

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache

17(10)834-H

21.03.2012

16.03.2012

**Stellungnahme des Einzelsachverständigen Dr. Achim Tiffe, institut für
finanzdienstleistungen Hamburg e.V.**

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



Stellungnahme

zum „Finanzmarktwächter“

Dr. Achim Tiffe

Einleitung

Das Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (*iff*) begrüßt die Einrichtung eines „Finanzmarktwächters“ für Deutschland. Es fehlt in Deutschland sowohl an einem Frühwarnsystem in Bezug auf Finanzdienstleistungen als auch an einer strukturierten Evaluierung von Gesetzesinitiativen, um feststellen zu können, ob die geplanten Verbesserungen für den Verbraucherschutz tatsächlich eingetreten sind. Auch finden sich Verbraucher trotz einhelligen Bekenntnisses aller Beteiligten zu mehr Transparenz immer weniger in der Produktwelt der Finanzdienstleistungen zurecht. Eine Unterstützung der Verbraucher durch Produktbewertungen und Grundlagenarbeiten zu Produktinformationen erscheint daher als ergänzende Maßnahme sinnvoll.

Viele Probleme zum Beispiel im Bereich der Altersvorsorge (z.B. Falschberatung, fehlende Aufklärung, nicht bedarfsgerechte Produkte, unzureichende Versorgung im Alter) sind derzeit mangels Finanzierung bisher nicht aufgearbeitet worden. Hier muss eine derartige Einrichtung die Möglichkeiten haben, nicht nur Standardfälle auszuwerten, sondern auch komplexen Problemen nachzugehen.

Die bisherigen Mittel des öffentlichen Sektors, die Bundesministerien und Verbraucherverbände derzeit für die systematische Marktbeobachtung zur Verfügung stellen, existieren nur anlassbezogen, erfolgen sporadisch und sind oft durch mediale und politische Aufmerksamkeit getrieben. Sie reichen nicht im Ansatz dazu aus, den Markt in den Bereichen Geldanlage inkl. Altersvorsorge, Kredit, Zahlungsverkehr und Versicherungen zu beobachten und Auffälligkeiten gezielt nachzugehen.

Die Folge ist, dass die bisherige Aufsicht im Wesentlichen reaktiv ist. Die Geschichte der Bundesrepublik ist daher kontinuierlich begleitet worden durch große Skandale im Bereich der Finanzdienstleistungen insbesondere im Bereich der Geldanlage, ohne dass ein Ende absehbar ist. Dies kann nur durch eine aktive Marktbeobachtung durchbrochen werden, die mit entsprechenden finanziellen Mitteln ermöglicht wird und bei

der sowohl Warnungen ausgesprochen werden können, ohne Haftungsrisiken befürchten zu müssen, als auch die Möglichkeit besteht, die Aufsichtsbehörde in begründeten Fällen zum Handeln zu bewegen.

Wie ein aktueller Test des instituts für finanzdienstleistungen e.V. (*iff*) für den Verbraucherzentralen Bundesverband (vzbv) zur Beratungsdokumentation gem. § 34 Abs. 2a WpHG gezeigt hat, erfolgt die Dokumentation durch die Banken zum Teil unzureichend und nicht im ursprünglichen Sinne des Gesetzgebers. Die Aufarbeitung der Mängel und die Kontrolle der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben sind wie in diesem Fall nur durch die Methode des „*mystery shopping*“ umfassend möglich.

Daher ist es unerlässlich, zur Evaluierung der Umsetzungspraxis und der Wirksamkeit von Gesetzen sowie zur Marktbeobachtung eine Einrichtung zu betrauen, die durch entsprechende Feldtests auf Probleme aufmerksam macht. Für eine derartige Einrichtung sind langjährige Erfahrung der verantwortlichen Personen im Bereich des *mystery shopping* notwendig sowie eine Unabhängigkeit gegenüber Anbietern. Daher scheiden viele Unternehmen aus, die Produkt- und Dienstleistungstests zu Marketingzwecken durchführen, um Labels und Siegel an die Anbieter zu verkaufen. Fraglich ist, ob die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht entsprechende Kompetenz hat und ausreichend unabhängig ist, da sie von Anbieterseite finanziert wird und somit in einen Zielkonflikt geraten kann. Sinnvoller erscheint es daher, für Marktbeobachtungen und Produktbewertungen nicht die BaFin einzusetzen, sondern andere Einrichtungen.

