



---

## Sachstand

---

### **Kollektiver Verbraucherschutz als Aufsichtsaufgabe der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht**

**Kollektiver Verbraucherschutz als Aufsichtsaufgabe der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht**

Aktenzeichen: WD 4- 3000 - 101/21  
Abschluss der Arbeit: 10. Dezember 2021  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Haltung der Bundesregierung</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht</b>	<b>4</b>
3.1.	Aufsicht über Institute	4
3.2.	Kollektiver Verbraucherschutz als weiteres Aufsichtsziel	5

## 1. Fragestellung

Mit Datum vom 27. April 2021 entschied der für das Bankrecht zuständige XI. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs (BGH), dass Klauseln in Allgemeinen Geschäftsbedingungen einer Bank unwirksam sind, die ohne inhaltliche Einschränkung die Zustimmung des Kunden zu Änderungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen und Sonderbedingungen fingieren.<sup>1</sup>

Welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung oder die ihr nachgelagerten Behörden, regulatorisch einzugreifen und eine verbraucherfreundliche Umsetzung des BGH-Urteils und eine rechtssichere Neuformulierung von AGB-Klauseln zur Vertragsänderung zu definieren und durchzusetzen, wenn Banken das Urteil nicht umsetzen?

## 2. Haltung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im August 2021 betont, dass sie grundsätzlich nur in begründeten Ausnahmefällen in die Preisbildung von Banken eingreift. Dazu gehören beispielsweise Marktversagen oder die Konzentration von Marktmacht bei Monopolen.

"Den einzelnen Kreditinstituten steht es also grundsätzlich frei, ihre Dienstleistungen und deren Preise im Rahmen des wettbewerbs- und regulatorischen Umfelds geschäftspolitisch zu gestalten. Die Institute können allerdings die Konditionen nicht einseitig „bestimmen“, sondern müssen mit potenziellen Kundinnen und Kunden die Einzelheiten ihrer vertraglichen Beziehung rechtskonform vereinbaren."

Gesetzgeberische Einschränkungen griffen in die allgemeine Vertragsfreiheit und in die Berufsfreiheit der Institute ein und bedürften daher verfassungsrechtlich einer entsprechenden Rechtfertigung. Angesichts unter anderem des bestehenden Schutzes von Verbraucherinnen und Verbrauchern vor einseitigen Vertragsänderungen wäre die Notwendigkeit weiterer Regelungen derzeit schwer begründbar.<sup>2</sup>

## 3. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

### 3.1. Aufsicht über Institute

Die wesentliche Aufgabe der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ist die Aufsicht über Banken und Finanzdienstleister, Versicherer und den Wertpapierhandel. Die BaFin ist eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts und unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen.

---

1 Bundesgerichtshof: Urteil vom 27. April 2021, Aktenzeichen XI ZR 26/20 und Mitteilung der Pressestelle Nr. 88/2021.

2 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE.: Aktuelle Entwicklungen bei Verwahrentgelten beziehungsweise Negativzinsen von Banken, Bundestags-Drucksache 19/32015, Antwort zu Fragen 4 und 5.

---

Die Hauptziele der Bankenaufsicht sind in § 6 Abs. 2 Kreditwesengesetz (KWG) zusammengefasst. Sie bestehen darin, Missständen im Kreditwesen entgegenzuwirken, die

- die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden,
- die ordnungsgemäße Durchführung der Bankgeschäfte beeinträchtigen oder
- erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft nach sich ziehen können.

Die Aufsicht richtet grundsätzlich ihr Hauptaugenmerk darauf, dass Institute genügend Eigenkapital und Liquidität vorhalten und angemessene Risikokontrollmechanismen installiert haben.

Die Versicherungsaufsicht fußt auf dem Versicherungsaufsichtsgesetz, dem VAG, eine wesentliche rechtliche Grundlage der Wertpapieraufsicht ist das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG).<sup>3</sup>

### 3.2. Kollektiver Verbraucherschutz als weiteres Aufsichtsziel

Der kollektive<sup>4</sup> Verbraucherschutz wurde 2015 als weiteres Aufsichtsziel der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht<sup>5</sup> in § 4 Abs. 1a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz gesetzlich verankert.<sup>6</sup>

"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 ... 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. ..."

---

3 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Aufgaben & Geschichte der BaFin, unter: [https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte\\_node.html](https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte_node.html), abgerufen am 6. Dezember 2021.

