

1. März 2012

Finanzmarktwächter:

**Verbraucherbezogene Fehlentwicklungen und Missstände
am Finanzmarkt systematisch und frühzeitig erkennen**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
030 - 258 00 304
finanzmarktwaechter@verbraucherzentrale.de
www.vzbv.de/finanzmarktwaechter

(1) Warum ein Finanzmarktwächter?

Spätestens die Finanzkrise hat gezeigt, dass zunehmende Produkt- und Tarifvielfalt, wachsende Komplexität der Produkte, subtiles Marketing und unlauteres Anbieterverhalten grundlegende Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft in Frage stellen. Diese Entwicklungen unterlaufen die individuelle Entscheidungsfreiheit der Verbraucher. Zugleich zwingt die politisch gewollte Liberalisierung im Finanzmarkt - etwa im Bereich der Altersvorsorge - Verbraucher dazu, Geld gewinnbringend anzulegen. Dies setzt sie vielfältigen Risiken aus, deren Auswirkungen sie meist erst Jahrzehnte später erkennen können. Dann aber ist es zu spät, um individuell gegenzusteuern.

Gleichzeitig ist die institutionalisierte Vertretung der Verbraucherinteressen gegenüber Anbietern, Politik und Finanzaufsicht unterentwickelt. So sind die Aufgaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) weitestgehend auf die Solvenzsicherung der Finanzinstitute beschränkt, wobei eine Vielzahl von Anbietern und Produkten nicht einmal ihrer Aufsicht unterliegen. Die Berücksichtigung der kollektiven Verbraucherinteressen im Banken- und Anlagebereich ist dagegen weder Ziel noch Aufgabe der Aufsicht. Zudem fehlt der Finanzaufsicht der unmittelbare Kontakt zu Verbrauchern und deren Erfahrungen im Finanzmarkt.

Dabei gibt es längst Strukturen für eine verbraucherorientierte Marktbeobachtung. Die empirischen Erkenntnisse aus jährlich zehntausenden von Finanzberatungen in den Verbraucherzentralen, fördern zeitnah Fehlentwicklungen am Markt zutage. Die Stiftung Warentest (Finanztest) untersucht regelmäßig ausgewählte Anbieter, Produkte und Geschäftsmodelle aus Verbrauchersicht. Doch um Erkenntnisse zu vertiefen und ihnen systematisch nachzugehen, müssen diese Strukturen auf tragfähigere Füße gestellt werden. Dazu braucht es Geld, Personal und einen gesetzlichen Rahmen. Dieser muss insbesondere den Austausch zwischen Verbraucherorganisationen und der Finanzaufsicht regeln. Erstere müssen ihre finanzmarktbezogenen Erkenntnisse in einem geregelten, transparenten Verfahren der Aufsicht übermitteln, die ihrerseits mit hoheitlichen Mitteln die Probleme angehen kann.

Ein solcher Finanzmarktwächter ist überfällig, um ein Gegengewicht zur Anbietermacht zu schaffen. Um unseriöses Marktverhalten effektiv aufspüren zu können, benötigen die Verbraucherorganisationen ein starkes Mandat.

(2) Was ist der Finanzmarktwächter?

Der Finanzmarktwächter ist eine starke und engmaschig aufgebaute Verbrauchervertretung gegenüber Finanzwirtschaft, Aufsicht, Politik und Öffentlichkeit. Er soll aufdecken, wo Verbraucher am Finanzmarkt systematisch kollektiv benachteiligt werden. Das Ziel ist es, die Finanzaufsicht, Landes- und Bundespolitik sowie die Anbieterseite in die Lage zu versetzen, entsprechend ihrer Zuständigkeit und Verantwortung auf diese Missstände zu reagieren. Kern dieser dualen Struktur ist eine präventiv wirkende Marktbeobachtung und -kontrolle, die strukturelle Missstände im Finanzdienstleistungsmarkt abbaut. Damit leisten die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband einen Beitrag zum Schutz und zur Konsolidierung der finanziellen Mittel privater Haushalte, ebenso zur Stärkung des Verbrauchervertrauens in den Finanzmarkt.

Die Grundstrukturen des Finanzmarktwächters sind mit und in den Verbraucherzentralen seit langem angelegt. Das Fundament des Finanzmarktwächters liegt in der unabhängigen Fach- und Rechtsberatung der Verbraucherzentralen. Diese ermöglicht den Verbrauchern eine informierte und sachgerechte Produktauswahl. Die Verbraucherzentralen ge-

winnen aus diesen Beratungen ihrerseits exklusiv wertvolle Kenntnisse über Fehlentwicklungen und Missstände. Die bisherigen Kapazitäten genügen jedoch noch nicht, um diese kollektiven Erkenntnisse regelmäßig, systematisch und wissenschaftlich untermauert auszuwerten und aufzubereiten.

