



infobrief 1/08

Mittwoch, 9. Januar 2008

UR

Stichwörter

Bankenaufsicht, Verbraucherschutz, Grauer Kapitalmarkt, Kreditkrise, Bankenkonkurs

A Sachverhalt

Bundesregierung und Parlament diskutieren angesichts des dramatischen Sittenverfalls im Deutschen Finanzmarkt vor allem bei Verbrauchergeschäften (Göttinger Gruppe, Schrottimmobilien, Kreditverkäufe etc) und der Ineffizienz einer formal zu einer Mammutbehörde zusammengeschlossenen schwerfälligen Aufsicht sowie einer weitgehend funktionslos gewordenen Bundesbank, wie in Deutschland das Aufsichtssystem verbessert werden kann.

Wir haben hierzu einige Überlegungen zusammengestellt, die auch Stellungnahmen der Verbraucherzentralen ermöglichen sollen.

B Stellungnahme

Eine verbesserte Aufsicht im Rahmen des Verbraucherschutzes darf sich nicht auf den Anlegermarkt beschränken, weil heute die größten Missstände im Kredit liegen, 30 % der Anlagen bereits finanziert werden und im Cross-Selling viele Produkte auch noch mit Versicherungen verquickt sind. So verschafft sich z.B. ein Vertreter mit der Versicherungspolice Eingang in die Wohnung und verkauft dann eine finanzierte Immobilie! Wer soll ihn dann beaufsichtigen?

B.I Wozu Finanzaufsicht?

1. Finanzaufsicht für Verbraucher zerfällt grundsätzlich in (kollektive) Insolvenzprävention (Anlagesicherheit etc) und (individuellen) Verbraucherschutz.

Insolvenzprävention als Kernbereich des bisherigen KWG ist wichtig, steht aber teilweise im Konflikt mit dem Verbraucherschutz, weil logischerweise die (massenweise) Kompensation von Schäden gegenüber einzelnen Verbrauchern die Solvenz eines Anbieters gefährden kann.

Daraus resultiert historisch, dass sowohl die Versicherungs- als auch die Bankaufsicht eher individuelle Verbraucherbeschwerden zurückdrängten, als ihnen Nachdruck zu verleihen.

KOMPONENTEN DER FINANZAUF SICHT

2. Finanzaufsicht hat folgende Komponenten, die deutlich getrennt sein müssen:

Währungsaufsicht (Währungsstabilität, Geldmengenpolitik und funktionierender Zahlungsverkehr) (Deutschland: Bundesbank bzw. nun EZB; UK: Bank of England; F: Banque de France)

Insolvenzprävention (Kreditvergabekontrolle, Eigenkapitalunterlegung, Risikobegrenzung) (Deutschland: BaFin (§6 Abs. 2 1.Alt. KWG); UK: Financial Services Authority; F: Banque de France)

Einhaltung berufsethischer Regeln (Seriosität, Qualifikation üblicherweise sind Kammern zuständig) (Deutschland: BaFin (§ 6 Abs.2 2.+3. Alt.; 45 ff KWG); UK: Financial Services Authority; F: Banque de France)

Marktmachtkontrolle (Fusionskontrolle, Kartellvereinbarungen) (Deutschland: Bundeskartellamt (§ 36 GWB; aber auch Art. 81f EGV der Europäischen Union); UK und F: entspr. Kartellbehörde)

Verbraucherschutz und lauterer Wettbewerb (Betrug, Transparenz, Einhaltung von Verbraucherschutzregeln, AGB- und UWG-Kontrolle etc.) (Deutschland: Staatsanwaltschaft; Verbandsklage der Verbraucherzentralen; bei Banken und Finanzinstituten erfolgt die Aufsicht durch das BaFin ohne Verbraucherschutzauftrag (§ 6 KWG); bei Versicherungen ist es scheinbar anders: § 81 Abs.1 S.2 VAG verlangt Berücksichtigung der "Belange der Versicherten" wird jedoch ähnlich gehandhabt; anders dagegen: UK: Office of Fair Trading; Frankreich: Banque de France.

