

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

ID-Nummer 6437280268-55

zum Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens für Auskunftersuchen der Kommission an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen in Bezug auf den Binnenmarkt und damit verbundene Bereiche (2017/0087 (COD))

Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5260
Fax: +49 30 2020-6260

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

Ansprechpartner:
Karen Bartel
Recht und Compliance

E-Mail: k.bartel@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die Vollendung und Sicherung des europäischen Binnenmarkts ist eine der Hauptaufgaben der Europäischen Union. Daher ist es wichtig, dass die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge gut informiert jeglichen Verstößen gegen das den Binnenmarkt etablierende Recht nachgehen kann.

Allerdings sollte die Kommission dabei maßvoll vorgehen. Dieser Leitlinie widerspricht der Verordnungsvorschlag zum Binnenmarkt-Informationstool. Auf seiner Basis würden der Kommission derart weitgehende Auskunftsrechte gegeben, dass Unternehmen u. a. um die Geheimhaltung ihrer Geschäftsgeheimnisse bangen müssten. Daher lehnt die deutsche Versicherungswirtschaft den Verordnungsvorschlag ab. Hier droht ein möglicherweise intransparentes und unfaires Auskunftssystem zu entstehen. Aufgrund der unklaren Anwendungsbedingungen und daraus folgenden Berichts- bzw. Meldepflichten würden Unternehmen mit Bürokratielasten konfrontiert, auf die sie sich nicht einstellen können. Besonders wichtig ist:

- Anwendungsbedingungen klarer gestalten,
- Vertraulichkeit sichern,
- Mehrfach-Auskünfte vermeiden,
- Maßstäbe für Strafvoraussetzungen deutlich machen sowie
- Rechtsmittelwahl transparent und fair gestalten.

1. Kritikpunkte

Die deutsche Versicherungswirtschaft bezweifelt, dass das vorgeschlagene Binnenmarkt-Informationstool notwendig, verhältnismäßig und sinnvoll ist. Dieses Instrument würde Tür und Tor öffnen für nicht angemessene und unverhältnismäßige Abfragen ohne konkreten Rechtsanlass. Dabei berichten Unternehmen in der EU bereits heute branchenübergreifend vielfältige Informationen an nationale sowie europäische Institutionen. Somit würde das Binnenmarkt-Informationstool nur weitere Bürokratie auf- anstatt abbauen, wie es eigentlich erklärtes Ziel der Europäischen Kommission ist.

Sollten der Kommission wirklich Informationen zur Bewertung von Schwierigkeiten in der Durchsetzung des Binnenmarkts fehlen, so sehen wir die Ursachen dafür entsprechend nicht in mangelnder Bereitstellung durch Unternehmen oder Unternehmensverbände. Dies kann daher nicht der Grund sein, um diese in die Pflicht zu nehmen und möglicherweise mit hohen Strafen zu belegen. Zuvorderst sollte die Kommission für eine bessere Koordinierung der Datenabfrage durch ihre Einrichtungen und die Mitgliedsstaaten sorgen und die Organisation der gesammelten Daten sowie den Zugang zu ihnen verbessern. Unbedingt zu prüfen ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, Verwaltungsdaten zu nutzen und gleichzeitig den Zugang zu diesen Daten auch für die Zwecke der Kommission zu verbessern.

Sollte die Kommission trotz der zweifelhaften Grundlage und mangelnden Begründung für den Verordnungsvorschlag nicht von dessen Weiterführung absehen wollen, so sollte im finalen Rechtsakt mindestens klar gestellt werden, dass das Binnenmarkt-Informationstool nur als letzter Ausweg („last resort“) bei bereits nachweisbaren ernsthaften Vergehen gegen den Binnenmarkt eingesetzt wird.

Neben dieser allgemeinen Kritik hat die deutsche Versicherungswirtschaft Positionen zu einzelnen Inhalten des Verordnungsvorschlags. Diese werden nachfolgend erörtert.

1.1. Anwendungsbedingungen klarer gestalten

Aus Artikel 4 des Vorschlags ergibt sich die Grundbedingung für ein Auskunftersuchen der Kommission: Ein wichtiges politisches Ziel der Union droht durch eine erhebliche Schwierigkeit bei der Anwendung des Unionsrechts gefährdet zu werden.

Die Frage nach der Wichtigkeit eines politischen Ziels ließe sich z. B. mit einem Blick in das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission beantwor-

ten. Dagegen ist nicht erkennbar, wann eine erhebliche Schwierigkeit festzustellen wäre. Sicherlich will die Kommission ihr Abfragerecht nicht missbräuchlich anwenden. Der Verordnungsvorschlag ist aber zu unbestimmt formuliert, um den bloßen Anschein der Möglichkeit eines Missbrauchs durch die vage Formulierung in Artikel 4 auszuschließen. Es sollte eine genaue Definition dessen eingefügt werden, was eine erhebliche Schwierigkeit ausmacht.

