

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Abteilung  
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

# Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zum Gesetzentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und  
Vermögensanlagenrechts (BT-Drs. 17/6051)

anlässlich der Öffentlichen Anhörung  
des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages  
am Mittwoch, dem 6. Juli 2011, 12:30 bis 15.00 Uhr,  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,  
Anhörungssaal 3.101.

Berlin, 30.06.2011



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-,  
Finanz-, und Steuer-  
politik

Verantwortlich:  
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Fragen an:  
Christoph Hahn und Florian Moritz  
Tel.: 0 30/2 40 60-282 /-247  
Fax: 0 30/2 40 60-136  
E-Mail: christoph.hahn@dgb.de  
florian.moritz@dgb.de

**Einleitung:**

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßt, dass sich die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, nach dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz, nunmehr der Regulierung des grauen Kapitalmarkts annimmt. Gerade für diesen Bereich fordert der DGB seit langem verbindliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen zum besseren Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der unzureichende Verbraucherschutz am grauen Kapitalmarkt sorgt für die Vernichtung von Anlegergeldern in immenser Höhe. Vor diesem Hintergrund ist es höchste Zeit, dass seit Jahren in der Debatte stehende Maßnahmen endlich Gesetzeskraft erlangen sollen.

Der Ausbau des Verbraucherschutzes und dessen Qualität bei Finanzdienstleistungen wird durch das geplante Gesetz weiter vorangetrieben. Die Spaltung des Kapitalmarktes in einen geregelten Teil, der durch die staatliche Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kontrolliert wird und Akteure wie Banken, Investmentfonds, Versicherungen und Wertpapierdienstleister umfasst, und der unregelmäßige Teil der so genannte graue Kapitalmarkt, wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf wenigstens teilweise behoben.

Neben der Aufnahme bislang unberücksichtigter Vermögensanlagen, wie geschlossener Fonds in den Katalog der vom KWG regulierten Finanzinstrumente, ist insbesondere auch die Verbesserung der Kontrolle freier Finanzvermittler zu begrüßen. Solche Vermittler stehen oft unter noch höherem Verkaufsdruck als fest angestellte Bankmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Die Gefahr einer nicht anlegergerechten Beratung ist hier daher besonders groß. Allerdings tummeln sich am grauen Kapitalmarkt nicht nur freie Finanzberater als Einzelunternehmer, sondern es haben sich große Finanzvertriebsunternehmen am grauen Kapitalmarkt etabliert, die Hunderte von angestellten Beraterinnen und Beratern haben. Dies spricht einmal mehr dafür, Unterschiede in der Aufsicht und Regulierung zwischen diesen Unternehmen und klassischen Kreditinstituten, wie Banken und Sparkassen zu beenden.

Grundsätzlich geht der Gesetzentwurf der Bundesregierung in Teilen in die richtige Richtung und kann zum Verbraucherschutz am Kapitalmarkt beitragen. Allerdings wäre es zu hoch gegriffen, den Entwurf als tatkräftige Antwort auf die Finanzkrise zu würdigen. Zur Stabilisierung der Finanzmärkte und zur Wiederherstellung ihrer Funktionalität wären selbstverständlich viel weitergehende Änderungen angebracht.

So fordert der DGB seit langem eine Finanztransaktionssteuer, die Entmachtung der Ratingagenturen sowie die Einführung von einheitlichen Euro-Bonds sowie eine europäische Bank für öffentliche Anleihen.

Auch für einen umfassenderen Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher wären viel grundsätzlichere Maßnahmen durchaus wünschenswert:

- den Verbraucherschutz als Aufsichtsziel zu verankern
- eine einheitliche Finanzaufsicht
- den Abbau der Provisionsorientierung im Vertrieb
- den Ausbau des Angebots an unabhängiger Finanzberatung und
- die Verstärkung der verbraucherorientierten Finanzmarktkontrolle durch die Verbraucherverbände.

Konkret fordert der DGB:

- einen öffentlich-rechtlichen Finanz-TÜV, für die Zulassung von komplexen Finanzprodukten – nicht nur im Graumarkt-Bereich – als Bestandteil der Finanzaufsicht,
- eine klarere Einschränkung des Vertriebs bestimmter Produkte an Kleinanleger – abhängig von Komplexität und Risiko sollte eingeführt werden.

