

**13.11.12****Empfehlungen  
der Ausschüsse**

Fz - AV - Wi

zu **Punkt .....** der 903. Sitzung des Bundesrates am 23. November 2012

---

**Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht**

A

Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz** empfiehlt dem Bundesrat zu dem Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen einberufen wird:

**1. Zur nichtstaatlichen Finanzaufsicht**

Die staatliche Finanzaufsicht soll durch nichtstaatliche Organisationen ergänzt werden, die eine Finanzmarktwächterfunktion wahrnehmen. Die Finanzmarktwächter sollen mit weitreichenden Handlungsmöglichkeiten den hierfür notwendigen finanziellen Ressourcen ausgestattet werden. Hierzu sollen im vorliegenden Gesetz entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

**Begründung:**

Der Bundesrat begrüßt die im Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht vorhandenen Ansätze einer stärkeren Berücksichtigung der Verbraucherinteressen bei der Finanzaufsicht.

Die staatliche Finanzaufsicht sollte nach Auffassung des Bundesrates jedoch ergänzt werden durch nichtstaatliche Organisationen, die eine Marktwächterfunktion wahrnehmen (Finanzmarktwächter). Die Finanzmarktwächter sollten

als zusätzliche Interessensvertretung die Belange der Verbraucherinnen und Verbraucher im Finanzmarkt gegenüber Politik, Aufsichtsbehörden und Wirtschaft vertreten.

Um dieses Ziel auf effektive Weise erreichen zu können, sollten die Finanzmarktwächter auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und mit weitreichenden Handlungsmöglichkeiten ausgestattet werden. Unter anderem sollten sie die Qualität der angebotenen Finanzprodukte und Beratungsleistungen im Interesse von Verbraucherinnen und Verbrauchern analysieren und die Öffentlichkeit hierüber informieren. Verbraucherbeschwerden sollten durch die nichtstaatlichen Marktwächter statistisch dokumentiert und evaluiert werden. Die Finanzmarktwächter sollten die Instrumente der Verbraucherinformation weiter entwickeln und als qualifizierte Einrichtungen Mittel der kollektiven Rechtsdurchsetzung, deren gesetzliche Grundlage gegebenenfalls noch zu schaffen ist, anwenden. Indem sie die Ergebnisse ihrer Arbeit an die zuständigen Behörden weiterleiten, sollten die Marktwächter die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bei ihrer Arbeit unterstützen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sollte die Finanzmarktwächter ihrerseits regelmäßig darüber informieren, welche aufsichtsrechtlichen Schritte sie gegen Unternehmen einleitet, die gegen Verbraucherrechte im Finanzdienstleistungssektor verstoßen. Darüber hinaus wird um Prüfung gebeten, ob auch die Befugnisse und Pflichten staatlicher Behörden zur Bewertung von und Warnung vor Finanzprodukten weiter ausgebaut werden sollten.

Damit die Finanzmarktwächter ihre Aufgaben zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher als Ergänzung zur staatlichen Finanzaufsicht effektiv wahrnehmen können, sind sie mit den hierfür notwendigen finanziellen Ressourcen auszustatten. Der Bundesrat würde dabei eine wirtschaftsseitige Finanzierung der Aufgaben der Finanzmarktwächter ausdrücklich begrüßen.

Soweit die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2012 darauf verweist, dass es genüge, der Stiftung Warentest zusätzliche Mittel zu bewilligen, greift die Argumentation zu kurz. Die Gewährung von zusätzlichen Mitteln für die Stiftung Warentest ist aus verbraucherpolitischer Sicht zwar grundsätzlich zu begrüßen, jedoch lässt sich mit bloßer Verbraucherinformation weder das Problem der Falsch- und Schlechtberatung noch sonstige Missstände in den Finanzmärkten lösen. Die Stiftung Warentest kann nur testen und informieren, ihr fehlen aber die rechtlichen Instrumente und Befugnisse, um aktiv gegen die Probleme vorzugehen und Verbesserungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu erreichen. Der Gesetzgeber steht nach wie vor in der Pflicht, eindeutige gesetzliche Kompetenzen für nichtstaatliche Finanzmarktwächter festzulegen.