1 Bisher kein ausreichender Schutz der Verbraucher vor unseriösen Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen

Die bisherigen Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher/innen seit der Finanzmarktkrise 2008 erscheinen nicht ausreichend. Beispielhaft sei hier das Beratungsprotokoll erwähnt. Die Beweissituation für Verbraucher hat sich durch das Beratungsprotokoll in der Praxis bisher nicht verbessert, zum Teil ist die Situation sogar schlechter geworden.

Für durchschnittliche Haushalte ist die Beratungssituation erheblich schlechter geworden. Wie der aktuelle Test gezeigt hat, berät ein Großteil der Anbieter die Verbraucher nicht mehr zu fremden Produkten, sondern erwartet eine komplette Depotumschichtung und den Kauf neuer Produkte. Die Verbraucherzentralen als alternative Anlaufstelle sind finanziell und personell nicht so ausgestattet, um diese Lücke adäquat füllen zu können. Zudem fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung im Bereich der Anlageberatung für Verbraucherzentralen, wie sie im Bereich der Rechtsberatung gem. § 8 Abs. 1 Nr. 4 RDG besteht.

Viele Ansprüche der Verbraucher verjähren innerhalb von drei Jahren, bevor die Verbraucher den Schaden bemerken oder sich rechtlichen Beistand gesucht haben. Dies betrifft vor allem Beratungs- und Aufklärungspflichtverletzungen. Die Schuldrechtsmodernisierung hat hier falsche Anreize für die Anbieter gesetzt, die in der Regel zivilrechtliche Konsequenzen kaum befürchten müssen.

Die Verbraucher hätten hier in den letzten Jahren durch eine Beweislastumkehr, durch eine verlängerte Verjährungsregelung und eine finanzielle und rechtliche Stärkung der Verbraucherzentralen effektiv und mit einfachen Mitteln geschützt werden können.

2 Organisatorischer und inhaltlicher Aufwand für verbindliche Analyse- und Messsysteme für Anlageprodukte

Sinnvoll ist es, nicht ein einziges „TÜV-Siegel“ zu vergeben, sondern die Produkte nach den typischen Zielen für Verbraucher zu bewerten. Hier hat das Institut für Finanzdienstleistungen 2010 bereits erhebliche Vorarbeiten geleistet, indem es in einem Modell mögliche Kriterien im Geldanlagebereich für die Liquiditätsreserve, Zielsparen, den Vermögensaufbau, die Altersvorsorge und spekulatives Investment entwickelt hat.

Das Bewertungssystem sollte sich deutlich von der Arbeit von Ratingagenturen wie FMH oder Franke & Bornberg sowie von Testzeitschriften wie Finanztest und Ökotest absetzen, da es deren Arbeit nicht ersetzen soll und kann.

Aufgrund der **Vielzahl der auf dem Markt vorhandenen Produkte** – allein ca. 7.800 Investmentfonds inkl. ETFs und ca. 900.000 Zertifikaten¹ – erscheint es unmöglich, alle auf dem Markt vorhandenen Produkte von dem Tagesgeld über die Spareinlage und die Einzelaktie bis hin zu Riester- und Basisverträgen sowie geschlossenen Fonds, im Detail zu analysieren und zu bewerten. Gerade aber aufgrund der Vielzahl und Unübersichtlichkeit der Finanzprodukte brauchen Verbraucher durchschnittlicher Haushalte ein Leitsystem, das ihnen hilft, grobe Fehler zu vermeiden. Ziel sollte daher sein, Verbrauchern für bestimmte Ziele, die sie erreichen wollen, ein Leitsystem zu geben, um sie vor Fehlentscheidungen zu schützen und hier eine Auswahl von (Basis-) Produkten für Verbraucher zu bewerten.

Ein **Leitsystem** muss über eine formale Prüfung, wie sie die BaFin bisher bei Prospekten und Zulassungen verschiedener Finanzprodukte vornimmt (z.B. Unternehmensbeteiligungen, Basis- und Riester-Rente) hinausgehen und die wirtschaftliche Tragfähigkeit und das Produktverhalten im Krisenfall (Stresstest) bewerten sowie die Geeignetheit der Produkte für verschiedene Anlageziele anhand harter Kriterien überprüfen.

