



ConPolicy

Institut für Verbraucherpolitik

25. Mai 2010

## Verbraucherorientierte Finanzaufsicht

Lehren aus britischen und irischen Erfahrungen

**Diese Studie wurde erstellt im Auftrag des:**

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)  
Markgrafenstr. 66  
10969 Berlin  
[www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)

**Durchführung:**

ConPolicy GmbH  
Institut für Verbraucherpolitik  
Moltkestraße 5  
D-53604 Bad Honnef  
[www.conpolicy.de](http://www.conpolicy.de)

**Autor:**

Dr. Christian Thorun  
[thorun@conpolicy.de](mailto:thorun@conpolicy.de)

## Die Fakten auf einen Blick

- Der **Verbraucherschutz** wird in **Großbritannien** und **Irland** neben dem Ziel der Finanzmarktstabilität als **gleichberechtigtes Aufsichtsziel** der Finanzaufsicht betrachtet.
- Ein **präventiver Verbraucherschutz** ist Ziel der britischen Finanzaufsicht. Hierfür werden die **Risiken** neuer Finanzprodukte schon vor der Markteinführung bewertet.
- Die **irische Finanzaufsicht** führte im Jahr 2008 zur Erfüllung ihres Verbraucherschutzmandates **251** Inspektionen und **39** Mystery-Shopping-Untersuchungen durch.
- **200 Mitarbeiter** arbeiten bei der **britischen Finanzaufsicht** allein in den beiden primär für den Verbraucherschutz zuständigen Abteilungen *conduct risk* und *conduct policy*.
- Die britische Finanzaufsicht beziffert den **Verbraucherschaden**, der durch eine **provisionsgetriebene Finanzberatung** verursacht wird, auf bis zu **223 Millionen Pfund** jährlich. Sie greift deshalb durch: Eine **provisionsbasierte Finanzberatung** ist ab 2013 **verboten**.
- Der **Ombudsman bei Finanzdienstleistungen** übernimmt in Großbritannien und Irland eine wichtige **Sensorfunktion**: So erhielt der britische Ombudsman im abgelaufenen Geschäftsjahr **975.000 Anfragen** und bearbeitete **167.000 Beschwerden**, von denen sich 60 Prozent als begründet erwiesen. Im laufenden Geschäftsjahr verfügt der Ombudsman über ein **Budget** in Höhe von **113.500.000 Pfund** und beschäftigt **1.614 Mitarbeiter**.
- **Verbraucherorganisationen** und der **Ombudsman** werden von der britischen Finanzaufsicht für deren **fachliche Expertise geschätzt**: Monatlich gibt es Gespräche mit dem Ombudsman und vierteljährlich mit Verbraucherorganisationen.
- Die **Tories** sprachen sich im Wahlkampf für eine **unabhängige Verbraucherschutzbehörde** für Finanzdienstleistungen und einen kostenfreien **Finanzberatungsservice** aus, der durch eine *social responsibility*-Abgabe durch die Finanzindustrie finanziert werden soll.

## Zusammenfassung

Fragen rund um die Finanzmarktregulierung dominieren derzeit die politische Diskussion. Vergleicht man die Debatte in Deutschland mit der in anderen Ländern, fällt auf, dass in ihr ein Aspekt zu kurz kommt: der Verbraucher. Während in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien auch die Frage gestellt wird, wie der Verbraucherschutz zukünftig bei Finanzdienstleistungen institutionell verankert werden sollte, wird dieser Aspekt in Deutschland kaum erörtert.

Dabei legen Untersuchungen nahe, dass Verbrauchern bei Finanzdienstleistungen ein erheblicher finanzieller Schaden entsteht. So beziffert die britische Finanzaufsicht *FSA* den Schaden, der allein durch einen provisionsgetriebenen Vertrieb von Finanzprodukten erwächst, auf bis zu 223 Millionen Pfund jährlich.

Vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung derzeit an einem Gesetzentwurf zur Neuordnung der Finanzaufsicht arbeitet, stellt sich die Frage, wie der Verbraucherschutz zukünftig in Deutschland institutionell in der Finanzaufsicht verankert werden könnte und sollte.

In einem Rechtsvergleich der Autoren Keßler, Micklitz und Reich zur „Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung“, die im vergangenen Jahr im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes verfasst wurde, kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die deutsche Finanzmarktarchitektur bereits heute in weiten Teilen nicht den geltenden europäischen Vorgaben entspräche. Sie stellen daher einen umfassenden Thesenkatalog auf, um den Defiziten zu begegnen.

Ziel dieser Untersuchung ist es, ausgewählte Fragestellungen, die das oben genannte Gutachten aufwirft, politikwissenschaftlich zu vertiefen. Hierbei wird insbesondere auf die Interpretation des gesetzlichen Mandats durch die Führungskräfte der Aufsichten und die tatsächliche Ausgestaltung des Mandats eingegangen. Außerdem werden die Aktivitäten der Finanzaufsichten durch praktische Beispiele illustriert und auf der Grundlage von Interviews mit unterschiedlichen Stakeholdern werden Erfolgsfaktoren für eine verbraucherorientierte Finanzaufsicht herausgearbeitet. Betrachtet werden hierbei die Erfahrungen aus Großbritannien und Irland. In beiden Ländern ist die Finanzaufsicht bereits seit einigen Jahren auch für den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen zuständig.

Die Ergebnisse der vorliegenden Analyse sind:

Erstens hat es sich in beiden Ländern bewährt, das klassische Aufsichtsziel der Finanzaufsicht, nämlich die Finanzmarktstabilität, durch den Verbraucherschutz zu ergänzen. Nicht nur verfügen die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden über das notwendige Know-how, auch haben sie Zugang zu Informationen, die für einen präventiven Verbraucherschutz notwendig sind, der an den Ursachen für Marktversagen ansetzt. Sie kennen die Geschäftsmodelle und -praktiken der Finanzinstitute.

Zweitens ist der Verbraucherschutz in einer Institution zu konzentrieren, personell sowohl in einer für den Verbraucherschutz zuständigen Abteilung zu bündeln als auch horizontal als Querschnittsaufgabe in den relevanten Abteilungen (insb. der Marktüberwachung) zu integrieren. Zudem muss dafür Sorge getragen

werden, dass es einen freien Informationsfluss zwischen den Abteilungen gibt. - Die von einigen als notwendig erachteten *Chinese Walls* zur Beschränkung des Informationsflusses zwischen den Abteilungen werden weder in Großbritannien noch Irland als sinnvoll betrachtet.

Drittens ist die Finanzaufsicht mit geeigneten Instrumenten auszustatten. Wichtig sind hierbei zum einen Maßnahmen, um zu analysieren, wo Probleme im Markt existieren und um Risiken zu bewerten. Hierzu zählen insbesondere: Vor-Ort-Untersuchungen, Mystery-Shopping-Tests und die Auswertung von Verbraucherbeschwerden.

Zum anderen muss die Aufsicht über ein Spektrum von Instrumenten verfügen, um bei Missständen einzugreifen. Hierzu zählen Verfügungen, Sanktionen, Warnungen und Richtlinien. Insbesondere haben sich die Richtlinien in den beiden untersuchten Ländern als ein flexibles Instrumente erwiesen, das auch kurzfristig an Entwicklungen in den Märkten angepasst werden kann.

Viertens ist ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Finanzaufsicht und Verbraucherorganisationen sicherzustellen. Während in Großbritannien und Irland neben den Verbraucherorganisationen den Ombudsmännern eine wichtige Sensorfunktion über Unzulänglichkeiten im Marktgeschehen zukommt, spielen in Deutschland die Verbraucherzentralen im Kern diese Rolle.

Allerdings ist die Erfassung von Verbraucheranfragen und -beschwerden in Deutschland bei den Verbraucherzentralen weit entfernt von der Professionalität, wie man sie in Großbritannien bei den Ombudsmännern antrifft. Klassifizierungen nach Produkten und Beschwerdearten sind nur rudimentär vorhanden. Hier ist Abhilfe zu schaffen, damit die Verbraucherzentralen die Sensorfunktion ähnlich effektiv wie in Großbritannien und Irland die Ombudsmänner wahrnehmen können.

Fünftens sollte die Finanzaufsicht durch einen unabhängigen Verbraucherbeirat in ihrer Arbeit unterstützt werden. Dieser sollte die Aktivitäten der Finanzaufsicht kritisch begleiten und die Interessen der Verbraucher vertreten. Hierzu sollte er Stellungnahmen zu den Vorhaben der Finanzaufsicht erarbeiten, die Effektivität der durch die Finanzaufsicht ergriffenen Maßnahmen bewerten und der Finanzaufsicht seine Einschätzungen über Entwicklungen auf den Finanzmärkten mitteilen.

Der Erfolg eines solchen Beirats hängt jedoch von einigen Voraussetzungen ab. Er kann nur dann erfolgreich arbeiten, wenn es (a) gelingt, ein Vertrauensverhältnis zwischen der Aufsichtsbehörde und den Beiratsmitgliedern aufzubauen, wenn (b) die Beiratsmitglieder eine ausreichende fachliche Expertise aufweisen, die es ihnen ermöglicht, nicht nur Probleme zu identifizieren, sondern auch Lösungsansätze zu erarbeiten, und wenn (c) der Beirat über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügt, um Mitarbeiter zu bezahlen, die sowohl fachliche wie organisatorische Unterstützung leisten.

Die Analyse zeigt, dass bei der Integration des Verbraucherschutzes in die Finanzmarktaufsicht auch Fehler gemacht werden können. Daher sollte aus den bestehenden internationalen Erfahrungen gelernt werden.

## Executive Summary

Questions about financial regulatory reform dominate the current political debate in Germany. There is, however, a striking difference between the German debate and the discourse in other countries. The difference is the role the consumer plays in it. In Germany, the consumer does not play a prominent role. While the better institutionalization of consumer protection in financial services is at the centre of the discussion in the United States and in Great Britain, this aspect is hardly considered in Germany.

This neglect is surprising. Evidence suggests that there is significant consumer neglect in the financial services industry. The British *Financial Services Authority* estimates that commission driven advice in the retail financial services market alone causes a consumer detriment of up to 223 million Pound annually.

Currently the German government is preparing a bill to restructure oversight of financial services. In this context it is to ask how consumer protection, in addition to prudential oversight, could be improved.

In a study conducted by Keßler, Micklitz and Reich on the „Arbeitsweise der Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung“, which was commissioned last year by the German Federation of Consumer Organizations (vzbv), the authors already concluded that the German system of financial service supervision lacks behind the European development. The authors therefore present a comprehensive agenda to rectify the deficits.

The objective of this study is to further investigate some of the issues addressed in the above referred to study from a political science perspective. In particular the questions will be analysed how the leadership of supervisory bodies interpret their mandate, how the mandate for consumer protection is put into practice, and examples of the activities of the supervisory bodies will be summarized. Furthermore by means of a range of interviews with stakeholder the study seeks to identify factors for success for a financial services supervision that takes into account consumers. The focus of this study will be on the United Kingdom and Ireland. In both countries consumer protection is part of the mandate of the financial authorities.

There are five major lessons to be learned:

First, the mandates of the British and Irish financial regulators to deal with consumer related issues have proven their worth. Employees of the financial authorities not only command the necessary expertise, but they also have access to information that is essential to conduct a preventive consumer protection policy to address the root causes of market failures. These experts are knowledgeable of the industries' business models and practices.

Second, the responsibility for consumer protection should be concentrated in one institution rather than being distributed across various bodies. In this singular institution, there should be departments dedicated to consumer policy. At the same time it needs to be ensured that consumer protection is also horizontally integrated (particularly in the departments that deal with supervision). Furthermore there must be a free exchange of information between departments. The in-

stallation of *Chinese Walls*, encouraged by some experts, intended to limit the exchange of information between the departments, has been deemed not useful by both Great Britain and Ireland.

Third, the financial services authority must be equipped with adequate tools to assess the health of the industry. Instruments are needed to monitor developments in financial services markets in order to detect market insufficiencies and estimate risks. Effective tools include inspections, mystery shopping tests, and the analysis of consumer complaints.

The financial services authority also needs to have access to a range of tools to help rectify market failures. Such tools include sanctions, warnings, policy statements and codes. Policy statements and codes in particular enable regulators to take action in a short period of time and adapt with flexibility to new circumstances.

Fourth, there should be regular communication and information sharing between the financial services authority, consumer organizations and the financial ombudsman service. While the financial services ombudsman in addition to consumer organizations plays an important function as a sensor for market failures in Great Britain and Ireland, consumer advice centres play a key role in this regard in Germany.

The method in which consumer advice centres in Germany classify consumer enquiries and complaints is, however, not as professional as it is done in Great Britain and Ireland. The classification of product-based complaints is rudimentary at best. This weakness needs to be addressed so that consumer centres can perform their role as sensors as effectively in Germany as the ombudsmen in Great Britain and Ireland.

Fifth, an independent consumer panel should support the financial regulator. This panel should critically monitor the work of the authority and defend the consumer perspective. To this end, the panel should develop position papers, comment on the effectiveness of measures taken by the authority and reflect on any relevant developments in the financial services market.

Such a panel can only function effectively, however, if a relationship of trust is developed between the authority and the panel. In addition, the panel members must have the relevant professional expertise, enabling them to not only point to problems but also suggest possible solutions. Finally, the panel must be supported by a secretariat that provides not only administrative support but also substantive preparatory work on policy statements.

The analysis also highlights that mistakes can easily be made in the integration of consumer protection in financial market oversight. Hence lessons should be learned from existing international experience.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>9</b>
1.1. Geringer Stellenwert des Verbraucherschutzes in der deutschen Diskussion über die Finanzmarktregulierung	9
1.2. Der Mehrwert einer verbraucherorientierten Finanzaufsicht: Beispiele aus Großbritannien	10
1.3. Fragestellung der Studie	13
1.4. Methodisches Vorgehen	13
1.5. Methodische Einschränkungen	14
1.6. Gliederung	14
<b>2. Länderanalyse Großbritannien</b>	<b>16</b>
2.1. Die Finanzaufsichtsbehörde - Financial Services Authority (FSA)	16
2.2. Der Verbraucherbeirat bei der FSA	19
2.3. Die Office of Fair Trading	21
2.4. Der Financial Ombudsman Service	22
2.5. Die Consumer Financial Education Body	24
<b>3. Länderanalyse Irland</b>	<b>26</b>
3.1. Die Finanzaufsicht - Financial Regulator (FR)	26
3.2. Der Verbraucherbeirat beim Financial Regulator	29
3.3. Der Financial Services Ombudsman	31
<b>4. Lehren aus der britischen und irischen Praxis</b>	<b>33</b>
4.1. Die Solvenzaufsicht und der Verbraucherschutz gehören zusammen	33
4.2. Der Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen sollte an einer Stelle gebündelt sein	33
4.3. Auf das Mandat und die Instrumente kommt es an	34
4.4. Präventiver Verbraucherschutz anstatt abzuwarten, bis das Kind in den Brunnen gefallen ist	35
4.5. Ein enger innerbehördlicher Informationsaustausch ist essentiell	36
4.6. Richtlinien haben sich als ein wirksames Instrument erwiesen	36
4.7. Der Verbraucherschutz in der Finanzaufsicht ist kein Selbstläufer	36
4.8. Ein Informationsaustausch mit Verbraucherorganisationen ist unabdingbar	37
4.9. Ein unabhängiger Verbraucherbeirat bei der Finanzaufsicht ist unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll	37
4.10. Die qualifizierte Verbraucherbeschwerde ( <i>super complaint</i> ) ist sinnvoll, setzt aber ausreichend ausgestattete Verbraucherorganisationen voraus	40
<b>5. Schlussfolgerungen</b>	<b>41</b>
5.1. Der Verbraucherschutz ist als gleichberechtigte Aufgabe in die Finanzaufsicht zu integrieren	41
5.2. Der Verbraucherschutz sollte in einer Institution konzentriert und seine Aufgaben als Querschnittsfunktion verankert werden	42

---

5.3. Die Aufsicht ist mit geeigneten Instrumenten für die Marktbeobachtung und Durchsetzung auszustatten	43
5.4. Die Sensorfunktion der deutschen Verbraucherorganisationen sollte ausgebaut werden	43
5.5. Die Finanzaufsicht ist durch einen Verbraucherbeirat zu unterstützen	44
<b>Anhang: Übersicht über Interviews</b>	<b>46</b>
Großbritannien	46
Irland	46
<b>Bibliographie</b>	<b>47</b>

## Abkürzungen

BaFin - Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

CFEB - Consumer Financial Education Body (Großbritannien)

EZB - Europäische Zentralbank

FOS - Financial Ombudsman Service (Großbritannien)

FR - Financial Regulator - Kurzform für Irish Financial Services Regulatory Authority

FSA - Financial Services Authority (Großbritannien)

FSA2010 - Financial Services Act 2010 (Großbritannien)

FSMA - Financial Services and Markets Act (Großbritannien)

FSO - Financial Services Ombudsman (Irland)

IFSRA - Irish Financial Services Regulatory Authority - kurz Financial Regulator

MoU - Memorandum of Understanding

NCA - National Consumer Agency (Irland)

OFT - Office of Fair Trading (Großbritannien)

RDR - Retail Distribution Review

# 1. Einleitung

## 1.1. Geringer Stellenwert des Verbraucherschutzes in der deutschen Diskussion über die Finanzmarktregulierung

Finanzkrise, Wirtschaftskrise, Staatsschuldenkrise - diese Herausforderungen haben in Deutschland zu einer kontroversen Diskussion geführt, wie die Finanzmärkte zukünftig besser reguliert werden sollten. Die Einführung einer Finanzmarktsteuer, ein Verbot von ungedeckten Leerverkäufen oder die Gründung einer europäischen Ratingagentur sind Beispiele für Maßnahmen, die derzeit erörtert werden.

