

FDP-Bundestagsfraktion

Positionspapier

Verbraucherrechte im Finanzmarkt stärken

Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion
vom 05.05.2009

Einleitung

Bei der Finanzmarktkrise handelt es sich nicht um eine Anlegerkrise sondern in erster Linie um eine Kreditkrise. Dennoch sind Anleger tief verunsichert. Eine beträchtliche Zahl von Anlegern hat erhebliche Teile ihres Vermögens mit Anlagen eingebüßt, die von Anlageberatern als sichere Anlageform bezeichnet worden waren. Immer wieder erleiden Anleger auf dem sog. grauen Kapitalmarkt, wie im Fall Phoenix, durch unseriöse Anbieter hohe Schäden.

Die Krise bietet die Chance, Fehlentwicklungen im gesamten Bereich der Beratung und der Vermittlung von Finanzprodukten zu korrigieren und die Grundsätze guter Unternehmensführung bei börsennotierten Unternehmen zu verbessern. Dabei sind regulatorische Schnellschüsse und punktuelle Regelungen zu vermeiden. Es kann nicht darum gehen, dem Verbraucher die Risiken des Kapitalmarktes vollständig abzunehmen. Notwendig ist vielmehr eine Strategie, die:

- den Anleger befähigt, gute Beratungsqualität und für ihn optimal geeignete Finanzprodukte zu erkennen,
- den Rechtsrahmen für die gesamte Finanzvermittlung neu und konsistent ordnet
- und gleichzeitig für Transparenz und eine Stärkung der Eigentümerrolle von Aktionären sorgt.

Im Detail sieht die FDP-Bundestagsfraktion in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

1. Vertrauen durch neues Leitbild der Branche

Aktive vertrauensbildende Maßnahmen der Branche sind der beste Weg, um im Verhältnis Bank – Kunde die tiefe Verunsicherung der Kunden durch die Finanzmarktkrise zu überwinden und neues Vertrauen aufzubauen. Die Finanzbranche sollte daher erkannte Schwachstellen in der Anlageberatung selbst abstellen, ohne auf staatliche Vorgaben zu warten. Dies gilt für Vergütungssysteme für Berater, die einseitig am Umsatz oder der Produktmarge ausgerichtet sind, aber auch für Qualitätssicherungssysteme und Dokumentation. Ein neues Leitbild in der Anlageberatung ist gefordert.

2. Verbesserung der Finanzaufsicht

Das Vertrauen der Anleger muss auch durch eine bessere Finanzaufsicht gestärkt werden, die die Übernahme von Verantwortung beinhaltet. Zahlreiche Fälle von Aufsichtsversagen (u.a. Phoenix Kapitaldienst, Heros Geldtransporte) haben gezeigt, dass betrügerische Anlageberatung und Schneeballsysteme zu spät oder gar nicht erkannt wurden. Aufsichtsversagen ist Staatsversagen! Deshalb muss der Staat eine wirksame Aufsicht bereitstellen und bei Versagen

haften. Eine Ausweitung des Verbraucherinformationsgesetzes auf den Bereich der Finanzaufsicht ist geboten.

3. Funktionstüchtige Sicherungssysteme schaffen

Funktionierende Sicherungssysteme sind für das Vertrauen von Anlegern in das Funktionieren der Finanzmärkte unabdingbar. Nicht liquide bzw. zahlungsunfähige Sicherungssysteme gefährden dieses Vertrauen. Gleichzeitig stellen sie - wie im Fall der faktisch insolventen Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen - durch die Bedrohung neuer Marktteilnehmer mit Nachschusspflichten ein Marktzugangshindernis dar. Dieser Zustand ist nicht länger tragbar. Besser als Staatskredite an Sicherungseinrichtungen zu geben, wäre eine Reform, die alle Sicherungssysteme einbezieht und deren Träger nicht mit unzumutbaren Zahlungspflichten belastet.

