



BUNDESVERBAND DEUTSCHER VERSICHERUNGSKAUFLEUTE e.V.

## **Stellungnahme**

### **des Bundesverbandes Deutscher Versicherungskaufleute e.V.**

#### **zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zum Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht**

#### **I. Vorbemerkung**

Der Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute e.V. (BVK) ist Berufsvertretung und Interessenverband der selbständigen Versicherungs- und Bausparkaufleute in Deutschland. Er ist das berufspolitische Sprachrohr von über 40.000 Versicherungs- und Bausparkaufleuten gegenüber der Öffentlichkeit, den Versicherungsunternehmen und der Politik sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union. Der Verband fördert die Interessen seiner Mitglieder und nimmt ihre beruflichen, wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Belange wahr. Der BVK bedankt sich für die Gelegenheit der Stellungnahme und gibt gleichzeitig zu bedenken, dass mit dem geplanten Gesetz zusätzliche Belastungen für die Versicherungsvermittler zu erwarten sind und in Zeiten abflauender Konjunktur der zu erwartende bürokratische Mehraufwand ein kontraproduktives Signal setzen wird und der Förderung des Mittelstandes nicht dienlich ist.

Im Übrigen nimmt der BVK wie folgt Stellung:

eine Vielzahl von regulatorischen Maßnahmen hat bereits in der Vergangenheit zu einer deutlichen Verbesserung des Verbraucherschutzes und der Qualität der Beratung geführt. Der bereits für Vermittler bestehende rechtliche Rahmen und die Regulierung, die Aufsicht durch die Industrie- und Handelskammern und Gewerbeämter sowie die Prüfung durch Wirt-

schaftsprüfer haben sich bewährt. In der Regulierung und Beaufsichtigung von Banken und Vermittlern gibt es Unterschiede. Die Geschäftsmodelle von Banken und Vermittlern unterscheiden sich deutlich. Die Risiken bei Banken sind deutlich höher, das Risiko bei der Vermittlung von Produkten ergibt sich dagegen überwiegend aus dem Risiko des vermittelten Produktes, welches zunächst kein originäres Vermittlerrisiko ist, sondern einem Produktgeber zuzurechnen ist.

Soweit die Intention des vorliegenden Referentenentwurfes auf Harmonisierungsbemühungen abzielt und Finanzanlagenvermittler ähnlich wie Banken unter BaFin-Aufsicht stellen will, ist dies u. E. nicht angezeigt. Eine Anwendung der Regelungen des Wertpapierhandelsgesetzes sowie eine Überführung der Vorschriften der Finanzanlagenvermittlungsverordnung (FinVermV) in das WphG ist nicht erforderlich, da das Regelungsniveau für Banken und Vermittler im Bereich der Kundenberatung schon jetzt im Wesentlichen identisch ist und Regelungen aus der MiFID II angewendet wurden. Das in diesem Zusammenhang oft zitierte „Level Playing Field“ existiert bereits.

## **II. Im Einzelnen**

### **1. Erlaubniserteilung**

Ein großer Teil der Finanzanlagenvermittler verfügt neben der Erlaubnis nach § 34f und § 34h der Gewerbeordnung (GewO) darüber hinaus auch über weitere gewerberechtliche Erlaubnisse, so z.B. nach § 34c oder § 34i GewO. Die reine Finanzanlagenvermittlung wird – insbesondere von Versicherungsvermittlern – in der Regel als „Zusatzgeschäft“ ausgeübt. 80 % der Finanzanlagenvermittler verfügen auch über eine Erlaubnis/Registrierung als Versicherungsvermittler. Eine Übertragung der Aufsicht auf die BaFin wird daher nicht zu einer einheitlichen Aufsicht führen, sondern tatsächlich weitere Aufsichtsinstrumentarien schaffen, die zu einer Aufteilung führt und mit zusätzlichen Kosten für Vermittler verbunden ist. Hinzu kommt, dass auch im Hinblick auf ein einheitliches Vermittlerregister die Idee verschiedener Aufsichten kontraproduktiv ist und zukünftig Finanzanlagenvermittler nicht mehr in dem von DIHK geführten Vermittlerregister registriert wären und dort eine Einsichtnahme – insbesondere für Verbraucher – nicht mehr gewährleistet ist. Der mit dem Register insoweit verfolgte Zweck eines stärkeren Anlegerschutzes im Vermittlerrecht wird damit nicht erreicht.