Gleichzeitig arbeitet das Bundesfinanzministerium an einem Gesetzentwurf zur Neuordnung der deutschen Finanzaufsicht. Ziel der Reform ist es, die Effektivität der Bankenkontrolle zu erhöhen.

Vergleicht man die in Deutschland geführte politische Debatte über die Finanzmarktregulierung mit der Auseinandersetzung in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten, fällt ein wichtiger Unterschied auf. Während die Frage, wie der Verbraucherschutz zukünftig bei Finanzdienstleistungen verbessert werden kann, in der deutschen Diskussion eine zu vernachlässigende Rolle spielt, wird bei unseren Nachbarn intensiv hierüber diskutiert. - Hierauf haben bereits Keßler, Micklitz und Reich verwiesen.<sup>1</sup>

So sprach sich die *Conservative Party* in Großbritannien in ihrem Wahlprogramm dafür aus, eine eigenständige Behörde für den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen und einen kostenfreien Finanzberatungsservice für Verbraucher einzurichten, der durch eine *social responsibility*-Abgabe durch die Finanzinstitute finanziert werden soll.<sup>2</sup> In den Koalitionsvertrag zwischen *Tories* und *Liberal Democrats* hat die Forderung nach der Einführung dieses kostenfreien Finanzberatungsservice ausdrücklich Einzug gefunden.<sup>3</sup>

Auch in den Vereinigten Staaten wird derzeit die Gründung einer eigenständigen Verbraucherschutzbehörde im Bereich von Finanzdienstleistungen diskutiert.<sup>4</sup> In einer Rede vor Wall Street-Bankern und Studenten verteidigte US-Präsident Barack Obama dieses Vorhaben im April 2010 mit den Worten: „Anstatt mit verwirrenden Produkten zu konkurrieren, werden Unternehmen zukünftig in altmodischer Weise miteinander im Wettbewerb stehen, indem sie schlichtweg bessere Produkte anbieten. Dies bedeutet eine größere Auswahl für die Verbraucher, mehr Profitmöglichkeiten für Unternehmen und eine größere Stabilität für unser Finanzsystem.“<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich, *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), hier S. 261.

<sup>2</sup> 'The Conservative Manifesto 2010: Invitation to Join the Government of Britain' (2010), hier S. 12.

<sup>3</sup> 'The Coalition: Our Programme for Government' (Cabinet Office, 2010), hier S. 9.

<sup>4</sup> Für eine Übersicht über die derzeitige Diskussion, siehe: Conpolicy, 'Kurzanalyse: Finanzmarktregulierung: Lehren aus der amerikanischen und britischen Debatte' (2010), hier S. 1-3.

<sup>5</sup> Barack Obama, 'Remarks by the President on Wall Street Reform (22 April 2010)' (The White House, 2010).

Ausgangspunkt dieser verbraucherpolitischen Maßnahmen ist zum einen die Erkenntnis, dass eine unverantwortliche Kreditvergabe an private Haushalte (*sub-prime loans*) ein wichtiger Auslöser für die Finanzkrise darstellte.<sup>6</sup> Zum anderen wird ein effektiver Verbraucherschutz als eine Grundvoraussetzung gesehen, Verbrauchervertrauen in die Finanzmärkte zurückzugewinnen und zu erhalten.<sup>7</sup>

## 1.2. Der Mehrwert einer verbraucherorientierten Finanzaufsicht: Beispiele aus Großbritannien

Die deutsche Zurückhaltung in der Frage eines verbesserten Verbraucherschutzes in der Finanzdienstleistungsaufsicht kann zum Teil damit erklärt werden, dass die für die Finanzmarkt看ontrolle zuständige BaFin primär für die Finanzmarktstabilität zuständig und der Verbraucherschutz nicht explizit in ihrem Mandat verankert ist. Dies ist in Großbritannien anders - mit spürbaren Auswirkungen für die britischen Verbraucher.

Drei Beispiele verdeutlichen den Mehrwert einer verbraucherorientierten Finanzaufsicht, wie sie in Großbritannien praktiziert wird.

### 1.2.1. Beispiel 1: Verbot der provisionsgetriebenen Finanzberatung

Seit Jahren kritisieren Verbraucherschützer in Großbritannien, dass Verbrauchern Finanzprodukte verkauft werden, die an ihrem Bedarf vorbeigehen. Als eine der Hauptursachen für diese Fehlversorgung identifizierten sie einen provisionsgetriebenen Vertrieb von Finanzprodukten. Solange Finanzberater von den Banken und Versicherungen für den Verkauf ihrer Produkte Provisionen beziehen würden, würde letztlich nicht das Interesse der Kunden im Mittelpunkt stehen.

Anders als in Deutschland hat die britische Finanzaufsicht (*Financial Services Authority* - FSA) nicht nur die Aufgabe, die Solvenz und Liquidität der Finanzinstitute zu überwachen, sondern auch für einen ausreichenden Verbraucherschutz zu sorgen.<sup>8</sup> Im Juni 2006 kündigte sie an, den Vorwürfen der Verbraucherschützer nachzugehen. In den folgenden Jahren stellte sie eine Reihe von Diskussions- und Konsultationspapieren zur Debatte und führte Markterhebungen durch.<sup>9</sup>

Die Markterhebungen zeigten, dass durch den provisionsbasierten Vertrieb von Finanzprodukten nicht nur die Beratungsqualität und das Verbrauchervertrauen leiden, sondern dass Verbrauchern jährlich ein erheblicher finanzieller Schaden durch Fehlberatung entsteht. Die FSA bezifferte diesen Schaden auf jährlich bis zu 223 Millionen Pfund.<sup>10</sup>

Die FSA reagierte. Im März 2010 veröffentlichte sie neue Regeln, die den Vertrieb von Finanzprodukten in den kommenden Jahren radikal verändern könnten: So

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> 'FSA Business Plan 2010/11' (2010), hier S. 35.

<sup>8</sup> Siehe hierzu die Länderanalyse Großbritannien im 2. Kapitel.

<sup>9</sup> Eine Übersicht über den Diskussionsprozess findet sich hier: 'Distribution of retail investments: Delivering the RDR - feedback to CO09/18 and final rules' (Policy Statement 10/6: FSA, 2010), hier S. Annex 4.

<sup>10</sup> Ibid., hier S. Annex 1.

wird zukünftig zwischen drei Arten von Finanzberatern und -vermittlern unterschieden:

- Unabhängige Finanzberater (*independent advisers*) beschränken sich in ihrer Produktberatung nicht auf bestimmte Anbieter. Ihre Empfehlungen müssen auf einer fairen Analyse des für sie relevanten Marktes basieren.
- Abhängige Finanzberater (*restricted advisers*) sind auf bestimmte Produktanbieter festgelegt und beziehen in ihrer Beratung deshalb nur eine eingeschränkte Auswahl von Anbietern und Produkten ein.
- Finanzvermittler leisten keine Beratung, sondern wickeln lediglich die Aufträge der Kunden ab.

Den neuen Regelungen zufolge müssen die Finanzberater und -vermittler ihren Kunden zukünftig vor dem Gespräch erklären, zu welcher Gruppe sie gehören. Überdies dürfen unabhängige und abhängige Finanzberater keine Provisionszahlungen im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Finanzprodukten erhalten.<sup>11</sup>

Diese Regelungen führen dazu, dass das Beratungshonorar zukünftig im Vorfeld der Beratung zwischen Kunden und Berater vereinbart und von den Kunden getragen wird. Die Bezahlung kann entweder direkt vorgenommen oder in das Produkt selbst eingerechnet werden. Wesentlich ist aber, dass die Beratung vom Kunden selbst und nicht durch eine Provision finanziert wird. Die neuen Regelungen gelten ab Januar 2013.

Der Verbraucherbeirat in der FSA begrüßte diese Maßnahme. Er rechnet mit Kostenreduktionen im Vertrieb, einer besseren Versorgung von Verbrauchern mit Finanzprodukten und neuen günstigen Anlageprodukten.<sup>12</sup>

### 1.2.2. Beispiel 2: Maßnahmen, um den Umgang von Finanzinstituten mit Verbraucherbeschwerden zu verbessern

Ein weiteres Beispiel stellt das Vorgehen der FSA im Bereich von Verbraucherbeschwerden, die bei Finanzdienstleistern eingehen, dar. Die Finanzinstitute melden der FSA, dass sie jährlich rund 3 Millionen Verbraucherbeschwerden erhalten. Im Rahmen von ‚Massenbeschwerden‘ wird für 2009 von allein 260.000 Beschwerden zu Restschuldversicherungen ausgegangen. 41.000 Beschwerden hierzu haben die Verbraucher außerdem auch an den Ombudsmann für Finanzdienstleistungen geleitet.<sup>13</sup>

Diese hohen Beschwerdezahlen waren Anlass für die FSA, eine Untersuchung des Umgangs mit Verbraucherbeschwerden bei Bankengruppen einzuleiten. Stichproben ergaben u.a., dass in 18 Prozent der untersuchten Fälle die Beschwerden in einer unfairen Weise zu Ungunsten der Verbraucher entschieden

---

<sup>11</sup> Ibid., hier S. Kapitel 1-6. Zusammenfassungen der neuen Regelungen sind zu finden unter: 'FSA factsheet: Improving your understanding of the Retail Distribution Review (RDR) - Independent and restricted advice' (Financial Services Authority, 2010). 'FSA factsheet: Improving your understanding of the Retail Distribution Review (RDR) - Adviser Charging' (Financial Services Authority, 2010). und 'Improving your understanding of the Retail Distribution Review (RDR) - Professionalism' (Financial Services Authority, 2010).

<sup>12</sup> 'FSA ends commission on investments at last' (Financial Services Consumer Panel, 2010).

<sup>13</sup> 'Consumer complaints (emerging risks and mass claims)' (Discussion Document 10/1: Financial Ombudsman Service, Financial Services Authority & Office of Fair Trading, 2010), hier S. 5.

wurden. In 36 Prozent der Fälle war der Beschwerdeprozess, insbesondere im Hinblick auf die Untersuchung der Beschwerde, mangelhaft.<sup>14</sup>

Als Konsequenz wurde der mangelhafte Umgang mit Verbraucherbeschwerden in die FSA-Risikobewertung 2010<sup>15</sup> aufgenommen und die FSA veröffentlichte im Januar 2010 eine neue Richtlinie, nach der Finanzdienstleister dazu verpflichtet sind, alle sechs Monate Daten über Verbraucherbeschwerden zu veröffentlichen.<sup>16</sup> Zusammen mit dem Ombudsmann für Finanzdienstleistung und der Verbraucher- und Wettbewerbsbehörde (OFT) hat die FSA nun ein Konsultationsverfahren eingeleitet, das darauf abzielt, den Umgang der Finanzinstitute mit Verbraucherbeschwerden substantiell zu verbessern.<sup>17</sup>

### 1.2.3. Beispiel 3: Einschreiten gegen verbraucherunfreundliche Praktiken bei Restschuldversicherungen

Restschuldversicherungen zielen darauf ab, Kreditrückzahlungen durch eine Versicherung abzusichern, sollte der Kreditnehmer durch einen Unfall, eine Erkrankung oder Arbeitslosigkeit unfähig werden, den Kredit zurückzuzahlen. Allerdings wurden Restschuldversicherungen in den vergangenen Jahren von vielen Finanzinstituten zu überteuerten Preisen verkauft, unfaire Vertriebspraktiken wurden angewandt oder Verbraucher mussten im Schadensfall feststellen, dass die Versicherung nicht greift oder der Schadensfall zu langsam abgewickelt wird.

Im Jahr 2005 reichte die britische Verbraucherorganisation *Citizens Advice* eine qualifizierte Verbraucherbeschwerde bei der Verbraucher- und Wettbewerbsbehörde (OFT) ein (siehe hierzu auch Abschnitt 2.3). Auch der Ombudsmann berichtete regelmäßig über hohe Beschwerdezahlen.

Wenn auch Verbraucherorganisationen und der Ombudsmann die FSA nach wie vor dafür kritisieren, nicht entschieden genug gegen die Missstände bei Restschuldversicherungen vorzugehen, so ergriff die FSA in den vergangenen Jahren doch eine Reihe von Maßnahmen: Anfangs versuchte die FSA die Geschäftspraktiken durch Aufforderungen an die Finanzinstitute zu verändern. Als dieser Ansatz keine ausreichenden Verbesserungen bewirkte, führte sie Vor-Ort-Untersuchungen und Markterhebungen im Rahmen von Mystery-Shopping-Tests durch,<sup>18</sup> leitete Wettbewerbsverfahren ein, verhängte Zwangsgelder in 20 Fällen und informierte Verbraucher über ihre Rechte. Im Einzelfall wurde gegen ein einziges Unternehmen gar eine Strafe in Höhe von 7 Millionen Pfund verhängt.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> 'Review of complaint handling in banking groups' (Financial Services Authority, 2010), hier S. 11.

<sup>15</sup> 'Financial Risk Outlook 2010' (Financial Services Authority, 2010), hier S. 69.

<sup>16</sup> 'Publication of Complaints Data including Feedback to CP09/21' (Policy Statement 10/1: Financial Services Authority, 2010).

<sup>17</sup> 'Consumer complaints (emerging risks and mass claims)' (Discussion Document 10/1: Financial Ombudsman Service, Financial Services Authority & Office of Fair Trading, 2010).

<sup>18</sup> 'The Sale of Payment Protection Insurance - Thematic update' (Financial Services Authority, 2007).

<sup>19</sup> Eine Zusammenfassung der Aktivitäten findet sich unter: [http://www.wider-implications.info/case\\_studies/wi\\_11.html](http://www.wider-implications.info/case_studies/wi_11.html)

### 1.3. Fragestellung der Studie

Das Vorgehen der FSA gegen provisionsbasierte Vergütungen von Finanzberatern, ihre Aktivitäten zur Verbesserung des Umgangs mit Verbraucherbeschwerden und ihr Einschreiten gegen verbraucherunfreundliche Praktiken bei Restschuldversicherungen werfen die grundsätzlichen Fragen auf, wie der Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich in anderen Ländern institutionell gewährleistet wird, welche Instrumente sich als sinnvoll erwiesen haben und welche Lehren für Deutschland hieraus abgeleitet werden können.

In einem rechtsvergleichenden Gutachten, das der Verbraucherzentrale Bundesverband im vergangenen Jahr in Auftrag gab und das die Situation in Deutschland, Italien, Großbritannien, Schweden und das Gemeinschaftsrecht analysiert, kamen die Verfasser Keßler, Micklitz und Reich zu dem Ergebnis, dass ein Handlungsbedarf für Deutschland bestehe. Denn die deutsche Finanzmarktarchitektur entspräche schon heute in weiten Teilen nicht den geltenden europäischen Vorgaben und sie entspräche ebenfalls nicht mehr dem Stand der Entwicklung in einigen anderen europäischen Ländern.<sup>20</sup> Auf der Grundlage ihrer Untersuchung leiten die Autoren 18 Thesen mit konkreten Handlungsvorschlägen ab.<sup>21</sup>

Die vorliegende Analyse baut auf diesem Rechtsvergleich auf und vertieft einige ausgewählte Fragestellungen aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive. Zum einen wird untersucht, wie die Führung der Finanzaufsicht das gesetzliche Mandat auslegt und wie das Mandat praktisch umgesetzt wird. Hierzu zählen Informationen zur organisatorischen Verankerung des Verbraucherschutzes, Mitarbeiterzahlen in den zuständigen Abteilungen, Hinweise auf die Anzahl von Inspektionen und Beschwerdezahlen von Verbrauchern. Zum anderen werden Erfolgsfaktoren für einen effektiven Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich abgeleitet. Dies betrifft beispielsweise die Frage, welche Lehren für das Rollenverständnis eines Verbraucherbeirats, dessen Besetzung und dessen personelle und finanzielle Ausstattung abgeleitet werden können.

### 1.4. Methodisches Vorgehen

Um diese Fragen zu beantworten, werden zwei Länder näher untersucht. Das oben genannte Gutachten zeigte bereits in dem von Purnhagen verfassten Länderbericht, dass das britische System der Finanzaufsicht hilfreiche Hinweise für einen effektiven Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen aufweist.<sup>22</sup>

Überdies wird die Praxis in Irland analysiert. Das irische System der Finanzaufsicht ähnelt in seiner Ausprägung dem britischen. Gleichzeitig wurden jedoch unterschiedliche Erfahrungen mit seinen Institutionen gemacht. Daher eignet sich

---

<sup>20</sup> Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich, *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), hier S. 259.

