

Stellungnahme

Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung – Konsultation der BaFin vom 23. Juni 2017

- Entwurf eines Rundschreibens „Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement“ (BaFin-Konsultation 06/2017)
- Anhörung zu einer Allgemeinverfügung zur Einreichung von Berichten über Kundenbeschwerden durch CRR-Kreditinstitute

Kontakt:

Ruth Claßen / Sascha Nell

Telefon: +49 30 2021-2312 / +49 228 509-322

E-Mail: Classen@bvr.de / S.Nell@bvr.de

Berlin, 4. August 2017

Federführer:

Bundesverband der Deutschen
Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.
Schellingstraße 4 | 10785 Berlin
Telefon: +49 30 2021-0
Telefax: +49 30 2021-1900
www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Grundsätzliche Anmerkungen

Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Rundschreibens „Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement“ und im Rahmen der Anhörung zu einer Allgemeinverfügung zur Einreichung von Berichten über Kundenbeschwerden durch CRR-Kreditinstitute, jeweils vom 23. Juni 2017.

Ein angemessenes Beschwerdemanagement liegt im ureigenen Interesse der Institute; und die große Mehrzahl der Institute hat bereits entsprechende interne Prozesse und Verantwortlichkeiten definiert. Die geplanten Konkretisierungen im neuen Rundschreiben „Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement“ erscheinen aus Sicht der DK nicht praxistgerecht und zu formalistisch. Sie sind zudem weitgehender und detaillierter ausgestaltet als die europäischen Leitlinien. Dieses nationale „gold plating“ lehnen wir ab. Für die weitreichenden Konkretisierungen fehlt es zum Teil auch an einer ausreichenden Rechtsgrundlage (z. B. dem Erfordernis konzern- bzw. gruppenweiter Beschwerdegrundsätze, dem geplanten Beschwerderegister, dem Formerfordernis bei der abschließenden Antwort an den Kunden).

Wir plädieren ausdrücklich dafür, im Rahmen der Umsetzung der europäischen Leitlinien den Proportionalitätsgrundsatz zu beachten. Wie bei den JC-Leitlinien 2014 43 (ESMA/EBA-Leitlinien) sollte ein prinzipienbasierter Ansatz gewählt werden. Auch im Rundschreiben selbst sollte der Proportionalitätsgrundsatz verankert werden, um insbesondere auch kleineren Instituten eine flexible Umsetzung zu ermöglichen.

Längst nicht jede Kundenbeschwerde geht auf ein fehlerhaftes Verhalten oder Missstände in einem Institut zurück. Bestimmte geschäftspolitische Entscheidungen von Instituten, wie z. B. die Erhöhung von Kontoführungsentgelten oder Zweigstellenschließungen ziehen naturgemäß Unzufriedenheitsäußerungen von Kunden nach sich. Und auch Maßnahmen in einzelnen Bereichen, insbesondere der Pfändungsbearbeitung sowie der Abwicklung von Problemkrediten (Zwangsvollstreckungen usw.), beinhalten grundsätzliche Konfliktpotenziale. Die Anforderungen und die Wortwahl der Entwürfe lassen allerdings vermuten, dass die Aufsicht eine pauschale „Schuldvermutung“ zugrunde legt.

Insgesamt sieht die DK einen deutlichen Anpassungsbedarf im Hinblick auf das Rundschreiben. Unsere Anmerkungen hierzu können Sie den S. 4 ff. entnehmen.

Daneben ist der Zeitpunkt der geplanten Veröffentlichung des Rundschreibens zu hinterfragen. Wie dem Hinweis im Anschreiben zur Konsultation des Rundschreibens zu entnehmen ist, werden gemäß Art. 26 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/565 vom 25. April 2016 (DeIVO (EU) 2017/565) zum 3. Januar 2018 unmittelbar geltende Vorgaben zur Bearbeitung von Beschwerden Anwendung finden, sodass für den Bereich des Wertpapieraufsichtsrechts das geplante Rundschreiben durch die dann maßgebliche DeIVO (EU) 2017/565 teilweise überlagert wird und kurz nach dessen Veröffentlichung Anpassungsbedarf entsteht. Da es nur noch fünf Monate bis

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

zur Geltung der MiFID II-Anforderungen sind, sollte das Rundschreiben bereits die neue Rechtslage im Bereich des Wertpapieraufsichtsrecht berücksichtigen. Um Rechtsunsicherheiten und die Notwendigkeit einer zweimaligen Umsetzung für die Praxis zu vermeiden, wäre es aus DK-Sicht angemessen, die Prüfung der Einhaltung der MiFID II-Anforderungen zum Beschwerdemanagement bis zum Ablauf der für das BaFin-Rundschreiben vorgesehenen (angemessenen) Umsetzungsfrist zurückzustellen. Dies würde es den Instituten ermöglichen, die MiFID II-Anforderungen gemeinsam mit dem BaFin-Rundschreiben umzusetzen und damit nur eine einmalige Umsetzung vornehmen zu müssen.

Gemäß dem Entwurf der Allgemeinverfügung sollen Beschwerden, die sich auf eine Wertpapierdienstleistung oder Wertpapiernebenleistung beziehen, von der vorgesehenen Berichtspflicht ausgenommen werden. Dies begrüßen wir sehr. Im Übrigen sollen Institute jedoch jährlich einen Beschwerdebericht bei der BaFin einreichen. Der durch die Berichterstattung für die Institute entstehende Zusatzaufwand rechtfertigt aus Sicht der DK keineswegs den möglichen Nutzen bzw. Erkenntnisgewinn für die Aufsicht. Aus Sicht der DK fehlt es bereits an einer ausreichenden Rechtsgrundlage für die geplante Allgemeinverfügung. Die geplante Allgemeinverfügung geht ebenso wie der Rundschreiben-Entwurf über die ESMA/EBA-Leitlinien hinaus und widerspricht damit zudem dem Grundsatz der Proportionalität. Auch für weitergehende, über § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 WpDPV hinausgehende Anforderungen fehlt es an der erforderlichen Rechtfertigung. Die DK lehnt die Einführung der geplanten Berichtspflicht daher ab. Unsere Argumente können Sie den S. 15 ff. dieser Stellungnahme entnehmen.

Die Entwürfe haben zu einer deutlich über das bei Konsultationen sonst übliche Maß an Rückmeldungen seitens unserer Mitgliedsinstitute geführt. Die Rückmeldungen betrafen dabei nicht nur Mitgliedsinstitute, die wir im Rahmen unserer verbandsinternen Abstimmungen einbinden. Vielmehr haben wir auch von Mitgliedsinstituten Rückmeldungen erhalten, die von der Konsultation über das Internet erfahren haben. Die Rückmeldungen waren dabei durchweg äußerst kritisch. Bemängelt wurde jeweils die fehlende Proportionalität. Zum Teil wurde auch Unverständnis über die Entwürfe angesichts der aktuellen politischen Diskussion für eine stärkere Beachtung des Proportionalitätsgrundsatzes auf europäischer und deutscher Ebene und bis hin zur Schaffung einer „small banking box“ geäußert.

