

ConPolicy

Institut für Verbraucherpolitik

Beispiele einer verbraucherorientierten Aufsicht aus Großbritannien und Irland

vzbv-Tagung: Aufsicht mit Weitsicht

Berlin, 25.10.2010

Dr. Christian Thorun

ConPolicy GmbH

Institut für Verbraucherpolitik

Verbraucherschutz in der Finanzmarktaufsicht

Großer Stellenwert in der internationalen Diskussion

- EU
 - ab 2011 europäische Finanzaufsicht
 - Verbraucherschutz wird ein Aufsichtsziel darstellen
- Großbritannien
 - Finanzaufsicht hat bereits Mandat für Verbraucherschutz
 - Britische Regierung plant Gründung einer eigenständigen *Consumer Protection and Markets Authority*
- USA
 - Aufbau eines *Consumer Financial Protection Bureaus* hat begonnen
 - Budget: ca. 500 Mio. US-Dollar und mehrere hundert Angestellte



HM TREASURY



US Präsident Obama über das Consumer Financial Protection Bureau

Erklärung vom 17. September 2010



Quelle: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/17/statement-president-press>

Kernfrage:

**WAS KANN DEUTSCHLAND AUS DEN
INTERNATIONALEN ERFAHRUNGEN IM
HINBLICK AUF EINE
VERBRAUCHERORIENTIERTE
FINANZAUF SICHT LERNEN?**

Rechtsvergleichendes Gutachten

Keßler, Micklitz, Reich-Gutachten, 2009 für den vzbv erstellt*

- Studiendesign:
 - Rechtsvergleichende Untersuchung der Arbeitsweise von Finanzaufsichtsbehörden in Deutschland, Italien, Großbritannien, Schweden und der Europäischen Gemeinschaft
- Ausgewählte Kernaussagen:
 - „Die deutsche Finanzmarktarchitektur entspricht schon heute in weiten Teilen nicht den geltenden europäischen Vorgaben.“
 - „Die deutsche Finanzmarktarchitektur entspricht ebenfalls nicht mehr dem Stand der Entwicklung, wie er in Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Schweden [...] besteht.“
 - „Die beiden Ziele ‚Funktionsschutz‘ und ‚Verbraucherschutz‘ sind in den einschlägigen Finanzmarktgesetzen als gleichberechtigt ausdrücklich festzuschreiben.“

Folgestudie: Identifikation von Erfolgsfaktoren in Großbritannien und Irland

- Kernfragen
 - Wie wird das gesetzliche Mandat durch die Führung interpretiert?
 - Wie wird das Mandat konkret umgesetzt?
 - Welche Erfolgsfaktoren können identifiziert werden?

- Studiendesign
 - Untersuchung der Finanzaufsicht in Großbritannien und Irland
 - Literaturlauswertung
 - Interviews mit Stakeholdern: Finanzaufsicht, Verbraucherbeirat, Verbraucherorganisationen, Ombudsmann

Mandat der Finanzaufsicht

These 1: Die Finanzaufsicht ist mit einem gesetzlichen Auftrag für den Verbraucherschutz auszustatten

Beispiel: Mandat der britischen Financial Services Authority:

- Vertrauen in den Markt
- Finanzmarktstabilität
- Verbraucherschutz und
- Reduktion der Kriminalität



Die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde verfügen über das notwendige **fachliche Know-how**, zudem haben sie **Zugang zu Informationen** über **Geschäftsmodelle** und **Vertriebspraktiken**

Auslegung des Mandats

These 2: Das Verbraucherschutzmandat ist *präventiv* auszulegen

Interpretation des Auftrags der FSA hat sich – nach Adair Turner, Chairman der FSA – gewandelt:*

bis 2006: „Free market ideology“ – Fokus auf Transparenz und reaktives Eingreifen

ab 2006: zunehmend interventionistisch und präventiv – einschreiten, bevor Probleme entstehen. Hierfür werden heute:

- die Geschäftsmodelle der Finanzinstitute untersucht – „following the money“
- interne Anreizstrukturen bei Finanzinstituten analysiert, die sich schädlich auf Verbraucher auswirken könnten



Quelle: FSA Annual Report 2009/10

* Quelle: Adair Turner, *Protecting Consumers and Winning Trust* (London: British Bankers' Association Conference, 13. Juli 2010).

