

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di

zum

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts (Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz)

Zur Anhörung des Finanzausschusses am Mittwoch, 01. Dezember 2010

Berlin, 23. November 2010

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di
Bundesvorstand – Bereich Finanzdienstleistungen,
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

Die Zielsetzungen der Bundesregierung für das Gesetz – mehr Schutz für Anleger, mehr Informationen, mehr Transparenz – entsprechen unseren Vorstellungen! Deshalb begrüßen wir den vorgelegten Entwurf. Er greift eine Reihe von Themen auf, die im Zuge der Bewältigung der Finanzmarktkrise zu Tage traten und in den vergangenen Monaten diskutiert wurden.

Besonders hervorheben möchten wir

- das Gebot, dem Kunden nur für ihn geeignete Produkte zu empfehlen (Artikel 1 Ziffer 5 b des Entwurfes) sowie
- die Organisationsverpflichtung der Wertpapierdienstleistungsunternehmen, ihre Geschäftspraxis so auszugestalten, dass Kundeninteressen nicht beeinträchtigt werden (Artikel 1 Ziffer 7 und Artikel 5 Ziffer 4 des Entwurfes).

Diese Regelungen sind gut und wichtig. Sie würden zu einer deutlichen Verbesserung der Situation führen. Gleichwohl enthält das Gesetz auch Teile, die verbessert werden können. Abzulehnen ist insbesondere das systemfremde Berufsverbot für Beschäftigte der Wertpapierunternehmen nach Artikel 1 Ziffer 8 und 9 des Entwurfes.

Generell ist zu vermerken, dass die sinnvollen Bestimmungen nicht nur für die bereits jetzt reglementierten Kreditinstitute gelten dürfen, sondern den gesamten Kapitalmarkt erfassen müssen. Bestimmte Teile auf die Gewerbeordnung zu verweisen ist nicht zielführend, da bereits jetzt weniger reglementierte Bereiche zusätzliche Vorteile erhalten. Dies ist eine erneute Wettbewerbsverzerrung und deshalb nicht im Interesse der Kunden.

Im Einzelnen möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

Zu Artikel 1 Änderungen des Wertpapierhandelsgesetzes

Nr. 5a Einführung eines „Beipackzettels“

Die Einführung eines „Beipackzettels“ für jedes Produkt der Wertpapierdienstleistungsunternehmen wird von uns ausdrücklich begrüßt. Ziel muss es sein, dem Privatkunden eine leicht verständliche und vor allem kurze und übersichtliche Information zum Produkt und seiner Risikohaftigkeit zu überlassen. Aus unserer Sicht ist es die Aufgabe des Produktlieferanten, dem WpUN diesen „Beipackzettel“ zur Verfügung zu stellen. Zwar haben im Nachgang zu der öffentlichen Diskussion die Banken bereits eigene Lösungen entwickelt. Trotzdem erscheint es sinnvoll, diese Anforderung gesetzlich zu regeln, da dies zu einer besseren Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit führen kann.

Warum dieser „Beipackzettel“ nun nach Artikel 5 Nr. 2 bis zu zwei bzw. drei Seiten Din A4 lang sein darf, erschließt sich uns noch nicht. In der Diskussion war bisher eine Seite. Dies würde auch eher den Lesegewohnheiten der Kunden entsprechen.

Für die nichtstationäre Beratung sind Regelungen zu treffen. Aus unserer Sicht ist auch hier sicherzustellen, dass die Kunden die Informationen rechtzeitig erhalten. Insofern kann es ausreichen, dem Kunden bei telefonischer Beratung diesen „Beipackzettel“ per Fax oder e-Mail zuzuleiten. Im Falle der Online-Beratung sollte der Download angeboten und vom Kunden per anklicken bestätigt werden.

Nr. 5b Gebot nur geeignete Produkte zu empfehlen

Das Wertpapierhandelsgesetz sieht bereits jetzt vor, dass das Wertpapierdienstleistungsunternehmen „alle Informationen einholen (muss) über Kenntnisse und Erfahrungen der Kunden in Bezug auf Geschäfte mit bestimmten Arten von Finanzinstrumenten oder Wertpapierdienstleistungen, über die Anlageziele der Kunden und über ihre finanziellen Verhältnisse, die erforderlich sind, um den Kunden ein für sie geeignetes Finanzinstrument oder eine für sie geeignete Wertpapierdienstleistung empfehlen zu können“ (WPHG § 31 Abs 4 Satz 1).

