

BaFin-Aufsicht für § 34f Vermittler?

Positionspapier des Bundesverband Finanzdienstleistung AfW

1. Ausgangssituation

„Wir werden zur Herstellung einer einheitlichen und qualitativ hochwertigen Finanzaufsicht die Aufsicht über die freien Finanzanlagevermittler schrittweise auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht übertragen.“

[Koalitionsvertrag CDU/SPD](#) vom 12.03.2018, Zeilen 6.348 bis 6.350

„Die Bundesregierung strebt eine zügige Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die BaFin an. Die konkrete Ausgestaltung eines entsprechenden Gesetzgebungsvorschlages ist aktuell Gegenstand interner Erörterungen der beteiligten Ressorts.“

[Antwort der Bundesregierung eine kleine Anfrage der FDP Bundestagsfraktion](#) (Frage 12)

2. Position des AfW

Der Bundesverband Finanzdienstleistung AfW fordert eine einheitliche Aufsicht aller freien und unabhängigen Versicherungs- und Finanzvermittler gemäß §§ 34d, 34f und 34i GewO unter dem Dach der IHKs und lehnt somit einen Wechsel der gewerberechtlichen § 34f Vermittleraufsicht hin zur BaFin ab.

3. Begründung

- 1) Das System der gewerberechtlichen Aufsicht hat sich über die letzten Jahre bewährt. Es gibt keinen erkennbaren qualitativen Grund, warum ein Wechsel erforderlich wäre. Missbrauch bzw. Skandale, die aufgrund wegen der gewerberechtlichen Aufsicht entstanden oder wenigstens begünstigt worden wären sind nicht erkennbar. Diese „Skandalfreiheit“ bestätigen kleine Anfragen an die Bundesregierung. Es ist seit dem März 2018 keine Veränderung an der Sachlage erkennbar und es gibt keine uns bekannte Evaluation, die einen Meinungswechsel begründen könnten.

Kleine Anfrage der FDP, DS 19/1163 vom 13.03.2018

Frage 5: Wie viele Schadensfälle durch Finanzanlagevermittler nach § 34f GewO wurden 2017 angezeigt, und wie groß war das Schadensvolumen dieser Fälle?

Antwort der Bundesregierung: Der geschäftsführenden Bundesregierung liegen keine Informationen über Schadensfälle vor, die durch Finanzanlagenvermittler verursacht wurden.

Auch in der aktuellen Antwort der Bundesregierung (DS 19/8105) wird auf die Frage „Wie viele Schadensfälle durch Finanzanlagenvermittler wurden 2018 nach Kenntnis der Bundesregierung angezeigt?“ wie folgt geantwortet: „Darüber liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.“

Es gibt somit keine Vermittler-Skandale, es gibt vielmehr Produkt- bzw. Institutsskandale (Infinus, Prokon, S&K, P&R, Deutsche Bank), bei der die BaFin in ihrer Aufsichtsfunktion gefordert gewesen wäre. Insofern funktioniert die Institutsaufsicht der BaFin schlechter als die gewerberechtliche Aufsicht der § 34f Vermittler.

