

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/11205 –**

Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten stärken

A. Problem

Durch die derzeitige Finanzmarktkrise ist das Vertrauen der Verbraucher in den Finanzmarkt eingeschränkt. Die Finanzmarktkrise birgt erhebliche Risiken, u. a. für die Sicherheit der Einlagen von Verbrauchern.

B. Lösung

Mit dem Antrag wird angestrebt, die Bundesregierung zur Verbesserung des Verbraucherschutzes aufzufordern, indem sie Maßnahmen zum Einlagensicherungssystem, zur besseren rechtlichen Durchsetzung von Ansprüchen, zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), zur Prospektpflicht und der Anlageberatung, zur Regulierung des grauen Kapitalmarkts, zur Aus- und Weiterbildung von Verbrauchern, zum „Girokonto für Jedermann“ sowie zur Schuldnerberatung und der Privatinsolvenz ergreift.

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

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Höhe der finanziellen Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte des Bundes und der Länder wird im Antrag nicht beziffert.

E. Bürokratiekosten

Auf Informationspflichten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung wird in der Vorlage nicht eingegangen.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 16/11205 abzulehnen.

Berlin, den 5. März 2009

Der Finanzausschuss

Eduard Oswald
Vorsitzender

Leo Dautzenberg
Berichterstatter

Ortwin Runde
Berichterstatter

Dr. Gerhard Schick
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Leo Dautzenberg, Ortwin Runde und Dr. Gerhard Schick

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 16/11205** in seiner 194. Sitzung am 5. Dezember 2008 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung überwiesen. Zudem sind der Rechtsausschuss, der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mitberatend beteiligt.

Der Finanzausschuss hat den Antrag in seiner 119. Sitzung am 4. März 2009 beraten und die Beratung umgehend abgeschlossen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag stellt fest, Verbraucher seien durch die Notwendigkeit, Anlageentscheidungen langfristig zu treffen, in besonderem Maße von der Finanzmarktkrise betroffen. Daraus leitet der Antrag ein besonderes Schutzbedürfnis ab, dem der Staat bisher nicht in ausreichendem Maße entsprochen habe. Daher wird angestrebt, die Bundesregierung zur Verbesserung des Verbraucherschutzes aufzufordern, indem sie

- das Einlagensicherungssystem verändert;
- Sammelklagen erleichtert, Beweislastumkehr einführt und Verjährungsfristen verlängert;
- Informationsrechte der Verbraucher gegenüber der BaFin stärkt sowie die BaFin umstrukturiert, auf Verbraucherschutz ausrichtet und ihr die alleinige Zuständigkeit für die Bankenaufsicht überträgt;
- einen Finanz-Watchdog für die Wahrung von Verbraucherinteressen einführt;
- für mehr Vergleichbarkeit der Anlageprodukte und für deutlichere Warnhinweise bei riskanten Anlagen sorgt;
- den grauen Kapitalmarkt einschließlich seiner Finanzdienstleister reguliert sowie Institutionen zu dessen Überwachung und zur Sanktionierung von Verstößen schafft;
- die Anlageberatung verbessert, für die Überprüfbarkeit von Beratungsergebnissen sorgt und Unabhängigkeit von Finanzberatern schafft;
- dem Verbraucher durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in und außerhalb von Schulen das für die Teilnahme am Finanzmarkt notwendige Wissen vermittelt;
- das Recht auf ein Girokonto auf Guthabenbasis für Jedermann gesetzlich festschreibt;
- die Anzahl von Schuldnerberatungen ausweitet sowie den Zugang zum Entschuldungsverfahren verbessert, die Kosten einer Privatinsolvenz senkt und die Wohlverhaltensperiode verkürzt.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 4. März 2009 in seiner 127. Sitzung beraten und empfiehlt die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 4. März 2009 in seiner 87. Sitzung beraten und empfiehlt die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 4. März 2009 in seiner 99. Sitzung beraten und empfiehlt die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

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

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** widersprechen der Behauptung des Antrags, Verbraucherschutz spiele bei den derzeitigen Maßnahmen zur Überwindung der Finanzmarktkrise und ihrer Folgen nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr sei zentrales Ziel aller gesetzlichen und regulatorischen Maßnahmen zur Lösung der Krise sowie zur Abwendung systemischer Risiken die Sicherung der Einlagen der Verbraucher. Über die bereits umgesetzten Maßnahmen hinaus würden die Koalitionsfraktionen derzeit Aspekte wie Dokumentationspflichten, Verjährungsfristen und Einlagensicherungssysteme überprüfen und hierzu einen gemeinsamen Antrag vorlegen. Zu einzelnen Forderungen des Antrags führten die Koalitionsfraktionen aus:

- Aufgrund der bereits jetzt bestehenden Dokumentationspflichten nach dem Handelsgesetzbuch, Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID) und anderen Bestimmungen einschließlich der schriftlich zu dokumentierenden und vom Kunden zu unterschreibenden Beratung über die Risikoadäquanz von Finanzmarktprodukten gebe es keinen Raum für weitere Änderungen der Beweislastumkehr.
- Zur Verlängerung der Verjährungsfrist liege der Vorschlag des Bundesministeriums der Justiz vor, wonach zwei Fristen bezüglich des Zeitpunkts des Abschlusses

und der Feststellung des Schadens von bis zu zehn Jahren eingeräumt werden.

- Der Forderung des Antrags, den Verbraucherschutz zu einer Kernaufgabe der BaFin zu machen bzw. einen Finanz-TÜV einzuführen, fehle es an Vorschlägen zur operativen Umsetzbarkeit. Die Fraktion der SPD legte in diesem Zusammenhang dar, sie stünde jedoch der Einrichtung eines Finanz-TÜV positiv gegenüber, um die mit Finanzmarktprodukten verbundenen Risiken transparenter zu machen.
- Würde man der Forderung, die Bankenaufsicht vollständig auf die BaFin zu übertragen, heute zustimmen, nähme man das Ergebnis des im Finanzausschusses vereinbarten Fachgesprächs vorweg. Daher müsse dies aus heutiger Sicht abgelehnt werden.
- Die geforderte Regulierung des „Grauen Kapitalmarkts“ sowie die Notwendigkeit, die Kompetenz der Anlageberater sicherzustellen, würde grundsätzlich geteilt werden. Es sei eine Orientierung an den Regelungen des Versicherungsvertragsgesetzes angedacht, womit Regelungen über Mindestqualifikationen und über deren Nachweis festgeschrieben würden.
- Zur Einlagensicherung müsse noch in dieser Legislaturperiode eine EU-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden. Änderungsvorschläge würden in diesem Zusammenhang vorgelegt werden.
- Zur Förderung der unabhängigen Beratung über Finanzmarktprodukte werde zusätzliche Unterstützung von Verbraucherschutzzentralen erwogen.

Viele Forderungen des Antrags seien daher obsolet, da sie bereits von den Koalitionsfraktionen bearbeitet werden, andere würden inhaltlich nicht geteilt. Da es sich bei dem Thema Verbraucherschutz um eine Querschnittsaufgabe handelt, müsse jedoch neben dem Finanzausschuss der Rechtsausschuss und der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beteiligt werden. Der Koalitionsantrag werde daher fachübergreifend abgestimmt, um dann federführend im Finanzausschuss beraten zu werden.

Die **Fraktion der FDP** begründete ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Antrag damit, die bestehenden Rechte der Privatanleger sowie die Dokumentationspflichten der Berater und Anbieter seien so weitreichend, dass der Verbraucher bereits heute überfordert ist und die Prospekte nicht mehr versteht, weshalb der Verbraucherschutz ins Leere läuft. Würde man diese Aspekte noch weiter ausweiten, ergäbe sich dadurch kein zusätzlicher Schutz für Verbraucher. Vielmehr müsse der Haltung der Koalitionsfraktionen gefolgt werden, dass Verbraucherschutz der dominante Faktor bei der Bewältigung der aktuellen Finanzmarktkrise darstellt. Zu einzelnen Forderungen des Antrags wurde hervorgehoben:

- Eine Stärkung der Informationsrechte der Verbraucher gegenüber der BaFin würde zu einer Störung des Verhältnisses von Aufsicht und Beaufsichtigten führen. Das würde eine effektive Aufsicht schwer belasten und sei daher abzulehnen.
- Die Vorbehalte des Antrags gegen die Rolle der Deutschen Bundesbank bei der Bankenaufsicht seien nicht nachvollziehbar.

– Die Zahl der „Girokonten für Jedermann“ habe aufgrund der Selbstverpflichtung der Banken weiter zugenommen, weshalb keine gesetzliche Regelung nötig ist.

- Die Vorschläge zur Privatinsolvenz würden generell auf Zustimmung der Fraktion der FDP stoßen, allerdings lägen die Ursachen für Privatinsolvenzen in den allerwenigsten Fällen im Bereich der Finanzmärkte, weshalb die Vorschläge in einem gesonderten Antrag unterbreitet werden sollten.

