

Berlin, 31.08.2012

**Stellungnahme zum Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht
anlässlich der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des
Deutschen Bundestages am 10.09.2012**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
fdl@vzbv.de
www.vzbv.de

Zusammenfassung

Ziel des Gesetzes ist es, die im Jahr 2002 mit dem Gesetz über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht neu aufgestellte deutsche Finanzaufsicht weiter zu stärken und dabei auch den europäischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Beiden Ansprüchen wird der vorliegende Entwurf nicht gerecht:

Die Aufsichtsstruktur wird **weiterhin stark zersplittert** sein. Wenn man die Finanzaufsicht stärken will, muss man ihr die **umfassende Zuständigkeit** für die Aufsicht über alle Aspekte, die mit Finanzdienstleistungen und Versicherungen zusammenhängen, geben. Wir unterstützen insoweit die Vorschläge des Bundesrates, insbesondere die Überprüfung der Kreditwerbung und der Informationspflichten bei Verbraucherkrediten sowie die Aufsicht über freie Finanzvermittler an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu übertragen.

Die **Finanzierung** der BaFin ist nach wie vor zu anbieterlastig. Sie sollte dringend von der bisherigen reinen Umlagefinanzierung durch die beaufsichtigten Anbieter abkehren und einen Teil des BaFin-Budgets **aus einer anbieterunabhängigen Quelle** ermöglichen. Damit könnte sich die BaFin dann auch verstärkt Verbraucherschutzaspekten annehmen, ohne an verfassungsrechtliche Grenzen als Ausfluss des CMA-Urteils zu stoßen.

Im Hinblick auf den Verbraucherschutz trägt der Gesetzesentwurf gerade nicht den europäischen Entwicklungen Rechnung. Mit der alleinigen Errichtung eines Verbraucherbeirats und der Regelung eines Beschwerdeverfahrens für Verbraucher und andere Kunden beaufsichtigter Unternehmen sowie für Verbraucherschutzorganisationen werden die europäischen Vorstellungen einer mit konkreten Aufgaben und Eingriffsbefugnissen ausgestatteten, verbraucherorientierten Marktaufsicht ausgeblendet. Vielmehr wird weiterhin das Primat einer Sicherstellung der Solvenz der beaufsichtigten Institute und der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte aufrecht erhalten. Die **zentrale Verankerung des Verbraucherschutzes als Aufsichtsziel** - so wie es der Bundesrat gefordert hat - entspricht dem europäischen Verständnis von einer modernen Aufsichtsarchitektur, bei der Solvenz- und Marktaufsicht gleichwertig nebeneinander stehen.

Nach unserer Auffassung wird es jedoch erst mit einer **dualen Struktur von nichtstaatlicher Marktbeobachtung und staatlicher Marktkontrolle** gelingen, die Fehlentwicklungen am Markt zu erkennen sowie Ineffizienzen und Ungleichgewichten effektiv entgegenzuwirken. Der Finanzmarktwächter ist keine neue Institution. Vielmehr geht es um den Ausbau und die Vernetzung bestehender Strukturen: Die Marktbeobachtung der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes wird gestärkt. Diese Marktbeobachtungsfunktion ist mit der Arbeit der Finanzaufsicht durch **ein qualifiziertes Beschwerderecht** zu verknüpfen.

1. Zentralisierung der Aufsicht in einer Behörde

Die Aufsichtsstruktur ist stark zersplittert. Kreditinstitute, Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Versicherer unterliegen der Kontrolle durch die BaFin. Die rein operative Bankenaufsicht obliegt dagegen der Bundesbank. Für einige regionale Versicherungsunternehmen sind die Landesbehörden verantwortlich. Der sogenannte Graue Kapitalmarkt entzieht sich teilweise weiterhin der Aufsicht der BaFin. Vermittler von Versicherungen, Investmentfonds, Bausparprodukten, Kreditverträgen oder Produkten des Grauen Kapitalmarkts unterliegen der Gewerbeaufsicht. Die Überprüfung der Angaben zum effektiven Jahreszins obliegt den Preisbehörden der Länder.

Diese Zersplitterung der Aufsicht muss endlich überwunden werden. Es gibt keine separaten Teilmärkte, die sich mit unterschiedlichen Aufsichtsinstrumentarien kontrollieren lassen. Der Staat muss ein einheitliches Schutzniveau über alle Produkte und Vertriebswege gewährleisten, um Aufsichtsabitragen zu vermeiden.

Wie will die Bundesrepublik Deutschland eine durch die Europäischen Aufsichtsbehörden organisierte, harmonisierte Aufsichtspraxis gewährleisten, wenn Aufsicht durch regionale Gewerbeämter erfolgt, denen gegenüber die BaFin noch nicht einmal Weisungsrechte hat?

