

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Nicole Maisch, Fritz Kuhn, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, Kerstin Andreae, Harald Ebner, Priska Hinz (Herborn), Dr. Anton Hofreiter, Sven-Christian Kindler, Dr. Tobias Lindner, Dr. Hermann E. Ott, Elisabeth Scharfenberg und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/6051, 17/7453 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Jedes Jahr erleiden Anlegerinnen und Anleger im Bereich des Grauen Kapitalmarktes milliardenschwere Schäden. Anbieter und Vermittler müssen hier kaum Verhaltenspflichten zu einer transparenten und fairen Beratung genügen. Darüber hinaus unterliegen Finanzprodukte des Grauen Kapitalmarktes nur geringfügig der staatlichen Kontrolle. Seit Jahren fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Spaltung des Kapitalmarktes in einen geregelten und einen kaum regulierten „grauen“ Teilbereich und das damit einhergehende dramatische Anlegerschutzgefälle zu beseitigen (vgl. Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/284). Mit dem Gesetzentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts beabsichtigt die Bundesregierung nun, dem geringen Regulierungsniveau im Grauen Kapitalmarkt entgegenzuwirken.

Künftig werden Banken und Sparkassen auch bei der Vermittlung von Finanzprodukten des Grauen Kapitalmarktes, bspw. Anteilen an geschlossenen Fonds, die anlegerschützenden Vorschriften des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) zu erfüllen haben. Die Anforderungen an Inhalt und Prüfung von Verkaufsprospekten für Vermögensanlagen werden erhöht und Anbieter verpflichtet, Anlegerinnen und Anleger mittels eines Kurzinformativblattes zu informieren. Darüber hinaus werden die kurzen Sonderverjährungsfristen im Prospekthafungsrecht gestrichen. Insgesamt scheidet die Bundesregierung jedoch, den Grauen Kapitalmarkt durch die Schaffung eines einheitlichen Anlegerschutzniveaus zu überwinden.

Denn während die anlegerschützenden Vorschriften des WpHG für Banken und Sparkassen beim Vertrieb von Vermögensanlagen künftig unmittelbar gelten und die Einhaltung von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) laufend kontrolliert wird, werden die Verhaltens- und Organisations-

pflichten des WpHG für freie Vermittler bzw. Berater von Vermögensanlagen (sog. Finanzanlagenvermittler) nicht direkt und umfassend, sondern nur über eine Verordnung Geltung haben. Insbesondere bleiben sie weiterhin der ungeeigneten gewerberechtlichen Aufsicht durch die Länder unterstellt. Doch schon heute ist zweifelhaft, ob die Gewerbeaufsichtsämter die Einhaltung von Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten durch die Finanzanlagenvermittler sicherstellen werden können.

