

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
(10. Ausschuss)**

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Kerstin Tack, Elvira Drobinski-Weiß, Willi Brase, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/8894 –

**Verbraucherschutz stärken – Finanzmarktwächter einführen**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Axel Troost, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/8764 –

**Finanzmärkte verbrauchergerecht regulieren – Finanzwächter und Finanz-TÜV einführen**

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/6503 –

**Finanzmarktwächter im Verbraucherinteresse einrichten**

### **A. Problem**

Zu Buchstabe a

Verbraucherinnen und Verbraucher investieren nach Ansicht der Fraktion der SPD auch nach den Erfahrungen der Finanzmarkt- und Währungskrise 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 laut Antragsteller ein hinreichend objektiver Vergleich verschiedener Finanzprodukte nur schwer möglich. Problematisch ist aus Sicht der Fraktion der SPD auch die derzeitige Aufsicht über den Finanzmarkt. Die bisherigen Regulie-

rungsansätze des Finanzmarktes der Bundesregierung sind aus Sicht der Fraktion der SPD unzureichend.

Mit dem Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/8894 soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden, einen „Finanzmarktwächter“ als unabhängigen Wächter des Finanzmarktes einzuführen, der unter anderem den Markt beobachtet, ihn mit Initiativrechten gegenüber der jeweiligen Aufsicht auszustatten und durch Zinserträge der Deutschen Stiftung Verbraucherschutz zu finanzieren.

Zu Buchstabe b

Die seit dem Zusammenbruch des Bankhauses Lehman Brothers Holding Inc. im Herbst 2008 in den USA seitens des Gesetzgebers unternommenen Versuche, den Finanzmarkt zu regulieren, haben bisher nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE. keine wirksamen strukturellen Veränderungen erbracht. Die Situation hat sich aus Verbrauchersicht nach Darstellung der Antragsteller nicht verbessert. Neu eingeführte Instrumente und gesetzliche Regularien haben bisher laut der Fraktion DIE LINKE. das aus ihrer Ansicht starke Ungleichgewicht zwischen Anbieterseite und Verbraucherinteresse bisher nicht beheben können. Aus diesem Grund sind für die Fraktion DIE LINKE. die Finanzmärkte verbrauchergerecht zu regulieren.

Mit dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 17/8764 soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden, eine Verbraucherschutzbehörde zur Regulierung der Finanzmärkte zu schaffen, die unter anderem die Verbraucherinnen und Verbraucher informiert und aktiv vor unseriösen Produkten und Anbieterpraktiken auf den Finanzmärkten warnt. Außerdem soll die Bundesregierung ergänzend zur staatlichen Regulierung einen sogenannten Finanzwächter einführen und eine gesetzliche Grundlage zu dessen Finanzierung schaffen, die nach dem Verursacherprinzip die Unternehmen der Finanzbranche zur Übernahme der Kosten heranzieht.

Zu Buchstabe c

Nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konnten die bisherigen Maßnahmen des Gesetzgebers zur verbraucherfreundlichen Regulierung der Finanzmärkte das Ungleichgewicht zwischen Anbieterseite und den Kundinnen und Kunden nicht beheben. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher werden nach Darstellung der Antragsteller durch Anbieter von Finanzprodukten mangelhaft beraten und erwerben ungewollt riskante Geldanlagen. Aus diesem Grund ist für die Antragsteller die Einrichtung eines „Finanzmarktwächters“ erforderlich, dessen Ziel ein besserer und gerechterer Interessenausgleich auf den Finanzmärkten im Interesse der Verbraucher sein soll.

Mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/6503 soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden, den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) in Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen mit der Aufgabe einer sektoralen Interessenvertretung für Verbraucherinnen und Verbraucher auf den Finanzmärkten, des „Finanzmarktwächters“, zu betrauen, für dessen dauerhafte Arbeit eine gesetzliche Grundlage zu schaffen und angemessene Haushaltsmittel bereitzustellen.

