

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache

17(10)834-E

21.03.2012

15.03.2012

Stellungnahme der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

(Gerd Billen)

für die 65. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
zur Öffentlichen Anhörung zum Thema:

„Finanzmarktwächter“

am Mittwoch, dem 21.03.2012, von 08:00 – 10:00 Uhr

Sitzungssaal: 3.101, MELH

15. März 2012

**Stellungnahme des vzbv zum Fragenkatalog des
Ausschusses für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages
zum Finanzmarktwächter
zur Anhörung am 21. März 2012**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
030 - 258 00 304

1. Halten Sie die seit der Finanzmarktkrise 2008 ergriffenen Maßnahmen der Bundesregierungen für ausreichend, um Verbraucherinnen und Verbraucher in Zukunft vor unseriösen Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen zu schützen?

Die regulatorischen Maßnahmen, die seit 2008 eingeführt worden sind, fußen insbesondere auf einem Informationsmodell. Das heißt, ein verbesserter Verbraucherschutz am Finanzmarkt soll durch verbesserte Informationen erreicht werden. Auf dieser Annahme bauend, wurde die Pflicht zur Protokollierung von Anlagegesprächen und die Pflicht zur Aushändigung von Produktinformationsblättern gesetzlich vorgeschrieben.

Allerdings erzeugen diverse Untersuchungen, sowohl der BaFin als auch der *Initiative Finanzmarktwächter* wenig Optimismus, dass diese Informationsinstrumente einen verlässlichen Verbraucherschutz im Umgang mit Finanzdienstleistungen erzeugen. Die PiBs scheitern bislang an der fehlenden Standardisierung und daran, dass diese nicht frei zugänglich sind, sondern allein in der Beratungssituation auszuhändigen sind. Bei den Beratungsprotokollen ist die Situation noch gravierender. Trotz bestehender Pflicht werden diese bis heute nicht konsequent ausgehändigt. Inhaltlich sind sie nicht geeignet den Beratungsverlauf widerzuspiegeln, sondern dienen eher der Haftungsfreizeichnung der Banken und Sparkassen. Insgesamt sehen wir heute eher die Gefahr, dass durch die Protokolle das genaue Gegenteil von dem erreicht wird, was sie nach dem Willen des Gesetzgebers bewirken sollten. Auch auf Ebene der Aufsicht, sehen wir kaum Verbesserungen für den Anlegerschutz. Die Aufsicht bleibt zersplittert: Während Kreditinstitute der zentral organisierten Aufsicht und Eingriffsmöglichkeiten der BaFin unterliegen, unterliegen freie Finanzvermittler künftig der Kontrolle der Gewerbeämter. Damit bleibt es offen, welche Wirkung die in der Gewerbeordnung vorgesehenen Anforderungen an diese Vermittler für den Anlegerschutz erzeugen werden. Denn alle Wohlverhaltens-Regelungen werden natürlich nur dann wirken können, wenn deren Einhaltung kontrolliert und durchgesetzt wird. Daneben wird die Alte-Hasen-Regelung, die für den freien Finanzvertrieb gesetzlich verankert wurde, dazu führen, dass über Jahrzehnte weiter Finanzprodukte ohne Qualifikationsnachweis verkauft werden können. Ferner bestimmt auch zukünftig die Art eines Finanzproduktes wie der Vertrieb geregelt und beaufsichtigt ist. Einheitliche und klare Verhaltens- und Haftungsregelungen und eine wirksame staatliche Kontrolle fehlen bis heute.

Daneben hat man auf weitere wichtige Punkte für einen schlüssigen Anlegerschutz verzichtet:

- Die Aufsichtsziele der Finanzaufsicht sind bislang nicht um den kollektiven Verbraucherschutz in allen Sparten erweitert worden.
- Verbraucherschutzverbänden ist bislang im Falle des Beobachtens eines systematischen Marktversagens oder einer systematischen Verbraucherbenachteiligung am Finanzmarkt kein formelles Beschwerderecht gegenüber der Finanzaufsicht eingeräumt worden¹.
- Über gesetzliche Rahmenbedingungen für eine provisionsfreie Honorarberatung ist zwar schon viel gesprochen worden, weiterhin ist eine Regulierung aber offen.

