

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/2685 –

Verbraucherinformationsblatt bei Finanzdienstleistungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten zu verbessern. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz empfiehlt seit dem 23. Juli 2009 ein Produktinformationsblatt. Die deutschen Banken haben diese Anregung unterschiedlich aufgenommen und sehr unterschiedlich gestaltete Informationsblätter vorgelegt, die einen Vergleich nicht möglich machen. Die Bundesregierung hat angekündigt, nunmehr in einem Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes Vorgaben für ein standardisiertes Produktinformationsblatt gesetzlich zu regeln. Dabei sollen die Art des Finanzinstruments, seine Funktionsweise, die verbundenen Risiken, die Aussicht auf Kapitalrückzahlung und Erträge unter verschiedenen Marktbedingungen sowie die mit der Geldanlage verbundenen Kosten aufgeführt werden.

1. Welche wesentlichen Prospektinformationen werden nach der im Europäischen Parlament am 17. Juni 2010 verabschiedeten Prospektrichtlinie voraussichtlich europäisch verpflichtend werden?

Die vom Europäischen Parlament am 17. Juni 2010 in erster Lesung behandelte Richtlinie ändert die bereits bestehende EU-Prospektrichtlinie 2003/71/EG. Insbesondere folgende Änderungen betreffen verpflichtende Prospektinformationen:

Es gelten neue Anforderungen an die Prospektzusammenfassung. Diese soll künftig die wesentlichen Informationen enthalten, um es Anlegern zu ermöglichen, das Wesen und die Risiken der ihnen angebotenen Wertpapiere zu verstehen und zu entscheiden, welche Wertpapierangebote sie bei ihrer Anlageentscheidung in Betracht ziehen. Die Zusammenfassung soll in einem einheitlichen Format erstellt werden, um den Vergleich mit Zusammenfassungen ähnlicher Wertpapiere zu erleichtern. Der genaue Inhalt und das Format der Prospektzusammenfassung sollen auf europäischer Ebene durch Level-2-Maßnahmen festgelegt werden. Sie sind daher aktuell noch nicht bekannt.

Es werden Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen und Unternehmen mit geringer Marktkapitalisierung eingeführt. Durch noch zu verabschiedende Level-2-Maßnahmen können für solche Unternehmen einfachere Prospektanforderungen vorgesehen werden, die der Größe der Unternehmen Rechnung tragen.

Die EU-Prospektrichtlinie selbst enthält keine Detailangaben zu den verpflichtenden Prospektinformationen. Diese sind in der EU-Prospektverordnung (809/2004) enthalten, die durch die vom Europäischen Parlament am 17. Juni 2010 behandelte Richtlinie nicht geändert wird.

2. Welche Position vertritt die Bundesregierung in den aktuellen Verhandlungen im Rat?

Im Laufe der Verhandlungen hat die Bundesregierung deutlich gemacht, dass Anlegerschutz und -information aus ihrer Sicht ein hohes Schutzgut darstellen. Sie hat den möglichen Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen und Unternehmen mit geringer Marktkapitalisierung nur unter der Bedingung zugestimmt, dass der Anlegerschutz und die Anlegerinformation hierdurch nicht beeinträchtigt werden. Die Bundesregierung hat auf die Aufnahme einer entsprechenden Klarstellung in den Erwägungsgründen (Erwägungsgrund 11) bestanden.

3. Welche rechtlichen Spielräume sieht die Bundesregierung, weitergehende Transparenzvorschriften im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher national zu verabschieden?

Die EU-Prospektrichtlinie verfolgt das Prinzip der Vollharmonisierung. Im Anwendungsbereich der EU-Prospektrichtlinie (öffentliches Angebot übertragbarer Wertpapiere bzw. Zulassung übertragbarer Wertpapiere zum Handel an einem geregelten Markt) bestehen daher keine Spielräume für weitergehende Transparenzvorschriften.

Möglich sind jedoch – in dem durch andere Richtlinien (MiFID) vorgegebenen Rahmen – schärfere Anforderungen auf der Ebene des Vertriebs. So soll beispielsweise die durch das geplante Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts einzuführende Pflicht zur Aushändigung eines Produktinformationsblattes für die Anlageberatung gelten.

