

Prof. Dr. Matthias Beenken

## Aufsichts-Overkill behindert Altersvorsorge

Das Bundesfinanzministerium will die Beaufsichtigung der Finanzanlagenvermittler auf die BaFin übertragen. Allerdings führt der Ansatz zum Gegenteil des behaupteten Ziels einer Verbesserung der Aufsichtsstrukturen.

Mit einem „Gesetz zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht“<sup>1</sup> will das Bundesfinanzministerium (BMF) ein Anliegen aus dem Koalitionsvertrag der Großen Koalition von 2018 umsetzen. Dort heißt es: „Wir werden zur Herstellung einer einheitlichen und qualitativ hochwertigen Finanzaufsicht die Aufsicht über die freien Finanzanlagevermittler schrittweise auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht übertragen. Dabei wollen wir sicherstellen, dass die dadurch bei den Ländern freiwerdenden Aufsichtskapazitäten zur Stärkung der Geldwäschaufsicht im Nichtfinanzbereich verwendet werden.“<sup>2</sup>

Von einer „schrittweisen“ Umsetzung ist allerdings im Referentenentwurf keine Rede mehr, sondern er präsentiert als Lösung: „Die Aufsicht wird auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht übertragen.“ Alternativen dazu gebe es keine.<sup>3</sup> Dass die zu entlastenden Länderbehörden, nämlich je nach Bundesland die Gewerbeämter oder die Industrie- und Handelskammern (IHK), nicht in die „Geldwäschaufsicht im Nichtfinanzbereich“ eingebunden sind und damit vermeintliche Synergieeffekte ausbleiben, wird verkannt.

### Wer mutiert zur „Vertriebsgesellschaft“?

Ziel des Gesetzesentwurfs ist es, die bisherigen Rechtsvorschriften für Finanzanlagenvermittler aus der Gewerbeordnung (§§ 34f, 34g, 34h GewO) auszugliedern und einschließlich der Finanzanlagenvermittlungsverordnung (FinVermV) mit nur kleineren Änderungen in einen neuen Abschnitt 11a des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) zu übernehmen. Unter dem neuen Oberbegriff Finanzanlagendienstleister finden sich zum einen die bisherigen Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater wieder, die je nach Umfang ihrer Erlaubnis offene Investmentfonds, geschlossene Investmentfonds oder bestimmte Vermögensanlagen vermitteln oder dazu beraten (§ 96a WpHG-E).

Neu eingeführt werden soll die Figur der Vertriebsgesellschaft, die Finanzanlagen über Untervertreter (als Handelsvertreter tätige oder sonst vertraglich gebundene Finanzanlagenvermittler oder Honorar-Finanzanlagenberater) absetzt. Sie braucht eine erweiterte Erlaubnis unter verschärften Anforderungen. In der Definition des § 2 Abs. 53 WpHG-E wird allerdings keine Einschränkung nach Zahl der Untervertreter vorgenommen, womit unter Umständen eine Vielzahl auch von sehr kleinen Vermittler-/Beraterbetrieben betroffen ist, selbst wenn sie nur ein oder zwei Untervertreter angebonden haben.

Die Aufsicht soll zentral von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ausgeübt werden. Die Vertriebsgesellschaften sollen jährlich, die kleineren Betriebe dagegen „flexibel und risikoorientiert“ geprüft werden, wobei die BaFin „verstärkt Prüfungen mit eigenem Personal“ durchführen soll.<sup>4</sup>

### Erhebliche Kostensteigerungen

An dem Referentenentwurf gibt es umfangreiche Kritik. Die Branchenverbände bemängeln fast einmütig, dass sich im Referentenentwurf keine überzeugende Begründung für die Aufsichtsübertragung auf eine Bundesbehörde findet. Behauptet wird vom BMF „eine organisatorische Zersplitterung der Aufsicht, die zu Lasten von deren Einheitlichkeit und Qualität gehen kann“<sup>5</sup>.

Schon die vorsichtige Formulierung „kann“ zeige, dass auch dem BMF jedenfalls seit Umsetzung der ersten Wertpapierdienstleistungsrichtlinie MiFID in Deutschland keine gravierenden Missstände im Bereich der von den Länderbehörden Gewerbeämter (in neun Bundesländern) bzw. Industrie- und Handelskammern (in sieben Bundesländern) überwachten Finanzanlagenvermittler und Berater bekannt geworden sind. Die im letzten Jahrzehnt bekannt gewordenen Skandale betrafen alle Emittenten, die bereits der Institutsaufsicht der BaFin unterlegen hätten.

Ein weiteres, gewichtiges Gegenargument sind die Kosten der Überwachung. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) schätzt, dass die Kosten für Kleingewerbetreibende um 300% und für Vertriebsgesellschaften um 500% steigen.

