

**Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und  
Verbraucherschutz**

**Wortprotokoll**

**der**

**65. Sitzung**

Berlin, den 21.03.2012, 08:00 bis 10:00 Uhr

Sitzungsort: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1

Sitzungssaal: 3.101

**Öffentliche Anhörung**

zum Thema

**„Finanzmarktwächter“**

Vorsitz: Hans-Michael Goldmann, MdB

**TAGESORDNUNG:**

**Tagesordnungspunkt: S. 9 - 36**

Finanzmarktwächter

dazu die Stellungnahme der Sachverständigen <sup>1)</sup>

<b><u>Sachverständige</u></b> <b><u>Verbände/Bundesländer/Ministerien/Institutionen</u></b>	<b><u>Ausschussdrucksache</u></b>
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) <b>Michael Sell</b>	<b>A-Drs. 17(10) 834-B</b>
Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR) <b>Gerhard Hofmann</b>	<b>A-Drs. 17(10) 834-A-Neu</b>
Bundesverband Deutscher Banken e.V. <b>Herbert Jütten</b>	<b>A-Drs. 17(10) 834-A-Neu</b>
Stiftung Warentest <b>Stephan Kühnlenz</b>	<b>A-Drs. 17(10) 834-D</b>
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. <b>Gerd Billen</b>	<b>A-Drs. 17(10) 834-E</b>
Verbraucherzentrale Hamburg e.V. <b>Dr. Günter Hörmann</b>	<b>A-Drs. 17(10) 834-F</b>

<b><u>Einzel-sachverständige</u></b>	<b><u>Ausschussdrucksache</u></b>
<b>Keßler, Prof. Dr. Jürgen</b> Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin	<b>A-Drs. 17(10) 834-G</b>
<b>Tiffe, Dr. Achim</b> Institut für Finanzdienstleistungen Hamburg e.V.	<b>A-Drs. 17(10) 834-H</b>

<sup>1)</sup> Im Internet sind die Stellungnahmen unter „Stellungnahmen der Sachverständigen“ (Ausschussdrucksachen) abgelegt.

## Anwesenheitsliste\*

### Mitglieder des Ausschusses

#### Ordentliche Mitglieder des Ausschusses

##### **CDU/CSU**

Caesar, Cajus  
Connemann, Gitta  
Gerig, Alois  
Heil, Mechthild  
Holzenkamp, Franz-Josef  
Lehmer, Max, Dr.  
Marwitz, Hans-Georg von der  
Mortler, Marlene  
Poland, Christoph  
Rief, Josef  
Röring, Johannes  
Stauche, Carola  
Stier, Dieter

##### **SPD**

Brase, Willi  
Crone, Petra  
Drobinski-Weiß, Elvira  
Ortel, Holger  
Paula, Heinz  
Priesmeier, Wilhelm, Dr.  
Schwarzelühr-Sutter, Rita  
Tack, Kerstin

##### **FDP**

Erdel, Rainer  
Geisen, Edmund Peter, Dr.  
Goldmann, Hans-Michael  
Happach-Kasan, Christel, Dr.  
Schweickert, Erik, Dr.

##### **DIE LINKE.**

Binder, Karin  
Lay, Caren  
Süßmair, Alexander  
Tackmann, Kirsten, Dr.

##### **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Behm, Cornelia  
Ebner, Harald  
Maisch, Nicole  
Ostendorff, Friedrich

#### Stellv. Mitglieder des Ausschusses

Brehmer, Heike  
Göppel, Josef  
Landgraf, Katharina  
Lietz, Matthias  
Ludwig, Daniela  
Luther, Michael, Dr.  
Riebsamen, Lothar  
Schindler, Norbert  
Schirmbeck, Georg  
Schulte-Drüggelte, Bernhard  
Schuster, Armin  
Sendker, Reinhold  
Vogel, Volkmar

Herzog, Gustav  
Hiller-Ohm, Gabriele  
Kelber, Ulrich  
Miersch, Matthias, Dr.  
Rawert, Mechthild  
Schwanitz, Rolf  
Schwartz, Stefan  
Volkmer, Marlies, Dr.

Friedhoff, Paul K.  
Haustein, Heinz-Peter  
Knopek, Lutz, Dr.  
Sänger, Björn  
Schäffler, Frank

Bulling-Schröter, Eva  
Koch, Harald  
Lötzer, Ulla  
Zimmermann, Sabine

Höhn, Bärbel  
Hoppe, Thilo  
Kurth, Undine  
Tressel, Markus

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

**Bundesregierung**

**Bundesrat**

**Fraktionen und Gruppen**











## **Einziger Tagesordnungspunkt**

„Finanzmarktwächter“

**Der Vorsitzende:** Ich darf Sie ganz herzlich zur öffentlichen Anhörung zum „Finanzmarktwächter“ begrüßen und freue mich, dass Sie es pünktlich geschafft haben. Gleichzeitig muss ich Herrn Dr. Hörmann entschuldigen, der sich ein bisschen verspäten wird. Ich denke, dass wir zügig einsteigen. Wir haben zwei Stunden Zeit und werden die Dinge hier in der nötigen Gründlichkeit erörtern. Natürlich darf ich die Experten besonders willkommen heißen. Ich bedanke mich sehr für Ihr Kommen. Alle Sachverständigen haben uns eine schriftliche Stellungnahme auf der Grundlage unseres Fragenkataloges zur Verfügung gestellt. Diese Stellungnahmen liegen als Ausschussdrucksache vor dem Sitzungssaal noch einmal aus, jeder Einzelne kann sich damit eindecken. Als Sachverständige begrüße ich Herrn Michael Sell von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), guten Morgen Herr Sel, Herrn Gerhard Hofmann vom Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. (BVR), guten Morgen, Herrn Herbert Jütten vom Bundesverband Deutscher Banken - Herr Hofmann und Herr Jütten haben eine gemeinsame Stellungnahme zum Thema „Finanzmarktwächter“ abgegeben, sie hat die Ausschussdrucksachen Nr. 17(10)834-A-Neu. Weiter begrüße ich Herrn Stephan Kühnlitz von der Stiftung Warentest, Herrn Gerd Billen vom Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Herrn Dr. Günter Hörmann – den hatte ich eben schon entschuldigt - von der Verbraucherzentrale Hamburg e. V.. Und als Einzelsachverständige: Herrn Professor Dr. Jürgen Keßler von der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin und Herrn Dr. Achim Tiffe vom Institut für Finanzdienstleistungen Hamburg e.V..

Finde ich prima, dass Sie uns die Freude machen, mit Ihnen in die Diskussion einsteigen zu können. Ich begrüße auch Vertreter der Bundesregierung, Herrn Staatssekretär Dr. Müller, Frau Bielefeld und Herrn Dr. Paetz, und freue mich, dass Sie auch da sind.

Die Anhörung wird mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme namentlich aufgerufen. Ich bitte Sie, die Mikrofone zu benutzen und am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es nicht zu Störungen der Tonanlage kommt. Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Die Anhörung wird aufgezeichnet und kann später im Internet auf der Homepage des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz angeschaut werden. Für die Anhörung ist ein zeitlicher Rahmen von 08:00 bis 10:00 Uhr vorgesehen. Zum Verfahren wird vorgeschlagen, dass zunächst jeder Sachverständige ein kurzes, ca. 5-minütiges Statement abgibt. Angesichts der wenigen Zeit, die uns für die Anhörung zur Verfügung steht, bitte ich Sie, die fünf Minuten einzuhalten. Auf diese kurzen Statements der Experten folgt anschließend die Fragerunde der Abgeordneten. Bei dieser Fragerunde hat jede Fraktion – beginnend mit der größten Fraktion – der Reihe nach die Möglichkeit, zwei Fragen zu stellen, die jeweils an bis zu zwei Sachverständige gerichtet werden können. Ich gehe davon aus, dass jetzt ein Einvernehmen darüber erzielt worden ist. Ich sehe keinen Widerspruch. Dann können wir jetzt beginnen. Von links nach rechts, Herr Michael Sell von der BaFin, bitte führen Sie thematisch ein.

**Michael Sell (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin):** Herr Vorsitzender, herzlichen Dank. Dieser Antrag, den wir vorliegen haben, schließt sich an oder ist vielleicht eine Erweiterung des Antrages, der vor 2 – 2 ½ Jahren schon einmal vorgetragen wurde. Ich habe damals auch im Ausschuss

Stellung genommen und die Bedenken haben sich an sich nicht verflüchtigt. Das Beste ist für uns, dass der „Finanzmarktwächter“ jedenfalls nicht bei der BaFin angedockt werden soll. Das ist vor dem folgenden Hintergrund besonders erfreulich: Die BaFin wird nach ihrem gesetzlichen Auftrag ausschließlich im öffentlichen Interesse tätig. Wir sind nur im Bereich „Verbraucherschutz“, aber dort auch sehr umfänglich, im Bereich kollektiver Verbraucherschutz tätig. Das heißt, aus den etwa 20.000 Beschwerden, die im Jahr bei uns eingehen - die aufgearbeitet werden und über die wir dem Petitionsausschuss oder dem BMF berichten – ziehen wir Schlussfolgerungen und zwar nach den entsprechenden Vorschriften der einzelnen Aufsichtsgesetze, sprich: Versicherungsaufsichtsgesetz, KWG (*Gesetz über das Kreditwesen*) und Wertpapierhandelsgesetz. Die Erkenntnisse gehen in die entsprechenden Aufsichtssäulen und führen dann dazu, dass bezüglich der einzelnen Institute gehandelt wird. Hingegen sind wir nicht – und die Abgrenzung sollte auch immer verbleiben – der Vertreter des entsprechenden Petenten in seinem Verfahren gegenüber dem Finanzdienstleistungsinstitut, in seiner Auseinandersetzung gerichtlicher Art. Wir sind kein verwaltungsmäßiger Streithelfer, weil wir im öffentlichen Interesse tätig sind. Der Finanzmarktwächter ist als Berater konzipiert, also als Hilfe des jeweiligen Petenten gegenüber staatlichen und privaten Institutionen. Er nimmt eine Parteirolle ein. Und diese Parteirolle ist von der Aufgabe der BaFin zu unterscheiden. Insbesondere begrüßen wir daher, dass diese Funktion nicht bei der BaFin angesiedelt ist. Grundsätzlich stellt sich bei dem „Finanzwächter“ – so wie er hier konzipiert ist – eine zweite Frage, die ich aber auch nur als Frage formulieren kann. Macht es Sinn, oder ist es zu lösen, dass es einen Interessengegensatz gibt zwischen der Beratungsfunktion auf der einen Seite, die zu Recht die Verbraucherzentralen wahrnehmen und die BaFin eben zu Recht nicht wahrnimmt. Wir sehen die Verbraucherschützende Wirkung dieser Beratung bei den Verbraucherzentralen richtig angesiedelt. Aber auf der anderen Seite soll es neben dieser sehr individuellen Beratung auch eine Art halbstaatliche Aufsichtsfunktion geben, ggf. auch über jemanden wie die BaFin, einem Super-Complaint – in Anlehnung an eine entsprechende Vorschrift im englischen Recht. Wir haben diesen Super-Complaint schon an einer anderen Stelle, in § 28 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes, und bis zum 09.03. ist auf dessen Grundlage keine Beschwerde eingegangen. Dieser super-compliant ist also im Bereich des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes – und es gibt durchaus Beschwerden auch in diesem Bereich – noch nicht in Anspruch genommen worden. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob das das richtige Instrument ist. Wir begrüßen ausdrücklich die Trennung zwischen der individuellen Beratung, dem individuellen Schutz, beispielsweise über das Unterlassungsklagengesetz, das die Verbraucherverbände haben, und den Aufgaben, die sie dort wahrnehmen einerseits und der Wahrung der öffentlichen Aufgabe durch die BaFin andererseits. Wir sollten an der Stelle nicht das eine mit dem anderen vermischen. Herzlichen Dank.

**Der Vorsitzende:** Wir danken auch. Herr Hofmann, bitte.

**Gerhard Hofmann (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. (BVR):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Auch unsere gemeinsame Stellungnahme geht sehr stark in die bereits von Herrn Sell von der BaFin beschriebene Richtung. Ich möchte so beginnen: Wenn es um die Beurteilung des „Finanzmarktwächters“ geht, sind aus meiner Sicht zwei Grundsatzfragen zu klären.

Die erste Frage wäre: Welcher Zusatznutzen würde entstehen, wenn man eine solche Funktion tatsächlich einrichten würde? Aus unserer Sicht kann dieser Zusatznutzen unter den gegebenen Bedingungen nur begrenzt sein. Denn es gibt bereits eine ganze Reihe von Verbraucherschützenden Einrichtungen in Deutschland, die auf ein Gesamtwirken - manchmal nicht koordiniert, aber jedenfalls insgesamt - die Interessen des Verbrauchers sehr stark unterstützen. Es gab in den letzten Jahren weitreichende gesetzliche Änderungen, die zu Gunsten des Verbrauchers wirken, die ich jetzt wegen der Kürze der Zeit nicht alle nennen möchte. Wir glauben, dass es keine gute politische Maßnahme wäre, aufgrund reiner Symbol-Politik einen „Finanzmarktwächter“ als Aushängeschild zu präsentieren – aus unserer Sicht. Wenn man dann in die Richtung ginge, wie Herr Sell sie beschrieben hat, dass man tatsächlich substantiell eine Erweiterung der Funktion vornehme, dann stößt man sehr schnell auf die relevanten Grundsatzfragen, die ebenfalls von Herrn Sell im Ansatz dargestellt wurden, nämlich: Inwieweit kann eine Interessensvertretung, wie z. B. die Verbraucherzentralen oder auch der Bundesverband, eine Funktion übernehmen, die in die Nähe einer öffentlich rechtlichen Überwachungsfunktion gerückt wird. Also, hier sehen wir doch massive Interessenskonflikte. Wir sehen im Übrigen auch massive Haftungsrisiken für so etwas. Derjenige, der z. B. öffentliche Missstände anprangert und das quasi in einer Art öffentlich rechtlichen Funktion tut - oder zumindest den Eindruck erweckt - , müsste sich auch gefallen lassen, dass er diesen Haftungsrisiken ausgesetzt ist und dass er die auch letztlich aushält. Wie Herr Sell sagte: Eine Partei kann schlecht eine öffentlich rechtliche Funktion übernehmen. Insofern wären wir auch sehr dafür, öffentlich rechtliche Funktionen ganz klar von privat rechtlichen Funktionen zu trennen und Interessensvertretungen nicht mit einer Überwachungsfunktion des Finanzmarktes, sei es im Interesse des Verbrauchers oder in anderen Interessen, zu vermischen. Ich möchte auch betonen, dass die BaFin erhebliche erweiterte Funktionen bekommen hat, zum Beispiel die Einrichtung eines Berater- und Beschwerderegisters. Der Verbraucher kann sich ab November diesen Jahres unmittelbar an die BaFin wenden. Ich muss sagen, dieses Berater-/ Beschwerderegister löst in den Banken bei den Beratern auch durchaus eine gewisse Sorge aus. Wie das am Ende gehandhabt wird, ob der einzelne Berater einer Bank letztlich von der BaFin hoheitliche Maßnahmen zu erwarten hat, das ist zumindest in der gesetzlichen Formulierung, in der Gestaltung, wie sie vorliegt, ein relativ scharfes Schwert. Wir würden sehr dafür plädieren, dass wir diese Maßnahmen – ich habe sie jetzt nicht alle genannt – , die in den letzten Jahren und auch ganz aktuell noch aufgesetzt wurden, erst einmal ihre Wirkung zeigen lassen, bevor man sehr viel weitergehende Maßnahmen trifft. Soviel zum Einstieg. Danke.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank, Herr Hofmann. Herr Herbert Jütten vom Bundesverband Deutscher Banken, bitte.