Noch im März 2010 machte ein vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichter Diskussionsentwurf für ein Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz Hoffnung, dass die Bundesregierung zu einem ganzheitlichen Wertpapierdienstleistungsrecht gelangen würde. Doch leider konnte sich der Vorschlag, den Vertrieb von Vermögensanlagen der Aufsicht der BaFin zu unterstellen, gegen den Widerstand der gewerblichen Finanzdienstleistungsbranche, den das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) aufgriff, nicht durchsetzen. Am Ende musste der ursprüngliche Ansatz einer bundeseinheitlichen und effektiven BaFin-Aufsicht trotz der wiederholt und branchenübergreifend geäußerten Bedenken der laschen Gewerbeaufsicht weichen. Das Anlegerschutzniveau wird damit entgegen der Aussage des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und FDP auch weiterhin vom Vertriebsweg abhängig sein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ein ganzheitliches Kapitalanlagerecht zu schaffen, damit ein einheitliches Anlegerschutzniveau unabhängig von Anlageprodukt oder Vertriebsweg gewährleistet ist. Dafür bedarf es einer bundeseinheitlichen, effektiven Beaufsichtigung des Geschäftsgebarens der freien Finanzanlagenvermittler durch die BaFin. Die Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten des Abschnitts 6 des WpHG (so genannte Wohlverhaltenspflichten nach § 31 ff. WpHG) sowie die Verhaltensrichtlinien der BaFin müssen auch umfassend für die freien Finanzanlagenvermittler gelten;
2. auf die geplante weitgehende Bestandsschutzregelung für Finanzanlagenvermittler (sog. Alte-Hasen-Regelung), wonach der Gewerbetreibende bzw. der Angestellte keiner Sachkundeprüfung bedarf, wenn er seit dem 1. Januar 2006 ununterbrochen als Anlagevermittler oder Anlageberater tätig war, zu verzichten und stattdessen angemessene Übergangsfristen und eine Bestandsschutzregelung lediglich für Ausnahme- und Härtefälle vorzuschreiben;
3. den formalisierten Sachkundenachweis für Beschäftigte auch im Bereich der Versicherungsvermittlung einzuführen;
4. weitere Bereiche des Grauen Kapitalmarktes, in denen Kundinnen und Kunden erhebliche Schäden erleiden – etwa beim Vertrieb kreditfinanzierter Immobilien (Angebote sog. Schrottimmobilien) – zu regulieren;
5. die Emittenten von Vermögensanlagen zu verpflichten, dem Anleger einmal im Jahr den geschätzten Wert ihres Anteils mitzuteilen;
6. den Anbietern die wesentlichen Vorgaben für ein jederzeit und allgemein zugängliches Vermögensanlageninformationsblatt hinsichtlich Inhalt und Struktur vorzuschreiben;
7. die restlichen Sonderverjährungsfristen für Schadenersatzansprüche in § 37b Absatz 4, § 37c Absatz 4 WpHG aufzuheben und den Ausschluss von Prospekthaftungsansprüchen, wonach diese nur dann bestehen, wenn die Vermögensanlage spätestens zwei Jahre nach dem ersten öffentlichen Angebot erworben wurde, ersatzlos zu streichen;

8. umgehend einen Gesetzentwurf zur Regulierung der Honorarberatung als Alternative zur provisionsorientierten Finanzvermittlung vorzulegen und die Honorarberater zu Geldanlagen der Aufsicht der BaFin zu unterstellen.

Berlin, den 25. Oktober 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

1. Indem die Bundesregierung die zersplitterte Finanzaufsicht fortschreibt, wird sie das Ziel eines einheitlichen Anlegerschutzniveaus unabhängig von Anlageprodukt und Vertriebsweg nicht erreichen. Obwohl es im Jahr 2002 das Ziel des Bundes war, mit der Gründung der BaFin eine Finanzaufsicht „aus einem Guss“ zu schaffen, belässt die Bundesregierung die freien Finanzanlagenvermittler weiterhin einer allein gewerberechtlichen Aufsicht durch die zuständigen Landesbehörden. Das ist nicht sachgerecht, zumal bekannt ist, dass die allgemeinen Gewerbeämter, die bisher mit der Überwachung des Grauen Kapitalmarktes betraut waren, dazu in keiner Weise fähig waren. Selbst grobe Verstöße der am Grauen Kapitalmarkt tätigen Anbieter und Vermittler zogen keine Konsequenzen nach sich. Auch im Konsumentenkreditbereich führte die Zuständigkeit der kommunalen Gewerbeaufsichtsämter dazu, dass faktisch keine Kontrolle stattfindet. Am Ende wird eine laufende, effektive und einheitliche Kontrolle der Finanzanlagenvermittler über die Ländergrenzen hinweg nur die BaFin leisten können. Nur sie kann die fachliche Expertise aufbauen und verfügt über die erforderlichen Eingriffs- und Sanktionsbefugnisse. Deshalb sollten Finanzanlagenvermittler im Rahmen des Kreditwesengesetzes (KWG) und des WpHG reguliert werden. Den wirtschaftlichen Spezifika der freien Finanzanlagenvermittler kann dabei durch eine eingeschränkte und differenzierte Anwendung der KWG-Vorschriften Rechnung getragen werden. Indem man die freien Finanzanlagenvermittler im WpHG regulierte, ginge damit die notwendige unmittelbare Geltung der Wohlverhaltenspflichten und auch der von der BaFin erlassenen Verhaltensrichtlinien für sie einher. Gleichzeitig wäre damit das bei der BaFin eingerichtete zentrale Register für Anlageberater auch für Finanzanlagenvermittler anwendbar.

