

Berlin, 25. August 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rates zur Änderung der Richtlinien (EU) 2009/65/EG, 2009/138/EG, 2011/61/EU, 2014/65/EU und (EU) 2016/97 im Hinblick auf die Unionsvorschriften zum Schutz von Kleinanlegern (Kleinanlegerschutzrichtlinie) (2023/0167(COD)) vom 24.05.2023

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Richtlinienvorschlag. Hierbei beschränken wir uns im Wesentlichen auf die gewerberechtlichen Änderungen der Richtlinie (EU) 2016/97 (im Folgenden: „IDD“) und partielle Änderungen der Richtlinie (EU) 2014/65/EU (MiFiD II) betreffend das Gewerbeamt.

A. Das Wichtigste in Kürze - Kernthesen

Provisionsverbot: Wir begrüßen zunächst, dass sich der europäische Gesetzgeber gegen ein allgemeines Provisionsverbot entschieden hat. Jedoch sieht der Vorschlag mit seinem abgestuften Ansatz Verschärfungen für den Erhalt von Provisionen und Entgelten von Dritten sowie partielle Provisionsverbote für Ausführungsgeschäfte und Beratungen auf ungebundener Basis beim Geschäft mit Versicherungsanlageprodukten vor. Da dies aber zum Wegfall eines Vertriebskanals und in der Konsequenz zur Verteuerung der am Markt angebotenen Produkte und Dienstleistungen führen kann, plädieren wir für ein Nebeneinander von provisionsbasierten und honorarbasierten Vergütungssystemen in Europa. Nur auf diese Weise wird man den Besonderheiten der nationalen Märkte in den Mitgliedstaaten gerecht und ermöglicht allen Bevölkerungsschichten den Zugang zu Finanz-, Versicherungs-, und Altersvorsorgeprodukten inklusive notwendiger Beratung.

Bürokratieaufbau: Wir begrüßen das Ziel einer Verbesserung der Zusammenarbeit der zuständigen Behörden. Das vorgelegte Maßnahmenpaket sieht jedoch für Vermittler und die zuständigen Aufsichtsbehörden ein überbordendes Maß an Mehraufwand und Bürokratie vor, ohne dass damit ein spürbarer Mehrwert für die Akteure und die Kleinanleger einhergeht. Berücksichtigt werden muss, dass entstehende Mehrkosten letztlich auf den Endkunden umgelegt werden. Wir plädieren für weitaus weniger, dafür standardisierte und wirksame Meldepflichten.

Meldepflichten an EIOPA: Wir sehen die Ausweitung der Befugnisse bei den europäischen Aufsichtsbehörden und die Einbindung bei rein nationalen Sachverhalten sehr kritisch. Das betrifft insbesondere die Meldepflicht an EIOPA in Verbindung mit der Ablehnung beantragter Zulassungen und der Aufhebung erteilter Zulassungen und die Befugnis zur umfassenden Datenerhebung aufgrund einer Generalklausel. Eine solche Generalklausel entspricht nicht geltendem Datenschutzrecht und führt wegen ihrer Unbestimmtheit zu Rechtsunsicherheit. Die Generalklausel wird daher abgelehnt. Regulatorische Eingriffe müssen gerechtfertigt und verhältnismäßig sein, sowie auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Auch für die Unternehmen ist das Ziel der EU-Kommission, die Rahmenbedingungen im Finanz- und Versicherungssektor zu verbessern und damit Kleinanlegern die Teilnahme an den Kapitalmärkten zu ermöglichen, wichtig. Allerdings führen zahlreiche der geplanten die Gewerbefreiheit einschränkenden Berufsausübungsregeln zu mehr Bürokratie und weniger Rechtsklarheit. Zudem ist vielfach nicht ersichtlich, dass die geplanten Regeln tatsächlich erforderlich sind. Vielmehr wäre eine Straffung der bereits bestehenden Regeln – insbesondere aus Transparenzgründen - dringend geboten. Der Abbau von Regulierung würde die Belastung der Unternehmen senken und könnte so wieder neue Kräfte freisetzen. Auch würde ein Abbau überflüssiger Vorschriften den Vollzugseinsatz seitens der Behörden reduzieren und im Ergebnis auch die Kosten der Vollzugsbehörden senken. Stattdessen werden hier zahlreiche neuen Vorschriften für die Vollzugsbehörden geschaffen, ohne dass dadurch ein wirklicher Mehrwert erkennbar ist.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rates zur Änderung der Richtlinien (EU) 2009/65/EG, 2009/138/EG, 2011/61/EU, 2014/65/EU und (EU) 2016/97 im Hinblick auf die Unionsvorschriften zum Schutz von Kleinanlegern (Kleinanlegerschutzrichtlinie) verfolgt die EU-Kommission das Ziel, mit einem umfassenden Gesetzespaket die Rahmenbedingungen im Finanz- und Versicherungssektor zu verbessern. Durch ein höheres Maß an Verbraucher- und Anlegerschutz sowie mit einem möglichst einheitlich hohen Schutzniveau in Europa will die EU-Kommission die Position und das Vertrauen des Verbrauchers in die Kapitalmärkte stärken und damit bessere und fairere Marktergebnisse fördern. Auf diese Weise sollen die notwendigen Voraussetzungen für eine stärkere Beteiligung von Kleinanlegern an den Kapitalmärkten geschaffen werden. Dieses Gesetzespaket beinhaltet daher neben der Verschärfung von Offenlegungspflichten und der Erweiterung von Meldepflichten auch Einschränkungen bei provisionsbasierten Vergütungssystemen und Verschärfungen bei der grenzüberschreitenden Aufsicht sowie die Stärkung aufsichtsrechtlicher Durchsetzung.

- Grundsätzlich teilen wir die Zielrichtung, die Anlagetätigkeit von breiten Schichten in der Bevölkerung zu fördern. Das vorgelegte Maßnahmenpaket, das mit der

Änderungsrichtlinie geschnürt wurde, konterkariert dieses Ziel jedoch in weiten Teilen. Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung mit einem über dem Durchschnitt liegenden Einkommen kann sich Investitionen in die Kapitalmärkte leisten und diese Ressourcen für die Altersvorsorge nutzen. In wirtschaftlich angespannten Zeiten gilt dies umso mehr. Genau diese Personengruppe dürfte aber zumindest über Vorkenntnisse bezüglich der Märkte verfügen oder zumindest in Finanzangelegenheiten nicht unkundig sein. Vor diesem Hintergrund ist kritisch zu hinterfragen, ob Verschärfungen und Erweiterungen der bestehenden Regulierungen zielführend sind.

- Besonders kritisch sehen wir diesbezüglich die Verschärfungen bei den provisionsbasierten Vergütungssystemen und die Bestrebungen zu partiellen Provisionsverboten.

Provisionsverbote jeder Art stellen erhebliche Eingriffe in den Markt und in die verfassungsrechtlich und europarechtlich geschützten Rechte auf freie Berufsausübung und Gewerbefreiheit der beteiligten Akteure dar. Es ist nicht ersichtlich, wie das faktische Verbot oder die Einschränkung eines Vertriebsweges die Anlagetätigkeit einer breiteren Bevölkerungsschicht in die Kapitalmärkte fördern soll. Im Gegenteil: Die damit verbundene „Marktbereinigung“ würde unseres Erachtens zu einer Verteuerung der Produkte und der Versicherungsdienstleistungen führen, die dann tatsächlich nur noch einem kleinen, finanzstarken Personenkreis zugänglich wären. Große Teile der Bevölkerung sind weder im Stande noch gewillt, für reine Anlage-Beratungsleistungen zu bezahlen. Die provisionsbasierte Beratung, in der die Beratungskosten mit dem Anlageprodukt finanziert werden, stellt dagegen sicher, dass größere Teile der Bevölkerungsgruppen Zugang zu einer Beratung haben, was gerade auch im Hinblick auf die Alters- und Rentenvorsorge essenziell ist.

Ein Nebeneinander von Provisions- und Honorarberatung halten wir aus wettbewerblichen, Verbraucherschutzrechtlichen und auch aus sozialpolitischen Gründen daher für zielführend.

- Grundsätzlich begrüßen wir das Ziel einer Verbesserung der Zusammenarbeit der zuständigen Behörden untereinander und mit EIOPA. Allerdings verschärft das vorgelegte Maßnahmenpaket die bestehenden Regelungen erheblich und weitet sie zudem aus. Diese sind für die Vermittler und die zuständigen Aufsichtsbehörden mit einem Mehr an Aufwand und Bürokratie verbunden, ohne dass damit ein spürbarer Mehrwert für die Akteure und die Kleinanleger einhergeht. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Meldepflichten der nationalen Aufsichtsbehörden gegenüber EIOPA bei der Ablehnung bzw. der Aufhebung der Zulassung sowie die Mitteilung der Gründe dafür und für die Erstellung eines Verzeichnisses abgelehnter und aus den Registern gelöschter Vermittler (Artikel 3 Absatz 5 IDD-E). Eine darüber hinaus vorgesehene Generalklausel bzw. -ermächtigung zur einer in der Richtlinie nicht näher definierten Datenerhebung durch EIOPA wird abgelehnt. Diese Regelung ist für die zuständigen Behörden nicht praktikabel, sie entspricht nicht den datenschutzrechtlichen Grundsätzen der EU, insbesondere dem Gebot der

Datensparsamkeit, und führt zu unnötigem Bürokratieaufbau sowie wachsender Rechtsunsicherheit.

Bereits jetzt werden die Zulassungsvoraussetzungen der Antragsteller von den zuständigen Aufsichtsbehörden umfassend geprüft. Dabei werden auch Verfahren mit Auslandsbezug anhand von Unterlagen aus dem In- und Ausland hinreichend gewürdigt. Der Prüfungsaufwand bei den zuständigen Stellen reduziert sich durch die Einführung eines solchen Verzeichnisses nicht, sondern mit der Meldepflicht an EIOPA kommt eine zusätzliche bürokratische Anforderung hinzu.

