

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft - ver.di

zum Gesetzentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und
Vermögensanlagenrechts
(BT-Drs. 17/6051)

anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bun-
destages
am Mittwoch, dem 6. Juli 2011, 12:30 bis 15.00 Uhr,
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,
Anhörungssaal 3.101.

Berlin, 1. Juli 2011

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

Einleitung

Ver.di begrüßt, dass sich die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, nach dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz, nunmehr der Regulierung des grauen Kapitalmarkts annimmt. Gerade für diesen Bereich fordert ver.di seit langem verbindliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen zum besseren Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der unzureichende Verbraucherschutz am grauen Kapitalmarkt sorgt für die Vernichtung von Anlegergeldern in immenser Höhe. Vor diesem Hintergrund ist es höchste Zeit, dass seit Jahren in der Debatte stehende Maßnahmen endlich Gesetzeskraft erlangen.

Der Ausbau des Verbraucherschutzes und dessen Qualität bei Finanzdienstleistungen wird durch das geplante Gesetz allerdings nicht ausreichend weiter vorangetrieben. Die Spaltung des Kapitalmarktes in einen geregelten Teil, der durch die staatliche Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kontrolliert wird und Akteure wie Banken, Investmentfonds, Versicherungen und Wertpapierdienstleister umfasst, und den unregulierten Teil - der so genannte graue Kapitalmarkt - wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht ausreichend behoben.

Insbesondere wäre eine Verbesserung der Kontrolle freier Finanzvermittler zu begrüßen. Solche Vermittler stehen oft unter stärkerem Verkaufsdruck als fest angestellte KundenberaterInnen der Banken. Die Gefahr einer nicht anlegergerechten Beratung ist daher in diesem Segment der Branche besonders groß. Grundsätzlich geht der Gesetzentwurf der Bundesregierung in die richtige Richtung und könnte etwas zum Verbraucherschutz am Kapitalmarkt beitragen.

ver.di fordert hinaus darüber zur Kontrolle und Regulierung des Kapitalmarktes aus Verbraucherperspektive:

- den Verbraucherschutz als Aufsichtsziel zu verankern
- eine einheitliche Finanzaufsicht
- den Abbau der Provisionsorientierung im Vertrieb
- die Verstärkung der verbraucherorientierten Finanzmarktkontrolle durch die Verbraucherverbände.

Auch für einen umfassenderen Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher wären viel grundsätzlichere Maßnahmen durchaus wünschenswert:

ver.di fordert beispielsweise:

- einen öffentlich-rechtlichen Finanz-TÜV, für die Zulassung von komplexen Finanzprodukten – nicht nur im Graumarkt-Bereich - als Bestandteil der Finanzaufsicht.
- Auch eine klarere Einschränkung des Vertriebs bestimmter Produkte an Kleinanleger – abhängig von Komplexität und Risiko sollte eingeführt werden.

Mit solchen Maßnahmen würde dem Grundproblem – der unüberschaubaren Zahl von Finanzinnovationen und deren oft nicht zu durchschauende Konstruktion – weitaus effektiver begegnet, als mit einer Strategie, die im Wesentlichen auf bessere Informationen und Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher setzt.

Schließlich besteht bei Maßnahmen der Prospektpflicht oder der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ausgedehnten Pflicht, ein Informationsblatt zu erstellen stets ein grundsätzlicher Konflikt: Einerseits sollen diese Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich und schnell zu durchblicken sein, andererseits sollen sie Funktionsweise und Risiken zum Teil sehr komplexer Produkte umfassend beschreiben. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoller, bestimmte Produkte durch eine kompetente Stelle bereits aussortieren zu lassen, bevor sie den Vertrieb erreichen. Ein begrüßenswerter Schritt in diese Richtung wäre die vom Bundesrat in Nr. 8 seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Einführung einer Zulassungspflicht für Vermögensanlagen im Graumarkt-Bereich.

Eine anderer Bereich, bei dem in Punkto Anlegerschutz grundsätzlich eine effektive Handlungsmöglichkeit bestünde und der aus Sicht von ver.di besonders wichtig ist, ist der Bereich der Gestaltung des Vertriebs.

