



Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute e.V., Bonn - Berlin - Brüssel

Stellungnahme

zum Diskussionsentwurf für ein

Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts
des Bundesministeriums der Finanzen und des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

I. Vorbemerkung

Der Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute, der für mehr als 40.000 Versicherungsvertreter und -makler spricht, begrüßt den Willen der Bundesregierung, auch die Tätigkeit der Finanzanlagenvermittler und Finanzanlagenberater durch weitere Bestimmungen in der Gewerbeordnung gesetzlich mit dem Ziel zu regeln, den Anlegerschutz im Bereich des so genannten Grauen Kapitalmarktes zu stärken. Im Bereich der gewerblichen Finanzanlagenvermittlung und -beratung sollen wie im Versicherungsvermittlungsrecht durch

- Einführung eines Sachkundenachweises,
- Erfordernis einer Erlaubnis,
- Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung und
- Eintragung in ein Register

die Qualität der Finanzanlagenvermittlung und -beratung sowie die Qualifikation der Vermittler und Berater gesichert und für den Verbraucher transparenter gemacht werden. Außerdem sollen zur Schaffung eines einheitlichen Anlegerschutzniveaus die Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten des sechsten Abschnitts des Wertpapierhandelsgesetzes im Rahmen einer noch nicht vorliegenden Rechtsverordnung inhaltlich auf die gewerblichen Vermittler und Berater übertragen werden.



II. Fokus der Stellungnahme

Nachstehende Stellungnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf die Vorschläge zur Änderung der Gewerbeordnung in Artikel 5 des Diskussionsentwurfs, da Versicherungsvermittler zumeist nur im geringen Umfang bzw. gelegentlich Finanzanlageprodukte vertreiben.

III. Allgemeine Stellungnahme zum Diskussionsentwurf

Die Neuordnung des Rechts der Finanzanlagevermittlung und -beratung folgt in den Grundzügen dem Gesetz zur Neuordnung des Versicherungsvermittlerrechts¹. Dabei werden die positiven Erfahrungen, die aus der Qualitätssicherung der Versicherungsvermittlung, die u.a. auch durch die Beratungs-, Informations- und Dokumentationspflichten der Versicherungsvermittler und Versicherungsberater zu Gunsten der Verbraucher und Kunden gewonnen werden konnten, genutzt und antizipiert.

So begrüßt der BVK nicht nur das Ziel der Gesetzesinitiative, sondern auch die vorgesehenen strukturellen Vorgaben an die Zuständigkeiten von Gewerbeämtern, Industrie- und Handelskammern und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin), insbesondere aber, dass die Registrierung der Finanzanlagenvermittler und -berater bei den Industrie- und Handelskammern bzw. durch den Deutschen Industrie- und Handelskammertag erfolgen soll. Dadurch kann mehr Rechtssicherheit in Fragen der Erlaubniserteilung und Registrierung erreicht werden als bei einer gewerbeamtlichen Lösung, nach der mehr als 13.184 (!) Gewerbeämter² in eigener Zuständigkeit selbständig Rechtsfragen zu beurteilen hätten.

Dennoch ist in Fragen der Zuständigkeit auf die Probleme hinzuweisen, die sich aus der Umsetzung des Versicherungsvermittlungsgesetzes ergeben haben.

Da die BaFin nur in Fragen der Versicherungsunternehmen zuständig ist, sieht sie sich für nicht zuständig in Fällen an, in denen die Versicherungsunternehmen bei der Registrierung zu Unrecht die Sachkunde ihrer Ausschließlichkeitsvertreter bestätigt haben. Dies, obwohl § 80 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen Versicherungsunternehmen und Versicherungsvermittlern stellt, für deren Einhaltung die BaFin zuständig sein dürfte. Auch die Industrie- und Handelskammern sowie die Gewerbeämter sehen sich bei dieser Fragestellung als nicht zuständig an. Die gleiche Problematik ergibt sich bei Versicherungsvermittlungstätigkeiten von Gewerbetreibenden, die weder über eine Erlaubnis noch über eine

¹ Gesetz vom 19. Dezember 2006, BGBl. I S. 3232 ff.;

² Siehe: www.firmendb.de/adressdatenbank/gewerbeaemter.phh;



Registrierung verfügen. Hier verweisen vielfach die Gewerbeämter auf die Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammern wie auch umgekehrt diese auf die Zuständigkeit der Gewerbeämter.