Im Rahmen der aktuellen Erlaubniserteilung nach § 34f GewO verfügt die Mehrheit der Finanzanlagenvermittler zur Zeit über eine Erlaubnis der ersten Kategorie („offene Fonds“).

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Erlaubniserteilung dreistufig aufgebaut ist und sich an dem Risiko der vermittelten Anlagen und der Komplexität orientiert. Die Anforderungen an die Qualifizierung der Vermittler erhöhen sich mit zunehmender Einordnung. Da bereits jetzt die Mehrheit der Finanzanlagenvermittler „offene Fonds“ vermittelt und diese Produkte ohnehin von der BaFin zum Vertrieb zugelassen werden, wird durch eine Übertragung der Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler ein höheres Maß an Verbraucherschutz nicht gewährleistet. Bereits jetzt ist ein hohes Maß an Verbraucherschutz gegeben.

## **2. Bisherige Aufsicht hat sich bewährt**

Die bisherigen Regelungen für Finanzanlagenvermittler wurden im Jahre 2013 geschaffen. Ziel war hier insbesondere eine erhöhte Regulierung des „grauen Kapitalmarktes“, um Anleger besser vor Angeboten und unqualifizierten Anlagevermittlern zu schützen. Es ist nicht erkennbar, wie mit der jetzt vorgesehenen Übertragung der Aufsicht auf die BaFin eine bessere Aufsicht über Finanzanlagenvermittler gewährleistet werden soll. Umso weniger verständlich ist dies gerade unter dem Gesichtspunkt, dass die von großen Unternehmen verursachten Skandale (z.B. Prokon, Schiffskontainervermieter P&R etc.) – die bereits der BaFin-Aufsicht unterlagen – durch die vorgesehenen neuen Regelungen verhindert werden sollen. Kleine und mittlere Finanzanlagenvermittler waren bisher nicht in Skandale verwickelt.

In Konsequenz könnte die Fortführung des vorgenannten Gedankens unter Umständen bedeuten, dass die Idee einer Übertragung der Aufsicht nahelegt, dass die bisherigen Aufsichtsstrukturen (bei den Industrie- und Handelskammern und den Gewerbeämtern) versagt haben und ihren hoheitlichen Aufgaben nicht angemessen nachgekommen sind. Dies ist gerade nicht der Fall.

Es gibt keine Notwendigkeit, die Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die BaFin zu übertragen. Eine qualitativ hochwertige Aufsicht ist bereits nach jetziger Rechtslage gegeben. Die Industrie- und Handelskammern verfügen über langjährige Erfahrungen in gewerberechtlichen Verfahren und es ist nicht nachvollziehbar, warum der BaFin eine größere Kompetenz bei der Prüfung und Überwachung der Gewerbeordnung haben soll, als die jetzt zuständige Aufsicht. Eine zentrale Aufsicht durch eine Behörde, die in ihrer Arbeitsweise und Überwachung auf eine in der Regel kleinere Anzahl von großen Institutionen ausgerichtet ist, kann leichter als das aktuelle System zu grundsätzlichen Qualitätsproblemen führen. Das bestehende föderal organisierte System kann im Gegensatz zu einer zentral organisierten Aufsicht aufgrund seiner räumlichen Nähe zu den Beaufsichtigten ein Informationsvorsprung

und eine tiefere Sachkenntnis vorweisen. Gerade aufgrund der bisher gemachten guten Erfahrungen aus der bundesweiten Übertragung der Erlaubnis- und Aufsichtszuständigkeit für Versicherungsvermittler auf die Industrie- und Handelskammern wurde die Zuständigkeit für Finanzanlagenvermittler in neun Bundesländern auf die Industrie- und Handelskammern, in den übrigen Bundesländern auf die Gewerbeämter bzw. Kreise übertragen. Missstände im bestehenden Erlaubnis- und Aufsichtssystem über Finanzanlagenvermittler, die einer Übertragung der Aufsicht auf die BaFin rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar.

