

VERBRAUCHER:INNEN WIRKSAM VOR FALSCHBERATUNG SCHÜTZEN

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Zweites Zukunftsfinanzierungsgesetzes

13. September 2024

VERBRAUCHERRELEVANZ

Finanzprodukte sind Vertrauensgüter. Für die allermeisten Verbraucher:innen ist es auch mit hohem zeitlichen Aufwand nicht möglich, Preis, Leistung und individuelle Eignung von Finanzprodukten sicher zu bewerten. Sie sind ganz überwiegend auf Beratung angewiesen.

Ziel der Beratung in Banken, Sparkassen und Finanzvertrieben ist der Verkauf von Produkten. Gerade im Wertpapier- und Versicherungsvertrieb erhalten die Vermittler:innen - beziehungsweise die Institute, für die sie arbeiten - Provisionen für den Verkauf der Produkte. Neben dem daraus resultierenden Anreiz, Verbraucher:innen stets zum Produktabschluss zu drängen, machen die Provisionen die Produkte teuer. Banken und Sparkassen vertreiben daneben Produkte im sogenannten Festpreisgeschäft. Die aus diesem Vertrieb resultierenden wirtschaftlichen Interessen der Anbieter führen ebenso dazu, dass Verbraucher:innen nicht bedarfsgerecht beraten werden.

Die Verbraucherzentralen beobachten in ihren Beratungen über viele Jahre, dass Verbraucher:innen vielfach nicht bedarfsgerecht beraten werden.¹ Häufig sind die verkauften Produkte zu teuer und damit unrentierlich. Die Stiftung Warentest leitet dies wie folgt her: „*Grobe Beratungsfehler im Test sind vermutlich nur selten auf das Unvermögen der Berater zurückzuführen, sondern eher auf provisionsgetriebene Verkaufsvorgaben der Institute. Obwohl der Kundenstatus und die Risikoeinstufung des Kunden fast durchweg gut gelang, führte das nicht automatisch zu passenden Produktvorschlägen.*“² Auch das letzte Mystery Shopping der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) offenbarte Defizite in der Anlageberatung.³

¹ beispielhaft: Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, Warum Provisionen in der Finanzberatung ein Problem sind, <https://www.verbraucherzentrale-bawue.de/wissen/geld-versicherungen/altersvorsorge/warum-provisionen-in-der-finanzberatung-ein-problem-sind-84208>, abgerufen am 28.08.2024.

² Finanztest, Drei Banken beraten gut, https://www.test.de/filestore/4965740_f201602032.pdf?path=/protected/66/71/7cfb194a-813b-4aed-8e40-43d6ad37d8bf-protected-file.pdf&key=147DF14E16C4D826FA644EF2273FC394457B79B3, abgerufen am 04.07.2023, S. 32.

³ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFinJournal, „Mystery Shopping: BaFin teste Anlageberatung“, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2023/fa_bj_2307_mystery_shopping.html, abgerufen am 06.09.2024.

Die Studie „Die Auswirkungen von Provisionsverboten auf das Vermögen der Haushalte: Erkenntnisse aus OECD-Ländern“ bemisst allein den Renditeverlust durch Provisionen auf 1,7 Prozent jedes Jahr.⁴

ZUSAMMENFASSUNG

Ziel dieses Gesetzentwurfs soll es sein, die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Finanzstandortes Deutschland weiter zu stärken und insbesondere die Finanzierungsoptionen für junge, dynamische Unternehmen zu verbessern. Damit soll ein wesentlicher Beitrag zur Dynamisierung der Wirtschaft und zur Mobilisierung privaten Wachstums- und Innovationskapitals geleistet werden. Dies soll positive Impulse für die Mobilisierung privater Finanzmittel und das Wachstum der deutschen Wirtschaft setzen.

Um Verbraucher:innen als Investor:innen zu gewinnen, ist das Vertrauen in die Kapitalmärkte die entscheidende Voraussetzung. Nach der Finanzmarktkrise aus den Jahren 2007 und 2008 gaben die G-20-Staaten mit dem Ansatz „Kein Markt, kein Anbieter, kein Produkt ohne Aufsicht!“⁵ dieses Signal an die Verbraucher:innen. Auf nationaler Ebene wurden viele Maßnahmen ergriffen, um den Schutz der Verbraucher:innen zu verbessern. Dazu zählte auch das Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz.⁶ Insbesondere beim Schutz von Privatanleger:innen vor Falschberatung wurden zum einen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zusätzliche Möglichkeiten eingeräumt, um Verstöße gegen die Gebote der anlegergerechten Beratung und der Offenlegung von Provisionen als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden. Zum anderen werden Berater, Verantwortliche für Vertriebsvorgaben und die sogenannte Compliance-Funktion bei der BaFin registriert. Bei Verstößen gegen anlegerschützende Vorschriften soll die BaFin als Sanktion gegen die Institute verhängen können, dass einzelne Personen für einen bestimmten Zeitraum nicht mehr in der Beratung eingesetzt werden dürfen.⁷

Das Mitarbeiter- und Beschwerderegister (MBR) soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Entlastung der Institute und der Verwaltung aufgehoben werden. In Anbetracht des steigenden Volumens im Zertifikatevertrieb und den zunehmenden Fällen von Falschberatung⁸, die an die Zeit der Finanzmarktkrise erinnert, ist dies das falsche Signal in Richtung Banken und Sparkassen. Gerade jetzt braucht die BaFin den kompletten Instrumentenkasten für ihr aufsichtsrechtliches Handeln. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) lehnt deshalb die Streichung des Mitarbeiter- und Beschwerderegisters ab.