## **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8894 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen**

**SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.**

Zu Buchstabe b

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8764 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.**

Zu Buchstabe c

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/6503 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE.**

**C. Alternativen**

Zu Buchstabe a

Annahme des Antrags auf Drucksache 17/8894.

Zu Buchstabe b

Annahme des Antrags auf Drucksache 17/8764.

Zu Buchstabe c

Annahme des Antrags auf Drucksache 17/6503.

**D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Wurden nicht erörtert.

**E. Erfüllungsaufwand**

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Wurde nicht erörtert.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Wurde nicht erörtert.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Wurden nicht erörtert.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Wurde nicht erörtert.

**F. Weitere Kosten**

Wurden nicht erörtert.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 17/8894 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 17/8764 abzulehnen,
- c) den Antrag auf Drucksache 17/6503 abzulehnen.

Berlin, den 25. April 2012

### **Der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

**Hans-Michael Goldmann**  
Vorsitzender

**Mechthild Heil**  
Berichterstatterin

**Kerstin Tack**  
Berichterstatterin

**Caren Lay**  
Berichterstatterin

**Dr. Erik Schweickert**  
Berichterstatter

**Nicole Maisch**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Mechthild Heil, Kerstin Tack, Caren Lay, Dr. Erik Schweickert und Nicole Maisch

### I. Überweisung

#### Zu Buchstabe a

Der Antrag auf **Drucksache 17/8894** wurde in der 165. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. März 2012 dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für Arbeit und Soziales überwiesen.

#### Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 17/8764** wurde in der 162. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. März 2012 dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Finanzausschuss überwiesen.

#### Zu Buchstabe c

Der Antrag auf **Drucksache 17/6503** wurde in der 133. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Oktober 2011 dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Finanzausschuss und den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

#### Zu Buchstabe a

Verbraucherinnen und Verbraucher investieren nach Ansicht der Fraktion der SPD auch nach den Erfahrungen der Finanzmarkt- und Währungskrise 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 laut der Fraktion der SPD ein hinreichend objektiver Vergleich verschiedener Finanzprodukte nur schwer möglich. Problematisch ist aus Sicht der Antragsteller auch die derzeitige Aufsicht über den Finanzmarkt. Die bisherigen Regulierungsansätze des Finanzmarktes der Bundesregierung sind aus Sicht der Fraktion der SPD unzureichend. Der Finanzmarkt muss deshalb aus Sicht der Antragsteller derart ausgerichtet werden, dass den Teilnehmern eine freie Entscheidung möglich ist. Insbesondere muss eine Produktvergleichbarkeit klar und einfach möglich sein, alle Kosten und Risiken müssen deutlich ausgewiesen werden. Daneben muss aus Sicht der Fraktion der SPD eine Institution installiert werden, die präventiv Missstände im Bereich des Finanzmarktes aufspürt.

Mit dem Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/8894 soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden,

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 gegebenenfalls 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 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](http://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.

#### Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. verweist darauf, dass unter anderem laut einer Studie des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) die Verbraucherinnen und Verbraucher mindestens ca. 20 Mio. Euro jährlich durch falsche Anlageberatung und schlechte Finanzprodukte verlieren. Die seit dem Zusammenbruch des Bankhauses Lehman Brothers im Herbst 2008 und der sich anschließenden weltweiten Finanzkrise seitens des Gesetzgebers unternommenen Versuche, den Finanzmarkt zu regulieren, haben bisher nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE. keine wirksamen strukturellen Veränderungen erbracht. Die Situation aus Verbrauchersicht hat sich nach Darstellung der Antragsteller nicht verbessert. Neu eingeführte Instrumente und gesetzliche Regularien haben bisher laut der Fraktion DIE LINKE. das starke Ungleichgewicht zwischen Anbieterseite und Verbraucherinteresse bisher nicht beheben können. Der Anlegerschutz spielt laut Antragsteller bei der Finanzaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) weiterhin eine untergeordnete Rolle. Aus diesem Grund sind für die Fraktion DIE LINKE. die Finanzmärkte verbrauchergerecht zu regulieren.