Nach wie vor besteht bei Finanzanlagevermittlern ein erheblicher Druck auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bestimmte Anlageprodukte zu verkaufen. Verkaufsvorgaben und die provisionsbasierte Vergütung verursachen massiven psychischen Druck bei den Beschäftigten. Sowohl selbstständige Einzelunternehmerinnen und -unternehmer als auch deren Beschäftigte arbeiten in der Regel für eine provisionsbasierte Entlohnung. Es leuchtet ein, dass diese existentielle Abhängigkeit von Provisionszahlungen auch zu einem erhöhten Druck zur Vermittlung bestimmter Finanzanlagen führen kann.

Wünschenswert wären daher grundsätzlich weitere Ansätze des Gesetzgebers, die

- a) für weitergehende Abmilderung des Vertriebsdrucks im Vermittler- und Beratergewerbe sorgen (die mit dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz eingeführten Regeln für Vertriebsvorgaben könnten diesbezüglich konkretisiert, insbesondere aber hinsichtlich ihres Einflusses auf den Vertriebsdruck zeitnah überprüft werden) und
- b) auf eine Entspannung des Verkaufsdrucks im Sektor der freien Finanzvermittler hinwirken.

Wichtig wäre in diesem Zusammenhang die – auch vom Bundesrat empfohlene – Stärkung des Berufsbildes des unabhängigen Honorarberaters gegenüber der ausschließlich provisionsbasierten Finanzvermittlung.

Aber auch jenseits von solchen weitergehenderen Maßnahmen kann der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher durch konkrete, kleinere Veränderungen am Gesetzentwurf noch verbessert werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen

ver.di bedauert, dass auch nach dem vorliegenden Entwurf immer noch zum Teil Unterschiede zwischen der Regulierung des Bereiches der Finanzanlagenvermittler und des grauen Kapitalmarktes einerseits und der Regulierung des Anlagenvertriebs bei Banken und Sparkassen andererseits bestehen bleiben, die nicht zielführend sind.

Zu Artikel 1

§ 11 VermAnIG

In den § 8 und 9 des VermAnIG verpflichtet der Gesetzgeber den Anbieter einer Anlage, sich den Verkaufsprospekt durch die BaFin vor Veröffentlichung bewilligen zu lassen. Das ist richtig! Nicht einzusehen ist deshalb, dass eine solche Billigung der BaFin für Nachträge zu Prospekten für Vermögensanlagen bisher nicht verpflichtend vorgesehen ist. Wie auch der Bundesrat richtig ausführt, ist kein Grund ersichtlich, warum Nachträge im grauen Kapitalmarkt, anders als Nachträge zu Prospekten nach dem Wertpapierprospektgesetz, von der Billigung durch die BaFin ausgenommen werden sollten.

§ 13 und 15 VermAnIG

Hier wird im Wesentlichen die Bestimmung zu den Informationsblättern (Beipackzettel) aus dem neugeregelten WpHG übernommen. Hier ist allerdings nicht einzusehen, warum die Blätter noch umfangreicher werden sollen. Wir fordern den Gesetzgeber auf, die entsprechenden Formulierungen aus dem WpHG zu übernehmen.

Während nach dem WpHG der Bankberater ein solches Informationsblatt vor jedem Abschluss – also noch während der Beratung zwingend zu übergeben hat, soll dies bei den Finanzanlagenvermittlern nur auf ausdrückliches Verlangen durch den Anleger erfolgen. Dies wird den Anlegerschutz nicht entscheidend verbessern! Aus ver.di-Sicht sollten hier die entsprechenden Formulierungen aus dem WpHG übernommen werden.

§ 22 VermAnIG

ver.di befürwortet ausdrücklich die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung eines Abschnittes 2a, beziehungsweise insbesondere der vorgeschlagenen §§ 22a bis 22e - neu – VermAnIG. Eine Zulassungspflicht – zumindest zunächst der im vorliegenden Gesetzentwurf behandelten Finanzinstrumente – wäre ein wich-

tiger weitergehender Punkt im Sinne einer Stärkung des Anlegerschutzes und ein Schritt in Richtung größerer Funktionalität des Finanzsektors.