Das **Analyse- und Messsystem** muss für alle Produktgruppen der Geldanlage verwendet werden können. Für die Ausarbeitung eines Analyse- und Messsystems werden 12 Monate veranschlagt, wobei sich daran eine Testphase von weiteren 12 Monaten mit unterschiedlichen Produkten anschließt. Das Team muss interdisziplinär zusammengesetzt sein und die Bereiche Jura, Ökonomie, Finanzmathematik, Soziologie und Verbraucherschutz abdecken sowie über ausreichende Kenntnis über die einzelnen Produktgruppen und vorhandenen Produkte auf dem Markt verfügen. Das Verhalten von Finanzprodukten muss anhand von Modellen simuliert werden können. Erfahrungen mit der Abwertung von Euro-Anleihen, der Insolvenz von Lehman Brothers und

¹ Anlagezertifikate und Hebelprodukte. „Im Februar 2012 wurden allein 147.864 neue Produkte aufgelegt.“, Quelle: Deutscher Derivate Verband, Börsenumsätze Februar 2012.

der aktuellen Krise von offenen Immobilienfonds und Schifffonds zeigen, wie schwierig es ist, über längere Zeiträume hinweg im Anlagebereich sinnvolle Vorhersagen zu treffen und Stresstests zu entwickeln, die später noch Bestand haben. Es ist sinnvoll, die Arbeit durch einen regelmäßig tagenden wissenschaftlichen Beirat begleiten zu lassen.

In der Testphase muss das Analyse- und Messsystem anhand einer Vielzahl von Produkten getestet werden. In der Regel wird das Analyse- und Messsystem innerhalb der Testphase noch einmal überarbeitet, bevor es in der Praxis eingesetzt wird. Eine **Kennzeichnung** für Verbraucher ist empfehlenswert, darf aber nicht einen falschen Eindruck erwecken, Verluste seien nicht möglich, die Geeignetheit wäre für jeden Verbraucher gegeben oder der Staat würde Garantien übernehmen. Daher sollten staatliche Symbole für die Kennzeichnung vermieden werden, unter anderem auch, weil diese oft im Vertrieb missbräuchlich verwendet werden könnten. Zudem muss die Kennzeichnung vorab mit Verbrauchergruppen getestet werden, um sicherzustellen, dass die Kennzeichnung von durchschnittlichen Verbrauchern auch entsprechend verstanden und genutzt wird.

3 Stellungnahme zum Beschluss des Bundesrates Drucksache 694/11, Ziffer 14

Die Schaffung unabhängiger Organisationsstrukturen im staatlichen und nichtstaatlichen Bereich zur Durchsetzung von Verbraucherinteressen in den Finanzmärkten wird aus oben genannten Gründen als sehr sinnvoll erachtet.

Hier sollten die Verbraucherzentralen eine zentrale Aufgabe einnehmen, da sie auf jahrzehntelange Erfahrung bei der Verbraucherberatung im nichtstaatlichen Bereich zurückgreifen können. Wesentlich ist die systematische Erfassung von Finanzdienstleistungen und Produkten, die als problematisch auffallen. Die Verbraucherzentralen haben mit einer derartigen Erfassung begonnen. Es fehlen aber bisher die organisatorischen Strukturen und finanziellen Mittel, um die Erkenntnisse aus der Verbraucherberatung zeitnah aufarbeiten und im Sinne einer Marktbeobachtung aktiv nutzen zu können. Zudem fehlen die Mittel, um alle Verbraucher erreichen zu können und als Anlaufstelle für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen wahrgenommen zu werden. Hier muss in das bestehende System für Verbraucheranliegen bei Finanzdienstleistungen nachhaltig investiert werden, damit die Verbraucherzentralen ihre Funktion als Marktwächter im erforderlichen Maße wahrnehmen können. Dies beginnt mit Mitteln für Werbung und Außendarstellung als Anlaufpunkt für Verbraucher, der Finanzierung von Beratungsstellen für scheinbare Bagatellfälle und Haushalte, die sich eine entgeltliche Beratung nicht leisten (können) sowie Mitarbeiter, die ausreichend Zeit haben, komplexe Fälle aufzuarbeiten und die Informationen weiterzugeben. Zudem sollten die Fälle bundesweit statistisch ausgewertet und regelmäßig in Form von Berichten dokumentiert und der Öffentlichkeit gegenüber kommuniziert werden.

Eine Berichterstattung sollte regelmäßig gegenüber dem Bundestag erfolgen, damit die Arbeit als Finanzmarktwächter entsprechendes Gehör in der Politik findet.

Die Arbeit der Verbraucherberatung sollte durch Schaffung entsprechender Qualifikationsmöglichkeiten und Standards nachhaltig gestärkt werden. Empfehlenswert ist ein Masterstudium im Bereich Finanzdienstleistungen und Retail-Geschäft zu etablieren, das Ökonomen, Juristen und weiteren Fachdisziplinen ein Aufbaustudium ermöglicht, das gezielt auf die Arbeit bei Anbietern und in der Verbraucherberatung im Bereich Finanzdienstleistungen vorbereitet und Themen wie Verbraucherschutz, Transparenz und kundenfreundliche Produktgestaltung einbezieht.