4. Wie verhalten sich die Produktinformationspflichten der Prospektrichtlinie zu den verpflichtenden Anlegerinformationen nach Versicherungsvermittler-Richtlinie, nach Mitteilung der Europäischen Kommission zu Anlageprodukten für Kleinanleger und nach der Richtlinie für Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren?

Die Richtlinie 2002/92/EG über Versicherungsvermittlung enthält Informationspflichten der Vermittler über ihren Status und die Qualität ihrer Beratung. Diese Pflichten treten neben sonstige gesetzliche Informationspflichten. Im Fondsbereich wird die so genannten „Key Investor Information“ (KII) den vereinfachten Prospekt nach der EU-Prospektrichtlinie ablösen. Die entsprechende Verordnung (EU) Nr. 583/2010 der Kommission, die formale und inhaltliche Angaben zur KII aufstellt, wurde am 10. Juli 2010 erlassen. Sie gilt jedoch erst ab 1. Juli 2011. Die Mitteilung der Kommission zu Anlageprodukten für Kleinanleger erläutert die von der Europäischen Kommission geplanten Maßnahmen im Bereich der Anlageprodukte für private Investoren. Ein Schwerpunkt der Mitteilung sind die Informationspflichten und Vertriebspraktiken. Die Mittei-

lung ist rechtlich unverbindlich und hat keinen direkten Einfluss auf die EU-Prospektrichtlinie.

5. Welche Angaben sind für Verbraucherinnen und Verbraucher relevant und wesentlich?
6. Welche wesentlichen Angaben eignen sich aus welchen Gründen besonders für Verbraucherinnen und Verbraucher, um einen aussagekräftigen Vergleich von Finanzdienstleistungen vorzunehmen?

Die Fragen 5 und 6 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Um eine informierte Anlageentscheidung treffen zu können, benötigen Verbraucherinnen und Verbraucher aus Sicht der Bundesregierung insbesondere Angaben zur Art des Finanzinstruments, zu seiner Funktionsweise, zu den mit der Anlage verbundenen Risiken, zu den Aussichten für die Kapitalrückzahlung und Erträge unter verschiedenen Marktbedingungen und zu den mit der Anlage verbundenen Kosten. Diese Kernbestandteile eines jeden Finanzinstruments sollten Verbraucherinnen und Verbrauchern in übersichtlicher und leicht verständlicher Form bei der Anlageberatung schriftlich zur Verfügung gestellt werden, um sie mit den Merkmalen anderer Finanzinstrumente bestmöglich vergleichen zu können. Dies ist mit dem geplanten Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts beabsichtigt.

7. Wie wird die Bundesregierung die Vergleichbarkeit der Produktinformationen für Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzsektor sicherstellen?
8. Welche Standards sollen gesetzlich festgelegt werden?

Die Fragen 7 und 8 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine produktübergreifende Regelung, die beispielsweise Versicherungsprodukte, Bausparprodukte etc. und auch Finanzinstrumente betrifft, existiert, abgesehen von den Sonderregelungen für steuerlich geförderte Altersvorsorgeprodukte (Riester-Rente), derzeit in Deutschland nicht. Durch das von der Bundesregierung geplante Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts sollen die Institute verpflichtet werden, die von ihnen angebotenen Produkte in kurzer und verständlicher Form zu erläutern. Das künftig im Rahmen der Anlageberatung nach dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) auszuhändigende Informationsblatt muss die wesentlichen Informationen bezogen auf das jeweilige Finanzinstrument enthalten. Das Gesetzesvorhaben enthält auch Vorgaben zu den bei der Antwort zu den Fragen 5 und 6 dargestellten grundsätzlichen Erfordernissen für eine informierte Anlageentscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher. Sollten im praktischen Umgang mit den zur Verfügung zu stellenden Informationen Schwierigkeiten auftreten, besteht nach dem Gesetzentwurf die Möglichkeit, kurzfristig im Verordnungswege nachzusteuern.

9. Plant die Bundesregierung, sich bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Produktinformationsblattes für Finanzinstrumente an den in der Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen (VVG-InfoV) schon bestehenden Regelungen für Produktinformationsblätter bei Versicherungen zu orientieren?