¹ Das im aktuellen Diskussionsentwurf des Bundesfinanzministeriums vorgesehene Beschwerderecht, wird zwar als förmlich bezeichnet, ist es aber nicht. Der Beschwerdeführer hat „kein subjektives Recht gegenüber der Bundesanstalt“ auf Tätigwerden. Die Beschwerde kann sich nur gegen Sachverhalte zu Bestimmungen richten, „deren Einhaltung die Bundesanstalt überwacht“. Die BaFin soll die Beschwerde mit herkömmlichen Mitteln bearbeiten. Wie das aussieht, kann gut eingeschätzt werden, da bereits jetzt einfache Beschwerden möglich sind. Im Regelfall schreibt die BaFin den betroffenen Anbieter an, wertet dessen Antwort aus und gibt eine Rückmeldung an den Beschwerdeführer, meist über die Fruchtlosigkeit der Beschwerde. Es fehlt also nahezu alles, was für eine Stringenz der Bearbeitung wichtig wäre und woanders schon erfolgreich praktiziert wird: genaues Verfahren, weitere Aufklärung, Instrumente, Fristen, Maßnahmen, Form und Begründung der Antwort.

2. Wie schätzen Sie den organisatorischen und inhaltlichen Aufwand ein, verbindliche Analyse- und Bewertungssysteme für Anlageprodukte zu entwickeln und die Bewertungen gegebenenfalls für jedes Produkt wiederholt zu aktualisieren, um sie den geänderten Marktrisiken anzupassen?

Prinzipiell wichtig ist es, zwischen der Bewertung der Richtigkeit von Produktinformationen und der Produktwirtschaftlichkeit und der Bewertung der individuellen Geeignetheit von Produkten zu unterscheiden.

Die Bewertung eines Finanzproduktes und ihre anschließende Bewertung hinsichtlich der Geeignetheit zur Zielerreichung des Anlegers sind die Basis jeder fundierten Anlageentscheidung. Das gleiche gilt analog auch für Finanzierungsentscheidungen oder Entscheidungen über die Versicherung von bestimmten Risiken. Die Bewertung der vorhandenen Produktinformationen eines Finanzprodukts kann ohne die Zielsetzung des Verbrauchers nicht erfolgen. Ein und dasselbe Finanzprodukt kann für einen Verbraucher geeignet sein, für einen anderen hingegen nicht.

Finanzberatung ist Entscheidungsunterstützung, indem Empfehlungen auszusprechen sind, mit denen die vom Verbraucher verfolgten Ziele bestmöglich erreicht werden. Aus unseren Erfahrungen aus der Verbraucherfinanzberatung schlussfolgern wir, dass das reine Bereitstellen von Produktbewertungen die Entscheidung von Verbrauchern nicht unterstützt. Verbraucher entscheiden nicht alleine auf Basis von Informationen, sondern sie vertrauen auf den Rat eines Finanzberaters. Informationspflichten können die vorhandenen Informationsasymmetrien in einem Markt für Vertrauensgüter niemals abbauen. Diese Marktrealität muss der Dreh- und Angelpunkt jeglicher weiterer Regulierungsvorhaben sein. Das Vertrauensgut "Finanzberatung" muss deshalb so geregelt sein, dass diesem Rat ausschließlich der Bedarf des Ratsuchenden zugrunde liegt.

Soll die Bewertung allerdings nicht auf die Geeignetheit des Produktes für den Verbraucher abstellen, sondern die vorhandenen Informationen selbst überprüfen, dann müssen den Prüfern dieselben Informationen zur Verfügung stehen wie dem Herausgeber des Produktes. Wenn also bewertet werden soll, ob die Prognoserechnung eines Herausgebers plausibel oder realistisch ist, dann kann dies unmöglich von einem Prüfer geleistet werden, der über weniger Informationen verfügt als der Herausgeber des Produkts. Es müssten dem Prüfer demnach umfassende Informationsrechte eingeräumt werden. Dies schließt auch Informationen ein, deren Herausgabe die betroffenen Unternehmen womöglich mit dem Hinweis auf das Geschäftsgeheimnis verweigern. (Beispiel: Prognose eines Riester Fondssparplans setzt die Kenntnis des Anlagealgorithmus zur Sicherstellung der Kapitalerhaltgarantie voraus).

