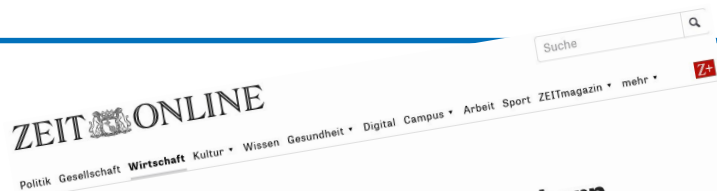


Prof. Dr. Dörte Poelzig, M.jur. (Oxon)

---

# Durchsetzung von Verbraucherrechten durch die BaFin



ZEIT ONLINE

Politik Gesellschaft **Wirtschaft** Kultur • Wissen Gesundheit • Digital Campus • Arbeit Sport ZEITmagazin • mehr •

Zinsanpassung

## Bafin stärkt Rechte von Inhabern älterer Prämiensparverträge

Künftig müssen Banken über unwirksame Zinsanpassungen bei Prämiensparverträgen informieren – und sogar Zinsen erstatten. Das legt die Bankenaufsicht neu fest.

ZINSBERECHNUNG

## Frontalangriff der Aufsicht: Bafin will Sparkassen zu Nachzahlungen bei Sparverträgen zwingen

Die Bafin stellt sich im Zinsstreit noch klarer auf die Seite der Kunden. Sie will erreichen, dass sich Kreditinstitute zu weiteren Zinszahlungen verpflichten.

## Bafin soll zu Testzwecken anonym Finanzprodukte kaufen

Um Verbraucher besser zu schützen, soll die Finanzaufsicht testweise Produkte kaufen. Die Kreditwirtschaft hält solches Mystery Shopping nicht für zielführend.

VERBRAUCHERSCHUTZ

BUNDESKARTELLAMT

## Sehnsucht nach starker Verbraucherbehörde

Die Große Koalition wollte das Bundeskartellamt zu einer schlagkräftigen Verbraucherschutzbehörde ausbauen, doch dann machte die Union einen Rückzieher. Dabei gibt es viele, die ein solches Vorhaben befürworten würden.

### Bundesamt für Justiz beteiligt sich an EU-weiter Untersuchung von Anbietern von Verbraucherkrediten

Ausgabejahr: 2021  
 Datum: 20.04.2021

**Roma.** Das europäische Verbraucherschutz-Netzwerk (Consumer Protection Cooperation Network) hat in einer EU-weiten Untersuchung die Angaben auf den Internetseiten von Anbietern von Verbraucherkrediten überprüft. In Deutschland führte das Bundesamt für Justiz (BfJ) gemeinsam mit dem Verbraucherszentrale Bundesverband e.V. und der Zentralstelle der Bundesprüfung unteren Wettbewerbs e.V. die Prüfung durch.

Ziel der Untersuchung war vor allem die Überprüfung, ob die Anbieter von Verbraucherkrediten die vom EU-Recht vorgeschriebenen Informationspflichten erfüllen, ob Angaben der Anbieter auf ihren Internetseiten irreführend sind und ob in der Werbung für Verbraucherkredite Nachfragen von Verbrauchern und Verkäuferinnen, die auf der COVID-19-Pandemie aufbauen, unzulässig.

EU-weit wurden insgesamt 118 Informationsuntersuchungen durchgeführt. Bis zu 30 % davon wurden mögliche Verstöße gegen EU-Verbraucherschutzrecht festgestellt. Dabei werden es sich insbesondere um Anbieter handeln, die in der Werbung für Verbraucherkredite Nachfragen von Verbrauchern und Verkäuferinnen, die auf der COVID-19-Pandemie aufbauen, unzulässig.

Im nächsten Schritt werden sich die nationalen Stellen der Mitgliedstaaten mit den betroffenen Unternehmen in Verbindung setzen, um die festgestellten Verstöße abzustellen.



Bundesamt für Justiz (BfJ) nimmt an "Check" zum Thema "Verbraucherkredit" teil.

