

Antrag

der Abgeordneten Peter Bleser, Julia Klöckner, Klaus Hofbauer, Otto Bernhardt, Leo Dautzenberg, Klaus-Peter Flosbach, Uda Carmen Freia Heller, Jochen Borchert, Cajus Caesar, Gitta Connemann, Hubert Deittert, Josef Göppel, Franz-Josef Holzenkamp, Dr. Peter Jahr, Susanne Jaffke-Witt, Dr. Hans-Heinrich Jordan, Hartmut Koschyk, Dr. Max Lehmer, Marlene Mortler, Eduard Oswald, Sibylle Pfeiffer, Johannes Röring, Dr. Norbert Röttgen, Norbert Schindler, Georg Schirmbeck, Bernhard Schulte-Drüggelte, Kurt Segner, Volkmar Uwe Vogel, Wolfgang Zöllner, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Marianne Schieder, Ortwin Runde, Ulrich Kelber, Dr. Hans-Ulrich Krüger, Joachim Stünker, Waltraud Wolff (Wolmirstedt), Ingrid Arndt-Brauer, Lothar Binding (Heidelberg), Volker Blumentritt, Dr. Gerhard Botz, Elvira Drobinski-Weiß, Gabriele Frechen, Martin Gerster, Nina Hauer, Gustav Herzog, Ute Kumpf, Lothar Mark, Thomas Oppermann, Holger Ortel, Joachim Poß, Dr. Wilhelm Priesmeier, Florian Pronold, Mechthild Rawert, Bernd Scheelen, Reinhard Schultz (Everswinkel), Jörg-Otto Spiller, Simone Violka, Dr. Marlies Volkmer, Lydia Westrich, Manfred Zöllmer, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen erweitern und durchsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Finanzmarktkrise sowie die massiven finanziellen Verluste privater Anleger machen die Verbesserung des Verbraucherschutzes im Finanzdienstleistungssektor dringend erforderlich. Denn die Finanzmarktkrise trifft nicht nur Banken und Unternehmen, sondern auch Verbraucherinnen und Verbraucher. Private Anleger haben mit zum Teil risikoreichen Finanzprodukten Geld verloren, ohne sich vorher über das Risiko bewusst gewesen zu sein. Verbraucherinnen und Verbraucher wurden mitunter schlecht beraten oder es wurden Anlagen empfohlen, ohne dass eine entsprechende Risikoaufklärung stattfand. Viele Anlageentscheidungen entsprachen nicht der speziellen Lebenssituation der Verbraucherinnen und Verbraucher. Nicht selten verleiteten Provisionen Vermittler und Finanzinstitute dazu Produkte zu verkaufen, die weder von den Verbraucherinnen und Verbrauchern verstanden wurden noch ihrer Vermögenssituation angemessen sind. In einer Studie für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird beispielsweise festgestellt, dass bis zu 80 Prozent der langfristigen Geldanlagen vorzeitig und mit Verlust gekündigt werden.

Die Auswirkungen der Finanzmarktkrise haben deutlich gemacht, dass die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher bei Geschäften mit Finanzdienstleistungen gestärkt werden muss. Es sind deshalb Maßnahmen erforderlich, die von einer besseren Transparenz bei Anlageentscheidungen bis hin zu einer verbesserten Durchsetzung der Kundenrechte reichen. Das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Finanzsektor muss nicht zuletzt auch mit Blick auf die Stabilität des Finanzmarktes wiederhergestellt und gesichert werden.

