

BAFIN-AUFSICHT ÜBER ANLAGEVERMITTLER UMSETZEN

Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv)

HINTERGRUND

Am 11. März 2020 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagevermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beschlossen.¹ Bisher werden Anlagevermittler von den Industrie- und Handelskammern (IHKn) oder den Gewerbeämtern beaufsichtigt. Die wichtigsten Inhalte des Entwurfs sind:

- ❖ Die BaFin übernimmt ab Januar 2021 die Zulassung sowie die laufende Aufsicht über alle rund 38.000 in Deutschland zugelassenen Finanzanlagevermittler. Bereits bestehende Zulassungen bleiben erhalten. Die Prüfung der Sachkunde soll weiterhin von den IHKn durchgeführt werden.
- ❖ Die gesetzlichen Verhaltensregeln bleiben unverändert.² Auch die Neuzulassung als Vermittler ohne eine vollständige Lizenz als Finanzdienstleistungsinstitut bleibt möglich (Bereichsausnahme § 2 Abs. 6 Satz 1 Nr. 8 KWG).
- ❖ Es wird ein neuer Tatbestand „Vertriebsgesellschaft“ geschaffen. In diesem können sich Vermittler unter einem Haftungsdach zusammenschließen. Für Vertriebsgesellschaften gelten „etwas höhere“ Zulassungsvoraussetzungen gegenüber Einzelvermittlern.
- ❖ Vertriebsgesellschaften werden jährlich von der BaFin geprüft. Einzelvermittler außerhalb von Vertriebsgesellschaften werden anlassbezogen auf Grundlage von Selbsterklärungen und Risikoeinschätzungen der BaFin geprüft.
- ❖ Die BaFin führt alle Prüfungen selbst durch. Die Pflicht zur Erstellung von Wirtschaftsprüferberichten entfällt.

GRÜNDE FÜR EINE BAFIN-AUFSICHT

Aus Sicht des vzbv ist der Gesetzentwurf sowohl im Grundsatz, wie auch in weiten Teilen des Inhalts zu begrüßen. Eine Bündelung (insbesondere der Verhaltens-) Aufsicht über den Finanzvertrieb bei der BaFin ist seit Jahren überfällig.

Wichtig ist, dass die Einhaltung der Verhaltenspflichten künftig direkt von der BaFin überprüft wird. Aus Sicht des vzbv ist die bisherige Praxis der Erstellung von Wirtschaftsprüferberichten verbunden mit einer Überprüfung dieser Berichte durch die IHKn oder Gewerbeämter in keiner Weise ausreichend, um die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sicherzustellen.

¹ Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-12-23-FinAnIVUEG/0-Gesetz.html.

² Die Verhaltenspflichten für Finanzanlagevermittler sind bisher in der Finanzanlagenvermittlungsverordnung (FinVermV) geregelt und sollen unverändert ins Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) übertragen werden.

Gleichzeitig ist es aus Sicht des vzbv richtig, die Zulassung für reine Anlagevermittlung beizubehalten. Die Beratung von Verbraucherinnen und Verbrauchern³ zur Geldanlage wird so nicht auf Banken und Sparkassen beschränkt.

Aus Sicht des vzbv bestehen (mindestens) die folgenden Gründe dafür, die Aufsicht wie geplant auf die BaFin zu übertragen:

- ❖ **Zersplitterte Zuständigkeit:** Banken und Sparkassen werden bisher von der BaFin beaufsichtigt, Finanzanlagevermittler je nach Bundesland entweder von den IHKn oder den Gewerbeämtern. Verbraucher können sich so nicht auf eine vergleichbare Anwendung des bestehenden Aufsichtsrechts im Bundesgebiet verlassen. Auch eine denkbare Übertragung der Aufsicht durch die Gewerbeämter an die IHKn löst dieses Problem nicht.
- ❖ **Interessenkonflikte:** Die IHKn sind Interessenvertreter der gewerblichen Berufe und vertreten damit auch die Interessen der Vermittler von Finanzanlagen, Versicherungen und (Immobilien-) Darlehen. Sie können daher nicht sinnvollerweise deren Aufsicht übernehmen. Dieser Befund alleine muss streng genommen ausreichen, um die Aufsicht über alle gewerblichen Vermittler von Finanzdienstleistungen von den IHKn an unabhängige Behörden zu übertragen.
- ❖ **Anbindung an EU-Diskurs notwendig:** Ein Großteil des Aufsichtsrechts ist europäischen Ursprungs. Die Auslegung sowie die Anwendung wird im Dialog der nationalen Behörden auf EU-Ebene laufend harmonisiert, etwa durch Guidelines der ESMA. Bisher ist keine systematische Anbindung der IHKn und der Gewerbeämter an diesen Diskurs erkennbar. Eine denkbare Beobachtung der EU-Entwicklungen, etwa durch IHKn oder den DIHK als Dachverband, ist nicht ausreichend. Notwendig ist vielmehr eine laufende Mitarbeit der zuständigen Aufsichtsbehörde in den Gremien der ESMA.
- ❖ **Finanzaufsicht braucht ein wirksames Verbraucherschutz-Mandat:** Der kollektive Schutz von Verbrauchern ist ein Aufsichtsziel der BaFin. Weder die IHKn noch die Gewerbeämter sind gesetzlich auf den Schutz von Verbrauchern verpflichtet. Damit können systematische Verstöße gegen (oftmals zivilrechtlich normierte) Verbraucherschutzgesetze nur von der BaFin identifiziert und geahndet werden. Dies betrifft auch die Möglichkeit der Produktintervention (siehe unten). Eine denkbare Erweiterung des Auftrags der IHKn ist nicht ausreichend, da laufend zivile Rechtsprechung ausgewertet werden muss, um Verstöße gegen Verbraucherschutzgesetze zu identifizieren.
- ❖ **Präventive Aufsicht durch gebündelte Kompetenz:** Weder die IHKn noch die Gewerbeämter verfügen über ausgewiesene Finanzmarktcompetenzen. Demgegenüber ist die BaFin sowohl für den Verzug des Kapitalanlagegesetzes, des Vermögensanlagegesetzes sowie vieler weiterer Finanzmarktgesetze zuständig. Die Bündelung von Produkt- und Vertriebsaufsicht schafft die Voraussetzungen dafür, einen stärker risikoorientierten und damit präventiven Aufsichtsansatz zu etablieren.

³ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

- ❖ **Direkte Aufsicht:** Im Rahmen der bisherigen Verhaltensaufsicht werden durch die IHKn und die Gewerbeämter die Berichte von Wirtschaftsprüfern geprüft. Wirtschaftsprüfer sind dort sinnvoll, wo wirtschaftliche Fragen zu bewerten sind, nicht aber bei der Überprüfung rechtlicher Pflichten. Dazu werden die Wirtschaftsprüfer von den zu prüfenden Vermittlern bezahlt, was weitere Fragen in Richtung Unabhängigkeit aufwirft. Die BaFin hätte den gesetzlichen Auftrag Finanzanlagevermittler und Vertriebsgesellschaften direkt, ohne Rückgriff auf Prüfberichte zu beaufsichtigen.
- ❖ **Bessere Regulierung des Grauen Kapitalmarkts:** Im August 2019 hat die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket zur Stärkung des Anlegerschutzes im Grauen Kapitalmarkt veröffentlicht.⁴ Geplant sind demnach u.a. ein Verbot von Direktplatzierungen (Vermittlerzwang) bei Vermögensanlagen, eine verpflichtende Mittelverwendungskontrolle bei Direktinvestments und die stärkere Nutzung der Befugnisse zur Produktintervention durch die BaFin. Die Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagevermittler ist ein zentraler Baustein dieses Maßnahmenpakets und Voraussetzung für dessen Wirksamkeit.

POPULÄRE ARGUMENTE GEGEN EINE BAFIN-AUFSICHT

In Politik und Öffentlichkeit werden einige Argumente gegen eine Übertragung der Aufsicht auf die BaFin diskutiert. Aus Sicht des vzbv ist keines dieser Argumente überzeugend. Die wichtigsten lauten:

Die Aufsicht der IHKn sei besser als die Aufsicht der BaFin. Bei Finanzanlagevermittler seien insbesondere keine Schadenfälle erkennbar. Wenn es zu Schadenfällen kommt, lägen die Probleme eher auf Produktebene und damit im Zuständigkeitsbereich der BaFin (Produktaufsicht).

- ❖ Es ist schwierig, von der Zahl der bekannten Schadenfälle auf die Qualität der Aufsicht zu schließen. Wichtiger ist zu fragen, wie streng die Behörden die gesetzlichen Vorgaben in der Praxis überprüfen. Aus Sicht des vzbv bestehen Zweifel, ob IHKn und Gewerbeämter neben der formalen Erlaubniserteilung als Aufsicht im Markt aktiv sind. Im Jahr 2016 hat der vzbv im Rahmen einer Stichprobe festgestellt, dass rund ein Drittel der Vermittler auf dem grauen Kapitalmarkt keine Zulassung hatte.⁵ Dies wirft unmittelbar die Frage nach dem Selbstverständnis von IHKn und Gewerbeämtern als Aufsicht auf. Werden bloß Zulassungen für den gewerblichen Vertrieb von Finanzanlagen erteilt, oder fühlen sich IHKn und Gewerbeämter für die Durchsetzung von Verbraucherschutz bei der Vermittlung von Finanzanlagen verantwortlich?
- ❖ Unzureichende Produktregulierung ist insbesondere bei Vermögensanlagen ein Problem. Der vzbv fordert seit Jahren mehr Kompetenzen für die BaFin bei der Überwachung des Grauen Kapitalmarkts, etwa im Rahmen der Prospektgenehmigung. Das Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Stärkung des Anlegerschutzes im Grauen Kapitalmarkt enthält einige Anknüpfungspunkte für Verbesserungen. Wichtig ist, die Frage nach der Reichweite der gesetzlichen