- Ebenfalls als Beispiel zu nennen ist die Implementierung einer jährlichen Meldepflicht für Versicherungsvertreiber bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten. Hier müssen Versicherungsvermittler ab 50 Kundenkontakten im Ausland jährlich der zuständigen Aufsichtsbehörde eine Reihe von teilweise unbestimmt gefassten Informationen („Bandbreite und Umfang der Versicherungstätigkeiten, die in jedem Aufnahmemitgliedstaat ausgeübt werden“) melden mit dem Ziel, einen besseren Überblick über den Umfang grenzüberschreitender Dienstleistungen zu gewinnen. Warum es hierfür der Regelungen des § 9a IDD-E bedarf, wird nicht näher begründet. Für Vermittler und Aufsichtsbehörden werden auf diese Weise ohne ersichtlichen Mehrwert überbordende bürokratische Anforderungen geschaffen, zumal es schon ausreichend nationale Regelungen gibt, die einen Informationsaustausch vorsehen.
- An mehreren Stellen ist von einer Datenbanklösung die Rede, um Informationen zwischen den Behörden auszutauschen bzw. an EIOPA zu melden. Die Datenbank würde auch jetzt schon für bestehende Meldepflichten benötigt werden, daher ist bereits in Artikel 3 Absatz 4 der IDD die Einrichtung eines elektronischen EU-Registers für Versicherungsvermittler vorgesehen, bisher jedoch noch nicht umgesetzt. Eine IT-Lösung muss seitens EIOPA zur Verfügung gestellt werden, um einen einheitlichen IT- und Meldestandard für die Aufsichtsbehörden aus allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Aus unserer Sicht ist dabei darauf zu achten, dass Meldungen an diese Plattform in einem klar definierten, standardisierten und einfach umzusetzenden Prozess erfolgen können.
- Zunehmend Sorge bereitet der Umstand, dass viele Fragestellungen und Konkretisierungen, auch wenn sie strategischer Natur sind, nicht mehr in Level 1 (Richtlinien) erläutert werden, sondern auf Level 2 (z. B. delegierte Rechtsakte) oder Level 3 (Leitlinien von ESMA und EIOPA) verlagert werden. So werden zum Beispiel Kriterien zur Ermittlung des bestmöglichen Interesses bei der Vermittlung von Versicherungsanlageprodukten mit diversen unbestimmten Rechtsbegriffen skizziert (Artikel 29b Absatz 1 IDD-E). Die nähere Konkretisierung wird aber einem von der EU-Kommission zu erlassenden delegierten Rechtsakt überlassen (Artikel 29b Absatz 2 IDD-E). Das führt zur Unübersichtlichkeit der rechtlich einschlägigen Regelungen. Es gilt dann nicht nur die Richtlinie und das jeweilige nationale Umsetzungsgesetz, sondern darüber hinaus eine Vielzahl unmittelbar geltender

delegierter Rechtsakte. Dies ist auch in rechtsstaatlicher Hinsicht problematisch, weil auf diese Weise staatliches Handeln immer weniger berechenbar und vorhersehbar wird. Es widerspricht zudem dem Charakter der IDD als Prinzip der Mindestharmonisierung. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die relevanten Diskussionen und Entscheidungsprozesse nicht im EU-Parlament - als dem gesetzgebenden Organ - stattfinden, wenn weitreichende Konkretisierungen erst durch die Exekutive mit einem delegierten Rechtsakt vollzogen werden. Auch ist ein Provisionsverbot „durch die Hintertür“ zu befürchten, wenn Bedingungen auf Level 2 und 3 zu eng definiert werden.

- Im Hinblick auf die zu erwartenden delegierten Rechtsakte ist zudem der Zeitplan für die Umsetzung überambitioniert. Spätestens 12 Monate nach Inkrafttreten der Änderungsrichtlinie sollen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen haben und 18 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie sollen die neuen Rechtsvorschriften angewendet werden (vgl. Artikel 6 des Verfahrens 2023/0167/COD). Dieser Zeitrahmen ist zu eng, wenn die delegierten Rechtsakte erst später erlassen werden und noch nicht klar ist, welche Inhalte genau zu beachten sind. Das würde ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit nach sich ziehen. Wir plädieren für erheblich längere Umsetzungs- und Anwendungsfristen. Die Anwendung kann frühestens zwölf Monate nach der Verkündung sämtlicher Regelungen der Level 1, 2 und 3 erfolgen.
- Unklar sind die Höhe der Kosten für die weiteren Maßnahmen und durch wen diese zu tragen sind. Das Verhältnis von Kosten, die letztlich auf die Verbraucher umgelegt werden müssen, und Nutzen, den der Verbraucher erhält, muss hier kritisch hinterfragt werden.
- Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob nicht bereits die vorhandenen insbesondere aufsichtsrechtlichen Instrumentarium ausreichend sind. Auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis sollte z.B. in Bezug auf die vorgeschlagenen zusätzlichen Meldepflichten grenzüberschreitend tätiger Vermittler bzgl. der im Aufnahmestaat vermittelten Produkte beachtet werden. Durch derartige zusätzliche Pflichten werden nicht nur die Unternehmen zeitlich und kostenmäßig zusätzlich belastet, sondern auch die Aufsichtsbehörden. Ein Nutzen unter Aufsichtsaspekten ist durch die diesbezüglich beabsichtigte statistische Auswertung nicht erkennbar. Letztlich stellt sich für Unternehmen und Aufsichtsbehörden auch die Frage, wie die zusätzlichen Kosten finanziert werden sollen. Versicherungsvermittler könnten sich deshalb die Frage stellen, ob bestimmte Vermittlungsaktivitäten noch wirtschaftlich sind. Aufsichtsbehörden könnten zudem gezwungen sein, Kosten für neue Aufsichtsaufgaben durch zusätzliche Gebühren den Unternehmen in Rechnung zu stellen, wodurch die Unternehmen am Ende doppelt mit Kosten belastet wären. Fraglich ist außerdem, welchen Nutzen Doppelungen wie z.B. bei der Bewertung/Überwachung des Preisbildungsverfahrens haben sollen. Diese Pflicht wird nicht nur den Herstellern, sondern auch den Vermittlern auferlegt.

- Zu beachten ist darüber hinaus, dass in Deutschland die Aufsicht über Versicherungen und Versicherungsvermittler/-berater bei unterschiedlichen Aufsichtsbehörden liegt. Im Vorschlag ist nur allgemein von Aufsichtsbehörden die Rede. Eine Differenzierung zwischen der Aufsicht über Versicherungen (Hersteller) und deren Produkte und der Aufsicht über Versicherungsvermittler/-berater könnte bereits auf EU-Ebene helfen, mehr Transparenz in Bezug auf Aufgabenzuweisungen, so etwa in Bezug auf die Frage, welche Aufsichtsbehörde die Befugnis für das Einfrieren von Vermögenswerten bekommen soll, schaffen. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die wortgleiche Umsetzung von EU-Rechtssetzungsvorgaben in nationales Recht erfolgt oder erwartet wird.
- Den Unternehmen sollen mit der Kleinanlegerschutzstrategie deutlich mehr Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten aufgebürdet werden. Ob damit insgesamt das angestrebte Mehr an Transparenz gegenüber den Verbrauchern sichergestellt und damit einhergehend ein höheres Vertrauen in die Kapitalmärkte erreicht werden kann, wird zumindest in Frage gestellt. Denn die Verbraucher müssen zunächst willens und bereit sein, sich mit dem Thema „Kapitalmärkte“ befassen zu wollen. Dazu gehört auch das Interesse, die Vielzahl an Informationen erfassen zu wollen. Dieses Interesse muss aus eigenem Anlass erfolgen und nicht durch ein Mehr an Verpflichtungen gegenüber Unternehmen. Insofern wird darauf hingewiesen, dass die Bereitschaft, in Kapitalmärkte zu investieren, nicht ausschließlich eine Frage der besseren und transparenteren Information und Beratung durch die Unternehmen ist, sondern dabei auch die Risikoaffinität der Verbraucher in der EU berücksichtigt werden muss.
- Weitere Informations-, Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten führen – weder auf Seiten der Verbraucher noch auf Seiten der betroffenen Unternehmen – zu mehr Rechtsklarheit. Statt massiv neue Regeln zu verankern, wäre eine Verschlinkung der bestehenden Vorschriften dringend geboten. Dies würde im Interesse von allen Beteiligten zu mehr Transparenz und Rechtssicherheit beitragen.

D. Details - Besonderer Teil

I. Artikel 1 - Änderungen der Richtlinie (EU) 2014/65/EU (MiFiD II)

1. Zu Art. 7 Abs. 3, 3a MiFiD II Unterrichtungspflichten gegenüber ESMA

Mit der Einführung der Berichtspflicht der zuständigen Behörde an die ESMA und die Einführung eines Verzeichnisses aller Unternehmen, denen die Zulassung verweigert wird, werden neue zusätzliche bürokratische Schritte geschaffen. Es erschließt sich nicht, weshalb eine sog. „Negativliste“ geführt werden sollte, die allen zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden soll. Ob daraus ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn für die eigene Zulassungspraxis geschaffen wird, wird angezweifelt. Aus Gründen der Datensparsamkeit sollte auf einen unnötigen Datenaustausch verzichtet werden.

2. Zu Art. 8 MiFID II – Mitteilungspflichten gegenüber der ESMA

Auf die Ausführungen zu Art. 7 Abs. 3 und 3a wird verwiesen. Außerdem wird die Frage aufgeworfen, ob ein solches Verzeichnis nicht den Charakter eines Strafregisters aufweist und damit über das eigentliche Ziel hinausschießt.

3. Zu Art. 16-a MiFID II – Anforderungen an die Produktüberwachung

Mit der Neueinführung des Produktgenehmigungsverfahrens für jedes einzelne Finanzinstrument und jede wesentliche Anpassung bestehender Finanzinstrumente kann sichergestellt werden, dass die auf dem Markt angebotenen Finanzprodukte einheitliche Standards erfüllen. Diese Harmonisierung wird begrüßt, da dies dazu beiträgt, das Vertrauen der Kunden in die Finanzprodukte und die Vermittler derartiger Finanzprodukte zu stärken.

4. Zu Art. 21 Abs. 3 MiFID II – Überprüfung der Zulassung

Art. 21 sieht in seiner bisherigen Fassung bereits vor, dass die zuständigen Behörden die Zulassungsvoraussetzungen regelmäßig zu überwachen haben. Hierzu müssen Wertpapierfirmen alle wichtigen Änderungen der Voraussetzungen für die Erteilung der Erstzulassung an die zuständigen Behörden mitteilen. Eine zusätzliche Befugnis zur Anregung einer Überprüfung der Voraussetzungen für die ESMA oder die zuständige Behörde eines Aufnahmemitgliedstaats ist nicht erforderlich, da über die bereits bestehenden Rechtsvorschriften eine ausreichende Überwachung und Kontrolle sichergestellt werden kann. Hinweise, dass die zuständigen Behörden ihrer Überwachungsverpflichtung in der Vergangenheit nicht hinreichend nachgekommen sind, liegen nicht vor.

5. Zu Art. 24 Abs. 5b, 5c MiFID II – Erarbeitung von Leitlinien durch die ESMA

Als positiv bewertet wird die Erarbeitung von Leitlinien durch die ESMA, da diese die Wertpapierfirmen bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen gegenüber Kleinanlegern unterstützen.

6. Zu Art. 24a MiFID II - Anreize

Partielle Provisionsverbote sollten herausgenommen werden. Der Kunde hat die Wahl, ob er sich an einen unabhängigen Honorarfinanzenanlagenberater nach § 34 h GewO wenden will. Die Finanzanlagenberater könnten sich sonst veranlasst sehen, nur noch Produkte anzubieten, für die es nach Artikel 24a Abs. 3 MiFID II-E eine Anbindung gibt, damit sie Provisionen erhalten können.

7. Zu Art. 24b Abs. 2 MiFID II – Informationen über Kosten, Nebenkosten und Zahlungen Dritter

Positiv gesehen wird die Erarbeitung von technischen Regulierungsstandards durch die ESMA, da vorgegebene Standards die Wertpapierfirmen bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen gegenüber Kleinanlegern unterstützen und durch einheitliche Vorgaben Irreführung vorgebeugt werden kann.

