

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 17/11480 –**

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

Vorbemerkung der Fragesteller

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“ bün-

deln 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.

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?

Die Bundesregierung bewertet die Aktivitäten des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. (vzbv) mit seiner Initiative „Finanzmarktwächter“, mit der er auf Missstände im Finanzmarkt aufmerksam machen will, grundsätzlich positiv. Der vzbv ist am Markt jedoch nur eine von vielen Einrichtungen, die marktbeobachtende Aufgaben wahrnehmen; eine andere Einrichtung ist z. B. die Stiftung Warentest; für den Versicherungsbereich ist der Bund der Versicherten zu nennen. Die Empfehlungen dieser Einrichtungen sind nicht immer deckungsgleich.

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?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung unterstützt die Verbraucherorganisationen seit Jahren auf vielfältige Weise: Zur Erfüllung seiner satzungsgemäßen Aufgaben erhält der vzbv eine institutionelle Förderung und die Stiftung Warentest eine jährliche Zuwendung; für den Bereich Finanzprodukte erhält die Stiftung Warentest ab dem Haushaltsjahr 2013 zusätzlich 1,5 Mio. Euro. Neben der Förderung diverser Einzelprojekte – u. a. des vzbv – werden ferner Maßnahmen der Verbraucherzentralen in den Ländern im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes im Wege einer Projektförderung i. H. v. 2,5 Mio. Euro unterstützt; dort bilden seit Jahren insbesondere auch aktuelle Fragen im Bereich der Finanzdienstleistungen und des Finanzmarktes einen thematischen Schwerpunkt. Grundsätzlich dienen diese Maßnahmen der Information der Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. der Stärkung der Stellung der Verbraucher. Eine unmittelbare Unterstützung der Aufsichtstätigkeit der staatlichen Finanzaufsichtsbehörden gehört nicht zu den originären Aufgaben der privat rechtlich organisierten Verbrauchereinrichtungen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass von der Arbeit der Verbraucherverbände wertvolle Impulse – auch für die Tätigkeit der Finanzaufsichtsbehörden – ausgehen.

Verbraucherfragen werden künftig auch stärkere Beachtung bei der Aufsichtstätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) finden. Das von der Bundesregierung eingebrachte und vom Deutschen Bundestag am 25. Oktober 2012 angenommene Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht (Bundestagsdrucksache 17/10040) sieht vor, bei der BaFin einen Verbraucherbeirat einzurichten, um Verbraucherfragen bei der Aufsichtstätigkeit zukünftig stärker zu berücksichtigen. In diesem Gremium werden auch die Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen vertreten sein. Aufgabe des neuen Verbraucherbeirats ist es, die BaFin bei der Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben zu beraten. Dazu kann er Verbrauchertrends im Bereich Bankgeschäfte, Finanzdienstleistungen, Finanzinstrumente und Versicherungsgeschäfte erfassen, analysieren und dem Direktorium darüber Bericht erstatten. Grundlage sind dabei die bei den Mitgliedern des Verbraucherbeirates vorhandenen Erkenntnisse und Erfahrungen über verbraucherrelevante Sachverhalte im Finanzmarkt. Weiter wird mit dem Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht ein förmliches Beschwerdeverfahren geschaffen, um u. a. Erkenntnisse von Verbraucherverbänden für die BaFin nutzbar zu machen.

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?

Der Bundesregierung liegen derzeit keine aktuellen Erkenntnisse vor, dass Institute mehrheitlich gegen die aufsichtsrechtliche Pflicht zur Offenlegung von Zuwendungen verstoßen. Erhält die BaFin Kenntnis von Verstößen gegen diese auf § 31d des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) beruhende Pflicht, werden diese konsequent entsprechend dem gesetzlichen Auftrag verfolgt.

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?