⁴ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/2019-08-15-massnahmenpaket-anlegerschutz.html.

⁵ <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/aufsicht-ueber-finanzvermittler-muss-konsequenter-werden>.

Regelungen von der Aufsichtszuständigkeit zu trennen. Behörden sollten ihre gesetzlichen Handlungsgrundlagen nur in begrenztem Maße selbst ausweiten können. So ist auch die BaFin an die ihr übertragenen Kompetenz, etwa bei der Prospektprüfung, zunächst gebunden. Fehlende Konsequenz des Gesetzgebers darf daher nicht als falsches Argument gegen eine BaFin-Aufsicht verwendet werden.

Die Übertragung würde zu einer Zersplitterung der Aufsicht führen.

Da gewerbliche Vermittler häufig mehrere Zulassungen haben, etwa als Finanzanlagen-, Versicherungs- und Immobiliendarlehensvermittler, seien im Falle einer Übertragung unterschiedliche Behörden für das gleiche Unternehmen zuständig.

- ❖ Eines der Hauptargumente für eine Übertragung lautet, dass die bisherige Aufsicht zersplittert ist und Verbraucher sich nicht auf eine einheitliche Rechtsanwendung verlassen können. Ausgangspunkt dieses Befundes sind Verbraucher als für die Verhaltensregulierung maßgebliche Marktteilnehmer (Anleger- bzw. Verbraucherschutz als Ziel der Gesetzgebung). Das hier genannte Argument dreht die Perspektive um und argumentiert aus Sicht der Vermittler. Da diese aber nicht Schutzziel der Regulierung sind, ist die Perspektive schlicht falsch. Ginge es der Gesetzgebung um Vermittler, bräuchte es weder Zulassung noch Verhaltensaufsicht.

Eine BaFin-Aufsicht würde zu deutlich höherer Kosten führen.

Entsprechend würden sich viele vor allem kleinere Vermittler vom Markt zurückziehen, was die Versorgung mit Finanzanlagen für Verbraucher verschlechtern würde.

- ❖ Höhere Kosten sind eines der Hauptargumente gegen eine Übertragung der Aufsicht. Aus Sicht des vzbv ist die maßgebliche Grundlage zur Kostenschätzung die Berechnung des BMF im Rahmen des Gesetzentwurfs. Demnach werden Vermittler durch den Wegfall der Prüfberichte zunächst um einen Betrag von 18,4 Millionen pro Jahr entlastet. Die durch die BaFin-Aufsicht neu entstehenden laufenden Kosten betragen 36,4 Millionen Euro pro Jahr sowie einmalig 5,2 Millionen Euro für die Einrichtung der IT-Schnittstellen. Verteilt man die Einmalkosten zur Vereinfachung der Rechnung auf fünf Jahre (rund eine Millionen Euro pro Jahr), ergeben sich Mehrkosten von rund 19 Millionen Euro pro Jahr. Geht man weiterhin davon aus, dass sich die momentan am Markt befindlichen rund 38.000 Vermittler diese Kosten gleichmäßig teilen, betragen die Mehrkosten pro Vermittler in etwa 500 Euro pro Jahr.
- ❖ Aus Sicht des vzbv ist dieser Mehraufwand vertretbar. Zur Einordnung ist es hilfreich sich deutlich zu machen, dass die Vermittlung von Investmentfondsanteilen im Wert von 10.000 Euro bei einem (leider marktüblichen) Ausgabeaufschlag von fünf Prozent bereits zur Deckung dieser Mehrkosten führt. Nicht berücksichtigt sind die zusätzlich anfallenden jährlichen Rückvergütungen. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, die Umlage aus Proportionalitätsgründen in zwei Gruppen zu organisieren. Kleine und weniger häufig zu prüfende Vermittler würde so deutlich geringere Kosten tragen als Vertriebsgesellschaften. Ob vor dem Hintergrund des Wegfalls der Prüfberichte im Einzelfall überhaupt eine Mehrbelastung vorliegt, ist aus Sicht des vzbv fraglich.

Kontakt

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Finanzmarkt*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

Finanzen@vzbv.de