Zu Artikel 5

ver.di hält es für verfehlt und nicht sachgemäß, freie Finanzanlagenvermittler unter die gewerberechtliche statt unter eine einheitliche Aufsicht der BaFin zu stellen. Die Gewerbeaufsichtsämter der Kommunen können aus unserer Sicht nicht die nötige Fachkenntnis besitzen und auch nicht mit angemessenem Aufwand entwickeln und wären mit einer seriösen Überwachung der Tätigkeit von Finanzvermittlern hoffnungslos überfordert. Die durch eine zu erwartende schwächere gewerberechtliche Regulierung entstehende Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der von der BaFin überwachten Finanzinstitute wäre nicht im Sinne eines effektiven Anlegerschutzes. Die Regulierung der freien Finanzvermittler sollte deshalb ebenfalls durch die BaFin erfolgen.

Völlig unverständlich ist für ver.di, dass im Bereich der Banken und Sparkassen mit viel Aufwand ein Meldesystem für KundenberaterInnen, Vertriebs- und Compliancebeauftragte aufgebaut wird, der Gesetzgeber aber auf ein ähnliches System bei den Finanzanlagenvermittlern und Finanzanlagenberatern aber offensichtlich verzichten will. Auch die Meldung von Kundenbeschwerden ist nicht vorgesehen! Dies ist aus unserer Sicht eine grobe Wettbewerbsverzerrung und führt letztendlich die Argumentation des Gesetzgebers zur Einführung solcher Systeme bei Banken und Sparkassen ad absurdum. Wir fordern deshalb Gleichbehandlung für die Beschäftigten beider Bereiche!

Nr 8 – neuer § 34f Finanzanlagenvermittler, Finanzanlagenberater

Der Gesetzentwurf geht grundsätzlich von der irrigen Auffassung aus, dass das vorherrschende Geschäftsmodell in diesem Wirtschaftszweig der singulär arbeitende, selbständige Vermittler und Berater sei. Dies ist aber n.u.A. falsch. Denn seit langem haben sich große Firmen auf dem Markt etabliert, die jeweils viele Hunderte von angestellten Vermittlern und Beratern beschäftigen. Insofern sind an das Finanzberatungsinstitut und seine Beschäftigten mindestens vergleichbare Anforderungen an die Mindestqualifikation und die Zuverlässigkeit zu stellen, wie an Kreditinstitute und ihre BeraterInnen.

Nach dem Entwurf der WpHG-Mitarbeiteranzeigeverordnung – WpHGMAAnzV sollten BeraterInnen und deren Führungskräfte mindestens einen Abschluss als

- a) als Bank- oder Sparkassenkaufmann oder -kauffrau,
- b) als Fachberater für Finanzdienstleistungen (IHK) oder
- c) als Investmentfondskaufmann oder -kauffrau (IHK)

nachweisen können. Wir fordern dringend entsprechende Formulierungen auch in diesem Gesetz!

Nr 8 – neuer § 34g Verordnungsermächtigung

Der aus unserer Sicht fehlerhaften Zuordnung dieser Neuregelungen zur Gewerbeordnung ist es offensichtlich zu verdanken, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hier ermächtigt werden soll, bestimmte Detailbestimmungen im Ordnungswege zu regeln. Sachgemäß ist dies nicht, werden doch all diese Sachverhalte bereits über das Wertpapierhandelsgesetz vom BM Finanzen und der ggf. beauftragten BaFin bearbeitet. Diese Doppelung der Zuständigkeiten ist einerseits ineffektiv und birgt andererseits immer die Gefahr, dass qualitativ unterschiedliches geregelt wird. Auch das wäre aus ver.di-Sicht dringend zu beheben!