8. Zu Art. 24d MiFID II Berufliche Anforderungen

In der MiFID II soll eine Mindestanforderung für die berufliche Weiterbildung im Einklang mit den bestehenden Anforderungen der IDD eingeführt werden (insbesondere durch Art. 24d MiFID II). Bisher waren nur Versicherungsvermittler/-berater gemäß den Regelungen der IDD verpflichtet, 15 Stunden Weiterbildung zu absolvieren. Analog soll diese Verpflichtung jetzt auch für Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater eingeführt werden.

- Zu beachten gilt, dass viele Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater über Doppelerlaubnisse verfügen (d.h. beispielsweise auch über eine Erlaubnis nach § 34d GewO). Die geplante Regelung würde dazu führen, dass Vermittler, die sowohl unter die Regelungen der IDD als auch der MiFID II fallen, zukünftig insgesamt 30 Stunden Weiterbildung pro Jahr absolvieren müssten, selbst wenn die Weiterbildungsinhalte miteinander korrespondieren. Dieser kumulative Effekt sollte vermieden werden. Andernfalls würden sich einige Folgeprobleme auf tun. Wo müsste eine Weiterbildung, die sowohl nach der IDD als auch nach der MiFID II angerechnet werden kann, angerechnet werden? Wer entscheidet darüber, wo die Weiterbildung angerechnet wird?

Wenn ein Vermittler beispielweise eine Weiterbildungsmaßnahme zu den Chancen und Risiken von Fondsanlagen absolviert, sollte diese sowohl auf die Weiterbildungspflicht unter MiFID II als auch unter IDD angerechnet werden können. Das Fondsinvestment kann nämlich innerhalb einer fondsgebundenen Versicherung erfolgen. Es erscheint daher grundsätzlich sinnvoll, dass eine Weiterbildung, die unter IDD und MiFID II als anrechnungsfähig gilt, auch in beiden Regimen anerkannt wird und nicht einer Gewerbe erlaubnis zugeordnet werden muss. Daher sollte eine entsprechende Klarstellung erfolgen.

- Außerdem bedarf es bei den Regelungen zur Weiterbildungspflicht einer Ausnahmeregelung für Mitarbeitende, die nicht das gesamte Jahr beschäftigt sind, weil sie z.B. aufgrund von Elternzeit, Mutterschutz oder krankheitsbedingt abwesend waren. In diesen Fällen sehen die Weiterbildungsverpflichtungen derzeit keine Ausnahmen vor. Demnach müsste eine Person, die nur drei Monate im Jahr beschäftigt ist, genauso viele

Stunden an Weiterbildungen absolvieren, wie eine Person, die das ganze Jahr über beschäftigt war. Dies muss durch eine Ausnahmeregelung angepasst werden.

- Missverständlich ist, was mit der Formulierung „erfolgreicher Abschluss“ gemeint ist. Die ursprüngliche englische Fassung der Richtlinie stellt auf die „successful completion“ der jährlichen Weiterbildung ab, mithin die Erfüllung und nicht darüberhinausgehend den Erwerb eines Abschlusses in der Weiterbildung. Daher sollte es statt „Abschluss“ besser „Absolvierung“ oder „Erfüllung“ heißen.
- Insgesamt fehlt in der Betrachtung der Änderungen ein Blick auf den zusätzlichen personellen Aufwand und die damit verbundenen Mehrkosten, die durch Staat oder Vermittler getragen werden müssen. Inwieweit durch die Maßnahme ein besserer Schutz bei den Anlegern erreicht wird, ist empirisch nicht belegt. Fraglich ist insofern, ob die Weiterbildung erforderlich ist.
- Teilweise wird die Weiterbildungspflicht für Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater von den Industrie- und Handelskammern mangels Erforderlichkeit grundsätzlich abgelehnt.

9. Zu Artikel 25 MiFiD II (Änderung des Artikel 25)

Die Anforderungen an die Wertpapierfirmen bezüglich der Informationen des Kunden und der von Diesem einzuholenden Informationen wird immer komplexer. Zudem werden weitere technische Regulierungsstandards durch die ESMA folgen. Es bestehen Zweifel, dass durch diese immer mehr verdichtete Regulierung tatsächlich mehr Schutz und Transparenz für den Kunden entsteht. Für die betroffenen Wertpapierunternehmen führen die Regeln zu einem erheblichen Mehraufwand an Dokumentation, der auch zu einer höheren Kostenbelastung führen wird. Dies verteuert am Ende auch die Produkte.

10. Zu Art. 69 Abs. 2 MiFiD II (Durchführung von Testkäufen)

Als zusätzliche Aufsichtsbefugnis soll die Durchführung von Testkäufen eingeführt werden. Es wird darauf hingewiesen, dass das bisherige Aufsichtsinstrumentarium bereits umfassende Befugnisse einräumt, um die Integrität von Wertpapierfirmen zu überprüfen. Dass es darüber hinaus der Einführung von Testkäufen bedarf, wird angezweifelt. Außerdem unterstellen diese den Wertpapierunternehmen sowie deren Vermittlern bereits im Vorfeld nicht rechtskonformes Verhalten im Beratungs- und Vermittlungsprozess, welches durch Testkäufe überprüft bzw. aufgedeckt werden soll. Hierbei agiert die Aufsichtsbehörde im Vergleich zu den anderen Aufsichtsinstrumenten in versteckter Art und Weise. Ein solches Mittel sollte aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erst dann zum Einsatz kommen, wenn alle anderen Aufsichtsinstrumente ausgeschöpft worden sind. Es wird daher angeregt, zunächst eine Evaluation der bestehenden Aufsichtsinstrumente durchzuführen bevor die Einführung

von Testkäufen, für welche auch deutlich mehr Ressourcen bei den Aufsichtsbehörden benötigt werden, erfolgen sollte.

II. Artikel 2 - Änderungen der Richtlinie (EU) 2016/97 (IDD)

1. Zu Artikel 2 Nummer 2 (Änderung des Art. 3 IDD) und Nummer 3 (Änderung des Art. 5 IDD)

Das Ziel, die Kapitalmarktunion zu stärken, Kleinanlegern die Teilnahme an den Kapitalmärkten zu ermöglichen, die Anlagetätigkeit von Kleinanlegern zu fördern sowie faire und gerechte Marktergebnisse zu ermöglichen, teilen wir grundsätzlich. In der konkreten Ausgestaltung erweisen sich die in Artikel 3 Absatz 5 und Absatz 5a, Artikel 5 und Artikel 12 der IDD-E vorgesehenen Änderungen jedoch als nicht praxisgerecht und wenig geeignet, die Grundsätze der Zusammenarbeit klar und eindeutig festzulegen. Zudem führt das aufwendige Verfahren der Zusammenarbeit bei Pflichtverstößen in Ausübung der Dienstleistungsfreiheit zu deutlich mehr Bürokratie und Verwaltungsaufwand, der auf die Gewerbetreibenden zurückfallen wird und letztlich finanziell durch den Verbraucher zu tragen ist.

Es ist nicht ersichtlich, welche tatsächlichen Verbesserungen durch die Ergänzungen erzielt werden sollen und inwieweit die hierdurch gewonnen Ergebnisse die EIOPA bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen können. Sämtliche relevante Umstände (Bestand der Erlaubnis und Befugnis für die Tätigkeit) ergeben sich bereits aus den bestehenden Registern und sind ausreichend reglementiert. Wir regen daher eine Streichung beider Ergänzungen an.

- Zu Artikel 3 Absatz 5 und Absatz 5a IDD-E:
 - Nicht nachvollziehbar ist die Einbindung von EIOPA bei der Ablehnung oder Löschung von Vermittlern aus dem nationalen Register und die damit verbundene Pflicht zur Unterrichtung von EIOPA über die Gründe der Ablehnung oder der Streichung aus dem Register, damit diese ein Verzeichnis aller in den Mitgliedstaaten abgelehnten und aus dem Register gestrichenen Vermittler erstellen kann. Auch mit Blick auf die in Europa geltenden Grundsätze des Datenschutzes, insbesondere hinsichtlich des Grundsatzes der Datensparsamkeit, stößt diese weitgehende Regelung auf erhebliche Bedenken und wird daher abgelehnt.
 - Einem möglichen Ziel, nämlich Wanderbewegungen zum Erlaubniserwerb abgelehnter und aus dem Register gelöschter Vermittler in andere Mitgliedstaaten zu verhindern, wird schon durch die in Artikel 10 IDD vorgesehene Überprüfung der Zulassungsvoraussetzungen Genüge getan. Der Mehrwert eines Verzeichnisses aus dem Register abgelehnter und gestrichener Vermittler für die zuständigen Aufsichtsbehörden bei der Bearbeitung von Antragsverfahren steht nicht im Verhältnis zu dem damit verbundenen Mehr an Aufwand und Bürokratie. Zudem kann das Verzeichnis grundsätzlich nur eine Teilmenge des für eine Ablehnung oder Aufhebung in Frage

kommenden Personenkreises abbilden, nämlich diejenigen, die in einem anderen Mitgliedstaat bereits eine Zulassung beantragt haben bzw. deren Zulassung in einem anderen Mitgliedstaat bereits wieder aufgehoben worden ist. Die zuständigen Behörden müssen auch heute schon Antragsverfahren mit Auslandsbezug umfassend würdigen; gegebenenfalls auch unter Einbeziehung von Unterlagen aus anderen Staaten. Nach Artikel 10 Absatz 3 Satz 1 und Satz 2 IDD müssen natürliche Personen, die im Versicherungs- und Rückversicherungsvertrieb arbeiten, den Nachweis eines guten Leumunds führen. Der Nachweis erfolgt durch amtliche Dokumente (z. B. in Deutschland u. a. durch eine Auskunft aus dem Bundeszentralregister und dem Gewerbezentralregister), die Auskunft über vorliegende Straftaten und Ordnungswidrigkeiten mit Gewerbebezug geben. Diese beinhalten auch jetzt schon Mitteilungen aus Strafregistern anderer EU-/EWR-Staaten, wenn der Antragsteller eine andere oder mehrere EU/EWR-Staatsangehörigkeiten hat (z. B. Europäisches Führungszeugnis).

Zudem wird die zuständige Aufsichtsbehörde bei Auslandsaufenthalten der Antragsteller auch entsprechende Strafregisterbescheinigungen des betreffenden Staates verlangen. Das Vorliegen von einschlägigen Straftaten bei Antragstellung führt zur Ablehnung der Eintragung in das nationale Vermittlerregister bzw. zur Aufhebung der Eintragung, wenn diese Umstände später bekannt werden. Eine in einem anderen EU-/EWR-Mitgliedstaat beantragte Erlaubnis/Eintragung würde im Rahmen der vorgesehenen Überprüfung aus denselben Gründen abgelehnt werden. Die hierfür relevanten Erkenntnisse ergeben sich entweder schon aus der Strafregisterbescheinigung des Aufnahmestaates (z. B. Europäisches Führungszeugnis) oder aus ebenfalls vorzuliegenden Strafregisterbescheinigungen des Herkunftsstaates.

