



BUNDESVERBAND DEUTSCHER VERSICHERUNGSKAUFLEUTE e.V.

**Stellungnahme**  
**des**  
**Bundesverbandes Deutscher Versicherungskaufleute e.V. (BVK)**  
**zum**  
**Konsultationspapier zur EIOPA-Konsultation über den Entwurf einer**  
**Empfehlung zum Schutz von Kleinanlegern**

**A. Vorbemerkung**

Der Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute e.V. (BVK) ist Berufsvertretung und Interessenverband der selbständigen Versicherungs- und Bausparkaufleute in Deutschland. Er ist das berufspolitische Sprachrohr von über 33.000 Versicherungs- und Bausparkaufleuten gegenüber der Öffentlichkeit, den Versicherungsunternehmen und der Politik sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union. Der Verband fördert die Interessen seiner Mitglieder und nimmt ihre beruflichen, wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Belange wahr. Aus diesem Grund nimmt der BVK die vorliegende Konsultation zum Anlass, seine Bedenken vorzutragen.

Vorausschickend möchten wir festhalten, dass der BVK jeweils getrennt zu den einzelnen Abschnitten Stellung nimmt, jedoch nicht auf die einzelnen Fragen, die EIOPA in der Konsultation aufgelistet hat, näher eingeht.

## **B. Allgemeiner Kommentar zur EIOPA-Konsultation**

Der BVK befürwortet grundsätzlich einen stabilen Regulierungsrahmen. Dieses gilt auch für die Ziele der CMU (Capital Market Union), die sicherstellen sollen, dass Kleinanleger die Kapitalmärkte in vollem Umfang nutzen können, indem sowohl bessere Anlagemöglichkeiten als auch ein starker Anlegerschutz geboten werden.

Den bestehenden Regulierungsrahmen sollte man jedoch nur dann ändern, wenn Änderungen und ihre Folgen notwendig sind und Abschätzungen im Hinblick auf Kosten und Rationalisierung dieses auch belegen. In diesem Zusammenhang möchten wir auch berücksichtigt wissen, dass die Gesamtüberprüfung der IDD für den Zeitraum 2023 und 2024 zwar geplant ist, Untersuchungen in der Vergangenheit jedoch gezeigt haben, dass vielfach noch genaue Daten fehlen, um zwingende Neuerungen zu fordern.

Auch unterstützt der BVK eine weitgehende Transparenz in Bezug auf aussagekräftige Informationen zu den anfallenden Kosten. Zu viele Details können jedoch kontraproduktiv oder irreführend sein. Bei Anlageprodukten ist es für den Kunden wichtig zu verstehen, wie sich die Kosten auf die Rendite der Anlagen auswirken können. In dieser Hinsicht bestehen wir auf der Notwendigkeit gleicher Wettbewerbsbedingungen und einer Vergleichbarkeit von Produkten und Lösungen.

Der BVK befürwortet des Weiteren die Wahl zwischen den verschiedenen Geschäfts- und Vergütungsmodellen. Der derzeitige Rechtsrahmen und die Aufsicht stellen sicher, dass die Anreizregelungen angemessen gestaltet sind. Der derzeitige Rechtsrahmen ermöglicht die Wahl zwischen verschiedenen Geschäftsmodellen und stellt für den Verbraucher eine transparente Basis dar. Wir sind der Auffassung, dass das provisionsbasierte System im Allgemeinen zu einem breiten Zugang und zur Erschwinglichkeit von Beratungen und Empfehlungen führt und dadurch Beratungslücken vermeidet.

Wir sind ebenfalls der Auffassung, dass die Vorschriften den Entwicklungen in einer sich schnell verändernden Welt folgen müssen. Abgesehen von Fragen bezüglich der Entwicklung von künstlicher Intelligenz oder den Nachhaltigkeitsaspekten sehen wir jedoch keine weiteren Probleme, die nicht auch bereits zum Zeitpunkt der ersten Revision der IDD bestanden. Sich immer ändernde Vorschriften sind mühsam und kostspielig für Vermittler und Kunden, die

Dienstleistungen benötigen. Für einen Sektor mit hauptsächlich kleinen und mittleren Anbietern ist dieses eine unerträgliche Belastung.

