13.09.2010

Hintergrundpapier

Finanzaufsicht reformieren

– Verbraucherschutz integrieren

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
(030) 258 00-305
fdl@vzbv.de

Einleitung

Selbst in der Finanzmetropole London werden Verbraucherinteressen aktiv und pragmatisch in die Finanzaufsicht einbezogen. Auch andere europäische Aufsichtssysteme sind verbraucherorientiert angelegt. Am Finanzstandort Deutschland ist davon wenig zu spüren. Ausgehend von einer kurzen Analyse der Aufsichtsstruktur und des daraus folgenden Handlungsbedarfs entwickelt der vzbv in diesem Papier konkrete Lösungsvorschläge für die Integration des Verbraucherschutzes in die Finanzaufsicht.

Die aktuelle Struktur der deutschen Finanzaufsicht

Die Aufsichtsstruktur ist stark zersplittert (siehe Grafik im Anhang). Kreditinstitute, Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Versicherer unterliegen der Kontrolle durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Die rein operative Bankenaufsicht obliegt dagegen der Bundesbank. Für einige regionale Versicherungsunternehmen sind die Landesbehörden verantwortlich. Der sogenannte Graue Kapitalmarkt entzieht sich fast vollständig der Aufsicht der BaFin. Vermittler von Versicherungen, Investmentfonds, Bausparprodukten, Kreditverträgen oder Produkten des grauen Kapitalmarkts unterliegen der Gewerbeaufsicht. Die Überprüfung der Angaben zum effektiven Jahreszins obliegt den Preisbehörden der Länder. Wer behält da die Übersicht?

Übergeordnetes Ziel der Finanzaufsicht ist es bislang, die Funktionsfähigkeit des gesamten Finanzsektors in Deutschland sicherzustellen. Dies wird bislang nur unter dem Blickwinkel der Solvenzsicherung und der Überwachung der Zuverlässigkeit von Banken, Finanzdienstleistungsinstituten und Versicherungsunternehmen betrachtet. Die sogenannte Missstandsaufsicht dient primär dem Erhalt der Funktionsfähigkeit des Marktes. Diese Beschränkung entspricht dem gesetzlichen Auftrag der Finanzaufsicht.

Folgen für die Verbraucher

Viele Verbraucher sind nicht bedarfsgerecht mit Finanzprodukten versorgt. Verantwortlich hierfür sind ineffiziente Produkte, mangelnder Wettbewerb, unfaire Vertriebsmethoden, provisionsgesteuerte Beratungen und komplexe Verbraucherinformationen. Insbesondere die asymmetrische Informationssituation bei Finanzdienstleistungen wird von Unternehmen und Vermittler gezielt ausgenutzt, um ihre Gewinninteressen zu verfolgen. Die Konsequenz: erhebliche finanzielle Schäden, die jedoch schwer zu quantifizieren sind. Eine Studie des BMELV zur Finanzvermittlung schätzt den jährlichen Schaden auf 20 bis 30 Milliarden Euro. Wir gehen davon aus, dass dies nur die Untergrenze der jährlichen Schäden darstellt.

Lösungsvorschläge

Die Folgen für den Verbraucher lassen sich nur beheben, wenn der Finanzmarkt auch aus der Perspektive der Verbraucher überwacht wird. Durch eine bessere Regulierung und Beaufsichtigung des Finanzmarktes mit dem konkreten Ziel des Verbraucherschutzes lassen sich Verluste durch Falsch- und Fehlberatung reduzieren.

Für die notwendige Integration des Verbraucherschutzes in die deutsche Finanzaufsicht schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

1. Verbraucherschutz als Ziel der Finanzaufsicht gesetzlich definieren

Damit die Finanzaufsicht im Sinne des Verbraucherschutzes tätig werden kann, muss er als gesetzliches Ziel benannt sein. Dazu muss die Wahrung der Interessen der Verbraucher in den Aufgabenkatalog folgender Gesetze aufgenommen werden:

- Kreditwesengesetz
- Wertpapierhandelsgesetz und
- Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz.

Vorbild ist das Versicherungsaufsichtsgesetz, wo dieser Auftrag bereits verankert ist (§ 81 Abs. 1 Satz 2 VAG).

Je nachdem wie die künftige Organisationsstruktur ausgestaltet ist, bedarf es einer entsprechenden Erweiterung auch im Gesetz über die Finanzdienstleistungsaufsicht.