Das geltende Aufsichtsrecht enthält bereits jetzt eine Vielzahl von gesetzlichen Verpflichtungen, die es den Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglicht, selbstbestimmt Anlageentscheidungen zu treffen. So wurde durch das Anleger-schutz- und Funktionsverbesserungsgesetz (AnsFuG) unter anderem eine Regelung geschaffen, wonach bei Vorliegen von Vertriebsvorgaben Vorkehrungen getroffen werden müssen, damit Kundeninteressen nicht beeinträchtigt werden. Ebenfalls mit dem AnsFuG wurde eine Verpflichtung eingeführt, die das Wertpapierdienstleistungsunternehmen bei der Erbringung von Anlageberatung dazu verpflichtet offenzulegen, ob Einschränkungen hinsichtlich der Finanzinstrumente, der Emittenten oder der Wertpapierdienstleistungen, die berücksichtigt werden können, bestehen oder ob bestimmte Finanzinstrumente, Emittenten oder Wertpapierdienstleistungen bevorzugt berücksichtigt werden. Einer selbstbestimmten Anlageentscheidung dienen außerdem das seit dem 1. Juli 2011 durch das AnsFuG vorgeschriebene Informationsblatt und die seit dem 1. Januar 2010 nach dem Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen zu erstellende Beratungsdokumentation. Das Informationsblatt muss neben Informationen über die Art des Finanzinstruments, seine Funktionsweise, die damit verbundenen Risiken, die Aussichten für die Kapitalrückzahlung und Erträge unter verschiedenen Marktbedingungen auch Informationen über die mit der Anlage verbundenen Kosten enthalten.

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?

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hat den Markt der Dispositions- und Ratenkredite in Deutschland in einer vom Institut für Finanzdienstleistungen und vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH erstellten Studie eingehend untersuchen lassen. Das Ergebnis der Untersuchung hat Bundesministerin Ilse Aigner Anfang Oktober 2012 mit Vertretern der Kreditwirtschaft sowie Vertretern der Verbraucher- und Schuldnerberatungsverbände erörtert. Die Frage verbesserter Umschuldungsmöglichkeiten für Bankkunden, die Überziehungsmöglichkeiten übermäßig in Anspruch nehmen, war einer der Schwerpunkte des Gesprächs. Die Deutsche Kreditwirtschaft hat ihre Bereitschaft erklärt, das Krisenmanagement bei übermäßiger Inanspruchnahme von Dispositionskrediten künftig zu verbessern. Die Kreditinstitute sollen sich in diesem Fall mit ihren Kunden in Verbindung setzen, um eine einvernehmliche Lösung zu erzielen. Den Kunden soll die Umschuldung in einen Ratenkredit oder eine individuelle Rückzahlungsvereinbarung angeboten werden. Daneben sollen die Kreditinstitute frühzeitig auf geeignete Beratungseinrichtungen hinweisen.

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?

Es trifft zu, dass die Kündigungsquote bei Verträgen über eine Kapitallebensversicherung hoch ist; sie liegt jedoch nicht durchgängig bei 75 Prozent. Bei der Kapitallebensversicherung handelt es sich um ein relativ komplexes Produkt. Jeder Verbraucher sollte sich vor Abschluss eines entsprechenden Vertrags über das Produkt informieren. Insbesondere – darauf wird z. B. auch vom vzbv hingewiesen – ist es wichtig, sich über die der persönlichen Situation angemessene Laufzeit klar zu werden. Dass bei der vorzeitigen Kündigung von Verträgen mit einer Laufzeit von 30 Jahren ein „durchschnittlicher Verlust“ von 4 000 Euro entsteht, kann die Bundesregierung nicht bestätigen. Ein Verlust in dem Sinne, dass weniger zurückgezahlt wird als eingezahlt worden ist, entsteht nur dann, wenn ein Vertrag frühzeitig – in den ersten Vertragsjahren – gekündigt wird. Nach § 169 Absatz 3 des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) in Verbindung mit § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 VVG-InfoV ist der Verbraucher vor Abgabe seiner Vertragserklärung über die jeweiligen Rückkaufswerte zu unterrichten. Es besteht also vor Vertragsabschluss Gelegenheit, sich über die Konsequenzen einer frühzeitigen Kündigung zu informieren.

Die Gründe für eine vorzeitige Kündigung einer Kapitallebensversicherung oder privaten Rentenversicherung mit langjähriger Laufzeit können im Übrigen sehr vielfältig und häufig auch dem Bereich unvorhersehbarer Veränderungen der persönlichen Lebensverhältnisse zuzuordnen sein. Ein Grund kann aber auch in einem nichtbedarfsgerechten Produktkauf liegen, der seine Ursache in fehlerhafter Information oder Beratung der betreffenden Kunden haben kann. Die Bundesregierung setzt hier auf gute Produktinformation und eine hohe Beratungsqualität. Durch Änderungen im Versicherungsvertragsrecht haben Verbraucherinnen und Verbraucher heute gestärkte Rechte. Verbraucherinnen und Verbraucher haben Anrecht sowohl auf eine ausführliche Produktinformation als auch auf ein zusammengefasstes, übersichtliches und verständliches