Vorausgesetzt, dass die Prüfer dennoch über diese Informationen verfügen, wäre angesichts der extrem hohen Anzahl von Finanzprodukten (mehr als 800.000 allein im Wertpapiersektor, 10.000ende Versicherungen und Graumarktprodukte) eine lückenlose und laufende Produktbewertung mit einem erheblichen Ressourceneinsatz verbunden.

3. Wie ist der Beschluss des Bundesrates auf Drucksache 694/11 vom 10.2.2012, insbesondere Ziffer 14, im Hinblick auf die Einrichtung eines Finanzmarktwächters zu bewerten?, Anhang 1

Der Bundesrat spricht sich in seinem Beschluss vom 10.02.2012 dafür aus, den Auf- und Ausbau eines Finanzmarktwächters im Sinne einer verbraucherorientierten Finanzmarktbeobachtung, die über ein qualifiziertes Beschwerderecht gegenüber den Finanzaufsichtsbehörden zu verbinden wäre, europarechtlich zu verankern. Da Fehlentwicklungen am Finanzmarkt sicherlich nicht als rein nationales Problem zu bewerten sind, ist über eine nationale Umsetzung hinaus, eine europarechtliche Verankerung des Finanzmarktwächterkonzeptes verbunden mit einem qualifizierten Beschwerderecht folgerichtig.

4. Halten Sie die Einrichtung eines Finanzmarktwächters als eigenständigen Funktionsbereich und mit besonderen Rechten im Verhältnis zu anderen Verbraucherschutzeinrichtungen und Einrichtungen der Finanzaufsicht für sinnvoll?

Die Einrichtung des Finanzmarktwächters als eigenständigen Funktionsbereich ist nicht erforderlich. Die Grundstrukturen des Finanzmarktwächters sind mit und in den Verbraucherzentralen seit langem angelegt. Das Fundament des Finanzmarktwächters liegt in der unabhängigen Fach- und Rechtsberatung der Verbraucherzentralen. Diese ermöglicht den Verbrauchern eine informierte und sachgerechte Produktauswahl. Die Verbraucherzentralen gewinnen aus diesen Beratungen ihrerseits exklusiv wertvolle Kenntnisse über Fehlentwicklungen und Missstände. Die bisherigen Kapazitäten genügen jedoch noch nicht, um diese kollektiven Erkenntnisse regelmäßig, systematisch und wissenschaftlich untermauert auszuwerten und aufzubereiten.

Der Finanzmarktwächter ist somit keine neue Institution. Vielmehr geht es um den Ausbau und die Vernetzung bestehender Strukturen:

- (1) Die Marktbeobachtung der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes wird gestärkt.
- (2) Diese Marktbeobachtungsfunktion ist mit der Arbeit der Finanzaufsicht zu verknüpfen.

Erst mit dieser dualen Struktur von nichtstaatlicher Marktbeobachtung und staatlicher Marktkontrolle wird es gelingen, die Fehlentwicklungen am Markt zu erkennen sowie Ineffizienzen und Ungleichgewichten effektiv entgegenzuwirken.

5. Halten Sie neben dem Finanz(markt)wächter eine staatliche Behörde für erforderlich, um den Finanzmarkt verbrauchergerecht zu regulieren und zu überwachen; falls ja, eignet sich für diese Aufgabe die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)?

Der Finanzmarktwächter beobachtet das Verhalten der Akteure am Finanzmarkt aus Verbraucherperspektive: Er erfasst Hinweise und Erfahrungen von Verbrauchern und wertet diese systematisch aus, er sammelt Verbraucherbeschwerden dezentral und wertet diese zentral aus, er warnt bei Marktmissständen und Fehlentwicklungen, er erfasst Daten, um auf empirischer Basis verbraucherpolitische Lösungen zu entwickeln, er vertritt Verbraucherinteressen gegenüber der Bundes- und Landespolitik, den Finanzaufsichts-

behörden und der Finanzwirtschaft und setzt kollektive Verbraucherrechte mittels Abmahnungen und Unterlassungsklagen durch.

Der Finanzmarktwächter hat aber **keine hoheitlichen Sanktionsmittel**, um regulierend in den Finanzmarkt einzugreifen. Für diese Regulierung und Sanktionierung muss eine staatliche Behörde zuständig und auch verantwortlich sein.