- 2) Kostenrisiko: Es ist unsicher, wie hoch die Kosten der BaFin für die Vermittleraufsicht für den einzelnen § 34f Vermittler sein werden.
 - a) Das vorhandene Umlageprinzip für BaFin-beaufsichtigte Unternehmen wird sehr wahrscheinlich zu deutlich höheren Kosten für die Vermittler führen.
 - b) Das § 34f Geschäft ist bei vielen Vermittlern heute ein Teil ihres Unternehmenskonzept oder „Zusatzgeschäft“. Eine zusätzliche Kostenbelastung ist für diese daher nicht tragbar und könnte zur Aufgabe dieses Geschäftsbereiches führen. Damit würde sich die Anlageberatung auf die großen Bankinstitutsgruppen konzentrieren. Es sollte ordnungspolitisch nicht angestrebt sein, dass die Anlageberatung faktisch zentralistisch aus einigen Bürotürmen in Frankfurt gesteuert wird. § 34f Vermittler sind zudem auf eine langfristige Kundenbindung angewiesen. Davon profitieren die Kunden, die bei Banken i.d.R. alle 2-3 Jahre einen neuen Ansprechpartner vorfinden.
 - c) Eine BaFin-Aufsicht mit den befürchtet hohen Kosten könnte dazu führen, dass viele Vermittler unter ein Haftungsdach (§ 32 KWG) gehen. Diese Konzentration sehen wir kritisch, weil es die Unabhängigkeit der Vermittler im Hinblick auf die Produktauswahl der Kapitalanlageprodukte eingeschränkt und sich im Laufe der Zeit die großen Banken an den Haftungsdächern beteiligen oder sie sogar aufkaufen könnten.
 - d) EDW-Beteiligung für Vermittler? Sollten sich freie Finanzanlagenvermittler an der EDW-Umlage beteiligen müssen, wäre das inhaltlich falsch, da sie niemals in den Besitz von Kundengeldern gelangen. Zudem würden diese hohen Kosten zur Aufgabe vieler weiterer Finanzanlagenvermittler führen.
- 3) Ein § 34f Vermittler muss gemäß [§ 24 FinVermV](#) einmal pro Jahr von einem Wirtschaftsprüfer o.a. überprüft werden, ob er seine Pflichten gem. §§ 12-23 FinVermV eingehalten hat. Diese Pflichten sind ähnlich detailliert wie die Pflichten, die Bankanlageberater gem. WpHG einzuhalten haben. Dies hat die Bundesregierung explizit bestätigt:

Kleine Anfrage Bündnis90/Die Grünen, DS 1811337 vom 28.02.2017

Frage 21: Wäre die Umsetzung der Richtlinie aus Sicht der Bundesregierung ein geeigneter Anlass, auch Finanzanlagenvermittler der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder einer anderen zentralen Behörde zu unterstellen? Wenn nein, warum nicht?

Antwort der Bundesregierung: Die Finanzanlagenvermittler unterliegen nach der Gewerbeordnung Bestimmungen, die den vergleichbaren Regelungen des Wertpapierhandelsgesetzes entsprechen. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die Aufsichtszuständigkeiten zu verändern.

Der § 24 FinVermV-Bericht ist zudem detaillierter als die BaFin-Aufsicht über die Bankberater. Eine BaFin-Aufsicht würde daher keine zusätzlichen Qualitätsverbesserungen im Hinblick auf die Einhaltung der Beratungspflichten bringen.

Somit ist auch die nachfolgende Antwort der Bundesregierung zu widerlegen, da Wirtschaftsprüfer sehr wohl in der Lage sein werden, auch die Anforderungen nach MiFID II, die in die FinVermV-E einfließen werden, zu überwachen.

Antwort der Bundesregierung auf Frage 13 der kleinen Anfrage der FDP (19/8105)
„Daneben ist darauf hinzuweisen, dass das auf Finanzanlagenvermittler anwendbare Recht nach Umsetzung zahlreicher Bestimmungen der Richtlinie 2014/65/EU (MiFID II) deutlich umfangreicher und komplexer wird. Zur Herstellung einer einheitlichen und qualitativ hochwertigen Aufsicht ist die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin erforderlich.“

- 4) Kapazitäten bei der BaFin: Kommt die BaFin überhaupt ihren derzeitigen Aufgaben nach? Zweifel sind hier angebracht: Der Infinus-Skandal (Infinus war ein durch die BaFin beaufsichtigtes Institut) und nun P&R:

Gerhard Schick (Bündnis90/Die Grünen) zur „Rolle der Finanzaufsicht im Rahmen der Insolvenz von P&R“ vor (BT-Drs. 19/4203):

„Die Antworten der Bundesregierung machen deutlich, dass wir eine unzureichende Regulierung und Aufsicht haben. Auf der einen Seite sind die Kapazitäten der BaFin beschränkt, sodass es oft nur eine rein formale Prospektprüfung gibt. Auf der anderen Seite versagt die BaFin darin, zumindest diese eingeschränkten Befugnisse wahrzunehmen. Aus Sicht der BaFin braucht es nicht einmal die Altersangabe eines Containers in einem Anlageprospekt. Ich weiß nicht, was noch mehr als bei P&R vorliegen muss, damit die BaFin im Sinn des Anlegerschutzes tätig wird.“ [Quelle](#)

