

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Finanzausschusses (7. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Susanna Karawanskij, Klaus Ernst, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**– Drucksache 18/8609 –**

### **Finanzaufsicht nach Anlagepleiten zum Schutz von Verbraucherinteressen stärken**

#### **A. Problem**

Mit dem 2015 in Kraft getretenen Kleinanlegerschutzgesetz wurden die Kompetenzen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ausgeweitet. Bis dato war die BaFin primär der Stabilität der von ihr beaufsichtigten Unternehmen sowie einem funktionsfähigen und stabilen Finanzsystem verpflichtet.

Um den finanziellen Verbraucherschutz zu stärken und Verbraucherinnen und Verbraucher vor unseriösen Finanzinstrumenten und -praktiken zu schützen, wurde unter anderem die Verpflichtung zum „kollektiven Verbraucherschutz“ als Bestandteil der Aufsichtstätigkeit der BaFin im Kleinanlegerschutzgesetz verankert. Die BaFin soll damit dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Gesamtheit verpflichtet sein und im öffentlichen Interesse Missständen nachgehen, die über die Probleme eines konkreten Einzelfalls hinausgehen.

Nach Einschätzung der Fraktion DIE LINKE. fehlt dem kollektiven Verbraucherschutz jedoch die Durchschlagskraft. Die Befugnisse der BaFin reichen nicht aus, um Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv und wirksam bei erlittenen Vermögensschäden (bis hin zum Totalverlust ihres Angesparten) zu unterstützen.

#### **B. Lösung**

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll,

1. durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Zuständigkeit sowie der Verpflichtung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags, zur kollektiven Sicherung der Rechtsverfolgung zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten;

2. einen weiteren Gesetzentwurf zur Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes, des Kapitalanlagegesetzbuches, des Vermögensanlagengesetzes, des Wertpapierhandelsgesetzes, des Wertpapierprospektgesetzes und anderer zur Erreichung des Zwecks des verbesserten Schutzes von Kleinanlegern vorzulegen.

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

**C. Alternativen**

Der Antrag diskutiert keine Alternativen.

**D. Kosten**

Der Antrag beinhaltet keine Angaben zu den Kosten.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 18/8609 abzulehnen.

Berlin, den 21. September 2016

### **Der Finanzausschuss**

**Ingrid Arndt-Brauer**  
Vorsitzende

**Matthias Hauer**  
Berichtersteller

**Sarah Ryglewski**  
Berichterstellerin

**Susanna Karawanskij**  
Berichterstellerin

## Bericht der Abgeordneten Matthias Hauer, Sarah Ryglewski und Susanna Karawanskij

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/8609** in seiner 173. Sitzung am 2. Juni 2016 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. sieht vor, dass der Deutsche Bundestag beschließen soll,

I. festzustellen,

dass dem kollektiven Verbraucherschutz durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die notwendige Durchschlagskraft fehlt und die BaFin stärker für die Vielzahl der geschädigten Verbraucherinnen und Verbraucher eintreten muss, damit deren berechnigte Ansprüche gewahrt bleiben. Sie sei folglich mit der Verpflichtung auszustatten, die Rechtsverfolgung kollektiv zu sichern, um die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken.

II. die Bundesregierung aufzufordern,

in einem ersten Schritt

1. durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Zuständigkeit sowie der Verpflichtung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags, zur kollektiven Sicherung der Rechtsverfolgung zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten;

2. einen weiteren Gesetzentwurf zur Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes, des Kapitalanlagegesetzbuches, des Vermögensanlagegesetzes, des Wertpapierhandelsgesetzes, des Wertpapierprospektgesetz und anderer zur Erreichung des Zwecks des verbesserten Schutzes von Kleinanlegern vorzulegen, der folgende Aspekte erfüllt:

- Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags auch zur kollektiven Sicherung der Rechtsverfolgung verpflichtet.
- Die BaFin trifft gegenüber den ihrer Aufsicht unterliegenden Instituten und anderen Unternehmen alle Anordnungen, die geeignet und erforderlich sind, um verbraucherschutzrelevante Missstände zu beseitigen und dabei zu gewährleisten, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher einen eingetretenen oder drohenden Schaden innerhalb laufender Verjährungsfristen prüfen und verfolgen können. Zu diesem Zweck kann die BaFin von den betroffenen Unternehmen Dokumente verlangen und Maßnahmen anordnen, die zur Wahrung der Ansprüche von Verbraucherinnen und Verbrauchern notwendig sind. Hierbei ist sicherzustellen, dass diese Maßnahmen die Verjährung der Ansprüche hemmen.
- Emittenten und andere Verursacher werden unter Androhung von wirksamen Sanktionen gegen die entscheidenden Personen zu einem Vorschlag für eine Schadenswiedergutmachung aufgefordert.

### III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Antrag in seiner 110. Sitzung am 21. September 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 18/8609 in seiner 87. Sitzung am 21. September 2016 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/8609.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, der Antrag verkenne die Aufgaben einer Aufsichtsbehörde. Die BaFin sei nicht befugt, einseitig als Rechtsbeistand für den Verbraucher zu fungieren. Eine dahingehende Erweiterung der Aufgaben der BaFin lehne man ab. Die Grenzen zu den Zuständigkeiten der Zivilgerichte würden ansonsten verwischt. Im Übrigen gelte, dass ein Rechtstitel ohne Nutzen sei, wenn keine finanzielle Verwertungsmasse vorhanden sei. Darüber hinaus seien Ausfälle von Anlagen nicht per se rechtswidrig. Es gebe Risikoprodukte, bei denen sei die Möglichkeit eines Forderungsausfalls immanent. Bei solchen Produkten müssten die Anleger beim Kauf über das Risikoprofil möglichst gut informiert werden, um eine aufgeklärte Entscheidung zu ermöglichen.

Der Antrag berücksichtige darüber hinaus nicht, dass es bereits viele Schutzmechanismen für Anleger im Fall von Forderungsausfällen gebe. Zu nennen seien etwa die Ombudsleute bei den Banken, die Möglichkeit von Verbandsklagen oder auch die Kapitalanlegermusterverfahren. In den vergangenen Jahren habe es einige wichtige gesetzliche Verbesserungen beim Verbraucherschutz für Kleinanleger gegeben. Der vorliegende Antrag der Fraktion DIE LINKE. helfe nicht, den Anlegerschutz weiter zu verbessern. Die dort genannten Beispiele würden nicht zu den im Antrag erhobenen Forderungen passen. Das Problem bestünde nicht darin, dass Anleger, die vor Gericht ihre Rechte einklagen würden, schlechte Chancen hätten, sondern darin, dass zu wenige Anleger wissen würden, dass ihnen möglicherweise erfolgreich der Klageweg zur Verfügung stehe und gleichzeitig der Einstieg in ein solches Verfahren relativ kompliziert sei. Die Rolle der BaFin als kollektiver Verbraucherschützer und der bei den Verbraucherzentralen eingerichtete Finanzmarktwächter würden aber verbesserte Transparenz und damit verbesserte Möglichkeiten für betroffene Anleger schaffen, ihre Rechte durchzusetzen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erläutert, der vorliegende Antrag wolle Kleinanleger auf gleiche Augenhöhe mit den großen Unternehmen der Finanzbranche bringen. Die geforderten erweiterten Befugnisse der BaFin sollten im Fall von Marktmissbrauch greifen – bei unseriösem und betrügerischem Handeln. Dadurch solle vor allem der Schutz von privater Altersvorsorge verbessert werden. Marktmissbrauch könne nicht nur im Vorfeld eines Anlageangebotes vorliegen, sondern auch bei Tatverdeckung von gescheiterten Anlagemodellen. Der Auftrag der BaFin zum kollektiven Verbraucherschutz würde durch den Antrag nur geringfügig erweitert. Man nehme zur Kenntnis, dass der Deutsche Bundestag die Rechte der Kleinanleger in den letzten Jahren gestärkt habe. Trotzdem würden Lücken verbleiben. Der Antrag ziele darauf ab, die BaFin in die Lage zu versetzen, die Anleger zu schützen, nachdem eine Anlagepleite geschehen sei. Die BaFin solle nicht die gerichtliche Vertretung der Geschädigten übernehmen und auch nicht einzelne Verbraucherinteressen vertreten, sondern die Kleinanleger in ihrer Gesamtheit unterstützen, indem sie den Auftrag der kollektiven Rechtssicherung erhalte. Die BaFin sollte dafür sorgen, dass sich die Verantwortlichen nach einer Anlagepleite nicht der Verfolgung entziehen oder die Tat verdecken könnten, etwa durch Bilanzfälschung oder Herbeiführen einer Insolvenz. Dafür gebe es viele einschlägige Beispiele. Manche Anbieter würden Ausfälle und Pleiten einfach aussitzen bzw. gezielt auf Verjährung setzen. In solchen Fällen würde Kleinanlegern der Klageweg versperrt. Die BaFin solle die Möglichkeit der Rechtsverfolgung sicherstellen. Mit dem Antrag wolle man eine kleine Lücke in der Gesetzeslage schließen, die einen großen Schritt für den Verbraucherschutz bedeuten würde.

