

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Novellierung von
Finanzmarktvorschriften aufgrund europäischer Rechtsakte
(Finanzmarktnovellierungsgesetz)

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

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

Ansprechpartner:
Tim Ockenga
Kapitalanlagen

E-Mail: t.ockenga@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die deutschen Versicherer sind mit ihren rund 1.450 Mrd. Euro Kapitalanlagen die größte institutionelle Anlegergruppe in Deutschland und von der Umsetzung der europäischen Rechtsakte in den geplanten Gesetzesänderungen in vielfältiger Weise betroffen. Dies betrifft insbesondere die geplanten Änderungen im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und Wertpapierhandelsgesetz (WpHG).

Es wird insbesondere auf folgende Punkte hingewiesen:

- Es ist eine Änderung des § 4 VVG-InfoV notwendig, um ein doppeltes Informationsblatt für Versicherungsanlageprodukte zu vermeiden;
- Zur besseren Abgrenzung des Anwendungsbereichs der PRIIP-VO ist eine Klarstellung des Begriffs „national anerkannte Altersvorsorgeprodukte“ erforderlich;
- Die in Art. 5 Nr. 6 Ref-E (§ 332a VAG-E) vorgeschlagenen Sanktionen gehen über das von der PRIIP-VO vorgegebene Maß hinaus und sollten geändert werden;
- Im Falle von Verstößen gegen die PRIIP-VO sollte eine Veröffentlichung zu den betroffenen Unternehmen vor Unanfechtbarkeit nur zur Warnung der Öffentlichkeit zulässig sein - Art. 5 Nr. 5 Ref-E (§ 308a VAG-E);
- Es sollten die Ausnahmen für Erst- und Rückversicherer in KWG und WpHG identisch geregelt werden;
- Bei der Einführung eines Whistleblowing-Systems sollten auch geeignete Stellen außerhalb eines Versicherungsunternehmens zugelassen werden;
- Das BaFin-Hinweisgebersystem in § 4d FinDAG-E sollte nicht auf Verstöße gegen unverbindliche aufsichtsbehördliche Meinungsäußerungen ausgeweitet werden;
- Es ist eine Klarstellung erforderlich, dass es sich bei den Regelungen im Wertpapierhandelsgesetz zur Umsetzung der Vorgaben aus der Marktmissbrauchsrichtlinie zum Verbraucherschutz um Aufsichtsrecht handelt;
- Bei den europäischen Vertriebsregeln für Finanzinstrumente und versicherungsbasierte Anlageprodukte sollte eine schlanke Umsetzung erfolgen.

I. Änderungen des Versicherungsaufsichtsgesetz - Anliegen zu Artikel 5

Kein doppeltes Informationsblatt für Versicherungsanlageprodukte - Änderung des § 4 VVG-InfoV notwendig

Für Produkte im Anwendungsbereich des WpHG und des VermAnlG sieht der Referentenentwurf vor, dass die diesbezüglichen nationalen Produktinformationsblätter entfallen, soweit ein PRIIP-Basisinformationsblatt vorgeschrieben ist (Art. 1 Nr. 63 lit. f Ref-E für § 57 Abs. 9 WpHG-E bzw. Art 10 Nr. 3 Ref-E für § 13 VermAnlG-E).

Soweit Versicherungsprodukte vom Anwendungsbereich der PRIIP-VO erfasst sind, bestünde demgegenüber nach derzeitiger Gesetzeslage weiterhin die Pflicht zur Erstellung und Übermittlung des Produktinformationsblattes gemäß § 4 VVG-InfoV bzw. nach § 7 AltZertG (für Riester- und Basisrentenprodukte). Auch der Referentenentwurf schafft hier keine Abhilfe. Der Gesetzgeber sollte daher eine mit § 57 Abs. 9 WpHG-E, bzw. § 13 VermAnlG-E vergleichbare Ersetzungsregelung auch für das gemäß § 4 VVG-InfoV vorgeschriebene Produktinformationsblatt treffen (z. B. in § 4 Abs. 1 VVG-InfoV).

Die andernfalls bestehende Pflicht zum Vorhalten zweier unterschiedlicher Informationsblätter würde für die Kleinanleger keinen Mehrwert darstellen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Empfänger durch die Masse verschiedener Blätter verwirrt und wichtige Informationen nicht wahrgenommen werden. Auch wäre eine solche Dopplung europarechtlich problematisch. Das Ziel der PRIIP-VO, europaweit einheitliche Anforderungen an die Informationspflichten für PRIIP-Produkte zu stellen, würde durch das Vorschreiben eines nationalen Produktinformationsblattes neben dem PRIIP-Basis-Informationsblatt konterkariert.

