

BDVM-STELLUNGNAHME

Hamburg, 14. Januar 2020

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Der Bundesverband Deutscher Versicherungsmakler e.V. (BDVM) ist die Spitzenorganisation der deutschen Qualitätsversicherungsmakler mit über 860 Mitgliedsunternehmen, die etwa 12.000 Mitarbeiter beschäftigen. Unsere Mitglieder verstehen sich als Dienstleister ihrer Kunden in Versicherungs- und Finanzfragen. Dementsprechend sind Teile unserer Mitglieder auch in der Finanzanlagenvermittlung tätig. Unsere Mitglieder führen die Finanzanlagenvermittlung entweder über eigenständige Tochterunternehmen, die ausschließlich im Finanzbereich tätig sind, oder mittels einer gleichzeitigen Zulassung als Versicherungsmakler und Finanzanlagenvermittler desselben Unternehmens, durch.

„Wer falsch abbiegt, kommt nicht am richtigen Ort an!“

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf hat das Finanzministerium nach dem sog. Eckpunktepapier dem Projekt „Aufsicht über Vermittler durch die BaFin“ Schwung gegeben, das Ergebnis ist aber – vorsichtig ausgedrückt – nicht überzeugend.

Die nachfolgende Stellungnahme unseres Verbandes greift nur die strukturellen Fragen der Aufsichtsübertragung auf die BaFin auf. Soweit es die Umsetzung der durch MiFiD II ausgelösten Fragestellungen betrifft und damit speziell die geplante Umsetzung der Regelungen aus der GewO und der FinVermV in das Wertpapierhandelsgesetz wird auf unsere diesbzgl. Verbands-Stellungnahmen z.B. zur FinVermV verwiesen.

1. Grundsätzliche Erwägungen

Zur Erinnerung: Soweit es die Aufsicht über freie Finanzanlagenvermittler nach § 34 f GewO betrifft, haben die Koalitionspartner der jetzigen großen Koalition im Koalitionsvertrag festgehalten, dass diese – stufenweise - einer Aufsicht der BaFin unterliegen sollen. Am 4.10.2018 hatte es diesbzgl. bereits im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein Verbändegespräch über das im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vorgesehene Vorhaben stattgefunden. Dabei sollte es nach Ansicht des zuständigen Referatsleiters im Kern darum gehen, wie am besten das Ziel, die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin, zu gewährleisten sei. Der BDVM hat an diesem Gespräch in Persona des Unterzeichners teilgenommen. An diesem Ver-

bändegespräch haben auch die Vertreter der IHKs, der Verbraucherschützer und sonstiger Vermittlerverbände aus dem Versicherungs- und Finanzanlagenbereich teilgenommen.

Bereits in diesem Verbändegespräch wurde deutlich, dass ein „richtiger“ Grund für diese vollständige Übertragung der Aufsicht nicht erkennbar gewesen ist. Gravierende Mißbrauchstatbestände oder andere schwerwiegende Mängel waren damals und sind bis heute nicht erkennbar. Hieran leidet auch der vorliegende Entwurf. Es ist bezeichnend, dass vor dem Hintergrund der sog. organisatorischen Zersplitterung lediglich - im Konjunktiv - die Gefahr gesehen wird, dass diese zu Lasten der Einheitlichkeit und Qualität gehen könnte. Dabei hat der Gesetzgeber doch erst mit der Umsetzung von MiFiD II und der kürzlich in Kraft getretenen FinVermV die Grundlagen für die Sicherung der Qualität - und zwar bundeseinheitlich - geschaffen.

Die BaFin ist auch auf diese Aufgabe bisher nicht vorbereitet, weil eine bundeseinheitliche Beaufsichtigung von über 38.000 Vermittlern nach § 34 f GewO eine vollständig geänderte Aufsichtshandhabung bedingt. Dies ist mit sehr hohen Kosten für die Vermittler verbunden, weil – dies haben auch andere Gesetzesvorhaben in diesem Bereich gezeigt – die Bürokratie und Aufsichtskosten deutlich steigen werden. Mit anderen Worten misstrauen wir massiv der herausgestellten angeblichen Kostenneutralität für den Vermittler. So wird beispielsweise für die Übermittlung der sog. Selbstauskunft nach § 96v nur ein Zeitaufwand von 22 Minuten bei einfacher Komplexität veranschlagt. Sieht man sich die Vielzahl der einzelnen Punkte im geplanten § 96v einmal genau an, so wird deutlich, dass diese Verpflichtung bei einem kleinen Vermittler wohl deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen wird.

