

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

Name of Company:	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV)	
Disclosure of comments:	Please indicate if your comments should be treated as confidential:	Confidential/Public
<p>Please follow the following instructions for filling in the template:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Do not change the numbering in the column "reference"; if you change numbering, your comment cannot be processed by our IT tool ⇒ Leave the last column <u>empty</u>. ⇒ Please fill in your comment in the relevant row. If you have <u>no comment</u> on a paragraph or a cell, keep the row <u>empty</u>. ⇒ Our IT tool does not allow processing of comments which do not refer to the specific numbers below. <p>Please send the completed template, in Word Format, to CP-15-008@eiopa.europa.eu . Our IT tool does not allow processing of any other formats.</p> <p>The numbering of the questions refers to the Consultation Paper on the proposal for Guidelines on product oversight & governance arrangements by insurance undertakings and insurance distributors.</p>		
Reference	Comment	
General Comment	<p>Die deutsche Versicherungswirtschaft unterstützt Produktprüfungsprozesse, wie sie Gegenstand der Leitlinienentwürfe sind. Sie setzt sich für eine effektive unternehmensinterne Produktbegleitung und Vertriebsstrategien ein, die den Verbraucherbedürfnissen angemessen Rechnung tragen. Mit Blick auf die vorgeschlagenen Vorbereitungsleitlinien weisen wir auf Folgendes hin:</p>	

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

- Es bestehen grundlegende Bedenken gegen POG-Vorbereitungsleitlinien im Vorgriff auf delegierte Rechtsakte der Kommission und weitere Vorgaben der IDD, da Widersprüche und eine Doppelumsetzung drohen.
- Mit Blick auf die Frage, wie Vorschläge zu Konkretisierungen der IDD-Vorgaben aussehen sollen, sehen wir weiterhin Anpassungs- und Klarstellungsbedarf. Wesentlich ist, dass die Zielrichtung der Vorgaben noch weiter präzisiert wird und Gegenstand und Grenzen der externen Kontrolle klar aufgezeigt werden. Wichtig ist zudem, dass eine praxismgerechte Ausgestaltung möglich bleibt.

Hierzu im Einzelnen:

I. Vorbereitungsleitlinien stoßen auf rechtliche und praktische Bedenken.

Durch Leitlinien im Vorgriff auf die in der Richtlinie über Versicherungsvermittlung vorgesehenen delegierten Rechtsakte (Level 2) drohen Widersprüche und eine gestreckte **Doppelumsetzung** mit den entsprechenden Mehrbelastungen. Dies gilt nicht nur für die unmittelbaren Vorgaben zu POG, sondern auch für weitere inhaltliche Verflechtungen zu allgemeinen Fragen der IDD-Umsetzung, wie z. B. Interessenkonflikten. Grundsätzlich dürfen Leitlinien nur ergehen, wenn sie für eine kohärente Anwendung des Unionsrechts erforderlich sind. Dies ist mit Blick auf die noch ausstehenden Spezifizierungen auf IDD Level 2 nicht der Fall. Das Ziel einer einheitlichen Umsetzung des POG-Prozesses kann nur im Wege verbindlicher Level 2-Maßnahmen erreicht werden. Für eine ausführliche Erläuterung unserer Bedenken verweisen wir auf die Antwort zu Frage 1 und Frage 3 [I.].

II. Es besteht Klarstellungs- und Anpassungsbedarf.

Produktprüfungsprozesse und Vertriebsstrategien sind schon jetzt wichtige Instrumente. Maßgeblich ist, dass Spezifizierungen der Vorgaben der IDD eine praxismgerechte Ausgestaltung erlauben und Gestaltungsspielräume nicht unnötig beschränken. Hierfür ist ein prinzipienbasierter Ansatz geeignet, damit Hersteller und Vertreiber („distributor“) ihr individuelles Geschäftsmodell verwirklichen können.