Deshalb ist die Marktbeobachtungsfunktion mit der Arbeit der Finanzaufsicht, insbesondere der BaFin zu verknüpfen. Der Finanzmarktwächter soll die staatliche Finanzaufsicht dabei unterstützen, einen blinden Fleck zu beleuchten. Erst mit dieser dualen Struktur von nichtstaatlicher Marktbeobachtung und staatlicher Marktkontrolle wird es gelingen, die Fehlentwicklungen am Markt zu erkennen sowie Ineffizienzen und Ungleichgewichten effektiv entgegenzuwirken.

6. Wo sollte Ihrer Auffassung nach eine solche Institution angesiedelt werden und welche personelle und finanzielle Ausstattung wäre für die Wahrnehmung der gestellten Aufgaben notwendig?

Die Strukturen für den Aus- und Aufbau des Finanzmarktwächters sind bei den Verbraucherzentralen und dem vzbv vorhanden. Der Aufbau einer neuen Institution ist daher nicht erforderlich. Im Kern geht es darum, die Finanzmarktwächterfunktion, die die Verbraucherzentralen und der vzbv schon heute - allerdings mangels Ressourcen nur punktuell - erfüllen, zu stärken.

Für die Erfüllung einer systematischen verbraucherorientierten Finanzmarktbeobachtung wäre eine zusätzliche finanzielle Ausstattung in Höhe von 10 Mio. Euro erforderlich. Hiermit würde die Finanzberatung in den Verbraucherzentralen ausgebaut, um die Aufgabe des Marktwächters angemessen erfüllen zu können. Daneben würden die Strukturen für die kontinuierliche Marktbeobachtung und -auswertung und Kommunikation der Ergebnisse und Erkenntnisse an Politik, Aufsichtsbehörden, Finanzwirtschaft und Öffentlichkeit ausgebaut.

7. In dem Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/6503 wird die Ansiedelung eines sog. Finanzmarktwächters beim Verbraucherzentrale Bundesverband gefordert. Ist es vor dem Hintergrund bereits bestehender Einrichtungen wie etwa der Stiftung Warentest (Finanztest) nicht sinnvoll, eine bestehende Einrichtung finanziell und personell auszubauen, um Doppelstrukturen zu vermeiden?, Anhang 2

Mit der Forderung, die Finanzmarktwächterfunktionen, die die Verbraucherzentralen und der vzbv bereits heute erfüllen, deutlich zu stärken, würden gerade keine neuen Strukturen entstehen, sondern bestehende und bewährte Strukturen gestärkt.

Die Gefahr der Doppelfinanzierung mit Blick auf die Aufgaben der Stiftung Warentest besteht nicht. Denn der satzungsgemäße Auftrag der Stiftung Warentest, Produktvergleiche und -bewertungen bereitzustellen oder Beratungsuntersuchungen durchzuführen grenzt sich von der Finanzmarktwächterarbeit ab. Der Auftrag der Stiftung Warentest ist es, den Markt insbesondere von der Produktseite her zu beobachten. Der Finanzmarktwächter beobachtet den Markt besonders auf Basis von Verbraucherbeschwerden und -problemen hinsichtlich Marktstörungen und Fehlentwicklungen. Beide Blickwinkel und Markterkenntnisse können hilfreiche Erkenntnisse für die Aufsichtsbehörde im Kampf gegen Missstände im Markt bieten.

8. Inwiefern ist die Arbeit als Schlichtungsstelle, die sowohl das Vertrauen der Finanzbranche als auch der Verbraucherseite haben müsste, mit den Funktionen als Lobbyeinrichtung (Marktbeobachtung, Risikobewertung) für Verbraucher vereinbar?

Der Finanzmarktwächter ist Vertreter von Verbraucherinteressen im Umgang mit Finanzdienstleistungen und damit parteiisch. Diese Interessensgebundenheit ist nicht mit der Unparteilichkeit eines Streitschlichters im Einklang zu bringen. Dies waren auch die Erfahrungen mit den Watchdogs in Großbritannien, die Interessenvertretung und Streitschlichtung unter sich vereinigten und an diesem Interessenkonflikt scheiterten, so dass die Streitschlichtung aus den Watchdogs heraus genommen wurde.

