

16. Februar 2011

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
zur öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der OGAW IV - Richtlinie**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
fdl@vzbv.de
www.vzbv.de

Gliederung

1. Zusammenfassung	3
Kommentierung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Neuregelungen.....	3
a) Missstandsaufsicht durch die BaFin	3
b) Veröffentlichung von unanfechtbar gewordenen Anforderungen.....	4
c) Anpassung der allgemeinen Verhaltensregeln.....	4
d) Erfahrungen auf Ebene der Geschäftsleitung für die Wahrnehmung der Depotbankaufgaben	4
e) Gesamtsumme der laufenden Kosten – Änderung § 41 Abs. 2 InvG-E.....	5
f) Streichung der Sonderverjährungsfrist bezüglich der Prospekthaftung	6
g) Beschwerde- und Schlichtungsverfahren.....	6

1. Zusammenfassung

Der mit OGAW III eingeführte vereinfachte Verkaufsprospekt, der ohne jegliche Standardisierung umgesetzt wurde, war aus Sicht des Anlegerschutzes ein Fehlschlag. Dagegen ist das nun umzusetzende vereinfachte Key Investor Document (KID) mit standardisierter Liste des notwendigen Inhalts einschließlich einer festen Reihenfolge zu begrüßen.

In diesem Sinne sollte auch die Verordnungsermächtigung bezüglich des Produktinformationsblattes im Rahmen des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes für eine Standardisierung genutzt werden, um von vornherein die Fehler, die im Rahmen des vereinfachten Verkaufsprospektes gemacht wurden, zu vermeiden.

Daneben ist deutlich erkennbar, dass in Folge des mit OGAW IV angestrebten zunehmenden grenzüberschreitenden Vertriebs, der zunehmenden grenzüberschreitenden Fonds-Verschmelzungen und des Europäischen Passes für Verwaltungsgesellschaften die Anforderungen an die Finanzaufsicht massiv zunehmen werden. Auf die Frage, ob aus diesen zusätzlichen Aufsichtsanforderungen ein zusätzlicher Aufwand bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erwartet wird, wird im Gesetzentwurf ausgeführt, dass hierfür zwar voraussichtlich ein Personalmehraufwand erwartet wird, dass aber andererseits die Vereinfachung des Anzeigeverfahrens zu einer Reduzierung des damit verbundenen Verwaltungsaufwands bei der BaFin führen wird.

Anleger müssen sich bislang blind darauf verlassen, dass die Aufsichtsaufgaben von der BaFin tatsächlich umfassend erfüllt werden. Als vertrauensbildende Maßnahme in Richtung der Anleger wäre es wünschenswert, wenn die Bundesregierung transparent machen würde, mit welchen Personalressourcen sie welche Aufgaben erfüllen wird. Erforderlich erscheint uns eine Offenlegung der personellen und organisatorischen Umsetzung der vielfältigen neuen Aufsichtsanforderungen.

Kommentierung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Neuregelungen

a) Missstandsaufsicht durch die BaFin

Wir begrüßen die Änderungen in § 5 InvG, wonach eine Missstandsaufsicht der BaFin eingefügt wird. Durch die Missstandsaufsicht erhält diese die Befugnis, auch gegenüber dritten, nicht beaufsichtigten Unternehmen vorzugehen, um Missstände für den Finanzmarkt abzuwenden. Allerdings beschränkt sich diese Aufsicht allein auf Missstände, die die ordnungsgemäße Verwaltung von Investmentvermögen oder die Erbringung von Dienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für den Finanzmarkt bewirken. Ausgenommen von dieser Missstandsaufsicht bleiben jedoch Verstöße gegen Verbraucherrechte oder -interessen. Der unmittelbare Anlegerschutz ist ausgenommen.

Um der BaFin auch die Möglichkeit zum Einschreiten bei Verstößen zu ermöglichen, die den Anlegerschutz betreffen, fordern wir eine entsprechende Ergänzung:

§ 5 (1)

„Die Bundesanstalt hat im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben Missständen entgegenzuwirken, welche die ordnungsgemäße Verwaltung von Investmentvermögen oder die ordnungsgemäße Erbringung von Dienstleistungen oder Nebendienstleistungen nach § 7 Absatz 2 beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für den Finanzmarkt oder für die Belange der Anleger bewirken können. Sie kann Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, diese Missstände zu beseitigen oder zu verhindern.“

b) Veröffentlichung von unanfechtbar gewordenen Anforderungen

Demgegenüber ist die zu begrüßende Richtlinienumsetzung durch

§ 5 (1a)

„Die Bundesanstalt kann unanfechtbar gewordene Anordnungen, die sie nach Absatz 1 wegen Verstößen gegen Verbote oder Gebote dieses Gesetzes getroffen hat, auf ihrer Internetseite öffentlich bekannt machen, es sei denn, diese Veröffentlichung würde die Finanzmärkte erheblich gefährden, nachteilig für die Interessen der Anleger sein oder zu einem unverhältnismäßigen Schaden bei den Beteiligten führen.“

zu unterstützen, und wir möchten darauf aufmerksam machen, dass in den Erwägungsgründen für eine Nicht-Veröffentlichung von unanfechtbar gewordenen Anforderungen hier nun auch die Interessen der Anleger relevant sind. Entsprechend sollten die Anlegerinteressen generell Aufsichtsziel der BaFin im Kontext ihrer Kontrollaufgaben nach dem Investmentgesetz werden.