2. Zu Artikel 2 Nummer 2a - neu - (§ 4 Absatz 1 Satz 2 - neu - FinDAG)

In Artikel 2 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

"2a. In § 4 Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt:

"Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben achtet sie insbesondere auf eine ausreichende Berücksichtigung der kollektiven Belange der Kunden." "

Begründung:

Die Bundesanstalt sollte ihre Aufgaben nicht nur zur Wahrung der Finanzmarktstabilität wahrnehmen, sondern bei ihrer Tätigkeit auch die Interessen und den Schutz der Kunden berücksichtigen. Der aufsichtsrechtliche Schutz der Kunden als Aufgabe der Bundesanstalt ist bereits in einigen Spezialgesetzen, z.B. dem Wertpapierhandelsgesetz, normiert. Um dem hohen Stellenwert des Kundenschutzes als Aufsichtsziel Rechnung zu tragen, sollte die Wahrung der Belange der Kunden als generelles Aufsichtsziel in § 4 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) festgelegt werden.

Mit dieser Regelung soll allerdings nicht bezweckt werden, dass die Aufsichtstätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zur Durchsetzung individueller Rechtsansprüche der Kunden dient. Lediglich das kollektive Kundeninteresse sollte Teil der Aufsichtstätigkeit der Bundesanstalt sein.

Soweit die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2012 sich darauf zurückzieht, dass aus rechtssystematischen Gründen in § 4 Absatz 1 Satz 1 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) keine Aufgaben und Aufsichtsziele der Bundesanstalt geregelt werden sollen, stellt diese Argumentation das materielle Anliegen des Bundesrates der Sache nach nicht in Frage. Sofern rechtssystematisch vorzugswürdig, steht der Bundesrat einer gesetzlichen Verankerung der kollektiven Kundenbelange an anderer bzw. weiterer Stelle im vorliegenden Gesetz offen gegenüber. Eine solche Regelungsmöglichkeit stellt nach Auffassung des Bundesrates insbesondere eine (ggf. zusätzliche) Verankerung der "kollektiven Belange der Kunden" als Aufsichtsziel in § 4 Absatz 1 WpHG dar. Entgegen den Ausführungen der Bundesregierung reicht es jedoch keinesfalls aus, auf ein Tätigwerden der Bundesanstalt "auch" im kollektiven Verbraucherinteresse in einem Nebensatz der Gesetzesbegründung hinzuweisen. Vielmehr hat der Gesetzgeber dafür zu sorgen, dass die deutsche Finanzmarktarchitektur den geltenden europäischen Vorgaben entspricht. Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) schreibt den Verbraucherschutz als eines der Hauptziele des ESFS verbindlich fest (vgl. jeweils Artikel 2 Absatz 1 der

Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates Nr. 1093/2010, 1094/2012, 1095/2010)). Diese Zielsetzung blenden die Rechtsgrundlagen für die deutsche Finanzaufsicht bislang hartnäckig aus, obwohl die nationale Finanzaufsicht verpflichtend dem ESFS angehört (vgl. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f der genannten Verordnungen). Der Verweis der Bundesregierung auf die Bedeutung der Sicherstellung der Solvenz von Finanzinstituten und der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte als "Grundpfeiler" des kollektiven Anlegerschutzes ändert deshalb nichts an der Tatsache, dass das geltende Recht der deutschen Finanzaufsicht hinter den Vorgaben des EU-Rechts zurücksteht.

3. Zu Artikel 2 Nummer 3 (§ 4b Absatz 3 Satz 1,  
Absatz 3a - neu -,  
Absatz 4 FinDAG)

In Artikel 2 Nummer 3 ist § 4b wie folgt zu ändern:

a) In Absatz 3 Satz 1 sind die Wörter "dem Beschwerdeführer" durch das Wort "Kunden" zu ersetzen.

b) Nach Absatz 3 ist folgender Absatz 3a einzufügen:

"(3a) Gegenüber qualifizierten Einrichtungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes hat die Bundesanstalt innerhalb einer Frist von sechs Monaten unter Beachtung des § 11 Stellung zu nehmen. In der Stellungnahme ist aufzuführen, welche aufsichtsrechtlichen Maßnahmen seitens der Bundesanstalt ergriffen wurden. Ergreift die Bundesanstalt keine Maßnahmen, so hat sie zu begründen, weshalb nach ihrer Auffassung der Beschwerde kein Rechtsverstoß zugrundeliegt. Bei komplizierten Sachverhalten kann die Frist zur Stellungnahme seitens der Bundesanstalt um einen angemessenen Zeitraum verlängert werden. Die Bundesanstalt hat in diesem Fall gegenüber der qualifizierten Einrichtung zu begründen, weshalb eine Fristverlängerung vonnöten ist. "

c) Absatz 4 ist wie folgt zu fassen:

"(4) Die Bundesanstalt fordert bei Beschwerden im Rahmen der bestehenden aufsichtsrechtlichen Auskunftsansprüche das von der Beschwerde betroffene Institut oder Unternehmen zur Stellungnahme auf. Betroffene Institute oder Unternehmen haben ab Zugang der Aufforderung zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von vier Monaten Stellung zu nehmen. Eine

Verlängerung der Frist kann von der Bundesanstalt in begründeten Ausnahmefällen gewährt werden. Das von der Beschwerde betroffene Institut hat in der Stellungnahme zu erklären, ob es mit der Übermittlung der Stellungnahme oder von Teilen der Stellungnahme an den Beschwerdeführer einverstanden ist."

Begründung:

Die Zusammenarbeit zwischen der staatlichen Finanzaufsicht und Verbraucherverbänden ist verbesserungsfähig. Verbraucherverbände sind häufig Anlaufstelle für Beschwerden über Fehlverhalten in der Finanzbranche. Das insoweit bei den Verbraucherverbänden vorhandene Wissen wird aber nicht hinreichend bei der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit der Bundesanstalt genutzt.

Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Beschwerderechts für Kunden sollte daher ergänzt werden um ein qualifiziertes Beschwerderecht für qualifizierte Einrichtungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes. Dieses qualifizierte Beschwerderecht sollte sich dadurch auszeichnen, dass die Bundesanstalt gegenüber qualifizierten Einrichtungen innerhalb einer Frist von grundsätzlich sechs Monaten Stellung nehmen sollte. In der Stellungnahme sollte die Bundesanstalt begründen, ob der Beschwerde ein aufsichtsrechtlicher Rechtsverstoß zugrunde lag und welche aufsichtsrechtlichen Maßnahmen die Bundesanstalt ergriffen hat. Diese engere Kooperation zwischen der Bundesanstalt und qualifizierten Einrichtungen wird ein effektiveres Vorgehen gegen Verbraucherrechtsverstöße im Finanzdienstleistungssektor erleichtern. Das aufsichtsrechtliche Handeln der Bundesanstalt kann somit enger mit den zivilrechtlichen Klagebefugnissen der qualifizierten Einrichtungen gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes koordiniert werden.

Darüber hinaus sollten bei allen Beschwerden die betroffenen Institute verpflichtend seitens der Bundesanstalt zur Stellungnahme aufgefordert werden. Hierbei sollte eine zügige Stellungnahme seitens der betroffenen Institute durch eine gesetzlich vorgegebene Frist gewährleistet werden.

Die in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2012 getroffene Feststellung der Bundesregierung, dass die im vorliegenden Gesetz vorgesehene allgemeine Stellungnahmepflicht der Bundesanstalt gegenüber den Beschwerdeführern ausreichend sei, überzeugt nicht. Die durch die Bundesregierung vorgesehene Ausgestaltung des Beschwerderechts für Verbraucher und Verbraucherschutzorganisationen ist nicht geeignet, zu einer Verbesserung der Situation von Verbraucherinnen und Verbrauchern beizutragen. Ohne verbindliche formelle und materielle Vorgaben zum Umgang der Bundesanstalt mit Beschwerden von Seiten der qualifizierten Einrichtungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes läuft die Einführung eines Beschwerderechts ins Leere. Nach der aktuellen Gesetzesfassung würde selbst eine Stellungnahme im Sinne einer allgemeinen Empfangsbestätigung zu einem beliebigen Zeitpunkt als Reaktion der Bundesanstalt auf

jede Art von Beschwerde ausreichen. Dies ist mit dem in der Gesetzesbegründung deklarierten Anliegen, die Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt und Verbraucherverbänden zu verbessern, nicht vereinbar.

#### 4. Zu Artikel 2 Nummer 6 (§ 8a Absatz 1 Satz 3 - neu - FinDAG)

In Artikel 2 Nummer 6 ist dem § 8a Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

"Die Bundesanstalt informiert den Verbraucherbeirat regelmäßig zu allen verbraucherrelevanten Aufgaben und Themen ihrer Aufsichtstätigkeit und hört ihn auf Wunsch zu vom Verbraucherbeirat ausgewählten Themen an."