All dies hat dazu geführt, dass ein Schutz des Verbrauchers vor unqualifizierten Vermittlern durch das Versicherungsvermittlungsrecht nicht ausreichend gegeben ist oder herbeigeführt wird, und daraus Vorgaben an das geplante Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagerechts zu machen sind.

IV. Stellungnahme zu einzelnen Vorschlägen zur Änderung der Gewerbeordnung (GewO)

1. Zu § 34f Abs. 1 GewO-Entwurf (GewO-E): Unkorrekter Normenbezug

Der Bezug in § 34f Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c) auf § 2 Abs. 1 des Vermögensanlagegesetzes (VermAnlG) ist unkorrekt, da diese Bestimmung keine Absätze, sondern nur Nummern enthält.

2. Weiter zu § 34f Abs. 1 Nr. 1 und 2 GewO-E: Doppelerlaubnis?

Die Formulierungen lassen es offen, ob eine Erlaubnis zum Finanzanlagenvermittler gleichzeitig mit einer Erlaubnis zum Finanzanlagenberater erteilt werden kann, was nach § 34d GewO für Versicherungsvermittler und Versicherungsberater nicht möglich ist. Nur für Versicherungsmakler ist es erlaubt, eingeschränkt auch Beratungsleistungen gegen ein besonderes Entgelt ausschließlich im gewerblichen Bereich zu erbringen (§ 34d Abs. 1 Satz 4 GewO).

Die Trennung von Vermittlung und Beratung ist nach Ansicht des BVK aus Verbrauchersicht berechtigt und auch bei der Finanzanlage vorzunehmen, da der Kunde wissen muss, ob der Berufsträger nach § 34f GewO-E vertraglich an einen oder mehrere Emittenten gebunden ist und von diesem provisioniert wird, oder ob der Berater im „Lager des Kunden“ steht und diesem seine Leistung in Rechnung stellt.

Ausnahmen von dieser vorzunehmenden Trennung sind, wie im Versicherungsvermittlerrecht (leider und unangemessen nur bei Versicherungsmaklern), dort vorgesehen, wo die Anlageberatung und -vermittlung nicht an Verbraucher erfolgt.



3. Zu § 34f Abs. 2 Nr. 1 GewO-E: Zuverlässigkeit der Niederlassungen

Richtig erscheint die Ausdehnung der Prüfung der persönlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers, also desjenigen, der eine Erlaubnis zur Finanzanlagenvermittlung oder Finanzanlagenberatung beantragt, auf diejenigen, die vom Antragsteller mit der Leitung eines Betriebes oder einer Zweigniederlassung beauftragt werden.

4. Zu § 34f Abs. 2 Nr. 3 GewO-E: Berufshaftpflichtversicherung oder Nachweis einer Kapitalausstattung

Der Diskussionsentwurf sieht vor, dass anstelle des Nachweises einer Berufshaftpflichtversicherung auch der Nachweis einer adäquaten Kapitalausstattung erbracht werden kann, wobei die Höhe der Versicherung und der Kapitalausstattung einer Regelung in einer gesonderten Verordnung vorbehalten bleiben.

Aus der Sicht des BVK ist eine die Berufshaftpflichtversicherung ersetzende Kapitalausstattung weder von der Sicherung der Ansprüche der Kunden noch von der Überprüfbarkeit her in keiner Weise mit einer Berufshaftpflichtversicherung vergleichbar: In eine Kapitalausstattung können Vollstreckungsmaßnahmen Eingriff nehmen, sie unterliegen zumeist, je nach Kapitaleigenbedarf, Schwankungen und müssten einer ständigen und kostspieligen Überprüfung unterzogen werden, wenn sie dauerhaft als Ersatz dienen sollen.

5. Zu § 34 Abs. 4 GewO-E: Angestelltenqualifikation

Nach diesem Regelungsvorschlag sollen registrierte Finanzanlagenvermittler und -berater nur die direkt bei der Vermittlung oder Beratung mitwirkenden Personen beschäftigen, wenn sie sicherstellen, dass diese Personen über die erforderliche Sachkunde im Sinne von Abs. 2 Nummer 4 verfügen, und geprüft haben, ob sie zuverlässig sind.

