

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Carsten Sieling, Ingrid Arndt-Brauer, Sabine Bätzing-Lichtenthäler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/4703 –

Regulierung des Grauen Kapitalmarkts und Einfluss von Lobbyisten im Finanzsektor

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach Angaben des VGF Verbandes Geschlossener Fonds e. V. verwalteten die Anbieter dieser Produkte im Jahr 2010 mehr als 200 Mrd. Euro Anlegervermögen in Deutschland. Weil weitgehend nicht reguliert und beaufsichtigt, ist der Graue Kapitalmarkt für die Verbraucherinnen und Verbraucher besonders risikoreich.

Anfang März 2010 stellte der Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, die Eckpunkte eines Gesetzentwurfs zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes vor. Die aufgeführten Einzelmaßnahmen reichten vom Verbot ungedeckter Leerverkäufe bis zur Erweiterung wertpapierhandelsrechtlicher Meldepflichten. Vor allem die beabsichtigten Regelungen zum Schutz der Privatanleger stießen sofort auf heftigen Widerspruch von Vertretern der Finanzbranche. Dies betraf nicht zuletzt die Finanzprodukte des Grauen Kapitalmarkts.

Der Diskussionsentwurf des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes, den das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Anfang Mai 2010 vorlegte, sah wie angekündigt vor, Anteile an geschlossenen Fonds künftig als Finanzinstrumente im Sinne des Wertpapierhandelsgesetzes einzuordnen. Ihr Vertrieb würde dadurch der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unterfallen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) schloss sich jedoch der öffentlich geäußerten Kritik der betroffenen Unternehmer an diesem Vorschlag an.

Nach monatelanger Diskussion verständigten sich die Ressorts im September 2010 darauf, die Regulierung des Grauen Kapitalmarkts auf ein späteres Gesetzgebungsvorhaben zu verschieben. Dabei soll die Aufsicht über die gewerblichen Finanzanlagenvermittler und -berater bei den Gewerbeaufsichtsämtern belassen werden. Wie diese Behörden das angestrebte einheitlich hohe Anlegerschutzniveau in Deutschland personell gewährleisten sollen, ist ungeklärt.

1. Wann fanden seit März 2010 auf Fachebene sowie auf Ebene der politischen Leitungen Gespräche zur Regulierung des Grauen Kapitalmarkts zwischen dem BMF, dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) und dem BMWi statt, und zu welchen Ergebnissen führten diese Treffen?

Zwischen dem BMF, dem BMELV und dem BMWi finden laufend Gespräche zu aktuellen Regulierungsvorhaben statt. Die Vorschläge der Bundesregierung zur Stärkung des Anlegerschutzes im Bereich des Grauen Kapitalmarkts können dem Diskussionsentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts entnommen werden, der am 16. Februar 2011 an die Länder und Verbände zur Konsultation versandt wurde.

2. Welche Gespräche führten Vertreter des BMF, des BMELV und des BMWi zur Regulierung des Grauen Kapitalmarkts seit März 2010 mit Verbänden und Interessengruppen?

Zur Vorbereitung der Umsetzung des Auftrags aus dem Koalitionsvertrag, wonach die Anforderungen an Finanzanlagenberater und -vermittler insbesondere in Bezug auf Qualifikation, Registrierung und Berufshaftpflicht in Anlehnung an die Regelungen für Versicherungsvermittler vereinheitlicht werden sollen, haben das BMWi, das BMF und das BMELV fortlaufend seit dem ersten Quartal 2010 Gespräche mit betroffenen Verbänden, einschließlich Banken- und Verbraucherschutzverbänden, geführt, in denen die geplante gewerberechtliche Regulierung der Finanzanlagenvermittler und -berater erläutert wurde.

3. Welche Gründe gegen die vom Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble ursprünglich geplante Regulierung des Grauen Kapitalmarkts wurden von welchen Verbänden bzw. Personen in diesen Gesprächen vorgebracht, und wie bewertet die Bundesregierung diese Argumente?

Die Auswirkungen der Regulierung des Grauen Kapitalmarkts unter Einbeziehung der gewerblichen Finanzanlagenvermittler und -berater in das Kreditwesengesetz (KWG) sowie hieraus resultierende Rückwirkungen auf diesen Berufsstand sind intensiv diskutiert worden. Auf die Ausführungen zu Frage 7 wird verwiesen.