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

1. Leitlinien für Hersteller

Das Bedürfnis, kollektiven Verbraucherschutz durch die Vorgabe interner Prozesse schon präventiv zu gewährleisten, um Verbraucher vor „ungeeigneten Produkten“ zu schützen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Wichtig ist aber, dass die Zielrichtung der Anforderungen noch weiter präzisiert wird und Gegenstand und Grenzen der externen Kontrolle aufgezeigt werden. Die vage Vorgabe, „Nachteile“ bzw. „Schäden“ zu reduzieren, ist missverständlich. Es muss insgesamt darum gehen, dass Unternehmen den Bedürfnissen der Versicherungsnehmer bzw. den für diese Versicherungsnehmer relevanten Risiken hinreichend Rechnung tragen. Dies ist klar zu trennen von einer vagen, allgemeinen Optimierungspflicht der Unternehmen bzw. einer generellen Preiskontrolle oder detaillierten Vorgaben zur Produktgestaltung durch die Aufsicht. Für Veränderungen an bestehenden Verträgen gibt das Vertragsrecht den Rahmen vor.

2. Leitlinien für Vertreiber („distributor“), die Produkte nicht selbst konzipieren

Der Versicherungsvertrieb ist das wichtige Bindeglied zwischen Versicherungsunternehmen und Kunden. Die Sicherstellung der notwendigen Information und das Produktverständnis von Vertreibern („distributors“), die selbst keine Produkte herstellen, werden in der Richtlinie über Versicherungsvermittlung im Kontext der Vorgaben zu POG sowie auch bei den Vorgaben zur Fortbildung zutreffend aufgegriffen. Die vorliegenden Leitlinien gehen jedoch über diese Vorgaben hinaus und allgemein auf die interne Vertriebsorganisation bzw. die Dokumentation der Vorkehrungen ein. Wichtig ist hier, dass Vermittler sowohl auf organisatorische Hilfestellungen des Herstellers zurückgreifen, als auch ihre eigene Strategie entwickeln dürfen. Der Bindungsgrad des Vermittlers an ein Versicherungsunternehmen in verschiedenen Vertriebswegen (Ausschließlichkeit, Maklervertrieb) muss dabei ausreichend berücksichtigt werden können.

III. Vor diesem Hintergrund haben wir folgende Anmerkungen zu den Leitlinien für Hersteller:

1. Klare Zielrichtung

Die Zielrichtung der Anforderungen muss hinreichend klar sein und im Einklang mit der Richtlinie über Versicherungsvermittlung stehen.

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

- **Hinreichende Berücksichtigung der Bedürfnisse der Versicherungsnehmer und der für sie relevanten Risiken**

Nach den Vorgaben ist als Mindestanforderung zu überprüfen, inwiefern die Produktleistung („product performance“) zu einem „customer detriment“ führen kann und hierauf zu reagieren (Anwendungsbereich Nr. 1.12. (iv), vgl. auch Leitlinie 1 Abs. 1, Leitlinie 2, Leitlinie 9 Abs. 1). Der Begriff „detriment“ wird in den Leitlinien und in der IDD nicht definiert und dort auch nicht im Kontext POG verwendet. Die Formulierung der gemeinsamen Position der ESA wurde nicht übernommen, wobei auch dort eine spätere Spezifizierung der Vorgaben ausdrücklich vorgesehen ist. Letztlich muss es entsprechend der IDD¹ darum gehen, dass Unternehmen den Bedürfnissen der Versicherungsnehmer bzw. der für sie relevanten Risiken hinreichend Rechnung tragen. Die neue Terminologie in den Leitlinien ist nicht erforderlich und missverständlich. Jedenfalls sollte die Zielbestimmung in Leitlinie 2 angepasst werden. Soweit an dem Begriff „detriment“ festgehalten wird, sollte in den jeweiligen Leitlinien zumindest klargestellt werden, dass es um die Abwendung unbilliger Schäden/Nachteile („unfair detriment“) geht, nicht um eine vage Optimierungspflicht². Dies entspricht dem Streben, Missstände zu verhindern.

- **Keine allgemeine Preiskontrolle oder detaillierten Vorgaben zur Produktgestaltung**

Richtig ist, dass die konkrete Ausgestaltung der Produktfreigabeverfahren den Unternehmen obliegt. Daher ist es wichtig, Gegenstand und Grenzen der Vorgaben und der externen Kontrolle aufzuzeigen.³

Es sollte explizit klargestellt werden, dass die Vorgaben nicht zu einer allgemeinen **Preiskontrolle** führen sollen. Die Erläuterungen machen dies noch nicht hinreichend deutlich. Vielmehr wird

¹ Die IDD gibt u. a. vor sicherzustellen, dass alle einschlägigen Risiken für den Zielmarkt bewerten werden, dass die beabsichtigte Vertriebsstrategie dem bestimmten Zielmarkt entspricht sowie im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung zu beurteilen, ob das Produkt auch weiterhin dessen Bedürfnissen entspricht.

