

30.04.20**Empfehlungen**
der Ausschüsse

Fz - Wi

zu **Punkt ...** der 989. Sitzung des Bundesrates am 15. Mai 2020

Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die Bundesanstalt für FinanzdienstleistungsaufsichtDer federführende **Finanzausschuss** und
der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Wi 1. Zum Gesetzentwurf allgemeinbei
Annahme
entfällt
Ziffer 2

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab.

Begründung:

Es liegen keine Missstände vor, die eine Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erforderlich machen würden. Die bisherige Regelung mit der Zuständigkeit der Gewerbeämter bzw. der Industrie- und Handelskammern (IHKs) hat sich bewährt. Die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin wäre mittelstandsfeindlich und würde auch aus Sicht des Verbraucherschutzes keine Verbesserung bringen.

Im Einzelnen:

- a) Nach dem geltenden Recht sind in neun Ländern die IHKs und in sieben Ländern die Gewerbeämter für die Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler zuständig. Diese Regelung hat sich bewährt. Sie stellt eine qualitativ hochwertige Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler sicher. Die zuständigen Stellen verfügen über jahrelange Erfahrung in den gewerberechtlichen Erlaubnisverfahren. Es ist nicht erkennbar, weshalb die BaFin für die Prüfung der unverändert bleibenden formalen Erlaubnisvoraussetzungen besser geeignet sei und wie dadurch eine qualitativ bessere Aufsicht erreicht werden sollte.
- b) Soweit es in den letzten Jahren Finanzskandale gab, war dies nicht die Folge von Mängeln in der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler, sondern es waren vielmehr Produkt- bzw. Institutsskandale. Für die Prospektprüfung und die Institutsaufsicht ist aber auch jetzt schon die BaFin zuständig.
- c) Die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin ist mittelstandsfeindlich. Die BaFin hat kaum Erfahrungen mit Kleingewerbetreibenden. Es steht zu befürchten, dass die höheren Kosten durch die umlagefinanzierte Aufsicht der BaFin und der durch den Aufsichtswechsel entstehende Bürokratieaufwand (unter anderem durch das geplante Nachweisverfahren) viele mittelständische Finanzanlagenvermittler zur Geschäftsaufgabe bewegen werden.
- d) Die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin würde zu einem erheblichen Anstieg der Kosten für die Finanzanlagenvermittler führen. Nach Artikel 5 Nummer 1 des Gesetzentwurfs soll die Gebühr für die Erteilung der Erlaubnis 1 590 Euro betragen. Die derzeit von den zuständigen Stellen erhobenen Gebühren liegen deutlich darunter. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Gebühr würde zum Teil eine Preissteigerung von 300 bis 500 Prozent bedeuten, was den Mittelstand außerordentlich belasten würde.
- e) In vielen Fällen verfügen Finanzanlagenvermittler auch über eine Erlaubnis als Darlehensvermittler (§ 34c GewO), Versicherungsvermittler (§ 34d GewO) oder Immobiliendarlehensvermittler (§ 34i GewO). Diese Gewerbetreibenden hätten zukünftig mit unterschiedlichen Erlaubnisbehörden zu tun. Synergieeffekte in der Aufsicht würden verloren gehen.
- f) Daneben ist der Gesetzentwurf auch aus Verbrauchersicht abzulehnen. Wegen der zu befürchtenden höheren Kosten und des größeren Bürokratieaufwands ist zu erwarten, dass zahlreiche unabhängige mittelständische Finanzanlagenvermittler ihr Geschäft aufgeben werden. Es verbleiben vor allem Vermittler, die in Vertriebsstrukturen eingebunden sind und sich häufig nicht allein am Kundeninteresse orientieren, sondern auch an internen Ziel- und Absatzvorgaben. Für Verbraucher verschlechtert sich die Möglichkeit, Zugang zu unabhängiger Beratung zu erhalten.

- g) Laut Koalitionsvertrag soll die Aufsicht schrittweise auf die BaFin übertragen werden, um sicherzustellen, „dass die dadurch bei den Ländern freiwerdenden Aufsichtskapazitäten zur Stärkung der Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzbereich verwendet werden“. Dabei wird verkannt, dass in neun Ländern derzeit die IHKs für die Aufsicht zuständig sind. Bei den IHKs freiwerdende Kapazitäten können aber nicht zur Geldwäscheaufsicht verwendet werden, da dies nicht Aufgabe der IHKs ist.
- h) Auch der Nationale Normenkontrollrat (NKR) beurteilt den Gesetzentwurf sehr kritisch. Nach Ansicht des NKR ist eine nachvollziehbare und verständliche Darstellung des Ziels und vor allem der Notwendigkeit der Übertragung der Aufsicht auf die BaFin nicht im ausreichenden Maße erfolgt und entsprechend belegt. Der NKR äußert Zweifel an der Darstellung des Erfüllungsaufwandes und des Punktes Weitere Kosten im Gesetzentwurf.
- i) Schließlich ist die aktuelle Situation zu berücksichtigen, die schwerste Krise seit dem 2. Weltkrieg. Diese Situation stellt auch die Banken und damit auch die BaFin vor besondere Herausforderungen. Es wäre leichtfertig, in einer solchen Lage die BaFin mit neuen Aufgaben zu betrauen, die erhebliche strukturelle Veränderungen und den Aufbau von circa 400 neuen Stellen erforderlich machen. Im Gegenteil ist eine Konzentration auf die Kernkompetenz und eine Bündelung der Kräfte zur Überwindung der Krise erforderlich.

Fz 2. Zum Gesetzentwurf allgemein

entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 1

- a) Der Bundesrat hat sich in der Vergangenheit für die Zuweisung der Aufsichtszuständigkeit über Finanzanlagenvermittlung und Honorar-Finanzanlagenberatung an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ausgesprochen (vgl. BR-Drucksache 638/14 (Beschluss), Ziffer 28 Buchstabe b; BR-Drucksache 249/12 (Beschluss), Ziffer 2; BR-Drucksache 209/11 (Beschluss), Ziffer 11; BR-Drucksache 584/10 (Beschluss), Ziffer 1 Buchstabe b). Bisher sind für die Aufsicht – je nach Land – die Gewerbeaufsichtsämter bzw. Industrie- und Handelskammern zuständig.

- b) Insbesondere vor dem Hintergrund des Anlegerschutzes muss die Aufsicht über Finanzanlagenvermittlung und Honorar-Finanzanlagenberatung insgesamt wirksam und übersichtlich sein. Bei der Überprüfung, ob die anlegerschützenden Pflichten eingehalten werden, sind die gleichen Kriterien und Maßstäbe notwendig – unabhängig davon, welche Behörde letztlich für die Prüfung zuständig ist. Ziel sollte sein, ein einheitliches Aufsichtsniveau zu erreichen, um zugleich die Integrität der Finanzmärkte zu wahren.
- c) Nach wie vor bleibt allerdings unklar, wie die Vereinheitlichung der Aufsicht bei der BaFin finanziell und organisatorisch tatsächlich umgesetzt werden soll. Der Nationale Normenkontrollrat kommt im Rahmen seiner Prüfung des Gesetzentwurfs zu dem Ergebnis, dass der Erfüllungsaufwand und die weiteren Kosten nicht vollständig methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt wurden.

Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung, den tatsächlichen Personalbedarf und die jährlichen Kosten, die durch die BaFin-Aufsicht für die Wirtschaft tatsächlich entstehen werden, erneut zu prüfen.

- d) Gerade aufgrund des künftig steigenden Kostenaufwands wäre es sinnvoll gewesen, die Effektivität der bisherigen Aufsicht über Finanzanlagenvermittlung und Honorar-Finanzanlagenberatung zu evaluieren, um mögliche Defizite in der Aufsicht aufzudecken. Dies hätte – je nach Ergebnis – die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung für eine Verlagerung der Aufsicht auf die BaFin erleichtern können.
- e) Außerdem teilt der Bundesrat die Auffassung des Normenkontrollrats und einiger Verbändestellungnahmen, dass sich die Bundesregierung nicht substantiiert genug mit möglichen Regelungsalternativen auseinandergesetzt hat – wie beispielsweise einer zweistufigen Lösung, die BaFin und bisherige Aufsichtsbehörden einbezieht.
- f) Vor diesem Hintergrund geht der Bundesrat davon aus, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine umfassende Auseinandersetzung mit diesen Sachverhalten erfolgt. Denn in der Sache liegende Gründe, die eine besondere Eilbedürftigkeit, mithin eine beschleunigte Behandlung des Gesetzentwurfs rechtfertigen, sind nicht ersichtlich. Der schlichte Hinweis auf die allgemeine Dringlichkeit reicht an dieser Stelle nicht aus.