Die Formulierung „direkte Mitwirkung bei der Vermittlung“ ist noch weniger klar als der Begriff der „Versicherungsvermittlung“ nach Artikel 2 Nr. 3 der EU-Richtlinie über Versicherungsvermittlung³, sie ist unbestimmter als die Formulierung der „Versicherungsvermittlung“ nach § 34d Abs. 1 GewO. Die Formulierung berücksichtigt nicht ausreichend die Rechtsprechung und Diskussion zur Abgrenzung zwischen „Vermittlung“ und „Tipp-Geber / Namhaftmacher“.

Die Intention des Diskussionsentwurfs, dass der Gewerbetreibende nach § 34f Abs. 1 GewO-E selbst prüfen und sicherstellen muss, dass die für ihn mitwirkenden Personen

³ Richtlinie vom 9. Dezember 2002, ABI. L 9/3 vom 15. Januar 2003;



über eine erforderliche Sachkunde und Zuverlässigkeit verfügen, lässt befürchten, dass die hohen Qualifikationsanforderungen an Vermittler und die qualitativen Anforderungen an die Vermittlung nur im Ausnahmefall gelten. Im Versicherungsvermittlerrecht hat sich – lässt man die Übergangsfälle unberücksichtigt – gezeigt, dass von 263.452 Versicherungsvermittlern nur 81.032 Vermittler über eine Sachkundeprüfung verfügen, die zur Eintragung in das Register führte. Hingegen haben 182.224 Versicherungsvertreter (= ca. 70%) keine Sachkundeprüfung abgelegt, ihnen haben lediglich die Versicherungsunternehmen eine ausreichende Sachkunde attestiert, in einigen Fällen bereits nach zwei oder drei Wochenendkursen.

Das zukünftige Gesetz sollte daher verbindliche Regelungen für alle Finanzanlagenvermittler und -berater enthalten und sich selbst nicht als Ausnahme-Regelung darstellen: Von jedem Finanzanlagevermittler und -berater sollte unabhängig von der Tatsache, ob er eigenverantwortlich oder angestellt tätig ist, die Erfüllung aller gesetzlichen Qualifikationsvoraussetzungen ebenso gefordert werden wie die Verpflichtungen zur Beratung, Information und Dokumentation.

6. Zu § 34f Abs. 5 GewO-E: Umfang der Erlaubnis

§ 34f Abs. 5 GewO-E sieht vor, dass aus dem Register der Umfang der erteilten Erlaubnis zur Finanzanlagevermittlung und -beratung hervorgehen soll. Dies korrespondiert mit dem Auftrag des Registers nach § 11a Abs. 1 Satz 3 GewO, in dem es heißt:

„Zweck des Registers ist es insbesondere, der Allgemeinheit, vor allem Versicherungsnehmern und Versicherungsunternehmen, die Überprüfung der Zulassung sowie des Umfangs der zugelassenen Tätigkeit der Eintragungspflichtigen zu ermöglichen.“

Wiederum aus dem Bereich der Versicherungsvermittlung ist darauf hinzuweisen, dass dieser Gesetzesauftrag mit dem Versicherungsvermittlerregister nicht erreicht wurde, da für die Allgemeinheit, d.h. auch für den Verbraucher, der Umfang der zugelassenen Tätigkeiten nicht erkennbar ist. Abgestufte Erlaubniserteilungen werden nicht durchgeführt und gehen aus dem Register nicht hervor. Das jetzige Register unterscheidet nur nach

- Gebundener Versicherungsvertreter nach § 34d Abs. 4 GewO,
- Versicherungsmakler mit Erlaubnis nach § 34d Abs. 1 GewO,
- Versicherungsvertreter mit Erlaubnis nach § 34d Abs. 1 GewO,
- Versicherungsvertreter mit Erlaubnisbefreiung nach § 34d Abs. 3 GewO und
- Versicherungsmakler mit Erlaubnisbefreiung nach § 34d Abs. 3 GewO.



Unter der Rubrik „Versicherungsvertreter mit Erlaubnisbefreiung“ sind durchgehend auch Autohäuser registriert, die ausschließlich Kfz-Haftpflichtversicherungen vermitteln, ohne dass diese Einschränkung ausgewiesen noch darauf hingewiesen wird, dass die so Registrierten keinerlei fachliche Ausbildungen nachweisen mussten, erst recht nicht für die Vermittlung anderer Produkte als Kfz-Haftpflichtversicherungen.