c) Anpassung der allgemeinen Verhaltensregeln

Wir begrüßen den richtlinienkonformen Ersatz des Wortes *Transaktionskosten* durch *unangemessene Kosten* (§ 9 Abs. 3 - Entwurf). Somit wird klargestellt, dass die KAGs nicht nur unangemessene Transaktionskosten, sondern darüber hinaus auch sonstige unangemessene Gebühren und Praktiken zu vermeiden haben.

Allerdings bleibt es bei dem Problem, dass die „Einführung angemessener Verfahren zum Schutz gegen unangemessene Gebühren“ in ihrer konkreten Umsetzung unscharf und wage bleiben. Wir plädieren daher dafür, die Möglichkeit eine BaFin-Richtlinie zur entsprechenden Konkretisierung entsprechender Maßnahmen zum Schutz gegen unangemessene Gebühren zu nutzen.

d) Erfahrungen auf Ebene der Geschäftsleitung für die Wahrnehmung der Depotbankaufgaben

Gemäß Umsetzungsentwurf soll es künftig ausreichend sein, wenn mindestens ein Geschäftsleiter des Kreditinstituts, das für die Wahrnehmung der Aufgaben der Depotbank bestellt werden soll, über die hierfür erforderliche Erfahrung verfügt. Aus unserer Sicht lässt diese Formulierung zu große Spielräume. Damit ist nicht klargestellt, dass der zuständige Geschäftsleiter über die erforderlichen Erfahrungen verfügen muss. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

„Mindestens der zuständige Geschäftsleiter des Kreditinstituts, das für die Wahrnehmung der Aufgaben der Depotbank bestellt werden soll, muss über die hierfür erforderliche Erfahrung verfügen.“

e) Gesamtsumme der laufenden Kosten – Änderung § 41 Abs. 2 InvG-E

Gemäß dem vorliegenden Umsetzungsentwurf soll der Begriff *Gesamtkostenquote* durch die Terminologie *Gesamtsumme der laufenden Kosten* als Prozentsatz bezogen auf das Vorjahr ersetzt werden.

Diese Umbenennung ändert jedoch nichts an dem Problem, dass diese Kennziffer nicht alle anfallenden Kosten umfasst. Die *Gesamtsumme der laufenden Kosten* stellt lediglich eine Teilkostenquote dar, in der die Transaktionskosten nicht berücksichtigt werden. Damit wird keine ausreichende Kostentransparenz hergestellt.

Dem Anleger wird aber weiterhin suggeriert, dass die *Gesamtsumme der laufenden Kosten* einen vollständigen Überblick über die Kosten eines Fonds liefert. Wünscht er bei seiner Fondsauswahl einen möglichst kostengünstigen Fonds zu erwerben, so wird sein eigentlich sinnvoll begründetes Auswahlkriterium der niedrigen Kosten durch die mangelnde Aussagekraft der *Gesamtsumme der laufenden Kosten* konterkariert. Denn es ist denkbar, dass er einen Fonds mit niedriger *Gesamtsumme der laufenden Kosten*, aber insgesamt hoher Kostenbelastung durch hohe Transaktionskosten auswählt, die jedoch bislang nicht offenzulegen sind.

Neben der einzelwirtschaftlichen Problematik, dass Anlegern so die Chance genommen wird, gezielt einen kostengünstigen Fonds zu wählen, wird zusätzlich - gesamtwirtschaftlich betrachtet - ein wünschenswerter und fairer Preiswettbewerb zwischen Investmentfonds unterbunden. Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb ist jedoch eine - möglichst produktübergreifende - Transparenz hinsichtlich der Gebührenbelastung.

Solange die Transaktionskosten nicht ausgewiesen werden müssen, ist zusätzlich zu bemängeln, dass ein häufiges Umschichten mit den damit verbundenen hohen Transaktionskosten zu Lasten des Sondervermögens beziehungsweise zu Lasten des Anlegers nicht aufgedeckt werden können (so genanntes „Churning“). Die Offenlegung der Transaktionskosten ist daher ein probates und überfälliges Instrument, um Missbräuche durch künstlich hohe Transaktionen zu unterbinden.

