



Stellungnahme zum Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagen- rechts

Vorbemerkung

Unter dem Dach des BMVF haben sich bundesweit mittelständische Versicherungs- und Finanzmakler zusammengeschlossen. Der aus der Fusion des Verbandes Verbraucherorientierter Versicherungs- und Finanzmakler e. V. (VVV) mit dem Institut der Versicherungsmakler e. V. (ivm) hervorgegangene BMVF verbindet Bewährtes mit Zukunftsvisionen und steht für eine starke und geschlossen auftretende Interessenvertretung der deutschen Makler. Der Fokus der Verbandsarbeit liegt in der Förderung und Vertretung aller berufsständischen Interessen der Mitglieder, auch in Kooperation mit befreundeten Verbänden. Darüber hinaus berät der Verband die Mitglieder in rechtlichen, wirtschaftlichen und fachlichen Fragen und unterstützt sie bei der Berufsbildung und – ausübung. Die Mitgliedschaft im BMVF ist ein Gütesiegel für Qualität. Denn BMVF-Mitglieder stehen für die Qualität ihrer Dienstleistung.

Das Berufsbild des Versicherungsmaklers ist spätestens seit dem Sachwalterurteil des BGH aus 1985 klar: Der Versicherungsmakler ist seinen Kunden als treuhänderähnlicher Sachwalter vertraglich verpflichtet und verschafft ihnen passenden und geeigneten Versicherungsschutz. Das Berufsbild des Finanzmaklers ist dagegen noch nicht fest konturiert. Die Rechtssprechung unterscheidet im Segment Finanzvermittlung haftungsrechtlich zwischen Anlagevermittlern und Anlageberatern, ohne allerdings eine klare Abgrenzung zwischen Handelsvertretern und Maklern vorzunehmen. Aus diesem Grunde gehört es zu den Zielen des BMVF, im Segment Finanzvermittlung das Berufsbild eines Finanzmaklers zu entwickeln, das sich an den Grundsätzen des Versicherungsmaklers orientiert.



Dies vorausgeschickt nehmen wir zum Diskussionsentwurf des BMF wie folgt Stellung:

1. Zur Gesetzesinitiative

Grundsätzlich begrüßt der BMVF das Bestreben des Gesetzgebers, den Rechtsrahmen für Finanzvermittlung in Deutschland neu zu ordnen. Unser Verband steht seit seiner Gründung für Qualität bei der Versicherungs- und Finanzvermittlung und wird das Reformvorhaben der Bundesregierung deshalb mit Rat und Tat unterstützen und fördern. Als Berufsverband von Versicherungs- und Finanzvermittler wollen wir uns auf die Punkte beschränken und konzentrieren, die für die angeschlossenen Betriebe von besonderer Bedeutung sind.

2. Gesetz über Vermögensanlagen (Vermögensanlagengesetz – VermAnIG)

Die Vorschriften des VermAnIG erscheinen insgesamt sachgerecht und geeignet, den Anlegerschutz im Bereich des Grauen Kapitalmarktes deutlich zu verbessern. Unserer Forderung, bereits die missbräuchliche Produktgestaltung möglichst zu hindern, wird damit zumindest teilweise entsprochen. Die Beschränkung des Prüfungsumfangs der Verkaufsprospekte für Vermögensanlagen durch die BaFin auf Kohärenz und Widerspruchsfreiheit halten wir aber für verzagt und halbherzig. Wir hätten uns eine weitergehende Prüfkompetenz der BaFin gewünscht, die den Marktzugang fehlerhafter oder überteuerter Produkte einschränken helfen könnte. Es kann nicht angehen, dass hochqualifizierte, aber gewissenlose und habgierige Finanzexperten komplexe Produkte entwerfen dürfen, die außer den Initiatoren und dem eigenen Vertrieb niemanden nützen und vom Kunden nicht verstanden werden. Und es kann erst recht nicht angehen, dass am Ende der Kette der dazwischen geratene freie Vermittler den Kopf hinhalten muss, nur weil er nicht schlauer war als die Initiatoren. Innovation ja, aber im Rahmen moderater Rahmenbedingungen – die geplante Erweiterung der Prospektprüfungskompetenz der BaFin geht zwar in die richtige Richtung, nur einen Schritt zu kurz. Es fehlt uns vor allem aber eine Reflexwirkung auf Vermittler. Wir halten es für nicht hinnehmbar, dass Vermittler für Konzeptions- oder



Prospektfehler in Haftung genommen werden, die bei der BaFin-Prüfung nicht aufgefallen sind. So wird die Verantwortung für fehlerhafte Produkte von staatlichen Kontrollstellen auf private Vermittlungsstellen verlagert, denen längst nicht die Personal- und Know-How-Ressourcen zur Verfügung stehen, über die die BaFin verfügt.