Weitreichende Handlungsmöglichkeiten insbesondere in Form eines qualifizierten Beschwerderechts gegenüber der Finanzaufsicht sind sinnvoll, wenn sie durch klare Regelungen über Bearbeitungsfristen sowie Handlungs- und Berichtspflichten der Aufsichtsbehörden ergänzt werden und die Kooperation der Aufsichtsbehörden im Detail rechtlich geregelt wird. Ansonsten wird ein Beschwerderecht der Verbraucherverbände wie auch bisher bei den Verbrauchern bei der Aufsichtsbehörde ins Leere laufen. Die Aufsichtsbehörde darf hier nicht mehr länger als eine „Black Box“ für Verbraucher und Verbraucherverbände erscheinen.

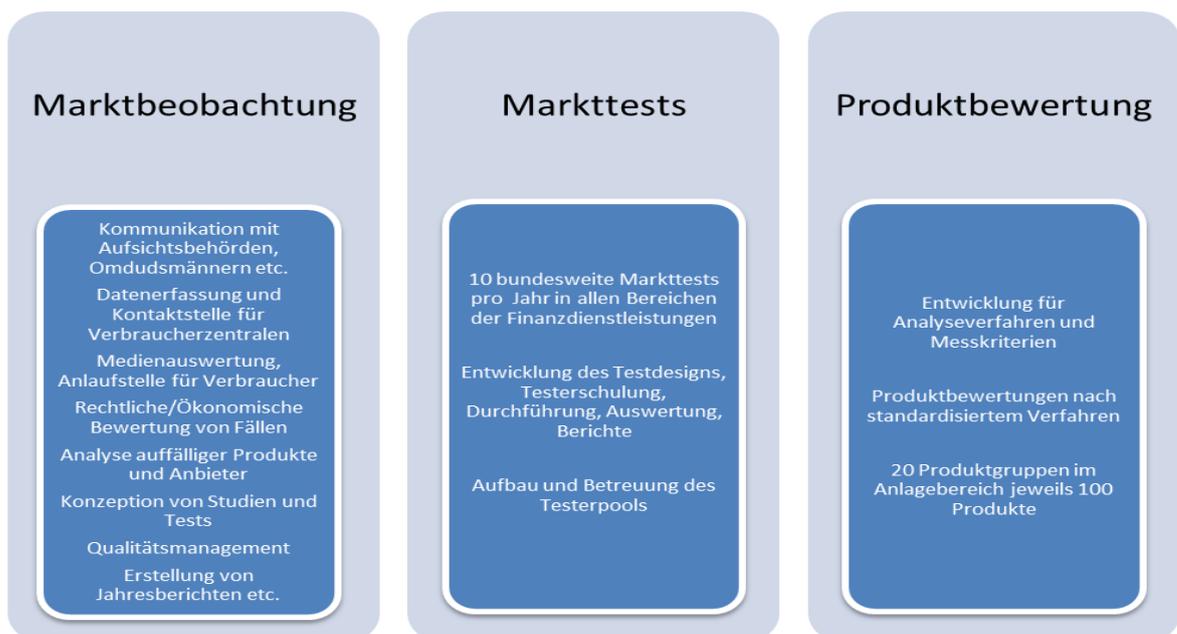
4./5./6. und 18. Ausgestaltung der Einrichtung

Die Eigenständigkeit der Einrichtung ist sinnvoll, um sie von anderen Interessen und Zielen zu trennen. Dabei muss die Einrichtung nicht zwangsläufig neu gegründet werden, sondern kann auch als Abteilung einer staatlichen oder nichtstaatlichen Einrichtung geschaffen werden. Hier kommen unterschiedliche Einrichtungen in Betracht, angefangen bei dem Bundeskartellamt über die BaFin bis zu Stiftungen wie Stiftung Warentest, wissenschaftliche, verbrauchernahe Institute und die Verbraucherverbände selbst. Wesentlich sind neben der Qualifikation der Mitarbeiter die personelle und die finanzielle Ausstattung, da hiervon abhängt, inwieweit der Markt wirklich beobachtet werden kann sowie die Unabhängigkeit der Einrichtung gegenüber Anbietern. Die Anzahl der Mitarbeiter hängt von der Intensität der Marktbeobachtung ab.