² Vgl. zu einer allgemeinen Optimierungspflicht auch Ausführungen bei Armbrüster, Privatversicherungsrecht, 2013, S. 82, Rn 287, der u. a. darauf hinweist, dass der Maßstab für eine allgemeine Optimierungspflicht völlig ungewiss sei.

³ Vgl. hierzu auch die Sanktionsvorgaben der Richtlinie über Versicherungsvermittlung.

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

hier in Leitlinie 7 Nr.1.25 eine Kontrolle der Angemessenheit des Preises durch das Unternehmen angeregt („Is the price of the policy in balance with the worth of the underlying?; How is the risk/reward profile of the product balanced, taking into account the cost structure of the product?). Kritisch ist auch die in den Erläuterungen zu Leitlinie 7 (Ziff. 1.25.3) und 8 (Ziff. 1.26 und 1.27) vorgeschlagene Berücksichtigung der Schadenquote („claims ratio“) zu bewerten, unter der auf dem deutschen Versicherungsmarkt regelmäßig die Schadenaufwendungen in Relation zu den verdienten Beiträgen zu verstehen sind.

Ob ein Produkt angemessen bepreist ist, muss in einem auf fairen Wettbewerb basierenden Markt grundsätzlich der Kunde anhand einer transparenten Preis-Leistungs-Darstellung entscheiden. Der durch die Richtlinie über mißbräuchliche Klauseln (Vgl. Art. 4 Absatz 2, Erwägungsgrund 93/13/EWG)⁴, das spezifische nationale Versicherungsvertragsrecht⁵ sowie allgemeine Rechtsgrundsätze⁶ vorgesehene Kontrollrahmen ist maßgeblich. Zu unterstützen sind zudem sinnvolle Transparenzvorgaben. Relevant für die kapitalbildenden Produkte sind vor allem die Chance-Risiko-Klassifizierung und die Preis-Leistungs-Darstellung.

Entsprechend sollte auch explizit klargestellt werden, dass hier keine detaillierten **Produktgestaltungsvorgaben** angestrebt werden.

Beispiel: Die Entscheidung bei der Ausgestaltung einer Hauratsversicherung in den Leistungskatalog Fahrräder grundsätzlich aufzunehmen (und entsprechend kalkulatorisch zu berücksichtigen), diese grundsätzlich auszuschließen oder als Zusatzdeckung anzubieten, ist eine produktge-

⁴ Vgl. RL 93/13/EWG: Artikel 4 Absatz 2 - Die Beurteilung der Mißbräuchlichkeit der Klauseln betrifft weder den Hauptgegenstand des Vertrages noch die Angemessenheit zwischen dem Preis bzw. dem Entgelt und den Dienstleistungen bzw. den Gütern, die die Gegenleistung darstellen, sofern diese Klauseln klar und verständlich abgefaßt sind; Erwägungsgrund 19 - Für die Zwecke dieser Richtlinie dürfen Klauseln, die den Hauptgegenstand eines Vertrages oder das Preis-/Leistungsverhältnis der Lieferung bzw. der Dienstleistung beschreiben, nicht als mißbräuchlich beurteilt werden. Jedoch können der Hauptgegenstand des Vertrages und das Preis-/Leistungsverhältnis bei der Beurteilung der Mißbräuchlichkeit anderer Klauseln berücksichtigt werden. Daraus folgt unter anderem, dass bei Versicherungsverträgen die Klauseln, in denen das versicherte Risiko und die Verpflichtung des Versicherers deutlich festgelegt oder abgegrenzt werden, nicht als mißbräuchlich beurteilt werden, sofern diese Einschränkungen bei der Berechnung der vom Verbraucher gezahlten Prämie Berücksichtigung finden.

⁵ Z. B. Regeln zur Berechnung des Rückkaufswerts § 169 VVG, vgl. auch Hinweis bei Armbrüster, Privatversicherungsrecht, 2013, S. 82, Rn 28.

