

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)834-D

21.03.2012

15.03.2012

Stellungnahme der Stiftung Warentest

(Stephan Kühnlenz)

für die 65. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
zur Öffentlichen Anhörung zum Thema:

„Finanzmarktwächter“

am Mittwoch, dem 21.03.2012, von 08:00 – 10:00 Uhr

Sitzungssaal: 3.101, MELH

**Stellungnahme der Stiftung Warentest
im Rahmen einer Anhörung des Ausschusses
für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz des deutschen
Bundestages**

zum Thema

„Finanzmarktwächter“

am 21. März 2012
8.00 bis 10.00 Uhr
Sitzungssaal 3.101

Vorbemerkungen:

Noch immer herrscht auf den Finanzmärkten ein großes Ungleichgewicht zwischen dem Kenntnisstand der Anbieter und der Verbraucher. Die Produkthersteller und –verkäufer haben sowohl mehr spezifische Informationen zum Produkt als auch zu den Märkten und den anderen Einflussfaktoren für Finanzprodukte. Trotzdem muss der nicht optimal informierte Verbraucher das Altersvorsorgeprodukt oder die Geldanlage finden, die am besten zur persönlichen Situation passt. Dabei kann er die Interessen der Anbieter nur schwer erkennen. Intransparente Produkte und Preissysteme, unklare Trennung zwischen Produktverkäufer und Produktberater, versteckte Fallen in Verträgen und Produkten, sowie viele generell ungeeignete Finanzprodukte erschweren die Entscheidungen der Verbraucher.

Zunächst ist die produktspezifische Information Aufgabe des Anbieters. Durch die Einführung des Beratungsprotokolls und des Produktinformationsblattes hat sich hier die Situation der Verbraucher verbessert. In der Praxis sind diese Vorlagen aber leider nicht einfach zu vergleichen, da ihr Aufbau und die anzugebenden Informationen zu wenig standardisiert sind.

Eine Haftung der Anbieter für Schäden könnte den Druck, verlässliche Informationen zu geben, erhöhen. Eine regelmäßige Überprüfung, wie diese Informationen weitergegeben werden und welche Qualität sie besitzen, ist auch in Zukunft notwendig und wird auch weiterhin von der Stiftung Warentest geleistet.

Besonders hilfreich ist produktspezifische Information, wenn der Kunde damit unterschiedliche Angebote vergleichen kann. Das Testen von Produkten und Dienstleistungen ist die Kernkompetenz der Stiftung Warentest. Die Informationen der Stiftung werden nicht nur von einzelnen Verbrauchern genutzt. Sie werden auch von den Verbraucherzentralen in ihrer täglichen Arbeit herangezogen. Eine Ausweitung der Stiftungsaktivitäten bringt mehr Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher, natürlich aber auch für die Verbraucherzentralen.

Um dem Verbraucher besser helfen zu können, sollten die in den zehntausenden Verbraucherberatungen gemachten Erfahrungen von den Verbraucherzentralen und vom vzbv zusammengefasst werden. Aus diesen Beobachtungen lassen sich Schlussfolgerungen für die politische und rechtliche Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen ableiten. Das gilt insbesondere für am Markt beobachtete

Fehlentwicklungen, die noch nicht ausreichend bekannt und geregelt sind. Der vzbv fasst diese Aktivitäten unter dem Begriff "Finanzmarktwächter" zusammen.

Darüber hinaus wird auch die Stiftung Warentest weiterhin regelmäßig Beratungsleistungen zu Finanzprodukten verdeckt in Anspruch nehmen und über die Ergebnisse berichten. Auch aus diesen Untersuchungen können Schlussfolgerungen im Rahmen des „Finanzmarktwächters“ abgeleitet werden.

vzbv, Verbraucherzentralen und Stiftung Warentest leisten so einander ergänzende Aktivitäten, mit deren regelmäßiger Auswertung und Zusammenfassung effizienter auf Missstände hingewiesen werden kann.