Im Einzelnen würden sich die einmaligen Kosten für eine Erlaubnis auf Basis der Angaben im Gesetzesentwurf statt auf derzeit durchschnittlich rund 300 Euro bei einer IHK dann auf 1.590 Euro für Kleingewerbetreibende oder 2.485 Euro für Vertriebsgesellschaften belaufen. Auch Erweiterungen und Änderungen einer Erlaubnis würden mit 740 Euro statt 50 Euro zu Buche schlagen. Die jährlich laufenden Kosten steigen von derzeit durchschnittlich 586 Euro für die Erstellung eines Prüfungsberichts durch einen Wirtschaftsprüfer dann auf 1.020 Euro Umlage für die Prüfung durch die BaFin.<sup>6</sup>

Eine Reihe Mehrbelastungen zum Beispiel für die Erstellung von Selbstauskünften der Erlaubnisinhaber und Einrichtung elektronischer Meldeverfahren oder für den Aufbau eines neuen BaFin-Registers seien vom BMF ebenso wenig berücksichtigt worden wie verlorene Kosten auf Seiten der IHK-Organisation.<sup>7</sup> Nicht berücksichtigt seien „Schubladenerlaubnisse“, die kraft Gesetzes erlöschen sollen, womit die Umlagen der BaFin auf eine deutlich kleinere Menge an Erlaubnisinhabern erfolgen werden als derzeit geschätzt.<sup>8</sup>

Damit werden mindestens die Fixkosten des Aufsichtswechsels ungünstiger verteilt als erwartet, also höhere Umlagen von den Erlaubnisinhabern gefordert werden müssen. Insgesamt würden die Kosten der zentralisierten Aufsicht unter- und die Entlastungen durch den Wegfall der Prüfpflicht bei Wirtschaftsprüfern oder Entlastungen der IHK-Organisation überschätzt.

Prof. Dr. Matthias Beenken  
Fachhochschule Dortmund

**Meist mehrere Erlaubnisse gleichzeitig**

Eine organisatorische Zersplitterung der Aufsicht wird allerdings auch in den Stellungnahmen der verschiedenen Verbände durchaus gesehen. Allerdings wird fast einhellig ein anderer Schluss gezogen, dass eine bundeseinheitliche Aufsichtsübertragung auf die Industrie- und Handelskammern wünschenswert wäre.

Zu erinnern ist zudem daran, dass die übergeordnete, europäische Regulierung verlangt, bei einer Verteilung der Aufsichten auf verschiedene Behörden dafür zu sorgen, dass diese eng zusammenarbeiten.<sup>9</sup> Insofern stellt sich die Frage, ob hier ein wesentlicher Ansatzpunkt für eine Beseitigung behaupteter oder tatsächlicher Nachteile einer organisatorischen Zersplitterung liegt, und ob es sich das BMF nicht zu leicht macht. Denn tatsächlich führt der Referentenentwurf zum Gegenteil dessen, was er vorgeblich bezweckt.

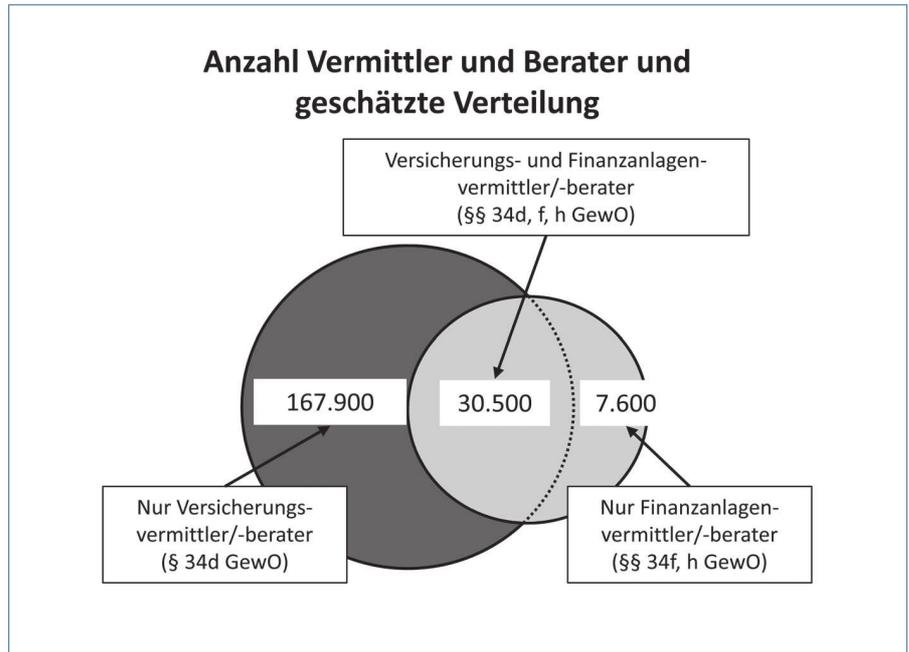
Grund ist, dass Finanzanlagenvermittler und Berater zumeist – nach Branchenschätzungen zu 80%<sup>10</sup> – gleichzeitig auch als Versicherungsvermittler nach § 34d GewO tätig sind.<sup>11</sup> Weitere Überschneidungen gibt es auch zu anderen Erlaubnisbereichen der Finanzdienstleistungen, unter anderem zur Immobiliendarlehensvermittlung (§ 34i GewO). Nach aktuellen Branchenerhebungen verfügen rund 25% der Versicherungsmakler und Mehrfachvertreter gleichzeitig über eine Erlaubnis als Finanzanlagenvermittler und 20% als Immobiliendarlehensvermittler.<sup>12</sup>

Abbildung 1 zeigt die geschätzte Verteilung, wonach von den gut 38.000 im Vermittlerregister erfassten Finanzanlagenvermittlern und -beratern rund 30.500 gleichzeitig auch als Versicherungsvermittler eingetragen sind.

Eine Folge der oben dargestellten Zunahme der Aufsichtskosten könnte eine vermehrte Geschäftsaufgabe im Bereich Finanzanlagenvermittlung und -beratung sein. Auch wenn Umfrageergebnisse, wonach 49% der Erlaubnisinhaber ihre Erlaubnis angesichts der Kostensteigerungen zurückzugeben,<sup>13</sup> eher als spontane Missfallensbekundung denn als durchdachter, unternehmerischer Plan einzuordnen sind,<sup>14</sup> muss der mögliche Schaden für den Mittelstand ernst genommen werden.