⁶ Z. B. § 138 BGB – Sittenwidriges Rechtsgeschäft kann bei einem offensichtlichen Missverhältnis unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls greifen.

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

stalterische Entscheidung des Unternehmens.

- **Klarstellung Vorgaben für „Interessenkonflikte“**

Bei dem Begriff Interessenkonflikt (vgl. Leitlinie 2, „support a proper management of conflicts of interests“) sollte hier wie auch bei den Leitlinien für Vertreiber („distributor“) zumindest klargestellt werden, dass es um gesetzliche Vorgaben für Interessenkonflikte geht (vgl. hierzu die ausführlichen Ausführungen zu den Leitlinien für Vertreiber („distributor“) unter Frage 3 II.).

- **Angemessene Vorgaben für Abhilfemaßnahmen im Einklang mit dem Vertragsrecht**

Auch im Hinblick auf Leitlinie 9 („Remedial Action“) besteht noch zusätzlicher Klarstellungsbedarf. Grundsätzlich kann es hier nicht darum gehen, Eigenschaften und Risiken, die dem Produkt inhärent sind und über die angemessen informiert worden ist, nachträglich auszugleichen (z. B. Pflicht zur nachträglichen Übernahme von Garantien bei Produkten, bei denen von vornherein keine Übernahme von Garantien vorgesehen war). Den Rahmen für Veränderungen an bestehenden Verträgen oder die Information des einzelnen Kunden über einen neuen Tarif gibt das Vertragsrecht vor. Hierauf sollte ausdrücklich hingewiesen werden (z. B. appropriate action „in line with contract law“).

Beispiel: Ein Versicherungsunternehmen entscheidet sich dafür, zukünftig in seinem neuen Hausratstarif die Deckung für Fahrräder zu verändern. Inwieweit er ohne besonderen Anlass auch Bestandskunden offensiv auf den neuen Tarif anspricht, ist seine Entscheidung. Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn sich (aus konkreten Anlass) Beratungspflichten ergeben.

Weiter wird in Ziff. 1.31 eine Art Gleichbehandlungsgrundsatz zwischen Bestands- und Neugeschäft statuiert, der zu weit geht und daher gestrichen werden sollte. Es kann stattdessen darauf hingewiesen werden, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass es dem Interesse der Versicherten entspricht, bei jeder Veränderung ein neues Produkt auf den Markt zu bringen.

Weiter sollte in Leitlinie 8 klargestellt werden, dass die „Product Review“ grundsätzlich nur

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

durchzuführen ist, solange das Produkt auch vertrieben wird (z. B. „Once and while the product is distributed“). Dies entspricht dem präventiven Charakter des Verfahrens und einer sachgerechten Schwerpunktsetzung. In den neuen Tarifgenerationen werden bereits zahlreiche Änderungen umgesetzt worden sein. Durch die aufsichtsrechtlichen Vorgaben zum Beschwerdemanagement wird hinreichend sichergestellt, dass wichtige Erkenntnisse zu Bestandsverträgen auch weiterhin ausgewertet und damit bei der Entwicklung neuer Produkte berücksichtigt werden können. Den Rahmen für die Änderung von Bestandsverträgen gibt wie dargelegt das Vertragsrecht vor.

Entsprechend sollte auch zu Nr. 1. 17 klargestellt werden, dass die Option zum zeitlichen Anwendungsbereich sich nur auf Produkte bezieht, die nach Inkrafttreten der POG-Vorgaben noch vertrieben werden (z. B. „compliance with guideline 8 (Product monitoring) und Guideline 9 (remedial action) for products brought to the market prior to that date and still being distributed“).

2. Berücksichtigung der Versicherungsspezifika

Vorgaben müssen den Versicherungsspezifika angemessen Rechnung tragen. Zu begrüßen ist, dass - wie in der IDD - Produkte zur Versicherung von **Großrisiken** nach 1.16 aus dem Anwendungsbereich ausgenommen sind. Es besteht aber noch weitergehender Anpassungsbedarf.

Im Anwendungsbereich wird als Mindestanforderung bislang die Durchführung von Produktanalysen zur Untersuchung der erwarteten Product Performance in verschiedenen **Stressszenarien** benannt⁷. Die Vorgabe scheint nicht für alle Versicherungsprodukte zu passen (Was sind Stressszenarien in der Kompositversicherung, etwa in der Hausratversicherung?) und sollte mit der Einschränkung – soweit relevant – versehen werden.