Die VVG-InfoV setzt bestimmte Vorgaben des Versicherungsvertragsgesetzes um und ist insoweit nicht zwingend ein Vorbild für andere Finanzinstrumente. Soweit die Erfahrungen mit den für Versicherungsverträge geltenden Vorschriften sich auf andere Bereiche übertragen lassen, wird die Bundesregierung diese Erfahrungen jedoch selbstverständlich berücksichtigen. Darüber hinaus ist es auch Ziel der Bundesregierung, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher Informationen in einer Form erhalten, die ihnen den Vergleich verschiedener Finanzinstrumente mit möglichst geringem Aufwand ermöglicht.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuelle Studie des Instituts für Transparenz in der Altersvorsorge Berlin (ITA) (ersienen im Mai 2010), in der Kostenangaben in Produktinformationsblättern von 50 Lebensversicherungsgesellschaften in Deutschland untersucht wurden und die zu dem Ergebnis kommt, dass die derzeit vorgeschriebenen und verwendeten Kostenangaben ungeeignet sind, um Kostentransparenz als Grundlage für den Vergleich von Produkten herzustellen?
11. Wie beurteilt die Bundesregierung die aus der in Frage 10 genannten Studie folgende Konsequenz, dass nur ein standardisiertes, einheitlich vorgeschriebenes Produktinformationsblatt für alle Versicherungsgesellschaften und Finanzdienstleistungsunternehmen im Stande sein wird, maximale Kostentransparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegt die genannte Studie vor. Die Studie untersucht ausschließlich die nach § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2 i. V. m. Absatz 2, 4, § 3 Absatz 1 Nummern 1 und 2 i. V. m. Absatz 2, § 4 Absatz 2 Nummer 3 i. V. m. Absatz 4 VVG-InfoV vorgeschriebene Kostenangabe in den Produktinformationsblättern von 109 Basisrentenversicherungen und bewertet sie nach einem eigenen Punktesystem.

Die ITA-Studie erfasst die den Verbraucherinnen und Verbrauchern bei Vertragsschluss vorzulegenden Informationen nur unvollständig. Kostenangaben finden sich nicht nur in dem nach der VVG-InfoV vorgeschriebenen Produktinformationsblatt, sondern auch in den sonstigen gesetzlich vorgeschriebenen Verbraucherinformationen. Umgekehrt informiert das Produktinformationsblatt nicht nur über Kosten, sondern über insgesamt neun zentrale Punkte des Versicherungsvertrages.

Sinn und Zweck der vorgeschriebenen Kosteninformation ist es in erster Linie, Produkttransparenz herzustellen. Vielen Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmern war nicht klar, dass sie insbesondere in der Kapitallebensversicherung mit der monatlichen Prämienzahlung zunächst Vertragskosten zahlen. Durch die Kosteninformation wird gewährleistet, dass sie erfahren, welche Kosten sie mit ihrer Prämie zu zahlen haben.

Die derzeitige gesetzliche Regelung ermöglicht es, Angebote deutlich besser zu vergleichen als es ohne eine entsprechende Vorgabe der Fall wäre. Schon seit längerem wird jedoch diskutiert und von der Bundesregierung geprüft, wie eine noch bessere Kostentransparenz erreicht werden kann. Bereits Anfang 2009 hat das Bundesministerium der Finanzen eine Studie zum Thema „Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten“ in Auftrag gegeben, die am 19. Juli 2010 vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) veröffentlicht wurde. In der ZEW-Studie wird das Thema wesentlich umfassender untersucht als in derjenigen des ITA.

Auf der Grundlage der bisherigen Diskussion prüft die Bundesregierung aktuell, wie die Produkttransparenz und die Vergleichbarkeit von verschiedenen Anlage-

formen, insbesondere bei steuerlich geförderten Produkten, erhöht werden kann. Die Prüfung kann gegebenenfalls zu Vorschlägen für Änderungen der Zertifizierungskriterien einschließlich der Einführung eines einheitlichen Produktinformationsblattes für alle geförderten Produkte und möglicherweise auch zu Änderungen der VVG-InfoV führen.

12. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in der Lage sind, die tatsächlich entstehenden Kosten eines Finanzproduktes zu erkennen und verschiedene Produkte miteinander zu vergleichen?

Auf die Antworten zu den Fragen 7 und 8 sowie 10 und 11 wird verwiesen.

13. Welche Kosteninformationen sind für Verbraucherinnen und Verbraucher in welcher Form relevant?

Auf die Antwort zu den Fragen 5 und 6 wird verwiesen. Empirische Daten zur Erwartungshaltung der Verbraucherinnen und Verbraucher liegen der Bundesregierung für den Bereich des WpHG nicht vor.

14. Beabsichtigt die Bundesregierung eine gesetzlich vorgeschriebene Ausweisung über Kosten eines Finanzproduktes in Euro und Cent?

Wenn ja, welche Kostenbestandteile sollen davon umfasst sein?

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Ausweisung der Kosten eines Finanzprodukts in Euro und Cent ist im Rahmen des geplanten Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts gegenwärtig nicht vorgesehen. Zur Herstellung der Kostentransparenz sind auch andere Möglichkeiten denkbar, beispielsweise Prozentangaben. Eine spätere Konkretisierung zur Art des Kostenausweises im Verordnungswege ist nicht ausgeschlossen (siehe Antwort zu den Fragen 7 und 8).

15. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag, dass Produktinformationsblätter zusätzlich zu den vollständigen Kostenangaben eine Gesamtkostenkennzahl und eine Effektivrendite ausweisen sollten, so dass ein Vergleich einzelner Finanzprodukte ermöglicht wird?

Der Ausweis einer Gesamtkostenkennzahl und einer Effektivrendite in den Produktinformationsblättern ist im Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts nicht vorgesehen. Der Gesetzentwurf enthält jedoch Vorgaben für die Informationsblätter, nach denen die Aussichten für die Kapitalrückzahlung und Erträge unter verschiedenen Marktbedingungen und die mit der Anlage verbundenen Kosten anzugeben sind.

Im Zuge der Auswertung der Studie zum Thema „Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten“ (vgl. Antwort zu den Fragen 10 und 11) prüft die Bundesregierung auch, inwieweit die Angabe einer Gesamtkostenkennzahl produktübergreifend möglich ist.

16. Wie bewertet die Bundesregierung die Aufnahme von Vertriebsinformationen (z. B. Provisionen, kick backs) in ein Produktinformationsblatt für Verbraucherinnen und Verbraucher?

Die geltenden Vorschriften des WpHG sehen vor, dass Wertpapierdienstleistungsunternehmen dem Kunden Existenz, Art und Umfang von Zuwendungen in umfassender, zutreffender und verständlicher Weise deutlich offen legen müssen (§ 31d WpHG).

17. Was gehört nicht zu einer Produktbeschreibung?

Der Gesetzentwurf zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts enthält diesbezüglich die Vorgabe, dass sich das Informationsblatt nur auf ein Finanzinstrument bezieht und keine werbenden oder sonstigen nicht der kurzen und verständlichen Information des Anlegers dienenden Angaben enthalten darf.

18. Welche Risiken sind in welcher Form darzustellen?

Die bestehenden Risiken sind abhängig von dem der Anlageberatung zugrunde liegenden Finanzinstrument. Eine bestimmte Form der Darstellung in den Informationsblättern ist im Gesetzentwurf derzeit nicht vorgesehen.

Im Zuge der Auswertung der Studie zum Thema „Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten“ (vgl. Antwort zu den Fragen 10 und 11) prüft die Bundesregierung auch, inwieweit Risiken leicht verständlich in einem Produktinformationsblatt dargestellt werden können.

19. Wie beurteilt die Bundesregierung Pro- und Kontragegenüberstellungen?

Eine Gegenüberstellung kann gegebenenfalls hilfreich für Kunden sein, soweit die Art der Gegenüberstellung keinen irreführenden Einfluss auf die Aussagerichtung ausübt, die einer zu fordernden neutralen Darstellung entgegenstehen könnte.

