

IFF e.V., Burchardstraße 22, D-20095 Hamburg

Finanzdienstleistungsreferate der  
Verbraucherzentralen  
Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen,  
Hamburg, Hessen, Mecklenburg-  
Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-  
Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Kopie Herrn Ministerialrat Björn Christian Stein  
beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr  
und Landesentwicklung

6. Februar 1997

## **IFF-Leistungen im Rahmen des Service-Vertrages**

Infobrief 005/97

## **Verbraucherpolitische Standpunkte - Finanzdienstleistungsvermittler-Gesetzentwurf**

### **A) Stand**

Mit Stand vom 16.01.1997 hat die Arbeitsgruppe der Länderwirtschaftsminister eine durch die EU-Empfehlung erzwungene Regelung der Finanzdienstleistungs- und Versicherungsvermittlung vorgelegt. Die Gruppe mit dem Namen "Arbeitsgruppe Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich" reagiert damit auf die Drohung aus Brüssel, aus der EU-Empfehlung (siehe FIS/EU/Vorschriften) eine Richtlinie zu machen. Federführend hat nunmehr das Hessische Wirtschaftsministerium (Ministerialrat Björn Christian Stein AZ III b-39c 30.03.) den neuesten Entwurf der gesetzlichen Regelung vorgelegt.

### **B) Regelungsbedarf**

Die Gründe für den Regulierungsbedarf sind in der Öffentlichkeit ausreichend diskutiert:

- das Berufsbild der Versicherungs- und Finanzdienstleistungsvermittler ist in keiner Weise geschützt;
- die Vermittlung erfolgt wesentlich in Form von Haustürgeschäften;
- der 80 Milliarden-Anlage-Markt ist vor allen Dingen auch in der Hand von Strukturvertrieben;

- bei Kapitallebensversicherungen und Bausparverträgen ist Übervorteilung, Täuschung bis hin zu Betrug überproportional häufig anzutreffen.

Zur Abhilfe dieser Mißstände gibt es bereits seit langem Vorschläge der Verbraucherverbände sowie auch des IFF (vgl. Versicherungswissenschaftliche Studien, Bd. 4, Nomos Verlag, 1996, S. 141 ff.), die darauf abstellen,

- die Ausnahmeregelungen für Anlageberater und Versicherungsvermittler im Haustürwiderrufgesetz sowie im AGB-Gesetz zu streichen
- eine verschärfte Prospekt- und Aufklärungshaftung mit entsprechend geänderter Beweislast für Versicherungsvermittler einzuführen, um die dahinter liegenden Unternehmen zu treffen und
- den Beruf des Vermittlers zu qualifizieren und die Agenten von den Weisungen der Produkthanbieter (Erschwerung der Einfirmenvertretung) sowie vom reinen Provisionsversprechen der Anbieter (Provision vom Kunden) zu entkoppeln.
- die Verantwortlichkeit der Produkthanbieter für das Verhalten ihrer „Erfüllungsgehilfen“ herzustellen. (Auf der Grundlage der Erfahrungen der Kreditaktionen, die sich Mitte der 80er Jahre erfolgreich gegen das Unwesen der Kreditvermittler wehrten, wurde deutlich, daß die einzigen, die dem Unwesen der Vermittler gegensteuern können, die Versicherungsunternehmen und Banken selber sowie die Bausparkassen sein können. Erst wenn diese ein Eigeninteresse daran haben, erschlichene Verträge von Vermittlern nicht mehr entgegenzunehmen und Übervorteilungen nicht mehr durch Prämien und Provisionen zu belohnen, wird sich im Markt entscheidend etwas verbessern.)

## C) Inhalt

Der Gesetzentwurf hat drei Elemente: Berufszulassungsbarrieren, Verhaltenspflichten und die Bildung eines Beirates:

### I. Zulassung:

1. **(Registrierungspflicht)** Alle Vermittler sollen in einem Register erfaßt werden.
2. **(Eignung)** Die Registrierung soll davon abhängig gemacht werden, daß die Vermittler "zuverlässig und in geordneten Verhältnissen" leben und daß sie "kaufmännische und fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten besitzen, die durch einen vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen anerkannten Abschluß" bzw. entsprechende Abschlüsse im EU-Ausland anerkannt sind. (§ 2 Abs. 1, Ziff 1 u. 2)

### II. Verhaltenspflichten

In § 10 sind die praktisch bedeutsameren Verhaltenspflichten geregelt:

1. **(Informationsabfrage)** Der Vermittler muß "die Kenntnis und Erfahrung des Kunden in diesen Geschäften, seine mit den Geschäften verfolgten Ziele und seine finanziellen Verhältnisse im Rahmen der ihm zugänglichen Informationen erfassen und berücksichtigen."
2. **(Risikohinweise)** "Ihm alle zweckdienlichen Informationen mitteilen und dabei auf Eigenschaften und Risiken hinweisen unter Wahrung der Interessen des Kunden."
3. **(Aufklärung)** "Ihn mit der erforderlichen Sachkenntnis, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit aufklären und beraten, wenn eine Aufklärung und Beratung nach den Umständen des Einzelfalles erkennbar notwendig ist."