Die Begriffe **Komplexität** und Risiken des Produkts (Anwendungsbereich 1.15, Leitlinie 2 1.9) sind klarstellungsbedürftig. Komplexität sollte nicht als Kriterium herangezogen werden, sondern stattdessen die Verständlichkeit der für die Kunden relevanten Produkteigenschaften. So

⁷ Anwendungsbereich, Nr. 1.12 (iii).

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

benötigen zum Beispiel viele Versicherungsanlageprodukte ein gewisses Maß an aktuarieller Komplexität, um das Risiko der Verbraucher z. B. durch Garantien zu reduzieren. Diese Mechanismen können den Verbraucher also vor adversen Entwicklungen und Volatilitäten der Finanzmärkte schützen, ohne dass die genaue Konstruktion dieser Mechanismen für den Verbraucher schädlich, riskant oder relevant ist. Das gleiche gilt für die Risiken des Produktes. Es sollen nur die Elemente der Risikostruktur betrachtet werden, die für den Kunden eine Relevanz haben.

3. Praktikabilität der Anforderungen

Die Anforderungen müssen - auch im Übrigen - praktikabel sein und einen echten Mehrwert haben.

Die Aspekte Zielmarkt und Absicherungsbedarf sind in engem Zusammenhang zu sehen. Verbraucher sollten unabhängig von den Festlegungen zu Zielmarkt und Strategie ein konkret geeignetes Produkt in jedem Fall erwerben dürfen. Entsprechend sollte in Kapitel 1 wie auch in Kapitel 2 explizit klargestellt werden, dass der **Verkauf auch außerhalb des Zielmarkts generell möglich** bleibt, aber zu begründen ist (vgl. hierzu die ausführlichen Erläuterungen unter Frage 6, („Verkauf außerhalb des Zielmarkts“). Im Anwendungsbereich und in Leitlinie 5 wird als Mindestanforderung auch die **Bestimmung eines negativen Zielmarktes** genannt. Es dürfte bei vielen Produkten schwierig sein, eine klare Negativabgrenzung vorzunehmen. Wir regen an, zumindest in den Erläuterungen zu Leitlinie 5 weiter klarzustellen, dass bei der Bestimmung des negativen Zielmarkts generell einzelne (typisierte) Beispiele genügen, eine abschließende Zuordnung aller denkbaren Gruppen nicht erforderlich ist (vgl. hierzu ausführlich unter Frage 5 „keine negative Zielmarktbestimmung“).

Zudem sollte in Leitlinie 7 (Produktprüfung, Nr. 1.24) entsprechend den Vorgaben der IDD klar gestellt werden, dass es um wesentliche Änderungen bestehender Prozesse geht. Wir regen zudem an, die Dokumentationspflicht in Leitlinie 12 auf die „wesentlichen“ („essential“) Aspekte zu beschränken (vgl. Ausführungen zu Frage 9) und in der Leitlinie 3 auf den Zusatz „endorse“ zu verzichten (vgl. Ausführungen zu Frage 4). Da die allgemeinen Vorgaben zum Outsourcing auch für Produktprüfungsprozesse gelten, ist Leitlinie 11 (Outsourcing) nicht erforderlich.