##### Begründung:

Neben der allgemeinen Aussage, dass der Beirat aus Verbrauchersicht die Arbeit der Bundesanstalt bei der Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben berät, ist sicherzustellen, dass die Bundesanstalt den Beirat auch in Bezug auf alle für ihn relevanten Aufgaben und Themen einbezieht und informiert. Auf Wunsch des Verbraucherbeirats sollte die Bundesanstalt dazu verpflichtet sein, den Verbraucherbeirat zu einzelnen verbraucherpolitischen Fragestellungen anzuhören. Dieses Informations- und Anhörungsrecht des Verbraucherbeirats gegenüber der Bundesanstalt sollte gesetzlich festgelegt werden.

Soweit die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2012 die o.g. Ergänzung mit dem Argument abgelehnt hat, dass Einzelheiten zum Verbraucherbeirat in Anlehnung an die Regelungen zum Fachbeirat im Rahmen der Satzung der Bundesanstalt geregelt werden sollen, greift der Einwand bereits aus rechtssystematischer Sicht zu kurz. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung handelt es sich bei der hier geforderten Ergänzung des § 8a Absatz 1 FinDAG gerade nicht um die durch Satzung zu bestimmenden "Einzelheiten der Bestellung und Abberufung der Mitglieder" des Verbraucherbeirates (vgl. § 5 Absatz 3 Satz 3 Nummer 4 FinDAG). Da es sich beim Verbraucherbeirat auch nicht um ein Organ der Bundesanstalt im Sinne des § 5 Absatz 1 FinDAG handelt, existiert nach vorliegender Gesetzesfassung auch keine anderweitige rechtliche Verpflichtung, dessen Aufgaben und Befugnisse durch Satzung der Bundesanstalt zu regeln (vgl. § 5 Absatz 2 FinDAG).

Der Vergleich zum Fachbeirat zeugt lediglich von der grundsätzlich fehlenden Bereitschaft der Bundesregierung, eine effektive Beratungstätigkeit durch den Verbraucherbeirat sicherzustellen. So enthält die geltende Satzung der Bundesanstalt keine Regelungen zum Fachbeirat, die über dessen bereits im FinDAG festgeschriebene Kompetenzen hinausgehen (vgl. § 8 der Satzung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). § 8 Absatz 1 Satz 2 FinDAG enthält jedoch ein ausdrückliches Recht des Fachbeirates, Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis abzugeben. Eine vergleichbare gesetzliche

Kompetenzregelung sieht das Gesetz für den Verbraucherbeirat jedoch gerade nicht vor. Um dieses Ungleichgewicht zu beheben, bedarf es zwingend einer gesetzlichen Ergänzung des Gesetzes im besagten Sinne.

5. Zu Artikel 2d - neu - (§ 3 Absatz 3 - neu - PreisAngG)  
Artikel 2e - neu - (§ 6c - neu - PAngVO)

Nach Artikel 2c sind folgende Artikel 2d und 2e einzufügen:

"Artikel 2d

Änderung des Preisangabengesetzes

Dem § 3 des Preisangabengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1429), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246) geändert worden ist, wird folgender Absatz 3 angefügt:

"(3) Soweit eine auf Grund dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung den Bereich des Kreditwesens regelt, kann in der Rechtsverordnung die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht als zuständige Stelle für die Überwachung dieser Regelungen und als Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bestimmt werden."

Artikel 2e

Änderung der Preisangabenverordnung

Nach § 6b der Preisangabenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4197), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Juli 2010 (BGBl. I S. 977) geändert worden ist, wird folgender § 6c eingefügt:

"§ 6c

Zuständigkeit der Bundesanstalt  
für Finanzdienstleistungsaufsicht

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht überwacht die Einhaltung der Regelungen gemäß §§ 6 bis 6b, sofern die Institute und Unternehmen der Aufsicht der Bundesanstalt unterliegen, und ist zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 10 Absatz 2 Nummer 3 bis 6." "

Begründung:

Bisher fällt die Überwachung sämtlicher Vorschriften der Preisangabenverordnung sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in die Zuständigkeit der Länder. Im Bereich des Kreditwesens kann diese dezentrale Überwachungsstruktur aber nicht überzeugen. Eine wirkungsvolle Überwachung der Preisangabenvorschriften für das Kreditwesen setzt neben einem umfangreichen Spezialwissen auch eine hohe Prüfungsintensität bei den zu überwachenden Kreditinstituten voraus. So wird ein Verstoß gegen die Vorgaben der Preisangabenverordnung häufig erst nach Einblick in und Auswertung von zahlreichen Verbraucherkrediten einschließlich der Überprüfung im Kreditinstitut vorliegender Geschäftsunterlagen festgestellt werden können.

Mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) existiert eine Fachbehörde, die über das notwendige Fachwissen im Bereich des Kreditwesens verfügt und schon heute die Tätigkeit von Kreditinstituten überwacht. Die Neuschaffung einer Zuständigkeit nach der Preisangabenverordnung stellt eine sinnvolle Ergänzung bestehender Befugnisse der BaFin dar, die gemäß § 23 Kreditwesengesetz berechtigt ist, Instituten zur Beseitigung von Missständen bestimmte Arten von Werbung zu untersagen. Dies schafft nicht nur Synergieeffekte bei der Aufgabenerledigung, sondern ist letztendlich auch im Interesse werbender Kreditinstitute, die sich dann bei Fragen zum Umfang zulässiger Werbetätigkeiten sowohl nach dem Kreditwesengesetz als auch nach der Preisangabenverordnung mit der BaFin abstimmen können.

Die Bündelung von Aufgaben bei der BaFin ist auch vor dem Hintergrund sinnvoll, dass Kreditinstitute zunehmend im Internet für ihre Produkte werben und damit Verbraucherinnen und Verbraucher im gesamten Bundesgebiet ansprechen. Inwieweit solche Onlineangebote die Vorschriften der Verbraucherkreditrichtlinie umsetzen, wurde beispielsweise im September 2011 von der EU-Kommission ("Internet-Sweep on Consumer Credit") ausgewertet. Dabei hat die BaFin gemeinsam mit dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und der Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V. die Onlinekreditangebote von 26 Anbietern in Deutschland auf mögliche Rechtsverstöße überprüft. 20 der geprüften Websites enthielten Verstöße gegen die Vorgaben der Verbraucherkreditrichtlinie - insbesondere gegen die Vorgaben des § 6 (Kreditpreise) und des § 6a (Kreditwerbung) der Preisangabenverordnung.

In § 4 Absatz 1 Satz 2 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz ist vorgesehen, der BaFin nach anderen Bestimmungen weitere Aufgaben zu übertragen. Mit der vorgeschlagenen Änderung werden die Bestimmungen im Preisangabenengesetz und in der Preisangabenverordnung angepasst, um die Aufgaben im Bereich des Kreditwesens auf die BaFin zu verlagern.

Soweit die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2012 die Ansicht vertritt, eine zentrale Überwachung der Preisangaben im Bereich der Kreditwerbung sei nicht sinnvoll, weil die BaFin nicht "in der Fläche" vertreten sei und Kreditwerbung etwa in den ver-

schiedenen Filialen "nicht immer bundeseinheitlich" stattfinde, kann dem nicht gefolgt werden. Das Argument kann in gleichem Maße für das gesamte Filialgeschäft der von der Bundesanstalt überwachten Institute und Unternehmen (z.B. im Hinblick auf die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften nach dem 6. Abschnitt des Wertpapierhandelsgesetzes) herangezogen werden. Nichtsdestotrotz geht der Gesetzgeber zu Recht davon aus, dass eine zentrale Bundesbehörde diese Aufsichtsaufgabe wahrnehmen kann und soll. Weshalb für den Bereich der Verbraucherkreditwerbung etwas anderes gelten sollte, ist nicht nachvollziehbar.

Vielmehr ist eine konsistente Finanzmarktaufsicht und ein einheitliches Schutzniveau in Bezug auf alle Produkte und Vertriebswege nur durch eine zentrale Kompetenzbündelung zu erreichen. Eine homogene Aufsichtspraxis ist auch mit Blick auf europäische Vorgaben indes nicht möglich, wenn sie weiterhin durch Land-/Stadtkreise oder einzelne Gemeinden wahrgenommen werden soll.

## B

### 6. Der federführende **Finanzausschuss** und der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetz einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes **n i c h t** zu stellen.