



MLP-Positionen

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts

23. Juni 2011

Inhalt

Einleitung und Hintergrund	3
Stellungnahme zu	
• Artikel 1: Gesetz über Vermögensanlagen	4
• Artikel 4: Änderung des Kreditwesengesetzes	4
• Artikel 5: Änderung der Gewerbeordnung	5

Einleitung und Hintergrund

Das Bundeskabinett hat am 6. April einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts (FinAnlVermG) verabschiedet.

MLP ist das führende unabhängige Beratungshaus für Privat- und Firmenkunden in Deutschland. Das Unternehmen ist als Versicherungsmakler (§ 34d GewO) registriert und verfügt gleichzeitig über eine Erlaubnis als Kreditinstitut (§ 32 KWG). Dementsprechend fungiert ein Großteil unserer Berater nach den Maßgaben des § 2 Absatz 10 KWG. Wir verfolgen einen ganzheitlichen Beratungsansatz, der konsequent auf eine hohe Qualität setzt. Unsere Kunden – und damit wir – haben ein großes Interesse an einer Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die diesen Qualitätsanspruch befördert. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir eine Verbesserung des Anleger- und Verbraucherschutzes ausdrücklich.

Bevor wir die geplanten Regelungen im Detail kommentieren, möchten wir einen grundsätzlichen Aspekt voranstellen: Ausgelöst durch die weltweite Finanzkrise und die damit verbundenen Verluste für Privatanleger gab es intensive Diskussionen über die Qualität der Finanzberatung in Deutschland. Unter anderem bemängelte eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), dass Fehlleistungen in der Finanzberatung „eher die Regel als die Ausnahme“ seien.

Dieser Analyse stimmt MLP grundsätzlich zu, wenngleich die Debatte teilweise wenig differenziert geführt wurde. Im daran anschließenden Gesetzgebungsprozess kam es allerdings zu einer deutlichen Aufweichung des ursprünglichen Ziels, die Qualität der Finanzberatung nachhaltig zu befördern. Beispielsweise wurden nicht nur die Privilegien für die Vermittlung von Investmentfonds im Kreditwesengesetz (§ 2 Abs. 6 Satz 1 Nr. 8 KWG) fortgeschrieben, sondern mit dem vorliegenden Diskussionsentwurf auf Vermögensanlagen im Sinne des Vermögensanlagengesetzes ausgeweitet. Folge: Die Vermittlung dieser Produkte durch gewerbliche Vermittler wird, anders als bei Finanzinstrumenten üblich, statt von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) von den kommunalen Gewerbeämtern kontrolliert. Damit ist die Kontrolle nicht nur deutlich weniger umfassend. Problematisch ist auch, dass die Vermittlung ein und desselben Produkts je nach Vertriebsweg einer anderen Aufsichtsbehörde und einem unterschiedlichen Aufsichtsniveau unterliegt.

Ein Kernproblem der bisherigen Gesetzgebung im Bereich Finanzberatung besteht darin, dass sie aus einem nicht abgestimmten „Nebeneinander von Einzelstandards“ besteht, wie die bereits angeführte Studie des BMELV zu Recht konstatiert. Leider schließt auch der vorliegende Regierungsentwurf an diese Schwäche an. Fakt ist aber: Ein deutliches Mehr an Beratungsqualität wird es ohne Vereinheitlichung der Regularien und grundlegende Veränderungen im *gesamten* Markt nicht geben. Insofern ist die weitere Diskussion um das vorliegende Gesetz richtungweisend für den Anlegerschutz in Deutschland.

Positiv beurteilen wir die Entscheidung, dass der vorliegende Gesetzesentwurf – anders als ursprünglich gedacht – keine singuläre Regelung eines Berufsbildes für Honorarberater vorsieht. Denn aus Sicht der Verbraucher sollte es nach wie vor das Ziel sein, nicht losgelöst *ein* Berufsbild zu definieren, sondern *mehrere aufeinander abgestimmte* Berufsbilder für die verschiedenen Akteure auf dem Markt einzuführen. Um sich ein fundiertes Bild zu machen, muss ein Kunde auf einen Blick erkennen, wer ihm gegenübersteht. Wichtige Unterscheidungskriterien sind neben der Art der Vergütung der Umfang der Beratung (ganzheitlich vs. spartenspezifisch), das Auftragsverhältnis (Vermittlung der Produkte eines oder mehrerer Anbieter vs. unabhängige Auswahl aus dem Marktangebot) sowie der Umfang der Ausbildung. Für das Berufsbild des unabhängigen Finanzberaters hat MLP im September 2009 einen Vorschlag unterbreitet.