Dazu ist es notwendig, die finanziellen Verhältnisse des Kunden, seinen Kenntnisstand und die Erfahrungen über entsprechende Produkte, sowie die Anlageziele und die Risikobereitschaft systematisch in einem Kundenprofil zu erfassen und regelmäßig zu überprüfen. Dies machen die Kreditinstitute in der Regel umfassend, auch um Cross-Selling-Ansätze verfolgen zu können.

Die jetzt vorgeschlagene Ergänzung präzisiert, dass das WpUN diese Informationen auch zur Empfehlung nutzen muss. Eigentlich eine Selbstverständlichkeit!

Nr. 7 Organisationsverpflichtung

Ver.di hat in den vergangenen Wochen und Monaten aufgezeigt, wie dramatisch der Vertriebsdruck im Bankgewerbe gestiegen ist. Auf der Internet-Seite „Verkaufsdruck nein Danke“ finden sich erschütternde Belege für den Spagat zwischen Bankvorgaben und Kundeninteressen, in dem sich die Beschäftigten laufend sehen. Außerdem zeigen die Aussagen der Beschäftigten auf, wie sehr sie durch diese Vorgaben auch gesundheitlich beeinträchtigt werden.

Nach dieser neuen Vorschrift müssen nun die Vertriebsvorgaben so umformuliert werden, dass sie Kundeninteressen nicht beeinträchtigen. Eine Beeinträchtigung der Kundeninteressen könnte einerseits durch die Empfehlung nicht geeigneter Produkte geschehen. Insofern wird die Bank die Palette ihrer Produkte konkreter klassifizieren müssen und eine Menge von Produkten bestimmten Kunden nicht mehr empfehlen können. Andererseits können aber auch geeignete Produkte zu häufig bzw. zum falschen Zeitpunkt angeboten werden. Deshalb wird es wohl Aussagen über den „Drehfaktor“ bei bestimmten Kundengruppen geben müssen, wann welches Depot wie und warum mit welchen Produkten neu gestaltet wird.

Aus unserer Sicht wird es mit diesem Gesetz kaum noch produktspezifische Mengen- oder Ertragsvorgaben mehr geben können. Wir erhoffen uns von dieser Regelung, dass die Banken als Konsequenz ihre Vertriebsvorgaben weniger konkret, sondern abstrakt formulieren werden. Wenn es dazu führt, dass die Beraterin/der Berater mehr eigene Entscheidungskompetenz erhält, ist das im Sinne des Gesetzes, des Kunden und der Beschäftigten.

Umso erstaunter sind wir, dass diesem Paragraphen keine Folgeregelungen zugeordnet sind? Es ist nicht festgehalten, dass die BaFin (in welchem Rhythmus?) diese Vorschrift prüft. Auch ist eine Nichtbefolgung bisher nicht als Ordnungswidrigkeit sanktioniert! Entsprechend fehlen die Konsequenzen aus Gesetzesverstößen.

Hier ist aus unserer Sicht dringend nachzuarbeiten.

Zu Nr. 8 Besondere Anforderungen an den Einsatz von Beschäftigten

a) Mindestanforderungen und Meldepflichten

Wir begrüßen es außerordentlich, dass der Einsatz in der Kundenberatung von der Einhaltung bestimmter Mindestanforderungen abhängig gemacht werden soll. Ähnlich wie in der Versicherungsvermittlung sollte sich nicht jeder *Finanzberater* nennen dürfen.

Wir verweisen darauf, dass bei den Kreditinstituten meist auf eine dreijährige Berufsausbildung noch eine innerbetriebliche oder überbetriebliche, oft genug sogar eine universitäre Weiterbildung aufgesattelt wird. Kundenberatung mit Anlageprodukten darf kein Job sein, den Anlernkräfte in 4 Wochen erlernen! Deshalb würden wir es begrüßen, wenn diese Vorschrift bereits im Gesetz konkretisiert würde, im Sinne der Festschreibung einer qualifizierten dreijährigen Berufsausbildung als Mindestlevel. Dies muss dann aber auch und insbesondere für die Beratung auch außerhalb der Kreditinstitute gelten!