Produktinformationsblatt. Versicherer und Vermittler sind zu einer am Kundenbedarf orientierten Beratung verpflichtet und müssen diese auch angemessen dokumentieren. Durch gewerberechtliche Berufszulassungsanforderungen für Versicherungsvermittler und -berater wird für diese Tätigkeiten eine angemessene fachliche Qualifikation gewährleistet. Liegt ein Beratungsfehler vor, können sich Schadensersatzansprüche ergeben (§ 6 Absatz 5 VVG; § 63 VVG).

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?

Am 18. Oktober 2012 hat der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur 8. Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG) beschlossen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages – Bundestagsdrucksache 17/11053). Danach sollen auch künftig die vom Bundeskartellamt vereinnahmten Bußgelder als nicht zweckgebundene Einnahmen dem Bundeshaushalt zufließen. Es wird insoweit auf Nummer 14 und 15 der Gegenäußerung der Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrates zum 8. GWB-ÄndG (Bundestagsdrucksache 17/9852) verwiesen. Eine zweckgebundene Verwendung eines Teils der vereinnahmten Kartellbußen für die „Initiative Finanzmarktwächter“ ist gegenwärtig nicht geplant.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

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?

Die Bundesregierung nutzt regelmäßig unterschiedliche Daten und Erkenntnisquellen zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt, die von verschiedenen Akteuren am Markt, wie der Stiftung Warentest mit ihrer Zeitschrift „Finanztest“ oder den Verbraucherverbänden und Anlegerschutzorganisationen bereitgestellt werden. Als regelmäßige Informationsquelle steht außerdem das Verbraucherbarometer der Europäischen Union zur Verfügung, das zweimal jährlich veröffentlicht wird.

Darüber hinaus gibt die Bundesregierung zu einzelnen Fragestellungen selbst Gutachten in Auftrag, wie zum Beispiel neben dem „Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ die jüngst vom BMELV veröffentlichten Studien zu Produktinformationsblättern für Geldanlageprodukte und zu Dispositions- und Ratenkrediten.

Außerdem hat das BMELV weitere Maßnahmen zur Stärkung der Verbraucherschulung ergriffen. Beispiel hierfür ist die Gründung eines Netzwerks Verbraucherschulung, das als Plattform für den interdisziplinären, verbraucherwissenschaftlichen Austausch und als Anlaufstelle für Themen – auch zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher auf dem Finanzmarkt – dient.

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?

Die BaFin berichtet dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) anlassbezogen. Grundlage sind Feststellungen, Analysen und Untersuchungen im Rahmen ihrer Aufsichtsaufgaben, beispielsweise zum Beratungsprotokoll nach § 34 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG). Über die Zahl der bei der BaFin eingehenden Beschwerden sowie eine exemplarische Darstellung der Themenschwerpunkte zu den Beschwerden informiert die BaFin in ihrem Jahresbericht.

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?

Auf die Antworten zu den Fragen 2, 3 sowie 9 wird verwiesen.

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)?

Siehe Antwort zu Frage 14.

13. In welcher Weise verwendet die BaFin die Untersuchungen der „Initiative Finanzmarktwächter“ für ihre Aufsichtstätigkeit?

Die BaFin prüft anlassbezogen die aufsichtsrechtliche Relevanz von an sie herangetragenen Untersuchungsergebnissen.

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?

Die Fragen 12 und 14 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht wird u. a. geregelt, dass qualifizierte Einrichtungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes (UKlaG) bei der BaFin Beschwerde einlegen können. Eine derartige Regelung bestand bisher mit Ausnahme der Regelungen in § 28 Absatz 1 und § 28a Absatz 1 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (ZAG) nicht. Qualifizierte Einrichtungen haben von dem Beschwerderechten nach dem ZAG bisher nicht Gebrauch gemacht. Verbraucherverbände wenden sich jedoch in Einzelfällen schon jetzt im Namen von Verbrauchern direkt an die BaFin und erhalten innerhalb der für das Beschwerdeverfahren üblichen Fristen eine Antwort. Eine gesonderte Erfassung erfolgt jedoch nicht, so dass zu Anzahl und Bearbeitungsdauer keine Angaben erfolgen können.