Eine Marktkontrolle und -regulierung mit rechtlichen Schritten gegen Anbieter und Angebote - dies sieht das Finanzmarktwächterkonzept des vzbv auch so vor - kann aber nur eine behördliche Aufgabe sein.

Fragenkatalog

1. Halten Sie die seit der Finanzmarktkrise 2008 ergriffenen Maßnahmen der Bundesregierungen für ausreichend, um Verbraucherinnen und Verbraucher in Zukunft vor unseriösen Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen zu schützen?

Nein, der Markt der Finanzprodukte ist immer noch wesentlich von der Informationsdisparität zwischen Anbietern und Verbrauchern geprägt. Die seit der Finanzkrise ergriffenen Maßnahmen (u.a. Protokollpflicht für Beratungsgespräche und Informationsblätter für Finanzprodukte) haben diese Situation nicht ausreichend verändert. Nach wie vor realisieren viele Verbraucher nicht, dass sie sich beim provisionsgetriebenen Verkauf von Finanzprodukten weniger in einer Beratungs- als vielmehr in einer Verkaufssituation befinden.

Hier ist zukünftig noch eine Vielzahl von Maßnahmen erforderlich, um die systematische Benachteiligung des Verbrauchers auf diesem Markt zu verringern. Im Kompetenzbereich der Stiftung Warentest gehören dazu in erster Linie die Aufklärung über Stärken und Schwächen von spezifischen Finanzprodukten sowie die Information über Qualität und Inhalte von Verkaufs- und Beratungsgesprächen. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ausdrücklich, dass unsere Arbeit unterstützt werden soll. Entsprechend einem Beschluss der Regierungskoalition vom 04. März 2012 sollen wir ab 2013 pro Jahr 1,5 Millionen Euro zusätzlich für Finanzdienstleistungstests bekommen.

2. Wie schätzen Sie den organisatorischen und inhaltlichen Aufwand ein, verbindliche Analyse- und Bewertungssysteme für Anlageprodukte zu entwickeln und die Bewertungen gegebenenfalls für jedes Produkt wiederholt zu aktualisieren, um sie den geänderten Marktrisiken anzupassen?

Die Entwicklung „verbindlicher“ Analyse- und Bewertungssysteme im Sinne allgemein verbindlicher Systeme wird kaum zu leisten sein, da der Markt der Finanzprodukte von einer hohen Innovations- und Veränderungsdynamik geprägt ist. Die Anbieter werden immer versuchen, Produkte zu entwickeln und anzubieten, die mit einem solchen System nicht oder nicht richtig beurteilt werden können. Produkte aus unterschiedlichen Marktsegmenten (Fonds, Zertifikate, Bankspargpläne, Versicherungen) können nicht einfach miteinander verglichen werden.

Wir gehen aber davon aus, dass eine derartige Bewertungsarbeit geleistet werden kann, indem Bewertungssysteme für die Marktsegmente fortlaufend an die Marktentwicklungen angepasst werden. Diese Arbeit leistet die Stiftung Warentest derzeit bereits bei Teilen der Finanzprodukte. Wir bewerten monatlich mehrere tausend Investmentfonds sowie die Fest-

und Tagesgeldangebote von fast 100 Banken. Dazu kommen jährliche Analysen von Girokonten, Dispozinsen und Altersvorsorgeprodukten. Der Umfang dieser Analysen ist unter anderem dadurch weiter ausbaubar, indem die Stichproben erheblich ausgeweitet werden.

Gleichzeitig können wir das in der Stiftung Warentest vorhandene Know-how nutzen, um ein übergreifendes Klassifizierungssystem für Finanzprodukte zu entwickeln.

Eine genaue Schätzung des damit verbundenen Aufwands ist uns heute nicht möglich. Wir gehen jedoch davon aus, dass er im Rahmen der vorgenommenen Erhöhung der jährlichen Zuwendung vorgenommen werden kann.