Mit dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 17/8764 soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden,

1. eine Verbraucherschutzbehörde zur Regulierung der Finanzmärkte zu schaffen, die unter anderem
  - in ihrer Struktur von der Solvenzaufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) institutionell getrennt ist, um so unabhängig und gleichberechtigt zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher zu agieren;
  - die als Zulassungsstelle im Sinne eines „Finanz-TÜVs“ alle Finanzmarktakteure und -instrumente vor ihrer Zulassung auf Verbraucherfreundlichkeit und volkswirtschaftliches Risikopotenzial prüft sowie unseriöse und gefährliche Produkte vom Markt nehmen kann;
  - die Eingriffsbefugnisse gegenüber den Unternehmen der Finanzbranche erhält;
  - die Verbraucherinnen und Verbraucher informiert und aktiv vor unseriösen Produkten und Anbieterpraktiken auf den Finanzmärkten warnt, die Öffentlichkeit über festgestelltes Fehlverhalten, die eingegangenen Beschwerden sowie die daraus resultierenden aufsichtsrechtlichen Konsequenzen und Ergebnisse ihrer Marktbeobachtungen informiert;
2. ergänzend zur staatlichen Regulierung einen „Finanzwächter“ zu schaffen, der unter anderem
  - bei der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) und den Verbraucherzentralen der Bundesländer angesiedelt ist;
  - die Finanzmärkte laufend beobachtet und Verstöße sowie Regulierungsbedarfe aufdeckt, indem er Erkenntnisse aus der unabhängigen Verbraucherberatung sowie Verbraucherbeschwerden auswertet und Marktanalysen durchführt;
  - gegenüber der neu zu schaffenden Verbraucherschutzbehörde zur Regulierung der Finanzmärkte ein Anhörungs- und Beschwerderecht erhält;
  - Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt;
3. eine gesetzliche Grundlage zur Finanzierung des „Finanzwächters“ zu schaffen, die nach dem Verursacherprinzip die Unternehmen der Finanzbranche zur Übernahme der Kosten heranzieht.

Zu Buchstabe c

Nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konnten die bisherigen Maßnahmen des Gesetzgebers zur verbraucherfreundlichen Regulierung der Finanzmärkte das Ungleichgewicht zwischen Anbieterseite und den Kundinnen und Kunden nicht beheben. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher werden nach Darstellung der Antragsteller durch Anbieter von Finanzprodukten mangelhaft beraten und erwerben ungewollt riskante, nicht zu ihrer individuellen Lebenssituation passende Geldanlagen, die zu hohen Verlusten führen können. Zudem ist der Verbraucherschutz laut der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch nicht

als ein dem Funktionsschutz gleichwertiges Aufsichtsziel in den einschlägigen Finanzmarktgesetzen festgeschrieben. Aus diesem Grund ist für die Antragsteller die Einrichtung eines „Finanzmarktjägers“ erforderlich, dessen Ziel ein besserer und gerechterer Interessenausgleich auf den Finanzmärkten im Interesse der Verbraucher sein soll.

Mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/6503 soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

- den Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) mit den Verbraucherzentralen mit der Aufgabe einer sektoralen Interessenvertretung für Verbraucherinnen und Verbraucher auf den Finanzmärkten, des sogenannten Finanzmarktjägers, zu betrauen,
- eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die eine dauerhafte Arbeit des „Finanzmarktjägers“ ermöglicht,
- für die Einrichtung und den laufenden Unterhalt des „Finanzmarktjägers“ angemessene Haushaltsmittel bereitzustellen sowie
- den Schutz der Verbraucher- und Kundeninteressen als weiteres Aufsichtsziel der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) festzulegen.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 80. Sitzung am 25. April 2012 den Antrag auf Drucksache 17/8894 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 85. Sitzung am 25. April 2012 den Antrag auf Drucksache 17/8894 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 87. Sitzung am 25. April 2012 den Antrag auf Drucksache 17/8894 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat in seiner 67. Sitzung am 25. April 2012 den Antrag auf Drucksache 17/8894 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 101. Sitzung am 25. April 2012 den Antrag auf Drucksache 17/8894 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Zu Buchstabe b