Auf europäischer und nationaler Ebene wurden in den vergangenen Jahren zum Schutz der Anleger zahlreiche Verbesserungen erreicht (Richtlinie 2004/39 über Märkte in Finanzinstrumenten – MiFiD, Verbraucherkreditrichtlinie, Richtlinie zur Versicherungsvermittlung, Prospektrichtlinie). Mit der Umsetzung der MiFiD wurden bereits wichtige Schritte unternommen, um Provisionszahlungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher transparenter zu gestalten und Finanzdienstleister zu verpflichten, sich vor der Beratung umfassend über die persönliche und finanzielle Situation des Anlegers zu informieren. Weitere Initiativen werden derzeit beraten (u. a. Neufassung der Richtlinie 85/611/EWG betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren – OGAW-Richtlinie). Bei der Beschlussfassung über und bei der Umsetzung dieser Initiativen muss verstärkt darauf geachtet werden, dass Verständlichkeit und Transparenz für private Anleger verbessert und insbesondere Risiken transparent gemacht werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die wesentlichen Informationen kurz, übersichtlich und prägnant dargestellt werden. Mittel- und langfristig ist darauf zu hinzuwirken, dass die Regulierungen im Versicherungs- und Anlagebereich für Verbraucherinnen und Verbraucher so ausgestaltet werden, dass für miteinander konkurrierende Produkte vergleichbare Vorschriften gelten und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Handlungsbedarf besteht z. B. auch bei dem Vertrieb geschlossener Fonds.

Verbraucherinnen und Verbraucher sollen sich bewusst für oder gegen ein Produkt entscheiden können, ohne überfordert zu werden. Ziel müssen einheitliche, kurze und verständliche Informationen sein, mit denen Risiken und Chancen, Kosten und Gewinne sowie die Folgen eines frühzeitigen Ausstiegs transparent gemacht werden. Auf EU-Ebene werden dazu derzeit entsprechende Vorschläge diskutiert.

Auf nationaler Ebene müssen die Dokumentations- und Informationspflichten von Finanzdienstleistern verbessert werden. Schon heute erstellen Finanzdienstleistungsinstitute Aufzeichnungen über die von ihnen durchgeführte Anlageberatung, insbesondere bezogen auf das so genannte Risikoprofil. Die Aufzeichnungen dienen aber weniger dem Schutz und Vorteil des Kunden, sondern eher der dokumentierten Absicherung der Institute. Bisher gibt es auch keine Verpflichtung, diese Aufzeichnungen an die Kunden auszuhändigen. Dadurch kann regelmäßig nicht festgestellt werden, ob ein Anlageberater dem Kunden beispielsweise durch Übertreiben der Renditechancen oder Verschweigen der Risiken überredet hat, ein bestimmtes Produkt zu kaufen. Dieser Praxis soll mit einem schriftlichen Beratungsprotokoll, das konkrete Dokumentationspflichten beinhaltet und dem Kunden auszuhändigen ist, entgegengewirkt werden. Eine Verbesserung der Transparenz für den Kunden wird sich daraus ergeben, dass der Anlageberater verpflichtet werden soll, die für die erteilte Empfehlung maßgeblichen Gründe zu dokumentieren. Zudem wird dem Kunden mit dem schriftlichen Beratungsprotokoll im Streitfall die Beweisführung erleichtert, z. B. wenn er den Finanzdienstleister wegen einer fehlerhaften Beratung auf Schadenersatz in Anspruch nehmen will.

Darüber hinaus soll die kurze Sonderverjährung für Schadenersatzansprüche wegen fehlerhafter Anlageberatung entfallen. Die Verjährungsfrist soll drei Jahre ab dem Ende des Jahres, in dem der Anleger Kenntnis von dem Schaden

erlangt hat, betragen. Bei Unkenntnis vom schädigenden Ereignis soll die Geldendmachung eines Schadenersatzanspruchs bis zu zehn Jahre nach seiner Entstehung möglich sein.

