

ANLEGERFREUNDLICH, ÖKOLOGISCH UND STABIL

Grüne Beiträge zur Finanzmarktpolitik

UNS GEHT'S UMS GANZE

**BÜNDNIS 90
DIE GRÜNEN** 
BUNDESTAGSFRAKTION

www.gruene-bundestag.de

Impressum

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin www.gruene-bundestag.de
Verantwortlich	Dr. Gerhard Schick MdB Sprecher für Finanzpolitik Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin E-Mail: gerhard.schick@bundestag.de
Redaktion	Tom Herberger, wissenschaftlicher Mitarbeiter
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 E-Mail: versand@gruene-bundestag.de
Schutzgebühr	€ 1,50
Redaktionsschluss	März 2011 (aktualisierte Neuauflage)

Inhalt

Anlegerfreundlich, ökologisch und stabil Grüne Beiträge zur Finanzmarktpolitik

Vorwort – Nicole Maisch und Dr. Gerhard Schick	3
Überzeugender Anlegerschutz nicht in Sicht	4
Steuergeld im Finanzkasino - SWAP-Geschäfte mit Schiefelage zu Lasten der Kunden	10
Finanzumsätze besteuern - Märkte stabilisieren - EU fair finanzieren	13
Anträge und Fraktionsbeschlüsse	24
1. Fraktionsbeschluss vom 15. Juli 2010: Mehr Markt und mehr Staat – für stabile Finanzmärkte	
2. Fraktionsbeschluss vom 15. Juni 2010: Provisionsgesteuerte Fehlberatung bei privaten Finanzgeschäften beenden	
3. Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verbraucherschutz auf Finanzmärkten nachholen	
4. Entschließungsantrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur dritten Beratung des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes	
5. Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes	
6. Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Finanzmärkte ökolo- gisch, ethisch und sozial neu ausrichten	
7. Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verfahren zur Aus- wahl von Bundesbankvorständen reformieren	
8. Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Investitionen in Anti- personenminen und Streumunition gesetzlich verbieten und die steuerliche Förderung beenden	

Vorwort – Nicole Maisch und Dr. Gerhard Schick

Liebe Leserin, lieber Leser,

der seit 2010 anhaltende wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland darf nicht darüber wegtäuschen, dass die Finanzmarktkrise noch lange nicht überwunden ist. Das Verbrauchervertrauen in den Finanzmarkt ist nach wie vor geschwächt und es bestehen immer noch erhebliche Defizite beim Anlegerschutz. Wir Grüne haben deshalb im letzten Jahr umfangreiche Vorschläge gemacht, um Anlegerinnen und Anleger besser zu schützen.

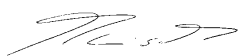
Wir setzen uns dafür ein, dass die Regulierungsdefizite beim grauen Kapitalmarkt beseitigt werden, damit ein einheitliches, transparentes Anlegerschutzniveau auf dem Kapitalmarkt herrscht, unabhängig von Produkt und Vertriebsweg. Darüber hinaus wollen wir, dass die Fehlberatung auf dem Finanzmarkt eingedämmt wird, indem Provisionen für die Beratung auf den Prüfstand gestellt werden.

Ökologische, ethische und soziale Kriterien müssen auch auf den Finanzmärkten endlich eine Rolle spielen. Deshalb müssen Unternehmensberichterstattungen durch Klima- und Umweltindikatoren ergänzt werden. Nur so haben Anleger und Investoren die Möglichkeit, sich bewusst für ein Anlageprodukt zu entscheiden, dass diesen Ansprüchen genügt.

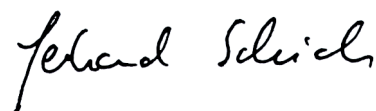
Noch immer ist die Finanzmarktaufsicht in Deutschland unzureichend geregelt. Die Konsequenzen aus den Fehlern, die vor der Krise gemacht wurden, werden immer noch nicht gezogen. Ein wichtiger Aspekt dabei ist, dass die Aufsicht mit Verbraucherschutzaufgaben ausgestattet wird. Als Ergänzung dazu wollen wir einen so genannten „Finanzmarktwächter“ nach englischem Vorbild einführen. Er soll Missstände umgehend an die zuständige Behörde melden. Außerdem wollen wir die Verbraucherrechte auf dem Finanzmarkt stärken, indem Anleger – wie beispielsweise die vielen Geschädigten der Lehman-Krise – in Zukunft ihre Kräfte bündeln können und die Möglichkeit zur Sammelklage haben.

Dies sind nur einige unserer Vorschläge; mit denen wir den Finanzmarkt sicherer und transparenter machen wollen. Weitere Forderungen finden Sie im vorliegenden Reader.

Wir Grüne wollen die Konsequenzen aus der Finanzkrise ziehen und die notwendigen Regulierungsmaßnahmen auf den Weg bringen, damit Sie als Anleger wieder Vertrauen in den Finanzmarkt haben können. Wir freuen uns, wenn Sie uns bei unserer Politik für verbraucherfreundliche und faire Finanzmärkte unterstützen. Vorschläge, wie wir in diesem Bereich weiter aktiv werden sollten, greifen wir daher gerne auf.



Nicole Maisch, MdB



Gerhard Schick, MdB

Überzeugender Anlegerschutz nicht in Sicht

Dr. Gerhard Schick, MdB Sprecher für Finanzpolitik

Auf dem Weg zu einem „konsistenten Finanzdienstleistungsrecht“ sieht die Bundesregierung beim Anlegerschutz entscheidende Fortschritte erreicht und verweist auf die Verlängerung der Verjährungsfrist für Fehler bei der Anlageberatung und auf die Einführung einer verpflichtenden Beratungsdokumentation.¹ Zudem beabsichtigt die Bundesregierung mit dem kürzlich im Bundestag beschlossenen Anlegerschutzverbesserungsgesetz², Anlegerinnen und Anleger künftig besser vor fehlerhaften Beratungen im Zusammenhang mit dem Erwerb von Finanzinstrumenten zu schützen. Ob diese Maßnahmen jedoch den Verbraucherinnen und Verbrauchern tatsächlich wirksame Rechte gegen Falschberatungen einräumen und ob damit eine Verbesserung des Anlegerschutzniveaus einhergeht, ist keineswegs sicher. Zum einen häufen sich Untersuchungen, die besagen, dass man vom Bild des mündigen und souveränen Verbrauchers auf den Finanzmärkten nach wie vor weit entfernt ist. Zum anderen eröffnet die Gesamtschau der Anlegerschutzpolitik der Bundesregierung Zweifel, ob die schwarz-gelbe Koalition den entscheidenden Willen zur Schaffung eines ganzheitlichen Kapitalanlagerechts mit einheitlichem Anlegerschutzniveau hat.

Regulierung des Grauen Kapitalmarktes

Mit dem Anlegerschutzverbesserungsgesetz greift die Bundesregierung zwar einige sinnvolle Maßnahmen auf, die dazu beitragen werden, das Anlegerschutzniveau punktuell zu verbessern. So werden etwa die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erweitert, so dass Verstöße gegen die Gebote der anlegergerechten Beratung und der Offenlegung von Provisionen von ihr künftig geahndet werden können. Darüber hinaus werden die Anforderungen an die Sachkunde eines jeden einzelnen bei einer Bank beschäftigten Anlageberaters, Vertriebsbeauftragten und Compliance-Beauftragten eingeführt. Das wird eine verbesserte Beratungsqualität mit sich bringen.

Von diesen im Grundsatz zu begrüßenden Regulierungsmaßnahmen lässt die Bundesregierung jedoch weite Teile des Kapitalmarktes unberücksichtigt. Die freien, nicht bankgebundenen Anlageberater und -vermittler werden durch das Anlegerschutzverbesserungsgesetz nämlich weder unter eine wirksame Aufsicht gestellt, noch wird von ihnen ein Qualifikationsnachweis verlangt. Dabei sah der Diskussionsentwurf zum Anlegerschutzverbesserungsgesetz von Bundesfinanzminister Schäuble im März 2010 noch vor, weite Teile des so genannten Grauen Kapitalmarktes einer Regulierung zu unterziehen, indem er die im regulierten Bereich bereits geltenden aufsichtsrechtlichen Instrumente auf die Vermittlung von Anlageprodukten des Grauen Kapitalmarktes ausdehnte. Damit wurde eine Forderung der grünen

¹ Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/750) auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „Verbraucherorientierte Finanzberatung“.

² Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes (Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz) (Bundestagsdrucksache 17/3628).

Bundestagsfraktion aus der letzten Wahlperiode aufgegriffen.³ Im Laufe des knapp ein Jahr dauernden Gesetzgebungsverfahrens wurde jener Teil jedoch aus dem Gesetzespaket wieder gestrichen. Als Grund dafür müssen wohl die enorme interessengesteuerte Einflussnahme von Verbänden und der darauf beruhende Streit zwischen den beteiligten Ressorts, Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministerium, gelten. Mittlerweile ließ die Bundesregierung zwar verlauten⁴, die nicht bankgebundene Anlageberatung und -vermittlung über das Gewerberecht regulieren zu wollen. Hierbei ist aber mehr als fraglich, ob damit in der freien Anlageberatung und -vermittlung hinsichtlich Qualifikationsanforderungen, effektiver staatlicher Beaufsichtigung und Geltung der Wohlverhaltens- und Informationspflichten das gleiche Schutzniveau für Anlegerinnen und Anleger erreicht werden wird, wie es im Rahmen der bankgebundenen Anlageberatung- und -vermittlung Geltung hat. So stellt sich vor allem die Frage, wie die gewerberechtliche kommunale Aufsicht mangels Expertise, personellen Voraussetzungen und Eingriffsbefugnissen eine effektive Kontrolle des freien Vertriebs von Anlageprodukten gewährleisten will. Folglich wird der Anlegerschutz entgegen der Aussage des Koalitionsvertrages⁵ auch in Zukunft davon abhängig sein, welche Finanzprodukte der Anleger über welchen Vertriebsweg erwirbt.

Beratungsprotokoll

Seit Beginn des Jahres 2010 sind Banken und Finanzdienstleister dazu verpflichtet, den Inhalt jeder Anlageberatung genau zu dokumentieren und die Beratungsprotokolle den Anlegerinnen und Anlegern auszuhändigen. Dadurch sollen sie kontrollieren können, ob die Anlageberatung richtig wiedergegeben worden ist und sich von einem Finanzgeschäft distanzieren können, falls im Beratungsprotokoll Risiken dargestellt sind, von denen im Rahmen der Beratung nicht die Rede war. Darüber hinaus sollen Anlegerinnen und Anleger damit besser vor Falschberatungen geschützt werden, da sie im Streitfall über ein Beweismittel verfügen. Was auf dem ersten Blick als fortschrittliche Maßnahme im Sinne einer Verbesserung des Anlegerschutzes erschien, hält dem bei näherem Hinsehen jedoch nicht stand.

Ein erstes Problem der verpflichtenden Beratungsdokumentation besteht darin, dass sie nicht für jeden Finanzdienstleister gilt. So erstreckt sich die Protokollierungspflicht nicht auf freie Vermittler von Finanzvertrieben, so dass diese weiterhin unprotokolliert Finanzprodukte verkaufen können. Finanzvertriebe rechtfertigen das damit, dass ihre Tätigkeit keine Vermögensberatung darstelle. Sie seien nur Vermittler von Produkten, die von den Kundinnen und Kunden erwünscht seien. Vor dem Hintergrund, dass es aber gerade die freien Vermittler von Finanzvertrieben sind, die beim Verkauf eines Finanzproduktes - bei den Provisionen - die Hand aufhalten, erscheint diese Argumentation geradezu absurd.

Ein weiteres Problem des Beratungsprotokolls bei der Anlageberatung ergibt sich vor dem Hintergrund der bereits seit 2007 geltenden Dokumentationspflicht für Versicherungsvermittler. Denn die Erfahrungen zeigen, dass die dort in der Praxis verwendeten Dokumentationsbögen es kaum ermöglichen, die Empfehlungen von Be-

³ Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „Grauen Kapitalmarkt durch einheitliches Anlegerschutzniveau überwinden“ (Bundestagsdrucksache 16/13402).

⁴ Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts vom 18.02.2011.

⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Rn. 1903.

ratern eindeutig nachvollziehen zu können. Oftmals nützen die Beratungsprotokolle daher eher der Haftungsfreizeichnung des Vermittlers. Dieses Ergebnis zeichnet sich seit einiger Zeit auch für die Dokumentationspflicht bei Anlageberatungen ab. Schließlich haben auch Banken kein Interesse daran, für eine Falschberatung haftbar gemacht zu werden. Daher besteht der Anreiz für jeden Finanzdienstleister grundsätzlich darin, seine Risiken bei dem Erstellen einer Dokumentation so gering wie möglich zu halten. Können Finanzdienstleister die Beratungsprotokolle aber selbst entwickeln und müssen sich dabei lediglich nach den - inhaltlich wenig präzisen - gesetzlichen Anforderungen richten, wird diesem Interesse der Finanzdienstleister freier Raum gelassen.

Zu jenem Ergebnis kommen auch mehrere Untersuchungen.⁶ Danach genügen einige der von den Banken verwendeten Beratungsprotokolle nicht einmal den gesetzlichen Ansprüchen und seien keineswegs verbraucherfreundlich. So fehlte in den untersuchten Musterprotokollen und Beratungsprotokollvorlagen teilweise die Möglichkeit, die Anlageziele der Kundin oder des Kunden zu gewichten, obgleich die Dokumentation der Gewichtung der Anlageziele im Beratungsprotokoll gesetzlich vorgeschrieben ist. Darüber hinaus verlangten manche der untersuchten Protokolle von der Kundin oder dem Kunden eine Unterschrift, obwohl das im Gesetz nicht vorgesehen ist und die Rechtsposition der Verbraucherinnen und Verbraucher in einem Rechtsstreit mit dem Finanzinstitut verschlechtert. Auch gebe die Mehrzahl der Beratungsprotokollvorlagen den Beratern die Chance, durch das einfache Setzen eines Häkchens, vom davor ermittelten Risikoprofil der Kundinnen und Kunden abzuweichen. Diese Option begünstige nach Ansicht der Verbraucherschützer Missbrauch und Falschberatung. So wurde davon in der Vergangenheit beispielsweise beim Verkauf von riskanten Lehman- Zertifikaten an unerfahrene Anlegerinnen und Anleger systematisch Gebrauch gemacht. Zwar gab es damals noch keine verpflichtende Dokumentationspflicht, allerdings interne Beratungsdokumentationen, um die Risikobereitschaft des Anlegers zur eigenen rechtlichen Absicherung zu dokumentieren. Auch die neuen Beratungsprotokolle bieten den Banken diese Möglichkeit, so dass Berater die Beratungsprotokolle oft dergestalt verfassen, dass sie letztlich lediglich den Banken und Finanzdienstleistern nützen. Diese erheblichen Defizite in der praktischen Umsetzung der Beratungsdokumentation werden auch durch das Ergebnis einer Markterhebung durch die BaFin belegt.⁷

Am Ende des Tages stellen die Beratungsprotokolle in der gegenwärtigen Praxis kaum eine Unterstützung für Verbraucherinnen und Verbraucher dar. Für diese Feststellung bedarf es auch keines längeren Abwartens auf weitere Testergebnisse. Vielmehr hätte sich im Rahmen des kürzlich verabschiedeten Anlegerschutzverbesserungsgesetzes die Gelegenheit ergeben, die Testergebnisse zu evaluieren und regulatorisch nachzubessern. Doch die Bundesregierung hielt eine gesetzliche Ergänzung der Regelungen zum Beratungsprotokoll derzeit für nicht erforderlich.⁸

Wir Grüne fordern daher, unverzüglich eine rasche verbraucherfreundliche Ausgestaltung und die unbedingte Vereinheitlichung der Beratungsprotokolle aller Banken und Finanzdienstleister vorzunehmen. Die wesentlichen Vorgaben für ein Bera-

⁶ Die Verbraucherzentrale NRW hat in einer Stichprobe Musterprotokolle und Protokollvorlagen von 14 Privat- und Genossenschaftsbanken sowie Sparkassen untersucht. Die komplette Studie ist abrufbar unter: <http://www.verbraucherzentrale-nrw.de/mediabig/98511A.pdf>. Vgl. auch „Die neuen Protokolle im Praxistest“, Finanztest 04/2010: „So, wie die neue Regel bisher angewendet wird, bringt sie nicht viel.“

⁷ Vgl. Pressemitteilung vom 05.04.2010.

⁸ Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 17/3803).

tungsprotokoll sind in einem standardisierten und verbindlichen Muster vorzugeben. Zu den Pflichtangaben müssen insbesondere solche zu Kosten und Provisionen gehören, die mit einem Anlageprodukt verbunden sind. Zudem ist die Aufnahme einer Risikobewertung sowie der ausdrücklichen Hinweis erforderlich, dass der Anleger zur Unterzeichnung des Protokolls nicht verpflichtet ist.

Darüber hinausgehend halten wir an unserer Forderung fest, die Beweislast bei der Durchsetzung von Schadensersatzforderungen aufgrund von Falschberatungen so zu verlagern, dass zukünftig die Finanzdienstleister beweisen müssen, dass sie eine umfassende Beratung hinsichtlich Kosten, Risiken und Eigenschaften eines Finanzproduktes erbracht haben.⁹ Solange die Beweislast bei den Kundinnen und Kunden liegt, wird es in der Regel nicht möglich sein, den Beweis einer Falschberatung zu erbringen. Selbst die verbraucherfreundlichste Ausgestaltung der Beratungsdokumentation wird für Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht das bringen können, was eine Umkehr der Beweislast bedeutete: eine effektive Stärkung der Rechtsposition im Falle von Falschberatungen.

Produktinformationsblatt

Im Juli 2009 forderte Bundesverbraucherschutzministerin Ilse Aigner die Finanzbranche auf, Produktinformationsblätter (so genannte Beipackzettel) für Finanzprodukte zu entwickeln. Dazu wurde seitens der Ministerin ein entsprechendes Muster veröffentlicht. Dieses stellte die Basisinformationen, Chancen, Risiken und Kosten eines Finanzprodukts dar. Damit sollte es den Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglicht werden, verschiedene Anlageprodukte miteinander vergleichen zu können und auf einen Blick zu verstehen, wie ihre Geldanlage funktioniert.

Da die Aufforderung zur Einführung von Produktinformationsblättern jedoch lediglich auf Basis einer freiwilligen Selbstverpflichtung geschah, war die Reaktion der Banken über Monate hinweg äußerst zurückhaltend. Ende September 2009 hatte lediglich ein deutsches Kreditinstitut Produktinformationsblätter für seine Finanzprodukte eingeführt. Auch wenn verschiedene Banken, Bankenverbände und Finanzvertriebe mittlerweile - teilweise nur für einzelne Produkte - nachzogen, werden Produktinformationsblätter heute längst noch nicht flächendeckend eingesetzt.

Aus diesem Grund ist es zu begrüßen, dass Bundesverbraucherschutzministerin Ilse Aigner, mit ihrer - viel zu lang wiederholten - Drohung, der gesetzlichen Einführung eines Produktinformationsblattes, endlich ernst machte. Mit dem kürzlich verabschiedeten Anlegerschutzverbesserungsgesetz wird nun verpflichtend eingeführt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher künftig die Gelegenheit erhalten, ein kurzes Informationsblatt zu dem in Aussicht genommenen Finanzinstrument einzusehen.

Leider wird die Einführung der Produktinformation in der jetzt vorgenommenen Form die in sie gesetzten Hoffnungen jedoch gar nicht erfüllen können. Zum einen ist es völlig unzureichend, die Verpflichtung, ein Produktinformationsblatt vorzuhalten, auf die Situation der Anlageberatung zu beschränken. Insofern stellt sich nämlich die Frage, warum das Schutz- und Informationsbedürfnis nur im Rahmen der Anlageberatung und nicht in den Fällen der Vermittlung von Finanzinstrumenten gegeben sein soll. Zum anderen ist der Rahmen für die Umsetzung der Produktin-

⁹ Vgl. bereits unseren Antrag aus der letzten Wahlperiode „Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten stärken“ (Bundestagsdrucksache 16/11205).

formation hinsichtlich Vorgaben zu Inhalt und Struktur äußerst unbestimmt normiert. Damit ist fraglich, ob Verbraucherinnen und Verbraucher Finanzinstrumente künftig besser verstehen bzw. Produkte verschiedener Anbieter vergleichen können. Im Ergebnis wiederholt die Bundesregierung somit die regulatorischen Fehler, die ihr schon bei der Einführung der Beratungsprotokollierung unterliefen.

Wir Grüne fordern, die wesentlichen Vorgaben für das Produktinformationsblatt im Rang eines standardisierten Musters gesetzlich vorzuschreiben und nicht der Ausgestaltung des Ordnungsgebers zu überlassen. Auf einer Seite sollen die wichtigsten Produktinformationen dargestellt werden. Dazu gehören zumindest Rendite, Kosten, möglichen Rückvergütungen, Risiko, Verfügbarkeit und auch Angaben, ob eine Anlage ökologische, soziale und ethische Kriterien berücksichtigt. Diese Informationen sind leicht verständlich und gegebenenfalls grafisch darzustellen. Abschließend sind die wichtigsten Begriffe in einem Glossar aufzuführen und zu erklären. Nur solch ein klarer gesetzlicher Rahmen wird Rechtssicherheit, Vergleichbarkeit und gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen.

Verlängerung der Verjährungsfristen

Mit Einführung der verpflichtenden Beratungsdokumentation bei Anlageberatungen im Rahmen der Novelle des so genannten Schuldverschreibungsgesetzes¹⁰ wurde auch die Verjährungsfrist bei Schadensersatzansprüchen wegen Falschberatung bei Wertpapieranlagen verlängert. Für diese galt fortan die regelmäßige Verjährung. Damit verjähren Schadensersatzansprüche nicht bereits drei Jahre nach Vertragsschluss, sprich dem Zeitpunkt der Falschberatung. Die Dreijahresfrist beginnt vielmehr erst dann zu laufen, wenn die Anlegerin oder der Anleger von dem Schaden erfahren hat. Unabhängig von der Kenntnis (bzw. grobfahrlässigen Unkenntnis) vom Schaden verjähren die Ansprüche jedoch spätestens in zehn Jahren.

Zu begrüßen war die Aufhebung der kurzen Sonderverjährungsfrist des § 37a WpHG insbesondere deshalb, weil Anlegerinnen und Anleger die Auswirkungen einer Fehlberatung – infolge der Langfristigkeit einer Finanzanlage – häufig erst nach Ablauf der kurzen Verjährungsfrist erkennen können.

Problematisch ist allerdings, dass die neue Verjährungsfrist lediglich für Finanzberatungen seit dem 05. August 2009 gilt. Nicht drauf berufen können sich also Anlegerinnen und Anleger, die vor dem Stichtag falsch beraten wurden und gegenüber deren Schadensersatzansprüchen nun die Einrede der Verjährung erhoben wird. Davon betroffen sind insbesondere Tausende von Lehmann-Geschädigten. Gerade jene können aber infolge der hohen Verluste aus der Falschberatung die Prozesskosten nicht aufbringen. Sie müssen erst höchststrichterliche Entscheidungen abwarten, um beurteilen zu können, ob die Chancen auf eine erfolgreiche Schadensersatzklage das Risiko der Prozesskosten überwiegen.

Aus diesen Gründen brachte die grüne Bundestagsfraktion Ende letzten Jahres einen Gesetzentwurf ein¹¹, wodurch die neue Verjährungsfrist auf alle Schadensersatzansprüche wegen Verletzung von Informationspflichten und wegen fehlerhafter

¹⁰ Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen und zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung, das am 05. August 2009 in Kraft trat.

¹¹ Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes (Bundestagsdrucksache 17/4053), der in diesem Reader abgedruckt ist.

Anlageberatung ausgeweitet werden sollte, die heute noch nicht verjährt sind. Dafür war lediglich der Wortlaut der Übergangsvorschrift des § 43 WpHG, wonach für Ansprüche, die bis zum Ablauf des 04. August 2009 entstanden sind, die Sonderverjährungsfrist des § 37a WpHG a.F. nach wie vor gilt, abzuändern.

Obwohl offenkundig war, dass im Rahmen der damaligen Gesetzesänderung die Anpassung der Verjährung schon entstandener aber noch nicht verjährter Ansprüche übersehen wurde und zudem die juristische Einschätzung vorlag, dass eine rückwirkende Verlängerung der Verjährungsfrist noch nicht verjährter Ansprüche keinerlei rechtlichen Bedenken ausgesetzt ist, wurde der Gesetzentwurf am 27.01.2011 mit den Gegenstimmen der Koalitionsparteien abgelehnt.

Fazit

Die Analyse der Anlegerschutzpolitik der Bundesregierung legt den Schluss nahe, dass die christlich- liberale Koalition den Willen, ein einheitliches Anlegerschutzniveau auf dem Kapitalmarkt herzustellen, nicht hat.

Zwar sind die bereits ergriffenen regulatorischen Maßnahmen Schritte in die richtige Richtung. Am Ende sind sie allerdings nur Schritte und keinesfalls geeignet, ein „konsistentes Finanzdienstleistungsrecht“ zu schaffen, um Verbraucherinnen und Verbraucher künftig vor vermeidbaren Verlusten und falscher Finanzberatung zu schützen. Auch führt die Einführung unvergleichbarer oder unverständlicher Informationen nicht wirklich zu einer höheren Qualität der Information. Uns Grünen geht es daher nicht darum, mittels „Klein in Klein“ einzelne Informationslücken zu schließen oder einzelne Rechtspositionen von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu verbessern. Wir wollen echte Verbrauchersouveränität am Markt für Finanzdienstleistungen. Dafür braucht es starke Kundenrechte sowie verständliche und vergleichbare Informationen. Ausnahmen der bisherigen Regulierung müssen abgeschafft werden. Vor allem aber muss endlich an die Wurzeln der Fehlberatung herangegangen werden, an den provisionsorientierten Verkauf von Finanzprodukten.¹²

¹² Vgl. dazu den Fraktionsbeschluss „Provisionsgesteuerte Fehlberatung bei privaten Finanzgeschäften beenden“, der in diesem Reader abgedruckt ist.

