



Aufsichtsbehördliche Produktintervention gegenüber VU bei Verstößen gegen die PRIIP-VO

RA Dr. Martin Schaaf | 13. Düsseldorfer Versicherungsrechtstag | 30. Oktober 2020

Einführung

- PRIIP-VO (EU) Nr. 1286/14 seit 01.01.2018 in Kraft
- Bisheriger Fokus:
 - Begriff des Versicherungsanlageprodukts
 - PRIIP: **P**ackaged **R**etail and **I**nsurance-based **I**nterest **P**roducts
 - Inhalt des Basisinformationsblattes
 - Technische Regulierungsstandards zu Basisinformationsblättern
 - Zielerreichung (Verbesserung der Transparenz, Verbraucherschutz, Produktvergleichbarkeit)
 - Beratung durch VU und/oder Versicherungsvermittler

- Bis dato kaum behandelt:
 - Eingriffsbefugnisse der Aufsichtsbehörden ggü. VU bei Verstößen gegen die PRIIP-VO
 - Kompetenzabgrenzung zwischen EIOPA und nationalen Aufsichtsbehörden

- Daher: Überblick Regelungssystem der Art. 15 bis 34 PRIIP-VO („Marktüberwachung und Produktinterventionsbefugnisse“)

Beispielfall (fiktive Angaben)

- VU mit Sitz in Malta vertreibt fondsgebundenes LV-Produkt im Inland sowie via FoS u.a. in Deutschland. Zwei Schwester-VU (Italien/Frankreich) vertreiben ähnliche Produkte in weiteren zehn EU-Mitgliedstaaten.
- Maltesische Aufsicht hat keinerlei Beanstandungen.
- **Andere nationale Aufsichtsbehörden** gehen auf VUs zu und beanstanden:
 - Basisinformationsblatt nicht rechtskonform (u.a. Hinweise auf Totalverlustrisiko und Illiquiditätsrisiko fehlen, Angaben zu Kosten bei Rückkauf unvollständig, Widersprüche zu AVB)

Beispielfall (fiktive Angaben)

- Fondsbroschüren (Angaben zu Fonds unzutreffend, irreführend, widersprüchlich)
- Vertrieb an Kunden-Zielgruppen vorbei.

- **Behördliches Handeln:**
 - **EIOPA:** Androhung einer zeitlich befristeten Produktintervention in Form eines Vertriebsverbots gestützt auf Art. 16 PRIIP-VO;
 - **Nationale Aufsichtsbehörden:** gehen ebenfalls auf VU mit Beanstandungen zu.

Agenda

- **Eingriffsbefugnisse von EIOPA**
 - Maßnahmen der Produktintervention
 - Voraussetzungen
 - Verfahren
 - Rechtsschutz
- Eingriffsbefugnisse der BaFin
- Verzahnung des Wirkens von EIOPA und nationalen Aufsichtsbehörden
- Veröffentlichung von Maßnahmen

Eingriffsbefugnisse von EIOPA

Ermächtigungsgrundlage: Art. 16 PRIIP-VO (i.V.m. Art. 9 Abs. 5 EIOPA-VO)

- EIOPA kann Vertrieb von bestimmten Versicherungsanlageprodukten qua Beschluss verbieten oder beschränken
 - **Bandbreite:** bis hin zu striktem Verkaufsverbot
 - präventiv (d.h. schon vor Produkteinführung) oder reaktiv
- **Räumlicher Geltungsbereich:** gesamte EU („in der Union“)
- **Zeitliche Dimension** der Maßnahmen
 - Maßnahme zeitlich befristet, i.d.R. bis max. drei Monate
 - Arg.: Art. 16 Abs. 6 PRIIP-VO sieht Überprüfung nach drei Monaten vor, Maßnahme tritt außer Kraft, wenn sie nicht verlängert wird.