**Herbert Jütten (Bundesverband Deutscher Banken e. V.):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte meine Ausführungen ein bisschen an dem Beschluss des Deutschen Bundesrates orientieren. Sie hatten diese Unterlage Ihrer Einladung beigefügt, die Drucksache 694/11. In dieser Unterlage wird eigentlich sehr deutlich, was man unter einem „Finanzwächter“ verstehen könnte und welche Aufgaben ihm denn zukommen sollten - so jedenfalls die Auffassung des Bundesrates. Fünf Punkte spricht er an. Er sagt, es müsste eine unabhängige Organisationsstruktur geben. Wobei er offen lässt, ob diese staatlich oder nichtstaatlich sein soll. Die Aufgaben, mit denen er sich zu befassen haben könnte, wären zum einen eine

Qualitätsanalyse von Produkten, eine Qualitätsanalyse von der Beratung, die geleistet wird, dann die Dokumentation und Auswertung von Verbraucherbeschwerden und letztlich ein Beschwerderecht dieser Einrichtung gegenüber der BaFin. Ich würde ganz gerne diese Aufgabenstellungen - die hier angedacht werden – einmal abklopfen und - ähnlich wie Herr Hofmann - fragen: Wo finden wir heute schon Strukturen, die diesen Aufgaben nahe kommen? Die Frage nach der Qualitätsanalyse von Produkten führt zurück in die Diskussion, die wir ebenfalls mit Ihnen geführt haben: Um die Einrichtung einer Siegelanstalt, eines TÜVs, irgendeiner Einrichtung, die sagen kann, das Produkt ist für diesen Anleger besser tauglich als ein anderes. Ich wiederhole hier nicht die ganzen Argumente. Aber wir haben hier in der Diskussion festgestellt: Wer das tut, wer immer das sein mag, muss dafür auch die Haftung übernehmen. Insbesondere auch dem Anleger gegenüber, der sich darauf verlässt. Wir haben in der TÜV-Diskussion schon gespürt, dass es schwierig ist, hier jemanden zu finden, der tatsächlich bereit ist, diese Haftung im Markt zu übernehmen, so dass der Anleger seine Investmententscheidung darauf richten kann.

Qualitätsanalyse der Beratung - Herr Hofmann hat es gerade angesprochen. Die BaFin hat Kompetenzen bekommen, genau diesen Punkt sehr intensiv zu kontrollieren. Sämtliche Berater werden in den nächsten Wochen namentlich der BaFin benannt. Sie werden dort in einem Register zusammengefasst, das Ende des Jahres in Betrieb gehen soll. Sie werden dort nicht wie beim Straßenverkehrsamt mit schwarzen Punkten auf der Jacke gemeldet, sondern sie bekommen eine weiße Jacke bei der BaFin. Damit komme ich zum nächsten Punkt: Kundenbeschwerden. Denn das gehört zusammen. Die BaFin erhält künftig alle Kundenbeschwerden, die von Kunden entweder bei den Instituten oder unmittelbar bei der BaFin eingehen. Was passiert dann bei der BaFin? Die BaFin schaut, auf welcher weißen Weste landen über die Kundenbeschwerde schwarze Punkte, um dann zu entscheiden, ob sie sich diesen Berater, diesen konkreten Berater in dem bestimmten Institut entsprechend ansieht. Was will ich damit sagen? Wir haben eine etablierte, gesetzlich fixierte und jetzt unmittelbar vor der Umsetzung befindliche Einrichtung bei der BaFin, die diesen Aufgaben voll umfänglich – das ist meine Überzeugung – genügen wird. Denn sonst wird dieses Register seinen Anforderungen nicht gerecht. Also zu diesem Punkt ist meine Auffassung: Wir brauchen keine weitere Einrichtung, die notwendig ist, um Kundenbeschwerden und die Qualität der Beratung zu kontrollieren. Das ist eine hoheitliche Aufgabe, die der BaFin per Gesetz zugewiesen ist.

Beschwerdemöglichkeiten gegenüber der BaFin: Jeder Kunde kann sich heute beschwerdeführend an die BaFin richten, Herr Sell hat das dargelegt. Ich selber habe eine ganze Zeit lang in einer Bank auf der anderen Seite gesessen und bin dann von der BaFin konfrontiert worden mit den Aufforderungen: „Wir haben Kundenbeschwerden mit folgendem Inhalt erhalten, bitte nehmen Sie dazu Stellung“. Die BaFin ist auch für die Kunden keine anonyme Einrichtung, wenn gleich sie – und das ist richtig so – keinen individuellen Anlegerschutz gewähren kann, sondern kollektiven Anlegerschutz gewährt. Aber die BaFin ist keine anonyme Einrichtung. Sie erhält Kundenbeschwerden und auch die Verbrauchereinrichtungen wenden sich beschwerdeführend an die BaFin und finden dort entsprechendes Gehör.

Der letzte Punkt, auf den ich zu sprechen kommen möchte - noch einmal die Anlehnung an die Bundesratsdrucksache -, ist die Frage nach der Unabhängigkeit einer zu schaffenden Organisationsstruktur, so man sie denn einrichten möchte. Unabhängig heißt, sie kann nicht staatlich sein, sie müsste privatrechtlich sein, aber sie kann auch nicht interessenvorbelastet sein. Die Kreditwirtschaft könnte solch eine Finanzwächterfunktion nicht vornehmen, Sie würden an der Stelle alle mit den Schultern zucken, aber ich sehe es genau so, dass auch die Verbraucherseite diese Rolle nicht übernehmen kann, weil sie hier als

Partei und damit als Interessenvertreter tätig würde. Eine gewisse Offenheit sehe ich für den Ansatz, den die Bundesregierung in den letzten Wochen gewählt hat: Eine Einrichtung, nämlich die Stiftung Warentest, die Stiftung Finanztest, mit mehr Sachmitteln auszustatten, damit diese eine gewisse Strukturierung von Produkten - so in gewählter Form - besser durchführen kann, als dies bislang der Fall ist. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Wir danken auch und können nahtlos zu Herrn Stephan Kühnlitz von der Stiftung Warentest überleiten. Ich freue mich auch, dass Sie, Herr Dr. Hörmann, zu uns gefunden haben. Schönen Dank.

**Stephan Kühnlitz (Stiftung Warentest):** Schönen Dank, Herr Vorsitzender. Nach unserer Meinung besteht immer noch ein großes Ungleichgewicht zwischen der Information des Verbrauchers und der Information der Verkäufer oder der Produkthersteller. Das heißt, wir sehen in jedem Fall noch Vorteile, wenn die Verbrauchersicht, die Verbraucher an sich, gestärkt werden. Da freuen wir uns über die jetzt angedachte Maßnahme, uns mehr Geld zu geben, damit wir mehr testen können. Das freut uns, aber das ist – denke ich – auch eine Chance, dann wirklich mehr zu machen. Dann ist auch das Geld gut investiert. Auf der anderen Seite ist trotzdem diese Wächterfunktion sehr wichtig, denn auch da muss mehr getan werden. Es muss das Ziel sein, neben dem reinen Testen, auch für den Verbraucher Möglichkeiten zu schaffen, auf Missstände hinzuweisen. Da muss man die Position des Verbrauchers unbedingt stärken. Positiv möchten wir hervorheben, dass es mittlerweile zumindest schon einmal produktspezifische Informationen gibt. Es gibt das Beratungsprotokoll, die Produktinformationsblätter. In der Richtung hat sich schon einiges verbessert. Leider sind diese noch nicht so gut vergleichbar, wenn man die Sachen nebeneinander legt. Da gibt es immer noch Probleme, da muss man noch einmal den Finger in die Wunde legen. Bei solchen Informationen würden wir uns wünschen, dass die Haftung der Anbieter mit solchen Informationen verbunden werden würde. D. h., wenn die Anbieter Produktinformationsblätter herausbringen, wenn Beratungsprotokolle von ihnen entworfen werden, sollten die Anbieter auch letztendlich für deren Inhalte haften.

Wir sehen auch große Chancen, uns dann mit dem angedachten „Finanzmarktwächter“ zu verknüpfen. Wir können Testarbeit leisten, die auch eine gute Vorarbeit dafür sein kann, dass der „Finanzmarktwächter“ in Aktion tritt. Wir können natürlich auch Missstände bei unseren Tests herausfinden. Es hat mich gefreut, dass ich schon mein nächstes Test-Design heute Morgen geliefert bekommen habe. Wenn die BaFin für alle Kundenbeschwerden zuständig ist, können wir das Verfahren direkt testen und sehen, ob die Beschwerden auch am Ende da ankommen. Das war schon die Vorlage für ein Test-Design, ob das auch so funktioniert. Das ist das, was wir grundsätzlich im Moment bemängeln müssen. Es gibt viele gute Ideen, es gibt einen guten gesetzlichen Rahmen, aber wer überprüft diesen Rahmen? D. h., wir können testen, wir können feststellen, da liegt etwas im Argen, aber dann sollte es eigentlich noch weiter gehen.

Wir denken, dass eine gute Vernetzung der Verbraucherzentralen, die mit ihren Beratungen am Markt tätig sind, mit unserer Testarbeit da sehr helfen und die Fehlentwicklungen aufdecken könnte. Wenn der vzbv diese Aktivitäten der Verbraucherzentralen zusammenfasste und uns Hinweise gäbe, das würde unsere Testarbeit stark unterstützen.

Wir denken, dass man diese Institution des „Finanzmarktwächters“ gut an eine Verbraucherorganisation andocken könnte. Man könnte die Arbeit mit finanzieller Unterstützung ausbauen und damit die Position des Verbrauchers nachhaltig stärken. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Herr Billen, Sie sitzen nicht nur jetzt nebeneinander, sondern jetzt werden Sie auch miteinander die Dinge angehen.

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Hamburg e. V.):** Das haben wir in der Vergangenheit auch in der gewohnten Arbeitsteilung gemacht. Was ist das Thema? Wir beschäftigen uns mit der Frage, wie die Auswirkungen der Finanzkrise für die Verbraucherinnen und Verbraucher in Zukunft besser geregelt werden können, als das zurzeit der Fall ist. Was meine ich damit? Der Finanzmarkt für die Verbraucherinnen und Verbraucher beginnt heute beim morgendlichen Einkauf, wenn diese in die „Wiener Feinbäckerei“ kommen und ein Prospekt finden, ob man sich als Verbraucher nicht mit einer Unternehmensanleihe an der Feinbäckerei beteiligen möchte. Das Finanzprodukt wird beim Bäcker verkauft. Und er endet abends, wenn man das Fußballspiel sieht - Dortmund gegen Fürth - und es eine Einblendung der Firma „ProCon“ gibt, die dazu einlädt, sich an Windparks und Solaranlagen mit einer angeblich 100 Prozent sicheren Anlage zu beteiligen. Von morgens bis abends stoßen Sie heute in der Verbraucherrolle auf viele Angebote von Finanzprodukten. Die Frage, die uns umtreibt und die sich aus der Auswertung von vielen Hunderttausenden von Beratungsgesprächen ergibt, ist: Funktioniert der Markt aus Verbrauchersicht? Es ist ja nicht nur die Legitimation, sondern auch der Erfahrungshintergrund, dass ungefähr 50.000 Verbraucher im Jahr bei uns individuell beraten werden, weil sie Prävention betreiben wollen. Also, sie wollen vorher wissen: Welche Art von Hypothekenfinanzierung ist die Günstigste für mich. Welche Versicherung brauche ich und welche nicht? Da haben wir mindestens genauso viele, wenn nicht noch mehr, Menschen, die nicht in die Finanzberatung kommen, sondern in unsere Rechtsberatung, weil sie mit Produkten nicht zufrieden sind. Ein Beispiel wird Herr Hörmann sicher ausführen. Ein beliebtes Produkt sind langlaufende Lebensversicherungen. Sie bieten eine hohe Provision, werden heute immer noch gerne verkauft – eine Lebensversicherung, die 20 Jahre, 30 Jahre läuft. Die einzige Gruppe, deren Leben eine so hohe Zuverlässigkeit garantiert, dass sie sagen können, die kann ich 30 Jahre zahlen, sind heutzutage Beamte. Für viele Menschen aber ist die Lebenssituation eine andere, sie müssen mit Brüchen in der Biographie rechnen, mit Arbeitslosigkeit, mit Scheidung – gut, Beamte können sich auch scheiden lassen – mit Umzug. Was will ich sagen? Das sind Themen, die nicht bei der BaFin auflaufen werden, weil die Leute nicht zur BaFin mit ihren – wie Herr Sell sagt – individuellen Rechtsproblemen kommen. Und unsere Aufgabe, die wir heute wahrnehmen und die wir ausbauen möchten, ist zu schauen: Wo haben wir ein individuelles Problem und wo gibt es ein systemisches Problem? Wo hilft der Rat eines Einzelnen? Vielleicht auch jemandem einfach zu sagen, er hat eine schlechte Entscheidung getroffen, mit der er leben muss, weil wir den Leuten die Risiken nicht alle abnehmen können. Und wo haben wir Anbieterverhalten, mit dem systemisch versucht wird, Menschen in für ihre Lebensverhältnisse schlechte Produkte hinein zu beraten? Und deswegen ist das, was Herr Sell sagt, richtig, aber nicht ausreichend, weil sich nur ein Teil der Menschen mit ihren Anliegen an die BaFin wendet und diese das Problem allein nicht lösen kann. Es geht also um die Frage einer neuen Architektur im Bereich der Finanzaufsicht, im Bereich der Marktbeobachtung, im Bereich der Marktauswertung. Und da glauben wir, dass es eine gute und sinnvolle