Sowohl aufsichtsrelevante als auch erlaubnisrelevante Regelungen für Finanzanlagenvermittler werden durch die FinVermV definiert, die erst zum 1. August 2020 in Kraft tritt. Einige der dort enthaltenen Regeln sind neu (z.B. zum Taping und zu Interessenkonflikten) so dass nicht erkennbar ist, warum bereits jetzt offenbar Regeln, die noch nicht einmal in der Praxis anwendbar sind, in Frage gestellt werden und schon kurze Zeit später unter neuen rechtlichen Rahmenbedingungen fortgeführt werden sollen. Aus unserer Sicht werde es daher deutlich sinnvoller, zunächst die Wirksamkeit der bisherigen Regelungen im schon bestehenden Aufsichtssystem zu etablieren und eine Evaluierung nach einem Zeitraum von z.B. 3 – 5 Jahren vorzunehmen. Sinnvoller wäre es aus unserer Sicht auch, die bisherige Zersplitterung der Aufsicht durch unterschiedliche Zuständigkeiten in den Bundesländern (Industrie- und Handelskammern/Gewerbeämter) bundeseinheitlich auf die Industrie- und Handelskammern zu übertragen. Eine Übertragung der Aufsicht für Finanzanlagenvermittler auf die BaFin würde eine weitere Aufteilung/Zersplitterung eines bewährten Systems bedeuten und ist auch unter bürokratischen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar.

### **3. Erlaubnisverfahren, Registrierung und Sachkundeprüfung**

Die Zuständigkeit für Erlaubnisverfahren, Registrierung und Sachkundeprüfung sollte in einer Hand liegen. Die bisherige Selbstverwaltungslösung hat sich bewährt. Diese sollte als geeignete und kosteneffiziente Lösung beibehalten werden. Die nachzuweisenden Voraussetzungen (Zuverlässigkeit, geordnete Vermögensverhältnisse, Nachweis der Berufshaftpflichtversicherung und Sachkunde) sollte nicht über die in § 34f GewO geregelten Anforderungen hinausgehen. Die Anforderungen an die Erlaubniserteilung sind aktuell mit Formularen einfach zu erfüllen (z.B. polizeiliches Führungszeugnis, Nachweis der Haftpflichtversicherung etc.). Die in der Praxis einfache Umsetzung stellt schon heute keine Herausforderung dar, die ein Argument für eine Übertragung der Aufsicht auf die BaFin sein könnte.

Hinzu kommt, dass die Zuständigkeit für den Sachkundenachweis ohnehin bei den Industrie- und Handelskammern verbleiben soll. Dies ist zu begrüßen und bedeutet auch für diejenigen, die ihre Sachkunde bereits durch eine Prüfung, eine gleichgestellte Berufsqualifikation oder im Rahmen des Bestandsschutzes nachgewiesen haben, dass sie ihre Sachkunde nicht erneut nachweisen müssen. Eine Übertragung der Aufsicht auf die BaFin würde vor diesem Hintergrund die Zersplitterung weiter vorantreiben, da für die Erlaubniserteilung (BaFin) und den Sachkundenachweis (IHK) dann zwei Institutionen zuständig sind, dies ist auch aus inhaltlichen Gründen wenig zielführend.

