

Antrag

der Abgeordneten Kerstin Tack, Elvira Drobinski-Weiß, Willi Brase, Petra Crone, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Ulrich Kelber, Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Holger Ortel, Heinz Paula, Dr. Wilhelm Priesmeier, Mechthild Rawert, Rita Schwarzelühr-Sutter, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Verbraucherschutz stärken – Finanzmarktwächter einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Missstände auf dem Finanzmarkt schaden deutschen Verbraucherinnen und Verbrauchern. Diese schmerzhafteste Erfahrung mussten viele Verbraucherinnen und Verbraucher im Zuge der Finanzmarktkrise machen. Ihr Vertrauen in die Seriosität des Finanzmarktes und seiner Akteure ist seitdem stark beschädigt.

Gerade nach den Erfahrungen in der Finanzmarkt- und Währungskrise ist es von herausragender Bedeutung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in den Geldverkehr und den Finanzmarkt vertrauen.

Die von den Finanzdienstleistern (Banken, Sparkassen, Versicherungen, Finanzmaklern und Agenturen) angebotenen Produkte sind oft kompliziert und zum Teil nachteilig für den Konsumenten. Besondere Brisanz kommt Produkten zu, die zu Fehlinvestitionen im Altersvorsorgebereich führen, weil die Kunden dieses Segments darauf vertrauen, dass die Anlage zu einem gesicherten Einkommen im Rentenalter führt. Auch die Frage zu hoher bzw. verdeckter Provisionen und der Risikostruktur spielen oft eine Rolle. Ein massives Problem stellen unnötige und renditezehrende Depotumschichtungen und das systematische „Ausspannen“ von Lebensversicherungsverträgen dar. Hinzu kommen falsche Beratungen und ein hoher Verkaufsdruck, denen die in der Finanzwirtschaft oft auf Provisionsbasis arbeitenden Mitarbeiter oder Freiberufler ausgesetzt sind.

Verbraucherinnen und Verbraucher investieren auch heute noch aufgrund falscher Beratung oder mangelhafter Produkte in Kapitalanlagen, die nicht zu ihrer ökonomischen und sozialen Situation passen. Aufgrund der Vielzahl und der Komplexität der Finanzprodukte ist den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein hinreichend objektiver Vergleich verschiedener Finanzprodukte schwer möglich. Insbesondere die richtige Erfassung von Erträgen, Kosten und Risiken bereitet durchschnittlichen Verbraucherinnen und Verbrauchern erhebliche Probleme.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Markt der Finanzprodukte für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht mehr transparent ist. Sorgte früher die Versicherungsaufsicht durch Prüfung und Genehmigung der Produkte dafür, dass auch das Interesse der Kunden berücksichtigt wurde, findet heute die Aufsicht nur noch in Missbrauchsfällen statt.

Die Deregulierung der Märkte, die im europäischen Kontext erfolgte und den Verbraucherinnen und Verbrauchern mehr Wahlmöglichkeiten geben sollte, hat zu Intransparenz und damit Verbraucherfeindlichkeit geführt.

Die vom Gesetzgeber z. B. im Versicherungsvertragsgesetz vorgeschriebene Beratungspflicht und die Aushändigung von Produktinformationsblättern hat die Situation nicht nachhaltig verbessert. Die Produktinformationen sind oft kompliziert formuliert und die Informationen werden derart dargestellt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher abgeschreckt werden, sie zu lesen. Im Streitfall kann so das aus Gründen der Transparenz und Klarheit für den Verbraucher eingeführte Produktinformationsblatt sogar zu Nachteilen des Verbrauchers führen.

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene gab es in den letzten Jahren Bestrebungen, bestehende Marktdefizite zu beheben. Die Regulierungsansätze der Bundesregierung sind unzureichend. Zwar werden Versuche unternommen – zuletzt im Bereich des sogenannten Grauen Kapitalmarktes – ein umfassender Anlegerschutz wird jedoch unterlassen.