Neben der schriftlichen Konsultation halten wir eine mündliche Erörterung der Entwürfe für erforderlich, ggf. nach einer Überarbeitung durch die BaFin. Hierfür würden wir gerne auch Praxisvertreter benennen. Im Rahmen der 2. Sitzung des Arbeitskreises Banken/Verbraucherschutz am 11. Mai 2017 hatte die BaFin eine mündliche Konsultation angekündigt (siehe TOP VI. des Protokolls zu dieser Sitzung).

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Anmerkungen zum Rundschreiben-Entwurf „Mindestanforderungen an das Beschwerdemanagement“

Vorbemerkungen

Tz. 1 und Tz. 5

Nach Tz. 1 und Tz. 5 sollen dem Anwendungsbereich der Mindestanforderungen auch alle Zweigniederlassungen im In- und EWR- sowie Nicht-EWR-Ausland der betroffenen beaufsichtigten Unternehmen unterfallen. Wir bitten um Prüfung, ob die ausnahmslose Erstreckung auf alle Zweigniederlassungen im Ausland mit den maßgeblichen Kollisionsnormen vereinbar ist. In jedem Fall sollte vermieden werden, dass es zu Doppelregelungen und -prüfungen kommt.

A. Anwendungsbereich

Tz. 9

Die Aussage dieser Textziffer ist nicht verständlich. Eine entsprechende Aussage findet sich auch nicht in den zugrunde liegenden Leitlinien. Wenn der sachliche Anwendungsbereich des geplanten Rundschreibens nicht eröffnet ist, dann besteht auch kein Handlungsbedarf. In der Nr. 3 der ESMA/EBA-Leitlinien ist lediglich die Aussage enthalten, dass „gegebenenfalls die für die Bearbeitung der Beschwerde zuständige Firma oder ein anderes zuständiges Finanzinstitut anzugeben ist.“. Wir bitten daher um Streichung der Tz. 9 bzw. ihre Anpassung an die ESMA/EBA-Leitlinien.

B. Begriffsbestimmungen

Tz. 10

Die Definition von Beschwerden ist deutlich zu weit gefasst. Für die Praxis würden sich ein unverhältnismäßiger Umsetzungsaufwand sowie erhebliche Anwendungsunsicherheiten ergeben.

Dies gilt zunächst, soweit pauschal auf Beschwerden im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens abgestellt wird. Demgegenüber beschränkt die Nr. 9 der ESMA/EBA-Leitlinien den Anwendungsbereich zu Recht auf Beschwerden im Zusammenhang mit der Erbringung (i) einer Wertpapierdienstleistung im Rahmen der MiFID, der OGAW-Richtlinie oder der AIFMD oder (ii) einer in Anhang I der Eigenkapitalrichtlinie (CRD) genannten Bankdienstleistung oder (iii) einer Dienstleistung der gemeinsamen Portfolioverwaltung im Rahmen der OGAW-Richtlinie). Tz. 10 ist daher entsprechend anzupassen. Nur so kann vermieden werden, dass aufsichtsrechtlich bereits anderweitig konkretisierte Bereiche (wie der Versicherungsvertrieb, siehe „Rundschreiben 3/2013 (VA) Mindestanforderungen an die Beschwerdebearbeitung durch Versicherungsunternehmen“) bzw. aufsichtsrechtlich nicht relevante Sachverhalte (wie

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

z. B. „Ihre Öffnungszeiten sind zu kurz.“, „Es ist kein Papier mehr im Kontoauszugsdrucker.“) vom Beschwerdebegriff mit umfasst werden. In diesem Zusammenhang weisen wir explizit darauf hin, dass auch die Aufgaben der staatlichen Verwaltung, die Förderbanken wahrnehmen (z. B. Gewährung von Subventionen durch Verwaltungsakt), nicht vom Beschwerdebegriff umfasst sein sollten, da dem Antragsteller insoweit die Möglichkeit offensteht, ein Widerspruchsverfahren anzustrengen.

In der Definition sollte verdeutlicht werden, dass die Äußerung der Unzufriedenheit ein nicht ordnungsgemäßes Verhalten des Instituts (mit Blick auf die o. a. Anforderungen) betreffen muss. Hierdurch würden Sachverhalte ausgeschlossen, die ausschließlich die geschäftspolitischen Entscheidungen eines Instituts betreffen. Entsprechendes würde für Unmutsäußerungen gelten, die sich als Missverständnis (aufseiten des Kunden) herausstellen. Auch insoweit besteht keine aufsichtsrechtliche Relevanz. Hierbei sind auch die weitreichenden Folgerungen (Anforderungen) zu bedenken (siehe insbesondere Tz. 18 (internes Beschwerderegister) sowie Tz. 28 (Textformerfordernis für abschließende Antwort). Nicht zuletzt spricht auch der Proportionalitätsgrundsatz für eine solche einschränkende Auslegung des Beschwerdebegriffs.

Schließlich stellt sich die Frage, ob eine eindeutige Abgrenzung von Beschwerden zur bloßen Meinungsäußerung möglich ist. Bei Nichtkunden dürfte zudem die Bereitschaft zu einer Persondatenerhebung nicht durchgängig gegeben sein.

C. Interne Vorkehrungen zur Beschwerdebearbeitung

Tz. 11

Bei dieser Konkretisierung der ESMA/EBA-Leitlinie, wonach die Beschwerden zuverlässig aufzunehmen und auszuwerten sind, bleibt das Verhältnis dieser Konkretisierung zu den nachfolgenden Konkretisierungen, insbesondere der Tz. 18 und der Tz. 21 unklar. Wir regen daher an, auf die vorstehend genannte Konkretisierung in Tz. 11 zu verzichten.

Die Anforderung bzgl. der Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Beschwerdebearbeitung im Risikomanagement und der internen Revision geht über die ESMA/EBA-Leitlinien hinaus. Die explizite Konkretisierung impliziert, dass der Aufbau expliziter Informationsflüsse und Prozesse aufsichtlich erwartet wird. Auch in der MiFID II ist eine solche Anforderung nicht enthalten (weder bei den Anforderungen an das Beschwerdemanagement noch bei den Anforderungen an das Risikomanagement und der internen Revision, vgl. Art. 23, Art. 24 und Art. 26 DelVO (EU) 2017/565). Entsprechend der bisherigen Aufsichtspraxis sollte daher zumindest eine Einschränkung auf relevante Erkenntnisse erfolgen. Zumindest kann keine pauschale Relevanz von Beschwerdetatbeständen für Risikomanagement und Revision unterstellt werden. Mit Blick auf das Risikomanagement ist insoweit das operationelle Risiko bzw. Rechtsrisiko sowie das Reputationsrisiko maßgebend (siehe für das operationelle Risiko entsprechend Tz. 21). Nur eine solche Einschränkung würde auch dem Grundsatz der Proportionalität entsprechen.