- Notwendig sind für die Auswertung der Medien sowie der laufenden Beratungen der Verbraucherzentralen, einer rechtlichen und ökonomischen Begutachtung problematischer Fälle und ca. 10 bundesweite Tests pro Jahr verteilt auf alle Bereiche der Finanzdienstleistungen als Untergrenze inklusive Organisation ca. 20 Mitarbeiter sowie zusätzlich finanzielle Mittel für die Tester und finanzielle Unterstützung der Verbraucherzentralen für die Aufnahme und Analyse der Fälle sowie Pflege der statistischen Daten.
- Die Mitarbeiter sollten sowohl wissenschaftliche Erfahrung bei der Konzeption und Durchführung von Tests mitbringen und sich aus unterschiedlichen Disziplinen zusammensetzen, insbesondere Recht, Ökonomie, Finanzmathematik und Soziologie, um als interdisziplinäres Team arbeiten zu können.
- Praxisnahe Kenntnisse von Finanzdienstleistungen und Produktentwicklungen (Zertifikate, geschlossene Fonds etc.) sind unerlässlich. Entsprechende Mitarbeiter müssen angeworben und adäquat bezahlt werden.

- Das Team sollte sich daher aus Wissenschaftlern mit Universitätsabschluss und Praktikern zusammensetzen. Bei größeren oder häufigeren Feldtests erhöht sich der Aufwand entsprechend.
- Für die Ausarbeitung eines Analyse- und Messsystems sind in der Aufbauphase für die 20 Produktgruppen mindestens 3 Teams mit jeweils 3 Mitarbeitern für die theoretische Entwicklung und 5-6 Mitarbeiter für die folgende Produktanalyse der verschiedenen Bereiche notwendig. Insgesamt werden für die Produktbewertung mindestens 10 Mitarbeiter benötigt. Die Umsetzung für 20 Produktgruppen und jeweils durchschnittlich 100 Produkte dauert ca. 3 Jahre. Eine Ausweitung auf weitere Produktgruppen oder mehr Produkte ist bei weiteren personellen Ressourcen danach möglich.
- Die Einrichtung sollte Gelegenheit für wissenschaftliche Arbeiten geben, um den Wissenstransfer von der Praxis zur Wissenschaft und umgekehrt zu ermöglichen.

Als Mindestanzahl für die genannten Aufgaben wird für eine zentrale Stelle von einer Größe von 30 Mitarbeitern ausgegangen, um die einzelnen Bereiche der Finanzdienstleistungen mit unterschiedlicher Expertise ausreichend abdecken zu können und eine Mindestanzahl von Tests und Produktbewertungen durchführen zu können. Neben den Kosten für Personal und Ausstattung sind Kosten für die Tester und eine finanzielle Unterstützung für die Verbraucherzentralen vor Ort in den 16 Bundesländern in ähnlicher Größenordnung notwendig. Es muss ausreichend Zeit für die Bearbeitung und Analyse der derzeit jährlich geschätzten 50.000 Verbraucherberatungen vorhanden sein und die Daten für die Marktbeobachtung systematisch aufgearbeitet werden. Auch muss die Schwelle für Verbraucher für die Meldung von Problemfällen herabgesenkt werden. Entsprechende Mittel für zusätzliches Personal in den Verbraucherzentralen vor Ort muss daher mit berücksichtigt werden.



Das dafür notwendige Budget wird auf ca. 3 Millionen Euro pro Jahr für den Finanzmarktwächter geschätzt sowie auf das bis zu 3-fache der genannten Summe pro Jahr für den parallelen Ausbau der Strukturen der Finanzberatung der Verbraucherzentralen abhängig von der Intensität und der beabsichtigten Marktdurchdringung.

8. Finanzmarktwächter als Schlichtungsstelle

Eine Einrichtung als Finanzmarktwächter sollte aufgrund möglicher Interessenkollisionen nicht gleichzeitig als Schlichtungsstelle fungieren. Schlichtungsstellen sollten grundsätzlich neutral sein und nicht durch andere Interessen beeinflusst werden. Sie sollten daher keine anderen Aufgaben wahrnehmen. Die organisatorische Nähe von Schlichtern sowohl zu Anbieter- als auch zu Verbraucherverbänden ist grundsätzlich problematisch.

9. Interessenkonflikt der Verbraucherverbände

Die Finanzberatung der Verbraucherzentralen steht nur zu einem geringen Teil in Konkurrenz zu Anbietern und stellt keinen Widerspruch zur Aufgabe als Finanzmarktwächter dar. Weder kann die Verbraucherberatung noch soll sie die Beratung der Anbieter ersetzen. Als allgemeine Finanzberatung dient sie in der Regel als Korrektiv und zweite unabhängige Meinung, um Verbraucher zu befähigen, für sich die richtige Entscheidung zu treffen.