Aus einem früheren Stadium der Erarbeitung dieses Gesetzentwurfes kennen wir den Entwurf einer Verordnung über den Einsatz von Mitarbeitern in der Anlageberatung als Vertriebsbeauftragte und Compliance-Beauftragte und die Anzeigepflichten nach § 34d des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG-Mitarbeiteranzeigeverordnung – WpHGMaAnzV). Dort wurde bei den Qualifikationsanforderungen in der Anlageberatung der Bank-/Sparkassenkauffrau/-mann für sachgerecht und angemessen gehalten. Diese Einschätzung teilen wir. Für komplexere Produkte bzw. die Vertriebsbeauftragten sowie die Compliance-Beauftragten ist nach unserer Auffassung darüber hinaus eine praktische und theoretische Zusatzqualifikation im Wertpapiergeschäft erforderlich.

Ob die Anzeigepflicht tatsächlich einen Nutzen stiftet, muss allerdings in Frage gestellt werden. Bei einer Anzahl von mindestens 300.000 Beraterinnen und Beratern nur in den Banken dürfte der Erstellungs- und vor allem der laufende Pflegeaufwand dieser Datei immens sein. Da die Angaben ja auch den konkreten Einsatzort und die Zu- bzw. Unterordnung zu einer/m Vertriebsbeauftragten enthalten sollen, wäre jede Versetzung, bei Fusionen oder Umstrukturierungen sogar tausende von Versetzungen/Änderungen zu erfassen. Wir empfehlen auf diese Datei zu verzichten.

Der Gesetzentwurf sieht Mindestanforderungen auch für Vertriebs- und Compliance-Beauftragte vor. Auch dies ist sinnvoll und wird von uns unterstützt.

Was die Meldepflicht dieser Personengruppen angeht, gilt grundsätzlich dasselbe, wie bei den Beratern. Auch bei den Vertriebsbeauftragten dürfte es sich um 60.000 bis 80.000 Beschäftigte allein im Bankgewerbe handeln! Insofern schlagen wir vor, diese Datensammlung bei den Instituten selber führen zu lassen. Die Institute müssten dann der BaFin jederzeit darstellen können, wer wann wo Vertriebs- oder Compliancebeauftragte/r und wer ihr/ihm unterstellt war, bzw. wer zum Kontrollbereich gehörte.

b) Berufsverbot für Berater

Es ist logisch und somit nachvollziehbar, wenn der Gesetzentwurf in dem neuen § 34d Absätze 1 bis 3 besondere Mindestanforderungen stellt, dass dann die BaFin beim Nichterfüllen dieser Mindestanforderungen berechtigt sein muss, eine Beschäftigung in der in Frage stehenden Tätigkeit zu untersagen (Abs. 4 Ziffer 1).

Auf unseren scharfen Widerspruch trifft jedoch die Formulierung in dem neu vorgesehenen § 34d Absatz 4 Ziffer 2. Durch den Gesetzentwurf wird das Direktionsrecht des Arbeitgebers nicht außer Kraft gesetzt. Deshalb wäre es ein Systembruch, wenn an Stelle der Verantwortlichkeit des Wertpapierdienstleistungsunternehmens nun die Verantwortlichkeit der Beraterin / des Beraters träte. Bereits jetzt sehen sich unsere Kolleginnen und Kollegen viel zu oft in einem Spagat zwischen Kundeninteressen und Vertriebsvorgaben. Hier hilft diese Formulierung nicht, im Gegenteil sie verstärkt den Druck auf die Beraterinnen und Berater.

Alle Beschäftigten handeln im Rahmen ihres Arbeitsvertrages namens und im Auftrag des Unternehmens. Nach dem bisherigen Haftungsrecht ist deshalb auch primär das Unternehmen verantwortlich für die Ergebnisse des Handelns, ggf. auch haftbar für Fehler oder Schäden. Nur wenn dem Beschäftigten Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit bewiesen werden kann, trifft sie oder ihn eine Haftung. Wenn die vorgeschlagene Bestimmung überhaupt Bestand haben kann, dann nur in diesem ans Haftungsrecht angepassten Form.