⁴ Näheres in: Prof. Dr. Steffen Sebastian, Die Auswirkungen von Provisionsverboten auf das Vermögen der Haushalte: Erkenntnisse aus OECD-Ländern, https://www.dropbox.com/s/orlg0u6q01I4s21/Sebastian-Noth-Grafe_Commission-Ban.pdf?dl=0, abgerufen am 16.02.2024.

⁵ “We pledge to strengthen our regulatory regimes, prudential oversight, and risk management, and ensure that all financial markets, products and participants are regulated or subject to oversight, as appropriate to their circumstances.” G20 Summits, Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>, abgerufen am 30.08.2024.

⁶ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011 Teil I Nr. 14, https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Anlegerschutz/bgbl.pdf.jsessionid=3399D953182213D0F99B0B94AE97732A.internet002?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 30.08.2024, S. 538 ff.

⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/3628, Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/036/1703628.pdf>, abgerufen am 02.09.2024, S. 1 f.

⁸ konkrete Beispiele finden sich in Fundstellen der FN 13 und 15.

MITARBEITER- UND BESCHWERDEREGISTER ALS MARKTSENSOR ERHALTEN

Mit dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz wurde ein MBR für den Vertrieb von Finanzinstrumenten in Banken und Sparkassen eingeführt. Sinn und Zweck dieser Vorschrift waren zwei Aspekte: Zum einem sollte die Vorschrift dafür sorgen, dass Wertpapierdienstleistungsunternehmen nur geeignete Mitarbeiter:innen einsetzen. Dabei sollte die aktive Registrierung disziplinierend auf die Wertpapierdienstleistungsunternehmen wirken, indem sie ihnen die Bedeutung der Mitarbeiterauswahl und ihre Verantwortung hierfür vor Augen führt.⁹ Zum anderen sollte die Pflicht, der BaFin Beschwerden anzuzeigen, einen Überblick der Schwerpunkte der im Zusammenhang mit der Anlageberatung erhobenen Beschwerden und eine zielgerichtete Überprüfung hinsichtlich potenzieller Missstände im Rahmen einer risikoorientierten Aufsicht ermöglichen.¹⁰

Gerade dem Beschwerderegister kommt eine besondere Bedeutung zu. Mit dem Register und der Aufforderung an die Institute, alle Beschwerden melden zu müssen können „lokale“ oder „regionale“ Problemhäufungen erkannt werden.¹¹ Dies ermöglicht Rückschlüsse auf die Zweigstelle, Zweigniederlassung oder Organisationseinheit und damit auf die zuständigen Vertriebsbeauftragten:innen und dient als Grundlage für weitere aufsichtliche Ermittlungen.¹² Seitens der BaFin werden Verbraucherbeschwerden stets als hilfreiche Informationsquelle dargestellt.¹³

Die beiden vorstehend beschriebenen Funktionen sind für den vzbv von besonderer Bedeutung. Eine zentrale Prämisse in der Vertriebsregulierung der letzten Jahre war und ist, dass nur qualifiziertes Personal den spezifischen Produktvertrieb durchführt. Dabei besteht im Bankenvertrieb die Besonderheit, dass das Unternehmen der Erlaubnisinhaber ist und unter Umständen mit einer Vielzahl von angestellten Mitarbeiter:innen die Kundenbetreuung durchführt. Hier besteht die Gefahr, dass alle alles machen, was der Intention einer Spezialisierung auf die spezifischen Besonderheiten des Vertriebs von Finanzinstrumenten zuwiderläuft. Zudem wäre es möglich, dass bei personellen Engpässen in den Filialen „aus der Not heraus“ nicht qualifizierte Mitarbeiter:innen die Anlageberatung durchführen. Daher sorgen das Mitarbeiterregister und die Pflicht zur Meldung der konkreten Mitarbeiter:innen nicht nur für Transparenz, sondern haben auch eine zusätzliche Warnfunktion, sich an die gesetzlichen Regelungen zu halten und nur die registrierten Mitarbeiter:innen einzusetzen. Mit der Abschaffung des Mitarbeiterregisters würde diese Funktion komplett verloren gehen.

Hinsichtlich des Beschwerderegisters ist darauf hinzuweisen, dass eine „zielgerichtete Überprüfung hinsichtlich potenzieller Missstände im Rahmen einer risikoorientierten Aufsicht“¹⁴ in der Praxis anlassbezogen erfolgt. Dafür ist die BaFin auf

⁹ Deutscher Bundestag, ebenda, S. 22.