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium der Finanzen

11016 Berlin

- ausschließlich per Mail -

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 400-1308

FAX +49 (0) 30 18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 5. März 2020

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (NKR-Nr. 5047, Bundesministerium der Finanzen)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

<p>Wirtschaft</p> <p>Jährlicher Erfüllungsaufwand im Saldo:</p> <p><i>davon aus Informationspflichten:</i></p> <p>Einmaliger Erfüllungsaufwand:</p> <p><i>davon aus Informationspflichten:</i></p>	<p>-17,4 Mio. Euro (Entlastung) <i>Entlastung um 18,4 Mio. Euro; neue Belastung von 971.000 Euro</i></p> <p><i>435.000 Euro</i></p> <p>5,37 Mio. Euro</p> <p><i>270.000 Euro</i></p>
<p>Verwaltung</p> <p>Bund</p> <p>Jährlicher Erfüllungsaufwand:</p> <p>Einmaliger Erfüllungsaufwand:</p> <p>Länder, Kommunen</p> <p>Jährlicher Erfüllungsaufwand:</p>	<p>36,4 Mio. Euro</p> <p>5,2 Mio. Euro</p> <p>nicht näher quantifizierte Entlastung</p>

<p>Weitere Kosten der Wirtschaft insgesamt (im Saldo): Umlagen, Gebühren und gesonderte Kostenerstattung der Wirtschaft an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- aufsicht (BaFin), davon: jährlich: einmalig: Gebühren der Wirtschaft an die Industrie- und Handelskammern (IHK) und den Gewerbeaufsichtsämtern:</p>	<p>nicht vollständig quantifiziert</p> <p>36,4 Mio. Euro 5,2 Mio. Euro</p> <p>nicht näher quantifizierte Entlastung</p>
<p>Ziel und Notwendigkeit der Regelung</p>	<p>Eine nachvollziehbare und verständliche Darstellung des Ziels und vor allem der Notwendigkeit der Übertragung der Aufsicht auf die BaFin ist nach Ansicht des Normenkontrollrates nicht im ausreichenden Maße erfolgt und entsprechend belegt.</p>
<p>Alternativen</p>	<p>Das Ressort hat sich mit den Anregungen aus der Länder- und Verbändeanhörung zu möglichen Regelungsalternativen nicht auseinandergesetzt.</p>
<p>Inkrafttreten</p>	<p>Das Regelungsvorhaben soll nach Möglichkeit zum 1. Januar 2021 in Kraft treten.</p>
<p>Evaluierung</p> <p>Ziele:</p> <p>Kriterien/Indikatoren:</p> <p>Datengrundlage:</p>	<p>Das Gesetz soll fünf Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden. Insbesondere soll dabei unter Einbeziehung der Daten zu den Erlaubniserteilungen, Erlaubnisaufhebungen, festgestellten Mängeln sowie Beschwerden überprüft werden, ob die Angleichung an die Aufsicht über Wertpapierdienstleistungsunternehmen mit vergleichbarer Tätigkeit zur Steigerung der Qualität und Effektivität der Aufsicht geführt haben.</p> <p>Mit dem Vorhaben werden eine einheitliche Aufsichtspraxis und die Steigerung ihrer Qualität bezweckt.</p> <p>Die Erfahrungen mit den Erlaubniserteilungen und Erlaubnisaufhebungen sowie eventuell festgestellte Mängel und Beschwerden werden Hinweise zur Qualität und Effektivität der Aufsicht liefern.</p> <p>Die Daten werden im Rahmen der Beaufsichtigung durch die BaFin erhoben.</p>

KMU-Betroffenheit	Ein großer Teil der Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Insofern wird die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin besondere Auswirkungen auf die kleinen und mittleren Unternehmen haben.
<p>Nach Ansicht des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) ist eine nachvollziehbare und verständliche Darstellung des Ziels und vor allem der Notwendigkeit der Übertragung der Aufsicht auf die BaFin nicht im ausreichenden Maße erfolgt und entsprechend belegt.</p> <p>Das Ressort hat sich vor dem Hintergrund der in der Länder- und Verbändeanhörung geltend gemachten Bedenken hinsichtlich des Ziels und Zwecks der in diesem Regelungsvorhaben vorgesehenen Regelungen nicht mit möglichen Regelungsalternativen auseinandergesetzt.</p> <p>Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand und die Weiteren Kosten nicht vollständig methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt.</p> <p>Für die Prüfung des endgültigen Regelungsentwurfs standen dem Nationalen Normenkontrollrat nur wenige Tage zur Verfügung. Diese Vorgehensweise entspricht nicht der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und damit aus Sicht des Normenkontrollrates nicht den Prinzipien der besseren Rechtsetzung.</p> <p>Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.</p>	

II. Im Einzelnen

Mit diesem Gesetzesvorhaben soll die Aufsicht über die Tätigkeit von Finanzanlagenvermittlern und Honorar-Finanzanlagenberatern auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) übertragen werden. Derzeit erfolgt die Aufsicht in Abhängigkeit vom Sitz der Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater in sieben Bundesländern durch die Gewerbeämter und in neun Bundesländern durch die Industrie- und Handelskammern (IHK). Die Bundesregierung sieht bei der aktuellen Aufsichtssituation Verbesserungsbedarf. Aus ihrer Sicht kann die organisatorische Zersplitterung der Aufsicht zu Lasten der Einheitlichkeit, der Qualität und des Anlegerschutzes gehen. Zum Zweck der Übertragung der Aufsicht werden daher die bisherigen Vorschriften in §§ 34f und 34h der Gewerbeordnung (GewO) sowie die Finanzanlagenvermittlungsverordnung (FinVermV) aufgehoben und die inhaltlichen Anforderungen weitgehend unverändert in das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) überführt. Die erteilten Erlaubnisse gelten grundsätzlich weiter und es wird durch den Übergang der Aufsichtstätigkeit auf die BaFin kein neues formelles Erlaubnisverfahren für die Finanzanlagendienstleister eingeführt. Allerdings werden die Finanzanlagendienstleister verpflichtet, im Falle einer Aufforderung durch die BaFin innerhalb von sechs Monaten einen Nachweis über das weitere Vorliegen der Voraussetzungen ihrer Erlaubnis zu erbringen.

Die ehemals in § 24 FinVermV vorgesehene jährliche Prüfung der Einhaltung der gesetzlich geforderten Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten sowie der sonstigen Pflichten von Finanzanlagevermittlern und von Honorar-Finanzanlageberatern durch Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Steuerberater wird aufgegeben. Damit entfällt die Pflicht zur Erstellung und Übersendung dieser Prüfberichte für Finanzanlagendienstleister. Stattdessen erhält die BaFin in § 96u WpHG-E das Recht, Prüfungen anzuordnen und durch eigene Prüfer durchzuführen. Die Prüfungen der BaFin werden künftig ohne Vorfestlegung eines Turnus risikoorientiert durchgeführt. Um die angestrebte möglichst passgenaue und für alle ressourcenschonende Aufsicht zu erreichen, sollen die 37.000 Finanzanlagendienstleister nunmehr nach § 96v WpHG-E eine jährliche Selbsterklärung mit den wichtigsten Parametern ihrer Geschäftstätigkeit abgeben.

Vertriebsgesellschaften, die sich vertraglich gebundener Dienstleister oder weiterhin selbständiger Finanzdienstleister mit eigener Erlaubnis bedienen, erhalten nach § 96t WpHG-E einige Pflichten, die auch Wertpapierdienstleistungsunternehmen unterliegen. So werden beispielsweise erhöhte Anforderungen an die Überwachung von Interessenkonflikten, die Datensicherheit und die Pflichten von Geschäftsleitern gestellt.