Einen besonderen Beitrag zum Anlegerschutz können die Vorschriften des §§ 13, 15 zur Anlegerinformation liefern. Insbesondere das dort vorgesehene Vermögensanlagen- Informationsblatt erscheint geeignet, die zentralen Produkteigenschaften übersichtlich zusammenzufassen und so dem Anleger eine informierte Kaufentscheidung zu ermöglichen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die in § 13 genannten Anforderungen für das Informationsblatt von den Anforderungen nach § 5a Wertpapierdienstleistungs- Verhaltens- und Organisationsverordnung in der Fassung des Anlegerschutzgesetzes abweicht. Dies erschwert den Vergleich der Produktinformationsblätter bzw. der Produkte und führt bei Wertpapierdienstleistungsunternehmen, bei denen § 5a Wertpapierdienstleistungs- Verhaltens- und Organisationsverordnung in Verbindung mit § 31 Abs. 3 Satz 4 WpHG in der Fassung des Anlegerschutzgesetzes für Vermögensanlagen im Sinne des VermAnlG unmittelbar gilt, zu der Frage, welche Vorschrift anzuwenden ist. Es wird deshalb empfohlen, die Vorschriften zu den Produktinformationsblättern noch einmal abzugleichen und auf ihre Zweckdienlichkeit zu überprüfen, in der Praxis eine Vergleichbarkeit der Produkte zu ermöglichen.

3. Änderungen des Wertpapierhandelsgesetzes und des Kreditwesengesetzes

Die vorgeschlagenen Änderungen des WpHG und des KWG qualifizieren Vermögensanlagen im Sinne des VermAnlG als Finanzinstrumente. Gegen diese Regelung hatten wir schon in unserer Stellungnahme zum Anlegerschutzgesetz vom 28.05.2010 grundsätzliche Bedenken vorgetragen. Anteile an Vermögensanlagen passen nach unserer Einschätzung systematisch nicht in die Kategorie Finanzinstrumente. So haben Unternehmensbeteiligungen etwa in der



Immobilienwirtschaft, Schifffahrt oder der Photovoltaikbranche wenig mit täglich handelbaren Wertpapieren zu tun. Dies ist in der Regel auch den zeichnenden Anlegern klar, bevor sie sich für eine Beteiligung an derartigen Vermögensanlagen entscheidet.

Systematische Brüche können aber zurücktreten, wenn der mit dem Bruch verbundene Nutzen überwiegt. Das ist hier offensichtlich der Fall. Denn mit der Einstufung der Vermögensanlagen als Finanzinstrumente steht der gesamte Schutzkatalog des KWG und WpHG unmittelbar zur Verfügung: Zulassung, Wohlverhaltenspflichten, BaFin-Aufsicht. Der Charme dieser Lösung ist nicht zu verkennen. Insbesondere weil es den freien Vermittlern wegen der Erweiterungen des Bereichsausnahmen trotzdem erspart bleibt, für die Vermittlung von offenen und geschlossenen Investmentfonds eine KWG-Genehmigung zu beantragen oder unter ein Haftungsdach zu schlüpfen.

Dies bedeutet allerdings auch, das beim Vertrieb von identischen Produkten im Bereich offener Fonds und Vermögensanlagen trotz der Änderungen der GewO unterschiedliche Regeln gelten: BaFin-Aufsicht bei Finanzinstituten bzw. Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Gewerbeaufsicht bei freien Vermittlern. Die aus dem Bereich der Institute diesbezügliche Kritik an der divergierenden Aufsicht ist insoweit nachvollziehbar. Wir würden uns deshalb auch einer Diskussion nicht verschließen, die eine Lösung für freie Vermittler innerhalb des KWG und des WpHG sucht. Denkbar wäre insoweit etwa eine modulare Ergänzung des gegenwärtigen § 32 KWG um eine „abgespeckte“ Version, die die Zulassung der freien Vermittler im Rahmen des § 32 KWG unter den nun in § 34f GewO vorgesehenen Voraussetzungen ermöglicht.

