

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Susanna Karawanskij, Dr. Axel Troost, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/9709 –**

Zulassungspflicht für Finanzprodukte schaffen – Finanz-TÜV einführen

A. Problem

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. bezeichnet es als notwendig, das Angebot an besonders riskanten, intransparenten oder für den jeweiligen Anleger grundsätzlich ungeeigneten Finanzinstrumenten auszudünnen. Dies gelte aus Gründen des Anlegerschutzes und der Finanzmarktstabilität.

B. Lösung

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert, sich umgehend für eine EU-weite obligatorische Zulassungsprüfung für Kapitalanlagen und Finanzinstrumente aller Art („Finanz-TÜV“) einzusetzen.

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

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Der Antrag macht keine Angaben zu Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 18/9709 abzulehnen.

Berlin, den 21. Juni 2017

Der Finanzausschuss

Ingrid Arndt-Brauer
Vorsitzende

Dr. Frank Steffel
Berichterstatter

Susanna Karawanskij
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Frank Steffel und Susanna Karawanskij

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/9709** in seiner 213. Sitzung am 20. Januar 2017 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. bezeichnet es als notwendig, das Angebot an besonders riskanten, intransparenten oder für den jeweiligen Anleger grundsätzlich ungeeigneten Finanzinstrumenten auszudünnen. Dies gelte aus Gründen des Anlegerschutzes und der Finanzmarktstabilität.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert, sich umgehend für eine EU-weite obligatorische Zulassungsprüfung für Kapitalanlagen und Finanzinstrumente aller Art („Finanz-TÜV“) einzusetzen.

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen:

- Der Finanz-TÜV soll alleinig über die Zulassung und Nichtzulassung einer Kapitalanlage entscheiden und dabei die Zulassung entlang gesamtgesellschaftlicher/volkswirtschaftlicher sowie verbraucherschutzrelevanter Kriterien prüfen. Der Finanz-TÜV dient dem öffentlichen Interesse (Stabilität und Integrität des Finanzsystems, Anlegerschutz) und wird auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gestützt.
- Ein geeigneter Ort für die Ansiedlung des Finanz-TÜV ist ein eigenständiger Funktionsbereich bei der Europäischen Behörde für Wertpapieraufsicht (ESMA), ergänzt durch eine enge Kooperation mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA).
- Das erfolgreiche Durchlaufen des Zulassungsverfahrens durch den Finanz-TÜV ist generelle Voraussetzung für den Handel mit Kapitalanlagen und Finanzinstrumenten aller Art in der EU.
- Der Emittent einer Kapitalanlage haftet für sein Produkt im Sinne einer Gefährdungshaftung.
- Die Zulassung durch den Finanz-TÜV begründet keinen Gewährleistungsanspruch von Anlegern gegenüber einer öffentlichen Institution. Eine Nichtzulassung muss mit öffentlichem Interesse, zum Beispiel der Stabilität des Finanzmarkts, gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.
- Die Zulassung von Kapitalanlagen enthält eine Prüfung, für welche Zielgruppen (private Anleger/Kleinanleger oder professionelle/institutionelle Anleger) mit welcher Anlagestrategie die Kapitalanlage zugelassen wird.
- Nicht zulassungsfähige, aber schon im Umlauf befindliche Kapitalanlagen laufen aus bis zur Fälligkeit. Nicht zulassungsfähige, aber schon im Umlauf befindliche Kapitalanlagen, die keine Fälligkeit haben, laufen bis maximal zehn Jahre nach Beginn des Finanz-TÜV aus.
- Der Finanz-TÜV wird über Gebühren für die Bearbeitung von Zulassungsanträgen finanziert, und zwar in Abhängigkeit von der Komplexität der beantragten Kapitalanlage und entsprechend dem Aufwand der Zulassungsprüfung.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 115. Sitzung am 17. Mai 2017 eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag auf Drucksache 18/9709 durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
2. Bundesverband Deutscher Vermögensberater e. V. (BDV)
3. Bundesverband Investment und Asset Management e. V. (BVI)
4. Die Deutsche Kreditwirtschaft
5. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV)
6. Hickel, Prof. Dr. Rudolf, Universität Bremen
7. Rechtsanwälte Mattil & Kollegen, RA Peter Mattil
8. Ulbricht, Dr. Dirk, Institut für Finanzdienstleistungen e. V. (iff)
9. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv)

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Antrag in seiner 154. Sitzung am 21. Juni 2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag der Fraktion DIE LINKE. abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 116. Sitzung am 21. Juni 2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag der Fraktion DIE LINKE. abzulehnen.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 18/9709 in seiner 108. Sitzung am 29. März 2017 erstmals beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der öffentlichen Anhörung am 17. Mai 2015 hat der Finanzausschuss die Beratung in seiner 119. Sitzung am 21. Juni 2017 abgeschlossen.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 18/9709 abzulehnen.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** verwiesen auf die öffentliche Anhörung zum vorliegenden Antrag. Sie habe ergeben, dass es richtig sei, Finanzprodukte zu regulieren und auf Risiken hinzuweisen. Die Einführung eines Finanz-TÜV, der pauschal Wertpapiere mit einer grünen oder roten Ampel versehe, wäre aber eine Überregulierung und nicht praktikabel. Es würden bereits strenge Vorschriften beim Anlegerschutz existieren. Dennoch überprüfe man stets, ob in diesem Bereich noch weitere Maßnahmen notwendig seien. Bestimmte Produktkategorien und Produkttypen, die für Kleinanleger nicht geeignet seien, könnten noch besser überprüft werden. Der Vorschlag des Verbraucherzentrale Bundesverbands, verbesserte Kategorisierungen vorzunehmen, um präventiv eingreifen zu können, sei bedenkenswert. Die Diskussion, welche Kriterien ein Finanzanlageprodukt erfüllen müsse, um als „verbraucherfreundlich“ bezeichnet werden zu können, müsse weitergeführt werden. Auch Gefahren für die Finanzmarktstabilität durch bestimmte Produkte müssten analysiert werden. Beide Punkte seien ex ante nicht pauschal zu beurteilen, auch wenn daran gearbeitet werden sollte, präventive Eingriffsmechanismen bei bestimmten Finanzanlageprodukten zu entwickeln.