<sup>21</sup> *Ibid.*, S. 259-269.

<sup>22</sup> Kai P. Purnhagen, 'Länderbericht Vereinigtes Königreich von Großbritannien', in: Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich (eds.), *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), S. 87-135.

ein Vergleich von Großbritannien mit Irland sehr gut, Rückschlüsse über Erfolgsfaktoren abzuleiten.

In der Analyse werden sowohl, das oben genannte Rechtsgutachten, die Rechtsgrundlagen sowie Tätigkeitsberichte der zuständigen Behörden und Institutionen berücksichtigt. Überdies wurden persönliche Interviews geführt, insbesondere um Hypothesen für Erfolgsfaktoren im Gespräch mit unterschiedlichen Stakeholdern zu testen. Gespräche wurden mit Repräsentanten sowohl der Finanzdienstleistungsbehörden wie auch der Verbraucherbeiräte bei den Finanzaufsichtsbehörden, den Ombudsmännern und Verbraucherorganisationen geführt. Die Gesprächspartner wurden in semi-strukturierten Interviews befragt. Diese Methode erlaubt eine hohe Fokussierung auf die Kernfragen, sie ist aber gleichzeitig offen für unvorhergesehene Wendungen. Zur Vorbereitung der Interviews wurde eine Quellenanalyse durchgeführt, Kernfragen herausgearbeitet und Gesprächsleitfäden entwickelt. Die Gespräche wurden am 04. und 05. Mai 2010 in Dublin und London geführt.<sup>23</sup>

## 1.5. Methodische Einschränkungen

Während diese Analyse Aussagen über die praktische Verankerung des Verbraucherschutzes in der britischen und irischen Finanzaufsicht treffen, deren Instrumente und Zusammenspiel mit anderen Organisationen aufzeigen, und aus den Gesprächen mit den unterschiedlichen Stakeholdern Aussagen über die Erfolgsfaktoren ableiten kann, kann sie nur eingeschränkt konkrete Schlussfolgerungen für Deutschland treffen. Hierfür müssten deutsche rechtliche und institutionelle Besonderheiten erfasst und die Erkenntnisse aus dem Ländervergleich übertragen werden. Eine Analyse der deutschen Gegebenheiten war jedoch nicht Bestandteil der Ausschreibung.

Auch trifft diese Untersuchung keine Aussagen über die Effizienz der britischen und irischen Modelle der Finanzaufsicht. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Feststellung, dass der Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen durch die Tätigkeit der Finanzaufsichtsbehörden verbessert wird - sie demnach einen positiven Effekt für den Verbraucherschutz hat. Wie effizient dieser Effekt erzielt wird, ist nicht Gegenstand der Analyse.

Überdies besteht eine Herausforderung dieser Analyse darin, dass die Finanzaufsicht in Großbritannien und Irland derzeit umgebaut wird. Zwar versucht dieses Gutachten die wesentlichen Neuerungen zum Zeitpunkt der Studiererstellung zutreffend darzustellen, es ist jedoch davon auszugehen, dass die neue Regierung in Großbritannien die Finanzmarktkontrolle weiter umbauen wird. Auch ist das Reformpaket in Irland noch nicht vom Parlament verabschiedet.

## 1.6. Gliederung

In den Kapiteln 2 und 3 werden die Länderanalysen Großbritannien und Irland aufgeführt. Hierbei werden die Institutionen, die für den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen maßgeblich sind, einzeln vorgestellt und ihre Tätigkeit

---

<sup>23</sup> Eine Übersicht über die durchgeführten Interviews findet sich im Anhang.

dargestellt. In diese Kapitel fließen im Wesentlichen Fakten ein, die aus der Quellenanalyse gewonnen wurden.

Im 4. Kapitel werden Lehren aus der britischen und irischen Praxis gezogen, um Erfolgsfaktoren zu identifizieren. Die hier wiedergegebenen Bewertungen basieren überwiegend auf den Ergebnissen der Interviews.

Im abschließenden 5. Kapitel werden verallgemeinerungsfähige Schlussfolgerungen aus Sicht des Autors abgeleitet, die sich aus der Analyse der Praxis in Großbritannien und Irland ergeben.

## 2. Länderanalyse Großbritannien<sup>24</sup>

Die staatliche Überwachung der Finanzmärkte hat in Großbritannien eine relativ junge Geschichte. Im 19. und größtenteils im 20. Jahrhundert wurden die britischen Finanzmärkte weitgehend der Selbstregulierung überlassen. Erst im Jahr 1979 erhielt die *Bank of England* formell die Zuständigkeit, die Banken zu beaufsichtigen, und im Jahr 2000 wurde eine umfassende Aufsichtsstruktur für die Finanzmärkte geschaffen.<sup>25</sup>

Diese neue Struktur zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass das Ziel des Verbraucherschutzes als *gleichrangig* neben dem klassischen Aufsichtsziel der Finanzmarktstabilität anerkannt wurde (Näheres hierzu im Abschnitt 2.1). In dieser Struktur wird die Finanzaufsicht von einer Reihe von Institutionen getragen. Für den Verbraucherschutz sind hierbei die Finanzaufsicht (*Financial Services Authority - FSA*), der Verbraucherbeirat bei der FSA (*Consumer Panel*), die Verbraucher- und Wettbewerbsbehörde (*Office of Fair Trading - OFT*), der *Financial Ombudsman Service* und die jüngst durch die Verabschiedung des *Financial Services Act 2010* geschaffene *Consumer Financial Education Body (CFEB)* von größter Bedeutung. Die Aufgabenteilung zwischen den Organisationen wird im *Financial Services and Markets Act (FSMA)* und in *Memoranda of Understanding (MoUs)* zwischen den Institutionen geregelt.<sup>26</sup>

In den folgenden Abschnitten werden die Institutionen, deren Aufgaben, deren Tätigkeit und deren Instrumente näher beschrieben.

### 2.1. Die Finanzaufsichtsbehörde - Financial Services Authority (FSA)

Bei der FSA handelt es sich im Prinzip um eine Allfinanzaufsicht. Allerdings hat sie ihre Kompetenzen erst über die vergangenen Jahre schrittweise ausgeweitet. So erhielt sie im Jahr 2004 die Zuständigkeit für Hypotheken, im Jahr 2005 eine Zuständigkeit für allgemeine Versicherungen, und Teile des Privatkundengeschäfts der Banken wurden bis November 2009 mit Erlaubnis der FSA unter dem sogenannten *Banking Code* der Selbstregulierung überlassen.

Im *Financial Services and Markets Act* werden die Ziele und Aufgaben der Finanzmarktaufsicht bestimmt. (Im Folgenden werden die durch das im April 2010 verabschiedete *Financial Services Act 2010* (FSA2010) veranlassten Änderungen berücksichtigt.) Als Ziele der Aufsicht werden in section 2 (2) FSMA genannt:

- Vertrauen in den Markt,
- Finanzmarktstabilität,

---

<sup>24</sup> Siehe hierzu auch den Länderbericht bei: Kai P. Purnhagen, 'Länderbericht Vereinigtes Königreich von Großbritannien', in: Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich (eds.), *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), S. 87-135.

<sup>25</sup> Ein historischer Überblick findet sich bei: Ibid., hier S. 92-93.

<sup>26</sup> Siehe hierzu beispielsweise das jüngste MoU zwischen der FSA und dem OFT vom Dezember 2009: 'Memorandum of Understanding between the Office of Fair Trading and the Financial Services Authority' (Office of Fair Trading and Financial Services Authority, 2009).

- Verbraucherschutz und
- die Reduktion der Kriminalität im Finanzmarkt.

Hervorzuheben ist hierbei, dass der Verbraucherschutz als ein *gleichrangiges Ziel* explizit benannt und dass letztlich das erstgenannte Ziel - Vertrauen in den Markt - auch als eine verbraucherschützende Vorschrift verstanden wird.<sup>27</sup>

Um den Verbraucherschutz bei der FSA institutionell zu gewährleisten, sind zwei der vierzehn Verwaltungsratsmitglieder (*FSA Board*) der Anspruchsgruppe der Verbraucherschützer zuzurechnen.<sup>28</sup> Zudem wird die FSA-Führung seit Beginn dieses Jahres durch einen Verbraucherberater unterstützt. Julian Edwards wurde zum Januar 2010 für diese Position benannt. Er arbeitete vorher über Jahre hinweg für die Verbraucherorganisationen *Which?* und *Consumers International*.

Mit der praktischen Durchführung des Verbraucherschutzes sind bei der FSA die Abteilungen *Conduct Risk* und *Conduct Policy* sowie diverse Personen in der Marktüberwachung (*Supervision*) befasst.<sup>29</sup> Allein in den erstgenannten Abteilungen sind 200 Personen tätig. Hervorzuheben ist hierbei, dass es der FSA wichtig war, den Verbraucherschutz sowohl in dezidierten Abteilungen zu konzentrieren als auch als Querschnittsaufgabe in unterschiedlichen Abteilungen zu verankern. Die Verortung des Verbraucherschutzes als Querschnittsaufgabe kommt beispielsweise dadurch zum Ausdruck, dass die Marktüberwachung bei ihren Inspektionen bei Finanzinstituten Verbraucherschutz- und Solvenzfragen oft gleichzeitig begutachtet.

Diese enge Verquickung hat zur Folge, dass die unterschiedlichen Abteilungen einen engen Informationsaustausch pflegen. Die Interviewpartner bei der FSA sahen demnach keine Notwendigkeit, den Informationsfluss innerhalb der Behörde zu reglementieren. Ganz im Gegenteil, eine Beschränkung wurde als kontraproduktiv angesehen. Dieser Informationsaustausch werde von den Finanzinstituten auch nicht bemängelt, da die Informationen vertraulich behandelt werden.

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, ist die FSA dazu verpflichtet, Anspruchsgruppen - wie etwa Verbraucher und Anbieter (*practitioners*) - systematisch zu konsultieren (section 8 FSMA). Hieraus wird die Einrichtung von Anbieter- und Verbraucherbeiräten abgeleitet (sections 9 und 10 FSMA). Im Laufe der Zeit wurde auch noch ein Beirat für kleine und mittelständische Unternehmen (KMUs) eingerichtet.

---

<sup>27</sup> Siehe hierzu auch: Kai P. Purnhagen, 'Länderbericht Vereinigtes Königreich von Großbritannien', in: Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich (eds.), *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), S. 87-135, hier S. 99.

<sup>28</sup> Hierbei handelt es sich um Mick McAteer, der viele Jahre bei der britischen Verbraucherorganisation *Which?* tätig war und Gründer des *Social Inclusion Centers* ist und Brian Pomeroy, der sich seit vielen Jahren für die finanzielle Teilhabe einsetzt.

<sup>29</sup> Ein Organigramm ist zu finden unter: <http://www.fsa.gov.uk/pages/About/Who/pdf/orgchart.pdf>

tet.<sup>30</sup> (Die Aufgaben des Verbraucherbeirats werden im Abschnitt 2.2 näher beschrieben.)

In der Praxis geht die FSA über diese gesetzliche Anforderung hinaus. Wie die Interviews ergaben, führt sie monatlich Gespräche mit dem Ombudsmann für Finanzdienstleistungen (siehe Abschnitt 2.4) und vierteljährlich trifft sie Repräsentanten unabhängiger britischer Verbraucherorganisationen wie etwa von *Which?*, *Consumer Focus* und *Citizens Advice*. Zudem wurde ein Internetportal eingerichtet, auf dem Probleme im Bereich des Finanzmarktes, die weitgehende Implikationen haben, eingereicht werden können ([www.wider-implications.info](http://www.wider-implications.info)).

In Reaktion auf die Lehren aus der Finanzkrise kündigt der Vorsitzende der FSA, Adair Lord Turner, im *FSA Businessplan 2010/11* an, dass die Behörde zukünftig ihren Fokus auf Verbraucherschutzaspekte erhöhen werde. Man müsse davon ausgehen, dass die Finanzkrise das Risiko für verbraucher-schädigende Geschäftspraktiken erhöht. Überdies hebt er hervor, dass das asymmetrische Kräfteverhältnis und die asymmetrische Informationsverteilung zwischen Verbrauchern und Anbietern zu verbraucherunfreundlichen Praktiken geführt habe. Als Beispiele nennt er die provisionsbasierte Beratung oder den Verkauf von Restschuldversicherungen.<sup>31</sup>

Während die Aktivitäten der FSA in der Vergangenheit primär darauf abzielten, vorsorgend angemessene Verkaufspraktiken und nachsorgend Entschädigungen sicherzustellen, kündigt Lord Turner ein aktiveres Vorgehen für die Zukunft an. Hierbei sollten sehr viel stärker die Marktergebnisse analysiert und nicht die Symptome verbraucherunfreundlicher Praktiken, sondern deren Ursachen adressiert werden.<sup>32</sup> In der Vergangenheit schritt die FSA oft erst dann ein, wenn etwas falsch lief. In der Zukunft wolle die FSA bereits dann einschreiten, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass das Anbieterverhalten marktschädigend sei.

Hierfür müsse die Aufsicht ein besseres Verständnis für die Treiber von Geschäftsmodellen entwickeln. Insbesondere solle nach finanziellen Anreizen Ausschau gehalten werden. Denn die Wahrscheinlichkeit sei groß, dass insbesondere dann, wenn die Margen besonders hoch sind, die Produkte und Verkaufspraktiken verbraucherunfreundlich seien. So könne viel früher in den Produktentwicklungs- und Vertriebsprozessen eingeschritten werden, sodass erst gar kein Verbraucherschaden eintritt.<sup>33</sup>

Um diese Ziele zu erreichen, würden verstärkt Risikobewertungen schon bei der Produkteinführung, Mystery-Shopping-Tests, Produkttests und Ortsbegehungen vorgenommen.<sup>34</sup> Überdies würden die Rechtsdurchsetzung verstärkt und höhere Bußgelder angestrebt. Diese Maßnahmen sollten das Anbieterverhalten im Sinne eines verbesserten Verbraucherschutzes verändern.

---

<sup>30</sup> <http://www.sbpp.org.uk/>

<sup>31</sup> 'FSA Business Plan 2010/11' (2010), hier S. 6.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hier S. 6, 7.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hier S. 9, 10.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hier S. 10.

## 2.2. Der Verbraucherbeirat bei der FSA

In ihrer Arbeit für ein Mehr an Verbraucherschutz wird die FSA durch einen Verbraucherbeirat (*Consumer Panel*) unterstützt. Auf der Grundlage des FSMA (sections 8 und 10 FSMA) und der Geschäftsordnung (*terms of reference*) vom 15. März 2001<sup>35</sup> hat der Verbraucherbeirat die Aufgabe, die Interessen der Verbraucher gegenüber der FSA zu vertreten, die Behörde bei Verbraucherfragen zu beraten und die Effektivität der FSA zu überwachen. Hierfür:

- erarbeitet der Beirat Stellungnahmen zu Vorhaben der FSA.
- bewertet der Beirat die Effektivität der durch die FSA ergriffenen Maßnahmen.
- informiert der Beirat die FSA über seine Einschätzungen über die Entwicklungen im Finanzmarkt.

Der Beirat kann unabhängig von der FSA seine Ansichten öffentlich vertreten. Er bildet gleichzeitig ein Gegengewicht zu den Anbieter- und KMU-Beiräten der FSA, die vor allem mit Unternehmensrepräsentanten besetzt sind.

Der Verbraucherbeirat wird durch einen von der FSA ernannten und vom Finanzministerium akzeptierten Vorstand vertreten. Die übrigen Mitglieder ernennt die FSA nach eigenem Ermessen im Hinblick auf ihre Eignung, Verbraucherinteressen zu repräsentieren. Interessenten müssen einen Bewerbungsprozess durchlaufen.

Derzeit sind zwölf Personen im Beirat vertreten. Die Beiratsmitglieder verfügen über unterschiedliche Hintergründe. Sie sind/waren in Verbraucherorganisationen, als Anwalt, Wissenschaftler, Journalist oder in Finanzinstitutionen tätig.

Um seine Kontrollfunktion auszuüben, erarbeitet der Verbraucherbeirat Stellungnahmen. Die FSA ist verpflichtet, diese zu berücksichtigen (sections 10 (4) und 11 FSMA). Sollte die Behörde den Empfehlungen nicht zustimmen, muss sie dem Beirat die Gründe hierfür schriftlich mitteilen (section 11 (3) FSMA). Einen besonderen Einfluss übt der Beirat dadurch aus, dass er die Vorhaben der FSA schon frühzeitig - etwa bevor eine öffentliche Konsultation eingeleitet wird - einsehen und kommentieren kann.

Der derzeitige Beirat hebt hervor, dass er seine Rolle gegenüber der FSA als eine konstruktive und nicht als eine konfrontative versteht. Nur so könne das notwendige Vertrauensverhältnis aufgebaut und beibehalten werden, das für die Arbeit notwendig sei. Nach Aussagen des derzeitigen Vorsitzenden des Verbraucherbeirats, Adam Phillips, besteht ein enger Meinungs austausch zwischen der Führung

---

<sup>35</sup> 'Annual Report 2008/09' (Financial Services Consumer Panel, 2009), hier S. 30.

der FSA und ihm.<sup>36</sup> Auch gibt es monatliche Gespräche zwischen der Arbeitsebene der FSA und dem Verbraucherbeirat.

