

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht – Drucksache 17/10040 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht wie folgt:

Zu Nummer 1 (Finanzmarktwächter)

Der Vorschlag des Bundesrates, eine nicht staatliche Organisation zu schaffen, die die Funktion eines Finanzmarktwächters wahrnehmen soll, wird von der Bundesregierung abgelehnt. Zwar teilt die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrats, Information und Schutz der Verbraucher in Bezug auf Finanzprodukte zu stärken. Die Bundesregierung hat dazu unter anderem verschiedene Organisationsmodelle zur Einrichtung einer unabhängigen Stiftung für Finanzprodukte nach dem Muster der Stiftung Warentest geprüft. Im Ergebnis wurde jedoch entschieden, keine neuen Strukturen zu schaffen, sondern die von der Bundesregierung seit 1964 geförderte Stiftung Warentest zu nutzen und zu stärken. Die Stiftung Warentest ist eine kompetente und unabhängige Informationsquelle, die sehr großes Verbrauchervertrauen genießt. Mit ihrer Zeitschrift „Finanztest“ hat sie gerade auch in Zeiten der Finanzmarktkrise wertvolle Hilfestellung geboten und so ihre Kompetenz auch im Bereich Finanzprodukte unter Beweis gestellt. Die Koalition hat daher entschieden, der Stiftung Warentest für zusätzliche Aufgaben im Bereich Finanzprodukte eine jährliche Zuwendung in Höhe von 1,5 Mio. Euro zu bewilligen. Damit wird es der Stiftung Warentest ermöglicht, Verbraucherinnen und Verbraucher künftig noch intensiver in Finanzfragen zu informieren, Hilfen zur Einordnung von Finanzprodukten zu geben und die hierfür erforderliche Verbraucherkompetenz zu stärken. Hierzu können z. B. die Bewertung von Finanzprodukten nach ihrem Anlagezweck, die Prüfung der Richtigkeit und Transparenz von Anbieteraussagen oder zusätzliche Informationsangebote für Verbraucherinnen und Verbraucher gehören.

Zu Nummer 2 (Informationspflichten bei Verbraucherkrediten und freie Finanzanlagenvermittler)

Informationspflichten bei Verbraucherkrediten: Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird von der Bundesregierung nicht gesehen. Die vorvertraglichen Informationspflichten bei Verbraucherdarlehensverträgen ergeben sich aus § 491a Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) in Verbindung mit Artikel 247 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB). Hiernach hat der Darlehensgeber den Darlehensnehmer bei einem Verbraucherdarlehensvertrag rechtzeitig vor dem Vertragsabschluss mittels der „Europäischen Standardinformation für Verbraucherkredite“ zu informieren. Die Einhaltung dieser Pflichten wird zunächst dadurch sichergestellt, dass bei einem Verstoß (Vertragsschluss ohne ordnungsgemäße Information) zivilrechtliche Schadensersatzansprüche in Betracht kommen. Darüber hinaus besteht für Mitbewerber und bestimmte Verbraucherverbände die Möglichkeit, etwaige Unterlassungsansprüche mithilfe des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb gerichtlich geltend zu machen. Den in § 3 Absatz 1 des Unterlassungsklagengesetzes genannten Stellen steht das Unterlassungsklagengesetz zur Verfügung. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bundesanstalt) wird im Übrigen im Rahmen der ihr obliegenden Missstandsaufsicht tätig, sofern systematische – über den Einzelfall hinaus gehende – Verstöße gegen Informationspflichten bekannt werden. Auf Grundlage der im Jahr 2011 eingegangenen Beschwerden liegen der Bundesanstalt keine Erkenntnisse vor, die auf die von der Stiftung Warentest festgestellten Defizite bei der Vergabe von Konsumentenkrediten schließen lassen. Insbesondere wurden keine Beschwerden über eine Nichtaushändigung der „Europäischen Standardinformationen für Verbraucherkredite“ eingereicht. Dennoch ist die Bundesanstalt tätig geworden und hat bereits Gespräche mit Vertretern der Deutschen Kreditwirtschaft geführt. Mögliche weitere Maßnahmen werden durch die Bundesanstalt derzeit geprüft.