Es ist unverändert das Ziel des BDVM, dass – wie immer die Aufsicht über Finanzanlagenvermittler organisiert wird – sichergestellt sein muss, dass eine vernünftige Kostenstruktur für die Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler gegeben ist. Es entspricht unserem Selbstverständnis als Verband mit mittelständischen Vermittlern, dass der Marktzugang der Finanzanlagenvermittler nicht an sehr hohen laufenden Kosten scheitern darf und im Kern damit die großen Vermittler aus dem Bankenbereich die kleineren selbständigen Vermittler vom Markt drängen! Diese Gefahr besteht bei diesem Entwurf!! Damit wäre auch der Zugang breiterer Bevölkerungskreise zu einer qualitativ hochwertigen Beratung und Vermittlung von Finanzprodukten tangiert und negativ beeinflusst.

In diesem Zusammenhang ist auch noch einmal festzuhalten, dass das Zulassungsverfahren für die freien Finanzanlagenvermittler die IHKs zwischenzeitlich sehr gut „im Griff“ haben, so dass dieses Verfahren aus sachlichen Gründen nicht auf die BaFin übertragen werden muss. Das gleiche gilt für das von dem DIHK betriebene Register.

Unser Verband hält aus ordnungspolitischen Gründen auch die vollständige BaFin Aufsicht über Vermittler nicht für die erste Wahl, weil die Vermittler ja vom Grundsatz her nur „Produkte“ vermitteln können, die bereits über den jeweiligen Emittenten des Produktes der BaFin-Aufsicht unterliegen. Will man den Verbraucher- und Anlegerschutz stärken, wäre eine Stärkung der Aufsicht der BaFin über die Emittenten von Finanzprodukten und die Finanzprodukte selbst mehr als sinnvoll. Die kürzlich publizierte „Akte BaFin“ der Organisation Finanzwende belegt dies – auch wenn man nicht allen Punkten in diesem Papier zustimmen sollte – dass hier ein wichtiger und richtiger Ansatzpunkt liegt.

Wenn man diese grundsätzlichen Punkte betrachtet, wird deutlich, dass dem belastenden Eingriff in den Gewerbebetrieb der Vermittler eine überzeugende rechtfertigende Grundlage fehlt. Überdies ist die vorgesehene Aufsicht über die Vermittler eine Art bürokratisches Monstrum, der kein adäquater Nutzen gegenüber steht. Insoweit ist auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt. Insoweit biegt der Gesetzgeber mit seinem Entwurf bildlich gesprochen falsch ab und kommt deshalb auch nicht am richtigen Ort an! Wir lehnen deshalb diesen Gesetzesentwurf in dieser Form ab.

2. Alternative Vorschläge

Unser Verband hält eine sinnvolle Modifizierung der bestehenden Aufsicht über Finanzvermittler für wesentlich zielführender, um eine Verbesserung der Situation herbei zu führen. Insoweit werden folgende Punkte vorgeschlagen:

- a. Wir halten eine Zersplitterung der Aufsicht über Finanzvermittler zwischen IHK`s und Gewerbeämtern (vgl. Seite 1 Problem und Ziel des Referentenentwurfs) für nicht glücklich. Insoweit sollte auf alle Bundesländer eingewirkt werden, die Aufsicht über die Vermittler bei den IHK`s zu konzentrieren. Dies würde auch die Kommunikation der Aufsichtsstellen, der IHK`s, untereinander fördern und zu einer noch größeren Spezialisierung bei den Kammern führen. Die IHK`s können dann neben der Aufsicht über die Vermittler auch weiterhin als Ansprechpartner der Wirtschaft für diese fungieren, was gerade für kleinere Unternehmen ein wichtiger Punkt ist. Die BaFin als Zentralbehörde könnte eine solche „Wirt-

schaftsberatung“ in Zusammenhang mit aufsichtsrechtlichen Fragen gerade nicht gewährleisten.