4. Sofern die Bundesregierung der geäußerten Kritik an der ursprünglich geplanten Regulierung des Grauen Kapitalmarkts im Einzelnen zustimmt, warum wurden diese Überlegungen nicht bereits bei der Erstellung der Eckpunkte des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes vom März 2010 berücksichtigt?

In der Mitteilung vom 3. März 2010 stellte das BMF als Eckpunkte des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes strengere Anlegerschutzbestimmungen für den Grauen Kapitalmarkt in Aussicht. Die geplante Regulierung des Grauen Kapitalmarkts entspricht dieser Ankündigung.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der bayerischen Staatsministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, Dr. Beate Merk, die aufgrund des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und FDP davon ausging, „dass künftig alle Anlageberater und -vermittler von der BaFin überwacht

werden“ (vgl. Pressemitteilung vom 9. September 2010), und wenn nein, warum nicht?

Der Koalitionsvertrag sieht die Schaffung eines konsistenten Finanzdienstleistungsrechts vor. Danach sollen die Anforderungen an Finanzanlagenberater und -vermittler insbesondere in Bezug auf Qualifikation, Registrierung und Berufshaftpflicht in Anlehnung an das Versicherungsvermittlerrecht vereinheitlicht werden. Mit der von der Bundesregierung geplanten Regulierung der gewerblichen Finanzanlagenvermittler und -berater kommt die Bundesregierung den Vorgaben des Koalitionsvertrages nach.

6. Wie bewertet die Bundesregierung Pressemeldungen und -berichte, wonach die Interessenvertreter gewerblicher Finanzdienstleister den Verzicht der Bundesregierung auf die ursprünglich geplante Regulierung des Grauen Kapitalmarkts als Erfolg ihrer Lobbyarbeit, nicht zuletzt „Unzähliger Hintergrundgespräche in Ministerien und mit Abgeordneten (...)“, betrachten (vgl. Pressemeldung des AfW Bundesverband Finanzdienstleistung vom 8. September 2010: „Schäuble-Gesetz vom Tisch“ sowie Artikel der Frankfurter Rundschau vom 9. Dezember 2010)?

Die Regulierung gewerblicher Finanzanlagenvermittler und -berater im Gewerberecht entspricht den Vorgaben des Koalitionsvertrages. Das BMWi hat seit Anfang 2010 und noch bevor erste Gespräche mit Interessenvertretern geführt wurden, eine gewerberechtliche Regulierung der gewerblichen Finanzanlagenvermittler und -berater vorbereitet, die ein hohes und einheitliches Anlegerschutzniveau gewährleisten soll. So sollen neben der Einführung eines Sachkundenachweises und einer Berufshaftpflichtversicherung als Erlaubnisvoraussetzung und einer Registrierungspflicht auch die anlegerschützenden Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten des sechsten Abschnitts des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) auf gewerbliche Finanzanlagenvermittler und -berater übertragen werden.

7. Hätte der Kritik der gewerblichen Finanzanlagenvermittler und -berater an der ursprünglich geplanten Regulierung des Grauen Kapitalmarkts durch eine eingeschränkte Anwendung des Kreditwesengesetzes (KWG) Rechnung getragen werden können, und falls ja, warum wurde der Entwurf des Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetzes nicht entsprechend angepasst?

Die Kritik der gewerblichen Finanzanlagenvermittler und -berater an einer vollen Geltung des KWG stellte auf die damit verbundenen hohen Kosten und hohen organisatorischen Anforderungen ab, die die kleinen und mittelständischen Unternehmen besonders belastet hätten. Das Bundesministerium der Finanzen und das BMWi haben deshalb Möglichkeiten einer eingeschränkten Anwendung des KWG für kleine und mittelständische Finanzanlagenvermittler und -berater intensiv geprüft. Auf entscheidende Kostenfaktoren wie die Beitragspflicht für die Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen einschließlich der Haftung für Altfälle und die Pflicht zur Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen sowie die Organisationspflichten hätte jedoch auch bei einem „KWG light“ nur um den Preis verzichtet werden können, dass die Wirksamkeit der Aufsicht gefährdet und eine problematische Ungleichbehandlung verschiedener Finanzdienstleistungsunternehmen herbeigeführt worden wäre. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile hat die Bundesregierung von diesem Ansatz Abstand genommen.

8. Welche Regelungen müsste ein solches „KWG-Light“ vorsehen, das beispielsweise der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert?

Ein „KWG light“, das kleine und mittelständische Unternehmen nicht übermäßig belastet, müsste auf wesentliche Kernelemente des KWG verzichten. Dagegen sprechen die in der Antwort zu Frage 7 dargestellten Gründe.