2. Verbraucherorientierte Strukturen für die Aufsicht schaffen

Organisatorische Umsetzung

Neben der Solvenzaufsicht soll die Finanzaufsicht künftig auch eine aktive Kontrolle des Marktes gewährleisten und bei Missständen und Missbräuchen im Markt die Interessen der Verbraucher durchsetzen. Um Konflikte der zukünftigen Aufsichtsbehörde zwischen Instituts- und Verbraucherinteressen zu vermeiden, bietet es sich an, die Marktaufsicht von der Solvenzaufsicht getrennt und unabhängig in zwei gleichberechtigten (Unter-) Abteilungen zu organisieren. Eine Trennung darf jedoch nicht eine völlige Separierung bedeuten. Beide Aufsichtsbereiche müssen weiter verzahnt bleiben, weil sie einander unmittelbar und mittelbar beeinflussen.

Die Integration des Verbraucherschutzes in die Finanzaufsicht rechtfertigt dabei die Überlegung, von der Umlagefinanzierung der Finanzaufsicht abzurücken.

Einführung eines Verbraucherausschusses

Als unabhängiges Gremium innerhalb der Finanzaufsicht sollte ein Verbraucherausschuss eingerichtet werden, der die Behörde aus Verbrauchersicht berät. Der Verbraucherausschuss bewertet außerdem die Arbeit der Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Wirksamkeit für den Verbraucherschutz und der Verständlichkeit des Finanzsystems in der Öffentlichkeit. Bei der Entwicklung von Vorschlägen für Gesetzesänderungen wäre der Verbraucherausschuss beratend einzubeziehen. Darüber hinaus müsste der Verbraucherausschuss auch das Recht haben, eigene Vorschläge für Gesetzesänderungen oder Änderungen in der Aufsichtstätigkeit zu machen. Um diese auf einer soliden Grundlage zu formulieren, müsste er außerdem das eigene Forschungen in Auftrag geben können.

3. Instrumente zur Durchsetzung des Verbraucherschutzes

Handlungsplan

Zur präventiven Schadensvermeidung sollte die Finanzaufsicht im Zusammenspiel mit den Marktteilnehmern und Verbraucherschutzorganisationen konkrete Hand-

lungsstrategie entwickeln, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen konkreten Maßnahmen steuernd eingegriffen wird. So hat etwa die britische Finanzaufsicht FSA einen Enforcement Guide¹ entwickelt. Diesem zufolge sollen Unternehmen zunächst aufgefordert werden, das identifizierte Problem selbst abzustellen. Reagieren diese jedoch unzureichend, kann die Behörde auch die Öffentlichkeit informieren und so das gewünschte Verhalten erzwingen. Auch in Schweden gibt es solche Handlungspläne zu konkreten Problemen.

Richtlinien

Stellenweise entwickelt die Finanzaufsicht schon heute punktuell Richtlinien, in denen Standards für markt- und verbraucherkonformes Verhalten formuliert sind. Die Anwendung der Richtlinien ist für die Marktteilnehmer verbindlich. Das Instrument solcher „Verhaltensrichtlinien“ sollte auf weitere Bereiche, in denen Verbraucherinteressen betroffen sind, ausgeweitet werden (u.a. zu Standards in der Beratung, Standards in der Protokollierung der Beratung, Standards zur Offenlegung von Provisionen, Standards zur Produktaufklärung).

Produktklassenprüfung

Die Aufsicht sollte vor einer Markteinführung neuer Produkte Vertriebsbeschränkungen veranlassen können (analog zum Verbot des aktiven Vertriebs von Hedge-Fonds).

Marktchecks, Mystery-Shopping, Beschwerde-Hotline

Die laufende allgemeine Marktbeobachtung ist durch punktuelle Marktuntersuchungen zu ergänzen, beispielsweise durch so genannte verdeckte Käufe (Mystery Shopping) und eine Beschwerde-Hotline für Verbraucher.

Qualifiziertes Beschwerdeverfahren für Verbraucherorganisationen

Ergänzend sollte eine qualifizierte Verbraucherbeschwerde als formal ausgestaltetes Beschwerdeverfahren eingeführt werden, mit dem zum Beispiel die Verbraucherzentralen (nur) bei begründetem Verdacht von Marktmissständen Aktivitäten der Finanzaufsicht fordern können. Die Aufsicht müsste eine solche Beschwerde zeitnah in einem transparenten Verfahren prüfen und entweder Maßnahmen ergreifen oder darlegen, warum sie dies nicht für nötig erachtet. In Großbritannien gibt es mit dem so genannten „Super Complaint“ diese Möglichkeit bereits.

Öffentlichkeitsarbeit

Über die Ergebnisse der allgemeinen und speziellen Marktbeobachtungen, die Auswertung von Beschwerden und die daraus folgenden aufsichtsrechtlichen Konsequenzen ist die Öffentlichkeit regelmäßig zu informieren, um eine Sensibilisierung von Verbrauchern und Politik zu erreichen.

Bei akuten Fällen von Marktversagen und -missbräuchen müssen Verbraucher zudem aktiv gewarnt werden.

¹ <http://fsahandbook.info/FSA/extra/5356.pdf>