Arbeitsteilung gibt. Die BaFin hat hoheitliche Aufgaben, der Finanzmarktwächter soll überhaupt keine hoheitlichen Aufgaben bekommen. Wir wollen das nicht. Wir sind ein privater Verein und das möchten wir auch gerne bleiben. Wir möchten nicht die „Hilfspolizei“ werden, aber wir möchten aus Verbrauchersicht die Fähigkeit verbessern, auf Probleme zu stoßen, Dinge auszuwerten und zu adressieren. Wer ist der Nutznießer dieser Arbeit? Der Nutznießer dieser Arbeit ist zum einen die BaFin, an die wir über den Super-Complaint – über ein Beschwerderecht – Dinge herantragen wollen, weil wir an manchen Punkten hier nicht die Möglichkeit haben, Durchgriffsrechte geltend zu machen. Wir wollen sie auch nicht und an manchen Stellen ist die BaFin gefordert. Wir haben in den letzten Monaten verschiedene Anliegen exemplarisch an die BaFin gerichtet. Wir haben ihr unsere Ergebnisse zum Thema „Offenlegung von Provisionen im Verkauf von Wertpapieren“ mitgeteilt. Wir haben die Ergebnisse, die wir zu den Beratungsprotokollen fanden, immer mit dem Hinweis versehen, die BaFin möge diese prüfen und entweder den Eindruck bestätigen, dass es ein systemisches Problem ist, bei dem es Handlungsbedarf gibt oder gegebenenfalls auf die Banken und die Anbieter einwirken. Also, die BaFin ist die eine Richtung. Die zweite Richtung ist die Politik, weil wir nicht nur Lücken in der Aufsicht oder Lücken im Vollzug von Gesetzen feststellen, sondern auch auf Gesetzeslücken stoßen. Ein Beispiel - damit wird sich der Verbraucherausschuss demnächst beschäftigen - ist das, was Frau Leuthäuser-Schnarrenberger zum Thema „Unseriöses Inkasso“ jetzt aufgegriffen hat. Das hat die BaFin nicht festgestellt. Ich wüsste auch nicht, dass irgendeine andere Behörde aus der Verbraucherperspektive auf das Problem gestoßen ist. Also, die Politik ist ein Adressat. Weitere Adressaten sind die Verbraucher und Verbraucherinnen, die Informationen brauchen, die Unterstützung benötigen, die wissen sollten, mit dem Anliegen kann ich mich an die Schlichtung bei dem Gesamtverband der Versicherungen wenden oder an eine andere Institution. Also, das ist der Kern, wie sieht die Architektur aus, wer kann hier welche Rollen übernehmen? Wer sollte in welcher Funktion gestärkt werden? Und ich glaube, dass es hier auch eine richtige politische Entscheidung ist, das bei einer Interessenvertretung anzusiedeln, denn wir sind einfach strukturell unterlegen. Ich will jetzt nicht „das Weinen“ anfangen, Herr Hoffmann oder Herr Jütten, wenn ich ihre Ausführungen höre. Aber wir können uns aus Verbrauchersicht bisher keine Ratingagentur für Produkte und Anbieter leisten. Wir können es einfach nicht. Wir haben weder die Mittel noch die Informationen. Es wäre aber wichtig, weil wir Tausende davor bewahren könnten, in Produkte und in Anbieter hineinzulaufen, die nicht seriös sind. Und deswegen glaube ich, ist diese Ansiedlung richtig – in einer guten, vernünftigen Arbeitsteilung mit der Stiftung Warentest. Die Stiftung Warentest hat ihre Stärken in der Produktbeobachtung, in der Produktanalyse, auch in der Analyse von Bewertungsinstitutionen. Die Stiftung Warentest ist wie wir skeptisch, was den Begriff Finanz-TÜV betrifft, weil ein Produkt - auch ein risikoreiches Produkt - durchaus in das Portfolio eines Verbrauchers passen kann. Jedenfalls wenn es nicht so „aufgequatscht“ wird, dass er seine letzten Ersparnisse nur darin anlegt.

**Dr. Günter Hörmann (Verbraucherzentrale Hamburg e.V.)** Ja, ich würde gern auf drei Fragen eingehen. Finanzmarkt, was ist das überhaupt? Was ist ein Finanzmarktwächter? Und drittens, was bringt uns das? Finanzmarkt ist nicht gleich Geldanlage. Anlageprobleme der Verbraucher, das war nur das Hauptthema der Finanzmarktkrise seit 2008. Auslöser der Krise waren Kreditprobleme US-amerikanischer Hauseigentümer. Zum Finanzmarkt - und damit zum Aufgabenfeld eines Finanzmarktwächters - gehören alle Elemente der Finanzdienstleistungen, also Kreditzahlungsverkehr, Anlage und Versicherungen, die

eng miteinander verwoben sind. Jeder zweite Haushalt in Deutschland ist verschuldet. Und für einen verschuldeten Haushalt ist die beste Geldanlage, die Kredite zurückzuzahlen. Ein zweites Beispiel: Die am meisten verbreitete Geldanlage in Deutschland ist etwas, was sich gar nicht Geldanlage nennt, sondern Versicherung – die Kapitallebensversicherung und die Rentenversicherung. Und das ist zugleich die Geldanlage mit den größten Schäden für die Verbraucher. Über die Schäden im grauen Kapitalmarkt, die in die Milliarden gehen, redet jeder. Über die in den dreistelligen Milliardenbereich gehenden Schäden aus den Kapitallebensversicherungen, aus denen die meisten Menschen - drei von vier - vorzeitig ausscheiden, wird noch viel zu wenig geredet. Die Probleme im Finanzdienstleistungssektor aus den Elementen Kreditzahlungsverkehr, Geldanlage und Versicherung hängen eng miteinander zusammen. Den Fokus nur auf den Anlegerschutz zu legen ist zu eng. Zweiter Punkt – Finanzmarktwächter, was ist das überhaupt? Was kann das sein? Erste Feststellung: Weder eine weitere Behörde noch ein weiterer Verein mit eigener Rechtspersönlichkeit können Finanzmarktwächter sein, sondern dies kann nur eine spezifische Interessenvertretung leisten, die bei Organisationen angesiedelt ist, die bereits die Erfahrungen und die Kompetenzen haben, auf diesem Gebiet vorzugehen. Und das sind die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband in Kooperation mit Stiftung Warentest und der BaFin, also der staatlichen Finanzaufsicht. Finanzmarktwächter ist zu verstehen als eine zivilgesellschaftliche Organisation in Ergänzung zu den staatlichen Instanzen, der staatlichen Aufsicht. Es ist sozusagen der zivilgesellschaftliche Arm der Marktkontrolle. Dritter Punkt – was bringt uns das? Die Institutionen, die auch jetzt schon auf diesem Gebiet tätig sind, Verbraucherzentralen und Verbraucherzentrale Bundesverband, haben ein riesiges Potential, das aber nicht genutzt wird. Es kann nicht genutzt werden, weil die Kompetenzen, die vorhanden sind, ausbaufähig sind, vor allen Dingen aber die Ressourcen nicht existieren, um dieses Potential zu nutzen. Das Potential besteht vor allen Dingen in dem riesigen Wissensschatz, den die Verbraucher täglich hundert oder täglich vielleicht zehntausendfach, aber über das Jahr gerechnet millionenfach in die Verbraucherzentralen bringen, weil das der einzige Ort in Deutschland ist, wo millionenfach die Probleme der Verbraucher auf den Tisch kommen: In der Face-to-Face Beratung. Und die braucht man, um überhaupt zu erfahren, wo dem Verbraucher der Schuh drückt. Das, was daraus heute gemacht wird, sind nur Nadelstiche, die Verbandsklagen, die Sammelklagen, die Anlagenkollektivverfahren, die Kampagnen. Was wir brauchen, ist eine Ausschöpfung dieses Potentials. Das Potential ist deshalb so wichtig, weil der nichtstaatliche und zivilrechtliche Zugriff im Vergleich zum behördlichen Zugriff und im Vergleich dazu, die Dinge schleifen zu lassen, effizient, effektiv und kostengünstig ist. Beispiel: Unsere Verbands- und Sammelklagen gegen Versicherer zu den Rückkaufswerten bei Kapitallebensversicherungen haben u. a. dazu geführt, dass die Allianz – bekanntlich der Marktführer – 117 Millionen Euro Rückstellungen wegen der potentiellen Erstattungsansprüche der Verbraucher gebildet hat. Aber auch diese 117 Millionen Euro, die groß anmuten, sind nur ein kleiner Teil des Erstattungspotenzials der Verbraucher, das in einen zweistelligen Milliardenbereich geht. So mühsam und so schwierig es für eine kleine Organisation auch ist – sozusagen als David gegen Goliath – dieses Instrumentarium der Verbands- und Sammelklagen auch einzusetzen, so ist es doch hoch effizient. Es beeinflusst das Anbieterverhalten nicht nur eines Anbieters, sondern es führt über den Marktführer und über andere führende Versicherer der gesamten Branche doch zu einer Marktberreinigung und hat den Effekt, den wir uns alle wünschen, das nämlich dem Verbraucher genutzt wird, letzten Endes aber auch den seriösen Anbietern und vielleicht einer Verbesserung der Märkte insgesamt.



**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Dr. Keßler, bitteschön.

**Prof. Dr. Jürgen Keßler (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich denke, das Problem, mit dem wir uns heute auseinandersetzen, gründet im Kern in einer sehr oberflächlichen Betrachtung dessen, was eigentlich Finanzmärkte ausmacht. Wir haben uns in der Vergangenheit angewöhnt, Märkte als eine Veranstaltung zu betrachten, die von den konkurrierenden Unternehmen untereinander letzten Endes entscheidend determiniert wird. Dabei ist uns etwas aus dem Bewusstsein verloren gegangen, dass Märkte immer eine Anbieter- und eine Nachfragerseite und damit auch die Seite der Anleger und Verbraucher betreffen. Nun haben wir natürlich eine Menge Bestimmungen, das ist auch heute schon ausgeführt worden, die letzten Endes dem Verbraucherschutz dienen. Aber die beruhen im Kern darauf, dass dem Verbraucher eine eher passive Rolle – er muss sich mit den Marktergebnissen abfinden – hingegen keine aktiv gestaltende Rolle in dem Verfahren zugemessen wird, dass wir gemeinhin mit dem Begriff des „Wettbewerbs“ belegen. Nun könnte man sagen: Wir haben ja eine Regulierungsbehörde, Herr Sell hat das angesprochen, der im Wesentlichen diese Aufgabe, auch der Verfolgung öffentlicher Interessen im Marktgeschehen, zukommt. Nur ist das Problem, wenn wir dies einmal mit parallelen Aufsichtsstrukturen in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vergleichen, dass im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz bisher der Verbraucherschutz keine ausdrückliche Konnotation gefunden hat. Dem gegenüber steht beispielsweise das, was wir im Rahmen der Financial Service Authority (FSA) im Vereinigten Königreich haben. Dort gehört eben zu den öffentlichen Interessen, dass die Interessen des Marktes, der Unternehmen, aber auch, die Nachfragerseite betreffend, ausdrücklich die Verbraucher angesprochen werden. Die Ungleichgewichtigkeit dieser Asymmetrie findet sich auch teilweise in den inneren Strukturen der BaFin wieder. Ich denke nur daran, dass der Verwaltungsrat gegenwärtig sehr dicht mit Vertretern der Anbieterseite besetzt ist, die Nachfragerseite aber, die mit diesen Produkten zurecht kommen muss, in diesem institutionelle Gefüge weder Stimme noch Gehör hat.

Es ist hier die Differenz zwischen öffentlich-rechtlicher Aufsicht und privat-rechtlicher Geltendmachung von verbraucherbezogenen Interessen angesprochen worden. Das Wesentliche ist gesagt worden. Es gilt nicht, das miteinander zu vermischen. Die Funktion, die die Verbraucherzentralen erfüllen können, ist etwas wie eine Bündelungsfunktion. Die Schwelle, mit Beschwerden zur Verbraucherzentrale zu gehen, ist sehr viel niedriger als die Schwelle, zu einer Zentralbehörde mit Sitz in Bonn und Frankfurt zu gehen, um dort dann Beschwerden geltend zu machen. Die Verbraucher schaffen das eher vor Ort und im mündlichen Vortrag als im Rahmen einer schriftlichen Beschwerde. Die Funktion, die die Verbraucherzentralen erfüllen, ist eine Bündelungsfunktion. Sie sammeln diese Beschwerden und reichen sie in aufbereiteter und gebündelter Form an die BaFin weiter. Dazu gehört allerdings auch, dass den Verbraucherzentralen ein Instrumentarium zur Seite gestellt wird, mit dem sie sich auch rechtliches Gehör verschaffen können. Mit anderen Worten, mit denen ihnen die Möglichkeit eröffnet wird, von der BaFin eine begründete Stellungnahme zu diesen Verbraucherbeschwerden zu erreichen.

Meine Damen und Herren, warum ist das wichtig? Weil Finanzprodukte etwas Besonderes sind. Finanzprodukte werden durch Recht designt. Dieses Recht wird einseitig von der Anbieterseite gestaltet, und hieraus resultiert zu einem erheblichen Teil die Asymmetrie, die wir auf den Finanzmärkten haben. Zwar ist dieses Recht auch durch die Bestimmungen der Rechtsordnung, die die Kapitalmärkte betreffen,

vorgegeben. Aber es besteht ein hohes Gestaltungsermessen. Wir brauchen in doppelter Hinsicht eine Stärkung der Verbraucher. Wir brauchen einerseits eine Verbesserung der Markttransparenz durch eine kritische Analyse des einseitig, meistens von der Herstellerseite geformten Produktangebotes. Und wir brauchen – wie ich es nennen würde – eine Beseitigung der prozentualen Asymmetrie. Wir müssen den Verbrauchern im Gesamtgefüge der Finanzmarktaufsicht, aber auch durch eine aktive Partizipation am Finanzmarktgeschehen, die Möglichkeit geben, ihre Stimme gebündelt, konzentriert und gewogen ins Gewicht zu bringen. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank, Herr Prof. Dr. Keßler. Herr Dr. Tiffe. Bitteschön.