Die Kommunikation zwischen der BaFin und den Finanzanlagendienstleistern wird künftig weitgehend elektronisch erfolgen und soll vor allem der Digitalisierung und der Vereinfachung des Verfahrens dienen.

Die Kosten für die Aufsichtstätigkeit der BaFin müssen durch Gebühren, gesonderte Erstattungen und die jährliche Umlage von den Beaufsichtigten getragen werden.

II.1. Ziel und Zweck der Regelungen

Das Ressort begründet die geplante Übertragung der Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die BaFin damit, dass eine organisatorische Zersplitterung der Aufsicht zu Lasten von deren Einheitlichkeit und Qualität gehen kann. Zudem sei aufgrund der zunehmenden Komplexität des anwendbaren Aufsichtsrechts eine zentrale fachlich spezialisierte Behörde sachgerecht. Diese heutige Einschätzung steht im völligen Gegensatz zu der am 06.07.2011 in der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts geäußerten Einschätzung des damaligen Vertreters der BaFin „Zur Frage, ob die Gewerbeämter bzw. Gewerbeaufsichtsämter bzw. die BaFin der geeignete Aufseher ist,“ der sehr deutlich gemacht hat, „dass eine dezentrale Lösung vorzuziehen ist.“¹

¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Finanzausschuss Wortprotokoll 58. Sitzung, Protokoll Nr. 17/58, S. 6.

Auch die Wirtschaftsministerien von Hamburg und Baden-Württemberg sowie einige Verbände geben an, dass ihnen strukturelle Defizite bei der bisherigen Aufsicht durch die Industrie- und Handelskammern bzw. Gewerbeaufsichtsämter nicht bekannt sind. Vor allem aber auch der Bundesregierung sind Schadensfälle, die durch Finanzanlagenvermittler verursacht wurden, nicht bekannt.² Dem vorliegenden Regelungsentwurf ist bislang keine Evaluation des derzeitigen Gesetzesvollzuges vorausgegangen³, so dass in diesem Rahmen mögliche Defizite der bisherigen Aufsicht nicht evidenzbasiert untersucht wurden. Dies ist umso bedenklicher als damit zu rechnen ist, dass mit der Neuregelung zusätzliche Kosten auf die Finanzanlagendienstleister zukommen werden.

II.2. Alternativen

Im Regierungsentwurf ist keine dezidierte Auseinandersetzung mit etwaigen Alternativen enthalten. So heißt es dort: „Alternativen: Keine. Eine Beibehaltung der bisherigen Aufsichtsstruktur ist aufgrund der zunehmenden Komplexität des zu beachtenden Rechts und die Herstellung eines einheitlichen Aufsichtsniveaus nicht sachgerecht.“

In der Länder- und Verbändeanhörung wurden erhebliche Zweifel an der Erforderlichkeit und Sinnhaftigkeit der Übertragung der Aufsicht über die Tätigkeit von Finanzanlagenvermittlern und Honorar-Finanzanlagenberatern auf die BaFin geäußert. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Tatsache, dass sich die Bundesregierung in § 43 Abs. 1 Nr. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung selbst dazu verpflichtet hat, in der Gesetzesbegründung darzustellen, ob andere Lösungsmöglichkeiten bestehen und gegebenenfalls welche Erwägungen zu ihrer Ablehnung geführt haben, hätte eine substantiierte Auseinandersetzung mit Alternativen und ihren entsprechenden Vor- und Nachteilen durchgeführt werden müssen. Lediglich ein Verweis darauf, dass nach dem Koalitionsvertrag 2018 der CDU / CSU und SPD⁴ eine Übertragung der Aufsicht über die freien Finanzanlagevermittler schrittweise auf die BaFin vereinbart wurde, überzeugt nicht. Folgende Alternativen wären beispielsweise denkbar:

- Anstelle der vollständigen Übernahme der Aufsichtstätigkeit durch die BaFin könnte der BaFin eine koordinierende Aufgabe bei der Aufsicht eingeräumt werden.
- Die Aufsicht könnte bundesweit einheitlich den Industrie- und Handelskammern oder einheitlich den Gewerbeaufsichtsämtern übertragen werden.
- Es könnte der Status quo beibehalten werden und von einer Übertragung der Aufsicht auf die BaFin abgesehen werden.

² Vgl. BT-Drs. 19/8105 und BT-Drs. 19/1163.

³ Vgl. Bundesratsentschließungsantrag des Landes Hessen vom 26. Juni 2014, BR-Drs. 279/14.

⁴ Vgl. CDU / CSU / SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land., Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Seite 135, Zeilen 6348 bis 6352.

Entsprechend seines Prüfungsmandats nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 NKRG bemängelt der Nationale Normenkontrollrat, dass eine nachvollziehbare Darstellung der Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten in dem vorliegenden Regelungsentwurf nicht erfolgte.

II.3. Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Das Vorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger.

Wirtschaft

Zunächst bleibt festzuhalten, dass durch die Aufhebung der FinVermV und die 1:1-Übernahme der bisher darin geregelten Informationspflichten in das WpHG der jährlicher Erfüllungsaufwand von ca. 172 Mio. Euro bestehen bleibt.

Nunmehr entfällt für die 37.000 Finanzanlagendienstleister die Pflicht zur Erstellung und Übersendung von Prüfberichten nach § 24 Abs. 1 FinVermV. Durch die Aufhebung dieser Pflicht entfällt jährlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 18,4 Mio. Euro. Dies ist plausibel, zumal sich nach Kenntnissen des Bundesverbands Deutscher Vermögensberater als auch des Verbands Unabhängiger Finanzdienstleistungs-Unternehmen in Europa e.V. dieser Aufwand pro Finanzanlagendienstleister auf ca. 500 Euro beläuft. Der Bundesverband Finanzdienstleistung e.V. hat in einer Online-Umfrage im September 2019 unter 443 Finanzanlagenvermittlern eine durchschnittliche Kostenbelastung für eine Prüfung gem. § 24 FinVermV in Höhe von durchschnittlich 586 Euro ermittelt; es sei denn es wurden im Berichtsjahr keine Geschäfte getätigt, so dass aufgrund der Negativerklärung gar keine Kosten anfallen.

Durch die neu eingeführten nationalen Pflichten entsteht wiederkehrender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 971.000 Euro. Dieser Aufwand setzt sich wie folgt zusammen: Durch die Selbsterklärung nach § 96v WpHG entsteht für 37.000 Finanzanlagendienstleister ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 375.000 Euro. Diese mit einfacher Komplexität eingestufte vorgesehene Selbsterklärung auszufüllen und an die BaFin zu übersenden, wird nach Einschätzung des Ressorts einem Finanzanlagendienstleister jeweils 22 Minuten in Anspruch nehmen. Zahlreiche Verbände, wie beispielsweise der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), die Bundesarbeitsgemeinschaft mittelständischer Investmentplaner als auch der Bundesverband Finanzdienstleistung e.V. stufen die Abgabe der Selbsterklärung aufgrund der anzugebenen Detailfragen nach § 96v WpHG-E als wesentlich komplexer und zeitaufwändiger ein. So wird in diesem Zusammenhang zu bedenken gegeben, dass viele kleinere Gewerbetreibende nicht über die

entsprechenden EDV-Systeme wie Finanzdienstleistungsinstitute verfügen, die eine Auswertung der für die Selbsterklärung erforderlichen Informationen ermöglichen. Insofern würden weitere Kosten dadurch entstehen, dass die für die Selbstauskunft benötigten Informationen bei den Banken einzuholen wären bzw. sich die Finanzanlagendienstleister der Expertise eines Steuerberaters oder Wirtschaftsprüfers bedienen müssten.

Durch die in § 96t angeordnete entsprechende Anwendung bestimmter Organisationspflichten der §§ 80 und 81 WpHG entsteht für Vertriebsgesellschaften ein wiederkehrender Erfüllungsaufwand von rund 330.000 Euro. Für die Bearbeitung der Kostenbescheide der BaFin entsteht für 44.000 Finanzdienstleister ein Zeitaufwand von 3 Minuten pro Fall. Dies verursacht einen wiederkehrenden Erfüllungsaufwand von 61.000 Euro. Der DIHK zieht auch diesen Zeitaufwand für den Erhalt und die Durchsicht des Kostenbescheides sowie für die erforderliche Zahlung aufgrund der langjährigen Erfahrungen der beteiligten Industrie- und Handelskammern als zu gering bemessen an.

Einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 5,4 Mio. Euro entsteht für die 37.000 Finanzanlagendienstleister dadurch, dass sie eine elektronische Schnittstelle für die Kommunikation mit der BaFin einrichten müssen. Dafür wird ein Finanzanlagendienstleister jeweils 134 Minuten in Anspruch nehmen müssen, um die mit mittlerer Komplexität eingestufte Schaffung der elektronischen Schnittstelle einrichten zu können. Weitere einmalige Informationspflichten in Höhe von rund 270.000 Euro entstehen den 37.000 Finanzanlagendienstleistern dadurch, dass sie der BaFin auf deren Aufforderung hin, einen Nachweis darüber zu erbringen haben, dass bei ihnen weiterhin die Voraussetzungen der Erlaubnis vorliegen. Für diese Tätigkeit mit einfachem Komplexitätsniveau gibt das Ressort an, dass ein Finanzanlagendienstleister 16 Minuten aufwenden muss. Dies bedeutet einen Aufwand pro Fall von 7,30 Euro.

Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)

Bei der BaFin entsteht durch die Übernahme der Aufsicht über Finanzanlagendienstleister ein jährlicher Erfüllungsaufwand aus Personalkosten (ca. 400 Stellen) von rund 36,4 Mio. Euro und ein einmaliger Erfüllungsaufwand von 5,2 Mio. Euro. Der Erfüllungsaufwand umfasst sämtliche Aufsichtskosten inklusive der Kosten für die Durchführung der Prüfungen durch die BaFin. Durch die Bündelung der Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler und die Prüfung durch eigene Beschäftigte der BaFin ist ein Aufbau einer entsprechend ausgestatteten Facheinheit bei der BaFin erforderlich. Neben der Fachaufsicht über die Finanzanlagendienstleister ist zudem ein Personalaufbau im Bereich der Geldwäscheaufsicht über die Finanzanlagendienstleister notwendig. Hinzu kommt ein Personalbedarf in den unterstützenden zentralen Dienstleistungsbereichen der BaFin, insbesondere im IT-Bereich.

Mit der Übertragung der Aufsicht über die Finanzanlagendienstleister auf die BaFin sind auch neue Aufgaben für das Bundesministerium der Finanzen (BMF) verbunden. Das BMF wird künftig für die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesanstalt bei der Wahrnehmung der neuen Aufsichtsaufgaben und die Fortentwicklung der für diese Unternehmen geltenden Regelungen zuständig sein. Wie viele neue Stellen im BMF dafür eingerichtet werden müssen, hat das Ressort nicht quantifiziert.

Im Gegenzug entfallen durch den Übergang der Aufsicht auf die BaFin bei den Industrie- und Handelskammern und den Gewerbeaufsichtsämtern die Kosten für die Beaufsichtigung der Finanzanlagenvermittler. Das Ressort hat diesen entfallenden Erfüllungsaufwand nicht quantifiziert. Als Grund für die fehlende Quantifizierung wird seitens des Ressorts angegeben, dass zumindest die Industrie- und Handelskammern neben der Erhebung der Gebühren bei den Finanzanlagendienstleistern ihre Kosten auch über eine Querfinanzierung aus den Kammerbeiträgen gedeckt haben sollen. Dies entspricht nicht der Auskunft des DIHK auf Nachfrage des Normenkontrollrates.

Aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates wäre zumindest eine Schätzung des entfallenden Erfüllungsaufwandes bei den Industrie- und Handelskammern sowie den Gewerbeaufsichtsämtern möglich gewesen, zumal eine Abfrage der Bundesregierung bei den für die Durchführung des § 34f GewO zuständigen Ländern eine Zahl von ca. 75 Stellen (Vollzeitäquivalenten) für die Durchführung der Aufsicht über die Finanzanlagendienstleister nach § 34f GewO ergeben hat. Bei dieser Zahl handele es sich nach Angaben der Bundesregierung um eine Schätzung im unteren Bereich.⁵

II.4. Weitere Kosten

Der bei der BaFin entstehende Verwaltungsaufwand von 36,4 Mio. Euro jährlich und 5,2 Mio. Euro einmalig müssen von den zu Beaufsichtigenden durch Umlagen, Gebühren und gesonderte Kostenerstattung getragen werden. Die Aufteilung der Umlage richtet sich nach den Vorgaben des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes. Für eine praktikable und zugleich kostenadäquate Umlageerhebung werden die Umlagepflichtigen in § 16I FinDAG in zwei Umlagegruppen aufgeteilt. Die jeweils umzulegenden Kosten der Gruppen werden dabei getrennt erfasst und innerhalb der Gruppen nach Kriterien wie Größe und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verteilt. Die Höhe der auf den einzelnen Finanzanlagenvermittler jeweils zukommenden weiteren Kosten hat das Ressort im Regelungsvorhaben nicht dargelegt.

⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/8105, Antwort auf Frage 5.

Bei den Industrie- und Handelskammern sowie den Gewerbeaufsichtsämtern entfallen im Gegenzug die von den Finanzanlagenvermittlern zu zahlenden Gebühren für deren Beaufsichtigung. Die Gesamtsumme dieser Gebühren hat das Ressort nicht quantifiziert. Es werden lediglich exemplarisch für die Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern beispielsweise Gebühren zwischen 310 und 350 Euro für eine Erlaubniserteilung, 45 Euro für die Registrierung und 130 Euro für eine Erweiterung der Erlaubnis angegeben und darauf hingewiesen, dass die Gebührensätze bei anderen Industrie- und Handelskammern und Gewerbeämtern abweichen können.

II.5. Evaluierung

Das Gesetz soll fünf Jahre nach Inkrafttreten im Hinblick auf die Zielerreichung und die Entwicklung des Erfüllungsaufwands evaluiert werden. Insbesondere soll dabei unter Einbeziehung der Daten zu den Erlaubniserteilungen, Erlaubnisaufhebungen, festgestellten Mängeln sowie Beschwerden überprüft werden, ob die Angleichung an die Aufsicht über Wertpapierdienstleistungsunternehmen mit vergleichbarer Tätigkeit zur Steigerung der Qualität und Effektivität der Aufsicht geführt haben.

II.6. Betroffenheit von Kleinen und mittleren Unternehmen

Ein großer Teil der Finanzanlagenvermittlern und Honorar-Finanzanlagenberatern sind kleine und mittleren Unternehmen. Insofern wird die Übertragung der Aufsicht auf die BaFin infolge der von den Finanzanlagenvermittlern und Honorar-Finanzanlagenberatern zu tragenden weiteren Kosten in Höhe von 36,4 Mio. Euro jährlich und 5,2 Mio. Euro einmalig trotz einer gleichzeitigen Entlastung in Höhe von 18,4 Mio. Euro durch die Aufhebung der Pflicht zur Erstellung und Übersendung von Prüfberichten besondere Auswirkungen auf die kleinen und mittleren Unternehmen haben.

II.7. Inkrafttreten

Es ist geplant, dass die BaFin voraussichtlich am 1. Januar 2021, die Aufsicht über die Tätigkeit der Finanzanlagenvermittler übernehmen wird. Vor dem Hintergrund, dass für die Aufsicht bei der BaFin ca. 400 Stellen erforderlich werden, ist es unsicher, ob die BaFin diesen Personalbedarf vor dem Hintergrund des aktuellen Arbeitsmarktes fristgemäß und in der notwendigen Qualität rekrutieren kann.

III. Ergebnis

Nach Ansicht des Nationalen Normenkontrollrates ist eine nachvollziehbare und verständliche Darstellung des Ziels und vor allem der Notwendigkeit der Übertragung der Aufsicht auf die BaFin nicht im ausreichenden Maße erfolgt und entsprechend belegt.

Das Ressort hat sich vor dem Hintergrund der in der Länder- und Verbändeanhörung geltend gemachten Bedenken hinsichtlich des Ziels und Zwecks der in diesem Regelungsvorhaben vorgesehenen Regelungen nicht mit möglichen Regelungsalternativen auseinandergesetzt.