3. Wie ist der Beschluss des Bundesrates auf Drucksache 694/11 vom 10.02.2012, insbesondere Ziffer 14, im Hinblick auf die Einrichtung eines Finanzmarktwächters zu bewerten?

Der Beschluss widerspricht nicht der Einführung eines Finanzmarktwächters.

4. Halten Sie die Einrichtung eines Finanzmarktwächters als eigenständigen Funktionsbereich und mit besonderen Rechten im Verhältnis zu anderen Verbraucherschutzinstitutionen und Einrichtungen der Finanzaufsicht für sinnvoll?

Nein, wir halten die Einrichtung einer zusätzlichen Institution nicht für sinnvoll und auch nicht für erforderlich. Demgegenüber ist die Verstärkung der Aktivitäten bestehender Institutionen sowie teilweise die Ausweitung von deren Kompetenz dringend erforderlich. Der vzbv schlägt die Einrichtung eines „Finanzmarktwächters“ vor, der im Wesentlichen die heutigen Aufgaben der Verbraucherzentralen und ihres Bundesverbandes bündeln und verstärken soll. Wie bisher können vzbv und Verbraucherzentralen in diesem Rahmen auch die Untersuchungsergebnisse der Stiftung Warentest systematisch nutzen und die so generierten Beratungsergebnisse in vom Finanzmarktwächter entwickelte Handlungsvorschläge einfließen. Während vzbv und Verbraucherzentralen ihre Erkenntnisse wesentlich aus der Individualberatung von Verbrauchern ziehen können, würde der Beitrag der Stiftung Warentest in der Untersuchung und Bewertung von einzelnen Finanzprodukten und den zugehörigen Beratungsdienstleistungen liegen.

Insofern ist eine enge Verzahnung der Aufgaben eines Finanzmarktwächters mit denen der Stiftung Warentest nicht nur möglich, sondern auch sinnvoll.

5. Halten Sie neben dem Finanz(markt)wächter eine staatliche Behörde für erforderlich, um den Finanzmarkt verbrauchergerecht zu regulieren und zu überwachen; falls ja, eignet sich für diese Aufgabe die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)?

Eine Marktüberwachung mit rechtlichen Schritten gegen unseriöse Anbieter und gefährliche Angebote kann nur eine behördliche Aufgabe sein. Die Frage, welche Behörde geeignet ist und wie solche Aufgaben übernommen werden können, wird von der Stiftung Warentest nicht untersucht.

6. Wo sollte Ihrer Auffassung nach eine solche Institution angesiedelt werden und welche personelle und finanzielle Ausstattung wäre für die Wahrnehmung der gestellten Aufgaben notwendig?

Eine Marktüberwachung mit rechtlichen Schritten gegen unseriöse Anbieter und gefährliche Angebote kann nur eine behördliche Aufgabe sein. Die Frage, welche Behörde geeignet ist und wie solche Aufgaben übernommen werden können, wird von der Stiftung Warentest nicht untersucht.

7. In dem Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/6503 wird die Ansiedelung eines sog. Finanzmarktwächters beim Verbraucherzentrale Bundesverband gefordert. Ist es vor dem Hintergrund bereits bestehender Einrichtungen wie etwa der Stiftung Warentest (Finanztest) nicht sinnvoll, eine bestehende Einrichtung finanziell und personell auszubauen, um Doppelstrukturen zu vermeiden?

Wir unterstützen diesen Vorschlag und verweisen im Übrigen auf unsere Antwort zu Frage 4.

8. Inwiefern ist die Arbeit als Schlichtungsstelle, die sowohl das Vertrauen der Finanzbranche als auch der Verbraucherseite haben müsste, mit den Funktionen als Lobbyeinrichtung (Marktbeobachtung, Risikobewertung) für Verbraucher vereinbar?

