

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Axel Troost, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/887 –**

Finanziellen Verbraucherschutz stärken – Finanzmärkte verbrauchergerecht regulieren

A. Problem

Die Analyse der aktuellen Finanzkrise legt nahe, Verbraucher der deutschen Finanzmärkte seien nicht ausreichend geschützt und würden Gefahr laufen, Risiken zu übernehmen, die sie weder abschätzen könnten noch eingehen wollten.

B. Lösung

Mit dem Antrag wird angestrebt, die Bundesregierung aufzufordern, eine Verbraucherschutzbehörde für Finanzmärkte zu schaffen sowie die Verbraucherzentralen zu stärken, Finanzmärkte verbrauchergerecht zu regulieren, die unabhängige Finanzberatung auszubauen und die Transparenz auf den Finanzmärkten zu verbessern.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Der Antrag beziffert die Kosten des Vorschlags nicht im Einzelnen.

E. Bürokratiekosten

Der Antrag formuliert keine Einführung, Vereinfachung oder Abschaffung von Informationspflichten für Unternehmen, Bürger oder die Verwaltung.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/887 abzulehnen.

Berlin, den 5. Mai 2010

Der Finanzausschuss

Dr. Volker Wissing
Vorsitzender

Klaus-Peter Flosbach
Berichterstatter

Dr. Carsten Sieling
Berichterstatter

Harald Koch
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Klaus-Peter Flosbach, Dr. Carsten Sieling und Harald Koch

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf **Drucksache 17/887** in seiner 27. Sitzung am 4. März 2010 beraten und dem Finanzausschuss in strittiger Abstimmung zur Federführung sowie dem Rechtsausschuss und dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen. Der Finanzausschuss hat den Antrag in seiner 13. Sitzung am 5. Mai 2010 abschließend beraten.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Antrag wird die Feststellung angestrebt, Kleinanleger würden aufgrund von Falschberatung immensen Schaden erleiden. Ursächlich sei der in Deutschland institutionell äußerst schwach ausgeprägte Finanzmarkt-Verbraucherschutz. Investitionen in Verbraucherbildung und weitere Dokumentationspflichten alleine seien nicht ausreichend. Vielmehr müsse der Finanzmarkt-Verbraucherschutz institutionell durch Schaffung einer entsprechenden Verbraucherschutzbehörde und durch Stärkung der Verbraucherzentralen in ihrer Marktwächterfunktion gestärkt werden. Die Finanzmärkte müssten verbrauchergerecht reguliert werden, indem ein Finanz-TÜV EU-weit oder, soweit nicht möglich, auch national geschaffen, der graue Kapitalmarkt der Finanzmarktaufsicht unterstellt und Haftungsregelungen verschärft, die Beweislastregelung umgekehrt und Verjährungsfristen auf 30 Jahre verlängert werden. Die unabhängige Finanzberatung müsse durch Schaffung des Berufsbildes zertifizierter Finanzberater sowie über die Verbraucherzentralen und Schuldnerberatungsstellen ausgebaut werden. Produktbezogene Verkaufsvorgaben der Finanzmarkt-Institute seien zu verbieten. Die Transparenz auf den Finanzmärkten müsse durch standardisierte Produktinformationsblätter und auch durch die Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes auf Finanzmarkt-Produkte verbessert werden. Der Antrag strebt an, entsprechende Forderungen an die Bundesregierung zu stellen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat den Antrag in seiner 11. Sitzung am 5. Mai 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag in seiner 12. Sitzung am 5. Mai 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** betonen, der Antrag finde durchaus an einigen Stellen ihre Zustimmung, überziehe aber an anderen Stellen und in seiner Gesamtheit deutlich. Weniger die Schaffung einer neuen Behörde als die Schaffung von mehr Transparenz, mehr Haftung und mehr Verantwortlichkeit sei wichtig. Klarer ersichtlich werden müsse, ob der Kunde von einem Berater, einem Makler oder einem Vertreter einer Versicherungsgesellschaft beraten werde. Hierzu sei eine gesetzlich normierte Registrierung mit Qualifikationsnachweis und Haftpflichtversicherung denkbar, wie dies bereits heute von vielen seriösen Vermittlern und Beratern vorgewiesen werde. Dies könne in Anlehnung an das Versicherungsvertragsgesetz auch für andere Finanzmarktprodukte umgesetzt werden. In die Forderung nach mehr Transparenz müsse außerdem die Klarheit über die Natur der Finanzmarktprodukte selbst mit einbezogen werden. Hierfür sei die Idee eines Finanz-TÜV ein attraktiver Gedanke, letztlich aber nicht umsetzbar. Auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) habe bei der vom Finanzausschuss am Ende der letzten Legislaturperiode durchgeführten öffentlichen Anhörung zum Thema Grauer Kapitalmarkt deutlich gemacht, sie sei nicht in der Lage, alle Finanzmarktprodukte inhaltlich zu prüfen. Lediglich eine Standardisierung für einfachere Produkte für breite Bevölkerungsschichten sei denkbar, um beispielsweise, Verluste von vielen Milliarden Euro, wie sie im Anlagebereich entstanden seien, zu verhindern.