Beispiel für den *präventiven* Ansatz

Verbot des provisionsgetriebenen Vertriebs von Finanzprodukten

- Ausgangssituation:
 - Kritik von Verbraucherschützern, dass Verbrauchern Finanzprodukte verkauft werden, die an ihrem Bedarf vorbeigehen. Ursache: provisionsgetriebener Vertrieb von Finanzprodukten
- FSA überprüft Vorwürfe ab 2006 – „Retail Distribution Review“:
 - Markterhebungen werden durchgeführt und Diskussion- und Konsultationspapiere werden veröffentlicht
 - FSA kommt zum Ergebnis: Unter dem provisionsbasierten Vertrieb leidet nicht nur die Beratungsqualität, sondern Verbrauchern entsteht auch ein finanzieller Schaden durch Fehlberatung: 223 Millionen Pfund jährlich.
- FSA ergreift Maßnahmen - 2010:
 - Provisionsbasierter Vertrieb von Finanzprodukten ist ab 2013 verboten. Zukünftig muss das Beratungshonorar im Vorfeld zwischen Kunden und Berater vereinbart und von den Kunden getragen werden.

Aufsicht mit Biss

These 3: Die Finanzaufsicht benötigt Instrumente zur Marktanalyse und zur Intervention

In Großbritannien und Irland haben sich Vor-Ort-Untersuchungen, Mystery-Shopping-Tests und die Auswertung von Verbraucherbeschwerden als sinnvolle Instrumente für die Marktanalyse erwiesen.

Beispiel: Irische Finanzaufsicht 2008

- 39 Mystery-Shopping-Untersuchungen
- 251 Vor-Ort-Untersuchungen



Verbraucherinteressen in der Finanzaufsicht (1/2)

These 4: Verbraucherinteressen sind personell systematisch in der Aufsicht zu verankern

Verbraucherinteressen innerhalb der FSA:

- zwei der vierzehn FSA-Verwaltungsratsmitglieder (FSA Board) sind der Stakeholdergruppe „Verbraucher“ zuzurechnen
- FSA-Führung wird durch einen speziellen Verbraucher-Berater unterstützt

Der Verbraucherschutz selbst ist verankert in den Abteilungen:

- conduct risk und conduct policy (ca. 200 Personen)
- Marktüberwachung (supervision)

Verbraucherinteressen in der Finanzaufsicht (2/2)

Der Verbraucherbeirat



Aufgabe des Verbraucherbeirats:

- Vertretung der Verbraucherinteressen gegenüber der FSA

Aktivitäten des Beirats in Zahlen (Geschäftsjahr 2008/09):

- monatliche Sitzungen (auch mit der FSA)
- 30 Stellungnahmen und 17 Pressemitteilungen wurden verfasst
- Beirat wird durch 7-köpfige Geschäftsstelle in administrativen Angelegenheiten und bei inhaltlichen Fragen unterstützt

Finanzaufsicht und Verbraucherorganisationen

These 5: Regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Finanzaufsicht und Verbraucherorganisationen ist sicher zu stellen

In Großbritannien wird der Austausch mit Verbraucherorganisationen als wesentlich erachtet:

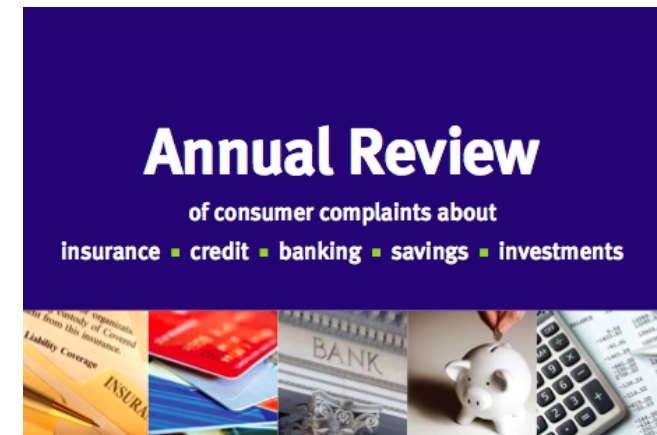
- *monatlich* werden Gespräche mit dem Ombudsmann geführt
- *vierteljährlich* werden Gespräche mit Verbraucherorganisationen geführt (Which?, Consumer Focus und Citizens Advice)



Sensorfunktion des Ombudsmanns

Zahlen aus dem Geschäftsjahr 2009/10:

- 925.095 Anfragen
- 163.012 Beschwerden
- 52% der Fälle bezogen sich auf vier Finanzdienstleistungskonzerne
- Budget in Höhe von 92 Mio. Pfund
- 1.015 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Kontaktinformation:

Dr. Christian Thorun
ConPolicy GmbH
Institut für Verbraucherpolitik
Moltkestraße 5
D-53604 Bad Honnef

www.conpolicy.de
thorun@conpolicy.de