Man kann nicht gleichzeitig Lobbyist und Schlichter sein. Da die personelle und finanzielle Ausstattung der Verbraucherseite als Ansprechpartner und Helfer des Kunden zu wünschen übrig lässt, gilt es zunächst einmal hier die Kapazitäten zu verstärken.

9. Inwiefern sehen Sie einen Interessenkonflikt, wenn eine Verbraucherorganisation auf der einen Seite selbst Finanzberatung für den Verbraucher erbringt und auf der anderen Seite als Marktwächter für Finanzberatung fungieren soll?

Wir sehen hier keinen Interessenskonflikt; vielmehr bedingen beide Aufgabenbereiche einander. In Deutschland bieten insbesondere die Verbraucherzentralen eine unabhängige Finanzberatung an; diese Beratungsleistung bietet generelle Lösungsvorschläge, umfasst aber keine Produktvermittlung. Darüber hinaus drehen sich viele Beratungsgespräche auch gar nicht um den beabsichtigten Kauf von Finanzprodukten, sondern behandeln die Schwierigkeiten von Verbrauchern mit in der Vergangenheit erworbenen Produkten. Aus diesen Gesprächen können wesentliche Schlussfolgerungen über die tatsächliche Verkaufspraxis gezogen werden.

In Bezug auf die Stiftung Warentest stellt sich der vermeintliche Konflikt schon deshalb nicht, da sie keine individuelle Finanzberatung anbietet.

10. Ist es sinnvoll, die BaFin, die für kollektiven Verbraucherschutz zuständig ist, zusätzlich mit Aufgaben des individuellen Verbraucherschutzes zu betrauen?

Eine Marktüberwachung mit rechtlichen Schritten gegen unseriöse Anbieter und gefährliche Angebote kann nur eine behördliche Aufgabe sein. Die Frage, welche Behörde geeignet ist und wie solche Aufgaben übernommen werden können, wird von der Stiftung Warentest nicht untersucht.

11. Falls sich nach Ihrer Meinung die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als staatliche Behörde zur verbrauchergerechten Regulierung und Überwachung der Finanzmärkte nicht eignet, wie müsste eine solche Behörde einschließlich ihrer Aufgaben und Rechte organisiert sein, um effektiv und schnell im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher handeln zu können?

Eine Marktüberwachung mit rechtlichen Schritten gegen unseriöse Anbieter und gefährliche Angebote kann nur eine behördliche Aufgabe sein. Die Frage, welche Behörde geeignet ist und wie solche Aufgaben übernommen werden können, wird von der Stiftung Warentest nicht untersucht.

12. In welchem Umfang und mit welchen Methoden sollte der Marktwächter die Finanzmärkte analysieren und beobachten?

Insgesamt sollten die Ausstattungen der Verbraucherorganisationen nachhaltig gestärkt werden.

13. Welche statistischen Daten sind besonders geeignet, um die Arbeit des Finanzmarktwächters zu unterstützen?

Aus dem oben Gesagten ergibt sich, dass hier die Fragen nach statistischen Daten für die Arbeit der bestehenden Organisationen vzbv, Verbraucherzentralen und Stiftung Warentest zu stellen ist. Grundsätzlich gilt, dass in den Behörden vorliegende Daten zur Arbeit einzelner Anbieter für die Arbeit so verstandener Finanzmarktwächter hilfreicher wäre (Beispiel Riester-Förderanträge bezogen auf die Zahl der abgeschlossenen Riester-Verträge in einem Unternehmen)

14. Wie sollte das Initiativ- und Anhörungsrecht des Marktwächters bei den Aufsichtsbehörden ausgestaltet sein?

Die Frage, welche Initiativ- und Anhörungsrechte ein „Marktwächter“ braucht, um effektiv sein zu können, wird von der Stiftung Warentest nicht untersucht.