Steuergeld im Finanzkasino – SWAP- Geschäfte mit Schiefelage zu Lasten der Kunden

Dr. Gerhard Schick, MdB
Sprecher für Finanzpolitik

Am 22. März verkündet der Bundesgerichtshof sein Urteil in einem Prozess zwischen einem mittelständischen Papierhersteller und der Deutschen Bank. Prozessgegenstand ist ein Swap-Geschäft der beiden Streitparteien, welches dem Mittelständler einen herben Verlust einbrachte und der Bank seine Klage auf Schadenersatz wegen falscher Beratung. Was auf den ersten Blick wenig spektakulär erscheinen mag, wird hohe Wellen schlagen, denn mit dem gleichen synthetischen Zins-Swap verspekulierten neben mittelständischen Unternehmen auch Kommunen und kommunale Unternehmen hunderte von Millionen Euro - und die Nachfolge-Produkte aus den Innovations-Abteilungen diverser Banken haben längst auch Vermögen von Privatanlegern vernichtet. Nach vielen unterschiedlichen Urteilen von Landes- und Oberlandesgerichten wird das BGH-Urteil weitreichende Konsequenzen haben, jedoch den Gesetzgeber nicht aus seiner Pflicht entlassen.

Um was geht es genau? Nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Staaten haben spekulative Derivategeschäfte gravierende Verluste für Kommunen und Unternehmen bis hin zu Unternehmenspleiten verursacht. So sind beispielsweise viele exportorientierte Mittelständler in Indonesien und Korea betroffen, in Brasilien wurden die Verluste bei Unternehmen auf 28 Milliarden Dollar geschätzt. Bereits 1994 spekulierte sich ein Kalifornischer County mit 1,6 Milliarden Dollar Verlust aus Zinsderivaten in den Konkurs, 2005 entstand bei den Österreichischen Bundesbahnen aus Kreditderivategeschäften mit der Deutschen Bank ein Verlust von 600 Millionen Dollar. Besonders betroffen ist außerdem Italien, wo neben knapp 450 Gemeinden auch etliche Provinzen und Regionen in Derivate investierten. Der Geschäftspartner war in vielen Fällen die Deutsche Bank. Deren Produkt "CMS-Ladder-Swap" ist nun auch Gegenstand des Prozesses vor dem Bundesgerichtshof. Dabei handelt es sich nicht um einen Einzelfall, denn der CMS-Ladder-Swap wurde offensiv an Unternehmen und Kommunen vertrieben. Zudem gibt es eine ganze Reihe weiterer Zins-Swaps und anderer Derivate, auch aus anderen Bankhäusern, die nicht der Absicherung bestehender Basisgeschäfte dienen, sondern eine Wette auf bestimmte Marktentwicklungen beinhalten. Allein die Deutsche Bank schloss offenbar 200 Swap-Verträge mit deutschen Kommunen, hinzu kommen die Mittelständler. Über 50 Millionen Euro verlor dabei die Stadt Pforzheim, in Hagen waren es etwa 40 Millionen Euro und selbst eine kleinere Stadt wie Bad Oeynhausen verlor bei Swap-Geschäften mit der WestLB bis zu 7,8 Millionen Euro.

Entscheidend für die Bewertung der Geschäfte ist ihr Wett-Charakter. Dass ein Kunde den Zinssatz für sein Schuldenportfolio langfristig planbar gestalten möchte oder ein Unternehmen von deutlich niedrigeren kurzfristigen Zinsen am Markt profitieren möchte oder mit der Bank einen Vertrag abschließt, der Zinsen auf einen Höchstsatz begrenzt, ist gerechtfertigt, ebenso dass die Bank daran Geld verdient. Doch um solch einfache und übliche Zins-Swaps ging es in den besagten Fällen nicht. Hinter dem CMS-Ladder-Swap steht beispielsweise eine Formel, die den Zinssatz, den der Käufer zahlen muss, festlegt, während die Bank als Verkäufer einen konstanten Satz zahlt. In regelmäßigen Abständen werden kurz- und langfristige Zinssätze verglichen. Wird die Differenz geringer als der zuvor festgelegte Wert,

erhöht sich der Zinssatz für den Käufer, wächst die Differenz, sinkt der Zinssatz. Durch die Berechnungsformel des Swaps tritt aber ein Memory-Effekt auf, den man als Normalverbraucher von der Gas-Abrechnung kennt: steigt der Ölpreis, schnellst der Gaspreis nach oben, sinkt der Ölpreis, passiert erst mal nichts. Die Banken waren in den meisten Fällen nicht nur Verkäufer, sondern gleichzeitig auch "Berater" und erhielten als solche Honorare vom Kunden. Die Kompetenz-Äsymmetrie zwischen Bank und Käufer führte dazu, dass realistischlicherweise nur die Banken in der Lage waren, die tatsächliche Wirkung des "Swaps" abschätzen zu können.

Für die Kommunen gilt, dass für sie solche Geschäfte unter das Spekulationsverbot fallen, was den Banken bekannt war. Hier stellt sich die Frage nach der Verantwortung der einzelnen Kämmerer und Bürgermeister, aber auch der Kommunalaufsicht. Insgesamt ist zu beobachten, dass manche kommunale Akteure geneigt sind, mit gegenseitigen Schuldzuweisungen oder durch Geheimhaltung der Sachlage die nächsten Wahlen zu überstehen. So besteht die Gefahr, dass das wahre Ausmaß der Wettgeschäfte mit Steuergeldern nie bekannt wird.

Auch wenn die Konstellation eine andere ist, sind die Swap-Verträge, die mit mittelständischen Unternehmen geschlossen wurden, nicht weniger problematisch. Denn die betroffenen Mittelständler waren keine Finanzmarktprofis und hatten ein konservatives Anlegerprofil, mit dem die Swap-Geschäfte nicht vereinbar waren. Der nun vor dem BGH klagende Mittelständler erwarb den CMS-Ladder-Swap von der Deutschen Bank, die seine Hausbank war. Innerhalb weniger Monate hatte er einen Verlust von einer halben Million Euro. Die Zahl der Betroffenen Unternehmen ist unbekannt. Nur wenige Fälle wurden über die juristische Klärung öffentlich.

Tatsächlich ist es Aufgabe der Gerichte zu klären, wo die juristische Schuld bei den jetzt verhandelten Fällen lag. Aber es muss Aufgabe der Politik sein, solchen unproduktiven Wettgeschäften für die Zukunft einen Riegel vorzuschieben. Die seit 2007 laufenden Gerichtsverfahren hätten ein Weckruf für den Gesetzgeber sein müssen, vorausschauend aktiv zu werden. Denn längst gibt es auf dem Markt neue Swap-Produkte, deren Konstruktion sogar noch stärker zu Lasten des Kunden ausgestaltet ist. Erneut tut sich die Deutsche Bank hervor, mit ihrem "innovativen" Produkt „Strukturierter EUR-Swap mit Koppelung an den DB Balanced Currency Harvest Index“ beispielsweise. Hier wird auf einen von Zinssätzen in verschiedenen Währungsräumen abhängigen Index gewettet, der nicht nur von der Deutschen Bank selbst festgelegt wird, sondern darüber hinaus nach bestimmten Kriterien von ihr während der Laufzeit verändert werden kann. Weiterhin hat die Bank auch bei diesen SWAPs ein vorzeitiges Kündigungsrecht, der Anleger nicht. Die "Harvest-Swap"-Kunden waren kleinere Privatanleger, die absehbaren Schäden sind aber alles andere als Peanuts. Von der Idee handelt es sich um ein Nachfolgeprodukt der Ladder-Swaps. Auch wenn es richtig ist, eine Vielfalt von Produkten am Finanzplatz zuzulassen, so muss doch im Sinne einer guten Marktordnung dafür gesorgt werden, dass Anbieter und Kunde sich auf Augenhöhe begegnen. Jedenfalls ist die Rolle der Bank zu klären. Denn wenn sie als Verkäufer und Berater zugleich auftritt, sind Interessenkonflikte zu Lasten des Kunden vorprogrammiert. Zudem muss, beispielsweise durch eine Verbesserung des kollektiven Rechtsschutzes und eine Veränderung der Beweislast, dafür gesorgt werden, dass geschädigte Kunden leichter zu ihrem Recht kommen. Das macht eine Verletzung von gesetzlichen Vorschriften für die Anbieter teuer.

Jedenfalls sollten bei den Kommunen, in denen mit Steuergeldern spekuliert wurde, die Vorgänge aufgeklärt werden. Denn nur wenn klar ist, wie gesetzliche Normen

umgangen wurden oder wirkungslos waren, kann gesetzlich nachgesteuert werden und entsteht ein Druck auf die Finanzdienstleister, wieder im Interesse der Kunden zu wirtschaften. Die Fehler aufzuarbeiten ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass eine Wiederholung dieser Vorkommnisse verhindert werden kann. Beispielsweise wurden die Details über die Berechnung des Index des Harvest-SWAPs, die gezeigt hätten, über welche Gestaltungsmöglichkeiten die Bank verfügt, offenbar bei der Beratung nicht schriftlich ausgehändigt. Bei der Beratung der Würzburger Versorgungs- und Verkehrsbetriebe durch die Deutsche Bank wurde zur Risiko-Aufklärung die Entwicklung des Swaps zwar über einen Zeitraum von 10 Jahren grafisch dargelegt, der Zeitraum vor dem Geschäftsabschluss, in dem sich der Kurs drehte, jedoch ausgespart. Diese Fälle zeigen, dass verbindliche Regeln für Beratung und Produktinformationen notwendig sind.

Die Höhe der Schäden verpflichtet, diese Fehlentwicklung an den Finanzmärkten durch eine gründliche Aufarbeitung für die Zukunft auszuschließen. Es muss verhindert werden, dass private Unternehmen, private Geldanlagen oder öffentliche Daseins-Vorsorge gefährdet werden, weil der Charakter eines Finanzprodukts und die mit ihm verbundenen Risiken für die Kunden nicht erkennbar sind.

Finanzumsätze besteuern – Märkte stabilisieren – EU fair finanzieren¹³

Dr. Gerhard Schick, MdB
Sprecher für Finanzpolitik

„Wir wollen eine Einführung einer europäischen Finanzumsatzsteuer, die den Finanzsektor an der Finanzierung des Gemeinwohls beteiligt und die Spekulationen bremst. Die Finanzumsatzsteuer entwickelt die Tobin-Steuer, die ausschließlich für internationale Geschäfte zwischen Währungsräumen gedacht war und eine Börsenumsatzsteuer, die nur Umsätze an Börsenplätzen einbezog, weiter.“

Grünes Bundestagswahlprogramm, beschlossen auf der BDK am 8-10.5.2009 in Berlin

Einleitung

Bei der Verabschiedung des Grünen Bundestagswahlprogramms war das Eintreten für eine Finanztransaktionssteuer noch beinahe eine Nischenforderung. Mittlerweile ist die Steuer im Zentrum der politischen Debatte angelangt. Über 65 000 Menschen unterzeichneten eine Petition an den Bundestag zur Einführung der Steuer und die Kampagne „Steuer gegen Armut“, bei der auch B90/Die Grünen Mitglied sind, findet immer mehr Unterstützer (www.steuer-gegen-armut.org). Selbst die schwarz-gelbe Bundesregierung befürwortet mittlerweile die Einführung einer internationalen Finanztransaktionssteuer – offiziell zumindest. Gleichzeitig ist aber auch die Verwirrung gewachsen: Was ist der Unterschied der Finanztransaktionssteuer zu einer Finanzaktivitätssteuer oder zu einer Bankenabgabe? Auf welcher Ebene ist eine Einführung sinnvoll? Welche Auswirkungen hätte die Erhebung, insbesondere auch auf Kleinsparer? Diese und weitere Fragen sollen in diesem Papier beantwortet werden.

Zwar haben die Auswirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise die Diskussion um die Finanztransaktionssteuer erst so richtig angeschoben, doch wir halten diese Steuer unabhängig von den Kosten der Krise für richtig. Die Finanztransaktionssteuer soll eine dauerhafte, faire Beteiligung des Finanzsektors an den öffentlichen Ausgaben sichern – die gerechte Bewältigung der Krisenlasten muss mit anderen Instrumente wie einer zeitlich befristeten Abgabe auf große Vermögen sichergestellt werden, die wir ebenfalls im Wahlprogramm beschlossen haben.

Dass eine Finanztransaktionssteuer ihr Hauptziel offenbar erfüllen würde – eine relevante Belastung des Finanzsektors zur gerechteren Abgabenbelastung – belegt nicht zuletzt der massive Widerstand der Finanzlobby, insbesondere des Bundesverbands deutscher Banken.

¹³ Dieser Text ist die leicht gekürzte Version eines Argumentationspapiers für eine europäische Finanztransaktionssteuer vom Juni 2010. Es ist zu finden unter <http://www.gerhardschick.net/images/stories/Finanzmarktpolitik/argupapier%20finanztransaktionssteuer.pdf>.

Das Ziel einer Finanztransaktionssteuer

Gegenwärtig sind Umsätze mit Finanzprodukten wie Aktien, Derivaten oder Optionen in den meisten Ländern der EU ganz steuerfrei. Obwohl diese Umsätze eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung haben, leisten sie keinen Finanzierungsbeitrag zu öffentlichen Aufgaben. Diese Ausnahme ist nicht gerecht, denn von der Steuerbefreiung profitieren insbesondere Menschen mit hohen Kapitalumsätzen und hohen Einkommen sowie wenige Finanzplätze und die dortigen Beschäftigten. Wie andere Produkte und Dienstleistungen auch, sollen Finanztransaktionen mit einer Umsatzsteuer belegt werden, deshalb braucht es eine Finanztransaktionssteuer (englisch: Financial Transaction Tax, abgekürzt FTT).¹⁴

Im Gegensatz zu einer Börsenumsatzsteuer, die nur Börsenumsätze erfasst, einer Tobin-Tax, die sich auf Devisentransaktionen beschränkt, oder der britischen Stamp Duty (s.u.), werden mit einer FTT grundsätzlich alle Finanztransaktionen besteuert, die mit Kapitalanlagen verbunden sind. Die Bezahlung von Gütern oder Dienstleistungen fällt also nicht darunter. Besteuert würde jedoch auch der außerbörsliche, sogenannter Over the Counter (OTC)-Handel, der in Europa über 50% aller Finanztransaktionen ausmacht. Durch diese breite Bemessungsgrundlage werden Umgehungsmöglichkeiten durch das Ausweichen auf andere, nicht besteuerte Produkte verhindert. Außerdem kann bei einer breiten Bemessungsgrundlage aufgrund der hohen Umschlagshäufigkeit an den Finanzmärkten schon ein sehr geringer Steuersatz von z.B. 0,01% zu einem relevanten Finanzierungsbeitrag führen. Ausgenommen von der Steuer wären lediglich Erstemissionen von Wertpapieren.

Neben einer gerechteren Lastenverteilung bei der Finanzierung öffentlicher Ausgaben soll eine Finanztransaktionssteuer zum Zweiten eine stabilisierende Wirkung auf die Finanzmärkte ausüben. Weil sich die Ausnutzung sehr kleiner Preisunterschiede dann nicht mehr lohnt, würde das Wachstum des Transaktionsvolumens gebremst. Angesichts immer wieder überschießender Entwicklungen an den Finanzmärkten, nicht zuletzt auch vor und während der aktuellen Weltfinanzkrise, wäre das eine begrüßenswerte Folge einer Finanztransaktionssteuer. Eine allgemeine Finanztransaktionssteuer würde Transaktionen umso teurer machen, je kürzer ihr Zeithorizont ist. Dies ist deshalb sinnvoll, weil kurzfristige Transaktionen eine potentiell hohe Destabilisierungswirkung haben. Diese Bewegungen zu glätten und kurzfristige Geschäfte entsprechend unattraktiv zu machen, stabilisiert die Märkte. Die Finanzumsatzsteuer ist dafür kein Allheilmittel, aber sie wäre eine wichtige Ergänzung zu anderen europäischen Maßnahmen für mehr Finanzmarktstabilität wie eine europaweite Aufsicht für große Banken und Versicherung, Eigenkapitalvorschriften und der Regulierung von Hedgefonds und Ratingagenturen.

Warum die Einführung auf europäischer Ebene sinnvoll ist – und was Deutschland dafür tun muss

Das EU-Recht hat den grenzüberschreitenden und dadurch enorm angewachsenen Handel mit Wertpapieren erst möglich gemacht. Daher sollte auch eine Besteuerung von Finanzumsätzen zur Finanzierung der EU beitragen, die mit ihrer Rechtsetzung die Grundlage für die Finanzmärkte liefert. Weil nicht nur nationale Akteure die wichtigsten europäischen Finanzplätze nutzen, ließe sich eine solche Steuer zudem

¹⁴ Synonym zum Begriff der Finanztransaktionssteuer wird auch von der Finanzumsatzsteuer gesprochen. Beide Begriffe beziehen sich auf den gleichen Vorschlag.

nicht sinnvoll einzelnen Staaten zuordnen. Durch eine EU-weite Einführung werden zudem Ausweichreaktionen der Finanzmarktakteure eingeschränkt.

Programme wie der Europäische Sozialfonds, die Verlierern des Strukturwandels helfen sollen, sollten in einem sozialen Europa von den Gewinnern dieser Entwicklung finanziert werden. EuGH und EU-Rechtssetzung haben einen Rahmen für eine mögliche europaweite Finanzumsatzsteuer gesetzt: Eine Richtlinie erlaubt eine *capital duty* von 1%. Sie verbietet die Erhebung einer solchen Gebühr lediglich bei Ausgabe von Aktien und anderen Finanzpapieren, um den gemeinsamen Kapitalmarkt nicht zu behindern. Diese Ausnahme ist in unserem Konzept berücksichtigt.

Die Steuer könnte an den Börsen erhoben werden für den dort stattfindenden Handel. Für den außerbörslichen Handel gibt es eine zentrale Stelle, an der alle Umsätze registriert werden. Darüber hätten die nationalen Steuerbehörden Zugang zu den relevanten Daten (Umsatz, Käufer, Verkäufer). Erhoben werden müsste die Finanzumsatzsteuer durch die nationalen Steuerbehörden. Um den Mitgliedstaaten einen Anreiz für eine effektive Erhebung zu geben, sollten die Einzelstaaten einen Anteil am Steueraufkommen behalten, beispielsweise 25%. Dies entspricht der Praxis bei den Zolleinnahmen. Die Einnahmen auf europäischer Ebene sollen zur Finanzierung der EU beitragen, die Mitgliedsbeiträge der Staaten könnten gekürzt und somit die nationalen Haushalte entlastet werden. So verschiebt sich die Gesamtbelastung an Steuern zu Akteurinnen und Akteuren auf den Finanzmärkten. Ein weiterer positiver Nebeneffekt: Mit einer neuen eigenen Einnahmequelle würden sich die unproduktiven „Nettozahler“-Debatten bei der EU-Finanzierung deutlich entschärfen und die Europäische Union gestärkt. Beispielsweise könnte bei einer solchen europäischen Steuerkompetenz eine europäische Anleihe, wie sie jetzt für die Euro-Rettung gegeben wurde, aus dem EU-Haushalt refinanziert werden.

Unsere Forderung ist daher: Deutschland muss die Einführung einer Finanzumsatzsteuer auf europäischer Ebene in Höhe von 0,01 bis 0,05% vorantreiben, indem die EU-Kommission aufgefordert wird, einen Vorschlag für die Einführung einer Finanzumsatzsteuer vorzulegen, der dann im Ministerrat beschlossen wird. Das österreichische Parlament hat eine solche Forderung an die Regierung bereits einstimmig beschlossen. Einen entsprechenden Antrag, der auch die deutsche Bundesregierung zum Engagement auf europäischer Ebene auffordert, haben wir bereits in der vergangenen Legislaturperiode in den Bundestag eingebracht. Im Ausschuss haben ihn CDU/CSU, SPD und FDP damals jedoch abgelehnt. Die SPD hat inzwischen ihre ablehnende Haltung revidiert und unterstützt die Finanztransaktionssteuer. Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat nun zwar angekündigt, sich auf EU-Ebene für die Einführung der Finanztransaktionssteuer einzusetzen – konkrete Schritte wurden aber noch nicht unternommen. Ein Beschluss des Bundestages steht ebenfalls noch aus.

Wer wird belastet und wer nicht?

Die Belastung durch eine FTT tragen all jene, die die Finanzmärkte intensiv durch häufige Transaktionen nutzen. Das bedeutet, dass finanziell schwache Personen, die sich – wenn überhaupt – nur für nötige Absicherungen gegen Altersarmut oder andere Risiken am Kapitalmarkt engagieren, praktisch nicht zur Finanzierung beitragen. Das wird deutlich an den Handelsvolumina am Aktienmarkt und am Markt für abgeleitete Finanzprodukte wie Futures und Optionen: 6% der Transaktionen betreffen Aktien, 94% Futures und Optionen. Vor allem sind langfristig ausgerichte-

te Investitionen im Vergleich zu vielen kurzfristigen Engagements kaum belastet. (Vgl. dazu auch die Widerlegung des Gegenarguments Nr. 2)

Auf Staatenebene bezogen würden wohlhabende Länder mit einer großen Finanzbranche in einem solchen System insgesamt mehr an die EU abführen als kleine und weniger reiche Länder. Auch hier würde also für eine gerechtere Lastenverteilung gesorgt.

Aufkommenserwartungen für eine Finanzumsatzsteuer

Warum würde schon ein geringer Steuersatz verhältnismäßig hohe Steuererträge nach sich ziehen? Die Umsätze an Finanzprodukten sind in den letzten Jahren deutlich schneller gewachsen als die „realen“ Umsätze. Z.B. ist das Volumen der Währungstransaktionen etwa 70 Mal größer als das Handelsvolumen bei Waren und Dienstleistungen. Diese Entwicklung hat sich seit den späten 90er-Jahren deutlich beschleunigt. Der Derivate-Handel ist viel stärker angewachsen als der Aktien-Handel. Der Derivate-Handel in Europa war 2006 rund 84 Mal größer als das gesamte europäische Bruttonationaleinkommen, der Aktien-Handel nur 12 Mal.

Wenn eine Börse oder eine Bank ein neues Produkt auf den Markt bringt, zieht dies sofort eine ganze Serie neuer Produkte nach sich: Terminkontrakte für 3, 6, 9 und 12 Monate, Optionen und Optionen auf Optionen. Jeder Euro, der in solchen Produkten umgesetzt wird, löst wieder einen neuen Umsatz für die Risikoabsicherung über ein Gegengeschäft aus. Dies ist teilweise die Folge von Finanzakrobatik, die immer weniger Bezug zu realen Werten hat, teilweise aber auch Ausdruck eines langfristigen Trends hin zu mehr Dienstleistungen, zu einer stärkeren Arbeitsteilung und damit eindeutig wertschöpfend. Dies zu differenzieren ist unmöglich. Richtig ist aber, dass der Finanzsektor im Verhältnis zu seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung und der Wertschöpfung in diesem Sektor aufgrund der Umsatzsteuerfreiheit unterdurchschnittlich zur Finanzierung staatlicher Aufgaben herangezogen wird.

Das österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut WIFO schätzt in einer Studie¹⁵ das Aufkommenspotential einer Finanzumsatzsteuer mit den Sätzen 0,1%, 0,05% und 0,01%. Die Wissenschaftler gehen dabei davon aus, dass eine Finanzumsatzsteuer das Volumen der Finanztransaktionen vermindern wird, weil sich gewisse Transaktionen, die nur aufgrund sehr geringer Gewinnmargen getätigt werden, nicht mehr lohnen würden. Dafür entwirft sie drei Szenarien mit geringer, mittlerer und hoher Reduktion, wobei der Grad der Reduktion jeweils abhängig ist vom Steuersatz, den Transaktionskosten vor Einführung der Steuer sowie der Höhe des „leverage“, also des Fremdkapitalhebels, im Fall von derivativen Finanzprodukten. Aufgrund von durchgeführten Interviews mit Händlern sowie anhand der Höhe von Provisionen bei Internetplattformen wurde die ungefähre Höhe der zu erwartenden Reduktion ausgerechnet. So bedeutet zum Beispiel die „mittlere“ Reduktion des Transaktionsvolumens bei einem Steuersatz von 0,1%, dass mit der Einführung der Steuer in dieser Höhe 10% weniger Aktien, 5% weniger Anleihen und etwa 80% weniger Derivate gehandelt werden würden.

Selbst im für die Aufkommenserzielung ungünstigsten Szenario mit einem Steuersatz von 0,01% und einem stark bremsenden Einfluss auf das Handelsvolumen würde das Steueraufkommen in Europa mindestens 70 Milliarden Euro pro Jahr betra-

¹⁵ Schulmeister, Schratzenstaller, Picek: "A General Financial Transaction Tax – Motives, Revenues, Feasibility and Effects", WIFO-Studie, März 2008.

gen – bis hin zu 385 Mrd. Euro bei einem Steuersatz von 0,1% und einer schwachen Reduktion des Transaktionsvolumens. Einbezogen werden dabei alle Umsätze an Börsen und der außerbörsliche Handel zwischen Finanzmarktakteuren in der EU-27, der Schweiz und Norwegen. Auf Deutschland würde ein Steueraufkommen der Finanzumsatzsteuer von 9,8 bis 51,4 Mrd. Euro entfallen. Da das Geld jedoch zu drei Vierteln dem EU-Haushalt zufließen soll, ist zu beachten, dass Deutschland dieses Aufkommen nicht in voller Höhe zusteht. Der Bundeshaushalt würde aber durch den Eigenbehalt sowie mittelbar durch sinkende Beitragszahlungen an die EU entlastet.