Die BaFin tauscht sich darüber hinaus regelmäßig z. B. auf dem von ihr veranstalteten Verbraucherschutzforum mit allen Akteuren des Verbraucherschutzes, insbesondere mit den Verbraucherschutzorganisationen, aus.

Siehe im Übrigen auch Antwort zu den Fragen 2 und 3.

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?

Vor dem Hintergrund ihrer aufsichtsrechtlichen Aufgabenstellung führt die BaFin einzelfallbezogene Untersuchungen auch zur Nachfrageseite des Finanzmarktes durch. Anlässe sind z. B. neue gesetzliche Vorgaben. So erfolgte zu den Informationsblättern nach § 31 Absatz 3a WpHG im Herbst des vergangenen Jahres eine entsprechende Analyse. Im Jahr 2010 hat die BaFin 1 099 Beratungsprotokolle gemäß § 34 WpHG von 192 Unternehmen ausgewertet und die Ergebnisse mit den Verbänden der Kreditwirtschaft und den Vertretern der Verbraucherzentralen erörtert. In der Folge wurden die Anforderungen an den Inhalt der Beratungsprotokolle in den Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp) näher erläutert und konkretisiert. Weiterhin dienen der BaFin die bei ihr eingehenden Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern als Erkenntnisquelle für die Aufsicht.

Beobachtung des Finanzmarktes aus Verbraucherperspektive

16. Befürwortet die Bundesregierung eine systematische, verbraucherorientierte Beobachtung des Finanzmarktes?

Am Finanzmarkt gibt es verschiedene Akteure, die marktbeobachtende Aufgaben wahrnehmen, wie z. B. die Stiftung Warentest. Die Bundesregierung hat am 4. März 2012 beschlossen, die Arbeit der Stiftung Warentest deutlich zu stärken. Ab dem Jahr 2013 soll die Stiftung zusätzlich finanzielle Mittel in Höhe von 1,5 Mio. Euro zweckgebunden für neue Aufgaben im Bereich der Finanzprodukte erhalten, um den Verbraucherschutz zu erhöhen und das Informationsangebot über Finanzprodukte auszubauen. Zudem werden mit der Einrichtung eines Verbraucherbeirates bei der BaFin und der Schaffung eines förmlichen Beschwerdeverfahrens die Erkenntnisse von Verbraucherverbänden für die Aufsichtstätigkeit der BaFin noch stärker nutzbar gemacht.

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?

Siehe Antwort zu Frage 34.

18. Was plant die Bundesregierung, um sicherzustellen, dass das Marktwissen der Verbraucherverbände an Finanzaufsichtsbehörden, Politik, Wissenschaft, Anbieter sowie Verbraucherinnen und Verbraucher vermittelt wird?

Siehe Antwort zu Frage 34.

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?

Die Wahl der konkreten Maßnahmen zur Verbraucherinformation obliegt den Verbraucherorganisationen innerhalb der Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben. Die Finanzierung eines jährlichen Berichts zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt durch die Bundesregierung ist nicht vorgesehen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 2 und 3 verwiesen.

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)?

Siehe Antwort zu Frage 34.

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?

Eine Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherzentralen, des vzbv und der Stiftung Warentest ist grundsätzlich positiv zu sehen. Inwieweit die Stiftung Warentest bei der Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben ihre Testarbeit mit der Initiative „Finanzmarktwächter“ des vzbv verknüpft, entscheidet diese als unabhängige Institution eigenständig und ohne Beeinflussung der Bundesregierung.

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?

Der Bundesregierung liegen dafür keine Anhaltspunkte vor.

23. Wie schätzt die Bundesregierung die Unabhängigkeit von Ratingagenturen und mögliche Interessenkonflikte ein?

Im Zuge der Finanzmarktkrise ist offenkundig geworden, dass bei Ratingagenturen Interessenkonflikte auftreten können, wenn sie Empfehlungen zur Ausgestaltung von Anlageprodukten abgeben und zu denselben Anlageprodukten Ratings erstellen. Die Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen (CRA-Verordnung) und die Verordnung (EU) Nr. 513/2011 zur Änderung der

CRA-Verordnung tragen dazu bei, die Unabhängigkeit der Ratingagenturen zu stärken und mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden. Weitere Verbesserungen sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission KOM(2011) 747 zur Änderung der CRA-Verordnung vor, der derzeit in den EU-Gremien beraten wird.