Für die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** zeigt der Antrag der Fraktion DIE LINKE. ein wichtiges Problem auf: Der rechtliche Schutz bei Kapitalanlagebetrug funktioniere in Deutschland nicht. Keine Rechtsschutzversicherung in Deutschland würde solche Fälle noch abdecken. Es sei lohnenswert, Anlagebetrug zu begehen, weil mangels Versicherungsschutz nur sehr wenige Anleger ihre Rechte einklagen würden. In Bezug auf die Gesamtzahl der Fälle seien die dabei entstehenden Kosten bei den Anbietern so gering, dass sich in diesem Bereich Betrug in Deutschland ex post fast immer lohne. Wenn man das in einer Marktwirtschaft zulasse, würden immer wieder Kleinanleger Schaden nehmen und vom Rechtsstaat enttäuscht werden. Bei den Rechtsschutzversicherungen seien in den letzten Jahren häufig die AGB geändert worden, so dass Kleinanleger überrascht würden, bei solchen Rechtsstreitigkeiten nicht geschützt zu sein.

In anderen Ländern hätten die Finanzaufsichtsbehörden gleichzeitig staatsanwaltschaftliche Befugnisse. Dort würden die Kenntnisse der Finanzaufsicht auch zur Rechtsdurchsetzung genutzt. In Deutschland sei dies anders. Man müsse überlegen, ob nicht einer der Gründe für das Gefühl, dass der Staat die Masse der kleinen Leute nicht mehr ausreichend vertrete, sein könnte, dass immer wieder tausende Menschen in ihrem persönlichen Leben die Erfahrung machen würden, dass sie im Fall von schweren finanziellen Problemen durch Betrugsfälle nicht geschützt würden. Man müsse dieses Problem ernst nehmen. Eine Marktwirtschaft, in der das Haftungsprinzip nicht durchgesetzt werde, sei wenig wert. Es sei problematisch, wenn immer striktere Regeln die Masse der ehrlichen Akteure am Finanzmarkt belasten würden, während gleichzeitig Betrugsfälle lohnenswert blieben, weil die Rechtsdurchsetzung im zivilen Bereich nicht funktioniere.

Berlin, den 21. September 2016

**Matthias Hauer**  
Berichtersteller

**Sarah Ryglewski**  
Berichterstellerin

**Susanna Karawanskij**  
Berichterstellerin