Darüber hinaus möchten wir festhalten, dass die bestehenden Vorschriften den Unterschied zwischen Versicherungen und Anlagen widerspiegeln.

Dabei sollte es auch bleiben.

### **C. Stellungnahme im Detail:**

#### **1. Ansprache und Verbesserung der Anlegerbeteiligung an Offenlegungen und Herausstellung der Vorteile digitaler Offenlegungen**

*EIOPA ist der Auffassung, dass es auf EU-Ebene eine Gesetzeslücke in Bezug auf die regelmäßigen Offenlegungsanforderungen beim Vertrieb von IBIPS-Produkten gibt, da es zu Überschneidungen zwischen den Anforderungen aus Solvency II und Mifid II auf der einen Seite und den Vorgaben aus der IDD auf der anderen Seite gibt. Zur Schließung dieser Gesetzeslücke schlägt EIOPA vor, eine jährliche Erklärung in die IDD vorzuschreiben, ähnlich einer Rentenleistungserklärung.*

*Die Verbraucherinformationen sollen darüber hinaus radikal vereinfacht werden, um den Verbrauchern zu erleichtern, vernünftige Entscheidungen zu treffen. Die Verbraucherinformationen sollen daher verständlich, vor allem kürzer und visuell sein, um auch für ein breites Publikum ansprechend zu sein, das sich nicht mit Finanzfragen auskennt.*

*Schließlich sollen die künftigen Informationen aus der Sicht des Verbrauchers als umfassende Lösung konzipiert sein, die bestehende Dokumente ersetzen und nicht als bloße Hinzufügung zu bestehenden Informationsunterlagen fungieren. Die digitale Offenlegung bietet hierzu eine großartige Möglichkeit, flexibel Informationen zu erstellen. Diese Informationen sollen dann online abrufbar sein. Sowohl Versicherungsunternehmen als auch Versicherungsvermittler sollen zusätzlich zur Bereitstellung der Informationen auf einem dauerhaften Datenträger eine elektronische Kopie aller Versionen der digitalen Information, die dem Kunden zur Verfügung gestellt werden, aufbewahren und den Verbrauchern klare und leicht verständliche Anweisungen geben, wie sie auf diese Informationen zugreifen können.*

Der BVK begrüßt grundsätzlich die Abschaffung unnötiger und doppelter Offenlegungsanforderungen. Auch befürworten wir einen stabilen Regulierungsrahmen. Ob eine periodische Offenlegungspflicht für einen erweiterten Verbraucherschutz letztendlich hilfreich ist, müsste durch entsprechende Verbrauchertests oder weitere Studien belegt werden, um den genauen Inhalt einer solchen Erklärung zu definieren. Auch möchten wir in diesem Zusammenhang darauf verweisen, dass weitere bürokratische Verpflichtungen für den Vertrieb nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie aufgrund einer Kosten-/Nutzenanalyse sinnvoll erscheinen. Die bestehenden Regeln in der IDD und die Vorschriften zum KID halten wir für ausreichend, da alle Vertriebskosten detailliert aufgeführt werden und damit für eine ausreichende Transparenz gesorgt ist.

Ein weiteres personalisiertes vorvertragliches Dokument, wie von EIOPA vorgeschlagen, halten wir daher derzeit für nicht sinnvoll.