B.II Verbraucher brauchen auch eine staatliche Anlaufstelle für Beschwerden

3. Individuelle Verbraucherbeschwerden werden in Deutschland von der Aufsicht so behandelt, dass es für den einzelnen keinen Sinn macht. Das schlägt sich dann auch in Schwerpunkten und Zahlen nieder (s.u. B.III). Beschwerden werden nur dort generiert, wo auch individueller Verbraucherschutz besteht, wo sich Beschwerden also lohnen (Geld zurück, Schadensersatz etc.).

Wir brauchen jedoch die Verbraucherbeschwerde als Bankenaufsicht. Dort, wo Verbraucher belastet werden, ist dies meist nur die Spitze eines Eisbergs. Kartellartiges Machtverhalten, der Markt funktioniert nicht und auch die Sicherheit der Banken ist beeinträchtigt.

Deutschland, das die Verbraucher von der Kontrolle ausschließt, nimmt sich damit die Chance der Endbandkontrolle wie sie andere Länder haben (Frankreich: 92 Filialen der Banque de France; Skandinavien: staatlicher Verbraucherombuds; England: Office of Fair Trading mit AGB-Kontrolle, Regulierung und Strafen; USA: Sonderabteilungen bei der Staatsanwaltschaft sowie beim Federal Reserve Board).

B.III Aufsicht darf keinen Interessenwiderspruch zum Verbraucherschutz aufweisen

4. Individueller Verbraucherschutz muss als Ergänzung zu den privaten Klageverfahren (Verbandsklage, Individualklage, Musterklage) entweder in eine besondere Behörde oder aber in

eine Behörde, die keinerlei Interessenkollision aufweist, verlagert werden. Verbraucher brauchen eine Behörde, die für sie da ist und in die sie Vertrauen haben.

Das spricht gegen die BaFin. Sie schreibt den Verbrauchern seit Jahrzehnten, dass sie für deren individuelle Probleme nicht zuständig sei, schickt ihnen aber quasi offiziell oft die Stellung der Bank mit, über die man sich beschwerte. Sie hat geholfen, dass viele Skandale vertuscht blieben, indem sie sich zur "lautlosen" Krisenbewältigung bekennt, um den Finanzplatz nicht zu gefährden. In ihrem Jahresbericht (S.203) für 2006 liest sich das wie folgt:

„2006 beschwerten sich 3.451 Bürger über Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute“, das ist bei ca. 60 Mio. Kunden der Banken und mehreren 100.000 Beschwerden bei Verbraucherverbänden nicht gerade viel. Im Brennpunkt der Verbraucherprobleme, bei den Konsumkrediten meldet die BaFin sogar keine Beschwerden. Dazu der erklärende Text:

„Die Aufsicht geht jeder Beschwerde nach und prüft, ob ein Unternehmen gegen Verhaltenspflichten verstoßen hat und ob aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen sind. Sie hilft dem einzelnen Kunden soweit wie möglich – indem sie zum Beispiel auf das Unternehmen *einwirkt* (*Hervorhebung iff*), einen Fehler zu korrigieren, oder indem sie die rechtliche Situation in verständlichen Worten *erläutert*. (*Hervorhebung iff*) Die BaFin ist allerdings allein im öffentlichen Interesse tätig; sie kann sich daher nicht für privatrechtliche Anliegen (sprich Verbraucherschutz *iff*) einzelner Beschwerdeführer einsetzen.“

Sie hat in der Tat gesetzlich keinen Auftrag und haftet auch nicht, falls Verbraucher wegen mangelnder Aufsicht Schäden erlitten haben.

Eine Verbraucherschutzbehörde müsste sogar die BaFin mitkontrollieren, da sie häufig als Gesamtvertreter der Branche auftritt und die Branche damit insgesamt gegen einzelne Ausreißer aber auch gegenüber dem Staat verteidigt. Ihr gutes Einvernehmen mit den größten der Branche, ohne die sie keine Information bekommt und auch keine Hilfe bei der Krisenbewältigung, ist Bedingung ihrer Effizienz. Ihre Auflagen für die Bankensicherheit können sogar verbraucherfeindlich sein, wenn sie z.B. im Namen der Bankensicherheit (Basel II) die Diskriminierung bei der Kreditvergabe verlangt, höhere Zinsen für risikobehaftete Kredite gut heißt und die Durchsetzung rechtswidriger Forderungen sowie den Schutz des Images auch bei sehr schlechten Anbietern hoch hält.

