

# EIN FINANZMARKT IM DIENSTE DER VERBRAUCHER

## 14 Forderungen als Konsequenz aus dem Wirecard-Skandal

Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>1</sup> müssen darauf vertrauen können, dass Finanzmärkte funktionieren. Sie müssen stabil sein und dürfen nicht selbst zu einer Gefahr für Wirtschaft und Gesellschaft werden. Der Fall Wirecard hat dieses Vertrauen tief erschüttert.

Letztlich sind Verbraucher am Finanzmarkt darauf angewiesen, dass Angebote klaren Qualitätskriterien genügen. Finanzdienstleistungen sind Vertrauensgüter: die Qualität und die Eignung für den eigenen Bedarf sind nur schwierig zu beurteilen. Ebenso wie im Fall der Stabilität müssen Verbraucher darauf vertrauen können, dass ein digitales Bezahlfverfahren sicher und die private Altersvorsorge günstig und flexibel ist.

Die steigende Bedeutung von Finanzmärkten für Verbraucher verändert auch die Anforderungen an die Aufsicht über den Finanzmarkt und seiner Akteure. Aufsichtshandeln muss transparent und nachvollziehbar sein und muss sowohl Vertrauen in die Stabilität als auch die Integrität des Marktes schaffen.

Der Fall Wirecard zeigt ein weites Netz von Verantwortlichen, die ihrer Verantwortung aber nicht in ausreichendem Maße gerecht geworden sind. Neben der Finanzaufsicht BaFin, die zunächst in der öffentlichen Wahrnehmung als hauptverantwortliche Institution stilisiert wurde, sind erhebliche Mängel im Handeln des Aufsichtsrats der Wirecard AG, der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung, der Deutschen Börse AG, insbesondere aber im Handeln der Wirtschaftsprüfer Ernst & Young (EY) festzumachen. Diese Mängel müssen umfassend aufgearbeitet und behoben werden. Bei der Aufarbeitung muss auch die Rolle der beiden zuständigen Bundesministerien – das Bundeswirtschafts- und das Bundesfinanzministerium – einbezogen werden. Fokus sollte dabei auf die Anforderungen und die Regulierung der Wirtschaftsprüfer gelegt werden. Gleichzeitig muss es darum gehen, Aufsichtsmängel und Aufsichtslücken bei der Finanzaufsichtsbehörde BaFin zu identifizieren, in Verbindung mit einer Klärung der Erwartungen an die BaFin. Erwartungen an die BaFin müssen durch eine eindeutige Rechtsgrundlage, zielgerichtete Instrumente und ausreichend personelle Ressourcen abgesichert sein.

<sup>1</sup> Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

## I. ROLLE DER WIRTSCHAFTSPRÜFER ANPASSEN

Wirtschaftsprüfer nehmen in der Marktwirtschaft eine wichtige Rolle als Wächter über Unternehmensbilanzen ein. Gleichzeitig wirft der Fall Wirecard ein zweifelhaftes Bild auf den Wirtschaftsprüfer EY. Trotz öffentlicher Zweifel an dem unternehmerischen Erfolg von Wirecard, wurden die Bilanzen durch EY über Jahre anstandslos getestet. So fiel EY auch nicht auf, dass Gelder auf asiatischen Konten in Wahrheit nicht existierten. Damit sich ein solches Prüfversagen nicht wiederholt, gehört die Rolle der Wirtschaftsprüfer auf den Prüfstand. Folgende Reformen sollten umgesetzt werden:

### 1. Stärkung der Aufsicht über die Wirtschaftsprüfer

Die Arbeit der Wirtschaftsprüfer muss durch eine unabhängige Stelle bei konkreten Verdachtsmomenten für Berufspflichtverletzungen als auch anlasslos geprüft werden.

### 2. Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfer sicherstellen

Erforderlich ist eine Trennung zwischen Prüfung und Beratung. Beide Dienstleistungen miteinander zu verbinden erzeugt Interessenkonflikte und stört die Unabhängigkeit der Prüfung. Daneben ist es erforderlich, eine Prüfrotation vorzusehen. Ein Wirtschaftsprüfer sollte ein Unternehmen nicht länger als drei Jahre prüfen dürfen. Danach ist eine Cooling-Down-Phase von wiederum drei Jahren vorzusehen.

### 3. Wirtschaftsprüfer müssen haften

Um die Qualität und Richtigkeit der Abschlussprüfung zu fördern, müssen Wirtschaftsprüfer für Pflichtverletzungen haften.