Denn jedenfalls für diejenigen Versicherungsvermittler, die auch Finanzanlagen

**Abbildung 1:** Anzahl Vermittler und Berater in den Bereichen Finanzanlagen und Versicherungen



anbieten, spielt dieser Produktbereich eine untergeordnete Rolle bei den Gesamteinnahmen. Einer älteren Erhebung zufolge machen Finanzanlagen und Finanzierungen zusammengerechnet nur rund sechs Prozent der Einnahmen von Einfirmen-Versicherungsvertretern sowie 14% der Versicherungsmakler und Mehrfachvertreter aus.<sup>15</sup> Einer aktuellen Erhebung bei Versicherungsmaklern und Mehrfachvertretern zufolge stammen elf Prozent der Einnahmen aus diesem Bereich.<sup>16</sup> Bei durchschnittlichen Umsätzen dieser Betriebe um 200-250 TEUR<sup>17</sup> geht es hier nur um rund 20-30 TEUR jährlicher Einnahmen, zu denen die erwähnten potenziellen Kostensteigerungen aus dem Aufsichtswechsel in keinem günstigen Verhältnis stehen. Dass ein beachtlicher Anteil der derzeitigen Erlaubnisträger sich aus dem Geschäft mit Finanzan-

lagen zurückziehen wird, erscheint realistisch.<sup>18</sup>

**Vorsorge umfasst nicht nur Finanzanlagen**

Für eine Tätigkeit in den beiden Erlaubnisbereichen Versicherungen und Finanzen gibt es gute Argumente. Mindestens im Bereich der Altersvorsorge bzw. des Aufbaus von Altersvermögen sind Anlagen und Rentenversicherungen aus Sicht der Nachfrager Substitutionsgüter. Altersvermögen kann der Kunde mit Lebens-/Rentenversicherungen, mit Anlagen oder auch mit Hybridprodukten (fonds- oder indexgebundene Versicherungen) bilden. Auch wenn man nicht vollständig der Synästhesie-Hypothese von Schwintowski folgen mag<sup>19</sup>, weil sie in ihrer Absolutheit das Bestehen unterschied-

**Abbildung 2:** Tätigkeitsfelder von Versicherungs- und Finanzanlagenvermittlern/-Beratern

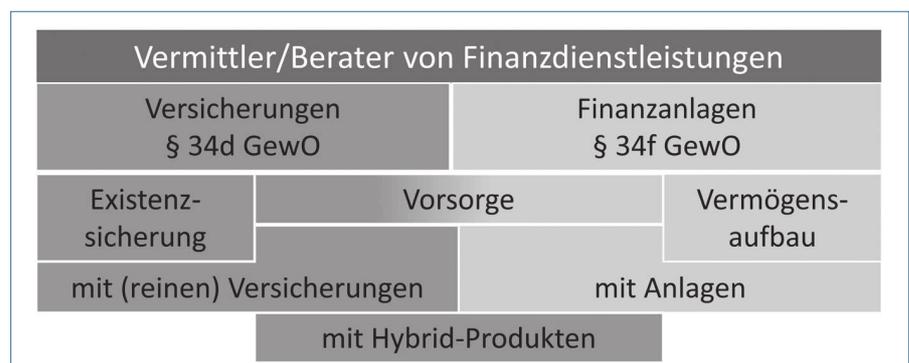
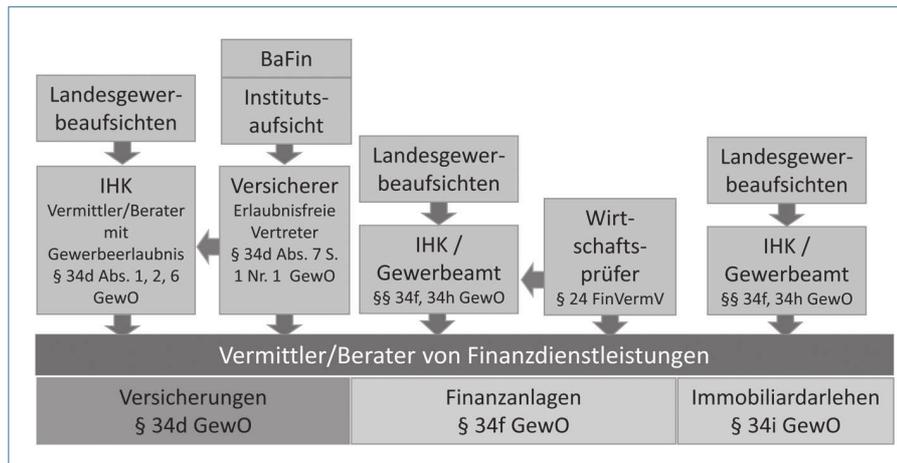


Abbildung 3: Derzeitiges Vermittleraufsichtssystem



licher Erlaubnisbereiche verkennt, so hat er doch mit folgender Aussage Recht: Die beiden Europäischen Richtlinien MiFID und IMD<sup>20</sup>/IDD „sind eng aufeinander bezogen, ihre grundlegenden Ziele und Zwecke gehen in die gleiche Richtung“<sup>21</sup>.

Damit ist es aus Sicht eines Kunden wünschenswert, wenn ein Vermittler/Berater beide Produktwelten anbieten und beraten kann. „Viele Verbraucher sind bei der Bedarfsermittlung und Entscheidung für eine bestimmte Finanzanlage auf die Unterstützung von Beratern und Vermittlern angewiesen“, sagen selbst Verbraucherschützer.<sup>22</sup> Mindestens beim Vertrieb von Hybridprodukten ist zudem Knowhow über Finanzanlagen notwendig.

