

Eckpunktepapier zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Derzeit wird die Tätigkeit von Finanzanlagenvermittlern in Abhängigkeit vom jeweiligen Sitz durch die Gewerbeämter oder die Industrie- und Handelskammern beaufsichtigt. Hieraus folgt nicht nur eine organisatorische, sondern auch eine fachliche Zersplitterung der Aufsicht, was zu Lasten der Einheitlichkeit und Qualität der Aufsicht gehen kann. Vor diesem Hintergrund sieht der Koalitionsvertrag die schrittweise Übertragung der Aufsicht über die freien Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vor, um eine einheitliche und qualitativ hochwertige Finanzaufsicht zu erreichen. Die „bei den Ländern freiwerdenden Aufsichtskapazitäten“ sollen laut Koalitionsvertrag „zur Stärkung der Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzbereich verwendet werden“.

I. Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Zum 1.4.2019 sind 37.784 Finanzanlagenvermittler und 191 Honorar-Finanzanlagenberater zugelassen.

Um eine angemessene Balance zwischen den o.g. Zielen und den damit verbundenen Belastungen zu erreichen, wurden die folgenden Eckpunkte zur Übertragung der Aufsicht auf die BaFin erarbeitet:

- Einführung eines neuen Erlaubnistatbestands für Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater im WpHG, der die bisherigen Erlaubnistatbestände des §§ 34f und 34h GewO ablöst. Erlaubnisvoraussetzungen sollen wie bisher Zuverlässigkeit, geordnete Vermögensverhältnisse, der Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung und der Nachweis der Sachkunde sein.
- Übernahme der materiellen Regelungen der Finanzanlagenvermittlerverordnung (FinVermV), die derzeit überarbeitet werden, in das WpHG bzw. daran anknüpfende Bestimmungen (Verordnungen);
- Überführung der Finanzanlagenvermittler in die BaFin-Zuständigkeit zum Stichtag 1.1.2021 bei grundsätzlicher Weitergeltung bestehender Erlaubnisse nach GewO, vorbehaltlich eines Überprüfungsverfahrens (Nachweisverfahren) durch die BaFin;
- Sukzessive, risikoorientierte Anforderung und Überprüfung der einzureichenden Nachweise im Rahmen eines im WpHG geregelten Nachweisverfahrens durch die BaFin beginnend ab Anfang 2021 mit großen Vertriebsgesellschaften; Abschluss der Arbeiten nach einem Zeitraum von zwei bis max. fünf Jahren;

- Überprüfung der Einhaltung der materiellen Vorgaben durch eine risikoorientierte BaFin-Prüfung ohne Rückgriff auf Wirtschaftsprüfer;
- Weitgehende Digitalisierung der Aufsichtsprozesse und
- Finanzierung der Aufsicht über Gebühren und Umlagen.

Mit Inkrafttreten der Neuregelungen im WpHG sechs Monate nach Verkündung sollen die §§ 34f bis 34h GewO und die FinVermV außer Kraft treten. Die bisherigen Aufsichtsbehörden (Gewerbebehörden und Industrie- und Handelskammern) werden ab diesem Stichtag nicht mehr zuständig für die Durchführung von Erlaubnisverfahren, Ordnungswidrigkeits-, Widerrufs- und Untersagungsverfahren sowie die laufende Aufsicht sein. Die Zuständigkeit für die Durchführung der Sachkundeprüfungen soll auf der Grundlage einer Aufgabenübertragung nach dem WpHG weiterhin bei den Industrie- und Handelskammern verbleiben, die materiellen Regelungen der FinVermV zur Sachkundeprüfung sollen in eine neue Rechtsverordnung auf Grund des WpHG überführt werden.