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

	<p>Allerdings ist es bei dem Design von Massenprodukten nicht möglich, die Deckung des Produkts an den konkreten Bedarf jedes einzelnen Verbrauchers maßgeschneidert anzupassen. Es sollte mit Blick auf die Erläuterungen zu Leitlinie 7 Nr. 1.25.3 daher zumindest klargestellt werden, dass potenzielle Deckungsüberlappungen beim Design von Produkten nicht zu vermeiden und nicht per se problematisch sind.</p>	
<p>Question 1</p>	<p>Q1: What benefits/positive impacts do you expect from the introduction of the preparatory guidelines on product oversight and governance arrangements for distributors?</p> <p>Die angestrebten Vorbereitungsleitlinien für Hersteller und für Vertreiber („distributor“) stoßen neben rechtlichen Zweifeln insbesondere auch auf praktische Bedenken.</p> <p>Die Verabschiedung der IDD ist erfolgt. Diese umfasst formale Anforderungen zur unternehmensinternen Produktaufsicht und Produktgovernance (POG) einschließlich der Verpflichtung, Vertriebern („distributor“) sachgerechte Informationen zur Verfügung zu stellen. Vertrieber („distributor“) müssen ihrerseits Vorkehrungen treffen, um diese Informationen zu erhalten und die Merkmale zu verstehen. Der europäische Gesetzgeber hat die EU-Kommission damit beauftragt, diese POG-Vorgaben in delegierten Rechtsakten (Level 2) weiter zu spezifizieren. Zugleich wurde den Mitgliedsstaaten eine zweijährige Umsetzungsfrist eingeräumt. Beides droht durch die vorgeschlagenen Vorbereitungsleitlinien ausgehebelt zu werden. Trotz ihres unverbindlichen Charakters zielen die Leitlinien faktisch auf eine Beachtung durch die nationale Aufsicht und im Ergebnis auf eine vorgezogene Umsetzung durch Unternehmen. Dies wirft neben rechtlichen Zweifeln vor allem auch praktische Bedenken auf.</p> <p>Durch vorweggenommene Leitlinien drohen Widersprüche und eine gestreckte Doppelumsetzung mit den entsprechenden Mehrbelastungen (Aufwand, Kosten). Dies gilt nicht nur für die unmittelbaren Vorgaben zu POG, sondern auch für weitere IDD-Vorgaben, die bei der Festlegung von Vertriebsvorkehrungen eine Rolle spielen oder in Wechselwirkung hierzu stehen. So wird die Kommission etwa Vorgaben zu Interessenkonflikten im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten in delegierten Rechtsakten spezifizieren. Ohne die dort</p>	

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

	<p>beauftragten Arbeiten zu Schritten der Identifikation, Management oder zu Kriterien für Verbraucherbelastung steht nicht sicher fest, welche Informationen zu Interessenkonflikten über die POG-Leitlinien für Vermittler erfasst sind.</p> <p>Grundsätzlich dienen Leitlinien der einheitlichen Aufsicht und Anwendung des Unionsrechts und dürfen nur ergehen, wenn sie für eine kohärente Anwendung des Unionsrechts erforderlich sind.</p> <p>Durch die Vorbereitungsleitlinien wird der inhaltlichen Diskussion um die Regelungen auf Level 2 vorgegriffen und der politische Gestaltungsspielraum der EU-Kommission auf Level 2 faktisch eingeschränkt. Derartige vorgegreifende Leitlinien sind daher in der EIOPA-Verordnung nicht vorgesehen. Vielmehr bestimmt deren Erwägungsgrund 25 ausdrücklich, dass keine Leitlinien in den Bereichen ergehen dürfen, in welchen die EU-Kommission die Befugnis hat, technische Standards zu erlassen. Die vorgeschlagenen Leitlinien gehen zudem über die in der IDD vorgesehenen Vorgaben hinaus (vgl. z. B. Kapitel 2, Leitlinie 6, 7, 8, 9; näher dazu unter Frage 3). Das Ziel einer einheitlichen Umsetzung des POG-Prozesses kann nur im Wege verbindlicher Level 2-Maßnahmen erreicht werden.</p> <p>Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass auch die gemeinsame Position des Gemeinsamen Ausschusses der Europäischen Aufsichtsbehörden zu POG-Vorgaben für Hersteller aus dem Jahre 2013 (JC-2013-77) keine wirksame (Selbst-)ermächtigung für einen Vorgriff oder für eine Abweichung von den gesetzlichen Vorgaben ist.</p>	
Question 2	<p>Q2: Do you foresee any other costs/negative impacts from the proposed policy options which we should take into consideration?</p> <p>Vorbereitungsleitlinien bergen praktische Schwierigkeiten. Unternehmen sollten bei der Umsetzung naheliegenderweise auch andere Vorgaben der IDD, die erst noch definiert werden, sinnvoll berücksichtigen können (vgl. Frage 1).</p>	
Question 3	<p>Q3: Do you agree that the preparatory guidelines on product distribution arrangements for distributors should be distinct from those applicable to manufacturers and should focus on the</p>	

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

necessary measures distributors should take in preparation of the distribution of insurance products?