„Vermittler sollten eher unterstützt anstatt davon abgeschreckt werden, sich sowohl als Finanzanlagen- als auch als Versicherungsvermittler/-berater zu betätigen“

Auch das frühere Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz folgte dem Gedanken eines sektorenübergreifenden Vertriebs, wie man beispielsweise an den Eckpunkten zur Honorarberatung mit einem Berufsbild „Finanzberater“ erkennen kann.<sup>23</sup> Wegbereiter war eine für das Ministerium erstellte Studie, die ein „Finanzplanungsverständnis“ forderte: „Private Finanzen im 21. Jahrhundert sollten grundsätzlich spartenübergreifend gedacht und reguliert werden. Eine isolierte Regulierung z.B. des Versicherungsbereichs ist überkommen.“<sup>24</sup>

Diesen Gedanken hat die Finanzdienstleistungsbranche aufgegriffen und – gemeinsam mit dem Verbraucherschutz – die DIN-Norm 77230 entwickelt. „Ziel war es, im Konsens einen objektivierbaren, reproduzierbaren und transparenten Analyseprozess zu entwickeln, der im Rahmen einer Basis-Finanzanalyse eine ganzheitliche Betrachtung der finanziellen Situation von Privathaushalten ermöglicht.“<sup>25</sup>

Im Rahmen der „Basis-Finanzanalyse für Privathaushalte“ werden Risiken, Einnahmen und Ausgaben sowie Vermögen eines Privathaushalts ganzheitlich erhoben, bewertet und priorisiert, damit der Kunde anschließend gezielt bedarfsgerechte Versicherungs- und Finanzprodukte (Anlagen und Kredite) nachfragen bzw. bestehende Produkte überprüfen kann. Dazu werden insgesamt 42 „Finanzthemen“ betrachtet, in denen es unter anderem um das Risiko des Arbeitskraftverlusts, Schuldenrisiken, Altersvorsorge, Immobilienfinanzierungen, Vermögensbildung für die Ausbildung der Kinder oder für einen Immobilienerwerb geht.<sup>26</sup>

Zusammenfassend sollten Vermittler eher unterstützt anstatt davon abgeschreckt werden, sich sowohl als Finanzanlagen- als auch als Versicherungsvermittler/-berater zu betätigen.

## Unterschiedliche Aufsichtssysteme

Die Finanzdienstleistungs-Vermittler und -Berater unterliegen jedoch heute bereits verschiedenen Aufsichtsbehörden. In der Regel handelt es sich um Landesgewerbeaufsichten, weil der Verwaltungsvollzug im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Länderaufgabe ist.

Bei Versicherungsvermittlern/-Beratern sind das bundeseinheitlich die 79 Industrie- und Handelskammern, die ihrerseits der jeweiligen Landesgewerbeaufsicht unterstehen, meist dem Landeswirtschaftsministerium. Bei Finanzanlagenvermittlern und -Beratern oder auch Immobiliendarlehensvermittlern wird das wie erwähnt von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich gehandhabt, in Frage kommen dort auch die Gewerbeämter. Hinzu kommt die Pflicht für Finanzanlagenvermittler, der Aufsichtsbehörde ein Testat eines Wirtschaftsprüfers vorzulegen, womit eine weitere, anerkannte Kontrollinstanz besteht. Diese soll nach dem Willen des BMF abgeschafft und durch eine von der BaFin zu überprüfende Selbstauskunft ersetzt werden. Ob damit wirklich die Qualität der Beaufsichtigung gesteigert wird, muss schon allein angesichts des selteneren Prüfrhythmus bezweifelt werden.

Erwähnenswert ist schließlich die Ausnahme der erlaubnisfreien, gebundenen Versicherungsvertreter, die der Aufsicht ihres die uneingeschränkte Haftung übernehmenden Auftraggebers Versicherungsunternehmen unterliegen. Der Versicherer wiederum muss sich der BaFin gegenüber im Rahmen der Institutsaufsicht verantworten. Vergleichbare Regelungen für gebundene Finanzanlagenvermittler gibt es nicht, wären aber überlegenswert.<sup>27</sup> Versicherungsunternehmen müssen zusätzlich wiederholte Beschwerden ihrer Kunden über Vermittler, die Zweifel an der Zuverlässigkeit auslösen, an die zuständige IHK melden (§ 51 VAG).

Das geplante neue Regime verkompliziert die Aufsicht tatsächlich erheblich. Danach würde die BaFin beim selben Vermittlerbetrieb, der als Versicherungsvermittler von der örtlichen IHK und als Immobiliendarlehens-

vermittler ebenfalls entweder von der IHK oder vom örtlichen Gewerbeamt überwacht wird, im Bereich Finanzanlagen die BaFin als Aufsichtsbehörde hinzugewinnen. Es bedarf keiner besonderen Erörterung, dass dies schon rein organisatorisch zu erheblichen Mehrbelastungen des betroffenen Vermittlers/Beraters führt, weil die verschiedenen Aufsichten in der Praxis sehr unterschiedlich agieren und kommunizieren werden. Hinzu kommt die erwähnte neue Figur der Vertriebsgesellschaft, die einer Quasi-Institutsaufsicht unterworfen wird.