Im Einzelnen:

Geplanter zeitlicher Ablauf

- Sommer 2019: Konsultation Referentenentwurf
- Herbst 2019: Regierungsentwurf
- Spätestens Mitte 2020: Abschluss des parlamentarischen Verfahrens/Verkündung des Gesetzes und
- 1.1.2021: Inkrafttreten der Neuregelungen und Außerkrafttreten der §§ 34f bis 34h GewO und der FinVermV; Beginn der Nachweisverfahren für Finanzanlagenvermittler, die nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht eine Erlaubnis besitzen, Erlaubniserteilungsverfahren nach WpHG für neue Finanzanlagendienstleister und Aufsicht durch BaFin.

Materielle Regelungen

Finanzanlagendienstleister sollen nicht als Finanzdienstleistungsinstitute oder Wertpapierdienstleistungsunternehmen eingestuft werden, sondern weiterhin eine eigenständige Aufsichtskategorie bilden. Daher soll zur rechtlichen Umsetzung des geplanten Konzepts im WpHG ein neuer Abschnitt über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater eingeführt werden, in welchem insbesondere Verhaltens- und Organisationspflichten und Prüfungspflichten festgelegt werden. Die in Artikel 3 Absatz 1 der MIFID II vorgesehene fakultative Ausnahme (Bereichsausnahme) soll dabei beibehalten werden. Einzelheiten zum Nachweis der Sachkunde sowie zur Sachkundeprüfung und zu den Anforderungen an die Berufshaftpflichtversicherung sollen in anknüpfenden Bestimmungen (Verordnung) geregelt werden.

Im Hinblick auf die Verhaltens- und Organisationspflichten sollen dabei die an die Vorgaben der MiFID II angepassten Regelungen der Abschnitte 4 und 5 der FinVermV in das WpHG und ggf. daran anknüpfende Bestimmungen übernommen werden, so dass insoweit mit der Übernahme der Aufsicht durch die BaFin kein erheblicher Umstellungsaufwand verbunden sein wird. Über die FinVermV hinausgehende Verhaltens- und Organisationspflichten sollen nicht eingeführt werden.

Die bisherigen Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater (künftig unter dem Oberbegriff „Finanzanlagendienstleister“) sollen in drei Gruppen eingeteilt werden.

1. Finanzanlagendienstleister mit eigener Erlaubnis,
2. Vertriebsgesellschaften mit erweiterten Anforderungen und
3. Vertraglich gebundene Vermittler ohne eigene Erlaubnis.

Darüber hinaus soll nach Verabschiedung der Verordnung über Europäische Crowdfunding-Dienstleister für Unternehmen geprüft werden, ob für Schwarmfinanzierungen i. S. des § 2a VermAnlG ggf. eine weitere Kategorie eingeführt wird oder Ausnahmebestimmungen erforderlich sind, welche die auf EU-Ebene an Crowdfunding-Plattformen gestellten organisatorischen und betrieblichen Anforderungen reflektieren.

Für Vertriebsgesellschaften sollen erweiterte Organisationspflichten vorgesehen werden, da Defizite in der Organisation eine größere Auswirkung haben können. Diese organisatorischen Anforderungen sollen im Erlaubnisverfahren für Vertriebsgesellschaften überprüft werden.

In Anlehnung an die einschlägigen KWG-Vorschriften soll erstmalig die Möglichkeit der Vermittlung als vertraglich gebundener Vermittler geregelt werden. Solche Vermittler, die ausschließlich für Rechnung und unter Haftung einer Vertriebsgesellschaft tätig werden, die ihrerseits über eine (erweiterte) Erlaubnis verfügt, bedürfen keiner eigenen Erlaubnis. Auf diese Weise soll ein Level-Playing-Field mit Wertpapierdienstleistungsunternehmen (§ 2 Abs. 10 KWG) verwirklicht werden. Außerdem soll die Regelung kleinen Einzelunternehmern, die keine BaFin-Erlaubnis anstreben, eine Alternative zur eigenständigen Erfüllung sämtlicher Erlaubnis- und Aufsichtsvorgaben bieten. Voraussetzung für die gesetzliche Einführung des vertraglich gebundenen Vermittlers ist, dass der für ein Haftungsdach erforderliche Versicherungsschutz am Markt zu erhalten ist. Alternativ sollen die Betroffenen, etwa in Strukturvertrieben, auch weiter als selbständige Einzelunternehmen agieren können.