Um gegenüber der Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen, ist der Beirat dazu verpflichtet, jährlich einen Rechenschaftsbericht vorzulegen, in dem seine Tätigkeiten dargestellt und die Einnahmen und Ausgaben aufgeschlüsselt werden. Überdies unterhält der Beirat eine Internetpräsenz, auf der Stellungnahmen und Pressemitteilungen veröffentlicht werden.

Der Verbraucherbeirat kommt monatlich zu Gesprächen zusammen. Zudem werden je nach Bedarf Arbeitsgruppen gebildet. Wie aus dem Rechenschaftsbericht hervorgeht, erarbeitete der Beirat im Geschäftsjahr 2008/09 dreißig Stellungnahmen zu Konsultationsdokumenten, Markterhebungen und Gesetzesvorhaben und veröffentlichte 17 Pressemitteilungen.<sup>37</sup> Die Schwerpunkte der Arbeit lagen auf den Themen:<sup>38</sup>

- Begleitung der Neuausrichtung der FSA hin zu einer Aufsicht, die u.a. viel stärker die realen Markterfahrungen berücksichtigt.
- Abschaffung provisionsbasierter Beratungen im Vertrieb von Finanzdienstleistungen, eine eindeutige Unterscheidung zwischen Finanzberatung und -vertrieb und erhöhte Qualitätsanforderungen an Finanzberater.
- Restschuldversicherungen.
- Veröffentlichung positiver Informationen über das Verhalten von Finanzdienstleistern durch die FSA.
- Verbesserung der finanziellen Allgemeinbildung.

Um informierte Stellungnahmen verfassen zu können, kann der Beirat wissenschaftliche Gutachten in Auftrag geben. Hierfür stand dem Beirat im Geschäftsjahr 2008/09 ein Budget in Höhe von 164.000 Pfund zur Verfügung.<sup>39</sup> In den vergangenen Jahren wurden beispielsweise Studien zu den folgenden Themen durchgeführt:<sup>40</sup>

- Inwieweit nehmen in Zahlungsverzug geratene Verbraucher eine unabhängige Beratung in Anspruch?
- Überziehungszinsen
- Verbrauchereinstellungen und -verhalten im Hinblick auf die Beratung bei Finanzdienstleistungen

---

<sup>36</sup> Interview durchgeführt am 05. Mai 2010 in London.

<sup>37</sup> 'Annual Report 2008/09' (Financial Services Consumer Panel, 2009).

<sup>38</sup> Ibid., hier S. Kapitel 2.

<sup>39</sup> Ibid., hier S. 34.

<sup>40</sup> Siehe hierzu die Auflistung auf der Website des Consumer Panel: [http://www.fs-cp.org.uk/publications/research\\_documents.shtml](http://www.fs-cp.org.uk/publications/research_documents.shtml)

Die FSA wendet jährlich 700.000 Pfund für den Verbraucherbeirat auf.<sup>41</sup> 285.000 Pfund werden für eine in der FSA angesiedelte Geschäftsstelle verwendet. Hier arbeiten sieben Personen in den Bereichen politische Bewertungen, Öffentlichkeitsarbeit, Verbindungen zu anderen Einrichtungen und Sekretariat. So legen die Mitarbeiter der Geschäftsstelle dem Beirat beispielsweise Empfehlungen für Konsultationspapiere vor und erarbeiten Entwürfe für Stellungnahmen.

Der Beirat selbst verfügte im Geschäftsjahr 2008/09 über ein Budget in Höhe von 415.000 Pfund, von dem 381.000 Pfund ausgegeben wurden.<sup>42</sup> Der Beirat verwendete die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu 76 Prozent für die Vergütung der Beiratsmitglieder (291.000 Pfund), 22 Prozent für Studien (83.000 Pfund) und 2 Prozent für Räumlichkeiten und andere Aufwendungen (8.000 Pfund). Je nach Funktion und Arbeitsaufwand erhalten die Beiratsmitglieder eine Vergütung zwischen 13.000 und 52.000 Pfund.

### 2.3. Die Office of Fair Trading

Zwar ist die FSA primär für die Finanzaufsicht zuständig, die Verbraucher- und Wettbewerbsbehörde (*Office of Fair Trading* - OFT) nimmt in diesem Bereich jedoch auch Aufgaben wahr.<sup>43</sup> Nach sections 160 und 304 FSMA ist es Aufgabe der OFT zu überwachen, dass die Maßnahmen der FSA keine negativen kartellrechtlichen Implikationen in sich bergen. Zudem ist die OFT dann zuständig, wenn es sich um Kreditkarten, Bankverbindlichkeiten und ungesicherte Kredite handelt, und sie hat Aufgaben im Bereich der Verbraucherinformation.

Wegen der Überschneidung bei Wettbewerbs- und Verbraucherschutzfragen und der gemeinsamen Aufgaben im Bereich Verbraucherinformationen wurde im Dezember 2009 in einem *Memorandum of Understanding* erneut eine enge Kooperation zwischen der FSA und der OFT vereinbart.<sup>44</sup>

Überdies ist die OFT für die Handhabung der *super complaints*, d.h. qualifizierter Beschwerden von Verbraucherorganisationen, verantwortlich. Privilegierte Verbraucherorganisationen verfügen gemäß section 11 des *Enterprise Act 2002* über das Recht, eine begründete Verbraucherbeschwerde gegenüber der OFT einzureichen. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Marktpraktik die Interessen der Verbraucher spürbar verletzt.

Das Besondere an dieser qualifizierten Beschwerde liegt darin, dass die OFT dazu verpflichtet ist, innerhalb von 90 Tagen darzulegen, wie sie mit der Beschwerde umzugehen gedenkt.

Verbraucherorganisationen können demnach bei der OFT eine Beschwerde im Bereich der Finanzdienstleistungen einlegen. Die OFT ist verpflichtet, die Be-

---

<sup>41</sup> 'FSA Annual Report 2008/09' (Financial Services Authority, 2009), hier S. 59.

<sup>42</sup> 'Annual Report 2008/09' (Financial Services Consumer Panel, 2009), hier S. 34.

<sup>43</sup> Siehe hierzu auch: Kai P. Purnhagen, 'Länderbericht Vereinigtes Königreich von Großbritannien', in: Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich (eds.), *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), S. 87-135, hier S. 109, 110.

<sup>44</sup> 'Memorandum of Understanding between the Office of Fair Trading and the Financial Services Authority' (Office of Fair Trading and Financial Services Authority, 2009).

schwerde zu prüfen und sie kann eine Meldung an die FSA im Sinne der section 160 (2) FSMA abgeben.

Verbraucherorganisationen haben in der Vergangenheit viermal von diesem Instrument bei Finanzdienstleistungen Gebrauch gemacht:<sup>45</sup>

- Consumer Focus: 31. März 2010: Beschwerde über Marktpraktiken bei steuerlich privilegierten Sparkonten (*Individual Savings Account*)
- Which?: 1. April 2007: Beschwerde gegen die Art und Weise, wie Zinssätze bei Kreditkarten berechnet werden
- Citizens Advice: 13. September 2005: Beschwerde gegen Praktiken bei Restschuldversicherungen
- National Consumer Council: 14. Juni 2004: Beschwerde gegen Ineffizienzen im Markt für Immobilienkredite

## 2.4. Der Financial Ombudsman Service

Ein Ombudsmann für Finanzdienstleistungen (*Financial Ombudsman Service*) unterstützt Verbraucher seit 2001 darin, ihre Ansprüche gegenüber den Finanzinstituten durchzusetzen. Der Ombudsmann stellt kein weiteres Beratungsgremium der FSA dar, sondern er richtet sich direkt an die Marktteilnehmer - die Verbraucher und Anbieter. Der Ombudsmann ist ein alternatives Verfahren der Streitbeilegung „in Form einer Schiedsgerichtbarkeit, das neben dem ordentlichen Rechtsweg besteht“.<sup>46</sup> In dem FSMA wird die Einrichtung eines Ombudsmanns für Finanzdienstleistungen geregelt (section 225 FSMA).

Zusätzlich zur konkreten Hilfe, die Verbraucher erhalten, spielt der Ombudsmann eine wichtige *Sensorfunktion*. Seine Erkenntnisse über Marktversagen fließen in die Arbeit der FSA und der OFT und in die politische Debatte ein. So verfasste der Ombudsmann Service beispielsweise im Geschäftsjahr 2008/09 Stellungnahmen, beantwortete 608 Anfragen aus dem Parlament und 155 Anfragen aus den Ministerien.<sup>47</sup> Zudem gibt es einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen dem Ombudsmann Service und den für die Marktüberwachung zuständigen Institutionen. Monatlich finden Gespräche mit der FSA und vierteljährlich mit der OFT statt. Auch trifft sich der Ombudsmann Service regelmäßig mit Vertretern der Verbraucherorganisationen.

Um verbraucherunfreundliche Praktiken durch ein Mehr an Transparenz zu sanktionieren, hat der Ombudsmann Service im Herbst 2009 damit begonnen, unternehmensbezogene Beschwerdezahlen im Internet unter [www.ombudsman-complaints-data.org.uk](http://www.ombudsman-complaints-data.org.uk) zu veröffentlichen.

---

<sup>45</sup> [http://www.oft.gov.uk/advice\\_and\\_resources/resource\\_base/super-complaints/](http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/super-complaints/)

<sup>46</sup> Kai P. Purnhagen, 'Länderbericht Vereinigtes Königreich von Großbritannien', in: Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich (eds.), *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), S. 87-135, hier S. 105.

<sup>47</sup> 'Annual Review 2008/09' (Financial Ombudsman Service, 2009), hier S. 94.

Die Verbraucherbeschwerden werden von den Schlichtern und Ombudsleuten bearbeitet. Beim Ombudsman waren im Rechenschaftszeitraum 2008/09 insgesamt 865 Mitarbeiter beschäftigt.<sup>48</sup> In der Budgetplanung für das Geschäftsjahr 2010/11 wird wegen stark steigender Fallzahlen sogar von 1.614 Beschäftigten ausgegangen: 1.341 Fallbearbeiter und Ombudsmänner, 125 Mitarbeiter im Verbraucherservice und 148 Mitarbeiter im Bereich der internen Services.<sup>49</sup>

Der Ombudsmann wird von den Unternehmen zum einen durch eine Abgabe finanziert. Die Abgabe ist für alle Finanzdienstleister, die einer regulierten Tätigkeit im Sinne des FSMA nachgehen, verpflichtend. Je nach Unternehmen beträgt die Abgabe zwischen 100 und 300.000 Pfund. Zum anderen wird der Ombudsmann durch Fallpauschalen finanziert. Derzeit sind drei Fälle pro Unternehmen kostenlos, ab dem vierten Fall werden 500 Pfund fällig.<sup>50</sup> Für Verbraucher ist der Dienst kostenlos.

Im Geschäftsjahr 2009/10 verfügte der Ombudsmann über ein Budget in Höhe von mehr als 92 Millionen Pfund. 21 Prozent hiervon wurden durch die Abgabe der Finanzinstitute und rund 79 Prozent über die Fallpauschalen eingenommen.<sup>51</sup> Für das Geschäftsjahr 2010/11 wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen aus den Fallpauschalen wegen der größeren Zahl von Beschwerden zunehmen, sodass sich das Budget auf 113,5 Millionen Pfund belaufen wird.<sup>52</sup>

Der Ombudsmann Service ist in Großbritannien sehr bekannt. 96 Prozent der Verbraucher, die den Ombudsmann Service in Anspruch nahmen, sagten, dass es einfach war, die Kontaktinformationen zu erhalten. 86 Prozent der Befragten sagten, dass sie vom Ombudsmann Service schon gehört hätten, obwohl sie bislang noch keinen Anlass für eine Beschwerde hatten.<sup>53</sup>

Die Gründe für die hohe Bekanntheit des Ombudsmann Services dürften zum einen darin zu finden sein, dass er eine einheitliche Anlaufstelle für Finanzdienstleistungen und Versicherungen darstellt. Zum anderen sind Anbieter von Finanzdienstleistungen dazu verpflichtet, Verbraucher auf den Ombudsmann Service hinzuweisen.

Die Fallzahlen, die vom Ombudsmann bearbeitet werden, sind enorm. Im Berichtszeitraum 2008/09:<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> 'Corporate plan & 2010/11 budget' (Financial Ombudsman Service, 2010), hier S. 14.

<sup>50</sup> [http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research\\_a5.html](http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research_a5.html). Siehe hierzu auch Kai P. Purnhagen, 'Länderbericht Vereinigtes Königreich von Großbritannien', in: Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich (eds.), *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), S. 87-135, hier S. 105.

<sup>51</sup> 'Corporate plan & 2010/11 budget' (Financial Ombudsman Service, 2010), hier S. 13.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> 'Annual Review 2008/09' (Financial Ombudsman Service, 2009), hier S. 70.

<sup>54</sup> Ibid., hier S. 1.

- gingen 789.877 Verbraucheranfragen und -beschwerden beim Ombudsmann Service ein,
- erwiesen sich ein Sechstel der Fälle als handfester Konflikt, sodass die Schlichter und Ombudsleute eingeschaltet wurden - das entspricht 127.471 Fällen,
- konnten 113.949 Fälle abgeschlossen werden,
- erwiesen sich Beschwerden in knapp 60 Prozent der Fälle als begründet und Verbraucher erhielten eine Wiedergutmachung,
- bezogen sich die verfolgten Beschwerden am häufigsten auf Restschuldversicherungen (30.000 Fälle) und Kreditkarten (18.500 Fälle).

Für das Geschäftsjahr 2009/10 zeigt sich, dass der Ombudsmann Service 975.000 Anfragen erhielt und 167.000 Fälle bearbeitete.<sup>55</sup> Für das Geschäftsjahr 2010/11 wird sogar von einer nochmaligen Steigerung ausgegangen: Die Anzahl von Anfragen wird sich auf 1,125 Millionen erhöhen und die zu bearbeitenden Beschwerden auf 190.000.<sup>56</sup>

## 2.5. Die Consumer Financial Education Body

Mit der Novelle des FSMA durch den *Financial Services Act 2010 (FSA2010)* wurde eine neue Einrichtung für finanzielle Allgemeinbildung geschaffen (*Consumer Financial Education Body (CFEB)*), die die Aufgaben der FSA in diesem Bereich übernimmt. Der Auftrag dieser neuen Einrichtung besteht nach section 6A (1) FSA2010 in der Verbesserung:

- a. des Verständnisses und des Wissens der Bevölkerung über Finanzfragen (inkl. des britischen Finanzsystems) und
- b. der Fähigkeit der Bevölkerung, ihre Finanzen zu regeln.

Hierfür soll die neue Einrichtung nach section 6A (2) FSA2010 insbesondere:

- a. das Bewusstsein für die Vorteile der Finanzplanung erhöhen,
- b. das Bewusstsein für die finanziellen Vor- und Nachteile im Hinblick auf bestimmte Güter und Dienstleistungen erhöhen,
- c. das Bewusstsein für die Chancen und Risiken, die mit bestimmten Finanzdienstleistungen einhergehen, erhöhen. (Dies beinhaltet auch, dass die FSA und andere Stellen über diese Chancen und Risiken informiert werden),
- d. Bildungsmaterial veröffentlichen,
- e. Informationen und Empfehlungen für die Öffentlichkeit bereitstellen.

---

<sup>55</sup> 'Corporate plan & 2010/11 budget' (Financial Ombudsman Service, 2010), hier S. 9.

<sup>56</sup> Ibid., hier S. 11.

In der Praxis wird die CFEB die sehr erfolgreichen Verbraucherinformationsaktivitäten der FSA unter dem Namen *Moneymadeclar* fortführen. In der Abspaltung der Aufgaben im Bereich der Verbraucherinformationen von der FSA zur CFEB sehen die interviewten Verbraucherrepräsentanten vom Verbraucherbeirat und Which? die Chance, dass sich das Informationsangebot weiter verbessern kann. Denn in der Vergangenheit wurde das Informationsangebot der FSA von Seiten der Anbieter immer wieder mit Hinweis darauf beschränkt, dass die dort ausgesprochenen Empfehlungen sich eng an den gesetzlich definierten Mindestanforderungen orientieren müssen. Denn nur dies sei mit dem Mandat der FSA vereinbar. Durch die Abkoppelung von der FSA bestehe demnach eine Möglichkeit, Empfehlungen auszusprechen, die von einem höheren Niveau ausgehen.

## 3. Länderanalyse Irland

Ähnlich wie in Großbritannien wurde die Finanzaufsicht auch in Irland erst vor wenigen Jahren grundsätzlich neu aufgestellt. Seit Mai 2003 ist die *Irish Financial Services Regulatory Authority (IFSRA)* (kurz *Financial Regulator (FR)*) für die Aufsicht über den Finanzsektor und den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen zuständig. Die Finanzaufsicht wird in ihrer Arbeit durch einen Verbraucherbeirat (*consultative consumer panel*) unterstützt. Zudem spielt der Ombudsmann im Finanzdienstleistungsbereich (*Financial Services Ombudsman*) eine wichtige Rolle, individuelle Verbraucherbeschwerden zu klären und die Finanzmarktaufsicht über Probleme im Markt zu informieren.