20. Welche Informationsvorgaben befürwortet die Bundesregierung zu ökologischen, sozialen und ethischen Informationen?

Die Bundesregierung plant keine Einführung solcher Informationsvorgaben im Bereich des WpHG.

21. Wie wird die Verwendung einheitlicher und allgemein verständlicher Begriffe sichergestellt, um z. B. ein Wortwirrwarr wie Herausgeber, Emittent, Anbieter oder Produktgeber für dieselbe Person zu verhindern?

Unterschiedliche Sachverhalte erfordern naturgemäß eine unterschiedliche Beschreibung. Dies gilt auch für Finanzinstrumente. Soweit keine Legaldefinitionen bestehen, deren Verwendung nahe läge, stellt das geplante gesetzliche Erfordernis der Übersichtlichkeit und leichten Verständlichkeit die verhältnismäßige Grenze der sprachlichen Beschränkung dar, die dem Wertpapierdienstleistungsunternehmen bei der Erstellung der Informationsblätter gesetzt werden kann.

22. Wie bewertet die Bundesregierung die Aushändigspflicht für ein Glossar?

Soweit das Informationsblatt übersichtlich und leicht verständlich ist, erscheint ein Glossar entbehrlich. Eine Übersicht nicht geläufiger, aber unvermeidbarer Fachbegriffe kann gegebenenfalls im Einzelfall hilfreich sein.

23. In welcher Reihenfolge sollen die Informationen gegeben werden?

Erforderlich ist Übersichtlichkeit, leichte Verständlichkeit und Vollständigkeit der Darstellung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 7 und 8 verwiesen.

24. Welchen Umfang bevorzugt die Bundesregierung, eine oder zwei DIN-A4-Seiten, und soll die Schriftgröße weniger als 3 mm betragen?

Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts sieht vor, dass ein Informationsblatt für nicht komplexe Finanzprodukte nicht mehr als zwei DIN-A4-Seiten umfassen darf, bei allen übrigen Finanzinstrumenten nicht mehr als drei DIN-A4-Seiten. Entscheidend für die Schriftgröße ist die Lesbarkeit des Informationsblattes, der Umfang steht in Abhängigkeit zur Komplexität des Produktes.

25. Zu welchem Zeitpunkt sollte das Informationsblatt ausgehändigt werden und aus welchen Gründen nicht bereits beim Inverkehrbringen des Produktes?

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Informationsblätter dem Kunden im Falle einer Anlageberatung rechtzeitig vor Abschluss eines Geschäftes zur Verfügung zu stellen sind (ggf. auch elektronisch). Diejenigen Informationen, die aufgrund eines öffentlichen Angebotes ohnehin zugänglich zu machen sind, werden durch das europäisch harmonisierte Prospektrecht abgedeckt. Einer Erstreckung der Pflicht, ein Produktinformationsblatt zur Verfügung zu stellen, auf das beratungsfreie Geschäft bedarf es daher nicht.

26. Welche grafischen Modelle eines Produktinformationsblattes sind von der Verbraucherforschung evaluiert worden (mit Quellenangaben für die Studien)?

Über derartige Modelle oder Studien liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

27. Wie bewertet die Bundesregierung Praxisbeispiele von Produktinformationsblättern aus anderen europäischen Ländern?

Die Bundesregierung berücksichtigt bei ihren Entscheidungen zu Produktinformationsblättern in Deutschland auch die Erfahrungen mit Produktinformationsblättern im Ausland. In der vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenen Studie zum Thema „Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten“ wurde deshalb explizit danach gefragt, wie die Systeme anderer Länder zur Herstellung der Vergleichbarkeit von Altersvorsorgeprodukten aufgebaut sind.

28. Welche Kosten sind mit der Verbesserung der bestehenden Informationspflichten verbunden?

Mit dem geplanten Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts werden insgesamt 16 neue Informationspflichten für die Wirtschaft eingeführt und eine bestehende Informationspflicht geändert. Konkret handelt es sich um 13 neue Informationspflichten im WpHG, eine geänderte Pflicht im WpHG sowie drei neue Pflichten in der Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung, die Bürokratiekosten von rund 23,7 Mio. Euro verursachen.