



## **Stellungnahme**

### **zum Entwurf der Europäischen Kommission zur Kleinanlegerstrategie (Retail Investment Strategy – RIS) vom 24.5.2023**

#### **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 40.000 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.

Zusammen mit den anderen nationalen Mitgliedsorganisationen hat der BVK mit dem Dachverband BIPAR folgende Positionen erarbeitet:

#### **B. Ausgangslage**

Am 24. Mai 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission zwei Entwürfe zur Kleinanlegerstrategie (RIS):

1. Vorschlag für eine Omnibus-Richtlinie zur Änderung der IDD, MiFID II, Solvency II, AIFMD und OGAW,
2. Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der PRIIPs-Verordnung.

Es wäre bedauerlich, wenn die RIS das selbstgesetzte Ziel, nämlich die Förderung der Investitionen der europäischen Bürger, verhindern würde.

### **C. Anmerkungen zum IDD-Teil der RIS**

**Wir sehen uns nach monatelangen Diskussionen mit allen beteiligten Parteien und auf der Grundlage von Studien bestätigt, dass ein europaweites Provisionsverbot nicht der beste Weg ist und das Ziel der RIS nicht fördert.**

So kann festgestellt werden, dass

- keine der unabhängigen Studien einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen Provisionsverbot und Verbraucherschutz belegt,
- reale Markterfahrungen zeigen, dass die Verbraucher eine transparente Wahl zwischen Provisionen und Honorar wünschen,
- sich die Frage stellt, wie es mit den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft vereinbar sein kann, die transparente und regulierte Wahl zwischen Systemen und Dienstleistungen durch die Verbraucher einzuschränken und ob dies im Interesse des Verbrauchers ist,
- seit MiFID II und IDD die Regeln extrem restriktiv sind und von hochqualifizierten Aufsichtsbehörden streng überwacht werden.

**Wir begrüßen die Absicht der Europäischen Kommission, sicherzustellen, dass alle Kosten, die sich auf die mögliche Rendite einer Anlage auswirken, auf verständliche Weise transparent gemacht werden.**

- Dieses Prinzip wird von BIPAR schon seit vielen Jahren gefordert und von daher wird der RIS-Vorschlag in dieser Hinsicht begrüßt. Zwar kann der Vorschlag verbessert werden, aber die Absicht wird unterstützt.
- Bei IBIPs sind in der Regel weniger als 30 % der IBIP-bezogenen Kosten Vertriebskosten und nur ein kleiner Teil dieser 30 % sind reine Vermittlungskosten. Im Falle von Provisionen befindet sich dieser Anteil sogar auf einer „no-cure-no-cost-basis“. Wir begrüßen, dass die RIS endlich auch für die 70 bis 90 % der übrigen Kosten (außer für die Vermittlungs-/Vertriebs- und Beratungskosten) Transparenz fordert.
- Die Kosten für vergleichbare Produkte sollten auch vergleichbar sein, dies trifft jedoch nicht auf alle Produkte zu, die in den Anwendungsbereich der RIS fallen. Dieser Faktor muss sorgfältig untersucht werden, bevor eine „Einheitsgröße“ eingeführt wird.

- Die Offenlegung der Kosten für die Produkte durch die Hersteller ist von entscheidender Bedeutung. Dies muss im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens weiter eingehend geprüft werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu gewährleisten, z.B. von Direktvertrieb und zwischengeschalteten Produkten. Mögliche ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen nicht regulierten „Investitionen“ und solchen, die in den RIS reguliert sind, müssen ebenfalls beachtet werden.
- Die Offenlegung der Kosten ist nicht der einzige Aspekt, der wichtig ist. Die Qualität und die Merkmale des Produkts sind ebenso entscheidend. IBIPs können nicht mit reinen Anlageprodukten verglichen werden.