Eine Übersicht über die zu erwartenden Einnahmen bieten die folgenden Tabellen:

Erwartetes Steueraufkommen der Finanztransaktionssteuer in Europa in % des BIP (in Klammern in Mrd. Euro auf Basis des BIP von 2009)

Steuersatz in %	0,1	0,05	0,01
Reduktion des Transaktionsvolumens			
schwach	3,057 (384,4)	2,0 (250,0)	0,776 (97,0)
mittel	2,109 (263,6)	1,528 (191,0)	0,682 (85,3)
stark	1,160 (145,0)	0,828 (103,5)	0,587 (73,3)

Quelle: Schulmeister et al., Annex, Tabelle A7

Erwartetes Steueraufkommen der Finanztransaktionssteuer in Deutschland in % des BIP (in Klammern in Mrd. Euro auf Basis des BIP von 2009)

Steuersatz in %	0,1	0,05	0,01
Reduktion des Transaktionsvolumens			
schwach	2,140 (51,4)	1,349 (33,5)	0,538 (12,9)
mittel	1,488 (35,7)	1,070 (25,7)	0,473 (11,4)
stark	0,836 (20,1)	0,608 (14,6)	0,408 (9,8)

Quelle: Schulmeister et al., Annex, Tabelle A6

Der Löwenanteil des Steueraufkommens würde die Besteuerung von Derivaten und des OTC-Handels ausmachen (OTC-Handel 53%, Derivate-Besteuerung 40%), die Besteuerung von Aktien und Anleihen den Rest. Dies gilt für Europa genauso wie für Deutschland. Würden daher nur Aktien und Anleihen besteuert, ergäbe dies für Europa lediglich ein Steueraufkommen von 2,4 bis maximal 23,5 Mrd. Euro, für Deutschland 0,2 bis maximal 2,1 Mrd. Euro. Diese große Differenz liegt daran, dass bei Anleihen das Umsatzvolumen sehr gering ist und auch bei Aktien im Vergleich zu Derivaten und OTC weniger Volumen anfällt. Hier zeigt sich, dass eine Finanztransaktionssteuer breiter ansetzen und alle Umsätze einbeziehen muss. Nicht zuletzt wird auch nur so die gewünschte Stabilisierungswirkung erzielt.

Was ist der Unterschied einer Finanztransaktionssteuer zu einer Bankenabgabe und einer „Finanzaktivitätssteuer“?

Eine Bankenabgabe zur Tilgung der direkt durch die Banken verursachten Kosten der Finanzkrise ist sinnvoll. Auch einen Fonds zum Schutz vor zukünftigen Krisen auszubauen macht Sinn. Eine Bankenabgabe hat aber keine Lenkungswirkung gegen Spekulation. Risikoadjustiert kann sie einen Anreiz zu geringeren Risiken und Schuldenhebeln setzen, nicht aber kurzfristige Spekulationen verhindern. Im Gegenteil stehen Derivate nur mit ihrem eigenen Wert, der viel geringer ist als der Wert der zugrundeliegenden Finanzprodukte, in den Bilanzen der Banken. Gerade das Halten von und kurzfristige Spekulieren mit Derivaten ist daher bei der Bankenabgabe besonders billig für die Banken. Hier braucht es die Finanztransaktionssteuer.

Die geplante Bankenabgabe der Bundesregierung ist zudem nicht mehr ein Placebo. Die Banken sollen nicht an den Kosten der derzeitigen Krise beteiligt werden, sondern lediglich einen Fonds für zukünftige Krisen aufbauen. Das Aufkommen der Bankenabgabe liegt bei maximal geschätzten 1,2 Mrd. Euro im Jahr. Zum Vergleich: Die Finanztransaktionssteuer könnte schon bei einem Steuersatz von 0,01% allein in Deutschland Steuereinnahmen in Höhe von mind. 12 Mrd. Euro erzielen. Die Bankenabgabe der USA würde, übertragen auf deutsche Verhältnisse, zu Einnahmen des Staates von ca. 9 Mrd. Euro führen. Die Bankenabgabe der Bundesregierung reicht also bei Weitem nicht aus, um einen Fonds aufzubauen, oder nur dann, wenn die nächste Krise 100 Jahre auf sich warten lässt. Wir fordern daher einen Bankerettungsfonds auf europäischer Ebene, der von den Banken über eine Abgabe finanziert wird und auch wirklich in der Lage ist, große Banken zu retten. Banken die heute schon über eigene Sicherungssysteme verfügen, wie die Sparkassen, sollen nicht der Abgabe unterliegen.

Auch die Finanzaktivitätssteuer setzt an einem anderen Problem an: Hier sollen besondere ökonomische Profite der Banken und Finanzinstitutionen zumindest teilweise abgeschöpft werden, und dies deswegen, weil Banken gemeinhin weniger zum Steueraufkommen beitragen als Unternehmen der Realwirtschaft. Deswegen auch die Ausgestaltung als eine Art zweite Körperschaftsteuer zuzüglich von Boni und anderen Gehaltsbestandteilen. Die Finanzaktivitätssteuer ist ein sehr neuer Vorschlag des IWF. Dieser Vorschlag ist deshalb noch nicht so durchdacht wie die Finanztransaktionssteuer. Es gibt noch zahlreiche offene Fragen was die Ausgestaltung und Administrierbarkeit der Steuer angeht. Zunächst müsste die Bemessungsgrundlage geklärt werden. Konzentriert man sich auf die Gewinne schafft man eine zweite Körperschaftsteuer. Dies wäre in Deutschland zunächst auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen, da es eine Sondergewinnsteuer für nur einen Teil der Unternehmen, die Banken, wäre. Definiert man die Bemessungsgrundlage breit, mit allen Löhnen und Gehältern, nähert sich die Finanzaktivitätssteuer immer mehr einer Mehrwertsteuer des Finanzsektors an. Hier entsteht z.B. das Problem, dass die Versicherungen mit der Versicherungssteuer schon heute eine Mehrwertsteuer bezahlen. Egal wie man die Bemessungsgrundlage auch definiert, eines steht fest: das Steueraufkommen ist entweder deutlich geringer als bei der Finanztransaktionssteuer oder aber der Steuersatz muss sehr viel höher sein. Das liegt daran, dass die gesamten Umsätze mit Finanzprodukten sowohl die Gewinne des Finanzsektors als auch dessen Mehrwert (Wertschöpfung) um ein Vielfaches übersteigen. So kann eine Finanztransaktionssteuer mit einem Steuersatz von 0,01% ein wesentlich höheres Aufkommen erzielen, als eine zusätzliche Gewinnsteuer auf Banken und Versiche-

rungen. Für letztere würde eine Anhebung der Körperschaftsteuer um 10%-Punkte nur maximal 2 Mrd. Euro jährlich bedeuten.

Es bleibt festzuhalten: zahlreiche ungeklärte Fragen, geringes Einnahmepotential und eine fehlende Lenkungswirkung machen die Finanzaktivitätsteuer zu einem völlig ungeeigneten Ersatz für die Finanztransaktionssteuer.

Politische Durchsetzbarkeit

Die Steuer fällt ganz überwiegend in Großbritannien und Deutschland an. Besonders vor dem Hintergrund, dass Großbritannien auf Initiativen für mehr Zusammenarbeit im Finanz- und Steuerbereich äußert zurückhaltend reagiert, besteht hier in jedem Fall ein Durchsetzungsproblem. Allerdings ist der Selbstbehalt von 25% nicht unattraktiv. Die europäische Regelung könnte für Großbritannien auch eine Chance sein, von der heute schon existierenden Börsenumsatzsteuer – der „Stamp Duty“ (s.u.) – zu einer dem heutigen Finanzmarkt adäquaten Steuer zu kommen.

Belgien hat 2004 beschlossen, eine Devisentransaktionssteuer einzuführen, wenn alle anderen Mitgliedstaaten der EU dies ebenfalls tun. Das gleiche hat Frankreich bereits 2001 beschlossen. Es besteht zwar ein merklicher Unterschied zum Konzept der Finanztransaktionssteuer, aber es waren erste Schritte. Auf Basis eines einstimmigen Parlamentsbeschlusses hat schließlich die österreichische Bundesregierung den Vorschlag einer Finanztransaktionssteuer zur Finanzierung der EU bereits unterbreitet – diesen Vorstoß sollte Deutschland nun unterstützen und vorantreiben. Auch die skandinavischen EU-Mitgliedstaaten sowie Spanien haben Signale gesendet, dass sie der Steuer nicht ablehnend gegenüberstehen, wenn sie auf europäischer Ebene eingeführt wird. Bei einer Anhörung des Finanzausschusses am 17. Mai 2010 erklärte der Staatssekretär des österreichischen Finanzministeriums, dass eine solche Initiative Deutschlands den „Durchbruch“ innerhalb der EU bringen würde.

Die gängigsten Argumente gegen die Finanztransaktionssteuer und unsere Antworten darauf

Argument 1: „Das Aufkommen einer solchen Steuer ist in Wirklichkeit viel geringer als immer behauptet.“ Dies sagen beispielsweise die EU-Kommission und der IWF. Der Einwand beruht darauf, dass behauptet wird, dass insbesondere der Handel mit Derivaten und der außerbörsliche Handel (OTC) schwer erfassbar und abgrenzbar seien. Besteuert man diesen nicht, fällt der größte Teil des Handelsvolumens heraus und es könnte nur noch ein Bruchteil der geschätzten Steuereinnahmen entstehen.

Unsere Antwort: Das Konzept der Finanztransaktionssteuer sieht gerade vor, auch diese Transaktionen zu besteuern. Da sie im Wesentlichen schon heute über große Clearingstellen abgewickelt werden, ist die Erfassung unkompliziert möglich – selbst der IWF vertritt die Position, dass die Administrierbarkeit und technische Umsetzung der Steuererhebung kein Argument gegen eine Finanztransaktionssteuer darstellt. Differenziert man die Finanztransaktionssteuer, kann man mit ihr sogar einen Anreiz für mehr Transparenz schaffen, indem ein höherer Steuersatz für außerbörsliche Transaktionen festgesetzt wird.

Argument 2: „Die Finanztransaktionssteuer belastet auch Kleinsparer, die für ihr Alter vorsorgen.“

Unsere Antwort: Kleinanleger wie beispielsweise Riesterparer tendieren nicht dazu, ihr Vermögen häufig umzuschichten. Im Gegenteil investieren diese Anleger in der Regel langfristig. In diesem Fall werden sie aber von der Finanztransaktionssteuer nur marginal belastet. Der Ökonom Prof. Max Otte hat dem Finanzausschuss dazu ein Beispiel vorgelegt: Ein Riesterparer, der über 20 Jahre hinweg jeden Monat 100 Euro einzahlt und eine Rendite von 5% erzielt, würde insgesamt in diesem Zeitraum € 74,22 an Finanztransaktionssteuer zahlen. Das zeigt, wie gering die Belastung von Kleinsparern tatsächlich ist.

Die Belastung kann natürlich wesentlich höher ausfallen, wenn der Pensionsfonds in den der Anleger investiert, sein Portfolio sehr oft umschichtet. Dies liegt angesichts der Gebühren, die Banken und andere Finanzdienstleister für solche Transaktionen erheben, schon heute nicht im Interesse von Kleinanlegern. Im Vergleich zu diesen Gebühren ist eine Finanztransaktionssteuer sehr gering.

Argument 3: „Die Mobilität von Kapital ist hoch. Deswegen wären erhebliche Ausweichbewegungen zu befürchten, solange die Steuer nicht global eingeführt wird.“

Unsere Antwort: Das Argument ist durchaus ernst zu nehmen, schließlich ist kaum etwas so mobil wie Kapital. Genau aus diesem Grund fordern wir die Steuer als eine europäische, nicht als nationale Lösung. Selbst der IWF schreibt, dass in diesem Fall mit einem Ausweichen in großem Stil nicht zu rechnen sei. Es gibt aber mehrere Gründe, warum eine globale Einführung zwar wünschenswert, aber nicht notwendig ist, sondern bereits die europäische Einführung Ausweichreaktionen minimieren würde:

Erstens braucht es Handelsplätze in jeder Zeitzone, damit die Produkte jederzeit gehandelt werden können. In Europa sind das London und Frankfurt, in Asien Tokio und Hongkong, in Amerika New York. Ein Ausweichen aus der gesamten Europäischen Union ist daher wenig plausibel. Einzig Zürich als einziger europäischer Finanzplatz von Bedeutung außerhalb der Europäischen Union stellt ein Problem dar. Allerdings werden auch der Transfer von Geldern in den Währungsraum des Franken und der Rücktransfer in Währungen der EU, also insbesondere den Euro, belastet. Dadurch wird der Anreiz zur Verlagerung bei einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer gebremst. Letztlich wird aber wie auch bei anderen Fragen des Kapitalverkehrs eine politische Lösung mit der Schweiz notwendig sein.

Zweitens ist die Infrastruktur der Handelsplätze so wichtig, dass eine geringe Transaktionssteuer eine Verlegung oft nicht rechtfertigen kann. Beispiel London: Dieser Finanzplatz ist so attraktiv, dass er sich schon jetzt trotz hoher Mieten, Gehälter und einer Börsenumsatzsteuer gegenüber anderen Handelsplätzen behauptet. Also: Stimmen die sonstigen Bedingungen, wird eine moderate Finanztransaktionssteuer die europäischen Börsen, ebenso wie den OTC-Handel, nicht gefährden.

Drittens schützt eine Verlagerung auch nicht vor der Einführung der Steuern in den neuen Handelsplätzen. Und dies ist eine wichtige Funktion einer europäischen Initiative: Sie hat eine Vorbildfunktion für andere – die Bereitschaft, eine Finanztransaktionssteuer einzuführen, wird in anderen Finanzplätzen zunehmen, wenn die EU

den ersten Schritt macht. Zwar gab und gibt es in einigen Ländern bereits Steuern auf Finanztransaktionen, doch betreffen diese entweder nur wenige Transaktionen (z.B. in Großbritannien) oder die Steuer wurde wieder abgeschafft (wie bspw. in Brasilien). Eine Besteuerung *aller* Finanztransaktionen gibt es bisher nicht – hier muss die EU die Vorreiterrolle einnehmen.

Argument 4: „Die Steuereinnahmen sind geographisch sehr ungleich verteilt. Es wird schwierig eine Einigung über die Aufteilung der Steuereinnahmen zu finden.“

Unsere Antwort: Wir fordern eine europäische Finanztransaktionssteuer, deren Einnahmen direkt in den EU-Haushalt fließen. Damit können die nationalen Beiträge entsprechend reduziert werden. Die Verteilung der Steuereinnahmen werden also indirekt über die Verteilung der Beitragszahlungen an die EU festgelegt. Über diese Beitragszahlungen gibt es bereits ein politisches Einverständnis. Damit kann die Finanztransaktionssteuer einen weiteren Vorteil entfalten: Sie schafft ein Gegengewicht zur starken räumlichen Konzentration der Finanzbranche und damit auch der Einkommensverteilung.

Argument 5: „Die Finanztransaktionssteuer unterscheidet nicht zwischen guter und schlechter Spekulation. Alle Transaktionen werden ausnahmslos erfasst.“

Unsere Antwort: Es ist richtig, dass die Finanztransaktionssteuer nicht unterscheidet, was gehandelt wird, und auch nicht, ob die Preisbewegung in die „richtige“ Richtung stattfindet (also hin zum Marktpreis) oder in die „falsche“ (also eine rein spekulativ getriebene Kursentwicklung ist, die „der Herde folgt“). Richtig ist aber auch, dass die Finanztransaktionssteuer überhaupt kein Instrument sein soll, welches dies tut. Die Steuer hat durch ihren Effekt, besonders kurzfristiges Handeln zu verteuern, eine klare Lenkungswirkung. Kurzfristiges Handeln wird dadurch, dass die Steuer bei jeder Transaktion anfällt, besonders teuer.

Es gibt ausreichend Hinweise dafür, dass gerade sehr kurzfristige Transaktionen wie „Technical Trading“, bei dem Computer winzige Preisunterschiede in Minisekunden wahrnehmen und automatisch handeln, zu einem großen Anteil spekulativer Natur sind. Das heißt nicht, dass kurzfristige Transaktionen immer spekulativ sind. Der Anteil von spekulativen Vorgängen ist aber tendenziell umso höher, je kurzfristiger gehandelt wird. Absicherungsgeschäfte für realwirtschaftliche Vorgänge basieren hingegen nicht auf der Ausnutzung von besonders kleinen Renditemöglichkeiten. Diese Transaktionen würden zwar, wenn kurzfristig, minimal teurer. Sie würden aber dennoch weiterhin angeboten werden, da die Höhe der Steuer nicht die zu erwartende Rendite übersteigen dürfte. Das Technical Trading mit volkswirtschaftlich zweifelhaftem Nutzen hingegen würde verschwinden.

Argument 6: „Die Finanztransaktionssteuer kuriert nicht die Ursachen der Finanzkrise. Diese lagen nicht in kurzfristigen Transaktionen, sondern in einem hohen Verschuldungsgrad und exzessivem Risiko begründet.“

Unsere Antwort: Inwieweit kurzfristiges Handeln zur Finanzkrise beigetragen hat, ist umstritten – der Nobelpreisträger Paul Krugman etwa vertritt diese These vehement. Richtig ist in jedem Fall, dass das Eingehen von riskanten Positionen mit hohen Verschuldungshebeln ein Grund für die Krise war. Falsch hingegen ist, dass die Finanztransaktionssteuer in diesem Bereich keine Lenkungswirkung hat. Bei Derivaten, deren Transaktionswert gering, die Bezugsgröße aber sehr groß ist, wird die Steuer nämlich auf die Bezugsgröße und nicht auf den Transaktionswert erhoben. Das bedeutet, dass eine Operation, die mit einem hohen Schuldenhebel (leverage) stattfindet, von der Steuer auch sehr hoch belastet wird. Damit hat die Finanztransaktionssteuer hier sehr wohl eine Lenkungswirkung. Gerade beim Derivatehandel, z.B. bei Optionen, scheitern hingegen andere Vorschläge wie die Bankenabgabe. Diese belastet nur den Wert des Derivats, nicht aber den der zugrundeliegenden Bezugsgröße. Beispiel: Bei einer CDS Spekulation gegen griechische Staatsanleihen belastet die Bankenabgabe den Wert des CDS, wenn dieser in der Bilanz der Bank auftaucht, aber nicht den zugrundeliegenden viel höheren Wert der Anleihe gegen die spekuliert wird. Die Finanztransaktionssteuer hingegen besteuert den Verkauf und Ankauf von CDS mit dem Wert der zugrundeliegenden Anleihe gegen die spekuliert wird. Dieser Wert ist viel höher. Daher ist auch die Lenkungswirkung der Finanztransaktionssteuer deutlich größer.

Richtig ist aber auch, dass man neben der Finanztransaktionssteuer auch andere Instrumente braucht um das Eingehen von hohen Verschuldungspositionen und übermäßigen Risiken zu verhindern. Hier sind neue Eigenkapitalregelungen – nicht nur für Banken -, und Maßnahmen, die am systemischen Risiko ansetzen, gefragt. Auch eine Bankenabgabe kann dafür durchaus Sinn machen. Dies alles spricht aber nicht gegen eine Finanztransaktionssteuer. Im Gegenteil müssen in den Finanzmärkten die unterschiedlichsten Probleme behoben werden. Es gibt kein singuläres Instrument mit dem alle Probleme angegangen werden können. Es braucht eine ganze Palette von Maßnahmen. Unsinnig ist es, Instrumente gegeneinander auszuspielen, die völlig andere Ziele verfolgen.

Argument 7: „Die Besteuerung kann zu einem geringeren Handelsvolumen und einer geringeren Liquidität in den betroffenen Märkten führen. Das ist schlecht, weil damit die Effizienz dieser Märkte beeinträchtigt wird, und sie vielleicht nicht die richtigen Preise ermitteln. Außerdem können bei geringerer Liquidität, einzelne Marktteilnehmer die Kurse stärker beeinflussen. Geringere Liquidität kann daher sowohl zu mehr Spekulation als auch zu mehr Volatilität führen.“

Unsere Antwort: Das Ergebnis der diversen Studien dazu ist widersprüchlich. Von 21 untersuchten Studien fanden 10 einen positiven Zusammenhang zwischen Finanzumsatzsteuer und kurzfristigen Preisschwankungen, fünf keinen und sechs einen negativen Zusammenhang. Grundsätzlich ist zu beobachten, dass die Transaktionskosten in den vergangenen 20 Jahren deutlich zurückgegangen sind, gleichzeitig sich die Preisschwankungen aber gesteigert haben.

Die „wahre Liquidität“ resultiert aus der Meinungsvielfalt und nicht aus der Anzahl von Transaktionen am Markt – als die Krise offensichtlich wurde, kollabierte der Umsatz in den angeblich hochliquiden Märkten genau dann, als die Liquidität am dringendsten benötigt wurde. Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer kann dazu beitragen, die „wahre Liquidität“ von der „imaginären Liquidität“ zu trennen.

Dadurch können die Märkte exakter funktionieren, indem sie die wahren Chancen und Risiken abbilden. Wenn eine Finanzumsatzsteuer die gleichgerichtete Handlungsweise vieler Markakteure, die nicht zuletzt auch durch den Computerhandel hervorgerufen wird, dämpft, ist das also nicht schlecht, sondern gut für die Liquidität. Deswegen ist davon auszugehen, dass eine Finanzumsatzsteuer auch eine Stabilisierungswirkung hat.

Argument 8: Die Finanztransaktionssteuer verteuert die Refinanzierung für die Wirtschaft und kann eine Kreditklemme auslösen bzw. verschärfen.

Unsere Antwort: Die Finanztransaktionssteuer belastet eine Kreditvergabe oder das Ausgeben einer Unternehmensanleihe, die Neuemission von Aktien etc. überhaupt nicht. Diese Finanzierungen sind steuerfrei. Das Argument bezieht sich daher auf den Sekundärhandel mit Krediten, Anleihen und Aktien. Durch die Steuer würde der Handel teurer und damit das Finanzprodukt illiquider. Dafür müsse das Unternehmen dann schon bei Vergabe des Kredits oder Ausgabe der Anleihe mit höheren Kosten rechnen, weil diese Kosten der Illiquidität auf es überwältigt würden.

Rein formal kann dieses Argument zutreffend sein, wenngleich die geringe Steuer das Unternehmen nur marginal belasten kann. Praktisch wird dies kaum eine Bedeutung haben, weil ein gegenläufiger Effekt klar überwiegt: Langfristiges Engagement in der Unternehmensfinanzierung wird relativ zum kurzfristigen Spekulieren mit Derivaten sehr viel profitabler. Daher entsteht ein Anreiz für Banken sich in langfristiger Kreditvergabe statt kurzfristiger Spekulation zu engagieren. Dies wird zu einem besseren Kreditangebot und damit zu geringeren Refinanzierungskosten für die Unternehmen führen. Eine Lenkungswirkung, die andere Instrumente so nicht haben. Die Bankenabgabe z.B. belastet die Bankbilanzen unabhängig davon, ob es sich um Unternehmenskredite oder Optionen handelt. Im Gegenteil werden Derivate durch die Verwendung des Wertes des Derivats nicht aber des dahinterstehenden Wertpapiers sogar begünstigt (siehe oben). Soll eine Kreditklemme verhindert werden, ist die Finanztransaktionssteuer das Mittel der Wahl.

Anträge und Fraktionsbeschlüsse:

1. *Fraktionsbeschluss vom 15. Juli 2010: Mehr Markt und mehr Staat – für stabile Finanzmärkte*
2. *Fraktionsbeschluss vom 15. Juni 2010: Provisionsgesteuerte Fehlberatung bei privaten Finanzgeschäften beenden*
3. *Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verbraucherschutz auf Finanzmärkten nachholen*
4. *Entschließungsantrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur dritten Beratung des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes*
5. *Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes*
6. *Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Finanzmärkte ökologisch, ethisch und sozial neu ausrichten*
7. *Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verfahren zur Auswahl von Bundesbankvorständen reformieren*

***8. Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen:
Investitionen in Antipersonenminen und Streumunition ge-
setzlich verbieten und die steuerliche Förderung beenden***

Mehr Markt und mehr Staat – für stabile Finanzmärkte

Fraktionsbeschluss 15. Juli 2010

Auf den Finanzmärkten gelten immer noch weitgehend dieselben Regeln, die zur Krise geführt haben. Starke Worte zahlreicher Regierungschefs und wohlklingende Gipfelerklärungen können darüber nicht hinweg täuschen.

„Kein Produkt, keine Region und kein Akteur außerhalb der Aufsicht“, hieß es beim G20-Treffen in Washington im November 2008. Doch bis heute sind billionenschwere Märkte für Derivate wie Kreditversicherungen (Credit Default Swaps) nicht nur unbeaufsichtigt, sondern auch nach wie vor völlig intransparent; gleiches gilt für Hedgefonds. Auch an den Krisenkosten sind die Banken weitgehend unbeteiligt.

Steuerflucht? Bis heute möglich. Regulierungsoasen? Noch immer nicht ausgetrocknet. Auch die Marktmacht der drei großen Ratingagenturen mit ihrem beispiellosen Missbrauchspotential ist bis heute ungebrochen. Und noch immer wird in schwindelerregender Höhe Geld mit volkswirtschaftlich unproduktiven, intransparenten Produkten verdient. Nach wie vor gibt es gigantisch große Banken und Fonds, deren Rettung oder auch nur Abwicklung ohne Panikreaktion an den Märkten und gefährliche Ansteckungseffekte unmöglich ist. Und nach wie vor steht eine wirkliche juristische und politische Aufarbeitung der Krise aus.

Dabei wurden in dieser Finanzkrise schon **unvorstellbare Summen an Vermögen vernichtet**: Allein die Banken-Abschreibungen auf faule Wertpapiere schätzt der Internationale Währungsfonds (IWF) weltweit auf rd. US\$ 2.300 Milliarden¹. Deutsche Banken sind davon besonders stark betroffen: Obwohl Deutschland nur einen Anteil von etwa 29% an der Wirtschaftsleistung der Eurozone hat, entfallen auf deutsche Banken mit 224 Mrd. EUR fast die Hälfte der Abschreibungen in der Eurozone. Der Grund dafür: Wie keine andere Investorengruppe haben sich – unter den Augen der Finanzaufsicht - deutsche Banken mit wertlosen Schrottpapieren vollgesogen. Die realwirtschaftliche Finanzierung von Innovationen, Investitionen und Arbeitsplätzen blieb bei der Gier nach und beim Wetten auf Rendite schlicht auf der Strecke.

Die genauen Kosten der Bankenrettung für die deutschen SteuerzahlerInnen werden wir erst in Jahrzehnten wissen. Doch schon 2009 machte der Finanzmarktfonds einen Verlust von 4,26 Mrd. Euro. Die rd. 140 Mrd. EUR Garantien für angeschlagene Banken² sind der Rahmen, wie über die Jahre der Bundeshalt belastet werden könnte. Die Übernahme privater Bankschulden durch den Staat und seine Bürgerinnen und Bürger läutete jüngst die nächste Krisenrunde ein: staatliche Schuldenkrisen.