Im Zuge der Finanzmarktkrise ist die Arbeit des *Financial Regulator* in die Kritik gekommen. Derzeit wird im Parlament ein Gesetzentwurf (*Central Bank Reform Bill 2010*) diskutiert, der vorsieht, die Finanzaufsicht und den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen unter die Verantwortung der Zentralbank zu stellen. Während der Gesetzentwurf die Aufgaben der Finanzaufsicht im Hinblick auf die Solvenzsicherung und den Verbraucherschutz grundsätzlich beibehält, sieht er jedoch beispielsweise die Abschaffung des Verbraucherbeirats vor. Überdies wurden bereits Aufgaben im Bereich der Verbraucherinformation und -bildung an die Nationale Verbraucherschutzbehörde (*National Consumer Agency - NCA*) ausgegliedert.

Trotz der sich abzeichnenden Veränderungen in der irischen Finanzaufsicht wird in der folgenden Länderanalyse der Status vor der Gesetzesänderung wiedergegeben.

### 3.1. Die Finanzaufsicht - Financial Regulator (FR)

Die irische Finanzaufsicht wurde im Jahr 2003 neu aufgestellt. Während die Zentralbank für die Ausführung der von der Europäischen Zentralbank (EZB) festgelegten Geldpolitik und die Stabilität der Gesamtwirtschaft zuständig ist, kommt der Finanzaufsicht die Überwachung der Solvenz und Liquidität der Finanzinstitute und die Gewährleistung des Verbraucherschutzes zu.

Die Ziele der Finanzaufsicht bestehen zum einen darin, Verbraucher darin zu unterstützen, informierte Finanzentscheidungen in sicheren und fairen Märkten zu treffen. Zum anderen soll sie solide und dynamische Finanzinstitutionen fördern.

Hierfür hat die Finanzaufsicht das Mandat:<sup>57</sup>

- den Marktzugang zu kontrollieren,
- Finanzdienstleister im Hinblick auf ihre Solvenz und ihr Risikomanagement zu kontrollieren,
- die Einhaltung der Verbraucherschutzvorschriften sicherzustellen, so dass Finanzdienstleister in einer fairen und transparenten Weise mit ihren Kunden umgehen,

---

<sup>57</sup> <http://www.financialregulator.ie/about-us/role/Pages/default.aspx>

- unabhängige Verbraucherinformationen bereitzustellen, um das Bewusstsein für die Kosten, Risiken und Chancen unterschiedlicher Finanzdienstleistungen zu erhöhen.

Aus dem Mandat wird der hohe Stellenwert des Verbraucherschutzes in der irischen Finanzaufsicht deutlich. Die letzten beiden genannten Zielen heben explizit den Verbraucherschutz hervor und verankern ihn als *gleichrangige* Aufgabe neben der Marktzugangskontrolle und der Solvenzsicherung.

Der Fokus auf die Effizienz des Finanzmarktes für Verbraucher wird auch institutionell zum Ausdruck gebracht. Neben Hauptabteilungen für Finanzinstitutionen, Risiken, Märkte und der Rechtsdurchsetzung besteht auch eine gleichrangige Abteilung für den Verbraucherschutz bei der Finanzaufsicht.<sup>58</sup> Diese Abteilung arbeitet mit 87 Personen. Von ihnen sind 56 Mitarbeiter für Verbraucherschutz und Regulierung und 31 Mitarbeiter für den Bereich Verbraucherbildung zuständig.<sup>59</sup>

Ähnlich wie in Großbritannien arbeitet die Abteilung, die mit dem Verbraucherschutz befasst ist, eng mit anderen Abteilungen zusammen und es besteht ein enger innerbehördlicher Informationsaustausch. Es wird keine Notwendigkeit gesehen, den Informationsfluss zwischen den Abteilungen zu beschränken. Das Gegenteil ist der Fall: Auch hier wird ein enger Austausch als Grundvoraussetzung für einen effektiven Verbraucherschutz gesehen.

Die Finanzaufsicht bedient sich einer Reihe von Instrumenten, um die Effektivität der Finanzmärkte aus Sicht der Verbraucher zu analysieren. So führte sie im Jahr 2008 beispielsweise 251 Untersuchungen (*inspections*) bei Finanzinstitutionen durch. In diesen wurden beispielsweise die Produkttypen von Geldverleihern analysiert, Fragen nach Interessenskonflikten bei Kreditvermittlern nachgegangen oder das Vorgehen bei Zahlungsverzug und Umschuldungen untersucht. Überdies führte die Finanzaufsicht 39 Mystery-Shopping-Untersuchungen durch.<sup>60</sup>

Im Vergleich zu Großbritannien fällt jedoch auf, dass es keinen regelmäßigen Austausch mit unabhängigen Verbraucherorganisationen gibt. Dies kann teilweise dadurch erklärt werden, dass selbst die größte irische Verbraucherorganisation, die *Consumers' Association of Ireland*, aus Ressourcengründen lediglich über einen Mitarbeiter verfügt, der sich mit Finanzdienstleistungen beschäftigt. Viermal im Jahr treffen sich Mitarbeiter des *Financial Regulators* jedoch mit Repräsentanten des Ombudsmannes für Finanzdienstleistungen.

Um den Verbraucherschutz durchzusetzen, greift die Finanzaufsicht oft auf das Instrument verbindlicher Richtlinien zurück. Die Richtlinien haben sich aus Sicht der Aufsicht und von Verbraucherorganisationen als ein sehr hilfreiches Mittel

---

<sup>58</sup> <http://www.financialregulator.ie/about-us/structure/Pages/organisation-chart.aspx>

<sup>59</sup> 'Annual Report 2008' (Financial Regulator, 2009), hier S. 88.

<sup>60</sup> Ibid., hier S. 65.

erwiesen. Denn die Richtlinien können ohne ein Gesetzgebungsverfahren flexibel an aktuelle Marktentwicklungen angepasst werden. Durch ihren hohen Detaillierungsgrad kann ihre Einhaltung prinzipiell auch gut überprüft werden.

Eines der bekanntesten Beispiele für eine solche Richtlinie ist der im August 2006 vom *Financial Regulator* herausgegebene *Consumer Protection Code*. Er definiert detaillierte Anforderungen an Finanzdienstleister in den Bereichen Bankprodukte und -dienstleistungen, Kredite, Versicherungsprodukte und -dienstleistungen, Anlageprodukte und Werbung.<sup>61</sup>

Mit den *Minimum Competency Requirements* reagierte der *Financial Regulator* im gleichen Jahr auf unzureichende Qualitätsstandards bei Finanzvermittlern.<sup>62</sup> Um den Verbraucherschutz bei lizenzierten Geldverleihern und für Verbraucher, die im Zahlungsverzug sind, zu verbessern, gab sie in den Jahren 2009 und 2010 weitere Richtlinien heraus.<sup>63</sup>

Die Finanzaufsicht ist auch Anlaufstelle für Verbraucher. So beantwortete sie im Jahr 2008 43.247 Verbraucheranfragen. Zudem baute sie ihr Verbraucherinformationsportal *www.itsyourmoney.ie* aus. Die Website wurde im Jahr 2008 679.299-mal aufgerufen. Bei einer Gesamtbevölkerung von knapp 4,3 Millionen Bürgern ist das eine bemerkenswerte Zahl. Eine Kampagne, die den Start der Website flankierte, gewann 2008 den Preis für die „Beste Verbraucherkampagne im Bereich der Finanzdienstleistungen“, der von der EU-Kommission vergeben wurde.<sup>64</sup>

Vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise, die in Irland deutliche Spuren hinterlassen hat, wurde beschlossen, die Solvenzaufsicht zu stärken.<sup>65</sup> Der derzeit im Parlament diskutierte Gesetzentwurf (*Central Bank Reform Bill 2010*) sieht - wie in der Einleitung erwähnt - vor, die Finanzaufsicht neu zu ordnen. Es ist vorgesehen, die Finanzaufsicht unter dem Dach der Zentralbank neu aufzustellen. Hervorzuheben ist hierbei, dass sich durch das Gesetz die Zuständigkeiten ändern, nicht jedoch das Mandat der Finanzaufsicht. Auch nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs würde die Finanzaufsicht für den Verbraucherschutz zuständig bleiben.

Beschlossen ist bereits, dass die Aufgaben im Bereich der Verbraucherinformation und -bildung an die *National Consumer Agency* überführt werden. Ein Großteil der 31 Mitarbeiter, die in diesem Bereich bei der Finanzaufsicht tätig war, wird in eine neue Einrichtung überführt.

---

<sup>61</sup> 'Consumer Protection Code' (Financial Regulator, 2006). Die Richtlinie wurde 2008 modifiziert: 'Addendum to Consumer Protection Code' (Financial Regulator, 2008).

<sup>62</sup> 'Minimum Competency Requirements' (Financial Regulator, 2006). Die Richtlinie wurde 2008 modifiziert: 'Addendum to Minimum Competency Requirements' (Financial Regulator, 2008).

<sup>63</sup> 'Consumer Protection Code for Licensed Moneylenders' (Financial Regulator, 2009). und 'Code of Conduct on Mortgage Arrears' (Financial Regulator, 2010).

<sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/ecd/docs/euro\\_awards.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecd/docs/euro_awards.pdf)

<sup>65</sup> 'Annual Report 2008' (Financial Regulator, 2009), hier S. 5.

## 3.2. Der Verbraucherbeirat beim Financial Regulator

Die Finanzaufsicht wurde ebenso wie in Großbritannien durch einen Verbraucherbeirat (*consultative consumer panel*) unterstützt.<sup>66</sup> Der derzeit im Parlament diskutierte Gesetzentwurf sieht allerdings die Abschaffung des Beirats vor. (Da davon auszugehen ist, dass der Gesetzentwurf verabschiedet wird und der Beirat bereits nicht mehr tätig ist, wird in diesem Abschnitt die Vergangenheitsform verwendet.)

Die rechtliche Grundlage für die Einrichtung und Unterhaltung des Verbraucherbeirats wurde mit dem *Central Bank and Financial Service Authority of Ireland Act 2004* geschaffen (Part VIIC, Chapter 1, 2 und 3) und durch die Satzung (*general procedures* vom 14. Februar 2005) konkretisiert. Hiernach hatte der Verbraucherbeirat die Aufgaben (section 57CY des genannten Gesetzes),

- die Arbeit der Finanzaufsicht kritisch zu begutachten.
- der Aufsicht Einschätzungen über ihre Amtsführungen zur Verfügung zu stellen.
- der Aufsicht Einschätzungen und Vorschläge im Hinblick auf den Finanzdienstleistungssektor zukommen zu lassen.
- der Aufsicht Vorschläge für Initiativen, die sie im Hinblick auf ihre Amtsführung ergreifen sollte, zu unterbreiten.
- auf Wunsch der Aufsicht, Entwürfe von Stellungnahmen und behördliche Maßnahme zu kommentieren.
- die Haushaltsplanung der Aufsicht zu kommentieren.

Die Mitglieder des Verbraucherbeirats wurden durch den Finanzminister berufen, der vor der Nominierungen das Wirtschaftsministerium konsultieren musste. Die Kandidaten mussten als Mindestvoraussetzung Wissen oder Erfahrungen mit Finanzdienstleistungen aufweisen. Der Beirat wurde von einem durch den Finanzminister bestimmten Vorstand vertreten.

In der letzten Amtsperiode saßen elf Personen im Beirat. Zwar kann man diese nicht eindeutig bestimmten Stakeholdergruppen zuordnen, vereinfacht kann man jedoch sagen, dass sie überwiegend bei NGOs, in der Wissenschaft oder als Rechtsanwälte tätig waren. Zudem gab es je einen Unternehmer und eine Journalistin.<sup>67</sup>

Um seine Aufgaben zu erfüllen, erarbeitete der Verbraucherbeirat Stellungnahmen. Die Aufsichtsbehörde war angehalten, Stellungnahmen und behördliche Maßnahmen vor der Veröffentlichung dem Verbraucherbeirat vorzulegen. Zudem war die Finanzaufsicht angehalten, die Empfehlungen des Beirats zu berücksichtigen. Sollte die Behörde den Empfehlungen nicht zustimmen, musste sie dem

---

<sup>66</sup> Neben dem Verbraucherbeirat existiert auch noch ein Industriebeirat (*consultative industry panel*).

<sup>67</sup> <http://www.financialregulator.ie/consultative-panels/consumer/Pages/panel-members.aspx>

Beirat die Gründe hierfür schriftlich mitteilen. Sollte der Beirat dies wünschen, musste die Aufsichtsbehörde die Antwort veröffentlichen (section 57DF des oben genannten Gesetzes).

Wie aus dem letzten veröffentlichten Rechenschaftsbericht 2008 hervorgeht, erarbeitete der Beirat im Rechenschaftszeitraum neun Stellungnahmen. Die Schwerpunkte der Arbeit lagen u.a. auf den Themen:<sup>68</sup>

- Überprüfung des Haushaltsentwurfs der Finanzaufsicht,
- Anmerkungen zum strategischen Handlungsplan der Finanzaufsicht,
- Überprüfung der Leistung der Finanzaufsicht,
- Stellungnahme zu einem freiwilligem Verhaltenskodex für Genossenschaftsbanken,
- Stellungnahme zu Publizitätspflichten bei Lebensversicherungen.

Um informierte Stellungnahmen verfassen zu können, konnte der Beirat wissenschaftliche Gutachten in Auftrag geben. Hierfür wendete der Beirat im Geschäftsjahr 2008 rund 72.000 Euro auf.<sup>69</sup> Die Studien befassten sich mit Hypotheken, Geldüberweisungen von Immigranten und Verbrauchereinstellungen zu Risiken beim Kauf von Anlageprodukten.<sup>70</sup>

Insgesamt wendete die Finanzaufsicht im Geschäftsjahr 2008 rund 114.000 Euro für den Beirat zuzüglich einer Mitarbeiterin, die bei der Finanzaufsicht das Sekretariat des Beirats betreute, auf. Der Beirat verwendete die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu 33 Prozent für die Vergütung der Beiratsmitglieder (37.000 Euro), 63 Prozent für Studien (72.000 Euro) und 4 Prozent für Räumlichkeiten, Veröffentlichungen und andere Aufwendungen (5.000 Euro). Den Beiratsmitgliedern wurden Reisekosten sowie pro Sitzung eine Pauschale in Höhe von 150 Euro zur Verfügung gestellt.<sup>71</sup>

Wie Gespräche mit Repräsentanten des Finanzministeriums, der Finanzaufsicht und Mitgliedern des Verbraucherbeirats und von Verbraucherorganisationen gezeigt haben,<sup>72</sup> wird der Erfolg der Arbeit des Verbraucherbeirats sehr unterschiedlich bewertet. Während Verbraucherrepräsentanten den Verbraucherbeirat als ein wichtiges Instrument für die Interessensartikulation von Verbrauchern sehen, die Arbeit der Finanzaufsicht insgesamt kritisch bewerten und sich im Gesetzgebungsverfahren für einen Erhalt des Gremiums ausgesprochen haben, wird von Seiten der Aufsicht und des zuständigen Ministeriums der Nutzen des Beirats in Frage gestellt. Sie kritisieren insbesondere, dass die Mitglieder des Verbraucherbeirats nicht über ausreichende Expertise verfügt haben. Dies führte

---

<sup>68</sup> 'Annual Report 2008' (Financial Services Consultative Consumer Panel, 2008), hier S. 6.

<sup>69</sup> Ibid., hier S. 14.

<sup>70</sup> Ibid., hier S. 8.

<sup>71</sup> Ibid., hier S. 14.

<sup>72</sup> Die Gespräche wurden am 4. Mai 2010 in Dublin geführt. Eine Übersicht über alle Gesprächspartner findet sich im Anhang.

dazu, dass der Beirat zwar Probleme identifizierte, jedoch keine nennenswerten Vorschläge für Problemlösungen unterbreitete habe. Für die Aufsicht wären jedoch gerade Problemlösungsvorschläge von Interesse, da die Aufsicht Hinweise auf Marktversagen selbst durch eingehende Verbraucherbeschwerden oder durch Mystery-Shopping-Test erhält.

Im Rahmen des *Central Bank Reform Bill 2010* ist die Abschaffung des Beirats vorgesehen. Allerdings sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Zentralbank künftig ad hoc Beratungsgremien (*advisory groups*) einrichten kann. Aus Sicht der irischen Verbraucherorganisationen stellen diese ad hoc eingerichteten Beratungsgremien jedoch keine adäquate Alternative zu einem kontinuierlich arbeitenden Verbraucherbeirat und somit einen gravierenden Rückschritt dar.

### 3.3. Der Financial Services Ombudsman

Ebenso wie in Großbritannien unterstützt auch in Irland ein Ombudsman (*Financial Services Ombudsman*) Verbraucher darin, ihre Beschwerden gegenüber den Finanzinstitutionen zu klären, und er nimmt eine Sensorfunktion ein. Der Ombudsman nahm auf der Grundlage des *Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act 2004* (section 16 und schedules 6 und 7) im April 2005 seine Tätigkeit auf.