9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des früheren finanzpolitischen Sprechers der Fraktion der CDU/CSU, Leo Dautzenberg, „mit einer deutlich erleichterten Aufsicht nach dem Kreditwesengesetz hätte der Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich deutlich verbessert werden können“ (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September 2010), und wie begründet sie dies?

Bereits heute unterliegen große Teile des Finanzdienstleistungsbereichs der Aufsicht nach dem KWG und WpHG. Der Gesetzesentwurf zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts wird zu einer deutlichen Verbesserung des Verbraucherschutzes im Bereich des Grauen Kapitalmarkts und zu einem gleichwertigen Schutzniveau für die Anleger unabhängig vom Vertriebsweg führen.

10. Teilt die Bundesregierung die von Interessenvertretern gewerblicher Finanzdienstleister vorgetragene Bedenken, dass die BaFin ein „KWG-Light“ zu einer umfassenden Kontrolle dieser Berufsgruppen missbrauchen könnte, und wie begründet sie dies?

Entsprechende Bedenken von Interessenvertretern gewerblicher Finanzdienstleister sind der Bundesregierung nicht bekannt.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die jüngste Äußerung der Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ilse Aigner, die die Kontrolle des Vertriebs von Graumarktprodukten durch die Gewerbeaufsichtsämter ablehnt und mit Unterstützung der Bundesländer fordert, die Finanzaufsicht vollständig bei der BaFin anzusiedeln (vgl. Handelsblatt vom 27. Dezember 2010)?

Es ist allgemein üblich, dass die Ressorts während der Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben unterschiedliche Positionen vertreten, die im Rahmen der Ressortabstimmung zu einer einheitlichen Position der Bundesregierung zusammengeführt werden.

12. Wann wird das Bundeskabinett den ursprünglich bereits für Herbst 2010 in Aussicht gestellten Gesetzesentwurf zur Regulierung des Grauen Kapitalmarkts beschließen (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September 2010)?

Die Bundesregierung plant eine zeitnahe Kabinetttbefassung, möglichst noch im 1. Quartal 2011.

13. Welche zusätzlichen Aufgaben sollen der Gewerbeaufsicht mit diesem Gesetz übertragen werden, welche unmittelbaren Kosten werden daraus

resultieren, und plant die Bundesregierung eine finanzielle Kompensation dieser Mehraufwendungen der Gebietskörperschaften?

Den Gewerbebehörden sollen durch das neue Gesetz keine grundsätzlich neuen Aufgaben übertragen werden. Bereits heute liegt die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung und Aufsicht über gewerbliche Finanzanlagenvermittler und -berater bei den Gewerbebehörden. Im Rahmen der Erlaubniserteilung ist durch die Gewerbebehörden künftig zusätzlich zu prüfen, ob ein Sachkundenachweis und eine Berufshaftpflichtversicherung vorliegen. Die Überprüfung der Einhaltung der geplanten neuen Verhaltenspflichten für gewerbliche Finanzanlagenvermittler und -berater soll durch jährlich bei der Gewerbebehörde vorzulegende sowie anlassbezogene Wirtschaftsprüferberichte überprüft werden, deren Kosten der Gewerbetreibende zu tragen hat.

14. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten, die zur Erreichung und Sicherstellung eines einheitlichen Anlegerschutz-niveaus für die Aufstockung und Qualifizierung des Personals der Gewerbeaufsichtsbehörden aufgebracht werden müssen?

Siehe Antwort zu Frage 13.

15. Bedarf der kommende Gesetzentwurf zur Regulierung des Grauen Kapitalmarkts der Zustimmung des Bundesrates, und wenn nein, warum nicht?

Eine Zustimmung des Bundesrates ist nicht erforderlich. Die Gesetzgebungskompetenz für Änderungen der Gewerbeordnung beruht in diesem Fall auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes, im Rahmen dessen eine Zustimmungspflicht des Bundesrates nicht angeordnet ist.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag von Interessenvertretern gewerblicher Finanzdienstleister, zusätzliche Aufgaben im Rahmen der Regulierung des Grauen Kapitalmarkts nicht den Gewerbeämtern, sondern den Industrie- und Handelskammern zuzuweisen?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung und Aufsicht über gewerbliche Finanzanlagenvermittler und -berater auf die Industrie- und Handelskammern zu übertragen.