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Tz. 12

Die Tz. 12 ist insgesamt kaum verständlich. Es ist auch nicht erkennbar, auf welche Nummer der ESMA/EBA-Leitlinien sie zurückgeht. Wir regen daher an zu prüfen, inwieweit es dieser Tz. neben den weiteren ohnehin bereits geplanten Konkretisierungen bedarf.

Die Anforderung, dass die Verfahren „transparent“ sein sollen, ist u. E. unklar. Falls damit die geeignete interne Kommunikation gemäß Tz. 15 gemeint ist, sollte auf den Begriff an dieser Stelle verzichtet werden.

Dem Erfordernis einer angemessenen Beschwerdebearbeitung stimmen wir zu. Problematisch ist u. E. aber, von einer unverzüglichen Beschwerdebearbeitung zu sprechen. Im Rahmen der Beschwerdebearbeitung ist vielfach eine interne Stellungnahme durch den Mitarbeiter/die Abteilung erforderlich, die in den Beschwerdevorgang involviert war. Diese ist innerhalb einer angemessenen Zeit zu erstellen, nicht aber unverzüglich. Tz. 25 spricht daher zu Recht von einer Beantwortung innerhalb der in der internen Vorgabe vorgesehenen „angemessenen“ Frist. Auf das Erfordernis „unverzüglich“ ist daher zu verzichten.

Tz. 14

Für die Konkretisierung in Tz. 14, wonach bei Konzernen oder Unternehmensgruppen konzern- bzw. gruppenweit einheitliche Grundsätze und Verfahren der Beschwerdebearbeitung zu entwickeln und in Kraft zu setzen sind, fehlt es an einer Rechtsgrundlage. Adressat bank- bzw. wertpapieraufsichtsrechtlicher Anforderungen sind jeweils die einzelnen Unternehmen.¹

Auch die ESMA/EBA-Leitlinien enthalten keinen Ansatz zu konzern- bzw. gruppenweit einheitlichen Grundsätzen und Verfahren.

Unabhängig von diesem formalen Aspekt ist ein solcher Ansatz auch wegen der unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten bzw. -modelle der einzelnen Unternehmen (z. B. Bank, KAG, Bausparkasse, Versicherung sowie weitere Unternehmen einer Gruppe) sowie der unterschiedlichen Kundenstruktur (z. B. Retail, Institutionelle etc.) inhaltlich nicht zielführend. Aufgrund unterschiedlicher Geschäftstätigkeiten bzw. -modelle und Kundenstruktur dürfte es vielmehr sinnvoll sein, auf das jeweilige Unternehmen und damit seine Geschäftstätigkeit, sein Geschäftsmodell bzw. seine Kundenstruktur abgestimmte Grundsätze zum Beschwerdemanagement vorzusehen. Eine solche Differenzierung kann auch für unterschiedliche Geschäftsbereiche mit verschiedenen Kundengruppen und Produkten innerhalb eines CRR-Kreditinstituts relevant sein.

Des Weiteren entstünden durch einen solchen Ansatz auch weitere Auslegungsfragen zum Anwendungsbereich (z. B. Welcher Konzern- bzw. Gruppenbegriff? Erfassung von Tochterunter-

¹ Siehe beispielsweise auch BT 1.3.2.2 MaComp: „Auch wenn ein Wertpapierdienstleistungsunternehmen mit anderen Unternehmen verbunden ist, verbleibt die Verantwortlichkeit für die Compliance-Funktion bei dem Wertpapierdienstleistungsunternehmen selbst. ...“

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

nehmen im Ausland? Zur Frage der Erfassung von Tochterunternehmen im Ausland siehe bereits unsere Anmerkungen zu Tz. 1 und Tz. 5). Da ein Tochterunternehmen nicht notwendigerweise die mit Blick auf den Beschwerdebegriff relevanten Dienstleistungen/Bankgeschäfte erbringt, verweisen wir auch auf unsere Anmerkungen zur Tz. 10 zur notwendigen Einschränkung des Beschwerdebegriffs.

Nach Auffassung der DK ist die Tz. 14 daher zu streichen.

Sollte ungeachtet unserer grundsätzlichen Bedenken an einer konzern- oder gruppenweiten Umsetzung festgehalten werden, sollte jedenfalls klargestellt werden, dass dieser Anforderung nicht der aktienrechtliche Konzernbegriff nach §§ 15 ff. AktG zugrunde liegt. Für CRR-Kreditinstitute sollte ebenfalls nicht unbesehen der Gruppenbegriff i. S. d. § 25a Abs. 3 KWG auf die vorgesehenen Anforderungen übertragen werden. Auch sollten Drittstaatenunternehmen oder solche Gruppenunternehmen, die keine beaufsichtigten Tätigkeiten erbringen, nicht erfasst werden. Zu Zweigniederlassungen im Ausland verweisen wir auf unsere Anmerkungen zu Tz. 1 und Tz. 5.

Tz. 15

Im Satz 1 wird davon gesprochen, dass bei der Beschreibung der Grundsätze und Verfahren der Beschwerdebearbeitung auch auf die „datenschutzrechtlichen Anforderungen bei der Beschwerdebearbeitung“ eingegangen und aufgezeigt werden müsse, wie diese korrekt erfüllt werden. Dies erweckt u. E. den unzutreffenden Eindruck, dass das Datenschutzrecht eigene datenschutzrechtliche Spezialvorschriften für die Beschwerdebearbeitung vorsieht. Auch ohne den Satz 1 in Tz. 15 sind die Institute verpflichtet, eine Geschäftsorganisation vorzuhalten, die die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben gewährleisten. Es sollte aber den Instituten freistehen, diese Geschäftsorganisation zu gestalten und selbst zu entscheiden, über welche Arbeitsanweisungen und Richtlinien die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften (generell) gewährleistet wird. Dies in bestimmten Organisationsanweisungen im Zusammenhang mit einigen ausgewählten Tätigkeiten zwingend vorzusehen, in anderen wiederum nicht, wäre willkürlich und nicht zielführend. Auch die ESMA/EBA-Leitlinien enthalten keine solche Konkretisierung. Tz. 15, Satz 1 sollte daher gestrichen werden.

Tz. 17

Wir bitten um Streichung der Formulierung „eine geeignete Stelle“. Diese findet sich auch nicht in den ESMA/EBA-Leitlinien. Sie könnte dahingehend missverstanden werden, dass es einer selbständigen Organisationseinheit bedarf. Die Beschwerdemanagementfunktion kann aus Gründen der Proportionalität ggf. auch von einem Mitarbeiter ausgeübt werden, der diese Tätigkeit nicht ausschließlich wahrnehmen muss, sondern ggf. daneben andere Tätigkeiten ausüben kann.