Problematisch ist auch die Aufsicht über den Finanzmarkt. Diese wird für Vermittler, Makler und Berater des Versicherungsbereiches sowie die entsprechenden Akteure des Finanzanlagebereichs durch die kommunalen Gewerbeämter ausgeführt, die zu einer überregionalen Missstandskontrolle nicht in der Lage sind, während die Banken, der Wertpapierhandel und die Versicherungen von Bundesbank bzw. der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beaufsichtigt werden.

Da eine vorgelagerte Genehmigungspflicht der Produkte nicht erfolgt, muss der Schutz vor Anbietern, die Finanzprodukte falsch oder beschönigt darstellen, Teil des Systems der nachgelagerten Missbrauchskontrolle werden.

Dazu reicht es nicht aus, auf geltendes Recht hinzuweisen und die Missbrauchskontrolle den Gerichten zu überlassen. Eine eigenverantwortliche Entscheidung können Verbraucherinnen und Verbraucher nur dann treffen, wenn sie vor Falschdarstellungen geschützt sind. Der Finanzmarkt muss deshalb derart ausgerichtet werden, dass den Teilnehmern eine freie Entscheidung möglich ist. Insbesondere muss eine Produktvergleichbarkeit klar und einfach möglich sein und alle Kosten und Risiken deutlich ausgewiesen werden. Einheitliche Produktinformationsblätter können hierfür hilfreich sein. Daneben muss eine Institution installiert werden, die präventiv Missstände aufspürt.

Denn es bestehen erhebliche Defizite bei dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck des neuen Informationsblattes im Finanzbereich, die Kunden kurz und prägnant über in der Anlageberatung empfohlene Produkte zu informieren. Dies bestätigte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nach einer stichprobenartigen Erhebung im Dezember 2011.

Eine staatlich finanzierte Stelle, die Marktverhalten beobachtet und Marktverfehlungen meldet, ist insbesondere dann von besonderer Relevanz, wenn die Aufsicht dies nicht leisten kann, weil sie hierzu zu weit entfernt vom Verbraucher angesiedelt ist. Es muss daher ein unabhängiger Marktwächter eingeführt werden, dessen Funktion in erster Linie darin liegt, Marktverfehlungen aufzuspüren und diese an die Aufsichtsbehörde weiterzuleiten.

Es gibt inzwischen verschiedene verbraucherpolitisch orientierte Vereine und Verbände. Sie alle haben Kontakt zu Verbraucherinnen und Verbrauchern und beraten diese bei Problemen. Die Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. bündelt diese Kontakte und bietet daher die ideale Kommunikationsplattform. Eine Kommunikationsplattform, die im realen Leben die Kontakte mitbringt und über die nötigen Kenntnisse verfügt, um Missstände aufzudecken. Daher sollte der Finanzmarktwächter bei den Verbraucherzentralen angedockt sein.

Um den Finanzmarktwächter zur echten, unabhängigen Kommunikationszentrale auszubauen, bedarf es darüber hinaus einer Erweiterung des Onlineangebotes. Insbesondere bedarf es der Möglichkeit für Verbraucherinnen und Verbraucher zu einer qualifizierten Information und zur Offenlegung von missverständlichen Darstellungen nach dem Vorbild der Plattform www.lebensmittelklarheit.de.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Finanzmarktwächter als unabhängigen Wächter des Finanzmarktes einzuführen, der den Markt beobachtet und Auffälligkeiten an eine schlagkräftige Aufsicht meldet. Der Finanzmarktwächter soll insbesondere
 - den Finanzmarkt beobachten, um unlautere Praktiken aufzuspüren,
 - Hinweise und Erfahrungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern systematisch erfassen und ggf. zur weiteren Veranlassung an die Finanzaufsicht weitergeben,
 - unlautere Anbieter abmahnen und gegebenenfalls Unterlassungsklage erheben,
 - die Möglichkeit zur Einreichung von Muster- und Musterfeststellungsklagen sowie zur Abschöpfung von Gewinnen nach dem Vorbild des § 10 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) haben,
 - Verbraucherinnen und Verbraucher informieren und aufklären und
 - interne handlungsorientierte Konzepte (Beratungsstandpunkte) für die individuelle Verbraucherberatung entwickeln und koordinieren;
2. diesen Finanzmarktwächter mit Initiativrechten gegenüber der jeweiligen Aufsicht auszustatten;
3. eine Onlineplattform für Finanzprodukte und Finanzdienstleistungen einzurichten, die sich am Beispiel der Onlineplattform www.lebensmittelklarheit.de orientiert, um den Bürgerinnen und Bürgern im Finanzdienstleistungsbereich die nötigen Informationen zu vermitteln;
4. den Marktwächter durch Zinserträge der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz zu finanzieren. Zum weiteren Aufbau des Stiftungskapitals sollen deshalb unter anderem Mehreinnahmen aus der Veräußerung des Zweckvermögens der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank und Bußgelder aus Kartellverfahren herangezogen werden.