- Mit Blick auf den guten Leumund ist eine Einbindung von EIOPA und ein Verzeichnis abgelehnter und aus dem Register gelöschter Vermittler also nicht erforderlich. Gleiches gilt für die nach Artikel 10 Absatz 3 Satz 2 der IDD erforderliche Insolvenzfreiheit. Entsprechende Unterlagen zum Nachweis geordneter Vermögensverhältnisse aus dem Ausland (z. B. behördliche oder gerichtliche Auskünfte) werden die zuständigen Behörden bei Antragsverfahren mit Auslandsbezug verlangen. Daher ist auch unter dem Gesichtspunkt der Insolvenzfreiheit eine Einbindung von EIOPA und ein Verzeichnis nach Artikel 3 Absatz 5a IDD-E entbehrlich, zumal der beschriebene Prüfungsaufwand auch bei der Existenz eines Verzeichnisses nach Artikel 3 Absatz 5a IDD-E nicht entfallen würde.
- Denkbar sind auch Fälle, in denen ein angehender Vermittler Ablehnungs- oder Aufhebungsgründe in seiner Person verwirklicht hat, ohne dass eine beantragte Eintragung schon einmal abgelehnt oder eine bestehende Eintragung gelöscht worden ist. Das Register kann mit Blick auf kritische Merkmale, wie z. B. der Zuverlässigkeit, keine Vollständigkeit erlangen.

- Hinsichtlich der erforderlichen Sachkunde nach Artikel 10 Absatz 1 IDD und erforderlichen Berufshaftpflichtversicherung nach Artikel 10 Absatz 4 IDD wird ein Verzeichnis nach Artikel 3 Absatz 5a IDD-E erst recht nicht benötigt:
Die Bescheinigung der Berufshaftpflichtversicherung muss ohnehin aktuell sein. Wird eine Eintragung z. B. wegen fehlender Berufshaftpflichtversicherung gelöscht, wird die Eintragung im nationalen Register in einem Verwaltungsverfahren aufgehoben, so dass offensichtlich ist, dass eine Eintragung im Register nicht besteht.
- Auch die Sachkunde muss konkret, gegebenenfalls nach Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, nachgewiesen werden. Bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen wird regelmäßig auch eine Bescheinigung der zuständigen Aufsichtsbehörde benötigt, die belegt, dass die Qualifikation im Ausbildungsstaat als Sachkundenachweis anerkannt wird.
- Für diese Zulassungsvoraussetzungen und deren Vorliegen bzw. Nichtvorliegen wäre ein Verzeichnis nach Artikel 3 Absatz 5a IDD-E, das zudem laufend aktualisiert werden müsste, nicht zielführend. Angemerkt sei in diesem Zusammenhang zudem, dass die nationalen Register internetbasiert und öffentlich zugänglich sind. Der Status von Antragstellern in anderen Mitgliedstaaten kann daran überprüft werden. Das in Artikel 3 Absatz 5 und Absatz 5a IDD-E geregelte Verfahren führt infolge der damit verbundenen Meldepflichten zu überbordender Bürokratie. Der sich daraus ergebende Mehrwert wurde nicht hinreichend dargelegt. Auch der zusätzliche Prüfungsaufwand der zuständigen Aufsichtsbehörden bei Verfahren mit Auslandsbezug entfällt dadurch nicht, da Antragsteller, bei denen Ablehnungs- oder Aufhebungsgründe vorliegen, nicht zwangsläufig vorher einen Antrag auf Eintragung in einem Mitgliedstaat gestellt haben und nicht unbedingt in dem Verzeichnis nach Artikel 3 Absatz 5a IDD-E stehen müssen.
- Es ergibt sich zudem nicht eindeutig aus Artikel 3 Absatz 5a, wie das Verzeichnis der abgelehnten und gelöschten Vermittler von EIOPA den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden soll. Hier müssten die Voraussetzungen für einen Datenabruf aus dem Verzeichnis durch die zuständige Behörde des Mitgliedstaats im Einzelfall konkret definiert werden, um den Erfordernissen des Datenschutzrechts und dem Recht der betroffenen Personen zu entsprechen.
- Es ist unklar, ob eine Meldung an EIOPA auch dann erfolgen soll, wenn die Erlaubnis zwar aufrechterhalten bleiben, die Registrierung aber gleichwohl gelöscht werden soll (in Deutschland inoffiziell als sog. „Schubladenerlaubnis“ bezeichnet). Fraglich ist zudem, ob der freiwillige Verzicht auf die Erlaubnis und die damit verbundene Löschung aus dem Register gemeldet werden muss.
- Es stellt sich zudem die Frage nach der Sprache der Meldung.

- Wenn dieses Parallelsystem zum deutschen Gewerbezentralregister bei EIOPA geführt werden soll, muss klargestellt werden, wer auf das Register Zugriff haben soll und ob die zuständigen Erlaubnisbehörden diese Informationen zukünftig nutzen dürfen.
- In der Praxis kommt es häufig vor, dass sich Antragsteller bzgl. ihres Antrags nicht mehr melden (z.B. bei Umzug oder Aufnahme einer Angestelltentätigkeit). Hier könnte aus Gründen der Übersichtlichkeit überlegt werden, ob bei solchen Antragsfällen nur bzgl. der Aufsicht relevante Fallgruppen (z.B. Unzuverlässigkeit, ungeordnete Vermögensverhältnisse, fehlender Sachkundenachweis) gemeldet werden sollten.
- Zu Artikel 5 IDD-E:

- Auch die in Artikel 5 IDD-E vorgesehenen Ergänzungen für die Grundsätze der Zusammenarbeit bei vermeintlichen Verstößen in Ausübung der Dienstleistungsfreiheit sind nicht geeignet, die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Herkunftsstaates und des Aufnahmemitgliedstaates tatsächlich abschließend zu regeln. Das gilt insbesondere für das verfahrensauslösende Tatbestandsmerkmal:

„Eine zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedsstaat, die hinreichende Gründe zu der Annahme hat, dass ein Versicherungsvermittler (...) gegen die Verpflichtungen verstößt, die ihm aus der Richtlinie erwachsen (...)“

Hier wird angeregt, für einen solchen Prozess einen abschließenden Katalog von Verstößen als Eingangsvoraussetzung voranzustellen, so dass bei den Aufsichtsbehörden keine Zweifel bezüglich der bestehenden Pflichten bestehen bleiben.

- Auch die vorgesehene frühe Einbindung von EIOPA nach Absatz 1 Unterabsatz 2 und die Art der Einbindung werden kritisch gesehen. Die Regelung sieht vor, dass die zuständige Aufsichtsbehörde im Aufnahmemitgliedstaat EIOPA über einen vermeintlichen Verstoß eines Vermittlers informiert und dies der zuständigen Behörde des Herkunftsstaats mitgeteilt hat. EIOPA informiert dann bereits zu diesem Zeitpunkt alle Mitgliedstaaten, in denen der Vermittler auch grenzüberschreitend tätig ist. An dieser Stelle ist noch gar nicht absehbar, ob es sich um einen Verstoß handelt und welche Tragweite dieser hat. Damit geht eine Vorverurteilung einher. Es ist zu betonen, dass nach dem derzeitigen Entwurf in Absatz 1 „hinreichende Gründe für einen Verstoß“ ausreichen. Ob tatsächlich ein Pflichtverstoß vorliegt, welche „Abhilfemaßnahmen“ bzw. ob überhaupt solche zu ergreifen sind, ist an dieser Stelle noch gar nicht absehbar. Zu diesem Verfahrenstand passt weder die starre und obligatorische Weiterleitung an die anderen Mitgliedstaaten durch EIOPA noch die in Absatz 1 Unterabsatz 3 vorgesehene starre Frist für „Abhilfemaßnahmen“ durch die zuständige Behörde des Herkunftsstaates. Dies führt nicht nur bei den unmittelbar betroffenen Behörden zu

einem unzumutbaren Mehraufwand, sondern auch bei den mittelbar betroffenen Behörden anderer Staaten, die hier in Kenntnis gesetzt werden, ohne dass klar oder absehbar ist, ob der fragliche Vorgang überhaupt für ihre Aufsichtspraxis von Bedeutung ist, ganz zu schweigen von der diskriminierenden Wirkung solcher Handlungen für den Vermittler, dessen schuldhaftes Verhalten an dieser Stelle überhaupt noch nicht feststeht. Die in Frage kommende Möglichkeit, dass den Vermittler trotz anfänglicher Verdachtsmomente kein Vorwurf schuldhaften Verhaltens trifft, wird in dem Verfahrensablauf nach Artikel 5 nicht hinreichend abgebildet. Nur in Absatz 4, in dem es um die Einbindung einer Plattform der Zusammenarbeit nach Artikel 12b geht, wird dieser Umstand - allerdings zu spät - berücksichtigt.

- Die in Absatz 1 Unterabsatz 3 und in Absatz 4 geregelten starren Fristen werden der möglichen Komplexität der zu klärenden Fragen nicht gerecht. Die Fristen sollten flexibel ausgestaltet sein und, wenn überhaupt, als Soll-Vorschriften gefasst werden. Nur so kann den Besonderheiten und der Vielfalt der möglichen Verstöße und den damit verbundenen Fragestellungen genüge getan werden.
- Wenn ein unmittelbarer Austausch der zuständigen Behörden der unterschiedlichen Mitgliedsstaaten erfolgen soll, sollte EIOPA zur Vereinheitlichung standardisierte Meldebögen bereitstellen.

2. Zu Artikel 2 Nummer 4 (Art. 9a IDD-E; Meldung grenzüberschreitender Tätigkeiten)

Zwar begrüßen wir das Ziel einer effektiven Zusammenarbeit der zuständigen Behörden bei einer grenzüberschreitenden Tätigkeit von Versicherungsvertreibern. Jedoch wird dieses Ziel durch Aufnahme einer erweiterten Meldepflicht bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten in die RL (EU) 2016/97, wie in Artikel 9a geplant, nicht besser erreicht als es jetzt schon der Fall ist. Zudem ist die Regelung in dieser Ausgestaltung auf Grund ihrer mangelnden Bestimmtheit nicht praktikabel und führt zu unnötigem Bürokratieaufbau.

(a) Zu Artikel 9a Absatz 1 IDD-E (Meldung grenzüberschreitender Tätigkeiten)

- Die Grenze von 50 Auslandskunden ist aus unserer Sicht viel zu niedrig angesetzt und sollte deutlich erhöht werden, um kleine und mittelständische Unternehmen zu entlasten. Die Meldepflicht sollte aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht für Firmen gelten, die für weniger als 500 Kunden – teilweise werden auch 1000 Kunden vorgeschlagen - grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, da eine grenzüberschreitende Versicherungsvertriebstätigkeit bereits dann vorliegt, wenn ein Kunde seinen Wohnsitz aus Deutschland ins europäische Ausland verlagert. Denn die neue Meldepflicht knüpft nicht an der bewussten Entscheidung eines Versicherungsunternehmens an, grenzüberschreitend tätig zu werden, sondern allein an dem Begriff der „Versicherungsvertriebstätigkeit“. Und eine solche liegt bereits dann vor, wenn das Unternehmen bestehende Verträge erfüllt oder an der Schadensregulierung mitwirkt. Also insbesondere in Fällen, in denen das

Versicherungsunternehmen selbst gar keine bewusste Entscheidung trifft, grenzüberschreitend tätig zu werden.