Die **Fraktion DIE LINKE**. begrüßte den Antrag der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** grundsätzlich, da er in die richtige Richtung weise. Allerdings gehe der Antrag nicht weit genug. Hierzu verwies die Fraktion **DIE LINKE**. auf ihren eigenen Antrag. Ebenso zu begrüßen sei außerdem, dass der von der Fraktion **DIE LINKE**. geprägte Begriff des Finanzmarkt-TÜV von den Koalitionsfraktionen aufgegriffen wird. Grundsätzlich zu kritisieren sei jedoch die Haltung der Fraktion der FDP. Man sei offensichtlich immer noch nicht bereit, Schlüsse aus der Finanzmarktkrise zu ziehen. Nach wie vor sei keine Situation gegeben, in der Anlageberater und Privatanleger als gleichberechtigte Partner über Finanzanlagen diskutieren. Vielmehr würden sich Anlageberatungen an den für den Verbraucher nicht transparenten Bonuszahlungen des Anlageberaters orientieren.

Die antragstellende Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, mehrere Punkte des Antrags zur verbraucherschutzpolitischen Regulierung der Finanzmärkte würden sich mit Positionen der Koalitionsfraktionen und der Bundesregierung decken. Mit dem Antrag werde angestrebt, eine weiterführende Diskussion über verbraucherschutzpolitische Fragen des Finanzmarkts anzustoßen. Die Forderung der Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nach einer Beweislastumkehr wurde ausdrücklich begrüßt. Außerdem wurde gefordert, der Finanzausschuss müsse Fragen des Anlegerschutzes als Gesamtkomplex diskutieren statt die Verteilung dieser Fragen auf den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie andere Ausschüsse hinzunehmen. Gesetzlich seien die Fragen derzeit auf das Schuldverschreibungsgesetz, das Gesetz zur Fortentwicklung des Pfandbriefrechts und diverse andere Bereiche verteilt. Auch der aktuelle verbraucherpolitische Bericht der Bundesregierung sei im Bereich der Finanzdienstleistungen nicht zufriedenstellend. Die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** forderte die Bundesregierung daher auf, diesem Thema zukünftig mehr Beachtung zu schenken. Darüber hinaus hob die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** noch einmal die mit dem Antrag gestellte Frage hervor, weshalb es in Deutschland keine Institution mit Zuständigkeit für den Anlegerschutz gibt. Auf Nachfrage von Verbrauchern und Unternehmen sei klar geworden, die BaFin ist mit dieser Aufgabe nicht betraut und darf nicht entsprechend tätig werden. In Österreich habe die Finanzmarktaufsicht hingegen eine Task Force „Grauer Kapitalmarkt“ mit entsprechendem Auftrag eingerichtet. In Deutschland lägen die Informationen bei der BaFin vor, könnten aber nicht verwertet werden. Daher bestehe das Bedürfnis in Deutschland, die Informationen über das im Zusammenhang mit der Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie diskutierte Informationsfreiheitsgesetz zu erhalten. Es sei nicht zwingend notwendig, den Anlegerschutz über die BaFin zu gewähr-

leisten. Allerdings hätten die Koalitionsfraktionen hierzu bisher keine anderen Vorschläge vorgelegt. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begrüßte die von den Koalitionsfraktionen in Aussicht gestellte Veränderung der Verjährungsfristen und wies darauf hin, dass ein entsprechender Vorschlag von ihr im Zusammenhang mit der Umsetzung der MiFID zunächst abgelehnt wurde. Erst nachdem Verbraucher konkret geschädigt worden sind, sei eine Änderung der Fristen umgesetzt worden. Genauso sei Regelungsbedarf bezüglich Zertifikate mit Verweis auf EU-rechtliche Hürden

zunächst zurückgewiesen worden. Jetzt gehe man diesen Problemkomplex im Schuldverschreibungsgesetz an. Auch wenn die Regelungen im Einzelnen nicht ausreichend sind, sei es jetzt, nachdem Verbrauchern Schaden entstanden ist, möglich, gesetzliche Maßnahmen umzusetzen. Dies sei aus verbraucherschutzpolitischer Sicht nicht hinnehmbar. Daher dürfe jetzt nicht nur als Reaktion auf Einzelfälle gesetzgeberisch reagiert werden, sondern es sollten die systematischen Fehler vor Eintreten einer weiteren Krise überwunden werden.

Berlin, den 5. März 2009

Leo Dautzenberg
Berichterstatter

Ortwin Runde
Berichterstatter

Dr. Gerhard Schick
Berichterstatter