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 85. Sitzung am 25. April 2012 den Antrag auf Drucksache 17/8764 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Zu Buchstabe c

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 70. Sitzung am 30. November 2011 den Antrag auf Drucksache 17/6503 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat in seiner 58. Sitzung am 18. Januar 2012 den Antrag auf Drucksache 17/6503 beraten und 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 empfohlen, den Antrag abzulehnen.

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

##### 1. Öffentliche Anhörung

Zu den Buchstaben a, b und c

Der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat in seiner 65. Sitzung am 21. März 2012 zum Thema „Finanzmarktwächter“ eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

Folgende Sachverständige – Verbände und Institutionen – sowie Einzelsachverständige hatten Gelegenheit zur Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung:

Sachverständige

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), Michael Sell
- Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. (BVR), Gerhard Hofmann
- Bundesverband Deutscher Banken e. V., Herbert Jütten
- Stiftung Warentest, Stephan Kühnlenz
- Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv), Gerd Billen
- Verbraucherzentrale Hamburg e. V., Dr. Günter Hörmann;

Einzelsachverständige

- Prof. Dr. Jürgen Keßler
- Dr. Achim Tiffe.

Die Sachverständigen/Einzelsachverständigen bewerteten das Thema der Anhörung unterschiedlich.

**Michael Sell, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)**, äußerte, die Bedenken der BaFin hinsichtlich der Einrichtung eines „Finanzmarktwächters“, die bereits schon vor ca. zwei Jahren im Rahmen einer Anhörung geäußert worden seien, hätten sich nicht verflüchtigt. Erfreulich sei hingegen, dass der „Finanzmarktwächter“ nach den Plänen der Antragsteller des Antrags auf Drucksache 17/6503

nicht bei der BaFin angesiedelt werden solle, denn die BaFin werde nach ihrem gesetzlichen Auftrag ausschließlich im öffentlichen Interesse, im Bereich kollektiver Verbraucherschutz, tätig. Demgegenüber sei der „Finanzmarktwächter“ als Partierolle konzipiert und übernehme damit die Funktion eines Beraters oder Vertreters der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber staatlichen und privaten Institutionen. Dies sei nicht Aufgabe der BaFin. Zudem befürchtete er, dass die Schaffung eines „Finanzmarktwächters“ zu einem Interessenkonflikt führen werde, der darin liege, dass eine solche Einrichtung einerseits eine individuelle, Verbraucherschützende Beratungsfunktion übernehmen, andererseits aber eine halbstaatliche Aufsichtsfunktion ausüben solle.

**Gerhard Hofmann, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. (BVR)**, bezweifelte den Zusatznutzen, der durch die Einführung eines „Finanzmarktwächters“ entstünde. Es existierten bereits eine Reihe von Verbraucherschützenden Einrichtungen. Auch habe es in den letzten Jahren weitreichende gesetzliche Änderungen zugunsten der Verbraucher gegeben. Des Weiteren lehnte er es ab, dass Interessenvertretungen wie die Verbraucherzentralen eine öffentlich-rechtliche Überwachungsfunktion übernehmen. Damit seien massive Haftungsrisiken verbunden. Darüber hinaus habe die BaFin in Verbraucherschützender Hinsicht eine erhebliche Erweiterung ihrer Funktionen erfahren. Hier sei etwa die Errichtung eines Berater- und Beschwerderegisters zu nennen. Die Wirkungen der aufgesetzten Maßnahmen sollten zunächst abgewartet werden, bevor weitere Schritte unternommen werden würden.