Nur durch die Beratung und Anlaufstelle für Verbraucher ist es möglich, aktuelle Fälle zu sammeln, sachgerecht auszuwerten und kollektiv als Frühwarnsystem zu nutzen. Ohne Beratungsangebot würden Verbraucherzentralen über viele Fälle nicht unterrichtet. Verbraucher benötigen in der Regel einen Anreiz, der in der Beratungsleistung und Bewertung des Falles liegt. Finanzmarktwächter und Verbraucherberatung ist daher kein Widerspruch, sondern bedingen sich gegenseitig.

10./11. Geeignetheit bestehender Einrichtungen als Finanzmarktwächter und Erweiterung der Kompetenzen der BaFin

Eine direkte Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen ist notwendig, um die Beratungen und Anfragen bei den Verbraucherzentralen als Frühwarnsystem nutzen zu können. Daher ist es sinnvoll, den Verbraucherzentrale Bundesverband mit der Einrichtung zu betrauen bzw. ihn bei der Einrichtung eng einzubeziehen. Die wissenschaftliche Einbindung und der Aufbau einer Teststruktur müssen dazu ergänzend geschaffen werden. Der Finanzmarktwächter sollte eine eigenständige Struktur haben und eigenen Berichtspflichten unterliegen. Bei Wahrung dieser Grundsätze kann er auch Teil einer vorhandenen Einrichtung sein, zum Beispiel des Verbraucherzentralen Bundesverbandes oder einer öffentlichen Behörde, wobei die BaFin aufgrund von Zielkonflikten mit ihren anderen Aufgaben, der Finanzierung durch die Anbieter, ihrer fehlenden Erfahrung im Bereich Verbraucherschutz und mystery shopping und ihrer bisher eingeschränkten Informationspolitik gegenüber Verbrauchern ungeeignet er-

scheint, die Rolle des Finanzmarktwächters selbst zu übernehmen und das Vertrauen der Bevölkerung als Finanzmarktwächter zu gewinnen.

Die BaFin sollte aber die Arbeit des Finanzmarktwächters sinnvoll ergänzen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nimmt zunehmend Aufgaben im Bereich Verbraucherschutz wahr, ohne dafür auf nationaler Ebene ausdrücklich gesetzlich ermächtigt zu sein. Dies führt dazu, dass sich Verbraucher zwar bei der BaFin beschweren können, aber nur unzureichend Auskunft über die darauf erfolgten Tätigkeiten der BaFin und die Reaktion der Anbieter erhalten. Die Arbeit der BaFin im Bereich Verbraucherschutz sollte daher zeitnah durch eine konkrete gesetzliche Regelung verankert werden. Dazu gehören öffentliche Warnungen der Verbraucher vor Anbietern und Produkten, wie es in anderen Bereichen (z.B. Lebensmittel) durch Aufsichtsbehörden seit langem üblich ist und eine Offenlegungspflicht gegenüber Verbrauchern bei Beschwerden über die daraufhin erfolgten Maßnahmen und die Reaktionen der Anbieter.

Es ist darüber hinaus sinnvoll, vorhandenes Know How wie zum Beispiel von der Stiftung Warentest, für die Arbeit des Finanzmarktwächters zu nutzen. Denkbar ist daher auch, einzelne Bereiche wie die Produktbewertung an unterschiedliche Institutionen zu vergeben, soweit die Zusammenarbeit rechtlich verankert und institutionell abgesichert ist.

12. Sinnvolle Methoden für die Arbeit des Finanzmarktwächters

Wesentliche Quelle für die Arbeit des Finanzmarktwächters ist die **Auswertung der jährlich ca. 50.000 Verbraucherberatungen** im Bereich Finanzdienstleistungen, die durch Verbraucherzentralen bundesweit durchgeführt werden. Diese Fälle müssen genutzt und zeitnah systematisch ausgewertet werden. Die Verbraucherzentralen sollten dabei als Anlaufstelle für Auffälligkeiten im gesamten Bereich der Finanzdienstleistungen ausgebaut werden.

Verkaufspraktiken, vorvertragliche Produktinformationen und Beratungen können durch **mystery shoppings**, also Feldtests ermittelt werden, wobei einzelne Anbieter in der Regel mehrfach mit dem gleichen Testdesign getestet werden.

Als weitere Methode bietet sich die **Produktanalyse** anhand der vorvertraglichen und vertraglichen Informationen an sowie die Begutachtung des Verlaufs tatsächlich abgeschlossener Produkte (z.B. tatsächlich erzielte Renditen). Analysiert werden kann die Einhaltung erfolgter Zusagen, Angaben zu Renditen und Kosten.