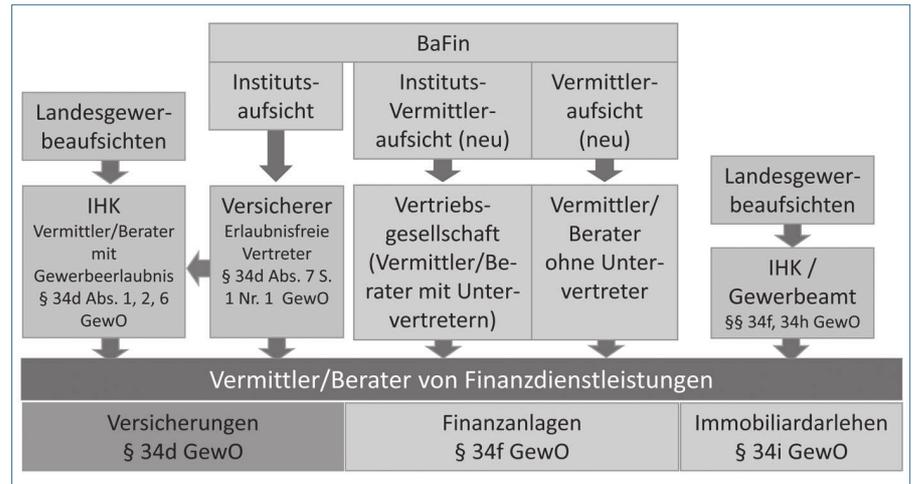
Selbst nach dem BMF-Vorschlag bleiben die IHKn weiterhin Instanz für die Sachkunde der Vermittler und Berater. Dies ist sachgerecht, weil die IHKn unbestritten jahrzehntelange erfolgreiche Erfahrung in der gewerblichen Aus- und Weiterbildung wie auch der Existenzgründungsförderung vorzuweisen haben. Es gibt kein sinnvolles Argument, auf diese Kompetenzen zu verzichten. Gleichwohl führt die Beibehaltung der IHK-Bildungsaufgabe gerade nicht zur behaupteten Vereinheitlichung des Systems.<sup>28</sup>

**Institutsaufsicht sollte heute schon wirksam sein**

Es stellt sich die Frage, ob es andere, übergeordnete Gründe für einen Systemwechsel in der Aufsicht gibt. In Frage kommen Brüche in der Beaufsichtigung des Gesamt-Vertriebsprozesses, die im Ergebnis für den Kunden nachteilig sein könnten. Der Vertriebsprozess beginnt mit der Produktkonzeption, für die Versicherungsunternehmen, Banken, Fondsgesellschaften und andere Anlagegesellschaften verantwortlich sind. Diese sollen zum einen dauerhaft die gegebenen Leistungsversprechen erfüllen bzw. Einlagen der Kunden sichern können und werden dafür durch die BaFin überwacht. Damit sollte der wichtigste, denkbare Schaden beim Kunden – eine schlechte oder fehlende Erbringung der Leistung bzw. ein Verlust von Einlagen – wirksam begrenzt sein. Diverse Finanzskandale der jüngeren Vergangenheit (Beispiele: Prokon, S+K, Infinus, P&R) deuten allerdings darauf hin, dass hier noch deutlich Luft in der Wirksamkeit der institutionellen Beaufsichtigung besteht.<sup>29</sup>

Die Europäischen Richtlinien MiFID II und IDD verlangen darüber hinaus einen Produktgenehmigungsprozess, um ausgehend von der technischen Produktkonzeption auch den anschließenden Vertriebsprozess im Zeichen des Kundenschutzes zu ge-

Abbildung 4: Geplantes Vermittleraufsichtssystem



stalten.<sup>30</sup> Insbesondere sollen der Zielmarkt positiv wie negativ abgrenzend definiert,<sup>31</sup> die Vertriebsstrategie festgelegt und überwacht werden. Das alles unterliegt heute schon der Institutsaufsicht der BaFin. Dasselbe gilt für laufende Produktkontrolle sowie für die Vertragserfüllung, die bei Versicherungen insbesondere im Schadenfall ausschlaggebend dafür ist, ob die Leistung des Versicherungsunternehmens aus Kundensicht als fair und angemessen eingeordnet werden kann oder nicht.

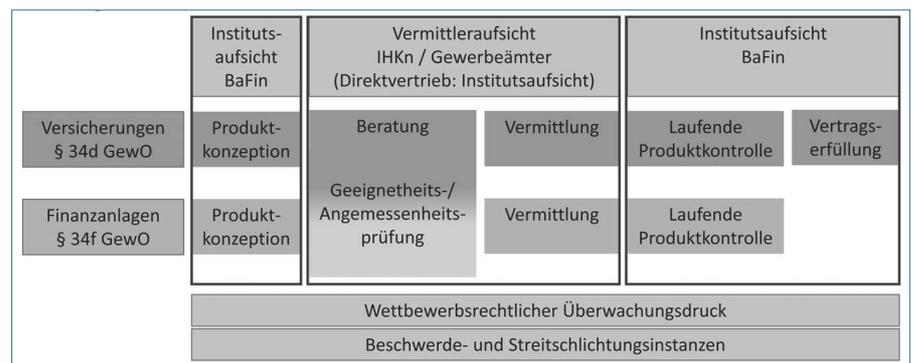
Dazwischen liegen Beratung und Vermittlung bzw. bei Finanzanlagen und Versicherungsanlageprodukten die Geeignetheits- und Angemessenheitsprüfung, für die im Direktvertrieb wiederum die BaFin-beaufsichtigten Institute, ansonsten aber die Vermittleraufsicht über Landesbehörden zuständig sind. Diese beschränken sich formal auf gewerberechtliche Aspekte der Berufszulassung und dauerhaften Erfüllung der Voraussetzungen hierfür. Individuelles Fehlverhalten bei einzelnen Kunden steht nur insoweit im Fokus, als es in Wiederho-

lung- oder in besonders gravierenden Einzelfällen die gewerberechtliche Zuverlässigkeit betrifft.