Die Frage, warum eigentlich ausgerechnet **deutsche Banken besonders stark von der globalen Finanzkrise betroffen** sind, führt zu unangenehmen Antworten: Zum einen waren bei uns die Regeln in vielen Fällen besonders schlecht und die Finanzaufsicht besonders blind. Zum anderen hat das etwas mit einer unausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung zu tun. Die hohen deutschen **Exportüberschüsse** bedeuten die Anlage inländischer Ersparnisse im Ausland (Nettokapitalexporte). In Deutschland werden Kapitalexporte traditionell über das Bankensystem abgewickelt. In der Spitze hielten deutsche Banken im Jahr 2008 eine Nettoauslandsposition von rd. 1.500 Milliarden Euro (=rd. 60% des BIP). Bei anhaltend hohen Nettokapitalexporten steigt das Risiko, dass das Kapital eines „Produzentenlandes“ wie Deutschland keine nachhaltigen realwirtschaftlichen Anlagemöglichkeiten in den „Konsumentenländern“ wie etwa den USA mehr findet und deshalb zunehmend in Vermögenswerte zweifelhafter Bonität fließt. So geschehen bei den deutschen Banken, die rd. 300 Mrd. EUR in US-Verbriefungen minderer Qualität investierten und damit weltweit zu den größten Abnehmern solcher Produkte gehörten. Wirkliche Stabilität im Finanzmarkt ist daher nur erreichbar, wenn **außenwirtschaftliche Ungleichgewichte** vermieden werden. Doch die Bundesregierung setzt weiter auf ein exportfixiertes **Wachstumsmodell**, das den Binnenmarkt vernachlässigt.

1 IMF (2010): Global Financial Stability Report, April 2010, Kapitel 1

2 vgl. <http://soffin.de/de/soffin/leistungen/massnahmen-aktuell/index.html>

So kann's nicht weiter gehen!

Bündnis 90/ Die Grünen stemmen sich diesem „Weiter so!“ des globalen Regulierungsversagens entgegen. Wir setzen uns für eine konsequente Antwort auf alle drei globalen Krisen ein: Die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Klima- und Biodiversitätskrise sowie die Armuts- und Verteilungskrise zeigen, dass unser Wirtschaftsmodell gescheitert ist, weil es an vielen Stellen mehr Werte vernichtet als schafft, weil es an den Bedürfnissen der Menschen vorbei produziert, weil es ökologisch, ökonomisch und sozial nicht zukunftsfähig ist.

Wer in der Sackgasse steckt, muss wenden, bevor er wieder Gas geben kann. Der **Grüne New Deal** steht für eine solche grundlegende Transformation, die die Finanzmärkte vom Kopf wieder auf die Füße stellt, nämlich in den Dienst einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung, an der alle Menschen teilhaben können.

Grünes Leitbild einer Finanzmarktordnung

Wir wollen, dass die Finanzmärkte wieder echte und funktionierende Märkte werden. Unternehmerisches Handeln, Verantwortung und die Möglichkeit des Scheiterns gehören dazu. Deswegen wollen wir „**Mehr Markt**“. Ohne staatliche Regelsetzung und eine bessere Aufsicht ist das nicht möglich. Deswegen brauchen wir auch „**Mehr Staat**“. Ebenso wie beim Markt verstehen wir dieses „Mehr“ in einem qualitativen Sinn.

Menschen können und sollen **Risiken eingehen**, in dem Maß, wie sie sie verstehen und tragen können. Wir brauchen **Unternehmertum** und deshalb für unternehmerische Investitionen und Innovationen auch die nötige Finanzierung. Unser Leitbild ist daher nicht das Verbot aller Risiken. Die **Aufgabe der Finanzmärkte** ist gerade, mit vorhandenen Risiken umzugehen, sie dorthin zu lenken, wo Investoren diese Risiken besser tragen können als derjenige, der sie ursprünglich hat. Wer wollte auch Versicherungen abschaffen? **Spekulation** als bewusste Übernahme von Risiken hat deshalb eine ökonomisch sinnvolle Funktion – solange klare Regeln gelten, Ansteckungsgefahren zwischen den Märkten verhindert und die Verluste nicht sozialisiert werden. Warum sollte man Unternehmen verwehren, sich gegen Wechselkurschwankungen abzusichern? Und dennoch: Es gibt genug Finanzprodukte, die keine Daseinsberechtigung haben und deswegen verboten gehören. Niemand braucht eine Option auf eine Option auf eine Option.

Nötig ist ein im Vergleich zu heute kleineres, einfacheres, vielfältigeres, langfristiger orientiertes, dezentraler organisiertes und damit stabileres Finanzsystem. Niemand braucht ein Volumen von Währungstransaktionen, das 70 mal größer ist als das Volumen des Güter- und Dienstleistungsaustauschs zwischen den Staaten, niemand billionenschwere intransparente Derivatemärkte.

Unser **Leitbild** ist ein Finanzmarkt mit kleineren Banken, Fonds und Versicherungen mit einer Vielfalt an Geschäftsmodellen und einer hohen Wettbewerbsintensität. Natürlich sind für die Exportwirtschaft auch größere Institute als die regionale Sparkasse notwendig, die in der Lage sind, Unternehmen ins Ausland zu begleiten, Risiken des Außenhandels zu versichern und transnationale Projekte zu finanzieren.

Doch niemand braucht das **Finanzsystem von heute**, das ähnlich eintönig, fragil und risikofähig ist wie Monokulturen in der Landwirtschaft. Niemand braucht Institute in der Größenordnung einer Citibank mit ihren 2.400 Töchtern oder einer Deutschen Bank mit ihrer Bilanzsumme von 1,4 Billionen Euro und ihren Hunderte von Töchtern und Enkeln. Diese Banken sind „too big to fail“ - ohne Panikreaktionen an den Märkten sind diese Banken im Fall von Schiefslagen nicht abwickelbar.

Wir setzen dem das Bild eines ökologisch intakten **Mischwaldes** entgegen: Wenn eine Eiche fault und umfällt, steht der Fortbestand des Waldes außer Frage. Übertragen auf die Finanzmärkte heißt das: Jedes Institut, jeder Fonds muss pleite gehen können, ohne die **Finanzmarktstabilität** zu gefährden.

Die Entwicklungen am Finanzmarkt vollziehen sich nach unserem Leitbild langsamer als bisher, und der neue **Finanzmarkt wird weniger aufregend sein**. Die Aussage von Paul Volcker, einst Chef der US-Notenbank und Berater von US-Präsident Obama, wonach die einzige sinnvolle Innovation am Finanzmarkt in den letzten Jahrzehnten der Geldautomat sei, hinterfragt zu Recht den Wert vieler komplexer Finanzinstrumente. Die Geschichte der Finanzkrisen zeigt, dass immer wieder komplexe Finanzprodukte im Kern der Versuch waren, Verschuldung zu verschleiern.

In einer Welt unterschiedlicher Regierungssysteme mit verschiedenen Wahlkampfzyklen, die eine extrem starke und einflussreiche Bankenlobby für ihre finanziellen Interessen zu nutzen weiß, ist die Bedingung globaler Harmonisierung ein Rezept für schwache oder gar keine Regeln. Das ist der Grund, warum G20 und die Bundesregierung mit ihrem Dringen auf global abgestimmte Reformen in der Sackgasse stecken. So lange Global Governance in diesem Bereich nicht richtig funktioniert, muss **Europa mit eigenen Regeln** für einen stabilen europäischen Finanzmarkt vorangehen. Auf die Regulierungszweifler zu warten, wäre verantwortungslos.

Europa kann gestärkt aus der Krise hervorgehen. Dann werden Stabilität im Finanzmarkt und die Verfügbarkeit von finanzierbaren Krediten für Innovationen und Wachstum zum Standortvorteil des EU-Binnenmarkts.

Nach grünem Leitbild spielt **unternehmerisches Handeln im Finanzmarkt** wieder eine wichtige Rolle. Viel zu stark wurde bis zur Krise auf die Überlegenheit mathematischer Modelle und quantitativ-statistischer Verfahren zu Risikomessungen vertraut. Etliche Aufseher, Manager und Verwaltungsräte vertrauten lieber blind den Noten der Ratingagenturen, als sich die Mühe zu machen, die zugrundeliegenden Geschäfte in ihrem Sinn, realen Risikogehalt und ihrer Funktionsweise nachzuvollziehen. Stimmt Rendite und Rating, verschloss man die Augen und schaltete den gesunden Menschenverstand aus.

Grüne Finanzmarktpolitik ist skeptisch gegenüber dem, was **Finanzaufsicht** leisten kann: Wenige, im Verhältnis zu den Gehältern in der Finanzbranche schlecht bezahlte, Finanzaufseher können mit den Großbanken und Fonds kaum mithalten. Daher wollen wir dafür sorgen, dass zum einen die Finanzaufsicht besser ausgestattet ist für ihre Aufgaben. Gleichzeitig sollte aber ein Versagen der Finanzaufsicht nie wieder solch dramatische Auswirkungen haben können. Nötig ist es daher, **Marktstrukturen** zu schaffen, in denen die Stabilität der Märkte nicht allein von der Qualität der Finanzaufsicht abhängt, sondern durch „Mehr Markt“ selbst erzeugt, gestützt und gesichert wird.

Wir fordern eine gesetzliche **Frauen-Quote** in der bisher von Männern dominierten Finanz- und Finanzaufsichtswelt. Das ist eine Frage von Gerechtigkeit, aber auch im Interesse der Finanzmarktstabilität. Ob Frauen per se besser mit Geld umgehen, ist ungeklärt, aber die Einbeziehung möglichst vielfältiger Erfahrungen und Sichtweisen sind auch für das Finanzwesen richtig und sinnvoll. Und nicht zuletzt muss das old-boys-Network durchbrochen werden, das sich nur aus sich selbst rekrutiert, um eine effizientere Kontrolle herzustellen

Wir Grünen stehen für eine Marktorganisation, die die **Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher** in den Mittelpunkt rückt – dafür sind Märkte da. Dies zwingt zu neuen und anderen Regeln am Finanzmarkt, zu einem Ende der provisionsorientierten Fehlberatung, zum Verbot unverständlicher Produkte im Retailbereich, zu einer Zuständigkeit der Finanzaufsicht auch für Fragen des Verbraucherschutzes. Diese Positionen haben wir an anderer Stelle formuliert³.

Zentrale Projekte Grüner Finanzmarktpolitik

- Mit einer **Größenbremse für Banken** geben wir eine Antwort auf die „too big to fail“-Problematik: Mit steigender Institutsgröße soll mehr Eigenkapital und mehr Liquidität vorgehalten werden.
- Die **Schuldenbremse für Banken** zwingt zu deutlich mehr Eigenkapital und stabilisiert so den Finanzmarkt. Hier muss Deutschland vorangehen.
- Eine **starke Aufsicht** soll zukünftig auf Augenhöhe mit der Branche sein und den politischen Auftrag wie die Ressourcen haben, um präventiv einzugreifen.
- Jede Bank muss schon jetzt so strukturiert sein, dass sie im Ernstfall ohne Steuerzahlergeld gerettet oder abgewickelt werden kann (**Banken-Testament**).

³ vgl. bspw. Reader „Anlegerfreundlich, ökologisch und stabil – Grüne Beiträge zur Finanzmarktpolitik“, April 2010; Antrag „Schutz der Anlegerinnen und Anleger bei Zertifikaten stärken“, BT-Drs. 16/5290; Antrag „Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten stärken“, BT-Drs. 16/11205 ; Antrag „Grauen Kapitalmarkt durch einheitliches Anlegerschutzniveau überwinden“, BT-Drs 16/13402

- Wir wollen durch eine **konsequente parlamentarische und juristische Aufarbeitung der Finanzkrise** sicherstellen, dass die Verursacher zur Verantwortung gezogen werden und wir aus den vergangenen Fehlern lernen.
- Wir wollen den **Finanz-Lobbyismus eindämmen**.

Mehr Markt ...

Der Finanzmarkt ist an vielen Stellen kein Markt mit funktionierenden Wettbewerbsprozessen. Wo bspw. fünf Großbanken Billiardensummen an Derivaten miteinander handeln, fehlt Wettbewerb und Stabilität, weil sich die Risiken konzentrieren. Auch der Markt für Börsengänge, Kapitalerhöhungen oder Übernahmen wird von einer Handvoll Investmentbanken, dominiert. Selbst Josef Ackermann spricht von „oligopolistischen Strukturen“ im „Global Banking“. Den weltweiten Marktanteil seiner eigenen Bank im Devisenhandel beziffert Ackermann auf 22%⁴. In der EU erreichen die fünf größten Banken in 19 der 27 Mitgliedstaaten einen Marktanteil von über 50%, in den USA von über 40%⁵.

Viel zu stark gelingt es so den Finanzinstituten, große Teile der gesellschaftlichen Wertschöpfung zu vereinnahmen. So fallen die Erträge großer Entwicklungen nicht mehr bei den Entwicklern und Produzenten an, sondern bei Fondsmanagern in wenigen Finanzplätzen. Wir Grünen fordern daher eine **Renaissance der Wettbewerbspolitik** am Finanzplatz, die den Wettbewerb sichert und Marktmacht verhindert. Nicht erst bei konkretem Missbrauch, sondern schon bei der Entstehung von Marktmacht muss wettbewerbspolitisch eingegriffen werden. Auch wegen der „too big to fail“-Problematik.

Alle Marktkonzentrationen, die Auswirkungen auf den europäischen Binnenmarkt haben, müssen von europäischen Wettbewerbshütern bekämpft werden, unabhängig davon, wo der Stammsitz der Unternehmen ist.

Wir fordern daher für Deutschland ein spezielles **Entflechtungsgesetz für die Finanzbranche**, das in letzter Konsequenz die Option einer **Zerschlagung von Instituten** beinhalten sollte. Diese Option ist nur dann nötig, wenn die anderen Maßnahmen nicht sicherstellen können, dass eine Bank insolvent gehen kann. Die betriebswirtschaftlich optimale Größe einer Bank dürfte deutlich unter der Größe heutiger Großbanken liegen. Politisch lässt sich eine solche Größe nicht festlegen. Offensichtlich ist aber: wenn beispielsweise Bayern für mindestens die Hälfte der 200 Milliarden Euro einstehen muss, die die BayernLB im Rahmen der Gewährträgerhaftung aufgehäuft hat, ist ein 40-Mrd.-Landeshaushalt damit völlig überfordert.

Für Bankkunden ist wichtig, ob die **Einlagensicherung** groß genug ist, um ihr Geld bei einer Bank zu sichern. Ist das nicht der Fall, muss die Bank kleiner werden oder die Einlagensicherung – finanziert durch diese Bank – größer. Auch dadurch verteuert sich die Größe einer Bank.

Die Gewinne im Finanzsektor sind wegen der oligopolistischen Strukturen und auf Grund der steigenden Skalenerträge hoch. Daher ist eine **Sondersteuer auf Gewinne** im Finanzsektor gerechtfertigt.

Wenn große Finanzinstitute eine staatliche Rettungsgarantie haben, funktioniert die Marktwirtschaft nicht. Bürgerinnen und Bürger werden so zwangsweise zu Bürgen und Versicherern ohne Prämienzahlung (so genannte „too big to fail“-Problematik).

Deswegen muss jedes Finanzinstitut insolvent gehen können, ohne dass Ansteckungseffekte und Panikreaktionen zu befürchten wären. Es darf keine systemrelevanten Banken mehr geben. Wir brauchen dafür ein **Insolvenzrecht für Finanzinstitute**.

Zudem fordern wir mit der **Größe einer Bank deutlich steigende Liquiditäts- und Eigenkapitalvorschriften**. Größe soll teurer werden als heute. So wollen wir bei den systemrelevanten Banken einen starken Anreiz setzen, nicht weiter zu wachsen bzw. zu schrumpfen und sich in kleinere, weniger gefährliche Einheiten zu zerlegen⁶. Gleichzeitig ist mit kleineren und weniger globalisierten Banken ein Dilemma lösbar: Demokratisch legitimierte Politik kann nicht so globalisiert sein wie die Finanzmärkte. So lange

⁴ vgl. Handelsblatt, 22. Februar 2010 „Ackermann fordert mehr Wettbewerb unter Banken“

⁵ vgl. Deutsche Bank Research (12/2009): Globale Bankentrends nach der Krise

⁶ vgl. hierzu Nouriel Roubini im Handelsblatt vom 10. Mai 2010 „Die Banken müssen sich selbst zerschlagen“

Global Governance vielfach kaum praktikabel ist, ist die indirekte Größenbeschränkung der Banken auch durch ihre dadurch abnehmende globale Ausrichtung gerechtfertigt. Kleinere Banken sind leichter zu regulieren als Global Player.

Die **Passivseite** der Banken (also ihre eigene Finanzierung) wollen wir mittels geeigneter Volumengrenzen **kleinteilig strukturieren**, so dass der Zusammenbruch einer einzelnen Bank andere Banken nur marginal betrifft.

Wir wollen das **Haftungsprinzip im Finanzmarkt** wieder in Kraft setzen. Nur dann wird die erforderliche Disziplinierung von Risikoexzessen durch den Markt, die wirksamer als jede Finanzaufsicht ist, gelingen. Nur wenn Eigen- und Fremdkapitalgeber den Verlust ihres Einsatzes fürchten müssen, werden zu riskante aber renditeträchtige Geschäftsmodelle nicht mehr finanzierbar sein. Bisher hatten Gläubiger von Banken nichts zu fürchten, wenn das Finanzinstitut nur groß genug und damit systemrelevant war. Nur im Fall Lehman mussten Gläubiger einer insolventen Großbank zahlen.

Wir fordern daher im Rahmen eines EU-Insolvenzrechts für Banken die Schaffung der Möglichkeit für Aufsichtsbehörden, Fremdkapital in Eigenkapital zu wandeln (**debt-for-equity-swaps**) – auch gegen den Willen der Gläubiger. So wollen wir sicherstellen, dass auch die Gläubiger von Banken ihren Beitrag leisten müssen, wenn die von ihnen finanzierten Banken in Schieflagen geraten.

Mehr Haftung fordern wir auch bei den **Kapitalmarktinformationen** ein: In der Finanzmarktkrise spielten Falschinformationen von Kriseninstituten immer wieder eine wichtige Rolle. Wir fordern daher: Sind Informationen falsch, muss dies harte Konsequenzen für die Verantwortlichen haben – auch wenn der Manager nur von der Fehlerhaftigkeit der Informationen hätte wissen müssen. Der Geltungsbereich soll sich grundsätzlich auf alle öffentlichen Kapitalmarktinformationen erstrecken – neben den Pflichtpublikationen etwa freiwillige Presseerklärungen, Fernsehinterviews oder Aktionärsbriefe. Außerdem müssen **Haftpflichtversicherungen** für Manager mit einer **Selbstbeteiligung des Managers** ausgestattet sein, die sich an den laufenden Bezügen des jeweiligen Managers orientiert. Andernfalls verliert die Haftung der Vorstände ihre Steuerungsfunktion.

Zentraler Unterschied zu heute muss sein, dass die **Eigentümer – Kleinanleger wie Großinvestoren – Verantwortung** übernehmen. Das heißt umgekehrt aber auch, dass die Voraussetzungen für die Übernahme von Verantwortung in vielen Bereichen verbessert und teils auch erst geschaffen werden müssen. Wir fordern daher die **Stärkung der Aktionärsrechte**⁷, insbesondere bei der Bestimmung der Vergütung von Vorständen.

Ratingagenturen tragen eine erhebliche Verantwortung für die Krise. Systemische Risiken der Finanzwirtschaft und ihrer Verbriefungen wurden falsch ermittelt und die Ausfallrisiken strukturierter Finanztitel zu optimistisch bewertet. Fehlender Wettbewerb im Markt der Ratingagenturen trugen zu diesem Kollektivversagen bei. Auch, dass die Gerateten die Ratingagenturen bezahlen, beeinflusst die Neutralität der Agenturen. Falsche Aufsichtsregeln haben den Ratingagenturen jedoch viel Marktmacht gegeben und eine gefährliche Oligopolstruktur gestützt.

Um den elementaren Interessenkonflikt zwischen Auftraggeber eines Rating und der Ratingagentur zu beheben, fordern wir eine **neue Finanzierung des Rating-Prozesses**, der sicherstellt, dass die direkte Kunde-Auftragnehmer-Beziehung hinsichtlich der Honorarvergütung durchbrochen wird. Vorstellbar ist eine Umlagefinanzierung durch die Auftraggeber oder eine Fondslösung unter Einbezug der Investoren.

Wir wollen die **Bedeutung externer Ratingurteile** zur Berechnung von Kapitalunterlegungen der Aktiva deutlich **zu mindern**, indem die Institute **eigene Bonitätsurteile treffen** müssen; ob diese soliden Kriterien unterliegen, sollen die Aufsichtsbehörden überprüfen.

Durch die **Offenlegung zusätzlicher Informationen** über Wertpapiere wollen wir die Voraussetzung dafür schaffen, dass Analysten und Investoren sich künftig verstärkt eine eigene Meinung zur Güte der Urteile und den zugrundeliegenden Aktiva, Instituten und Ländern machen können. Das reduziert die Bedeutung der Ratingagenturen.

⁷ vgl. Kerstin Andreae MdB und Dr. Gerhard Schick MdB: Aktionärsdemokratie – Aktive Kapitaleigner und effektive Unternehmenskontrolle, 2008

... und mehr Staat

Wir wollen das **Kräfteverhältnis** zwischen Regulierern und Regulierten **zugunsten der Finanzaufsicht** deutlich **verbessern: materiell, rechtlich, personell, organisatorisch und informationell**. Die Aufsicht braucht den politischen Auftrag und die Instrumente, um Fehlentwicklungen nicht nur zuzuschauen, sondern auch eingreifen zu können. Die Gehälter in den Regulierungsbehörden müssen wettbewerbsfähig werden, damit gute Leute in die Aufsicht kommen und dort auch bleiben.

Europa braucht eine neue Finanzaufsicht, die dem Binnenmarkt entspricht. Wir wollen daher eine europäische Aufsichtsbehörde. Hierzu muss die EU-Aufsicht **Weisungs- und Durchgriffsrechte** gegenüber den nationalen Behörden erhalten – ansonsten entstehen nur neue Doppelstrukturen, Kompetenzwirrwarr und Ineffizienzen. Rein national oder regional tätige Banken sollen weiterhin nur einer nationalen Aufsicht unterliegen. Die gemeinsame Beaufsichtigung des Banken-, Versicherungs- und Wertpapierbereichs (Allfinanz-Aufsicht) hat sich bewährt.

Wir fordern: Künftig muss die Finanzaufsicht das **Geschäftsmodell der Institute in ihre Prüfungen einbeziehen**. Die Aufsicht ist zwar nicht berufen, sich als besserer Banker zu gerieren. Aber die mit einem Geschäftsmodell einhergehenden Risiken spielen eine große Rolle für die Stabilität der Finanzmärkte. Statt sich nur auf die Prüfung der Normen des Kreditwesengesetzes zu beschränken, müssen die Behörden viel ökonomischer an **Aufsichtsfragen** herangehen.

Auch muss die **Erfüllung des in den Satzungen festgeschriebenen Geschäftszwecks** geprüft werden: Bei der Sachsen LB wäre dem Landeshaushalt viel Geld erspart geblieben, wenn die Aufsicht die milliardenschweren Abenteuer ins Geschäft mit Kreditverbriefungen als unvereinbar mit dem Geschäftszweck versagt hätten. Erst eine GRÜNE Verfassungsklage konnte einen solchen klaren Rechtsbruch nachweisen.

Die **Gehaltsexzesse** am Finanzmarkt destabilisieren nicht nur den Finanzmarkt, sondern schlagen auch auf die Allgemeinheit durch. Deshalb wollen wir den Betriebsausgabenabzug von Abfindungen auf 1 Mio. EUR pro Kopf, den von Gehältern auf 500.000 EUR jährlich begrenzen⁸.

Wir fordern, den milliardenschweren Handel mit Derivaten, der bisher direkt zwischen Finanzinstituten stattfindet (**Over-The-Counter**), soweit wie möglich **auf regulierte Börsen- und Handelsplätze zu überführen**. Wer abseits dieser Handelsplätze handelt, muss mehr Eigenkapital unterlegen. Künftig muss es eine **lücken- und ausnahmslose Berichtspflicht** für solche Produkte geben – wer schuldet eigentlich wem wie viel?

Wir wollen **ungedeckte Kreditausfallversicherungen (CDS)** verbieten, bei denen die Käufer kein Basisrisiko haben, das sie absichern wollen.

Europäische Spielregeln

Wir setzen auf einen starken **europäischen Rechtsrahmen**, um die europäischen Finanzmärkte zu stabilisieren. Nur in wenigen Fällen, etwa **bei der Überführung der OTC-Geschäfte** auf regulierte Märkte, ist wirklich eine **internationale Harmonisierung** nötig.

Bei den Eigenkapitalanforderungen hingegen ist eine internationale Harmonisierung, wie sie im Baseler Bankenausschuss angestrebt wird, nicht zwingend. Europa kann und sollte hier vorangehen. Notwendig ist eine **Verbesserung bei Qualität und Quantität des Eigenkapitals**. Die Regeln dürfen nicht mehr zyklisch wirken, denn sonst wird in Boom-Zeiten zu riskant gewirtschaftet, während im Abschwung die staatliche Bankenregulierung die Schwierigkeiten der Institute und der Kreditnehmer noch verschärft.

Nötig ist darüber hinaus eine **Schuldenbremse für Banken** (leverage ratio). Sie soll die Banken stabiler machen. Länder wie Kanada haben mit einer Begrenzung der Schulden gute Erfahrungen gemacht. Denn ein hoher Schuldenstand (also geringes Eigenkapital) erhöht zwar die Rendite, macht Banken aber instabil, schon kleine Verluste können das Eigenkapital aufzehren und die Bank in eine Schieflage führen. Gerade die deutschen Banken sind mit durchschnittlich unter 3% Eigenkapital extrem schwach kapitalisiert. Deshalb sollte Deutschland hier vorangehen. Ein Kippen etwa der Deutschen Bank, die mit nur 2%

⁸ vgl. GRÜNEN Antrag „Gehaltsexzesse nicht länger auf Kosten der Allgemeinheit“, Drs. 17/794

Eigenkapital viel zu riskant wirtschaftet, wäre für die gesamte deutsche Volkswirtschaft gefährlich. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium schlägt für Deutschland eine Schuldenbremse für Banken vor, die die Schuldenaufnahme auf das 10-fache des Eigenkapitals begrenzt.