Ein Finanz-TÜV, wie er im Antrag der Fraktion DIE LINKE. vorgesehen sei, würde aber den Wettbewerb beschränken und informierten, risikobewussten Verbrauchern die Anlagemöglichkeiten beschneiden. Dies widerspreche den Prinzipien einer Marktwirtschaft. Grundsätzlich habe eine Etikettierung von Finanzprodukten mit einem „TÜV-Siegel“ die Folge, dass Anlegern eine Scheinsicherheit suggeriert werde. In einem marktwirtschaftlichen System könne aber niemand die völlige Risikolosigkeit von Anlageprodukten garantieren. Daher lehne man den vorliegenden Antrag ab.

Die **Fraktion DIE LINKE.** verwies darauf, dass zehn Jahre nach dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise mit ihrem Antrag nun ein umfassendes Konzept für einen Finanz-TÜV ausformuliert vorliege. Ein solches Instrument sei notwendig, da trotz der erweiterten Eingriffsmöglichkeiten der BaFin die Aufsichtsbehörden nicht in der Lage seien, die Vielzahl der Produkte, die Kleinanlegern angeboten würden, effektiv zu kontrollieren. Die Kette der geprellten Kleinanleger reiße weiterhin nicht ab.

Mit dem Vorschlag für einen Finanz-TÜV knüpfe man an ein bewährtes Vorgehen in vielen anderen Bereichen an, etwa bei der Prüfung und Zertifizierung von Fahrzeugen oder Medikamenten. Auch bei Finanzanlagen dürfe nur noch das erlaubt werden, was vorher ausdrücklich geprüft und zugelassen worden sei. Das bisherige Verfahren sollte damit umgekehrt werden. Die Sachverständigen hätten in der Anhörung diesen Ansatz grundsätzlich für sinnvoll gehalten. Gegenstimmen hätten vor allem die Gefahr zusätzlicher Bürokratie betont. Diesem Problem könnte aber mit einer effizienten Ausstattung der zuständigen Stellen wie der BaFin mit qualifiziertem Personal entgegengewirkt werden. Gleichzeitig sei in der Anhörung ebenfalls deutlich geworden, dass ein effektiver Finanz-TÜV für einen Bürokratieabbau an anderer Stelle sorgen würde, da die mühsame Ex-post-Verfolgung und Bereinigung gefährlicher oder betrügerischer Produkte entfallen würde.

Ein Finanz-TÜV in der Ausgestaltung des vorliegenden Antrags wäre darüber hinaus eine Chance, auf europäischer Ebene für eine Harmonisierung im Anlegerschutz zu sorgen. Es sei klar, dass ein „TÜV-Siegel“ keine risikolose Anlage implizieren könnte. Kleinanleger sollten gemäß den eigenen Präferenzen Risiken eingehen dürfen. Doch sie müssten vor toxischen Produkten geschützt werden. Ergänzend sollte eine regelmäßige Nachkontrolle von Finanzprodukten vorgenommen werden, bei denen auch die Marktwächter der Verbraucherzentralen eingebunden werden sollten. Die Anhörung zum Antrag sei ein Meilenstein dafür gewesen, die Notwendigkeit einer präventiven Überprüfung von Finanzanlagen zu verdeutlichen. Man werde das Thema in der kommenden Legislaturperiode weiter vorantreiben.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezeichnete es als notwendig zu präzisieren, ob ein Finanz-TÜV Produkte lediglich ex ante zulassen sollte, oder ob es, wie etwa bei Fahrzeugen, auch um eine laufende Kontrolle gehe. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei eine laufende Kontrolle ergänzend notwendig, damit klar werde, dass ein einmaliges „TÜV-Siegel“ nicht suggeriere, dass ein Finanzanlageprodukt für alle Anleger stets nützlich sei. Eine Ex-ante-Überprüfung von Finanzanlageprodukten auf europäischer Ebene sei richtig, aber nur ein Teil des notwendigen Instrumentariums. Man sehe beispielsweise bei den Restschuldversicherungen, dass dieses Produkt an sich genehmigungsfähig sei, die Art und Weise des Vertriebs aber inakzeptable Zustände hervorgerufen habe. Es müsse außerdem präzisiert werden, dass ein Finanz-TÜV für Produkte zuständig sein sollte, die an Endkunden verkauft würden, und nicht für Produkte, die zwischen Finanzmarktunternehmen gehandelt würden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützt den Vorschlag, in der kommenden Legislaturperiode an dieser Thematik weiterzuarbeiten.

Berlin, den 21. Juni 2017

Dr. Frank Steffel
Berichtersteller

Susanna Karawanskij
Berichtersterterin