Eingriffsbefugnisse von EIOPA

Ermächtigungsgrundlage: Art. 16 PRIIP-VO (i.V.m. Art. 9 Abs. 5 EIOPA-VO)

- **Voraussetzungen v. Produktinterventionsmaßnahmen (verkürzt):**
 - Erhebliche Bedenken bzgl. Anlegerschutz oder
 - Gefahr für Integrität der Finanzmärkte / Stabilität des Finanzsystems
 - Konkretisierung durch Delegierte Verordnung (EU) 2016/1904
 - u.a. Komplexität, Innovationsgrad, Transparenz, Verhältnis zw. erwarteter „Rendite“ und Verlustrisiko, Bepreisung/Kosten, Eignung für def. Zielgruppe
 - Bsp: Beschreibung der Anlagekonzepte der internen Fonds
 - Eine oder mehrere zuständige nationalen Aufsichtsbehörden haben sich der Bedrohungslage nicht adäquat angenommen (Abs. 2 lit. c)

Eingriffsbefugnisse von EIOPA

Ermächtigungsgrundlage: Art. 16 PRIIP-VO (i.V.m. Art. 9 Abs. 5 EIOPA-VO)

- **Beschluss wird auf EIOPA-Website veröffentlicht (Abs. 5)**
 - „Einzelheiten des Verbots“ werden dargelegt
 - Unter Nennung des VU und des betroffenen Tarifs
 - Zeitpunkt, ab dem Verbot wirksam wird, ist anzugeben
 - muss nach Veröffentlichung liegen
 - Kritik: Verlängerung einer Produktinterventionsmaßnahme wird veröffentlicht, Aufhebung der Maßnahme soll indes – jedenfalls nach dem Wortlaut – nicht veröffentlicht werden müssen.

Eingriffsbefugnisse von EIOPA

- **Adressat der Produktinterventionsmaßnahme:** VU selbst
- **Verfahren:**
 - VU erhält zunächst Androhung seitens EIOPA, dass Produktintervention nach Art. 16 PRIIP-VO beabsichtigt ist.
 - VU erhält im Zuge dessen **rechtliches Gehör**
 - Rechtsgrundlage: Art. 41 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der EU („Recht auf eine gute Verwaltung“) i.V.m. Art. 39 Abs. 1 EIOPA-VO
 - Angemessene Frist für VU zur Stellungnahme wird gesetzt
 - Dialog mit EIOPA zur Abwendung der angedrohten Maßnahmen
 - Werden Vorwürfe nicht ausgeräumt: ggf. Beschluss nach Art. 16 PRIIP-VO mit Rechtsbehelfsbelehrung (Art. 39 Abs. 3 EIOPA-VO)

Eingriffsbefugnisse von EIOPA

- **Rechtsbehelf: Beschwerde** (Art. 60 Abs. 2 EIOPA-VO)
 - Frist: zwei Monate nach Bekanntgabe
 - Zuständig: Beschwerdeausschuss bei EIOPA (kann binnen zwei Monaten über Abhilfe entscheiden)
- Hilft Beschwerdeausschluss nicht ab, steht dem belasteten VU der **Klageweg zum EuGH** offen (Art. 61 EIOPA-VO i.V.m. Art. 263 AEUV)

Agenda

- Eingriffsbefugnisse von EIOPA
 - Maßnahmen der Produktintervention
 - Voraussetzungen
 - Verfahren
 - Rechtsschutz
- **Eingriffsbefugnisse der BaFin**
- Verzahnung des Wirkens von EIOPA und nationalen Aufsichtsbehörden
- Veröffentlichung von Maßnahmen

Eingriffsbefugnisse der BaFin

Ermächtigungsgrundlage: Art. 17 PRIIP-VO

- **nationale Aufsichtsbehörden haben entsprechende Produktinterventionsbefugnisse wie EIOPA**
- **anderer räumlicher Geltungsbereich:** *„in oder aus ihrem Mitgliedstaat“*
 - Bsp. 1: nationale Aufsichtsbehörde kann als Tätigkeitslandbehörde im Rahmen der Rechtsaufsicht (§ 62 Abs. 3 VAG) den Vertrieb eines Versicherungsanlageprodukts im Inland verbieten
 - Bsp. 2: nationale Aufsichtsbehörde (Sitzlandbehörde) kann im Rahmen der Finanzaufsicht Vertrieb eines Versicherungsanlageprodukts durch VU mit Sitz im Inland im EU-Ausland verbieten.