4. Schlechte Beratung darf sich nicht lohnen

Schlechte Beratung und Verstöße gegen Verbraucherschützende Vorschriften dürfen sich nicht länger lohnen. Dann können sich die Anbieter mit den besten Produkten und der besten Beratungsqualität leichter am Markt durchsetzen. Dies setzt voraus, dass Schadensersatzansprüche bei Falschberatung für Geschädigte effektiv durchsetzbar sind. Die gegenwärtige Situation der Geschädigten ist unbefriedigend, da ihre Ansprüche rasch verjähren, oder der Geschädigte den Beratungsfehler mangels Unterlagen nicht nachweisen kann. Die Fälle der Lehman-Brothers Geschädigten zeigen dies deutlich.

Die Durchsetzbarkeit der Rechte im Schadensfall kann durch angemessene Verlängerung der Verjährungsfristen, durch Beweiserleichterungen, sowie außergerichtliche Streitschlichtungsverfahren verbessert werden.

Die systematische Aufzeichnung von telefonisch geführten Beratergesprächen wäre dabei allerdings keine Hilfe, sondern würde jede vertrauensvolle Kundenbeziehung belasten.

5. Anlegerschutzniveau für alle Finanzdienstleistungen stärker vereinheitlichen – Schutz gegen Risiken des grauen Kapitalmarkts ausbauen

Finanzanlagen erhalten zunehmend Ersatzfunktion für staatliche Leistungen im Alter. Daher ist ein Aufsichts- und Regulierungsvakuum im sog. grauen Kapitalmarkt nicht mehr hinnehmbar. Die erheblichen Unterschiede in der Regulierung von unterschiedlichen Finanzprodukten und Finanzvermittlern sind auf den Prüfstand zu stellen. Der Anlegerschutz gegen unseriöse Produkthanbieter und Falschberatung sollte prinzipiell unabhängig davon gewährleistet werden, welches Produkt oder welcher Vertriebsweg vorliegt. Daher sollten alle Optionen geprüft werden, die zu mehr Konsistenz und Einheitlichkeit im Anlegerschutz führen.

Anforderungen, die das Verhältnis Vermittler/Berater zum Kunden regulieren, sollten sich am konkreten Schutzbedürfnis orientieren. Je unabhängiger ein Vermittler von einem Produkthanbieter agiert und damit zum Anwalt des Kunden wird, desto geringer stellt sich das Schutzbedürfnis des Kunden vor einseitiger Beratung dar.

6. Einheitliche Mindestanforderungen an die Beraterqualifikation stellen

Die fachliche Qualität aller Berater und Vermittler muss unabhängig von der Art des Vertriebs gewährleistet sein, dies ist der Schlüssel zu besserer Beratung. Es sollte nicht länger hingenommen werden, dass der Vertrieb von komplexen Finanzprodukten in Teilbereichen des Marktes ohne jegliche Qualifikation möglich ist, der Verkauf von Brötchen aber nur mit Meisterbrief. Als Folge der hohen Komplexität von Versicherungs- oder Bankprodukten werden Entscheidungen des Kunden auch in Zukunft durch die Vertrauensbeziehung zum Berater oder Finanzvermittler geprägt bleiben. Daher sollte der Kunde ein Minimum an fachlicher Kompetenz des Beraters/Vermittlers auf Grundlage einer nachweisbaren Qualifikation erwarten können.

7. Freiwillige Gütesiegel für Finanzprodukte statt staatlicher Zulassung von Finanzprodukten

Anbieter, die Finanzprodukte für spezielle Anlagezwecke als geeignet, kennzeichnen und vertreiben, wecken im Anleger bestimmte Erwartungen zum Beispiel hinsichtlich der der Anlagesicherheit und Werterhaltung der investierten Mittel. Falsche Renditeversprechen können oft erst erkannt werden, wenn der Schaden bereits eingetreten ist. Daher sollten durch die Finanzbranche freiwillig Gütesiegel geschaffen werden, mit denen die Eignung von Finanzprodukten für bestimmte Anlagezwecke durch eine unabhängige private Prüfstelle zertifiziert werden kann. Vergleichbar mit der staatlichen Zertifizierung von Altersvorsorgeprodukten im Rahmen der sog. Riester-Rente könnten solche branchenweit abgestimmten privaten Gütesiegel zusätzliche Orientierung für den Verbraucher bieten.

