

Verbraucher benötigen Schutz – keine Bevormundung⁷

I. Hintergrund:

- Im Zuge der Weiterentwicklung der Finanzmarktregulierung seit der Finanzkrise 2007/2008 wurden sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zahlreiche neue Vorgaben zum Verbraucherschutz geschaffen. Am 3. Januar 2018 ist die MiFID II-Richtlinie (Markets in Financial Instruments Directive (2014/65/EU) in Kraft getreten. Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte in Deutschland mit dem Finanzmarktrichtlinie-Umsetzungsgesetz in Verbindung mit der Wertpapierdienstleistungs-, Verhaltens- und Organisationsverordnung. Neben einer grundlegenden Neuordnung der Finanzmarktstrukturen in Europa beinhaltet die Regulierung auch Vorschriften zur Stärkung des Anlegerschutzes durch neue Verhaltens- und Organisationspflichten für Wertpapierfirmen, höhere Aufzeichnungs- und Informationspflichten, umfangreiche Kostentransparenz sowie bessere Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse der Aufsichtsbehörden. Mit dieser Regulierung wird unbestritten eine neue Stufe des Verbraucherschutzes erreicht.
- Mit dem Ziel, den Verbraucherschutz im Versicherungsbereich zu stärken, trat am 22. Februar 2016 die Insurance Distribution Directive (IDD) in Kraft. Ihre Umsetzung in nationales Recht hat bis spätestens 1. Juli 2018 zu erfolgen. In Deutschland erfolgte die Umsetzung der Richtlinie bereits zum 22. Februar 2018 durch das IDD-Umsetzungsgesetz. Die Regulierung der neuen Versicherungsvertriebsrichtlinie erfasst nicht nur die Versicherungsvermittler, sondern alle Vertriebsformen und beinhaltet neben Verhaltens- und Fortbildungspflichten für Vermittler auch Regelungen für eine höhere Transparenz im vertrieblichen Bereich.
- Finanzmarktprodukte, insbesondere Spar-, Anlage- und Vorsorgeprodukte, befinden sich regelmäßig in einem Spannungsfeld zwischen Ertragschancen und Risiken. Da es eine völlig risikofreie Anlage nicht gibt, muss der Anleger/Verbraucher letztlich immer entscheiden, welches Risiko er eingehen kann und will und welche Rendite er für risikogerecht hält. Auch wenn das über viele Jahrzehnte gültige Leitbild des mündigen Verbrauchers seit dem Koalitionsvertrag 2013 einem „differenzierten Verbraucherleitbild“ mit stärkerer staatlicher und bürokratischer Intervention gewichen ist, gilt dennoch, dass jede Anlageentscheidung zugleich eine Investitionsentscheidung ist, die mit bestimmten Risiken einhergehen kann. Zweifellos muss über diese Risiken transparent und umfänglich informiert werden.

II. Position der fpmi:

- Die Vielzahl der verbraucherschützenden Finanzmarktregulierungen führt in Summe zu einer Situation, die für den Verbraucher nur noch schwer überschaubar ist. Hinzu kommt, dass sich Kreditinstitute, Versicherungen und Honorarberater aus einzelnen, ökonomisch nicht mehr lohnenswerten Geschäften zurückziehen mit der Folge, dass bestimmte Bevölkerungsschichten dort kaum noch Beratungsangebote vorfinden. Dem

⁷ Positionspapier des Ausschusses Finanzmärkte des Wirtschaftsbeirats Bayern „Verbraucherschutz im Finanzmarkt – Mehr Regulierung oder bessere Regulierung?“, vorgelegt von Professor Dr. Franz-Christoph Zeitler und Silke Wolf, Juli 2017

kann nur eine zeitnah durchgeführte Evaluierung der in den letzten Jahren erlassenen Maßnahmen zum finanziellen Verbraucherschutz – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – und eine konsequente Bereinigung unnötiger bürokratischer und belastender Vorschriften Einhalt gebieten. Zudem ist solide Verbraucherbildung in Finanzthemen essentiell. Nur so können Anleger befähigt werden, Chancen und Risiken angemessen gegeneinander abzuwägen und die für sie richtigen Anlage-Entscheidungen zu treffen.