Mit solchen Maßnahmen würde dem Grundproblem – der unüberschaubaren Zahl von Finanzinnovationen und deren oft nicht zu durchschauende Konstruktion – weitaus effektiver begegnet, als mit einer Strategie, die im Wesentlichen auf bessere Informationen und Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher setzt.

Schließlich besteht bei Maßnahmen der Prospektpflicht oder der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ausgedehnten Pflicht, ein Informationsblatt zu erstellen stets ein grundsätzlicher Konflikt: Einerseits sollen diese Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich und schnell zu durchblicken sein, andererseits sollen sie Funktionsweise und Risiken zum Teil sehr komplexer Produkte umfassend beschreiben. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoller, bestimmte Produkte durch eine kompetente Stelle bereits aussortieren zu lassen, bevor sie den Vertrieb erreichen. Ein begrüßenswerter Schritt in diese Richtung wäre die vom Bundesrat in Nr. 8 seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Einführung einer Zulassungspflicht für Vermögensanlagen im Graumarkt-Bereich.

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Eine anderer Bereich, bei dem in Punkto Anlegerschutz grundsätzlich eine effektive Handlungsmöglichkeit bestünde und der aus Sicht des DGB besonders wichtig ist, ist der Bereich der Gestaltung des Vertriebs.

Nach wie vor besteht bei Banken und Sparkassen ein erheblicher Druck auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bestimmte Anlageprodukte zu verkaufen. Verkaufsvorgaben und zu hohe variable Bestandteile bei den Gehältern verursachen massiven psychischen Druck bei den Beschäftigten.

Jenseits der Finanzinstitute wird der Verkaufsdruck oft nicht von einer Geschäftsleitung oder mittels anteiliger erfolgsabhängiger Bezahlung auf den Anlageberater ausgeübt, sondern geht direkt vom Markt aus. Selbstständige Einzelunternehmerinnen und -unternehmer haben schließlich kein Fixgehalt, sondern arbeiten in der Regel für eine provisionsbasierte Entlohnung. Es leuchtet unmittelbar ein, dass diese erhöhte Abhängigkeit von Provisionszahlungen auch zu einem erhöhten Druck zur Vermittlung bestimmter Finanzanlagen führen kann.

Wünschenswert wären daher grundsätzlich weitere Ansätze des Gesetzgebers, die

- a) für weitergehende Abmilderung des Vertriebsdrucks im Bankgewerbe sorgen (die mit dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz eingeführten Regeln für Vertriebsvorgaben könnten diesbezüglich konkretisiert, insbesondere aber hinsichtlich ihres Einflusses auf den Vertriebsdruck zeitnah überprüft werden) und
- b) auf eine Entspannung des Verkaufsdrucks für freie Finanzvermittler hinwirken (Ggf. einheitliche Provisionsgestaltung).

Wichtig wäre in diesem Zusammenhang die – auch vom Bundesrat empfohlene – Stärkung des Berufsbildes des unabhängigen Honorarberaters gegenüber der provisionsbasierten Finanzvermittlung.

Aber auch jenseits von solchen weitgehenderen Maßnahmen kann der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher durch konkrete, kleinere Veränderungen am Gesetzentwurf verbessert werden.

#### **Zu den Regelungen im Einzelnen:**

Aus Sicht des DGB ist besonders bedauerlich, dass auch nach dem vorliegenden Entwurf immer zum Teil Unterschiede zwischen der Regulierung des Bereiches der Finanzanlagenvermittler und des grauen Kapitalmarktes einerseits und der Regulierung des Anlagenvertriebs bei Banken und Sparkassen andererseits bestehen bleiben, die nicht zielführend sind.

#### **Zu Artikel 1**

##### **§ 11 VermAnlG**

Der DGB empfiehlt, eine Billigung der BaFin auch für Nachträge zu Prospekten für Vermögensanlagen verpflichtend zu machen. Wie auch der Bundesrat richtig ausführt ist kein Grund ersichtlich, warum Nachträge im grauen Kapitalmarkt, anders als Nachträge zu Prospekten nach dem Wertpapierprospektgesetz, von der Billigung durch die BaFin ausgenommen werden sollten.