Artikel 1: Gesetz über Vermögensanlagen (VermAnlG)

Vermögensanlagen-Informationsblatt, § 13 VermAnlG-RegE

Es ist uneingeschränkt begrüßenswert, dass analog zu Finanzinstrumenten nach dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) künftig auch für Vermögensanlagen ein Produktinformationsblatt („Vermögensanlagen-Informationsblatt“) erstellt werden soll. Richtig ist zudem die Vorgabe, dass der Anbieter des Produktes die Pflicht hat, das Informationsblatt zu erstellen. Eine Definition des Anbieterbegriffes ist bislang nur in der Gesetzesbegründung enthalten, eine klarstellende Regelung auch im Gesetzestext wäre wünschenswert.

Zudem ist unseres Erachtens zu ergänzen, dass der Anbieter die individuellen Angaben des jeweiligen Vertriebswegs beachten muss. Beispielsweise unterscheidet sich die Höhe der Vertriebsfolgeprovisionen für ein und denselben Fonds je nach Distributor. Um zu vermeiden, dass der vertreibende Finanzdienstleister ein ergänzendes Blatt beizufügen hat, muss der Anbieter, der seine Vertriebswege selbst wählt und kennt, diese Informationen im Rahmen seiner Informationsblätter individuell ausweisen.

Insgesamt ist darauf zu achten, dass im Interesse des Anlegerschutzes eine möglichst hohe Einheitlichkeit der Produktinformationsblätter über alle Anlagegattungen sichergestellt ist. Nach dem vorliegenden Regierungsentwurf weichen die Regelungen für Finanzinstrumente (Informationsblätter gemäß § 31 Absatz 3a WpHG i.V.m. § 5a WpDVerOV), Anteile an Investmentfonds (wesentliche Anlegerinformationen gemäß der EU-Richtlinie 2009/65/EG) und Vermögensanlagen (Vermögensanlagen-Informationsblätter gemäß § 13 VermAnlG-RegE) nach wie vor voneinander ab. Zwar lehnt der Regierungsentwurf die Regelung zum Produktblatt über Vermögensanlagen an die Vorschrift des WpHG an, dennoch bestehen weiterhin deutliche Differenzen in Bezug auf die inhaltlichen Anforderungen sowie deren Konkretisierung. Beispielsweise sollen die Informationsblätter für Finanzinstrumente vom Vertrieb, die Unterlagen für geschlossene und Investmentfonds aber vom Emittenten bzw. Anbieter erstellt werden. Im Interesse der Anleger und zur besseren Vergleichbarkeit der Finanzprodukte empfehlen wir eine weitere Konkretisierung und Angleichung der deutschen Regelungen an die europäischen Vorgaben.

Artikel 3: Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG)

Bereichsausnahme für gewerbliche Vermittler gemäß § 2a Abs. 1 Nr. 7e WpHG-RegE

Wir begrüßen, dass Vermögensanlagen nach dem VermAnlG als Finanzinstrumente nach § 2 Abs. 2b WpHG bzw. § 1 Abs. 11 Satz 1 KWG qualifiziert werden. Dennoch gilt, dass eine nachhaltige Verbesserung des Anlegerschutzes erst erfolgen wird, wenn dieselben Produkte unabhängig vom jeweiligen Vertriebsweg gleichen Anforderungen und einer einheitlichen Aufsicht unterliegen. Artikel 3 des Regierungsentwurfs sieht jedoch vor, dass die Bereichsausnahme für die Beratung und Vermittlung von Investmentfonds künftig um die Vermögensanlagen nach VermAnlG ergänzt werden soll (§ 2a Abs. 1 Nr. 7e WpHG-RegE bzw. § 2 Abs. 6 Nr. 8e KWG-RegE). Damit wird die bislang schon geltende Privilegierung der Fondsvermittlung im gewerblichen Bereich sogar noch ausgeweitet. Zudem unterliegt die Vermittlung ein und desselben Fonds oder einer Vermögensanlage bei Instituten mit Banklizenz