Nichtsdestotrotz sollten die Erkenntnisse aus den Schlichtungsverfahren auch bei der Tätigkeit der Aufsichtsbehörde berücksichtigt werden. Dies setzt aber voraus, dass das bestehende System der Streitschlichtung weitestgehend reformiert wird: Ombudsstelle darf nur eine Streitschlichtung sein, die in einer vom Unternehmen oder Unternehmensverband unabhängigen Organisationsform agiert. Sie muss ihre Arbeit zudem durch einen Beirat begleiten lassen, der mit allen Marktteilnehmern paritätisch besetzt ist. Sie muss für die betroffenen Unternehmen zeitnah verbindliche Schiedssprüche erlassen und ihre Arbeit transparent darstellen.

9. Inwiefern sehen Sie einen Interessenkonflikt, wenn eine Verbraucherorganisation auf der einen Seite selbst Finanzberatung für den Verbraucher erbringt und auf der anderen Seite als Marktwächter für Finanzberatung fungieren soll?

Die Verbraucherzentralen in ihrer Funktion als Finanzmarktwächter machen keine staatliche Aufsicht, sondern Marktbeobachtung. Basis dieser Marktbeobachtung sind insbesondere die Erkenntnisse, die aus der unmittelbaren Verbraucherarbeit gewonnen werden. Unser Beratungsangebot verfolgt insbesondere das Ziel, Marktmissstände und Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Unsere Beratung ist somit auch Mittel zum Zweck, Erkenntnisse über den Markt und das Anbieterverhalten zu gewinnen.

10. Ist es sinnvoll, die BaFin, die für kollektiven Verbraucherschutz zuständig ist, zusätzlich mit Aufgaben des individuellen Verbraucherschutzes zu betrauen?

Ein Mandat der BaFin auch für individuelle Verbraucherinteressen einzutreten, fordert der vzbv nicht. Nichtsdestotrotz ist es geboten, die Rahmenbedingungen für die individuelle Rechtsdurchsetzung so zu verbessern, dass Verbraucher sich effektiver selbst zur Wehr setzen können.

Zur Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen, die eine Vielzahl von Verbrauchern betreffen, gibt es die bestehenden Instrumente der Verbandsklage. Damit können Verbraucherverbände erreichen, dass Unternehmen unwirksame Allgemeine Geschäftsbedingungen aus ihren Verträgen entfernen müssen und sich auf diese auch nicht mehr berufen dürfen. Der Haken: Die einzelnen betroffenen Verbraucher werden so nicht automatisch entschädigt. Sie müssen ihr Recht selber durchsetzen. Hier wäre es hilfreich, wenn Gerichte auch über die Entschädigung entscheiden könnten.

Darüber hinaus sollten zur Stärkung und Vereinfachung der individuellen Rechtsdurchsetzung die Möglichkeiten zur Musterklage für Verbraucherverbände verbessert werden. Mittels solcher Musterfeststellungsklage könnte dann beispielsweise rechtswirksam für alle betroffenen Verbraucher geklärt werden, ob bestimmte Angaben zu einem Finanzprodukt falsch waren oder eine Prämienhöhung in der PKV angemessen ist. Auf das Ergebnis der Musterfeststellungsklage können sich dann die individuellen Klagen beziehen. In diesem Sinne sollte der Anwendungsbereich des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes umfassend auf andere Rechtsgebiete ausgeweitet werden, in denen ebenfalls Massenschäden auftreten können und das Instrument der Musterfeststellungsklage für eine effektive Rechtsdurchsetzung durch die Klärung von Rechtsfragen für eine Vielzahl gleichgelagerter Rechtsstreitigkeiten sorgen könnte.

11. Falls sich nach Ihrer Meinung die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als staatliche Behörde zur verbrauchergerechten Regulierung und Überwachung der Finanzmärkte nicht eignet, wie müsste eine solche Behörde einschließlich ihrer Aufgaben und Rechte organisiert sein, um effektiv und schnell im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher handeln zu können?

Sofern die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht auch den gesetzlichen Auftrag erhält, für kollektive Verbraucherinteressen einzutreten, halten wir die BaFin für die geeignete Behörde zur verbrauchergerechten Regulierung und Überwachung der Finanzmärkte. Wir treten überdies dafür ein, bislang unregulierte Bereiche des Finanzmarktes und solche, die der Gewerbeaufsicht unterliegen, ebenfalls unter die Aufsicht der BaFin zustellen.

