokumentieren, darunter die Angaben und Wünsche des Kunden, die vom Berater erteilten Empfehlungen und die dafür maßgeblichen Gründe. Dies soll nicht nur die Sorgfalt bei der Beratung erhöhen. Durch die vorgeschriebene Aushändigung des Protokolls erhalten die Anlegerinnen und Anleger auch die erforderlichen Beweismittel für den Streitfall.

Bereits im ersten Quartal 2010 führte die BaFin eine Markterhebung zur Umsetzung der neuen Dokumentationsvorschriften durch. Das jetzt vorliegende Ergebnis bestätigt manche Kritik an der Qualität der Anlageberatung in Deutschland, wie sie auch die Stiftung Warentest nach ihrer jüngsten Untersuchung im Dezember 2009 veröffentlichte. Mehr als zwei Drittel der von der BaFin geprüften Beratungsprotokolle enthielten nicht die notwendigen individuellen Angaben der Verbraucher. Besonders erschreckend aber ist, dass die Mehrheit der befragten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute eine Unterzeichnung durch den Kunden verlangte, ein Viertel sogar die Ausführung des Wertpapiergeschäfts hiervon abhängig machte. Dies widerspricht dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers.

Noch in der 16. Wahlperiode haben die Bundestagsfraktionen der SPD und CDU/CSU die Schritte benannt, die zur weiteren Stärkung des Anlegerschutzes in Deutschland und Europa notwendig sind, und zu sofortigem Handeln aufgefordert (vgl. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 1. Juli 2009, Bundestagsdrucksache 16/13612). Gemessen daran kommen die aktuellen Überlegungen der schwarz-gelben Bundesregierung zu spät und greifen zu kurz. Zwingend ist ein umfassendes Maßnahmenpaket, das alle Akteure im Bereich der Finanzdienstleistungen einschließt. Im Sinne eines „Finanz-TÜV“ brauchen die Anleger baldmöglichst zuverlässige, detaillierte und verständliche Informationen über die am Markt angebotenen, teilweise hochriskanten Finanzprodukte. Nur so können die Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihrer Vermögensanlage die Sicherheit erreichen, die sie selbst für angemessen erachten.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt,

1. Bestrebungen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene, die – wie der Entschließungsantrag der Fraktion der SPD vom 6. Mai 2010 (Bundestagsdrucksache 17/1639) – zur Stabilisierung der Finanzmärkte und damit auch im Interesse der Anlegerinnen und Anleger unter anderem vorsehen,
 - spekulative Geschäfte mit Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps) und Leerverkäufen zu verbieten,
 - den Handel mit Derivaten künftig nur noch über regulierte und beaufsichtigte Clearingstellen und Handelsplattformen zuzulassen,

- für Verbriefungen einen signifikanten Selbstbehalt einzuführen, der über die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen 5 Prozent hinausgeht;
2. die gemeinsame Erklärung der Tarifparteien im Bankgewerbe vom 10. Juni 2010 zum betrieblichen Gesundheitsschutz. Mit einer Reform der internen Anreizmechanismen für den Verkauf von Finanzprodukten kann Falschberatungen entgegengewirkt und ein gezielt an den Wünschen und Bedürfnissen der Kunden orientierter Vertrieb erleichtert werden.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Bereich der Finanzdienstleistungen vorzulegen, das alle Produkte und Vertriebswege umfasst und geeignet ist, die Transparenz, Verständlichkeit und Sicherheit für die Anleger zu erhöhen. Um ein hohes Anlegerschutzniveau zu erreichen und zu sichern, muss der Aspekt des Verbraucherschutzes in allen Phasen von der Entwicklung bis zum Erwerb von Finanzprodukten verankert werden. Das hierzu notwendige Maßnahmenpaket („Finanz-TÜV“) bezieht mit den Finanzvermittlern und -beratern, den Instituten, der Finanzaufsicht und den Verbraucherorganisationen alle Akteure ein und stellt auf ihre spezifische Rolle bei der Vermögensanlage der Privatanleger ab:

1. Für alle Finanzvermittler und -berater sind Mindeststandards festzulegen und deren Einhaltung über eine Aufsicht sicherzustellen. Hierzu gehört unter anderem:
 - ein durch Prüfung belegter Nachweis der Berufsqualifikation,
 - eine Verpflichtung zur bedarfs- und produktorientierten Beratung einschließlich Dokumentation,
 - eine Berufshaftpflichtversicherung,
 - eine umfassende Registrierungspflicht,
 - alle mit der Vermittlung und der Beratung befassten bzw. dafür verantwortlichen Personen müssen nicht nur hinsichtlich ihrer Tätigkeit sachkundig, sondern auch persönlich zuverlässig sein.
2. Die unabhängige Honorarberatung beim Vertrieb von Finanzprodukten ist zu stärken durch insbesondere:
 - die Schaffung eines Berufsbildes „zertifizierter Finanzberater/zertifizierte Finanzberaterin“,
 - die Schaffung einer Honorarordnung für Finanzberater.