## **2. Bewertung der Risiken und Chancen neuer digitaler Instrumente und Kanäle**

*EIOPA ist der Auffassung, dass digitale Tools und Plattformen das Potential haben, die Kundenerfahrung zu verbessern, indem sie besser auf die spezifischen Bedürfnisse und Erwartungen der Verbraucher eingehen können. Auch ermöglichen sie einen einfachen Zugang zu Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen über die meisten digitalen Geräte und ohne zeitliche Beschränkung. EIOPA sieht insbesondere ein Potential für Online-Plattformen, um den Vertrieb von IBIPS-Produkten weiterzuentwickeln. Gleichzeitig soll jedoch bedacht werden, dass bestimmte Risiken für den Verbraucher berücksichtigt werden müssen, sollte sich ein solcher Markt weiterentwickeln. Dazu gehören Risiken, wie unzureichende Verbraucherinformationen, Informationsasymmetrien oder der Missbrauch von Kundendaten. Hierzu empfiehlt EIOPA in der Zukunft eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen.*

Der BVK ist der Auffassung, dass der Vermittlungsprozess ein hybrider Prozess ist. Kontaktpunkte könnten z.B. persönlich, digital, abwechselnd oder in Kombination möglich sein. Wir sind daher der Meinung, dass ein pragmatischer Ansatz in Bezug auf die Digitalisierung vorgenommen werden muss und man zwischen rein digitalen Anbietern und Mischformen unterscheiden sollte. Neue Regeln oder Aufsichtsansätze sollten den digitalen Übergang ermöglichen, jedoch in der Anwendung verhältnismäßig sein.

In Bezug auf eine ROBO-Beratung möchten wir weiter anregen, diesen Begriff besser als „ROBO-Assistenz“ oder „ROBO-Information“ zu verstehen. Vielerlei Untersuchungen in der

Vergangenheit haben gezeigt, dass eine menschliche Führung notwendig, künstliche Intelligenz möglicherweise nicht immer stabil und die Transparenz der Datenquellen entscheidend ist. Ebenso, dass Algorithmen oft nicht transparent in Bezug auf ihr Ziel sind und dass die Stabilität der selbstlernenden, künstlichen Intelligenz kontrolliert und getestet werden muss. Insbesondere erachten wir es für essenziell, dass beim Einsatz von Roboterberatung im Rahmen der Beratung von Verbrauchern diesen bewusst sein muss, dass sie mit einem künstlichen Intelligenzsystem und nicht mit einem Menschen interagieren. Dieser Gedanke wurde auch durch das Urteil des OLG München gegen Check24 (AZ: 29 U 3139/16) bestätigt. Der BVK hatte im Herbst 2015 Klage gegen Check24 erhoben mit dem Vorwurf, unter dem Deckmantel eines Preisvergleichsportals locke das Internetportal Verbraucher auf seine Plattform, um Versicherungsverträge abzuschließen. Bei diesen Online-Geschäften finde weder die gesetzlich vorgeschriebene Information noch die gesetzlich vorgeschriebene Beratung des Verbrauchers statt. Diese Auffassung bestätigte das OLG München und ließ keine Zweifel daran, dass Online-Anbieter bei der Beratung und beim Verkauf von Versicherungen generell und ausnahmslos den gleichen Anforderungen genügen müssen wie stationäre Versicherungsvermittler. Das Internetportal Check24 müsse vor dem online Abschluss einer Versicherung seine Kunden besser informieren und umfassender beraten als bisher. Zudem müsse Check24 deutlich mehr Informationen über den jeweiligen Kunden und dessen Bedürfnisse einholen und sich bereits ab Erstkontakt als Makler zu erkennen geben, der nicht nur Preise vergleicht, sondern als Online-Versicherungsmakler Provisionen kassiert.

Gerade im Bereich komplexer IBIPs-Produkte kann ein rein digitaler Vertrieb auch kontraproduktiv sein und den Kunden eher abhalten tätig zu werden, als entsprechend zu sensibilisieren.

Im Übrigen ist der web-basierte Vertrieb in der IDD und der deutschen Umsetzung erfasst. Eine Verschärfung der bestehenden Regeln erachten wir daher für nicht notwendig, möchten aber auch daran appellieren, hier die gleichen Wettbewerbsbedingungen zu belassen bzw. zu schaffen.

