

26.03.21

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur begleitenden Ausführung der Verordnung (EU) 2020/1503 und der Umsetzung der Richtlinie EU 2020/1504 zur Regelung von Schwarmfinanzierungsdienstleistungen (Schwarmfinanzierung-Begleitgesetz) und anderer europarechtlicher Finanzmarktvorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Eingangsformel

In der Eingangsformel sind nach den Wörtern „Der Bundestag hat“ die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ einzufügen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf bedarf gemäß Artikel 108 Absatz 5 Satz 2 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates.

Nach dieser Vorschrift kann das von den Landesfinanzbehörden und in den Fällen des Absatzes 4 Satz 2 von den Gemeinden (Gemeindeverbänden) anzuwendende Verfahren bei der Verwaltung bundesgesetzlicher Abgaben durch Bundesgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden.

Durch den Gesetzentwurf wird in Artikel 5 (§ 10 Absatz 3 BörsG) das von den Landesfinanzbehörden anzuwendende Verfahren geregelt. Die vorgesehene Regelung in § 10 Absatz 3 BörsG sieht eine gegenüber der derzeitigen Rechtslage erweiterte Anwendung der im Einzelnen bezeichneten Vorschriften der Abgabenordnung für Personen nach § 10 Absatz 1 BörsG vor. Die dabei in § 10 Absatz 3 BörsG in Bezug genommenen Vorschriften der Abgabenordnung (§§ 93, 97, 105 Absatz 1, 111 Absatz 5, 116 Absatz 1 AO) sind als allgemeine Verfahrensvorschriften im Dritten Teil („Allgemeine Verfahrensvorschriften“) und dort im Ersten Abschnitt („Verfahrensgrundsätze“) geregelt. Unabhängig von der systematischen Einordnung enthalten die genannten Vorschriften der Abgabenordnung nicht nur materielle Ermächtigungen, sondern gestalten auch das Verfahren der Finanzbehörden bei Auskunftersuchen bzw. die Art und Weise der Auskunftserteilung (vgl. etwa § 93 Absatz 1a, 2, 4 bis 6 und § 97 AO). Durch § 10 Absatz 3 BörsG wird die Geltung dieser - auch für die Landesfinanzbehörden und Kommunen anwendbaren - Verfahrensregelungen für die in § 10 Absatz 1 BörsG genannten Personen im Einzelnen bestimmt. Der Verweis auf die Abgabenordnung enthält damit eine Regelung des Abgabenverfahrens.

Für die Zustimmungsbedürftigkeit nach § 108 Absatz 5 Satz 2 des Grundgesetzes ist es unmaßgeblich, ob die Verfahrensbestimmung - rechtstechnisch - in der Abgabenordnung selbst erfolgt oder, wie hier, über eine einschränkende oder ausweitende Spezialbestimmung im Börsengesetz. Unmaßgeblich ist zudem, dass § 10 Absatz 3 BörsG nur einen Verweis auf die Abgabenordnung enthält und nicht unmittelbar Verfahrensregelungen trifft. Durch den Verweis wird das Abgabenverfahren positiv geregelt und damit die Zustimmungspflicht des Bundesrates ausgelöst. Weiter steht der Zustimmungspflicht des Gesetzes nicht entgegen, dass § 10 Absatz 3 BörsG in erster Linie Mitteilungs- bzw. Auskunftspflichten der genannten Personen vorsieht. Zum einen sind auch diese Mitteilungspflichten, wie oben ausgeführt, den Verfahrensbestimmungen zuzurechnen. Zum anderen enthalten die in Bezug genommenen Regelungen direkte Verfahrensvorgaben für die Finanzbehörden und nicht nur Auskunftspflichten. Unabhängig hiervon ist auch zu beachten, dass die Regelung von Auskunftspflichten im Zusammenhang mit dem Abgabenverfahren auf die Kompetenz aus Artikel 108 Absatz 5 Satz 2 des Grundgesetzes gestützt wird (vgl. FG Baden-Württemberg, Urteil vom 17.03.2010, 1 K 661/08, juris Rn. 18), was die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates nach dieser Vorschrift einschließt. Der Zustimmungsbedürftigkeit steht schließlich nicht entgegen, dass § 10

Absatz 3 BörsG schon in seiner geltenden Fassung auf die Abgabenordnung verweist. Mit der nun vorgesehenen Neufassung des Absatzes 3 sind inhaltliche Änderungen verbunden, die eine erweiterte Anwendbarkeit der Abgabenordnung gegenüber der bisherigen Rechtslage vorsehen.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Mit dem Gesetzentwurf sollen Anpassungen aufgrund der europaweiten Einführung des Paneuropäischen Privaten Pensionsproduktes (PEPP) erfolgen. Die PEPP-Verordnung der Europäischen Union ist ein klares Bekenntnis für ein wettbewerbsfähiges und verbraucherfreundliches kapitalgedecktes Altersvorsorgeprodukt.