Denkbar wäre außerdem eine (auch nicht abschließende) Auflistung möglicher Belege für das Existieren einer erheblichen Schwierigkeit. Dies könnte jeglichen von Bürgern oder wirtschaftlichen bzw. gesellschaftlichen Organisationen der EU erbrachten Nachweis einschließen. Dazu könnten z. B. anhängige Vorgänge beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) zählen.

1.2. Vertraulichkeit sichern

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission in Artikel 7 anerkennt, dass manche der von den Angefragten zur Verfügung gestellten Informationen der Vertraulichkeit unterliegen können. Daher ist es gut, dass unterschiedliche Fassungen der Informationen mit Begründungen für die Vertraulichkeit eingereicht werden können. Allerdings ist es befremdlich, dass sich die Kommission trotzdem über die Einschätzung des Befragten hinwegsetzen und die Informationen gegenüber Dritten (Mitgliedsstaaten u. a.) öffentlich machen können soll. Denn nur die Angefragten selbst können vollumfänglich einschätzen, ob sie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse rausgeben wollen. Ist die Kommission anderer Auffassung, muss ein Gericht entscheiden.

Öffentlich gewordene Geschäftsgeheimnisse können signifikante negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition eines Unternehmens haben. Für Versicherungsunternehmen sind z. B. die genauen Parameter, unter denen sie Risiken einschätzen und versichern, geschäftsinterne Prozesse. Wettbewerber könnten aus deren Offenlegung genaue Schlüsse über die Unternehmensstrategie ziehen. Deshalb darf sich die Kommission nicht darüber hinwegsetzen, was Unternehmen – insofern nicht offensichtlich missbräuchlich – als vertraulich einschätzen.

1.3. Mehrfach-Auskünfte vermeiden

Unternehmen in der EU berichten schon heute vielfach an öffentliche Stellen. Versicherungsunternehmen aus Deutschland unterliegen mit Umsetzung der Solvency II-Richtlinie zum 1. Januar 2016 einem umfassenden, harmonisierten Berichtswesen, durch das die Unternehmen regelmäßig über die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen gegenüber den zuständigen Behörden Rechenschaft ablegen müssen. Dies umfasst

z. B. Informationen zur Geschäftstätigkeit, der versicherungstechnischen Leistung, dem Geschäftsergebnis, den gehaltenen Kapitalanlagen, dem Governance-System inkl. der internen Revision und der versicherungsmathematischen Funktion, den Risiken, denen das Unternehmen ausgesetzt ist, der Bewertung von Vermögenswerten, versicherungstechnischen Rückstellungen und sonstigen Verbindlichkeiten, den Eigenmitteln und der Solvenz- und Mindestkapitalanforderung. Daneben werden zusätzliche Informationen zum Zweck der Finanzstabilität und zur ESZB-Versicherungsstatistik erhoben. Insgesamt erhalten die zuständigen Behörden somit eine Unmenge von Datensätzen, die ein detailliertes Bild über das betriebene Geschäft und die Finanz- und Solvenzlage des Unternehmens vermitteln sollen. Das Maß des Sinnvollen und Zumutbaren ist hier schon in Teilen tangiert.

Aber auch gegenüber den Verbrauchern und anderen interessierten Parteien wird beispielsweise durch den öffentlich zugänglichen Bericht über die Solvabilität und Finanzlage (SFCR) größtmögliche Transparenz gewährleistet. Dies bedeutet zum einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Zum anderen ist nicht ersichtlich, dass in einer gerade mit Blick auf Informationspflichten detailliert regulierten Branche wie der Versicherungswirtschaft Informationsdefizite bestehen könnten, die durch eine generalklauselartige Ermächtigungsgrundlage zur Informationserhebung kompensiert werden müssten.

Darüber hinaus gehende Berichtspflichten auf Basis einer Generalermächtigung zu den in der Verordnung genannten Zwecken lehnen wir daher ab. Der Verordnungsvorschlag enthält keinerlei Absicherungen zur Vermeidung von Mehrfachberichterstattung. Dies wäre umso wichtiger, wenn die Anfragen der Kommission die in der vorhergehenden Konsultation im Jahr 2016 genannten Eckwerte (u. a. Umsatz, Eigentümergestaltung, Standort) betreffen sollten. Denn diese gehören zu jenen Daten, die Unternehmen bereits über etablierte Prozesse an Aufsichtsbehörden und andere öffentliche Stellen übermitteln.

Der administrative und zeitliche Aufwand jeglicher weiterer Berichtspflichten darf nicht vernachlässigt werden. Die Entwicklung neuer Übertragungs- und firmenindividueller Datenerfassungsprozesse kostet Zeit und Geld und muss ebenfalls mit anderen geltenden Gesetzen (z. B. zum Datenschutz) abgeglichen werden. Zumindest sollte die Kommission organisatorische und technische Lösungen finden, um – entsprechend des von ihr unterstützten „once-only-Prinzips“ – die Andockung an existierende Reporting-Vorgänge zu ermöglichen. Grundsätzlich sollte aber die Notwendigkeit immer weiterer Berichtspflichten dringend überdacht werden, da damit nur stärker wachsende Kosten für die betroffenen Unternehmen verbunden sind.