Des Weiteren sind wir der Auffassung, dass jede Versicherungsvertriebstätigkeit auch in den Anwendungsbereich der IDD fallen sollte. Nur dieses macht die IDD zukunftssicher, gewährleistet Verbraucherschutz und sorgt für gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Anbietern. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass mit einer Bereitstellung von Vergleichswebseiten nicht die Frage geklärt ist, wie ein potenzieller Anleger motiviert wer-

den kann, diese auch zu besuchen. Den Kunden zu ermutigen und zu überzeugen, seine Ersparnisse in Anlagen zu verwandeln, ist eine elementare Aufgabe des Vermittlers. Vergleichsportale können nur den Vergleich zwischen den Produkten wiedergeben, sie geben aber keine Antwort auf die Frage, inwieweit ein Produkt an die Anforderungen und Bedürfnisse des Verbrauchers in einer bestimmten Situation angepasst ist. Es besteht dann die Gefahr, dass der Verbraucher die falschen Produkte kauft.

Wir sind daher der Auffassung, dass ohne die provisionsgestützte Beratungsarbeit Millionen von Baufinanzierungen nicht stattgefunden hätten, Hundertausende von Finanzierungen im kleinen und mittelständischen Bereich nicht durchgeführt worden wären und letztendlich Millionen nicht die Altersvorsorge, die sie heute zur wohlhabendsten Rentengeneration aller Zeiten in Deutschland gemacht hat, abgeschlossen hätten. Die Versicherungsvermittler erfüllen in diesem Bereich einen wichtigen sozialpolitischen Auftrag. Dieses sollte bei der Bewertung neuer digitaler Instrumente und Kanäle Berücksichtigung finden.

### **3. Bekämpfung schädlicher Interessenkonflikte im Verkaufsprozess**

*EIOPA hat die Auswirkungen der Unterschiede in der Regulierung von Anreizen zwischen MiFID II und der IDD analysiert. EIOPA kommt zu dem Ergebnis, dass es wichtige Unterschiede, insbesondere auf der Ebene der Offenlegung von Anreizen und zur Beschränkung der Zahlung und/oder Entgegennahme von Anreizen in der MiFID II im Vergleich zur IDD gibt und hält eine Angleichung der Rechtsvorschriften für vorteilhaft.*

*Hierzu gibt EIOPA verschiedene Optionen vor, die von einem kompletten Provisionsverbot bis hin zu abgeschwächten Variationen reichen.*

Der BVK ist grundsätzlich der Auffassung, dass eine unterschiedliche Behandlung in beiden Bestimmungen gerechtfertigt ist, da Versicherungen grundsätzlich nicht mit Anlageprodukten zu vergleichen sind.

Wir sind auch der Meinung, dass die IDD-Vorschriften zu diesem Thema, die im Übrigen neueren Datums sind als die Regelungen in der MiFID II, einen ausreichenden Schutz des Verbrauchers bieten, da eine Bedarfs- und Bedürfnisprüfung sowie ein Verbot von Sondervergütungen vorgesehen sind.

Bewertet man die verschiedenen von EIOPA vorgeschlagenen Optionen, so würde der BVK die Option 1 bevorzugen, wonach eine Verfeinerung der bestehenden Regeln in der IDD durch die bestehende Stufe 2 geboten ist.

Wir stimmen mit EIOPA darin überein, dass eine weitere Regulierung auf Stufe 2 für die nationalen Aufsichtsbehörden, die die Anforderungen bereits auf nationaler Ebene in ihren Gesetzen verankert haben, schneller und einfacher umzusetzen ist. Damit wäre keine weitreichende Reform des Marktes auf EU-Ebene erforderlich.