Für eine funktionierende Finanzaufsicht halten wir eine zentrale Koordination und Organisation der bundesweiten Kontrolle für unabdingbar.

12. In welchem Umfang und mit welchen Methoden sollte der Marktwächter die Finanzmärkte analysieren und beobachten?

Im Kern setzt die Arbeit des Finanzmarktwächters methodisch daran an, Erfahrungen, Beschwerden, Fragen und Probleme von Verbrauchern, die sich an die Verbraucherzentralen wenden, zu sammeln und systematisch auszuwerten. Hierdurch decken die Verbraucherzentralen frühzeitig verbraucherbenachteiligendes Anbieterverhalten auf.

Dort, wo sich Probleme und Fehlentwicklungen abzeichnen, gehen wir den geschilderten oder erkannten Problemen näher nach, beispielsweise durch Verbraucheraufrufe, Anbieterbefragungen, Markterhebungen oder verdeckte Käufe. Kollektiven Rechtsverstößen gehen wir mittels kollektiver Rechtsmittel nach.

Die Datenbasis für die Marktbeobachtung ließe sich beispielsweise durch die Einrichtung einer zentralen Beschwerdeline, den Ausbau der Finanzberatung in den Verbraucherzentralen, vermehrte Testarbeit der Stiftung Warentest und die Einrichtung interaktiver, internetbasierter Informationssysteme erweitern.

13. Welche statistischen Daten sind besonders geeignet, um die Arbeit des Finanzmarktwächters zu unterstützen?

Datenbasis des Finanzmarktwächters sind alle Erkenntnisse, die die Verbraucherzentralen aus der unmittelbaren Arbeit mit den Verbrauchern sammeln (insbesondere vor- und nachvertragliche Finanzberatung, Beschwerdesammlung).

Zeichnen sich Probleme ab, so können weitere Untersuchungen initiiert werden, wie Markterhebungen, Verbraucheraufrufe oder Anbieterabfragen (s. auch Frage Nr. 12).

14. Wie sollte das Initiativ- und Anhörungsrecht des Marktwächters bei den Aufsichtsbehörden ausgestaltet sein?

Das Aufsichtsrecht ist Teil des Verwaltungsrechts. Dort werden die Beteiligten des Verwaltungsverfahrens in § 13 VwVfG definiert. Nur wem die Stellung eines Beteiligten zukommt, hat die uneingeschränkte Befugnis, in diesem Anträge zum Verfahren und zur Sache zu stellen. Der Marktwächter müsste also im Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als Antragsteller zum aufsichtsrechtlichen Einschreiten im Wege der Missstandsaufsicht benannt werden. Ein Antragsrecht hätten darüber hinaus die schon jetzt mit der Marktbeobachtung betrauten Einrichtungen im Sinne des Gesetzes über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen.

Das Anhörungsrecht würde der Marktwächter im Rahmen seiner Funktion als Mitglied des Verbraucherbeirats wahrnehmen. Da dieser als unabhängiges Gremium die Tätigkeit der Finanzaufsichtsbehörde hinsichtlich der Wirksamkeit für den Verbraucherschutz bewertet und Vorschläge für die Optimierung der Aufsichtstätigkeit macht, muss er zwangsläufig angehört werden. Diese Anhörungsrechte des Verbraucherbeirates sind von der Verfahrensstellung geringer einzustufen als die Beteiligtenrechte des Marktwächters hinsichtlich konkreter aufsichtsrechtlicher Maßnahmen.

15. Welche Klageinstrumente, z.B. Unterlassungs- und Feststellungsklage, Gewinnabschöpfung, sollten dem Finanzmarktwächter zur Verfügung stehen?

Der Finanzmarktwächter agiert aus den bestehenden Organisationen - den Verbraucherzentralen und dem vzbv - heraus, welche als qualifizierte Einrichtungen im Sinne des Gesetzes über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen anerkannt sind. Dementsprechend steht dem Finanzmarktwächter das bestehende Instrumentarium des kollektiven Verbraucherrechtsschutzes zur Verfügung.