**Herbert Jütten, Bundesverband Deutscher Banken e. V.**, gab zu bedenken, dass ein „Finanzmarktwächter“ insbesondere gegenüber den Anlegern die Haftung für seine Analysen übernehmen müsse, wenn er mit der Qualitätsanalyse von Finanzprodukten betraut sei. Zudem habe die BaFin bezüglich der Qualitätsanalyse von Beratungen weitere Kompetenzen zur Beraterregistrierung erhalten. Damit könne auf der Grundlage von Kundenbeschwerden die Qualität der einzelnen Beratungen in den jeweiligen Instituten überprüft werden. In diesem Bereich bedürfe es also keiner weiteren Einrichtung, die Kundenbeschwerden nachgehe und die Qualität der Beratung kontrolliere. Falls eine solche Einrichtung dennoch gefordert werde, müsse bezüglich der Unabhängigkeit einer solchen Organisationsstruktur bedacht werden, dass sie nicht staatlicher, sondern interessenuvorbelasteter privatrechtlicher Natur sein sollte. Diese Voraussetzungen träfen am ehesten auf die Stiftung Warentest beziehungsweise die Stiftung Finanztest zu.

**Stephan Kühnlenz, Stiftung Warentest**, sprach sich für eine Verstärkung des Verbraucherschutzes im Bereich des Finanzmarktes aus. Es bestehe immer noch ein großes Ungleichgewicht zwischen dem Informationsstand der Anbieter und dem der Verbraucher, weshalb man es als vorteilhaft ansehe, wenn die Verbraucherposition gestärkt werde. Der vzbv schlage die Einrichtung eines „Finanzmarktwächters“ vor, der vor allem die heutigen Aufgaben des vzbv bündeln und verstärken solle. Der angedachten Funktion des „Finanzmarktwächters“ komme eine wichtige Aufgabe zu, denn es müsse neben dem reinen Testen von Produkten das Ziel sein, für die Verbraucher Möglichkeiten zu schaffen, auf Missstände hinzuweisen. Positiv hob er hervor, dass es bereits produktspezifische Informationen für die Verbraucher

gebe, wie das Beratungsprotokoll und die Produktinformationsblätter. Diesbezüglich müsste aber eine Haftung der Herausgeber gewährleistet sein. Kühnlenz betrachtete es als große Chance, den geplanten „Finanzmarktwächter“ mit der Testarbeit der Stiftung Warentest zu verknüpfen.

**Gerd Billen, Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.**, erläuterte, dass heute überall und bei jeder Gelegenheit offensiv für Geldanlagen geworben werde. Das Interesse der Verbraucher an einer präventiven Finanzberatung und insbesondere der Rechtsberatung sei gestiegen, weil die Verbraucher mit Produkten unzufrieden seien. Da die individuelle Beratung nicht Aufgabe der BaFin sei, bedürfe es einer neuen Architektur im Bereich der Finanzaufsicht. Dem „Finanzmarktwächter“ solle dabei keine hoheitliche Aufgabe zukommen. Es solle aber die Fähigkeit der Interessenvertretungen der Verbraucher verbessert werden, Probleme aufzufinden, diese auszuwerten und über ein Beschwerderecht auch an die BaFin zu adressieren. Eine Ansiedelung der Funktion des „Finanzmarktwächters“ bei den Interessenvertretungen der Verbraucher – der Verbraucherzentralen und des vzbv – in Zusammenarbeit mit der Stiftung Warentest halte er für die richtige Entscheidung.

**Dr. Günter Hörmann, Verbraucherzentrale Hamburg e. V.**, stellte fest, dass die am meisten verbreitete Geldanlage in Deutschland die Versicherung sei. Diese verursache zugleich die größten Schäden für die Verbraucher, weshalb man den Fokus nicht nur auf den Anlegerschutz legen dürfe. Der „Finanzmarktwächter“ als solcher sei als zivilgesellschaftliche Organisation in Ergänzung zu den staatlichen Instanzen, der staatlichen Aufsicht, zu verstehen. Anzusiedeln sei diese bei den Verbraucherzentralen und dem Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. in Kooperation mit der Stiftung Warentest, da diese Einrichtungen die Erfahrung und Kompetenz im Bereich des Verbraucherschutzes hätten. Diese Ansiedelung sei deshalb bedeutsam, weil die Interessenvertretungen aufgrund von Verbraucherbeschwerden über einen enormen Wissensschatz verfügten, der aber mangels Kompetenzen bisher nicht voll ausgeschöpft werden könne.

