

Bund der Versicherten e. V., 24558 Henstedt-Ulzburg

Per Email

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin

25.10.2018

Stellungnahme des Bund der Versicherten e.V. (BdV) zum Verbändegespräch am 4.10.2018 – Finanzanlagenvermittler (§ 34f GewO)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Angebot, im Nachgang zum Verbändegespräch in Ihrem Haus Stellung zu nehmen. Als gemeinnützige Verbraucherschutzorganisation mit ca. 50.000 Mitgliedern begrüßen wir diese Möglichkeit.

1. Problemstellung

Zentraler Ansatzpunkt für unsere Position ist die aus unserer Perspektive notwendige Korrektur der Zersplitterung der Aufsicht über den Finanzvertrieb in Deutschland: zum einen in ihrer Struktur durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Gewerbeämtern, IHKs und BaFin, zum anderen sektoral in den unterschiedlichen Vertriebsanforderungen an Banken und Finanzanlagenvermittler einerseits und Versicherungsvermittler andererseits. Diese in Deutschland auf der Grundlage des Föderalismus historisch gewachsene Struktur der unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten ist nicht mehr als sachgerecht anzusehen angesichts von immer komplexer werdenden Finanzprodukten, dem grenzüberschreitenden Onlinevertrieb per Internet sowie von Produkthanbietern, die auf europäischer, wenn nicht weltweiter Ebene agieren sowohl bei der Kapitalanlage als auch bei den Vertriebsstrategien. Die Regulierungen des Finanzvertriebs auf EU-Ebene in den letzten Jahren, insbesondere durch MiFID2, PRIIPs und IDD, sind eine wichtige Antwort auf diese Entwicklungen, denn sie verdeutlichen vor allem eines: die Notwendigkeit einer umfassenden und qualitativ möglichst einheitlichen Finanzaufsicht, die wenigstens die EU-Mindeststandards konsequent erfüllt. Die nationalen Gesetzgeber haben den Sinn und Zweck dieser EU-Richtlinien durch ihre jeweilige Umsetzung ausdrücklich anerkannt.

2. Ergänzung der Solvenzaufsicht durch Verhaltensaufsicht

Wenn es zu einer Reform der Finanzaufsicht bzw. speziell der Vertriebsaufsicht in Deutschland kommt, so sollte für ihre praktische Umsetzung zwischen Form und Inhalt unterschieden werden, d.h. einerseits den notwendigen institutionellen Veränderungen und andererseits den normativ-gesetzlichen Vorgaben für den Vertrieb. Normativ-gesetzlich ist eindeutig, dass durch die genannten neuen EU-Regulierungen die bisherige Solvenzaufsicht durch die Verhaltensaufsicht (Geschäftsführung und Vertrieb) immer weitergehend ergänzt wird. Auch in Solvency II sind beide Aspekte enthalten. Deshalb bedarf es auch nicht irgendwelcher „Skandale“ als Rechtfertigung, um diese Veränderungen durchzuführen, wie einige Diskussionsteilnehmer meinten. Abgesehen davon soll die Verhaltensaufsicht ja gerade vorbeugend wirken.

Verhaltens- und Vertriebsaufsicht heißt nach unserem Verständnis vorrangig Verbraucherschutz. Verbraucherschutz sollte deswegen durch die BaFin nicht nur kollektiv im Sinne der Kontrolle der dauernden Erfüllbarkeit der Verträge verstanden werden, sondern zunehmend auch auf der Ebene der individuell betroffenen Verbraucher durch Fragen wie etwa: Erfüllen die Vertriebe die Vorgaben des Produktfreigabeverfahrens gegenüber den Versicherern (Zielmärkte der geeigneten / ungeeigneten Kundengruppen, Rückmeldungen von Kundenerfahrungen usw.)? Werden die Geeignetheitsprüfungen vor dem Verkauf eines (Versicherungs-)Anlageproduktes im notwendigen Umfang durch die Vertriebe gegenüber den Kunden durchgeführt? Um solche aufsichtsrechtlichen Vorgaben effektiv evaluieren zu können, bedarf es selbstverständlich einer direkten Prüfung vor Ort.

Die Diskussionen im Verbändegespräch haben gezeigt, dass nach einhelliger Meinung der Teilnehmer die BaFin augenblicklich dazu nicht in der Lage ist. Gleichzeitig bestehen offensichtlich gravierende Qualitätsunterschiede in der Handhabung der Prüfung des laufenden Geschäftsbetriebs von Vermittlern auf Seiten der Gewerbeämter und IHKs. Um den neuen gesetzlichen Vorgaben für den Finanzvertrieb dennoch die notwendige Wirkung in der Praxis zu geben, sollte zwischen einer kurz- und mittelfristigen Veränderungsperspektive sowie einer langfristigen grundsätzlichen Strukturreform unterschieden werden.