- Zudem ist nicht hinreichend bestimmt geregelt, wie die maßgebliche Grenze von 50 Kunden, ab der die Regelung gelten soll, zu ermitteln ist. Fraglich ist, ob hier entscheidend ist, ob zu Beginn des Kalenderjahres vertragliche Beziehungen zu mehr als 50 Kunden im EU-/EWR-Ausland bestehen (ex-ante-Betrachtung) oder ob im Rückblick auf das vorangegangene Kalenderjahr zu prüfen ist, ob diese Grenze erreicht wurde, so dass die Meldung für das Vorjahr zu erstatten wäre (ex-post-Betrachtung).
- Hier ist zur Ermöglichung einer einheitlichen Umsetzung in den Mitgliedsstaaten und für die Schaffung einer funktionierenden Datenbanklösung, für die die gemeldeten Daten durch EIOPA einheitlich auswertbar sein müssen, eine eindeutige Regelung bereits in der Richtlinie erforderlich. Ohne diese Regelung können zudem weder die Versicherungsvertreiber noch die zuständigen Behörden die jeweiligen Meldepflichten ohne unverhältnismäßigen Aufwand erfüllen.
- Die im geplanten Artikel 9a Absatz 1 IDD-E aufgeführten Meldungsinhalte sind aus unserer Sicht zum Teil überflüssig, zu weitgehend und führen überwiegend nicht zu einer Verbesserung der Aufsichtssituation, sondern zu einem überflüssigen Bürokratieaufbau. Sie stellen eine Überregulierung dar und verstoßen gegen das Gebot der Datensparsamkeit.
- Ziel der geplanten Regelung soll sein, einen besseren Überblick über den Umfang der grenzüberschreitenden Dienstleistungen zu gewinnen, die Bereiche zu ermitteln, auf die sich die Aufsicht konzentrieren sollte und in denen eine verstärkte Zusammenarbeit erforderlich sein könnte und die Berichterstattung zu kodifizieren, die bereits weitgehend auf Initiative von EIOPA erfolgt.
- Es ist nicht nachvollziehbar und auch nicht näher begründet, inwieweit hierfür die Regelungen in Artikel 9a Absatz 1 lit. b und d erforderlich oder sinnvoll sind. Für die betroffenen Versicherungsvertreiber und die zuständigen Behörden wird hier ohne erkennbaren Mehrwert erheblicher bürokratischer Aufwand erzeugt. Ansatzpunkte dafür, worauf sich die Aufsicht konzentrieren sollte, ergeben sich aus unserer Sicht allein aus Beschwerden bzw. aus der Feststellung von Pflichtverstößen. Die Erforderlichkeit der Datenerhebung ist aus unserer Sicht nicht gegeben.
- Die geplanten Regelungen in Artikel 9a Absatz 1 lit. a und c IDD-E sind aus unserer Sicht ebenfalls unnötig, da bereits über die bestehenden Regelungen in Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 9, Absatz 4 und Artikel 4 IDD sichergestellt ist, dass die geplante Tätigkeit im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit und die relevanten Versicherungsarten – auch gegenüber den zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedsstaates - offengelegt werden.

- Zudem sieht die Richtlinie (EU) 2016/97 in Artikel 5 für den Fall von Pflichtverstößen bereits eine ausreichende Regelung vor.
- Die Regelung des geplanten Artikel 9a Unterabsatz 2 lit. b IDD-E ist zu unbestimmt und daher nicht praktikabel. Es ist nicht nachvollziehbar, was „Bandbreite und Umfang der Versicherungsvertriebstätigkeiten“ konkret beinhalten soll. Was Versicherungsvertriebstätigkeiten sind, ist bereits in Artikel 2 IDD geregelt. Ein Verweis auf von EIOPA hierzu zu erarbeitende technische Regulierungsstandards, über die dann die Kommission entscheidet, ist insofern nicht zielführend, sondern führt zu mehr Bürokratie und mehr Unübersichtlichkeit der relevanten Regulierungen.
- Die Regelung des geplanten Artikel 9a Unterabsatz 2 lit. e IDD-E ist ebenfalls zu unbestimmt. Sofern hier die Zahl der Beschwerden in Bezug auf einen konkreten Versicherungsvertreiber gemeint ist, sollte die Regelung entsprechend ergänzt werden (...“die Zahl der Beschwerden, die in jedem Aufnahmemitgliedsstaat von Kunden und Betroffenen zu dem jeweiligen Versicherungsvertreiber eingegangen sind“.)

(b) Zu Artikel 9a Absatz 2 IDD-E

- Wir begrüßen das generelle Ziel einer einheitlichen durch und bei EIOPA angelegten Datenbank mit relevanten Inhalten, insbesondere auch bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit.
- Allerdings weisen wir darauf hin, dass EIOPA bereits nach Artikel 3 Absatz 4 IDD verpflichtet ist, zu Versicherungsvermittlern ein einheitliches elektronisches Register einzurichten, dieses auf ihrer Website zu veröffentlichen und laufend zu aktualisieren. Auch die Übermittlung der hierfür relevanten Informationen durch die Mitgliedsstaaten ist bereits geregelt.
- Unter Register der Versicherungsvermittler, Register of insurance intermediaries (https://www.eiopa.europa.eu/tools-and-data/registers-lists-and-databases/register-insurance-intermediaries_en) findet sich jedoch kein entsprechendes einheitliches Register, sondern neben den Links zu den nationalen Registern folgender Hinweis: „Diese Website dient als provisorische Datenbank mit Hyperlinks zu nationalen Registern. Die EIOPA prüft derzeit den am besten geeigneten langfristigen Ansatz für ein Online-Register in Analogie zu bestehenden EIOPA-Registern, um die Transparenz weiter zu verbessern und den grenzüberschreitenden Handel zu erleichtern.“
- Vor diesem Hintergrund sollte zunächst die bestehende Pflicht zur Einrichtung eines Registers durch EIOPA umgesetzt werden, bevor teils parallele Vorhaben geregelt oder verfolgt werden. Zudem ist die Regelung nicht hinreichend bestimmt: In Satz 2 ist die Zugänglichmachung der Datenbank für „alle zuständigen Behörden“ vorgesehen. Unklar ist, ob damit sämtliche zuständige Behörden in allen Mitgliedstaaten gemeint sind oder die konkret zuständigen Behörden im konkreten Herkunftsmitgliedstaat

und in den konkreten Aufnahmemitgliedstaaten, in denen eine entsprechende Tätigkeit ausgeübt wird.

- Es wird daher angeregt, die Regelung insoweit zu konkretisieren. Im Interesse der Datensparsamkeit wird eine Regelung dahingehend angestrebt, dass auf die konkret zuständigen Behörden abgestellt wird.

(c) Zu Artikel 9a Absatz 3 IDD-E

Sofern von einem Bedürfnis weitergehender Datenerhebungen, wie in Artikel 9a Absatz 1 vorgesehen, ausgegangen wird, besteht das Erfordernis einer Konkretisierung der genannten Informationen.

Einen Verweis auf von EIOPA hierzu im Nachgang zu erarbeitende technische Regulierungsstandards, über die dann die Kommission entscheidet, ist weder zielführend noch angemessen. Dies führt zu mehr Rechtsunsicherheit und Bürokratie und mehr Unübersichtlichkeit der zu beachtenden Regelungen, indem weitere relevante Regulierungen ausgelagert werden. Zudem handelt es sich bei den einem technischen Regulierungsstandard zugewiesenen Regelungen um inhaltliche Regelungen mit Wirkung für die Aufsichtsstrategie von EIOPA, die in der Richtlinie durch sehr allgemeine Formulierungen wie etwa „Bandbreite und Umfang der Versicherungsvertriebstätigkeiten“ nicht ausreichend konkret wird. Die entsprechenden strategischen Entscheidungen sind jedoch bereits in der Richtlinie zu treffen und nicht erst im delegierten Rechtsakt, siehe Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 2 VO (EU) 1094/2010.

Darüber hinaus gibt die Kleinanlegerstrategie vor, dass es bei Bedenken im Rahmen der grenzüberschreitenden Tätigkeiten eines Wertpapierhandelsunternehmens oder eines Versicherungsvertreibers Empfehlungen seitens der ESMA/EIOPA an die zuständigen nationalen Behörden zur eventuellen gemeinsamen Vor-Ort-Prüfung geben soll. Hier ist unklar, wie eine gemeinsame Vor-Ort-Prüfung gestaltet werden soll und welche Kosten und welcher Umgang auf die Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden zukommen.

3. Zu Artikel 2 Nummer 5 (Änderung des Artikel 10 IDD)

Die Weiterbildungspflicht für Versicherungsvermittler besteht nach der Umsetzung der IDD in den Mitgliedstaaten seit rund 5 Jahren. Grundsätzlich hat sich hierzu eine Verwaltungspraxis herausgebildet, die in ihrem Bestand nicht angetastet werden oder mit zusätzlichen Anforderungen und Reglementierungen überfrachtet werden sollte. Auch einer Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte bedarf es unseres Erachtens in diesem Zusammenhang nicht, da die Konkretisierungen zur Weiterbildungspflicht, insbesondere die Frage nach der Art der Nachweisführung, thematisch dem spezifischen Bildungssystem des nationalen Gesetzgebers zuzuordnen ist.

(a) Zu Ziffer 5 b); Artikel 10 Absatz 2 IDD-E

- Die Entwurfsfassung des Artikels 10 Absatz 2 IDD-E sieht vor, dass die Versicherungsvermittler und Rückversicherungsvermittler „ihre Kenntnisse und Fähigkeiten durch regelmäßig berufliche Weiterbildung und Schulung einschließlich spezifischer Schulungen, wenn neue Versicherungsprodukte oder -dienstleistungen von den Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen und den Vermittlern angeboten werden, aufrechterhalten und auf den neuesten Stand bringen“ müssen. Mit dieser Neufassung kommt zum Ausdruck, dass zwischen den Weiterbildungsinhalten und der Tätigkeit der Versicherungsvermittlung ein innerer Sachzusammenhang bestehen muss. Das halten wir insoweit zwar für begrüßenswert, allerdings wird nicht klar, was die Neufassung konkret für die Umsetzung in das nationale Recht bedeutet.
- Es ist zwar grundsätzlich sinnvoll, für die Abgrenzung zwischen anzuerkennenden und nicht anzuerkennenden Weiterbildungsmaßnahmen, einen Katalog mit inhaltlichen Anforderungen für die Weiterbildung zu haben. Eine solche Regelung sollte aber nicht durch die IDD vorgegeben, sondern durch den nationalen Gesetzgeber entschieden werden. Nur so kann den nationalen Besonderheiten des jeweiligen Marktes in ausreichendem Maße Rechnung getragen werden. Eine solche Detailregelung passt auch nicht zur IDD als Mindestharmonisierung.
- Aus demselben Grund wird es auch nicht für erforderlich erachtet, dass der Kommission in Absatz 2 Unterabsatz 4 die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte für eine weitere Konkretisierung eingeräumt wird. Diese ist zudem auch zu unbestimmt, da nicht klar ist, um was für Anforderungen es konkret geht. Das Nebeneinander mehrerer Rechtsmaterien (Richtlinie, delegierter Rechtsakt, nationales Umsetzungsgesetz und gegebenenfalls Rechtsverordnung) führt zu mehr Unübersichtlichkeit und infolgedessen auch zu mehr Rechtsunsicherheit bei dem Anwender.
- Auch der Verweis auf den Nachweis eines erfolgreichen Abschlusses der jährlichen Aus- und Weiterbildung ist missverständlich. Damit kann nicht gemeint sein, dass jedes Jahr eine Ausbildung zu absolvieren ist. Auch die Frage, wie der Nachweis zu führen ist und ob eine Weiterbildungsmaßnahme „erfolgreich“ abgeschlossen werden muss, sollte jeder Mitgliedstaat im Rahmen seines eigenen Bildungssystems selbst entscheiden. Es wird daher angeregt, diesen Passus ersatzlos zu streichen.
- Soweit die Weiterbildungsverpflichtung bereits jetzt durch die deutschen Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden (IHKs) kontrolliert und geahndet wird, stellt sich die Frage, was mit der Veröffentlichung gemeint ist. Soll hier ein öffentlicher „Pranger“ eingerichtet werden? Zudem ist fraglich, ob bei Produktwechseln, Wechsel der Tätigkeit, Wechsel der Kategorie innerhalb eines Kalenderjahres eine erneute Weiterbildungsverpflichtung in Höhe von 15 Zeitstunden entsteht. Hier sind eine weitere Ausdifferenzierung und Klarheit der Regelung erforderlich.