Der Ombudsman wird von den Unternehmen durch eine Abgabe finanziert. Eine Fallpauschale wie in Großbritannien gibt es nicht. Der Service ist für Verbraucher kostenlos. Im Geschäftsjahr 2008 verfügte der Ombudsman über ein Budget in Höhe von mehr als 4,5 Millionen Euro.<sup>73</sup> Der Ombudsman beschäftigt insgesamt 27 Mitarbeiter, von denen 18 die Beschwerden bearbeiten und 9 Personen interne Dienstleistungsfunktionen ausführen.

Die Fallzahlen, die vom Ombudsman bearbeitet werden, sind enorm. Bei den Zahlen - insbesondere wenn man sie mit Großbritannien vergleicht - sollte natürlich die Einwohnerzahl Irlands berücksichtigt werden. Sie beläuft sich auf knapp 4,3 Millionen. Im Berichtszeitraum 2008:<sup>74</sup>

- gingen 19.000 telefonische Anfragen ein und die Website wurde 180.000-mal aufgesucht.
- wurden 5.947 Beschwerden eingereicht,
- konnten 4.887 Fälle abgeschlossen werden,
- erwiesen sich Beschwerden in 62 Prozent der Fälle als begründet und Verbraucher erhielten eine Wiedergutmachung,
- wurden - nach Schätzung des Ombudsmanns - seit 2005 45 Millionen Euro an Verbraucher zurück vergütet.

---

<sup>73</sup> 'Annual Report 2008' (Financial Services Consultative Consumer Panel, 2008), hier S. 44.

<sup>74</sup> Ibid., hier S. 6.

Der größte Teil der Beschwerden bezog sich auf Banken und Lebensversicherer. Bei den Banken bezog sich ein Großteil der Beschwerden auf Überweisungen und Darlehen, bei den Versicherern auf Lebensversicherungen, die eine Invaliditätsversicherung beinhalten.

Die noch unveröffentlichten Zahlen für das Jahr 2009 zeigen einen starken Zuwachs von Verbraucherbeschwerden. So stieg die Anzahl eingereichter Beschwerden um 28 Prozent auf 7.619 ebenso wie die Zahl der abgeschlossenen Fälle auf 6.255.

Der Ombudsmann hat auch eine wichtige politische Funktion inne. Ein *Memorandum of Understanding* vom 7. März 2006 regelt die Zusammenarbeit zwischen Ombudsmann, Finanzaufsicht und dem Ombudsmann für Renten.<sup>75</sup> Vierteljährlich führt der Ombudsmann Gespräche mit dem *Financial Regulator*.

---

<sup>75</sup> <http://www.financialombudsman.ie/about-us/mou.asp>

## 4. Lehren aus der britischen und irischen Praxis

In diesem Abschnitt werden einige übergreifende Fragen aus britischer und irischer Sicht vertieft. Die Einschätzungen basieren im Wesentlichen auf den Gesprächen mit Repräsentanten der britischen und irischen Aufsichtsbehörden, Vertretern der Verbraucherbeiräte und von Verbraucherorganisationen und Ombudsmännern und geben *deren* Einschätzungen wieder.<sup>76</sup>

### 4.1. Die Solvenzaufsicht und der Verbraucherschutz gehören zusammen

Aus den Gesprächen geht hervor, dass es sich in Großbritannien und Irland als sinnvoll erwiesen hat, die klassischen Ziele der Finanzaufsicht - die Solvenz- und Liquiditätssicherung - um den Verbraucherschutz zu ergänzen. Auch wenn die Finanzaufsicht in den beiden untersuchten Ländern wegen ihres Scheiterns im Hinblick auf die Finanzmarktstabilität stark in die Kritik gekommen ist, so wird das Aufsichtsziel „Verbraucherschutz“ von keinem der Befragten in Frage gestellt.

Das Gegenteil ist sogar der Fall. So hebt beispielsweise der Vorsitzende der FSA, Adair Lord Turner im *Businessplan 2010/11*, hervor, dass im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise die Gefahr zunimmt, dass Finanzdienstleister ihren Kunden unadäquate Produkte und Dienstleistungen anbieten und zu Vertriebspraktiken greifen, die nicht im Interesse der Verbraucher sind.<sup>77</sup>

Zudem gibt es einen ganz pragmatischen Grund, der dafür spricht, die Einhaltung des Verbraucherschutzes bei der Finanzaufsicht anzusiedeln. So nimmt die Finanzaufsicht Einsicht in die Geschäftspraktiken von Finanzdienstleistern. Sie weiß daher, mit welchen Produkten welche Margen erzielt werden. Auch wird sie über die Einführung neuer Produkte informiert. Der FSA *Businessplan 2010/11* stellt heraus, dass Informationen über neue Produkte und Margen eine wesentliche Informationsquelle für einen präventiven Verbraucherschutz darstellen.<sup>78</sup> Ein präventiver Verbraucherschutz nimmt eine Risikobewertung aus der Verbraucherperspektive vor, bevor Produkte und bestimmte Marktpraktiken den Massenmarkt erreichen und ggf. eine Vielzahl von Verbrauchern schädigen.

### 4.2. Der Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen sollte an einer Stelle gebündelt sein

Klare und auf eine Organisation konzentrierte Zuständigkeiten sind für die Effektivität des Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen essentiell. Insbesondere hoben die befragten britischen Verbraucherschützer hervor, dass die derzeitige Aufgabenteilung zwischen FSA, OFT und weiteren Institutionen für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes im Finanzdienstleistungsbereich negativ

---

<sup>76</sup> Eine Übersicht über alle durchgeführten Interviews findet sich im Anhang.

<sup>77</sup> 'FSA Business Plan 2010/11' (2010), hier S. 6.

<sup>78</sup> Ibid., hier S. 6, 7.

zu beurteilen ist. So wurden drängende Verbraucherprobleme nicht mit der nötigen Geschwindigkeit verfolgt und die Zuständigkeiten wurden immer wieder von einer Behörde an eine andere weiterdelegiert. Die britischen Verbraucherorganisationen fordern daher eine Bündelung der Kompetenzen beim Verbraucherschutz unter einem Dach.

Als unproblematisch und teilweise sogar als sinnvoll wurde die Entwicklung betrachtet, die Aufgaben im Bereich der Verbraucherinformation und -bildung an eine eigenständige Institution zu übertragen und vom Aufgabenbereich der Finanzmarktüberwachung zu trennen. In der Vergangenheit war es so, dass das Informationsangebot der FSA im Rahmen von *moneymadeclear* nicht über das gesetzlich kodifizierte Mindestmaß hinausgehen durfte. Das Argument der Anbieter lautete, dass die FSA die Einhaltung der Gesetze und Vorgaben zu kontrollieren habe, nicht jedoch strengere Vorgaben als Maßstab heranziehen dürfe. Verbraucherorganisationen sehen nun die Chance, dass eine eigenständige Institution für Verbraucherinformation und -bildung in ihrer Tätigkeit über die Mindestanforderungen hinausgehen könne.

Gleichzeitig wird jedoch betont, dass bei einer institutionellen Trennung der Finanzmarktaufsicht und der Verbraucherinformation der Informationsfluss zwischen den beiden Institutionen gewährleistet bleiben müsse. So müssen Erkenntnisse über Marktpraktiken, die die Finanzaufsicht gewinnt, in die Verbraucherinformationsarbeit einfließen, um beispielsweise Verbraucherwarnungen auszusprechen. Gleichzeitig sollte die Finanzaufsicht für ihre Marktbeobachtung Kenntnis über die eingehenden Verbraucheranfragen erhalten.

### 4.3. Auf das Mandat und die Instrumente kommt es an

In Großbritannien und Irland wird der Verbraucherschutz derzeit von den Finanzaufsichten selbst wahrgenommen. Es wäre jedoch auch denkbar, eine separate Einrichtung mit der Gewährleistung des Verbraucherschutzes im Finanzdienstleistungsbereich zu betrauen. So sah der Regierungsentwurf der Obama-Administration zur Finanzmarktregulierung beispielsweise die Schaffung einer eigenständigen Verbraucherschutzbehörde im Bereich der Finanzdienstleistungen vor - die *Consumer Financial Protection Agency*.<sup>79</sup> Auch haben die Konservativen in Großbritannien angekündigt, den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen in eine separate Institution auszugliedern.<sup>80</sup>

Als Argument für eine institutionelle Trennung zwischen den Aufsichtszielen der Finanzmarktstabilität und des Verbraucherschutzes wird angeführt, dass potentielle Interessenskonflikte durch eine klare Aufgabenteilung vermieden werden könnten. So wäre es beispielsweise denkbar, dass ein Finanzdienstleister durch den Verkauf verbraucherschädigender Finanzprodukte einen signifikanten Gewinn erzielt. Würde diese Einnahmequelle wegfallen oder eingeschränkt werden, wäre es vorstellbar, dass die Solvenz und Liquidität des Anbieters in Gefahr gerät.

---

<sup>79</sup> Für eine Zusammenfassung der Diskussion, siehe: Conpolicy, 'Kurzanalyse: Finanzmarktregulierung: Lehren aus der amerikanischen und britischen Debatte' (2010).

<sup>80</sup> 'The Conservative Manifesto 2010: Invitation to Join the Government of Britain' (2010), hier S. 12.

Befürworter einer institutionellen Trennung heben hervor, dass nur durch eine Aufgabentrennung sichergestellt werden kann, dass der Verbraucherschutz ernst genommen wird. Wird der Verbraucherschutz von der Finanzaufsicht wahrgenommen, sei die Gefahr groß, dass der Verbraucherschutz im Zweifelsfall als ein untergeordnetes Ziel verstanden wird: Sollte die Solvenz eines Anbieters durch eine Beschränkung einer verbraucherschädigenden Praxis gefährdet werden, dann würde der Verbraucherschutz sich nicht durchsetzen.

Die befragten Personen waren alle der Meinung, dass die Frage der institutionellen Verankerung letztlich allerdings nicht allein entscheidend sei. Viel wichtiger sei das Mandat der Aufsicht und die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Instrumente.<sup>81</sup> Auch könnten potentiellen Konflikten zwischen den Aufsichtszielen dadurch begegnet werden, dass klare Verfahrens- und Abwägungsregeln für die Fälle, in denen ein Interessenskonflikt besteht, eingeführt werden. Die FSA überarbeitet derzeit beispielsweise diese Regeln.

Zudem wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass bei einer institutionellen Trennung die Gefahr bestehe, dass die für den Verbraucherschutz zuständige Abteilung nicht an wesentliche Informationen, die bei den Kollegen aus der Solvenzsicherung liegen, herankommt und unnötige doppelte Strukturen aufgebaut werden, die zusätzliche Kosten verursachen.

#### 4.4. Präventiver Verbraucherschutz anstatt abzuwarten, bis das Kind in den Brunnen gefallen ist

Als eine der wesentlichen Lehren aus der Finanzmarktkrise hat die FSA die Konsequenz gezogen, dass sie nicht erst dann im Sinne des Verbraucherschutzes tätig werden sollte, wenn eine Vielzahl von Beschwerden bei den Verbraucherorganisationen und beim Ombudsmann eintrifft, sondern bereits zum Zeitpunkt der Entwicklung und Einführung der Finanzprodukte.

Daher legt die Abteilung für die Risikobewertung künftig ein Augenmerk auf die Produkte, die eine hohe Rentabilität versprechen. Zum Zeitpunkt einer Produkteinführung soll überprüft werden, welche Risiken das Produkt für Verbraucher in sich birgt. Nach der Markteinführung soll dann überwacht werden, ob das Produkt auch tatsächlich an den ursprünglich intendierten Käuferkreis verkauft wird. Wenn nicht, wird die FSA überprüfen, ob sie Maßnahmen ergreifen muss (siehe hierzu auch Abschnitt 2.1).

Ein solches präventives Vorgehen ist aus Sicht der Befragten nicht nur aus Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes sinnvoll, sondern auch um negative Konsequenzen auf die Solvenz der Finanzdienstleister zu minimieren. Denn wird der Vertrieb eines Produktes im frühen Stadium beschränkt, dann sind die Umsatzzahlen und -erlöse noch vergleichsweise gering. Ein Einschreiten der Aufsicht hat vergleichsweise geringe finanzielle Implikationen für den Anbieter. Sind die Umsätze mit einem Produkt für den Gewinn des Unternehmens allerdings signifikant, dann kann bei der Finanzaufsicht ein Interessenkonflikt zwischen dem Auftrag der Solvenzsicherung und dem des Verbraucherschutzes auftreten. Dies

---

<sup>81</sup> Siehe hierzu auch: Which, 'Consultation Response: Tripartite Review Preliminary Report' (2009), hier S. 5.

ist dann der Fall, wenn eine Verbraucherschützende Intervention spürbare Auswirkungen auf die Gewinne der betreffenden Unternehmen haben sollte.

Es ist jedoch unklar, ob und inwieweit die britische und irische Finanzaufsicht zukünftig Produkte und Dienstleistungen gänzlich verbieten wird. Derzeit weisen sie eine Verantwortung für eine Produktzulassung für Finanzprodukte von sich.

#### 4.5. Ein enger innerbehördlicher Informationsaustausch ist essentiell

Ein effektiver Verbraucherschutz in der Finanzaufsicht setzt eine enge Zusammenarbeit und einen unbeschränkten Informationsaustausch zwischen den Abteilungen, die mit der Solvenz- und Liquiditätssicherung, und denen, die mit dem Verbraucherschutz beauftragt sind, voraus.

Wenn der Verbraucherschutz im oben skizzierten Sinne präventiv betrieben werden soll, dann benötigen die zuständigen Mitarbeiter Informationen über Geschäftsmodelle und Vertriebspraktiken. Zudem ist es aus arbeitsökonomischen Gründen sinnvoll, dass bei Inspektionen gleichzeitig Fragen der Solvenz und des Verbraucherschutzes begutachtet werden.

Solange die Informationen innerhalb der Behörde verwendet werden, sah keiner der Befragten eine Notwendigkeit dafür, den Informationsfluss zwischen den Abteilungen zu beschränken (d.h. *Chinese Walls* einzurichten). Im Gegenteil, es wurde immer wieder betont, dass solche Beschränkungen dem Ziel eines effektiven Verbraucherschutzes zuwiderliefen. Dieser Informationsfluss wird nach Aussagen der FSA auch von den Finanzinstituten nicht in Frage gestellt. Denn diese Informationen würden zwar zwischen den Abteilungen, nicht aber mit Externen geteilt.

#### 4.6. Richtlinien haben sich als ein wirksames Instrument erwiesen

Das Angebot und die Vertriebspraktiken bei Finanzdienstleistungen entwickeln sich mit einer hohen Geschwindigkeit. Daher hat es sich aus Sicht der Befragten als sinnvoll erwiesen, dass die Finanzaufsicht das in *common law*-Ländern oft genutzte Instrument der Richtlinien verwenden. Sie sind für alle von der Finanzaufsicht regulierten Unternehmen verbindlich. So veröffentlichte die irische Finanzaufsicht beispielsweise den *Consumer Protection Code* und die britische FSA veröffentlichte die in der Einleitung genannten Regelungen für den Umgang mit Provisionen.

#### 4.7. Der Verbraucherschutz in der Finanzaufsicht ist kein Selbstläufer

Der Erfolg der Finanzaufsicht aus der Verbraucherperspektive hängt entschieden vom gesamtgesellschaftlichen Klima und einem Lernprozess in der Finanzaufsicht selbst ab.<sup>82</sup> Obwohl sich das Mandat der britischen Finanzaufsicht nur unwesentlich verändert hat, geht die FSA in jüngster Zeit wesentlich entschiedener gegen Unternehmen vor und verhängt beispielsweise höhere Sanktionen. Diese Veränderung ist nach Aussagen der Befragten auch Resultat eines sich gewan-

---

<sup>82</sup> Ibid., hier S. 2.

delten gesamtgesellschaftlichen Verständnisses über die Bedeutung des Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen.

Auch ist zu berücksichtigen, dass der Verbraucherschutz in der Finanzaufsicht historisch gesehen, eine relativ junge Erscheinung darstellt. Es reicht demnach nicht aus, die Aufsicht mit einem Mandat für den Verbraucherschutz und den notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten, auch ist dafür Sorge zu tragen, dass die Mitarbeiter die neue Aufgabenstellung verstehen. Als hilfreich haben sich hierfür ein enger Austausch mit Verbraucherorganisationen und die Schaffung eines Verbraucherbeirats erwiesen.

#### 4.8. Ein Informationsaustausch mit Verbraucherorganisationen ist unabdingbar

Zwar verfügt die Marktaufsicht durch Inspektionen, die Auswertung von Verbraucherbeschwerden und Mystery-Shopping-Tests über einen Einblick über Marktvollkommenheiten. Die Gespräche haben jedoch gezeigt, dass ein regelmäßiger Austausch mit Verbraucherorganisationen und den Ombudsmännern sehr hilfreich für die Finanzaufsicht ist. So können aus den Verbraucherbeschwerden, die bei den Ombudsmännern eingehen, akute Probleme abgelesen werden. Zudem geben Veränderungen in den Beschwerdezahlen Hinweise darauf, ob die durch die Finanzaufsicht ergriffenen Maßnahmen eine Wirkung erzielen.

