

# Verbraucher- schutzstrategie der BaFin



**BaFin**

Bundesanstalt für  
Finanzdienstleistungsaufsicht



# Verbraucherschutzstrategie der BaFin

Als integrierte Aufsicht für den Finanzmarkt Deutschland hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auf Basis des ihr gesetzlich zugewiesenen Aufsichtsmandates unter anderem die Aufgabe, ein funktionsfähiges, stabiles und integriertes deutsches Finanzsystem zu gewährleisten. Ebenso nimmt sie innerhalb dieses Auftrags den Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen wahr (§ 4 Absatz 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz wie auch weitere spezialgesetzliche Regelungen zum Beispiel § 294 Versicherungsaufsichtsgesetz).

## Die Aufgabe

Aufgabe der BaFin im kollektiven Verbraucherschutz ist es, ein angemessenes Schutzniveau für Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Gesamtheit zu gewährleisten. Die Durchsetzung individueller Verbraucherinteressen und die Entscheidung von Einzelfällen gehören hingegen nicht zu ihren Aufgaben. Deshalb kann die BaFin im Beschwerdeverfahren den einzelnen Verbraucher unterstützen, indem sie von den betroffenen Unternehmen eine Stellungnahme anfordert, aber nicht direkt bei der Durchsetzung seiner eventuellen Ansprüche agieren. Sie sorgt dafür, dass Verbraucherinnen und Verbraucher selbstbestimmte finanzielle Entscheidungen auf der Grundlage zutreffender und verständlicher Informationen treffen können und ihnen geeignete Produkte angeboten werden, die verantwortungsvoll hergestellt und vertrieben werden.

- Das bedeutet vor allem sicherzustellen, dass die von der BaFin beaufsichtigten Unternehmen – unter anderem Kreditinstitute, Versicherer und Wertpapierdienstleister – ihre gesetzlichen Verhaltenspflichten gegenüber den Verbrauchern, insbesondere bei der Beratung, erfüllen, und ihren Informations- und Aufklärungspflichten nachkommen. Relevant für den Verbraucherschutz sind darüber hinaus die Pflichten bei der Produktentwicklung und -überwachung. Stellt die BaFin hierbei Anhaltspunkte für verbraucher-schutzrelevantes Fehlverhalten fest, wird sie dieses mit den Mitteln der Missstandsaufsicht verhindern oder abstellen.
- Ein fundiertes Verständnis der Verbraucher für die Mechanismen und Produkte des Finanzmarkts (Finanzkompetenz) ist

>>

Voraussetzung für die eigenverantwortliche und selbstbestimmte Teilnahme am Finanzmarkt. Kompetente Verbraucher können die Informationen, die sie erhalten, besser einordnen und für sich selbst nutzen. Zu den Aufgaben der BaFin gehört es aus diesem Grund, die Verbraucher weiter aufzuklären und deren Finanzwissen zu stärken.

Auch wenn die operative Durchsetzung des kollektiven finanziellen Verbraucherschutzes vorwiegend in der Abteilung Verbraucherschutz (VBS) angesiedelt ist, betrifft die Aufgabe alle Bereiche der BaFin, da auch in deren Tätigkeit Belange des kollektiven Verbraucherschutzes berücksichtigt werden.

- So trägt die Solvenzaufsicht der BaFin dazu bei, Gefahren für die den Instituten und Unternehmen anvertrauten Vermögenswerte entgegenzuwirken und die Erfüllbarkeit der Versicherungsverpflichtungen sicherzustellen. Die BaFin profitiert als integrierte Aufsicht von der Zusammenfassung von Solvenzaufsicht und Verbraucherschutz in einer Behörde und kann beide Aufgaben parallel und mit der bestmöglichen Wirksamkeit wahrnehmen. Es besteht kein Widerspruch zwischen diesen Aufsichtszielen.
- In Deutschland dürfen Bankgeschäfte, Finanz- sowie Wertpapierdienstleistungen, Investmentgeschäfte, Zahlungsdienste, E-Geld-Geschäfte und Versicherungsgeschäfte nur mit staatlicher Erlaubnis betrieben werden. Die BaFin wacht über den gesetzlichen Erlaubnisvorbehalt. Stellt die BaFin im Zuge ihrer Ermittlungen unerlaubte Geschäfte fest, ordnet sie die unverzügliche Einstellung und Abwicklung der Geschäfte an. Diese Maßnahmen macht die BaFin öffentlich bekannt, wenn nicht besondere Umstände des Einzelfalls einer öffentlichen Bekanntmachung entgegenstehen. Zudem warnt sie Verbraucher auf ihrer Homepage vor unerlaubten Angeboten. Die Verfolgung unerlaubter Geschäfte und die Durchsetzung des Erlaubnisvorbehalts dienen dem Schutz der Integrität des Finanzplatzes Deutschland. Jedes unerlaubt tätige Unternehmen, das vom Markt genommen wird, senkt das Risiko für Verbraucherinnen und Verbraucher, Geld an einen unseriösen Anbieter zu verlieren. Das Gleiche gilt für die enge Kooperation der BaFin mit den Strafverfolgungsbehörden.