(b) Zu Ziffer 5 c) Artikel 10 Absatz 4 IDD-E – Mindestversicherungssummen

Die genannten Versicherungssummen sollen aufgrund der Anhörung der EU-Kommission ohnehin weiter erhöht werden. Deshalb sollten die bereits ermittelten erhöhten Summen hineingenommen werden.

(c) Zu Ziffer 5 d) Artikel 10 Absatz 6b IDD-E

Fraglich ist wie Absatz 6 Buchstabe b „*Vorschriften, nach denen der Vermittler über eine finanzielle Leistungsfähigkeit zu verfügen hat, die jederzeit 4 % der Summe der jährlichen Prämieinnahmen, mindestens jedoch 18.750 EUR, entspricht...*“ verstanden werden soll. Soll diese Regelung eine weitere Voraussetzung im Rahmen einer möglichen Erlaubniserteilung darstellen? Insoweit ist anzumerken, dass Existenzgründer, die gerade erst in der Berufsausbildung die erforderliche Qualifikation erworben haben, hierdurch benachteiligt werden könnten. Zudem dürfte eine solche Forderung nach finanzieller Leistungsfähigkeit aufgrund der bestehenden Verpflichtung zum dauerhaften Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung nicht erforderlich sein, da für den Kunden ausreichend Schutz vor fehlerhaften Beratungen durch die Berufshaftpflichtversicherung zusteht. Ferner ist zu bedenken, dass die Branche in Deutschland überwiegend durch Kleinunternehmer ohne Arbeitnehmer geprägt ist. Zu befürchten ist, dass Versicherungsvermittler, die korrekt arbeiten, aber nicht über die geforderte Leistungsfähigkeit verfügen, ihre Tätigkeit aufgeben müssen. Der Schutz durch die Berufshaftpflichtversicherung (Vermögensschadenhaftpflichtversicherung) sollte – wie bisher – ausreichen.

4. Zu Artikel 2 Nummer 6 (Ergänzung des Artikel 12 Abs. 3 IDD-E)

(a) Allgemeine Anmerkungen

- Die Stärkung der aufsichtsrechtlichen Durchsetzung ist wesentlicher Bestandteil der Kleinanlegerstrategie des Richtlinienentwurfs. Dies soll vor allem dem Schutz des Kleinanlegers dienen und dessen Vertrauen in die Kapitalmärkte stärken. Artikel 12 Absatz 3 normiert einen Katalog von umfassenden Sanktions- und Eingriffsrechten für die zuständigen Aufsichtsbehörden zur Bewältigung der sich der Änderungsrichtlinie ergebenden Aufgaben. Hervorzuheben ist, dass in Deutschland bisher auch schon ein umfangreiches Maßnahmenportfolio zur Verfügung steht, mit dem hinreichend auf Pflichtverstöße reagiert werden kann. So werden bereits heute Erlaubnisse widerrufen, Nachschauen und Betriebsuntersagungen durchgeführt oder auch Zwangsgelder verhängt. Die Aufsicht wird im Bereich des § 34d GewO von den Industrie- und Handelskammern (IHKs) seit 2007 effektiv umgesetzt. Gerade im Bereich der Versicherungsvermittler sind in Deutschland viele Kleinstgewerbetreibende tätig. Diese würden mit der geplanten überbordenden Aufsicht weiter finanziell belastet. Auch hier ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass eine Verdrängung dieser mittelständischen Gewerbetreibenden nicht im Sinne des Verbraucherschutzes sein kann, da hierdurch

die Vielfalt am Markt verloren geht. Letztlich sollte es den Mitgliedsstaaten überlassen werden, welche der vorgeschlagenen Maßnahmen im nationalen Kontext noch zusätzlich notwendig erscheinen.

- Teilweise werden von den IHKs die Ergänzungen auch insgesamt abgelehnt. Bereits nach dem bestehenden Recht sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die zuständigen Behörden mit allen zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Befugnissen auszustatten. Des Weiteren sind die dort genannten Befugnisse sehr weitgehend. Das Einfrieren und die Beschlagnahme von Vermögenswerten werden nach dem deutschen Recht erst nach Strafverfahren möglich, da dies einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte bedeutet. Diese Maßnahme steht entsprechend nur den Strafverfolgungsbehörden zu. Eine Erweiterung auf die Aufsichtsbehörden wird insoweit abgelehnt. Die genannten Maßnahmen sind zu kleinteilig.
- Auch die Meldepflichten gegenüber EIOPA werden von einigen IHKs insgesamt abgelehnt, da sie als nicht erforderlich erscheinen.
- Die in Artikel 12 Absatz 3 IDD-E normierten Sanktions- und Eingriffsrechte müssen verhältnismäßig sein und in Einklang mit dem Unionsrecht und dem nationalen Recht stehen, einschließlich der geltenden Verfahrensgarantien und der Grundsätze der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Es wird begrüßt, dass Unterabsatz 4 diesen Umstand noch einmal klarstellt.
- Eine Reihe von Maßnahmen dürfte derzeit schon nach geltender Rechtslage in den meisten Mitgliedsstaaten möglich sein wie z.B. die Einsicht in Unterlagen und die Durchführung von Betriebsprüfungen (Artikel 12 Absatz 3 lit. a und b und c IDD-E) oder die Weiterleitung relevanter Sachverhalte an die Strafverfolgungsbehörden (Artikel 12 Absatz 3 lit. h). Fraglich ist insofern, wie bereits erwähnt, ob die Regelungen tatsächlich benötigt werden.
- Einige Eingriffsbefugnisse wie z.B. das Aussetzen und das Untersagen des Vertriebs von bestimmten Versicherungsanlageprodukten (Artikel 12 Absatz 3 lit. m und n IDD-E) oder die Verwendung von Risikowarnungen für Versicherungsanlageprodukte in Informationsmaterialien und Marketing- Mitteilungen (Artikel 12 Absatz 3 lit. q IDD-E) haben erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen und werden im Vollzug sehr umstritten sein. Sie setzen zudem eine nicht nur umfassende, sondern auch fachlich hochkomplexe Prüfung voraus. Die Befugnis, von den Abschlussprüfern von Versicherungsunternehmen oder Versicherungsvermittlern Auskünfte zu verlangen (Artikel 12 Absatz 3 lit. g IDD-E) oder Überprüfungen oder Ermittlungen durch Wirtschaftsprüfer oder Sachverständige vornehmen zu lassen (Artikel 12 Absatz 3 lit. i IDD-E) wird insofern für sinnvoll und wichtig erachtet.

- Die in Artikel 12 Absatz 3 Nummer 4 lit. e IDD-E vorgesehene Befugnis, das Einfrieren oder die Beschlagnahme von Vermögenswerten oder beides zu verlangen, wirft Fragen auf. Der Wortlaut scheint darauf hinzudeuten, dass die zuständige Aufsichtsbehörde diese polizeilichen Maßnahmen von der nach nationalem Recht zuständigen Behörde (z. B. Strafverfolgungsbehörden) verlangen kann, aber selbst nicht vornehmen soll. Schon jetzt sollten die zuständigen Aufsichtsbehörden in den Mitgliedsstaaten berechtigt sein, auf das Vorliegen der Voraussetzungen für Eingriffsmaßnahmen anderer Behörden hinzuweisen und diese Maßnahmen anzuregen. Die Regelung ist aus unserer Sicht überflüssig.
- Dass es der Einführung von Testkäufen bedarf, wird angezweifelt. Testkäufe unterstellen den Vermittlern bereits im Vorfeld nicht rechtskonformes Verhalten im Beratungs- und Vermittlungsprozess. Hierbei agiert die Aufsichtsbehörde im Vergleich zu den anderen Aufsichtsinstrumenten in versteckter Art und Weise. Ein solches Mittel sollte – wenn überhaupt - aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erst dann zum Einsatz kommen, wenn alle anderen Aufsichtsinstrumente ausgeschöpft worden sind. Es wird daher angeregt, zunächst eine Evaluation der bestehenden Aufsichtsinstrumente durchzuführen bevor die Einführung von Testkäufen, für welche auch deutlich mehr Ressourcen bei den Aufsichtsbehörden benötigt werden, erfolgen sollte.
- Die Aussetzung oder Untersagung von Marketing-Maßnahmen ist dem deutschen Gewerberecht fremd. Hier handelt es sich um (zivilrechtliche) wettbewerbsrechtliche Themen. Die Maßnahme wird daher unter gewerberechtlichen Aspekten kritisch gesehen.
- Auch wird darauf hingewiesen, dass die Qualität der Aufsicht nicht durch ein Mehr an Vorgaben steigt. Aufgabe der Aufsicht ist es, für Fair Play auf dem Markt der Versicherungsvermittlung/-beratung zu sorgen und darauf hinzuwirken, die unredlichen Marktteilnehmer auf den „richtigen Weg“ zu bringen bzw. diese vom Markt fernzuhalten. Dafür ist das vorhandene Aufsichtsinstrumentarium ausreichend.

(b) Zu den Befugnissen im Einzelnen

(aa) Art. 12 Abs. 3 Buchst. a)

Bisher auch schon möglich im Rahmen des § 15 Abs. 2 GewO.

(bb) Art. 12 Abs. 3 Buchst. b)

Vorladung und Vernehmung sind polizeiähnliche Befugnisse, welche den Ermittlungsbehörden vorbehalten bleiben sollten. Im Übrigen können die Industrie- und Handelskammern durch die Verwaltungsvollstreckung angemessen vorgehen. Denkbar wäre auch, im Wege der Amtshilfe die entsprechenden Stellen für den Vollzug hinzuzuziehen, siehe parallele Regelung in der FIDA-VO.

(cc) Art. 12 Abs. 3 Buchst. c)

Gewerbenachschau, § 29 Abs. 2 GewO bisher auch schon möglich.