Neben diesen grundsätzlichen Fragen gibt es aber auch Zweifel an der korrekten Formulierung. Nach der wörtlichen Auslegung sind alle Verstöße „gegen Bestimmungen dieses Abschnittes“, also gegen die §§ 31 bis 37 gemeint. Verstöße also gegen

- das Vermeiden bzw. Darlegung von Interessenkonflikten nach § 31 Abs. 1,
- die Redlichkeit etc. zugänglich gemachter Informationen nach § 31 Abs. 2,
- die Verständlichkeit von Informationen nach § 31 Abs. 3, die den Kunden in die Lage versetzt, Entscheidungen selber zu treffen,
- die Aushändigung des Beipackzettels nach § 31 Abs. 3,
- die umfassende Einholung von Infos zum Kunden nach § 31 Abs. 4, die dann in die angemessene Empfehlung nach § 31 Abs. 4 mündet,
- der Bericht über ausgeführte Geschäfte nach § 31 Abs. 8

- um nur einige aufzuzählen. Uns erscheint die Wertigkeit möglicher Verstöße doch zu unterschiedlich und ein tatsächliches Berufsverbot nicht gerechtfertigt.

Und schließlich ist zu fragen, was denn mit einer Beraterin / einem Berater passieren soll, wenn sie / er nicht in der Kundenberatung eingesetzt werden dürfte. Müsste die Bank sie / ihn anderweitig beschäftigen? Was, wenn sie keinen anderen Arbeitsplatz unbesetzt hat? Dürfte sie die Beraterin / den Beratern dann entlassen?

Im Gegensatz zum Regierungsentwurf ist eher zu überlegen, ob die Stellung des Beraters ggü. den Vorgesetzten und der Bank gestärkt werden kann. Hier wäre ein Beschwerderecht der/s Beschäftigten denkbar, das auch in einem anonymen Verfahren Anwendung finden sollte (whistle-blowing). Hierzu sollte beim BaFin eine zentrale Anlaufstelle geschaffen werden.

c) Veröffentlichung von Tätigkeitsverboten

So sinnvoll Transparenz und Klarheit sind, hier scheint die Formulierung nicht praktikabel. Bei vorsätzlichen Verstößen des Beraters gegen die Bestimmungen nach §§ 31 bis 37 des WpHG dürfte es wohl immer berechnete Interessen der (dann ja unschuldigen) Bank gegen eine Veröffentlichung geben. Ansonsten

wäre das – neben der sonstigen Bestrafung – öffentliche an den Pranger stellen nur eine zusätzliche Belastung und Ungerechtigkeit gegen einen Berater, der im Zweifel nichts anderes gemacht hat, als den Zielvorgaben der Bank oder seiner Vorgesetzten zu folgen.

d) Sünderdatenbank

Dass sich die BaFin intern ein Bild über die Beratungsqualität und etwaige Verstöße gegen die Bestimmungen des Gesetzes macht, ist nachvollziehbar und aus unserer Sicht notwendig. Schwarze Schafe sollen ggf. identifiziert und auch bei einem Institutswechsel erkennbar bleiben. An die Datensicherheit und die regelmäßige Löschung würden wir aber strikte Bedingungen stellen. Diese sollten vom Gesetz und nicht nur in einer Verordnung geregelt werden.

Zu Nr. 9 Prüfungen durch BaFin

Diese Ausweitung stellt eine deutliche Kompetenzausweitung der BaFin dar. Nicht nur „in Einzelfällen“ (die ggf. noch zu begründen sind) kann die BaFin danach auch „ohne besonderen Anlass“ selber prüfen. Angesichts der (Fehl-)Leistungen auch der Prüfungs- und Ratinggesellschaften durchaus eine verständliche Formulierung. Für uns stellt sich nur die Frage, ob die BaFin auch personell in die Lage versetzt wird, diesen neuen, ausgeweiteten Aufgaben nachzukommen.

Zu Nr. 10 Anwendung des Gesetzes auf Auslandsbanken u.ä.