Gespräche mit Test- und Verbraucherorganisationen können weitere Hinweise für Probleme in Märkten aber auch für potentielle Lösungen und wahrscheinliche Reaktionen der Anbieter auf Maßnahmen ergeben. Der Austausch mit diesen Akteuren kann in die Erstellung von Handlungsplänen einfließen. Vierteljährliche Gespräche mit Verbraucherorganisationen haben sich nach Ansicht der Befragten in Großbritannien als hilfreich erwiesen.

#### 4.9. Ein unabhängiger Verbraucherbeirat bei der Finanzaufsicht ist unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll

Sowohl in Großbritannien wie auch in Irland wurde die Arbeit der Finanzaufsicht durch einen Verbraucherbeirat flankiert. Ein Verbraucherbeirat kann die Finanzaufsicht dabei unterstützen, Probleme zu identifizieren, Problemlösungen zu erarbeiten und den unter 4.7 angesprochenen innerbehördlichen Kulturwandel zu befördern.

Aus dem Vergleich der Verbraucherbeiräte in Großbritannien und Irland lassen sich Faktoren ableiten, die für den Erfolg des Beirats eine Bedeutung haben können. Denn während der Verbraucherbeirat in Großbritannien von Finanzmarktkontrolleuren wie Verbraucherschützern als eine sinnvolle Instanz angesehen wird, wird der Verbraucherbeirat in Irland abgeschafft, sollte der *Central Bank Reform Bill 2010* verabschiedet werden.

##### 4.9.1. Verbraucherbeirat als *kritischer Begleiter* - nicht jedoch als *Watch Dog*

Der Vergleich zwischen den Verbraucherbeiräten in Großbritannien und Irland zeigt, dass die Effektivität des Beirats maßgeblich von seinem Mandat und sei-

nem Selbstverständnis abhängt. Formelle Aufgabe des Verbraucherbeirats sollte sein, die Finanzaufsicht kritisch in ihrer Arbeit im Bereich des Verbraucherschutzes zu begleiten. Hierfür sollte der Beirat Stellungnahmen zu den Prioritäten der Finanzaufsicht, ihrer Ressourcenausstattung, den ergriffenen Maßnahmen und zu allgemeinen Entwicklungen im Finanzmarkt verfassen.

Um effektiv arbeiten zu können, ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass die Beiratsmitglieder durch Mitarbeiter der Finanzaufsicht über finanzpolitische und -technische Sachzusammenhänge unterrichtet werden und sie - soweit dies die Verschwiegenheitspflichten der Aufsicht zulassen - Zugang zu vertraulichen Informationen erhalten. Ein solcher Umgang setzt Vertrauen voraus, dass die Informationen nicht nach außen getragen werden.

Die Notwendigkeit ein Vertrauensverhältnis zu schaffen, hat Auswirkungen auf das Selbstverständnis des Beirats. Sieht sich der Beirat im Wesentlichen als ein *Watch Dog*, der medienwirksam auf Missstände hinweist, wird ein solches Vertrauensverhältnis nicht entstehen. Dies war in Irland der Fall. Sieht sich der Beirat jedoch als ein konstruktiver und kritischer Begleiter der Aufsicht, kann ein solches Vertrauensverhältnis entstehen.

Der Beirat muss hierbei lernen, in einem Spannungsverhältnis zu agieren: Auf der einen Seite darf er sich der Aufsicht gegenüber nicht anbiedern, da er sonst in der Öffentlichkeit seine Glaubwürdigkeit verliert. Auf der anderen Seite muss der Beirat einen konstruktiven Umgang mit der Behörde finden, mit den zur Verfügung gestellten Informationen vertraulich umgehen und sicherstellen, dass die Stellungnahmen Informationen, Einschätzungen und Expertise enthalten, die für die Aufsicht einen Mehrwert beinhalten.

Der britische Verbraucherbeirat kann aus Sicht der Befragten sowohl von der FSA als auch von Which? als ein Beispiel dafür gesehen werden, dass ein produktiver Umgang mit diesem Spannungsverhältnis gefunden werden kann.

#### 4.9.2. Auf die richtige Besetzung des Beirats kommt es an: Individuen anstatt organisierte Interessensvertreter

Die Qualität der Arbeit eines Beirats steht und fällt mit seinen Mitgliedern. In beiden untersuchten Ländern hat man sich dafür entschieden, Individuen und keine organisierten Interessensvertreter - wie etwa Repräsentanten aus Test- und Verbraucherorganisationen - als Beiratsmitglieder zu benennen. Interessenten müssen sich für einen Sitz im Beirat bewerben und über Kompetenzen im Bereich von Finanzprodukten im Privatkundengeschäft und im Verbraucherschutz verfügen. Sie werden dann von der Finanzaufsicht ausgewählt und in den Beirat berufen.

Die Besetzung des Beirats mit Einzelpersonen und nicht mit Organisationen hat sich aus Sicht der Befragten aus mehreren Gründen bewährt. Erstens bezweifelten die Befragten, dass das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Behörde und Beirat entstehen könne, wenn Repräsentanten von Organisationen im Beirat sitzen. Der Grund hierfür liegt darin, dass organisierte Interessensvertreter einen Anreiz haben, vertrauliche Informationen für ihre politischen Kampagnen zu verwenden.

Zweitens wurde in Frage gestellt, ob es im Interesse von Verbraucherorganisationen liegt, eine Beiratsfunktion zu bekleiden. Denn der Beirat muss konsensuale Beschlüsse fällen. Liegen diese nicht im Einklang mit der Verbandsmeinung, ist der Handlungsspielraum der Verbraucherorganisation eingeschränkt. Denn die Organisation kann nicht gleichzeitig einen Beschluss im Beirat mittragen und ihn in der Öffentlichkeit kritisieren. Ein solches Vorgehen würde das Vertrauensverhältnis zwischen Beirat und Aufsicht zerstören. - Daher haben die britischen Verbraucherorganisationen auch nie einen Sitz im Beirat für sich beansprucht. Gleichzeitig begleiten sie die Benennungen der Beiratsmitglieder kritisch.

Sitzen im Beirat keine organisierten Interessensvertreter, muss im Auswahlprozess ein besonders hohes Augenmerk an die Fachkompetenz der Bewerber gelegt werden. Als sinnvoll hat es sich aus Sicht der Befragten erwiesen, Experten mit unterschiedlichen Hintergründen zu benennen. So sind bzw. waren die Mitglieder des britischen Beirats in den Medien, der Wissenschaft, der Finanzindustrie oder früher bei Verbraucherorganisationen tätig.

#### 4.9.3. Einen effektiven Beirat gibt es nicht zum Nulltarif

Damit der Verbraucherbeirat seine Aufgabe erfüllen kann, müssen sich die Beiratsmitglieder regelmäßig treffen, Stellungnahmen erarbeiten und Forschungsarbeiten in Auftrag gegeben können.

Den Interviewpartnern zufolge hat es sich als sinnvoll erwiesen, dass der Beirat durch eine Geschäftsstelle unterstützt wird. Diese sollte den Beirat inhaltlich etwa bei der Bewertung von Konsultationsdokumenten wie bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen zuarbeiten. Auch sollte die Geschäftsstelle die Termine und Reisen koordinieren. - In Großbritannien sind sieben Personen in der Geschäftsstelle beschäftigt, für die 285.000 Pfund jährlich aufgewendet wird.

Zudem benötigt der Beirat ein Budget für Gutachten und die Beiratsmitglieder sollten zusätzlich zur Reisekostenübernahme eine Aufwandsentschädigung erhalten, die auch dem zeitlichen Arbeitsaufwand gerecht wird. Wie hoch eine solche Aufwandsentschädigung sein sollte, lässt sich hier nicht aus der Analyse Großbritanniens und Irlands beziffern. Allerdings zeigen die Gespräche, dass eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 150 Euro pro Sitzung in Irland keine angemessene Aufwandsentschädigung darstellt. Ob es jedoch wie im britischen Fall fünfstellige Beträge sein sollten, ist hier nicht zu bewerten.

#### 4.9.4. Der Beirat muss seine Arbeit auch in der Öffentlichkeit legitimieren

Der Verbraucherbeirat wird seinem Auftrag nur dann gerecht, wenn er von der Aufsicht als ein konstruktiver Begleiter wahrgenommen und von der Öffentlichkeit als ein Interessensvertreter der Verbraucher und nicht lediglich als ein Feigenblatt der Aufsichtsbehörde gesehen wird. Um die Akzeptanz der Öffentlichkeit zu gewinnen, ist es wichtig, dass es einen regelmäßigen Austausch zwischen dem Beirat und den Verbraucherorganisationen gibt. Ein solcher Austausch hat sich in Großbritannien als sehr hilfreich erwiesen. Denn dieser Austausch wird nicht nur als eine vertrauensbildende Maßnahme verstanden, sondern er sorgt auch dafür, dass der Verbraucherbeirat über die Probleme, die von Verbraucherorganisationen gesehen werden, informiert bleibt.

Überdies ist es notwendig, dass der Beirat auf seiner Website regelmäßig seine Stellungnahmen und Pressemitteilungen veröffentlicht und einen jährlichen Tätigkeitsbericht herausgibt.

#### 4.10. Die qualifizierte Verbraucherbeschwerde (*super complaint*) ist sinnvoll, setzt aber ausreichend ausgestattete Verbraucherorganisationen voraus

Lediglich in Großbritannien liegen Erfahrungen mit qualifizierten Verbraucherbeschwerden durch anerkannte Verbraucherorganisationen (den *super complaints*) vor. Der Vorteil dieses Beschwerdeinstruments besteht für Verbraucherorganisationen darin, dass die zuständige Behörde verpflichtet ist, den Sachverhalt zu prüfen und eine begründete Antwort zu erarbeiten.

Wenn man die bisher eingereichten *super complaints* betrachtet, kann der Schluss gezogen werden, dass sie tatsächlich einen Anstoß für Maßnahmen der FSA geleistet haben. So nahm sich die FSA beispielsweise der Probleme bei Restschuldversicherungen an. Inwieweit dieses Einschreiten im Wesentlichen auf die Beschwerde zurückzuführen ist, kann schwer beurteilt werden. In den Gesprächen wurde jedoch hervorgehoben, dass die Beschwerde zumindest zu einer höheren öffentlichen Aufmerksamkeit geführt hat, auf die die FSA reagieren musste.

Die befragten Verbrauchervertreter machten deutlich, dass das Instrument der qualifizierten Beschwerden jedoch nur dann sinnvoll eingesetzt werden kann, wenn die Verbraucherorganisationen über ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen verfügen. Denn die formalen und inhaltlichen Anforderungen an eine Beschwerde sind hoch.

Um keine Ressourcen zu vergeuden, setzten Verbraucherorganisationen dieses Instrument in der Vergangenheit nur dann ein, wenn der Erfolg der Beschwerde wahrscheinlich war. Aus diesen Gründen ist es auch nicht verwunderlich, dass Verbraucherorganisationen in den vergangenen Jahren im Finanzdienstleistungsbereich lediglich viermal auf dieses Instrument zurückgegriffen haben.

## 5. Schlussfolgerungen

Die größte Finanz- und Wirtschaftskrise seit 1929, die durch die Euro-Krise verschärft wird, wirft die Frage auf, wie die Finanzmärkte zukünftig besser reguliert werden sollten. Wie diese Untersuchung verdeutlicht, sollte es in dieser Diskussion auch um die Frage gehen, wie der Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen verbessert werden kann. Während der Verbraucherschutz und das Ziel der Finanzmarktstabilität für die Finanzaufsichten in Großbritannien und Irland schon seit einigen Jahren gleichberechtigte Aufsichtsziele sind, stellt diese doppelte Aufgabenstellung für Deutschland noch ein Novum dar.

Dieses Defizit trägt dazu bei, dass Marktunvollkommenheiten bei Finanzdienstleistungen in Deutschland unzureichend abgestellt werden. Berechnungen von Verbraucherorganisationen zeigen, dass auch deutschen Verbrauchern erhebliche Schäden durch Marktversagen und verbraucherunfreundliche Geschäftspraktiken bei Finanzdienstleistungen entstehen. In einer Berechnung der Stiftung Warentest und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes gehen die Verbraucherorganisationen allein in den drei Bereichen Riester-Verträge, Dispozinsen und Fremdadbebegehren von einem jährlichen Schaden in Höhe von über 700 Millionen Euro aus.<sup>83</sup>

Auch ein Gutachten des Finanzwissenschaftlers Oehler stellt Riester-Produkten ein schlechtes Zeugnis insbesondere hinsichtlich der Kostentransparenz aus. Dieses Defizit führe dazu, dass ein Produktvergleich und ein Preis- und Qualitätswettbewerb erschwert wird.<sup>84</sup>

Vor dem Hintergrund dieses Handlungsbedarfs werden allgemeine Schlussfolgerungen aus der britischen und irischen Praxis abgeleitet. Diese unterstreichen bzw. ergänzen einige der Thesen des Gutachten von Keßler, Micklitz und Reich.<sup>85</sup>

### 5.1. Der Verbraucherschutz ist als gleichberechtigte Aufgabe in die Finanzaufsicht zu integrieren

Die eindeutig positiven britischen und irischen Erfahrungen legen nahe, dass die Finanzaufsicht nicht nur mit einem Mandat für die Finanzmarktstabilität ausgestattet werden sollte, sondern auch mit einem *gleichberechtigten* Mandat für den Verbraucherschutz. Dies ist aus zwei Gründen sinnvoll:

Zum einen bedarf der Finanzmarkt einer Kontrolle auch aus Verbrauchersicht. Finanzprodukte und -dienstleistungen sind anfällig für verbraucherunfreundliche Produkte und Vertriebspraktiken. Dies hat damit zu tun, dass es sich bei ihnen in der Regel um Vertrauensgüter handelt. Verbraucher fragen sie relativ selten nach, sie sind oft schwer zu verstehen und ob sie sich als sinnvoll erweisen,

---

<sup>83</sup> 'Milliardenschäden durch fehlende Finanzaufsicht: Stiftung Warentest und vzbv stellen Berechnungen vor' (Stiftung Warentest und Verbraucherzentrale Bundesverband, 2010).

<sup>84</sup> Andreas Oehler, *Alles "Riester"? - Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009).

<sup>85</sup> Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich, *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., 2009), hier S. 259-269.

stellt sich zumeist erst nach vielen Jahren heraus. Der durch die britische Finanzaufsicht bezifferte jährliche Verbraucherschaden in Höhe von 223 Millionen Pfund, der durch eine provisionsbasierten Finanzberatung verursacht wird, ist ein Beleg für die Marktunvollkommenheiten bei Finanzdienstleistungen (siehe hierzu auch Abschnitt 1.2).

Zum anderen zeigt die Analyse, dass der Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich am effektivsten von der Finanzaufsicht wahrgenommen wird. Zum einen verfügen ihre Mitarbeiter über den notwendigen Sachverstand. Zum anderen bedarf ein *präventiv verstandener Verbraucherschutz* Zugang zu Informationen über die Geschäftsmodelle und Produktinnovationen der Finanzdienstleister. Dieser Aspekt wird durch die Neuausrichtung der FSA deutlich. Nach Aussagen ihres Vorsitzenden, Adair Lord Turner, wird sie zukünftig bei der Problemlösung sehr viel stärker als früher an den Ursachen ansetzen und frühzeitig, bevor ein Problem zu einem Massenproblem geworden ist, einschreiten. Um dieses zu erreichen, wird die FSA Risikobewertungen zum Zeitpunkt der Produkteinführung durchführen und ggf. schon frühzeitig in die Produktentwicklung und in die Vertriebsprozesse eingreifen (siehe hierzu auch Abschnitt 2.1).

## 5.2. Der Verbraucherschutz sollte in einer Institution konzentriert und seine Aufgaben als Querschnittsfunktion verankert werden

Die Überwachung der Finanzindustrie aus der Verbraucherperspektive ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Aus den britischen und irischen Erfahrungen lässt sich ableiten, dass der Verbraucherschutz in einer Behörde konzentriert werden sollte. Es ist zu vermeiden, dass unterschiedliche Institutionen - wie es derzeit in Großbritannien der Fall ist -, mit der Durchsetzung des Verbraucherschutzes im Finanzdienstleistungsbereich befasst sind. Dies kann dazu führen, dass es Kompetenzstreitigkeiten gibt, die dazu führen, dass Probleme in Märkten verschleppt werden (siehe hierzu auch Abschnitt 4.2).

Überdies sollte sich der Verbraucherschutz personell in unterschiedlichen Ebenen der Aufsicht wiederfinden. In den Aufsichtsgremien der Finanzaufsicht sind Verbrauchervertreter vorzusehen und auf Arbeitsebene sollte der Verbraucherschutz sowohl in einer eigenen Abteilung konzentriert als auch im Sinne einer Querschnittsfunktion insbesondere bei den Abteilungen, die für die Marktüberwachung zuständig sind, verankert werden.