der Überwachung durch die BaFin, während sie bei gewerbsmäßigen Vermittlern durch die Gewerbeämter kontrolliert wird. Diese Entscheidung ist nicht nachvollziehbar. Warum sollte ausgerechnet die Vermittlung oftmals riskanter und sehr unflexibler Produkte wie geschlossener Fonds in Teilen des Marktes laxeren Regeln unterliegen? Anders als die BaFin verfügen die kommunalen Gewerbeämter nicht über die notwendigen fachlichen und personellen Ressourcen, um flächendeckend eine qualifizierte und fortlaufende Finanzaufsicht zu gewährleisten. Außerdem führt eine kommunale Aufsicht dazu, dass die Anwendung und Auslegung der gesetzlichen Vorschriften sowie deren Sanktionierung von Behörde zu Behörde deutlich voneinander abweichen. Dies wird unweigerlich zu einem uneinheitlichen Aufsichtsniveau führen – zum Nachteil der Anleger- und Verbraucherinteressen. Übergeordnetes Ziel der kommenden Jahre sollte es sein, eine einheitliche Aufsicht zu etablieren – mitsamt eines öffentlich zugänglichen Registers, für alle Berater und Vermittler.

Artikel 5: Änderung der Gewerbeordnung (GewO)

Erlaubnispflicht nach § 34f GewO-RegE

Grundsätzlich ist es der richtige Weg, auch für die gewerbsmäßige Vermittlung von Finanzanlagen – neben der Überprüfung von Zuverlässigkeit, Vermögensverhältnissen und dem Vorliegen einer Berufshaftpflichtversicherung – den Nachweis einer Sachkunde einzuführen. Denn eine fundierte Ausbildung stellt eine wesentliche Grundlage für eine hohe Beratungsqualität dar. Im Sinne des Anlegerschutzes uneingeschränkt richtig ist darüber hinaus, Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten einzuführen, die mit denjenigen im WpHG vergleichbar sind.

Eine Schwäche des Diskussionsentwurfs besteht darin, dass die Sachkunde ausschließlich durch eine Prüfung bei den Industrie- und Handelskammern (IHK) abgenommen werden soll. Dadurch werden deutlich weiterreichende Ausbildungen außerhalb des IHK-Spektrums wie zum Beispiel der Certified Financial Planner oder ein Universitätsabschluss ignoriert. Diese Ausbildungen sollten in der begleitenden Verordnung der IHK-Sachkunde gleichgestellt werden.

Bei der Konkretisierung im Rahmen der geplanten Verordnung ist darüber hinaus darauf zu achten, dass jeder Vermittler neben produkt- verpflichtend auch auf prozessorientierte Kenntnisse geschult wird. Denn nur dann kann er einen Kunden im Kontext seiner Gesamtvermögenssituation beraten und die Zusammenhänge beispielsweise zwischen Altersvorsorge, Risikoabsicherung und Liquiditätssituation richtig erkennen.

Gleichzeitig ist es wichtig, dass bei der Ausgestaltung der Sachkundenachweise ein ausreichend hohes Ausbildungsniveau erreicht wird. Zudem sollte so weit wie möglich auf Ausnahmen und „Alte-Hasen-Regelungen“ verzichtet werden. Denn eine langjährige Tätigkeit in diesem Bereich sagt nichts über deren Qualität aus.

Die in der Verordnungsermächtigung des § 34g GewO-RegE vorgesehene Einführung von Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten für die gewerblichen Berater und Vermittler von Vermögensanlagen ist begrüßenswert. Insgesamt bleibt jedoch anzumerken, dass nur einige der heute schon für Banken geltenden Regelungen aus dem 6. Abschnitt des WpHG in die ergänzende Verordnung übernommen werden sollen. Deutlich weitergehende Anforderungen an Kundeninformationen, die Kundenkategorisierung und die Bearbeitung von Kundenaufträgen sowie umfangreiche organisatorische Pflichten bleiben unberücksichtigt und müssen auch künftig von den gewerblichen Vermittlern nicht eingehalten werden.

Auch die gewerberechlichen Registrierungsanforderungen bleiben hinter den Anforderungen des WpHG zurück. Die Pflicht, auch angestellte Anlageberater zu registrieren oder Kundenbeschwerden an die Aufsichtsbehörde zu melden, sieht der Regierungsentwurf nicht vor. Die gewerblichen Aufsichtsbehörden erhalten, anders als die BaFin, auch nicht Möglichkeit, Fehlverhalten eines Finanzanlagenvermittlers durch eine Verwarnung oder ein befristetes Berufsverbot zu ahnden.

Im Interesse des Anleger- und Verbraucherschutzes muss eine Vereinheitlichung der Finanzaufsicht und der regulatorischen Anforderungen an die Beratung und Vermittlung aller Finanzinstrumente das Ziel der kommenden Jahre sein.