Um beispielsweise bei Lebensversicherungsverträgen mehr Transparenz über die Kosten in den ersten Jahren oder über die Rückkaufswerte zu schaffen, seien in den letzten Jahren bereits erhebliche Veränderungen umgesetzt worden. Allerdings müsse bei allen Versuchen zur Verbesserung der Beratungsqualität beachtet werden, dass selbst der Bund der Versicherten zum Beispiel keine Kapitallebensversicherungen und statt dessen Investmentpapiere empfohlen habe. Aufgrund von Kurseinbrüchen habe es auch hier erhebliche Verluste gegeben. Dennoch müsse der wichtige Auftrag der Verbraucherzentralen anerkannt werden, um insbesondere breite Bevölkerungsschichten allgemein zu informieren, nicht jedoch um eine individuelle Beratung vorzunehmen. Darüber hinaus erkannten die Koalitionsfraktionen die Notwendigkeit einer größeren Kostentransparenz an. Die Forderung nach einer Abschaffung von Provisionen gehe jedoch völlig am Markt vorbei. Bestimmte Produkte könnten nicht ohne Provisionen vertrieben werden. Beispielhaft wurde der Bereich der betrieblichen Altersvorsorge genannt, in dem lediglich 170 Versicherungsberater in Deutschland, die gegen Honorar beraten, mit klassischen Maklern, die auch Großbetriebe gegen Courtage beraten, und Beratern der Versiche-

rungsgesellschaften selbst, die Provisionen erhalten, in Konkurrenz stehen. Dennoch solle der Honorarberater gestärkt werden. Dazu sei es notwendig, ein eigenes Berufsbild zu schaffen. Dieses müsse sich jedoch im Wettbewerb durchsetzen. Zur Regulierung von Produkten des grauen Kapitalmarkts habe die Anhörung zudem mit Aussagen nicht nur von betroffenen Verbänden, sondern insbesondere auch von der BaFin, deutlich gemacht, dass Ungleiches nicht gleich behandelt werden dürfe. Es sei deutlich geworden, dass es kein sinnvoller Weg sei, der BaFin auch die Aufsicht über den grauen Kapitalmarkt zu übertragen. Alternative Lösungen unter Einbindung beispielsweise von Wirtschaftsprüfern mit entsprechenden Testaten müssten erwogen werden. Dabei dürfe jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass große Bereiche des grauen Kapitalmarkts, auch im Bereich geschlossener Fonds, gut funktionieren würden. Andere Bereiche, wie beispielsweise der Fall Phoenix Kapitaldienst GmbH, hätten jedoch solche Probleme geschaffen, dass neue Aufsichts- und Transparenzregime für den Grauen Kapitalmarkt geschaffen werden müssten.