Die Basler Vorschläge greifen bei den **Liquiditätsanforderungen** zu kurz. Künftig soll gelten, dass ein Institut in einer Liquiditätskrise mindestens 30 Tage überlebensfähig ist. Das ist nicht ausreichend. Ob Sachsen LB, HRE, West LB oder IKB – auch in Deutschland wurde die „just in time“-Finanzierung langfristiger Aktiva den Banken zum Verhängnis.

Wir fordern daher, auf europäischer Ebene die **Liquiditätsanforderungen vom Grad der fristeninkongruenten Refinanzierung** – also des Grades, zu dem langfristig investierte Aktiva kurzfristig refinanziert werden – **abhängig zu machen**. So hätten die Banken einen starken Anreiz, sich längerfristiger zu refinanzieren.

Internes Trennsystem

Nach der Finanzkrise 1929 wurden in den USA ein Trennbankensystem eingeführt. Mit der Volcker-Regel plant Präsident Obama, an dieses System anzuknüpfen. Wir wollen eine europäische Antwort auf Volcker-Regel. In den Konzernaufbau europäischer Universalbanken sollen „Firewalls“ zwischen Investment-Banking einerseits und dem Einlagen- und Kreditgeschäft andererseits eingezogen werden. Das riskante Investmentbanking hat dabei härtere Anforderungen zu tragen als das klassische Bankgeschäft. Der Staat könnte dann etwaige Hilfen bei Schieflagen auf das klassische Bankgeschäft konzentrieren – verspekuliert sich die Investmentsparte, kann man sie getrost in die Insolvenz schicken. Eine solche glaubhafte Ausgrenzung des Investmentbankings von der impliziten Staatsgarantie würde stark disziplinierend auf das Risikoverhalten der Banken wirken. Banken würden ihr Eigenkapital wieder verstärkt für die Vergabe von Krediten statt zur Spekulation einsetzen, weil sich die Finanzierung der Realwirtschaft wieder mehr lohnte.

Neben der Größe sind im Fall einer Schieflage auch die komplexe Struktur der großen Finanzinstitute und ihre vielfältige Verflechtung mit anderen Finanzmarktakteuren problematisch. In **Banken-Testamenten** sollen die großen Institut daher künftig selbst darlegen, wie die einzelnen Bestandteile abgewickelt werden können. Ist eine Rettung aufgrund zu hoher Komplexität nicht möglich, muss die Bank ihre Struktur vereinfachen oder notfalls zerschlagen werden.

Schieflagen von Instituten in laxer regulierten Jurisdiktionen dürfen nicht auf Europa übergreifen: Wenn ein Mutterhaus außerhalb der EU in Schwierigkeiten gerät, dürfen nicht die Töchter und Niederlassungen hier in Mitleidenschaft gezogen werden – bspw. über den Abzug von Liquidität und/oder Aktiva. Die Aufsicht muss sicherstellen, dass ehrgeizige EU-Stabilitätsregeln nicht durch Regulierungsarbitrage und Abwanderung unterwandert werden können. Denkbar wäre hierbei, Patronatserklärungen und Einstandspflichten zugunsten außereuropäischer Mütter, Töchter und Niederlassungen generell zu untersagen.

Wir fordern ein **europäisches Krisenmanagement** bei künftigen Schieflagen von grenzüberschreitend tätigen Finanzinstituten. Denn nationale Egoisten können in dieser Situation krisenverstärkend wirken: Mutterunternehmen entziehen ihren ausländischen Töchtern Kapital; im Ergebnis brechen letztere zusammen und deren Rettung ist teurer als bei einem gemeinsamen Vorgehen.

Für die politische Durchsetzbarkeit eines solchen harten und scharfen EU-Abwicklungsrahmens mit Kompetenzen auf EU-Ebene ist ein Mechanismus zur Lastenaufteilungen notwendig. Dafür soll der EU-Rettungsfonds über eine EU-weite **Abgabe oder Umlage der Banken** finanziert werden.

Eine EU-weite Einlagensicherung muss garantieren, dass AnlegerInnen auch bei einer Pleite einer ausländischen Bank nicht mit leeren Händen dastehen. Der Bankrott der isländischen Banken und die drohende Überforderung der deutschen Einlagensicherung durch den beinahe-Crash der HRE haben gezeigt, dass wir ohne eine europäische Lösung nicht weiter kommen.

Auch im Bereich der **Finanztransaktionssteuer** muss Europa einen eigenen Weg gehen. Wer eine internationale Einigung zur Voraussetzung für die Einführung einer solchen Steuer macht, will sie letztlich

nicht. Wir fordern die Bundesregierung deshalb auf, sich auf europäischer Ebene für eine EU-Finanzumsatzsteuer einzusetzen⁹.

Wir brauchen eine **europäische Ratingagentur**, um mehr Wettbewerb in den oligopolistischen Markt und mehr Vielfalt hinsichtlich der angewandten Methoden und Ratingurteile zu tragen.

Weitere Politikfelder, in denen Europa regulativ mutig voran schreiten muss, sind die lückenlose und strenge Regulierungen von **Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften**. Wir dürfen nicht zulassen, dass diese Gesellschaften zu einem Schattenbankensystem systemischen Risikos heranwachsen. Vollkommene Transparenz, der Einbezug in einen effektiven Aufsichtsrahmen, wirksame Verschuldungsgrenzen und langjährige Mindesthaltefristen von Unternehmensbeteiligungen der Beteiligungsgesellschaften sind die regulatorischen Minima.

Mehr als Rendite

Die Krise der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass eine ökologische, ethische und soziale **Neuausrichtung der Finanzmärkte** dringend notwendig ist. Unser Ziel: Der Finanzmarkt soll dazu beitragen, dass Investitionskapital dorthin gelangt, wo es hilft, gesellschaftliche Probleme wie Klima- und Hungerkrisen zu überwinden. Wenn Investoren die nötigen Informationen haben, kann verhindert werden, dass Geld in ökologisch, ökonomisch und sozial kontraproduktive Projekte gelangt. Stattdessen werden die erforderlichen Milliardeninvestitionen in Klimaschutz, Nachhaltigkeit und Armutsbekämpfung ermöglicht, die die öffentlichen Haushalte angesichts leerer Kassen allein nicht stemmen können. Für den Sektor selbst ergäben sich attraktive, nachhaltige und stabile Entwicklungs- und Standortperspektiven.

Die private Nachfrage nach Geldanlagen, die die ökologische, soziale und ethische Dimension einer Investition berücksichtigen, ist vorhanden: Alternative Bankinstitute sind in der Krise zweistellig gewachsen, und Umfragen belegen, dass die Bürgerinnen und Bürger sehr viel stärker als heute möglich die ethische Dimension einer Geldanlage berücksichtigen möchten.

Nun muss es darum gehen, endlich die erforderlichen Rahmenbedingungen zu setzen. Unser Antrag „Finanzmärkte ökologisch, ethisch und sozial neu ausrichten“ (vgl. Drs. 17/795) zeigt, wie es gehen kann.

Lobbyismus zurückdrängen

Warum hat sich bisher so wenig geändert an den Finanzmärkten? Warum wurde aus früheren Finanzkrisen nichts gelernt? Ein wichtiger Grund ist die politische Macht der Finanzinstitute und ihrer Lobbyisten, die ein Milliarden Euro schweres Interesse am Status quo haben. Gerade Unternehmen aus stark regulierten Branchen und ihre Verbände haben ein Interesse, staatliche Entscheidungsträger zu beeinflussen. Dies führt dazu, dass Regulierer oft nicht mehr den Interessen der Bürgerinnen und Bürger dienen, sondern denen der zu regulierenden Branche. Gerade am Finanzmarkt ist dies eklatant. Obwohl die Finanzbranche unter 5% zur deutschen Wirtschaftsleistung beiträgt, leistet sie 20% der Parteispenden. Sogar der IWF hat in einer Studie darauf hingewiesen, dass der Lobbyismus als Teil des systemischen Risikos verstanden werden muss¹⁰. Wir wollen den Finanz-Lobbyismus zurückdrängen:

Wir Grünen setzen uns deshalb in den Gesprächen mit anderen Parteien für schärfere Regeln bei Parteispenden und Sponsoringleistungen an politische Parteien ein. Das gilt insbesondere für Unternehmen der Finanzbranche, die staatliche Hilfen in Anspruch genommen haben. Allgemein wollen wir Parteispenden auf jährlich 100.000 Euro pro Spender begrenzen. Zudem müssten Spenden und Sponsoringleistungen an Parteien in den Geschäftsberichten von Kapitalgesellschaften veröffentlicht werden. Speziell die Sponsoringausgaben müssen auf der Geberseite in der Abzugsfähigkeit als Betriebsausgabe begrenzt werden.

Um mehr Transparenz herzustellen und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden zu folgen, dürfen Vertreter

⁹ Siehe dazu auch Antrag Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene einführen“, Drucksachen-Nummer 17/1422

¹⁰ IWF (2009): A Fistful of Dollars: Lobbying on the Financial Crisis

der Finanzbranche nur in einem sehr eng gesteckten Rahmen in Ministerien tätig werden. Externe Beschäftigte dürfen grundsätzlich keine Funktionen ausüben, die konkrete Geschäftsinteressen der entscheidenden Stelle berühren oder beispielsweise federführend an der Formulierung von Gesetzentwürfen beteiligt ist (vgl. Drs. 16/8762).

Regulierungsbehörden müssen sich fernhalten von Brancheninitiativen und stets ihre Aufgabe als Sachwalter der Bürgerinnen und Bürger im Blick behalten. Die politische Kontrolle muss verstärkt werden. Wir wollen – wie in den USA – **halbjährliche öffentliche Anhörungen der Spitzen der Regulierungsbehörden** im Finanzausschuss des Bundestages. Personen, die im Auftrag des Bundes in Aufsichts- oder Verwaltungsräten tätig werden, müssen vorab vom Bundestag bestätigt werden und jährlich berichten.

Auch die Komplexität der Finanzmärkte mit ihren zahllosen Verästelungen erschwert schnelle Lösungen. Regierungen sind häufig überfordert, wie in Deutschland bei der Rettung der Hypo Real Estate zu sehen war. Weil die Regierung trotz europäischer Vorgaben zum Krisenmanagement nicht vorbereitet war, keine verlässlichen Zahlen hatte und juristisches wie wirtschaftliches Know how fehlte, musste sie sich fast blind auf den Rat der privaten Banken und von Anwaltskanzleien verlassen. In eine solche Abhängigkeit darf sich der Staat nie wieder bringen, sondern muss durch eigene Experten und gute Vorbereitung auf Notfälle in der Lage sein, selbst Lösungen anzubieten. Dass das geht, zeigt das Beispiel der Schweizer Nationalbank, die der UBS den Rettungsplan diktierte.

Wir brauchen die nötige Expertise in den Ministerien und in der Aufsicht. Finanzmarktrelevante Gesetze dürfen nicht mehr von Anwaltskanzleien geschrieben werden. Externen Sachverstand einzuholen ist sinnvoll; die vollständige Übernahme von Gesetzgebungsvorschlägen privater Ratgeber birgt aber die Gefahr von Einflussnahme.

Zudem spielen nationale Egoismen eine Rolle: Die meisten Länder sehen sich gemeinsam mit ihrer Branche in einem globalen Wettbewerb der Finanzplätze um das Geld der Investoren. Auch in Deutschland wurde viel zu häufig mit Blick auf die noch schlechteren Regeln in Großbritannien oder Irland auf gute Regeln verzichtet. Die Finanzmarkt-Industriepolitik hat nicht nur zu einem „race to the bottom“ bei den Finanzmarktregeln geführt, sie hat auch zur „too-big-to-fail“-Problematik beigetragen, weil nationale Champions gebildet wurden. Wir lehnen diese Finanzmarkt-Industriepolitik ab und wollen sie durch eine Ordnungspolitik für den Finanzmarkt ersetzen. Dafür ist in Deutschland ein völliges Umdenken nötig. Bislang verstehen sich Bundesbank und Finanzministerium häufig als Interessenvertreter der deutschen Banken, nicht als Kontrolleur und Regulierer im Auftrag der Bürgerinnen und Bürger. In trauriger Harmonie sitzen Finanzbranche, Bundesbank und Finanzministerium in der „Initiative Finanzplatz Deutschland“ zusammen, um den Finanzplatz zu fördern.

Wir wollen stabile Regeln für den Finanzplatz setzen, nicht wenige nationale Institute fördern. Wir fordern als Beleg eines glaubwürdigen und interessenkonfliktfreien Neuanfangs zwischen den Regulierten und den Regulierern: Bundesfinanzministerium und Bundesbank müssen ihre **Mitgliedschaft in der Initiative Finanzplatz Deutschland beenden**. Regulierer und Regulierte dürfen nicht gemeinsam die deutsche Position erarbeiten.

Krise vorbehaltlos aufklären

In Deutschland steht die politische und juristische Aufarbeitung der Finanzmarktkrise noch ganz am Anfang – im krassen Gegensatz zu anderen Ländern wie den USA, Island oder auch der Schweiz.

Wir Grünen sind überzeugt: Eine umfassende und vollständige Aufarbeitung ist die Grundvoraussetzung für bessere Finanzmärkte. Nur dann kann die Politik aus Fehlern lernen, kann die Aufsicht besser werden, kann sich die Geschichte der Finanzmarktkrise nicht wiederholen. Die Bürgerinnen und Bürger wollen wissen, an welcher Stelle Aufsichtsbehörden und Minister versagt haben und wissen, wer verantwortlich war. Denn auch wenn Banker und Regierung das oft suggerieren: Es war nicht ein anonymes „System“, das für das Desaster verantwortlich ist, sondern Menschen.

Wir Grünen wollen umfassende Transparenz, wie es zu den katastrophalen Zuständen bei den Banken kommen konnte, und umfassende Transparenz bei den Rettungsaktionen. Die Aufarbeitung dieser Krise muss auch ausführlich im parlamentarischen Raum stattfinden.

Auch der Beitrag von **Ratingagenturen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften** bedarf dringend der Aufklärung: Wie kann es sein, dass der deutschen Aufsicht die Einstandspflicht der Mutterhäuser für die außerbilanziellen Vehikel unbekannt war, obwohl deutsche Banken zu den weltweit größten Abnehmern von US-Verbriefungsprodukten gehörte?

Zu einer umfassenden Aufarbeitung gehört auch, für **Transparenz bei den Profiteuren** der milliarden-schweren Rettungsaktionen zu sorgen. Damit sind auch die indirekten Profiteure der Rettungen gemeint – die Gläubiger der geretteten Institute müssen endlich offen gelegt werden. Erst dann wird „Systemrelevanz“ plastisch, erst dann wird deutlich, welche Interessen sich wirklich hinter den Milliardenrettungen verbergen.

Die juristische Aufarbeitung der Krise steht immer noch am Anfang

Die Finanzkrise kam nicht als Unglück über die Finanzwelt. Soweit die verantwortlichen Vorstände, die Aufsichtsräte und die handelnden Manager neben internen und gesetzlichen Auflagen auch gegen Strafnormen verstoßen haben, ist ein sofortiges und konsequentes Eingreifen der Staatsanwaltschaften notwendig. Bisher ermitteln die Staatsanwaltschaften oft nur zögerlich und meist nur auf Anzeige von Betroffenen. Zwar wurden zur Aufklärung der Sachverhalte bei den Landesbanken inzwischen mehrere Untersuchungsausschüsse eingesetzt, vielfach auf Grüne Initiative. Bei der Bewältigung der Krise spielten aber Haftungsfragen und strafrechtliche Aspekte für die Bundesregierung anfangs gar keine Rolle - und besonders die FDP hat sich gegen die Einsetzung des HRE-Untersuchungsausschusses lange gesträubt. Mittlerweile hat die Bundesregierung zumindest verbal die Notwendigkeit zu intensiven Ermittlungen erkannt. Im Falle eines Ex-Vorstands der IKB ist bereits eine erste Anklageerhebung wegen Kursmanipulation erfolgt. Wir erwarten, dass in allen Verdachtsfällen rasch und ohne Ansehen der Person – gerade bei den Landesbanken – vorgegangen wird.

Der politische Wille, eine effektive Strafverfolgung auch in komplexen Wirtschaftsstrafverfahren zu organisieren, ist bisher nicht ausreichend gegeben. In Sachsen hat die Justizverwaltung die Bitte der Staatsanwaltschaft Leipzig zur Verstärkung sogar ausdrücklich abgelehnt und es damit bewusst in Kauf genommen, dass Anklagen damit auf Jahre verzögert werden. Durch solche fahrlässige Untätigkeit werden Chancen vergeben, durch Schadenersatzansprüche die Ausfälle der öffentlichen Hand zu begrenzen, die Schuldigen zu benennen und zu bestrafen und für die nächsten Krisen vorzubeugen. Die juristische Aufarbeitung der Krise krankt dabei weniger an fehlenden oder schwammigen Vorschriften, als an dem Willen, das geltende Recht überhaupt anzuwenden.

Für die Aufarbeitung der komplexen finanzwirtschaftlichen Materien sind die Staatsanwaltschaften in den Ländern auch weder von der Zahl noch von der Qualifikation der Mitarbeiter her bisher ausreichend ausgestattet. Wer komplexe Finanzdelikte aufklären soll, braucht Fachkräfte mit bestmöglichen Kenntnissen der internationalen Finanzwelt. Dazu sollten Bund und Länder eine "Task-Force" einrichten, bei der Informationsaustausch und Bündelung von Kompetenz für das international agierende Finanzkapital stattfindet. In Fällen von Schädigungen, die ganze Wirtschaftszweige oder die Handlungsfähigkeit des Staates betreffen oder den Charakter organisierter internationaler Kriminalität tragen, befürworten wir eine Eingriffsmöglichkeit für die Generalbundesanwaltschaft.

Provisionsgesteuerte Fehlberatung bei privaten Finanzgeschäften beenden

Fraktionsbeschluss 15. Juni 2010

Einer Studie des Verbraucherschutzministeriums zufolge verlieren Anlegerinnen und Anleger durch Falschberatung jährlich mindestens 20-30 Milliarden Euro. In Großbritannien haben Verbraucher laut britischer Finanzaufsicht FSA in den letzten 20 Jahren insgesamt 14,5 Milliarden brit. Pfund mit Finanzprodukten verloren. Geld, das z.B. für die private Altersvorsorge verloren ist. So schwierig das im einzelnen zu messen sein dürfte – klar ist, dass es sich um eine erschreckend hohe Summe handelt, die für die Anliegen der Verbraucherinnen und Verbraucher wie Altersvorsorge oder die Absicherung von Lebensrisiken nicht zur Verfügung steht. Wir wollen den Markt konsequent an den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher ausrichten.

Eine Ursache dafür sind Fehlanreize, die durch das Provisionssystem gesetzt werden. Verbraucherverbände und einzelne Banken bemängeln die bei Provisionen auftretenden Interessenkonflikte, wenn provisionsgetriebene Verkaufs- und anlegerorientierte Beratungsgespräche vermengt werden. Gewerkschaften kritisieren überhöhte Provisionen und krankmachende Zielvorgaben für den Verkauf, weil sie Tarifverträge unterhöheln, in erfolgsabhängige Monatsvergütungen drängen und den Verkaufsdruck erhöhen. Die Honorarberatung soll die Regel sein, nicht die Ausnahme.

Zur Überwindung der provisionsorientierten Beratung bedarf es klarer gesetzlicher Regeln zur Förderung der Honorarberatung und neuer, fairer Rahmenregeln für Provisionen. Die CDU/CSU/FDP-Koalition plant bisher nur eine Regulierung des Vermittlerberufs mit Register, Haftpflicht und Mindestqualifikation, nicht jedoch die Neuausrichtung der Provisionspraktiken oder eine Intensivierung bzw. Förderung der Honorarberatung.

Der Gesetzgeber ist herausgefordert, das Beratungssystem verbraucherfreundlich neu zu regeln. Der Bundesrat hat bereits die Initiative ergriffen und fordert eine Offenlegungspflicht für Provisionen und Gebühren (BT-Drs 17/984), in transparenter Form. Die Kosten sollen vor Vertragsabschluss, sowohl prozentual als auch im Gesamtbetrag ausgewiesen werden. Neben der Kostentransparenz sind Klarheit über das Berufsbild des Honorarberaters und die gezielte Förderung dieses Beratungsansatzes erforderlich.

Provisionen schaffen Konflikte

Provisionen setzen falsche Anreize und erhöhen den Verkaufsdruck am Bankschalter. Kunden werden über Abhängigkeiten getäuscht und über die tatsächlichen Kosten eines Finanzproduktes im Unklaren gelassen. Provisionen stehen mittlerweile für eine Politik der kurzfristigen Gewinninteressen. Dass die Deutsche Bank für das Geschäftsjahr 2009 einen Provisionsüberschuss von 8,9 Milliarden Euro ausweist, zeigt dass diese Einnahmenquelle einen wesentlichen Anteil am Geschäftsvolumen hat.

Weil Provisionen ein einträgliches Geschäft sind, verkaufen Banken und Finanzdienstleistungsinstitutionen ihren Kundinnen und Kunden oft unpassende Anlagen oder solche, die riskanter sind als gewünscht. Mit verheerenden volkswirtschaftlichen Folgen. Provisionen für den Vertrieb von Wertpapieren fallen an diversen Stellen an: Kaufgebühr, Ausgabenaufschlag bis zu 5 Prozent der Kaufsumme und Bestandsprovisionen bzw. Verwaltungsgebühren.

Anlagewillige erhalten die Informationen zwar auf Anfrage, ohne Zutun aber so gut wie nie. Oder sie müssen das Kleingedruckte durchforsten und die ungenauen Formulierungen interpretieren. Es fehlen auch vergleichbare Maßstäbe, um die Angemessenheit der Vergütungsbestandteile zu bewerten. Auch wenn Honorarberater und alternativ arbeitende Bankinstitute in den letzten Monaten Zulauf enttäuschter Anlegerinnen und Anleger erhalten, gibt es keine Anzeichen der Finanzbranche, dass hier einheitliche, verbindliche Regeln und Kontrollsysteme geschaffen werden.

Bei Versicherungen regelt der § 7 VVG die Offenlegung der Abschluss- und Vertriebskosten durch den Versicherer. Der Versicherungsvermittler muss die Provisionen und Zuwendungen die er erhält nicht

offenlegen. Für Wertpapiere legt der § 31 d WpHG fest, dass der konkrete Dienstleister (Vermittler oder Berater) Zuwendungen dem Kunden vor der Erbringung der Wertpapierdienstleistung oder Wertpapiernebenleistung in umfassender, zutreffender und verständlicher Weise deutlich offen gelegt werden müssen.

Regeln zur Transparenz und zu fairen Geschäftspraktiken fehlen aber an vielen anderen Stellen und werden nur vereinzelt und zu langwierig durch die Rechtsprechung neu ausgerichtet. Zahlreiche Anlageformen wie geschlossene Fonds oder Produkte des Grauen Kapitalmarktes sind immer noch unzureichend unregelt, und das obwohl Anlegerinnen und Anleger aufgrund der persönlichen Haftung einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind. Bei regulierten Anlageformen ist die Haftung i.d.R. auf das eingesetzte Kapital beschränkt. .

Anders als in Großbritannien, wo die britische Finanzaufsicht FSA ein Provisionsverbot für Banken, Bausparkassen, Versicherungen, Vermögensverwalter und Finanzberater bis Ende 2012 einführen will, versäumt die schwarz-gelbe Koalition gesetzliche Regeln. Andere europäische Länder sind schon weiter. In der Schweiz liegt ein Gesetz für ein Vergütungsverbot vor. Seit 2003 bieten norwegische Versicherer nur noch Verträge auf Nettobasis an. In Finnland ist dies seit 1.8.2008 Gesetz, in Dänemark seit 1.7.2007 – jeweils mit Übergangsfristen. Staatliche Initiativen für Nettoprämien auf freiwilliger Basis wurden außerdem in Schweden und Litauen gestartet. In Holland müssen alle Provisionen offen gelegt werden, Abschluss- und Bestandsprovisionen müssen ein Verhältnis von 60:40 einhalten.

Ausbau der Honorarberatung

Mangelnde Kostentransparenz und eingefahrene Kundenbeziehungen haben in der Vergangenheit die Inanspruchnahme von Honorarberatungen unattraktiv erscheinen lassen.

Wenn jedoch, wie aktuell, Vertrauen verloren geht und die eigentlichen Kosten des provisionsorientierten Beratungssystems bekannt werden, dann denken mehr und mehr Kundinnen und Kunden um, darunter auch solche mit kleinen und mittleren Vermögen, und fragen nach unabhängiger Beratung.

Im Verbund deutscher Honorarberater sind derzeit rund 1300 Mitarbeiter angeschlossen, die circa 1 Milliarde Euro Vermögenswerte und circa 800 Millionen Versicherungs-Beitragssummen betreuen. Das reicht noch nicht für ein flächendeckendes Angebot unabhängiger Honorarberatung. Hinzu kommen Unsicherheiten, weil der Beruf des Honorarberaters bislang nicht geregelt ist. So gibt es bislang keine Qualifikationsanforderungen oder Berufsgrundsätze.

Einer repräsentativen Umfrage von TNS Sofres zufolge ist derzeit jeder zweite Befragte bereit, für die Finanzberatung ein Honorar zu bezahlen. Wer Honorar- und provisionsorientierte Beratung gegenüberstellt, erkennt leicht, dass versteckte Provisionen die Kundschaft oft teurer kommt als die direkte Bezahlung der Beratungsleistung (*siehe Beispielrechnung, Anlage 1*).

Regulierungsbedarf in der Finanzberatung

Eine sinnvolle Regulierung im Verbraucherinteresse muss auf zwei Säulen stehen: Ausbau der Honorarberatung und verbraucherfreundliche Regulierung der Provisionspraktiken. Das grüne Konzept für eine verbraucherfreundliche und praktikable Finanzberatung setzt auf ein Maßnahmenbündel, das beiden Aspekten Rechnung trägt.