Misstände können bei Hinweisen auch durch gezielte **Analyse von Haushalten** ermittelt werden, in welchem Umfang den Haushalten bestimmte Produkte verkauft wurden und welche Auswirkungen dies auf den Haushalt hat.

Denkbar sind auch **Befragungen der Anbieter** zur bestehenden Praxis oder mit Bitte um Zusendung von Vertragsdaten zu bestimmten Produkten. Derartige Befragungen

mittels Fragebogen bauen auf der Freiwilligkeit der Anbieter auf. Während Vertragsunterlagen in der Regel von Anbieterseite ohne Probleme zugeschickt werden, sind Befragungen zur Beratungs- und Vertriebspraxis weniger ergiebig. Hier sind daher Instrumente wie das mystery shopping in der Regel besser geeignet.

13. Statistische Daten

Die wesentliche Quelle für aktuelle Entwicklungen sind Verbraucherbeschwerden bei den regionalen Verbraucherzentralen. Für die Verbraucherzentralen müssen daher entsprechende Anreize geschaffen werden, die Anfragen systematisch zu erfassen, damit sie zeitnah ausgewertet und die Fälle bei Bedarf analysiert werden können.

14./15. Initiativ- und Anhörungsrecht sowie Klagebefugnisse

Einem Initiativ- und Anhörungsrecht muss eine Pflicht der Aufsichtsbehörden zum Tätigwerden und eine Offenlegungspflicht der vorgenommenen Handlungen und erzielten Resultate gegenüberstehen. Dies sollte möglichst gesetzlich verankert werden, damit das Initiativ- und Anhörungsrecht nicht ins Leere läuft.

Alle mit Verbraucheranliegen befassten Stellen sollten sich zudem regelmäßig treffen, um Auffälligkeiten im Markt besprechen zu können und Fälle an den Finanzmarktwächter weitergeben zu können, die näher untersucht werden sollten.

Die Verbraucherverbände verfügen derzeit als qualifizierte Einrichtung über eine Klagebefugnis. Es erscheint ausreichend, wenn die Klagebefugnisse und Gewinnabschöpfungsmöglichkeiten der Verbraucherverbände genutzt bzw. ausgeweitet werden.

16. Finanzierung der Arbeit des Finanzmarktwächters

Um die Unabhängigkeit des Finanzmarktwächters zu wahren, sollte die Finanzierung nicht durch die Anbieterseite erfolgen, sondern auf einer staatlichen Finanzierung aufbauen. Eine kostendeckende Bezahlung des Finanzmarktwächters durch Anbieter für die Produktbewertung ist ebenfalls nicht sinnvoll, weil dadurch kleine Anbieter abgeschreckt und große Anbieter bevorzugt werden. Zudem wird die Auswahl der Produkte dann nicht mehr durch den Finanzmarktwächter, sondern durch die Marktteilnehmer bestimmt.

17. Haftungsrisiken des Finanzmarktwächters

Durch Tests und Produktbewertung ist eine nichtstaatliche Institution grundsätzlich Haftungsrisiken ausgesetzt. Stiftung Warentest und die Verbraucherverbände haben trotz dieses Risikos bisher größere Haftungsfälle vermeiden können, unter anderem aufgrund ihres hohen Renommées innerhalb der Gesellschaft.

Um Haftungsrisiken vorzubeugen, sollte das Recht, vor einzelnen Produkten und Anbietern warnen zu können und Produktbewertungen und Tests mittels mystery shopping durchzuführen, ausdrücklich gesetzlich verankert werden. Durch klare Vorgaben zur Qualitätskontrolle und bei der Veröffentlichung von Testergebnissen kann das Risiko eingeschränkt werden. Eine gesetzliche Begrenzung der zivilrechtlichen Haftung wie derzeit bei der Bundesfinanzaufsicht wurde in der Vergangenheit mehrfach kritisiert und ist grundsätzlich nicht sinnvoll. Es ist auch nicht zwingend erforderlich, aus haftungstechnischen Gründen ausschließlich eine staatliche Einrichtung für die Aufgabe als Finanzmarktwächter in Erwägung zu ziehen.

19. Finanzmarktwächter und Finanzielle Allgemeinbildung

Verbraucherbildung ist grundsätzlich etwas anderes als Marktbeobachtung und Produktbewertung. Ein Finanzmarktwächter kann zwar Produktinformationen bewerten und positive Beispiele herausstellen, bessere Verbraucherinformation ist jedoch lediglich komplementär zur Verbraucherbildung.