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?

Zivilgesellschaftliche Initiativen wie „Finance Watch“ sind allgemein zu begrüßen, da sie zur politischen Meinungsbildung beitragen und somit in der Demokratie eine wichtige Aufgabe wahrnehmen.

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?

Die Fragen 25 und 26 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen aktuellen Zahlen vor.

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?

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

Im Übrigen prüft die Bundesregierung die umfangreichen Ergebnisse und Analysen des Gutachtens, das eine marktübergreifende Datengrundlage zu mehreren Konsumbereichen enthält. In die Prüfung werden sowohl übergeordnete Aussagen, beispielsweise zur Gestaltung von Verträgen, als auch Angaben zu einzelnen Teilmärkten, wie z. B. zu Finanzdienstleistungen, einbezogen. Die Bundesregierung sieht Kapitallebensversicherungen und private Rentenversicherungen nach wie vor als geeignete Instrumente zur privaten Altersvorsorge, soweit sie zu den individuellen Vermögensverhältnissen und Bedarfen der jeweiligen Versicherten passen.

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?

Es bestehen keine aufsichtsrechtlichen Vorgaben, dass der Vertrieb von Finanzinstrumenten in einer bestimmten Form der Wertpapierdienstleistung (Kommissionsgeschäft oder Eigenhandel) durchzuführen ist. Die Ausgestaltung von Geschäften über Finanzinstrumente unterliegt der Privatautonomie der Parteien. Grundsätzlich muss ein Institut nach § 33a WpHG Ausführungsgrundsätze aufstellen, die geeignet sind, das bestmögliche Ergebnis für seinen Kunden zu erreichen.

Erkenntnisse, in welchem Verhältnis Festpreisgeschäfte zu Kommissionsgeschäften stehen, liegen der Bundesregierung nicht vor. Ferner liegen auch keine Erkenntnisse vor, dass Wertpapierdienstleistungsunternehmen verstärkt ins Festpreisgeschäft ausweichen. Bei einer im Frühjahr 2009 erfolgten Marktabfrage bei insgesamt 49 Kreditinstituten durch die BaFin gaben die befragten Institute übereinstimmend an, anlässlich der Umsetzung des Finanzmarktrichtlinienumsetzungsgesetzes zum 1. November 2007 sei keine Umstellung auf das Festpreisgeschäft vorgenommen worden. Vielmehr würden Wertpapiere, insbesondere Zertifikate und Investmentfondsanteile, seit jeher nicht nur im Kommissions-, sondern auch im Festpreisgeschäft vertrieben.

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?

Auf die Antwort zu Frage 28 wird verwiesen, da es sich auch bei Anteilen an Investmentfonds um Finanzinstrumente handelt.

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?

Die Pflicht zur Offenlegung von Zuwendungen nach § 31d Absatz 1 Nummer 2 WpHG gilt bei der Erbringung sämtlicher Wertpapierdienstleistungen und Wertpapiernebenleistungen. Eine Unterscheidung nach der rechtlichen Ausgestaltung eines Geschäfts nimmt das Gesetz nicht vor.

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)?

Die Einhaltung der Verpflichtungen nach § 31d WpHG wird im Rahmen der grundsätzlich jährlich stattfindenden Prüfung der Meldepflichten und Verhal-

tensregeln nach § 36 Absatz 1 WpHG durch die beauftragten Prüfer kontrolliert. Ferner hat die BaFin ihre Mindestanforderungen an Compliance und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG (MaComp) ergänzt. Ab dem Berichtszeitraum 2013 sind die Wertpapierdienstleistungsunternehmen verpflichtet, die eingekommen Zuwendungen in einem Zuwendungsverzeichnis zu erfassen und mit Hilfe eines Verwendungsverzeichnisses darzulegen, für welche Maßnahmen der Qualitätsverbesserung die Zuwendungen verwendet wurden.

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)?