I. Ausbau der Honorarberatung

1. gesetzliche Definition Finanzberater

Bislang ist der Begriff „Finanzberater“ nicht so definiert und geschützt, dass - wie im Falle von Steuerberatern - eine unabhängige und unbeeinflusste Berater-Kunde-Beziehung vorliegen muss. Um verstärkt Honorarberatung zu ermöglichen, ist aber genau diese klare Unterscheidung zwischen unabhängiger und unbeeinflusster Finanzberatung gegen Honorar einerseits und Finanzvermittlung oder -verkauf auf Provisionsbasis andererseits erforderlich. Gleichzeitig ist durch eine gesetzliche Definition zu verhindern, dass unter der Überschrift Honorarberatung

wiederum Interessenkonflikte kaschiert werden. Beispielsweise muss für Honorarberater ein klares Annahmeverbot von Provisionen gelten.

2. **Kostentransparenz**
Beratungskosten sind heute in der Regel nicht erkennbar und werden oft hinter undurchschaubaren Konstruktionen versteckt. Kaum jemand weiß, dass eine Anlageberatung bei einem Honorarberater 100-300 Euro kostet, bei einer Bank aber ebenfalls 500 Euro anfallen (*siehe Beispielrechnung, Anlage 1*).
3. **Strukturelle Benachteiligung von Honorarberatung gegenüber anderen Formen der Finanzberatung (z.B. im Steuerrecht) wollen wir abbauen.**

II. Regulierung von Provisionen

1. **Gesetzliche Informationspflichten bei Provisionen**
Selbstverpflichtungserklärungen der Finanzinstitute sind in der Vergangenheit gescheitert, so z.B. die Vereinbarung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) über das sogenannte „Girokonto für jedermann“. Die derzeitigen Offenlegungspflichten im Wertpapierhandelsgesetz sowie die angekündigte Ausweitung dieser auf den Vertrieb von Finanzprodukten des Grauen Kapitalmarktes, wie von Minister Schäuble im Referentenentwurf zu Anlegerschutz und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes skizziert, reichen nicht aus. Es ist privaten Anlegerinnen und Anlegern nicht zuzumuten, sich als Holschuld die Konditionen Hunderttausender Finanzprodukte mühsam zu verschaffen, die zum Teil mit Hinweis auf vermeintliche Geschäftsgeheimnisse dann auch noch unter Verschluss gehalten werden. Hier müssen verständliche und standardisierte Informationen zur Verfügung gestellt werden. Ein Verstoß gegen diese neuen Informationspflichten ist mit einem Bußgeld zu belegen.
2. **Provisions- und Kostengrundsätze**
Provisionen und Kosten müssen auf ein vernünftiges Maß zurecht gestutzt werden. Provisionen sollen angemessen, transparent und an einem nachhaltigen Anbieter-Kunden-Verhältnis orientiert sein. Dafür sind verständliche Informationsinstrumente zu entwickeln, die problembezogenes Erfahrungswissen und plausible Vorgehensweisen formalisieren und als Entscheidungshilfe verfügbar machen. Wir lehnen Mischmodelle aus Honorar- und Provisionsberatung, z.B. die Vermittlung auf Honorarbasis oder Factoring ab. Bei sämtlichen Altersvorsorgeprodukten ist die gleichmäßige Verteilung der Kosten über die gesamte Vertragslaufzeit als gesetzliches Leitbild zu definieren.
3. **Transparente Kostenkennzahlen**
Die bestehenden Transparenzvorschriften für Vertragskosten sind daraufhin zu überprüfen, ob der beste Informationsnutzen erreicht ist. Wer z.B. eine kapitalgedeckte Lebensversicherung abschließt erhält heute zwar Informationen über Abschlusskosten und Provisionen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses. Weitere Kosten, die sich z.B. durch die Kapitalanlage ergeben, werden jedoch nicht ausgewiesen. Zur Darstellung sämtlicher Kosten unter Einbeziehung der Abschluss- und Vertriebskosten bieten Kostenmodelle wie RIY („reduction in yield“) für die Einzahlungsphase und RIP („reduction in payment“) für die Auszahlungsphase transparente und vergleichbare Kennzahlen zur Minderung der Rendite und damit mehr Verständlichkeit bei den Kundinnen und Kunden. Deshalb sollen die anfallenden Kosten sowohl als Gesamtbetrag (in tabellarischer Form) als auch prozentual als Renditeminderung angegeben werden. Hierbei ist auf eine produktübergreifende Vergleichbarkeit zu achten.
4. **Obergrenzen**
Der Anteil sämtlicher Zuwendungen an den Verkäufer, inklusive Provisionen, ist nach oben auf 5 Prozent der Anlagesumme zu begrenzen.

Zum Vergleich: die marktüblichen Vermittlungsprovisionen bei Immobilienmaklern liegen bei 5 bis 6 Prozent. Ein Vergütungskorridor setzt klare Anreize, dämpft aber zugleich unangemessene Forderungen. Nur Provisionen, die ein kundenorientiertes Aufwand-Nutzen-Verhältnis berücksichtigen, sind zu akzeptieren.

sichtigen, sind gesellschaftlich akzeptabel. Eine Provision sollte den Vermittlungsaufwand widerspiegeln und keinen Anreiz für überzogene eigennützige Forderungen des Vermittlers entwickeln. Wenn übermäßig teure Gebühren und Provisionen keinen Bezug zu den geleisteten Diensten haben, gehören sie verboten. Eine Obergrenze setzt dem Wettbewerb die erforderlichen ordnungspolitischen Leitplanken.

Kick backs abschaffen

Der Bundesgerichtshof hat in seinem Urteil zu den sogenannten „kick backs“, also verdeckte Rückvergütungen an den Berater aus Gebühren, die beim Kunden erhoben werden, klar gemacht, dass bei dieser Praxis erhebliche Interessenkonflikte bestehen (BGH, Urteil vom 19. Dezember 2006 - XI ZR 56/05). Er sieht eine konkrete Gefahr, dass die Bank Anlageempfehlungen nicht allein im Kundeninteresse nach den Kriterien anleger- und objektgerechter Beratung abgibt, sondern zumindest auch in ihrem eigenen Interesse. Denn durch kick backs verdient der Berater allein an der Empfehlung.

Die weitere Rechtsprechung hat diesen Umgang mit Innenprovisionen bestätigt, sofern es sich um Banken handelt. Bei bankunabhängigen Finanzdienstleistern hat der BGH diese Transparenzpflicht nicht aufrecht erhalten. Im Sinne von Rechtsklarheit, -sicherheit und einem ausreichenden Anlegerschutz muss hier eine gesetzliche Regelung gefunden werden.

Diese Gebührenpraxis ist überflüssig, verschleiert die Kosten einer Geldanlage und schafft Interessenkonflikte. In Großbritannien wird im Jahr 2011 ein Kick back-Verbot eingeführt. Auch wir wollen Innenprovisionen abschaffen.

Anlage 1

Beispiele für Provisionen und Honorar-Kosten					
Anlagesumme: € 10.000					
	Provision (3 Jahre Laufzeit)	Provision (5 Jahre Laufzeit)	Honorar (Bsp. VDH)	Honorar (Bsp. Alte Hasen)	
Aktienfonds	€ 620	€ 700	€ 150	€ 447	
Zertifikate	€ 300	€ 300	€ 150	€ 447	
geschlossene Immobilienfonds	€ 800	€ 800	€ 150	€ 447	
Schiffsfonds	€ 1.100	€ 700	€ 150	€ 447	
Kapitallebensversicherung	€ 690	€ 950	€ 150	€ 447	
Anlagesumme: € 50.000					
	Provision (3 Jahre Laufzeit)	Provision (5 Jahre Laufzeit)	Honorar (Bsp. VDH)	Honorar (Bsp. Alte Hasen)	
Aktienfonds	€ 3.100	€ 3.500	€ 150	€ 447	
Zertifikate	€ 1.500	€ 1.500	€ 150	€ 447	
geschlossene Immobilienfonds	€ 4.000	€ 4.000	€ 150	€ 447	
Schiffsfonds	€ 5.500	€ 3.500	€ 150	€ 447	
Kapitallebensversicherung	€ 3.450	€ 4.750	€ 150	€ 447	
Annahmen zu Provisionen*					
Aktienfonds:	5% Abschluss 0,4% Bestand				
Zertifikate:	3% Abschluss				
geschlossene Immobilienfonds:	8% Abschluss				
Schiffsfonds:	11% Abschluss				
Kapitallebensversicherung:	3% Abschluss 1,3% Bestand				
Annahmen zu Honoraren					
	Dauer der Beratung: 1,5 Stunden				
	Honorar "Alte Hasen GmbH": 298€/h				
	Honorar "Verbund Deutscher Honorarberater GmbH": 100€/h				
*es werden jeweils mittlere Prozentzahlen für die Provisionen angenommen, Quelle für Provisionshöhe: Finanztest 10/2009					

Antrag

der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, Undine Kurth (Quedlinburg), Friedrich Ostendorff, Markus Tressel, Hans-Josef Fell, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, Dr. Anton Hofreiter, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Ingrid Nestle, Dr. Hermann Ott, Dorothea Steiner, Daniela Wagner, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verbraucherschutz auf Finanzmärkten nachholen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Finanzmarktkrise hat Verbraucherinnen und Verbraucher, die ihr Geld dem Markt anvertraut haben, erheblich geschädigt. Zu den laut einer Studie des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz geschätzten jährlichen Verlusten von 20 bis 30 Mrd. Euro durch Falschberatung bei Finanzen und den 50 Mrd. Euro Schäden durch den sogenannten Grauen Kapitalmarkt, kommen bankvermittelte Ausfälle von Hochrisikopapieren. Allein bei der insolventen US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers Inc. macht die deutsche Finanzindustrie Forderungen in Höhe von über 50 Mrd. US-Dollar geltend. Bei der Anlageklasse der offenen Immobilienfonds standen die Aussetzung der Anteilsrücknahme und nunmehr die regelmäßig anstehenden Neubewertungen des Immobilienbestands auf der Tagesordnung. Hier waren im September 2010 außerdem 25 Mrd. Euro, rund ein Drittel des Geldes, das Anleger in offene Immobilienfonds gesteckt haben, eingefroren und damit unzugänglich.

Es ist bedauerlich, dass aus der Krise bisher kaum Verbraucherschutzmaßnahmen abgeleitet wurden. Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass im ersten Halbjahr 2009 die EU-Richtlinie zur Einlagensicherung zügig umgesetzt und mit dem novellierten Schuldverschreibungsgesetz ein Beratungsprotokoll eingeführt und die unangemessen kurze Sonderverjährungsfrist bei Schadenersatzansprüchen wegen Falschberatung bei Wertpapieranlagen gestrichen wurde.

Eine Überprüfung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) stellte erhebliche Mängel in der Anwendung der neuen Beratungsprotokolle fest. Und auch bei den Verjährungsfristen kommen Änderungen nicht denjenigen zugute, die Hilfe dringend benötigen. Anlegerinnen und Anleger, die vor dem Stichtag falsch beraten wurden und gegenüber deren Schadenersatzansprüchen nun die Einrede der Verjährung erhoben wird, profitieren davon nicht. Davon betroffen sind insbesondere Tausende von Lehmann-Geschädigten. Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus allem nicht. Indes werden weitere, u. a. mit Antrag auf Bundestagsdrucksache 16/13612 angekündigte bzw.

mit Antrag auf Bundestagsdrucksache 16/11205 geforderte, überfällige Gesetzgebungsinitiativen auf die lange Bank geschoben.

Die Lehre aus der Finanzkrise kann nicht allein darin bestehen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher etwas verändern müssen. Es bedarf dringend einer kundenfreundlichen Marktordnung. Dazu gehört eine effektivere Regulierung und eine strengere Aufsicht auf dem Finanzmarkt. Unzureichende nationale und internationale Regeln auf den Finanzmärkten, versäumte Befugnisse der Aufsichtsbehörden und ihre personelle und finanzielle Unterausstattung haben die Krise erst zugelassen.

Der Deutsche Bundestag erwartet ein ehrgeiziges Gesetzespaket zum Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten. Es sind Lehren aus den Fehlentwicklungen im Investmentbereich zu ziehen und der gebotene Schutzrahmen zu errichten, damit angelegte Gelder in Zukunft wieder sicher sind. Das zunehmende Misstrauen in den Finanzsektor untergräbt das Vertrauen in einen wichtigen Wirtschaftszweig und in die staatlichen Sicherungssysteme. Nur mit einem umfangreichen Schutz des einzelnen Verbrauchers kann sich die soziale Marktwirtschaft zum Wohle aller entwickeln. Die EU-Kommission ist in ihren Bemühungen um eine verbraucherfreundliche Einlagensicherung und Anlegerentschädigung zu unterstützen.

Der Deutsche Bundestag würdigt ausdrücklich die engagierte Beratungstätigkeit der Verbraucherzentralen und unterstützt einen Ausbau der unabhängigen Finanzberatung in finanzieller und personeller Hinsicht. Denn nur ausreichende Information und Transparenz geben den Verbraucherinnen und Verbraucher die Sicherheit, dass ihr Vermögen sicher und mit kalkulierbarem Risiko in der von ihnen gewünschten Weise angelegt und nicht durch unseriöse und riskante Anlagen in Gefahr gebracht wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- die Rechte der Anlegerinnen und Anleger zu stärken, indem im Gesetzentwurf zur Stärkung des Anlegerschutzes
 - die Möglichkeiten zur Sammelklage (kollektiven Rechtsdurchsetzung) im deutschen Recht erleichtert werden;
 - die Beweislast bei der Durchsetzung von Schadenersatzforderungen aufgrund von Falschberatungen so verlagert wird, dass zukünftig die Finanzdienstleister beweisen müssen, dass sie eine umfassende Beratung hinsichtlich Kosten, Risiken und Eigenschaften des Produktes erbracht haben;
 - die wesentlichen Vorgaben für ein jederzeit und allgemein zugängliches Produktinformationsblatt durch den Gesetzgeber vorzuschreiben, insbesondere zu Verlustrisiken, Kostenkennzahlen und sozialökologischen Daten, in einer festen Reihenfolge und einem lesefreundlichen Aufbau;
 - eine umfassende Regulierung des Grauen Kapitalmarktes, wie im Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/284 vorgeschlagen, vorgenommen und das Wertpapierdienstleistungsrecht zu einem ganzheitlichen Kapitalanlage-recht weiterentwickelt wird, damit künftig ein einheitliches Schutzniveau, unabhängig vom Anlageprodukt oder Vertriebsweg, gewährleistet ist;
- die Finanzaufsicht zu modernisieren und auf Verbraucherschutzaufgaben auszurichten und dabei
 - die BaFin umzustrukturieren und den Verbraucherschutz als Kernaufgabe der BaFin gesetzlich zu verankern;
 - die BaFin finanziell und personell zu stärken, indem der Verwaltungsrat verkleinert und mit mehr unabhängigen Expertinnen und Experten sowie Verbraucherschützern besetzt wird;

- darauf hinzuwirken, dass in jedem Bundesland ausreichend Spezialkammern bei den Landgerichten angesiedelt sind, deren Richter mit der komplexen Materie des Kapitalanlagerechts hinreichend vertraut sind und dass Schwerpunktstaatsanwaltschaften eingerichtet sind, die sich mit Ermittlungen im Bereich Kapitalmarkt befassen;
- einen Finanzmarktwächter bei den Verbraucherzentralen einzuführen, der die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber Finanzwirtschaft, Aufsichtsbehörden und Gesetzgeber wahrnimmt und dabei die Finanzmärkte effektiv beobachtet, Fehlentwicklungen anzeigt und davor warnt, ein kollektives Beschwerderecht gegenüber den Aufsichtsbehörden wahrnimmt und Instrumente zur Verbraucheraufklärung und -vertretung entwickelt;
- einen neuen gesetzlichen Rahmen für die Beratung und Vermittlung von Finanzprodukten zu errichten und dabei
 - dafür Sorge zu tragen, dass die neuen Regeln für Anlageberater und -vermittler von Graumarktprodukten durch eine Bündelung der Kontrollfunktion bei der Finanzaufsicht konsequent durchgesetzt werden;
 - das derzeitige System der Anlageberatung durch strengere Pflichten für Finanzberater hinsichtlich der Transparenz über Preis, Produkt und Risiko zu verbessern. Dazu zählen eine ausreichende Qualifikation sowie die Verpflichtung zu einer objektiven und neutralen Beratung;
 - einen rechtlichen Rahmen für einen Finanzberater zu schaffen, der von den Produktemittenten unabhängig und unbeeinflusst Beratungsleistungen anbietet und damit ausschließlich im Kundeninteresse tätig ist;
 - die Bedingungen für das derzeitige Provisionssystem im Produktvertrieb neu zu regeln, um aus verbraucherpolitischer Sicht falsche Anreize durch hohe Boni und hohe Abschlussprovisionen künftig zu vermeiden;
 - einen finanziellen Vorsorgecheck (Beratung) für Verbraucherinnen und Verbraucher auf den Weg zu bringen, mit dem sie ihre Anlagen von einer unabhängigen Beratungseinrichtung wie z. B. den Verbraucherzentralen prüfen lassen können;
 - dafür zu sorgen, dass Banken die Warnhinweise bei riskanten Anlagen erhöhen durch einfachere, verständlichere und zugleich rechtlich verbindliche Verkaufsprospekte, die das Risiko deutlich machen.

Berlin, den 5. Oktober 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Nicole Maisch, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, Kerstin Andreae, Cornelia Behm, Katrin Göring-Eckardt, Winfried Hermann, Bärbel Höhn, Maria Klein-Schmeink, Oliver Krischer, Dr. Hermann Ott und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/3628, 17/3803, 17/4710 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts (Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts eingebracht. Damit sollen Anlegerinnen und Anleger besser vor fehlerhaften Beratungen im Zusammenhang mit dem Erwerb von Finanzinstrumenten geschützt sowie das Funktionieren der Kapitalmärkte verbessert werden. Die Finanzmarktkrise und die finanziellen Verluste tausender Verbraucherinnen und Verbraucher hatten eindringlich gezeigt, dass die dramatischen Defizite beim Anlegerschutz nicht weiter ignoriert werden dürfen. Dennoch wurde es bisher versäumt, Lehren aus den Fehlentwicklungen bei der Produktentwicklung und im Vertrieb von Finanzprodukten zu ziehen und daraus effektive Verbraucherschutzmaßnahmen abzuleiten. Vor diesem Hintergrund nährten sowohl der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP als auch Äußerungen aus den Koalitionsparteien die Erwartung, mithilfe eines ambitionierten Gesetzespakets zu einem ganzheitlichen Kapitalanlagerecht zu kommen und die Anleger effektiv zu stärken. Daran gemessen enttäuscht der Gesetzentwurf:

- Es ist bedauerlich, dass die Bundesregierung bei der Schaffung eines konsistenten Finanzdienstleistungsrechtes scheitert. Denn auch künftig wird der Anlegerschutz gegen Falschberatung – entgegen der Aussage des Koalitionsvertrages – davon abhängig sein, welcher Vertriebsweg gewählt wird.
- Darüber hinaus belässt die Bundesregierung eine große Lücke in Bezug auf das Finanzprodukt Zertifikat. Fälschlicherweise geht sie davon aus, dass implementierte Anlegerschutzinstrumente ohne passgenauen Zuschnitt auch bei den Eigenheiten des Zertifikatemarktes greifen.

- Zudem ist es unzureichend, die Verpflichtung, ein Produktinformationsblatt vorzuhalten, auf die Situation der Anlageberatung zu beschränken. Es leuchtet nicht ein, warum das Schutz- und Informationsbedürfnis nur im Rahmen der Anlageberatung und nicht in den Fällen der Vermittlung von Finanzinstrumenten gegeben sein soll. Darüber hinaus wiederholt die Bundesregierung ihr bei der Einführung der Beratungsprotokollierung unterlaufene regulatorische Fehler nun im Rahmen der Produktinformation.
- Des Weiteren versagt die Bundesregierung dabei, die Rechtsposition der Anlegerinnen und Anleger gegenüber den Finanzdienstleistern grundsätzlich zu verbessern und zu stärken. Wird etwa seitens des Finanzdienstleisters gegen gesetzliche Pflichten zur Erstellung des Beratungsprotokolls verstoßen, tragen Verbraucherinnen und Verbraucher dennoch nach wie vor die Beweislast bei der Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen wegen fehlerhafter Anlageberatung. Schließlich gehört zur Stärkung der Rechtsposition der Verbraucherinnen und Verbraucher, die kurzen Sonderverjährungsfristen im Kapitalmarktrecht aufzuheben sowie Sammelklagen für Verbraucherinnen und Verbraucher (kollektive Rechtsdurchsetzung) im deutschen Recht zu erleichtern.
- Gleichzeitig versäumt es die Bundesregierung, im Rahmen des Gesetzentwurfs die ethische Dimension von Geldanlagen angemessen zu berücksichtigen. Anlegerinnen und Anleger haben einen Anspruch auf objektive und umfassende Beratung. Gleichwohl schweigt der Gesetzentwurf zur Einführung weitergehender Regelungen für die Anlageberatung und Produktinformation, die auch die ethische Dimension der Geldanlage verpflichtend berücksichtigen.
- Darüber hinaus verkennt die Bundesregierung, dass im Rahmen der Anlageberatung eine mögliche Verschuldung des Anlegers eingehendere Berücksichtigung finden sollte als das heute der Fall ist.
- Dagegen ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung den Regulierungsbedarf bei den offenen Immobilienfonds nicht länger ignoriert. Gleichwohl bleibt fraglich, weshalb es für den Anstoß einer gesetzlichen Neuregelung erst einer erneuten Krise des Produktes mit zahlreichen Fondsschließungen bedurfte. Schon lange war bekannt, dass es zur Vermeidung von Liquiditätsengpässen einer Abmilderung der für den offenen Immobilienfonds typischen Fristeninkongruenz (tägliche Verfügbarkeit bei langfristiger Investition in Immobilien) sowie Regelungen zur Fremdfinanzierungsquote bedarf. Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN standen dazu zur Diskussion (vgl. Bundestagsdrucksache 16/661).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

- das Wertpapierdienstleistungsrecht zu einem ganzheitlichen Kapitalanlagerecht weiterzuentwickeln, um ein einheitliches Schutzniveau unabhängig vom Anlageprodukt oder Vertriebsweg zu gewährleisten. Der Vertrieb von Anlageprodukten ist einheitlichen und klaren Verhaltens- und Haftungsregelungen sowie einer wirksamen staatlichen Kontrolle zu unterziehen. Um eine einheitliche Kontrolle zu gewährleisten, sollte diese bei einer zentralen Behörde angesiedelt werden;
- die personellen Voraussetzungen bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu schaffen, damit die neu einzurichtende Datenbank effektiv genutzt werden kann und eine wirksame Aufsicht gewährleistet ist. Insoweit ist die vom Verwaltungsrat kürzlich genehmigte Personalaufstockung (vgl. FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND vom 22. November 2010) keinesfalls ausreichend;

- einen Gesetzentwurf zur Regulierung des Finanzproduktes Zertifikat vorzulegen;
- zu prüfen, ob Zertifikate aufgrund ihrer derivativen Elemente einer anderen als der bisherigen Einstufung im Sinne des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) bedürfen;
- die gesetzliche Pflicht in § 31 Absatz 3 Satz 4 WpHG, ein Produktinformationsblatt zur Verfügung zu stellen, auf die Fälle der Anlagevermittlung nach § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 WpHG auszuweiten;
- die wesentlichen Vorgaben für ein jederzeit und allgemein zugängliches Produktinformationsblatt zu Inhalt (insbesondere zu Verlustrisiken, Kostenkennzahlen sowie ethischen, sozialen und ökologischen Daten des Finanzproduktes) und Struktur (feste Reihenfolge und leserfreundlicher Aufbau) vorzuschreiben, damit den Verpflichteten keine Spielräume gewährt werden, die die Vergleichbarkeit einschränken. Produktinformationsblätter müssen nachvollziehbare Angaben zu Provisionen und möglichen Rückvergütungen, die durch die Order des Anlegers ausgelöst werden, enthalten;
- die wesentlichen Vorgaben für die Beratungsprotokolle im Sinne eines standardisierten und verbindlichen Musters vorzuschreiben. Das Beratungsmuster hat neben den in § 14 Absatz 6 der Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung (WpDVerOV) enthaltenen Pflichtangaben auch solche zu den mit einem Anlageprodukt verbundenen Kosten und Provisionen, eine Risikobewertung sowie den ausdrücklichen Hinweis zu enthalten, dass der Anleger zur Unterzeichnung des Protokolls nicht verpflichtet ist. Dokumentiert werden soll ferner, dass – falls der Kunde Verbindlichkeiten hat – eine Abwägung zwischen Neuinvestitionen einerseits und der Tilgung dieser Verbindlichkeiten andererseits stattgefunden hat;
- eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die bei der Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen wegen fehlerhafter Anlageberatung jedenfalls dann eine Beweislastumkehr zugunsten des Anlegers vorsieht, wenn gegen gesetzliche Pflichten zur Erstellung des Beratungsprotokolls verstoßen wurde;
- die Sonderverjährungsfristen für Schadenersatzansprüche, die in § 37b Absatz 4, § 37c Absatz 4 WpHG, § 46 des Börsengesetzes (BörsG), § 127 Absatz 5 des Investmentgesetzes (InvG) und § 13a Absatz 5 des Verkaufsprospektgesetzes (VerkaufprospektG) geregelt sind, im Hinblick auf das mit dem Schuldrechtsmodernisierungsgesetz verfolgte Ziel der Vereinheitlichung der zivilrechtlichen Verjährungsfristen zu streichen;
- die Rechte der Anlegerinnen und Anleger zu stärken, indem die Möglichkeiten zur Sammelklage (kollektiven Rechtsdurchsetzung) im deutschen Recht erleichtert werden;
- Anlegerinnen und Anlegern, soweit von ihnen gewünscht, die Berücksichtigung nichtfinanzieller, also insbesondere ethischer, sozialer und ökologischer Motive bei der Geldanlage zu ermöglichen, indem sowohl im Produktinformationsblatt als auch im Beratungsgespräch die dafür nötigen Grundlagen geschaffen werden.