Zur besseren Abgrenzung des Anwendungsbereichs der PRIIP-VO ist eine Klarstellung des Begriffs „national anerkannte Altersvorsorgeprodukte“ erforderlich

Die PRIIP-VO gilt u. a. nicht für national anerkannte private Altersvorsorgeprodukte (Art. 2 Abs. 2 lit. e PRIIP-VO). Während die Ausnahmeregelungen bspw. 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 An-

leger 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, wäre notwendig. Entscheidend sollten diejenigen Produkthanforderungen sein, die Voraussetzung für eine besondere steuerliche Anerkennung sind. Hierzu gehören zum Beispiel die Vorgaben zur Mindestlaufzeit des Vertrags, zum Mindestalter des Kunden bei Auszahlung oder zur Auszahlungsform. 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 for those products, it is not appropriate to require them to have a KID as well.”

In diese Kategorie fallen nicht nur Riester- und Basisrentenverträge, deren Produkthanforderungen im Detail im Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (AltZertG) geregelt sind. Hinzu zu zählen ist auch die private Rentenversicherung. Unter der Voraussetzung, dass eine lebenslange gleichbleibende oder steigende Rente geleistet wird oder es zu einer Kapitalauszahlung nach Vollendung des 62. Lebensjahres und nach Ablauf einer Mindestvertragslaufzeit von 12 Jahren kommt, gelten besondere einkommensteuerrechtliche Regelungen. Dementsprechend ist das Erfordernis eines formellen Zertifizierungsverfahrens für die Qualifizierung als national anerkanntes Altersvorsorgeprodukt im Sinne der PRIIP-VO irrelevant. Auch das Kapitalwahlrecht dürfte kein Differenzierungskriterium sein: in der betrieblichen Altersversorgung ist eine Auszahlung des gesamten Kapitals zu Rentenbeginn ohne steuerliche Nachteile möglich.

Eine gesetzliche Klarstellung sollte daher zum Inhalt haben, dass es sich bei Rentenversicherungen, die die steuerlichen Vorgaben der §§ 10a, 79 ff. EStG (Riesterrente), oder des § 10 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 Buchstabe b EStG (Basisrente), oder des § 20 Abs. 1 Nr. 6, und des § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb EStG (Rentenversicherung der dritten

Schicht) erfüllen, um national anerkannte Altersvorsorgeprodukte im Sinne der PRIIP-VO handelt.

Besonders wichtig ist diese Klarstellung vor dem Hintergrund des erheblichen Sanktionsregimes, das von der PRIIP-VO vorgegeben wird. Rechtsunsicherheiten können hier gravierende Auswirkungen für die Unternehmen haben. Der im Referentenentwurf vorgesehene neue § 308 VAG-E wäre ein denkbarer Ansatzpunkt für eine Definition. Alternativ wäre eine entsprechende Aussage in der Gesetzesbegründung möglich.

Sanktionsrahmen der PRIIP-VO beachten - Art. 5 Nr. 6 Ref-E (§ 332a VAG-E)

Die in § 332a VAG-E vorgesehenen Sanktionshöhen werden kritisch gesehen. Der von der PRIIP-VO vorgegebene Bußgeldrahmen ist bereits sehr hoch angesetzt und sollte bei der Umsetzung in nationales Recht nicht überschritten werden. Die PRIIP-VO sieht in Art. 24 Abs. 2 lit. e Mindestbeträge für die Höhe des Bußgeldrahmens vor, überlässt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung aber die Wahl zwischen verschiedenen Optionen:

Bei Rechtsträgern:

- Option 1 bis zu 5.000.000 EUR oder bis zu 3 % des jährlichen Gesamtumsatzes
oder alternativ
- Option 2 bis zur zweifachen Höhe des infolge des Verstoßes erzielten Vorteils (Gewinn oder abgewendeter Verlust).