>>

# Die Herausforderung

Die schnellen Entwicklungen am Finanzmarkt haben erhebliche Implikationen für die Verbraucher. Insbesondere die Digitalisierung hat zu massiven Veränderungen geführt:

- Zuwachs an Marktteilnehmern, Geschäftsmodellen und Finanzprodukten, wie zum Beispiel Kryptowerten,
- Zunahme des rein digitalen und/oder grenzüberschreitenden Vertriebs von Finanzprodukten sowie
- vermehrte Nutzung sozialer Medien als zentrale Informationsquelle für Verbraucher und Werbepattform für Unternehmen.

Gleiches gilt für die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien, deren Auswirkungen von der Produktentwicklung bis zum Vertrieb reichen.

Diese Veränderungen prägen damit auch die Aktivitäten der BaFin im Verbraucherschutz.

Zugleich sind die Erwartungen der Verbraucher an die BaFin im Verbraucherschutz stark gestiegen. Sie fordern von der BaFin einen umfassenderen Schutz. Dabei sind die Bedürfnisse und vor allem das Schutzbedürfnis der Verbraucher sehr heterogen und themenabhängig. Die BaFin wird deshalb fortwährend herausarbeiten, welche Verbrauchergruppen in welchen Lebenslagen besonders schutzbedürftig sind und ihr Handeln auch danach ausrichten.

Die Verbraucher suchen häufig Unterstützung bei der Lösung individueller Probleme. Der Schutz individueller Verbraucherinteressen und die Entscheidung über Einzelfälle sind jedoch nicht Aufgabe der BaFin, sondern der Ombudsleute, Schiedsstellen und Gerichte. Es ist der BaFin deshalb ein Anliegen, Verbrauchern die Grenzen ihrer Zuständigkeit und ihrer Befugnisse im kollektiven Verbraucherschutz nachvollziehbar zu vermitteln. Sie will außerdem Verbraucher dabei unterstützen, kompetente Ansprechpartner bei den Institutionen zu finden, die für den individuellen Verbraucherschutz zuständig sind.

>>

# Die Strategie

Die Strategie der BaFin im Verbraucherschutz umfasst die folgenden Schwerpunkte:

- I. Markt-Monitoring zu datenbasierter Aufsicht ausbauen
- II. Vorausschauende und mutige Aufsicht intensivieren
- III. Finanzkompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher stärken
- IV. Zusammenarbeit im kollektiven Verbraucherschutz intensivieren



## Markt-Monitoring zu datenbasierter Aufsicht ausbauen

Um einen noch besseren Marktüberblick zu bekommen und relevante Themen künftig noch früher zu erkennen, baut die BaFin ihr Markt-Monitoring weiter zu einer datenbasierten Aufsicht aus.

- Um Verbrauchertrends sowie aktuelle Problemfelder frühzeitig zu identifizieren, nutzt die BaFin in der Abteilung VBS ein Markt-monitoring, das neben vielen anderen Informationsquellen auch auf Beiträge in den sozialen Medien zugreift. Im Rahmen der datenbasierten Aufsicht wertet die BaFin interne und externe Daten und Informationen systematisch aus, um ein möglichst umfassendes Bild von den Vorgängen an den Finanzmärkten zu erhalten.
- Beschwerden, die Kundinnen und Kunden von Kreditinstituten, Versicherern und Wertpapierdienstleistern bei der BaFin einreichen, sind weitere wichtige Informations- und Datenquellen, welche die Abteilung VBS auch für Zwecke des kollektiven Verbraucherschutzes systematisch auswertet und mit den anderen Bereichen der BaFin teilt. Auch Mitteilungen der Schlichter der bei der BaFin angesiedelten behördlichen Verbraucherschlichtungsstelle werden dabei berücksichtigt.
- Die BaFin entwickelt auf Grundlage dieser Daten Risikoindikatoren, beobachtet diese und richtet ihr Aufsichtshandeln im Verbraucherschutz verstärkt danach aus.
- Ergänzend zu diesen Daten beschafft die BaFin sich Informationen, indem sie Verbraucher befragt und Marktuntersuchungen

>>

bei den von ihr beaufsichtigten Unternehmen durchführt. Mystery Shopping-Maßnahmen sind ein weiteres Instrument, mit dem die BaFin sich einen unmittelbaren Eindruck von der Vertriebspraxis vor Ort und online verschafft.