Das Ziel der Vermeidung möglicher Interessenkonflikte bezieht sich gemäß ESMA/EBA-Leitlinien Nr. 2 auf die Beschwerdebearbeitung, nicht aber auf die genannte Funktion bzw. Stelle.

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Der entsprechende Einschub im ersten Satz der Tz. 17 („die unter Vermeidung von Interessenkonflikten“) sollte deshalb gestrichen werden.

D. Interne Verfahren zur Beschwerdebearbeitung

Tz. 18

Nach Tz. 18 sind alle Beschwerden, ihre Bearbeitung, die getroffenen Maßnahmen sowie die abschließenden Entscheidungen zu dokumentieren. Unklar bleibt, was mit „ihre Bearbeitung“ (neben „getroffene Maßnahmen/abschließende Entscheidungen“) in diesem Zusammenhang gemeint ist. Die ESMA/EBA-Leitlinien sehen zudem lediglich eine Registrierung der Beschwerden vor (Nr. 3). Für das Wertpapieraufsichtsrecht wird ab dem 3. Januar 2018 insoweit Art. 26 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 i. V. m. Anhang I DeIVO (EU) 2017/565 maßgebend sein. Danach sind Aufzeichnungen über die eingegangenen Beschwerden zu führen/jede Beschwerde und die ergriffenen Maßnahmen zur Bearbeitung der Beschwerde aufzuzeichnen. Ein internes Register ist danach nicht erforderlich. Auch das Erfordernis „unverzüglich“ enthält Art. 26 DeIVO (EU) 2017/565 in diesem Zusammenhang nicht. Tz. 18 gilt damit nicht für das Wertpapieraufsichtsrecht.²

Auch im Übrigen kann allein die Aufzeichnung des Beschwerdevorgangs (Beschwerde und die zu ihrer Bearbeitung ergriffenen Maßnahmen) verlangt werden (im Sinne einer prüferischen Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der Anforderungen an das Beschwerdemanagement). Für ein Beschwerderegister bedürfte es einer expliziten Rechtsgrundlage.

Zudem bleibt unklar, wie ein Beschwerderegister angesichts der dezentralen Eingangskanäle und diversen Übermittlungsarten, über die Kundenbeschwerden (in dem weiten Sinne, wie dies Tz. 10 zugrunde legt) die Institute erreichen, funktionieren könnte. In jedem Fall wäre eine Befüllung des Registers nur sukzessive möglich, beginnend mit dem Ablauf der (angemessenen) Übergangsfrist zur Umsetzung des Rundschreibens (ausführlich hierzu unsere Anmerkungen zu H. Schlussbestimmung).

Ergänzend verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Tz. 19.

Tz. 19

Für Tz. 19, die u. a. eine systematische Auswertbarkeit des internen Beschwerderegisters sowie eine ungehinderte Einsichtnahme in das Beschwerderegister verlangt, ist in den ESMA/EBA-Leitlinien (Nr. 3) keine Grundlage ersichtlich.

² Vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass sich für das Wertpapieraufsichtsrecht auch nichts anderes aus Art. 72 DeIVO (EU) 2017/565 ergibt. Bei den Leitlinien handelt es sich nicht um andere Rechtsvorschriften im Sinne von Art. 72 Abs. 2 UAbs. 2 DeIVO (EU) 2017/565. Dies sind ausschließlich Stufe 1- bzw. Stufe 2-Regelungen (siehe auch englische Fassung, die insoweit von „other legislation“ spricht). Da es sich beim „internen Beschwerderegister“ um eine Konkretisierung ausschließlich der Form der Aufzeichnung handelt, ist hinsichtlich des internen Beschwerderegisters auch nicht die Prämisse des Art. 72 Abs. 3 UAbs. 2 DeIVO (EU) 2017/565 erfüllt, wonach die zuständigen Behörden weitere Aufzeichnungen vorsehen können.

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Zudem wäre diese Konkretisierung auch inhaltlich nicht sachgerecht. Angesichts der Reichweite des Beschwerdebegriffs (u. a. mündliche Beschwerden) müssten alle Mitarbeiter, bei denen entsprechende Beschwerden auflaufen können, Zugriff auf ein Beschwerderegister haben, um die Beschwerde erfassen zu können. Eine Doppelerfassung (zunächst Weiterleitung der Beschwerde an die Beschwerdemanagementfunktion, die die Beschwerde in das Register aufnimmt) wäre unverhältnismäßig und zudem fehleranfällig. Bei weitreichenden Zugriffs- und Bearbeitungsrechten (u. a. sämtliche Mitarbeiter mit Kundenkontakt) wäre ein Schutz gegen (sachlich nicht gebotene?) Änderungen nicht möglich. Die Erkennbarkeit nachträglicher Änderungen wäre ebenfalls unverhältnismäßig. Sie würde entsprechende DV-Anwendungen voraussetzen, die bisher nicht bestehen. Eine reine Excel-Tabelle wäre danach nicht ausreichend.

U. E. wäre es neben der Aufzeichnung jedes Beschwerdevorgangs ausreichend, wenn lediglich zur ggf. leichteren Auffindbarkeit eines Beschwerdevorgangs hierzu ein Verzeichnis von den Instituten zu sämtlichen Beschwerden erstellt wird. Wie und in welcher Form dies erstellt wird, sollte den Instituten im Einklang mit den ESMA/EBA-Leitlinien überlassen bleiben.

Im Ergebnis ist daher Tz. 19 zu streichen bzw. wie von uns vorgeschlagen zu modifizieren.

Tz. 21

Die Anforderung einer „fortlaufenden“ Analyse der Daten zur Beschwerdebearbeitung erscheint aus Sicht der DK überzogen. Bei der großen Mehrzahl der Institute geben weder die Fallzahlen noch die Inhalte von Beschwerden Anlass für eine solche Anforderung. Aus Gründen der Proportionalität sprechen wir uns für eine „regelmäßige“ Datenanalyse aus.

Zudem wäre insbesondere im Massengeschäft eine Analyse jeder einzelnen Beschwerde nur mit erheblichem, unverhältnismäßigem Aufwand möglich. Wie im Rundschreiben dargestellt, ergeben sich Überlegungen hinsichtlich wiederholt bzw. systematisch auftretender Probleme gerade aus Häufungen von Beschwerden. Eine detaillierte Analyse einzelner Beschwerden wird deshalb im Regelfall erst dann notwendig sein, wenn eine solche Häufung erkennbar vorliegt. Dies sollte auch im Rundschreiben entsprechend eingeschränkt werden.