4. Änderungen der Gewerbeordnung

Die an die Vorschriften der Regulierung der Versicherungsvermittler angelehnten Änderungen der GewO erscheinen insgesamt sachgerecht und angemessen. Die neuen Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten werden perspektivisch helfen, die Beratung durch Vermittler qualitativ zu verbessern. Dies kann jedoch nicht abschließend



beurteilt werden, weil wichtige Bestimmungen zu Anforderungen an Sachkunde, Berufshaftpflichtversicherung und Wohlverhaltenspflichten erst im Verordnungswege folgen werden. Wir hätten uns gewünscht, dass die Inhalte der Verordnungen dem Gesetzesentwurf beigefügt wären. Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Rechtsverordnungen wird – wegen der Erfahrungen im Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen nach der Versicherungsvermittlerregulierung – darauf gedrungen, möglichst wenig unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden.

Bei Vorschriften zur Sachkunde wird insbesondere von unseren erfahrenden Mitgliedsbetrieben gerügt, dass eine Alte-Hasen-Regelung nicht vorgesehen ist. Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Sachkundevorschriften regen wir an, die Sachkundevoraussetzungen der Finanzanlagenvermittler und –berater mit denen der Versicherungsvermittler abzugleichen, insoweit vergleichbare Produktklassen beraten bzw. vermittelt werden.

Positiv bewerten es unsere Mitgliedsbetriebe, dass die derzeitigen Vorschriften zur Sachkunde im Unterschied zu den Vorschriften der Versicherungsvermittler keine Ausnahmen und Privilegierungen enthalten. In diesem Zusammenhang erneuern wir aber unsere Forderung, die Ausnahmen und Privilegierungen für bestimmte Versicherungsvermittler (Ausschließlichkeitsvertreter und Annexvermittler) abzuschaffen. Die Regelung in § 34f Abs. 4 GewO für angestellte Vermittler wird als ausreichend angesehen.

§ 34g GewO Abs. 1 Nr. 1 GewO verwendet den Begriff „Finanzprodukt“, der in VermAnlG, KWG und WpHG nicht vorkommt und deshalb „in der Luft“ hängt. Hier wird eine Legaldefinition oder ein Abgleich mit den Produktwelten der korrespondierenden Gesetze angeregt.

Als unglücklich empfunden wird die Abspaltung der Begriffe Finanzanlageberater und Finanzanlagenvermittler aus den Ausgangsbegriffen Anlageberater und Anlagevermittler. Statt auf eine klare Trennung zwischen Vertretern, Maklern und Beratern wie im Vorbild der Versicherungsvermittlung hinzuarbeiten, unterscheidet der Gesetzgeber nun zwischen



Anlageberatern und Finanzanlagenberatern, obwohl beide in den meisten Fällen nur einen anschließenden Produktverkauf vorbereiten, und fügt der scheinbar unendlichen Liste unklarer Berufsbilder zwei neue hinzu. Wenn dann noch das Kunstwort „Honorarberatung“ gesetzlich konstituiert wird, ist die Begriffsverwirrung komplett. Konsistentes Finanzdienstleistungsrecht sieht anders aus.

Im Koalitionsvertrag ist eine konsistente Regulierung der Finanzvermittlung nach dem Vorbild der Regulierung der Versicherungsvermittlung in Aussicht gestellt worden. Im Bereich der Versicherungsvermittlung hat der Gesetzgeber bereits durchaus überzeugende Strukturen vorgegeben. Schon bei der Zulassung der Berater und Vermittler wird zwischen Versicherungsberatern, Versicherungsmaklern und Versicherungsvertretern unterschieden und entsprechend in ein öffentliches Register eingetragen. Die im Versicherungsvertragsgesetz festgelegten Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten werden mit dem jeweiligen Status korrespondierend festgeschrieben. Kein Berater oder Vermittler kann auf der Couch des Kunden entscheiden, welchen Vermittlertyp er heute gibt, sondern muss dies grundsätzlich bereits bei der Erlaubniserteilung entscheiden. Außerdem muss jeder Berater/Vermittler beim ersten Kundenkontakt seinen Vermittlerstatus mitteilen. Für die Erteilung der Erlaubnis muss eine angemessene Sachkunde nachgewiesen werden, die gesetzlich vorgegeben wird.