**Dr. Achim Tiffe (institut für finanzdienstleistungen Hamburg e. V.):** Wir denken als institut für finanzdienstleistungen, dass es sehr sinnvoll ist, eine Einrichtung mit dem „Finanzmarktwächter“ zu schaffen. Die BaFin sagt selbst, dass sie eigentlich diese Aufgabe nicht wahrnehmen will. Wir denken auch, dass es aufgrund der Zielkonflikte aus strukturellen Gründen nicht gut ist, dass die Aufsichtsbehörde gleichzeitig die Überwachung des Marktes aus der Verbraucherperspektive übernimmt und auch die Analysen führt. Für die meisten Verbraucher ist die BaFin eine Black-Box, sie geben etwas herein, wissen aber nicht, was herauskommt. Das gilt übrigens auch sehr wahrscheinlich für das neue Register, das nach meiner Erkenntnis intern geführt werden wird. Das heißt, auch da weiß der Verbraucher eigentlich nicht, was passiert. Wir haben ein grundsätzliches Problem mit dem Thema „Verbraucherschutz“, wie das auch rechtlich verankert ist. Auf europäischer Ebene ist Verbraucherschutz Teil der Aufsichtsbehörden. Er ist in deren Statuten ausdrücklich aufgeführt, das fehlt bei der BaFin. Also, nur über die europäischen Aufsichtsbehörden kommt die BaFin eigentlich zum Verbraucherschutz. Das ist ein großes Problem. Auch der individuelle Verbraucherschutz sollte dort zumindest grundsätzlich verankert werden, damit sie tätig werden kann. Das gilt auch für die Verbraucherzentralen. Man sollte diesen einen Rahmen setzen und die Mittel zur Verfügung stellen, um den Markt beobachten zu können. Man sollte nicht darüber diskutieren müssen, ob die Verbraucherzentrale überhaupt im Bereich Finanzprodukte Stellung nehmen darf. Wir haben das vor Jahrzehnten im Rechtsdienstleistungsgesetz verankert. Wir haben das aber nicht in dem Bereich allgemeine Verbraucherberatung. Hier fehlen eigentlich die rechtlichen Grundlagen dafür, dass man überhaupt den Markt beobachten kann. Wir sehen auch immer, dass die Probleme jahrelang nicht untersucht werden. Auf europäischer Ebene ist es zum Beispiel so, dass Richtlinien immer nach einer gewissen Zeit darauf überprüft werden, welchen Einfluss sie haben, was das Recht eigentlich bedeutet, das eingeführt worden ist. Ob das den Markt verändert, ob das zum Verbraucherschutz beigetragen hat. Das gibt es gar nicht hier in Deutschland. Wir haben auch das Problem, dass es keine Berichte gibt. Wir haben das im Bereich „Giro-Konto für jedermann“. Da gibt es regelmäßige Berichte für den Bundestag und auch für die Bundesregierung. Man weiß aber gar nicht, wie die Situation der Verbraucher wirklich ist. Und wenn eine Frage hochkommt dauert es Jahre, bis man überhaupt einen Test macht. Und Tests sind in der Regel aus finanziellen Gründen nur kleine Stichproben. Das heißt also, dass man sich ganz wenige Anbieter ansieht. Möglicherweise macht man nur einen Test. Und das wird dann durch die Medien hochgetragen. Die Stiftung Warentest ist eine der wenigen Einrichtungen in Deutschland, die fundierte Tests durchführen. Oft ist es aber so, dass man jahrelang den Problemen zusieht und wartet, bis der eigentliche Skandal eintritt. Daran hat sich bis jetzt nichts geändert. Die für eine Änderung nötigen

Strukturen gilt es aufzubauen. Wenn man zum Beispiel nach Großbritannien blickt, zur FSA, dann gibt es dort einen Bericht über die Situation der Finanzdienstleistungen der Verbraucher: Wie entwickeln sich eigentlich die Zinsen – im Kreditkartenbereich, bei Hypotheken? Wie entwickeln sich die Anlagen? Gibt es da strukturelle Probleme? Die Aufsichtsbehörde dort macht auch Tests im Bereich „Mystery Shopping“. Sie sieht sich tatsächlich den Markt an. Das alles gibt es in Deutschland nicht. Und ich denke, das ist eigentlich ein wesentlicher Bestandteil, um als Staat den Markt beobachten zu können und auch Einfluss darauf zunehmen, was passiert. Und das wäre der erste Schritt, um so eine Analyse vornehmen zu können. Die Verbraucherzentralen sind mit den Anfragen, die sie bekommen - wir schätzen, das sind so um die 50.000 in einem Jahr - auch der erste Adressat, der so etwas auswerten kann. Nach unserer Erfahrung ist das zurzeit allein aus finanziellen Gründen nicht möglich. Es gibt keine fundierten Berichte darüber, was eigentlich passiert. Und es gibt vor allem auch nichts, was danach kommt, selbst wenn man ein Problem entdeckt, wie man darauf reagiert. Das alles fehlt bis jetzt noch in Deutschland. Vielen Dank!

**Der Vorsitzende:** Mein herzlicher Dank gilt den Sachverständigen insgesamt für die äußerst interessanten Ausführungen. Wir wollen das jetzt in der Diskussion und im Fragebereich vertiefen und zunächst beginnt Frau Kollegin Heil!

**Abg. Mechthild Heil (CDU/CSU):** Vielen Dank Herr Vorsitzender! Ich möchte meine Fragen an die beiden Herren der Banken richten – also an Herrn Hoffmann und Herrn Kühnlenz. Wie stellen Sie sich eigentlich einen verbesserten Verbraucherschutz in Zukunft vor? Wenn ich das jetzt so höre, was Sie dargestellt haben, ist das immer so eine Abwehrhaltung gegenüber dem, was aus der Politik kommt. Aber Sie selber sind ja nun keine Eintagsfliegen, sondern Jahrzehnte auf dem Markt tätig und begleiten Ihre Kunden ja auch über sehr lange Zeiträume. Sie müssen doch eigentlich eine Vorstellung davon haben, praktisch ein Lernerfolg aus der Krise, was passiert ist und was wir als Bank oder als Unternehmen daran ändern können. Deswegen meine ganz klare Frage: Was schlagen Sie eigentlich der Politik vor? Was fehlt Ihnen am Markt? Und wie stellen Sie sich im eigenen Unternehmen zu mehr Verbraucherschutz auf?

**Der Vorsitzende:** Ja, Dankeschön Frau Heil! Wir müssen nur mal eben klären, wen Sie gefragt haben. Denn der Herr Kühnlenz ist von der Stiftung Warentest. Herr Hoffmann und Herr Jütten. Wollen wir erst die Runde machen oder gleich antworten? Vielleicht sofort, dann ist die Antwort gleich allen bekannt. Bitte!

**Gerhard Hofmann (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR)):** Ja, vielen Dank für die Frage! Was kann man tun, um den Verbraucherschutz zu verbessern? Zunächst - das war auch Teil meines Eingangsstatements - hat der Gesetzgeber bereits sehr viel getan. Wir würden gerne die Wirkungen dieser gesetzgeberischen Maßnahmen der letzten Jahre auswerten. Wir befinden uns letztlich auch in einer Art Wettlauf der Maßnahmen, wenn Sie die letzten gesetzgeberischen Schritte sehen – wie z. B. das Beratungsprotokoll, das Rücktrittsrecht bei telefonischer Beratung, die noch nicht eingeführte Registrierung von Beratern, Beschwerderegister und andere Dinge. Diese Dinge sind so neu, dass wir deren Wirkung noch gar nicht richtig abschätzen können. Jetzt zu sagen, es gibt hier riesige Defizite, ich glaube, mit dieser Äußerung muss man auch etwas vorsichtig sein, weil man die letzte Maßnahme des Gesetzgebers in ihrer Wirkung noch gar nicht voll einschätzen kann. Mein zweiter Punkt

wäre, was soll man tun? Wir sind weiterhin sehr stark der Meinung, dass man nicht nur, ich sage einmal etwas provokativ, versuchen sollte, den Verbraucher vor sich selbst zu schützen, sondern es kommt auch darauf an, dass der Verbraucher in diesen finanziellen Dingen mündiger, aufgeklärter und besser gebildet wird. Deshalb ist das Thema finanzielle Bildung für uns ein ganz wichtiger Schritt, eine Daueraufgabe, auch für die Banken. Ich weiß nicht, ob das für die Versicherungen auch gilt, jedenfalls für die Banken kann ich sagen, dass das gemacht wird. Da kann man drüber reden, ob das verstärkt werden muss. Das könnte in den Schulen usw. passieren. Ein aufgeklärter Verbraucher ist letztlich der allerbeste Verbraucherschutz. Leider gerät dieser Gedanke des mündigen Verbrauchers in der gesamten Verbraucherschutzdiskussion völlig aus dem Fokus. Ich habe es heute noch nicht gehört. Ich denke, die Aufklärung ist weiterhin ein wichtiges Ziel, und das würden wir auch dreimal unterstreichen. Dritter Punkt: Wir schätzen die Arbeit der Verbraucherzentralen, auch der Stiftung Warentest. Sie erfüllen eine wichtige Funktion, darüber gibt es überhaupt keinen Dissens. Missstände, wenn sie denn bestünden bzw. wenn sie bestehen und auch nachgewiesen sind, sollen abgestellt werden. Daran haben Banken auch selbst ein Interesse. Probleme würden wir aber letztlich sehen, wenn Institutionen geschaffen würden – ich sage es im Englischen – die keine accountability hätten. Wir sagen: Wem gegenüber sind eigentlich Institutionen verantwortlich? Ja, wenn sie Interessen vertreten, das ist alles in Ordnung. Aber, wem gegenüber werden Institutionen verantwortlich, wenn sie eine quasi öffentlich-rechtliche Funktion übernehmen? Oder wenn sie einer öffentlich-rechtlichen Funktion sehr nahe kämen, etwa Verfahrensvorschläge machten oder Rechtfertigungspflichten der BaFin usw. aufstellten. An diesem Punkt, da haben wir dann letztlich Probleme, aber die reine Transparenzfunktion und die Stärkung der Stiftung Warentest, das sind Dinge, die würden wir auch ganz genau so sehen.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Ich möchte sie noch einmal bitten, möglichst schnell und zügig zu antworten. Denn, es stehen sehr viele Frage im Raum und ich glaube, wir haben hier eine sehr interessante und wichtige Auseinandersetzung um den richtigen Weg, den wir dann gemeinsam gehen wollen.

**Herbert Jütten (Bundesverband Deutscher Banken e. V.):** Ich könnte es mir angesichts der Zeit leicht machen und sagen, ich teile die Auffassung von Herrn Hoffmann. Ich möchte vorher trotzdem ein paar Punkte ganz kurz ansprechen. Wir haben ja insbesondere seit der Lehman-Krise den Prozess in den Banken mit den Banken begleitet. Was ist denn da passiert? Die Diskussionen sind ja sehr intensiv geführt worden, weil das Verbrauchervertrauen in die Banken weggebrochen war. Wir konnten uns gar nicht leisten, diese Fragen unbeantwortet zu lassen, sondern wir mussten Maßnahmen aufsetzen, um dieses Verbrauchervertrauen wieder zu gewinnen - und sind heute immer noch dabei. Aber es ist eine Menge passiert. Ich kann hierzu aus unseren internen Gremien berichten, wie so etwas passiert. Banken diskutieren, was sie tun können, damit diese Dinge, die wir bei „Lehman“ erlebt haben, nicht mehr passieren. Der gesamte Prozess der Beratung beginnt nicht erst beim Gespräch, der beginnt schon bei den internen Vorüberlegungen, welche Produkte ich für eine Beratung auswähle. Welche Produkte führe ich an den Kunden heran? Welche Qualität haben diese Produkte? Diese Prozesse laufen von Beginn bis zum Ende. Und am Ende steht so etwas wie Revision, Compliance und Kontrolle. Daraufhin ist überprüft worden, wie wir das Kundeninteresse, das Verbraucherinteresse besser schützen können, als das in der Vergangenheit der Fall war. Ich kann das für unsere Institute sehr deutlich sagen, hieraus sind bei fast

allen Großbanken Programme entstanden, die tatsächlich abgearbeitet worden sind. Wir haben veränderte Bestimmungen und Absprachen mit unseren Mitarbeitern, was das Thema „Vertriebsdruck“ anbelangt. Wir haben kontrolliertere Prozesse bei der Auswahl der Produkte. Wir haben kontrolliertere Prozesse bei den Beratungen, und wir haben uns den gesetzlichen Maßnahmen, die Herr Hoffmann angesprochen hatte, auch nicht verschlossen. Ganz im Gegenteil, wir haben sie mitgetragen. Ich wiederhole den Punkt von Herrn Hoffmann. Bitte lassen Sie uns auch die Zeit, die Dinge, die geschaffen worden sind, tatsächlich zur Geltung kommen zu lassen. Das Beraterregister wird noch einmal eine neue Welt in diese Diskussion hineinragen, und wir werden das erst Ende diesen Jahres mit Hilfe der BaFin umgesetzt sehen. Vielen Dank.

**Abg. Kerstin Tack (SPD):** Herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen. Ich freue mich, dass sich alle Sachverständigen für gestärkte Verbraucherrechte und die Stärkung der Verbraucherinnen und Verbraucher einsetzen. Das habe ich bei allen heraus gehört, und ich glaube, das ist eine gute Voraussetzung, um darüber nachzudenken, wie man nicht nur auf der Anbieterseite Regulierungen schafft, sondern, wie man es auch schafft, dass man, bevor es zu Missständen kommt, auch präventiv für die Verbraucherinnen und Verbraucher am Markt agieren kann. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Keßler. Wir möchten den Finanzmarktwächter gerne über Kartell- und Bußgeldstrafen finanzieren, und ich möchte gerne noch einmal von Ihnen hören, wie Sie sich so eine Finanzierung vorstellen können. Und gibt es aus anderen Ländern hierzu sinnhafte Modelle, die für uns bei der Finanzierung interessant sein können. Der vzbv möchte ja mindestens 10 Millionen. Eine stolze Summe - und je mehr desto besser. Vielleicht können Sie zu der Frage etwas sagen. Und dann habe ich eine Frage an Herrn Billen. Der vzbz ist ja bereits Marktwächter. So kann man es ja sagen. Er nimmt ja bereits diese Aufgaben wahr. Er ist zwar nicht ausreichend ausgestattet, aber bisher übernimmt er am Markt schon viele der Funktionen, die wir mit dem Finanzmarktwächter beschreiben. Bisher werden Sie ja tätig, wenn jemand betroffen ist oder sich vorab informiert. Meine Frage ist daher, wie können wir es aus Ihrer Sicht schaffen, dass man sich unabhängig von einer eigenen Betroffenheit artikulieren kann. Wir schlagen dazu vor, eine Online-Plattform zu erstellen, auf der man informiert, auf der man aber auch Missstände aufzeigen kann, und die eine Artikulationsmöglichkeit für alle Verbraucherinnen und Verbraucher bietet. Wie schätzen Sie eine solche Plattform ein?