Frankreich und die USA zeigen, dass eher die Zentralbank in der Lage ist, Währungsaufsicht und Verbraucherschutz miteinander zu verbinden, weil es hier weniger Kollision als bei der Insolvenzsicherung gibt.

B.IV Wer könnte das sein?

5. Institutionelle Vorschläge für Deutschland:

VERBRAUCHERZENTRALEN: Gut aber ohnmächtig. Sie haben zurzeit die rechtliche Kompetenz, sind aber finanziell ausgeblutet und haben keine öffentlich-rechtliche Macht. (deutsches Modell)

STAATSANWALTSCHAFT: Einrichtung von bundesweit tätigen Sonderstaatsanwaltschaften, die zugleich das Recht zur Verbandsklageerhebung nach AGB und UWG erhalten. (US-amerikanisches Modell)

BUNDESKARTELLAMT UND LAUTERER WETTBEWRB: Das Bundeskartellamt sollte nicht nur für die Fusionskontrolle sondern auch für AGB und UWG-Verstöße zuständig werden und Verbandsklageverfahren anstrengen oder ihnen unterstützend beitreten können. (englisches Modell des OFT)

STAATLICHE VERBRAUCHEROMBUDSBEHÖRE für Finanzdienstleistungen mit Verbandsklagegerecht. (skandinavisches Modell)

BUNDESBANK: Beauftragung der Bundesbank, den Verbraucherschutz wahrzunehmen, (Ergänzung des § 40 WpHG und Herauslösung der Vorschriften über Verbraucherschutz aus Bußgeldkatalog; Einräumung der Verbandsklagebefugnis). (französisches Modell)

B.V Zusätzlich: Spezieller Bankenkonzurs in Deutschland notwendig, um die Sozietats des Staates zu schützen

Die Insolvenzordnung ist für den Zusammenbruch von Banken ungeeignet. Sie berücksichtigt nicht, dass Bankenzusammenbrüche die Wirtschaft insgesamt nachhaltig berühren und das Vertrauen in den Finanzplatz zerstören. Dies hat dazu geführt, dass in Deutschland im Wesentlichen der Staat oder die Allgemeinheit die Kosten der Bankinsolvenzen übernimmt. Während die Parteien drei Jahre über 3,5 Mrd. EUR für Kinderbetreuung streiten, gewährt ein einziges Bundesland innerhalb einer Woche diesen Betrag für ein undurchsichtiges Konglomerat von Gläubigern. Sowohl in Sachsen wie auch Berlin waren der Staat und das Parlament einer Erpressung ausgesetzt. Das darf nicht so bleiben.

Es ist daher notwendig ein Verfahren auszuarbeiten, dass einerseits die Gläubiger, die häufig durch ihre Geschäfte an der Insolvenz beteiligt waren, in die Pflicht nimmt, andererseits aber die Anleger und Sparer verschont, die nur Kunden waren. Außerdem müssen alle Forderungen durch eine dem Insolvenzverwalter vergleichbare unabhängige Institution überprüft werden. Es müssen Ansprüche gegen den Feuerwehrfonds realisiert und andere Ansprüche bestritten werden. Außerdem sollte Zeit für Neustrukturierungen vorhanden sein.

Die BaFin darf nicht länger die Rolle einer "Koste es was es wolle, Hauptsache liquide" Behörde spielen, die den Staat mit der Drohung der Bankschließung zu unsinniger Bedienung undurchschaubarer Ansprüche zwingt.

Regeln über das Einfrieren von Guthaben und die vorzeitige Rückführung von Assets gehören ebenso hierin wie die Überprüfung von Geheimverträgen, wonach angeblich der Staat ohnehin hafte.