Berlin, den 6. März 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

Das Handeln der Finanzmarktaufsicht ist bis dato repressiv geprägt. Insbesondere in den Bereichen, in denen die Aufsicht nicht bei der BaFin liegt, bestehen erhebliche Defizite sowohl in fachlicher als auch in regulatorischer Hinsicht. Eine flächendeckende Fachaufsicht auf hohem Niveau kann durch die vielen einzelnen Gewerbeämter nicht gewährleistet werden. Ein entsprechender Ausbau ist weder geplant noch finanzierbar.

Zur Steigerung der Effektivität der Missbrauchsbekämpfung und zur präventiven Verbraucheraufklärung wird ein Organ benötigt, das die Aufsichtslücke schließt. Ein unabhängiger Finanzmarktwächter, der durch Markt- und Verbrauchernähe direkte Einblicke hat, kann dies leisten. Er hat einerseits den nahen Kontakt zu Verbraucherinnen und Verbrauchern, sowohl in den Beratungsstellen als auch auf der einzurichtenden Onlineplattform, andererseits die nötigen fachlichen Kenntnisse, um kollektive Probleme von individuellen zu unterscheiden.

Der Finanzmarktwächter soll den Markt aus der Perspektive der Verbraucherinnen und Verbraucher vor dem Hintergrund marktmissbräuchlicher Praktiken beobachten.

Der Finanzmarktwächter erlangt auf diesem Weg nicht nur Missstandsmeldungen, sondern auch Best-practice-Erfahrungen.

Eine systematische Erfassung der Hinweise von Verbraucherinnen und Verbrauchern ist dabei wichtig. Die Finanzaufsicht ist mit einer solchen Informationsflut überfordert. Umso wichtiger ist es, in der zwischengeschalteten Instanz des Finanzmarktwächters eine selektive Kommunikationszentrale zwischen Verbrauchern und Aufsicht zu installieren.

Die Verbraucherzentralen bieten mit ihrem Netz von Beratungsangeboten vor Ort die infrastrukturelle Voraussetzung zur Übernahme einer solchen Aufgabe.

Die Verbandsklagerechte, die die Verbraucherverbände derzeit inne haben, sollen ihnen auch dann nicht genommen werden, wenn sie zum Finanzmarktwächter werden.

Zu Nummer 2

Damit der Finanzmarktwächter nicht zu einem weiteren stumpfen Schwert im Aufsichtssystem wird, muss er mit Initiativrechten gegenüber der Aufsichtsbehörde ausgestattet werden. Dies beinhaltet eine Meldung etwaiger Unstimmigkeiten, welche sodann durch die Behörde beschieden werden muss.

Zu Nummer 3

Weitere Unterstützung zur flächendeckenden Marktbeobachtung soll der Marktwächter durch Schaffung des Onlineportals erhalten.

Durch eine derartige Onlineplattform wird die flächendeckende Erreichbarkeit auch dort sichergestellt, wo sich Beratungsstellen nicht in unmittelbarer Nähe befinden.