2. Verbraucherorientierung und europäische Dimension

Während der Gesetzentwurf zu Recht den Ausbau der makroprudentiellen Aufsicht im Gleichklang mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken berücksichtigt, blendet er die Vorgaben des Verbraucherschutzes aus, wie sie im Europäischen System der Finanzaufsicht (ESFS) verbindlich definiert werden, dem jede nationale Finanzaufsicht gemäß der Art. 2 Abs. 2 f) der EU-Verordnungen 1093/2010, 1094/2010 und 1095/2010 verpflichtend angehört. In allen drei Verordnungen heißt es wortgleich:

*„Das Hauptziel des ESFS besteht darin, die angemessene Anwendung der für den Finanzsektor geltenden Vorschriften zu gewährleisten, um die Finanzstabilität zu erhalten und für Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt *und für einen ausreichenden Schutz der Kunden, die Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen, zu sorgen.*“*

Diese explizite Pflicht zum Kundenschutz ist dabei ausdrücklich nicht lediglich den EU-Behörden selbst, sondern dem Verbund des ESFS und damit auch heute schon der BaFin zugewiesen, was sich im Entwurf und in dessen Begründung jedoch nicht hinreichend wiederfindet, da diese gleichrangige und verbindliche Aufgabe marginalisiert wird, ja sogar abweichend von den verbindlichen Leitsätzen im ESFS als potentieller Störfaktor in der Finanzaufsicht gesehen wird.

Dieser abweichende Weg Deutschlands im europäischen Aufsichtsverbund manifestiert sich auch in den konkreten Aufgabenzuweisungen und Befugnissen der drei europäischen Aufsichtsbehörden EBA, ESMA und EIOPA:

Zunächst einmal gibt es im jeweiligen Artikel 1 Absatz 2 f) der drei EU-Verordnungen eine klare Aufgabenzuweisung bzw. Zielsetzung, nämlich die Verbesserung des Verbraucherschutzes. Diese Aufgabe ist dabei im jeweiligen Artikel 9 der

Verordnungen noch einmal so dezidiert dargestellt, dass sich daraus auch konkrete Tätigkeiten und Befugnisse ableiten lassen:

1. Die Behörde übernimmt eine Führungsrolle bei der Förderung von Transparenz, Einfachheit und Fairness auf dem Markt für Finanzprodukte beziehungsweise -dienstleistungen *für Verbraucher im Binnenmarkt*, und zwar unter anderem durch:
 - a) die *Erfassung und Analyse von Verbrauchertrends* und die Berichterstattung über diese Trends;
 - b) die Überprüfung und Koordinierung von Initiativen der zuständigen Behörden zur Vermittlung von Wissen und Bildung über Finanzfragen;
 - c) die *Entwicklung von Ausbildungsstandards für die Wirtschaft*, und
 - d) die Mitwirkung an der *Entwicklung allgemeiner Offenlegungsvorschriften*.
2. Die Behörde *überwacht neue und bereits bekannte Finanztätigkeiten* und kann Leitlinien und Empfehlungen annehmen (...)
3. Die Behörde kann auch *Warnungen herausgeben*, wenn ...
4. Die Behörde errichtet - als *integralen* Bestandteil der Behörde - einen Ausschuss für Finanzinnovationen, der *alle zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden zusammen bringt*, um so eine koordinierte Herangehensweise an die regulatorische und aufsichtsrechtliche Behandlung neuer oder innovativer Finanztätigkeiten zu erreichen und der Behörde Rat zu erteilen, den sie dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vorlegt.
5. Die Behörde kann im Krisenfall bestimmte Finanztätigkeiten in einem festgelegten Verfahren vorübergehend verbieten oder beschränken.
6. Die Behörde kann auch überprüfen, ob es notwendig ist, bestimmte Arten von Finanztätigkeiten zu verbieten oder zu beschränken, und - sollte dies notwendig sein - die Kommission informieren, um den Erlass eines solchen Verbots oder einer solchen Beschränkung zu erleichtern.

(Auszüge, Hervorhebungen vzbv)

Das heißt die EU-Behörden haben konkrete Prüfaufträge, Gestaltungsrechte, Bewertungsaufgaben und Sanktionsmittel, wobei mindestens zu Punkt 4 die BaFin aktiv eingebunden ist. Auch ist die verbraucherorientierte Marktaufsicht klar als integraler Bestandteil der Finanzaufsicht deklariert. Es muss daher für einen Gleichschritt von europäischer und deutscher Aufsichtsarchitektur gesorgt werden. Dies bedeutet ein Anerkenntnis der Gleichwertigkeit von Solvenz- und Marktaufsicht und eine explizite Verankerung des Verbraucherschutzes als Aufsichtsziel.