##### **§ 22 VermAnlG**

Der DGB befürwortet ausdrücklich die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung eines Abschnittes 2a, beziehungsweise insbesondere der vorgeschlagenen §§ 22a bis 22e – neu – VermAnlG. Eine Zulassungspflicht – zumindest zunächst der im vorliegenden Gesetzentwurf behandelten Finanzinstrumente – wäre ein wichtiger weitergehender Punkt im Sinne

einer Stärkung des Anlegerschutzes und ein Schritt in Richtung größerer Funktionalität des Finanzsektors.

### **Zu Artikel 5**

Der DGB hält es nicht für sinnvoll, freie Finanzanlagenvermittler unter die gewerberechtliche Aufsicht zu stellen. Die entsprechend zuständigen Behörden haben aus unserer Sicht nicht die nötige Fachkenntnis und wären mit der seriösen Überwachung der Tätigkeit von Finanzvermittlern überfordert. Die durch eine erwartbar schwächere gewerberechtliche Regulierung entstehende Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten der von der BaFin überwachten Finanzinstitute wäre nicht im Sinne eines effektiven Anlegerschutzes. Die Regulierung der freien Finanzvermittler sollte deshalb ebenfalls durch die BaFin erfolgen.

### **Fazit**

Die Bewältigung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise bleibt eine politische und gesellschaftliche Herausforderung. Die Politik steht hierbei in der Pflicht, die Folgen der Krise sozial und gerecht zu verteilen, die Finanzwirtschaft als Verursacherin an den Kosten zu beteiligen und die Finanzaufsicht zu stärken, um künftige Krisen zu verhindern.

Die Einführung von Standards, die im regulierten Bereich bereits gang und gebe sind, wie das aufsichtsrechtliche Gebot anlegergerecht zu beraten, Provisionen offen zu legen sowie über Beratungsgespräche ein Protokoll zu führen und dies dem Verbraucher zur Verfügung zu stellen, sind aus Sicht des DGB zielführende verbraucherpolitische Veränderungen um den grauen Kapitalmarkt endlich stärker zu regulieren.

Trotz einiger positiver Ansätze zur Verbesserung des Verbraucherschutzes lässt der Gesetzentwurf einige Bereiche unreguliert. Der Gesetzentwurf übernimmt weitgehend die bisherigen Einschränkungen im Anwendungsbereich aus dem Verkaufsprospektgesetz. Akteure des grauen Kapitalmarktes haben dadurch die Möglichkeit sich der Kapitalmarktaufsicht zu entziehen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund hoch riskanter Anlageprodukte, wie sie zum Beispiel Schrottimmobilien und einige Edelmetalle darstellen, riskant.

Vor allem ist die zersplitterte Vermittleraufsicht zu kritisieren. Der DGB hält es nicht für zielführend, dass die Gewerbeämter mit der Regulierung und Beaufsichtigung des Vertriebs beaufsichtigt werden sollen. Die Zersplitterung der Finanzaufsicht zwischen BaFin und Gewerbeämtern verhindert eine effektive und verbraucherfreundliche Regulierung der Finanzmärkte. Darüber hinaus ist höchst fragwürdig, ob die Gewerbeämter, neben ihren eigentli-

chen Aufgaben, der Beaufsichtigung von über 80.000 freien Finanzvermittlern gewachsen sind.

Der Gesetzentwurf spricht bei der berechtigten Frage des Qualifikationsnachweises für freie Finanzvermittler von einer „Pflicht zur Sachkunde“. Wie diese Pflicht ausgestaltet werden soll, ist jedoch lückenhaft und unpräzise. Der DGB fordert Mindeststandards, die sich an der Ausbildung im Bankgewerbe orientieren müssen, auch als Qualifikationsanforderungen für freie Finanzvermittler. Zu nennen wären die Ausbildungsabschlüsse als Bank- und Sparkassenkaufmann oder -kauffrau, der Fachberater für Finanzdienstleistungen (IHK) oder der Investmentfondskaufmann oder -kauffrau (IHK). Einschlägige Studienabschlüsse sollten durch fachspezifische Berufskennntnisse ergänzt werden. Eine Alte-Hasen Regelung lehnen wir ab.