17. Plant die Bundesregierung, den Finanzaufsichtsbehörden im Rahmen dieses Vorhabens die Befugnis einzuräumen, die Öffentlichkeit nach dem Vorbild des § 83b Absatz 7 des Versicherungsaufsichtsgesetzes vor unerlaubten Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäften zu warnen, und wenn nein, warum nicht?

Die BaFin kann bereits heute nach § 37 Absatz 1 Satz 3 KWG Maßnahmen gegen ungesetzliche Geschäfte bekannt machen.

18. Wie viele Institute und gewerbliche Vermittler und Berater vertreiben in Deutschland derzeit Produkte des Grauen Kapitalmarkts?

Derzeit sind in Deutschland etwa 2 700 Wertpapierdienstleistungsunternehmen von der BaFin zugelassen. Es wird geschätzt, dass ca. 80 Prozent dieser Unternehmen auch Produkte des „Grauen Kapitalmarktes“ vertreiben.

Daneben verfügen derzeit ca. 80 000 gewerbliche Vermittler und Berater über eine Erlaubnis nach § 34c Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und 3 der Gewerbeordnung zur Vermittlung von Anteilen an Investmentfonds und von Produkten des Grauen Kapitalmarktes. Wie viele dieser Gewerbetreibenden tatsächlich auch Produkte des „Grauen Kapitalmarktes“ vermitteln, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

19. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Betrag, den Privatkunden – insgesamt und durchschnittlich – jährlich in Produkten des Grauen Kapitalmarkts anlegen?

Ausgangspunkt von Schätzungen kann die in Verkaufsprospekten für Vermögensanlagen nach § 8f Absatz 1 des Verkaufsprospektgesetzes (VerkProspG) angegebene geplante Eigenkapitaleinwerbung in den Jahren 2006 bis 2010 dienen, soweit ein Verkaufsprospekt bei der BaFin hinterlegt ist. Demnach betrug die geplante Eigenkapitaleinwerbung im Jahr 2006 gut 16 Mrd. Euro, 2007 und 2008 ca. 13,5 Mrd. Euro, 2009 und 2010 nur noch etwa 7 bis 7,3 Mrd. Euro.

Zu der durchschnittlichen Investitionssumme der Anleger liegen keine Zahlen vor.

20. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Verlust, den Privatkunden – insgesamt und durchschnittlich – jährlich aus der Anlage in Produkten des Grauen Kapitalmarkts realisieren, und welcher Anteil hiervon geht auf Anlagebetrug zurück?

Der Bundesregierung liegen keine eigenen Erkenntnisse zur Höhe von Schäden im Bereich des so genannten Grauen Kapitalmarkts vor.

21. Wie ist die staatliche Aufsicht über den Vertrieb von Graumarktprodukten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union geregelt (Angaben bitte getrennt nach Staaten aufschlüsseln)?

Die Bundesregierung hat sich um Erkenntnisse über die Überwachung des Vertriebs von Finanzprodukten außerhalb organisierter Kapitalmärkte bemüht. Schwierigkeiten hinsichtlich der Vergleichbarkeit bestehen darin, dass bestimmte Finanzprodukte aufgrund unterschiedlicher Rechtskonstruktionen dort nicht bekannt sind. Soweit Angaben in der Kürze der Zeit gemacht wurden, wird auf Folgendes verwiesen:

In den Niederlanden, Frankreich und Großbritannien werden Anteile an geschlossenen Fonds als Finanzinstrumente im Sinne der Finanzmarkttrichtlinie (MiFID) behandelt. Der Vertrieb unterliegt grundsätzlich den Regeln der MiFID.

In Frankreich werden Vertriebsfirmen, die nach Artikel 3 MiFID von der MiFID ausgenommen sind, durch Selbstregulierungsorganisationen überwacht, die französische Finanzmarktaufsicht AMF kann aber jederzeit selbst Maßnahmen ergreifen.

In Großbritannien gibt es zwar Ausnahmen nach Artikel 3 MiFID, für diese Vertriebsfirmen gilt aber mehr oder weniger („more or less“) das volle MiFID-Regime.

22. Plant die Bundesregierung über die gesetzliche Regulierung hinaus weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Anlegerschutzes im Bereich des Grauen Kapitalmarkts?

Weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Anlegerschutzes, die sich auch auf Vermögensanlagen auswirken werden, können sich aus der Umsetzung der AIFM-Richtlinie (Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds) in nationales Recht, den Arbeiten der Europäischen Kommission zu so genannten Packaged Retail Investment Products (PRIPs) sowie aus der Überarbeitung der MiFID ergeben.

