

## **Entschließungsantrag**

**der Abgeordneten Harald Koch, Dr. Barbara Höll, Caren Lay, Jens Petermann, Richard Pitterle, Alexander Süßmair, Dr. Axel Troost und der Fraktion DIE LINKE.**

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung  
– Drucksachen 17/12295, 17/13131 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Förderung und Regulierung einer Honorarberatung über Finanzinstrumente (Honoraranlageberatungsgesetz)**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Verbraucherinnen und Verbrauchern entsteht jährlich ein Schaden zwischen 50 und 98 Mrd. Euro durch falsche Anlageberatung und schlechte Finanzinstrumente von Banken und anderen Finanzdienstleistern, insbesondere durch Produkte der privaten Altersvorsorge (Riester-Vertrag, private Rentenversicherung etc.), durch Kapitallebensversicherungen und durch Finanzinstrumente des Grauen Kapitalmarktes wie z. B. geschlossene Schiffsfonds oder überteuerte Schrottimmobilien. Zu diesem Ergebnis kam Ende 2012 der Finanzwirtschaftler Univ.-Prof. Dr. Andreas Oehler von der Universität Bamberg in einer Studie (vgl. Süddeutsche Zeitung, „Anleger verlieren Milliarden bei der Altersvorsorge“, 27. Dezember 2012; RP.ONLINE, „Falschberatung kostet Verbraucher 50 Milliarden“, 27. Dezember 2012). Bereits im Jahr 2008 veröffentlichte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eine ähnliche Studie und taxierte die finanziellen Schäden für Verbraucherinnen und Verbraucher auf 20 bis 30 Mrd. Euro. Das Geld geht den Verbraucherinnen und Verbrauchern vor allem deswegen verloren, weil 50 bis 80 Prozent aller Langfristanlagen wie Kapitallebensversicherungen vorzeitig und dadurch verlustträchtig abgebrochen werden oder versteckte Kosten wie Verwaltungsgebühren und Provisionen an der Rentabilität einer Geldanlage zehren. Neue gesetzliche Regularien konnten das enorme Ungleichgewicht zwischen Anbieterseite und Verbraucherinteresse bislang nicht beheben.

Nach wie vor ist im Finanzsektor grundsätzlich jedes Finanzinstrument erlaubt, das nicht explizit verboten worden ist. Dies hat zur Folge, dass eine Reihe unseriöser, hochriskanter, intransparenter und verbraucherschädlicher Finanzinstrumente am Markt angeboten werden, die nicht oder kaum reguliert sind. Somit besteht auch die Gefahr, dass genau diese Finanzinstrumente, erst recht wenn sie für den Finanzanlagenvermittler bzw. -berater gute Provisionen abwerfen, den Verbraucherinnen und Verbrauchern empfohlen werden. Gerade mit über-

komplexen Instrumenten und der Bereitschaft, aus Renditestreben große, unkalkulierbare Risiken einzugehen, sind erhebliche Gefahren verbunden, die die Finanzstabilität ganzer Volkswirtschaften bedrohen können (Stichwort Verbriefung von „Subprime“-Krediten in „strukturierten Wertpapieren“). Für Verbraucherinnen und Verbraucher sind derartige Finanzinstrumente schwer zu durchschauen und mit einem erheblichen Verlustrisiko verbunden. Sie müssen bisweilen sogar Geld nachschießen, wie es oft bei in Schieflage geratenen geschlossenen Fonds der Fall ist, und haften dort bei vollem unternehmerischem Risiko als „Mitunternehmer“, ohne sich dessen bei Vertragsabschluss bewusst zu sein.