Parallel dazu sollte wie in den Niederlanden die provisionsabhängige Beratung verbessert werden durch eine Deckelung der Abschlussprovisionen auf maximal 50 Prozent der Gesamtvergütung.

3. Für die Anfang 2010 eingeführte Pflicht zur Protokollierung der Anlageberatung ist zusammen mit Verbraucherorganisationen und Anbieterverbänden ein standardisiertes und verbindliches Muster zu entwickeln. Dabei sind die Risikoprofile der Anleger branchenübergreifend zu typisieren, um die Geeignetheit eines Finanzinstruments im Sinne des § 31 Absatz 4 WpHG für die Verbraucherinnen und Verbraucher transparent zu machen. Die Zuordnung des Anlegers zu einer bestimmten Risikoklasse ist künftig im Beratungsprotokoll festzuhalten. In das Muster ist außerdem der ausdrückliche Hinweis aufzunehmen, dass der Verbraucher zur Unterzeichnung des Protokolls nicht verpflichtet ist. Die Verwendung des Musters ist auf dem Aufsichtswege sicherzustellen.
4. Die Finanzdienstleistungsunternehmen sind zur Erstellung von Produktinformationsblättern zu verpflichten. Zusammen mit Verbraucherorganisationen

und Anbieterverbänden ist auch hierfür ein standardisiertes und verbindliches Muster zu entwickeln. Das Produktinformationsblatt soll in verständlicher Sprache mindestens Angaben enthalten über:

- die Renditechancen des Produktes unter verschiedenen Marktbedingungen, die kurzfristige Verfügbarkeit des Anlagebetrages sowie die Folgen eines vorfristigen Ausstieges aus der Anlage;
- die Risiken des Produktes, insbesondere das Risiko eines Totalverlustes entsprechend dem Warnhinweis für Verkaufsprospekte von Dach-Hedgefonds nach § 117 Absatz 2 des Investmentgesetzes (InvG), und die etwaige Einlagensicherung bei Insolvenz des Kreditinstitutes;
- die gesamten Kosten des Produkts. Dazu zählen insbesondere Provisionen, Ausgabeaufschläge, Abschlusskosten, laufende Verwaltungskosten, Kosten im Rentenbezug, Kapitalanlagekosten und ggf. weitere Rückvergütungen. Um die Kosten produktgruppenübergreifend vergleichbar zu machen, ist eine geeignete Berechnungsmethode zu entwickeln und anhand von Beispielrechnungen die tatsächliche Kostenbelastung darzustellen.

Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Produktinformationsblattes ist eine zivilrechtliche Haftung einzuführen nach dem Vorbild der Regelungen für unrichtige Wertpapierprospekte nach § 44 ff. des Börsengesetzes (BörsG) und den §§ 13, 13a des Verkaufsprospektgesetzes (VerkaufsprospektG). Das Produktinformationsblatt ist jedenfalls dem Privatkunden nach § 31a Absatz 3 WpHG rechtzeitig vor Geschäftsabschluss zur Verfügung zu stellen, die Sanktionsmechanismen des WpHG sind entsprechend anzupassen.

5. Um das Ziel besserer Verständlichkeit für die Verbraucherinnen und Verbraucher tatsächlich zu erreichen, sind die Muster für das Beratungsprotokoll und das Produktinformationsblatt durch die moderne Verbraucherforschung zu evaluieren.
6. Für Verkaufsprospekte soll eine freiwillige Zertifizierung (Gütesiegel) entwickelt werden, die über die Prüfung der BaFin auf Vollständigkeit und Kohärenz hinaus auch die Kontrolle der inhaltlichen Angaben umfasst. Die Zertifizierung soll über ein Wirtschaftsprüfergutachten nach dem IDW-S4-Standard erfolgen, das bei der BaFin zur Einsichtnahme durch die Anleger in einer Datenbank hinterlegt wird.
7. Der Graue Kapitalmarkt ist einer umfassenden Regulierung und Aufsicht zu unterstellen. Hierzu ist unter anderem:
 - der Finanzinstrumentebegriff des § 1 Absatz 11 des Kreditwesengesetzes (KWG) und des § 2 Absatz 2b WpHG insbesondere auf Anteile an geschlossenen Fonds auszudehnen,
 - der Finanzaufsicht die Befugnis einzuräumen, die Öffentlichkeit vor unerlaubten Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäften zu warnen nach dem Vorbild der Bestimmung des § 83b Absatz 7 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) zur Verfolgung unerlaubter Versicherungsgeschäfte.
8. Anlässlich der Regulierung des Grauen Kapitalmarktes ist zu prüfen, ob die Aufrechterhaltung der Sonderverjährungsfristen für Schadenersatzansprüche wegen falscher oder unterlassener Ad-hoc-Mitteilungen (z. B. § 37b Absatz 4, § 37c Absatz 4 WpHG) sowie wegen unrichtiger Börsen- oder Verkaufsprospekte (z. B. § 46 BörsG, § 127 Absatz 5 InvG, § 13a Absatz 5 VerkaufsprospektG) im Hinblick auf das mit dem Schuldrechtsmodernisierungsgesetz verfolgte Ziel der Vereinheitlichung aller zivilrechtlichen Verjährungsfristen noch sachgerecht ist.
9. Die Aufsichtsbefugnisse der BaFin im Bereich des Verbraucherschutzes sind weiterzuentwickeln. Hierzu gehört unter anderem:

- der BaFin zu ermöglichen, in geeigneter Weise die tatsächliche Entwicklung der Anlageberatung und -vermittlung verfolgen und Fehlentwicklungen sanktionieren zu können,
- zu prüfen, der BaFin über den Anwendungsbereich des InvG hinaus zu erlauben, Geschäftsmodelle und Vertriebspraktiken zu beschränken oder zu untersagen, die offenkundig darauf angelegt sind, die Anleger zu schädigen,
- die BaFin mit der Kontrolle der Werbung bei Verbraucherdarlehen nach § 6 der Preisangabenverordnung (PAngV) zu beauftragen.

Die angemessene Berücksichtigung von Verbraucherschutzinteressen ist auch im Fachbeirat bei der BaFin sicherzustellen. Dazu ist die Rolle der Verbraucherorganisationen in geeigneter Weise zu stärken.

10. Die Verbraucherorganisationen sind mit der Funktion eines sog. Marktwächters Finanzen ohne hoheitliche Befugnisse zu betrauen, der im Wesentlichen folgende Aufgaben und Kompetenzen hat:

- die Beobachtung des Finanzmarktes, um unlautere Vertriebspraktiken aufzuspüren;
- die systematische Erfassung von Hinweisen und Erfahrungen der Verbraucher und deren Weitergabe an die Finanzaufsicht;
- die Abmahnung und Unterlassungsklage gegenüber unlauteren Anbietern;
- die Möglichkeit zur Einreichung von Muster- und Musterfeststellungsklagen sowie zur Abschöpfung von Gewinnen nach dem Vorbild des § 10 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Das hierzu vorhandene zivilrechtliche Instrumentarium ist zu evaluieren und ggf. behutsam fortzuentwickeln;
- die Entwicklung und Koordinierung interner handlungsorientierter Konzepte (Beratungsstandpunkte) für die individuelle Verbraucherberatung;
- die Information und Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Der Marktwächter Finanzen soll aus Zinserträgen der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz finanziert werden. Zum Aufbau des Stiftungskapitals sollen deshalb unter anderem Mehreinnahmen aus der Veräußerung des Zweckvermögens der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank und Bußgelder aus Kartellverfahren herangezogen werden.

11. Ein massiver Ausbau des Finanzberatungsangebots der Verbraucherzentralen der Länder ist notwendig. Mit den Ländern ist zu prüfen, ob eine nach vier Jahren auslaufende und degressive Anschubfinanzierung zu einer dauerhaften Steigerung dieses Angebots beitragen kann.
12. Die Bildung der Verbraucherinnen und Verbraucher in Hinblick auf Finanzdienstleistungen ist zu verbessern, unter anderem durch:
- eine Informationskampagne, die auch über die Honorarberatung aufklärt,
 - die Veröffentlichung von Materialien zur Vorbereitung der Anleger auf das Beratungsgespräch vor dem Erwerb von Finanzprodukten.

Zusammen mit den Ländern und den relevanten gesellschaftlichen Verbänden und Organisationen ist ein Forum zu initiieren, das Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung der ökonomischen Bildung und Finanzkompetenz erarbeitet.

Berlin, den 16. Juni 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