Sollte aber der vom BMWi verfolgte Ansatz der gewerberechtlichen Regulierung der freien Finanzanlagenvermittlung trotz aller geäußerten Bedenken dennoch Bestand haben, so müssen die gewerberechtlichen Regelungen zumindest mit einer Zuständigkeit der BaFin für den Vollzug kombiniert werden. In diesem Fall muss besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die anlegerschützenden Vorschriften des WpHG trotz der Herausnahme der Finanzanlagenvermittler aus dem Anwendungsbereich auch tatsächlich und umfassend gelten. Der mittlerweile veröffentlichte Entwurf einer Finanzanlagenvermittlungsverordnung (FinVermV) offenbart nämlich, dass deren Inhalt hinter den Anforderungen des WpHG zurückbleibt. Deutlich wird das etwa beim Vergleich der Parallelvorschriften zur Offenlegung von Zuwendungen. So wurde der Wortlaut von § 31d WpHG nicht in den § 17 FinVermV übernommen. Vielmehr legt der Wortlaut von den § 17 FinVermV im Gegensatz zu § 31d WpHG die Auslegung nahe, dass die Finanzanlagenvermittler im Zusammenhang mit Zuwendungen lediglich einem Transparenzgebot unterliegen. Darüber hinaus fällt auf, dass, während Zuwendungen nach § 31d WpHG seitens Wertpapierdienstleistungsunternehmen „deutlich“

offenzulegen sind, diese Klarstellung in § 17 FinVermV fehlt. Das kann zu einer unterschiedlichen Rechtsanwendung führen, die nicht im Interesse der Anlegerinnen und Anleger liegt. Insgesamt wird also deutlich, dass die beabsichtigte gewerberechtliche Regulierung der freien Finanzanlagenvermittlung und die nicht umfassende Geltung der Wohlverhaltenspflichten kaum geeignet sind, um ein einheitliches Anlegerschutzniveau unabhängig vom Vertriebsweg herzustellen.