**Es stellt sich die Frage, ob die sehr komplexen „Lösungen“, die in der RIS vorgeschlagen werden, und die allen Marktteilnehmern, Aufsichtsbehörden und Verbrauchern zusätzliche, sich oft widerspiegelnde Anforderungen auferlegen, notwendig und effizient sind.**

- Laut einer Folgenabschätzung haben ESMA und EIOPA Probleme in einigen Märkten festgestellt. Es sollte überlegt werden, ob diese Probleme durch gezielte individuelle Aufsichtsmaßnahmen auf der Grundlage der bestehenden MiFID II und IDD oder anderer Vorschriften gelöst werden könnten. Sind alle neuen Anforderungen, die in der RIS vorgeschlagen werden, in jedem Fall kumulativ notwendig oder tatsächlich effizient? Darüber hinaus überlässt der Vorschlag viele „wichtige Entscheidungen und Inhalte“, die einer gründlichen Folgenabschätzung bedürfen, den Auslegungsregeln gemäß Level II.
- Wir sind davon überzeugt, dass es zu früh ist, um neue Vorschriften einzuführen und die positiven Auswirkungen der bereits bestehenden IDD- und MiFID II-Vorschriften und der damit verbundenen Aufsicht abschließend zu beurteilen.
- Der Vorschlag führt bei den Verbrauchern, den Vermittlern und den Anbietern zu unnötigen Belastungen.
- Viele Anforderungen „spiegeln“ sich gegenseitig, was zu doppelten oder dreifachen Kosten und Verfahren führt, nur um das gleiche „Ergebnis“ zu gewährleisten. Wäre es „kosteneffizienter“ (aus allen Blickwinkeln einschließlich der Aufsichtskosten), die Anforderungen des neuen vorgeschlagenen "Best Interest"-Tests auf die Ebene der Produktherstellung zu stellen anstatt auf die Vertriebsebene?
- Das Benchmark-Konzept bedarf einer genaueren Prüfung. Was die vorgeschlagene Benchmark für die Vermittlungskosten betrifft, sind wir der Meinung, dass sie den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft widerspricht und dass der Vorschlag zu Kosten

führen würde, die nicht verhältnismäßig sind. Die Kosten für die Berichterstattung und die „Überprüfung“ wären höher als die eigentliche Vergütung. Es wäre ineffizient, von jedem Vermittler zu verlangen, die Kosteneffizienz eines Produkts zu bewerten.

**Wir bedauern, vor dem Hintergrund einer besseren Rechtsetzung in der EU, die Vielzahl der in der RIS vorgeschlagenen Änderungen im allgemeinen Teil der IDD (Artikel 1 bis 26). Diese vorgeschlagenen Änderungen haben Auswirkungen auf den Nicht-Lebensversicherungssektor und auf den Nicht-Lebensversicherungsvertrieb, ohne dass eine Folgeabschätzung durchgeführt wurde.**

- Welchen Wert hat die Meldepflicht für grenzüberschreitende Vermittlungstätigkeiten (im allgemeinen Teil)? Welches Problem soll gelöst werden? Da es keine Folgenabschätzung gegeben hat, hat es nie eine Konsultation dazu gegeben.
- Es gibt keine klare Definition des Begriffs FOS (Dienstleistungsfreiheit) im Bereich der Versicherungsvermittlung, so dass es sehr schwierig sein wird, diese neue Vorschrift in harmonisierter Weise anzuwenden.

**Wir sind der Ansicht, dass dieser Vorschlag - wie die meisten anderen Vorschläge - im allgemeinen Kapitel der IDD und nicht im Rahmen der RIS aufgeführt werden sollte. Alle Änderungen des allgemeinen Kapitels sollten einer Folgenabschätzung unterzogen oder bis zur allgemeinen Überarbeitung der IDD verschoben werden.**

Die vielen delegierten Rechtsakte der Stufe II, die durch die RIS eingeführt werden, machen es unmöglich, die Auswirkungen des RIS-Vorschlags zu bewerten. Viele Auslegungen, die den Mitgliedstaaten überlassen werden sollten (Subsidiaritätsprinzip), werden auf Level II-Entscheidungen verlagert.

### **Der Artikel zum „besten Interesse“**

Dieser Artikel überlässt die Auslegung der „angemessenen Auswahl“ der Entscheidung auf Level II, obwohl es für die Vermittler von entscheidender Bedeutung ist zu wissen, was der Begriff „eine angemessene Auswahl“ bedeutet, und ob diese eine wichtige Konsequenz auslöst.