Freie Finanzanlagenvermittler: Die vom Bundesrat geforderte Übertragung der Zuständigkeit für die Aufsicht über gewerbliche Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt wurde bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagerechts ausführlich diskutiert. Der Gesetzgeber hat sich seinerzeit dafür entschieden, die Vorschriften in der Gewerbeordnung zu belassen und auch einen rein gewerberechtlichen Vollzug beizubehalten (§§ 34f und 34g der Gewerbeordnung). Hintergrund hierfür waren folgende Überlegungen: Nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes sollen Aufgaben, die nach Artikel 83 des Grundgesetzes grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fallen, nur dann auf Bundesbehörden übertragen werden, wenn die Aufgaben durch eine selbständige Bundesoberbehörde für das ganze Bundesgebiet ohne Mittel- und Unterbehörden und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder wahrgenommen werden können. Dies ist bei der Beaufsichtigung der derzeit ca. 80 000 am Markt tätigen gewerblichen Finanzanlagenvermittler jedoch nicht der Fall. Vielmehr kann eine effiziente und wirkungsvolle Aufsicht dieser Vermittler gerade nur dezentral sichergestellt werden. Im Gegensatz zur Bundesanstalt mit ihren Dienstsitzen in Bonn und Frankfurt am Main ist die Aufsicht der Länder dezentral organisiert und schafft durch ihre Verankerung in der Fläche die Voraussetzungen für eine wirksame Überwachung der Einhaltung der Verhaltensregeln. Hinzu kommt, dass die Gewerbebehörden einschlägige Erfahrungen und Kenntnisse über die betroffenen Unternehmen haben, die bereits nach bisherigem Recht als Gewerbetreibende der Aufsicht der Gewerbebehörden unterliegen. Die Verlagerung der Zuständigkeiten für den Vollzug der gewerberechtlichen Regelungen auf die Bundesanstalt würde zudem einen Fremdkörper im Gewerberecht darstellen und zu einer weiteren Zersplitterung der zuständigen Aufsichtsbehörden führen. Gewerbliche Finanzanlagenvermittler, die häufig über weitere gewerberechtliche Erlaubnisse für die Vermittlung von Versicherungen nach § 34d der Gewerbeordnung, Darlehen und/oder Immobilien nach § 34c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und/oder Nummer 1a der Gewerbeordnung verfügen, würden verschiedenen Aufsichten unterliegen.

Zu Nummer 3 (Verbot des Verkaufes von komplexen und riskanten Finanzprodukten)

Dem Vorschlag des Bundesrats wird nicht gefolgt: Die im Jahr 2011 eingeführten Produktinformationsblätter (Beipackzettel) haben aus Sicht der Bundesregierung die Informationen der Verbraucher und Verbraucherinnen über Finanzprodukte erheblich verbessert und bilden die Basis für eine mündige Entscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher. Demgegenüber beschränken Verbote bestimmter Produkte den Zugang von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu Finanzprodukten. Wenn ein Missstand vorliegt, kann die Bundesanstalt bereits nach geltendem Recht ein Verbot aussprechen. Darüber hinaus gehende Verbote sind aus Sicht der Bundesregierung zurzeit nicht erforderlich.

Zu Nummer 4 Artikel 1
(§ 3 Absatz 4a – neu – FinStabG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag im weiteren Gesetzgebungsverfahren prüfen. Auch die Bundesregierung

hält es für sinnvoll, im Falle der Nichtbefolgung einer Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität durch Behörden der Länder in einem konstruktiven Dialog mit den Ländern das gemeinsame Verständnis für die notwendigen Handlungen herzustellen. Dafür ist es grundsätzlich sinnvoll, wenn der Ausschuss in einem vorgegebenen Verfahren die Landesregierungen über die Nichtbefolgung der Empfehlung in Kenntnis setzt.

Zu Nummer 5 Artikel 2 Nummer 2a – neu –
(§ 4 Absatz 1 Satz 2 – neu – FinDAG)

Der kollektive Anleger- und Verbraucherschutz ist für die Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Jedoch sollten bereits aus rechtssystematischen Gründen in § 4 Absatz 1 Satz 1 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) keine Aufgaben und Aufsichtsziele der Bundesanstalt geregelt werden. Die Vorschrift enthält keine eigenständige Aufgabenzuweisung an die Bundesanstalt, sondern verweist auf die in den einzelnen Aufsichtsgesetzen geregelten Aufgaben und Aufsichtsziele. Dabei ist die Sicherstellung der Solvenz der Institute und der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte ein elementarer Grundpfeiler des kollektiven Anleger- und Verbraucherschutzes. Zudem stellt die Begründung zum Gesetzentwurf klar, dass die Bundesanstalt auch im „kollektiven Verbraucherinteresse“ tätig wird. Das kollektive Verbraucherinteresse ist dann berührt, wenn ein Unternehmen gegen Verbraucher schützende Rechtsvorschriften verstößt und dieser Verstoß in seinem Gewicht und seiner Bedeutung über den Einzelfall hinausreicht und eine generelle Klärung geboten erscheinen lässt.

Die Bundesregierung hat zudem bereits mit gezielten aufsichtsrechtlichen Kompetenzzuweisungen an die Bundesanstalt Verbesserungen im kollektiven Anleger- und Verbraucherschutz, wie z. B. in der Anlageberatung, bewirkt. Sie wird darüber hinaus im Rahmen weiterer Gesetzesinitiativen prüfen, wie der zentralen Bedeutung des kollektiven Anleger- und Verbraucherschutzes noch stärker Rechnung getragen werden kann.