# Gliederung

- A. Private Verbraucherrechtsdurchsetzung und ihre Schwächen
- B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung
- C. Koordinierung privater und behördlicher Verbraucherrechtsdurchsetzung
- D. Fazit

# Gliederung

- A. **Private Verbraucherrechtsdurchsetzung und ihre Schwächen**
- B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung
- C. Koordinierung privater und behördlicher Verbraucherrechtsdurchsetzung
- D. Fazit

# A. Private Verbraucherrechtsdurchsetzung und ihre Schwächen

- **Ziele einer effektiven Verbraucherrechtsdurchsetzung**
  - Schnelles und wirksames Abstellen von Verbraucherrechtsverstößen
  - Prävention durch wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen
  - Kompensation individueller Schäden
- **Instrumente privater Verbraucherrechtsdurchsetzung**
  - Insbsd. Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche (s. UKlaG § 8 UWG); Schadensersatzansprüche; Gewinnabschöpfungsansprüche (s§ 10 UWG)
  - Individuelle und kollektive Durchsetzung durch Verbraucherschutzverbände
- **Defizite privater Verbraucherrechtsdurchsetzung**
  - Fehlen von Ermittlungsbefugnissen
  - Begrenzte Präventionswirkung
  - Fehlen einer Breitenwirkung

# Gliederung

- A. Private Verbraucherrechtsdurchsetzung und ihre Schwächen
- B. **Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung**
- C. Koordinierung privater und behördlicher Verbraucherrechtsdurchsetzung
- D. Fazit

## B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung

### I. Verbraucherrechtsdurchsetzung durch die BaFin

- Befugnis zur Verhinderung und Beseitigung Verbraucherschutzrelevanter Missstände

#### § 4 Abs. 1a FinDAG

„Die Bundesanstalt ist innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags auch dem Schutz **der kollektiven Verbraucherinteressen** verpflichtet. Unbeschadet weiterer Befugnisse nach anderen Gesetzen kann die Bundesanstalt gegenüber den Instituten und anderen Unternehmen, die [...] beaufsichtigt werden, alle **Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um Verbraucherschutzrelevante Missstände zu verhindern oder zu beseitigen**, wenn eine generelle Klärung im Interesse des Verbraucherschutzes geboten erscheint.“

- Siehe Allgemeinverfügung der BaFin vom 21. Juni 2021 bezüglich Zinsanpassungsklauseln bei Prämienparverträgen ([https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Aufsichtsrecht/Verfuegung/vf\\_210621\\_allgvfg\\_Zinsanpassungsklauseln\\_Praemienspartvertraege.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Aufsichtsrecht/Verfuegung/vf_210621_allgvfg_Zinsanpassungsklauseln_Praemienspartvertraege.html))

#### ZINSBERECHNUNG Frontalangriff der Aufsicht: Bafin will Sparkassen zu Nachzahlungen bei Sparverträgen zwingen

Die Bafin stellt sich im Zinsstreit noch klarer auf die Seite der Kunden. Sie will erreichen, dass sich Kreditinstitute zu weiteren Zinszahlungen verpflichten.



#### Zinsanpassung Bafin stärkt Rechte von Inhabern älterer Prämienparverträge

Künftig müssen Banken über unwirksame Zinsanpassungen bei Prämienparverträgen informieren – und sogar Zinsen erstatten. Das legt die Bankenaufsicht neu fest.

# B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung

## I. Verbraucherrechtsdurchsetzung durch die BaFin

### § 4 Abs. 1a FinDAG

„Die Bundesanstalt ist **innerhalb ihres gesetzlichen Auftrags** auch dem Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen verpflichtet. Unbeschadet weiterer Befugnisse nach anderen Gesetzen kann die Bundesanstalt gegenüber den Instituten und anderen Unternehmen, die [...] beaufsichtigt werden, alle Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um verbraucherschutzrelevante Missstände zu verhindern oder zu beseitigen, wenn eine generelle Klärung im Interesse des Verbraucherschutzes geboten erscheint. [...] Ein Missstand im Sinne des Satzes 2 ist ein **erheblicher, dauerhafter oder wiederholter Verstoß gegen ein Verbraucherschutzgesetz, der nach seiner Art oder seinem Umfang die Interessen nicht nur einzelner Verbraucherinnen oder Verbraucher gefährden kann oder beeinträchtigt.**“

