

Entwurf, Stand 06.03..2009

Antrag

der Abgeordneten Marianne Schieder, Ortwin Runde, Ulrich Kelber, Hans-Ulrich Krüger, Joachim Stünker, Waltraud Wolff, Ingrid Arndt-Brauer, Lothar Binding, Volker Blumentritt, Dr. Gerhard Botz, Elvira Drobinski-Weiß, Gabriele Frechen, Martin Gerster, Nina Hauer, Gustav Herzog, Holger Ortel, Joachim Poß, Dr. Wilhelm Priesmeier, Florian Pronold, Mechthild Rawert, Bernd Scheelen, Reinhard Schultz, Jörg-Otto Spiller, Simone Violka, Dr. Marlies Volkmer, Lydia Westrich, Manfred Zöllmer,Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

...

Mehr Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen - Verbraucherrechte erweitern und durchsetzen, Marktwächter einrichten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Bundestag stellt fest:

Die Finanzmarktkrise trifft nicht nur Banken und die Unternehmen der Realwirtschaft, sondern auch Verbraucherinnen und Verbraucher. In Folge der Krise haben zahlreiche private Anleger aufgrund risikoreicher Anlageentscheidungen Geld verloren, ohne sich vorher über das Risiko des Anlageprodukts bewusst gewesen zu sein. Verbraucherinnen und Verbraucher wurden vielfach schlecht beraten und auch ungewollt zum Kauf von Finanzprodukten gedrängt, die ihrer speziellen Lebenssituation nicht entsprochen haben. Vorschriften zum Schutz der Kunden wurden nicht immer eingehalten, wichtige Informationen für die Kunden wurden oft vorenthalten oder in umfangreichen, schwer verständlichen Unterlagen versteckt. Provisionen verleiteten Vermittler und Finanzinstitute dazu, Produkte zu verkaufen, die weder von den Verbraucherinnen und Verbrauchern verstanden wurden noch ihrer Vermögenssituation angemessen waren. In einer Studie für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird beispielsweise festgestellt, dass bis zu 80 % 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. Ein Bündel von Maßnahmen ist erforderlich, die von einer besseren Transparenz bei Anlageentscheidungen bis hin zu einer verbesserten Durchsetzung der Rechte reichen. Das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich Finanzdienstleistungen muss nicht zuletzt auch mit Blick auf die Stabilität des Finanzmarktes wiederhergestellt und gesichert werden.

Auf europäischer und nationaler Ebene wurden in den letzten Jahren zum Schutz der Anleger zahlreiche Verbesserungen erreicht (Richtlinie 2004/39 über Märkte in Finanzinstrumenten - MiFiD, Verbraucherkreditrichtlinie, Richtlinie zur Versicherungsvermittlung, Prospekt-richtlinie). Mit der Umsetzung der MiFiD wurden bereits wichtige Schritte unternommen, um Provisionszahlungen für die 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. Neufas-

sung der Richtlinie 85/611/EWG betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren - OGAW-Richtlinie). Bei der Beschlussfassung über und der Umsetzung dieser Initiativen muss verstärkt darauf geachtet werden, dass Verständlichkeit und Transparenz für private Anleger verbessert und insbesondere Risiken offenbar 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 Verbrauchern so ausgestaltet werden, dass für miteinander konkurrierende Produkte vergleichbare Vorschriften gelten und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Es darf kein Finanzprodukt und keinen Vertriebsweg ohne Regulierung und Aufsicht geben. Handlungsbedarf besteht z.B. 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 offenbar gemacht werden. Auf EU-Ebene werden dazu derzeit entsprechende Vorschläge diskutiert.

Auf nationaler Ebene müssen die Dokumentations- und Informationspflichten von Finanzdienstleistern verschärft werden. Bisher erstellen die Finanzdienstleistungsinstitute häufig nur ansatzweise Aufzeichnungen über die von ihnen durchgeführte Anlageberatung, und es gibt 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 Schadensersatz in Anspruch nehmen will. Darüber hinaus soll die kurze Sonderverjährung für Schadensersatzansprüche 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 Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs bis zu zehn Jahre nach seiner Entstehung möglich sein..