¹⁰ Deutscher Bundestag, ebenda.

¹¹ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ausschussdrucksache 17(10)389, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts - Übersicht Formulierungshilfen, Umdruck Nr. 4, S. 3.

¹² Deutscher Bundestag, ebenda.

¹³ bezogen auf Verbraucherbeschwerden nach § 4d Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFinJournal, „Beschwerden sind für uns ein wichtiger Indikator“, https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2024/fa_bj_2404_Interview_Bock_Beschwerdestatistik_2023.html, abgerufen am 06.09.2024.

¹⁴ Deutscher Bundestag, ebenda, S. 22f.

Erkenntnisquellen angewiesen. Eine wesentliche Quelle für ein solches aufsichtsrechtliches Handeln sind Beschwerden von Verbraucher:innen. Solche Beschwerden können an das beaufsichtigte Unternehmen aber auch direkt an die BaFin adressiert werden. Das Formulieren einer Beschwerde stellt für Verbraucher:innen bereits jetzt einen erheblichen Aufwand dar. Angesichts dessen müssen möglichst viele Beschwerdewege offen gehalten und Hürden nicht weiter erhöht werden. Geht es um eine zielgerichtete Überprüfung der Anbieter, kann es nicht auf die schiere Anzahl der Beschwerden ankommen, sondern um konkrete Anhaltspunkte für eine aufsichtsrechtliche Kontrolle. Würde das Beschwerderegister abgeschafft, würde die Aufsicht einen wichtigen Sensor in den Markt verlieren.

Dass beide Instrumente notwendig sind, zeigen die neuesten Entwicklungen im Vertrieb von Zertifikaten. Laut Medienberichten haben allein Sparkassen im Jahr 2023 Wertpapiere und Anleihen im Wert von 51 Milliarden Euro vertrieben.¹⁵ Allein im ersten Halbjahr 2023 wurden von den Sparkassen Zertifikate im Wert von 9 Milliarden Euro abgesetzt.¹⁶ Der Präsident der BaFin spricht in diesem Zusammenhang von einer „Zertifikate-Offensive“.¹⁷ Was diese Art der Offensive für die Kund:innen bedeutet, wird im Fall einer 86-Jährigen beschrieben: Banken verkaufen Senioren Zertifikate als sichere Geldanlage.¹⁸ Dies alles erinnert fatal an die große Zeit des Zertifikatevertriebs vor der Finanzmarktkrise. Das Marktvolumen legt zu und liegt auf dem Niveau von 2011.¹⁹ Zudem häufen sich die Medienberichte über zweifelhafte Verkaufspraktiken. Die Begründung zur Einführung der nun abzuschaffenden Vorschrift ist so aktuell wie im Jahr 2011: „Vielmehr droht sich in der öffentlichen Diskussion der Eindruck zu verfestigen, dass die Beratungsleistung der Institute wesentlich durch Vertriebsvorgaben und Provisionsinteressen beeinflusst wird und Kundeninteressen nur eine untergeordnete Rolle spielen.“²⁰

In dieser Situation müsste es also vielmehr darum gehen, den aufsichtsrechtlichen Druck zu erhöhen, um Falschberatungen einzudämmen und dabei auf sämtliche Instrumentarien zurückzugreifen. Stattdessen möchte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) das Verbraucherschutzniveau absenken. So schafft man kein Vertrauen in den Kapitalmarkt.

DER VZBV FORDERT:

Das Mitarbeiter- und Beschwerderegister muss erhalten bleiben. Die Streichung der entsprechenden Vorschriften in § 87 WpHG-E ist zurückzunehmen.

¹⁵ Handelsblatt, Finanzaufsicht prüft massenhaften Verkauf von Zertifikaten, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/bafin-finanzaufsicht-prueft-massenhaften-verkauf-von-zertifikaten-02/100037228.html>, abgerufen am 30.08.2024.

¹⁶ Focus online, Sparkasse verkauft 90-Jähriger Anleihe bis 2041 – jetzt verliert sie massiv Geld, https://www.focus.de/finanzen/boerse/geldanlage/volumen-so-hoch-wie-in-der-finanzkrise-sparkassen-drehen-kunden-wieder-zertifikate-an-so-schuetzen-sie-sich-davor_id_259570383.html, abgerufen am 04.09.2024.

¹⁷ Handelsblatt, ebenda.

¹⁸ vgl. Capital, Dani Parthum Skandalös: Banken verkaufen Senioren Zertifikate als sichere Geldanlage, <https://www.capital.de/geld-versicherungen/skandaloes--banken-verkaufen-senioren-zertifikate-als-sichere-geldanlage-35019622.html>, abgerufen am 30.08.2024

mit einer weiteren Fallbeschreibung: Focus online, ebenda.

¹⁹ Focus online, ebenda.

²⁰ Bundestag, ebenda, S. 1.

Kontakt

*Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.*

Team Finanzmarkt

Finanzen@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

*Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und
im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden
Einträge [hier](#) und [hier](#).*