- Für einen effektiven Verbraucherschutz ist ein differenziertes Verbraucherleitbild unabdingbar. Das Leitbild sollte den Referenzrahmen bilden, um Initiativen des Gesetzgebers oder sonstige Maßnahmen im Verbraucherschutz zu diskutieren und zu bewerten. Unser Verbraucherleitbild sieht den Kunden als mündigen Bürger, der seine Entscheidungen selbstbestimmt und in eigener Verantwortung treffen kann. Gleichzeitig berücksichtigt das differenzierte Verbraucherleitbild, dass Menschen sich aufgrund ihrer individuellen Lebenssituationen, Präferenzen, Bedürfnisse und Fähigkeiten unterscheiden.

Das Bild von Verbrauchern, die bei allen Nachfrageentscheidungen gleichermaßen kompetent sind, wenn ihnen nur ausreichende Informationen vorliegen, trifft in der Praxis nicht zu. Die Bandbreite von Verbrauchern reicht von sehr kompetent bis hin zu verletzlich. Dies heißt allerdings nicht, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihren Entscheidungen bevormundet oder aus ihrer Verantwortung entlassen werden dürfen.

Maßnahmen im Verbraucherschutz müssen vielmehr auf eine selbstbestimmte Teilnahme der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgerichtet sein.

Die Forderungen im Einzelnen:

- Der Verbraucherschutz in der Finanzmarktregulierung bedarf einer kritischen Bestandaufnahme und sollte im Sinne einer „better regulation“ auf seine Kernanliegen in einem europäischen Level Playing Field zurückgeführt werden.
- Die Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht sollte sich möglichst eng am Wortlaut der Richtlinie orientieren um hierdurch die Vorteile eines einheitlichen europäischen Marktes zu nutzen. Von der Möglichkeit, sie durch zusätzliche, verschärfende nationale Regeln zu ergänzen (sog. Gold Plating), sollte abgesehen werden.
- Europäische Verordnungen gelten direkt in den Mitgliedstaaten. Auch in diesem Kontext sollte auf nationale Vorschriften, die den gleichen Regelungsgegenstand betreffen und ggfs. sogar schärfer sind, verzichtet werden, um von der Effizienz eines einheitlichen europäischen Marktes zu profitieren.
- Die Regulierung von Finanzdienstleistungen in verschiedenen Rechtsgebieten (bspw. im Privatrecht und öffentlichen Recht), sollte gleichlautende Begrifflichkeiten verwenden, um zu versuchen, deren (insbesondere gerichtliche) Auslegung möglichst homogen zu entwickeln. Als aktuelles Beispiel kann hier der Begriff „Produktinformation“ in den Regelungen von IDD, MiFID II, UCITS und PRIIPs angeführt werden.