Zur Veranschaulichung der möglichen Bedeutung in Bezug auf die (nicht bewerteten) Auswirkungen der vorgeschlagenen delegierten Rechtsakte kann auf Artikel 30 Absatz 6 Buchstabe c verwiesen werden: In der detaillierten Beschreibung des delegierten Rechtsakts wird ein

neues Konzept eingeführt, das in keinem der Artikel des RIS erwähnt wird, und zwar scheint es dem Level II die Befugnis zu erteilen, eine „standardisierte Vereinbarung“ für die Erbringung von Dienstleistungen auszuarbeiten: „Inhalt und Format der Aufzeichnungen und Vereinbarungen über die Erbringung von Dienstleistungen für Kunden und der regelmäßigen Berichte an Kunden über die erbrachten Dienstleistungen“.

An dieser Stelle beziehen wir keine Position gegen oder für diesen spezifischen Punkt, aber er zeigt, dass die Anhäufung all dieser „Punkte“, die in den delegierten Rechtsakten „versteckt“ sind, erhebliche Auswirkungen auf die KMU-Akteure auf dem Versicherungs- und Investmentmarkt haben wird.

### **Wir sind besorgt über den unrealistischen Zeitplan für die Umsetzung und die Überprüfung der neuen Anforderungen.**

Wir vertreten die Meinung, dass die Zeit, die die Branche benötigt, um die vielen Level-II-Maßnahmen und nationalen Bestimmungen nach ihrer Veröffentlichung zu erfüllen, nicht ausreichend berücksichtigt wird. Es werden erhebliche strukturelle Veränderungen für den Sektor ausgelöst, insbesondere für KMU-Vermittler. Gegenwärtig erscheinen die in den Vorschlägen genannten Umsetzungsfristen nicht realistisch. Wir stellen auch fest, dass der Omnibus-Vorschlag eine Überprüfungsklausel enthält, nach der die Kommission drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie die Auswirkungen von Drittzahlungen an Kleinanleger bewerten wird, insbesondere im Hinblick auf potenzielle Interessenkonflikte und die Verfügbarkeit unabhängiger Beratung.

Es stellt sich die Frage nach dem Wert, dem Interesse und der Durchführbarkeit einer solchen Überprüfungsklausel. In Anbetracht der Fristen für das Inkrafttreten und die Anwendung auf nationaler Ebene würde eine solche kurzfristige Überprüfungsklausel es der Kommission nicht ermöglichen, die Auswirkungen der entsprechenden Bestimmungen zu bewerten. Wir fragen uns auch, warum der Anwendungsbereich der Überprüfungsklausel so begrenzt ist. Eine Überprüfung muss für das System als Ganzes durchgeführt und bestimmte Aspekte können nicht einzeln bewertet werden.

Werden die derzeitigen IDD-Überprüfungsverfahren mit der Überprüfung/Überarbeitung der RIS-Vorschläge zusammenwirken? Wird es eine Überarbeitung der RIS geben, während die

IDD überprüft wird? Wird es in 2 Jahren wieder eine Änderung der Regeln für Vermittler geben? Steht dieses Verfahren im Einklang mit einer besseren Rechtsetzung? Ist dies ein faires Verfahren?

**Wir sind besorgt über den Mangel an Klarheit bezüglich des Umfangs einiger Anforderungen.**

Der Omnibus-Vorschlag erwähnt sowohl Kunden als auch Kleinanleger, ohne diese Begriffe genau zu definieren; der neue Artikel 22-1 schließt Großrisiken und professionelle Kunden von den Artikeln 18, 19 und 20 aus; Artikel 25 schließt ebenfalls Großrisiken aus, aber es wäre gut genau zu wissen, an welches Kundensegment sich die IBIP-Anforderungen, z.B. in Bezug auf die Kundeninformation, richten werden.

#### **D. Hintergrund**

Im Vorfeld der RIS stellten sich die Kernpunkte in Bezug auf die RIS für uns wie folgt dar:

- Der aktuelle Rechtsrahmen ist ausreichend,
- Versicherung ist keine Investition,
- Bedarf an einer regulatorischen Stabilität, Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Vergütung/Anreize/Beratung,
- wir unterstützen die Verbesserung der Finanzkompetenz,
- Notwendigkeit von gleichen Wettbewerbsbedingungen (Open Finance/Digitale Innovation),
- Notwendigkeit einer breit angelegten Untersuchung des Verbraucherverhaltens und des Einflusses von Offenlegungen auf die Entscheidungsfindung der Verbraucher,
- in Bezug auf nachhaltige Investitionen sind die Vermittler bereit, Kleinanleger zu unterstützen, benötigen aber Informationen von den Herstellern.

