

Antrag

der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Axel Troost, Dr. Kirsten Tackmann, Dr. Dietmar Bartsch, Herbert Behrens, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Steffen Bockhahn, Roland Claus, Katrin Kunert, Ralph Lenkert, Sabine Leidig, Michael Leutert, Dr. Gesine Löttsch, Thomas Lutze, Kornelia Möller, Jens Petermann, Richard Pitterle, Ingrid Remmers, Dr. Ilja Seifert, Kersten Steinke, Sabine Stüber, Alexander Süßmair und der Fraktion DIE LINKE.

Finanzmärkte verbrauchergerecht regulieren – Finanzwächter und Finanz-TÜV einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mindestens 20 Milliarden Euro verlieren Verbraucherinnen und Verbraucher jährlich durch falsche Anlageberatung und schlechte Finanzprodukte (Studie des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz [BMELV], 2009). Verluste erleiden sie z.B. durch den vorzeitigen Abbruch ihrer Kapitallebensversicherung. Zusätzlich entstehen ihnen Schäden durch Verluste am sogenannten Grauen Kapital- und Kreditmarkt. Die Dunkelziffer liegt hier besonders hoch. Je nach Schätzung versickern auf diesem, nicht von der Finanzaufsicht kontrolliertem Markt pro Jahr bis zu 50 Mrd. Euro (Deutsche Steuergewerkschaft, Bundestagsanhörung 2011).

Die seit der Lehman-Pleite seitens des Gesetzgebers unternommenen Versuche, den Finanzmarkt zu regulieren, haben keine wirksamen strukturellen Veränderungen erbracht. Die Situation aus Verbrauchersicht hat sich nicht verbessert. Neu eingeführte Instrumente und gesetzliche Regularien können das eklatante Ungleichgewicht zwischen Anbieterseite und Verbraucherinteresse bisher nicht beheben. Ein Großteil der seit Juni 2011 geltenden Produktinformationsblätter für Finanzberatung wurde in einer Untersuchung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als fehlerhaft gekennzeichnet, was die Bezifferung der konkreten Kosten sowie die Verständlichkeit der Finanzprodukte betrifft. Verbindliche Kriterien und ausreichende Kontrolle fehlen, die Aufmachung der Produktinformationsblätter und die geforderte Darstellung aller anfallenden Gebühren und Kosten bleibt den Banken überlassen. Auch die Möglichkeit eines Totalverlustes des angelegten Geldes besteht weiterhin. Des Weiteren zeigen die knapp zweijährigen Erfahrungen mit schriftlichen Beratungsprotokollen, dass diese häufig vor allem zur Haftungsfreizeichnung seitens der Anbieter missbraucht werden. Die Beweislast zur Durchsetzung von Ansprüchen bei Falschberatung samt der damit verbundenen Kosten hat sich somit für die Verbraucherinnen und Verbraucher sogar noch erhöht. Hinzu kommt, dass Banken vorgegebene Regularien noch immer recht einfach umgehen können.

Der Anlegerschutz spielt bei der Finanzaufsicht durch die Bundesanstalt BaFin weiterhin eine untergeordnete Rolle. Diese trägt bei der Aufsicht vorrangig dem Kriterium der Solvenz von Banken, Versicherungen und anderen Finanzdienstleistern Rechnung. Solange die Anbieter hinreichend mit Kapital ausgestattet sind und fälligen Zahlungsverpflichtungen nachkommen, gibt es für die BaFin entsprechend dieser Funktionslogik nichts zu beanstanden. Weitere Ziele wie volkswirtschaftliche Stabilität und der dahingehende Nutzen einzelner Finanzinstrumente, einschließlich Anlegerschutzinteressen im engeren Sinne, drohen demgegenüber leicht ins Hintertreffen zu geraten.

Eine deutliche Stärkung der Verbraucherinteressen ist längst überfällig. Die Finanzmärkte müssen dringend verbrauchergerecht reguliert werden. Finanzieller Verbraucherschutz muss gesetzlich verbindlich geregelt sein, um Rechtssicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen. Bis-

lang fehlt es an einer Kontroll- und Prüfinstanz für riskante Finanzprodukte. Stattdessen ist im Finanzsektor zunächst einmal alles erlaubt, was nicht verboten ist. Das hat zur Folge, dass immer neue Schrottpapiere auf den Markt kommen, denen der Gesetzgeber im Rahmen seiner Regulierung hinterherhinkt.

