

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Dr. Thomas Gambke, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/284 –

Grauen Kapitalmarkt durch einheitliches Anlegerschutzniveau überwinden

A. Problem

Die globale Finanzkrise hat erhebliche Defizite in der Beaufsichtigung von Finanzmarktakteuren und bei der Transparenz von auf den Finanzmärkten gehandelten Produkten offengelegt, die das Vertrauen in die Funktionstüchtigkeit der Marktmechanismen beeinträchtigen. Namentlich der Graue Kapitalmarkt ist nur unvollständig staatlich reguliert, so dass neben seriösen Anbietern dort ein hoher Anteil von Initiatoren und Vermittlern tätig ist, die durch betrügerisches Handeln Anleger schädigen.

B. Lösung

Mit dem Antrag wird angestrebt, die Bundesregierung aufzufordern, das Wertpapierdienstleistungsrecht zu einem ganzheitlichen Kapitalanlagerecht weiterzuentwickeln und auf diese Weise insbesondere ein vom Anlageprodukt oder Vertriebsweg unabhängiges Schutzniveau für Anleger zu gewährleisten. Dazu soll das Regulierungsniveau geschlossener Fonds an den nach dem Wertpapierhandelsgesetz für Anlageprodukte geltenden Schutz angeglichen werden. Ferner soll die Kontrolle durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ausgeweitet und die rechtliche Durchsetzbarkeit berechtigter Schadenersatzansprüche erleichtert werden. Schließlich wird mit dem Antrag vorgetragen, dass die Möglichkeiten der Justizverwaltung auszubauen und auch die finanzielle Allgemeinbildung der Bürger zu stärken seien.

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

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern werden in dem Antrag nicht beziffert.

E. Bürokratiekosten

Angaben zur Einführung, Vereinfachung oder Abschaffung von Informationspflichten werden in der Vorlage nicht mitgeteilt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/284 abzulehnen.

Berlin, den 28. Juni 2010

Der Finanzausschuss

Dr. Volker Wissing
Vorsitzender

Klaus-Peter Flosbach
Berichterstatter

Dr. Gerhard Schick
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Klaus-Peter Flosbach und Dr. Gerhard Schick

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/284** in seiner 19. Sitzung am 28. Januar 2010 dem Finanzausschuss federführend und dem Rechtsausschuss sowie dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

Der Finanzausschuss hat den Antrag in seiner 8. Sitzung am 24. Februar 2010 erstmals behandelt und seine Beratungen in der 22. Sitzung am 28. Juni 2010 abgeschlossen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Antrag wird angestrebt, die Bundesregierung aufzufordern, das Wertpapierdienstleistungsrecht zu einem ganzheitlichen Kapitalanlagerecht weiterzuentwickeln und auf diese Weise insbesondere ein vom Anlageprodukt oder Vertriebsweg unabhängiges Schutzniveau für die Bürger zu gewährleisten. Die Novellierung soll insbesondere eine differenzierte Angleichung des Regulierungsniveaus geschlossener Fonds an das nach dem Wertpapierhandelsgesetz für Anlageprodukte geltende vornehmen. Die Initiatoren sollen einer Zulassungspflicht unterliegen wie auch für die Vertriebsstufe einheitliche Mindeststandards (Qualifikation, Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung) gelten sollen. Darüber hinaus wird beabsichtigt, die Kontrolle durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auszuweiten, indem Prospekte künftig auf Schlüssigkeit und Widerspruchsfreiheit geprüft sowie eine materielle Inhaltsprüfung durch die verpflichtende Erstellung eines Wirtschaftsprüfergutachtens vorgegeben werden. Es soll eine Task Force Grauer Kapitalmarkt eingerichtet werden, die die laufende Kontrolle des Geschäftsgebarens von Finanzdienstleistern am grauen Kapitalmarkt übernimmt. Die personellen Kapazitäten der BaFin sollen an den Aufgabenzuschnitt angepasst werden. Des Weiteren sollen das Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz reformiert und Beweiserleichterungen für klagende Anleger eingeführt werden, um die prozessuale Durchsetzbarkeit berechtigter Schadenersatzansprüche zu erhöhen. Der Ausschluss von Prospekthaftungsansprüchen, wenn ein Anleger einen Fondsanteil mehr als sechs Monate nach Veröffentlichung des Prospektes erwirbt, soll gestrichen werden. In dem Antrag wird ferner vorgetragen, das Fachwissen und die Kapazitäten der Justizverwaltung seien im Bereich Kapitalanlagerecht auszubauen (Spezialkammern bei den Landgerichten, Unterabteilungen bei den Schwerpunktstaatsanwaltschaften) und schließlich sei auch die finanzielle Allgemeinbildung der Bürger zu stärken.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag in der 18. Sitzung am 28. Juni 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Vorlage abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat eine mitberatende Stellungnahme nicht vorgelegt.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** wiesen in den Ausschussberatungen auf den zur 17. Wahlperiode geschlossenen Koalitionsvertrag hin, nach dem zukünftig Finanzmarktprodukte, Finanzmarktakteure und Finanzmärkte einer verbesserten Regulierung zur Vermeidung weiterer Finanzkrisen unterworfen werden sollen. Es werde angestrebt, ein konsistentes Finanzdienstleistungsrecht zu schaffen, das Verbraucher in Zukunft wirksamer vor vermeidbaren Verlusten und falscher Finanzberatung schütze. Die Haftung für Produkte und Vertrieb sollten verschärft werden, wobei die Koalitionsfraktionen sich in Richtung einer produktspezifischen Regelung äußerten. Indes sei eine mehr als formelle Prüfung der Produkte durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) genau abzuwägen, da eine um den materiellen Aspekt erweiterte Prüfung Haftungsfragen desjenigen aufwerfe, der die Prüfung vornehme. Die Koalitionsfraktionen verdeutlichten, dass es einen hundertprozentigen Verbraucherschutz nicht geben könne und es durchaus legitim erscheine, Verbrauchern ein gewisses Risiko zu belassen, wenn sie auf den Kapitalmärkten investieren. Vorrangig sei die Schaffung von Transparenz in diesem Bereich. Zudem sei es anzustreben, europäisch abgestimmte Lösungen zu finden. Ferner habe die vom Ausschuss bereits in der 16. Wahlperiode durchgeführte öffentliche Anhörung deutlich werden lassen, dass die zum Grauen Kapitalmarkt zu treffenden Entscheidungen sorgfältig abzuwägen seien. Dies betreffe insbesondere das Thema der Vertriebsorientierung und des Provisions- oder Honorarsystems.

