

# BAFIN DURCH TESTKÄUFE UND INSTITUTIONELLE WEITERENTWICKLUNG STÄRKEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Änderungsantrag von CDU/CSU und SPD zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität

## 1. ZUSAMMENFASSUNG

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität<sup>1</sup> zielt auf die Einführung von Testkäufen als zusätzliches Instrument der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sowie eine Stärkung der Rolle des BaFin-Präsidenten ab.

**Der vzbv unterstützt die geplante Einführung von Testkäufen ausdrücklich.**

Testkäufe sind ein international gut erprobtes Instrument, um Probleme und Missstände am Finanzmarkt aufzudecken, die andernfalls im Verborgenen bleiben würden. Bislang fehlt der BaFin dieses Instrument.<sup>2</sup>

**Der vzbv unterstützt ebenfalls die Stärkung des Präsidenten** zum Zwecke der effektiveren bereichsübergreifenden Aufsicht. Die Zuständigkeiten der einzelnen Geschäftsbereiche können fortan flexibler angepasst werden. So kann die BaFin schneller auf neue Marktentwicklungen reagieren, wie etwa datengetriebene Geschäftsmodelle oder eine Plattformisierung von Angeboten.

Der im Bericht zur „Stärkung der Aufsichtsstrukturen der BaFin“ (Roland-Berger-Bericht)<sup>3</sup> dokumentierte Wille zur nachhaltigen Stärkung der Aufsicht findet im Gesetzentwurf zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz - FISG) eine erste Umsetzung.<sup>4</sup> **Um langfristig zu wirken, muss die Reform der BaFin auf drei Säulen beruhen:**

- ❖ Einer Evaluierung und Weiterentwicklung der Ermächtigungsgrundlage des § 4 Absatz 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG; kollektiver Verbraucherschutz als Aufsichtsziel).

<sup>1</sup> Vgl.: BT-Drucksache 19/26966.

<sup>2</sup> Testkäufe werden unter anderem in Belgien, Irland und Italien zu Aufsichtszwecken verwendet. Auch die Europäischen Aufsichtsbehörden verfügen über die Befugnis Testkäufe grenzüberschreitend zu koordinieren.

<sup>3</sup> Vgl.: BMF (2021): „Roland Berger: Stärkung der Aufsichtsstruktur der BaFin - Abschlussbericht“, online verfügbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales\\_Finanzmarkt/2021-02-02-roland-berger-abschlussbericht.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/2021-02-02-roland-berger-abschlussbericht.html), zuletzt abgerufen am 12.4.2021.

<sup>4</sup> Vgl.: BMF (2020): „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität“, online verfügbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_VII/19\\_Legislaturperiode/2020-10-26-Finanzmarktintegritaetsstaerkungsgesetz/0-Gesetz.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2020-10-26-Finanzmarktintegritaetsstaerkungsgesetz/0-Gesetz.html). Zuletzt abgerufen am 12.4.2021.

- Einer Stärkung der spezialgesetzlichen Befugnisse der BaFin sowie der materiell-rechtlichen Regelungen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern<sup>5</sup>.
- Einem Kulturwandel, der Verbraucherschutz zum Wesenskern der Finanzaufsicht weiterentwickelt.

## 2. VORBEMERKUNGEN

Der vzbv bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses und die Gelegenheit, zum geplanten Gesetzesvorhaben Stellung zu beziehen.

## 3. HINTERGRUND

Mit dem Entwurf des FISG hat die Bundesregierung unmittelbar auf die unerkannte Bilanzmanipulation im Fall Wirecard sowie die damit zusammenhängenden Defizite in der Bilanzkontrolle und der Zusammenarbeit zwischen der BaFin und anderen Behörden reagiert. Zusätzlich enthalten der Entwurf sowie die hier relevanten ergänzenden Umdrucke zur Änderung des FinDAG Aspekte, die unmittelbar auf eine weitere Stärkung des Verbraucherschutzes abzielen.