Der indirekte volkswirtschaftliche Schaden ist immens, denn bei Verlustgeschäften können viele Bürgerinnen und Bürger nicht mehr auf ihre Rücklagen zurückgreifen. Das Problem der Altersarmut wird dadurch weiter verschärft. Und das, obwohl die Bürgerinnen und Bürger gerade durch die Regierungspolitik der vergangenen Jahre in die private kapitalgedeckte Altersvorsorge und somit verstärkt in Anlageformen gedrängt wurden, die darauf aufbauen, dass Investmentfonds und ihre Verwalterinnen und Verwalter auf den weltweiten Finanzmärkten spekulieren. Außerdem werden die Bürgerinnen und Bürger durch den Abbau von Sozialleistungen immer stärker in langfristige Geldanlagen oder zu Kreditaufnahmen gedrängt; neben privaten Altersvorsorgeprodukten spielen beispielsweise Ausbildungskredite oder Pflegeleistungen im Alter hier eine Rolle.

Neben schlechten Finanzinstrumenten ist falsche Anlageberatung eine Hauptursache für finanzielle Verluste der Verbraucherinnen und Verbraucher: Die Gründe für massenhafte Falschberatung liegen in der provisionsbasierten Anlageberatung sowie im Vertriebs- bzw. Verkaufsdruck und den damit verbundenen unwürdigen Unternehmenspraktiken (Androhung von Versetzungen, Streichungen von Beförderungen, Mobbing, Gehaltskürzungen oder Kündigung bei Nichterreichen der Verkaufsziele).

Statt diese Probleme direkt anzugehen und ferner einen rechtlich bestimmten, verständlichen Rahmen festzulegen, wann sich Vermittlerinnen und Vermittler bzw. Beraterinnen und Berater der Falschberatung schuldig machen (Stichwort Berufspflichten), betreibt die Bundesregierung lediglich Stückwerk. Sie möchte mit vorliegendem Gesetzentwurf Honorar-Anlageberatung als alternatives Angebot zur provisionsbasierten Finanzanlagenvermittlung und -beratung ausbauen und fördern, was jedoch nur unzureichend gelingt. Um nur wenige Beispiele für dieses Misslingen zu nennen: Für die Verbraucherinnen und Verbraucher ist nicht im Vorfeld klar erkennbar, um welche Art von Geschäftsbeziehung, sprich, ob es sich um provisionsgestützte oder Honorarberatung handelt; „Mischmodelle“ werden nicht rigoros ausgeschlossen. Die Aufsicht sollte einheitlich durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erfolgen und nicht, wie für die Honorar-Finanzanlageberater laut Gesetzentwurf vorgesehen, durch die Gewerbeämter. Anstatt gesetzlich eine Provisionsauskehrung festzulegen, sollten Nettotarife verpflichtend ausgewiesen werden, wodurch sowohl für die (Honorar-)Beraterinnen und Berater – die zudem finanzinstrumentübergreifend beraten dürfen müssen – als auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher Kosten transparenter und vergleichbarer werden. Festpreisgeschäfte werden auch nicht verboten, daher bergen sie weiterhin Schlupflöcher, um Provisionen oder andere Zuwendungen nicht ausweisen zu müssen.

Solange es generell erlaubt bleibt, Finanzinstrumente gegen Provision zu vermitteln/verkaufen, bleibt die Gefahr der Falschberatung sehr hoch. Wer auf Provisionsbasis arbeitet, ist gefährdet, nicht das Finanzinstrument dem Kunden zu empfehlen, das am besten zu dessen Bedürfnissen, Lebensverhältnissen und Anlageabsichten passt (verbrauchergerechte Beratung), sondern das Finanzin-

strument, das die höchsten Provisionen für die Vermittlerin bzw. den Vermittler, die sich oftmals „Berater“ nennen, oder die Bank abwirft. Nicht umsonst wurde in Großbritannien zur Stärkung von Unabhängigkeit, Klarheit und Transparenz bei der Beratung die Zahlung von Provisionen inzwischen verboten (in Kraft getreten zum 31. Dezember 2012, vgl. the guardian, „FSA ban on commission-based selling sparks ‚death of salesman‘ fears“, 30. Dezember 2012). Ein Provisionsverbot besteht seit Anfang 2013 beispielsweise auch in den Niederlanden. Schritte hin zu einer deutlichen Einschränkung der provisionsbasierten Beratung werden in Finnland, Norwegen, Schweden, Dänemark, Litauen und der Schweiz erwogen (vgl. Schwäbisches Tagblatt, „EU-Parlament beschließt strengere Regeln zum Anlegerschutz“, 27. Oktober 2012).

Qualifizierte Honorarberatung fristet auch fünf Jahre nach Beginn der Finanzkrise ein Schattendasein. Echte unabhängige Finanzberatung wird in Deutschland im Vergleich zur provisionsgestützten Beratung und Vermittlung momentan nur in verschwindend geringer Zahl angeboten. Gegenwärtig muss ein Privathaushalt ca. 30 Jahre auf eine bezahlbare Finanzberatung durch eine unabhängige Verbraucherzentrale warten, weil die Unterstützung unabhängiger Beratungsstellen unzureichend ist.

Verantwortlich hierfür ist die Untätigkeit der Bundesregierung. Bereits 2009 forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, „einen massiven Ausbau des Finanzberatungsangebots in den Verbraucherzentralen der Länder zu unterstützen“ (Bundestagsdrucksache 16/13612). Eine dafür erforderliche degressive Anschubfinanzierung für vier Jahre durch den Bund hat bisher nicht stattgefunden. Alle diesbezüglichen Haushaltsänderungsanträge (Bundestagsdrucksachen 17/1032, 17/3847, 17/7778) wurden von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP abgelehnt. Sonstige unabhängige, nicht von Provisionen geprägte Beratung ist in der Regel erst ab einer Mindestanlagesumme von mehreren Zehntausend Euro und gegen entsprechendes Honorar erhältlich. Sachkundige Finanzberatung zu erhalten, darf aber keine Frage des eigenen Geldbeutels sein.

Eine bessere Honorarberatung ist nur ein Element, um wirklich gute, verbraucherorientierte, unabhängige Finanz- und Anlageberatung im Ganzen zu stärken und umfassend auszubauen. Finanzberatung muss von den Bedürfnissen und Lebensumständen der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgehen, nicht von Entgelten oder Finanzinstrumenten.

Die Folgen falscher Anlageberatung und schlechter Finanzinstrumente zeigen, dass große strukturelle Probleme im finanziellen Verbraucherschutz vorhanden sind und eine deutliche Stärkung der Verbraucherinteressen und -rechte dringend notwendig ist.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass eine flächendeckende, wirklich unabhängige Finanz- und Anlageberatung auf- und ausgebaut sowie auf breiter Basis verankert wird. Deswegen müssen neben der Honorarberatung vor allem die Verbraucherzentralen mit ihren Beratungsangeboten sowie Schuldnerberatungsstellen, aber auch öffentliche Rechtsberatung zum Kapitalmarkt- sowie Anlegerschutzrecht gestärkt werden;
2. den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und die Verbraucherzentralen der Bundesländer personell, strukturell, rechtlich und finanziell in die Lage zu versetzen, ihr Beratungsangebot sowie ihre Tipgeberfunktion besonders auch für einkommensschwache Menschen ausbauen zu können. Dafür bedarf es einer mehrjährigen Anschubfinanzierung durch den Bund. Mittelfristig sollen alle Unternehmen der Finanzbranche verpflichtend für die Kosten der flächendeckenden Finanzberatung bei den Verbraucherzentralen nach

dem Verursacherprinzip aufkommen. Die Verbraucherzentralen sind außerdem in ihrer Marktwächterfunktion zu stärken (u. a. durch Beschwerde-rechte gegenüber der Finanzaufsicht – super-complaints). Zudem sind Modellprojekte für eine aktive, aufsuchende sowie milieu- und zielgruppen-spezifische Verbraucherberatung finanziell zu unterstützen;