Wie viele Personen in diesen Abteilungen beschäftigt sein müssen, lässt sich hier nicht beziffern. In Großbritannien sind es in den Bereichen *Conduct Risk* und *Conduct Policy* allein 200 Personen (siehe hierzu auch Abschnitte 2.1 und 3.1). Zudem ist ein Verbraucherbeirat einzurichten (siehe auch Abschnitt 5.5).

Entscheidend kommt es im Sinne eines präventiven Verbraucherschutzes bei Finanzdienstleistungen darauf an, dass es einen ungehinderten Informationsaustausch zwischen den Abteilungen, die für die Solvenz- und Liquiditätskontrolle und denen, die für den Verbraucherschutz zuständig sind, gibt. Denn wie Lord Turner hervorhebt, muss die Finanzaufsicht die Geschäftsmodelle verstehen und sie muss wissen, wo die Margen besonders hoch sind, wenn sie die Risiken für Verbraucher bewerten und frühzeitig eingreifen möchte (siehe hierzu Abschnitte 2.1, 4.4 und 4.5).

### 5.3. Die Aufsicht ist mit geeigneten Instrumenten für die Marktbeobachtung und Durchsetzung auszustatten

Die Finanzaufsicht muss mit Instrumenten ausgestattet werden, mit denen zum einen der Markt überwacht und verbraucherfreundliche Praktiken aufgespürt werden können. Zum anderen benötigt sie ein Spektrum von Maßnahmen, um bei Marktversagen eingreifen zu können.

Vom britischen Beispiel sollte das Ziel eines präventiven Vorgehens übernommen werden. Ein präventiver Verbraucherschutz schreitet nicht erst dann ein, wenn das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist. Bereits zum Zeitpunkt der Produkteinführung sind Risikobewertungen durchzuführen. Hierbei wird beispielsweise überprüft, für welche Zielgruppe das Produkt sinnvoll erscheint. Sollte sich herausstellen, dass das Produkt über die Zielgruppe hinaus vertrieben wird, besteht ein Anlass, die Konsequenzen zu untersuchen (siehe hierzu auch Abschnitt 4.4). Für die Kontrolle von sich bereits im Markt befindlichen Produkten haben sich Inspektionen, Mystery-Shopping-Tests und die Auswertung von Verbraucheranfragen und -beschwerden als sinnvolle Instrumente erwiesen. - In Anbetracht der vergleichsweise geringen Größe Irlands sind die Zahl von 251 Inspektionen und 39 Mystery-Shopping-Untersuchungen im Berichtsjahr 2008 bemerkenswert (siehe Abschnitt 3.1).

Auch wird der regelmäßige Austausch mit Ombudsmännern und Verbraucherorganisationen als hilfreich bewertet. In Großbritannien finden monatliche Gespräche zwischen der FSA und den Ombudsmännern statt, und vierteljährlich trifft sich die FSA mit Vertretern der Verbraucherorganisationen (siehe Abschnitt 4.8).

Für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes haben sich neben den üblichen Sanktionen, Aufklärungsaktivitäten und Verfügungen die Herausgabe von verbindlichen Richtlinien als effizient erwiesen. Diese lassen sich ohne ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren flexibel weiterentwickeln (siehe Abschnitt 4.6). Wegen der Besonderheiten des *common law* in Großbritannien und Irland lässt sich dieses Instrument nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragen. Allerdings gibt die BaFin bereits heute Rundschreiben heraus, die der Funktion der britischen und irischen Richtlinien zum Teil nahekommen. Dieses Instrument könnte verstärkt genutzt werden.

### 5.4. Die Sensorfunktion der deutschen Verbraucherorganisationen sollte ausgebaut werden

Die Ombudsmänner spielen in Großbritannien und Irland eine herausgehobene Rolle nicht nur bei der Streitschlichtung zwischen Verbrauchern und Anbietern, sondern auch als *Sensor* für Marktversagen. Mit 1,125 Millionen Anfragen, von denen für das Geschäftsjahr 2010/11 in Großbritannien ausgegangen wird, kann der Ombudsmann sehr genau Probleme in Märkten identifizieren. Überträgt man die britischen Zahlen auf die Einwohnerzahl Deutschland entspricht dies knapp 1,5 Millionen Anfragen jährlich.

Anders als in Großbritannien stellen in Deutschland die Verbraucherzentralen eine gewichtige Anlaufstelle für geschädigte Verbraucher dar. Vom Prinzip her

müssten die Verbraucherzentralen daher eine ähnliche Sensorfunktion wie die britischen Ombudsmänner einnehmen. Dies ist heute jedoch nur unzureichend der Fall, da Anfragen und Beschwerden von den Verbraucherzentralen nicht ausreichend systematisch erfasst und ausgewertet werden.<sup>86</sup> Ziel sollte es sein, dass die Verbraucherzentralen mittelfristig in der Lage sind, Zahlen über Beschwerdezahlen nach Produkten und der Art der Beschwerden zu liefern, so dass sie eine ähnlich differenzierte Evidenz vorweisen können, wie es die Ombudsmänner in Großbritannien und Irland bereits vormachen.

Zwar kann hier kein Vergleich zwischen dem Kapitaleinsatz zwischen Großbritannien und Deutschland aufgestellt werden. Allerdings zeigt das britische Budget des Ombudsmanns in Höhe von 113,5 Millionen Pfund und seinen 1.614 Mitarbeitern, dass ein solches System nicht unerhebliche finanzielle und personelle Ressourcen voraussetzt.

Die empirischen Erkenntnisse aus der Beschwerdeerfassung und -bearbeitung wären auch für die Ausarbeitung von qualifizierten Beschwerden im Sinne eines *super complaints* für die Verbraucherorganisationen von großer Bedeutung. Wie die Analyse der Praxis in Großbritannien gezeigt hat, sind die Hürden für das Einreichen einer qualifizierten Beschwerde hoch. Daher müsste bei einer Einführung dieses neuen Rechtsinstruments in Deutschland auch gleichzeitig dafür Sorge getragen werden, dass es von Verbraucherorganisationen auch eingesetzt werden kann. Die Professionalisierung der Beschwerdeerfassung würde hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Was das deutsche System der Ombudsmänner angeht, ist zu fragen, ob dieses in absehbarer Zeit eine Sensorfunktion, wie es in Großbritannien und Irland vom Ombudsmann wahrgenommen wird, leisten können. In Deutschland sind im Bankenbereich allein neun außergerichtliche Streitschlichtungsstellen zuständig. Hierzu zählen Ombudsstellen für die öffentlichen Banken, die privaten Banken, die genossenschaftlichen Banken, die Landesbausparkassen und die privaten Bausparkassen. Allein aus organisatorischen Gründen dürfte es kaum möglich sein, dass die Finanzaufsicht regelmäßige Gespräche (wenn nicht gar monatliche, wie sie in Großbritannien der Fall sind) mit einer Vielzahl von Repräsentanten der Ombudsmänner führen wird. Eine Zusammenfassung der Ombudsmänner im Bankenbereich sollte daher geprüft werden.

## 5.5. Die Finanzaufsicht ist durch einen Verbraucherbeirat zu unterstützen

Der Verbraucherschutz als eine zusätzliche Aufgabe einer Finanzaufsicht stellt historisch eine Neuerung dar. Um dieses neue Ziel mit Leben zu füllen, hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Aktivitäten der Finanzaufsicht durch einen Verbraucherbeirat zu flankieren. Dieser sollte als ein unabhängiges Beratungsgre-

---

<sup>86</sup> Siehe hierzu auch die Kritik von Kornelia Hagen und Lucia Reisch: Kornelia Hagen und Lucia Reisch, 'Riesterrente: Politik ohne Marktbeobachtung', *Wochenbericht des DIW Berlin*, 18/2010 (2010), 2-14, hier S. 10.

mium innerhalb der Finanzaufsicht institutionell verankert werden. Damit er erfolgreich arbeiten kann, sind allerdings einige Voraussetzungen zu berücksichtigen.

Der Beirat sollte von der Aufsicht in Fragen der Verbraucherstrategieentwicklung, bei der Planung von Marktuntersuchungen und in der Entwicklung von Lösungsansätzen konsultiert werden. Einschätzungen des Beirates sollten von der Aufsichtsbehörde gewürdigt werden. Sollten die Einschätzungen des Beirats von der Behörde nicht geteilt werden, sollte diese dem Beirat ihre abweichende Meinung begründen.

Der Vergleich der britischen und irischen Erfahrungen mit einem Verbraucherbeirat zeigt, dass es gleich von Beginn an darauf ankommt, ein Vertrauensverhältnis zwischen den Mitgliedern des Beirats und der Finanzaufsicht herzustellen. Denn der Beirat kann nur dann effektiv arbeiten, wenn er Zugang zu vertraulichen Informationen erhält.

Was die Besetzung des Beirats angeht, hat es sich in Großbritannien und Irland als sinnvoll erwiesen, Individuen anstelle von organisierten Interessensvertretern in den Beirat zu berufen. Die Gründe hierfür liegen darin, dass das Entstehen eines Vertrauensverhältnisses bei der Besetzung mit Individuen wahrscheinlicher ist. Überdies haben britische Verbraucherorganisationen kein Sitz in dem Gremium angestrebt, da sie durch die Einbindung in diesen Beirat ihren Handlungsspielraum nicht einschränken wollen.

Um effektiv arbeiten zu können, ist der Beirat mit einer Geschäftsstelle auszustatten. Die Geschäftsstelle sollte nicht lediglich Sekretariatsfunktionen übernehmen, sondern den Beirat auch bei inhaltlichen Fragen und in der Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Ansonsten wäre es nicht möglich, zu der Vielzahl der Fragestellungen kompetente Einschätzungen zu liefern. - In Großbritannien tagt der Beirat monatlich und erarbeitete im Geschäftsjahr 2008/09 dreißig Stellungnahmen und 17 Pressemitteilungen (siehe Abschnitt 2.2.)

Überdies ist ein Budget für die Aufwandsentschädigungen der Beiratsmitglieder, die Durchführung von Studien sowie für administrative Zwecke nötig. Ob die Beiratsmitglieder, wie es in Großbritannien der Fall ist, mit bis zu fünfstelligen Summen für ihre Arbeit entschädigt werden müssen, ist hier nicht zu beantworten. Im Vergleich zu Irland lässt sich jedoch sagen, dass die Arbeit der Beiratsmitglieder und ihre Arbeitszeit angemessen entschädigt werden sollten, wenn von den Beiratsmitgliedern ein substantieller inhaltlicher Input erwartet wird (siehe Abschnitt 4.9).

## Anhang: Übersicht über Interviews

### Großbritannien

Institution	Gesprächspartner
Finanzaufsicht (FSA)	<b>Julian Edwards</b> , Consumer Senior Adviser, FSA <b>Nausicaa Delfas</b> , Head of Department, Conduct Risk, FSA
Verbraucherbeirat bei der FSA	<b>Adam Phillips</b> , Chair of the Consumer Panel <b>Stephen Crampton</b> , Member of the Consumer Panel
Ombudsmann für Finanzdienstleistungen	<b>Sarah Quigley</b> , Policy Adviser, Financial Ombudsman Service <b>Louise Wray</b> , Policy Adviser, Financial Ombudsman Service
Verbraucherorganisation	<b>Vera Cottrell</b> , Principal Policy Officer, Which? <b>Tori Watson</b> , Senior Public Affairs Officer, Which?

### Irland

Institution	Gesprächspartner
Finanzministerium	<b>William Beusang</b> , Assistant Secretary Banking, Finance & International Division, Department of Finance
Finanzaufsicht (Financial Regulator)	<b>Adrian O'Brien</b> , Deputy Head, Consumer Protection Codes Department, Financial Regulator <b>Alison Molloy</b> , Policy Section, Consumer Protection Codes Department, Financial Regulator
Verbraucherbeirat beim Financial Regulator	<b>Raymond O'Rourke</b> , Chair of the Consumer Panel
Ombudsmann für Finanzdienstleistungen	<b>Diarmuid Byrne</b> , Head of Administration, Financial Services Ombudsman <b>Meagan Gill</b> , Case Manager, Assistant Principle Officer, Financial Services Ombudsman
Verbraucherorganisation	<b>James Doorley</b> , Member of the Council of the Consumers' Association of Ireland and member of the Consumer Panel

## Bibliographie

- 'Addendum to Consumer Protection Code': *Financial Regulator* (2008).
- 'Addendum to Minimum Competency Requirements': *Financial Regulator* (2008).
- 'Annual Report 2008': *Financial Regulator* (2009).
- 'Annual Report 2008': *Financial Services Consultative Consumer Panel* (2008).
- 'Annual Report 2008/09': *Financial Services Consumer Panel* (2009).
- 'Annual Review 2008/09': *Financial Ombudsman Service* (2009).
- 'The Coalition: Our Programme for Government': *Cabinet Office* (2010).
- 'Code of Conduct on Mortgage Arrears': *Financial Regulator* (2010).
- 'The Conservative Manifesto 2010: Invitation to Join the Government of Britain', (2010).
- 'Consumer complaints (emerging risks and mass claims)', Discussion Document 10/1: *Financial Ombudsman Service, Financial Services Authority & Office of Fair Trading* (2010).
- 'Consumer Protection Code': *Financial Regulator* (2006).
- 'Consumer Protection Code for Licensed Moneylenders': *Financial Regulator* (2009).
- 'Corporate plan & 2010/11 budget': *Financial Ombudsman Service* (2010).
- 'Distribution of retail investments: Delivering the RDR - feedback to CO09/18 and final rules', Policy Statement 10/6: *FSA* (2010).
- 'Financial Risk Outlook 2010': *Financial Services Authority* (2010).
- 'FSA Annual Report 2008/09': *Financial Services Authority* (2009).
- 'FSA Business Plan 2010/11', (2010).
- 'FSA ends commission on investments at last', (2010). <<http://www.fsc.org.uk/newsroom/2010/150.shtml>>.
- 'FSA factsheet: Improving your understanding of the Retail Distribution Review (RDR) - Adviser Charging', (2010). <[http://www.fsa.gov.uk/smallfirms/your\\_firm\\_type/financial/pdf/rdr\\_adviser.pdf](http://www.fsa.gov.uk/smallfirms/your_firm_type/financial/pdf/rdr_adviser.pdf)>.
- 'FSA factsheet: Improving your understanding of the Retail Distribution Review (RDR) - Independent and restricted advice', (2010). <[http://www.fsa.gov.uk/smallfirms/your\\_firm\\_type/financial/pdf/FS048%20RDR%20Ind%20Advice.pdf](http://www.fsa.gov.uk/smallfirms/your_firm_type/financial/pdf/FS048%20RDR%20Ind%20Advice.pdf)>.
- 'Improving your understanding of the Retail Distribution Review (RDR) - Professionalism', (2010). <[http://www.fsa.gov.uk/smallfirms/your\\_firm\\_type/financial/pdf/FS055\\_rdr\\_pr.pdf](http://www.fsa.gov.uk/smallfirms/your_firm_type/financial/pdf/FS055_rdr_pr.pdf)>.

'Memorandum of Understanding between the Office of Fair Trading and the Financial Services Authority': *Office of Fair Trading and Financial Services Authority* (2009).

'Milliardenschäden durch fehlende Finanzaufsicht: Stiftung Warentest und vzbv stellen Berechnungen vor', (28 April 2010)(2010).  
<<http://www.test.de/presse/pressemitteilungen/Milliardenschaeden-durch-fehlende-Finanzaufsicht-Stiftung-Warentest-und-vzbv-stellen-Berechnungen-vor-1859946-2859946/>>.

'Minimum Competency Requirements': *Financial Regulator* (2006).

'Publication of Complaints Data including Feedback to CP09/21', Policy Statement 10/1: *Financial Services Authority* (2010).

'Review of complaint handling in banking groups': *Financial Services Authority* (2010).

'The Sale of Payment Protection Insurance - Thematic update': *Financial Services Authority* (2007).

ConPolicy, 'Kurzanalyse: Finanzmarktregulierung: Lehren aus der amerikanischen und britischen Debatte', (10. März 2010)(2010).  
<[http://www.conpolicy.de/data/user/Kurzanalysen/2010/20100310\\_ConPolicy\\_KA\\_Finanzmarktregulierung.pdf](http://www.conpolicy.de/data/user/Kurzanalysen/2010/20100310_ConPolicy_KA_Finanzmarktregulierung.pdf)>.

Hagen, Kornelia und Reisch, Lucia (2010), 'Riesterrente: Politik ohne Marktbeobachtung', *Wochenbericht des DIW Berlin*, (8/2010), 2-14.

Keßler, Jürgen, Micklitz, Hans-W., und Reich, Norbert (2009), *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.).

Obama, Barack, 'Remarks by the President on Wall Street Reform (22 April 2010)': *The White House* (2010).

Oehler, Andreas (2009), *Alles "Riester"? - Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis* (Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.).

Purnhagen, Kai P., 'Länderbericht Vereinigtes Königreich von Großbritannien', in Jürgen Keßler, Hans-W. Micklitz, und Norbert Reich (eds.), *Darstellung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in ausgewählten Ländern und deren Verbraucherorientierung*; Berlin: Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (2009), 87-135.

Which, 'Consultation Response: Tripartite Review Preliminary Report', (2009).