3. Reform der bisherigen Finanzierungsform

Mit dem Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP werden die Regelungen zur Umlagefinanzierung neu strukturiert. Der vzbv regt an, in diesem Zusammenhang eine Abkehr von der reinen Umlagefinanzierung vorzunehmen und zumindest zu einer Teilfinanzierung aus Steuermitteln zurückzukehren. Dies erscheint auch deshalb geboten, um die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde im Interesse der Verbraucher auf eine

verfassungsrechtlich saubere Basis zu stellen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 03.02.2009 - 2 BvL 54/06 - im Zusammenhang mit der CMA klare Grenzen für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe aufgezeigt. Danach besteht bei den speziellen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck eine besonders enge Verbindung zwischen der spezifischen Beziehung oder auch Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Zweck der Abgabenerhebung, einer daraus ableitbaren Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens. Der durch die Abgabe zu finanzierende und die Abgabe rechtfertigende Gruppennutzen muss evident sein. Diese Evidenz ist auch schon bei den bisherigen Aktivitäten der BaFin im Interesse des Verbrauchers nicht so deutlich.

4. Institutionalisierte Austausch zwischen Verbraucherorganisationen (Marktwächter) und der Finanzaufsicht

Nach der Gesetzesbegründung sollen mit der Regelung eines Beschwerdeverfahrens für Verbraucher und Verbraucherschutzorganisationen Verbraucherfragen stärker in die Aufsichtstätigkeit einbezogen werden. Dies ist zu wenig.

Es bleibt bei einem strukturellen Defizit: Die Aufsicht nimmt nicht beide Marktseiten (Anbieter- und Nachfrageseite) gleichermaßen in den Blick, sondern konzentriert sich auf die Anbieterseite. Für die notwendige Balance sollte daher eine duale Struktur von Finanzaufsicht und Finanzmarktwächter sorgen.

Dafür ist ein formalisiertes (Austausch-)Verfahren unabdingbar. Dieses soll regeln, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form der Finanzmarktwächter seine evidenzbasierten Hinweise an die Finanzaufsicht übergibt, in welchem Zeitraum und in welcher Form sich die Aufsicht mit dem Sachverhalt befassen muss. Dieses formalisierte Verfahren sollte die folgenden Rechte und Pflichten umfassen:

- ein Initiativrecht der Verbraucherorganisationen zur Meldung von strukturellen Fehlentwicklungen und Missständen,
- eine Pflicht der Finanzaufsicht, diesen Hinweisen nachzugehen, wenn sie alle sonstigen formalen Voraussetzungen erfüllen,
- eine Information der Finanzaufsicht über ihre Einschätzung und gegebenenfalls Entscheidung des weiteren Vorgehens innerhalb einer feststehenden Frist (zum Beispiel drei Monate),
- eine Absprache der Finanzaufsicht unter Einbindung der Verbraucherorganisationen über die Methode, mit der sie den auch von ihr als Problem eingeschätzten Sachverhalt weiter verifizieren will,
- eine erläuternde Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse durch die Finanzaufsicht innerhalb einer feststehenden Frist,
- im Falle eines bestätigten Missstandes ist durch die Finanzaufsicht darzulegen, welche Durchgriffshandlungen diese durchgeführt hat,
- eine Darlegung der präventiven Maßnahmen durch die Finanzaufsicht, wie diese dem Missstand dauerhaft vorbeugen wird.

Dieses formalisierte Verfahren wird nur dann seine Wirksamkeit entfalten können, wenn es gesetzlich geregelt wird. Eine entsprechende Rechtsgrundlage wäre im Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu verankern.

5. Verbraucherbeirat

Auch wenn wir die Einrichtung eines Verbraucherbeirates bei der BaFin grundsätzlich begrüßen, ist sein Nutzen angesichts der vorgesehenen Ausgestaltung fraglich. Die Regelung sollte wie folgt ergänzt werden:

- Neben der allgemeinen Aussage, dass der Beirat aus Verbrauchersicht die Arbeit der BaFin bei der Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben berät, ist sicherzustellen, dass sie den Beirat auch in Bezug auf alle für ihn relevanten Aufgaben und Themen einbezieht bzw. anhört.
- Eine klare Zuständigkeitsbeschreibung ist notwendig.
- Ein Vertreter des Beirates sollte dem Verwaltungsrat angehören.
- Der Verbraucherbeirat muss hinreichend budgetiert werden. Dazu zählen auch die Kosten der Sitzungen und die notwendige Begleitung durch ein Sekretariat bei der BaFin. Wenn der Verbraucherbeirat seine fachliche Expertise optimal einbringen soll, sind auch Mittel für Gutachten und Analysen einzuplanen.
- Als Vertretung der Verbraucherseite bei der BaFin ist der Verbraucherbeirat eine eigene Interessenvertretung. Er sollte, ausgenommen jener Informationen, die direkt der Verschwiegenheitspflicht unterliegen und ihm im Rahmen seiner Arbeit zur Kenntnis geraten, in der Lage sein, seine Einschätzungen auch öffentlich zu kommentieren. Dadurch kann dem Interesse Rechnung getragen werden, Transparenz und Marktvertrauen der Verbraucher zu stärken.

Als gelungenes Beispiel der Umsetzung eines Beirates sehen wir das Konzept des britischen FSA Consumer Panel. Es belegt zugleich, dass die konkrete Ausgestaltung einer Verbrauchervertretung bei der Aufsicht auch an einem so wichtigen Bankenstandort wie London möglich ist.