Als Fazit zogen die Koalitionsfraktionen, der Antrag enthalte richtige Impulse, müsse aber an anderen Stellen weiterentwickelt werden. Zur notwendigen Diskussion erklärten sich die Koalitionsfraktionen bereit und kündigten einen eigenen, mit der Bundesregierung abgestimmten Antrag an. Die Fraktion der FDP betonte zudem die Bedeutung eines konsistenten Finanzsystems ohne die Möglichkeit, Arbitragegewinne zu erzielen, wie dies beispielsweise zwischen geschlossenen und anderen Fonds sowie Versicherungen zu beobachten sei. Hierfür zentral seien einheitliche Haftungsregelungen, einheitliche Dokumentations- und Registrierungspflichten sowie einheitliche Mindeststandards. Die geplante Gesetzesinitiative der Koalitionsfraktionen werde diesen Bereich noch vor der parlamentarischen Sommerpause 2010 maßgeblich weiterentwickeln.

Die **Fraktion der SPD** betonte, der Antrag benenne die richtigen Probleme im Bereich des Verbraucherschutzes auf den Finanzmärkten und identifiziere die nach der letzten Legislaturperiode noch offenen Punkte zutreffend. Einige Forderungen würden die richtige Richtung weisen, andere, wie beispielsweise die Forderung, eine Verbraucherschutzbehörde nach US-amerikanischem Vorbild einzurichten, seien hingegen nicht differenziert genug dargestellt oder würden in die Irre führen und müssten abgelehnt werden. Es wurde erläutert, die US-Behörde solle sich lediglich auf das Hypothekengeschäft konzentrieren und andere, wesentliche Bereiche nicht abdecken. Sie würde der anderen Situation in Deutschland, die andere Instrumente notwendig mache, nicht gerecht werden. Zudem würde sie wichtige Fragen nach Bewertung, Beurteilung und Kategorisierung der Produkte bislang nicht beantworten. Außerdem sei zwar grundsätzlich die Notwendigkeit eines Finanz-TÜV unumstritten, die Frage nach der Zuständigkeit in Deutschland sei aber weiterhin ungeklärt. Ein Verweis allein auf die BaFin greife zu kurz. Darüber hinaus wurde die in Großbritannien existierende Einrichtung eines „Super-complaints“ zwar grundsätzlich begrüßt. Vor einer Übernahme in Deutschland müsse aber sichergestellt werden, dass die Klagenden letztlich zu ihrem Recht kämen. Ferner sei die Frage der Verjährungsfristen differenzierter zu diskutieren, als dies der Antrag tue. Die Verlängerung auf zehn Jahre habe einen wesentlichen Fortschritt zugunsten

