



# Fragen und Antworten zur Verordnung (EU) 2022/2554 („DORA“); Stand: 23. März 2026

## Vorwort

Seit dem 17. Januar 2025 sind die Industrie- und Handelskammern (IHKs) für die Aufsicht über Versicherungsvermittler im Rahmen der Verordnung (EU) 2022/2554 über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor (DORA) zuständig.

Aufgrund des § 48 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VAG übt zudem die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) seit diesem Datum eine mittelbare Aufsicht über gebundene Versicherungsvermittler aus, die unter DORA fallen.

Im Zuge der Umsetzung dieser neuen Aufsichtspflichten haben sich in der Praxis verschiedene Auslegungs- und Anwendungsfragen ergeben. Dieses Merkblatt in Form einer FAQ-Liste soll den Betroffenen eine erste Orientierung bieten und häufig gestellte Fragen praxisnah beantworten. Im Fokus stehen dabei insbesondere folgende Themen: (1) Freiwillige Unterwerfung unter DORA?; (2) Anwendbarkeit der Schwellenwerte ausschließlich auf das Versicherungsvermittlungsgeschäft?; (3) Verhältnis zwischen DORA und dem Finanzmarktdigitalisierungsgesetz (FinmadiG).

Die FAQ-Liste wird fortlaufend aktualisiert und ergänzt, um neue Fragestellungen und Entwicklungen zeitnah aufzugreifen.

### 1. Ist eine freiwillige Unterwerfung unter DORA möglich?

- Eine freiwillige Unterwerfung unter DORA ist nicht möglich. DORA sieht keine „opt-in-Möglichkeit“ vor: Es kann sich also niemand freiwillig DORA unterwerfen mit der Konsequenz, dann die Pflichten nach DORA erfüllen zu müssen.
- Wenn aufgrund der freiwilligen DORA-Anwendung auch Meldungen erstattet würden, wie es in DORA vorgesehen ist (insbesondere in Kapitel III), und die nationalen Aufsichtsbehörden diese Meldungen an die ESAs weiterleiten würden, würde dies die Daten insofern verfälschen, als die ESAs dann auch den Input von Unternehmen erhalten würden, für die DORA nicht vorgesehen ist. Aus diesem Grund werden die nationalen Aufsichtsbehörden keine Meldungen von Unternehmen, die sich freiwillig DORA unterworfen haben, entgegennehmen.
- Bezogen auf Versicherungsvermittler würde eine freiwillige Unterwerfung unter DORA ggf. zu einer Zunahme von unter DORA-Aufsicht stehenden Versicherungsvermittlern führen, was der entsprechenden

Gesetzesbegründung zum FinmadiG zuwiderliefe: “Die Verordnung (EU) 2022/2554 knüpft an die bestehende Aufsichtsstrukturen an. Sie gilt insbesondere nicht für Versicherungsvermittler, bei denen es sich um Kleinstunternehmen oder kleine oder mittlere Unternehmen handelt. Bei der Anwendung der Schwellenwerte ist dabei ausschließlich auf die Umsätze aus Tätigkeiten, die der Verordnung (EU) 2022/2254 unterliegen, abzustellen. Hierdurch beschränkt sich die Anwendung der Verordnung (EU) 2022/2554 auf einige wenige, zentrale Aufsichtsobjekte.“

- Unabhängig davon steht es jedem Unternehmen frei, ein IKT-Risikomanagement, Drittparteienrisikomanagement etc. nach DORA zu betreiben; Ansprüche oder Rechte nach DORA entstehen daraus nicht und Meldungen (IKT-Sicherheitsvorfälle, Informationsregister etc.) von solchen Unternehmen würden die nationalen Aufsichtsbehörden aus den oben genannten Gründen nicht entgegennehmen.

## 2. Beziehen sich die Schwellenwerte nur auf das Versicherungsvermittlergeschäft?

Muss bei den in DORA genannten Schwellenwerten lediglich das einzelne Versicherungsvermittlungsunternehmen betrachtet werden oder auch die Werte der gesamten Unternehmensgruppe, zu der es gehört?

Nach aktuellem Stand zählen für die Schwellenwerte nach DORA nur die Zahlen des einzelnen Versicherungsvermittlers, nicht die der gesamten Unternehmensgruppe. DORA spricht von „Finanzunternehmen“. Als Finanzunternehmen werden in Art. 2 Abs. 1 lit. o DORA Versicherungsvermittlerunternehmen genannt. Diese unterliegen in Deutschland der Erlaubnispflicht gemäß § 34d GewO. Daher ist auf den Erlaubnisinhaber, d.h. die einzelne Rechtspersönlichkeit, abzustellen.

### 1. Ausgangslage

DORA legt bestimmte Schwellenwerte fest (250 Mitarbeiter, 50 Mio. Euro Jahresumsatz und/oder 43 Mio. Euro Jahresbilanzsumme), auf die bei der Frage, ob ein Unternehmen unter DORA fällt, abzustellen ist. Ob ein Unternehmen unter DORA fällt, hängt davon ab, ob diese Schwellen überschritten werden.

### 2. Problem in der Praxis

Viele Versicherungsvermittler sind Teil größerer Unternehmensgruppen (z.B. internationale Konzerne). Unklar ist, ob zur Berechnung der Schwellenwerte nur die Zahlen des Vermittlers selbst zählen oder ob auch die Zahlen der gesamten Gruppe bzw. von verbundenen Unternehmen addiert werden müssen.

### 3. Position der EU-Kommission (zunächst)

In einer Antwort (Q&A 099) stellte die Kommission klar, dass sich die Schwellenwerte nach ihrer Empfehlung von 2003 (2003/361/EG) richten sollen. Danach müssten auch „verbundene Unternehmen“ berücksichtigt werden, sogar schon ab 25% Anteil. Das hätte bedeutet: Viele Vermittler wären sehr viel früher in den Anwendungsbereich von DORA gefallen. Diese Antwort hat die KOM zwischenzeitlich zurückgezogen und prüft sie erneut. Eine endgültige Entscheidung der KOM liegt noch nicht vor.

### 4. Kritik

Dem Wortlaut von DORA ist nicht zu entnehmen, dass bei der Berechnung die Werte des gesamten Unternehmens/Partnerunternehmens mitzuzählen sind. Anders als in der NIS2-Richtlinie oder im Data Act verweist DORA auch nicht ausdrücklich auf die Empfehlung von 2003/361/EG. Zudem ist der Gruppenbegriff in DORA enger gefasst (nur Mutter- und Tochterunternehmen mit >50% Beteiligung) als in der Empfehlung (dort schon ab 25%). Daraus folgt: Der Verordnungsgeber wollte offenbar bewusst nur das einzelne Unternehmen in die Berechnung einbeziehen.

### 5. Einzelunternehmen maßgeblich

Bei der Berechnung der Schwellenwerte ist (vorbehaltlich einer anderen Bewertung durch EIOPA) nur auf das eigentliche Versicherungsvermittlungsgeschäft des Einzelunternehmens abzustellen.

### 3. Anwendungsvorrang von DORA vor dem FinmadiG?

DORA und das FinmadiG (§ 34d Abs. 13 S. 1 GewO) fallen in Bezug auf die Definition der Schwellenwerte auseinander. Ist vor diesem Hintergrund DORA oder das FinmadiG maßgeblich?

DORA ist grundsätzlich auf Versicherungsvermittlerunternehmen anwendbar, es sei denn, es handelt sich um ein Kleinstunternehmen, kleines oder mittleres Unternehmen. DORA verlangt das kumulative Nichterreichen beider Schwellenwerte (Mitarbeiterzahl und Jahresumsatz und/oder Jahresbilanzsumme), damit das Unternehmen vom Anwendungsbereich ausgeschlossen wird (Art. 2. Abs. 3 lit. e i. V. m. Art. 3 Nr. 63 u. 64 DORA). Das bedeutet: Auch wenn die Mitarbeiterzahl unter 250 liegt, fällt das Unternehmen unter DORA, sobald der Jahresumsatz und die Jahresbilanzsumme überschritten sind.

Das deutsche FinmadiG hat die EU VO 2022/2554 hingegen im § 34 d Abs.13 S. 1 GewO so geregelt, dass beide Schwellenwerte erreicht sein müssen, um in den Anwendungsbereich von DORA zu gelangen.

Der Anwendungsbereich von DORA, so wie er sich in § 34d Abs. 13 S. 1 GewO darstellt, ist somit enger gefasst als die entsprechende Bestimmung in DORA.

Aufgrund ihres Anwendungsvorrangs verdrängt in den oben genannten Fällen DORA insoweit die entgegenstehende nationale Bestimmung in § 34d Abs. 13 S. 1 GewO, mit der Folge, dass zwingend auf den Wortlaut von DORA abzustellen ist.

Die Folge des Anwendungsvorrangs ist, dass die hinsichtlich des Anwendungsbereichs von DORA widersprechende nationale Bestimmung in § 34d Abs. 13 S. 1 GewO nicht nichtig ist, sondern lediglich nicht zur Anwendung kommt.

- Bis zu einer Behebung des Redaktionsversehens in § 34d Abs. 13 S. 1 ist in den oben genannten Fällen aufgrund des Anwendungsvorrangs von DORA bei dem Anwendungsbereich von DORA allein auf den Wortlaut von Art. 2. Abs. 3 lit. e i. V. m. Art. 3 Nr. 63 u. 64 DORA abzustellen.

#### Das heißt konkret:

Nach Art. 2 Abs. 3 lit. e DORA gilt die Verordnung nicht für Versicherungsvermittler, Rückversicherungsvermittler und Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit, bei denen es sich um Kleinunternehmen oder kleine oder mittlere Unternehmen handelt.

Art. 3 Nr. 64 DORA definiert ein „mittleres Unternehmen“ als ein Finanzunternehmen, das kein Kleinunternehmen ist, das weniger als 250 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz 50 Mio. EUR und/oder dessen Jahresbilanzsumme 43 Mio. EUR nicht überschreitet.

Es ergeben sich daraus folgende Fallkonstellationen:

Ein mittleres Unternehmen liegt vor, wenn dieses weniger als 250 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz 50 Mio. EUR und dessen Jahresbilanzsumme 43 Mio. EUR nicht überschreitet.

Ein mittleres Unternehmen liegt aber auch dann vor, wenn das Unternehmen weniger als 250 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz 50 Mio. EUR oder dessen Jahresbilanzsumme 43 Mio. EUR nicht überschreitet. Demnach reicht es aus, wenn bei einem Versicherungsvermittler eine Summe unterschritten ist, um noch als mittleres Unternehmen zu gelten, sofern die Beschäftigtenanzahl unter 250 Personen liegt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein Unternehmen, das weniger als 250 Personen beschäftigt, nicht mehr als mittleres Unternehmen zu qualifizieren ist, wenn beide Summen überschritten sind.

Konkret ergeben sich folgende Fallkonstellationen:

Beschäftigtenanzahl	Umsatzsumme	Bilanzsumme	DORA-Pflicht	Mittleres Unternehmen
250 und mehr	Nicht entscheidend	Nicht entscheidend	(+)	(-)
Bis 249	Mehr als 50 Mio EUR	Mehr als 43 Mio EUR	(+)	(-)
Bis 249	Mehr als 50 Mio EUR	Weniger als 43 Mio EUR	(-)	(+)
Bis 249	weniger als 50 Mio EUR	mehr als 43 Mio EUR	(-)	(+)
Bis 249	weniger als 50 Mio EUR	weniger als 43 Mio EUR	(-)	(+)