Ein Mandat für eine proaktive, laufende Überwachung der Berufsausübung erwächst daraus nicht. Das wird allerdings weder vom BMF für die BaFin gefordert noch ist es notwendig. Denn individuelles Fehlverhalten wird zivilrechtlich reguliert, insbesondere durch das Recht des Kunden auf Schadenersatz. Im Bereich der Finanzanlagen ist zudem zu berücksichtigen, dass es sich hier definitionsgemäß um die am wenigsten komplexen Finanzprodukte handelt, bei denen zudem ein Zugriff auf das Kundenvermögen oder auf Kauforders nicht möglich ist, sondern eine Zusammenarbeit mit einer BaFin-überwachten Depotbank nötig ist.<sup>32</sup>

Dies alles wird wirksam ergänzt durch einen wettbewerbsrechtlichen Überwachungsdruck. Wettbewerber haben die Möglichkeit, Fehlverhalten auf verschiedenen zivilrechtlichen Wegen zu sanktionie-

Abbildung 5: Vertriebskette und Aufsichtssysteme



„Es wird ein Anreiz gesetzt, sich wieder auf einzelne Sektoren des Finanzdienstleistungsbereichs zu spezialisieren und keine sektorenübergreifenden Beratung und Vermittlung anzubieten, obwohl dies unter anderem im Bereich Altersvorsorge sowohl aus Sicht der Kunden als auch der Politik wünschenswert ist“

ren oder bei der zuständigen Aufsichtsbehörde zu melden, ggf. anonym (Whistle blowing). Eine weitere Instanz sind die Beschwerde- und Streitschlichtungsinstanzen, die ebenfalls von beiden Europäischen Richtlinien gefordert waren.<sup>33</sup> Als Beschwerdeinstanzen fungieren wiederum die Aufsichtsbehörden sowie entsprechende Ombudsleute.

### Mangel an Kooperation zwischen den Behörden

Dennoch gibt es anekdotisch dokumentierte Lücken in der Beaufsichtigung mit teilweise negativen Folgen für betroffene Kunden.<sup>34</sup> In diesen Fällen handelt es sich meist nicht um ein Versagen der Aufsicht an sich, sondern um ein Versagen der Kooperation zwischen den Aufsichtsbehörden. So sind wiederholt Fälle bekannt geworden, in denen sich sowohl BaFin als auch IHK für nicht zuständig erklärten und damit Fehlverhalten letztlich wettbewerbsrechtlich geklärt und geahndet werden musste.

Aktuelles Beispiel sind diverse Verfahren eines Berufsverbands gegen ein Vergleichs-

portal wegen Verstößen gegen Informations- und Beratungspflichten<sup>35</sup> sowie gegen das Provisionsabgabeverbot in Zusammenhang mit der Versicherungsvermittlung.<sup>36</sup> Im Fall des Verstoßes gegen das Provisionsabgabeverbots wären sowohl die für die verschiedenen Tochtergesellschaften des Vergleichsportals zuständigen IHKn aus § 34d Abs. 1 S. 6, 7 GewO als auch die BaFin gegenüber den teilnehmenden Versicherungsunternehmen aus § 48b VAG legitimiert gewesen einzuschreiten – ein solches Vorgehen ist bisher jedenfalls öffentlich nicht bekannt geworden.

### Lösungsansatz institutionalisierte Kooperation

Bislang gibt es soweit öffentlich bekannt einen informellen Austausch zwischen den Aufsichtsbehörden BaFin und IHK-Organisation sowie dem Bundeswirtschaftsministerium. Dieser soll dazu dienen, eine Einheitlichkeit in der Beaufsichtigung zu erreichen, zum Beispiel über Muster-Verwaltungsvorschriften.<sup>37</sup>

Möglicherweise liegt genau hier die Lösung für das vom BMF thematisierte Problem der Einheitlichkeit und der Wirksamkeit der Beaufsichtigung von Finanzdienstleistungsvermittlern und -beratern: Der informelle Austauschkreis könnte zu einer formalen Kooperation zwischen den verschiedenen Bundes- und Landesaufsichtsbehörden weiterentwickelt werden, die die Kompetenz erhält, Muster-Verwaltungsvorschriften zu erlassen sowie auf einen Gleichlauf in Aufsichtsfragen hinzuwirken.<sup>38</sup>

Auch wenn es im föderalen System des Verwaltungsrechts nicht leicht wird, eine solche Institutionalisierung der Kooperation zu erreichen, zeigen andere Politikbereiche wie das Bildungswesen, dass es mit gutem Willen möglich ist. Allerdings müssten sich zunächst die Ministerien sinnvollen und mittelstandsfreundlichen Lösungen stellen, anstatt im politischen Wettstreit zwischen Unions- (Wirtschaft) und SPD-(Finanzen) geführten Ministerien zu versuchen, Landgewinne und Einfluss zu mehren.