Finanzielle Allgemeinbildung muss daher bei Schülern und Erwachsenen im Bildungsbereich ansetzen und möglichst über Multiplikatoren wie Lehrerfortbildungen und Einbindung in Schulprojekte und Unterrichtseinheiten verankert werden. Dabei ist wichtig, dass die Ausbildung von Lehrern und Multiplikatoren nicht einzelnen Anbietern mit ihren eigenen Interessen überlassen bleibt und der kritische Umgang mit Finanzdienstleistungen im Vordergrund steht. Ein Finanzmarktwächter sollte diese zusätzliche Aufgabe aber nicht übernehmen, sondern sich auf die Marktbeobachtung und Produktanalyse beschränken.

20. „Finanz-TÜV“ als Leitsystem für Verbraucher

Es erscheint nicht zielführend, alle Produkte im Detail bewerten zu wollen. Ein sogenannter „Finanz-TÜV“ kann Verbrauchern bei der Vielzahl der auf dem Markt befindlichen Produkte ein Leitsystem geben für Produkte, die grundsätzlich für bestimmte Ziele geeignet und daraufhin überprüft worden sind. In einem ersten Schritt sind für 20 Produktgattungen jeweils durchschnittlich 100 Anlageprodukte vorgesehen, die einbezogen und regelmäßig überprüft werden. Damit können die wesentlichen Bereiche der Anlageprodukte auf dem deutschen Markt abgedeckt und eine gewisse Marktdurchdringung erreicht werden.

21. Präventive Arbeit von Ombudsmännern

Die Arbeit der Ombudsmänner, die in Deutschland durch die Anbieter direkt finanziert werden, ist in der Regel bis auf die Jahresberichte nicht öffentlich. Einzelne bekannt gewordene Entscheidungen von Ombudsmännern gerade bei umstrittenen Fragen sind aus Verbrauchersicht oft enttäuschend. Präventive Arbeit erfolgt möglicherweise durch einzelne vertrauliche Gespräche mit Vorständen. Dem Institut für Finanzdienstleistungen sind Beispiele für eine präventive Arbeit von Ombudsmännern nicht bekannt.

Als Schlichtungsstelle sollten die Ombudsmänner der Anbieterseite keine präventive Rolle übernehmen, sondern vielmehr in den Dialog mit dem Finanzmarktwächter eingebunden werden, um Auffälligkeiten im Markt oder problematische Fälle berichten und in anonymisierter Form an den Finanzmarktwächter weiterleiten zu können.

22./23. Internetplattform zur Kommunikation mit Verbrauchern

Grundsätzlich ist eine Internetplattform für einen Finanzmarktwächter ein sinnvolles Kommunikationsmittel, damit Verbraucher schnell und unkompliziert Informationen über einzelne Anbieter, Produkte und Verkaufspraktiken erhalten. Konkrete Erfahrungen mit der genannten Plattform – Bekanntheit, Wahrnehmung, konkrete Nutzung und Mehrwert für Verbraucher - sind dem Institut für Finanzdienstleistungen nicht bekannt. Die Erfahrungen mit dieser Plattform sollten bei einem Aufbau des Finanzmarktwächters auf jeden Fall berücksichtigt werden, ebenso wie Erfahrungen von anderen Plattformen im Bereich der Finanzdienstleistungen und speziell des grauen Kapitalmarkts.

24. Defizite bei der Kommunikation von Verbrauchern mit Aufsichtsbehörden

Die Kommunikation der Verbraucher mit Aufsichtsbehörden war bis in die 90er Jahre einseitig, indem Verbraucher ihr Anliegen an die Aufsichtsbehörden vortrugen und ein Standardschreiben erhielten, dass die Aufsichtsbehörde keine Auskunft geben könne, ob und was sie tun würde und zu welchem Ergebnis sie gekommen ist. Daher lässt sich bis zu dieser Zeit von einer Kommunikation zwischen Aufsichtsbehörde und Verbrauchern im eigentlichen Sinne nicht sprechen.

In den letzten Jahren hat sich die BaFin gegenüber Verbrauchern deutlich geöffnet, trotzdem wird den Verbrauchern nach eigener Darstellung immer noch nicht in jedem Fall mitgeteilt, welches Ergebnis die eingeleiteten Untersuchungen der BaFin erbrachten. Hier besteht offensichtlich noch gesetzlicher Nachholbedarf, sowohl Verbraucherschutz als Ziel der BaFin ausdrücklich gesetzlich zu verankern als auch die Auskunftsrechte und -pflichten gegenüber Verbrauchern gesetzlich auszuweiten. Gerade in Fällen, in denen es Anhaltspunkte für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gibt und sich die BaFin mit dem Unternehmen auseinandersetzt, sollten Verbraucher und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse unterrichtet werden.