Wir sind auch der Auffassung, dass nunmehr ein Bedarf an regulatorischer Stabilität besteht, damit der derzeitige Rahmen genutzt werden kann, um die Ziele der Capital Market Union und den Vertrieb von nachhaltigen Produkten zu fördern. Ein erneutes Eingreifen in die erst kürzlich geänderten Rahmenbedingungen würde zu einer unverhältnismäßigen Unsicherheit am Markt führen, zumal der Vertrieb von nachhaltigen Produkten den Markt schon ausreichend belasten wird.

Die Aufsichtsbehörden sollten nur dort eingreifen, wo es notwendig ist. Die IDD hat einen klaren Rechtsrahmen in Bezug auf die Vergütung von Vermittlern geschaffen, der den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit gibt, in einzelnen Situationen, in denen die Regeln nicht eingehalten werden, einzugreifen. Im Übrigen haben wir derzeit keine Hinweise darauf, dass diese Regelungen unzureichend sind. Auch der jährliche Bericht des Ombudsmanns gibt hierzu keinen Anlass zur Kritik.

Der Vermittler, der mit dem Endverbraucher in Kontakt steht, erfüllt eine spezifische und notwendige Rolle, wenn der Verbraucher beschließt, einen Vermittler in Anspruch zu nehmen. Die Vergütung des Vermittlers ist transparent und bereits stark reguliert. Auch bietet der derzeitige Rechtsrahmen die Wahl zwischen verschiedenen Geschäftsmodellen und für den Verbraucher die Möglichkeit, auf transparenter Basis die Leistung eines Vermittlers in Anspruch nehmen zu können.

Wir sind der Auffassung, dass das provisionsbasierte System im Allgemeinen zu einem breiten Zugang zu Beratungen und Empfehlungen führt.

Im Gegenteil haben Untersuchungen in der Vergangenheit gezeigt, dass ein Wechsel zu einer ausschließlichen Honorarberatung für breite Bevölkerungskreise gravierend nachteilig wäre. Vor allem Verbraucher mit geringen und mittleren Anlagebeträgen würden durch die Honorarberatung von der Beratung abgeschnitten, da sie zu teuer wäre. Eine freie Wahl zwischen

Beratung auf Provisions- oder Honorarbasis ist daher ein Garant für ein funktionierendes Finanz- und Anlagesystem und muss daher bestehen bleiben.

Wir sind des Weiteren der Meinung, dass bei versicherungsbasierten Anlageprodukten alle Kosten, die sich auf die Rendite der Anlage auswirken können, transparent gemacht werden müssen, und zwar auf der Grundlage gleicher Wettbewerbsbedingungen, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten. Genau dieses leisten die derzeitigen Regelungen in der IDD.

Alle weiteren Optionen sind für uns nicht nachvollziehbar. Im Übrigen vermissen wir die Option, alles ggf. auch so zu belassen wie es derzeit ist. Auch dieses wäre sicherlich eine Option.

#### **4. Förderung eines erschwinglichen und effizienten Verkaufsprozesses**

*Um einen erschwinglichen und effizienten Verkaufsprozess für den Erwerb von IBIP zu fördern, sieht EIOPA die Notwendigkeit, mehr Klarheit im Umfang der verschiedenen Bewertungen zu schaffen. Eine Vereinfachung und Verschlankeung des Beratungsprozesses, insbesondere unter Berücksichtigung des fortschreitenden digitalen Wandels beim Verkauf von Finanzprodukten, birgt besondere Herausforderungen aber auch Risiken. EIOPA schlägt daher vor, die Konvergenz der Aufsicht weiter voranzutreiben, um sicherzustellen, dass dieselben Regeln für den Beratungsprozess in allen nationalen Märkten ordnungsgemäß und verhältnismäßig angewandt werden.*

Der BVK geht zunächst davon aus, dass es keine Überschneidungen zwischen der IDD basierten Nachfrage und Bedarfsprüfung und der MiFID II basierten Eignungsbewertung gibt. Die Anforderungen sind für den Vertrieb unterschiedlicher Produkte gedacht und haben daher auch unterschiedliche Funktionen in den unterschiedlichen Phasen des Verkaufsprozesses. Darüber hinaus sind wir der Auffassung, dass die IDD in dieser Hinsicht bereits hohe professionelle Standards eingeführt hat. Sollte es zu neuartigen Finanzprodukten kommen, so würden wir es begrüßen, wenn der Ansatz zur Regulierung nicht in der IDD gesehen, sondern über die bestehenden POG-Regeln (§ 23 VAG) vorgenommen wird.