Übernahme der Aufsicht

Mit Inkrafttreten des Gesetzes sollen der BaFin Auskunftsrechte gegenüber Finanzanlagendienstleistern eingeräumt werden, um ein risikoorientiertes Nachweisverfahren zu gewährleisten. Die Auskunftsrechte sollen so ausgestaltet werden, dass sie verhältnismäßig sind. Zudem sollen alle Vermittler durch die BaFin über die neuen Pflichten informiert und

bundesweite Informationsveranstaltungen, ggf. unter Einbindung der Industrie- und Handelskammern, durchgeführt werden.

Die BaFin soll sechs Monate nach Verkündung des Gesetzes die Aufsicht über alle Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater (im Folgenden: Finanzanlagendienstleister), die zu diesem Zeitpunkt im Vermittlerregister nach § 11a GewO eingetragen sind, übernehmen. Die derzeit von den Industrie- und Handelskammern geführten Vermittlerregister für Finanzanlagenvermittler nach § 34f GewO und Honorar-Finanzanlagenberater nach § 34h GewO sollen - nach entsprechender Änderung der GewO und des WpHG - zu diesem Zeitpunkt auf die BaFin als neue Registerbehörde übergehen.

Nachweisverfahren und Übergangsvorschrift

Die nachzuweisenden Voraussetzungen sollen nicht über die in § 34f GewO geregelten Anforderungen (Zuverlässigkeit, geordnete Vermögensverhältnisse, Nachweis der Berufshaftpflichtversicherung und Sachkundenachweis) hinausgehen. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Aufsichtsniveaus soll das Vorliegen der Nachweise aller zugelassenen Finanzanlagendienstleister durch die BaFin überprüft werden. Auf diese Weise wird es der BaFin ermöglicht, sich ein Gesamtbild über die zu beaufsichtigenden Unternehmen zu verschaffen, deren Tätigkeit vor dem Hintergrund der bestehenden gesetzlichen Vorgaben zu bewerten und einheitliche Unterlagen anzulegen.

Die bestehenden Erlaubnisse nach den §§ 34f, 34h GewO sollen zunächst unter der Voraussetzung fortgelten, dass nach Aufforderung durch die BaFin rechtzeitig die Nachweise eingereicht werden, die zur Durchführung des Nachweisverfahrens nach dem WpHG erforderlich sind. Diese sollen von

- Vertriebsgesellschaften innerhalb von sechs Monaten nach Übernahme der Aufsicht;
- sonstigen Finanzanlagendienstleistern innerhalb von sechs Monaten nach entsprechender Aufforderung durch die BaFin eingereicht werden.

Die Aufforderungen sollen sukzessive und risikoorientiert erfolgen, wobei die Risikobewertung u.a. anhand von Selbsterklärungen der Finanzanlagendienstleister vorgenommen wird. Die Durchführung des Nachweisverfahrens soll unabhängig davon erfolgen, ob ein Finanzanlagendienstleister für eine Vertriebsgesellschaft tätig ist.

Durch diese Vorgehensweise soll sichergestellt werden, dass risikoreichere Unternehmen zeitnah nach der Aufsichtsübernahme durch die BaFin auf ihre Erlaubnisvoraussetzungen geprüft werden können und die große Zahl der übrigen Nachweisverfahren zeitlich gestaffelt abgearbeitet werden kann.

Werden die geforderten Nachweise nicht innerhalb der jeweiligen Sechs-Monats-Frist eingereicht, soll die bis dahin bestehende Erlaubnisfiktion enden. Eine Rückgabe der vorläufigen Erlaubnis gegenüber der BaFin soll jederzeit möglich sein.