Eingriffsbefugnisse der BaFin

- **PRIIP-VO gilt unmittelbar in EU-Mitgliedstaaten**
 - Bezogen auf Deutschland:
 - PRIIP-VO ist unmittelbar in Deutschland anwendbares Gemeinschaftsrecht
 - Kompetenzzuweisung zugunsten der BaFin in § 295 Abs. 1 Nr. 2 VAG
- **Eingriffsvoraussetzungen nach Art. 17 PRIIP-VO** sind weitgehend an diejenigen des Art. 16 PRIIP-VO angelehnt
 - Es erfolgt aber separate Konkretisierung in Art. 2 (EU) VO 2016/1904
 - Art. 17 Abs. 5 PRIIP-VO: **Veröffentlichung der Produktintervention** auf Website der nationalen Aufsichtsbehörde
 - Pendant zu EIOPA-Veröffentlichung nach Art. 16 Abs. 5 PRIIP-VO

- **Zusammenspiel zwischen PRIIP-VO und VAG**
 - **§ 308a VAG** : Gesetzgeber hat mit Blick auf Art. 24 Abs. 2 PRIIP-VO eine gesonderte nationale Ermächtigungsgrundlage geschaffen
 - Art. 24 PRIIP-VO: betrifft „verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen“
 - Deklaratorisch bis auf Zuständigkeitsbegründung der BaFin (*Dreher*, in: Prölss/Dreher, VAG, 13. Aufl. 2018, § 308a Rn. 5)
 - Danach kann BaFin „**alle Maßnahmen**“ treffen, die geeignet und erforderlich sind, um die Einhaltung der PRIIP-VO zu überwachen
 - Generalklauselartig, schießt über Art. 24 Abs. 2 PRIIP-VO hinaus, aber europarechtlich zulässig, da dort nur Mindestanforderungen geregelt.
 - Produktinterventionsmaßnahmen in § 308a S. 2 Nr. 1 VAG explizit erfasst
 - Folge: Art. 17 PRIIP-VO als separate Eingriffsgrundlage kaum relevant

Eingriffsbefugnisse der BaFin

- **Ordnungswidrigkeitstatbestände (§ 332 Abs. 4d VAG) in Umsetzung von Art. 24 Abs. 2 PRIIP-VO, z.B.**
 - wenn Basisinformationsblatt unrichtig oder unvollständig abgefasst oder veröffentlicht, oder
 - Bei Widerspruch zwischen Werbung und Basisinformationsblatt
- **§ 333 VAG: BaFin zuständige OWiG-Behörde**
- **Rahmen für Verbandsgeldbußen:**
 - 5 Mio. EUR oder 3% des Gesamtumsatzes aus Geschäftsjahr vor Behördenentscheidung (§ 332 Abs. 6, 8 VAG)
 - § 332 Abs. 7 VAG: höhere Geldbuße bis zum Zweifachen des aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Vorteils kann gegen VU verhängt werden

Agenda

- Eingriffsbefugnisse von EIOPA
 - Maßnahmen der Produktintervention
 - Voraussetzungen
 - Verfahren
 - Rechtsschutz
- Eingriffsbefugnisse der BaFin
- **Verzahnung des Wirkens von EIOPA und nationalen Aufsichtsbehörden**
- Veröffentlichung von Maßnahmen

