

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum Regierungsentwurf eines ersten Gesetzes zur
Novellierung von Finanzmarktvorschriften aufgrund
europäischer Rechtsakte
(Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz – 1. FiMaNoG)

Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5210
Fax: +49 30 2020-6210

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Dr. Axel Wehling, LL.M.
Mitglied der Geschäftsführung

E-Mail: a.wehling@gdv.de

Thomas Menning
Leiter Mathematik / Versicherungs-
medizin / Produktvergleiche

E-Mail: t.menning@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die deutschen Versicherer sind mit 88 Millionen Lebensversicherungspolice der größte Anbieter von kapitalgedeckten Altersvorsorgeprodukten in Deutschland. Die Umsetzung der PRIIP-Verordnung (PRIIP-VO) führt zu einem Anpassungsbedarf bei den bereits vorhandenen nationalen Vorschriften und hat vielfältige Auswirkungen auf Versicherungskunden und Anbieter. Eine Überfrachtung der Kunden mit unterschiedlichen Produktinformationen zur Altersvorsorge sollte dabei unbedingt vermieden werden.

Wir weisen insbesondere auf die folgenden Punkte hin:

- Für Versicherungsanlageprodukte sind doppelte Informationsblätter zu vermeiden. Bei der Umsetzung der PRIIP-VO sind die bereits vorhandenen nationalen Regelungen für Informationsblätter anzupassen.
- Die Einführung des PRIIP-Basisinformationsblattes sollte um ein Jahr verschoben werden.
- Der Anwendungsbereich der PRIIP-VO sollte durch eine gesetzliche Klarstellung des Begriffs „national anerkannte Altersvorsorgeprodukte“ rechtssicher abgegrenzt werden.
- Die vorgeschlagenen Sanktionen gehen über das von der PRIIP-VO vorgegebene Maß hinaus und sollten geändert werden.
- Das unternehmensinterne Hinweisgebersystem sollte unabhängig von dem System zur Annahme von Meldungen bei der BaFin sein.
- Es sollte klargestellt werden, dass die Regelungen im Wertpapierhandelsgesetz zur Umsetzung der Vorgaben aus der Marktmissbrauchsrichtlinie zum Verbraucherschutz keine individualschützenden Normen enthalten.

1. Änderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes – Anliegen zu Artikel 7 und 8

Ein einziges Informationsblatt für Versicherungsanlageprodukte

Für Produkte im Anwendungsbereich des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) und des Vermögensanlagegesetzes (VermAnlG) sieht der Regierungsentwurf vor, dass die diesbezüglichen nationalen Produktinformationsblätter entfallen, soweit ein PRIIP-Basisinformationsblatt vorgeschrieben ist¹.

Soweit Lebensversicherungsprodukte vom Anwendungsbereich der PRIIP-VO erfasst sind, bestünde demgegenüber nach dem derzeitigen Gesetzentwurf die Pflicht zur parallelen Erstellung und Übermittlung des Produktinformationsblattes gemäß § 4 VVG-InfoV („VVG-PIB“) und des PRIIP-KID. Der Gesetzgeber sollte daher eine mit § 31 Abs. 3a WpHG-E, bzw. § 13 Abs. 1 VermAnlG-E vergleichbare Ersetzungsregelung auch für das VVG-PIB treffen.

Die Vorlage zweier unterschiedlicher Informationsblätter hätte konkrete Nachteile für Versicherungskunden. So besteht die Gefahr, dass die Empfänger durch verschiedene Produktinformationsblätter verwirrt und wichtige Informationen nicht wahrgenommen werden. Auch wäre eine solche Doppelung europarechtlich problematisch. Das Ziel der PRIIP-VO, europaweit einheitliche Anforderungen an die Informationspflichten für PRIIP-Produkte zu stellen, würde durch das Vorschreiben eines zusätzlichen nationalen Produktinformationsblattes neben dem PRIIP-Basisinformationsblatt konterkariert.