- Da Entwicklungen im Ausland ein wichtiger Frühindikator für Entwicklungen in Deutschland sein können, nutzt die BaFin Daten und Analysen der drei europäischen Aufsichtsbehörden (Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)) sowie anderer nationaler und internationaler Aufsichtsbehörden und teilt im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse umgekehrt auch mit diesen ihre Daten.



## Vorausschauende und mutige Aufsicht intensivieren

Dort, wo die BaFin Anhaltspunkte für Missstände sieht, wird sie tätig.

- Die BaFin nutzt ihre aufsichtsrechtlichen Instrumente konsequent, innovativ und mutig, um Sachverhalte zu ermitteln und festgestellte Missstände abzustellen.

Zugleich setzt sich die BaFin auch für die Entwicklung und Einhaltung von Industriestandards ein und bringt ihre Erwartungen an die Marktteilnehmer auch gegenüber der Öffentlichkeit deutlich zum Ausdruck.

- Die aufsichtlichen Aktivitäten zu digitalen Geschäfts- und Vertriebsmodellen sollen ausgebaut werden. Die BaFin wird ihr Verständnis hierzu und insbesondere zum Einsatz von Algorithmen und Künstlicher Intelligenz weiter stärken. Dabei wird sie insbesondere mögliche Diskriminierungen bei der Nutzung von Algorithmen und Künstlicher Intelligenz im Blick haben. Sie wird im Rahmen ihres Mandats alle Mittel ergreifen, die notwendig und sachgerecht sind, um zu gewährleisten, dass Verbraucher auch beim Einsatz neuer Technologien angemessen geschützt sind.
- Die Verhaltensaufsicht ist bei Wertpapierdienstleistungen bereits seit langem etabliert. Die BaFin hat eine solche Aufsicht auch im Banken- und Versicherungssektor weiter ausgebaut. Neben dem Einsatz der Instrumente aus dem Markt-Monitoring werden hierzu unter anderem Aufsichtsgespräche oder Vor-Ort-Prüfungen bei Banken und Versicherern durchgeführt, um Verstöße gegen

>>

verbraucherschützende Regelungen und hierdurch entstandene Missstände feststellen zu können. Die BaFin ergreift die notwendigen spezifischen operativen Aufsichtsmaßnahmen gegenüber den betroffenen Unternehmen, um Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

- Ein wichtiges Instrument der Aufsicht im kollektiven Verbraucherschutz ist die Möglichkeit der Produktintervention als Ultima-Ratio-Maßnahme. Diese wird mit der Prospektprüfung konzeptionell stärker verzahnt, indem beispielsweise Emissionen, die zum Zeitpunkt der Prospektprüfung ein erhebliches Risiko für die Anleger darstellen können, hinreichend sicher identifiziert und aufsichtsrechtliche Befugnisse wahrgenommen werden.
- Durch die Verfolgung unerlaubter Bankgeschäfte, Finanzdienstleistungen, Wertpapierdienstleistungen, Zahlungsdienste, E-Geld-Geschäfte, Versicherungs- und Investmentgeschäfte werden gerade auch Verbraucher geschützt. Die BaFin schreitet gegen unerlaubte Geschäfte entschlossen ein und setzt den Erlaubnisvorbehalt in Deutschland durch. Die BaFin warnt Verbraucher auf ihrer Homepage vor unerlaubten Angeboten und informiert im Rahmen ihrer gesetzlich vorgegebenen Möglichkeiten über getroffene Maßnahmen.



## Finanzkompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher stärken

Eine umfassende finanzielle Qualifizierung ist die wichtigste Grundlage für den Schutz der Verbraucher in Finanzfragen. Ziel des Verbraucherschutzes der BaFin ist, dass Verbraucher am Finanzmarkt selbstbestimmt handeln und eigenverantwortlich Entscheidungen auf der Grundlage zutreffender und relevanter Informationen treffen können. Das Mandat der BaFin umfasst aber nicht die Verbraucherbildung im engen Sinn, das heißt die BaFin macht zum Beispiel keine Veranstaltungen in Schulen oder ähnlichen Bildungseinrichtungen. Sie wirkt aber mittelbar an der Verbesserung der finanziellen Aufklärung mit und stellt für Verbraucher, Verbraucherschutzorganisationen und Multiplikatoren vielfältige Informationen zur Verfügung. Die BaFin informiert über die Eigenschaften, Chancen und Risiken von Finanz- und Versicherungsprodukten und Dienstleistungen rund um diese Produkte sowie über relevante neue Entwicklungen an den Finanzmärkten. So werden die Verbraucher in die Lage versetzt, die zur Verfügung gestellten Informationen qualifiziert bewerten zu können.