Damit wird nochmals deutlich, dass sich die politische Aufgabe der Weiterentwicklung und Stärkung der BaFin nicht auf die Verbesserung der Bilanzkontrolle beschränkt. Der Roland-Berger-Bericht enthält dementsprechend eine Reihe von mittelfristig umzusetzenden Maßnahmen, die insbesondere auch auf die Stärkung des Verbraucherschutzes abzielen.

## 4. TESTKÄUFE ALS WICHTIGES INSTRUMENT FÜR PRÄVENTIVE MARKTAUFSICHT

Testkäufe sind ein international und insbesondere in der Europäischen Union gut erprobtes Instrument, um Probleme und Missstände am Finanzmarkt aufzudecken, die andernfalls im Verborgenen bleiben würden. Bislang fehlt der BaFin dieses Instrument.

Die BaFin kann daher selbst nur sehr eingeschränkt Hinweisen auf Fehlentwicklungen am Markt nachgehen. Sie bleibt darauf beschränkt, Anbieter abzufragen oder sich auf interne Dokumentationen bei den beaufsichtigten Instituten zu beziehen, um eine unrechtmäßige Praxis am Markt festzustellen. Ein präventiver Aufsichtsansatz wird somit erschwert.

**Der vzbv unterstützt die geplante Einführung von Testkäufen daher ausdrücklich.** Allerdings sollte der Gesetzentwurf an einigen Stellen ergänzt werden, damit Testkäufe ihre Wirkung vollständig und nachhaltig entfalten können:

- Testkäufe sollten nicht auf das enge Einhalten des Aufsichtsrechts beschränkt werden, sondern selbstverständlich auch im Sinne einer Missstandsaufsicht **Verstöße gegen alle Verbraucherschutzgesetze** – also auch zivilrechtliche

---

<sup>5</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.

Anforderungen – **überprüfen und offenlegen**. Diese Erwartung sollte der Finanzausschuss im Ausschussbericht eindeutig dokumentieren.

- ❖ Die Ergebnisse der Testkäufe sollten in zusammengefasster Form ohne die Nennung von Anbieternamen **veröffentlicht** werden, damit auch die Zivilgesellschaft mit den Erkenntnissen der BaFin arbeiten kann und eine öffentliche Diskussion zur Funktionalität des Finanzmarkts erleichtert wird. Der Finanzausschuss sollte auch diese Erwartung im Ausschussbericht dokumentieren.
- ❖ Die BaFin muss Testkäufe zum Anlass nehmen können, auf das **Fehlen einer eigenen Rechtsgrundlage** hinzuweisen, wenn sie einen Missstand feststellt, gegen den sie nicht vorgehen kann. Auch dies muss eine Lehre aus Wirecard sein: Missstände aufdecken, Verantwortlichkeiten benennen und entzerren, um dann Abhilfe zu schaffen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass die BaFin bereits bestehende sowie neu zu schaffende Instrumente nur dort anwenden kann, wo sie zuständig ist. Bisher ist die BaFin für die Aufsicht über Teile des Finanzvertriebs, wie gewerbliche Anlage- und Versicherungsvermittler, schlicht nicht zuständig. Aus Sicht des vzbv muss die Einführung von Testkäufen zum Anlass genommen werden, das weit vorgeschrittene Vorhaben, den Vertrieb von Finanzanlagen durch Finanzanlagenvermittler unter BaFin-Aufsicht zu stellen, zum Abschluss zu bringen.<sup>6</sup>

Das beste Instrument funktioniert nur, wenn es gezielt eingesetzt wird. Aus gutem Grund hat die BaFin einen Verbraucherbeirat, der sie zu Fehlentwicklungen am Markt berät. Der Verbraucherbeirat sollte auch bei Testkäufen herangezogen werden und über den Einsatz und das Design von Testkäufen mitberaten.

## 5. STÄRKUNG DER BEREICHSÜBERGREIFENDEN AUFSICHT

Der vzbv unterstützt ebenfalls die **Stärkung des Präsidenten** zum Zwecke der effektiveren bereichsübergreifenden Aufsicht. Die Zuständigkeiten der einzelnen Geschäftsbereiche können fortan flexibler angepasst werden. So kann die BaFin schneller auf neue Entwicklungen des Marktes reagieren, etwa datengetriebener Geschäftsmodelle oder Plattformisierung.