Darüber hinaus sollten zur Stärkung und Vereinfachung der individuellen Rechtsdurchsetzung die Möglichkeiten zur Musterklage für Verbraucherverbände verbessert werden. Mittels solcher Musterfeststellungsklage könnte dann beispielsweise rechtswirksam für alle betroffenen Verbraucher geklärt werden, ob bestimmte Angaben zu einem Finanzprodukt falsch waren oder eine Prämienhöhung in der PKV angemessen ist. Auf das Ergebnis der Musterfeststellungsklage können sich dann die individuellen Klagen beziehen. In diesem Sinne sollte der Anwendungsbereich des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes umfassend auf andere Rechtsgebiete ausgeweitet werden, in denen ebenfalls Massenschäden auftreten können und das Instrument der Musterfeststellungsklage für eine effektive Rechtsdurchsetzung durch die Klärung von Rechtsfragen für eine Vielzahl gleichgelagerter Rechtsstreitigkeiten sorgen könnte.

16. Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Unternehmen der Finanzbranche für die finanziellen Kosten der Arbeit des Finanz(markt)wächters heranzuziehen?

Wegen der Wahrung der Unabhängigkeit der Verbraucherzentralen und des vzbv sprechen wir uns gegen eine direkte Anbieterfinanzierung aus. Wünschenswert wäre eine direkte Finanzierung aus Haushaltsmitteln. Denkbar wäre auch eine mittelbare Teilfinanzierung über die BaFin, die ihrerseits mittels Umlage von der Anbieterseite finanziert wird.

Gemäß des Gesetzes über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (FinDAG) nimmt die BaFin neben ihrer originären Aufgaben der Solvenzaufsicht weitere Aufgaben wahr, die ihr nach anderen Bestimmungen übertragen worden sind. Im Kontext dieser weiteren Aufgaben kann sich die BaFin auch anderer Personen und Einrichtungen bedienen. Darüber hinaus kann es gesonderte Aufgaben geben, deren Wahrnehmung nicht der BaFin, sondern einer anderen Stelle zugewiesen ist. Da die Finanzierung den Aufgaben folgt, geht es zum einen um die Finanzierung der originären Aufgaben der BaFin, zum anderen um die Finanzierung gesonderter Aufgaben, die auch anderen Organisationen zugewiesen sind.

Eine ähnliche Konstruktion wäre auch für den Finanzmarktwächter denkbar: Die BaFin wäre auch für die Wahrung der kollektiven Verbraucherinteressen zuständig, könnte aber die konkrete Marktbeobachtung an den Finanzmarktwächter übertragen und würde diesen für die Durchführung dieser Aufgabe vergüten. Da die BaFin über eine Umlage auf die beaufsichtigten Unternehmen finanziert wird, würden die beaufsichtigten Unternehmen letztendlich zur Finanzierung des Finanzmarktwächters herangezogen werden.

17. Gibt es eine Gefahr der Überforderung für einen Finanzmarktwächter bezüglich möglicher Haftungsrisiken, die aus einer solchen Funktion erwachsen?

Der Finanzmarktwächter würde im Rahmen der üblichen zivilrechtlichen Haftung in Regress genommen werden können. Zentrales Problem dabei ist, dass sowohl der vzbv als auch viele Verbraucherzentralen dieses Risiko aus haushaltsrechtlichen Gründen nicht durch Abschluss einer Haftpflichtversicherung absichern können. Es wäre insoweit begrüßenswert, wenn es den Beteiligten rechtlich möglich gemacht würde, sich für etwaige Haftungsansprüche über eine Berufshaftpflichtversicherung absichern zu können.

18. Welche Mindestqualifikationen müssten Finanzwächter aufweisen, um dieser Aufgabe gerecht zu werden?

Der Finanzmarktwächter arbeitet interdisziplinär. Erforderlich sind Mitarbeiter mit juristischer, ökonomischer und journalistischer Qualifikation und Interesse und Know-how in der Verbraucherarbeit und -politik.

19. Kann die Institution eines Marktwächters zu einer besseren Verbraucherbildung beitragen?

Der Finanzmarktwächter kanalisiert Verbraucherbeschwerden, -hinweise und -probleme. Bestätigte Problemen werden öffentlich dargelegt. Erhalten Verbraucher Kenntnis von benachteiligen Verhalten und können dies bei ihren Finanzentscheidungen berücksichtigen, so hat dies eine entsprechende Schutzwirkung und trägt implizit zur Verbraucherbildung bei.