**Der Vorsitzende:** Danke. Herr Prof. Dr. Keßler.

**Prof. Dr. Jürgen Keßler (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin):** Vielen Dank, Frau Tack! Wenn die Frage aufgeworfen wird, ob und inwiefern unmittelbar oder mittelbar die Anbieterseite zur Finanzierung der Herstellung von Markttransparenz, oder zu prozentualen Maßnahmen für die Nachfrageseite, herangezogen werden kann, werden ja bei uns im Regelfall zunächst einmal verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Dies sei ein Angriff in verfassungsrechtlich geschützte Positionen. Ich will das nochmal kurz im Vergleich zum Ausland sehen. Wir haben, was die Financial Service Authority im Vereinigten Königreich betrifft, ja eine Struktur, die alleine von der Anbieterseite finanziert wird. Wir haben einerseits eine Art „consumer-panel“, das aus dem Etat der FSA finanziert wird, und wir haben auch zur individuellen Rechtsdurchsetzung im außergerichtlichen Bereich sogenannte

„ombudsman-panel“. Auch das wird aus den Beiträgen der Anbieterseite finanziert. Für die Verbraucher ist dieses Verfahren kostenlos. Die Heranziehung, die Sie nun vorgeschlagen haben, mittelbar über Kartellbußen, wäre natürlich insofern interessant als - wenn wir mal zurückverfolgen, was in den letzten Jahren vom Bundeskartellamt an Bußgeldern wegen Preisabsprachen oder Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung generiert worden ist - das es einen deutlich dreistelligen Millionenbetrag, das geht in die 500, 600, 700 Millionen hinein, ausmacht. Bisher ist es so, dass diese Bußgelder oder Gewinnabschöpfungen seitens der Kartellbehörde allein in den Staatshaushalt hineinfließen. Das war auch der Grund, warum man vorgeschlagen hat, diese zur Finanzierung von Verbraucherschäden heranzuziehen. Denn eines ist klar, die individuellen sogenannten Streuschäden, die den Verbrauchern durch Kartellabsprachen im Konsumgüterbereich entstehen - wir hatten in den letzten Jahren Süßwaren-, wir hatten Haushaltsreinigerkartelle, wir hatten das berühmte Badezimmerkartell usw. - diese Schäden werden im Regelfall nicht kompensiert, weil die individuellen Schäden im Regelfall gering sind. Der kollektive Schaden ist aber relativ hoch. Und so liegt es nahe, einen institutionellen Ausgleich zu schaffen. Es ist ganz interessant. Das Land NRW hat ein Gutachten in Auftrag gegeben. Heute Nachmittag findet in der Vertretung von NRW eine Veranstaltung statt, die sich genau mit dieser Problematik befasst. In der Tat wäre das eine vernünftige Sache, denn hier werden Mittel, die häufig daraus entstanden sind, dass die Verbraucher in kollektiver Weise geschädigt wurden, dazu verwandt, eine Art kollektive Stärkung der Verbraucherrechte herbeizuführen. Ein solcher institutioneller Ausgleich - glaube ich - würde die Paritäten etwas stärker wiederherstellen. Was die verfassungsrechtlichen Bedanken betrifft: Wir haben mittlerweile eine Menge an Verfassungsgerichtsentscheidungen, in denen es um Finanzierung von Regulierungsbehörden geht. Ich glaube, das bewegt sich durchaus im zulässigen Bereich. Danke!

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Herr Billen, bitte.

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.):** Ja, diese Art von Aufgaben nehmen wir auch in anderen Sektoren wahr. Ein positives Beispiel ist die Energieberatung, die durch den Bundeswirtschaftsminister seit vielen Jahren gefördert wird. Ein Beispiel für eine Marktwächteraufgabe: Wir haben im letzten Jahr in tausend Heizungskellern untersucht, ob Brennwärtekessel die versprochene Leistung bringen oder nicht. In zwei Drittel der Fälle war das nicht der Fall. Nicht, weil das Produkt nicht in Ordnung war, sondern weil die Heizungsleute keinen Abgleich gemacht hatten. Das heißt, in anderen Bereichen des Verbraucherschutzes, der Patientenrechte, des Energiemarktes ist das Standard und wird auch durch Institutionen entsprechend gefördert und unterstützt. Im Finanzmarkt wäre es in dieser Weise etwas Neues. Zu Ihrer Frage, was kann ein Online-Portal, eine Online-Datenbank liefern? Ich glaube, sie kann sehr wichtige Hinweise liefern. Ein Teil der Probleme, die Verbraucher haben, landet niemals bei der BaFin. Weil sich die Leute nicht bei der BaFin darüber beschweren, dass die Gebühren am Bankautomaten zu hoch sind. Dafür ist sie gar nicht zuständig. Dafür müssen wir uns mit dem Kartellamt auseinandersetzen. Die Gebührenproblematik ist nämlich nicht systemisch. Wenn alle Verbraucher flächendeckend durch überhöhte Bankautomatengebühren ausgenommen werden, hat das keinen systemischen Charakter, aufgrund dessen die BaFin tätig werden muss. Überhöhte Dispo-Zinsen, das ist ein Thema, damit wird sich vielleicht der Gesetzgeber einmal beschäftigen müssen. Also, es gibt einfach eine Fülle von Themen, wie Herr Dr. Hörmann schon sagte, die nicht unbedingt um die Anlage kreisen.

Und ich glaube, dass solche Online-Plattformen ein Forum darstellen können, auf dem Beschwerden und Themen kanalisiert werden können. Wir machen ja gerade mit „Lebensmittelklarheit“ unsere ersten Schritte, unsere ersten Versuche. Wir stellen fest, was funktioniert gut, was funktioniert nicht gut, wo muss man es verbessern. Aber ich glaube, im Kern ist es etwas, das den Verbrauchern sehr viel helfen würde, weil es nicht nur die Produktschiene betrifft - das ist ja die Stärke der Stiftung Warentest - , sondern auch die Anbieterschiene. Leider ist es ja so, dass die freien Vermittler von Kapitalanlagen nicht bei der BaFin ins Register kommen. Die werden also in Zukunft bei über 80 Gewerbeaufsichtsämtern liegen. Hier könnte es zum Beispiel interessant sein, eine Auswertung der Erfahrungen zu starten. Ich glaube, dass es hier eine sinnvolle Ergänzung ist. Wir wollen jetzt auch bei „Lebensmittelklarheit“ die Erfahrungen auswerten, um zu sehen, was auch hier vernünftig aufgesetzt werden muss.

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Herr Prof. Schweickert.

**Abg. Prof. Dr. Erik Schweickert (FDP):** Herr Vorsitzender, vielen Dank! Ich habe jetzt eigentlich zwei Bereiche mit je zwei Fragen. Das wären vier. Ich weiß, dass das nicht zulässig ist. Ich will es einfach vorweschicken, weil ich auf eine zweite Runde hoffe. Ich möchte zum Ausdruck bringen - und das geht jetzt an den Herrn Sell, das ist der erste Bereich -, dass ich wirklich extrem sauer bin, wie die BaFin mit uns als Ausschuss umgeht. Also, man kann zu dieser Anhörung stehen, wie man will. Sie ist von der Opposition insbesondere auch beantragt worden, es laufen Sachen parallel. Aber ich habe es noch nie erlebt, dass Parlamentarier 24 Fragen stellen und keine einzige Frage davon beantwortet wird, sondern wir knapp eine oder anderthalb Seiten allgemeine Stellungnahme bekommen. Deswegen die ersten zwei Fragen an Sie, und ich bitte Sie um klare Antwort. Die Frage 2 des Katalogs, wie schätzen Sie den organisatorischen und inhaltlichen Aufwand ein, verbindliche Analyse- und Bewertungssysteme für Anlageprodukte zu entwickeln und die Bewertungen ggf. für jedes Produkt wiederholt zu aktualisieren, um sie den geänderten Marktrisiken anzupassen? Da möchte ich wissen, wie das die BaFin sieht. Und ich möchte wissen, Frage 18, welche Mindestqualifikationen müssten Finanzwächter nach Auffassung der BaFin aufweisen, um dieser Aufgabe nachzukommen? Und ich hoffe auf eine zweite Runde, in der ich dann meine Fragen, die ich ursprünglich stellen wollte, stellen kann.

**Michael Sell (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)):** Herzlichen Dank! Wir haben das sehr kurz gemacht, das haben Sie zu Recht festgestellt, weil wir diese Themen und sehr umfangreiche Ausführungen in diesem Zusammenhang natürlich auch mit unserer Aufsichtsbehörde absprechen und das in der Zeit nicht in dem Ausmaß möglich war. Deshalb relativ pointiert auf ganz wenige Punkte: Erstens, was brauchen Sie, um ein solches System aufzubauen? Ich glaube, dass es fast unmöglich ist. Wir haben Zehntausende von Produkten, die jedes Jahr neu auf den Markt kommen. Sie können heute innerhalb von einer bzw. anderthalb Stunden, ein Zertifikat entwickeln. Sie können binnen Tagen Produkte entwickeln, die sozusagen für einen etwas größeren Anlegerkreis von Interesse sind. Die Entwicklung eines Systems zur Bewertung von Finanzprodukten mit dem Ziel festzulegen, für welche Anleger und für welche Kunden diese sinnvoll sind, halte ich innerhalb eines kurzen Zeitraums für nicht möglich. Für die BaFin sowieso nicht, da sie aus einer ganz anderen Perspektive kommt. Sie brauchen wahrscheinlich Jahre, um die verschiedensten Produkte, die es in diesem Bereich gibt, zu klassifizieren - erstmalig zu

klassifizieren und weiter zu klassifizieren. Ich bilde regelmäßig ein Beispiel, wenn uns gesagt wird, ja, ihr solltet prüfen, ob das ein oder andere Produkt geeignet ist. Es gibt ein Produkt aus dem grauen Kapitalmarkt, das nicht unserer Aufsicht unterliegt: Die sogenannten Schiffsfonds. Die Schiffsfonds waren vor 5 Jahren ein echter Renner - und zwar nicht nur im Verkauf, sondern auch in den Erträgen. Was dort aufgrund der Charta-Raten als Investmententscheidung getroffen wurde, lag weit über dem, was sonst zu erzielen war. Das würde man heute deutlich anders sehen. Das heißt, während das Produkt vor vielleicht 5 Jahren aufgrund eines stabilen Marktumfeldes usw. ein grün bekommen hätte, ist es nach relativ überschaubarer Zeit durch ein Wegbrechen des Marktumfeldes heute als rot zu bewerten. Sie können sich den Einbruch auf der Kapitalanlagefront ansehen. Das heißt, Sie müssen genau das, was sie angedeutet haben, nämlich das Nachhalten, zum Kernbereich machen. Ein Produkt, das heute für einen bestimmten Anlegerkreis durchaus sinnvoll ist, kann sich nach zwei bis drei Jahren eben nicht mehr als sinnvoll erweisen. Dann sind Sie aber in dem Produkt drin. Also, das Nachhalten von Bewertungen ist notwendig, weil sich die Erstbewertung auf ein ganz bestimmtes wirtschaftliches Umfeld und ein ganz bestimmtes persönliches Umfeld bezieht. Welche Voraussetzung sollte jemand haben, um ein Produkt zu bewerten? Bei der BaFin ist es so, wir selber bewerten die Produkte nicht. Typischerweise werden die Anlageprodukte, etwa im Falle der Wertpapiere, der Prospekte und der Gehalt der Prospekte, von einem Wirtschaftsprüfer bewertet. Ich halte es schlechterdings für kaum möglich, alle Produkte - auch noch aufgearbeitet, für einen weiteren Bereich von Wirtschaftsprüfern - zu bewerten, weil die dann aus der Prüfung überhaupt nicht mehr rauskämen. Daher kann ich aus meiner Sicht keine Mindestqualifikation, die jemand haben sollte, festlegen. Jedenfalls dürfte es nicht ausreichen, einfach zu sagen, eine Banklehre wäre das geeignete Instrument, um zu beurteilen, ob ein Produkt in diese oder jene Klasse einzuordnen ist.

**Der Vorsitzende:** Danke, Herr Sell. Jetzt kommen wir zur Frau Kollegin Lay.

**Abg. Caren Lay (DIE LINKE.):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Auch von meiner Seite herzlichen Dank an die Sachverständigen. Aus meiner Sicht ist es ausreichend ausargumentiert, warum die Verbraucherzentralen - privat-rechtlich gesehen - gestärkt werden sollten, um eine Finanzwächterfunktion ausfüllen zu können. Deswegen möchte ich meine Fragen auf die hoheitlichen Aufgaben konzentrieren. Da scheint mir eher auch der Hase im Pfeffer zu liegen. Konzeptionell müssen wir da, glaube ich, als Politik nochmal heran. Insofern richtet sich meine Frage zunächst an Herrn Sell: Benötigt die BaFin überhaupt eine Stärkung der hoheitlichen Aufgaben? Möchte sie die Finanzaufsicht aus Verbrauchersicht tatsächlich als Institution inne haben. Da hatte ich jetzt meine Zweifel, ob das überhaupt gewünscht ist. Eine ähnliche Frage habe ich an Herrn Dr. Tiffe. Denken Sie, dass die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgabe bei der BaFin unter den jetzigen rechtlichen Voraussetzungen richtig platziert ist bzw. wie müsste sie hoheitlich geändert werden.

**Michael Sell (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)):** Herzlichen Dank! Die Aufgabe der BaFin hat sich an einer Stelle, vor etwa 8 – 10 Jahren, deutlich geändert, und zwar weg von der Produktaufsicht. Wir haben im Bereich der Wertpapiere eine Produktaufsicht. Wir haben keine Produktaufsicht mehr im Bereich der Versicherungen oder der Bankprodukte. Dort geht es um



Insolvenzaufsicht. Die Produkte müssen auch nicht genehmigt werden, und wir führen auch keine Prüfung beispielsweise Genehmigung von Versicherungsbedingungen durch. Das heißt, der Kern der Aufsicht - insbesondere im Bereich der Versicherungsaufsicht - hat sich deutlich von der Produktaufsicht entfernt. Die ist im Grunde bei Versicherungen abgeschafft und in den Bereich der Solvenzaufsicht verlagert. Für uns ist der wichtige Punkt, dass wir Verbraucherschutz mittelbar über die Missstandsaufsicht betreiben, so wie es im VAG, Versicherungsaufsichtsgesetz, steht. Ausschließlicher Zweck ist aber, dass das jeweilige Institut in der Lage sein muss, seine Solvenzaufsicht und seine organisatorischen Voraussetzungen zu erfüllen. Ist der Geschäftsleiter, ist die Geschäftsleitung entsprechend organisiert, haben die beispielsweise ein Beschwerdesystem? Wird diesem Beschwerdesystem nachgegangen? Das heißt, wir holen uns aus den Beschwerden Hinweise auf das Institut. Wir holen uns aus den Beschwerden - insbesondere den Beschwerden bei Versicherungen und bei Bankprodukten - nicht den Hinweis, ob dieses Produkt gut oder schlecht ist, sondern wir schauen allein auf das Institut und nicht auf den Verbraucher. So ist es im Gesetz, im FinDAG (*Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz; Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) festgeschrieben und deshalb haben wir den einzelnen Verbraucher auch nicht in unserem Fokus, um ihm in irgendeiner Weise weiterzuhelfen, „wenn sich daraus kein Missstand ergibt“. Wir sind also nicht der individuelle Streithelfer, sondern wir prüfen, ob sich aufgrund der Beschwerden ein Missstand beim jeweiligen Institut feststellen lässt. Sei es, dass es dort organisatorische Probleme gibt, sei es, dass dort beispielsweise ein - das wird sich durch das Beratungsregister zeigen - sehr hoher Vertriebsdruck herrscht, so dass Produkte verkauft werden, die - Herr Billen hat das schon einmal gesagt - nicht unbedingt im Interesse des jeweiligen Anlegers sind. Aber das Ganze ist nicht darauf bezogen, dem einzelnen Verbraucher in seiner Situation zu helfen. Das ist nicht Aufgabe der BaFin, und ich sage auch, wir möchten diese Aufgabe nicht wahrnehmen. Und wir möchten auch keine financial education, so wie sie die FSA hat. Vor dem Hintergrund: Wir hatten einmal einen Bundespräsidenten, der gesagt hat, die Schule der Nation ist die Schule. Er hat das im Zusammenhang mit der Armee gesagt, das gilt aber auch im Bereich financial education. Die BaFin ist jedenfalls, hoffe ich, nicht diejenige, die der Öffentlichkeit jetzt financial education beibringen soll.