Mehr als 200.000 verschiedene, zum Teil höchst 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 zum Beispiel eine kurzfristige Anlage zur Vorsorge für die Ausbildung der Kinder. Eine gute Beratung muss von den Verhältnissen des Kunden ausgehen und sicherstellen, dass nicht doch um der Provision willen bestimmte Produkte bevorzugt verkauft werden. Den Überblick zu behalten und die richtige Auswahl zu treffen fällt selbst ausgebildeten Beratern oftmals schwer. Private Anleger, insbesondere auch solche mit kleinen Vermögen, 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 ist dazu ein geeigneter Ansatz. 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 letzten Jahren hohe 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.

Insbesondere Kleinanleger und Sparer mit geringem Einkommen werden auch künftig auf eine gute und bezahlbare Beratung angewiesen sein. Dabei es nicht zu einer weiteren Gewichtsverschiebung in Richtung der Interessen von Unternehmen deren Aktionären kommen: Entgelts- 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 Nichtregierungsorganisationen als „Marktwächter“ zu verbessern, mit gezielter Beobachtung der Finanzmärkte, Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit sowie zivilrechtlichem Vorgehen im Interesse der Anleger tätig werden zu können. Das deutsche Recht bietet dazu schon eine Reihe von Möglichkeiten und es soll in den kommenden Jahren weiter fortentwickelt werden. Es mangelt derzeit aber vor allem an den personellen und finanziellen Kapazitäten, die vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen. Daher sollte der Bund den Verbraucherzentrale Bundesverband mit der Aufgabe eines „Marktwächters“ im Bereich Finanzen beauftragen.

II. Der 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, jede Anlageberatung 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 Schadensersatzansprüchen wegen Falschberatung im Anlagebereich verlängert und an die regelmäßige Verjährungsfrist des BGB angepasst werden soll.
- Der Bundestag begrüßt ferner, dass die Bundesregierung bereits den Gesetzentwurf zur Änderung des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes beschlossen hat, mit dem im Interesse der Finanzmarktstabilität und zum Erhalt des Verbrauchervertrauens die Änderung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie umgesetzt werden soll und somit die Mindestdeckung für Einlagen bereits ab 30. Juni 2009 auf 50.000 € und ab 31. Dezember 2010 auf 100.000 € angehoben, die bisherige Verlustbeteiligung des Anlegers in Höhe von 10 % abgeschafft und die Auszahlungsfrist auf höchstens 30 Arbeitstage verkürzt werden soll. Diese und die weiteren Maßnahmen des Gesetzentwurfs dienen dazu, die Entschädigungseinrichtungen in Deutschland krisenfester zu machen.

Die beiden Gesetzentwürfe sollen zügig beraten und baldmöglichst verabschiedet werden.

III. Der 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 ge-

eignet sind, die Transparenz, Verständlichkeit und Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern,

- im Sinne eines „Finanz-TÜV“ Maßnahmen einzuleiten, die die Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbrauchern im Markt erhöhen.
Dazu gehört unter anderem
 - sicherzustellen, dass alle Finanzprodukte und alle Vermittler einer Regulierung unterliegen und die Einhaltung der Vorschriften ausreichend überwacht werden,
 - die Finanzdienstleistungsunternehmen zu verpflichten, ein Finanzinformationsblatt zu erstellen. Das Informationsblatt soll in verständlicher Sprache eine kurze Angabe der Kosten, eine Erläuterung der Gewinnchancen und der Folgen eines frühzeitigen Ausstieges enthalten sowie eine auf einen Blick erkennbare Bewertung der Risiken,
 - den Verbraucherzentrale Bundesverband zügig mit der Funktion eines „Marktwächters Finanzen“ zu beauftragen und ihm zeitnah dafür die finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten zu verschaffen,
 - 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 Verbraucher zu sorgen. Vorbild kann dabei die „Jury Umweltzeichen“ sein.
- 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 Finanz-Beratungsangebots 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 Finanz-Beratungsangebote 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, den Verbänden und den Organisationen der Zivilgesellschaft ein Plattform zu initiieren, die Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung von ökonomischer Bildung und Finanzkompetenz erarbeitet und umsetzt,
- die genannten Maßnahmen sollen noch im Jahre 2009 eingeleitet werden.

Berlin, den 9. März 2009

Dr. Peter Struck und Fraktion der SPD