Das FISG und auch die hier diskutierten Änderungen verpassen jedoch die Chance, den kollektiven Verbraucherschutz institutionell zu stärken und der BaFin hierfür mehr Ressourcen an die Hand zu geben. Daher muss die kommende Legislaturperiode genutzt werden, um die Wirksamkeit des bisherigen Mandats kritisch zu evaluieren und die Ermächtigungsgrundlage der BaFin zum Schutz von Verbrauchern auch jenseits des reinen Aufsichtsrechts zu verbessern. Gleichzeitig gilt es, den Verbraucherbeirat fest zu institutionalisieren und mit unterstützendem Personal und Budget auszustatten.

---

<sup>6</sup> Vgl.: vzbv (2020): „Wichtiger Schritt für bessere Finanzaufsicht“, online verfügbar unter: <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/wichtiger-schritt-fuer-bessere-finanzaufsicht>, zuletzt abgerufen am 12.4.2021.

## 6. UMFASSENDE WEITERENTWICKLUNG AB 2022

Das FISG und die hier diskutierten Änderungen können nur der Anfang sein. Der nächste Bundestag muss das Jahr 2022 im Sinne der Verbraucher zu einem Jahr der starken Finanzaufsicht machen.

Wie oben beschrieben, weisen die bestehenden Defizite in der Überwachung des Finanzmarkts über den Fall Wirecard hinaus. Deshalb ist es folgerichtig, dass der Roland-Berger-Bericht Empfehlungen ausspricht, wie die Finanzaufsicht institutionell auch im Bereich des Verbraucherschutzes weiterentwickelt werden sollte: Der im Berger-Bericht dokumentierte Willen zur nachhaltigen Stärkung der Aufsicht findet im FISG eine erste Umsetzung. Um langfristig zu wirken, muss die Reform der BaFin auf drei Säulen beruhen und entsprechend weiterentwickelt werden:

- ❖ Einer **Evaluierung und Weiterentwicklung der Ermächtigungsgrundlage des § 4 Absatz 1a FinDAG (kollektiver Verbraucherschutz als Aufsichtsziel)**: Bisher herrscht in der Wissenschaft keine Einigkeit darüber, ob die gesetzliche Grundlage des kollektiven Verbraucherschutzes ausreichend robust ist, Verstöße gegen Verbraucherschutzgesetze gerade bei nicht eindeutiger Rechtslage (enge oder nicht absehbare höchstrichterliche Rechtsprechung) abzustellen. Aus Sicht des vzbv muss die gut gedachte Verzahnung zwischen der kollektiven Durchsetzung zivilen Rechts durch Verbraucherorganisationen und der Herstellung von Breitenwirkung durch behördliche Verwaltungsakte in der Praxis weiter verbessert werden. Hierfür ist zunächst eine umfassende Evaluierung der bisherigen Praxis notwendig.
- ❖ Einer **Stärkung der spezialgesetzlichen Befugnisse der BaFin**: Nicht jedes Ungleichgewicht auf dem Finanzmarkt ist Folge eines Vollzugsdefizits. Ebenso sehr wie die Durchsetzung durch die BaFin verbessert werden muss, müssen die materiell-rechtlichen Grundlagen des behördlichen Verbraucherschutzes gestärkt werden. Dies betrifft insbesondere problematische Bereiche des Finanzmarkts wie den Grauen Kapitalmarkt. Aus Sicht des vzbv sollte beispielsweise die Einführung einer materiellen Prospektprüfung erwogen werden.
- ❖ Einem **Kulturwandel**, der Verbraucherschutz zum Wesenskern der Finanzaufsicht weiterentwickelt: Aus Sicht des vzbv sollte dazu der Verbraucherbeirat fest institutionalisiert und mit unterstützenden personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

### Kontakt

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Finanzmarkt*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

*Finanzen@vzbv.de*