Die zitierte Pressemitteilung der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg bezieht sich auf Immobiliarkredite. Für diese ist, anders als für sonstige Verbraucherkredite (vgl. § 502 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB), die Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung gesetzlich nicht begrenzt. Vielmehr sieht die Vorschrift des § 490 Absatz 2 BGB einerseits vor, dass der Darlehensnehmer einen Darlehensvertrag, bei dem der Sollzinssatz gebunden und das Darlehen durch ein Grund- oder Schiffspfandrecht gesichert ist, grundsätzlich vorzeitig kündigen kann, wenn seine berechtigten Interessen dies gebieten. Andererseits bestimmt Satz 3 der Vorschrift, dass der Darlehensnehmer dem Darlehensgeber denjenigen Schaden zu ersetzen hat, der diesem aus der vorzeitigen Kündigung entsteht (Vorfälligkeitsentschädigung). Die erwähnte Vorschrift wurde, basierend auf der früheren entsprechenden Rechtsprechung, im Jahr 2002 in das BGB eingefügt. Eine genaue Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung wurde seinerzeit bewusst nicht im Gesetzestext geregelt, sondern der Rechtsprechung überlassen. Damit wurde es der Rechtspraxis ermöglicht, auf geänderte Umstände flexibel zu reagieren und zu einer höheren Einzelfallgerechtigkeit beizutragen.

Für die Überprüfung der Vorfälligkeitsentschädigung im Streitfall sind die ordentlichen Gerichte zuständig. Die BaFin hat in den vergangenen Jahren wiederholt Beschwerden geprüft, mit denen Bürgerinnen bzw. Bürger Entschädigungsforderungen als zu hoch beanstandeten. Bei der Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung gemäß § 490 Absatz 2 Satz 3 BGB haben Kreditinstitute die Vorgaben der Vorschrift für die Schadensberechnung zu beachten und sich dabei in dem von der Rechtsprechung vorgegebenen Rahmen zu bewegen (vgl. dazu Jahresbericht 2011 der BaFin, S. 256). Kommt es zu einer Beschwerde, überprüft die BaFin im Einzelfall die Rahmendaten, die der Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung zugrunde gelegt wurden. Die BaFin musste in den Fällen, die ihr Bankkunden zur Prüfung vorgelegt hatten, die berechneten Entschädigungsbeträge nicht beanstanden.

Eine Bewertung der angesprochenen Marktbeobachtung der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg ist der Bundesregierung schon deshalb nicht möglich, weil ihr die Umstände der Einzelfälle nicht bekannt sind, die der Marktbeobachtung zugrunde liegen.

33. Was plant die Bundesregierung, um die Empfehlung des Prognos-Gutachters umzusetzen, Verträge und Allgemeine Geschäftsbedingungen kürzer und für Verbraucherinnen und Verbraucher lesbarer und damit verständlicher zu gestalten?

Alle Vertragsbestimmungen, die als Allgemeine Geschäftsbedingungen ausgestaltet sind, müssen nach § 307 Absatz 1 Satz 2 des BGB klar und verständlich sein. Ist dies nicht der Fall, ist die Vertragsbestimmung unwirksam. Im Übrigen schreibt das Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz für die Anlageberatung über Wertpapiere seit dem 1. Juli 2011 ein Informationsblatt vor, das die wesentlichen Eigenschaften des Wertpapiers kurz und leicht verständlich zusammenfasst. Im Entwurf für ein Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz ist ebenfalls ein standardisiertes Informationsblatt für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge vorgesehen.

Siehe im Übrigen auch die Antwort zu Frage 27.

Stärkung der Stellung der Verbraucher im Finanzmarkt

34. Was beabsichtigt die Bundesregierung, der BaFin im Hinblick auf eine verbraucherorientierte Beobachtung des Finanzmarktes aufzuerlegen?

Die Fragen 17, 18, 20 und 34 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat dafür gesorgt, dass durch eine effiziente Regulierung und Beaufsichtigung des Kapitalmarkts aufgetretenen Defiziten entgegenge wirkt wird. Mit dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz wurde die Verpflichtung eingeführt, Mitarbeiter in der Anlageberatung, Vertriebsbeauftragte und sog. Compliance-Beauftragte bei der BaFin registrieren zu lassen. Diese Pflicht gilt seit dem 1. November 2012. Damit hat die BaFin ein wirksames Instrument zur Feststellung von strukturellen Mängeln in den einzelnen Instituten bekommen und kann gezielt Mängel abstellen. Bei schwerwiegenden Verstößen kann die BaFin anordnen, dass die betreffenden Anlageberater für einen bestimmten Zeitraum nicht mehr in der Beratung eingesetzt werden dürfen. Daneben wurden der BaFin zusätzliche Möglichkeiten eingeräumt, Verstöße gegen die Gebote der anlegergerechten Beratung und der Offenlegung von Provisionen als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden.