- **Voraussetzungen**
  - Innerhalb des gesetzlichen Auftrags der BaFin und zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen (keine Durchsetzung von Individualansprüchen)
  - Qualifizierter Verbraucherrechtsverstoß
    - § 4 Abs. 1a S. 1 FinDAG „erheblicher, dauerhafter oder wiederholter Verstoß gegen ein Verbraucherschutzgesetz, der nach seiner Art oder seinem Umfang die Interessen nicht nur einzelner Verbraucherinnen oder Verbraucher gefährden kann oder beeinträchtigt“
  - Geeignetheit und Erforderlichkeit



## B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung

### I. Verbraucherrechtsdurchsetzung durch die BaFin

- Rechtsfolgen: Befugnis zum Erlass von Anordnungen (Ermessen)
  - Ermittlungsbefugnisse, insbsd. Befugnis zu Testkäufen (sog. Mystery Shopping)
  - Anordnungen: Informelles Handeln und Verwaltungsakte
  - Zur Verhinderung und Beseitigung von verbraucherschutzrelevanten Missständen:
    - Unterlassungsanordnungen
    - Anordnung zur (Folgen-)Beseitigung (§tr.)?

## B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung

### I. Verbraucherrechtsdurchsetzung durch die BaFin

- Verhältnis zur Durchsetzung durch Zivilgerichte?
  - BVerwGE 107, 101 ff. (zur Kontrolle von AVB durch das Bundesamt für das Versicherungswesen ~~§ 11 VAG~~ § 11 VAG aF):
    - „Das Bundesaufsichtsamt darf daher auch bei ‚ungeklärten Klauseln‘ eingreifen; eines vorherigen Zivilverfahrens nach § 13 AGBG und einer vorherigen ~~Mißbilligung~~ Mißbilligung der Klausel durch die Zivilgerichte bedarf es nicht [...]“
  - Aber: Begr. RegEKleinanlegerschutzgesetz 2015 BT Drucks. 18/3994, S. 36 ~~§ 4 Abs. 1 FinDAG~~ § 4 Abs. 1 FinDAG
    - „Ein Missstand liegt insbesondere dann vor, wenn ein Institut oder Unternehmen [~~... eine einschlägige Entscheidung des Bundesgerichtshofes zur Anwendung einer zivilrechtlichen Norm mit Verbraucherschützender Wirkung nicht beachtet.~~ ... eine einschlägige Entscheidung des Bundesgerichtshofes zur Anwendung einer zivilrechtlichen Norm mit Verbraucherschützender Wirkung nicht beachtet. In Fällen, in denen die Bundesanstalt Kenntnis von ~~systematischen oder gewichtigen Verstößen gegen Verbraucherschützende Rechtsvorschriften erhält und~~ systematischen oder gewichtigen Verstößen gegen Verbraucherschützende Rechtsvorschriften erhält und absehbarer Zeit kein höchstrichterliches Urteil zu erwarten ist, hat sie ebenfalls die Möglichkeit einzuschreiten.“

## B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung

### II. Verbraucherrechtsdurchsetzung durch das Bundeskartellamt

- Bundeskartellamt als allzuständige Verbraucherschutzbehörde?
- Punktuelle Befugnisse seit der 9. GWB-Novelle 2017 bei qualifizierten Verbraucherrechtsverstößen
  - Sektoruntersuchungen (§ 32e Abs. 5 GWB)
  - Anhörung des BKartA als amicus curiae in zivilgerichtlichen Streitigkeiten (§ 90 Abs. 6 GWB)
- Verhältnis zur Durchsetzung durch die Zivilgerichte und BaFin
  - Ergänzung der privaten Verbraucherrechtsdurchsetzung (Beschlussempfehlung 9. GWB-Novelle, BT Drs. 18/11446, S. 26) und
  - Subsidiarität gegenüber anderen Bundesbehörden insb. der BaFin (§§ 32e Abs. 5 S. 2; 90 Abs. 6 S. 2 GWB)