Tz. 22

Die Angabe ungefährender Bearbeitungszeiträume (siehe zweiten Spiegelstrich) ist u. E. nicht sachgerecht, da Beschwerden inhaltlich sehr heterogen sind und daher auch die Dauer der Bearbeitung sehr unterschiedlich ist. Solche Prognosen sind weder allgemein noch im Einzelfall möglich oder aber müssten so „weich“ formuliert werden, dass sie für die Kunden nicht dienlich sind. Dem Verbraucherschutz wird vielmehr mit einer objektiven und angemessenen Bearbeitung der Kundenbeschwerde innerhalb eines hinsichtlich des konkreten Beschwerdegegenstandes angemessenen Zeitraums umfassend Rechnung getragen. Auch im eigenen Interesse der Institute an einer dauerhaften und störungsfreien Kundenbeziehung bearbeiten die Institute Kundenbeschwerden bereits heute mit der gebotenen zeitlichen Sensibilität. Dies wird durch organisatorische Vorkehrungen (z. B. interne Rückmelde- bzw. Bearbeitungsfristen, deren

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdebearbeitung

Länge sich an der Komplexität der Beschwerde orientiert) in der Praxis auch sichergestellt. Auf das Erfordernis einer Angabe der ungefähren Bearbeitungszeit sollte daher verzichtet werden.

Zur Vermeidung von Doppelungen und Irritationen beim Kunden plädieren wir dafür, nicht auf die außergerichtliche Streitbeilegung etc. im Rahmen der Darstellung des internen Beschwerdebearbeitungsverfahrens hinweisen zu müssen. Dieser Hinweis soll gemäß Tz. 27 bei einer abschließenden Entscheidung der Beschwerde, die den Forderungen des Beschwerdeführers nicht vollständig nachkommt, erteilt werden. Dies würde auch den ab 3. Januar 2018 für das Wertpapieraufsichtsrecht insoweit geltenden Anforderungen entsprechen. Danach würde eine solche Hinweispflicht nur im Falle der abschließenden Entscheidung bestehen (vgl. Art. 26 Abs. 5 DelVO (EU) 2017/565; Art. 26 Abs. 2 DelVO (EU) 2017/565 sieht eine entsprechende Hinweispflicht für die Pflicht zur Veröffentlichung bzw. Information über die Grundsätze für das Beschwerdemanagement dagegen nicht vor).

Hinsichtlich der Anforderungen an den Hinweis sollte nicht über die Vorgabe des Art. 26 Abs. 5 DelVO (EU) 2017/565/die Anforderungen des § 36 VSBG hinausgegangen werden. So wäre aus DK-Sicht „zuständige Behörden, Ombudsstellen usw.“ zu streichen („Ombudsstelle usw.“ auch, weil andernfalls doppelt, siehe bereits „Möglichkeit alternativer Streitbeilegungsverfahren“).

Unklar ist, worin ein inhaltlicher Unterschied zwischen „eindeutig“ und „genau“ bestehen könnte.

Tz. 23

Eine Eingangsbestätigung ist nur sinnvoll bei Beschwerden, die nicht umgehend bearbeitet und beantwortet werden können. So dürfte beispielsweise bei einer mündlichen Beschwerde, der sofort abgeholfen werden konnte, eine nachträgliche Eingangsbestätigung zu seiner bereits erledigten Beschwerde zu Irritationen beim Kunden führen. Insoweit dürfte die deutsche Fassung der Nr. 6 a) der ESMA/EBA-Leitlinien ungenau sein („Bei der Bestätigung des Eingangs einer Beschwerde ...“; in unserem Sinne die englische Fassung „... or when acknowledging receipt of a complaint, ...“). Wir regen daher eine entsprechende Klarstellung an.

In Bezug auf die Information potenzieller Beschwerdeführer sehen wir Doppelungen zu den Anforderungen gemäß Tz. 22. Wenn das beaufsichtigte Unternehmen auf leicht zugängliche Weise über seine Verfahren zur Beschwerdebearbeitung informiert, kann bei Nachfragen darauf verwiesen werden. Eine zusätzliche Regelung, insbesondere die Formvorgabe („schriftlich oder elektronisch“), ist entbehrlich.

Unklar ist, was mit der Ergänzung „und die weitere Bearbeitung der Beschwerde zu informieren“ intendiert wird. Diese Ergänzung findet keine Entsprechung in den ESMA/EBA-Leitlinien, ferner auch nicht in Art. 26 DelVO (EU) 2017/565. Auf die Ergänzung sollte daher verzichtet werden.

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Tz. 24

Kommunikation beinhaltet stets subjektive Aspekte, sowohl aufseiten des Senders als auch beim Empfänger. Das Wort „eindeutig“ ist insofern zu streichen. Unklar ist, worin ein inhaltlicher Unterschied zwischen „klar“ und „verständlich“ bestehen könnte.

Tz. 25

Ein beaufsichtigtes Unternehmen soll auf eine Beschwerde „ohne unnötige Verzögerung“ antworten (Satz 1). Entscheidend ist, dass eine Beantwortung in der Regel innerhalb der in den internen Vorgaben vorgesehenen angemessenen Frist erfolgt (siehe Satz 2). Satz 1 ist daher an Satz 2 anzupassen, indem „ohne unnötige Verzögerung“ durch „innerhalb einer angemessenen Frist“ ersetzt wird.

Ferner sollte in Tz. 25. klargestellt werden, dass die Beantwortungsfrist nicht für Beschwerden gilt, die das beaufsichtigte Unternehmen über die BaFin oder Verbraucherschlichtungsstelle (Ombudsmann) erreichen. Die in der jeweiligen Verfahrensordnung der Schlichtungsstellen vorgesehenen Fristen für die Beantwortung der Beschwerden würden durch eine Anwendung dieser Regelung unterlaufen.

Die Vorgabe, über die Gründe der Verzögerung und den voraussichtlichen Abschluss der Prüfung zu informieren, erscheint nicht zielführend. Entscheidend ist, dass die Beschwerden jeweils innerhalb einer angemessenen Frist bearbeitet werden, wobei für die Angemessenheit der Einzelfall maßgebend ist. Eine weitere Information (nach der in jedem Fall geforderten Bestätigung des Eingangs der Beschwerde) würde für den Kunden keinen Mehrwert bieten, vielmehr den unzutreffenden Eindruck erwecken, das Institut wolle ihn trösten. Aus den o. a. Gründen ist ggf. auch keine Prognose über den voraussichtlichen Abschluss der Prüfung möglich. Hinsichtlich der Gründe für eine Verzögerung könnten ausschließlich die o. a. Ursachen (Einbindung externer Schnittstellen, Komplexität der Beschwerde) angeführt werden. Tz. 25, Satz 2 dient damit nicht dem Verbraucherinteresse. Auf sie sollte daher verzichtet werden.