Die Unterscheidung zwischen Herstellern und Vertreibern („distributors“), die keine Hersteller sind, ist bereits in der IDD angelegt (vgl. Art. 25 Abs. 1 Unterabsatz 6 IDD) und sachgerecht. In der IDD wird vorgegeben, dass Hersteller Genehmigungsverfahren einzurichten haben und Vertreibern („distributor“) sachgerechte Informationen zu dem Versicherungsprodukt und diesem Verfahren einschließlich des bestimmten Zielmarkts des Versicherungsprodukts zur Verfügung stellen. Versicherungsvertreiber („distributor“) sollen laut IDD ihrerseits über angemessene Vorkehrungen verfügen, um die genannten Informationen zu erhalten und die Merkmale und den bestimmten Zielmarkt jedes Versicherungsprodukts zu verstehen.

I. Erforderlichkeit

Ob eine weitere Spezifizierung der von Versicherungsvertreibern („distributor“) nach den POG-Vorgaben zu treffenden Vorkehrungen erforderlich ist, ist fraglich. Die Anforderungen in Kapitel 2 gehen zudem über die Vorgaben in Art. 25 Abs. 1 Unterabsatz 6 IDD hinaus (vgl. Leitlinie 1 – „Establishment of product distribution arrangements“ und Anmerkung 1.1. „necessary steps in preparation of the distribution“). Über solche formalen Vorgaben inklusive Dokumentationspflichten sollte der Gesetzgeber entscheiden.

II. Zielrichtung

Wie bei den Leitlinien für Hersteller (hierzu General Comments III.1.) muss auch bei den Leitlinien für Vertreter („distributor“) die Zielrichtung der Vorgaben hinreichend klar sein.

Das Ziel der in den POG-Vorgaben der IDD für Vertreter („distributor“) benannten Verpflichtung ist, sicherzustellen, dass Vertreter („distributor“) die Merkmale und den bestimmten Zielmarkt des Versicherungsprodukts verstehen.

Die Ausrichtung weitergehender Vorkehrungen (z. B. Vertriebsstrategie) muss sein, sicherzustellen, dass Unternehmen den abstrakten Bedürfnissen der Versicherungsnehmer bzw. der für sie

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

relevanten Risiken hinreichend Rechnung tragen. Der unbestimmte Begriff „consumer detriment“ (Leitlinie 2, 5, 1.11, 8) sollte hier wie auch in den Leitlinien für Hersteller gestrichen werden, hilfsweise klargestellt werden, dass es um die Abwendung unbilliger Schäden/Nachteile („unfair consumer detriment“) geht. Der Begriff wird in der IDD nicht definiert und im Kontext POG nicht verwendet. Zwar wird der Begriff „detrimental“ in der IDD in der Mitgliedsstaatenoption zu Querverkäufen (Art. 25 Abs. 7) und in den Vorgaben zur Kundeninformation zu Provisionen (Art. 29) in Bezug genommen, dort wird er aber in einen konkreteren Kontext gestellt und soll noch weiter spezifiziert werden.

Auch der Begriff „Interessenkonflikt“ (Leitlinie 2) wird in der IDD im Kontext POG nicht verwendet. Nach der IDD müssen aber Versicherungsunternehmen und Vermittler, die den Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten betreiben, auf Dauer wirksame organisatorische und verwaltungsmäßige Vorkehrungen treffen, um zu verhindern, dass Interessenkonflikte den Kundeninteressen schaden. Die Kommission wird diese Vorgaben in delegierten Rechtsakten spezifizieren. Eine vergleichbare Vorgabe ist für andere Produkte nicht vorgesehen. Zahlreiche weitere Vorgaben der IDD zielen aber gerade darauf, einen angemessenen Umgang mit Interessenkonflikten sicherzustellen. Es ist für die in Leitlinie 2 explizit benannten Interessenkonflikte ebenso wie in den Leitlinien für Hersteller klarzustellen, dass es um gesetzliche Vorgaben für Interessenkonflikte geht.