Die Regulierung der Versicherungsvermittlung kann deshalb durchaus auch als Vorbild für die Regulierung der Beratung und Vermittlung von Finanzprodukten dienen. Gerade vor dem Hintergrund zunehmende Überschneidungen von Versicherungs- und Finanzprodukten insbesondere im Altersvorsorgebereich (vgl. dazu die Studie der Humboldt-Universität zu Berlin, Prof. Schwintowski, u. a. zur symbiotischen Beziehung zwischen MiFID und Versicherungsvermittlerrichtlinie) wäre es – auch im Zusammenhang mit der PRIPS-Initiative der europäischen Kommission – nur folgerichtig, den Bereich der Beratung/Vermittlung von Finanzprodukten (jedenfalls solcher, die sich an den Verbraucher richten) nach dem Vorbild



der Versicherungsvermittlung zu gestalten. Demzufolge könnte zwischen Finanzberatern, Finanzmaklern und Finanzvertreter unterschieden werden.

Entscheidender Vorteil gegenüber der bisherigen und der geplanten Regelung: Der Kunde weiß bei jedem Beratungs- und oder Vermittlungsgeschäft, wer ihm gegenüber sitzt und für wessen Interessen derjenige steht: Ein Finanzvertreter als Vermittler im Interesse des Produkthanbieters, ein Finanzmakler als Berater und Vermittler des Kunden und ein Finanzberater ohne Beschaffungsfunktion als neutrale Instanz. Der Charme: Jeder Berater/Vermittler - Bank, Institut, „Anlageberater“, „Vermögensberater“, „Vermögensoptimierer“, Annexvermittler, „Spezialist“. Künstler, Verbraucherschützer oder Sozialversicherer - muss sich in dieses System einordnen: Transparenz im Interesse der Kunden.

In der Versicherungswirtschaft zeigt dieses Unterscheidungssystem erste Erfolge, wenngleich es nach wie vor Etikettenschwindel gibt und einige Bereiche (Verbraucherschützer, Sozialversicherer) optimierungsbedürftig sind. Am Ende muss es zudem gewährleistet sein, dass jeder, der in beratender/vermittelnder Funktion dem Kunden persönlich, telefonisch, postalisch oder elektronisch gegenübertritt, in seiner Interessenlage eindeutig identifizierbar und für seinen Aufgabenbereich qualifiziert ist und bleibt.

Die Erfahrung zeigt, dass Mitarbeiter bei Banken ihren Kunden eigene und immer mehr fremde Finanz- und Versicherungsprodukte verkaufen. Im Versicherungsbereich geschieht dies als Versicherungsvertreter (häufig) oder Versicherungsmakler (selten). Dennoch wird der Mitarbeiter als „Bankberater“ oder früher auch gerne als „Bankbeamter“ bezeichnet, obwohl er verkauft. Man stelle sich vor: Der Kauf eines Brötchens erfolgt zukünftig bei der Brötchenberaterin. Ernsthafter Hintergrund: Ist es für den Kunden verständlich, wenn der Bankmitarbeiter Versicherungen als Vertreter verkauft und anschließend oder alternativ ein Finanzinstrument als „Anlageberater“ verkauft, wie es im Vertriebsinteresse der Bank verlangt wird. Das Problem des Vertriebsinteresses wird durch die neue WpHG-Verpflichtung zur „Geeignetheit“ zwar – theoretisch – entschärft, aber die die Transparenz



für den Verbraucher bleibt verschlossen. Fazit: Bankmitarbeiter können heute ad libitum ihren Status von Berater auf Vermittler wechseln und umgekehrt; die höchsten Umsätze werden längst durch Vermittlung erzielt (vgl. Evers/Jung Studie). Deshalb ist eine klare Polarisierung der Lagerzugehörigkeit und Interessenzuordnung auch bei Finanzvermittlung notwendig.

5. Ankündigung Honorarberatung

Mit Interesse haben wir zur Kenntnis genommen, dass der Gesetzgeber die wiederholt angekündigte Kodifizierung der sog. Honorarberatung in einem eigenständigen Gesetz regeln will. Auf die Inhaltsleere dieses Begriffes haben wir schon wiederholt hingewiesen. Es stellt sich z.B. die Frage, wie die Honorarberatung seriös von der Anlageberatung im Sinne des KWG und WpHG und der Finanzanlageberatung im Sinne der neuen Vorschriften der GewO, der Versicherungsberatung im Sinne der GewO und des VVG und der sog. „Honorarvermittlung“, die von einigen Vermittlern unter dem Deckmantel der Honorarberatung betrieben wird, denn überhaupt unterschieden werden soll.

Beim Verkauf von Finanz- und Versicherungsprodukten im Rahmen einer Anlageberatung („mein Anlageberater hat mir einen Fondspolice empfohlen“) muss z.B. auch die Frage gestellt werden, wie die Finanzierung der „Anlageberatung“ geregelt werden darf bzw. muss. Beratungshonorar und/oder „success fee“? Transparenz sieht anders aus.