Berlin, den 8. Februar 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

- Die Bundesregierung scheitert bei der Schaffung eines konsistenten Finanzdienstleistungsrechtes, indem sie weite Teile des Kapitalmarktes von den im Grundsatz zu begrüßenden Regulierungsmaßnahmen unberücksichtigt lässt. Zwar erscheint die Erweiterung der aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten der BaFin als geeigneter Schritt, um Anlegerinnen und Anleger künftig besser vor Falschberatungen zu schützen. Denn es können Verstöße gegen die Gebote der anlegergerechten Beratung und der Offenlegung von Provisionen nunmehr als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Des Weiteren ist auch zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die Einführung von Qualifikationsanforderungen an den einzelnen bei einem Wertpapierdienstleistungsunternehmen beschäftigten Anlageberater, Vertriebsbeauftragten und Compliance-Beauftragten vorsieht. Das wird künftig eine bessere Beratungsqualität gewährleisten. Unverständlich ist jedoch, weshalb die Bundesregierung einen Teil des Kapitalmarktes außen vor lässt. So werden freie, nicht bankgebundene Anlageberater und -vermittler durch den Gesetzentwurf weder unter eine wirksame Aufsicht gestellt, noch wird von ihnen ein Qualifikationsnachweis verlangt. Während der Diskussionsentwurf noch vorsah, auf die Vermittlung von Anlageprodukten des so genannten grauen Kapitalmarktes jene aufsichtsrechtlichen Instrumente auszudehnen, die im regulierten Bereich bereits Standard sind, schweigt der Gesetzentwurf nun dazu. Überdies lässt der Entwurf die Bereichsausnahme für die Vermittlung von offenen Investmentfonds unberührt, so dass die zum Schutz der Anleger geschaffenen Wohlverhaltens- und Informationspflichten des Wertpapierhandelsgesetzes auch hier weiterhin keine Geltung haben werden.

Zwar hat die Bundesregierung die Absicht, die nicht bankgebundene Anlageberatung und -vermittlung über das Gewerbeamt zu regulieren. Allerdings erscheint es mehr als zweifelhaft, ob damit in der freien Anlageberatung und -vermittlung mit Blick auf Sachkunde, effektive Kontrolle sowie Geltung der Wohlverhaltens- und Informationspflichten das gleiche Schutzniveau für Anlegerinnen und Anleger erreicht werden kann, wie es der vorliegende Gesetzentwurf für die bankgebundene Anlageberatung statuiert. Zu befürchten bleibt, dass der Anlegerschutz gegen Falschberatung damit auch weiterhin – entgegen der Aussage im Koalitionsvertrag – davon abhängig sein wird, welcher Vertriebsweg gewählt wird (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Rn. 1903).

- Bei dem Finanzprodukt Zertifikat setzt die Bundesregierung den regulatorischen Irrweg fort, über eine reine Vertriebsregulierung den Problemen im Zertifikatemarkt Herr werden zu wollen. Dieser Versuch blendet die zahlreichen problematischen Alleinstellungsmerkmale des Marktes wie Kostenintransparenz, Monopolstellung bei Konzeption, Vertrieb und Handel sowie Komplexität der Produkte aus (vgl. Mülbart, WM 2007, 1149 ff. sowie Rotter, VuR 2010, 371 ff.). Darauf hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits vor Beginn der Finanzmarktkrise und der Wertlosigkeit Tausender Lehman-Brothers-Zertifikate hingewiesen (Bundestagsdrucksache 16/5290). Um diese Probleme zu beseitigen, bedarf es einer Produktregulierung von Zertifikaten. Die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes drängt sich insbesondere im Rahmen einer Zusammenschau der Kostenintransparenz von Zertifikaten und dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Regulierungsinstrument des Produktinformationsblattes auf. Denn solange für Zertifikate auf Produktebene keine Vorgaben existieren, um den fairen Wert ihrer Komponenten etwa gegenüber der BaFin offenzulegen, bringt es Anlegerinnen und Anlegern nichts, wenn diese Intransparenz sodann in komprimierter Form auf einem Produktinformationsblatt angegeben wird.

- Es bedarf einer Überprüfung, ob Zertifikate aufgrund ihrer derivativen Elemente einer anderen Einstufung im Sinne des Wertpapierhandelsgesetzes bedürfen. Die Einordnung als Termingeschäft scheint jedenfalls angezeigt und eröffnete Möglichkeiten, insbesondere für den Retailmarkt ungeeignete Produkte regulatorisch in den Griff zu bekommen (vgl. ausführlich die Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Matthias Lehmann v. 29. November 2010 zum Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz).
- Grundsätzlich ist die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung, Anlegerinnen und Anlegern ein Produktinformationsblatt zu dem in Aussicht genommenen Finanzinstrument zur Verfügung zu stellen, zwar geeignet, um ein besseres Verständnis der verschiedenen Finanzinstrumente und eine Vergleichbarkeit der Finanzprodukte untereinander zu ermöglichen. Nicht einleuchtend ist es jedoch, warum das Schutz- und Informationsbedürfnis nur im Rahmen der Anlageberatung und nicht in den Fällen der Vermittlung von Finanzinstrumenten gegeben sein soll. Darüber hinaus ist der Rahmen für die Umsetzung der Produktinformation zu unbestimmt normiert, so dass fraglich ist, ob Anlageprodukte künftig tatsächlich besser verstanden bzw. verglichen werden können. Dafür müssten Vorgaben zu Inhalt und Struktur konkretisiert werden. Anderenfalls ist zu befürchten, dass sich eine ähnliche Situation ergibt, wie bei der seit dem 1. Januar 2010 eingeführten Pflicht zur Erstellung von Beratungsprotokollen. So zeigte das Ergebnis einer Markterhebung durch die BaFin erhebliche Defizite in der praktischen Umsetzung der Beratungsdokumentation (vgl. Pressemitteilung vom 5. April 2010). Der Grund, dass es vielfach zu fehlerhaften Protokollierungen von Beratungsinhalten kam, kann nur darin gesehen werden, dass die Beratungsprotokolle größtenteils nach Belieben der Institute ausgestaltet werden können. Dieser regulatorische Fehler darf sich bei der Einführung von Produktinformationsblättern nicht wiederholen.
- Will die Bundesregierung den Anlegerschutz ernsthaft stärken, muss sie die Rechtsposition der Anlegerinnen und Anleger gegenüber den Finanzdienstleistern grundsätzlich verbessern. Dafür ist vorzuschreiben, dass dem Finanzdienstleister die Beweislast in einer Auseinandersetzung um fehlerhafte Anlageberatung jedenfalls dann obliegt, wenn das Beratungsprotokoll nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig angefertigt wird. Denn wird die Beratung nicht oder nur unzureichend protokolliert, so ist der Beweis einer Falschberatung für Verbraucherinnen und Verbraucher erschwert, wenn nicht sogar unmöglich. Darüber hinaus sind die Sonderverjährungsfristen für Schadenersatzansprüche in § 37b Absatz 4, § 37c Absatz 4 WpHG, § 46 BörsG, § 127 Absatz 5 InvG und § 13a Absatz 5 VerkaufsprospektG ersatzlos zu streichen, da sie einer sachlichen Rechtfertigung entbehren. Angesichts der hohen Anzahl an krisenbedingten Gerichtsverfahren und begrenzter gerichtlicher Kapazitäten ist auch die Durchsetzung bestehender Rechte zu verbessern, indem Sammelklagen für Verbraucherinnen und Verbraucher (kollektive Rechtsdurchsetzung) im deutschen Recht erleichtert werden.
- Anlegerinnen und Anleger haben einen Anspruch auf objektive und umfassende Beratung. Umfrageergebnisse zeigen, dass schon heute etwa 40 Prozent der Menschen eine ethische Dimension der Geldanlage bzw. ökologische und soziale Anlagemotive berücksichtigen wollen. Allerdings werden diese im Rahmen der Anlageberatung oftmals vorenthalten. Bei vielen Anlageprodukten ist es nicht möglich zu erfahren, womit konkret die erwartete Rendite erwirtschaftet wird und welche sozialen oder ökologischen Folgen daraus entstehen. Da auch die Bundesregierung konstatiert, dass „sich in der öffentlichen Diskussion der Eindruck zu verfestigen [droht], dass [...] Kundeninteressen nur eine untergeordnete Rolle spielen“ (Bundestagsdrucksache 17/3628), bedarf es weitergehender Regelungen für die Anlageberatung und

Produktinformation, die auch die ethische Dimension der Geldanlage verpflichtend berücksichtigen.

- Darüber hinaus sollte im Rahmen der Anlageberatung eine mögliche Verschuldung des Anlegers eingehendere Berücksichtigung finden als das heute der Fall ist. Zwar sind schon heute im Rahmen einer Anlageberatung Informationen über die finanziellen Verhältnisse des Anlegers (§ 31 Absatz 4 Satz 1 WpHG) insbesondere zu den regelmäßigen finanziellen Verpflichtungen (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 WpDVerOV) einzuholen. Dennoch werden oftmals Neuinvestitionen getätigt, obwohl die Verschuldungssituation eine vorherige Ablösung bestehender Verbindlichkeiten geboten hätte. Deshalb soll im Beratungsprotokoll dokumentiert werden, dass eine Abwägung zwischen Neuinvestitionen einerseits und der Tilgung dieser Verbindlichkeiten andererseits stattgefunden hat.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, Alexander Bonde, Kerstin Andreae, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, Christine Scheel, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes

A. Problem

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen und zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2512) wurde die Verjährung von Schadensersatzansprüchen wegen schuldhafter Verletzung von Beratungspflichten (§ 37a des Wertpapierhandelsgesetzes – WpHG) an die regelmäßige Verjährungsfrist nach § 195 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB – angepasst und § 37a WpHG aufgehoben. Die Übergangsvorschrift in § 43 WpHG wurde jedoch dergestalt gefasst, dass Ansprüche, für die zum Zeitpunkt ihrer Entstehung § 37a WpHG noch galt, auch künftig nach dieser Vorschrift verjähren. Damit kann den Schadensersatzansprüchen jener Anlegerinnen und Anleger, die vor dem Stichtag des 5. August 2009 falsch beraten wurden, gegebenenfalls die Einrede der Verjährung nach § 37a WpHG entgegengehalten werden. Nach den allgemeinen Vorschriften des BGB gemäß § 195 ff. wäre der Anspruch in vielen Fällen jedoch noch nicht verjährt.

B. Lösung

Der Wortlaut der Übergangsvorschrift des § 43 WpHG, wonach für Ansprüche, die bis zum Ablauf des 4. August 2009 entstanden sind, die Sonderverjährungsfrist des § 37a WpHG nach wie vor gilt, ist dergestalt abzuändern, dass die regelmäßige Verjährungsfrist gemäß § 195 ff. BGB bei Schadensersatzansprüchen wegen Verletzung von Informationspflichten und wegen fehlerhafter Anlageberatung, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht verjährt sind, einschlägig ist. Mit der Anpassung der Verjährungsfrist für noch unverjäherte Ansprüche an die allgemeinen Verjährungsregeln hätten die Anspruchsinhaber fortan die Begründetheit der Einrede der Verjährung gegen ihre Schadensersatzforderungen bis zum Ende des dritten Kalenderjahres ab Erkennen bzw. Erkennenmüssen der Falschberatung grundsätzlich nicht zu befürchten.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes**

§ 43 des Wertpapierhandelsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2708), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes zur Vorbeugung gegen missbräuchliche Wertpapier- und Derivategeschäfte vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 945) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 43
Übergangsregelung für die Verjährung von
Ersatzansprüchen nach § 37a

§ 37a in der bis zum 4. August 2009 geltenden Fassung ist auf Ansprüche, die in der Zeit vom 1. April 1998 bis zum Ablauf des 4. August 2009 entstanden sind, anzuwenden, wenn sie nach dieser Vorschrift mit Ablauf des ... [einsetzen: Datum des Tages vor Inkrafttreten dieses Gesetzes] verjährt sind.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 30. November 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Ziel und Inhalt des Gesetzes

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen und zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2512) wurde die Verjährung von Schadensersatzansprüchen wegen schuldhafter Verletzung von Beratungspflichten (§ 37a WpHG) an die regelmäßige Verjährungsfrist nach § 195 ff. BGB angepasst. Damit verjähren Schadensersatzansprüche nicht mehr bereits drei Jahre nach Erwerb des Wertpapiers, sprich regelmäßig dem Zeitpunkt der Falschberatung. Die Dreijahresfrist beginnt vielmehr erst dann zu laufen, wenn die Anlegerin oder der Anleger von dem schadensbegründenden Ereignis erfahren hat. Unabhängig von der Kenntnis (bzw. grobfahrlässigen Unkenntnis) der fehlerhaften Beratung verjähren die Ansprüche jedoch spätestens in zehn Jahren. Zu begrüßen war die Aufhebung der kurzen Sonderverjährungsfrist des § 37a WpHG insbesondere deshalb, weil Anlegerinnen und Anleger die Auswirkungen einer Fehlberatung – infolge der Langfristigkeit einer Finanzanlage – häufig erst nach Ablauf der kurzen an objektive Umstände anknüpfenden Verjährungsfrist erkennen können. Problematisch ist allerdings, dass die neue Verjährungsfrist lediglich für Finanzberatungen seit dem 5. August 2009 gilt. Ansprüchen von Anlegerinnen und Anlegern, die vor dem Stichtag falsch beraten wurden, kann somit dennoch in vielen Fällen die Einrede der Verjährung entgegengehalten werden. Obgleich ihnen jedoch gegebenenfalls Ansprüche gegen ihre Kreditinstitute auf Schadenersatz wegen schuldhafter Verletzung von Beratungspflichten zustehen können, werden diese oftmals nicht im Wege der Klageeinreichung oder der Einleitung eines förmlichen Güteverfahrens verfolgt. Gerade wegen der hohen Verluste, die sich aus den Falschberatungen ergeben, ist es ihnen oftmals unmöglich, die Prozesskosten aufzubringen. Deshalb verzichten zahlreiche Anlegerinnen und Anleger auf die Geltendmachung ihrer Ansprüche trotz des zeitlichen Drucks und warten höchstrichterliche Entscheidungen ab, um beurteilen zu können, ob die Chancen auf eine erfolgreiche Schadensersatzklage das Risiko der Prozesskosten überwiegen. Da somit in den nächsten Monaten weiterhin die Verjährung einer Vielzahl von bestehenden Schadensersatzansprüchen wegen schuldhafter Verletzung von Beratungspflichten droht, soll die regelmäßige Verjährungsfrist des BGB auf alle Schadensersatzansprüche wegen Verletzung von Informationspflichten und wegen fehlerhafter Anlageberatung Anwendung finden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes noch nicht verjährt sind. Dafür ist der Wortlaut der Übergangsvorschrift des § 43 WpHG, wonach für Ansprüche, die bis zum Ablauf des 4. August 2009 entstanden sind, die Sonderverjährungsfrist des § 37a WpHG a. F. nach wie vor gilt, abzuändern.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Mit der Neufassung des § 43 WpHG wird die Verjährungsfrist für solche Ansprüche an die allgemeinen Verjährungsregeln des § 195 ff. BGB angepasst, die bei Inkrafttreten der Änderung noch nicht verjährt sind. In nach § 37a WpHG bereits verjährte Sachverhalte wird nicht eingegriffen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Antrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Dr. Hermann Ott, Kerstin Andreae, Hans-Josef Fell, Katrin Göring-Eckardt, Bärbel Höhn, Maria Klein-Schmeink, Sylvia Kotting-Uhl, Stephan Kühn, Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, Ulrike Höfken, Friedrich Ostendorff, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Tressel, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Finanzmärkte ökologisch, ethisch und sozial neu ausrichten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise erfordert eine nachhaltigere Ausrichtung der Finanzmärkte. Dabei geht es nicht nur darum, die Finanzmärkte mit veränderten Regeln in ihrer alten Struktur und einer stärkeren Aufsicht stabil zu machen. Sondern es geht auch um die ökologische und soziale Neuausrichtung des gesamten Sektors. Nur dann werden sich Marktversagen und Krisenfolgen nicht in wenigen Jahren wiederholen.

Überfällige Investitionen zur Bekämpfung des weltweiten Klimawandels dürfen nicht länger aufgeschoben werden. Der Investitionsbedarf ist enorm. Ihn wird die öffentliche Hand angesichts der Haushaltssituation in Bund und Ländern derzeit nicht allein aufbringen können. Die gezielte Finanzierung solcher Investitionen über die Finanzmärkte ist daher entscheidend.

Zugleich sind alternative Bankinstitute kräftig gewachsen. Die private Nachfrage nach Geldanlagen, die die ökologische, soziale und ethische Dimension einer Investition berücksichtigen, ist also vorhanden. Nun muss die Politik die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die Finanzmärkte zum zentralen Hebel für die erforderlichen Investitionen in Klimaschutz und Nachhaltigkeit werden und eine Neuausrichtung des Finanzsektors insgesamt gelingt.

Öffentlichen Banken kommt bei der Neugestaltung der Finanzmärkte eine besondere Bedeutung zu. Nur als Vorreiter für eine Ausrichtung der Finanzmärkte am Gemeinwohl hat der öffentliche Finanzsektor eine Daseinsberechtigung. Sparkassen, Landesbanken und andere öffentlich-rechtliche Finanzinstitute müssen daher Produkte, Beratung, ja ihre gesamte Geschäftspolitik konsequent an ökologischen, sozialen und ethischen Kriterien orientieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. dem Bundestag einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Mindestkriterien für nachhaltige Finanzprodukte in Bezug auf die Einhaltung internationaler Normen (wie die ILO-Kernnormen oder das Verbot von ausbeuterischer Kinderarbeit) und den Ausschluss bestimmter Investitionsziele (wie Atomkraft oder Rüstung) sowie in Bezug auf die Transparenz solcher Produkte definiert. Begleitend sollen per Gesetz Investitionen, die internationalen Konventionen widersprechen, z. B. in die Produktion von Streumunition, untersagt werden;
2. die Vertriebsvorschriften für alle Finanzdienstleistungsprodukte im Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbereich, wie z. B. WpHG (Wertpapierhandelsgesetz), KWG (Kreditwesengesetz), VVG (Versicherungsvertragsgesetz) und InvG (Investmentgesetz), dahingehend zu ändern, dass im Beratungsgespräch nicht nur schriftlich auf die ethische Dimension der Kapitalanlage hingewiesen werden muss. Der Kunde soll im Beratungsgespräch gefragt werden, welche Rolle sozial-ökologische und ethische Aspekte bei der Auswahl des Finanzprodukts spielen sollen;
3. bei allen Versicherungen mit einem Aufbau eines Kapitalstocks (Lebens-, Renten-, Berufsunfähigkeits-, private Kranken-, Pflegeversicherung) die Versicherungsgeber zu verpflichten, die Versicherungsnehmer jährlich und schriftlich darüber zu unterrichten, ob und wie ökologische, soziale und ethische Belange bei der Verwendung der eingezahlten Versicherungsbeiträge berücksichtigt wurden;
4. dass im Rahmen der staatlich geförderten Altersvorsorge für alle Produkte eine jährliche Berichtspflicht über ökologische, ethische und soziale Kriterien eingeführt wird, insbesondere auch für bereits zertifizierte Produkte;
5. dafür zu sorgen, dass in einem weiteren Schritt alle Anbieter von zertifizierten Altersvorsorgeprodukten – neben den bereits nach § 7 Absatz 1 Nummer 4 des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes (AltZertG) gültigen Informationen zu ethischen, sozialen und ökologischen Anlagekriterien – einmal jährlich die direkten Treibhausgasemissionen von im Portfolio befindlichen Aktien, Unternehmensanteilen bzw. -finanzierungen (einschließlich Unternehmensanleihen) im Verhältnis zum Portfoliowert ausweisen müssen;
6. sicherzustellen, dass nach einem angemessenen Zeitraum auch Investmentfonds dieser Informationspflicht unterliegen;
7. bei der Entwicklung eines verbindlichen Verbraucherlabels für Finanzprodukte zur Erhöhung der Produkttransparenz auch ökologische, soziale und ethische Kriterien zu berücksichtigen;
8. einen öffentlich kontrollierten Fonds aus den Rückstellungen der Atomkraftwerksbetreiber für Kraftwerksstilllegung und Entsorgung zu bilden, dessen Vermögen nach ökologischen, sozialen und ethischen Kriterien angelegt wird und der dadurch als Benchmark für nachhaltiges Investment dienen kann;
9. alle institutionelle Investoren, Fondsmanager, Depotbanken und Stimmrechtsvertreter wie Banken und Versicherungen zu verpflichten, die Stimmrechte ihrer Anteilseigner bei den Hauptversammlungen der Unternehmen im Portfolio wahrzunehmen und darüber zu berichten;
10. ein Gesetz vorzulegen, dass alle börsennotierte Aktiengesellschaften verpflichtet, eine Nachhaltigkeitsstrategie mit konkreten ökologischen und sozialen Zielen zu erstellen und auf der Hauptversammlung zu verabschieden sowie dort über die Erreichung dieser Ziele zu berichten;

11. einen allgemeinen Katalog branchenübergreifender umweltrelevanter Basisindikatoren (z. B. auf Grundlage von Energieverbrauch, CO₂-Emissionen, Anteil der F&E-Ausgaben zur Erhöhung der Ressourceneffizienz) für Unternehmen vorzuschlagen, der um branchenspezifische Indikatoren zu ergänzen ist und gesetzlich verpflichtend und standardisiert in den Lagebericht der Geschäftsberichte aufgenommen werden kann und deren Einhaltung zu kontrollieren ist;
12. dem Bundestag eine Änderung des Gemeinnützigkeitsrechts vorzuschlagen, die gemeinnützige Stiftungen verpflichtet nachzuweisen, dass sie bei der Anlage ihres Kapitals wie bei der Verwendung der Erträge dem Stiftungszweck genügen. Stiftungen sollen auch darüber berichten, wie ethische, soziale und ökologische Belange bei der Anlage ihres Finanzvermögens berücksichtigt werden. Auf Anfrage muss die Stiftung auch die Positionen aufführen, in denen das Finanzanlagevermögen angelegt ist.

Berlin, den 24. Februar 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Angesichts der Finanz-, Klima- und Hungerkrise muss der Finanzsektor ökologisch, ethisch und sozial neu aufgestellt werden. Für den Sektor selbst ergäben sich attraktive, nachhaltige und stabile Entwicklungs- und Standortperspektiven. Hierzu ist eine sinnvolle Rahmenordnung unerlässlich.

Dazu gehört als elementare Grundvoraussetzung eine Ergänzung der Unternehmensberichterstattung für Unternehmen um vergleichbare, nachprüfbar und verbindliche Klima- und Umweltindikatoren. Nur dann ist gewährleistet, dass private Investoren ökologische, soziale und ethische Kriterien bei ihrer Anlageentscheidung überhaupt berücksichtigen können. Wenn der Finanzmarkt Motor für mehr Klimaschutz werden soll, brauchen die Finanzmarktakteure die hierzu erforderlichen Informationen. In Frankreich, Großbritannien oder Schweden sind solche Berichtspflichten längst Standard. Indem an die Bilanzierungsregeln angeknüpft werden soll, die nach Größe der Unternehmen gestaffelt sind, werden bürokratische Belastungen für kleine Unternehmen so gering wie möglich gehalten.

Zwar gibt es bereits heute verschiedene freiwillige Initiativen zur Ergänzung der Unternehmensberichterstattung um ökologische, ethische und soziale Kriterien: Bei den Global Reporting Initiative (GRI)-Richtlinien aus dem Jahr 2006 beispielsweise handelt es sich um ein freiwilliges, global anwendbares Rahmenwerk, das über 120 Indikatoren und Kennzahlen zu wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Aspekten der Unternehmen vorschlägt. Das Carbon Disclosure Project (CDP), ein Gemeinschaftsprojekt von 385 institutionellen Investoren mit einem Anlagevermögen von rd. 60 Billionen US-Dollar, fordert von Publikumsgesellschaften Informationen über emissionsrelevante Aspekte ein. Doch ist weder bei GRI noch bei CDP noch bei anderen vorhandenen freiwilligen Initiativen die Qualität und die Vergleichbarkeit der veröffentlichten Daten sichergestellt.

Auch fertigen die großen, börsennotierten Publikumsgesellschaften bereits heute Umwelt- oder Nachhaltigkeitsberichte an. Diese Berichte werden allerdings eher als Marketinginstrument genutzt, um nach außen als nachhaltig wirtschaftendes Unternehmen wahrgenommen zu werden oder um unternehmens-

internen Verpflichtungen zu Corporate Social Responsibility gerecht zu werden. Da es keinen Berichtsstandard gibt, entscheidet das berichtende Unternehmen selbst über den Inhalt.

In der Folge kommt es heute zu einer uneinheitlichen Berichterstattung von Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitsaspekten mit unterschiedlicher Detailtiefe. Die insbesondere für die Finanzanalyse erforderliche Vergleichbarkeit von veröffentlichten Daten ist nicht gewährleistet. Entsprechend fordern gerade auch Finanzanalysten eine Standardisierung solcher nichtfinanzieller Schlüsselindikatoren.

Ein großes Problem für Privatkunden stellen die unterschiedlichen Definitionen nachhaltiger Geldanlagen dar. Weil jeder Anbieter seinen eigenen Definitionen folgt, entsteht Verwirrung und Intransparenz. Eine glaubwürdige Kennzeichnung ist daher ebenso erforderlich wie die Definition von Mindestkriterien nachhaltiger Geldanlagen. Doch auch nach Vertragsabschluss muss Transparenz gewährleistet sein. Ferner müssen die vorhandenen ethischen Bedürfnisse der Anlegerinnen und Anleger bei der Anlageberatung berücksichtigt werden. Der Boom bei auf Nachhaltigkeit spezialisierten Banken zeigt, dass die Nachfrage da ist: Das Geschäftsvolumen dieser Institute stieg 2009 im Schnitt um gut 30 Prozent, die Kundenzahlen je Bank um mehr als 10 000. Marktforschungsinstitute sagen nachhaltigen Investments auch künftig ein starkes Wachstum voraus. Auch der internationale Vergleich zeigt: Die Bereitschaft der Menschen, bei der Geldanlage ökologische, soziale und ethische Kriterien zu berücksichtigen, ist größer als der derzeitige Marktanteil solcher Produkte in Deutschland von unter 1 Prozent. In Großbritannien sind es 22,5 Prozent.