Eine zentrale Rolle bei der verbraucherorientierten Kontrolle der Finanzmärkte spielen bisher die Verbraucherzentralen. Sie nehmen aufgrund ihrer Nähe zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine wichtige Informations-, Beratungs- und Kontrollfunktion wahr. Ihre finanzielle sowie personelle Ausstattung und ihre rechtliche Stellung werden dieser Funktion jedoch nicht gerecht. Eine Stärkung der Verbraucherzentralen ist notwendig und überfällig.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine Verbraucherschutzbehörde zur Regulierung der Finanzmärkte zu schaffen,

- die 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. Hierzu sind Mindeststandards und Risikoklassen zu definieren. Die Aufsichts- und Zulassungspflicht der Behörde ist auch für sämtliche Graumarktprodukte und freie Anlagen- und Finanzvermittler zu gewährleisten;
- 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;
- bei der ein Verbraucherbeirat nach dem britischen Vorbild des „Financial Service Consumer Panel“ eingerichtet wird, in den der Finanzwächter einbezogen wird;

2. ergänzend zur staatlichen Regulierung einen Finanzwächter zu schaffen, der

- bei der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzvb) 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. Stellt er systematische Missstände auf dem Markt fest, informiert er die Aufsichts- und Zulassungsstelle, die diese dann zu prüfen, Stellung zu nehmen und die Missstände ggf. zu beseitigen hat (Initiativ- und Beschwerderecht);
- Beteiligungsrechte in den verbraucherpolitisch relevanten Aufsichtsgremien 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.

Berlin, den 29. Februar 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Eine Verankerung von Verbraucherschutzregelungen in die Finanzaufsicht schafft Rechtssicherheit. Dies garantiert Verbraucherinnen und Verbrauchern einen fairen Umgang, auf den sie bislang als Anlegerinnen und Anleger nicht vertrauen können. Gegenwärtig ist die Aufsichtsstruktur des Finanzmarktes in Deutschland zerstückelt. Die BaFin überwacht die Bereiche Banken, Zahlungsdienste, Versicherungen und Wertpapierhandel. Dabei hat sie besonders die Solvenz der Banken im Blick. Sie kann zwar gegen rechtswidriges Verhalten im Markt vorgehen, tut dies aber in der Regel nicht zum direkten Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Freie Finanzvermittler wiederum werden lediglich durch die Gewerbeaufsicht kontrolliert. Die korrekte Auszeichnung von Kreditangeboten wiederum wird von den Preisbehörden der Länder überprüft. Finanzprodukte fallen also gegenwärtig unter die Aufsicht verschiedener Behörden, die entweder die Produktgruppe, den Vertrieb des Finanzproduktes oder die Preisangaben überwachen.

Für einen konsequenten finanziellen Verbraucherschutz müssen alle Bereiche des Finanzmarktes kontrolliert werden. Um die Finanzaufsicht in Deutschland konsequent verbraucherorientiert auszurichten, ist die Schaffung einer strukturell und personell neu aufgestellten staatlichen Verbraucherschutzbehörde zur Regulierung der Finanzmärkte notwendig. Diese muss institutionell von der Solvenzaufsicht der BaFin getrennt sein, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Beim Vertrieb von Finanzmarktprodukten gilt als erlaubt, was nicht explizit verboten ist. Ähnlich wie im Straßenverkehr oder bei Arzneimitteln soll in Zukunft das Gegenteil gelten: Finanzinstrumente und -praktiken müssen eine ausdrückliche Zulassung haben. Die Untersuchung und Prüfung, ob diese gesamtwirtschaftlich nützlich bzw. unschädlich, gesamt- und einzelwirtschaftlich vom Risiko her beherrschbar und aus Verbrauchersicht verständlich und sicher sind, erfolgt auf Grundlage eines Zulassungsverfahrens als „Finanz-TÜV“. Wenn die Bedingungen nicht erfüllt sind, ist die Zulassung des betreffenden Akteurs oder Instruments bzw. Produkts abzulehnen. Das Verfahren erfolgt auf Antrag hin, die Beweislast liegt bei den Antragstellern. Durch einen derartigen Paradigmenwechsel würde endlich der Wildwuchs auf den Finanzmärkten beendet, dem der Gesetzgeber mit seinen Regulierungsversuchen ansonsten immer nur hoffnungslos hinterherhinken kann. Das Zulassungsverfahren ohne Ausnahme auch auf den Grauen Kapital- und Kreditmarkt anzuwenden ist zur Überwindung des bestehenden Aufsichts- und Regulierungsgefälles zum regulären Markt nur konsequent.

Für einen verbrauchergerecht regulierten Finanzmarkt ist ein Finanzwächter notwendig, der den Finanzmarkt beobachtet, kontrolliert und erhobene Daten analysiert. Dieser muss in Aufsichtsgremien Beteiligungsrechte erhalten und gegenüber der Finanzaufsicht ein Beschwerde- und Anhörungsrecht haben. Als Finanzwächter eignen sich die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband, da sie eine besondere Nähe zu Problemen der Verbraucherinnen und Verbraucher haben und bereits heute die Aufgabe einer verbraucherbezogenen Marktkontrolle wahrnehmen. Sie sind als Finanzwächter finanziell, strukturell und personell so auszustatten, dass sie ihre Marktwächterfunktion ausweiten können. Auch die Verbraucherschutzministerkonferenz hat die Bundesregierung am 16. September 2011 auf den erhöhten Finanzierungsbedarf hingewiesen und sie aufgefordert, auch die Finanzunternehmen mit an der Finanzierung zu beteiligen.