Tz. 26

Die Verwendung des Begriffs „Beweismittel“ erscheint der DK - auch wenn dieser den ESMA/EBA-Leitlinien entstammt - unangemessen. Die Wortwahl impliziert, dass Kundenbeschwerden in der Regel ein unzulässiges Verhalten oder Missstände in einem Institut zugrunde liegen. Der Begriff könnte zudem dahingehend missverstanden werden, dass das beaufsichtigte Unternehmen die Beweismittel für den Beschwerdeführer zusammenzutragen hat. Zivilrechtliche Auskunftsrechte und Beweislastregeln dürfen durch das Rundschreiben zum Beschwerdemanagement u. E. nicht berührt werden. Letztlich verkennt die Tz. 26, dass es sich bei Beweismitteln um ein ausschließlich zivilprozessual relevantes Instrument handelt, während die BaFin allein aufsichtsrechtlich tätig werden kann. Für ein aufsichtsrechtliches Erfordernis, relevante Beweismittel zusammenzutragen und zu prüfen, fehlt es also an einer Rechtsgrundlage. Folglich könnte eine aufsichtsrechtliche Anforderung allein darin bestehen, dass die Institute die im

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Institut vorliegenden Informationen – soweit sie für die konkrete Beschwerdebearbeitung relevant sind – heranzuziehen haben. Die Vorgaben in Tz. 26 würden zudem weit über das Ombudsstellenverfahren hinausgehen, wenn die Institute einseitig verpflichtet würden, alle Beweismittel zusammenzutragen. Im Ergebnis würde dann de facto eine Umkehr der Beweislast drohen.

Ferner sollte Tz. 26 an die Vorgaben aus den ESMA/EBA-Leitlinien angeglichen werden, nach denen sich die Unternehmen „bemühen sollen“, die relevanten Informationen zusammenzutragen. Andernfalls würden den Unternehmen Verpflichtungen auferlegt werden, die sie in der Praxis nicht erfüllen könnten.

Tz. 27

Das Wort „eingehend“ sollte gestrichen werden. Die geforderte Erläuterung des Standpunkts kann nur bedeuten, dass das Institut dem Kunden mitteilt, ob es der Beschwerde abhilft oder diese als (vollständig oder teilweise) unbegründet ansieht. Eine darüber hinausgehende inhaltliche oder „eingehende“ Begründung hängt immer von den Umständen des Einzelfalls ab und sollte daher nicht vorgegeben werden. Für den Bereich des Wertpapieraufsichtsrechts wird ab dem 3. Januar 2018 Art. 26 Abs. 5 DelVO (EU) 2017/565 insoweit maßgebend sein. Danach müssen Wertpapierfirmen den Kunden oder potenziellen Kunden ihren Standpunkt bezüglich der Beschwerde mitteilen. Eine eingehende Erläuterung ihres Standpunktes verlangt Art. 26 Abs. 5 DelVO (EU) 2017/565 dagegen nicht.

Es sollte klargestellt werden, dass über die alternativen Möglichkeiten der Rechtsverfolgung die Kunden nicht zu informieren sind, wenn eine einvernehmliche Verständigung zwischen dem Institut und dem Kunden erzielt wurde. Eine Einigung dient der finalen Beendigung der Kundenbeschwerde. Die derzeitige starre Konkretisierung in Tz. 27 berücksichtigt nicht, dass Institute aufgrund der Kundenbindung an einvernehmlichen Lösungen mit ihren Kunden interessiert sind. In diesem Fall wäre eine Information des Kunden über alternative Möglichkeiten der Rechtsverfolge nicht sachgerecht (siehe entsprechend auch § 37 Abs. 1 VSBG, der die Informationspflicht daran knüpft, dass „die Streitigkeit über einen Verbrauchervertrag durch den Unternehmer und den Verbraucher nicht beigelegt werden konnte“).

Tz. 28

Die für die abschließende Antwort an den Beschwerdeführer geforderte Textform stellt aus Sicht der Kreditwirtschaft einen überzogenen, nicht im Kundeninteresse liegenden Formalismus dar.

Beschwerden können im Institut auf verschiedenen Wegen eingehen – persönlich, telefonisch, schriftlich, elektronisch per Mail oder über Social-Media-Plattformen. In vielen Fällen dürfte es sinnvoll und angemessen sein, für die Beantwortung der Beschwerde den vom Kunden gewählten Weg zu nutzen. Dies lehren auch die Erfahrungen im Umgang mit Kundenbeschwerden.

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Nach Einschätzung unserer Institute lassen sich mündliche Beschwerden besser in einem persönlichen oder telefonischen Gespräch als über einen Schriftwechsel klären. Zudem ist die Wahl des Kommunikationsweges aus Kundensicht ein Indiz für die Wesentlichkeit und Relevanz seiner vorgetragenen Beschwerde. Wählt der Kunde die Kommunikation per E-Mail oder per Brief, so ist das Vorbringen typischerweise komplexer bzw. aus Kundensicht wichtiger (im Sinne einer Wesentlichkeit im aufsichtsrechtlichen Sinne). Bei mündlichen Beschwerden erwartet der Kunde dagegen eine mündliche Antwort. Eine generelle Formvorgabe würde daher dem Grundsatz der Proportionalität widersprechen und läge auch nicht im Kundeninteresse.

Hinzu kommt, dass weder die ESMA/EBA-Leitlinien (Nr. 7) noch Art. 26 DelVO (EU) 2017/565 eine Formvorgabe enthalten, sondern – im Falle der Leitlinien – nur einen Hinweis auf etwaige nationale Vorschriften. Für eine generelle Formvorschrift bedürfte es einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Im Wege der Auslegung können keine verbindlichen Formvorgaben gemacht werden. Folglich ist es auch künftig ausreichend, wenn bei mündlichen Beschwerden die abschließende Antwort an den Kunden intern nachvollziehbar dokumentiert wird.

Aus den genannten Gründen bitten wir um Streichung der Tz. 28.

E. Prüfung

Tz. 29

Da das Rundschreiben sowohl das Bank- als auch das Wertpapieraufsichtsrecht betrifft, bitten wir die BaFin sicherzustellen, dass es nicht zu Doppelprüfungen bei unseren Mitgliedsinstituten kommt. Darüber hinaus ist zu vermeiden, dass es zu unterschiedlichen Auslegungen im Zusammenhang mit der Prüfung kommen kann. Die Institute werden angesichts der faktischen Notwendigkeit eines zentralen Beschwerdemanagements auf eine einheitliche Auslegung zwingend angewiesen sein.

Auch vor diesem Hintergrund sollte das Rundschreiben den prinzipienbasierten Ansatz verfolgen und insbesondere auf über die ESMA/EBA-Leitlinien hinausgehende Konkretisierungen verzichten. Eine Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien sollte zudem nur insoweit erfolgen, als hierfür auf Basis des ab 3. Januar 2018 geltenden Wertpapieraufsichtsrechts (siehe Art. 26 DelVO (EU) 2017/565) eine Rechtsgrundlage besteht.

F. WpHG-Beschwerden

Wir regen an, diesen Abschnitt auf Basis der ab dem 3. Januar 2018 geltenden Anforderungen abzufassen. Vorher dürfte eine Umsetzung durch die Institute realistischerweise nicht möglich sein (siehe hierzu auch unsere Stellungnahme zu H.).