**Der Vorsitzende:** Danke. Herr Dr. Tiffe, bitte!

**Dr. Achim Tiffe (institut für finanzdienstleistungen Hamburg e. V.):** Zu Ihrer Frage: Wir denken, dass man die BaFin rechtlich dadurch stärken sollte, dass der Verbraucherschutz auch in das Gesetz als Aufgabe mit hineingeschrieben wird. Damit hat die BaFin in bestimmten Fällen eine gesetzliche Grundlage, um überhaupt reagieren zu können. So ist es auf europäischer Ebene - wie ich es schon ausgeführt hatte - bereits verankert. Unserer Ansicht nach sollte die BaFin auch die Funktion eines Finanzmarktwächters übernehmen. Abgesehen davon, dass sie dies nicht will, kollidiert die Überwachung von Finanzdienstleistern aus strukturellen Gründen mit dem Verbraucherschutz. Wenn also eine Bank bestimmte Produkte verkauft, besteht ein Unterschied zwischen der Betrachtung der Solvenz eines Unternehmens und der Wahrnehmung des Verbraucherschutzes bzw. der Frage, ob die Verbraucher durch das Produkt geschädigt werden. Es kann also zu ganz anderen Ergebnissen kommen, und diesen Zielkonflikt sollte man unbedingt vermeiden. Die BaFin sollte aber einbezogen werden und dann die hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, wenn ein Finanzmarktwächter eben bestimmte Probleme feststellt.

Nur dafür muss es natürlich ein klares Verfahren geben, damit das nicht ins Leere läuft. In diese Richtungen gingen ja auch die Beschwerden und Stellungnahmen hier. Es darf nicht dabei bleiben, dass Missstände festgestellt und weitergegeben werden und dann aber nichts passiert. Also, das Verfahren und die Aufgabenverteilung müssen klar geregelt sein. Aber hoheitliche Aufgaben sind die eine Sache, Finanzmarktwächter die zweite, und die Schlichtungsstellen sollten davon getrennt, also neutral sein, damit keine Interessenskonflikte entstehen. Noch einen Satz zur finanziellen Allgemeinbildung: Ich denke auch, dass der richtige Ort dafür die Schulen sind. Es ist zwar gut, wenn Bankenanbieter sich engagieren, aber man sollte den Bock nicht zum Gärtner machen. Also, man sollte nicht aufgrund der bestehenden Probleme die Anbieter in die Schulen schicken, sondern diese sollten die Bildung unterstützen, aber nicht den Lehrer ersetzen.

**Der Vorsitzende:** Frau Maisch, bitte.

**Abg. Nicole Maisch (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich bedanke mich für die Stellungnahmen. Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Hörmann. Sie haben ja als Verbraucherzentralen gefordert, Marktbeobachtung durchführen zu können und auch ein förmliches Beschwerderecht gegenüber der BaFin zu erhalten. Wir teilen diese Forderungen. Können Sie uns diese beiden Elemente ein bisschen konkreter ausführen? Wie sollte das gesetzlich umgesetzt werden? Was braucht man dafür? Die zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Keßler. Von Seiten der Banken wird als Kritik am Marktwächterkonzept immer der Begriff der accountability, der Haftung genannt, dass das nicht ginge, weil Haftungsfragen ungeklärt blieben. Können Sie uns auf der Grundlage dessen, was Sie vielleicht aus anderen Ländern wissen, eine Antwort auf diese Kritik geben?

**Der Vorsitzende:** Dankeschön, Frau Maisch. Herr Dr. Hörmann, bitte.

**Dr. Günter Hörmann (Verbraucherzentrale Hamburg e. V.):** Marktbeobachtung - die Verbraucherzentralen ertrinken in Einzelanfragen. Wir kämpfen gegen die Masse der Beratungersuchen, und wir haben nicht die Mittel und die Möglichkeit, das, was uns täglich auf den Beratungstisch kommt oder was per E-Mail oder sonst bei uns ankommt, auszuwerten, zu aggregieren, die Systemfehler - von denen Herr Billen gesprochen hat - überhaupt festzustellen bzw. uns diesen zu nähern. Wir sehen täglich, welches Potential in diesen Anfragen der Verbraucher schlummert. Wir könnten täglich 10 Kampagnen vom Zaun brechen, weil wir wissen, dass die Einzelfälle immer pars pro toto sind. Dahinter stehen Tausende, manchmal Millionen von Verbrauchern, die in gleicher Weise betroffen sind. Wenn wir jetzt die Mittel hätten, um das, was uns da täglich begegnet, auszuwerten und zu aggregieren, dann hätten wir auch die Möglichkeit, selber als Finanzmarktwächter tätig zu werden. Dann könnten wir die Dinge auch an die BaFin weitergeben, damit die BaFin die Aufgaben, die Herr Sell beschrieben hat, wahrnehmen kann. Herr Sell sagte ja, dass die Produktaufsicht nur noch bei den Wertpapieren gegeben sei - ansonsten nicht mehr. Der Fokus richtet sich auf das Institut. Hätte man die aggregierten Beschwerden über die XY-Bank oder die Z-Versicherung, könnte man überprüfen, ob das jeweilige Institut seine Aufgabe richtig macht. Ich nenne keine Namen. Ich könnte sie jetzt nennen, dann hätte die BaFin ganz andere Möglichkeiten festzustellen, ob das Institut, die Geschäftsleitung des Instituts, seine Aufgaben noch erfüllt. Das wäre eine

Arbeitsteilung zwischen der BaFin, die den Fokus auf das Institut legt, und dem Finanzmarktwächter, der den Fokus auf den Verbraucher, auf den Markt legt. Erst der Finanzmarktwächter kann den Marktgedruck der Verbraucherseite gegen die Anbieterseite überhaupt entwickeln. Insofern wäre das Initiativ- und Beschwerderecht als eine erweiterte Kompetenz des Finanzmarktwächters eine sehr gute Ergänzung, die - das muss man auch verstehen und in einer Frage kam das zum Ausdruck - keine hoheitliche Aufgabe des Finanzmarktwächters wäre, sondern eine Ergänzung zu den hoheitlichen Aufgaben der BaFin.

**Prof. Dr. Jürgen Keßler (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin):** Ja, vielen Dank Frau Maisch. Also, die Frage nach der accountability, also der Haftung derjenigen, die hier als Finanzmarktwächter tätig werden, die müssen wir in unterschiedlicher Weise stellen. Wir haben natürlich in einigen Ländern, ich erwähnte ja schon das Vereinigte Königreich, die integrierte Einbindung des Verbraucherschutzes – consumer panel, ombudsman panel - in die Aufsichtsbehörde, so dass sich dort diese Frage in dieser Weise gar nicht stellt. Es äußert sich dann die Aufsichtsbehörde und das wäre dann eine Frage der Staatshaftung. Ähnlich ist es beispielsweise in Schweden. Dort haben wir ein getrenntes System mit einem sehr stark ausgeprägten Ombudsmann-System. Auch dort wäre es ähnlich. Hier aber geht es um etwas ganz anderes. Hier geht es darum, dass sich einerseits der Finanzmarktwächter - möglicherweise im Rahmen einer Super-Complaint, also einer Beschwerde, die beantwortet werden muss - an die Aufsichtsbehörde wendet. Dort, wo man von gesetzlichen Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch macht - und das wäre eine solche - stellt sich im Regelfall die Haftungsfrage nicht. Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Ich hafte grundsätzlich nicht, wenn ich von rechtlichen Mitteln Gebrauch mache. Eine andere Situation ist gegeben, wenn sich die Verbraucherverbände unmittelbar an die Marktbürger wenden und das öffentlich machen. Hier sind wir im Bereich des Privatrechts. Allerdings hat die Stiftung Warentest hier mit einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten dazu beigetragen, Klarheit zu schaffen. Der privatrechtliche Akteur kann sich, anders als der staatsrechtliche Akteur, auf das Privileg des Rechts der freien Meinungsäußerung, Artikel 5 Grundgesetz, das gemäß Artikel 19 des Grundgesetzes auch juristischen Personen als Verbänden zusteht, berufen. Hier hat der Bundesgerichtshof seit seinen berühmten Warentest-Entscheidungen im Jahre 1967 im Grunde genommen drei Kriterien herausgearbeitet. Der Test muss neutral und sachverständig durchgeführt werden. Wenn dies geschieht, hat derjenige, der die Bewertung vornimmt, eine breite Einschätzungsprärogative. Unabhängig von der einzelnen Bewertung kommt es entscheidend darauf an, dass die Fakten, die der Bewertung zugrunde liegen, in einem sachlichen Verfahren generiert werden. Hier sehe ich also - mit Verlaub - allenfalls dann Haftungsrisiken, wenn in grob fahrlässiger Weise die Sorgfaltspflichten verletzt werden. Das aber entspricht dem normalen und durchaus gerechtfertigten Standard des Deutschen Privatrechts. Vielen Dank!

**Der Vorsitzende:** Wir sagen auch herzlichen Dank für die Antworten in dieser ersten Runde. Wir gehen jetzt in die zweite Runde. Ich will vorweg anmerken, dass wir als Ausschuss nach Großbritannien und Dänemark fahren, um uns dort zu informieren. Wir werden dann sicherlich zu dem Ergebnis kommen, dass es in England viel weniger Geschädigte gegeben hat als in Deutschland. Da gehe ich einmal von aus. Okay, Frau Heil.

**Abg. Mechthild Heil (CDU/CSU):** Jetzt habe ich aber die Frage an den Herrn Kühnlenz von der Stiftung Warentest. Das habe ich eben durcheinander gebracht. Sie haben ja Erfahrungen mit dem Testen. Das ist schließlich Ihr tägliches Brot, und jetzt haben wir eben schon einmal kurz die Haftungsrisiken angesprochen, die entstünden, wenn Finanzmarktwächter auf dem Markt tätig wären. Wie gehen Sie eigentlich mit dem Risiko um? Die Frage müsste sich Ihnen doch auch jetzt regelmäßig stellen. Haben Sie Angst davor, dass eine Erweiterung Ihrer Aufgaben hinzukommt und auch das Risiko größer wird? Wie gehen Sie damit um?

**Der Vorsitzende:** Herr Kühnlenz, bitte.

**Stephan Kühnlenz (Stiftung Warentest):** Also, wir haben natürlich eine sehr lange Erfahrung mit dem Testen, aber auch mit den Risiken, wenn wir Ergebnisse veröffentlichen. Wir versuchen unsere Prozesse natürlich auch gut abzusichern, etwa indem wir Anbietern Vorinformationen schicken. Wenn wir etwas getestet haben, spiegeln wir den Anbietern die objektiv ermittelten Fakten wieder zurück. Wir haben das ganz gut im Griff, aber es passiert natürlich immer wieder, dass wir angegriffen werden. Bisher hatten wir immer das Glück des Tüchtigen und sind niemals zu Schadensersatz verurteilt worden. Also wir denken, das ist ein überschaubares Risiko. Diejenigen, die in den Nischen arbeiten, klagen natürlich viel mehr als die großen Anbieter. Ich sage jetzt ganz offen, dass sich die Auseinandersetzungen mit Banken und Versicherungen extrem beruhigt haben. Das ist im Moment eine sehr gute Zusammenarbeit. Die sind in den Fachbeiräten, die arbeiten dort mit. Da gibt es eigentlich gute Tendenzen. Am grauen Kapitalmarkt sind die Schwierigkeiten aber noch ganz klar zu erkennen. Also, da ist es so, jede Äußerung über den einzelnen Anbieter führt sehr häufig zu einer juristischen Auseinandersetzung. Da müssen wir auch Juristen einschalten. Aber ich denke, die Aufgabe des Finanzmarktwächters wäre zumindest vom juristischen, von den Haftungsrisiken her im Griff zu halten.

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Frau Drobinski-Weiß.

**Abg. Elvira Drobinski-Weiß (SPD):** Vielen Dank. Meine Frage geht an Herrn Billen. Ich hatte immer eher den Eindruck, dass es wichtig ist, dass gerade am Finanzmarkt ein hohes Maß an Vertrauen herrscht. Dass die Akteure von Vertrauen abhängig sind und weniger von Angst. Das Vertrauen hat natürlich, wie wir wissen, gerade im Rahmen der Finanzkrise stark gelitten. Welche vertrauensbildenden Maßnahmen könnte denn ein Finanzwächter leisten, die beispielsweise Finanzinstitute nicht leisten könnten oder können? Das ist meine Frage an Sie.

**Der Vorsitzende:** Ja bitte, Herr Billen.

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Hamburg e. V.):** Wir stellen fest, dass Verbraucher Vertrauen zu Institutionen entwickeln oder haben - nicht unbedingt zu Produkten. Deswegen beobachten wir aufmerksam, was Institutionen machen, um Vertrauensaufbau zu fördern. Und ich kann das, was Herr Jütten sagt, durchaus unterstreichen. Wir sehen Veränderungen bei den Banken, weil die Kundenzufriedenheit nicht nur daran gemessen wird, welche Produkte die Leute kaufen, sondern wie sie sich

beraten fühlen. Deswegen könnte es eine Aufgabe des Finanzmarktwächters sein, sich die Kunden und die Qualitätssicherungssysteme anzuschauen, um zu sagen, ob da Belange der Kunden gut oder besser aufgenommen oder nicht aufgenommen werden. Wir haben hier ganz unterschiedliche Institutionen. Die einen machen es besser, die anderen weniger gut – das betrifft insbesondere die Entwicklung und die Mithilfe bei Fragen und Themen, die aus Kundensicht relevant sind. Ich glaube, da können wir aus Verbrauchersicht eine Menge beitragen. Wir hatten vor 2 Jahren eine Untersuchung zu dem Thema: „Wie sind Banken im Bereich CSR (*Corporate Social Responsibility*) aufgestellt“. Und da gab es schon eine ganze Reihe, ich würde sagen, ermutigender Hinweise. Insofern glaube ich, dass wir über das Verhalten der Banken Rückmeldung geben und auch die schwarzen Schafe öffentlich benennen können. Wir sind nicht für die Solvenzsicherung verantwortlich. Darum kümmert sich ja Herr Sell. Erst dann, wenn gesicherte Erkenntnisse vorliegen, dass Anbieter Verbraucher bewusst in die Irre führen - wie im Verbraucherinformationsgesetz und dem Lebensmittelbereich –, möchten wir, dass eine aktive Information erfolgt, damit Menschen möglichst nicht noch einmal auf irgendein Produkt oder auf irgendeinen Anbieter hereinfliegen. Gestatten Sie mir noch einen Satz zur Haftung. Wir sehen uns hier in einer Reihe mit den Rating-Agenturen. Die Rating-Agenturen, die Produkte, Unternehmen und Länder beurteilen, agieren in Deutschland unter Berufung auf die Pressefreiheit, also die Freiheit der Meinungsäußerung.