Die Regelungen über die Berufsausübung werden in der FinVermV detailliert geregelt. Der damit geschaffene rechtliche Rahmen bietet hinreichende Möglichkeiten, die Berufsausübung zu beaufsichtigen und gibt den Industrie- und Handelskammern Möglichkeiten, auf die Verhaltensweisen der Vermittler Einfluss zu nehmen und auch Verstöße ahnden zu können (Ordnungswidrigkeitsverfahren, Ordnungsgelder, Entzug der Erlaubnis). Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang, warum eine zentrale Behörde ein Marktverhalten besser beobachten könnte als regionale und dezentrale Ansprechpartner vor Ort, die das bestehende System der Industrie- und Handelskammern – bundesweit bestehend aus 79 Industrie- und Handelskammern – bietet. Das bereits jetzt in der Praxis bewährte hohe fachliche und praxisnahe Verständnis für den Berufsstand der Finanzanlagenvermittler, die Zuständigkeit für den Sachkundenachweis und die Erlaubniserteilung sowie die Nähe zu den Mitgliedern prädestinieren die Industrie- und Handelskammern gerade dafür, auftretende Missstände besser erkennen und beurteilen zu können.

#### **4. Kostenbelastung für Vermittler**

Der im Referentenentwurf vorgesehene Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist deutlich zu niedrig angesetzt und die Kosteneinsparung deutlich zu hoch. Es ist zu erwarten, dass auf die Vermittler massive zusätzliche Belastungen zukommen und eine Entlastung auf der Kostenseite durch die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin nicht stattfindet. Hinzu kommt, dass in diesem Zusammenhang noch nicht der erhebliche Aufwand für Vermittler berücksichtigt ist, der durch die Umsetzung der neuen FinVermV erneute Belastungen (z.B. aus der Aufzeichnungspflicht) mit sich bringt. Das angestrebte Umlagesystem wird insgesamt zu höheren Kosten für die Gewerbetreibenden führen. Die Ausübung einer Tätigkeit nach § 34f GewO stellt für viele Vermittler lediglich ein „Zusatzgeschäft“ dar und steht damit in keinem Verhältnis zu einer zu erwartenden Kostenlast. Diese ist für viele Gewerbetreibende nicht oder nur schwer tragbar und kann dazu führen, dass die Anzahl der Erlaubnisinhaber sinkt

und sich die Anlagevermittlung und –beratung vermehrt auf große Gesellschaften/Banken konzentriert und so die Beratungsvielfalt abnimmt. Dies kann nicht im Sinne des Verbraucherschutzes sein.

Die auf die Wirtschaft umzulegenden Aufsichtskosten sind unverhältnismäßig hoch. Die Umlagen werden zusammen mit dem zusätzlichen Erfüllungsaufwand viele kleinere Vermittler wirtschaftlich überfordern und aus dem Markt drängen sowie Neugründungen verhindern. Das zunehmend in den Fokus rückende Thema private Altersvorsorge und Altersvorsorgeprodukte wird aufgrund steigender Lebenserwartung und des demografischen Wandels immer wichtiger. Eine Versorgungslücke bzw. Unterdeckung mit Finanzanlagenvermittlern und damit einhergehendem eingeschränktem Leistungsangebot wird zu erheblichen Nachteilen bei Verbrauchern bzw. Anlegern führen. Die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin und die damit verbundene Kostenbelastung widersprechen diesem Ziel, da sie sich negativ auf die Vermittler auswirken werden. Es kann nicht im Interesse der Kunden und des Verbraucherschutzes sowie der Anleger liegen, wenn ein Teil der Vermittler das Gewerbe aufgibt.

Im Koalitionsvertrag wird der Mittelstand zurecht als das Rückgrat der Wirtschaft bezeichnet, dessen Leistung künftig noch stärker öffentlich anerkannt und gefördert werden soll. Die geplante Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die BaFin fördert dieses Ziel nicht.

**Fazit:**

Der BVK fordert die Bundesregierung auf, den Worten Taten folgen zu lassen und diesen mittelstandsfeindlichen Gesetzesentwurf nicht Wirklichkeit werden zu lassen.

Bonn, den 14.01.2020

Bundesverband

Deutscher Versicherungskaufleute e.V. (BVK)