4. **(Treuhand)** § 10 Abs. 3 bestimmt, daß Kundengelder treuhänderisch zu verwalten sind.
5. **(Beweislast)** In Abs. 4 heißt es: "Ist die Erfüllung der dem Finanzdienstleistungs-vermittler obliegenden Verpflichtungen streitig, trifft den Finanzdienstleistungs-vermittler die Beweislast dafür, daß der Schaden auch bei pflichtgemäßem Verhalten eingetreten wäre."

### III. Beirat

In Art. 5 des Entwurfes wird ein Beirat beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen geschaffen, der "je zur Hälfte aus Vertretern der Verbraucherorganisationen" und der Anbieter besteht. Der Beirat hat beratende Stimme und tritt mindestens einmal im Jahr zusammen. Die Beiratsmitglieder sind ehrenamtlich tätig.

### D) Stellungnahme

Schwerpunkt des Verbraucherschutzes sollten die Verhaltens- und nicht die Zulassungsregeln sein.

1. Die Registrierungspflicht wird wenig nützen aber im Prinzip auch nicht schaden. Es fehlen die entsprechenden Sanktionen und vor allen Dingen eine kompetente Organisation, die über die Begriffe der Zuverlässigkeit und der fachlichen Eignung wachen könnte. Teilweise stehen die Begriffe ja bereits wirkungslos in der Gewerbeordnung und müßten schon jetzt bei dubiosen Vermittlern, die einen Gewerbeschein brauchen, angewandt werden. Im übrigen ist mit Recht darauf hingewiesen worden, daß eine fachliche Eignung nicht verhindert, daß (uU sogar intelligenter) betrogen wird. Betrüger machen ihr Geschäft nicht aus Unkenntnis sondern aus Habgier.
2. Die Verhaltenspflichten sind zu begrüßen und spiegeln den Stand der Rechtsprechung der Zivilgerichte zum Beratungsverschulden im Massenanlagegeschäft wider. Es fehlen lediglich Pflichten zur Prospektgestaltung.
3. Sie haben aber im Bereich der Sanktionen eine ganz entscheidende Schwäche:
  - a) Zum einen gelten sie nicht generell, sondern nur dort, wo es "nach den Umständen des Einzelfalls" erforderlich ist bzw. „ein Beratungsvertrag“ abgeschlossen wurde, normieren also nichts anderes, als was bisher schon geltendes Recht ist.
  - b) Sie beziehen sich vor allem aber nur auf die Tätigkeit des Vermittlers und nicht auf die Pflichten des Vertragspartners d.h. des Versicherungsunternehmens bzw. der Bank oder des Strukturvertriebes. Insofern kann der Kunde diese Pflichten wohl nur so, wie es im Gesetzentwurf deutlich wird, vom Vermittler selber, nicht aber von dem dahinter stehenden Unternehmen verlangen. Das bedeutet, daß sie letztlich wirkungslos sein werden, da die Vermittler keine geeigneten Haftenden für ihre eigene Tätigkeit sind. Sie sind häufig unauffindbar, werden sich mit jeder Schutzbehauptung versuchen aus der Affäre zu ziehen und sind zudem bei systematischem Betrug „mangels Masse“ eher geeignet, beim Geschädigten Prozeßkosten zu produzieren denn Schäden zu ersetzen. Daher hilft dann auch die großzügige Beweislastumkehr nichts, weil das ganze Gesetz sich eben an den falschen Partner wendet.

4. Die Einrichtung eines Beirats beim Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen ist in dieser Form sinnlos. Dies zeigen bestehende verbraucherpolitische Beiräte bei den einzelnen Ministerien. Sie rauben nur die Zeit für die eigentliche Verbrauchertätigkeit, belasten die Verbraucherverbände zusätzlich, ohne ihnen ein geeignetes Entgelt für die in Anspruch genommene Zeit anzubieten, überfordern die ihrerseits nicht rechenschaftlichen Entsandten und sind damit mehr Alibi denn Beratung. Sie dienen letztlich nur der Legitimation der bisher schon ausgeübten Tätigkeit.

Will man einen solchen Beirat effektiv gestalten, so muß

- die Arbeit im Beirat finanziell so gestellt werden, daß Fachleute zur Vorbereitung engagiert und an den Sitzungen beteiligt werden könne. (Anlehnung an Aufsichtsrats- und Betriebsratsmodell);
  - der Beirat (sowohl im ganzen als auch mit Minderheitsvotum) das Recht erhalten, sich mit Empfehlungen an die Öffentlichkeit zu wenden. (Modell der französischen paritätischen Kreditkommission);
  - der Beirat sich einen unparteiischen Vorsitzenden wählen (Einigungsstellenmodell), so daß echte Abstimmungen möglich werden.
5. Besonders bedauerlich ist es, daß die Kommission nicht daran denkt, die Vermittler zu zwingen, die Provision und die Abhängigkeiten dem Kunden offenzulegen.

Anlage