

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Cornelia Behm, Harald Ebner, Bärbel Höhn, Undine Kurth (Quedlinburg), Friedrich Ostendorff, Markus Tressel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verbraucherorganisationen und ihre Marktwächterfunktion als Teil der systematischen verbraucherorientierten Beobachtung des Finanzmarktes

Um vermeidbare Vermögensschäden und Versorgungslücken der Privathaushalte zu verhindern, müssen Fehlentwicklungen im Finanzmarkt und markt- wie verbraucherschädigendes Anbieterverhalten frühzeitig identifiziert und diese Erkenntnisse von den Finanzaufsichtsbehörden berücksichtigt werden. Neben der staatlichen Aufsicht hat Deutschland immer auch auf die zivilgesellschaftliche Kontrolle der Märkte gesetzt, ohne jedoch ein System der strukturierten verbraucherorientierten Marktbeobachtung und -analyse aufzubauen. Dies gilt insbesondere für den Finanzmarkt.

Das am 13. September 2012 veröffentlichte und vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beauftragte Gutachten zur „Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ der Prognos AG bringt wenig neue Erkenntnisse. Das Gutachten greift lediglich drei Finanzprodukte auf (Girokonto, Fondsprodukte, Kapitallebensversicherung) und unterzieht diese keiner eigenen Analyse.

Methodisch ist die Erhebung zur Zufriedenheit der Verbraucher zu hinterfragen, da sie sich auch bei langfristigen Engagements zur Altersvorsorge auf Verbraucherinnen und Verbraucher konzentriert, die ihre Verträge gerade erst abgeschlossen haben.

Das Gutachten ignoriert zudem die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Verhaltensökonomie, wonach bei Vertrauensgütern wie den von der Prognos AG untersuchten Fonds- und Versicherungsprodukten und in Anbietermärkten mit komplexer Angebots- und Akteursstruktur selbst kompetente, informierte und gebildete Verbraucherinnen und Verbraucher an ihre Grenzen stoßen.

Das Gutachten wird dem Ziel einer systematischen und wissenschaftlich fundierten Marktanalyse nicht gerecht.

Die Verbraucherorganisationen verfügen dagegen aus der Beratung, Beschwerden, Gutachten, Tests und der kollektiven Rechtsdurchsetzung über exklusives Marktwissen, das sie in ihrer „Initiative Finanzmarktwächter“ bündeln und das regelmäßig Eingang in die politischen Debatten im Deutschen Bundestag und auf Länderebene findet.

Exemplarisch seien Untersuchungen zur Umsetzung der Protokollpflicht in der Anlageberatung, zur Offenlegungspflicht von Provisionen oder zu Verlusten bei vorzeitiger Kündigung von Lebens- und Rentenversicherungen genannt.

Allerdings fehlt eine angemessene Ausstattung, um die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt flächendeckend und systematisch aufzuarbeiten.

Wir fragen die Bundesregierung:

Erkenntnisse der Initiative Finanzmarktwächter

1. Wie steht die Bundesregierung zu der „Initiative Finanzmarktwächter“ der Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und ihre bisherigen Erkenntnisse zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in den von ihr untersuchten Segmenten des Finanzmarktes?
2. Wie unterstützt die Bundesregierung die Rolle der Verbraucherverbände, mit ihren Marktbeobachtungen und Marktanalysen den Finanzaufsichtsbehörden Impulse für deren Aufsichtstätigkeit zu geben?
3. Bedarf es nach Auffassung der Bundesregierung einer Stärkung der Rolle der Verbraucherverbände, mit ihren Marktbeobachtungen und Marktanalysen Politik, Wissenschaft und Anbietern empirische Erkenntnisse zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt zur Verfügung zu stellen?
4. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Testergebnis der „Initiative Finanzmarktwächter“, wonach Banken mehrheitlich der gesetzlichen und höchstrichterlich bestätigten Verpflichtung zur Offenlegung von Provisionen und Rückvergütungen im Wertpapiervertrieb gegenüber Kunden nicht nachgekommen sind?
5. Was plant die Bundesregierung, damit Verbraucherinnen und Verbraucher Eigeninteressen von Anbietern bei deren Anlageempfehlungen erkennen können, so dass sie Angebote vergleichen und damit ihre Finanzanlageentscheidungen selbstbestimmt treffen können?
6. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Ergebnis der Expertinnen-/Expertenbefragung der „Initiative Finanzmarktwächter“, wonach Banken mehrheitlich der Bitte von Kunden, ihren Dispokredit mit hoher Zinsbelastung in einen Ratenkredit mit niedrigerer Zinsbelastung umzuschulden, nicht nachkommen?
7. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Untersuchung der „Initiative Finanzmarktwächter“, wonach etwa 75 Prozent der auf 30 Jahre abgeschlossenen Kapitallebensversicherungen und privaten Rentenversicherungen durch den Versicherungsnehmer vorzeitig gekündigt werden und dieser dabei einen Verlust von durchschnittlich 4 000 Euro erleidet?
8. In welcher Form unterstützt die Bundesregierung die „Initiative Finanzmarktwächter“ finanziell, um die Beobachtung des Finanzmarktes aus Verbraucherperspektive zu stärken?
Plant die Bundesregierung dies für die Zukunft, etwa in der Form der zweckgebundenen Verwendung eines Anteils an den rechtskräftig verhängten und vereinnahmten Kartellbußen?