- 5) Die Gewerberechtliche Aufsicht ist der Größenordnung der Vermittlerbetriebe angepasst. Die BaFin hat wiederum große Erfahrung in der Beaufsichtigung von großen Instituten.
- a) Es gibt bei den IHKen persönlich bekannte Ansprechpartner, keine anonyme Zentralaufsicht. Das ermöglicht individuelle Antworten und gut informierte Vermittler.
- 6) Die IHKen führen mehrere tausend Beratungen im Jahr durch. Beratungsdienstleistungen zählen jedoch nicht zum Aufgabenbereich der BaFin. Die Aufsicht würde hierdurch sogar geschwächt, da sie nicht präventiv agieren kann.
- a) BaFin-Kompetenz für die Beaufsichtigung von 37.500 Vermittlern: Wo ist die Quelle der Kompetenz für eine Vermittleraufsicht? Bisher ist die BaFin ja nur in der Institutsaufsicht tätig.
- b) Die BaFin berät nicht, vielmehr arbeitet sie oft mit Genehmigungsfiktionen (Anfrage → keine Reaktion → gilt als genehmigt).
- 7) Es gibt detaillierte Muster-Verwaltungsvorschriften, die letztlich auch eine bundesweit einheitliche Aufsicht ermöglichen. Das entkräftet folgende Antwort der Bundesregierung:

Antwort der Bundesregierung auf Frage 13 der kleinen Anfrage der FDP (19/8105)

Bisher ist die Überwachung der Finanzanlagenvermittler stark zersplittert und daher nicht immer homogen.

Anmerkung: Wenn die Bundesregierung hier von einer „stark zersplitterten“ Überwachung der Finanzanlagenvermittler spricht, dann wäre das ja ein Ergebnis ihrer eigenen Gesetzgebung.

- 8) Die gewerberechtliche Aufsicht (insbesondere in Bundesländern mit IHK-Aufsicht) ...
- a) ... ermöglicht ein „One-Stop-Aufsichtssystem“. Dort ist sogar eine einheitliche Aufsicht im Bereich der Versicherungsvermittleraufsicht gem. § 34d GewO und Immobiliendarlehensvermittler gem. § 34i GewO möglich. Das sichert einheitliche Entscheidungen über die jeweiligen Erlaubnisse hinweg (Erlaubnisvoraussetzungen: Erteilung und Entzug der Erlaubnis(se))
 - b) ist eine Aufsicht „vor Ort“. Persönliche Ansprechpartner sind vor Ort, die beraten können. Missstände zum Beispiel im § 34d Bereich können eine intensivere Aufsicht auch in den anderen Erlaubnistatbeständen auslösen. Das wäre bei der BaFin-Aufsicht nicht möglich, dass IHKs und BaFin sich so entsprechend austauschen.
- 9) Durch einen Wechsel der § 34f Vermittleraufsicht hin zu BaFin wäre weiterhin keine einheitliche Vermittleraufsicht gegeben, da die Versicherungs- und Immobiliendarlehensvermittleraufsicht weiterhin bei den IHKs verbleiben soll (s. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der FDP (DS 19/1163) aus dem März 2018.

Frage 12: Gibt es Überlegungen, auch Versicherungsvermittler nach § 34d GewO, Immobiliendarlehensvermittler gemäß § 34i GewO oder Honorarberater gemäß § 34h GewO künftig unter die Aufsicht der BaFin zu stellen? Wenn ja, welche wissenschaftlichen, statistischen oder juristischen Erkenntnisse hat die Bundesregierung, die eine solche Gesetzesänderung begründen? Wenn nein, inwiefern wird eine „einheitliche [...] Finanzaufsicht“ hergestellt, wenn nur Finanzanlagevermittler, nicht aber die anderen genannten Vermittler unter die Aufsicht der BaFin gestellt werden würden?