Im Hinblick auf neue Medien ist zu berücksichtigen, dass digitale Tools als Werkzeuge in den verschiedenen Vertriebskanälen helfen können. Sicherlich unterstützen sie auch den Vermittler bei seinem persönlichen Kontakt mit den Kunden, ersetzen diesen jedoch nicht bei der Beratung.

## **5. Bewertung der Auswirkungen der Komplexität auf dem Markt für Anlageprodukte für Kleinanleger**

*EIOPA ist der Ansicht, dass es schwierig ist, Maßnahmen zur Förderung einfacher und kosteneffizienter IBIPs zu identifizieren, da es derzeit unterschiedliche regulatorische Rahmenbedingungen für die Produktkomplexität gibt. Dabei diskutiert EIOPA in seiner Konsultation verschiedene Optionen.*

Der BVK ist der Auffassung, dass es in dieser Hinsicht keine Änderungen in der IDD bedarf. Die Frage der Produktherstellung und Produktoffenlegung sind in den POG-Regeln ausreichend ausgestaltet. Die Vermittler wie auch die Anleger müssen sich auf das POG-Verfahren und die Produktangaben verlassen können. Die POG-Regeln geben den Aufsichtsbehörden alle Befugnisse, um erforderlichenfalls auf der Ebene der Produktherstellung einzugreifen. Wenn Produkte als ungeeignet für die Vermarktung auf einem bestimmten Zielmarkt angesehen werden, haben die Aufsichtsbehörden alle Instrumente, um auf dieser Ebene Korrekturen vorzunehmen, bevor das Produkt auf den Markt kommt.

Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass es eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Produkttypen geben muss. Auch sind wir der Meinung, dass der Wettbewerb auf dem freien Markt funktioniert und es bereits eine große Anzahl verschiedener IBIPs-Produkte für Kleinanleger gibt. Eine Selbstregulierung des Marktes würden wir eher bevorzugen als eine Regulierung von außen ohne eine genaue Datengrundlage hierüber vorweisen zu können.

### **D. Fazit**

Abschließend möchten wir folgende Positionen des BVK noch einmal herausstellen:

Wir begrüßen grundsätzlich das vorhandene rechtliche Rahmenwerk. Aufgrund der vielfältigen Änderungen in den letzten Jahren würden wir es begrüßen, wenn die Entwicklung am Markt zunächst einmal abgewartet wird, bevor erneut Maßnahmen ergriffen werden, die weder durch Analysen noch durch weitgehende Datenauswertungen begründet sind. Jede Regulierung am Markt ist kostenintensiv und führt zu neueren bürokratischen Belastungen. Gerade die Entwicklungen der Zukunft im Hinblick auf Digitalisierung und Nachhaltigkeit werden den Markt

verändern. Hierauf sollte dann zu gegebener Zeit reagiert werden. Den jetzigen Zeitpunkt halten wir jedoch für zu früh.

Des Weiteren sind wir der Auffassung, dass ein freier Markt mit unterschiedlichen Vergütungssystemen und Beratungsmodellen den besten Schutz für den Verbraucher liefert. Im Rahmen der Produktgestaltung liegen ebenfalls ausreichende Regeln durch die POG-Regularien vor. In diesem Zusammenhang eine Diskussion über die Art der Vergütung zu führen, erscheint uns nicht wegführend.

Bonn, den 23. Februar 2022

Bundesverband

Deutscher Versicherungskaufleute e.V. (BVK)