Erkenntnisquellen der Bundesregierung zur Lage der Verbraucher im Finanzmarkt

9. In welcher Form und Frequenz verschafft sich die Bundesregierung Kenntnis von der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt?
Welche Daten- und Erkenntnisquellen zieht sie hierfür heran?

10. Zu welchen Fragestellungen und in welcher Frequenz übermittelt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) der Bundesregierung Daten und Erkenntnisse zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt?
Worauf beruhen diese Daten und Erkenntnisse der BaFin?
11. In welcher Form und Frequenz nutzt die Bundesregierung Daten und Erkenntnisse nichtstaatlicher Organisationen (z. B. Verbraucherverbände, Anlegerschutzverbände) zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt?
12. In wie vielen Fällen haben sich Verbraucherverbände beschwerdeführend an die BaFin gewandt, und innerhalb welcher Zeit hat die BaFin auf diese Beschwerden geantwortet (bitte in tabellarischer Form auflisten)?
13. In welcher Weise verwendet die BaFin die Untersuchungen der „Initiative Finanzmarktwächter“ für ihre Aufsichtstätigkeit?
14. In welcher Form tauscht sich die BaFin mit Verbraucherverbänden und Anlegerschutzverbänden über die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt aus?
Geschieht dies regelmäßig und formalisiert?
15. Führt die BaFin Untersuchungen zur Nachfrageseite des Finanzmarktes durch beziehungsweise beauftragt oder fördert sie diese, wie es beispielsweise die britische Financial Services Authority macht?

Beobachtung des Finanzmarktes aus Verbraucherperspektive

16. Befürwortet die Bundesregierung eine systematische, verbraucherorientierte Beobachtung des Finanzmarktes?
17. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um ein früheres Erkennen von Fehlentwicklungen für die Nachfrageseite des Finanzmarktes und damit ein schnelleres Reagieren hierauf durch die Finanzaufsichtsbehörden zu ermöglichen?
18. Was plant die Bundesregierung, um sicherzustellen, dass das Marktwissen der Verbraucherverbände an Finanzaufsichtsbehörden, Politik, Wissenschaft, Anbieter sowie Verbraucherinnen und Verbraucher vermittelt wird?
19. Unterstützt die Bundesregierung die „Initiative Finanzmarktwächter“ darin, einen jährlichen Bericht zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt aufzulegen?
Wenn ja, in welcher Form?
20. Welchen verfahrensrechtlichen Weg wird die Bundesregierung schaffen, damit die Finanzaufsichtsbehörden die Erkenntnisse der Verbraucherverbände systematisch in die eigenen weiteren Prüfungen einbeziehen können, auch vor dem Hintergrund der Einschätzung der BaFin, dass hierfür ein dem britischen Super Complaint vergleichbares Verfahrensrecht grundsätzlich sinnvoll ist (vgl. Protokoll der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zum Thema „Finanzmarktwächter“ vom 21. März 2012, S. 35)?
21. Wie steht die Bundesregierung dazu, die Testarbeit der Stiftung Warentest mit der Marktwächterrolle der Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. zu verknüpfen, wie es die Stiftung Warentest in der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum Thema „Finanzmarktwächter“ vom 21. März 2012 vorschlägt (Bundestagsdrucksache 17/9759, S. 8), und was plant sie, um dies zu verwirklichen?

22. Sieht die Bundesregierung in der nichtstaatlichen Marktbeobachtung und -analyse durch Verbraucherverbände und Anlegerschutzverbände ihre Unabhängigkeit gefährdet oder einen sonstigen Interessenkonflikt, und wenn ja, welchen?
23. Wie schätzt die Bundesregierung die Unabhängigkeit von Ratingagenturen und mögliche Interessenkonflikte ein?
24. Wie schätzt die Bundesregierung die europäische zivilgesellschaftliche Initiative „Finance Watch“ und ihren bisherigen Beitrag ein, das Funktionieren der europäischen Finanzmärkte und der Aufsicht aus zivilgesellschaftlicher Perspektive zu untersuchen und auf Fehlentwicklungen und Missstände hinzuweisen?