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 Referentenentwurf sieht hingegen eine Kombination aller genannten Möglichkeiten vor. Dies ist nicht angemessen. Das Gesetz sollte den Bußgeldrahmen ausschließlich an dem Zweifachen des aus dem Verstoß erlangten Vorteils ausrichten (Option 2). Damit würde eine mehr als hinreichende Sanktionierung sichergestellt. Zudem gewährleistet nur diese Variante durch die unmittelbare Koppelung des Bußgeldes an den aus dem Verstoß gezogenen Nutzen eine verhältnismäßige Sanktionierung. Demgegenüber ist der Bußgeldrahmen für Unternehmen von bis zu 3 % des jährlichen Gesamtumsatzes des ganzen Konzerns angesichts

des hier in Rede stehenden Verstoßes gegen eine vorvertragliche Informationspflicht nicht sachgerecht.

Veröffentlichung zu betroffenen Unternehmen bei Verstößen gegen die PRIIP-VO grundsätzlich erst nach Unanfechtbarkeit - Art. 5 Nr. 5 Ref-E (§ 308a VAG-E)

Der Referentenentwurf übernimmt für den Fall von Verstößen gegen Pflichten aus der PRIIP-VO mit § 308a VAG-E weitestgehend die von der Verordnung vorgegebenen Maßnahmen. Allerdings sieht die PRIIP-VO in Art. 29 eine Veröffentlichung von Angaben zum betroffenen Unternehmen grundsätzlich erst vor, wenn die zugrundeliegende behördliche Entscheidung unanfechtbar geworden ist. Bevor dies der Fall ist, soll eine Veröffentlichung unternehmensbezogener Angaben gemäß Art. 24 Abs. 2 lit. c der PRIIP-VO nur zur öffentlichen Warnung möglich sein. Diese Beschränkung ist sachgerecht und sollte sich auch im Umsetzungsgesetz wiederfinden. Eine Veröffentlichung von Angaben zu dem Unternehmen und dem Verstoß kann erhebliche Reputationsschäden nach sich ziehen und sollte daher grundsätzlich nur nach abschließender Klärung der zugrundeliegenden Vorwürfe in Betracht kommen. Eine Veröffentlichung vor Unanfechtbarkeit sollte – wie von der PRIIP-VO vorgesehen – daher nur zulässig sein, wenn dies zur Warnung der Öffentlichkeit erforderlich ist. Diesen Erwägungen hat der Referentenentwurf im Anwendungsbereich des Kreditwesengesetzes zu Recht durch eine entsprechende Formulierung Rechnung getragen (Art. 2 Nr. 28 Ref-E zu § 53q Satz 2 Nr. 4 KWGE). Entsprechendes sollte auch im VAG gelten.

Geeignete Stellen auch außerhalb eines Versicherungsunternehmens bei der Einführung eines Whistleblowing-Systems zulassen - § 23 Abs. 6 VAG

Der Referentenentwurf sieht vor, dass eine angemessene Geschäftsorganisation gemäß § 23 Abs. 6 VAG ab 2016 einen Prozess umfasst, der es den Mitarbeitern unter Wahrung der Vertraulichkeit ermöglicht, potentielle oder tatsächliche Rechtsverstöße gegen bestimmte Vorschriften innerhalb des Unternehmens an eine geeignete Stelle zu melden. Die Vorschrift ist Art. 25a Abs. 1 Satz 6 Nr. 3 KWG nachgebildet (Geltung seit 1. Januar 2014). Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass es sich um eine Umsetzung entsprechender Vorgaben der Marktmissbrauchs-VO und der PRIIP-VO handelt.

Viele Versicherungsunternehmen haben bereits heute – obwohl bislang keine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht – als Teil ihrer Compliance-Organisation ein internes Hinweisgebersystem eingerichtet. Um die Un-

ternehmen in ihren Gestaltungsmöglichkeiten nicht einzuschränken, sollte sichergestellt sein, dass auch eine geeignete Stelle außerhalb des Versicherungsunternehmens (z. B. ein Rechtsanwalt) mit der Aufgabe betraut werden kann. Nur dann ist der beabsichtigte Gleichlauf mit Banken und Wertpapierhäusern sichergestellt. Eine Auslagerung ist nach der Gesetzesbegründung zu Art. 25a Abs. 1 Satz 6 Nr. 3 KWG im CRD IV-Umsetzungsgesetz ausdrücklich möglich: „Das Institut kann eine geeignete Stelle sowohl innerhalb als auch außerhalb des Instituts einrichten. Beauftragt das Institut eine Stelle außerhalb des Instituts, so gelten die allgemeinen Anforderungen dieses Gesetzes zur Auslagerung.“ Entsprechend sollte das VAG ausgestaltet sein.