Aus unserer Sicht ist offensichtlich vergessen worden, den neuen § 33 Abs. 1 Satz 2 Nummer 3a aus der Ausnahmenliste herauszunehmen. Bisher muss der komplette § 33 von solchen Instituten nicht angewandt werden, wohl weil der Gesetzgeber meint, dass dies in den Heimatländern geregelt sei. Gerade aber die Tatsache, dass der Gesetzgeber einen solchen neuen Absatz (§ 33 Abs.1 Satz 2 Nr. 3a) formuliert, macht deutlich, dass es eigentlich notwendig wäre, das der komplette 33 auch „entsprechend“ anzuwenden ist, mindestens aber dieser Absatz sowie die §§ 34c und 34d!

Zu Nr. 11a Ordnungswidrigkeiten

Aus unserer Sicht ist es zwingend erforderlich auch die neuen Bestimmungen des § 33 Abs. 3a in die Liste der möglicherweise als Ordnungswidrigkeit sanktionierten Tatbestände aufzunehmen. Wir hoffen, dass dies in der vorliegenden Form nur vergessen wurde.

Zu Nr. 11c Ordnungswidrigkeiten

Einen Absatz 2b gibt es weder in der alten, noch in der vorgeschlagenen Fassung des Gesetzes. Auch gibt es keine Absätze 14a und 14b in § 39 Abs. 2. Ebenso fehlt in § 39 Abs. 2 Nr. 2 der Buchstabe q. Schließlich gibt es keinen § 39 Abs. 2 Nr.5 Buchstaben i.

Zu Nr. 13 Übergangsregelungen

Der Gesetzentwurf räumt den Wertpapierdienstleistungsunternehmen eine Übergangsfrist von einem halben Jahr ein, in dem die Beschäftigten in der Beratung, die Vertriebsbeauftragten und die Compliance-Beauftragten die notwendigen Qualifikationen ggf. nachholen können. Dies erscheint ehrgeizig, wenn es das Ziel ist, wirklich bedeutende Qualifikationsansprüche stellen zu wollen. Andererseits übertreffen die Beschäftigten der Kreditinstitute die von uns erwarteten Anforderungen deutlich. Wenn es sich realisiert, was in dem Entwurf einer Verordnung über den Einsatz von Mitarbeitern in der Anlageberatung, als Vertriebsbeauftragte und Compliance-Beauftragte und die Anzeigepflichten nach § 34d des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG-Mitarbeiteranzeigeverordnung – WpHGMAAnzV) vorgezeichnet war, dass für viele Aufgaben mindestens eine Ausbildung als Bank-/Sparkassenbetriebswirt gefordert wird, dann sollte innerhalb des halben Jahres der Nachweis erbracht werden können, dass die Ausbildung begonnen wurde bzw. kurzfristig beginnt.

Zu Artikel 5 Änderung der Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung

Zu Nr. 2 Beipackzettel

Dieser sollte in der ursprünglichen Diskussion einen Umfang von nicht mehr als einer Seite Din A4 haben. Aus unserer Sicht muss das auch die Obergrenze zumindest für nicht komplexe Finanzinstrumente sein. Alles andere würde an dem Leseverhalten der Kunden vorbeigehen.

Zu Nr. 3c Kompetenzen Compliance-Beauftragter

So richtig es auf den ersten Blick erscheinen mag, für zügiges Handeln sorgen zu wollen, so hat die/der Compliance-Beauftragte nach unserem Verständnis nur im Innenverhältnis des Wertpapierdienstleistungsunternehmens zu wirken. In konkrete Geschäfte zwischen Unternehmen und Kunde kann er nicht eingreifen. Insofern sollte hier klargelegt werden, dass der Vorstand des Wertpapierdienstleistungsunternehmens bzw. von ihm in Linienfunktion Beauftragte in der Verantwortung bleiben. Die/der Compliance-Beauftragte hat seine Anforderungen immer an die Geschäftsführung des Unternehmens zu richten!

Zu Nr. 4 Aufzeichnungspflicht

Dies ist eine der aus unserer Sicht zentralen Punkte dieser vorgeschlagenen Gesetzesänderung. Wir können diese Änderung nur begrüßen und den Gesetzgeber ermuntern, diesen Weg ggf. auch gegen Widerstände zu gehen. Wir versprechen uns von dieser nachvollziehbaren Dokumentation eine massive Verbesserung der Situation der Beschäftigten in der Kundenberatung und der Kunden.