Gerade in Deutschland, das vom demografischen Wandel wie kaum ein anderes Land in Europa betroffen ist, bedarf es einer Stärkung der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzentwurf vorzulegen, der dieses Ziel umsetzt.

In den letzten Jahren wurden mehrere Konzepte erarbeitet, die sich zwar durchaus unterscheiden, aber gemeinsam die folgenden Eckpunkte teilen:

- Änderung der Produktvorgaben, um einen höheren Aktienanteil und so auch Erträge im Nullzinsumfeld zu ermöglichen
- Schaffung eines Standardproduktes, das die Sparer bei verschiedenen Anbietern abschließen können. Dies ermöglicht eine Vergleichbarkeit insbesondere hinsichtlich der Kosten.
- Vereinfachung der staatlichen Förderung
- Erleichterter Zugang zum Produkt

Aus Sicht des Bundesrates sollten sich diese zentralen Bausteine im Gesetzentwurf wiederfinden.

Begründung:

Mit der PEPP-Verordnung hat die Europäische Union einen Rechtsrahmen für ein EU-weites Produkt der privaten Altersvorsorge geschaffen. Gleichwohl ist dadurch kein nennenswerter Schub für die ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland zu erwarten, denn die Vorgaben, die die PEPPs erfüllen müssen, weichen von denen für die staatliche Förderung (Riester-Rente) ab. Die sozialen Sicherungssysteme zukunftsfest auszugestalten, ist jedoch aus Sicht des Bundesrates ohnehin in erster Linie eine nationale Aufgabe.

So sehr sich auch die umlagefinanzierten Sicherungssysteme in Deutschland bewährt haben, stehen sie angesichts des demografischen Wandels doch vor großen Herausforderungen. Dass es einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge bedarf, ist seit langer Zeit bekannt. Mit der Einführung einer staatlichen Förderung hat Deutschland schon kurz nach der Jahrtausendwende gehandelt, aber trotzdem den angestrebten Verbreitungsgrad bisher nicht erreicht. Nach nunmehr fast zwei Dekaden wird es Zeit, die gesammelten Erfahrungen in Verbesserungen umzusetzen.

Als problematisch hat sich insbesondere die Komplexität der Produkte erwiesen. Dies macht sie schwer vergleichbar und teuer. Gleichzeitig stehen die derzeitigen Vorgaben einer Anlagestrategie im Wege, die auch im Nullzinsumfeld noch Rendite bringen könnte.

In den letzten Jahren wurden von verschiedenen Akteuren Konzepte erarbeitet, um diese Probleme zu lösen. Trotz aller Unterschiede weisen die Vorschläge zahlreiche Gemeinsamkeiten auf, die die Grundlage für eine Reform bilden sollten.

Auch die Bundesregierung hat sich mit den zentralen Fragen bereits seit Längerem auseinandergesetzt. So waren diese Punkte auch Gegenstand der Rentenkommission. Zudem hat die Bundesregierung den im Koalitionsvertrag angekündigten Diskussionsprozess mit der Finanzwirtschaft angestoßen.

Nun gilt es, die Erkenntnisse umzusetzen. Aufgrund des fortschreitenden demografischen Wandels ist kein weiteres Zuwarten mehr möglich, denn es bedarf Zeit, damit die geburtenstarken Jahrgänge vor ihrem Renteneintritt ein Kapitalpolster aufbauen können.

3. Zu Artikel 2 Nummer 9 (§§ 32c, 32d und 32e WpHG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Haftung der verantwortlichen Projektträger und ihrer Leitungspersonen sowie der verantwortlichen Schwarmfinanzierungsdienstleister und ihrer Leitungspersonen für Mängel der Anlagebasisinformationsblätter entsprechend der geltenden Haftung für Prospektmängel bei Vermögensanlagen geregelt werden könnte.