II. Änderungen des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - Anliegen zu Artikel 6

Keine Ausweitung des BaFin-Hinweisgebersystems auf Verstöße gegen unverbindliche aufsichtsbehördliche Meinungsäußerungen - § 4d FinDAG-E

In dem geplanten § 4d FinDAG-E ist vorgesehen, dass die BaFin ein „System zur Annahme von Meldungen über drohende oder tatsächliche Verstöße“ gegen gesetzliche und aufsichtsbehördliche Vorgaben einrichtet, das sämtliche Aufsichtsbereiche umfasst. Dabei sollen die Hinweisgeber umfassend geschützt werden (Anonymität, Schutz vor arbeits- und strafrechtlichen Sanktionen sowie Schadensersatzansprüchen). Die BaFin soll in ihrem Jahresbericht in allgemeiner und anonymisierter Form über die eingegangenen Meldungen berichten.

Die BaFin nimmt auch bisher schon entsprechende Hinweise entgegen. In Umsetzung europäischer Vorgaben soll dieser Prozess nun durch das Hinweisgeber-System nach § 4d FinDAG-E institutionalisiert werden. Die Vorschrift dient in erster Linie dem umfassenden Schutz der Hinweisgeber. Sehr weitgehend erscheint, dass auch Verstöße gegen unverbindliche aufsichtsbehördliche Meinungsäußerungen, wie etwa „Auslegungshinweise“, Gegenstand von Meldungen sein können.

III. Änderungen des Kreditwesengesetz - Anliegen zu Artikel 2

Identische Ausnahmen für Erst- und Rückversicherer in KWG und WpHG sicherstellen.

Art. 1 (Änderung WpHG) sieht unter Nr. 4a vor, in § 2a Abs. 1 Nr. 4 WpHG (alt) eine Regelung aufzunehmen, der zufolge Erst- und Rückversiche-

rungsunternehmen nicht als Wertpapierdienstleistungsunternehmen gelten. Damit wird eine Anforderung der MiFID II umgesetzt.

Vor dem Hintergrund, dass § 2a Abs. 1 Nr. 4 WpHG (alt) wortgleich mit § 2 Abs. 1 Nr. 4 KWG ist, wird angeregt, in § 2 Abs. 1 Nr. 4 KWG die Bereichsausnahme für Versicherungsunternehmen entsprechend identisch zu präzisieren.

IV. Änderungen des Wertpapierhandelsgesetzes - Anliegen zu Artikel 1

Klarstellung erforderlich, dass es sich bei dem Wertpapierhandelsgesetz auch nach Umsetzung der Vorgaben der Marktmissbrauchsverordnung zum Verbraucherschutz um Aufsichtsrecht handelt

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Vorgaben aus der Marktmissbrauchsverordnung Nr. 596/2014 (MAR) zum Verbraucherschutz ist eine Klarstellung im WpHG erforderlich, dass es sich bei den entsprechenden Vorschriften weiterhin um Aufsichtsrecht und nicht um ein Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB handelt. In Artikel 1 der MAR wird der Anlegerschutz als ausdrücklicher Regelungsgegenstand formuliert. Auf Seite 175/176 wird unter der Überschrift „Nachhaltigkeitsaspekte“ im Referentenentwurf ausgeführt:

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

Für die Rechtsanwender ist die Klarstellung, dass diese Normen nicht als Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB anzusehen sind, notwendig, da sie andernfalls bei einer Verletzung der Normen mit zusätzlichen Schadenersatzansprüchen der Anleger konfrontiert werden könnten.

Schlanke Umsetzung der Vertriebsregeln sicherstellen

Es wird eine schlanke Umsetzung der Vertriebsvorschriften aus der MiFID2 begrüßt. Parallel zu der Vertriebsregulierung unter MiFID2 enthält die Insurance Distribution Directive (IDD) Vorgaben für den Vertrieb von versicherungsbasierten Anlageprodukten. Eine nationale Umsetzung dieser Richtlinie über den Versicherungsvertrieb wird voraussichtlich bis En-

de 2017 zu erfolgen haben. Anbieter, Vermittler und Verbraucher profitieren bei der Neuregulierung des Vertriebs sowohl von Finanzanlagen unter MiFID2 als auch von versicherungsbasierten Anlageprodukten unter IDD von einer sorgfältig geplanten Einführung neuer Vorschriften. Zusätzliche Belastungen durch mehrstufige Regelungsumsetzungen sollten bei der Umsetzung von MiFID2 / MiFIR und bei der IDD vermieden werden.

Berlin, den 13.11.2015