2. Der Gesetzentwurf führt im Rahmen der freien Finanzanlagenvermittlung Mindeststandards ein. Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung sind ein Sachkundenachweis und eine Berufshaftpflichtversicherung. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP beabsichtigen jedoch, dass von der Sachkundeprüfung all jene Anlagevermittler und Anlageberater ausgenommen sein sollen, die seit dem 1. Januar 2006 ununterbrochen tätig sind. Berücksichtigt man, dass Artikel 5 des Gesetzentwurfs (Änderung der Gewerbeordnung) ein Jahr nach Verkündung des Gesetzes, also zu Beginn des Jahres 2013, in Kraft treten soll, müssten Finanzanlagenvermittler lediglich eine ununterbrochene Tätigkeit von sieben Jahren nachweisen. Geradezu absurd ist es deshalb, in diesem Zusammenhang von einer sog. Alte-Hasen-Regelung zu sprechen. Anlass für die Einführung von Qualifikationsmindeststandards in der Finanzanlagenvermittlung war die Feststellung, dass Kundinnen und Kunden in der Vergangenheit aufgrund von Beratungsfehlern empfindliche Schäden erlitten haben. Als Grund dafür müssen auch mangelnde fachliche Kenntnis der freien Anlagevermittler und Anlageberater gelten, denn für sie galten bislang keinerlei Qualifikationsanforderungen. Aus diesem Grund ist eine derart großzügig angelegte Bestandsschutzregelung kontraproduktiv, da man Missstände in der Beratungsqualität der Vergangenheit über Jahrzehnte hinweg fortschriebe. Beispielsweise könnte ein 35-jähriger Berater mit sieben Jahren Berufserfahrung noch 30 Jahre lang auf dem Qualifikationsniveau weiterarbeiten, das heute parteiübergreifend als unzureichend angesehen wird. Sachgerecht ist es allein, angemessene Übergangszeiträume zu schaffen, in denen die Qualifikation nachgeholt werden kann sowie Ausnahme- bzw. Härtefallregelungen vorzusehen für diejenigen, bei denen eine Nachqualifikation nicht zumutbar ist.
3. Neben den Finanzanlagenvermittlern sollen darüber hinaus auch die unmittelbar bei der Beratung oder Vermittlung tätigen Beschäftigten eines Finanzanlagenvermittlers künftig eine Sachkundeprüfung ablegen müssen. Ansonsten könnte nämlich ein qualifizierter Berater oder Vermittler Mitarbeiter ohne nachgewiesene Qualifikation einstellen und diesen die Beratung überlassen. Das wäre aber so, als wenn ein Arzt Menschen ohne medizinische Kenntnisse anstellen und in seiner Praxis operieren lassen dürfte. Die Neuregelung ist also sehr wichtig. Fraglich ist jedoch, warum die Bundesregierung den Zeitpunkt dieser gewerberechtlichen Gesetzgebung nicht nutzt, um den sinnvollen formalisierten Sachkundenachweis für Beschäftigte auch im Versicherungsbereich einzuführen. Nach § 34d Absatz 6 der Gewerbeordnung (GewO) ist es dort nach wie vor ausreichend, dass der Gewerbetreibende lediglich sicherstellt, dass die genannten Personen über eine für die Beratung und Vermittlung angemessene Qualifikation verfügen. Dafür sollen auch interne Schulungszeugnisse ausreichen. Hier ist eine Änderung angezeigt, will man im Sinne eines konsistenten Finanzdienstleistungsrechts erreichen, dass alle am „point of advice/sale“ mitwirkenden Vermittler von Finanzprodukten ausreichend qualifiziert sind. Gerade bei den Strukturvertrieben bestehen hier nach wie vor massive Qualifikationslücken.
4. Auch wenn geschlossene Fonds und sonstige Vermögensanlagen reguliert werden und an das Regelungsniveau des WpHG herangeführt werden, ist es falsch, dass der Gesetzentwurf die bisherigen Einschränkungen im Anwendungsbereich des Verkaufsprospektgesetzes weitgehend übernimmt. Vermö-

gensanlagen werden in Artikel 1 § 1 Absatz 2 VermAnlG-E abschließend definiert. Damit sind aber all die Anlageformen, die nicht dem aufgeführten Katalog zugeordnet werden können, vom Anwendungsbereich und damit von der Aufsicht durch die BaFin ausgeschlossen. Zu nennen sind hier insbesondere kreditfinanzierte Immobilien (Angebote sog. Schrottimmobilien). Werden solche Immobilien mit einem einheitlichen Plan und in organisierter Form an eine Vielzahl von Anlegerinnen und Anleger vertrieben, muss diese Anlageform jedoch auch vom Anwendungsbereich umfasst werden und der Prospektpflicht unterliegen. Eine Anpassung an das allgemeine Regulierungsniveau ist hier dringend erforderlich. Anderenfalls eröffnete man Marktteilnehmern die Möglichkeit, auf die Bereiche auszuweichen, in den keine Regulierungsanforderungen bestehen.