Begründung:

Bislang ist die Haftung für Mängel der Anlegerinformationen bei Schwarmfinanzierungen maßgeblich in den §§ 20 ff Vermögensanlagegesetz (VermAnlG) geregelt. Sofern das jährliche Volumen einer Schwarmfinanzierung die Grenze von 5 Mio. Euro übersteigt, soll diese Regelung mit einer grundsätzlich verschuldensunabhängigen Haftung weiter gelten. Für Schwarmfinanzierungen mit einem geringeren Volumen soll dagegen künftig die Prospekthaftung in den § 32c ff Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) geregelt sein. Die Haftung soll dabei Verschulden voraussetzen. Auch fehlt gegenüber der bisherigen Regelung ein ausdrückliches Recht der Anleger auf Rückabwicklung. Eine unterschiedliche Haftungsregelung für Schwarmfinanzierungen je nach dem Gesamtvolumen erhöht nicht nur die Gefahr von Rechtsunsicherheit, da im Einzelfall das Gesamtvolumen streitig sein kann, sondern kann auch diejenigen Anleger, die unter die Neuregelung fallen, benachteiligen, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund erkennbar wäre.

4. Zu Artikel 8 Nummer 3 (§ 33 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 KWG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob im Sinne des Proportionalitätsprinzips kleine Leasing- und Factoringinstitute von der vorgesehenen Verpflichtung zu mindestens zwei Geschäftsleitern ausgenommen werden können. Hilfsweise sollte geprüft werden, ob eine längere Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten der Verpflichtung gewährt werden sollte.

Begründung:

Der Bundesrat hält die Zielsetzung der vorgesehenen Änderung des § 33 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 KWG, die Governance der beaufsichtigten Factoring- und Leasinginstitute durch die Anstellung eines zweiten Geschäftsleiters und die damit einhergehende gegenseitige Kontrolle auch auf Ebene der Geschäftsleitung zur Erschwerung doloser Handlungen zu stärken, für grundsätzlich angemessen und sinnvoll. Allerdings dürfte dies gerade für kleine Leasing- und Factoringinstitute eine nicht unerhebliche Belastung darstellen und ggf. in einigen Fällen angesichts der von der BaFin gestellten aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Geschäftsleiter kurzfristig schwer realisierbar sein. So könnte als unbeabsichtigte Nebenfolge auch eine verstärkte Konzentration der Anbieter befördert werden. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Bundesrat dafür aus, größen- und risikoabhängig für kleine Leasing- und Factoringinstitute einen Verzicht auf diese neue Anforderung zu prüfen oder diesen Instituten hilfsweise zumindest eine ausreichend bemessene Übergangsfrist zur Erfüllung der neuen Anforderung über den 1. Januar 2023 hinaus zuzugestehen.

5. Zu Artikel 21 Absatz 4 (Inkrafttreten)

In Artikel 21 Absatz 4 ist die Angabe „Nummer 4“ durch die Angabe „Nummer 3“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass einige Vorgaben im KWG, die u. a. für Kreditinstitute gelten, zukünftig auch für Leasing- und Factoring-Unternehmen Anwendung finden. Dazu zählt auch das Vier-Augen-Prinzip, das die Einsetzung von zwei Geschäftsführern erforderlich macht (Artikel 8 Nummer 3 des Gesetzentwurfs).

Artikel 21 Absatz 4 des Gesetzentwurfs regelt den Zeitpunkt, ab dem Leasing- und Factoringinstitute mindestens zwei Geschäftsleiter bestellt haben müssen. Der ursprünglich im Referentenentwurf enthaltene Verweis bezog sich auf Artikel 8 Nummer 3, im Gesetzentwurf findet sich jetzt aber ein Verweis auf Artikel 8 Nummer 4. Damit würde das Inkrafttreten dieses Erfordernisses vom 1. Januar 2023 auf den 1. Januar 2022 vorgezogen. Die Begründung zum Gesetzentwurf spricht davon, dass Instituten eine hinreichend lange Zeit gewährt werden soll, um solchen, die bislang nur einen Geschäftsleiter hatten, Zeit zu geben, geeignete Geschäftsleiterkandidaten einzustellen bzw. intern zu qualifizieren. Dies wäre mit dem ursprünglichen Verweis auf Artikel 8 Nummer 3 und damit einem diesbezüglichen Inkrafttreten zum 1. Januar 2023 gegeben. Es handelt sich demnach um einen Verweisfehler, insofern sollte der Verweis in die ursprüngliche Fassung abgeändert werden.