Antwort der Bundesregierung: Die geschäftsführende Bundesregierung hat keine Überlegungen, die Aufsicht über Versicherungsvermittler nach § 34d der Gewerbeordnung oder Immobiliendarlehensvermittler nach § 34i der Gewerbeordnung auf die BaFin zu übertragen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- 10) Sehr viele Vermittler haben sowohl eine Erlaubnis nach § 34d und § 34f GewO. Bei einem Wechsel zur BaFin-Aufsicht würde eine „Aufsichtsgrenze“ mitten durch viele Vermittlerunternehmen gezogen: auf der einen Seite die BaFin für das § 34f Geschäft und auf der anderen Seite die IHKs für die restlichen Erlaubnistatbestände. Das ist nicht akzeptabel.
- 11) Wir fordern, die Aufsicht über die Vermittlergruppen gem. §§ 34d, 34f, 34h und 34i einheitlich bei den IHKs anzusiedeln (206.000+37.500+185+50.000 = 293.000 Vermittler). Damit wäre die BaFin überfordert. Entsprechende Überlegungen und Bestrebungen gibt es bereits in einigen Bundesländern, in denen die Aufsicht noch nicht vollständig bei den IHKs angesiedelt ist. Einzelne Bundesländer verschieben die Diskussion über eine Verlagerung der Aufsicht von den Gewerbeämtern hin zu den IHKs nur wegen der aktuellen Diskussion.

12) Unklarheit der rechtlichen Ausgestaltung

- a) Eine Mischverwaltung ist nicht erlaubt (IHKs übernehmen weiterhin die Erlaubniserteilung und -entzug, die BaFin überwacht die § 24 FinVermV Bericht der Wirtschaftsprüfer).
- b) § 34f Vermittler vollständig unter das KWG? Hier besteht die Gefahr der Überregulierung. Kleine Vermittlerbetriebe könnten sich das nicht leisten. Ein Vermittler "sterben" wäre eine Folge. Dieser Eingriff in den Markt ist nicht gerechtfertigt. Die Verhältnismäßigkeit muss gewahrt werden.
 - i) KWG ist auch nicht nötig, weil in der FinVermV ja alle Wohlverhaltenspflichten aufgelistet sind = level playing field
 - ii) KWG-Light ist keine Lösung, da Ausgestaltung unklar und es die Gefahr besteht, dass durch zukünftige KWG-Regelungen dieser Status „ausgehöhlt“ wird

13) Bei einem Wechsel zur BaFin-Aufsicht besteht die Gefahr, dass die BaFin mit sog. „soft law“ Regelungen am Gesetzgeber vorbei erlässt, deren Konsequenzen heute nicht einschätzbar sind.

- a) Politik und Verbände hätten keine Möglichkeit zu Einflussnahme oder Stellungnahmen.
- b) Das könnte dazu führen, dass die Regulierungsintensität zwischen der Anlageberatung und der Versicherungsvermittlung auseinanderdriftet.

14) Es wird von BaFin-Aufsicht-Befürwortern das Argument gebracht, dass überall sonst in Europa die Vermittleraufsicht bei der Finanzaufsicht angesiedelt sei. Die entscheidende Frage ist aber: Was bringt das dem Endkunden, was hat das für eine Auswirkung auf die Beratungsqualität? Antwort: Keine.

15) Koalitionsvertrag:

- a) Gründungen sollen vereinfacht werden (Zeile 2838). Das geht unter der IHK-Aufsicht sicher leichter als unter BaFin-Aufsicht.
- b) Es sollen Regulierungsunterschiede zwischen Kleinen Kreditinstituten und systemrelevanten Großbanken gemacht werden (Zeile 3177). Diese Differenzierung in der Regulierungstiefe kann auch auf die 34f Vermittler fortgeschrieben werden, die keinen Zugriff auf das Vermögen ihrer Kunden haben und ausschließlich regulierte Produkte vertrieben. Bei denen wäre eine BaFin-Aufsicht in diesem Sinne nicht adäquat.

4. Fazit

Es sprechen aus Sicht des Bundesverband Finanzdienstleistung AfW keine Gründe für die Zerschlagung des bewährten und gewachsenen Aufsichtssystems. Zusätzliche Arbeit für den Wechsel zu einer BaFin-Aufsicht sollte vermieden werden bzw. wäre besser in eine Verbesserung der bisherigen Aufsicht investiert. Ziel sollte eine bundesweit einheitliche Vermittleraufsicht (§§ 34d, 34f, 34h und 34i) unter dem Dach der IHKs sein.

Berlin, 18.03.2019

Frank Rottenbacher