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand und die Weiteren Kosten nicht vollständig methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt.

Für die Prüfung des endgültigen Regelungsentwurfs standen dem Nationalen Normenkontrollrat nur wenige Tage zur Verfügung. Diese Vorgehensweise entspricht nicht den Vorgaben des §§ 45 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 50 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und entspricht damit aus Sicht des Normenkontrollrates nicht den Prinzipien der besseren Rechtsetzung.

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.



Dr. Ludewig
Vorsitzender



Schleyer
Berichterstatter

Stellungnahme des Bundesverband Finanzdienstleistung AfW e.V. zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar- und Finanzanlagenberater auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

„Lediglich ein Verweis darauf, dass nach dem Koalitionsvertrag 2018 der CDU / CSU und SPD eine Übertragung der Aufsicht über die freien Finanzanlagevermittler schrittweise auf die BaFin vereinbart wurde, überzeugt nicht.“

Nationaler Normenkontrollrat, 05.03.2020

Der Bundesverband Finanzdienstleistung AfW vertritt die Interessen von ca. 40.000 unabhängigen Finanzanlagen- und Immobiliendarlehensvermittler/-innen sowie Versicherungsmakler/-innen aus weit über 2.000 Mitgliedsunternehmen, der größte Teil hiervon kleine und mittlere mittelständische Unternehmen. Mitglieder im Bundesverband Finanzdienstleistung AfW sind u.a. auch Maklerpools, Maklerverbände, Versicherungsgesellschaften und Serviceunternehmen für unabhängige Berater und Vermittler.

Die nachfolgenden Einlassungen beruhen in Teilen auf unserer Stellungnahme vom 15.1.2020 zum Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums (BMF), ergänzt um neue Erkenntnisse und mit Blick auf die äußerst prägnanten Statements des Nationalen Normenkontrollrats und die Finanz- und Wirtschaftsausschüsse des Bundesrats.

1. Ziel des Gesetzentwurfes

Schwerpunkt des Gesetzentwurfes ist die Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater mit Gewerbeurlaubnis nach § 34f/§ 34h Gewerbeordnung (GewO) auf die BaFin. Hierdurch soll eine Vereinheitlichung und Qualitätssteigerungen bei der Aufsichtspraxis erfolgen. Bislang sind für Finanzanlagenvermittler und Honoraranlagenberater dezentral je nach Bundesland die Industrie- und Handelskammern oder die Gewerbeämter zuständig.

2. Zusammenfassung

2.1. Stellungnahme des AfW

Der Bundesverband Finanzdienstleistung AfW begrüßt eine qualitativ hochwertige und bundesweit einheitliche Aufsicht. Ein Wechsel der gewerberechtlichen § 34f-Vermittleraufsicht hin zur **BaFin lehnen wir ab**. Wir fordern ein Beibehalten des Status Quo oder aber eine einheitliche Aufsicht aller unabhängigen Versicherungs- und Finanzanlagenvermittler/-innen mit Zulassung nach §§ 34d, 34f und 34i GewO unter dem Dach der Industrie- und Handelskammern, angelehnt an das bereits bestehende Aufsichtsregime für Versicherungsvermittler mit Zulassung nach § 34d GewO. Detaillierte Muster-Verwaltungsvorschriften für die Kammern oder eine bundeseinheitliche Fachaufsicht könnten eine bundesweit einheitliche Aufsicht über die Finanzanlagenvermittler/-innen gewährleisten.

In seiner Ausgestaltung und insbesondere mit Blick auf die zusätzlichen erheblichen Kosten für die einzelnen Gewerbetreibenden können wir das geplante Gesetz nur als **mittelstandsfeindlich** und **verbraucherschädlich** bezeichnen.

Das Verbraucherargument mag auf den ersten Blick irritieren. Zur Erläuterung: Unsere Mitglieder sind **unabhängig von Banken, Vertrieben, Investmentgesellschaften**. Sie agieren **ausschließlich im Interesse ihrer Kunden** als deren Sachwalter. Sollte es durch das geplante Gesetz noch weniger solcher unabhängigen, engagierten und qualifizierten Dienstleister geben, wären die Folge für Verbraucher:

- noch mehr reiner Produktverkauf im Bankenvertrieb
- überhaupt keine Finanzanlagenberatung und -vermittlung außerhalb der Großstädte, da sich die Banken aus der Fläche zurückziehen
- eine Aufsichtsbehörde, die in der Vergangenheit gezeigt hat, dass sie häufig bereits mit ihren schon bestehenden Aufgaben, insbesondere bei dubiosen Finanzprodukten und Großkonzernen überfordert ist

Wir erlauben uns, in erster Linie auf die Stellungnahmen des Nationalen Kontrollrates und der Finanz- und Wirtschaftsausschüsse des Bundesrates zu verweisen. Jeweils wurden unsere bereits in der Vergangenheit – insbesondere im Rahmen der Anhörung des BMF - vorgebrachten Argumente aufgegriffen und bestätigt. Wir schließen uns daher der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats und den Empfehlungen der beiden Bundesratsausschüsse vollinhaltlich an.

2.2. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats vom 05.03.2020

Die Stellungnahme ist an Klarheit schwerlich zu überbieten. So heißt es in der Zusammenfassung u.a.,

- dass eine nachvollziehbare und verständliche Darstellung des Ziels und vor allem der Notwendigkeit der Übertragung der Aufsicht auf die BaFin nicht im ausreichenden Maße erfolgt und entsprechend belegt sei.
- dass sich das BMF mit möglichen Regelungsalternativen nicht auseinandergesetzt habe.
- dass, der Erfüllungsaufwand und die weiteren Kosten durch das BMF nicht vollständig methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt seien.

Und on top: Die Kürze der Zeit zur Befassung entsprach nicht der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und damit aus Sicht des Normenkontrollrates nicht den Prinzipien einer besseren Rechtsetzung.

2.3. Stellungnahmen der Finanz- und Wirtschaftsausschüsse des Bundesrates

Im Wirtschaftsausschuss des Bundesrates dominieren SPD und Bündnis90/Die Grünen mit 6 bzw. 7 Mitgliedern, gegenüber 3 CDU-Mitgliedern. Der Finanzausschuss ist ebenfalls weit überwiegend mit Mitgliedern der SPD und von Bündnis90/Die Grünen besetzt.

Und doch, entgegen der Vorgabe der Bundes-SPD und des BMF wurde der vorliegende Gesetzesentwurf von diesen Ausschüssen in seiner Gänze ebenso prägnant und deutlich kritisiert, wie es auch der Nationale Normenkontrollrat getan hat. Es wird in den Stellungnahmen insbesondere auch darauf hingewiesen, dass vor allem unter dem Qualitäts- und Kostenaspekt keine nachvollziehbare Evaluierung des bisherigen Aufsichtsregimes erfolgt sei. Ein sehr wichtiger Punkt, den wir an dieser Stelle nochmals unterstreichen wollen.

3. Sinnhaftigkeit

3.1 Notwendigkeit eines Aufsichtswechsels

C. Alternativen

Keine.

So original aus dem 2011 verabschiedetem Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts. In dem damaligen Gesetz wurde der Berufsstand der unabhängigen Finanzanlagenvermittler erstmals kodifiziert, klare Pflichten eingeführt (u.a. Qualifikation, Haftpflichtversicherung, Dokumentation der Beratung) und geklärt, dass die Aufsicht in Länderhoheit liegt, womit gleichzeitig klar war, dass die Aufsicht entweder den Gewerbeämtern oder den IHKen übertragen wird.

Im aktuell vorliegenden Entwurf lesen wir wiederum

C. Alternativen

Keine.

Bereits das ist den betroffenen Gewerbetreibenden schwer vermittelbar. Denn selbstverständlich gibt es Alternativen, die im Gegensatz zum dem vorliegenden Entwurf weder die Bürger in ihrem Bedürfnis nach unabhängiger Finanzberatung, noch die mittelständische Gewerbetreibende noch den Steuerzahler beeinträchtigen.