15. Welche Klageinstrumente, z.B. Unterlassungs- und Feststellungsklage, Gewinnabschöpfung, sollten dem Finanzmarktwächter zur Verfügung stehen?

Die Frage, ob und welche Klageinstrumente ein „Marktwächter“ braucht, um effektiv sein zu können, wird von der Stiftung Warentest nicht untersucht.

16. Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Unternehmen der Finanzbranche für die finanziellen Kosten der Arbeit des Finanz(markt)wächters heranzuziehen?

Die Frage nach den Möglichkeiten, Unternehmen der Finanzbranche für die Kosten der Arbeit des Finanzmarktwächters heranzuziehen, wird von der Stiftung Warentest im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Aufgaben nicht untersucht.

17. Gibt es eine Gefahr der Überforderung für einen Finanzmarktwächter bezüglich möglicher Haftungsrisiken, die aus einer solchen Funktion erwachsen?

Soweit diese Frage die von der Stiftung Warentest wahrgenommenen Aufgaben betrifft, so ist festzustellen, dass sie ihre satzungsgemäßen Aufgaben der Bewertung von Finanzdienstleistungsprodukten und der Information der Verbraucher über diese Ergebnisse auch bisher in einer Art und Weise und in einem rechtlichen Rahmen abgewickelt hat, der verhindert hat, dass die Stiftung bislang in den gegen sie geführten

Prozessen rechtskräftig zu Schadensersatz verurteilt wurde. Sie gedenkt, diese Aufgabe in dieser Weise fortzusetzen.

18. Welche Mindestqualifikationen müssten Finanzwächter aufweisen, um dieser Aufgabe gerecht zu werden?

Die Stiftung Warentest hat in der Vergangenheit bewiesen, dass sie die Bewertung von Finanzdienstleistungen aus Kundensicht mit wissenschaftlichen Methoden hervorragend leisten kann. Zahllose Unternehmen sehen das genauso und schmücken sich mit unseren Testsiegeln.

19. Kann die Institution eines Marktwächters zu einer besseren Verbraucherbildung beitragen?

Wie oben gesagt, gehen wir nicht von einer neuen Institution aus. Eine verbesserte Verbraucherbildung ist aus Sicht der Stiftung Warentest zentral. Bei der Arbeit als „Finanzmarktwächter“ liegen die Schwerpunkte aber woanders. Dazu müssten also gesonderte Maßnahmen implementiert werden.

20. Welche Vorteile würde den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Finanz-TÜV bringen?

Eine genaue Aufgabenbeschreibung des häufiger in der öffentlichen Diskussion auftauchenden „Finanz-TÜVs“ ist uns nicht bekannt. Insofern sind wir auch nicht in der Lage, diese Frage zu beantworten.

21. Welche präventiven Maßnahmen ergreifen Ombuds-Stellen?

Präventive Maßnahmen sind uns von dort nicht bekannt.

22. Ist eine Online-Plattform, wie sie im Ernährungsbereich mit www.lebensmittelklarheit.de erstellt wurde, auf den Versicherungs- und Finanzbereich übertragbar?

Nein. Die Darstellung von Finanzprodukten ist komplexer. Einige Anlageprodukte eignen sich häufig nur für bestimmte Anleger in bestimmten Situationen. Außerdem verändern viele Anlagen ihre Risiken im Zeitablauf.

23. Inwieweit kann eine solche Online-Plattform zur besseren Verbraucherinformation und Transparenz beitragen?

Wir sehen dafür wenige Chancen.

24. Bestehen derzeit Defizite in der Kommunikation zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und den Aufsichtsbehörden?

Die Verbraucherzentralen und die Verbraucher haben uns berichtet, dass die BaFin oft nur sehr zögerlich auf Anfragen reagiert und wenig Transparenz schafft.

Vorstand



H. Primus

Wissenschaftlicher Leiter Geldanlage,
Altersvorsorge, Kredite und Steuern



S. Kühnlenz