3. Kurz- und mittelfristig zu realisierende Veränderungen

Kurzfristig sollten die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die BaFin - wie von einem Diskussionsteilnehmer angeregt - den IHKs und vor allem den Ge-

werbeämtern eindeutige Mindeststandards entsprechend den neuen gesetzlichen Vorgaben für die Prüfungen des laufenden Geschäftes der Finanzvertriebe vorgeben und ihre Einhaltung kontrollieren kann. Erhöhte und vereinheitliche Standards für die Vermittleraufsicht sollten das vorrangige Ziel jeglichen Reformansatzes sein. Umgekehrt sollte auch eine Informationspflicht der IHKs und Gewerbeämter über tatsächliche oder mögliche Missstände bei einzelnen Vermittlern oder größeren Vertriebsorganisationen gegenüber der BaFin verbindlich eingeführt werden. Die BaFin sollte jederzeit über alle aufsichtsrelevanten Vorgänge in den Finanzvertrieben informiert sein, die von IHKs und Gewerbeämtern aufgedeckt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass eine wirkliche flächendeckende Kontrolle stattfindet und etwa eine mögliche Summierung von einzelnen Missständen als tiefergehendes strukturelles Problem erkannt wird. Es darf nicht vergessen werden, dass durch die neuen EU-Richtlinien auch die BaFin über weitreichende Sanktions- und Interventionsbefugnisse verfügt, die bei Fehlverhalten von Vorständen, Managern oder Vertreibern angewendet werden können. Das ist selbstverständlich nur möglich, wenn die Aufsicht angemessen über bestehende Missstände informiert wird.

Mittelfristig sollte die dezentrale lokale oder regionale Aufsicht über die laufenden Geschäfte der Finanzvertriebe bundeseinheitlich auf die IHKs übertragen werden, wie von einigen Diskussionsteilnehmern empfohlen. Zusätzlich sollten DIHK und BaFin gemeinsam verbindliche Qualitätsstandards nicht nur für die laufenden Betriebsprüfungen, sondern bereits vorab für die Aus- und Weiterbildung der Prüfer entwickeln und umsetzen. Damit einhergehen sollte, dass die BaFin auch personell und organisatorisch konsequent in die Lage versetzt wird, die immer wichtigere und umfangreichere Verhaltensaufsicht praktisch zu realisieren.

4. Langfristiges Strukturreformziel

Langfristig müsste sich schließlich herauskristalisieren, welches Modell für die Aufsicht der Finanzvertriebe hierzulande das geeignetste ist, um die notwendigen qualitativ hochwertigen und einheitlichen Mindeststandards zu garantieren: die Kombination einer dezentralen Aufsicht des laufenden Geschäftsbetriebs durch die IHKs und der normativen Vorgaben durch die BaFin, oder doch das "Twin Peak"-Modell anderer europäischer Staaten wie Frankreich oder Großbritannien (Zentralisierung der Finanzaufsicht in zwei nationalen Aufsichtsbehörden, getrennt nach Solvenzaufsicht und Verhaltensaufsicht). Die europäischen Verbraucherverbände BEUC und Better Finance haben die Vorteile des Twin Peak-Modells in einer gemeinsamen Stellungnahme an die EU-Kommission im Zuge der

Diskussionen um die Reform der Europäischen Finanzaufsicht (ESAs) klar herausgestellt, worauf wir ausdrücklich verweisen möchten:

http://betterfinance.eu/fileadmin/user_upload/documents/Joint_Open_Letters/en/Proposal_for_the_EU_financial_supervisory_reform_Open_letter.pdf

Abschließend sei daran erinnert, dass im Rahmen der Solvenzaufsicht die BaFin schon heute Vorortinspektionen bei den Versicherern durchführt. Warum sollten solche Hausbesuche im Rahmen der Verhaltensaufsicht zumindest für große, bundesweit oder gar grenzüberschreitend agierende Vermittlerorganisationen wie etwa den Strukturvertrieben nicht jetzt bereits möglich sein? Das könnte ein unmittelbarer Einstieg in die direkte Verhaltensaufsicht durch die BaFin sein entsprechend dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Kleine und mittlere Vertriebe könnten hiervon vorerst ausgenommen werden, bis die BaFin über die notwendigen organisatorischen und personellen Ressourcen verfügt. Solche Vorortinspektionen der BaFin wären nicht konträr, sondern komplementär zu den Prüfungen des laufenden Geschäftsbetriebs der Gewerbeämter oder IHKS im Rahmen der „intensivierten“ Verhaltens- und Missstandsaufsicht (vgl. Rede des BaFin-Präsidenten Felix Hufeld zum Neujahrspresseempfang, Januar 2017: https://www.bafin.de/Shared-Docs/Veroeffentlichungen/DE/Reden/re_170110_neujahrspresseempfang_p.html).

5. Fazit

Die Absicht der Bundesregierung, jetzt konkrete Schritte für eine erweiterte Verhaltensaufsicht der BaFin über Vermittler und Vertriebe im Finanzdienstleistungsbereich einzuleiten, unterstützen wir nachdrücklich. Die im aktuellen Koalitionsvertrag festgeschriebene Veränderung kann allerdings nur einen allerersten Schritt darstellen. Dieser sollte als Ausgangspunkt eines langfristigen institutionellen Veränderungsprozess zur Überwindung der gegenwärtigen Zersplitterung der Finanzvermittleraufsicht in Deutschland angesehen werden. Der Versicherungssektor muss bei diesen Veränderungen mit einbezogen werden, um die Nachhaltigkeit der angestrebten qualitativen Verbesserungen für den gesamten Finanzdienstleistungssektor zu garantieren.

Für Nach- und Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir gerne zu Ihrer Verfügung.

Freundliche Grüße

Bund der Versicherten e. V. (BdV)