Weiterhin ist ein Ziel des Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht, das Marktwissen und die Erkenntnisse der Verbraucherverbände bei der Aufsichtstätigkeit der BaFin zukünftig stärker und systematischer zu berücksichtigen. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung den vzbv und die Stiftung Warentest finanziell mit dem Ziel, die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhöhen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 2, 3, 12 und 14 verwiesen.

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?

Die deutsche Finanzaufsichtsstruktur entspricht den geltenden europäischen Vorgaben zur Errichtung des Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS). Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2010/78/EU vom 24. November 2010 im Hinblick auf die Errichtung des Europäischen Finanzaufsichtssystems vom 4. Dezember 2011 wurde u. a. in § 4 Absatz 2 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes geregelt, dass die BaFin nach Maßgabe der Verordnungen Nr. 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates mit den zuständigen Stellen im In- und Ausland zusammenarbeitet. Dies umfasst auch das Hauptziel des ESFS, 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.

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?

Verbraucherschutzorganisationen sind bereits im Fachbeirat und im Versicherungsbeirat der BaFin vertreten. Neben der im Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht vorgesehenen Einrichtung eines Verbraucherbeirates bei der BaFin, in dem Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen vertreten sein werden, erhält das BMELV einen Sitz im Verwaltungsrat der BaFin. Weitere Änderungen der Zusammensetzung von Gremien der BaFin plant die Bundesregierung derzeit nicht.

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?

Mit dem Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht wird zur Errichtung eines Verbraucherbeirates bei der BaFin ein neuer § 8a in das Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG-E) eingefügt. Nach § 8a Absatz 2 Satz 2 FinDAG-E sollen im Verbraucherbeirat die Wissenschaft, Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen, Mitarbeiter außergerichtlicher Streitschlichtungssysteme sowie das BMELV angemessen vertreten sein. Entsprechend diesen Vorgaben wird das nach § 8a Absatz 2 Satz 2 FinDAG-E zuständige BMF die Mitglieder des Verbraucherbeirates bestellen.

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?

Grundlage der Beratungen und Analysen des Verbraucherbeirats sollen die bei seinen Mitgliedern bzw. bei den durch diese repräsentierten Organisationen vorhandenen Erkenntnisse und Erfahrungen über verbraucherrelevante Sachverhalte im Finanzmarkt sein. Dabei wird mit der vorgesehenen Mitgliedschaft von Wissenschaftlern, Vertretern von Verbraucher- und Anlegerschutzorganisationen, Mitarbeitern außergerichtlicher Streitschlichtungssysteme sowie des BMELV sichergestellt, dass die Erkenntnisse und Erfahrungen der im Verbraucherschutz relevanten Kreise in die Beratungen und Analysen des Verbraucherbeirates einfließen können. Im Rahmen der derzeit durch das BMF erfolgenden Überarbeitung der Satzung der BaFin sind in Anlehnung an die bestehenden Regelungen beim Fachbeirat der BaFin Regelungen zur Reisekostenvergütung der Mitglieder des Verbraucherbeirates vorgesehen.

39. Was beabsichtigt die Bundesregierung, um die Verbandsklagebefugnis der Verbraucherverbände und Anlegerschutzverbände zur Förderung eines qualitativen Wettbewerbs im Finanzmarkt zu stärken?

Die Verbandsklagebefugnis von Verbraucherverbänden und Anlegerschutzverbänden ist in § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und § 4 des Unterlassungsklagengesetzes wirksam geregelt. Verbraucher- und Anlegerschutzverbände können die Klagebefugnis nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes einfach und rechtssicher erlangen, in dem sie sich in die Liste der qualifizierten Einrichtungen eintragen lassen. Die Liste der qualifizierten Einrichtungen umfasst derzeit 77 Verbände. Neben den mit staatlichen Mitteln geförderten Verbraucherzentralen der Länder und dem vzbv sind auch Anlegerschutzverbände, wie die Schutzgemeinschaft für Bankkunden e. V. und die Schutzvereinigung für Anleger e. V. in der Liste der qualifizierten Einrichtungen eingetragen. Aufgrund der Regelungen über die Klagebefugnis in den §§ 3 und 4 des Unterlassungsklagengesetzes ist die Bundesrepublik Deutschland der Mitgliedstaat der Europäischen Union, der die meisten klageberechtigten qualifizierten Einrichtungen hat.