**Der Vorsitzende:** Mich hat Ihre Antwort eben überrascht. Wir führten vor kurzem ein Gespräch bei einer Veranstaltung, die Sie durchgeführt haben - auch zum Thema „Finanzen“. Und wenn ich mich recht erinnere, wurde eigentlich das, was bis jetzt von den Banken auf den Weg gebracht worden ist, dort von Ihnen relativ vernichtend beurteilt. Die Protokollierungen, die bei den Banken vorgenommen werden, waren nach höchster Einschätzung völlig untauglich. Und deswegen würde ich gerne noch einmal fragen, wer hat jetzt Recht? Und welchen Weg sollen wir gehen? Jetzt haben die Banken gesagt, sie möchten gerne erst einmal das, was auf den Weg gebracht worden ist, aus- und abarbeiten. Und im Grunde genommen haben Sie bei dieser Veranstaltung - ich glaube, Sie wissen, welche ich meine - den Eindruck erweckt, dass das, was bis jetzt von den Banken gemacht worden ist, überhaupt nicht zielführend ist.

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Hamburg e. V.):** Also, was wir zur Zeit machen, ist, dass wir uns im einzelnen ansehen, welche Art von geschlossenen Maßnahmen funktioniert wie. Wir haben uns die Beratungsprotokolle, die im Beratungsprozess erstellt werden, angesehen. Geben diese das wieder, was die Verbraucherinnen und Verbraucher gesagt haben? Und hier war das Ergebnis, dass dies in vielen Fällen nicht der Fall ist. Das bedeutet nicht, dass wir gegen Beratungsprotokolle sind, sondern es ist eine Frage, wie man diesen Punkt weiterentwickelt. Das gleiche gilt für die Untersuchung von Produktinformationsblättern. Das schauen wir uns auch an. Und dann kommt die Frage auf, das war ja die Frage von Frau Drobinski-Weiß, was tut sich bei den Banken oder bei den Versicherungen. Die können beispielsweise mehr in die Schulung ihrer Mitarbeiter investieren. Eine weitere Veränderung wäre, dass die Entlohnung der einzelnen Mitarbeiter nicht nur daran hängt, wie viel Umsatz sie machen - das ist ja das, was der DGB und ver.di uns auch zurückspiegeln – sondern, dass der Verdienst an der Kundenzufriedenheit ausgerichtet wird. Das kann die monetäre Zufriedenheit sein, das kann aber auch die Zufriedenheit mit dem Beratungsgespräch sein. In diesem Bereich sehen wir erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Anbietern. Es gibt ein gutes Beispiel bei der Commerzbank, die haben mir

vorgestellt, wie sie das machen. Das sind Prozesse in den Institutionen, die, wenn sie zur Verbesserung für die Verbraucher führen, natürlich von uns begrüßt werden. Also, es ist ein weiterer Baustein, den man sich im Rahmen eines Finanzmarktwächters anschauen kann. Vielleicht vergleichbar damit, welche Anstrengungen Lebensmittelhändler zur Verbesserung der Qualität und zur Erreichung einer hohen Lebensmittelsicherheit unternehmen. Wir haben dort bei den Discountern festgestellt, dass die eine Menge machen und für hohe Sicherheit sorgen, auch neben dem Staat. Und wenn sie das machen, ist das doch positiv. Andere machen es nicht.

**Der Vorsitzende:** Frau Tack, bitte.

**Abg. Kerstin Tack (SPD):** Ja, schönen Dank dafür, dass wir noch eine Frage stellen dürfen. Dann geht meine Frage noch einmal an Herrn Prof. Keßler. Ich würde gerne wissen, wo aus Ihrer Sicht Lücken im Aufsichtssystem bestehen und welche das sind. Es sind ja einige Sachen geregelt worden, wo bestehen aber aus Ihrer Sicht immer noch Lücken im System, insbesondere aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher.

**Prof. Dr. Jürgen Keßler (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin):** Vielen Dank, Frau Tack. Ich habe zunächst Befürchtungen, dass der gegenwärtige rechtliche Status unseres Finanzmarktaufsichtsystems, also die rechtliche Stellung der BaFin in der gegenwärtigen Organisationsverfassung, jedenfalls nicht ganz europarechtskonform ist. Schon die erste Fassung der MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*) von 2006 - also der Finanzmarktrichtlinie, einmal ganz allgemein ausgedrückt - hat ja sehr viel stärker den Fokus auf den Verbraucherschutz gelenkt. Und es ist ja auch hier heute schon mehrfach betont worden, dass jedenfalls dort, wo das neue System der europäischen Finanzmarktaufsicht gilt, der Verbraucherschutz unmittelbar im Fokus der zuständigen Behörde und ihrer Mitarbeiter steht. Nun liegt ja mittlerweile der Entwurf einer revidierten Fassung der MiFID seitens der Kommission vor. Und dieser Entwurf betont noch einmal sehr viel stärker den Verbraucherschutz. Und das hat natürlich auch Auswirkungen für die nationalen Aufsichtsbehörden, das entfaltet Ausstrahlungswirkungen. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass die EU-Grundrechtecharta - und die gilt ja auch bei uns - ein Recht auf Verbraucherschutz gewährleistet. Das müsste eigentlich auch die hiesigen Behörden binden. Denn dieser kommt, wenn man der Rechtsprechung des EuGH (*Europäischer Gerichtshof*) Folge leistet, ja eine den Bestimmungen des Grundgesetzes vorrangige Wirkung zu. Das ist das eine. Das zweite ist in der Tat die gegenwärtige Verfassung der BaFin. Das Organisationsprinzip spiegelt nicht, noch nicht einmal annähernd die Stellung der Verbraucher im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft wieder. Wir haben einen Verwaltungsrat, der sehr stark mit Vertretern der Anbieterseite besetzt ist. Die bringen dort ihre Interessen ein, was ihnen auch niemand verübelt. Die Verbraucher sind allenfalls in den Fachbeiräten repräsentiert und haben im sonstigen Organisationsgefüge weder Sitz noch Stimme. Ich weiß nicht, ob das dem entspricht, was wir uns zumindest unter einer gleichmäßigen Repräsentation der Anbieter und Verbraucher vorstellen. Manchmal fällt mir nur der Satz des römischen Schriftstellers Juvenal ein, es sei äußerst schwierig, darüber keine Satire zu schreiben. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Herr Prof. Schweickert, bitte.

**Abg. Prof. Dr. Erik Schweickert (FDP):** Herr Vorsitzender, ich habe an den Herrn Jütten und den Herrn Billen eine Frage zur Stiftung Warentest. Sie schreiben beide sinngemäß, die Organisation solle 1,5 Millionen Euro im Jahr zusätzlich und auch mehr Personal erhalten. Daher die Frage an Herrn Jütten und Herrn Billen: Was, glauben Sie, braucht denn die Stiftung Warentest, um die Aufgabe, die ihr die Bundesregierung zugewiesen hat - nachdem wir jetzt gehört haben, was für Mindestqualifikation die Leute einbringen müssen - um diese Aufgabe erfüllen zu können?

**Der Vorsitzende:** Herr Jütten, bitte.

**Herbert Jütten (Bundesverband Deutscher Banken e. V.):** Herr Schweickert, vielen Dank. Warum haben wir uns zu dieser Frage geäußert? Wir gingen argumentativ von folgender Fragestellung aus: Unabhängigkeit - ja oder nein? In dem Zusammenhang sagen wir: Wer ist denn hier eigentlich unabhängig? Ich trete sehr deutlich dafür ein, dass eine Organisation, die sich Finanzwächter nennt, eigentlich unabhängig sein müsste, um ausgleichend auf beide Parteien blicken zu können - sowohl auf die Verbraucherseite als auch auf die Aufsichtsseite und das Regulierungssystem. Vor dem Hintergrund eines vorhandenen Regulierungssystems und vorhandener Regularien müsste diese Organisation beurteilen, ob da etwas nicht in Ordnung ist. Jeder andere, und, Herr Billen, auch Sie und Ihre Organisationen, gehen über diesen Punkt hinaus. Das zeigen auch Ihre Tests. Ihre Tests zeigen sehr deutlich, dass Sie nicht nur auf der jetzigen Rechtsgrundlage Tests erheben und anschließend Schlussfolgerungen treffen, sondern Politik damit betreiben, wie eben geschehen: Ich möchte Veränderungen von Recht sehe, ich möchte auch auf die Politik einwirken, damit hier entsprechende Änderungen herbeigeführt werden. Das ist Interessenvertretung. Das ist gute Interessenvertretung, das ist Interessenvertretung, die wir genauso auf unsere Art und Weise - allerdings mit etwas anderem Zungenschlag - betreiben. Ein Finanzmarktwächter - und deswegen komme ich zur Stiftung Warentest - müsste sich dazwischen stellen. Er müsste die jetzige Rechtssituation in den Blick nehmen und fragen, sind eigentlich die Belange derer, die hier reguliert werden, richtig vertreten? Mit Augenmaß und auch durchaus aus der Verbraucherperspektive. Und warum komme ich dann zur Stiftung Warentest? Herr Kühnlenz hat das eben beschrieben. Die Art und Weise, wie Stiftung Warentest ihre Testergebnisse durchführt, die Art und Weise, wie sie alle Seiten einbezieht, auch im Vorfeld und auch noch vor Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit, ist eine Art und Weise, von der wir glauben, ja, so kann man das Thema angehen. Die Informationen, die Sie in Ihren Zeitschriften veröffentlichen, dienen jedem Anleger als Anlegerinformationen, damit dieser einschätzen kann, welche Produkte es denn sind, mit denen er sich befassen soll - unabhängig von der Haftungsfrage. Und das hat uns in der gesamten Kreditwirtschaft veranlasst - denn die Stellungnahme ist nicht nur eine des Bankenverbandes und des BVR, vielmehr sind sämtliche Verbände der deutschen Kreditwirtschaft involviert - zu sagen, folgendermaßen könnte der Weg aussehen: Es gilt jemanden zu finden, der neutral ist und der diese Aufgabe verstärkt wahrnimmt - hier rückt eher die Stiftung Warentest in den Blick als die Verbraucherverbände. Vor dem Hintergrund haben wir auch gesagt, dass der Schritt der Bundesregierung, hier eine stärkere Ausstattung vorzunehmen, in die richtige Richtung führt.

**Der Vorsitzende:** Herr Billen, bitte.

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Hamburg e. V.):** Wenn ich die Stiftung Warentest betrachte - ich bin ja auch im Verwaltungsrat und kenne die Dinge, kenne die Kosten, die Fragen - glaube ich, dass die Erwartungen, die jetzt in der Öffentlichkeit geweckt wurden, mit 1,5 Millionen nicht erfüllt werden können. Ich habe jetzt nicht im Kopf, ob die Regierung selbst von Finanz-TÜV sprach, aber sie hat hohe Erwartungen geweckt. Die wird die Stiftung Warentest mit diesem Betrag nicht erfüllen können. Denn, wenn man 1,5 Millionen auf Personal und Ausstattung umlegt, dann reden wir vielleicht am Ende über, ich weiß nicht, 10 Leute, 15 Leute. Es wird möglich sein, dass die Stiftung Warentest einige Dinge vertieft und verstärkt bearbeitet. Aber meine Sorge im Moment ist, dass die Erwartungen hier viel zu hoch gehängt wurden. Das entnehme ich schon der Tatsache, dass der Koalitionsausschuss das als ein wichtiges Thema kommuniziert hat. Die Stiftung Warentest hat zur Zeit einen Umsatz von jährlich 50 Millionen Euro. Die wesentliche Einnahmequelle ist der Verkauf, die Bereitstellung von Informationen im Internet. Man kann sich ungefähr ausrechnen, was das kostet. Ein guter CSR-Test, also ein Test, der die Glaubwürdigkeit der Aussagen von Unternehmen überprüft, kostet um die 100.000 Euro. Ich kann Ihnen jetzt keine Zahlen nennen, ob die Stiftung Warentest nun 5 Millionen oder 10 Millionen braucht. Ich sage einmal als Mitglied des Verwaltungsrates, man müsste noch eine Schippe drauflegen, aber das wäre unseriös. Ich glaube nur, dass hier im Endeffekt zwar einiges verbessert werden kann, auch die Onlineinformation, aber eine umfassende Produktprüfung, so wie Herr Sell sie beschrieben hat, ist nicht machbar und sieht die Stiftung Warentest auch nicht innerhalb ihres Horizonts. Sie vergleicht Produkte. Sie kann hier sicher häufiger Produkte und Produktgruppen vergleichen, und sie kann wertvolle Verbraucherinformationen generieren. Es ist aber nicht ihre Aufgabe, auf Grundlage der jeweiligen Tests verbraucherpolitische Konsequenzen, etwa die Verbraucherbildung oder die Verbraucherpolitik betreffend, zu ziehen. Das ist nicht ihre Aufgabe und deswegen sehe ich das auch in Zukunft als ein gutes, konstruktives Miteinander an.

**Der Vorsitzende:** Danke. Frau Lay.

**Abg. Caren Lay (DIE LINKE.):** Ja, vielen Dank. Ich kann unmittelbar an die Frage der Produktaufsicht anknüpfen. Herr Sell hat uns ja erklärt, dass diese nicht mehr Schwerpunkt der BaFin sei und sie hier auch nicht tätig sein wolle. Aus meiner Sicht scheint sich jedoch dabei herauszustellen, dass die verbrauchergerechte Regulierung der Finanzmärkte eine der Kernfragen ist. Insofern wäre meine Frage, wo die Produktaufsicht – aus meiner Sicht ebenfalls eine hoheitliche Aufgabe - angesiedelt sein sollte. Ich möchte diese Frage an Herrn Professor Keßler und an Herrn Billen stellen.