Und, der Nationale Normenkontrollrat hat ebenfalls schon darauf hingewiesen: Bei der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts am 06.07.2011 äußerte der damalige Vertreter der BaFin zur Frage, ob die Gewerbeämter bzw. Gewerbeaufsichtsämter bzw. die BaFin der geeignete Aufseher seien, „dass eine dezentrale Lösung vorzuziehen ist.“

Das System der dezentralen, **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 der gewerberechtlichen Aufsicht entstanden oder wenigstens begünstigt worden wären sind nicht erkennbar. Diese „Skandalfreiheit“ bestätigen kleine Anfragen an die Bundesregierung.

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.*

Es ist seit dem März 2018 keine Veränderung an der Sachlage erkennbar und es gibt keine uns bekannte Evaluation, die einen Strategiewechsel begründen könnte. Auch in einer weiteren 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 **keine Vermittler-Skandale**, es gibt vielmehr **jedoch** klar dokumentierte **Produkt- bzw. Institutsskandale** mit Milliardenschäden (nur beispielhaft: Infinus, Prokon, S&K, P&R, Cum Ex, Deutsche Bank), bei der die nun als Vermittleraufsicht vorgesehene **BaFin** in ihrer Instituts-Aufsichtsfunktion gefordert gewesen wäre, jedoch **versagt** hat. Diese Ansicht bestätigt auch der Bundesrat in seiner aktuellen Stellungnahme vom 30.04.2020 (Drs. 163/1/20): „*Es liegen keine Missstände vor, die eine Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erforderlich machen würden.*“

3.2 Sinkende Aufsichtsqualität durch Wegfall von Beratungsleistungen

Die gewerberechtliche Aufsicht (insbesondere in Bundesländern mit IHK-Aufsicht) ...

- ... ermöglicht ein „One-Stop-Aufsichtssystem“. Dort ist eine einheitliche Aufsicht mit den Versicherungsvermittlern gem. § 34d GewO und Immobiliendarlehensvermittler gem. § 34i GewO möglich. Das sichert einheitliche Entscheidungen über die jeweiligen Erlaubnisse hinweg.
- ... ist eine Aufsicht „vor Ort“ (all business is local). Persönliche Ansprechpartner bei den IHK-En und Gewerbeämtern sind Personen vor Ort, die beraten können. 44% der Vermittlerinnen und Vermittler nutzen die Kammern auch als Beratungsstelle rund um Erlaubnisfragen (Quelle: 12. AfW-Vermittlerbarometer, Nov. 2019, 1.586 Teilnehmer). Diese Beratungsfunktion würde mit einem Aufsichtswechsel zur BaFin wegfallen. Bei der aktuellen Personalplanung der BaFin in Umsetzung des Gesetzes wäre eine solche Beratungsleistung keinesfalls denkbar.

3.3 Gesetzesentwurf widerspricht Kernaussagen des Koalitionsvertrages

- Gründungen sollen vereinfacht werden (Zeile 2838 des Koalitionsvertrages): Die Erreichung dieses Ziels gelingt unter der IHK-Aufsicht sicher leichter als unter einer BaFin-Aufsicht.
- Bürokratieabbau (Zeile 2860 ff. des Koalitionsvertrages): Bürokratieabbau soll insbesondere durch eine Verringerung der Statistikpflichten erreicht werden. Dies widerspricht den angestrebten jährlichen Meldepflichten gem. § 96v WpHG-E.
- Finanzmarktregulierung:
 - Zeile 3165 des Koalitionsvertrages: *“Wir setzen uns für eine zielgenaue, wirksame und angemessene Finanzmarktregulierung ein.”*
 - Zeile 3171 des Koalitionsvertrages: *“Wir wollen dabei insbesondere kleine Institute entlasten, soweit von ihnen geringe Risiken für die Finanzstabilität ausgehen.”*
Ein Aufsichtswechsel von über 38.000 Finanzanlagenvermittler/-innen, von denen tatsächlich keinerlei Risiken für die Finanzstabilität ausgeht, hin zur BaFin ohne qualitativen Grund ist nicht angemessen. Es wäre eine Mehrbelastung und würde dem genannten Ziel klar widersprechen.
- Es sollen Regulierungsunterschiede zwischen kleinen Kreditinstituten und systemrelevanten Großbanken gemacht werden (Zeile 3177 ff. des Koalitionsvertrages). Diese Differenzierung in der Regulierungstiefe kann auch auf die Finanzanlagenvermittler gem. § 34f GewO fortgeschrieben werden, die keinen Zugriff auf das Vermögen ihrer Kunden haben und ausschließlich regulierte Produkte vertrieben. Hier wäre eine BaFin-Aufsicht im Sinne des Koalitionsvertrages nicht adäquat.

4. Kostenbelastung für die betroffenen Gewerbetreibenden

Der Gesetzesentwurf geht bei derzeit ca. 37.000 registrierten Erlaubnisinhabern von durchschnittlich einmalig 140 Euro und dann jährlich 985 Euro an Kosten durch die Aufsicht aus.

Unterstellt, dass diese Kostenprognose realistisch ist – und wir werden im Folgenden zeigen, dass dies eindeutig nicht der Fall ist – ist von einem deutlichen Anstieg der Kosten für die betroffenen Finanzanlagenvermittler auszugehen. In einer Umfrage unter 443 Finanzanlagenvermittler/-innen haben wir im September 2019 eine durchschnittliche Kostenbelastung für die derzeit noch jährliche Pflichtprüfung (in der Regel durch Wirtschaftsprüfer) in Höhe von 586 € brutto ermittelt. Diese Zahl fand als Vergleichswert auch Eingang in den Gesetzgebungsprozess. Wir müssen daher **mindestens** von einer **Verdoppelung der Kosten** für die Betroffenen ausgehen.

Den Zahlen liegt wiederum die Annahmen zugrunde, dass die jährlichen Kosten allein für die Aufsicht je Erlaubnisinhaber 510 Euro betragen. Die konkrete Höhe sei abhängig von verschiedenen Faktoren. So heißt es in der Antwort der Bundesregierung vom 31.03.2020 auf eine kleine Anfrage von Bündnis90/Die Grünen: „Die jeweilige individuelle Umlage hängt von der Anzahl der Umlagepflichtigen (an Vertriebsgesellschaften angegliederte Finanzanlagendienstleister sind nicht selbst umlagepflichtig), der Kostenverteilung zwischen den Gruppen der Umlagepflichtigen und den jeweiligen Bemessungsgrundlagen ab.“

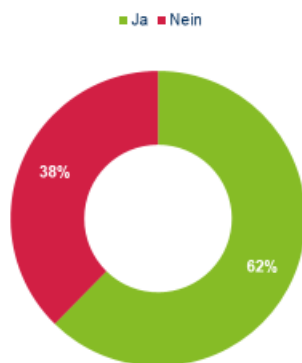
Weiterhin plant die BaFin mit Einnahmen durch die Prüfungen der Beaufsichtigten in Höhe von 13,1 Mio Euro jährlich.

Dem muss entgegengehalten werden: **Die Hauptprämisse für die Berechnung der individuellen Kostenbelastung ist die Zahl von 37.000 Erlaubnisinhabern, die dann zukünftig durch die BaFin zu beaufsichtigen wären. Diese Prämisse für die Berechnung dieser Kostenbelastung ist nachweislich falsch.**

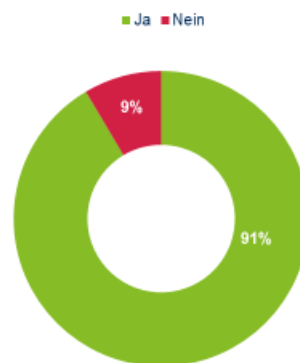
Der AfW hat Ende 2019 einen Vermittlerumfrage durchgeführt, das jährliche „Vermittlerbarometer“. Teilnehmer: 1586 Gewerbetreibende. 61 % davon waren von dem hier diskutierten Gesetzentwurf betroffene Finanzanlagenvermittler. Fast alle von ihnen sind auch im Besitz einer Zulassung nach § 34 d GewO als Versicherungsmakler.