Die Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammern für die Durchführung der Sachkundeprüfung soll auch weiterhin bestehen bleiben. Inhaber einer Erlaubnis nach § 34f oder § 34h GewO, die ihre Sachkunde bereits durch eine IHK-Sachkundeprüfung nach §§ 1 ff. FinVermV, durch Nachweis einer gleichgestellten Berufsqualifikation nach § 4 FinVermV oder auf Grund der Bestandsschutzregelung des § 157 Abs. 3 Satz 4 GewO nachgewiesen haben, sollen ihre Sachkunde im Rahmen des WpHG-Erlaubnisverfahrens nicht erneut nachweisen müssen.

Für die sukzessive, risikoorientierte Durchführung der Nachweisverfahren soll ein Zeitraum von zwei bis max. fünf Jahren angesetzt werden. Neuanträge auf Erteilung einer Erlaubnis sollen jederzeit gestellt werden können und vorrangig bearbeitet werden.

Prüfung

Die Zuständigkeit für die Prüfung der Einhaltung der bisher in §§ 12 bis 23 FinVermV geregelten Verhaltenspflichten soll zum 1.1.2021 auf die BaFin übergehen. Die Prüfung der Finanzanlagendienstleister mit eigener Erlaubnis soll in der Regel durch die BaFin selbst erfolgen, welche die Prüfungen nach anlass- und risikobezogenen Gesichtspunkten vornimmt, ohne dass ein bestimmter Turnus vorgegeben wird.

Die Risikoabwägung soll hierbei nach Maßgabe von durch die Finanzanlagendienstleister jährlich einzureichenden Selbsterklärungen erfolgen, die wichtige Parameter des Unternehmens beschreiben (etwa Arten der vertriebenen Produkte, Größe des Unternehmens, Anzahl der Beschwerden). Für Vertriebsgesellschaften soll dagegen eine regelmäßige jährliche Prüfung vorgesehen werden.

Ziel der eigenen Prüfungen durch die BaFin soll es sein, einen bundesweit einheitlichen Prüfungsstandard und eine hohe Qualität der Prüfungen zu gewährleisten. Die diesbezüglichen Kosten sollen die einer Prüfung durch externe Dritte im Regelfall nicht überschreiten. Daher sollen ein standardisiertes Prüfungskonzept mit festgelegten Prozessen zur Prüfungsvorbereitung, Durchführung der Prüfung und Nachbereitung entwickelt und Standardberichtsvorlagen erstellt werden.

Digitalisierung

Die Aufsichtsprozesse sollen weitgehend digitalisiert erfolgen. Der BaFin soll daher die Möglichkeit eingeräumt werden, die Finanzanlagendienstleister auf elektronische Kommunikationssysteme und darin enthaltene Formulare zu verweisen. Auch der Übergang der Daten von dem Register nach § 11a GewO auf die BaFin soll in automatisierter elektronischer Form erfolgen.

Umlage, Gebühren

Die Finanzierung der Beaufsichtigung soll durch Gebühren für Erlaubnisse, Erstattung entstandener Prüfungskosten und eine Umlage erfolgen. Eine Mitgliedschaft der Finanzanlagendienstleister in der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierdienstleistungsunternehmen (EdW) soll vor dem Hintergrund der EU-Vorgaben nicht vorgesehen werden.

II. Stärkung der Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzsektor

Die Stärkung der Geldwäscheaufsicht durch die Länder im Nichtfinanzsektor ist von großer Bedeutung. Der KoaV greift das Anliegen dadurch auf, dass aufgrund der Aufsichtsübertragung von den Ländern auf den Bund Ressourcen in den Ländern für die Geldwäscheaufsicht frei gesetzt werden. Im Rahmen der Vorbereitung der FATF-Deutschlandprüfung 2020/2021 u. a. mit den Aufsichtsbehörden der Länder soll auf Grundlage der Ergebnisse der Nationalen Risikoanalyse und in Abstimmung mit dem Prozess der Aufsichtsverlagerung bei den Finanzanlagendienstleistern ein Austausch mit den Ländern über die Stärkung der Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzsektor erfolgen.