Zu Nummer 6 Artikel 2 Nummer 3
(§ 4b Absatz 3 Satz 1, Absatz 3a – neu –,
Absatz 4 FinDAG)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass das bei Verbraucherverbänden vorhandene Wissen zukünftig besser bei der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit der Bundesanstalt genutzt werden sollte. Mit dieser Zielstellung sieht der Gesetzentwurf das Beschwerdeverfahren auch für qualifizierte Einrichtungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes vor. Zur Erreichung dieses Ziels ist jedoch die im Gesetzentwurf bereits vorgesehene Stellungnahmepflicht der Bundesanstalt ausreichend. Weitergehenden Regelungsbedarf sieht die Bundesregierung derzeit nicht.

Die Bundesregierung kann auch nicht dem Vorschlag des Bundesrates beitreten, die Bundesanstalt gesetzlich zu verpflichten, bei allen Beschwerden eine Stellungnahme des betroffenen Instituts einzuholen. Da Beschwerden bei der Bundesanstalt dem Zweck dienen, Erkenntnisse von Kundinnen und Kunden, Verbraucherinnen und Verbrauchern besser für die aufsichtsrechtliche Tätigkeit nutzbar zu ma-

chen, wird die Einholung einer Stellungnahme nicht in jedem Fall erforderlich sein. Die Einholung sollte daher weiterhin im Ermessen der Bundesanstalt stehen. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Tätigkeit der Bundesanstalt nicht der Durchsetzung individueller Rechtsansprüche dient.

Zu Nummer 7 Artikel 2 Nummer 6
(§ 8a Absatz 1 Satz 3 – neu – FinDAG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Einzelheiten zum Verbraucherbeirat sollen in Anlehnung an die Regelungen zum Fachbeirat im Rahmen der Satzung der Bundesanstalt geregelt werden. Dies umfasst auch die notwendigen Regelungen, damit der Verbraucherbeirat seiner beratenden Funktion gegenüber der Bundesanstalt nachkommen kann.

Zu Nummer 8 Artikel 2a – neu –
(§ 4b – neu – WpHG) **und**
zu Nummer 10 Artikel 5 (Überschrift, Absatz 4 – neu –)

Die Bundesregierung prüft derzeit, ob auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung im Wertpapierhandelsgesetz der Einsatz so genannter Testkunden in der Finanzberatung rechtlich möglich und sachgerecht wäre. Eine solche Regelung wirft insbesondere auch verfassungsrechtlich erhebliche Fragen auf. Daher wird die rechtliche Zulässigkeit insbesondere im Hinblick auf das Datenschutzrecht und die Grundrechte der in den Banken beschäftigten Berater sorgfältig geprüft. Darüber hinaus begegnet jedoch insbesondere das im Vorschlag des Bundesrates vorgesehene Erfordernis einer Vorabewilligung des betroffenen Kreditinstituts Bedenken. Es würde Sinn und Zweck des Einsatzes von Testkunden zuwiderlaufen, der gerade den Vorteil haben soll, dass sich Wertpapierdienstleistungsunternehmen – anders als bei angekündigten Kontrollen – nicht auf die Über-

prüfung einstellen können. Andererseits könnte eine Vorabewilligung des betroffenen Kreditinstituts, soweit eine Einwilligung der in ihren Grundrechten betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als erforderlich anzusehen wäre, eine solche Einwilligung nicht ersetzen.

Zu Nummer 9 Artikel 2b – neu – (§ 3 Absatz 3 – neu –
PreisAngG),
Artikel 2c – neu – (§ 6c – neu – PAngVO)

Den Antrag, den Vollzug der Überwachung der Einhaltung der Regelungen in den §§ 6 bis 6b Preisangabenverordnung (PAngV) sowie die Aufgabe der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 10 Absatz 2 Nummern 3 bis 6 PAngV auf die Bundesanstalt zu übertragen, lehnt die Bundesregierung ab. Die Bundesregierung hat eine solche Übertragung im Vorfeld der Sechsten Verordnung zur Änderung der Preisangabenverordnung (Bundesratsdrucksache 328/12) eingehend geprüft. Abzuwägen waren verschiedene Gesichtspunkte wie etwa die Qualifikation der eingesetzten Bediensteten, die Werbe- und Vertriebsstrategien der Banken und die räumliche und sachliche Nähe der zuständigen Behörden sowie der länderübergreifende Vollzug (vgl. die Antwort der Bundesregierung zu Frage 2 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/8648). Für eine Überwachung der vorstehenden Vorschriften der Preisangabenverordnung durch die Länder spricht aus Sicht der Bundesregierung insbesondere, dass die BaFin nicht „in der Fläche“ vertreten ist und Kreditwerbung etwa in den verschiedenen Filialen nicht immer bundeseinheitlich stattfindet. Eine effektive Überwachung – wie sie der Bundesrat fordert – sollte daher dezentral vor Ort stattfinden. Dies kann die Bundesanstalt als nicht dezentral aufgestellte Bundesbehörde nicht leisten.