Die Koalitionsfraktionen wiesen auf die Ankündigungen der Bundesregierung hin, einen Gesetzentwurf zur Stärkung des Anlegerschutzes und zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes vorzulegen, in dem Teile der im vorliegenden Antrag angesprochenen Regelungsbereiche Berücksichtigung fänden. Derzeit finde – wie die Bundesregierung im Ausschuss mitteilte – die Ressortabstimmung über den Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Finanzen statt.

Die **Fraktion der SPD** sprach sich dafür aus, nach konkreten Lösungen zu suchen und den Entscheidungsprozess nicht dilatorisch zu behandeln. Es gehe um die Fragen eines funktionierenden Kapitalmarktes und eines funktionierenden Anlegerschutzes. Die Fraktion der SPD verwies gleichfalls auf die in der 16. Wahlperiode durchgeführte öffentliche Anhörung, in der eine erhebliche Rolle die Provisionsorientierung bei Vertrieb und Beratung gespielt habe. Auch in der Fachwelt greife zunehmend die Auffassung um sich, dass im Bereich der Beratung von der Provisionsorientierung weggegangen werden solle.

Die **Fraktion DIE LINKE.** merkte an, in der grundsätzlichen Frage der Verbesserung des Anlegerschutzes sei ein

weitgehendes Einvernehmen im Ausschuss festzustellen. Der vorliegende Antrag beziehe sich im Wesentlichen auf den finanziellen Verbraucherschutz. Das Anliegen der Fraktion DIE LINKE. sei indes umfassender. Insbesondere beziehe der Antrag das Regulierungsniveau geschlossener Fonds nicht hinreichend konsequent ein. Es stelle sich in Ergänzung zum vorliegenden Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Frage, ob die Beteiligung an geschlossenen Fonds nicht auch einen gewissen einschlägigen Professionalisierungsgrad erfordern solle.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erinnerte an die vorhergehenden Befassungen des Ausschusses mit den Fragen des Grauen Kapitalmarktes und die zu der Thematik durchgeführte öffentliche Anhörung am 1. Juli 2009. Der Regulierungsbedarf sei allgemein sichtbar geworden. Insbesondere weise der Graue Kapitalmarkt ein unterdurchschnittliches Regulierungsniveau, sowohl was die Produkte als auch was die Beratung mit Blick auf Qualität und Haftung angehe, auf. Es sei festzustellen, dass der Verbraucher strukturell benachteiligt sei und es angestrebt werden müsse, das Informationsdefizit gegenüber den Fondsinitiatoren zu verkleinern. Im europäischen Kontext seien an verschiedenen Stellen z. B. bei der Umsetzung der Europäischen Finanzmarkttrichtlinie MiFID-Bereiche ausgenommen worden, so dass im Vorgriff auf europäische Regelungen entsprechende Regulierungen auf nationaler Ebene vorgenommen werden könnten.

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

Berlin, den 28. Juni 2010

Klaus-Peter Flosbach
Berichterstatter

Dr. Gerhard Schick
Berichterstatter