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

H. Schlussbestimmung

Die DK wendet sich gegen ein Inkrafttreten des Rundschreibens einen Tag nach seiner Veröffentlichung. Für eine solche Dringlichkeit besteht u. E. keine Notwendigkeit. Die Veröffentlichung der ESMA/EBA-Leitlinien liegt nunmehr rund drei Jahre zurück. Folglich sollte auch den Instituten ausreichend Zeit eingeräumt werden.

U. E. bedarf es in jedem Fall einer angemessenen Umsetzungsfrist. Die Angemessenheit richtet sich dabei nach dem Umsetzungsbedarf (zu unserem Petitum eines prinzipienbasierten Rundschreibens ausführlich bereits unsere grundsätzlichen Anmerkungen). Insbesondere aber, wenn entgegen unserer Auffassung an konzern- bzw. gruppenweiten Grundsätzen festgehalten und/oder Systemanpassungen notwendig werden, dürfte eine längere Umsetzungsfrist erforderlich und angemessen sein. Mit einer Umsetzung können die Institute erst dann beginnen, wenn die Details feststehen.

In diesem Zusammenhang bitten wir auch zu berücksichtigen, dass die Institute, insbesondere die kleineren und mittleren Häuser, aktuell aufgrund diverser neuer Regularien, die aktuell bzw. in der nächsten Zeit umzusetzen sind (u. a. Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, Steuerumgebungsbekämpfungsgesetz, PRIIPs-VO (zum 1. Januar 2018), MiFID II/MiFIR (zum 3. Januar 2018), EU-Zahlungsdiensterichtlinie (zum 13. Januar 2018), EU-Datenschutzgrundverordnung (zum 25. Mai 2018)) sowohl personell als auch systemseitig bis Mitte nächsten Jahres vollständig ausgelastet sind.

Die Veröffentlichung des Rundschreibens dürfte zu spät kommen, um das Rundschreiben noch im Rahmen der neuen Anforderungen an das Beschwerdemanagement aufgrund von MiFID II/MiFIR berücksichtigen zu können. Zu unserem Vorschlag, wie dennoch eine zweimalige Umsetzung durch die Institute vermieden werden kann, verweisen wir auf unsere grundsätzlichen Anmerkungen.

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Anmerkungen zur geplanten Allgemeinverfügung zur Einreichung von Berichten über Kundenbeschwerden durch CRR-Kreditinstitute

Die Deutsche Kreditwirtschaft sieht keine Rechtsgrundlage für die Einführung einer jährlichen Berichterstattungspflicht für CRR-Kreditinstitute. Ferner wäre eine solche Berichterstattungspflicht unverhältnismäßig. Sie widerspricht zudem dem im deutschen Bankensystem gerade mit Blick auf seine vielen kleineren und mittelgroßen Institute bewährten prinzipienorientierten Aufsichtsansatz.

Der in der Begründung des Entwurfs der Allgemeinverfügung angeführte § 24 Abs. 3b KWG stellt keine ausreichende Rechtsgrundlage dar, um eine allgemeine Berichtspflicht zu statuieren. Die Regelung ermächtigt die BaFin lediglich, bei Vorliegen der Voraussetzungen (einzelnen) Instituten oder Arten oder Gruppen von Instituten zusätzliche Anzeige- bzw. Meldepflichten aufzuerlegen. Wir verweisen insoweit auch auf die Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 17/1720, S. 45, zu Nummer 26 (§ 24 [KWG]): „... Durch den neuen Absatz 3b wird nun klargestellt ..., dass die Aufsicht durch Verwaltungsakt einzelnen Instituten über die gesetzlich festgelegten Anzeige- und Meldepflichten hinaus zusätzliche Anzeige- und Meldepflichten auferlegen kann. Andererseits kann durch die Möglichkeit, institutsspezifische Meldepflichten einzuführen, darauf verzichtet werden, das allgemeine Anzeige- und Meldewesen wegen einzelner betroffener Institute auszuweiten. ...“. Für die geplante generelle Berichtspflicht bedürfte es vielmehr einer gesetzlichen Grundlage (so jedenfalls die Auffassung des deutschen Gesetzgebers, siehe die o. a. Begründung zu § 24 Abs. 3b KWG, ebenso offenbar auch die Auffassung des europäischen Gesetzgebers, siehe insoweit Art. 26 Abs. 6 DelVO (EU) 2017/565, der die ESMA/EBA-Leitlinien für das Wertpapieraufsichtsrecht umsetzt).

Ferner kann aus der Begründung auch nicht die Erforderlichkeit bzw. Angemessenheit der Allgemeinverfügung abgeleitet werden.

Die ESMA/EBA-Leitlinien sind weniger weitgehend als die geplante Allgemeinverfügung. Dies gilt sowohl mit Blick auf den Inhalt als auch die Form der Berichtspflicht. Nach den Leitlinien sollen die Firmen die zuständigen nationalen Behörden bzw. Ombudsstelle(n) über Beschwerden und deren Bearbeitung informieren. Dabei werden auch Angaben zur Anzahl der Beschwerden gemacht, die gegebenenfalls nach nationalen oder eigenen Kriterien unterschieden werden (Nr. 4 der Leitlinien). Nach den Leitlinien sind Angaben zur Anzahl der Beschwerden ausreichend, die weiteren, gemäß Allgemeinverfügung geplanten detaillierten Angaben also nicht erforderlich. Wie eine Information über Beschwerden und deren Bearbeitung erfolgen soll, dazu enthalten die Leitlinien keine Vorgaben. Folglich wäre nach den Leitlinien nicht nur für den Bereich des Wertpapieraufsichtsrechts – was wir nachdrücklich begrüßen – eine Darstellung im Prüfungsbericht ausreichend.

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Auch inhaltlich ist § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 WpDPV weniger weitgehend (ausführlich dazu nachfolgend zu Tz. 5), was wir ebenfalls nachdrücklich begrüßen. Hiergegen kann nicht eingewandt werden, dass für den Wertpapieraufsichtsbereich insoweit weniger strenge Anforderungen gelten können, als im Übrigen, da im Wertpapierbereich ferner die Pflicht zur Anzeige von Kundenbeschwerden die Anlageberatung betreffend besteht. Beide Pflichten sind nicht miteinander zu vergleichen. Sie haben bereits einen unterschiedlichen Inhalt. Bei der Pflicht zur Anzeige von Kundenbeschwerden handelt es sich zudem um eine nationale Sonderregelung. Dazu kommt für den Wertpapierbereich die europäische Pflicht zur Information über Beschwerden und ihre Abwicklung (Art. 26 Abs. 6 DelVO (EU) 2017/565). Die nationale Sonderregelung wird unverändert weiterbestehen. Bezüglich der neuen europäischen Pflicht lässt die BaFin zu Recht den Prüfungsbericht gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 12 WpDPV ausreichen. Für die geplanten weitergehenden Anforderungen fehlt es damit auch insoweit an der erforderlichen Rechtfertigung.