4 Kollektiv bedeutet dabei, dass die Bundesanstalt ausschließlich dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Gesamtheit verpflichtet ist. Die mögliche Verletzung individueller Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher, seien diese zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur, können auf diesem Wege nicht geltend gemacht werden. Es gibt keinen individuellen Anspruch der Verbraucherinnen und Verbraucher auf ein Tätigwerden der Bundesanstalt.

5 Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes, Artikel 1 des Kleinanlegerschutzgesetzes vom 3. Juli 2015, BGBl. I, Seite 1114.

6 Entwurf der Bundesregierung eines Kleinanlegerschutzgesetzes, Bundestags-Drucksache 18/3994, Seite 2.

Nach der Gesetzesbegründung liegt ein Missstand insbesondere dann vor, wenn ein Institut eine einschlägige Entscheidung des BGH zur Anwendung einer zivilrechtlichen Norm mit verbraucher-schützender Wirkung nicht beachtet.<sup>7</sup> Ein Weg, auf dem die BaFin über Missstände erfährt, ist das Beschwerdeverfahren bei der BaFin für die Kunden der beaufsichtigten Institute.<sup>8</sup>

Als Anstalt des öffentlichen Rechts wird die BaFin, wenn sie zu dem Ergebnis kommt, dass ein Missstand im Sinne des Gesetzes vorliegt, einen Verwaltungsakt gemäß § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) erlassen. Namentlich kann es sich beispielsweise um eine Unterlassungsverfügung gegenüber einem Unternehmen (Kreditinstitut)<sup>9</sup> oder um eine Allgemeinverfügung, die sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet, handeln.<sup>10</sup>

Nach § 28 Abs. 1 VwVfG ist dem Beteiligten, im Regelfall also dem Kreditinstitut, vor Erlass des Verwaltungsakts die Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte gilt die Verwaltungsgerichtsordnung (§ 79 VwVfG).

Außerdem kann die BaFin eine förmliche Aufsichtsmitteilung an die gesamte Branche erlassen. Dieses Mittel hat sie erstmalig im Oktober 2021 im Zusammenhang mit dem oben genannten Urteil des BGH angewendet, um die Kreditinstitute zu rechtstreuem Verhalten anzuhalten.<sup>11</sup> Eine förmliche Aufsichtsmitteilung ist ein mildes Instrument des informellen Verwaltungshandelns.<sup>12</sup>

\* \* \*

---

7 Entwurf der Bundesregierung eines Kleinanlegerschutzgesetzes, Bundestags-Drucksache 18/3994, Seite 36.

8 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Bei der BaFin beschweren, Stand: 3. November 2021, unter: [https://www.bafin.de/DE/Verbraucher/BeschwerdenStreitschlichtung/BeiBaFinbeschweren/BeiBaFinbeschweren\\_node.html](https://www.bafin.de/DE/Verbraucher/BeschwerdenStreitschlichtung/BeiBaFinbeschweren/BeiBaFinbeschweren_node.html), abgerufen am 8. Dezember 2021.

9 Siehe zum Beispiel Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Urteil vom 24. Juni 2021, Aktenzeichen 7 K 2237/20.F, Urteil abrufbar bei juris.

10 Siehe zum Beispiel Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Allgemeinverfügung bezüglich Zinsanpassungsklauseln bei Prämiensparverträgen vom 21. Juni 2021.

11 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Aufsichtsmitteilung - Erwartungshaltung der BaFin zur Umsetzung des Urteils des Bundesgerichtshofs vom 27. April 2021 (Az. XI ZR 26/20) vom 26. Oktober 2021. Haufe Online Redaktion: Bankgebühren: vzbv droht Banken mit neuer Klage, Aufsichtsmaßnahmen der BaFin, 28. Oktober 2021, unter: [Unwirksame AGB: Gebühren-Erstattungsdruck auf die Banken steigt | Recht | Haufe](#), abgerufen am 7. Dezember 2021.

12 Haufe Online Redaktion (Fußnote 11). Allgemein zu informellen Verwaltungshandelns: Klöhn, Lars: Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Genossenschaftsverbands Bayern e. V. zu Fragen des informellen Verwaltungshandelns der BaFin im Bankaufsichtsrecht, März 2021, unter: [https://www.sparkassenzeitung.de/sites/default/uploads/2021-04/Kloehn\\_Gutachten\\_Informelle\\_Bankregulierung\\_Final.pdf](https://www.sparkassenzeitung.de/sites/default/uploads/2021-04/Kloehn_Gutachten_Informelle_Bankregulierung_Final.pdf), abgerufen am 7. Dezember 2021.