**Der Vorsitzende:** Bitteschön.

**Prof. Dr. Jürgen Keßler (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin):** Vielen Dank, Frau Lay. Das hier Ausgesprochene betraf jetzt zunächst den Versicherungsmarkt. In diesem Bereich ist durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes für Versicherungsdienstleistungen und die Deregulierung dieses Marktes die Produktaufsicht weggefallen – und ich beziehe mich jetzt speziell auf die Versicherungen. Es spricht gar nichts dagegen, dass ein Mindestmaß an Produktaufsicht auch bei der Regulierungsbehörde verankert wird. Das bedürfte dann aber einer gesonderten Rechtszuweisung im



Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz. Es gibt durchaus Regulierungsbehörden in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die sich auch die Produktaufsicht und sogar die gezielte Produktwarnung auf das Papier geschrieben haben. Hier muss man sagen, dass die Bafin äußerst zurückhaltend damit ist, bei Produktwarnungen Ross und Reiter sehr deutlich zu nennen. Das wäre allerdings - das muss ich auch sagen - keine Alternative für die Bündelung der Beratungserfahrung aus den Verbraucherberatungsstellen, denn die folgen ja unmittelbar aus dem Gespräch mit den einzelnen Verbrauchern und diese – sagen wir einmal – flächendeckende Ermittlung von Beratungs- und Transparenzdefiziten, die können Sie natürlich durch eine Zentrale nicht substituieren. Deswegen wäre es vernünftig, beides miteinander in der Weise zu verbinden, wie es hier vorgeschlagen ist. Durch Meldung der Verbraucherzentralen an die BaFin wird die BaFin auf Defizite aufmerksam und könnte das dann auch zum Anlass nehmen, sich diese Produkte auch einmal im Detail anzusehen. Aber wie gesagt, das bedürfte dann einer Aufgabenzuweisung im Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Ja, Dankeschön. Herr Billen.

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.):** Wenn man die „Brot und Butter“-Produkte der Verbraucher betrachtet - darauf hatte Herr Hörmann ja hingewiesen - dann geht es um Versicherungen, es geht um Kreditkonditionen, es geht auch um Anlageprodukte. Das, was Verbraucherinnen und Verbraucher kaufen, macht am Finanzmarkt vielleicht zwei Prozent der Produkte aus.

**Der Vorsitzende:** Ja, genau.

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.):** 98 Prozent sind Wetten. Davon raten wir den Verbrauchern ohnehin ab, wenn sie nicht das Spielgeld haben, um Wetten einzugehen. Von diesen Wetten geht eher ein systemisches Risiko aus, für das wir ja zurzeit bluten. Insofern würde ich die Frage zurückgeben: Ist es nicht eher auch aus systemischen Gründen wichtig, dass man diesen Wettmarkt reguliert, damit am Ende die Risiken nicht bei den Steuerzahlern oder bei den Verbrauchern landen? Nun aber beginnt der Streit, den ich mit Herrn Sell führe, weil Herr Sell ja gesagt hat, dass er heute nichts sagen darf. Er darf reden, aber er darf in der Sache nichts sagen, weil seine Aufsichtsbehörde, der Finanzminister, einen Entwurf vorgelegt hat, der die Anliegen des Verbraucherschutzes nicht in die gesetzlichen Grundlagen am Finanzmarkt aufnehmen möchte. Ich kann das also nur zur Kenntnis nehmen. Ich finde das aber - ich möchte das nicht schon wieder kommentieren und mich in Rage reden - nicht angemessen. Es wäre wichtig, dass man in die entsprechenden grundlegenden Gesetze die Aufgabe Verbraucherschutz aufnimmt und dann eine entsprechende Institution schafft, wenn die BaFin diese Aufgabe nicht wahrnehmen kann oder will. Meine Hoffnung war, dass die Koalition, die sich die Reform der Aufsicht gemeinsam mit Bundesbank und BaFin vorgenommen hatte, die Chance nutzen würde, hier eine Institution einzurichten, die sich stärker mit dem Markt beschäftigt. Die auch einen Teil der Aufgaben wahrnimmt, die wir wahrnehmen. Es ist nämlich bei den Produkten so: Man kann nicht sagen, das Produkt ist gut oder schlecht. Es hängt eben davon ab: Was ist der Erwartungshorizont des Einzelnen? Passt eine Versicherung? Passt auch ein Aktienfonds? Das hängt von der individuellen Situation ab. Und deswegen ist es vielleicht an der Stelle weniger die Frage: Muss man alle Produkte zulassen oder nicht? Mein

Vorschlag wäre eher, dass man diejenigen, die das Produkt haben wollen, die Zulassung finanzieren lässt. Ich bin nicht bereit, aus Steuerzahlergeldern die Zulassung von 800.000 Wetten zu finanzieren. Ich finde, die Finanzierung muss man dann den Anbietern anlasten, die mit dem Produkt auf den Markt kommen wollen.

**Der Vorsitzende:** Wer finanziert denn die Zulassungen?

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.):** Im Moment machen sie das bei der BaFin. Aber die BaFin ist ja nicht für alle Produkte zuständig. Es geht hier aus Verbrauchersicht also weniger darum, diese ganzen Dinge zulassen, sondern darum, herauszufiltern, was ist für die Verbraucher wichtig. Und das andere hat damit zu tun - meine dringende Bitte an alle Parteien - dafür zu sorgen, dass so etwas wie die Finanzkrise - mit diesen ganzen Wetten - nicht noch einmal passiert und von uns bezahlt werden muss.

**Der Vorsitzende:** Da können Sie sicher sein. Frau Maisch.

**Abg. Nicole Maisch (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Meine erste Frage geht an Herrn Billen. Und zwar zunächst die Bitte, die förmlichen Beschwerdeverfahren gegenüber der Finanzaufsicht noch einmal zu erläutern. Also, es ist ja vorstellbar, dass man im Wertpapierhandelsgesetz ein Antragsrecht aufnimmt. Aber es gibt ja noch andere Möglichkeiten der Umsetzung. Hier die Frage an Sie: Wie würden Sie das konkret umsetzen? Und die zweite Frage gilt Herrn Sell: Wir haben gehört, dass monatlich Tausende von Einzelbeschwerden bei den Verbraucherzentralen anlaufen, wesentlich mehr als in Ihrer Behörde. Die Frage ist jetzt: Was ist Ihre Begründung, sich gegen ein förmliches Beschwerderecht auszusprechen, mit dessen Hilfe diese Informationen quasi gebündelt an Sie weitergeben würde. Ich habe verstanden, dass Sie das ablehnen. Die Frage ist allein: Was ist die Begründung dafür?

**Der Vorsitzende:** Ja bitte.

**Gerd Billen (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.):** Wir haben Vorschläge zur Ausgestaltung des Beschwerderechts gemacht. Man könnte das stärker formalisieren, man könnte es auch mit der Möglichkeit einer Untätigkeitsklage verknüpfen, wenn die BaFin die Beschwerde nicht aufgreift. Ich glaube aber, dass es auch eine Kulturfrage ist. Ich will einmal die positiven Beispiele nennen: Wir betreiben in diesen Fragen eine sehr gute Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur. Dort müssen wir nicht auf Tätigkeit oder Untätigkeit klagen, weil die Bundesnetzagentur einen Auftrag hat, der im Telekommunikationsgesetz festgeschrieben ist. Es ist nämlich eine ihrer Aufgaben, sich um den Verbraucherschutz zu kümmern. Und deswegen ist die Bundesnetzagentur sehr interessiert, die sind ganz offen. Ich würde sagen, es hängt nicht so von dem Versuch ab, nun alles stärker zu verrechtlichen, sondern es hängt davon ab, ob die Institution selbst ihren Auftrag und ihre Aufgabe - auch von der Kultur her - ernst nimmt. Wir haben bei der Bundesnetzagentur das Thema „Unerlaubte Telefonwerbung“. Das ist Ihnen ja auch zugänglich gemacht worden. Die werten die Beschwerden systematisch aus. Das läuft da auf einer anderen Grundlage. Deswegen glaube ich, dass es am Ende doch zu der Frage kommt: Muss die

Wächterfunktion nicht Teil einer Aufgabe im institutionellen Gefüge sein? Die Frage, ob man das nun stärker verrechtlicht oder über Beiräte oder anderes löst, ist – glaube ich – nachgeordnet. Im Moment ist der Status quo, dass das Finanzministerium weder eine Erweiterung des gesetzlichen Aufgabenbereiches der entsprechenden Finanzgesetze möchte noch, dass sich die BaFin oder eine andere Institution intensiver darum kümmert. Deswegen wäre für uns - bei diesem Status quo - ein rechtlich festgeschriebener Anspruch auf Bearbeitung der Dinge essentiell.

**Der Vorsitzende:** Herr Sell.

**Michael Sell (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)):** Also zunächst: Wir bearbeiten natürlich die Beschwerden, die 20.000 bis 22.000 Fälle. Und wir ziehen aus dieser Verdichtung und der Aggregation Schlussfolgerungen bezüglich des einzelnen Institutes - wie das auch Herr Billen gesagt hat. Hingegen kümmern wir uns naturgemäß nicht darum, wer sich nicht an uns wendet. Vor dem Hintergrund, dass unsere Aufgabe, so wie sie jetzt im FinDAG (*Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz*) festgelegt ist, rein öffentlicher Natur ist und keinen individuellen Verbraucherschutz vorsieht, kann sich auch jede Beschwerdebearbeitung, wenn die genannte Aufgabenzuweisung bestehen bleibt – und da sind sich viele darüber einig, dass die bestehen bleiben soll – auch nur das Ziel haben, die entsprechenden Schlüsse aus den Beschwerden für die Aufsicht über das Einzelinstitut zu ziehen. Aus dem Grunde macht es aus unserer Sicht jedenfalls Sinn, den Super-Complaint – wie der Begriff genannt wird – einzuführen, weil dieser sich im Regelfall auf Produkte bezieht und wir Produktauf sicht – wie ich gesagt habe - außer im WpHG (*Wertpapierhandelsgesetz*) nicht mehr betreiben. Das heißt, es könnte allenfalls um die Frage gehen, ob es bei diesem oder jenem Institut Auffälligkeiten bezüglich seiner Beratung, seiner Anlageberatung gibt. An dieser Stelle wird uns natürlich das Register weiterhelfen, das im Herbst hoffentlich an den Start gehen wird. Denn dort wird nicht zielgerichtet auf den einzelnen Mitarbeiter geschaut - der ist zwar dort registriert und da wird sich vielleicht auch bei Benennung des Mitarbeiters der ein oder andere „Schwarze Punkt“ – so nannten Sie das – ergeben. Aber das Ziel ist nicht, den einzelnen Berater ins Visier zu nehmen, sondern die Organisationsstruktur, in der er tätig wird. Und an einer Stelle muss ich Herrn Billen ausdrücklich Recht geben: Wir haben viele Gemeinsamkeiten, aber nicht alle. Es gibt keine guten und schlechten Institute, das muss man einfach mal festhalten – nach dem Motto, „die sind im Verbraucherschutz generell schlecht oder generell gut.“ Es gibt Auffälligkeiten bei bestimmten Produkten und es gibt Auffälligkeiten regionaler Art. Also, wenn ein neuer Vertriebsverantwortlicher in einen bestimmten Bereich kommt, kann es schon einmal passieren, dass sich da nach einiger Zeit Beschwerden häufen. Das hat durchweg etwas mit den Vertriebsstrukturen zu tun. Diese sind nicht eindeutig bei dem einen Institut gut oder bei dem anderen schlecht. Wie gesagt, wir sind im informellen Austausch mit den Verbraucherverbänden. Wir haben regelmäßige Besprechungen, wir reden kurzfristig über Themen. Mit Ausnahme unserer Verbraucherschutzkonferenz, die wir alle zwei Jahre abhalten, besteht aber kein formell institutionalisierter Austausch. Ob ein solcher Austausch in den Beiräten unserer Aufsichtsbehörde institutionell gewünscht wird, müssen das Ministerium und der Gesetzgeber über die Änderung des FinDAG entscheiden – Im Fachbeirat, da sind Verbraucherschützer drin. Aber es stimmt, dass wir im Augenblick in unserem Verwaltungsrat keinen Verbraucherschützer in seiner Funktion haben.

**Der Vorsitzende:** Ich darf mich ganz herzlich bei Ihnen dafür bedanken, dass Sie unsere notwendige und gute Idee inhaltlich so gut aufgefüllt haben - nämlich zu diesem Sachverhalt eine Anhörung durchzuführen. Es ist ein Thema, das uns nach wie vor intensiv beschäftigt . Und wir wissen ja alle, welche hohe Betroffenheit bei vielen ausgelöst worden ist. Ich habe gestern mit Reedern gesprochen, die auch betroffen sind. Aber es sind eigentlich eher die kleinen Leute, die davon massiv betroffen waren, von dem, was dort Furchtbares passiert ist. Jeder ist darauf angesprochen worden, und es hat auch zu einer hohen Verunsicherung in der Gesellschaft insgesamt geführt. Aber Sie haben heute zu unserer Verbraucher- und Politikerbildung ganz erheblich beigetragen, und dafür möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Sie sind ja wissend, dass jeder von Ihnen jederzeit gerne gesehener Gast bei Gesprächen mit den jeweiligen Sprecherinnen und Sprechern der jeweiligen Fraktion oder auch im Ausschuss ist. Wir werden den Weg der Lösung gemeinsam miteinander gehen, wir geben uns da sehr viel Mühe. Ich kann Ihnen sagen, dass wir noch eine Anhörung zur Besteuerung von Sportwetten haben, wir haben heute noch eine Anhörung zum Thema Glücksspielsucht. Diese Themen reichen ja auch immer in unsere Bereiche hinein. Die versuchen wir, in unsere Tagesarbeit zu integrieren. Helfen Sie uns dabei, gute Lösungen zu finden. Deswegen fahren wir auch nach England und nach Dänemark, um über die Grenze zu schauen. Begleiten Sie uns auch in unserer Arbeit auf europäischer Ebene. Einige von uns waren in dieser Woche auch schon in Brüssel. Und ich muss sagen, da geht in einem ganz besonderem Maß die „Entscheidungspost“ ab. Also, da wundert man sich, mit was man da konfrontiert wird. Aber nochmal: Es hat mir viel Spaß gemacht, allen glaube ich - es hat alle bereichert. Kommen Sie gut heim. Heute gibt es manchmal Einschränkungen im Öffentlichen Personennahverkehr. Ich wünsche Ihnen alles Gute und bedanke mich auch bei den Kolleginnen und Kollegen, dass Sie sich so qualifiziert und intensiv an dem Gespräch beteiligt haben. Herzlichen Dank.

**Schluss der Sitzung: 10:00:45 Uhr**

Hans-Michael Goldmann, MdB  
**Vorsitzender**