Mehr als 200 000 verschiedene, zum Teil hoch komplizierte Finanzprodukte werden in Deutschland angeboten. Das richtige Produkt für den einen Kunden kann für den nächsten völlig falsch sein. Ein Produkt zur Altersvorsorge muss anderen Kriterien genügen als eine kurzfristige Anlage zur Vorsorge für die Ausbildung der Kinder. Eine gute Beratung muss von den Verhältnissen des Kunden ausgehen und sicherstellen, dass nicht im Hinblick auf die Provision und das Honorar bestimmte Produkte bevorzugt verkauft werden. Den Überblick zu behalten und die richtige Auswahl zu treffen, fällt selbst ausgebildeten Beratern oftmals schwer. Hinzu kommt, dass derzeit die rechtlichen Anforderungen an Finanzvermittler je nach Finanzsektor sehr unterschiedlich sind und heute in einigen Bereichen sogar ein Gewerbeschein zur Ausübung der Tätigkeit bereits ausreicht. Notwendig ist aber gerade in diesem Sektor ein einheitliches und strenges Anforderungsniveau für alle Vermittler von Finanzprodukten. Private Anleger sollen sicherer als bisher aus dem großen Angebot wählen können und sowohl hinsichtlich der Wahl ihres Beraters als auch bei der Auswahl geeigneter Finanzprodukte darauf vertrauen können, dass diese gewissen Mindeststandards genügen.

Die Weiterentwicklung von Zertifizierungssystemen könnte dazu ein geeigneter Ansatz sein. Verbraucher- und Anbieterverbände sind aufgefordert, dafür geeignete Kriterien und Verfahren für eine transparente Kennzeichnung zu entwickeln.

Schulen, Vereine und Verbände und auch öffentliche Stellen in Bund und Ländern haben in den vergangenen Jahren große Anstrengungen unternommen, um die Wirtschafts- und Finanzkompetenz von Kindern und Jugendlichen zu stärken. Diese Initiativen müssen weiter unterstützt und verbreitert werden, um das Wissen über grundlegende Merkmale von Finanzprodukten und die Funktion von Märkten zu verbessern.

Anleger sind auf eine gute und bezahlbare Beratung angewiesen. Entgelt- und Bonusregelungen oder andere interne Regelungen dürfen nicht dazu verleiten, den Verbraucherinnen und Verbrauchern Produkte zu verkaufen, die weniger den Interessen der Kunden als denen der Geschäftsleitung und der Mitarbeiter entsprechen.

Die großen Anstrengungen privater Anleger zur Verbesserung ihrer Altersvorsorge dürfen nicht durch hohe Kosten der Anlageberatung und des Vertriebs wieder aufgefressen werden. Deshalb müssen die unabhängigen privaten wie auch die von den Ländern geförderten Beratungsangebote unterstützt werden. Der Bund kann und sollte hierbei aber nur unterstützend tätig werden und helfen, Entwicklungen hin zu mehr und besserer Beratung anzustoßen.

Klare Vorschriften und Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher sind wenig wert, wenn sie nicht durchgesetzt werden und ihre Missachtung nicht sanktioniert wird. Neben aufsichtsrechtlichen Maßnahmen sind deshalb die Möglichkeiten von Verbraucherorganisationen zu verbessern, mit gezielter Beobachtung der Finanzmärkte, einer systematischen Erfassung und Auswertung von Hinweisen und Erfahrungen der Verbraucher sowie Informations- und Aufklärungsarbeit im Interesse der Anleger tätig werden zu können.

Es mangelt derzeit aber vor allem an den personellen und finanziellen Kapazitäten, die vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen. Die Verbraucherorganisationen sind deshalb zu stärken.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt,

dass die Bundesregierung bereits mit dem Gesetzentwurf zur Neuregelung des Schuldverschreibungsrechts Anlegerschutzregelungen beschlossen hat, mit denen

- die Finanzinstitute und -dienstleister künftig verpflichtet werden, die Beratung von Privatanlegern zu protokollieren und dem Kunden eine Ausfertigung des Protokolls auszuhändigen. So wird die Sorgfalt bei der Beratung erhöht und Anlegerinnen und Anleger können eine fehlerhafte Beratung leichter beweisen;
- die Verjährungsfrist bei Schadenersatzansprüchen wegen Falschberatung im Anlagebereich verlängert und an die regelmäßige Verjährungsfrist des BGB angepasst werden soll.