3. das System der provisionsgestützten Finanzberatung und -vermittlung zu überwinden. Produktbezogene Verkaufsvorgaben der Kredit- und Finanzinstitute, Versicherungen und Finanzvertriebe sind gesetzlich zu verbieten;
4. unabhängige Honorarberatung/Honorar-Anlageberatung dadurch zu stärken, dass
  - a) es zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher eine klare Differenzierung zwischen der Bezeichnung „Berater/Beraterin“ und „Provision“ gibt: Alle, die auf Honorarbasis beraten und/oder ohne Provisionsausrichtung beraten, können den Titel „Berater/Beraterin“ tragen. Alle, die auf Provisionsbasis „beraten“, vermitteln und verkaufen, müssen den Begriff „Provision“ in ihrer Betitelung/Bezeichnung führen. Dadurch wird der Begriff „Berater/Beraterin“ unter Bezeichnungsschutz gestellt. Provisionsgestützte Beratung und Vermittlung muss schrittweise durch unabhängige und zertifizierte Beratung (und Vermittlung) ersetzt werden;
  - b) kein Aufsichtsgefälle entsteht: Alle Honorar-(Finanz-)Anlageberater sowie alle Finanzanlagenvermittler müssen einer einheitlichen Aufsicht unterstellt sein. Diese muss durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht erfolgen;
  - c) eine ganzheitliche, Finanzinstrument übergreifende Anlageberatung erfolgen darf. Eine Honorarberaterin bzw. ein Honorarberater muss aus dem gesamten Bereich von Finanz- und Versicherungsinstrumenten optimale individuelle Lösungen für ihre/seine Kundinnen und Kunden bereitstellen können;
  - d) Nettotarife in absoluten Größen (Euro) für alle Finanzmarktinstrumente in den Informationsblättern verpflichtend auszuweisen sind;
  - e) die Wertpapierdienstleistungsunternehmen bei Festpreisgeschäften die (Gewinn-)Margen offenlegen müssen. Honorarberaterinnen bzw. -beratern sind Festpreisgeschäfte zu untersagen;
  - f) „Mischmodelle“ nicht möglich sind. Das heißt, Wertpapierdienstleistungsunternehmen wie Banken dürfen nicht die Beratung/Vermittlung auf Provisionsbasis und zugleich Honorarberatung erbringen. Eine durchgängige organisatorische, funktionale und auch personelle Trennung der Honorarberatung gegenüber der provisionsgestützten Anlageberatung ist kaum möglich. Dabei sollte ein Honorarberater auch keine konzerneigenen Finanzinstrumente bzw. Instrumente ihm nahestehender Institute empfehlen dürfen;
  - g) Honorarberatung nicht zum Privileg der Reichen wird. Daher dürfen weder Stundenhonorare noch die Mindestanlagesumme, bei deren Erreichen oftmals erst eine Beratung möglich ist und angeboten wird, zu hoch sein und müssen folglich gedeckelt werden. Eine einheitliche, auch einkommensschwächere Verbrauchergruppen berücksichtigende Gebühren- und Honorarordnung muss mit Unterstützung von Verbraucherschutzverbänden entwickelt und das Honorar generell als angemessenes Stundenhonorar berechnet und gezahlt werden;
  - h) die unbestimmten Rechtsbegriffe „hinreichender Marktüberblick“ oder „hinreichende Anzahl von auf dem Markt angebotenen Finanzinstrumenten“, die im Honoraranlageberatungsgesetz verwendet werden, verständlich, rechtlich bestimmter und umfassend definiert werden;

5. eine Verbraucherschutzbehörde für Finanzmärkte zu schaffen, die einen Auftrag für den finanziellen Verbraucherschutz erhält und von der Solvenzaufsicht getrennt ist;
6. einen Finanz-TÜV einzusetzen, der alle Finanzmarktakteure und -instrumente vor ihrer Zulassung daraufhin untersucht, ob sie gesamtwirtschaftlich nützlich bzw. unschädlich, gesamt- und einzelwirtschaftlich vom Risiko beherrschbar und aus Verbrauchersicht verständlich und sicher sind (ausdrückliche Zulassung). Die Beweislast liegt bei den Antragstellern. Gefährliche sowie unseriöse Instrumente sind umgehend vom Markt zu nehmen. Ein Finanz-TÜV muss auch Akteure des Grauen Kreditmarktes und die zahlreichen Neuemissionen auf dem Zertifikatemarkt untersuchen und im Zweifelsfall die Zulassung untersagen.

Berlin, den 23. April 2013

**Dr. Gregor Gysi und Fraktion**