Soweit die BaFin sich auf § 4 Abs. 1a FinDAG beruft, trägt dies im Ergebnis ebenfalls nicht. Mit der geplanten Allgemeinverfügung können keine verbraucherchutzrelevanten Missstände verhindert werden. Der Gegenstand der Allgemeinverfügung bezieht sich auf Vorgänge, die die Vergangenheit betreffen. Mit Blick auf den weiteren Zweck, verbraucherchutzrelevante Missstände zu beseitigen, fehlt es bereits an dem Erfordernis eines Missstandes. Zudem müsste der Missstand bei allen beaufsichtigten Instituten bestehen, um eine Allgemeinverfügung rechtfertigen zu können. Zu den Prämissen für das Vorliegen eines Missstandes im Sinne der o. a. Vorschrift verweisen wir auf § 4 Abs. 1a Satz 3 FinDAG. Auch an der weiteren Prämisse „wenn eine generelle Klärung im Interesse des Verbraucherschutzes geboten erscheint“, fehlt es im vorliegenden Fall. Soweit die Begründung darauf abstellt, mittels der geplanten Allgemeinverfügung verbraucherchutzrelevante Missstände im Beschwerdewesen erkennen bzw. aufdecken zu können (siehe S. 5, erster, dritter und vierter Absatz der Begründung), findet dies in § 4 Abs. 1a FinDAG keine Grundlage.

Schließlich kann die geplante Allgemeinverfügung auch nicht mit der Verpflichtung, die die BaFin im Verhältnis zu EBA/ESMA hat, begründet werden. Es handelt sich jeweils um eine „Bemühenspflicht“, d. h. die Verpflichtung, alle erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen, um von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde/Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde herausgegebenen Leitlinien nachzukommen, besteht nur im Rahmen des geltenden Rechts. Hierfür bieten – wie bereits ausgeführt – § 24 Abs. 3b KWG und § 4 Abs. 1a FinDAG keine ausreichende Rechtsgrundlage.

Zudem hat sich im deutschen Bankensystem mit seinen vielen kleinen und mittelgroßen Instituten der prinzipienorientierte Aufsichtsansatz bewährt. Dieser stellt auf eine weitgehende Selbstverantwortung der Institute und interne Kontrollen ab, anstatt auf umfangreiche Berichterstattungspflichten gegenüber der Aufsicht zu setzen. In den deutschen Instituten sind seit vielen Jahren umfassende Anforderungen an das interne Risikomanagement etabliert, die im europäischen Vergleich vielfach Best-Practice-Umsetzungen darstellen.

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Abgesehen von unseren grundsätzlichen Bedenken gegen die geplante Allgemeinverfügung begnügt diese auch im Detail insbesondere folgenden erheblichen Einwänden:

Tz. 1

Im Gegensatz zum Rundschreiben-Entwurf wird hier der Begriff „Kunde“ gebraucht. Der Rundschreiben-Entwurf hingegen spricht von natürlichen oder juristischen Personen.

Hinsichtlich der Anwendung auf Zweigniederlassungen im Ausland verweisen wir zudem auf unsere Anmerkungen zum Rundschreiben-Entwurf zu Tz. 1, die hier entsprechend gelten.

Tz. 2

Wir verweisen auf unsere Anmerkungen zu Tz. 14 des Rundschreiben-Entwurfs, die hier entsprechend gelten.

Tz. 4

Das Datum 1. März ist zu knapp gewählt, da lediglich zwei Monate Zeit für die Erstellung gegeben wären. Insbesondere mit Blick auf die Jahresabschlussarbeiten, die in diesem Zeitraum stattfinden, sollte eine derart knappe Frist nicht gewählt werden. Hierfür bestünde auch keine Notwendigkeit, da die BaFin die für den Wertpapierbereich stattdessen zu Recht als ausreichend angesehenen Prüfungsberichte auch erst im Laufe des Jahres erhält.

Tz. 5

Zu unseren Anmerkungen zum Beschwerdebegriff verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Tz. 10 des Rundschreiben-Entwurfs, die hier entsprechend gelten.

Ferner möchten wir noch einmal betonen, dass die Tz. 5 bis auf die Angabe der Anzahl der Beschwerden über die ESMA/EBA-Leitlinien hinausgeht. Diese zusätzlichen Angaben würden eine unverhältnismäßig aufwändige Erfassung erfordern, zudem eine unverhältnismäßige Anpassung der DV-Systeme. Zudem gehen sie auch über § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. WpDPV hinaus bzw. weichen hiervon ab.

Wir verweisen auch auf die Anmerkungen zu Tz. 14 im Rundschreiben-Entwurf, wonach eine zu starke Konkretisierung aufgrund der vielfältigen und unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten der Adressaten auch hier nicht zielführend ist und zu noch nicht absehbaren Fragestellungen und Interpretationsproblemen bei der Umsetzung führen kann.

Die Auffächerung gemäß Tz. 5 a) erscheint zudem sehr granular. Einige der Beschwerdekategorien sind auch nur schwer gegeneinander abgrenzbar (z. B. Zahlungsdienste neben Zahlungskonto/Girokonto und Zahlungskarten; Unterteilung bei Bausparen, die Instituten – da sie Bausparverträge lediglich vermitteln – nicht möglich wäre) bzw. unklar (Geldanlagen?).

Stellungnahme zu den Entwürfen der BaFin zur Umsetzung der ESMA/EBA-Leitlinien zur Beschwerdeabwicklung

Tz. 6

Eine erstmalige Berichterstattung zum 1. März 2018 wäre nicht umsetzbar. Eine Umsetzung würde eine Anpassung der bisherigen Erfassung von Kundenbeschwerden durch die Institute sowie eine Anpassung der DV-Systeme an die neuen Vorgaben voraussetzen. Mit dieser könnte nicht vor Vorliegen der finalen Fassung einer Konkretisierung durch die BaFin begonnen werden. Die Umsetzung dürfte in jedem Fall in das Jahr 2018 hineinreichen (zu den Details mit Blick auf eine angemessene Umsetzungsfrist siehe bereits unsere Anmerkungen zu H. Schlussbemerkingen des Rundschreiben-Entwurfs). Damit wäre eine vollständige Umsetzung frühestens für das Geschäftsjahr 2019 möglich, sodass ein Bericht an die BaFin (frühestens) erstmals in 2020 möglich wäre. Eine Nacherfassung – insbesondere der nach Tz. 5 geforderten Detailinformationen – wäre in weiten Teilen nicht möglich. Sie wäre zudem auch vollkommen unverhältnismäßig.

Auch vor diesem zeitlichen Hintergrund stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit der von der BaFin geplanten Berichtspflicht.

Sofern die BaFin trotz der durch die Institute erheblichen rechtlichen und praktischen Bedenken an einer Berichtspflicht durch die Institute festhalten sollte, würden wir einen Austausch zur praktischen Umsetzung der Berichtspflicht (Meldeformat und -abwicklung) mit der Deutschen Kreditwirtschaft unter Beteiligung von Vertretern aus der Praxis befürworten.