Der Bundestag hat ferner das Gesetz zur Änderung des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes beschlossen. Mit diesem Gesetz wurde

- die Änderung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie im Interesse der Finanzmarktstabilität und zum Erhalt des Verbrauchervertrauens umgesetzt,
- die Mindestdeckung für Einlagen bereits ab 30. Juni 2009 auf 50 000 Euro und ab 31. Dezember 2010 auf 100 000 Euro angehoben,
- die bisherige Verlustbeteiligung des Anlegers in Höhe von 10 Prozent abgeschafft und
- die Auszahlungsfrist auf höchstens 30 Arbeitstage verkürzt.

Diese und die weiteren Maßnahmen des Gesetzentwurfs dienen dazu, die Entschädigungseinrichtungen in Deutschland krisenfester zu machen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- bei den Beratungen auf europäischer Ebene über die Fortentwicklung von Regelungen für Finanzmärkte darauf zu drängen, dass zügig Vorschläge für eine konsistente, alle Produkte und Vertriebswege umfassende Regulierung entwickelt werden, die geeignet sind, die Transparenz, Verständlichkeit und Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern;
- die Debatte über einen „Finanz-TÜV“ aufzugreifen und Maßnahmen zu prüfen, die die Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher als Marktteilnehmer erhöhen.

Dazu gehört unter anderem

- sicherzustellen, dass analog den Regelungen im Versicherungsvertragsgesetz alle Finanzprodukte und alle Vermittler einer produktspezifischen Regulierung unterliegen und die Einhaltung der Vorschriften angemessen überwacht werden;
- dass, orientiert an den Regelungen für Versicherungsvermittler, folgende Mindeststandards für alle Finanzvermittler gefordert werden sollten:
 - Prüfung belegter Nachweis der Berufsqualifikation,
 - Registrierungspflicht,
 - Pflicht zur bedarfs- und produktorientierten Beratung einschließlich Dokumentation,
 - Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung, damit der Kunde nicht das Insolvenzrisiko des fehlerhaft beratenden Finanzvermittlers trägt,
- sich dafür einzusetzen, dass die Finanzdienstleistungsunternehmen verpflichtet werden, ein Finanzinformationsblatt zu erstellen. Das Informations-

- blatt soll in verständlicher deutscher Sprache eine kurze Angabe der Kosten, eine Erläuterung der Gewinnchancen und der Folgen eines frühzeitigen Ausstieges enthalten sowie die Risiken des Produktes transparent werden lassen;
- die produkt- und anbieterunabhängige Verbraucherberatung zu stärken, die Verbraucher aufgrund von Marktbeobachtungen zu informieren und über die verschiedenen Produktformen aufzuklären;
 - dass der Verbraucherzentrale Bundesverband personell und finanziell gestärkt wird, damit er in Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen Hinweise und Erfahrungen der Verbraucher systematisch erfasst und auswertet und Fehlentwicklungen aufdeckt;
 - zusammen mit der Finanzwirtschaft und den Verbraucherverbänden nach Wegen zu suchen, um über eine freiwillige Zertifizierung von Produkten und Vertriebswegen für mehr Transparenz und Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher zu sorgen;
 - nach Wegen zu suchen und Regelungen zu erarbeiten, damit Entgeltsysteme für Beschäftigte, Bonusregelungen oder andere interne Regelungen von Finanzdienstleistungsunternehmen keine Anreize für Falschberatungen geben;
 - einen massiven Ausbau des Finanzberatungsangebots in den Verbraucherzentralen der Länder zu unterstützen. Mit den Bundesländern soll deshalb geprüft werden, ob eine nach vier Jahren auslaufende und degressive Anschubfinanzierung zu einem dauerhaften Ausbau der Finanzberatungsangebote der Verbraucherzentralen beitragen kann;
 - mit Maßnahmen der Verbraucherinformation und einer Aufklärungskampagne auf die Notwendigkeit einer unabhängigen, der eigenen Lebenssituation entsprechenden Finanzberatung hinzuweisen;
 - zusammen mit den Ländern, Verbänden und Organisationen ein Forum zu initiieren, das Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung von ökonomischer Bildung und Finanzkompetenz erarbeitet.

Die genannten Maßnahmen sollen umgehend eingeleitet werden.

Berlin, den 1. Juli 2009

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion

