



Verband Unabhängiger  
Finanzdienstleistungs-  
Unternehmen in Europa e.V.

VOTUM e.V. – Glockengießerwall 2 – 20095 Hamburg

Deutscher Bundestag-Ausschuss für Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz -  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

vorab per Telefax: 030 227 / 36 022

Hauptgeschäftsstelle Hamburg

Glockengießerwall 2 (Wallhof)  
20095 Hamburg

Telefon: 040 – 69 65 08 - 10

Telefax: 040 – 69 65 08 - 88

E-Mail: [info@votum-verband.de](mailto:info@votum-verband.de)

Website: [www.votum-verband.de](http://www.votum-verband.de)

Hamburg, 27. Januar 2009

## Anhörung zum Thema „Verbraucherschutz und Finanzmärkte“ am 28.01.2009

### Stellungnahme des Verband Unabhängiger Finanzdienstleistungs- Unternehmen in Europa e.V. VOTUM

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der VOTUM Verband ist die Interessenvertretung der europaweit tätigen Finanzdienstleistungsunternehmen. Zu den VOTUM Mitgliedern zählen neben den Marktführern der unabhängigen Allfinanzunternehmen in Deutschland auch die maßgeblichen Produktgebergesellschaften für die unabhängige Versicherungs- und Anlageberatung. Durch die Mitgliedschaft von Vertrieben, Versicherern, Investmentfondsgesellschaften, Initiatoren und Fondsbanken vertritt VOTUM die gesamte Marktbreite der Finanzdienstleistungswirtschaft. Der Verband hat sich - neben seiner Größe insbesondere durch seine Fachkompetenz - zu der Interessenvertretung der unabhängigen Vertriebsunternehmen und ihrer Produktpartner entwickelt. Die Mitgliedsunternehmen von VOTUM repräsentieren ca. 80.000 Finanzdienstleister.

Mit Bedauern haben wir zur Kenntnis genommen, dass Sie zum Thema „Verbraucherschutz und Finanzmärkte“ nur eine der Bedeutung des Themas nicht angemessene Zahl von Sachverständigen zur Anhörung eingeladen haben. Wir würden es begrüßen, wenn diese Thematik in einem breiten Kreis von Sachverständigen und Branchenvertretern erörtert würde. Nur so kann verhindert werden, dass die aufgeworfenen Fragestellungen unter einem einseitigen Blickwinkel betrachtet werden.

Da wir erst aufgrund der Pressemitteilung vom 21.01.09 Kenntnis von dem umfassenden Fragebogen erhalten haben, sind wir gezwungen, uns auf die Beantwortung der maßgeblichen Fragen des Fragenkatalogs zu beschränken. Um hier eine geordnete Darstellung in einem logischen Zusammenhang zu ermöglichen, erlauben Sie uns bitte eine geschlossene Darstellung, in der wir auf den Bezug zu den Fragestellungen verweisen.

## Ursachen der Krise

*(Antwort auf die Fragen 23, 24, 27, 33, 34, 39 und 53)*

Die aktuelle Finanzmarktkrise ist ein Beispiel dafür, dass es - bis auf wenige Ausnahmen - nicht an einer ausreichenden gesetzlichen Regulierung der Finanzmärkte mangelt, sondern vielmehr an einer ausreichenden Kontrolle und Durchsetzung der Anwendung der bestehenden Regulierungen.

Die Finanzmarktkrise wurde durch das fehlerhafte und leichtfertige Marktverhalten der Banken ausgelöst und durch das Versagen der Bankenaufsicht unterstützt. Das maßgebliche Fundament des Verbraucherschutzes ist eine funktionierende Marktaufsicht. Der Verbraucher muss sich darauf verlassen können, dass der Staat die ihm gegenüber abgegebenen Versprechen tatsächlich einhält.

Wenn gegenüber dem Verbraucher der Eindruck erweckt wird, dass er sich im Finanzmarkt in ein Umfeld begibt, in dem Regeln gelten, auf deren Einhaltung er sich grundsätzlich verlassen kann, ähnlich wie bei der Teilnahme am Straßenverkehr, ist es das Schlimmste, was passieren kann, wenn der Verbraucher erfahren muss, dass diese versprochene Aufsicht tatsächlich nicht funktioniert. Wenn Menschen darauf vertrauen, dass der Staat sie schützt und der Staat dabei versagt, ist dies ein weitaus größeres Problem, als wenn es im Einzelfall zu einer Falschberatung des Verbrauchers kommt.

Die dadurch entstehende Vertrauenskrise wird um so größer, wenn der Verbraucher erkennen muss, dass der Staat in der aktuellen Krise den Verantwortlichen für diese Situation helfend zur Seite tritt, weil er aus übergeordnetem volkswirtschaftlichen Interesse quasi gezwungen ist, die Täter zu stützen, während der Verbraucher als Opfer häufig seinem Einzelschicksal überlassen wird. Ein Beispiel dafür ist, dass in der aktuellen Diskussion um die Gründung einer sogenannten „Bad-Bank“, die dazu dienen soll, den Banken ihre nunmehr als toxisch bezeichneten Wertpapiere abzunehmen, gänzlich in Vergessenheit

gerät, dass die Banken die gleichen Wertpapiere auch an Kunden weitergereicht haben. Es ist daher verwunderlich, dass zur Zeit ausschließlich darüber diskutiert wird, den Banken diese Wertpapiere abzunehmen, an eine Befreiung der Verbraucher von diesen für sie ungeeigneten Kapitalanlagen jedoch nicht gedacht wird.

Eine der maßgeblichen Forderungen für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes auf den Finanzmärkten ist es daher, sicherzustellen, dass die BaFin ihre Aufsichtspflichten tatsächlich in dem vom Verbraucher erwarteten Umfang erfüllt. Es ist dringend davon abzuraten, der BaFin weitere Aufgaben zu übertragen, bevor sie nicht nachgewiesen hat, dass sie ihren bereits bestehenden Aufgaben gewachsen ist.

Die aktuelle Finanzkrise zeigt das Gegenteil. Sie wurde durch den angeblich überwachten Bankensektor ausgelöst. Die freien, von Banken unabhängigen Versicherungs- und Kapitalanlagevermittler sind weder Verursacher der Krise noch haben sie zur ihrer Verschärfung beigetragen. Problematische Produkte wie etwa Lehmann-Zertifikate wurden ausschließlich durch Banken vermittelt. Der Betrugsfall des Wertpapierdienstleisters Phönix betrifft ebenfalls ausschließlich überwachte Finanzdienstleistungsinstitute. Die sogenannten „Schrottimmobilien“ wurden durch Banken finanziert und vertrieben. Diese Liste kann fortgeführt werden.

## **Regulierung der Vermittlung von Kapitalanlagen**

*(Antwort auf die Fragen 8, 10, 17, 19, 20, 52 und 55)*

Der VOTUM Verband unterstützt eine maßvolle gesetzliche Regulierung für den Bereich der bankenunabhängigen Anlagevermittlung. Diese Regulierung sollte nicht von einem hektischen Aktivismus durch die aktuelle Krise getrieben sein, da - wie dargestellt - kein Zusammenhang mit dieser Krise besteht. Die bankenunabhängigen Anlagevermittler agieren bereits heute nicht in einem rechtsfreien Raum. Die Rechtsprechung hat durch eine Vielzahl von obergerichtlichen Urteilen einen ausdifferenzierten Pflichtenkatalog für die anlage- und anlegergerechte Beratung geschaffen. Zur Vermeidung einer im Gegensatz zum Bankenvertrieb zumeist persönlichen Haftung, ist jeder Vermittler gezwungen, diese von der Rechtsprechung entwickelten Vertragspflichten zu erfüllen. Eine gesetzliche Regulierung würde hier sowohl Verbrauchern wie auch Vermittlern Rechtssicherheit verschaffen. Die Mitglieder des VOTUM Verbandes haben sich darüber hinaus im Rahmen einer

Selbstverpflichtung einer Vielzahl von verbraucher-schützenden Regularien unterworfen, die sich bewährt haben und daher als Grundlagen einer gesetzlichen Vorgabe dienen können. Ziel der gesetzlichen Regulierung muss eine Stärkung des Bereichs der bankenunabhängigen Beratung sein. Nur durch den Wettbewerb zweier von einander grundsätzlich getrennter Marktbereiche kann ein ständiges Streben nach einer Verbesserung der verbraucherorientierten Beratung sichergestellt werden.

- **Versicherungsvermittlerrecht als Leitbild**

*(Antwort auf die Fragen 8 und 15)*

Es sollte eine einheitliche Regulierung für den Bereich der Banken unabhängigen Vermittlung von Kapitalanlageprodukten wie Investmentfonds und geschlossenen Fonds erfolgen. Als geeignete Orientierung für eine gesetzliche Grundlage kann hier das neu geschaffene Versicherungsvermittlerrecht dienen. Basierend auf dieser gesetzlichen Vorlage sind Berufszugangs- und Berufsausübungsvorschriften für freie Vermittler zu schaffen.

- **Berufszugangsschranken**

*(Antwort auf die Frage 20)*

Der Berufszugang sollte entsprechend des § 34 d GewO nur Personen ermöglicht werden, die über einen einwandfreien Leumund, eine nachgewiesene Qualifikation und eine Berufshaftpflichtversicherung verfügen. Nur dann sollte die Aufnahme in ein obligatorisches öffentliches Register erfolgen welches durch die IHK'n geführt wird. Hierbei sollte eine Erweiterung des bereits bestehenden Versicherungsvermittlerregisters erwogen werden.

In diesem Zusammenhang sollten endlich einheitliche Qualifikationsvoraussetzungen für den Zugang zum Versicherungsvermittlerregister durchgesetzt werden. Sämtliche Ausnahmeregelungen für sogenannte Ausschließlichkeitsvermittler sind zu streichen. Es kann nicht weiter geduldet werden, dass diese Einfirmenvermittler ohne jede Überprüfung unmittelbar durch das sie beschäftigende Versicherungsunternehmen in das Register eingetragen werden können. Hier wird dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet und es kommt zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der verbraucherorientierten Makler und

Mehrfachagenten. Die BaFin ist auch in diesem Bereich nicht in der Lage, ihren Überwachungsauftrag zu erfüllen. Für die derzeitige Ungleichbehandlung bestehen keine sachlich objektiven Gründe.

Je nachdem in welchen Bereichen der Vermittler seine Tätigkeit ausüben möchte, sollte eine Segmentierung des Registers in die Bereiche Versicherungen, Investmentfonds, geschlossenen Fonds, Immobilien und Kredite erfolgen. Für jedes Segment sind die entsprechenden Qualifikationsanforderungen zu erfüllen.

- **Berufsausübungsregeln**

*(Antwort auf die Fragen 11 und 52)*

Für die Berufsausübung sind zwingende Vorgaben für die Kundenexploration (Risikoneigung, Anlageerfahrung, Anlagedauer etc.) und die Dokumentation der Vermittlung festzulegen. Hierbei sollte ein möglicher Verzicht des Kunden auf Beratung und Dokumentation nur als Ausnahme zugelassen werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass trotz der entgegenstehenden gesetzlichen Vorgaben im Bankenbereich auch bei komplexen Produkten, wie etwa Zertifikaten, sogenannte Execution-Only-Geschäfte durchgeführt werden. Es wird hierbei behauptet, dass die Anlageprodukte ausdrücklich auf Kundenwunsch geordert werden, um einer möglichen Beratungshaftung zu entgehen. Diese unlautere Art der Vertragsabwicklung erfolgt auch bei Produkten, die dem Kunden, ohne dass sie ihm von der Bank vorgeschlagen würden, gar nicht bekannt sein können.

- **Beweislastumkehr**

*(Antwort auf die Fragen 12, 15, 46 und 47)*

Eine Umkehr der Beweislast, wie sie häufig ohne Kenntnis der Bedeutung und der diesbezüglich bereits bestehenden Rechtsprechung pauschal gefordert wird, muss von VOTUM als systemwidrig abgelehnt werden. Auch für andere beratende Berufe, wie etwa Rechtsanwälte oder Steuerberater, gilt keine generelle Beweislastumkehr. Durch eine solche Sonderregelung für Anlageberater entsteht der unerträgliche Zustand einer kollektiven Vorverurteilung und quasi Kriminalisierung einer gesamten Berufsgruppe. Der daraus

abgeleitet Rechtssatz „Wer nicht nachweist, das er unschuldig ist, ist schuldig!“ stellt das Rechtssystem infrage. Die Rechtsprechung hat in begründeten Ausnahmefällen, insbesondere bei Kausalitätsfragen, eine Beweislastumkehr entwickelt. Diese gilt, was häufig nicht beachtet wird, bereits heute schon im Bereich der Anlageberatung und –vermittlung. Sofern dem Anlageberater eine Pflichtverletzung im Rahmen des Beratungsvertrages begründeterweise vorgeworfen werden kann, gilt der Grundsatz der „Vermutung des aufklärungsrichtigen Verhaltens“, d. h., der Kunde muss lediglich behaupten, dass er bei pflichtgemäßem Verhalten von einer Anlage abgesehen hätte. Der Berater ist dann schadenersatzpflichtig, sofern ihm nicht der nahezu unmögliche Kausalitätsgegenbeweis gelingt, das bedeutet, zu beweisen, dass der Kunde die gleiche Anlage auch dann vorgenommen hätte, wenn der Berater keine Pflicht verletzt hätte.

Sofern eine verpflichtende Beratungsdokumentation gesetzlich vorgeschrieben wird, ist eine weitergehende Beweislastumkehr ohnehin entbehrlich. Hier könnte lediglich für den Fall, dass eine Pflichtdokumentation nicht vorgelegt werden kann, eine Ausnahmeregelung erwogen werden.

#### - **Verjährungsanpassung**

*(Antwort auf die Fragen 13 und 48)*

Der VOTUM Verband begrüßt ausdrücklich eine Abschaffung der Verjährungs-Sonderregelung des § 37a WpHG. Die Verjährungsregelung im Bereich der Anlageberatung und –vermittlung sollte für alle Bereiche an die Regeln des BGB angepasst werden. Für die bankenunabhängigen Anlageberater- und Vermittler haben schon immer die verbraucherfreundlichen Verjährungsregelungen des BGB gegolten. Nur den Banken war es möglich, sich auf die kurze Verjährungsfrist von drei Jahren nach dem Zeitpunkt der Vermittlung zu berufen. Diese durch nichts begründete Ungleichbehandlung gilt es abzuschaffen.

- **Kostentransparenz**

*(Antwort auf die Fragen 4, 5, 6 und 7)*

Der VOTUM Verband begrüßt eine Kostentransparenz bei Anlageprodukten. Hierbei muss beachtet werden, dass diese entgegen einem häufig geäußerten Vorurteil bereits heute im erheblichen Maße gegeben ist. Der Verbraucher hat bereits heute die Möglichkeit, sich bei Versicherungen, Investmentfondsanlagen, geschlossenen Fondsbeteiligungen und Krediten über die Kostenstruktur konkret zu informieren. Im Kapitalanlagebereich herrscht ein Transparenzgrad, der dem Verbraucher in keinem anderen Produktbereich durch die Anbieter geboten wird. Es besteht hier die Gefahr, dass durch eine einseitige Überbetonung der Kostenfrage die tatsächlich maßgeblichen Kriterien einer Altersvorsorge oder Kapitalanlage wie etwa Leistungsumfang, Rendite, Sicherheit oder Leistungsverhalten in den Hintergrund gedrängt werden. Wie auch auf anderen Märkten ist das billigste Produkt keineswegs immer das Beste. Was nutzt dem Kunden eine Vorsorgeabsicherung bspw. gegen Berufsunfähigkeit, wenn der Versicherer jeden Leistungsfall erst bei gerichtlicher Verurteilung anerkennt? Für den Bereich der Kapitalanlage sollte nach einem einheitlichen Verfahren ein Kostenausweis nach der Reduction-in-Yield Methode erfolgen.

Die Frage der konkreten Vergütungshöhe des einzelnen Vermittlers ist für die Beurteilung des Produkts ohne jede Relevanz, da sie dem Kunden nur eine unbedeutende Teilinformation liefert.

- **Provisionsgestützte Vergütung**

*(Antwort auf die Fragen 14, 18 und 51)*

Die generelle Verurteilung einer provisionsgestützten Vergütung von Versicherungs- und Anlagevermittlern ist unbegründet. Wenn man Kunden vor die Wahl stellt, eine Altersvorsorgeberatung gegen eine Honorarrechnung zu erhalten oder aber diese Beratung zunächst unentgeltlich zu erhalten und erst bei Entscheidung für ein Produkt die Beratungskosten mit den Produktkosten abzugelten, wählt die überwiegende Zahl der Kunden die zweite Variante, wenn die Kosten dargelegt werden.

Für einen freien selbständigen Berater ist der langfristige Aufbau eines zufriedenen Kundenbestandes das Ziel seiner unternehmerischen Tätigkeit. Er kann daher, um dauerhaft

erfolgreich zu sein, nicht auf einen kurzfristigen Vermittlungserfolg mit einmalig hoher Provision setzen, der die Interessen seines Kunden nicht berücksichtigt. Dies gefährdet nicht nur die eine Kundenbeziehung, sondern auch sein gesamtes berufliches Ansehen im Kundenkreis, und er verliert seinen Kunden als Empfehlungsgeber. Ein solches, von kurzfristigen Zielen gesteuertes Verhalten, kann sich gerade der selbständige Berater nicht leisten.

Es wird im Übrigen nicht berücksichtigt, dass bspw. im Versicherungsbereich die Provision bei Altersvorsorgeprodukten erst nach Ablauf eine Produkthaltedauer von fünf Jahren im vollen Umfang verdient ist. Sollte der Vermittler hier einen Vertrag vermitteln, der seinen Kunden etwa aufgrund seiner Prämienhöhe von Beginn an überfordert und daher kurzfristig gekündigt wird, verliert der Vermittler seinen Provisionsanspruch in Gänze. Die Auswahl eines geeigneten Vertrages ist daher im wohlverstandenen Eigeninteresse des Vermittlers.

Die finanzielle Absicherung im Alter ist immer noch kein Produktbereich, bei dem der Verbraucher durch eigene Konsumbedürfnisse von einem Beschaffungswunsch getrieben ist, wie etwa bei Heimelektronik oder dem Autokauf. Der Verbraucher muss hier durch den Vermittler tatsächlich zum Konsumverzicht im Interesse einer Altersvorsorge überzeugt werden. Dass der Vermittler hier seine Vergütung erst erhält, wenn der Kunde ein Produkt wählt und auch über einen längeren Zeitraum seine Ansparraten einzahlt, ist vor diesem Hintergrund auch als volkswirtschaftlicher Vorteil gegenüber einer Honorarberatung zu begrüßen, bei der die tatsächliche Umsetzung der erteilten Empfehlungen durch den Verbraucher für den Vergütungsanspruch des Beraters ohne Bedeutung ist.

## **Regulierung auf Produktebene**

*(Antwort auf die Fragen 1, 2, 3, 40, 41 und 42)*

Bei sämtlichen angestrebten Regulierungen auf der Produktebene ist zu beachten, dass in Zeiten eines einheitlichen gemeinsam europäischen Finanzmarktes der Alleingang eines nationalen Gesetzgebers nicht möglich ist. Sollte Deutschland hier Regularien erlassen, die nicht in Einklang mit EU-Richtlinien stehen, würde durch ausländische Anbieter ein Marktzugang erstritten werden. Einseitig an deutsche Anbieter gerichtete Vorschriften kommen nicht in Betracht. Grundsätzlich muss angestrebt werden, dass für sämtliche dem Endverbraucher angebotenen Anlageprodukte ein regulatorischer Rahmen besteht. Für

Versicherungen und Investmentfondsanlagen ist dieser regulatorische Rahmen bereits heute gegeben. Für geschlossene Fonds besteht wenigstens bereits ein Prüfungs- und Zulassungsverfahren hinsichtlich der Ausgestaltung der Verkaufsprospekte. Hier hat der Branchenverband VGF darüber hinausgehende regulatorische Vorgaben entwickelt, die bereits mit unserem Verband erörtert wurden und die unsere Zustimmung finden. Wir gehen davon aus, dass diese Vorschläge auch dem Ausschuss unterbreitet werden. Nicht akzeptabel ist, dass die in einem Milliardenumfang von Banken vermittelten Zertifikate keinerlei angemessener rechtlichen Regulierung unterliegen. Die Verkaufsprospekte sind für Verbraucher in ihrer Komplexität gänzlich unverständlich und werden diesen häufig ohnehin lediglich auf besonderes Nachfragen ausgehändigt. Die tatsächliche Vermittlung erfolgt auf der Basis von Werbeflyern. In diesen Werbeflyern wird auf Risiken allenfalls in Fußnoten hingewiesen. Hier besteht dringender regulatorischer Bedarf.

Inzwischen ist den meisten Anlageprodukten gemein, dass ihrer Beschreibung ein umfassender Verkaufsprospekt mit einem vielseitigen Bedingungsnetz zu Grunde liegt. Diese rechtlich verbindlichen Verkaufsunterlagen werden von einer Vielzahl von Anlegern nicht mit der ausreichenden Gründlichkeit eingesehen. Um dennoch ein Mindestmaß an Informationen des Verbrauchers sicherzustellen und so zu gewährleisten, dass der Verbraucher wenigstens eine Anregung erhält, sich mit den Verkaufsunterlagen auseinanderzusetzen, ist eine Kurzbeschreibung des Anlageobjektes im Rahmen eines Informationsblattes empfehlenswert. Im Zuge der VVG-Reform wurde für einzelne Versicherungsprodukte ein sogenanntes Produktinformationsblatt eingeführt. Dies kann auch für die anderen Anlagebereiche umgesetzt werden.

Eine Verbindung eines solchen Informationsblattes mit Risikokennzeichnungen, beispielsweise in der Form von Ampelfarben, erachten wir als nicht angemessen. Da nicht jedes Produkt für jeden Anleger die gleichen Auswirkungen hat und der Anlegerwunsch sowie die Anlegersituation das maßgebliche Kriterium für die Produktauswahl sind, ist eine allgemeine Kennzeichnung des Produktes ohne Berücksichtigung dieser Anlegerbedürfnisse nicht interessengerecht.

## Zertifizierung durch Ratingagenturen

(Antwort auf die Fragen 1, 22 und 42)

Über gesetzgeberische Vorgaben für die Ausgestaltung von Anlageprodukten und ihre Beschreibung in Prospekten und Produktinformationsblättern hinaus sollte eine staatliche Bewertung, etwa in der Form eines Produkt-TÜV oder einer Zertifizierung, nicht erfolgen. Eine solche Zertifizierung wurde in der Vergangenheit durch Ratingagenturen versucht. Diese Ratingagenturen haben bei der aktuellen Finanzkrise eine Schlüsselrolle gespielt, da ihre Ergebnisse nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprachen und so sowohl Verbraucher als auch professionelle Marktteilnehmer in falscher Sicherheit gewogen haben. Darüber hinaus bestehen, wie bereits dargestellt, erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit einer solchen TÜV-Zertifizierung mit den europäischen Vorgaben für einen freien Finanzdienstleistungsmarkt. Die technischen und organisatorischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer solchen Zertifizierungsstelle sind derzeit kaum zu erfassen. Es hat sich gezeigt, dass der Staat an vielen Stellen nicht der bessere Banker war, so dass kein Anlass besteht, bei einer staatlichen Zertifizierung größere Hoffnung in die Bewertungspraxis zu haben.

Eine solche Zertifizierung ist gegenüber der dringenden Verbesserung der Aufsicht über die Marktteilnehmer ein Nebenkriegsschauplatz. Bei einer funktionierenden Aufsicht ist eine Zertifizierung nicht erforderlich.

Wir würden es begrüßen, wenn wir die dargestellten Lösungsansätze in einem Dialog mit dem Ausschuss erörtern könnten und es hier zu einer erneuten Einladung in einem erweiterten Kreis kommt.

Mit freundlichen Grüßen



RA Martin Klein  
Geschäftsführer