Die Offenlegungspflicht für Nachhaltigkeitsaspekte bei der privaten und betrieblichen Altersvorsorge hat in vielen europäischen Ländern zu einem Schub nachhaltiger Geldanlagen geführt. So sind die französischen Reservefonds der Rentenversicherung in einem Wettstreit um mehr Nachhaltigkeit, in Großbritannien hat sich ein aktives Aktionärstum gebildet, so dass Nachhaltigkeitsfragen inzwischen bei Hauptversammlungen eine relevante Rolle spielen. Diese Entwicklungen fanden allerdings nicht in Deutschland statt: Die bereits eingeführten Berichtspflichten über ökologische, soziale und ethische Kriterien bei der Riester-Rente sind in ihrer jetzigen Form weitgehend wirkungslos. Die Anbieter haben derzeit die Möglichkeit, ihre Produkte mit dem einmaligen Hinweis, dass diese keine ökologische, soziale oder ethische Dimension haben, von der Berichtspflicht zu befreien. Dies führte dazu, dass die zwischen 2001 und 2004 zertifizierten Riester-Renten-Produkte nahezu komplett nichtnachhaltig sind. So gibt es aktuell weniger als 1 Prozent nachhaltige Riester-Renten-Produkte auf dem deutschen Markt. Eine glaubwürdige und regelmäßige Vertragsinformation gäbe den Kundinnen und Kunden die Möglichkeit, nachzufragen und eine ihren Vorstellungen angepasste Ausrichtung der Geldanlage zu fordern.

Eine Neuausrichtung des Sektors wird nur gelingen, wenn auch bei indirekten Investments ökologische, soziale und ethische Kriterien der Anlegerinnen und Anleger relevant werden. Schon heute achten gerade auch institutionelle Investoren, beispielsweise im Rahmen des Carbon Disclosure Projects, auf solche Kriterien. Für eine konsequente Wirkung fehlen aber vergleichbare und überprüfbare Indikatoren auf Unternehmensebene. Um Investoren auch Einfluss auf die Ausrichtung der Unternehmenspolitik zu geben und bei indirekten Investments Transparenz zu schaffen, ist eine Nachhaltigkeitsstrategie der Unternehmen zu beschließen und das Abstimmungsverhalten von Kapitalsammelstellen, die für Anlegerinnen und Anleger die Stimmrechte ausüben, transparent zu machen.

Das Verhalten der öffentlichen Hand kann und muss entscheidender Benchmark für die Neuausrichtung des Finanzmarktes sein. Zwar berücksichtigen bereits heute verschiedene Sparkassen und Landesbanken in Teilbereichen Nachhaltigkeitskriterien. Eine systematische Führungsrolle des Sektors bei einer Neuausrichtung der Finanzmärkte steht allerdings noch aus und ist überfällig. Die Gemeinwohlorientierung verpflichtet dazu. Insbesondere sollte die Unterstützung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundes- und Landesregierungen und international vereinbarter Sozial-, Umwelt- und Ethiknormen selbstverständlich sein. Dadurch und durch eine konsequent an ökologischen, sozialen und ethischen Kriterien ausgerichtete Anlagepolitik der öffentlichen Hand kann der Markt über die gesetzlichen Vorgaben hinaus weiterentwickelt werden. Ein Benchmark durch einen öffentlichen Fonds kann Orientierung auch für private Akteure schaffen, wie der norwegische Fonds zeigt, der die Öleinkünfte des Landes langfristig anlegt und verwaltet. Solches soll in Deutschland ein öffentlich-rechtlicher Fonds leisten, der die Rückstellungen der Atomwirtschaft verwalten soll (vgl. Antrag „Fonds Ökowandel – Neues Wirtschaften mit altem Geld – Der Grüne Fonds aus den Rückstellungen der Atomkraft“, Bundestagsdrucksache 16/8220).

Viele deutsche Investoren wenden sich auf der Suche nach innovativen Produkten, die ökologische, soziale und ethische Kriterien berücksichtigen, an ausländische Anbieter. Gerade am Finanzplatz London ist hier eine entsprechende Entwicklung zu verzeichnen. Eine nachhaltige Ausrichtung der Finanzmärkte kann also auch Wettbewerbsvorteile bringen. Die jüngst erfolgte Aufforderung der US-amerikanischen Börsenaufsicht SEC an Unternehmen, Klimarisiken offenzulegen, zeigt, dass andernorts Nägel mit Köpfen gemacht werden. In Deutschland ist das Thema allerdings bislang nur in der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung angekommen. Vom 25. bis 31. Januar 2010 veranstaltete das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erstmalig die Aktionswoche „Klima und Finanzen“. Entscheidend sind allerdings konkrete Handlungen und gesetzgeberische Initiativen. Grüne Rhetorik allein wird den Klimawandel nicht aufhalten können. Für eine erfolgreiche Umsetzung der deutschen Klimaschutzziele, eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis 2020, müssen laut Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit jährlich zusätzliche Investitionen von 30 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020 getätigt werden. Dies erfordert eine massive Umlenkung von Investitionsströmen in ökologisch und sozial tragfähige Projekte. Der Einfluss der Umweltpolitik muss sich auch auf den Finanzmärkten bemerkbar machen.

Ein „Weiter-so“ wird langfristig keine Probleme lösen, sondern neue Probleme verursachen. Neue transparente Verfahren werden die Akteure in diesen Märkten dafür sensibilisieren, dass Investitionen zerstörende oder aber fördernde Hebelwirkungen für die soziale und ökologische Umwelt haben. Es ist deshalb dringend notwendig, die Finanzmärkte als produktive Kraft bei der Bewältigung der Klima- und Entwicklungskrise zu gewinnen.

Antrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, Katrin Göring-Eckardt, Priska Hinz (Herborn) Maria Klein-Schmeink, Stephan Kühn, Lisa Paus, Christine Scheel, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verfahren zur Auswahl von Bundesbankvorständen reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, dem Bundestag schnellstmöglich einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesbankgesetzes vorzulegen, der folgende Eckpunkte umfasst:

Zur Besetzung von Vorstandspostionen in der Bundesbank wird künftig ein einheitliches Nominierungsverfahren durchgeführt, das aus folgenden drei Schritten besteht:

1. Frei werdende Vorstandsposten der Bundesbank werden öffentlich und unter Nennung aufgabenspezifischer Anforderungen ausgeschrieben.
2. Die Bundesregierung trifft eine Vorauswahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten aus den gemäß Ausschreibung erhaltenen Bewerbungen; die Bundesbank erhält hierbei ein Recht zur Stellungnahme.
3. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages führt eine öffentliche Anhörung mit den von der Bundesregierung vorausgewählten Kandidatinnen und Kandidaten durch.
4. Auf Empfehlung des Finanzausschusses wählt der Deutsche Bundestag das neue Vorstandsmitglied der Bundesbank mit einfacher Mehrheit.

Berlin, den 24. Februar 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Fachliche Exzellenz an der Spitze der Bundesbank ist wichtiger denn je. Denn nach Jahren des Macht- und Bedeutungsverlustes zugunsten der Europäischen Zentralbank hat die Bundesbank im Zuge der Krise wieder stark an Gewicht gewonnen: als Krisenmanagerin bei den diversen Bankenrettungen, Anker des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Regulierer des Finanzmarkts oder Vertreter Deutschlands in internationalen Gremien.

Doch das derzeitige Benennungsverfahren ist diesem Ziel der fachlichen Exzellenz an der Spitze der Bundesbank wenig dienlich, wie verschiedene Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit belegen. Beim Vorschlagsrecht des Bundesrates, das nach einem Rotationsverfahren von einzelnen Bundesländern oder – bei kleineren Ländern – von Ländergruppen ausgeübt wird, bleibt regelmäßig der Wettbewerb um die klügsten Köpfe auf der Strecke. Stattdessen werden die wichtigen Posten nach Regionalproporz und Parteibuch vergeben. Auch die Bundesregierung vermag es offenbar nicht, ihr Vorschlagsrecht so zu nutzen, dass für die fragliche Aufgabe die am besten Geeigneten zum Zuge kommen.

Es ist damit höchste Zeit für eine Reform des Ernennungsverfahrens. Kompetenz vor Parteibuch und Regionalproporz – das muss die Leitschnur für die Besetzung von Spitzenämtern in der Bundesbank werden. Ein dreistufiges Nominierungsverfahren, das auf den im Ausland und anderen Parlamenten gemachten guten Erfahrungen aufbaut, soll hierbei einen Wettbewerb um Exzellenz ermöglichen:

In einem ersten Schritt würde die frei werdende Stelle öffentlich ausgeschrieben. So wird das in Großbritannien seit 2008 für Spitzenpositionen der Bank of England gemacht. Dadurch erhält man zum einen Bewerbungen auch solcher Kandidatinnen und Kandidaten, die im politischen Raum bislang nicht bekannt, wohl aber qualifiziert sind. Zum anderen erzwingt die Nennung von aufgabenspezifischen Anforderungen in der Ausschreibung eine Orientierung an der Qualifikation. Notwendig wären insbesondere geld-, währungs- und finanzmarktpolitische Kenntnisse und Praxiserfahrung. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesbank stünde es dabei offen, sich zu bewerben. Schließlich ist nicht einzusehen, warum hausinterne Fachleute einschließlich der aktuellen Stelleninhaber ausgeschlossen werden sollten.

In einem zweiten Schritt des Nominierungsverfahrens trifft die Bundesregierung anhand der in der Ausschreibung genannten Kriterien eine Vorauswahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten. Dabei erhält die Bundesbank das Recht zu einer Stellungnahme, damit ihre Bewertung in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden kann.

Der dritte Schritt eines solchen Nominierungsverfahrens bestünde in einer öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages. Dabei hätten alle Fraktionen die Möglichkeit, die von der Bundesregierung ausgewählten Kandidatinnen und Kandidaten auf Herz, Nieren und vor allem Sachkompetenz zu prüfen.

Anders als bei den derzeitigen Verfahren würden die Vorschlagsberechtigten sich nämlich im Vorfeld einer öffentlichen Anhörung gut überlegen, wen sie ins Rennen schicken. Denn eine öffentlichkeitswirksame Blamage ihrer Kandidatin bzw. ihres Kandidaten im Parlament fiel auch auf die Vorschlagenden zurück. Interessenkonflikte und mangelnde Übereinstimmung mit den in der Ausschreibung festgelegten Qualifikationsanforderungen würden zudem offengelegt. Eine Situation wie 2007, als Rudolf Böhmler in einer internen Anhörung der Bundesbank keine Mehrheit fand, aber dann doch durchgedrückt wurde, wäre bei einer öffentlichen Anhörung kaum denkbar gewesen.

Im amerikanischen Senat – so zuletzt bei der Wiederwahl von Ben Bernanke als Chef der US-Notenbank – oder auch im Europäischen Parlament sind solche öffentlichen Anhörungen für die Berufung in Spitzenämter längst üblich: Erst jüngst hat der Wirtschafts- und Finanzausschuss des EU-Parlaments die drei Kandidaten für die Nachfolge des Europäische-Zentralbank-Vizepräsidenten Lucas Papademos zu einer Anhörung eingeladen – und zwar noch bevor in den Regierungszentralen die Würfel der Kandidatenwahl gefallen sind.

In einem vierten Schritt wählte der Deutsche Bundestag auf Empfehlung des Finanzausschusses ein neues Vorstandsmitglied der Bundesbank aus einem Vorschlag der Bundesregierung von beispielsweise drei Kandidatinnen bzw. Kandidaten. Denn die Abgeordneten sind am direktesten den Wählerinnen und Wählern rechenschaftspflichtig.

Durch das vorgeschlagene Verfahren wird das Vorschlagsrecht des Bundesrates für die Besetzung von Bundesbankvorständen aufgehoben. Dieses Nominierungsrecht der Länder ist nur noch als historisches Überbleibsel eines zweigliedrigen Zentralbanksystems zu verstehen, das die Alliierten in der Nachkriegszeit nach dem Vorbild der US-Notenbank Federal Reserve in Deutschland installierten. Längst sind die damaligen Landeszentralbanken und die Bank deutscher Länder dem Europäischen System der Zentralbanken gewichen. In der Konsequenz ist auch das Vorschlagsrecht der Länder überholt.

Antrag

der Abgeordneten Agnes Malczak, Dr. Gerhard Schick, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Viola von Cramon-Taubadel, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Ulrike Höfken, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Maria Klein-Schmeink, Ute Koczy, Tom Koenigs, Markus Kurth, Kerstin Müller (Köln), Beate Müller-Gemmeke, Ingrid Nestle, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Christine Scheel, Dr. Frithjof Schmidt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Hans-Christian Ströbele, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Investitionen in Antipersonenminen und Streumunition gesetzlich verbieten und die steuerliche Förderung beenden

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Antipersonenminen und Streumunition sind grausame Waffen. Die weit überwiegende Zahl der Opfer sind Zivilistinnen und Zivilisten, darunter vor allem Kinder. Weil sie oftmals nicht sofort explodieren, werden auch noch lange nach dem Abwurf Menschen durch sie getötet oder verstümmelt. Noch heute gefährden Millionen nicht explodierter Minen und Streumunitionen die Bevölkerung vieler Staaten.

Das Übereinkommen zum Verbot von Antipersonenminen (Ottawa-Übereinkommen) und das Übereinkommen über Streumunition (Oslo-Übereinkommen) sind Meilensteine für den Schutz der Zivilbevölkerung vor diesen barbarischen Waffen. Aus der Ratifikation beider Konventionen ergeben sich für die Bundesrepublik Deutschland eine Reihe von umfassenden Verpflichtungen zur Umsetzung des Verbotes des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung, der Entwicklung und des Handels von Antipersonenminen und Streumunition. Hierzu gehört, in allen relevanten Bereichen dafür Sorge zu tragen, dass die Ziele der Konventionen nicht unterlaufen werden. Dies schließt insbesondere den Finanzsektor mit ein und erfordert ein ausdrückliches Verbot von Investitionen in Unternehmen, die Antipersonenminen oder Streumunition herstellen oder entwickeln.

§ 18a Absatz 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen setzt die im Ottawa-Übereinkommen und Oslo-Übereinkommen übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen in nationales Recht um. Das darin verankerte Förderungsverbot schließt jedoch nicht ausdrücklich ein Verbot von Investitionen in diese Waffen ein. Hierdurch entsteht ein Auslegungsspielraum, der die effektive Umsetzung des Verbotes von Antipersonenminen und Streumunition gefährdet.

Besonders problematisch ist, wenn staatliche Investitionen und Förderungen dazu führen, dass die Herstellung und Entwicklung von Antipersonenminen und Streumunition unterstützt wird. Eine steuerliche Förderung von Investitionen in Firmen, die diese Waffen herstellen oder entwickeln ist derzeit nicht ausgeschlossen, da staatlich zertifizierte und steuerlich geförderte Produkte der privaten Altersvorsorge („Riester-Rente“) nicht daraufhin überprüft werden, ob mit dem investierten Kapital auch Geld in solche Unternehmen fließt.

Es ist nicht ausreichend, sich auf den mündigen Anleger und die Selbstverpflichtung der Branche zu verlassen. Aufgrund mangelnder Transparenz bei Kreditinstituten ist es zumeist unmöglich herauszufinden, ob das Institut in irgendeiner Form Geschäfte mit Herstellern von Antipersonenminen oder Streumunition tätigt. Und die Selbstverpflichtung der Branche greift offenbar nicht, wenn nur ein niedriger einstelliger Prozentsatz der Unternehmen, die Riester-Altersvorsorgeverträge anbieten, Investitionen in diese Waffen ausschließen. Aufgrund der Komplexität dieser Anlageprodukte braucht es eine staatliche Regulierung, die Investitionen in Antipersonenminen und Streumunition ausschließt.

Wer es mit der Bekämpfung völkerrechtswidriger Waffen ernst meint, muss ein generelles Investitionsverbot in Unternehmen, die Antipersonenminen und Streumunition herstellen oder entwickeln, verhängen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. § 18a Absatz 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen dahingehend zu ändern, dass das darin enthaltene Förderungsverbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung, der Entwicklung und des Handels von Antipersonenminen und Streumunition auch ausdrücklich ein Investitionsverbot mit einschließt. Dieses soll direkte wie indirekte Investitionen sowie jede Form der Finanzierung umfassen, um Umgehungsmöglichkeiten auszuschließen, und sich auf alle Investitionen in Unternehmen weltweit beziehen, die in die Herstellung und Entwicklung von Antipersonenminen und Streumunition involviert sind;
2. im Sinne einer umfassenden Umsetzung von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c des Übereinkommens über Streumunition unverzüglich jegliche steuerliche Subventionierung der Investitionen in Streumunition zu unterbinden, indem das Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) dahingehend geändert wird, dass Finanzprodukten, die im Zusammenhang mit der Finanzierung von Antipersonenminen oder Streumunition stehen, die Zertifizierung nicht erteilt bzw. entzogen wird;
3. in ihrer Funktion als (Mit-)Eigentümer öffentlich-rechtlicher oder privater Banken unverzüglich Einfluss auf die Geschäftspolitik dahingehend zu nehmen, dass Investitionen in die Herstellung und Entwicklung von Antipersonenminen und Streumunition verhindert werden;
4. Finanzvermögen des Staates wie etwa Sondervermögen, das Vermögen der Sozialversicherungsträger und das der Postbeamtenversorgungskasse unverzüglich so anzulegen, dass eine Investition in die Herstellung und Entwicklung von Antipersonenminen und Streumunition ausgeschlossen wird;
5. Unternehmen, die Antipersonenminen und Streumunition herstellen oder entwickeln, schnellstmöglich von der öffentlichen Auftragsvergabe auszuschließen;

6. unverzüglich sicherzustellen, dass mit dem Vermögen gemeinnütziger Stiftungen keine Investitionen in Unternehmen, die Antipersonenminen oder Streumunition herstellen, vorgenommen werden.

Berlin, den 8. Februar 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Den Zielen und Absichten des Ottawa-Übereinkommens und des Oslo-Übereinkommens kann nur entsprochen werden, wenn deren Reichweite umfassend verstanden wird.

Das in § 18a Absatz 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen verankerte Verbot der Förderung des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung, der Entwicklung und des Handels dieser Waffen muss daher auch ein striktes Investitionsverbot umfassen. Insbesondere staatliche Investitionen und Förderungen dürfen nicht dazu führen, dass die Herstellung und Entwicklung von Antipersonenminen und Streumunition unterstützt wird. Eine steuerliche Förderung von Investitionen in Firmen, die diese Waffen herstellen oder entwickeln, muss daher ausgeschlossen sein.

Eine Untersuchung von „Finanztest“ ergab jedoch, dass von 174 Banken, Versicherungen, Fondsgesellschaften und Bausparkassen, die Riester-Altersvorsorgeverträge anbieten, lediglich zwölf Investitionen in Streubomben ausschließen. Das sind nicht einmal 7 Prozent. Und die tatsächliche Quote dürfte noch niedriger liegen, da etwa 80 Prozent der Banken und knapp 50 Prozent der Versicherungen, die angefragt wurden, nicht geantwortet haben. Die Initiative „Facing Finance“ hat im Dezember 2010 veröffentlicht, dass staatlich geförderte Riester-Fonds mit mindestens 500 Mio. Euro an Herstellern völkerrechtswidriger Waffen beteiligt sind. Zurzeit sind nur etwa 1 Prozent der Riester-Produkte an ethischen Kriterien orientiert. In einer nichtrepräsentativen Onlineumfrage von „finanztest.de“ haben sich gleichzeitig etwa 75 Prozent der Antwortenden dafür ausgesprochen, dass ihr jeweiliger Anbieter Papiere von Streumunitionsherstellern sofort verkaufen sollte, selbst wenn dies mit Verlusten einhergehen sollte. 96 Prozent der Teilnehmenden sprachen sich für ein gesetzliches Verbot für alle Anbieter von Riester-Produkten aus, die in Hersteller geächteter Waffen investieren.

Für verantwortungsbewusste Verbraucher ist die Kontrolle schwierig. Insbesondere bei Banken, Versicherungen und Bausparkassen liegen die Investitionen zumeist im Verborgenen, lediglich Fondsgesellschaften veröffentlichen halbjährlich ihre getätigten Investitionen. Es kann jedoch nicht erwartet werden, dass sich Anleger mühsam durch die Geschäfts- und Rechenschaftsberichte arbeiten, um herauszufinden, ob ihre Fondsgesellschaft an Herstellern von Antipersonenminen oder Streumunition beteiligt ist. Daher ist ein gesetzliches Verbot von Investitionen in diese völkerrechtswidrigen Waffen unabdingbar. Staatlich zertifizierte Riester-Produkte dürfen keinen Beitrag zur finanziellen Unterstützung von Herstellung und Entwicklung solcher Waffen beitragen.

Darüber hinaus ist über öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, die staatliche Anlagepolitik, Kriterien für die öffentliche Auftragsvergabe oder den Einfluss auf die Geschäftspolitik von Banken, an denen der Staat Anteile hält, eine strenge

Einhaltung des Förderungsverbot der Herstellung und Entwicklung völkerrechtswidriger Waffen im Sinne eines Investitionsverbotes möglich. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, wie folgende Beispiele deutlich machen:

- zahlreiche öffentliche Banken investieren in Streumunitionshersteller,¹
- im Rahmen der staatlichen Anlagepolitik erfolgt keine Orientierung an ethischen Kriterien,²
- der Lieferant von Körperscannern an das Bundesministerium des Inneren, L-3 Communications Corporation, ist auch Produzent von Streumunition,
- obwohl die Commerzbank im Dezember 2008 den staatlichen Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) in Anspruch nahm, vergab die Bank 2009 einen Kredit an den Streubombenhersteller Raytheon Company.

Staaten wie beispielsweise Norwegen, Irland und Mexiko setzen das Unterstützungsverbot in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c des Übereinkommens über Streumunition strenger um als die Bundesrepublik Deutschland: Staatlich gefördert werden ausschließlich Investitionen, die Anlagen in Streumunitionshersteller definitiv ausschließen. Auch französische und britische Regierungsvertreter erklärten öffentlich, dass die Konvention jegliche direkte Investitionen in Streumunitionshersteller ausschließen. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages kommt ebenso zum Schluss, dass sich das Förderungsverbot der Konvention „nicht auf bestimmte Formen der Unterstützungsleistungen beschränkt. Dies lässt sich für die Annahme anführen, dass auch die Finanzierung von Streumunition im Prinzip verboten wird.“

Auch über die direkte staatliche Förderung hinaus liegt es im Interesse eines Vertragsstaates, die finanzielle Unterstützung von Herstellern von Antipersonenminen und Streumunition zu unterbinden, da Inhalt und Absicht der Übereinkommen genau darauf abzielen.

Nach Recherchen der Kampagne „Facing Finance“ beläuft sich das Volumen deutscher Banken in diesem Sektor auf etwa 1,3 Mrd. Euro. Spitzenreiter ist dabei die Deutsche Bank Group mit einem Investitionsvolumen von knapp 1 Mrd. Euro. Gleichzeitig ist die Bank Unterzeichner der „Principles for Responsible Investment“ der Vereinten Nationen und wirbt damit in ihrem Bericht über Corporate Social Responsibility 2009.³ Um eine solche Irreführung zu verhindern, braucht es deutlich mehr Transparenzverpflichtungen. Gerade auch im Bereich der zertifizierten Altersvorsorgeprodukte besteht hier deutlicher Nachholbedarf. Das wird jedoch nicht ausreichen, da Transparenz allein nicht dafür sorgt, dass Anleger in großem Stil ihre Anlagen umschichten. Wer Investitionen in Streumunition wirksam verhindern will, braucht ein umfassendes Investitionsverbot.

Konkret umgesetzt werden könnte dies zum Beispiel nach dem Vorbild des Gesetzes Belgiens, das von der Regierung die Erstellung einer Liste von Unternehmen verlangt, die unter das Investitionsverbot fallen. Dies sind in Belgien nicht nur die Produzenten selbst, sondern auch Unternehmen, die an ihnen zu mindestens 50 Prozent beteiligt sind, sowie Fonds, die in die Unternehmen oder ihre Eigner investieren. Nach Veröffentlichung der Liste ist nach einer angemessenen Übergangsfrist jede Investition in die dort aufgeführten Unternehmen verboten. Diese Liste muss selbstverständlich laufend aktualisiert werden. Ab Inkrafttreten des Gesetzes wird auch die Neuvergabe von Krediten oder Termingeschäften mit Anleihen der entsprechenden Unternehmen untersagt.

¹ Vergleiche den Bericht „Tödlicher Profit. Deutsche Banken und ihr Investment in Streumunition und Antipersonenminen“ der Kampagne „Facing Finance“ vom Dezember 2010.

² Vergleiche Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 16/11820.

³ Vergleiche „Corporate Social Responsibility Report 2009“ der Deutschen Bank, S. 54.

Gegenargumente, dass eine entsprechende Kontrolle des gesamten Anlageuniversums nicht möglich sei, sind haltlos. Andernfalls wäre es Finanzdienstleistern nicht möglich, Investitionen in Streumunition vollständig auszuschließen, wie dies etwa Allianz Global Investors Kapitalanlagegesellschaft mbH und Union Investment, die beiden größten Fondsgesellschaften Deutschlands, getan haben. Eine externe Kontrolle liegt zwar nicht vor, sodass diese Verpflichtung unter Vorbehalt steht – doch würden sich die Firmen in hohem Maße unglaubwürdig machen, wenn dennoch innerhalb ihres Anlageuniversums Investitionen in Streumunition ans Licht der Öffentlichkeit kämen. In Japan haben sich im Juli 2010 die drei größten Banken des Landes bindend verpflichtet, keine Investitionen in Streumunition zu tätigen. Zweifellos ist eine Überprüfung etwa aller Dach- und Indexfonds komplex, doch auch die gesetzliche Kontrolle ist machbar, wie etwa das Beispiel des „Norwegian Government Pension Fund – Global“ eindrucksvoll zeigt.

Deutschland sollte dem Beispiel Belgiens, Luxemburgs, Norwegens und Neuseelands folgen und Investitionen in die Herstellung und Entwicklung von Antipersonenminen und Streumunition generell gesetzlich untersagen. Ein Land, das jährlich erhebliche finanzielle Mittel für die Räumung von Antipersonenminen und Streubomben weltweit zur Verfügung stellt, kann Investitionen in die Produktion dieser Waffen nicht erlauben und darf diese schon gar nicht steuerlich fördern.