Erlaubnis-Analyse

Als § 34d Makler: „Haben Sie eine § 34f Erlaubnis?“



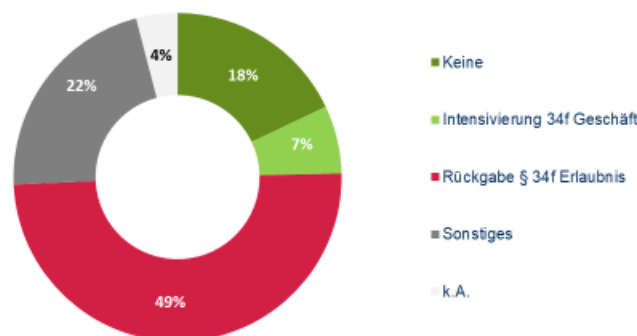
Als § 34f Inhaber: „Haben Sie eine § 34d Erlaubnis?“



Nach dieser Umfrage des AfW erwägt ca. die Hälfte der derzeitigen Erlaubnisinhaber, bei einem Wechsel der Aufsicht hin zur BaFin – insbesondere wegen der drohenden Kostenbelastung – eine Rückgabe ihrer Zulassung!

Auswirkung § 34f BaFin-Aufsicht

Sollte die Aufsicht über die § 34f GewO Vermittlerinnen und Vermittlern zur BaFin wechseln, sind u.a. Kosten in Höhe von 1.000 € bis 5.000 € pro Jahr nur für die Beaufsichtigung im Gespräch. Welche Auswirkung(en) hätte eine BaFin-Aufsicht auf Ihr § 34f GewO Geschäft?



09.05.2020

Nicht mit eingeflossen in diese Umfrage sind die über 15.000 gebundenen Finanzanlagenvermittler mit Zulassung nach § 34 f Gewerbeordnung, die an große Vertriebsgesellschaften wie die DVAG angeschlossen sind, also sogenannte gebundene Finanzanlagenvermittler. Ausgehend von also mindestens 15.000 § 34f-Inhabern in Vertriebsgesellschaften, blieben von den derzeit 37.000 Erlaubnisinhaber noch 22.000, von denen sich dann ca. 50 % nicht der BaFin-Aufsicht unterwerfen würden, womit nur noch ca. 11.000 zu beaufsichtigende Erlaubnisinhaber verbleiben. Und auch das dürfte noch sehr hochgerechnet sein, wenn man davon ausgeht, dass eine nicht unerhebliche Vermittleranzahl (Höhe konkret nicht bekannt) derzeit die Erlaubnis innehat, ohne den Beruf aktuell aktiv auszuüben. Denn diese Gruppe würde wegen der entstehenden Kosten dann mit hoher Wahrscheinlichkeit ihre Erlaubnis nicht weiterführen und ohne aktive Tätigkeit nach dem Gesetzesentwurf auch bald nicht mehr weiterführen können. Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit geht es also um eine nur noch obere 4-stellige Zahl von Erlaubnisinhabern, auf die dann die zu erwartenden Kosten von mindestens 4000 Euro durchschnittlich pro Jahr umgelegt würden.

Von geringer Belastung oder sogar Kostenneutralität durch den Aufsichtswechsel kann bei diesen Zahlen keine Rede sein.

Diese Kostenprognose fällt auch sonst grundsätzlich allzu optimistisch aus und dürfte wenig mit der Realität zu tun haben. Die Zahlen erwecken durch ihre Genauigkeit zwar den Eindruck einer sorgfältigen Ermittlung. Sie sind indes nicht belastbar, wie auch der Nationalen Normenkontrollrat zutreffend bemerkte. Vielmehr wirkt es so, als ob die angenommenen Werte überwiegend „aus der Luft gegriffen“ sind. Dass die Kosten wohl eher schöngerechnet werden sollten, zeigt sich an den wenigen Stellen, an denen nicht lediglich pauschale Werte angegeben werden. So wird davon ausgegangen, dass für Vertriebsgesellschaften die einmaligen Kosten für die Umsetzung der besonderen Organisationspflichten nach § 96t WpHG-E lediglich 34,94 € pro Vertriebsgesellschaft betragen sollen. Die Zahl ist schlicht absurd, hier ist mit fünf- bis sechsstelligen Eurobeträgen zu rechnen.

Ähnliches gilt für die laufenden Kosten für Finanzanlagendienstleister im Zusammenhang mit der jährlichen Selbsterklärung. Anzugeben sind darin:

- alle vermittelten Finanzanlagen (einschließlich Anzahl der Geschäfte, des Gesamtvolumens je Finanzanlage und des Durchschnittsvolumens),
- ob es sich ausschließlich Finanzanlagen handelt, deren Emittenten Verpflichtete im Sinne des Geldwäschegesetzes sind,
- die Anzahl der Anleger, denen Finanzanlagen vermittelt wurden,
- die dem Finanzanlagenvermittler zugeflossenen Zuwendungen/Honorare,
- die Anzahl der Anlegerbeschwerden von Anlegern und die hieraus resultierenden (Schadensersatz- oder Kulanz-)Zahlungen des Finanzanlagendienstleisters,
- Zahlungen der Vermögensschadenhaftpflichtversicherung.

Dass diese mit lediglich rund 10,- € p.a. je Finanzdienstleister bei einem Zeitaufwand 22 Minuten angegeben werden, ist ebenfalls schlicht absurd und ist ein trauriger Höhepunkt ministerieller Interessengetriebenheit.

Die aufgezeigten Beispiele zeigen, dass erhebliche Zweifel an einer sorgfältigen und objektiven Ermittlung der Schätzgrundlagen bestehen.

5. Inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf

Neben den bereits genannten Punkten, die sich an der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit des Vorhabens orientieren, wird nachfolgend in der gebotenen Kürze und auch nur noch ausschnittsweise zudem das Gesetz fachlich-inhaltlich kritisch betrachtet.

Nach dem Referentenentwurf sollen die bisher in den §§ 34f – 34h Gewerbeordnung sowie der Finanzanlagenvermittlungsverordnung (FinVermV) enthaltenen Vorschriften vollständig in das WpHG überführt werden (§§ 96a - 96w WpHG-E). Außerdem soll unter dem Begriff Vertriebsgesellschaft ein neuer Untertypus von Finanzdienstleistern eingeführt werden, für den besondere Regelungen gelten.

5.1 Übertragung der Aufsicht auf die BaFin

Die Zuständigkeit der BaFin soll sich sowohl auf die Erlaubniserteilung als auch auf die laufende Aufsicht beziehen.

In der Zusammenschau der Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG iVm Art. 83, 84 GG und der Gewerbeordnung ergibt sich die grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers trennscharf zwischen Produkt- und Vertriebsaufsicht zu unterscheiden zu wollen.

Diese Struktur hat sich historisch entwickelt und kann schon fast als Gewohnheitsrecht betrachtet werden, denn es gibt einen langen Gebrauch – jeder Erlaubnistatbestand wurde in der Gewerbeordnung verortet.

Im Zusammenhang mit dem Grundsatz des bundestreuen Verhaltens, der u.E. bilateral gilt, kann der Bund nicht so einfach diese Tradition “über den Haufen werfen”. Zudem müsste es auch im Gesetz selbst so geregelt werden und die **Zustimmung der Bundesländer** bekommen. Wenn die Koalition im Koalitionsvertrag meint, es bestünde insofern ein Defizit, so ergibt aus der Bundestreue heraus die Verpflichtung hier moderierend und nicht über ein einseitig angestoßenes Gesetzgebungsverfahren einzuwirken, um dieses zu beseitigen.

5.2 Erlaubniserteilung

Die inhaltlichen Anforderungen für die Erlaubniserteilung sollen unverändert bleiben - jedenfalls solange keine Tätigkeit als Vertriebsgesellschaft im Raum steht (zu Vertriebsgesellschaften noch unten). Die Voraussetzungen sind wie bislang: Sachkundenachweis, hinreichende Vermögensschuldhaftpflichtversicherung, Zuverlässigkeit sowie geordnete Vermögensverhältnisse (§ 96a Abs. 2 und 4 WpHG-E).