Der Einzelsachverständige **Prof. Dr. Jürgen Keßler** kritisierte, dass bei der begrifflichen Bestimmung der Finanzmärkte die Verbraucherseite bisher vernachlässigt worden sei. Zwar bestünden verbraucherschützende Regelungen. Diese billigten den Verbrauchern aber nur eine passive, hingegen keine aktiv gestaltende Rolle im Wettbewerb zu. Diese Aufgabe könne auch nicht von einer Regulierungsbehörde übernommen werden, da der Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz bisher keinen ausdrücklichen Niederschlag gefunden habe. Weiter betonte Keßler, dass den Verbraucherzentralen bei der Geltendmachung von verbraucherbezogenen Interessen eine Bündelfunktion zukäme. Erforderlich sei aber auch, dass den Zentralen ein rechtliches Instrumentarium zur Seite gestellt werde, um von der BaFin begründete Stellungnahmen zu Verbraucherbeschwerden zu erreichen. Die Stärkung der Verbraucher laufe letztlich auf die Verbesserung der Markttransparenz und eine Bündelung der Verbraucherstimmen hinaus.

Der Einzelsachverständige **Dr. Achim Tiffe** befürwortete die Schaffung eines „Finanzmarktwächters“. Er kritisierte die bestehenden Regelungen zum Verbraucherschutz als ineffektiv. Insbesondere die Strukturen bei der BaFin seien

für die Verbraucher nicht durchschaubar. Er plädierte dafür, den individuellen Verbraucherschutz sowohl bei der BaFin als auch bei den Verbraucherzentralen gesetzlich zu verankern. Hierbei ginge es insbesondere auch darum, rechtliche Grundlagen für die Markt- und Produktbeobachtung zu schaffen. Zudem sei es angezeigt, die Ergebnisse der Beobachtungen intensiv zu analysieren, in Berichte zu fassen und Reaktionsmöglichkeiten zu schaffen. Andernfalls blieben die Beobachtungen und Tests nur strichprobenhaft und wirkungslos.

Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung vom 21. März 2012 sind in die Beratungen des Ausschusses mit eingeflossen. Die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen und Einzelsachverständigen – die Ausschussdrucksachen 17(10)834-A-Neu, 17(10)834-B, 17(10)834-D, 17(10)834-E, 17(10)834-F, 17(10)834-G und 17(10)834-H – sowie das Wortprotokoll und der Videomitschnitt des Parlamentsfernsehens sind der Öffentlichkeit über die Webseite des Deutschen Bundestages ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)) zugänglich.

## 2. Abschließende Beratung

Zu den Buchstaben a, b und c

Der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/8894, den Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 17/8764 sowie den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/6503 in seiner 69. Sitzung am 25. April 2012 abschließend beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** äußerte, sie stimme mit den anderen Fraktionen darin überein, dass dem finanziellen Verbraucherschutz eine große Bedeutung zukomme. Seine Bedeutung nehme aufgrund der Komplexität der angebotenen Produkte im Finanzbereich und der zunehmenden Eigenverantwortung der Verbraucher bei der Eigensicherung zu. Der Vorwurf der Opposition, dass im Finanzbereich nach der Finanz- und Wirtschaftskrise keine marktregulierenden Maßnahmen von der Koalition vorgenommen worden seien, treffe in keinsten Weise zu. Sie nenne für die zahlreichen Maßnahmen der Koalition als Beispiel das Anlegerschutzverbesserungsgesetz. Weitere Maßnahmen befänden sich in der Umsetzung. Aktuell habe das Bundesministerium der Finanzen einen Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht vorgelegt, der sich zurzeit in der regierungsinternen Abstimmung befinde. Die Fraktion der CDU/CSU sehe keinen Bedarf für eine zusätzliche Institution eines „Finanzmarktwächters“, wie er in den Anträgen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen werde. Die von den Antragstellern geforderte Zulassungsstelle, die alle Finanzakteure prüfe, gebe es bereits in Gestalt der BaFin. Sie sei schon heute als Aufsichtsbehörde für den Finanzmarkt, insbesondere für die Überwachung der Geschäftstätigkeiten von Banken, Finanzdienstleistern, Kapitalanlagegesellschaften sowie für Versicherungsunternehmen, tätig. Die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Stärkung des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. sei widersprüchlich, da dieser eine Interessenvertretung darstelle. Diese Tätigkeit sei mit einer hoheitlichen Überwachungsfunktion nicht zu vereinbaren.