Der zielführende und im Sinne der Vermeidung zusätzlicher Bürokratie gebotene und verhältnismäßige Ansatz müsste sein, die Vernetzung vorhandener binnenmarktrelevanter Informationen zu verbessern. Dies würde zur Entlastung der Unternehmen und Verbesserung der Wertschöpfung beitragen. Das Fehlen von Schnittstellen und Vernetzung öffentlicher Verwaltungen etwa aufgrund mangelnder Interoperabilität der Informationen, die bei den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten vorliegen, muss vordringlich behoben werden, um den Zweck des Verordnungsvorschlags zu erreichen.

1.4. Maßstäbe für Strafvoraussetzungen deutlich machen

Der Verordnungsvorschlag sieht in Artikel 9 Geldbußen und Zwangsgelder vor, wenn Angefragte vorsätzlich oder grob fahrlässig unrichtige, unvollständige oder irreführende Angaben machen oder nicht die vorgegebene Frist für die Rückmeldung einhalten. Damit soll vermutlich die Effektivität des Binnenmarkt-Informationstools gesichert werden. Die doppelte Sanktionierungsmöglichkeit ist angesichts der unklaren Voraussetzungen für Auskunftersuche und der Gefährdung des Geheimnisschutzes völlig unverhältnismäßig.

Zudem bleibt offen, wie die Kommission feststellen will, ob Rückmeldungen unrichtig, unvollständig oder irreführend bzw. – nach Artikel 7 Absatz 1 – eindeutig, vollständig und exakt sind. Es kommt hinzu, dass Angefragte entsprechend Artikel 5 Absatz 3 nur über die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen Auskunft geben sollen müssen. Es besteht die Gefahr, dass Uneinigkeit zwischen Kommission und Angefragten über die Vollständigkeit von Auskünften zuerst hohe Sanktionen und schließlich langwierige Gegenklagen nach sich ziehen könnten. Artikel 9 sollte deshalb gestrichen werden.

1.5. Rechtsmittelwahl transparent und fair gestalten

Es ist nicht eindeutig, in welcher Situation die Kommission welches Mittel – einfaches Ersuchen oder Beschluss – einsetzen würde. Angefragte Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen haben entsprechend Artikel 6 Absatz 3 nur dann das Recht auf Einspruch beim EuGH, wenn die Kommission per Beschluss auf sie zugekommen ist. Dennoch kann die Kommission sowohl bei Beschlüssen als auch bei einfachen Ersuchen die erwähnten hohen Geldbußen verhängen. Schließlich ist im Verordnungsvorschlag keine Möglichkeit zur Beschwerde des Angefragten über die Wahl des Rechtsmittels vorgesehen (z. B. weil keine Möglichkeit zur Anrufung des EuGH besteht).

Um ein möglichst transparentes und faires Verfahren sicherzustellen, sollte es nur ein einziges, gerichtlich überprüfbares Verfahrensmittel geben: den Beschluss. Die Möglichkeit, durch einfache Ersuchen vorzugehen, sollte entsprechend wegfallen.

1.6. Weiteres

Zusätzlich bestehen folgende weitere Kritikpunkte:

Zu den Auskunftersuchen der Kommission stellen sich folgende Fragen: Wie entscheidet die Kommission, welches Unternehmen oder welche Unternehmensvereinigung relevante Auskünfte entsprechend Artikel 5 liefern kann? Auf welcher Grundlage soll ein Unternehmen oder Verband Auskunft zu einer Tatsache geben, zu der eine andere juristische Person nicht Auskunft gab (Artikel 5 Absatz 1c)?

Zur Verwendung der per Auskunft erhaltenen Informationen ist es unklar, auf welcher Grundlage die Kommission diese im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens an einen Mitgliedsstaat weiterleiten (Artikel 7) oder bereit veröffentlichte Informationen für andere Zwecke als das fragliche Verfahren verwenden will (Artikel 8).

Die in den Artikeln 10 und 11 erfassten Regeln zu den Verjährungsfristen für die Verfolgung und Vollstreckung der (per Artikel 9) festgelegten Geldbußen und Zwangsgelder sind unübersichtlich. Es ist schwer abzuschätzen, wann die Fristen schließlich verjähren. Zudem gibt es keinen Hinweis darauf, ob und wie die Fristen mit den gesetzlichen Aufbewahrungsfristen abgestimmt sind. Hier würde es zu Unstimmigkeiten kommen, die weitere Bürokratie für Unternehmen und Verbände bedeutet.

Berlin, den 21.06.2017