## II. FINANZAUF SICHT REFORMIEREN

In Deutschland ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) für die Solvenz-, Produkt- und Verhaltensaufsicht gegenüber Banken, Sparkassen, Fondsgesellschaften und Versicherungen zuständig. Mit dem Kleinanlageschutzgesetz von 2015 wurde der bisherige Auftrag der BaFin um das Ziel des kollektiven Verbraucherschutzes erweitert. Seitdem hat die BaFin unter anderem einen Verbraucherbeirat eingerichtet und unterschiedliche Marktuntersuchungen durchgeführt.<sup>2</sup>

Prominente Fälle, wie die Insolvenz des Container-Anbieters P&R und jüngst die Insolvenz des Zahlungsdienstleisters Wirecard zeigen (bei aller Unterschiedlichkeit im Detail), dass weiterhin erhebliche Aufsichtslücken und offene Zuständigkeitsfragen bestehen. Dies betrifft zum einen die Rechtsgrundlagen, auf denen die BaFin als Exekutivorgan arbeitet, zum anderen die personelle Ausstattung und das Selbstverständnis der Behörde.

<sup>2</sup> [https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Jahresbericht/Jahresbericht2016/Kapitel2/Kapitel2\\_1/Kapitel2\\_1\\_2/kapitel2\\_1\\_2\\_artikel.html](https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Jahresbericht/Jahresbericht2016/Kapitel2/Kapitel2_1/Kapitel2_1_2/kapitel2_1_2_artikel.html)

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert von der Bundesregierung eine umfassende Aufarbeitung des Falls Wirecard und die zügige Entwicklung konkreter gesetzlicher Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzaufsicht. Im Ergebnis muss dabei folgendes erreicht werden:

**4. Ziele, Zwecke, Funktion und Reichweite der Aufsicht müssen klar definiert sein.**

Der Auftrag der Aufsicht muss eindeutig und realistisch sein. Es darf keine Fehlvorstellungen auf Seiten anderer Behörden oder des Gesetzgebers geben, was die Aufsicht leisten kann. Die Einordnung, wann ein Unternehmen als Technologieunternehmen einzustufen ist bzw. als Finanzholdinggesellschaft mit entsprechenden aufsichtlichen Konsequenzen muss eindeutig sein.

**5. Kompetenzen und Aufgaben müssen eindeutig festgelegt werden.**

Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen zuständigen Behörden sind zu klären. Geteilte Zuständigkeiten sind zu vermeiden.

**6. Die Aufgaben und Befugnisse der BaFin sollten in einem zentralen Finanz- und Kapitalmarktaufsichtsgesetz gebündelt werden.**

**7. Die BaFin muss für Pflichtverletzungen auch gegenüber Verbrauchern und anderen Finanzmarktteilnehmern haften.**

**8. Um Insiderhandel auszuschließen, muss es Mitarbeitern der BaFin untersagt sein, mit Aktien von Unternehmen zu handeln, die von der BaFin beaufsichtigt werden.**

### III. FORDERUNGEN ZUM VERBRAUCHERSCHUTZ

Im Mittelpunkt einer Aufsichtsreform muss gleichermaßen auch eine Weiterentwicklung des kollektiven Verbraucherschutzes als Aufsichtsziel stehen. Im Einzelnen fordert der vzbv:

**9. Mehr Transparenz über verbraucherschädigendes Verhalten**

Für eine höhere Markttransparenz über verbraucherschädigendes Verhalten sollte die BaFin berechnete Beanstandung gegenüber einem Unternehmen, bei der Verbraucherinteressen betroffen sind, transparent machen müssen. Auch die Reaktion des Unternehmens sollte transparent gemacht werden. Unternehmensgeheimnisse sind von dieser Art der Transparenz nicht betroffen, sodass die Verschwiegenheitspflicht der BaFin erhalten bliebe.

Die BaFin sollte darüber hinaus einen halbjährlichen Tätigkeitsbericht verfassen, aus dem hervorgeht, mit welchen Verbraucherproblemen sie sich beschäftigt hat und welche Ergebnisse erzielt wurden.

**10. Beschwerderegister erweitern**

Das Mitarbeiter- und Beschwerderegister, das nur für die Erfassung von Beschwerden zu Wertpapieren dient, sollte auf alle Finanzdienstleistungen erweitert

werden, zu denen sich Verbraucher beschweren. Um Wirkung für akkurates Unternehmensverhalten aufzubauen, sollte das Beschwerderegister genutzt werden, um transparent zu machen, bei welchen Instituten sich Beanstandungen häufen.