### Fazit

Für die vom BMF vorgeschlagene Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die BaFin werden keine überzeugenden Argumente vorgetragen. Weder

gibt es Indizien für derart massive Mängel in der Beaufsichtigung, dass ein Systemwechsel alternativlos erscheint. Noch ist eine Vereinheitlichung an sich ein hinreichender Grund. Gerade eine Vereinheitlichung wird nicht erreicht. Jedenfalls alle Vermittler, die in mehreren Finanzdienstleistungsbereichen tätig sind, würden unterschiedlichen Behörden und Verfahren unterworfen. Die Einführung der Figur der Vertriebsgesellschaft verkompliziert das System weiter. Damit wird ein Anreiz gesetzt, sich wieder auf einzelne Sektoren des Finanzdienstleistungsbereichs zu spezialisieren und keine sektorenübergreifenden Beratung und Vermittlung anzubieten, obwohl dies unter anderem im Bereich Altersvorsorge sowohl aus Sicht der Kunden als auch der Politik wünschenswert ist.

Eine sinnvolle Alternative wäre die Übertragung der Gewerbeaufsicht für alle Finanzdienstleistungs-Erlaubnisse bundesweit auf die IHKn. Damit wäre die Vereinheitlichung erreicht. Wenn die Qualität der Beaufsichtigung weiter gesteigert werden soll, ist eine intensivere Kooperation zwischen der Bundesbehörde BaFin und den Länderbehörden IHKn zu fordern, damit Erkenntnisse aus der Institutsaufsicht und Erkenntnisse aus der Gewerbeaufsicht zusammengeführt werden und die Behörden die Aufsicht nach einheitlichen Maßstäben ausüben.

<sup>1</sup> Bundesministerium der Finanzen (BMF): Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Referentenentwurf vom 17.12.2019

<sup>2</sup> CDU/CSU/SPD: Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode, S. 135

<sup>3</sup> BMF, a.a.O., S. 1

<sup>4</sup> Vgl. BMF, a.a.O., S. 40

<sup>5</sup> BMF, a.a.O., S. 1

<sup>6</sup> Vgl. DIHK: Stellungnahme zum Referentenentwurf, Berlin 2020, S. 2, 7, 20

<sup>7</sup> Vgl. DIHK, a.a.O., S. 6 f., 9

<sup>8</sup> Vgl. DIHK, a.a.O., S. 5

<sup>9</sup> Vgl. Art. 68 MiFID II, Art. 12 IDD (Versicherungsvertriebsrichtlinie)

<sup>10</sup> Vgl. Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute e.V. (BVK), Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 14.1.2020, S. 2

<sup>11</sup> Vgl. auch Bundesverband Deutscher Vermögensberater (BDV), Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 15.1.2020, S. 2, wonach sogar 90 Prozent der vertretenen, 10.562 Verbandmitglieder parallel Versicherungsvermittlung betreiben und als Finanzanlagenvermittler zugelassen sind.

<sup>12</sup> Vgl. BBG: Asscompact Trends IV/2019, Studie, S. 24

<sup>13</sup> Vgl. AFW Bundesverband Finanzdienstleistung, Pressemitteilung vom 15.12.2019

<sup>14</sup> Vgl. Krohn, Philip: Bei Anruf Mitschnitt, FAZ vom 29.1.2020, zu

einem ähnlichen Umfrageergebnis desselben Verbands bezogen auf die künftige Pflicht zum Mitschnitt von telefonischen Beratungsgesprächen

<sup>15</sup> Vgl. Beenken, Matthias: Erfolgreich als Vermittler, Ahrensburg 2010, S. 22

<sup>16</sup> Vgl. BBG, a.a.O., S.

<sup>17</sup> Vgl. Beenken, Matthias; Radtke, Michael: Betriebswirtschaftliche Strukturen des Versicherungsvertriebs, Ahrensburg 2019, S. 36; BBG, a.a.O., S. 28

<sup>18</sup> Vgl. DIHK, a.a.O., S. 5

<sup>19</sup> Vgl. Schwintowski, Hans-Peter: MiFID, VVR – Zeit für (die) Neuorientierung bei den deutschen Finanzdienstleistern, Baden-Baden 2007, S. 30

<sup>20</sup> Insurance Mediation Directive, Vorgänger der aktuellen IDD = Insurance Distribution Directive (Versicherungsvertriebsrichtlinie)

<sup>21</sup> Schwintowski, a.a.O., S. 9

<sup>22</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (VZBV): Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 15.1.2020, S. 4

<sup>23</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV): Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen, Eckpunkte für eine gesetzliche Regelung des Berufsbildes der Honorarberatung, Berlin 2011, S. 2; BMELV: Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen, Thesenpapier zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler, Berlin 2009, S. 2

<sup>24</sup> Habschick, Marco; Evers, Jan: Anforderungen an Finanzvermittler – mehr Qualität, bessere Entscheidungen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hamburg 2008, S. 149

<sup>25</sup> DIN: Basis-Finanzanalyse für Privathaushalte, DIN 77230:2019-02, Berlin 2019, S. 5

<sup>26</sup> Vgl. DIN 77230:2019-02, S. 14 f.