Besonders augenfällig wird das unterschiedliche Qualitätsniveau bereits in der Formulierung des Gesetzes. Hier heisst es in § 34g Abs. 1 letzter Satz: „Hinsichtlich der Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten ist hierbei ein dem Abschnitt 6 des Wertpapierhandelsgesetzes vergleichbares Anlegerschutzniveau herzustellen.“

ver.di fordert den Gesetzgeber auf, dringend dafür Sorge zu tragen, dass mindestens die §§ 31, 31d, 33, 33a, 33b und 34 des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) sinngemäß in dieses Gesetz übertragen werden, wenn die Finanzanlagenvermittler, Finanzanlagenberater nicht insgesamt im Geltungsbereich des WpHG aufgenommen werden. Hier geht es beispielsweise um die Verpflichtung des Beraters/Vermittlers sich umfassend Kenntnis über die Vermögensverhältnisse des Anlegers, seine Kenntnisse, seine Risikotragfähig-

keit und seine Bereitschaft Risiken einzugehen zu verschaffen. Es geht weiter darum, dass der Berater/Vermittler diese Informationen zur Beratung und Anlageempfehlung nutzen muss und um die Verpflichtung des Beraters/Vermittlers dem Anleger nur solche Produkte zu empfehlen, die für den Kunden geeignet sind.

In diesen §§ geht es auch um die Organisationsverpflichtung des Unternehmens, die eigenen Vertriebsvorgaben so zu gestalten, dass sie Kundeninteressen nicht beeinträchtigen!

Und es geht schließlich um die Aufdeckung aller Zuwendungen, die der Berater/Vermittler von Emittenten erhält. Schließlich geht es – nicht zuletzt – um Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten, bis hin zum Beratungsprotokoll!

Alles Regelungstatbestände, die dem Gesetzgeber in seiner Novellierung des Wertpapierhandelsgesetzes vom Anfang dieses Jahres wichtig waren. Insofern ist es nur logisch Anlageberatung bei Banken und Sparkassen einerseits und bei Finanzanlagenvermittlern, Finanzanlagenberatern andererseits gleich zu regulieren und damit den Schutz des Anlegers auf gleichem Niveau zu sichern.

Fazit

Die Einführung von Standards, die im regulierten Bereich des WpHG bereits gang und gebe sind, wie das aufsichtsrechtliche Gebot anlegergerecht zu beraten, Provisionen offen zu legen, sowie über Beratungsgespräche ein Protokoll zu führen und dies dem Verbraucher zur Verfügung zu stellen, sind aus ver.di-Sicht zielführende verbraucherpolitische Veränderungen um den grauen Kapitalmarkt endlich besser zu regulieren.

Hier bleibt der Gesetzentwurf deutlich hinter den Anforderungen zurück. Der Gesetzentwurf übernimmt weitgehend die bisherigen Einschränkungen im Anwendungsbereich aus dem Verkaufsprospektgesetz. Akteure des grauen Kapitalmarktes haben dadurch die Möglichkeit sich der Kapitalmarktaufsicht zu entziehen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund hoch riskanter Anlageprodukte wie z.B. Schrottimmobilien und, einige Edelmetalle riskant.

Vor allem ist die zersplitterte Vermittleraufsicht zu kritisieren. ver.di hält es nicht für zielführend, dass die Gewerbeämter mit der Regulierung und Beaufsichtigung des Vertriebs beaufsichtigt werden sollen.

Die Zersplitterung der Finanzaufsicht zwischen BaFin und Gewerbeämtern verhindert eine effektive, einheitliche und verbraucherfreundliche Regulierung der Finanzmärkte. Darüber hinaus ist höchst fragwürdig, ob die Gewerbeämter, neben ihren eigentlichen Aufgaben, der Beaufsichtigung von über 80.000 freien Finanzvermittlern gewachsen sind.

Der Gesetzentwurf spricht bei der berechtigten Frage des Qualifikationsnachweises für freie Finanzvermittler von einer „Pflicht zur Sachkunde“. Wie diese Pflicht ausgestaltet werden soll, ist jedoch lückenhaft und unpräzise. ver.di fordert Mindeststandards, die sich an der Ausbildung im Bankgewerbe orientieren müssen, auch als Qualifikationsanforderungen für freie Finanzvermittler.