### **11. Materielle Prüfung im Grauen Kapitalmarkt**

Die Insolvenz des Containeranbieters P&R hat nochmals verdeutlicht, dass im Bereich des Grauen Kapitalmarkts eine proaktive Überprüfung der Geschäftsmodelle der Emittenten durch die Aufsicht dringend notwendig ist. Daher sollte die BaFin weitreichende Prüfungs- und Auskunftsrechte gegenüber den Emittenten von Vermögensanlagen erhalten, die im Sinne einer materiellen Prüfung der Geschäftsmodelle eingesetzt werden muss, sobald eine Anlage an Verbraucher vertrieben wird.

### **12. Algorithmenkontrolle einführen**

Algorithmische Systeme spielen im Finanzwesen eine wachsende Rolle, sei es beim Kredit-Scoring, beim Robo Advice, bei Vergleichsportalen oder in Telematik-Versicherungstarifen. In gleichem Maße unterliegen Verbraucher dem Risiko, durch scheinbar objektive Entscheidungen zu Schaden zu kommen, ohne dagegen vorgehen zu können. Um dem entgegenzutreten, sollte die BaFin künftig den Einsatz algorithmenbasierter, automatischer Entscheidungsprozesse beaufsichtigen, etwa um sicherzustellen, dass Empfehlungen objektiv sind und Scorings wissenschaftlichen Standards genügen und diskriminierungsfrei sind.

### **13. Verbraucherbeirat weiterentwickeln**

Der Verbraucherbeirat berät die BaFin bei der Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben. In der Praxis gibt der Beirat Einschätzungen zu Entwicklungen am Finanzmarkt ab und weist auf Missstände hin. Dabei ist der Beirat auf die Einbindung externer Experten im Rahmen halbjährlicher Sitzungen angewiesen. Die BaFin ist dem Beirat gegenüber nicht rechenschaftspflichtig, was die Verfolgung von Empfehlungen des Beirats im Rahmen ihres Aufsichtshandelns angeht.

Der Verbraucherbeirat muss an den folgenden Stellen weiterentwickelt werden:

- Der Beirat sollte nicht vornehmlich auf Trends und Missstände hinweisen können, sondern auch aufsichtliche Lösungsansätze erarbeiten und einbringen können.
- Verbraucherschutzrelevante Vorhaben der Finanzaufsicht sollten beim Beirat konsultiert werden.
- Der Beirat sollte die Möglichkeit erhalten, die Effektivität der durch die Finanzaufsicht ergriffenen Maßnahmen bewerten zu können.
- Der Beirat sollte sich mit eigenen Stellungnahmen und Berichten an die Öffentlichkeit richten können.

Für eine solche Erweiterung der Aufgaben des Beirates

- muss eine stärkere Institutionalisierung erfolgen, indem personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Der Beirat sollte eine

Geschäftsstelle erhalten, in der hauptamtliche Mitarbeiter die Beiratsmitglieder fachlich und organisatorisch unterstützen.

- müssen sich die Beiratsmitglieder regelmäßig und in kürzeren Abständen treffen, Stellungnahmen erarbeiten und Forschungsarbeiten und Gutachten in Auftrag gegeben können.
- müssen die Beiratsmitglieder zusätzlich zur Reisekostenübernahme eine Aufwandsentschädigung erhalten, die auch dem zeitlichen Arbeitsaufwand gerecht wird.

#### **14. Kollektiven Verbraucherschutz scharf stellen**

Im Rahmen des kollektiven Verbraucherschutzes verfolgt die BaFin auch Verstöße gegen ziviles Recht, wenn dieses durch ein Urteil des Bundesgerichtshofs abschließend ausgelegt ist. In der Praxis sind die Fallkonstellationen, zu denen höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt, nur selten direkt auf andere Fälle übertragbar. Zudem verhindern beklagte Anbieter immer wieder eine Befassung des BGH, indem vorher Vergleichslösungen mit einzelnen klagenden Verbrauchern angestrebt werden. Die BaFin muss daher zukünftig – insbesondere dann, wenn eine zeitnahe oder übertragbare höchstrichterliche Rechtsprechung nicht absehbar ist – bereits bei eindeutigen und rechtskräftigen unterinstanzlichen Urteilen tätig werden.

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Finanzmarkt*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

*finanzen@vzbv.de*