Die **Fraktion der SPD** machte deutlich, dass es vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise um die Frage gehe, wie Banken und Finanzprodukte anders beziehungsweise neu reguliert und kontrolliert werden könnten. Die Fraktion der SPD bezwecke mit dem von ihr vorgelegten Antrag zur Einführung eines „Finanzmarktwächters“, den Verbraucherzentralen zur Wahrnehmung des Verbraucherschutzes eine verstärkte Rolle zukommen zu lassen. Diese würden das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher genießen und seien am ehesten in der Lage, den Markt zu beobachten, die Verbraucherinnen und Verbraucher zu informieren und auf Missstände im Finanzbereich hinzuweisen. Das hätten die Verbraucherzentralen bereits in anderen Bereichen mit Erfolg dokumentiert. Hingegen sei es nicht erforderlich, eine weitere Behörde einzuführen, die Finanzprodukte genehmigen müsste. Aufgrund der Schnelllebigkeit des Marktes sei dies nicht zielführend. Die Fraktion der SPD betonte, dass es darum ginge, klare Regelungen und Standards für die Markteinführung der Produkte und die Produktbeschreibung zu entwickeln. Risikobehaftete Produkte ganz vom Markt zu nehmen, sei demgegenüber nicht interessengerecht, da bestimmte Anleger auch diese Produkte nachfragten. Zur Risikoerkennung sei aber der „Finanzmarktwächter“ erforderlich, um Verbraucherinnen und Verbraucher mit einem hohen Sicherheitsbedürfnis zu schützen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. werde aus den genannten Gründen abgelehnt. Beim Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde sich die Fraktion der SPD enthalten.

Die **Fraktion der FDP** unterstrich, sie werde die vorliegenden Anträge der Oppositionsfraktionen ablehnen, da die Bundesregierung bereits in mehreren Bereichen des Finanzmarktes regulatorische Maßnahmen durchgesetzt und mit Erfolg dafür gesorgt habe, dass Missstände behoben worden seien. Das gelte für den Bereich der Banken, den Bereich der freien Finanzvermittler, den Finanzprodukten und für die Neuregelung der Finanzaufsicht. Beispielsweise habe man im Bereich der Banken Beratungsprotokolle und Produktinformationsblätter zur Pflicht gemacht und somit den Schutz vor Falschberatung gestärkt. Es komme darauf an, dass Anleger und Sparer, die nicht wesentlich risikoreich am Marktgeschehen teilnahmen, vor unseriösen Produkten zu schützen seien. Entscheidend hierfür sei mehr Transparenz im Bereich der Finanzmarktprodukte und -dienstleistungen. Diesbezüglich existiere mit der Stiftung Warentest eine hoch angesehene Stiftung, die die Möglichkeit habe, einen „Finanzdienstleistungscheck“ zu übernehmen. Diese Aufgabe, Verbrauchern unabhängige Informationen zu Finanzfragen und Geldanlagen zu geben, solle die Stiftung Warentest zukünftig verstärkt wahrnehmen. Zudem liege der Fokus der Fraktion der FDP auf einer Stärkung der BaFin und deren Befassung mit Fragen des Verbraucherschutzes. Ziel sei es, ein gesetzliches Beschwerdeverfahren für Verbraucherinnen und Verbraucher, zum Beispiel in Form eines Verbraucherbeirates bei der BaFin, einzurichten. Hingegen wende sich die Fraktion der FDP eindeutig gegen eine weitere staatliche Institution in Form eines „Finanzmarktwächters“, da damit insbesondere Haftungsprobleme verbunden seien.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, dass im Bereich finanzieller Verbraucherschutz weiterhin großer Handlungsbedarf bestehe. Was die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode bisher geleistet habe, um den finanziellen Verbraucherschutz zu stärken, sei in keinster Weise ausreichend.