Aktuelle Lage der Verbraucher im Finanzmarkt

25. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Verluste ein, die die Verbraucherinnen und Verbraucher jährlich infolge nicht anleger- und anlagegerechter Beratung erleiden, insbesondere im Bereich Kapitallebensversicherungs- und Altersvorsorgeprodukte?
26. Wie hat sich die Lage gegenüber dem Ergebnis der Studie von der evers & jung GmbH „Anforderungen an Finanzvermittler – mehr Qualität, bessere Entscheidungen“ vom September 2008 im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) verändert, die die Vermögensverluste der Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund mangelbehafteter Finanzberatung mit jährlich 20 bis 30 Mrd. Euro angab?
27. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem vom 13. September 2012 vom BMELV veröffentlichten Prognos-Gutachten, wonach Privathaushalte zum 31. Dezember 2010 in 44,419 Millionen Kapitallebensversicherungen, fondsgebundene Kapitalversicherungen und fondsgebundene Rentenversicherungen investiert hatten, die überwiegend der Altersvorsorge dienen, vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der „Initiative Finanzmarktwächter“ zur Anzahl vorzeitiger Vertragskündigungen und die damit verbundenen Verluste?
28. Ist es aufsichtsrechtlich zulässig, den Vertrieb eines Finanzinstruments beliebig als Festpreis- oder Kommissionsgeschäft zu deklarieren bzw. auszugestalten, vor dem Hintergrund, dass nach höchstrichterlicher Rechtsprechung die beratende Bank Kunden bei einem Festpreisgeschäft nicht über ihre Gewinnmarge aufklären muss und vor dem Hintergrund, dass Banken Wertpapiergeschäfte immer häufiger als Festpreis- und nicht als Kommissionsgeschäft abschließen?
29. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung, wenn Anteile an Investmentfonds im Rahmen eines Festpreisgeschäftes zu einem Preis verkauft werden, der den Ausgabepreis umfasst, allerdings als Marge einkalkuliert, mit Blick auf die Notwendigkeit für Kundinnen und Kunden, das konkrete Umsatzinteresse der verkaufenden Bank einschätzen zu können?
30. Sieht die Bundesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei der Offenlegung von Provisionen und Rückvergütungen in der Hinsicht, dass diese unabhängig davon offengelegt werden sollten, welche rechtliche Ausgestaltung ein konkretes Finanzgeschäft hat, weil Kundinnen und Kunden die Unterschiede im Regelfall nicht erkennen können?
31. In welcher Form überprüft die BaFin das Vorliegen der Voraussetzungen in § 31d Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 des Wertpapierhandelsgesetzes, unter denen die Annahme von Zuwendungen gestattet ist (Zuwendung als Qualitätsverbesserung der Dienstleistung und Aufklärung über Art und Umfang)?

32. Wie überprüft die BaFin die Höhe und Transparenz von Vorfälligkeitsentschädigungen, die die Banken von Verbraucherinnen und Verbrauchern verlangen, die einen Immobilienkredit vor Ablauf der Zinsbindung zurückzahlen, und wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang das Ergebnis der Marktbeobachtung der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, wonach in 82 Prozent der untersuchten Fälle die von der Bank verlangte Entschädigung über der von der Verbraucherzentrale berechneten Höhe lag (vgl. Pressemitteilung vom 19. Juli 2012)?
33. Was plant die Bundesregierung, um die Empfehlung des Prognos-Gutachtens umzusetzen, Verträge und Allgemeine Geschäftsbedingungen kürzer und für Verbraucherinnen und Verbraucher lesbarer und damit verständlicher zu gestalten?

Stärkung der Stellung der Verbraucher im Finanzmarkt

34. Was beabsichtigt die Bundesregierung, der BaFin im Hinblick auf eine verbraucherorientierte Beobachtung des Finanzmarktes aufzuerlegen?
35. Entspricht die deutsche Finanzmarktarchitektur nach Ansicht der Bundesregierung den geltenden europäischen Vorgaben, vor dem Hintergrund, dass im Europäischen System der Finanzaufsicht (ESFS) die Vorgaben zum Verbraucherschutz verbindlich definiert werden, allerdings die deutsche Finanzmarktstruktur sie bislang ausblendet vor dem Hintergrund, dass nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnungen des europäischen Parlaments und des Rates Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010 das „[...] Hauptziel des ESFS [...] darin besteht, die angemessene Anwendung der für den Finanzsektor geltenden Vorschriften zu gewährleisten, um die Finanzstabilität zu erhalten und für Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt und für einen ausreichenden Schutz der Kunden, die Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen, zu sorgen.“, und nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f der Verordnungen die nationale Finanzaufsicht Bestandteil des ESFS ist?
36. Was plant die Bundesregierung, um die Vertretung der Verbraucherinteressen in den Gremien und Beiräten der BaFin, über den aktuell beschlossenen Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 17/10040 hinaus, zu stärken?
37. Was ist beabsichtigt, um für eine gleichmäßige Repräsentation der Anbieter- und Verbraucherinteressen im „Verbraucherbeirat“ zu sorgen, der laut Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“ auf Bundestagsdrucksache 17/10040 vorgesehen ist?
38. In welcher Weise soll die Arbeit des „Verbraucherbeirats“ finanziell unterstützt werden?
Wird er über finanzielle Mittel verfügen, um unabhängige Untersuchungen und Forschungen im Finanzmarkt beauftragen zu können?
39. Was beabsichtigt die Bundesregierung, um die Verbandsklagebefugnis der Verbraucherverbände und Anlegerschutzverbände zur Förderung eines qualitativen Wettbewerbs im Finanzmarkt zu stärken?

Berlin, den 13. November 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