## B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung

### III. Durchsetzung bei grenzüberschreitenden Verstößen

- Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden
  - Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 vom 27. Oktober 2004
  - Verordnung (EU) 2017/2394 vom 12. Dezember 2017
- EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz (SchDG)
  - Zuständige Behörden: BaFin und Bundesamt für Justiz (zuvor BMJV)
  - CPGVO 2017/2394 zwingt Aufsichtsbehörden durch Mindestbefugnisse in aktivere Rolle
    - Ermittlungsbefugnisse: Recht auf Zugang zu relevanten Dokumenten, Auskunfts- und Prüfungsrechte u.a. (Art. 9 Abs. 3 CPGVO 2017/2394)
    - Durchsetzungsbefugnisse: Entgegennahme von Abhilfezusagen, Anordnungen zur Einstellung, Untersagung, Geldbußen u.a. (Art. 9 Abs. 4 CPGVO 2017/2394)

## B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung

### III. Durchsetzung bei grenzüberschreitenden Verstößen

- „New Deal for Consumers“
  - Verbandsklagerichtlinie (EU) 2020/1828 vom 25. November 2020
  - Omnibusrichtlinie (EU) 2019/2161 vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union
    - Pflicht der Mitgliedstaaten zur Sanktionierung von Verbraucherrechtsverstößen insb. durch Bußgelder
    - Umsetzung in Art. 246e EGBGB

# Gliederung

- A. Private Verbraucherrechtsdurchsetzung und ihre Schwächen
- B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung
- C. **Koordinierung privater und behördlicher Verbraucherrechtsdurchsetzung**
- D. Fazit

## C. Koordinierung privater und behördlicher Durchsetzung

- Punktuelle Ergänzung der privaten Verbraucherrechtsdurchsetzung durch aufsichtsbehördliche Stärken
  - Bei Ermittlungsschwierigkeiten
  - Bei Fehlen ausreichender Abschreckung
  - Zur Herstellung einer erforderlichen Breitenwirkung
- Abstimmungsbedarf
  1. Koordinierung der Verfahren
  2. Koordinierung der Auslegung
  3. Koordinierung bei Mehrfachsanktionierung



# Gliederung

- A. Private Verbraucherrechtsdurchsetzung und ihre Schwächen
- B. Behördliche Verbraucherrechtsdurchsetzung
- C. Koordinierung privater und behördlicher Verbraucherrechtsdurchsetzung
- D. **Fazit**



## D. Fazit

1. Die private Durchsetzung zivilrechtlicher Verbraucherschutzregelungen hat sich im Wesentlichen bewährt. Defizite sind das Fehlen von Ermittlungsbefugnissen zur Aufdeckung schwer erkennbarer Verstöße, die begrenzte Präventionswirkung insbesondere bei schwerwiegenden Verstößen und das Fehlender Breitenwirkung zivilgerichtlicher (Unterlassungs-)Urteile.
2. Aufsichtsbehörden, wie die BaFin, werden zunehmend zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen mit Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnissen ausgestattet, um (unionsrechtliche) Verbraucherschutzvorschriften effektiv durchzusetzen
3. Das vor allem durch den europäischen Gesetzgeber forcierte Nebeneinander privater und aufsichtsbehördlicher Verbraucherrechtsdurchsetzung verlangt nach einer sinnvollen Verzahnung, um eine möglichst effektive Verbraucherrechtsdurchsetzung sicherzustellen, die nicht nur wirksam und abschreckend, sondern auch verhältnismäßig sein muss.

# Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

*Prof. Dr. Dörte Poelzig M.jur. (Oxon.)  
Universität Hamburg  
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Gesellschaftsrecht  
Rothenbaumchaussee 33  
20148 Hamburg  
Tel. +49 (0) 40 42835480*