7. Zu § 34g GewO-E: Ausweisung von Provisionen

Mit der Verordnungsermächtigung soll die gesetzliche Möglichkeit eröffnet werden, die Informationspflichten gegenüber dem Auftraggeber festzulegen, einschließlich einer Pflicht, Provisionen und andere Zuwendungen offenzulegen und dem Auftraggeber ein Informationsblatt über das jeweilige Finanzprodukt zur Verfügung zu stellen.

Grundsätzlich tritt der BVK für eine Kostentransparenz bei Versicherungs- und Finanzanlageverträgen ein, die es dem Kunden ermöglicht, zu erkennen, in welcher Höhe sein eingezahltes Kapital in die Anlage fließt bzw. Abschlusskosten abdeckt. Mit dieser Information kann der Kunde auch einen Vergleich zu anderen Anbietern ziehen. Mit der VVG-Informationspflichtenverordnung vom 18. Dezember 2007 (VVG-InfoV)⁴ wurden die Versicherer in Deutschland verpflichtet, bei Lebensversicherungen, der Berufsunfähigkeitsversicherung und der Unfallversicherung die in der Prämie einkalkulierten Abschlusskosten in einer Summe und in EURO und CENT auszuweisen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 VVG-InfoV).

Der BVK hält die durch die deutsche VVG-InfoV festgeschriebene Verpflichtung zur Offenlegung der „Abschlusskosten“ für ausreichend und lehnt eine weitere Offenlegung von Provisionen und Courtagen, wie dies in § 34g Abs. 1 Nr. 1 GewO-E ermöglicht werden soll, aus folgenden Gründen ab:

- Die Transparenz der Provisionen und Courtagen der Vermittler gegenüber dem Kunden entspricht nach eigenen Erhebungen nicht den Wünschen des Versicherten, dem es ausschließlich auf die gesamt zu zahlenden Prämien und das Versicherungsprodukt ankommt.
- Der Kunde trifft seine Entscheidung zum Abschluss eines Vertrages nicht nach der Höhe der Provision oder Courtage des Vermittlers, wenn er bei gleichem Anlageprodukt die gleiche oder gar eine niedrigere Prämie zu zahlen hat.
- Eine Ausweisung der Provisionen und Courtagen ist sowohl bei einem strukturierten Vertrieb als auch bei einem angestellten Vertrieb kaum möglich.

⁴ Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen, BGBl. 2007 Teil I Nr. 66, S. 3004 ff.;



- Die der hier kritisierten und der angestrebten Regelung zugrunde liegende Annahme, der Vermittler erbringe seine Beratungs- und Vermittlungsleistungen nach der Höhe seiner Provisionen oder Courtagen, und dass die Offenlegung der Vergütungen zu einer sachgerechteren Anlagevermittlung führe, stellt eine im Vergleich zu anderen Dienstleistern unzumutbare und unzutreffende Unterstellung dar.

Aus vorstehenden Gründen lehnt der BVK auch eine Offenlegung anderer Zuwendungen ab, jedenfalls dann, wenn der Begriff „Zuwendungen“, der einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellt, nicht durch die Verordnung präzisiert wird und durch diese Präzisierung sich nicht aus Gründen des Verbraucher- bzw. Kundenschutzes eine Offenlegung als zwingend erweist.

8. Zu § 34g Abs. 2 Nr. 6 GewO-E: Gleichstellung anderer Berufsqualifikationen

Der Diskussionsentwurf selbst enthält keine Bestimmungen zu den Inhalten und dem Verfahren für die Sachkundeprüfung nach § 34f Abs. 2 Nr. 4 GewO-E (der im Entwurf ausgewiesene Bezug auf „Absatz 2 Nummer 4“ erfolgt in § 34g GewO-E, muss sich aber richtigerweise auf § 34f GewO-E beziehen), so dass die Regelungen einer noch nicht vorliegenden Verordnung vorbehalten bleiben.