Die RIS-Vorschläge wurden nun dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Änderung und Annahme übermittelt. Sobald das Parlament und der Rat ihre jeweiligen Standpunkte angenommen haben, können die Trilog-Gespräche beginnen. Das gesamte Verfahren dauert in der Regel mindestens 12 Monate, bevor ein endgültiger Text angenommen wird.

## **E. Stellungnahme zu den am 24. Mai 2023 veröffentlichten RIS-Vorschlägen**

BIPAR und seine Mitglieder unterstützen die Kapitalmarktunion (CMU), die sicherstellen soll, dass Kleinanleger die Kapitalmärkte in vollem Umfang nutzen können, und die die Kapitalmärkte in den Dienst der Menschen stellt. Versicherungsvermittler, die den Verbrauchern nahe stehen, sind der Schlüssel zur Verwirklichung dieser Ziele.

Nach einer ersten Analyse der vorgeschlagenen Omnibus-Richtlinie möchten wir die folgenden Punkte hervorheben:

- wir begrüßen, dass der Vorschlag kein vollständiges Verbot von Anreizen für den Vertrieb von IBIPs (versicherungsbasierten Anlageprodukten) vorsieht,
- der Vorschlag enthält jedoch komplexe Bestimmungen bezüglich der Produktkontrolle und der Beratung für IBIPs,
- der Vorschlag führt auch spezifische Ausbildungs- und Wissensanforderungen für Vermittler ein, die IBIPs vertreiben, und zielt darauf ab, die Qualität der Informationen für vorvertragliche und vertragliche Anforderungen zu verbessern,
- der Vorschlag wirft Fragen für Kleinanleger auf, insbesondere in Bezug auf ihren Zugang zu erschwinglichen Finanzprodukten mit einem angemessenen Beratungsniveau,
- die sehr große Anzahl von Maßnahmen der Stufe II (delegierte Rechtsakte und RTS) kann eine Quelle für mehr Komplexität des für den Vertrieb von IBIPs in Europa geltenden Rechtsrahmens sein.

Laut einem Sprecher von BIPAR ist folgendes zu bedenken:

*„Gemeinsam mit unseren nationalen Verbänden untersuchen wir die Vorschläge nun im Detail und bewerten ihre Auswirkungen auf unseren Sektor. Die Vorschläge sind komplex und es ist zu früh, um zu beurteilen, was sie in der Praxis bedeuten. Es wäre bedauerlich, wenn die RIS ihrem eigentlichen Ziel im Wege stünde, nämlich die Investitionen der europäischen Bürger zu fördern. Wir haben Vertrauen in das bestehende und moderne System. Auch wenn in einigen Mitgliedstaaten und für einige Produkte Probleme festgestellt wurden, sollte die Feststellung eines Problems nicht als Vorwand dienen, um in ganz Europa neue Regeln einzuführen. Anstatt ein komplexes, teures und revolutionäres neues Regelwerk einzuführen, wäre es unserer*

*Meinung nach effizienter, im Hinblick auf die Kosten und die Rechtssicherheit für alle Marktteilnehmer, die bestehenden Regulierungs- und Aufsichtsinstrumente zu nutzen, um diese Probleme zu lösen".*

Die RIS-Vorschläge werden in den kommenden Wochen und Monaten vom Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten im Rat erörtert und geändert. Gemeinsam mit seinen 47 nationalen Verbänden wird BIPAR weiterhin seine Position gegenüber nationalen und EU-Gesetzgebern und Politikern erläutern. BIPAR wird auch weiterhin den Mehrwert der Hunderttausend kleineren und mittleren Vermittlerbetriebe, die in der EU ansässig sind, für den Markt, die Wirtschaft, die Verbraucher und die Anbieter herausstellen.

Bonn, den 7. August 2023

Bundesverband  
Deutscher Versicherungskaufleute e.V. (BVK)