- **Maßnahmen der nationalen Behörden (hier: BaFin)**
 - **Art. 17 Abs. 3 PRIIP-VO:** spätestens einen Monat, bevor nationale Behörde Maßnahme erlässt, muss sie EIOPA Einzelheiten dazu übermitteln („**einmonatige Notifikationsfrist**“).
 - Ausnahme von Monatsfrist: besondere Dringlichkeit, dann vorläufiges Tätigwerden nach Ablauf von 24 Stunden zulässig (Art. 17 Abs. 4 PRIIP-VO)
 - Nach Erhalt der Mitteilung gibt **EIOPA** eine **Stellungnahme** ab,
 - ob sie Maßnahme für gerechtfertigt hält und
 - ob sie Maßnahmen anderer nationaler Aufsichtsbehörden für notwendig hält (EIOPA als Koordinator)
 - wird auf EIOPA-Website veröffentlicht (Art. 18 Abs. 2 PRIIP-VO)

- **Maßnahmen der nationalen Behörden (hier: BaFin)**
 - **Keine Bindungswirkung der nationalen Behörden an EIOPA-Stellungnahme**
 - „Comply or explain“
 - Arg.: Ergreifen nationale Behörden Maßnahmen, die Stellungnahme von EIOPA zuwider laufen (s. Art. 18 Abs. 3 PRIIP-VO), haben sie dies zu begründen und die Begründung auf ihrer Website zu veröffentlichen

□ **Maßnahmen von EIOPA:**

- Maßnahmen von EIOPA haben **Vorrang** ggü. früheren Maßnahmen der nationalen Behörden (Art. 16 Abs. 7 PRIIP-VO)
- Art. 16 Abs. 4 PRIIP-VO: EIOPA muss nationale Behörden vor Erlass einer Maßnahme **unterrichten**
- EIOPA kann ggf. durch eigene Maßnahmen nach Art. 16 PRIIP-VO überlagernd aktiv werden.
 - z.B. wenn EIOPA in Stellungnahme eine schärfere Maßnahme für erforderlich hielt, als sie die nationale Behörde letztlich verhängt hat.
 - Aber: räumliche Dimension i.S.v. Art. 16 PRIIP-VO muss gegeben sein (Koordinatoren- und Vermittlerrolle)
- Keine Stellungnahme notwendig, wenn nationale Behörde bereits gehandelt hat (Art. 16 Abs. 3 UAbs. 2 PRIIP-VO)
 - Dringlichkeit (s.o.)

Agenda

- Eingriffsbefugnisse von EIOPA
 - Maßnahmen der Produktintervention
 - Voraussetzungen
 - Verfahren
 - Rechtsschutz
- Eingriffsbefugnisse der BaFin
- Verzahnung des Wirkens von EIOPA und nationalen Aufsichtsbehörden
- **Veröffentlichung von Maßnahmen**

- **Art. 29 Abs. 2 PRIIP-VO:**

- Unanfechtbare behördliche Maßnahmen und Sanktionen sind unter Benennung von „Ross und Reiter“ auf **Website der nationalen Behörde** zu veröffentlichen

- **Sachliche Abgrenzung zu Art. 17 Abs. 5 PRIIP-VO**

- Art. 17 Abs. 5 PRIIP-VO: Veröffentlichung greift schon **vor** Wirksamwerden der Maßnahme und betrifft einzig Maßnahmen gegenüber VU („**Informationsfunktion**“)
- Art. 29 Abs. 2 PRIIP-VO: erfasst Maßnahmen ggü. VU und Geschäftsleiter („**Prangerwirkung**“)
 - Proportionalität: Anonymisierung
 - Eingelegte Rechtsmittel sind in Veröffentlichung aufzunehmen

□ **Verhältnis zu § 319 VAG**

- § 319 VAG (unabhängig von PRIIP-VO entstanden) enthält Vorgaben zur Veröffentlichung in Bezug auf bestandskräftig gewordene Maßnahmen und Bußgeldentscheidungen gegen VU und Geschäftsleiter
- Soll-Vorschrift und kein direkter Bezug zur PRIIP-VO („Verstoß gegen dieses Gesetz“)
- § 319 Abs. 2 VAG: Anonymisierung bei Unverhältnismäßigkeit
 - Verwarnungen und Abberufungen nach § 303 VAG sind daher immer anonymisiert zu veröffentlichen.