Der BVK weist aber auf die Ausbildungsgänge des Berufsbildungswerks der Deutschen Versicherungswirtschaft (BWV) e.V. zum/zur „Versicherungsfachmann“ und „Versicherungsfachfrau“, zum/zur „Kaufmann/Kauffrau für Versicherungen und Finanzen“ sowie zum/zur „Geprüften Fachwirt/-in für Versicherungen und Finanzen“ hin, die aufgrund der nachfolgend beschriebenen Inhalte eine Gleichstellung zur Sachkundeprüfung nach § 34f Abs. 2 Nr. 4 GewO-E rechtfertigen.

Der Ausbildungsgang zum/zur „Versicherungsfachmann/-frau“ entspricht den Anforderungen, die Gegenstand der Sachkundeprüfung für Versicherungsvermittler nach § 34d GewO sind. Die Ausbildung wurde zwischenzeitlich mit Inhalten zur Vermittlung von Finanzanlageprodukten erweitert.

Der Ausbildungsberuf zum/zur „Kaufmann/Kauffrau für Versicherungen und Finanzen“ mit den inkludierten Fachrichtungen Versicherungen und Finanzen orientiert sich an den Erfordernissen des Marktes und kommt in der Praxis sowohl bei Banken, Versicherungen und Finanzvertrieben zum Einsatz. Bei der Neugestaltung des Berufsbildes wurden modulartig entsprechende Bereiche ausgebaut, zu denen auch der Bereich Finanzen gehört. Die Ausbildungsdauer beträgt drei Jahre; der zugrundeliegende Rahmenlehrplan umfasst 880 Unterrichtsstunden und geht damit weit über den in der Verordnung anerkannten Abschluss „Fachberater für Finanzdienstleistungen“ hinaus, der im Rahmenplan lediglich 370 Unterrichtsstunden vorsieht. Darüber hinaus gewähr-



leistet die Ausbildungsdauer von 3 Jahren im Rahmen der dualen Ausbildung die entsprechenden inhaltlichen Anforderungen; der Ausbildungsberuf ist in der Praxis bestens bewährt.

Die Fortbildung zum Beruf des/der Geprüfte/-r Fachwirt/-in für Versicherungen und Finanzen (IHK) baut auf der dreijährigen Ausbildung zum Kaufmann für Versicherungen und Finanzen auf. Inhaltlich werden aktuelle Anforderungen an die Anlageberatung berücksichtigt, ebenso wie Anforderungen an den Vertrieb von Finanzprodukten. Die Fortbildung wird nach dem Berufsbildungsgesetz durchgeführt und kann als Präsenzveranstaltung oder onlinegestützter Fernlehrgang absolviert werden. Der Rahmenlehrplan umfasst 560 Unterrichtseinheiten und geht damit weit über die als gleichwertig anerkannte Qualifikation zum Fachwirt für Finanzberatung hinaus (330 Unterrichtseinheiten).

9. Zu § 157 Abs. 2 und 3 GewO-E: Übergangsregelungen

Mit dem Vorschlag einer Übergangsbestimmung in § 157 Abs. 2 GewO-E soll denjenigen Finanzanlagenvermittlern und -beratern eine Übergangsregelung zugute kommen, die bisher bereits über eine Erlaubnis nach § 34c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 GewO zur Vermittlung bzw. Beratung verfügten: sie benötigen keine neue Erlaubnis nach § 34f Absatz 1 Nummer 1 oder 2 GewO-E, sofern sie sich innerhalb eines Jahres (nach Inkrafttreten des Gesetzes) unter Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung oder einer entsprechenden Kapitalausstattung in das Vermittlerregister nach § 11a Abs. 1 GewO eintragen lassen.

Obwohl die so Begünstigten bisher bereits aufgrund eines Gesetzes eine Erlaubnis zur Berufsausübung inne hatten, sollen sie jedoch nach § 157 Abs. 3 GewO-E binnen einer Frist von vierundzwanzig Monaten seit Inkrafttreten des Gesetzes einen Sachkundenachweis gegenüber der zuständigen Behörde erbringen. Der BVK erachtet diese Anforderung zur Erbringung eines Sachkundenachweises an Erlaubnisträger als unangemessen und sieht verfassungsrechtliche Bedenken. Es wird daher empfohlen, eine Übergangsbestimmung zu wählen, die der des § 1 Abs. 4 VersVermV für die des Versicherungsvermittlerrechts entspricht.

Bonn, den 3. März 2011

Rechtsanwalt Gerd Pulverich
Hauptgeschäftsführer