- b. Es ist bei den IHK`s eine weitere Spezialisierung anzuregen und zu fördern. Nicht jede IHK muss alle Aufgaben der Aufsicht selbst wahrnehmen. Bereits jetzt gibt es eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kammern untereinander und die Herausbildung von Spezialisten. Was spricht dagegen, in jedem Bundesland eine sog. Leitkammer – in größeren Bundesländern können dies auch mehrere Kammern sein - zu haben, die die Aufgaben für die anderen Kammern koordiniert und/oder sogar durchführt. Unser Verband hat jedenfalls nicht das Gefühl, dass sich z.B. die IHK Frankfurt in Finanzfragen – auch internationaler Art – nicht auskennt. Unter den Kammern kann dann mit dem DIHK als Dachorganisation ein Expertengremium installiert werden, das auch als ständiger Ansprechpartner für die BaFin fungiert.
- c. Soweit es die BaFin betrifft, hat diese einen strategischen Nachteil gegenüber anderen Aufsichtsbehörden. In einer Vielzahl von EU-Staaten haben die Finanz- und Versicherungsaufsichten auch die Aufsicht über die jeweiligen Vermittler. Dies ist in EU-Staaten ohne föderalistischen Staatsaufbau natürlich einfacher zu bewerkstelligen als in Deutschland. Dies führt dazu, dass die BaFin bei den europäischen Aufsichtsbehörden, speziell ESMA und EIOPA, die ein gesamtheitliches Mandat haben, quasi als „Vertreter ohne Vertretungsmacht“ über Vermittlerregulierung und -interessen zu verhandeln und/oder zu entscheiden hat oder einen Vertreter des zuständigen Ministeriums „mitbringt“. Dieser Mangel kann dadurch behoben werden, dass die BaFin für die Grundsatzfragen der Vermittlerregulierung auf der Ebene ESMA und EIOPA mit einem Mandat ausgestattet wird, ihr also die Zuständigkeit für Grundsatzfragen und Leitlinien der Vermittlerregulierung eingeräumt wird. Insoweit würde der Aufbau einer Grundsatzabteilung natürlich zu keiner übermäßigen Kostenbelastung von über 36 Mio Euro (Zahl für die laufende Aufsicht) führen, bei realistischer Betrachtung dürfte eine solche Grundsatzabteilung bei der BaFin bereit heute existieren bzw. das vorhandene Fachpersonal bereits im Haus vorhanden sein.

Insoweit müsste dann zwischen der BaFin und dem sog. Expertengremium (siehe oben) eine regelmäßig Koordinierung und Abstimmung erfolgen, damit die Belange der Kammern, d.h. ihre Ansichten zu bestimmten Grundsatzfragen, dort eingebracht werden können. Eine solche Handhabung ist in Deutschland vom

Grundsatz her nicht unüblich, stimmen sich doch Bund und Länder in vergleichbarer Art und Weise ab.

Damit die BaFin von den Kammern sachgerechte Informationen erhält, sind die Kammern zu verpflichten, bestimmte Informationen und Daten an die BaFin zu liefern. Insoweit dürften aber bereits die in § 96v Nr. 5,6 und 7 angeforderten Informationen ausreichend sein, um sich einen Überblick über gravierende Mißstände zu verschaffen. In der praktischen Konsequenz bedeutet dies, dass die Kammern die Informationen nach § 96v Nr. 5,6 und 7 vom Vermittler anfordern, aggregieren und sowohl die aggregierten Zahlen als auch gravierende Einzelfälle, die über die Region herausragen, an die BaFin melden.

- d. Zwischen den europäischen Aufsichtsbehörden und der BaFin ist der Grundsatz „Comply or Explain“ verankert. Insoweit wäre es hilfreich, diesen Grundsatz auch zwischen BaFin und den IHK's bei der Vermittleraufsicht zur Anwendung kommen zu lassen. Wenn also die BaFin eine oder mehrere Grundsatzfrage(n) der Vermittleraufsicht in einer Leitlinie festhält, gilt für die Kammern diese bundeseinheitlich zu befolgen oder der BaFin gegenüber zu erläutern, warum von der in der Leitlinie vorgesehen Handhabung abgewichen wird.

Es ist unseres Erachtens deutlich erkennbar, dass der vorstehende Alternativ-Vorschlag

- gewisse strukturelle Mängel der Aufsicht über Finanzvermittler beseitigt,
- zu einer einheitlich Handhabung über die Bundesländer hinweg gelangt,
- die BaFin in Grundsatzfragen der Vermittlung auf europäischer und nationaler Ebene stärkt und
- sowohl die bürokratische und kostenmäßige Belastung der Vermittler weitgehend vermeidet.

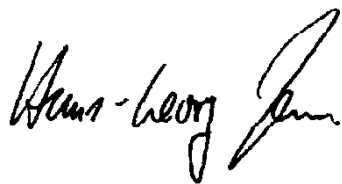
Das von uns vorgeschlagene Modell der Organisation der Vermittleraufsicht für Finanzvermittler ist verhältnismäßig und führt nur zu minimalen Belastungen im eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Vermittler.

Da es gerade das Ziel des Gesetzgebers und der politischen Parteien ist, die Bevölkerung von der Notwendigkeit des Aufbaus einer weitergehenden Altersversorgung zu überzeugen, sollten alle Maßnahmen unterbleiben, die den Beruf des Finanzvermittlers unattraktiver machen. Sollen die Bürger in Eigenverantwortung und Ge-

staltungsfreiheit im Bereich der Finanzanlagen tätig werden, benötigen sie den Rat und die Expertise der Finanzvermittler.

Selbstverständlich stehen wir zu Rückfragen, einem weiteren Dialog und/oder einer Erläuterung unserer Vorschläge zur Verfügung.

Bundesverband Deutscher Versicherungsmakler e.V.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hans-Georg Jensen'. The signature is written in a cursive, flowing style with a prominent initial 'H'.

Dr. Hans-Georg Jensen
Geschäftsführender Vorstand