20. Welche Vorteile würde den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Finanz-TÜV bringen?

s. Frage Nr. 2

21. Welche präventiven Maßnahmen ergreifen Ombuds-Stellen?

Nach unserer Kenntnis ergreifen die Ombudsstellen keine präventiven Maßnahmen zum Verbraucherschutz. Wesentliche Aufgabe einer Ombudsstelle ist die außergerichtliche Streitbeilegung im Wege der nachsorgenden Rechtsbesorgung. Allein der Versicherungsombudsmann veröffentlicht repräsentative Einzelentscheidungen und gibt damit ein partielles Signal in den Markt zu der entschiedenen Rechtsfrage. Es gibt darüber hinaus keine Transparenz, insbesondere findet keine konkrete Benennung „schwarze Schafe“ statt. Bei den Bankenombudsleuten haben deren Empfehlungen noch nicht einmal für die Banken bindende Wirkung, so dass auch keine Sanktionswirkung für verbraucherschädigendes Verhalten eintritt.

Insgesamt sehen wir einen erheblichen Reformbedarf hinsichtlich der Streitschlichtung bei Finanzdienstleistungen (s. auch Frage Nr. 8).

22. Ist eine Online-Plattform, wie sie im Ernährungsbereich mit www.lebensmittelklarheit.de erstellt wurde, auf den Versicherungs- und Finanzbereich übertragbar?

Die Online-Plattform www.lebensmittelklarheit.de auf Finanzprodukte und Finanzdienstleistungen auszuweiten, um Verbrauchern auch in diesem Bereich zum einen internetbasiert Informationen, Warnungen, Stellungnahmen und Aufklärung zu gewährleisten, zum anderen aber auch, um Verbraucherfragen und -beschwerden zu sammeln, wird vom vzbv unterstützt. Neben der Funktion als Marktsensor zu agieren, sollte ein solches Informationssystem insbesondere auch auf die Präventionsarbeit ausgerichtet sein. Denn anders als bei Lebensmitteln handelt es sich bei Finanzprodukten nicht um Erfahrungsgüter, sondern um Vertrauensgüter. Ein „Gut“ also, dessen Qualität selbst nach dem Kauf durch den Verbraucher nicht sicher festgestellt werden kann.

Ein solches Portal ist dabei streng zu moderieren. Eingebrachte Verbraucherefälle und -beschwerden sind einer entsprechenden Verifizierung zu unterziehen.

23. Inwieweit kann eine solche Online-Plattform zur besseren Verbraucherinformation und Transparenz beitragen?

Systematisch erfasste und ausgewertete Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Arbeit des Finanzmarktwächters würden auf dieser Online-Plattform zentral veröffentlicht und können Verbrauchern dort insbesondere der vorvertraglichen, aber auch nachvertraglichen Information dienen. Verbraucherschäden und -fehlentscheidungen können so vermindert werden.

Auch würde ein solches System einen gewissen Druck für anbieterfreundliches Marktverhalten erzeugen. Wir gehen von einem disziplinierenden Effekt aus, wenn sich unseriös agierende Anbieter der Gefahr ausgesetzt sehen, dass ihr Fehlverhalten bekannt wird.

24. Bestehen derzeit Defizite in der Kommunikation zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und den Aufsichtsbehörden?

Im Kern läuft die Kommunikation zwischen Aufsichtsbehörden und Verbrauchern heute einseitig. Verbraucher haben die Möglichkeit, Beschwerden gegenüber der BaFin einzureichen. Die BaFin hat jedoch nicht das Mandat, Verbraucher hinsichtlich ihrer Beschwerde zu beraten oder eine individuelle Einschätzung der Rechtslage zu bieten. Verbraucherprobleme können seitens der Aufsicht nicht mit Verbrauchern erörtert werden. Eine inhaltliche Interaktion zwischen Verbraucher und BaFin findet demnach nicht statt. Die BaFin hat keine Zuständigkeit, individuelle Hilfestellungen zu bieten. Ob und inwiefern Beschwerden Einfluss in die Aufsichtsarbeit nehmen, bleibt im Zuge der Verschwiegenheitspflicht der BaFin verborgen.