- Eingriffsbefugnisse in Bezug auf PRIIP-Verstöße sind inhaltlich weitreichend
- Keine „Papiertiger“, aufmerksame Marktüberwachung durch EIOPA und nationale Behörden
- Veröffentlichungen auf Website können gravierende Reputationsschäden auslösen
- VU: enges Monitoring zur Einhaltung der materiellen Anforderungen der PRIIP-VO notwendig

Vielen Dank für
Ihre Aufmerksamkeit.

Rechtliche Hinweise und Haftung

- Alle Inhalte dieses Werkes sind urheberrechtlich geschützt.
 - Das Urheberrecht liegt bei BLD Bach Langheid Dallmayr Rechtsanwälte PartG mbB.
 - Jeder Nachdruck und jede Vervielfältigung – einschließlich Speicherung und Nutzung auf optischen und elektronischen Datenträgern – sowie jede Veränderung und Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urhebergesetz zugelassen sind, bedarf der vorherigen Zustimmung von BLD in Textform.
- Die Inhalte dieser Präsentation dienen nur zur internen Information auf dieser Veranstaltung.
 - Entsprechend darf dieses Werk – auch nicht dem wesentlichen Inhalt nach – nicht an Dritte weitergegeben oder zum Gebrauch bei Dritten verwendet werden, es sei denn, BLD hat dazu seine vorherige Zustimmung in Textform erteilt.
- Diese Präsentation stellt keine rechtliche Beratung dar, sondern ist nur eine allgemeine Darstellung und Erörterung von Rechtsfragen und Rechtsfällen. BLD schließt daher jedwede Haftung für Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität aus.

Zum Referenten

Dr. Martin Schaaf

Rechtsanwalt | Partner
Fachanwalt für Versicherungsrecht

Theodor-Heuss-Ring 13-15
50668 Köln
Tel +49 221 944027-899
Fax +49 221 944027-427
martin.schaaf@bld.de



Tätigkeitsbereiche

- Versicherungsaufsichtsrecht
- Gesellschaftsrecht
- Lebensversicherung
- Produktentwicklung und -beratung
- Vertriebs- und Handelsvertreterrecht

Werdegang

- 1998 – 2000** Ausbildung zum Bankkaufmann (SüdwestLB, Stuttgart)
- 2000 – 2006** Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Bayreuth und Mainz, Erwerb der Zusatzqualifikation „Wirtschaftsjurist Universität Bayreuth“
- 2006 – 2008** Referendariat beim LG Mainz
- 2006 – 2009** Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Meinrad Dreher, LL.M., Universität Mainz
- 2008 – 2010** Promotion bei Prof. Dr. Meinrad Dreher, LL.M. / Thema: „Risikomanagement und Compliance – aufsichtsrechtliche Anforderungen und Organverantwortung“ (Promotionsstipendium des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft e.V., Auszeichnung mit dem Hamburger Promotionspreis für Versicherungswissenschaft 2011 und dem Preis der Alfred-Teves-Stiftung)
- Seit 2009** Rechtsanwalt, seit 2016 Partner bei BLD



Köln

Theodor-Heuss-Ring 13-15 | 50668 Köln
Tel +49 221 944027-0
Fax +49 221 944027-7



München

Karlstraße 10 | 80333 München
Tel +49 89 545877-0
Fax +49 89 545877-77



Frankfurt/Main

Stephanstraße 3 | 60313 Frankfurt/Main
Tel +49 69 920740-0
Fax +49 69 920740-40



Berlin

Kaiserin-Augusta-Allee 104-106 | 10553 Berlin
Tel +49 30 886269-0
Fax +49 30 886269-29



Karlsruhe

Reinhold-Frank-Str. 58 | 76133 Karlsruhe
Tel +49 721 869776-0
Fax +49 721 869776-20



International

www.legalign.global