- Informationspflichten sollten sinnvoll gebündelt werden: eine einmalige Information über das Einlagensicherungssystem bei der Kontoeröffnung mit Verweis auf die stets zu aktualisierenden Internetseiten der Kreditinstitute und deren Sicherungseinrichtungen bringt den Verbrauchern Klarheit und vermeidet unnötige Aufwände bei der Kreditwirtschaft. Die gesetzliche Verpflichtung, jährlich über die Einlagensicherung zu informieren, sollte abgeschafft werden.
- Die für einen effektiven Verbraucherschutz nach wie vor notwendige Eigenverantwortung des Verbrauchers setzt eine hinreichende Informationsgrundlage des „mündigen“ Anlegers voraus; informiert ist der Anleger nur, wenn er in kurzer und verständlicher Form über Vorteile und Risiken einer Anlage informiert ist und nicht mit einer Vielzahl von Dokumenten und Protokollen konfrontiert wird (information overkill). Das Zielbild klarer und nachvollziehbarer Produktinformationen vor Augen erfährt die anstehende Revision der europäischen PRIIPs-Verordnung eine besondere Bedeutung. Im Rahmen der Überarbeitung muss zwingend Berücksichtigung finden, ob sich die Produktinformationsblätter auf Basis der PRIIPs-Verordnung in der Praxis bewähren, ob sie vom Verbraucher als hilfreich empfunden werden und inwieweit es Anpassungen in der Darstellung bedarf. Insbesondere bedarf es einer widerspruchsfreien Methodik für Anlage- und Versicherungsprodukte, um neben effektiver Verbraucherinformation einheitliche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen.
- Wesentlich sind darüber hinaus Mechanismen, die zumindest dem erfahrenen Anleger die Möglichkeit geben, selbst zu entscheiden, welche Dokumentation bzw. Informationen er für wichtig hält und welche nicht. Aufgrund der wachsenden Unzufriedenheit der Anleger mit Bevormundung und einem zu viel an Information sollte die Diskussion um freiwillige Verzichtsmodelle auch auf europäischer Ebene dringend wiederbelebt werden.
- Infolge übermäßigen Beratungs- und Dokumentationszwangs in den klassischen Vertriebswegen könnten Verbraucher auf Online-Investments mit einer Beratung durch Robo Advice oder in den grauen Kapitalmarkt mit nur sehr eingeschränktem Verbraucherschutz ausweichen (Risiko der Marktverlagerung). Dies ist dem Verbraucherschutz nicht dienlich. Daher sollte im Rahmen eines Reviews der MiFID II-Regelungen und der IDD die Proportionalität und der nachweisbare Kundennutzen der umfangreichen Beratungs- und Dokumentationspflichten im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse überprüft werden. Oberstes Ziel ist der Abbau überbordender Pflichten bei den klassischen Vertriebswegen. Auf das Ergebnis dieses Prozesses abgestimmt, sollten auch ggfs. bestehende Regelungslücken für Endverbraucher im Digitalvertrieb und am grauen Kapitalmarkt geschlossen werden (level playing field).
- Vergleichbare Risiken sollten in gleicher Weise reguliert werden, insoweit lautet die Forderung: „same risks, same business models, same rules“. Soweit Finanzdienstleister aus Drittländern außerhalb der EU Online-Angebote in der EU unterbreiten, sollte dies an die Voraussetzung einer Tochtergesellschaft innerhalb der EU (mit verantwortlicher Geschäftsführung und ausreichendem Eigenkapital) geknüpft werden, damit der Grundsatz „same rules“ auch in der Praxis im Rahmen

einer entsprechenden aufsichtsrechtlichen Überwachung durchgesetzt werden kann.

- Institutionalisierte Verbraucherschutz: Effiziente Institutionen sind komplexer Behördenvielfalt vorzuziehen. Der gesetzlich verankerte und öffentlich finanzierte „Marktwächter Finanzen“ sollte sich am Gebot der Neutralität, der Proportionalität und der Transparenz orientieren.
- Vor dem Hintergrund zunehmender Verweisung bestimmter Anlegergruppen auf Online-Investments ohne Beratungsangebot ist solide Verbraucherbildung in Finanzthemen essentiell. Nur so können Anleger befähigt werden, Chancen und Risiken angemessen gegeneinander abzuwägen und die für sie richtigen Anlage-Entscheidungen zu treffen. Die ökonomische Bildung an den Schulen muss deutlich verstärkt werden. Dies kann am besten mit einem eigenständigen und verpflichtenden Schulfach „Wirtschaft“ (wie in Bayern und jetzt Baden-Württemberg) gelingen.
- Zur Erfolgskontrolle sollte sich Deutschland auch beim Thema Finanzwissen dem internationalen Vergleich stellen und an der OECD-Zusatzstudie zum Finanzwissen teilnehmen.