PRIIP-KID-Einführung um ein Jahr verschieben

Aktuell läuft die letzte Europäische Konsultation zu den Detailfestlegungen für das PRIIP-Basisinformationsblatt. Allerdings sind insbesondere die angedachten Vorgaben für den Risikoindikator und die Kostendarstellung noch unklar. Die technisch aufwändige und komplexe Implementierung benötigt ausreichenden zeitlichen Vorlauf. Es ist zu befürchten, dass die notwendigen Vorgaben erst zum Herbst 2016 feststehen werden. Vor diesem Hintergrund ist der geplante Einführungstermin des PRIIP-Basisinformationsblattes zum 31.12.2016 für viele Unternehmen schon jetzt zu kurzfristig und bei weiterer Verzögerung der Veröffentlichung entsprechender Vorgaben nicht einzuhalten. Wir sprechen uns daher für eine

¹ Artikel 2 Nr. 4 lit. a Reg.-E für § 31 Abs. 3a WpHG-E bzw. Artikel 11 Nr. 2 Reg.-E für § 13 Abs. 1 VermAnlG-E

Verschiebung der Umsetzung um ein Jahr aus. Dies ist auch im Sinne einer Gleichbehandlung mit Publikumsfonds (OGAW) wichtig, die bis zum 31.12.2019 von der PRIIP-VO ausgenommen sind (Artikel 32 PRIIP-VO); 2018 wird die Verlängerung der Ausnahmeregelung geprüft (Artikel 33 PRIIP-VO). Vor diesem Hintergrund kann die gewünschte Vergleichbarkeit über alle Anlageprodukte hinweg nicht vor 2020 erreicht werden.

Den Anwendungsbereich der PRIIP-VO rechtssicher abgrenzen

National anerkannte private Altersvorsorgeprodukte fallen nicht in den Anwendungsbereich der PRIIP-VO (Artikel 2 Abs. 2 lit. e PRIIP-VO). Während die Ausnahmeregelung beispielsweise für die betriebliche Altersvorsorge in der Verordnung klar formuliert ist, ist die Definition für private Altersvorsorge auslegungsbedürftig:

„Altersvorsorgeprodukte, die nach nationalem Recht als Produkte anerkannt sind, deren Zweck in erster Linie darin besteht, dem Anleger im Ruhestand ein Einkommen zu gewähren, und die dem Anleger einen Anspruch auf bestimmte Leistungen einräumen; ...“

Eine gesetzliche Klarstellung, welche Produkte in Deutschland in diesem Sinne als Altersvorsorgeprodukte anerkannt sind, ist notwendig. Entscheidend dafür sollten Vorgaben zum Mindestalter des Kunden bei Beginn der Auszahlungen oder zur Auszahlungsform sein. Dies entspricht auch der Intention der EU-Kommission, die in einer FAQ-Liste zu PRIIP folgendes ausführt

“8. Why are private pensions not covered?”

Private pension products, sometimes called 'third pillar pensions' are often integral components of Member States' social security systems. Where this is the case there will usually be some form of national recognition or certification of their use in funding retirement provision. Typically this is done by providing some form of tax break on the money paid in, when it is invested or when it is paid out in return for restrictions on access to the money, i.e., it can only be paid out as an income once the saver has reached a specified minimum age.

*Given that many Member States have **specifically tailored tax regimes for private pension and disclosure regimes**² for those products, it is not appropriate to require them to have a KID as well.”*

² Optische Hervorhebung durch GDV

In diese Kategorie fallen Riester- und Basisrentenverträge. Hinzu zu zählen sind auch die privaten Rentenversicherungen, da sie ebenfalls lebenslange, stabile Leistungen vorsehen und einer spezifischen steuerlichen Behandlung unterliegen³. Dies sind entscheidende Aspekte für den Altersvorsorgecharakter der Produkte.

Vergleichbarkeit sicherstellen

Mit dem Produktinformationsblatt gemäß § 7 AltZertG („AV-PIB“) liegt ab 2017 eine passgenaue, gut vergleichbare Kurzinformation für zertifizierte Altersvorsorgeprodukte der 1. und 2. Schicht (Riester- und Basisrenten) vor. Das PRIIP-Basisinformationsblatt kann dies aufgrund des großen Anwendungsbereiches⁴ nicht leisten. Durch eine analoge Übernahme von Regelungen zum AV-PIB könnte die Vergleichbarkeit mit anderen Altersvorsorgeprodukten für die Versicherungskunden gewährleistet werden. Dazu wären die Vorgaben auf Altersvorsorgeprodukte der 3. Schicht sinngemäß zu übertragen. Dies kann bis 2018 realistisch erreicht werden.

Sanktionsrahmen verhältnismäßig gestalten

Die in der PRIIP-VO vorgesehenen Sanktionshöhen der Option 1 sind unseres Erachtens unverhältnismäßig. Wir plädieren dafür, bei der Umsetzung in nationales Recht den verhältnismäßigen Rahmen der Option 2 zu wählen. Die PRIIP-VO sieht in Artikel 24 Abs. 2 lit. e Mindestbeträge für die Höhe des Bußgeldrahmens vor, überlässt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung aber die Wahl zwischen zwei Optionen:

Bei Rechtsträgern:

Option 1 bis zu 5.000.000 EUR oder bis zu 3 % des jährlichen Gesamtumsatzes im Konzern

oder alternativ

Option 2 bis zur zweifachen Höhe des infolge des Verstoßes erzielten Vorteils (Gewinn oder abgewendeter Verlust)

³ §§ 20 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2, 22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb EStG

⁴ Produkte mit/ohne feste Laufzeiten, Anlagehorizont von wenigen Monaten bis zu einigen Jahrzehnten, Produkte mit/ohne Garantien, Produkte mit/ohne Versicherungsschutz, alle Einzahlungsmöglichkeiten (Einmalbeitrag, beliebige Einzahlungen, feste laufende Beiträge), alle Auszahlungsformen (Einmalzahlung, beliebige Entnahmen, regelmäßige Auszahlungen)

Im Falle einer natürlichen Person:

Option 1 bis zu 700.000 EUR

oder alternativ

Option 2 bis zur zweifachen Höhe des infolge des Verstoßes
erzielten Vorteils (Gewinn oder abgewendeter Verlust)

Die Umsetzung im Regierungsentwurf sieht eine Kombination aller genannten Möglichkeiten vor. Wir halten dies für unangemessen. Das Gesetz sollte den Bußgeldrahmen ausschließlich an dem Zweifachen des aus dem Verstoß erlangten Vorteils ausrichten (Option 2). Damit würde eine hinreichende Sanktionierung sichergestellt. Zudem gewährleistet nur diese Variante eine verhältnismäßige Sanktionierung durch die unmittelbare Koppelung des Bußgeldes an den aus dem Verstoß gezogenen Nutzen. Demgegenüber ist der Bußgeldrahmen für Unternehmen von bis zu 3 % des jährlichen Gesamtumsatzes des ganzen Konzerns angesichts des hier in Rede stehenden Verstoßes gegen vorvertragliche Informationspflichten existenzbedrohend und nicht sachgerecht. Zudem würden der Bußgeldrahmen von der Konzernzugehörigkeit abhängen und Konzernunternehmen gegenüber Einzelunternehmen benachteiligen.

Unabhängigkeit des unternehmensinternen Hinweisgebersystems von dem System zur Annahme von Meldungen bei der BaFin klarstellen

§ 23 Abs. 6 VAG-E sieht verpflichtend die Einführung eines unternehmensinternen Hinweisgebersystems vor, bei dem Mitarbeiter vertraulich potenzielle oder tatsächliche Verstöße im Unternehmen melden können. Bereits heute haben viele Versicherungsunternehmen einen solchen Whistleblowing-Prozess eingerichtet. Gleichzeitig wird die BaFin gemäß § 4d FinDAG-E verpflichtet, ebenfalls ein Hinweisgebersystem einzurichten. Während das Hinweisgebersystem der Unternehmen den Mitarbeitern zur Verfügung steht, ist das Hinweisgebersystem der BaFin für Meldungen sämtlicher Stakeholder (z. B. Mitarbeiter, Kunden, Geschäftspartner) verfügbar.

Wir sehen derzeit die Gefahr der Vermischung der beiden Systeme. Es sollte klargestellt werden, dass das interne Hinweisgebersystem Teil einer der im Unternehmen nach dem VAG einzurichtenden Governance-Funktionen sein kann und dass beide Systeme unabhängig voneinander sind.

Insbesondere dürfen die unternehmensintern etablierten Hinweisgebersysteme nicht dazu verpflichtet werden, die vertraulichen Meldungen über potentielle oder tatsächliche Verstöße direkt an die BaFin weiterzuleiten. Dies würde gerade dem Zweck eines unternehmensinternen Hinweisgebersystems zuwiderlaufen. So kann das Wissen um die Weiterleitung von Hinweisen an die BaFin die „Hemmschwelle“ für Meldungen durch Mitarbeiter erheblich erhöhen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Mitarbeiter noch keine vollständige Sicherheit über das tatsächliche Vorliegen eines Verstoßes hat, sondern nur ein „Verdacht“ besteht. Gerade solche Verdachtsmeldungen sind in der Praxis häufig. Sie ermöglichen den Unternehmen, frühzeitig eine Sachverhaltsklärung vorzunehmen und damit den Verdacht auszuräumen oder etwaige weitere Schäden zu verhindern. Die direkte Weiterleitung würde daher die unternehmensinterne Prävention und Bekämpfung von Gesetzesverstößen erschweren.

Die direkte Weiterleitung der unternehmensinternen Hinweise an die BaFin ist auch nicht erforderlich: Im Rahmen des regelmäßigen aufsichtsrechtlichen Reportings (§ 43 VAG i. V. m. Artikel 308 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/35) übermitteln die Unternehmen der BaFin alle wesentlichen Informationen zur Geschäftsorganisation. An den Hinweisen, die sich nach interner Prüfung als unbegründet erweisen, kann die Aufsicht kein Interesse haben.

2. Änderungen des Wertpapierhandelsgesetzes – Anliegen zu Artikel 1

Klarstellung, dass das Wertpapierhandelsgesetz auch nach Umsetzung der Vorgaben der Marktmissbrauchsverordnung zum Verbraucherschutz keine individualschützenden Normen enthält

Mit dem FiMaNoG werden Vorgaben der Marktmissbrauchsverordnung Nr. 596/2014 (MAR) zum Verbraucherschutz im WpHG umgesetzt. Die Ausübung der Befugnisse der BaFin nach dem WpHG erfolgt im öffentlichen Interesse (§ 4 Abs. 4 FinDAG). Ein wesentliches Aufsichtsziel der BaFin ist nach § 4 Abs. 1a FinDAG der kollektive Verbraucherschutz. Entsprechend dienen die aufsichtsrechtlichen Regelungen zur Umsetzung

der MAR dem Schutz der Belange der Gemeinschaft der Anleger, nicht aber der Gewährleistung individueller Rechte. Dies zeigt auch die Begründung des Gesetzgebers auf Seite 61 des Regierungsentwurfs:

*„Die neuen Regeln sollen eine weitere Stärkung der Integrität und Transparenz des Kapitalmarktes bewirken sowie den **Anleger-schutz stärken** und kommen damit dem Ziel eines reibungslosen Funktionierens der Märkte und einer besseren Aufklärung der Verbraucher mit einem entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn zugute.“*

Da die Normen also nicht darauf gerichtet sind, Individualinteressen zu schützen, sind die neuen Regeln keine Schutzgesetze im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB. Dies sollte der Gesetzgeber in geeigneter Form klarstellen, um eine Rechtsunsicherheit über die Anwendbarkeit von Schadensersatznormen zu vermeiden.

Berlin, den 09.03.2016