Eine allumfassende Regulierung von Finanzprodukten oder die Einrichtung staatlicher Zulassungsbehörden ist der falsche Weg. Eine Bewertung von Finanzprodukten ohne Rücksicht auf die individuellen Ziele und die Situation des Kunden wäre kein Schutz sondern Bevormundung durch den Staat. Auch der Schutz vor schlechten Geschäften, die der Verbraucher in Kenntnis der Risiken bewusst eingeht, zählt nicht zu den Aufgaben des Staates.

8. Der mündige Anleger braucht ein Maximum an Transparenz

Nur Transparenz hinsichtlich aller Kosten und Risiken eines Produkts, sowie hinsichtlich der Unabhängigkeit des Beraters, verschafft dem mündigen Kunden eine Entscheidungsgrundlage, die es ihm auch ermöglicht, Produktvergleiche anzustellen. Für alle Bereiche der Finanzvermittlung müssen für die Information und Dokumentation des Anlegers Standards gelten, die Anleger befähigen, die

Art und Risiken der ihm angebotenen Finanzprodukte zu verstehen und auf dieser Grundlage seine Anlageentscheidung zu treffen. Auch Rückvergütungen, sog. kick backs, sind transparent zu machen. Regelungen des Versicherungsbereichs können teilweise Vorbildfunktion entfalten.

Mehr Bürokratie und Papier bei der Anlage- und Finanzberatung liegen dagegen nicht im Interesse des Kunden. Keinem Verbraucher kann eine Ausbildung zum Finanzexperten zugemutet werden, um eine Anlageentscheidung zu treffen.

9. Eigentümerrechte stärken

Eine Stärkung der Rechte von Aktionären ist auch eine Stärkung des Anlegerschutzes. Die Feststellung von Verantwortung in großen Aktiengesellschaften ist unter anderem deshalb erschwert, weil Aktionäre nicht einzelne Mitglieder der Organe, ob Aufsichtsrat oder Vorstand, verantwortlich machen können. Der Eigentümer kann derzeit nur das Unternehmen in seiner Gesamtheit für grobe Fahrlässigkeit des Vorstandes haftbar machen. Der Aufsichtsrat muss im Innenverhältnis seinen Vorstand wiederum in Regress nehmen. Die Praxis der deutschen Unternehmensverfassung verhindert dies derzeit.

Deshalb sollte der Vorschlag der Corporate Governance-Kommission geprüft werden, eine zivilrechtliche Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften für vorsätzliche oder grob fahrlässige Falschinformationen über die Gesellschaft vorzusehen. Um Missbräuche durch einzelne Aktionäre auszuschließen, kann die Ausübung der Klage an ein Quorum gebunden werden. Eine Übernahme des US-amerikanischen Sammelklagerechts sollte dabei nicht erfolgen. Vielmehr sollte eine Klagenbündelung durch Bestellung eines gemeinsamen Vertreters möglich sein.

10. Mehr Wettbewerb bei Ratings schaffen

Die Fehleinschätzungen der führenden US-amerikanischen Agenturen, die am Nadelöhr des Verbriefungsfadens sitzen, haben sich in einer Kette von Abhängigkeiten zu gewaltigen Fehlallokationen von Kapital multipliziert. Aufgrund fehlenden Wettbewerbs und einer fehlenden Ratingkultur in Europa wurden die Ratings des faktischen Duopols amerikanischer Ratingagenturen kritiklos übernommen. Konsequenz der Finanzmarktkrise darf jedoch nicht das Austrocknen der Finanzmärkte durch staatliche Verbote, Bürokratie oder überbordende Kontrolle sein. Vielmehr müssen die Marktmechanismen gestärkt werden, die für eine bessere Selektion und Evaluation sorgen.

Die Emittenten sollten verpflichtet werden, künftig für alle Finanzinstrumente sicherzustellen, dass sich Anleger anhand von mindestens zwei unabhängigen Ratings beim Kauf und Verkauf über die Anlage informieren können. Um Interessenkollisionen zu vermeiden, ist – wie bei Wirtschaftsprüfern – das Beratungsgeschäft vom Ratinggeschäft eigentumsrechtlich zu trennen.

Als besondere Leistung könnten Ratingagenturen auch die Prüfung eines Produkts mit dem Ziel anbieten, für den Anleger transparent zu machen, für wie wahrscheinlich es qualifizierte Analysten halten, dass sich die vom Emittenten geweckten Erwartungen erfüllen.

Ratings sind durch qualifizierte Analysten anerkannter Ratingagenturen zu erteilen. Über die Anerkennung entscheidet die Finanzdienstleistungsaufsicht. Zu den Kriterien der Anerkennung von Ratingagenturen müssen Glaubwürdigkeit, Unabhängigkeit, Transparenz, Zugänglichkeit und der Nachweis ausreichender Ressourcen und qualifizierter Analysten gehören. Gleichzeitig muss eine Haftungsregelung für Ratingagenturen geschaffen werden.

11. Unabhängige Beratung im Markt stärken

Noch immer bestehen für die unabhängige Honorarberatung regulatorische Hemmnisse, die ein größeres Angebot solcher Leistungen im Markt behindern. Dies ist nicht nachvollziehbar, da gerade bei der Honorarberatung die produktunabhängige Beratung im Vordergrund steht. Durch Abschaffung des Provisionsabgabeverbots und durch Zulassung von Honorarberatung, auch für provisionsfinanzierte Vertriebe, könnten die Bedingungen für die Honorarberatung im Markt verbessert werden.

12. Verbesserung der Verbraucherbildung fördern

Als Folge der Vertrauenskrise hat sich der Beratungsbedarf durch unabhängige Stellen wie den Verbraucherzentralen der Länder enorm erhöht. Dieser gestiegenen Nachfrage sollt durch eine stärkere finanzielle Unterstützung der Verbraucherzentralen Rechnung getragen werden, die insbesondere den Ausbau der Beraterkapazitäten längerfristig möglich macht. Ferner muss die Allgemeinbildung in Sachen Geld und Finanzen verbessert werden und sollte bereits in der Schule beginnen.

Die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag fordert daher eine Strategie zur Stärkung der Verbraucherrechte im Finanzmarkt, die auf den folgenden 12 Thesen aufbaut:

- Es liegt im Interesse der Banken, aktiv daran mitzuwirken, dass die Verbraucher ihr Vertrauen in die Finanzbranche zurückgewinnen. Dazu kann ein neues Leitbild beitragen, das die Anlageberatung einschließlich der Anreizsysteme stärker an den Bedürfnissen des Verbrauchers ausrichtet und auf konsequente Qualitätssicherung setzt.
- Die staatliche Finanzaufsicht muss effektiver werden, bei Aufsichtsversagen haften und dem Verbraucher zur besseren Information verpflichtet werden.
- Im gesamten Bereich der Finanzunternehmen, einschließlich des Problembereichs der Wertpapierhandelsunternehmen, müssen funktionstüchtige Sicherungssysteme dem Anleger einen Mindestschutz geben.
- Schlechte Beratung darf sich nicht länger lohnen – die Rechtsdurchsetzung bei Falschberatung ist daher auszubauen.

- Der gegenwärtig stark uneinheitliche Rechtsrahmen für die Finanzvermittlung ist zum besseren Schutz des Anlegers neu zu ordnen.
- An die Qualifikation der Berater und Vermittler sind unabhängig vom Produkt oder Vertriebsweg einheitliche Standards zu stellen.
- Freiwillige Gütesiegel für Finanzprodukte sind die bessere Alternative zu einer staatlichen Produktprüfung.
- Nur Transparenz hinsichtlich der Kosten und der Risiken des verkauften Finanzprodukts sowie der Unabhängigkeit des Beraters macht den Anleger zum mündigen Verbraucher.
- Die Rechte von Aktionären sollten durch eine Außenhaftung der Aufsichtsorgane gestärkt werden.
- Bei Ratingagenturen brauchen wir mehr Wettbewerb - zusätzliche Dienstleistungen der Ratingagenturen im Bereich der Produktbewertung könnten die Risikotransparenz für Verbraucher erhöhen.
- Markthemmnisse für unabhängige Beratung auf Honorarbasis sollten beseitigt werden.
- Die Beratungsaktivitäten der Verbraucherzentralen sollten im Finanzmarktbereich ausgebaut und langfristig finanziell abgesichert werden.