Im Übrigen entspricht diese Vorgabe auch den europäischen Entwicklungen, wonach die Offenlegung der Transaktionskosten zwar nicht zwingend vorgeschrieben ist, sich die Empfehlung der EU-Kommission noch zum vereinfachten Verkaufsprospekt (2004/384/EG, Erwägungsgrund (9)) jedoch eindeutig für eine solche ausspricht:

(9) Um einen wirksamen Anlegerschutz zu gewährleisten und das Vertrauen der Anleger in die Fondsbranche zu stärken, sollte der vereinfachte Prospekt über sämtliche Kosten, die den Anlegern in diesem Zusammenhang entstehen, Aufschluss geben. Zu diesem Zweck ist eine Gesamtkostenquote (Total Expense Ratio - TER) anzugeben, die als Indikator für die Betriebskosten des Fonds insgesamt dient. Zu diesem Zweck muss ebenfalls klargestellt werden, wie die TER zu berechnen ist. Da Ausgabeauf- und Rücknahmeabschläge sowie andere vom Anleger direkt zu tragende Kosten nicht in der TER enthalten sind, sollten sie zusammen mit al-

len anderen nicht in der TER enthaltenen Kosten gesondert ausgewiesen werden; dies gilt auch für die Transaktionskosten, sollten die zuständigen Behörden des Herkunftsmitgliedstaats diese für verfügbar halten. Als zusätzlicher Indikator für die Relevanz der Transaktionskosten sollte auf jeden Fall der Portfolioumsatz, der nach einem Standardverfahren zu ermitteln ist, veröffentlicht werden.

Da die Offenlegung der Transaktionskosten bislang nur empfohlen, nicht jedoch verbindlich ist, sehen wir die deutliche Gefahr, dass insbesondere **intransparente** Investmentfonds, die von einem Ausweis der Transaktionskosten absehen, im Preiswettbewerb gegenüber den transparenten Fonds, die alle Kosten ausweisen, ungerechtfertigter Weise Erfolg haben.

Wir fordern damit dazu auf, die Gelegenheit des Umsetzungsgesetzes dafür zu nutzen, zumindest national eine Offenlegung der Transaktionskosten vorzuschreiben.

Überdies sollte die *Gesamtsumme der laufenden Kosten*, wie der Begriff bereits suggeriert, auch tatsächlich als Summe bezogen auf die angestrebte bzw. standardisierte Laufzeit angegeben werden. Die Erkenntnisse der Behaviour Economics belegen, dass Verbraucher mit einer Kostenangabe in Prozent kaum eine aussagekräftige Aussage verbinden.

f) Streichung der Sonderverjährungsfrist bezüglich der Prospekthaftung

Die Streichung von § 127 Abs. 5 InvG und damit der Sonderverjährungsfrist bezüglich der Prospekthaftung wird von uns ausdrücklich begrüßt, da hierdurch eine Anpassung an die regelmäßigen Verjährungsfristen des BGBs und damit eine Vereinheitlichung der Verjährungsfristen erreicht wird.

g) Beschwerde- und Schlichtungsverfahren

In § 143c Abs. 3 InvG-E ist die Einrichtung einer Schlichtungsstelle zur außergerichtlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit verbraucherschützenden Vorschriften nach diesem Gesetz bei der Bundesanstalt vorgesehen. Dies greift nach unserer Auffassung zu kurz:

Bei Verbraucherstreitigkeiten im Zusammenhang mit Investmentfonds können auch andere gesetzliche Regelungen tangiert sein, die den Verbraucher ebenso schützen. Dazu zählen etwa Vorschriften zum Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Vorschriften zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen. Die Schlichtungsstelle sollte den Streit unter Berücksichtigung sämtlicher rechtlicher Aspekte beilegen können. Dies ist auch die Erwartungshaltung des Verbrauchers, wenn er sich an eine Schlichtungsstelle wendet.

Des Weiteren sollte sich die Streitschlichtung auch auf die Vermittlung von Investmentfonds beziehen. Dies betrifft vor allem Streitigkeiten mit den nur der Gewerbeaufsicht unterliegenden so genannten freien Fondsvermittlern. Entsprechendes hat der Gesetzgeber beispielsweise für die Versicherungsvermittler vorgesehen.

In diesem Zusammenhang halten wir es für unzureichend, dass die Übertragung der Schlichtungsaufgabe auf privatrechtliche Einrichtungen nicht schon in § 143c

InvG-E selbst geregelt wird. Im Bereich der Versicherungsvermittler hat man diese Regelung in § 214 VVG selbst vorgenommen. Sollte die Übertragung auf privatrechtlich organisierte Einrichtungen auf Verordnungswege erfolgen, reicht die Verordnungsermächtigung in § 143c Abs. 5 InvG-E dafür nicht aus. In diesem Zusammenhang wird auf Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG verwiesen: Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden.

Schließlich weisen wir darauf hin, dass die Schlichtungsstelle den Anforderungen der Empfehlungen der Europäischen Kommission zu außergerichtlichen Schlichtungssystemen aus den Jahren 1998 und 2001 genügen muss. Deutschland sollte hier vorausgehen und klare gesetzliche Regeln für Streitschlichtungsstellen und -verfahren festlegen. Nach diesen Maßstäben muss eine Streitschlichtung in einer vom Unternehmen oder Unternehmensverband unabhängigen Organisationsform agieren. Sie muss ihre Arbeit zudem durch einen Beirat begleiten lassen, der mit allen Marktteilnehmern paritätisch besetzt ist. Sie muss für die betroffenen Unternehmen zeitnah verbindliche Schiedssprüche erlassen und ihre Arbeit transparent darstellen.