(dd) Art. 12 Abs. 3 Buchst. d)

Erheblicher Schulungsbedarf bei der Aufsichtsbehörde; insoweit ist ein Kostenanstieg zu erwarten. Nutzung von Dienstleistern (sog. Mystery-Shopping-Agenturen) zur Umsetzung dieser Testkäufe.

(ee) Art. 12 Abs. 3 Buchst. e)

Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die den polizeilichen Ermittlungsbehörden vorbehalten bleiben sollten. In Bezug auf die nationale Gefahrenabwehr sind solche Maßnahmen zur Erfüllung der Aufsicht nicht verhältnismäßig. Denkbar wäre die Möglichkeit, im Wege der Amtshilfe die entsprechenden Stellen für den Vollzug hinzuzuziehen, siehe parallele Regelung in der FIDA-VO.

(ff) Art. 12 Abs. 3 Buchst. f)

Die zuständigen Stellen haben bereits die Möglichkeit, ein dauerhaftes Ausübungsverbot über die Betriebsuntersagung in § 15 Abs. 2 GewO zu erwirken. Denkbar wäre die Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage in der VersVermV, die der Aufsicht die Suspendierung der Registrierung des Vermittlers ermöglicht, um vorübergehend die Ausübung der Tätigkeit zu unterbinden.

(gg) Art. 12 Abs. 3 Buchst. g)

Außerordentliche Prüfung § 23 VersVermV kann bei gegebenem Anlass verlangt werden.

(hh) Art. 12 Abs. 3 Buchst. h)

Es ist der Aufsicht schon heute jederzeit vorbehalten, Strafanzeige zu stellen oder die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens anzuregen.

(ii) Art. 12 Abs. 3 Buchst. i)

Siehe g): § 23 VersVermV

(jj) Art. 12 Abs. 3 Buchst. j)

Überprüfung aller Marketing-Kanäle auf die Methoden ist nur schwer möglich. Insofern wären Ausnahmen für die Versicherungsvermittler vorzusehen; „*Da die IDD keine detaillierten organisatorischen Anforderungen an Versicherungsvermittler*

vorsieht, wäre es nicht möglich, eine solche spezifische organisatorische Anforderung im Rahmen der IDD einzuführen.“ vgl. S. 16 des RL-Vorschlags, letzter Absatz.

(kk) Art. 12 Abs. 3 Buchst. k)

Weniger als Betriebsuntersagung/Widerruf, sondern die Untersagung eines Betriebskanals, insoweit milderes Mittel als die bisher der Aufsicht zur Verfügung stehenden Befugnisse.

(ll) Art. 12 Abs. 3 Buchst. l)

Dieser Absatz ist zu unbestimmt und daher unverhältnismäßig, Stichwort: Übermaßverbot/Bestimmtheitsgrundsatz.

(mm) Art. 12 Abs. 3 Buchst. m)

Verweis auf Art. 12 Abs. 3 Buchst. k); zudem wird hier auf nationaler Ebene die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als die geeignete Stelle für die Aufsicht angesehen.

(nn) Art. 12 Abs. 3 Buchst. n)

Diese Frage stellt sich nicht bei Versicherungsvertreibern. Es wäre ausreichend, wenn die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als Aufsichtsstelle über die Versicherungsunternehmen diese Maßnahmen nutzen kann.

(oo) Art. 12 Abs. 3 Buchst. o)

Mangels Angabe eines Rechtsgrundes für die Abberufung ist diese Maßnahme zu unbestimmt und daher ebenfalls unverhältnismäßig.

Es kann hier nicht gemeint sein, dass eine Gewerbeaufsicht ein Leitungsorgan im Sinne des Handelsrechts abberuft. Textlich sollte klargestellt werden, dass einem Leitungsorgan (gewerberechtlich) die verantwortliche Tätigkeit für die Versicherungsvermittlung untersagt wird.

(pp) Art. 12 Abs. 3 Buchst. p)

Hierfür müsste sichergestellt werden, dass die zuständige Behörde gegenüber den entsprechenden Institutionen weisungsberechtigt ist.

(qq) Art. 12 Abs. 3 Buchst. q)

Die Befugnis wäre bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gut verortet, da diese auch das Produktgenehmigungsverfahren durchführt. Insoweit sollte diese Befugnis daher auf die BaFin beschränkt werden.

5. Zu Artikel 2 Nummer 7 (Artikel 12a und 12b IDD-E; Zusammenarbeit und Informationsaustausch mit der EIOPA; Plattform für die Zusammenarbeit)

- Zwar wird eine Zusammenarbeit mit EIOPA begrüßt, soweit diese den Zielen der geplanten Richtlinie dient. Eine Generalklausel zur Datenerhebung durch die EIOPA wie im geplanten Artikel 12a vorgesehen, wird jedoch abgelehnt. Diese Regelung ist für die zuständigen Behörden so nicht praktikabel, sie entspricht nicht den datenschutzrechtlichen Grundsätzen der EU, insbesondere dem Gebot der Datensparsamkeit. Sie führt zu unnötigem Bürokratieaufbau und wachsender Rechtsunsicherheit.
- Es wird angeregt, in die Regelung aufzunehmen, dass relevante Informationen nur auf ein begründetes Ersuchen EIOPA zur Verfügung gestellt werden müssen, sofern sich die Pflicht nicht bereits aus einer bestehenden Regelung ergibt. Das Begründungserfordernis ergibt sich daraus, dass die angefragte Behörde ohne Begründung nicht prüfen kann, ob die EIOPA die Information zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Die datenschutzrechtlichen Vorgaben müssen beachtet werden.
- Zudem wird angeregt, statt „unverzüglich“ zu regeln, dass die Informationen „innerhalb einer im Einzelfall angemessenen Frist“ übermittelt werden müssen.
- Weiter wird angeregt, dass diese Regelung nur für die Anforderung von Informationen in konkreten Einzelfällen gelten soll und nicht für Massenabfragen oder Informationen für statistische Erhebungen. Diese sollten ggf. separat und konkret geregelt werden und entsprechende Vorlaufzeiten haben, damit die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, die erhobenen Daten im Vorfeld selbst statistisch zu erfassen oder entsprechende Filtermöglichkeiten zu etablieren. Ein ad-hoc-Vorgehen ist hier nicht praktikabel und führt zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand und Bürokratieaufbau.
- Ehe weitere Pflichten geschaffen werden, sollte EIOPA darauf hinwirken, dass die bestehenden Pflichten von allen Mitgliedstaaten erfüllt werden.
- Teilweise wird von den IHKs vorgetragen, dass es nicht nachvollziehbar ist, warum überhaupt eine neue Plattform zur Zusammenarbeit geschaffen werden soll. Es gibt bereits das IMI, welches für solche Zwecke genutzt werden könnte.

6. Zu Artikel 2 Nummer 8 (Artikel 14 IDD-E – Beschwerden)

In Satz 2 ist vorgesehen, dass der Kunde jeweils in seiner eigenen Sprache nicht nur die Beschwerde einreichen kann, sondern auch die Antwort erhält. Das stellt eine unangemessene Belastung dar, da damit sämtliche Sprachen der Welt vorgehalten werden müssten. Im Minimum ist eine Beschränkung auf die Sprachen innerhalb der EU vorzusehen, ausreichend muss die Einbindung eines gängigen Übersetzungsprogrammes sein.

7. Zu Artikel 2 Nummer 10 (Artikel 17 Abs. 2 IDD-E; Marketing-Mitteilungen)

Mit der Fassung des Art. 17 Abs. 2 sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle Informationen mit Bezug auf den Gegenstand dieser Richtlinie, einschließlich Marketing-Mitteilungen, redlich, eindeutig, und nicht irreführend sind. Hier muss klargestellt werden, wer diese Anforderungen hinsichtlich der Marketing-Maßnahmen übernimmt. Fraglich ist, ob dies künftig Aufgabe der Erlaubnisbehörden sein soll.

Möglicherweise bietet es sich an, hier die Aufsicht über Versicherungsanlageprodukte und die Aufsicht über entsprechende Marketing-Maßnahmen in eine Hand zu legen. Eine Aufsicht über Marketing-Maßnahmen im Hinblick auf den Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten durch regionale IHKs würde mit dem Selbstverständnis der IHKs als Vertreter der Gesamtinteressen der regionalen Wirtschaft nicht vereinbar sein. Zudem wäre fraglich, welche örtliche IHK für zumeist bundesweit auftretende Marketing-Maßnahmen zuständig wäre. Hier wird die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als die geeignete Stelle gesehen.

8. Zu Artikel 2 Nummer 13 (Artikel 20 Abs. 1 Unterabs. 1 IDD-E)

Es sollte der Fall berücksichtigt werden, dass der Kunde keine Informationen bzgl. seiner Situation geben will. Insofern sollte es eine Verzichtsmöglichkeit des Kunden auf Beratung mit vorheriger Bestandsaufnahme gegenüber Vertreiber geben.

9. Zu Artikel 2 Nummer 15 (Artikel 23 IDD-E; Elektronischer Vertrieb und andere dauerhafte Kommunikationsmittel)

Begrüßt wird, dass dem Kunden Informationen generell elektronisch zur Verfügung gestellt werden sollen und nur auf Verlangen in Papierform. Dies entspricht auch dem Nachhaltigkeitsgedanken. Jedoch wird eine nachträgliche Vorschreibung des Formates anhand von Leitlinien, wie sie in Absatz 4 vorgesehen ist, für nicht sinnvoll gehalten. Dies führt zu einer erheblichen Mehrbelastung der Unternehmen, wenn sie ihre Systeme umstellen müssen.

10. Zu Artikel 2 Nummer 16 (Artikel 25 IDD-E – Aufsichts- und Lenkungsanforderungen)

- Artikel 25 IDD neu regelt die Verschärfung von Produktüberwachungsvorschriften. Dabei handelt es sich um Bestimmungen, die festlegen, dass Produkthersteller ein bestimmtes Produktgenehmigungsverfahren durchlaufen müssen, bevor sie Produkte auf den Markt bringen dürfen. Im Produktherstellungsprozess sollen jetzt Referenzwerte (sogenannte Benchmarks) eingeführt werden, also Indikatoren für die Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnisses. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass den Verbraucher keine ungerechtfertigten Kosten in Rechnung gestellt werden und dass das Produkt Kleinanlegern ein günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis bietet.

Sollten Produkte eines Herstellers entsprechende Referenzwerte überschreiten, werden die Hersteller verpflichtet, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um nachzuweisen, dass die erhobenen Preise und Entgelte für das entsprechende Produkt dennoch gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Eine entsprechende Regelung wird abgelehnt. Denn durch diese Anforderungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Referenzwerte zu einer Preiskontrolle genutzt werden. Dies wiederum widerspricht den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft. Ferner ist davon auszugehen, dass Kosten und Nutzen der Maßnahme in keinem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

- Die Aufsicht über Versicherungsprodukte und die Aufsicht über Versicherungsanlageprodukte sollten in einer Hand liegen.
- Für die Vertreiber auch ein Bewertungsverfahren für die Preisbildung einzuführen (vgl. Art. 25 Abs. 5 Unterabsatz 2c IDD-E), führt zu einer entbehrlichen Dopplung, die auch die Aufsicht nicht effizienter macht. Fraglich wäre diesbezüglich, wie zu verfahren wäre, wenn Hersteller und Vermittler zu unterschiedlichen Ergebnissen kämen. Hinzuweisen ist darauf, dass dadurch die Kosten der Vermittler für die Berichterstattung und die „Überprüfung“ voraussichtlich höher sein werden, als die eigentliche Vergütung.
- Aufzeichnungspflichten auf Seiten der Versicherungsunternehmen im Hinblick auf ihre Produktgestaltung erscheinen denkbar, jedoch nicht bei den Vermittlern, welche die Produkte nur vertreiben, aber nicht ausgestalten.
- Die Einstufung als „professioneller Anleger“ ist im Versicherungsbereich neu. Die alleinige Bezugnahme auf MiFID II ist nicht ausreichend. Es müsste für den Bereich der Versicherungsanlageprodukte konkret definiert werden, wie der „professionelle Anleger“ definiert ist. Fraglich ist weiter, welche Lockerungen/Befreiungen es im Beratungs- und Dokumentationsprozess für „professionelle Anleger“ geben soll, diese sind im Richtlinienentwurf nicht enthalten. Beides müsste der europäische Gesetzgeber selbst regeln. Unter dem Gesichtspunkt des Wesentlichkeitsvorbehalts müssen die Regeln in der IDD/MiFID II (Level 1) selbst geregelt werden, nicht aber in Technischen Regulierungsstandards (engl. Regulatory Technical Standards, RTS).

11. Zu Artikel 2 Nummer 18 (Artikel 26a IDD-E – Marketing-Mitteilung und Marketing-Methoden)

In Absatz 7 ist vorgesehen, dass sämtliche Aufzeichnungen fünf Jahre und auf Verlangen bis zu sieben Jahre aufzubewahren sind. Dies führt zu einem erheblichen Aufwand sowohl bei Versicherungsunternehmen als auch bei Versicherungsvermittlern. Zudem ist vorgeschrieben, dass die Identität aller Dritten, die an der Verbreitung der Marketingbeteiligung beteiligt sind, offengelegt werden muss. Wenn es sich um Mitteilungen im Internet handelt, dürfte die Identität vielfach unbekannt sein. Dies gilt insbesondere

bezüglich der damit verbundenen umfassenden Aufzeichnungen bezüglich Namen, Kontaktdaten und in sozialen Medien verwendete Namen der beteiligten natürlichen und juristischen Personen.

Insbesondere im Hinblick auf Absatz 8 wird die vorgesehene Möglichkeit der Schaffung eines delegierten Rechtsaktes abgelehnt, da damit weitere Regelungen in einem separaten Rechtsakt vorgenommen werden. Dies führt zu Lasten der Transparenz der einzuhaltenden Regelungen.

12. Zu Artikel 2 Nummer 21 und Nummer 22 (Artikel 29a und 29b IDD-E; Anreize Änderung des Artikel 30 IDD)

Im Richtlinienentwurf werden bereits partielle Provisionsverbote bei reinen Ausführungsgeschäften (Artikel 29a Absatz 1 IDD-E, Artikel 30 Absatz 2 IDD-E) und Beratungen durch Vermittler auf ungebundener Basis zu Versicherungsanlageprodukten (Artikel 30 Absatz 5b IDD-E) vorgesehen. In Erwägungsgrund 3 des Richtlinienentwurfs wird dabei vom sogenannten abgestuften Ansatz gesprochen. Das bedeutet, dass man in einer ersten Phase die Anforderungen an den Erhalt von Zahlungen Dritter wie Gebühren, Provisionen oder monetärer oder nichtmonetärer Leistungen verschärft. In einer zweiten Phase überprüft man die Wirksamkeit der Regelungen und behält sich alternative Maßnahmen, einschließlich weiterer Verbote, vor.

Die Bestrebungen zur Abschaffung courtagebasierter Vergütungssysteme in kleinen Schritten, um diese durch ausschließlich honorarbasierte Vergütungssysteme zu ersetzen, werden kritisch gesehen. Dies insbesondere auch deshalb, weil hier exemplarisch deutlich wird, dass nationalen Besonderheiten bei Regulierungsvorhaben nicht immer hinreichend Rechnung getragen wird. Der deutsche Versicherungs- und Finanzdienstleistungsmarkt ist ein Käufermarkt, bei dem die Vergütung der Vermittler traditionell provisions- bzw. courtagebasiert erfolgt. Das gilt nicht nur für gebundene Vermittler, die als Vertreter von Versicherungsunternehmen tätig werden, sondern auch für Versicherungsmakler, die auf unabhängiger Basis als Sachwalter des Kunden tätig werden. Honorarbasierte Produkte werden vom Kunden in Deutschland hingegen kaum nachgefragt. Das gilt gerade auch beim Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten, die der Sicherung der Altersvorsorge dienen. Das zeigt sich im Übrigen auch an den Zahlen der registrierten Vermittler und Berater und ihrer Verteilung (www.vermittlerregister.info). Stand Januar 2023 waren in Deutschland bei einer Gesamtzahl von 190.708 eingetragenen Personen im Vermittlerregister 109.972 gebundene Vertreter, 28.659 Vertreter mit Erlaubnis (Mehrfach- oder Ausschließlichkeitsvertreter) und 5.235 Vermittler mit Erlaubnisbefreiung sowie rund 46.509 Versicherungsmakler mit Erlaubnis (Sachwalter des Kunden, unabhängige Beratung), aber nur 333 Versicherungsberater mit Erlaubnis

(unabhängige Beratung, ausschließlich Vergütung durch den Versicherungsnehmer) im Vermittlerregister eingetragen (Quelle: DIHK).

Es wird auf diese Weise dem potenziellen Versicherungsnehmer auch die Wahlmöglichkeit genommen, sich zugunsten des Tätigwerdens eines Versicherungsmaklers als Sachwalter seines Interesses zu entscheiden, damit dieser auf unabhängiger Basis für diesen das seinen Bedürfnissen am besten geeignete Produkt besorgt. Es ist nicht ersichtlich, wie das faktische Verbot eines Vertriebsweges die Anlagetätigkeit einer breiteren Bevölkerungsschicht in die Kapitalmärkte fördern soll. Im Gegenteil, die damit verbundene „Marktberreinigung“ würde zu einer Verteuerung der Produkte und der Versicherungsdienstleistungen führen, die dann tatsächlich nur noch einem kleinen Personenkreis zugänglich wären.

Fraglich bleibt außerdem, was der Richtlinienvorschlag unter „ungebundener Beratung“ im Sinne des Art. 30 Abs. 5b IDD versteht. Wenn damit nur die (unabhängigen) Versicherungsberater gemeint sind, würde die Regelung dem deutschen Verständnis vom Sinn und Zweck der Typentrennung entsprechen. Es wäre also lediglich den Versicherungsberatern untersagt, eine Provision für ihre Tätigkeit zu verlangen. Soweit es sich jedoch um ein umfassendes Provisionsverbot für Versicherungsmakler handeln sollte, diese also als unabhängig gelten sollten, wäre diese Regelung ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Art. 5 EUV. Des Weiteren würde der Gleichheitssatz aus Art. 20 GG verletzt werden. Denn ein Provisionsverbot für Makler würde einer ganzen Branche ein vollständiges Berufsausübungsverbot auferlegen, den Wettbewerb schwächen, der Verbraucherschutz verkürzen und den Marktzugang für viele Kunden erschweren, die sich das Honorar eines Versicherungsberaters nicht leisten können.

Eine Notwendigkeit für Provisionsverbote jedweder Art wird nicht gesehen. Mit Blick auf die lediglich geringe Anzahl der in den letzten Jahren bekannt gewordenen Beschwerden und Verfahren wird man nicht davon ausgehen können, dass es in der Versicherungsbranche flächendeckende Missstände gibt, die so weitreichende Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Rechte rechtfertigen könnten. Die IHK-Organisation setzt sich grundsätzlich für die Gewerbefreiheit ein. Insofern wird für die Beibehaltung der Wahlmöglichkeit hinsichtlich der bestehenden Vergütungssysteme plädiert.

Die Zahlung einer Provision führt nicht zu einer schlechteren Beratung, es wird lediglich dem Kunden eine andere Art der Bezahlung, nämlich gestaffelt über den Zeitraum der Nutzung des Produktes, angeboten. Durch die Verpflichtung zur Offenlegung der Vergütung (Provision) wird der Verbraucher ausreichend informiert.

13. Zu Artikel 2 Nummer 23 (Änderung des Artikel 35a Abs. 2 IDD-E und Art. 5a MiFiD II-E)

Die Maßnahme wird unter dem Gesichtspunkt des Übermaßverbotes als unverhältnismäßig angesehen. Die Löschung aus dem Register genügt zur Gefahrenabwehr. Die Warnlisten dienen daher nicht mehr der Gefahrenabwehr, sondern der Sanktion durch Prangerwirkung. Hier kann auch mit wettbewerbsrechtlichen Mitteln in ausreichendem Maße vorgegangen werden.

14. Zu Artikel 2 Nummer 25 und 26 (Artikel 38 und Artikel 39 IDD-E – Delegierte Rechtsakte)

Die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass delegierter Rechtsakte wird abgelehnt. Die Rechtsmaterie ist ohnehin schon äußerst komplex. Durch weitere zusätzliche delegierte Rechtsakte, die neben die Gesetze und dazu erlassenen Rechtsverordnungen treten, wird das gesamte System noch komplexer, intransparenter und aufwendiger.

Insgesamt zeigt sich bei den Richtlinien eine immer ausgeprägtere Tendenz, die gesamte Materie noch detaillierter und kleinteiliger zu regeln. Zudem werden sowohl Versicherungs- als auch Finanzunternehmen sowie die Vermittler mit immer weiteren Informations-, Aufklärungs-, Beratungs- und Aufzeichnungspflichten überzogen. Wie bereits eingangs dargestellt, führt immer mehr Information beim Verbraucher nicht zu mehr Wissen, sondern überfordert ihn häufig. Die Kommission hat dieses sogar selbst in ihrer Kleinanlegerstrategie erwähnt. In den jetzt vorgestellten Entwürfen ist eine Abkehr von diesem Prinzip aber nicht zu erkennen. Zudem ist die bürokratische Belastung der Unternehmen ohnehin schon sehr hoch. Von einem angekündigten „one in, one out“ ist auf EU-Ebene derzeit nichts erkennbar.

15. Inkrafttreten und Anwendung

Die Versicherungsunternehmen und Versicherungsvermittler benötigen mindestens zwölf Monate ab der Veröffentlichung aller Maßnahmen der Stufen 1, 2 und 3, um alle erforderlichen Änderungen umzusetzen.

Eine dynamische Frist wäre eine praktikable Lösung, um sicherzustellen, dass der Zeitplan eingehalten werden kann, sowie um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, falls es im Gesetzgebungsverfahren zu Verzögerungen kommt.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Mona Moraht
Bereich Recht
Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin)
Wirtschaftsmediatorin (DAA)
Leiterin des Referats Gewerberecht
Tel.: +49 30 20308-2709
E-Mail: moraht.mona@dihk.de

F. Beschreibung DIHK - Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).