Bei der Konzeptionierung eines neuen Gesetzes besteht deshalb die Chance, nicht nur die sog. Honorarberatung zu regeln, sondern im Bereich der Versicherungs- und Finanzberatung und –vermittlung klare Berufsbilder mit Bezeichnungsschutz zu schaffen.

Dazu bietet es sich geradezu an, analog zu den Regelungen der Versicherungsvermittler zwischen Finanzvertretern, Finanzmaklern und Finanzberatern zu unterscheiden. Anstelle der bisherigen Definition der Anlagevermittlung und Anlageberatung im KWG und WpHG könnte etwa bei der Anlagevermittlung zwischen Anlagevermittlung als Finanzvertreter und



Anlagevermittlung als Finanzmakler unterschieden werden. Dann wäre die Lagerzuordnung klar: Vertreter im Lager des Produkthanbieters, der Makler im Lager des Kunden. Klar wäre damit auch die Pflichtenlage. Der Kunde wäre nicht mehr darauf angewiesen, erst gerichtlich feststellen zu lassen, ob der Produktverkäufer als „Anlageberater“ oder „Anlagevermittler“ zu beurteilen ist. Zudem wäre Raum für einen Finanzberater analog Versicherungsberater, der ausschließlich gegen Honorar tätig werden darf und keine Provisionen kassieren darf.

6. Zusammenfassung

Angesichts massiver Fehlberatungen in der Branche ist jeder Versuch, die Qualität der Finanzvermittlung zu verbessern, grundsätzlich zu begrüßen. Mit dem Diskussionsentwurf hat der Gesetzgeber ein weiteres Regulierungsvorhaben vorgelegt, das aber nicht vollends überzeugt.

Natürlich gab und gibt es im grauen Markt Produktkonzeptionen, die durch hohe Weichkosten der Initiatoren und durch hohe Vertriebskosten in erster Linie dem Wohl der Initiatoren und der Vertriebsmannschaften dienen und erst in zweiter Linie dem Anleger. Dies zu erkennen und zu verhindern ist auch Aufgabe der Aufsicht, die die vorzulegenden Prospekte prüft. Insoweit ist es zu begrüßen, dass der Prüfungsumfang erweitert werden soll. Es ist nämlich nicht einzusehen, dass Vermittler hier mehr erkennen können sollen als die Aufsicht. Die Verantwortungskette beginnt allerdings beim Produktentwickler, der für mangelhafte Produkte als erster in die Verantwortung zu nehmen ist. Am Ende der Kette muss zwar auch der Vermittler die von ihm angebotenen Produkte beurteilen können.

Unser Vorschlag – auch Im Vorgriff auf die PRIPs-Initiative der Europäischen Kommission: Regulierung der Vermittlung von Finanzprodukten analog den Regelungen zur Versicherungsvermittlung mit klarer Unterscheidung und Registrierung zwischen Finanzmaklern als Interessenvertreter der Kunden und Finanzvertretern als Vertriebsorgan der Produkthanbietern mit jeweils korrespondierenden Wohlverhaltenspflichten. Dabei muss gewährleistet sein, dass im Verbrauchergeschäft unabhängig davon, ob es sich um Finanz-

oder Versicherungsprodukte handelt, einheitliche Regeln für Informations- und Beratungspflichten gelten.

Fraglich ist auch, ob die im Rahmen der Qualitätsoffensive vorgeschlagenen Verschärfungen insgesamt geeignet sind, den Wildwuchs in der Praxis einzudämmen. Es bestehen offenbar bislang scheinbar unüberwindbare Kluften zwischen den abstrakt gehaltenen gesetzlichen Vorschriften und ihrer Ausführung in der Praxis. Die Evers/Jung-Studie vermutet zu Recht, dass eine der Ursache möglicherweise darin zu finden ist, dass es im gesamten Finanzvermittlungsbereich an Standards bei den Beratungsprozessen fehlt (best practice im Interesse des Verbrauchers). Anders sind z.B. die Ergebnisse aus Finanztest 1/2010 kaum zu erklären. Unser Verband hat deshalb eine Brancheninitiative „Beratungsprozesse“ angestoßen, die Beratungsstandards entwickeln wird.

Bochum, den 1. März 2011

Bundesverband mittelständischer
Versicherungs- und Finanzmakler BMVF e.V.
Elseyer Straße 79
58119 Hagen

Rechtsanwalt
Hans-Ludger Sandkühler
Vorsitzender des Vorstands