<sup>27</sup> Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 15.10.2020, S. 6

<sup>28</sup> Vgl. GDV, a.a.O., S. 10; eine Übertragung auch dieser Aufgabe auf die BaFin fordert dagegen der (VZBV) in seiner Stellungnahme, S. 3

<sup>29</sup> Vgl. Bürgerbewegung Finanzwende: Die Akte BaFin. Zu mutlos, zu langsam, zu formal, Berlin 2019

<sup>30</sup> Vgl. Art. 16 MiFID II, Art. 25 IDD

<sup>31</sup> Vgl. Alpheus, Sebastian; Söchtig, Philipp; in: Wohlschlägl-Aschberger, Doris (Hrsg.): MiFID II, Praxis, Perspektiven, Frankfurt/Main 2018, S. 328 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Votum Verband Unabhängiger Finanzdienstleistungs-Unternehmen in Europa e.V., Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 15.1.2020, S. 5; vgl. BDV, a.a.O., S. 3

<sup>33</sup> Vgl. Art. 75 MiFID II; Art. 14, 15 IDD

<sup>34</sup> Vgl. Beenken, Matthias: Bewertung, Handlungsbedarf und Ausblick; in: Gebert, Yvonne; Erdmann; Kay Uwe; Beenken, Matthias (Hrsg.): Praxishandbuch Vermittlerrecht, Karlsruhe 2013, S. 401 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Urteil des Oberlandesgerichts München vom 6.4.2017 (Az. 29 U 3139/16)

<sup>36</sup> Vgl. Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute e.V., Pressemitteilung vom 4.2.2020 zum Urteil des Landgerichts München vom selben Tag

<sup>37</sup> Vgl. DIHK, a.a.O., S. 2

<sup>38</sup> Vgl. auch BDV, a.a.O., S. 8

Dr. Svenja Richartz / Markus Willmann

## “Pseudo-Assekuradeure” – wenn so etwas von sowas kommt

Keine Umsatzsteuerpflicht des klassischen Versicherungsvertriebs

Der Begriff des Assekuradeurs wird aktuell ähnlich inflationär gebraucht wie die Schlagworte Nachhaltigkeit oder Digitalisierung. Auf der Suche nach Literatur und Quellen zum Begriff des Assekuradeurs fiel den Autoren zunächst die Zusammenfassung eines Vortrags mit dem Titel: „Vom Selbstverständnis und von den Aufgaben des Assekuradeurs“ vor dem Versicherungswissenschaftlichen Verein zu Hamburg e.V. vom 21. April 1983 in der VW 1983 in die Hände. In der Folge hatten sie dann das Glück, auch das zugrunde liegende Redemanuskript zu erhalten. Eine Rede, deren Inhalt nichts von seiner Aktualität verloren hat.

So einfach es nun wäre, auf das Redemanuskript zu verweisen, so wollen die Autoren sich daran versuchen, eine Einordnung der sich heute bietenden Vielfalt von „Assekuradeuren“ in den unterschiedlichen Sparten und Bereichen des Versicherungsmarktes vorzunehmen unter zu Hilfenahme des Redehaltes.

Die historischen Wurzeln des Assekuradeurs liegen im Italien des 14. Jahrhunderts. Die Bezeichnung leitet sich von dem Verb „assicurare“ her, was so viel wie gewährleisten bedeutet.<sup>1</sup> Die Waren der handeltreibenden Kaufleute waren zu dieser Zeit noch deutlich mehr Unwägbarkeiten auf ihren Passagen ausgesetzt als heute. Mit ihrem eigenen Kapital übernahmen die ersten Assekuradeure die Gewährleistung für die mit der Reise von Waren verbundenen Risiken. Durch diese Übertragung des Risikos für Totalverlust und/oder Beschädigungen war es den Kaufleuten möglich, ihr betriebswirtschaftliches Interesse gegen eine zuvor bestimmte Prämie abzusichern. Diese Form der „Gewährleistung“ stützte und förderte den aufkommenden Handel. Und so stammen nicht nur die ersten Seeversicherungspolizen aus Italien, sondern auch deren Anbieter – die damaligen Assekuradeure. Ihr Modell fand in der Folge an vielen europäischen Seeplätzen Nachahmer.

Mit den steigenden Volumina der Warenströme und der Transportmittel wurden die Assekuradeure spätestens im 19. Jahrhundert von ihrem eigenen Erfolg überrollt. Die erforderlichen Versicherungssummen und damit der Kapitaleinsatz des einzelnen Assekuradeurs überstiegen dessen jeweilige Kapazität. So kam es in der Folge zunächst zu Zusammenschlüssen einzelner Assekuradeure und es traten neue Akteure in den Markt ein – erstmals gegründete Sachversicherungsgesellschaften.<sup>2</sup> Deren Vorbild waren die schon viel früher entstandenen Feuerkassen.<sup>3</sup> Den neu gegründeten Sachversicherungsgesellschaften fehlte jedoch die Expertise für die See- und Transportversicherung, die bei den Assekuradeuren bereits über die Jahrhunderte gewachsen war.

### Assekuradeure und Versicherer: Eine Symbiose aus Expertise und Kapital

Die Assekuradeure hatten auf dem Gebiet der Transportversicherung damals wie heute das für die korrekte Einschätzung des jeweiligen Risikos erforderliche Fachwissen, es fehlte ihnen „nur“ an genügend Wagnis-/Eigenkapital. Die Versicherungsgesellschaften hingegen verfügten genau über das erforderliche Wagnis-/Eigenkapital, nicht jedoch über das Detailwissen der Assekuradeure. Hinzu kam ab dem Jahr 1901<sup>4</sup> das versicherungsaufsichtsrechtliche Erfordernis von Aktiengesellschaften und Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit, um als Versicherer tätig sein zu dürfen. Daher lag es nahe, dass Assekuradeure und Versicherungsgesellschaften eine Symbiose aus Expertise und Kapital bildeten. Eine bis heute andauernde Win-Win-Situation.

Dr. Svenja Richartz

Mund & Fester GmbH & Co. KG Assekuradeur, stv. Vorsitzende des VHA – Verein Hanseatischer Assekuradeure e.V.

Markus Willmann

Carl Schröter GmbH & Co. KG Assekuranzkontor.

Vorstandsvorsitzender des VHA – Verein Hanseatischer Assekuradeure e.V.