Der Finanzmarktwächter ist somit keine neue Institution. Vielmehr geht es um den Ausbau und die Vernetzung bestehender Strukturen: (1) Die Marktbeobachtung der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes wird gestärkt. (2) Diese Marktbeobachtungsfunktion ist mit der Arbeit der Finanzaufsicht zu verknüpfen. Erst mit dieser dualen Struktur von nichtstaatlicher Marktbeobachtung und staatlicher Marktkontrolle wird es gelingen, die Fehlentwicklungen am Markt zu erkennen sowie Ineffizienzen und Ungleichgewichten effektiv entgegenzuwirken.

In dieser dualen Struktur hat der Finanzmarktwächter folgende Aufgaben: Er ...

...**beobachtet** das Verhalten der Akteure am Finanzmarkt aus Verbraucherperspektive: Er erfasst Hinweise und Erfahrungen von Verbrauchern und wertet diese systematisch aus,

...**sammelt** Verbraucherbeschwerden dezentral und wertet diese zentral aus,

...**warnt** bei Marktmissständen und Fehlentwicklungen,

...**unterstützt** die Aufsichtsbehörden,

...**erfasst Daten**, um auf empirischer Basis verbraucherpolitische Lösungen zu entwickeln,

...**vertritt Verbraucherinteressen** gegenüber der Bundes- und Landespolitik, Finanzaufsichtsbehörden und Finanzwirtschaft.

...**setzt kollektive Verbraucherrechte** mittels Abmahnungen und Unterlassungsklagen durch.

(3) Wen adressiert der Finanzmarktwächter?

Der Finanzmarktwächter stellt seine Erkenntnisse über Fehlentwicklungen am Finanzmarkt folgenden Akteuren zur Verfügung:

- Der Finanzaufsicht, insbesondere der BaFin, aber auch den Preisaufsichtsbehörden der Länder sowie den Gewerbeämtern. Diese Institutionen erhalten so Erkenntnisse, die sie in Form und Inhalt sonst nicht hätten. Mit Hilfe dieser Daten können die Behörden weiter aktiv werden.
- Den zuständigen Bundes- und Landesministerien sowie der Bundes- und Landespolitik. Diese erhalten für ihre politischen Entscheidungen eine zusätzliche wichtige Daten- und Erkenntnisgrundlage.
- Der Finanzdienstleistungsbranche, die die Erkenntnisse ebenfalls für anbieter- und verbandsinterne Evaluationen und Umstrukturierungen nutzen kann.
- Der breiten Öffentlichkeit, die über - hinreichend abgesicherte - Erkenntnisse sachlich informiert wird.



(4) Wie sollte das Zusammenwirken des Finanzmarktwächters mit der staatlichen Finanzaufsicht gestaltet sein?

Der Finanzmarktwächter soll die staatliche Finanzaufsicht dabei unterstützen, einen blinden Fleck zu beleuchten. Die Finanzaufsicht hat ein strukturelles Defizit - sie nimmt nicht beide Marktseiten (Anbieter- und Nachfrageseite) gleichermaßen in den Blick, sondern konzentriert sich auf die Anbieterseite. Auch wenn sich die BaFin in den letzten vergangenen Jahren etwas mehr dem Verbraucherschutz zugewandt hat (etwa in Form einer Analyse der Produktinformationsblätter und der Beratungsprotokolle), ist sie an dieser Stelle freiwillig tätig. Anders als die Europäische Finanzaufsicht fehlt ihr ein Mandat, auch im Interesse der Verbraucher zu agieren. Für die notwendige Balance sollte daher eine duale Struktur von Finanzaufsicht und Finanzmarktwächter sorgen.

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

Dieses formalisierte Verfahren sollte die folgenden Rechte und Pflichten umfassen:

- Ein Initiativrecht der Verbraucherorganisationen zur Meldung von strukturellen Fehlentwicklungen und Missständen,
- eine Pflicht der Finanzaufsicht, diesen Hinweisen nachzugehen, wenn sie alle sonstigen formalen Voraussetzungen erfüllen,
- eine Information der Finanzaufsicht über ihre Einschätzung und gegebenenfalls Entscheidung des weiteren Vorgehens innerhalb einer feststehenden Frist (zum Beispiel drei Monate),

- eine Absprache der Finanzaufsicht unter Einbindung der Verbraucherorganisationen über die Methode, mit der sie den auch von ihr als Problem eingeschätzten Sachverhalt weiter verifizieren will,
- eine erläuternde Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse durch die Finanzaufsicht innerhalb einer feststehenden Frist,
- im Falle eines bestätigten Missstandes ist durch die Finanzaufsicht darzulegen, welche Durchgriffshandlungen diese durchgeführt hat,
- eine Darlegung der präventiven Maßnahmen durch die Finanzaufsicht, wie diese dem Missstand dauerhaft vorbeugen wird.