5. Während der Diskussionsentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts in § 16 VermAnlG-E noch die Pflicht des Emittenten zur Mitteilung des Wertes der Vermögensanlage vorsah, wurde diese Vorschrift im Gesetzentwurf wieder gestrichen. Da es im Gegensatz zu Wertpapieren etwa bei geschlossenen Fonds aber keine Kursstellungen gibt, die Anlegerinnen und Anleger erfragen können, erlangt die Möglichkeit, einmal im Jahr einen Überblick über den Wert ihrer Kapitalanlage zu erhalten, eine besondere Bedeutung. In diesem Sinne sollte die Streichung revidiert werden. Jedenfalls kann dagegen nicht eingewendet werden, man müsse erst die derzeit zu der Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (sog. AIFM-Richtlinie) anstehenden Entwicklungen auf europäischer Ebene abwarten. Denn bereits im Februar 2011 wurde im Vorgriff auf die AIFM-Richtlinienumsetzung im Rahmen des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes im Bereich der offenen Immobilienfonds auch die quartalsweise Bewertung beschlossen.
6. Anbietern von Vermögensanlagen sollten keine Spielräume bei der Erstellung der Vermögensanlageninformationsblätter gewährt werden, die am Ende die Vergleichbarkeit einschränken. Daher sollen die wesentlichen Vorgaben für ein jederzeit und allgemein zugängliches Vermögensanlagen-informationsblatt zu Inhalt (insbesondere zu Verlustrisiken, Kostenkennzahlen sowie ethischen, sozialen und ökologischen Daten der Vermögensanlage) und Struktur (feste Reihenfolge und leserfreundlicher Aufbau) vorgeschrieben werden.
7. Will die Bundesregierung den Anlegerschutz ernsthaft stärken, muss sie die prozessuale Durchsetzbarkeit berechtigter Schadenersatzansprüche von Anlegerinnen und Anlegern verbessern. Dazu gehört die Abschaffung der kurzen Sonderverjährungsfristen im Kapitalmarktrecht. Fraglich ist, warum die Bundesregierung die Sonderverjährungsfristen für Schadenersatzansprüche in § 37b Absatz 4 und § 37c Absatz 4 WpHG aufrecht hält. Im Hinblick auf das mit dem Schuldrechtsmodernisierungsgesetz verfolgte Ziel der Vereinheitlichung der zivilrechtlichen Verjährungsfristen sind diese aufzuheben. Darüber hinaus ist der Ausschluss von Prospekthaftungsausschlüssen, wenn ein Anleger einen Fondsanteil mehr als zwei Jahre nach Veröffentlichung des Prospektes erwirbt, zu streichen. Zwar stellt die mit dem Gesetzentwurf einzuführende Zweijahresfrist eine Verbesserung gegenüber der vorherigen Regelung (sechs Monate) dar. Da sich Schadenersatzansprüche von Anlegern am Grauen Kapitalmarkt jedoch meist auf unrichtige bzw. fehlende Angaben in Prospekten stützen, ist der Prospektausschluss aufgrund der immensen Anlegerbenachteiligung ersatzlos zu streichen.
8. Nachdem die ursprünglich geplante Regelung der Honorarberatung doch kein Bestandteil des Gesetzentwurfs war, muss die Bundesregierung jetzt endlich tätig werden und einen konkreten Gesetzesvorschlag zur Regelung der Honorarberatung als Alternative zur provisionsorientierten Finanzver-

mittlung vorlegen. Absichtserklärungen wie das Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz bringen den Anlegerinnen und Anlegern jedenfalls nichts. Die Regulierung muss in der Weise erfolgen, dass die Honorarberater zu Geldanlagen die Möglichkeit haben, zu sämtlichen Finanzinstrumenten zu beraten. Eine Regulierung in der Gewerbeordnung wäre daher mit einem ganzheitlichen Beratungsansatz nicht zu vereinbaren, weil dadurch nur Empfehlungen zu Investmentfonds und Vermögensanlagen vorgenommen werden dürften. Sie sollen von der BaFin beaufsichtigt werden.