>>

- Die BaFin wird Verbraucher verstärkt zielgruppenorientiert informieren und dabei zum Beispiel auf verschiedene Lebenssituationen und Informationsbedürfnisse eingehen.
- Die BaFin hat begonnen, ihre Informationskanäle zu modernisieren und zu verbessern, um mehr Verbraucher zu erreichen und besonders schutzbedürftige Verbrauchergruppen gezielt anzusprechen. Dazu gehört der Ausbau des Auftritts in den sozialen Medien. Podcasts sind ein weiterer Bestandteil der Kommunikationsstrategie, welche die BaFin noch weiter ausbauen wird.
- Die BaFin platziert Verbraucherinformationen und Warnungen gezielt in den Medien, die von Verbrauchern genutzt werden.
- Um die Erfahrungen und Bedürfnisse der Verbraucher besser zu verstehen, wird die BaFin den unmittelbaren Kontakt zu diesen ausbauen und dafür weiterhin auch an physischen und virtuellen Treffen teilnehmen. Des Weiteren recherchiert die BaFin in Internetforen und in den sozialen Medien, um einen besseren Einblick in die Sichtweisen und das Anlageverhalten von Verbrauchern zu bekommen.
- Um Verbraucher auf betrügerische Aktivitäten insbesondere durch Identitätsmissbrauch aufmerksam zu machen, veröffentlicht die BaFin auf ihrer Website entsprechende Hinweise. Zusätzlich veröffentlicht sie allgemein gehaltene Warnungen oder informative Beiträge über Marktpraktiken oder Produkte, die aus Verbrauchersicht eine besondere Aufmerksamkeit erfordern.
- Bei Fragen, für die die BaFin nicht zuständig ist, wird sie den Verbrauchern erläutern, wie weit ihre Zuständigkeit reicht und auf zuständige Ansprechpartner hinweisen.

#### IV.

### Zusammenarbeit im kollektiven Verbraucherschutz intensivieren

Um einen möglichst umfassenden Schutz der Verbraucher in allen finanziellen Fragen zu erreichen, arbeitet die BaFin mit den weiteren Akteuren des finanziellen Verbraucherschutzes in Deutschland und international zusammen, baut bestehende Kooperationen aus und sucht neue Kooperationspartner. Solche Kooperationen sollen auch die gewünschte Hebung des Niveaus der finanziellen Bildung von Verbrauchern fördern.

>>



- Verbraucherschutzorganisationen und außergerichtliche Schlichtungs- und Mediationsstellen verfügen aus der Beratung, Beschwerde- und Fallbearbeitung über Informationen, die die BaFin in ihr Markt-Monitoring einbezieht.
- Über gemeinsame Aufklärungsmaßnahmen, Veröffentlichungen und Veranstaltungen mit den Verbraucherschutzorganisationen möchte die BaFin ihren Zugang zu den Verbrauchern ausweiten und so einen Beitrag zur Stärkung der Finanzkompetenz von Verbrauchern leisten.
- Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, die angesichts der Digitalisierung von Finanzprodukten und Vertriebswegen zunehmend an Bedeutung gewinnen, arbeitet die BaFin eng mit den jeweils zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden zusammen.
- In verschiedenen europäischen und globalen Gremien, Arbeitsgruppen und Foren trägt die BaFin zur Weiterentwicklung der internationalen Standards des kollektiven Verbraucherschutzes bei. Die BaFin beteiligt sich an gemeinsamen Aufsichtsmaßnahmen wie etwa den Mystery Shopping-Aktionen und den koordinierten Aufsichtsaktionen (Common Supervisory Actions) der drei europäischen Aufsichtsbehörden (EBA, EIOPA und ESMA).
- In der nationalen, europäischen und internationalen Regulierung unterstützt die BaFin auf Grundlage ihrer Expertise aus der Aufsicht und aus der Mitwirkung in europäischen und internationalen Gremien die Erfüllung der Ziele und Aufgaben des Bundesministeriums der Finanzen.

## Impressum

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)  
Graurheindorfer Straße 108 | 53117 Bonn  
Marie-Curie-Straße 24–28 | 60439 Frankfurt am Main

Fon: +49(0)228 41 08-0

Internet: [www.bafin.de](http://www.bafin.de)

E-Mail: [poststelle@bafin.de](mailto:poststelle@bafin.de)

Bonn und Frankfurt am Main | November 2022