Für sogenannte alte Hasen mit bestehender 34f-/34h-Gewerbeerlaubnis sieht § 96w WpHG-E einen (nur) teilweisen Vertrauensschutz vor. Für diese wird die WpHG-Erlaubnis zunächst fingiert, dies allerdings nicht endgültig. Vielmehr ist vorgesehen, dass der Finanzanlagendienstleister irgendwann nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Aufforderung der BaFin erhält und dann innerhalb von 6 Monaten der Behörde alle erforderlichen Erlaubnisnachweise unter Angabe seiner Registernummer vorlegen muss. Tut er dies nicht rechtzeitig oder nicht vollständig, so erfolgt eine **automatische Löschung der (fingierten) Erlaubnis**.

Dieses Verfahren ist nicht sachgerecht, da alle erforderlichen Nachweise bereits in der Vergangenheit bei Beantragung der 34f-/34h-Erlaubnis geprüft wurden. Hier wird **unverdientes Misstrauen gegenüber den IHKen und Gewerbeämtern** an ihrer bereits vorgenommenen Prüfung der ursprünglichen Erlaubnisvoraussetzungen ausgesprochen.

5.3 Erlaubnisentzug

In Anlehnung an die für KWG-Institute geltende Regelung des § 25 KWG sollen zudem bestimmte Tatbestände gesetzlich festgeschrieben werden, unter denen die Erlaubnis von der Behörde nachträglich wieder entzogen werden kann (§ 96b WpHG-E), und die neben die bislang schon bestehenden Entzugsgründe treten.

Hervorzuheben ist hierbei die Vorschrift des § 96b Abs. 1 Nr. 1 WpHG-E, welche für Finanzanlagenvermittler, die ihre Gewerbeerlaubnis bislang nur auf Vorrat haben, aber tatsächlich gar nicht in diesem Bereich tätig sind, Auswirkungen haben dürfte. Denn nach dem Gesetzesentwurf kann die Erlaubnis auch dann entzogen werden, wenn der Finanzanlagendienstleister die von der Erlaubnis erfasste Tätigkeit mehr als 15 Monate gar nicht mehr ausgeübt hat.

Wir halten diese Regelung für **unvereinbar mit Art. 12 Grundgesetz**.

5.4 Laufende Aufsicht

Bei der laufenden Aufsicht durch die BaFin sieht der Gesetzesentwurf eine wesentliche Änderung gegenüber der bisherigen Rechtslage vor. Die jährliche Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer (§ 24 FinVermV) soll abgeschafft und von einer Direktprüfung durch die BaFin ersetzt werden. Auch hier liegen uns keinerlei Informationen über Schäden vor, die aufgrund der Prüfung durch Wirtschaftsprüfer in Zusammenarbeit mit den Kammern entstanden wären. Es irritiert, dass der Gesetzgeber durch den geplanten Wechsel hin zur BaFin letztlich impliziert, dass sowohl der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer, als auch die bisherigen Aufsichtsbehörden ihren Aufgaben gem. § 24 FinVermV nicht korrekt nachgekommen wären.

Unter anderem wurden mit ganz erheblicher Akribie und Akkuratessse seitens des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) Standards für die Prüfung gesetzt. Erst Ende 2018 wurde die Neufassung des IDW Prüfungsstandards "Prüfung von Finanzanlagenvermittlern i.S.d. § 34f Abs. 1 Satz 1 GewO nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Finanzanlagenvermittlungsverordnung (FinVermV) (IDW PS 840 n.F.)" verabschiedet.

Die Neufassung berücksichtigte u.a. die folgenden Aspekte:

- Anpassung an zwischenzeitliche Änderungen der FinVermV (insb. Ergänzung eines neuen Abschn. 4.2.2.3. zur Berücksichtigung des § 16 Abs. 3a FinVermV)
- Anpassungen an die zwischenzeitlich veröffentlichte ergänzte Fassung der Allgemeinen Muster-Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des § 34f Gewerbeordnung und zur Finanzanlagenvermittlungsverordnung (FinVermVwV)

Eine Direktprüfung durch die Aufsichtsbehörde (IHK oder Gewerbeamt) gibt es zwar bislang schon, allerdings erfolgt sie nur außerordentlich bei Vorliegen besonderer Umstände. Die BaFin-Prüfung soll hingegen regelmäßig durchgeführt werden. Allerdings sieht der Gesetzesentwurf auch keinen festen Turnus vor. Vielmehr soll die BaFin den Prüfungszeitpunkt anlassbezogen nach eigenem Ermessen festlegen können. Hierbei soll die Aufsichtsbehörde sich von der Geschäftsart und dem Geschäftsumfang des betroffenen Finanzdienstleisters leiten lassen und insoweit eine eigene Risikobewertung vornehmen. Das ist **keinesfalls mehr Verbraucherschutz oder verbesserte Aufsicht** – im Gegenteil, es ist offensichtlich ein klares Weniger.

Um der BaFin die Ermessensentscheidung zu ermöglichen, sieht § 96v WpHG-E vor, dass der Finanzanlagendienstleister jährlich eine Selbsterklärung einzureichen hat, in welcher bestimmte Angaben zu seiner Tätigkeit zu machen sind. Wie bereits oben bei der Kostenbelastung unter erwähnt, müssen erhebliche viel Angaben gemacht. Insofern dürfte aufgrund der Vorgaben im Gesetzesentwurf hiermit ein **exorbitanter bürokratischer (und damit auch zeitlicher und finanzieller) Mehraufwand** für Finanzanlagendienstleister verbunden sein.

Praxisfremd erscheint die Vorgabe in § 96 v Absatz 2 WpHG-E, dass Finanzanlagenvermittler, die ihre Tätigkeit auch nach dem 1. Januar 2021 fortsetzen wollen, der BaFin erstmals bis zum **30. September 2020** die nach Absatz 1 geforderten Angaben zu übermitteln haben. Ein Ding der Unmöglichkeit für die betroffenen Gewerbetreibenden und auch mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit unmöglich für die BaFin, in der aktuellen Situation das auch nur ansatzweise zu verarbeiten bzw. die notwendigen Prozesse darzustellen.

Hinzu kommt, dass neben der Selbsterklärung weiterhin vollumfänglich die bislang in § 22 FinVermV genannten Aufzeichnungen vorgehalten werden müssen (zukünftig: § 96s WpHG-E). Diese bisher dem Wirtschaftsprüfer vorzulegenden Unterlagen dienen dann als Nachweis, wenn eine Direktprüfung durch die BaFin erfolgt. Vor diesem Hintergrund ist es keinesfalls nachvollziehbar, weshalb bereits in der Selbsterklärung Angaben in der vorgenannten Detailtiefe gemacht werden müssen.

So wäre es zur Ermittlung von Art und Umfang des betriebenen Geschäfts vollkommen ausreichend, wenn der Finanzanlagendienstleister über die von ihm vertriebenen Finanzanlagen und die hieraus resultierenden Provisionsumsätze informiert. Welcher weitere Erkenntnisgewinn für die BaFin aus zusätzlichen Angaben zur Anzahl der Geschäfte und Anleger sowie zum Geschäftsvolumen folgen soll, der die Entscheidung über eine anlassbezogene Prüfung erleichtern würde, erschließt sich nicht und **widerspricht damit auch den o.g. Kernaussagen des Koalitionsvertrages zu Bürokratieabbau und angemessener Regulierung.**

5.5 Vertriebsgesellschaften

Wir erlauben uns in Bezug auf das vorgesehene Konstrukt der Vertriebsgesellschaft Bezug zu nehmen auf die Stellungnahme des Bundesverband Deutscher Vermögensberater, der wir uns insbesondere auch in diesem Punkt vollinhaltlich anschließen.

6. Fazit

Aufgrund der Tatsache, dass keine Schäden durch die derzeitige Vermittleraufsicht bekannt sind, es zu einem starken Anstieg der Bürokratie sowie einer erheblichen – bisher noch nicht absehbaren Erhöhung der Aufsichtskosten für die einzelnen Betroffenen käme und ein Mehrwert des Aufsichtswechsels an keiner Stelle erkennbar ist, regen wir dringend an, dass Vorhaben in Gänze fallen zu lassen. Da der Referentenentwurf selbst in Teilen dem Koalitionsvertrag widerspricht, kann von seiner Umsetzung auch abgesehen werden, ohne durch den Verzicht gegen den Koalitionsvertrag zu verstoßen.

Norman Wirth
Geschäftsführender Vorstand

Frank Rottenbacher
Vorstand