Substantielle Fortschritte seien nicht zu erkennen. Daher müsse man sich die Frage stellen, wie eine institutionelle Stärkung im Bereich des finanziellen Verbraucherschutzes erreicht werden könne. Man sei sich mit den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD einig, dass man die Verbraucherzentralen in ihrer Funktion stärken und als „Marktwächter“ ausbauen wolle. Priorität habe für die Fraktion DIE LINKE. aber die Schaffung einer Verbraucherschutzbehörde zur Regulierung der Finanzmärkte. Die Kritik der anderen Fraktionen an einer weiteren staatlichen Behörde sei unbegründet, da sich staatliche Aufsichtsbehörden auch in anderen Bereichen, etwa dem Lebensmittelsektor, erfolgreich etabliert hätten. Die bisherige Marktaufsicht liege aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher bei der BaFin nicht in den engagiertesten Händen. Das habe man unter anderem aktuell in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses zum „Finanzmarktwächter“ erfahren. Letztlich sei die Aufsicht über die Finanzmärkte eine öffentliche Aufgabe, die jetzt angegangen werden müsse. Vor diesem Hintergrund werde sich die Fraktion DIE LINKE. bei den Anträgen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte fest, eine Mehrheit der in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses geladenen Experten habe der Idee eines „Finanzmarktwächters“ positiv gegenübergestanden. Nach wie vor gebe es auf den Finanzmärkten zu wenig Verbraucherschutz. Dies zeige sich unter anderem darin, dass noch immer sehr viele Anlegerinnen und Anleger bei bestimmten Produkten getäuscht würden. Daher halte man an der Forderung fest, den Verbraucherschutz als Kernaufgabe der BaFin zu etablieren. Derzeit werde bei ihr aufgrund der bisherigen fehlenden Aufgabenzuweisung der individuelle Verbraucherschutz nicht ausreichend berücksichtigt. Damit der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. in Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen als „Finanzmarktwächter“ aktiv werden könne, benötige er weitere Kompetenzen. Dazu gehöre ein Anrufungs- und Initiativrecht gegenüber der Aufsichtsbehörde BaFin, wonach letztere nach einer bestimmten Frist zu einem vom „Finanzmarktwächter“ eingereichten Problem öffentlich Stellung nehmen müsse. Zudem seien der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und die Verbraucherzentralen in der Lage, die derzeit nicht ausreichend bestehende systematische Marktbeobachtung im Verbraucherinteresse wahrzunehmen, sofern sie die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt bekämen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. werde abgelehnt, weil man eine eigenständige Behörde neben der BaFin für nicht zielführend halte. Dem Antrag der Fraktion der SPD werde man zustimmen, da man diesen von seiner Intention her teile.

### 3. Abstimmungsergebnisse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8894 zu empfehlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8764 zu empfehlen.

Zu Buchstabe c

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/6503 zu empfehlen.

Berlin, den 25. April 2012

**Mechthild Heil**  
Berichterstatlerin

**Kerstin Tack**  
Berichterstatlerin

**Caren Lay**  
Berichterstatlerin

**Dr. Erik Schweickert**  
Berichterstatter

**Nicole Maisch**  
Berichterstatlerin