des Verbrauchers dargestellt. Inwieweit eine weitere Verlängerung auf 30 Jahre hilfreich sei, müsse angezweifelt werden. Auch die Fraktion der SPD kündigte an, nach Klärung dieser Fragen eine eigene Initiative in die parlamentarische Beratung einzubringen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, Ziel des Antrags sei, den Verbraucherschutz zu stärken und aus seiner Position eines Randthemas heraus zu holen, um verkrustete Bürokratie durch demokratische Vertretung von Verbraucherinteressen zu ersetzen. Hierzu fordere der Antrag in Anlehnung an eine Initiative des US-amerikanischen Präsidenten Barack Obama, zuletzt öffentlich vorgestellt am 22. April 2010, eine eigenständige Verbraucherschutzbehörde für Finanzmarktprodukte aufzubauen. Die Forderung der Koalitionsfraktionen, diese Aufgaben der Deutschen Bundesbank zu übertragen, werde von der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt. Man würde damit dem Süchtigen die Entscheidung über die Suchtmittel übertragen. Nur eine eigenständige, mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Behörde, sei in der Lage, Finanzmarktprodukte verhältnismäßig objektiv zu bewerten und über deren Marktzulassung zu entscheiden. Für funktionierende Finanzbeziehungen müssten nicht brauchbare, volkswirtschaftlich nicht nützliche, mitunter auch schädliche Produkte auf diesem Wege aussortiert werden. Hierzu zähle beispielsweise die mehrfache Wiederverbriefung von Krediten. Als erste Aufgabe für den Finanz-TÜV stelle sich, vorhandene Finanzmarktprodukte zu klassifizieren, um überhaupt definieren zu können, was neue Finanzmarktprodukte seien. Außerdem müssten Finanzmarktprodukte in Risikoklassen eingeteilt werden, wie sie bereits heute von der Finanzaufsicht zur Bemessung der notwendigen Eigenkapitalunterlegung verwendet würden. Zur Frage der Honorarberatung räumte die Fraktion DIE LINKE. ein, diese stelle selbstverständlich keinen Garant für eine qualitative Verbesserung der Beratung dar, allerdings könne ohne Überwindung der provisionsgetriebenen Beratung keine unabhängige Beratung etabliert werden. Daher sei es alternativlos, die unabhängige Finanzberatung auszubauen. Das finnische Beispiel und die Beschränkung der Möglichkeiten der Provisionsannahme für Versicherungsberater in Deutschland würden zeigen, welcher Erfolg damit zu erzielen sei. Darüber hinaus betonte die Fraktion DIE LINKE. die Forderung des Antrags, die Verjährungsfrist bei Falschberatung auf 30 Jahre zu verlängern, damit sich Verjährungsfristen und Laufzeiten der Produkte entsprächen. Ferner wurde besonders hervorgehoben, die gesetzliche Regelung zu den Beratungsprotokollen reiche bei weitem nicht aus. Kunden würden, soweit ihnen ihre finanzielle Lage keine andere Wahl lasse, jederzeit Protokolle unterschreiben, selbst wenn das Beratungsgespräch nicht oder nicht so stattgefunden habe.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verwies im Zusammenhang mit der Beratung des vorliegenden Antrags auf die nun vorliegenden, ersten Vorschläge der Bundesregierung zur Verbesserung des Verbraucherschutzes auf den Finanzmärkten und identifizierte damit verschiedene Aspekte des Antrags als Konsens. Darüber hinaus täten sich aber in der Position der Bundesregierung große Lücken für den Verbraucherschutz auf, weshalb der Antrag teilweise unterstützt werden müsse. Die Koalitionsfraktionen würden das aus Verbraucherschutzsicht zentrale Problem der provisionsorientierten Fehlberatung nicht angehen. Statt der Beseitigung grundlegend falscher Strukturen in der Marktorganisa-

tion seien nur Detailmaßnahmen geplant. Zudem seien weitere Dokumentationspflichten nicht geeignet, die Substanz der Finanzmärkte zu verändern. Daher müsse aus heutiger Sicht resümiert werden, dass die Koalitionsfraktionen nicht auf dem richtigen Weg seien. Der Antrag biete hierzu jedoch nur bedingt alternative Lösungsansätze. Insbesondere sei die Frage der behördlichen Zuständigkeit unbefriedigend gelöst. Eine Anlehnung an den Vorschlag des US-amerikanischen Präsidenten Barack Obama reiche nicht aus. Unabhängig von der Frage bankenaufsichtsrechtlicher Zuständigkeit in Deutschland müsse eine einzige Behörde für die Wahrung des Anleger- und Verbraucherschutzes bei Finanzprodukten

in Deutschland geschaffen werden. Hierfür seien der gesetzliche Auftrag, die faktischen Handlungsmöglichkeiten durch Personal und Ausstattung sowie insbesondere der politische Auftrag zu konkretisieren. Außerdem müssten die internationalen Erfahrungen in die Diskussion in Deutschland mit einbezogen werden. Die Financial Services Authority (FSA) leiste vorbildliche Arbeit. Auch die aktuelle Diskussion in Frankreich könne Positives zur deutschen Diskussion beitragen. Im Mittelpunkt müsse hierbei immer der Kunde stehen. Die Ausrichtung der Koalitionsfraktionen gehe hingegen am Kunden vorbei und werde somit dem Anliegen des Verbraucherschutzes nicht gerecht.

Berlin, den 5. Mai 2010

Klaus-Peter Flosbach
Berichterstatter

Dr. Carsten Sieling
Berichterstatter

Harald Koch
Berichterstatter