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

(5) Wir haben es durchgespielt: Initiative Finanzmarktwächter

2011 haben die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband die so genannte *Initiative Finanzmarktwächter* gestartet. Mit ihr wurde exemplarisch gezeigt, wie eine systematische verbraucherorientierte Marktbeobachtung agiert und funktioniert. Unsere bisherigen Untersuchungen haben folgende Missstände bestätigt:

- **Offenlegung von Vertriebsprovisionen:** Lediglich in zwei Prozent der untersuchten Fälle legten Finanzinstitute die erhaltenen Provisionen offen. Zwei von drei Banken und Sparkassen missachteten die Pflicht zur Offenlegung. Entweder verweigerten die Geldhäuser die Auskunft ganz oder sie informierten unzureichend.
- **Beratungsprotokolle:** Beratungsprotokolle erfüllen auch zwei Jahre nach ihrer Einführung nicht den primären Zweck, den Verlauf des Beratungsgesprächs richtig wiederzugeben, um so Kunden eine Beweisgrundlage im Falle einer möglichen Falschberatung zu geben. Vielmehr entlasten sie Banken und Sparkassen von ihrem Haftungsrisiko.
- **Kündigung von Altersvorsorgeprodukten:** Bei der vorzeitigen Kündigung von Kapitallebensversicherungen und Privaten Rentenversicherungen haben die Verbraucher in den letzten 10 Jahren etwa 160 Milliarden Euro Verlust erlitten.
- **Dispositionskreditzins:** Bankkunden haben kaum eine Chance, von einem teuren Dispositionskredit- in einen günstigeren Ratenkredit zu wechseln. Im Schnitt 70 Prozent solcher Wechselwünsche wurden abgelehnt oder erst gar nicht beantwortet. Besonders gravierend: Ermöglichen Kreditinstitute den Wechsel, so stehen sieben von zehn Verbrauchern am Ende finanziell schlechter da, beispielsweise weil ihnen zusätzlich eine Restschuldversicherung verkauft wurde.

Die bisherige Arbeit der Initiative Finanzmarktwächter zeigt und bestätigt, dass Verbraucher am Finanzmarkt erheblichen Benachteiligungen ausgesetzt sind.

(6) Forderungen

1. Die **Finanzmarktwächterfunktion**, die die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband seit Jahren haben, sind deutlich zu **stärken**. Mit dem Ausbau entsprechender personeller Ressourcen ist dafür zu sorgen, dass diese Funktion künftig nachhaltig, gezielt und flächendeckend erfüllt werden kann. Hierfür sind angemessene Haushaltsmittel bereitzustellen.
2. Die Finanzmarktwächterfunktion unterstützend sind die **unabhängigen und niederschweligen Beratungsangebote der Verbraucherzentralen** zu Finanzdienstleistungen auszubauen – diese sind Basis für eine ausreichend breite, engmaschige und repräsentative Marktbeobachtung.
3. Für ein geordnetes Zusammenwirken der staatlichen Finanzaufsicht mit der beobachtenden Rolle des Finanzmarktwächters ist ein formalisiertes Verfahren gesetzlich zu regeln. Dieses muss die Finanzaufsicht verpflichten, bei evidenzbasierter Anzeige von Missständen durch den Finanzmarktwächter angemessen zu reagieren und ihre Aufsichtsfunktion wahrzunehmen (**Initiativrecht des Finanzmarktwächters und Reaktionspflicht der Finanzaufsicht**).
4. Um diese duale Struktur zu stärken, ist der **Verbraucherschutz** als weiteres **Aufsichtsziel** bei der staatlichen Aufsicht gesetzlich zu verankern.
5. Des Weiteren sind Vertreter des Finanzmarktwächters, also der Verbraucherorganisationen, stimmberechtigt in die Gremienarbeit der Finanzaufsicht (**Verwaltungsrat, Fachbeirat**) zu integrieren.
6. Schließlich sollte die Finanzaufsicht durch einen **Verbraucherbeirat** als unabhängiges Beratungsgremium und kritischen Begleiter unterstützt werden, den es einzurichten und interdisziplinär, mit Wissenschaftlern, Verbraucherschützern, Finanzprodukt-Testern, Verbrauchernanwälten und Kommunikationsexperten zu besetzen gilt.