III. Verhältnismäßigkeit und Berücksichtigung der Besonderheiten der Vertriebskanäle

In jedem Fall müssen die organisatorischen Vorgaben und die Dokumentationspflichten für Vertrieber („distributor“) verhältnismäßig bleiben und gerade auch die Besonderheiten der Vertriebskanäle berücksichtigen. Die POG-Vorgaben der IDD stellen klar, dass bei der Spezifizierung der gesetzlichen Grundsätze die ausgeübte Tätigkeit, die Art des verkauften Versicherungsprodukts und die Kategorie des Vertreibers („distributor“) nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen sind. Eine ähnliche Zielrichtung verfolgt auch 1.15 des Anwendungsbereichs der konsultierten Entwürfe, wobei hier aber in jedem Fall auch noch eine explizite Bezugnahme auf die Art des Vertreibers („distributor“) wünschenswert wäre. Dieser Gedanke findet sich zutreffend auch in Kapitel 2 Erläuterung 1.3.

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

	<p>Die unterschiedliche Bindung der einzelnen Vermittlertypen an das Versicherungsunternehmen sollte in den Leitlinien ausreichend berücksichtigt werden. So stehen beispielsweise gebundene Vermittler in einem engen Anbindungsverhältnis an das Unternehmen. Teil dieser Anbindung sind Angebote organisatorischer Hilfsleistungen, einschließlich Dokumentenmasken. Es sollte klargestellt werden, dass gebundene Vermittler bei der Erfüllung der Leitlinienvorgaben auf solche Hilfsangebote zurückgreifen können. Andererseits wäre eine absolute Bindung an den abstrakten Zielmarkt und die Vertriebsstrategie des Herstellers abzulehnen, da dies innovative Vertriebsansätze unterbinden und auf Erkenntnisgewinne durch eigene Strategieoptimierung beim Vermittler verzichten würde (vgl. hierzu die ausführlichen Ausführungen zu Leitlinie 6 unter Frage 6).</p> <p>Zu beachten ist zudem, dass gem. Art. 1 (3) bestimmte Annexvermittler vom Anwendungsbereich der IDD ausgenommen sind. Dies wird in den Ausführungen zum Anwendungsbereich (1.16) zutreffend klargestellt, sollte aber auch in den Erläuterungen der Leitlinien selbst (missverständlich insoweit Kapitel 2 Erläuterung 1.3) berücksichtigt werden.</p> <p>IV. Kein pauschaler Verweis auf Vorgaben für Hersteller Der pauschale Verweis zu Beginn von Kapitel 2 auf die Erläuterungen in Kapitel 1 schafft nicht die angestrebte Klarheit und sollte gestrichen oder spezifiziert werden.</p>	
Question 4	<p>Q4: Do you have any comments on Guideline 3?</p> <p>Wir begrüßen die wichtige Klarstellung in den Erläuterungen, dass die Vorgaben zur Aufgabe der Geschäftsführung (Role of the management) in erster Linie auf Unternehmen zielt, in denen die Aufgaben im Zusammenhang mit den Vertriebsvorkehrungen delegiert werden (vgl. 1.6). Der Inhalt und Adressat der in Leitlinie 3 vorgesehenen „Bestätigung“ („should endorse“) ist aber unklar. Auch wenn die Letztverantwortung beim Vorstand liegt, wäre nicht praktikabel, dass dieser jeden Schritt abzeichnet. Wir schlagen vor, hier und auch bei den Leitlinien für Hersteller (Leitlinie 3, Kapitel 1) auf diesen Zusatz zu verzichten (so wie auch in der Konsultationsfassung</p>	

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

vom 27. Oktober 2014, EIOPA-BoS-14/150, für Leitlinien für Hersteller, dort Leitlinie 2).

Question 5

Q5: Are there any further measures which would be appropriate to enhance the flow of information from the manufacturer to the distributors?

Wir stimmen der Aussage in Leitlinie 4 zu, dass der Vertreiber („distributor“) vom Hersteller möglichst alle notwendigen Informationen zu dem Produkt und dem Zielmarkt erlangen sollte, um zu verstehen, für wen das Produkt konzipiert ist.

- **Einholung der wesentlichen Informationen**

Missverständlich ist aber, dass abweichend von den Vorgaben der IDD in den Erläuterungen (1.7.) davon gesprochen wird, dass Vertreiber („distributor“) **detailliertes Wissen** („detailed knowledge“) über das Produktfreigabeverfahren erlangen müssen. Dies ist weder zweckmäßig, noch praktikabel. Entscheidend ist - wie in der Leitlinie selbst deutlich wird -, dass der Vertreiber („distributor“) die für das Verständnis notwendigen Informationen erhält. Dies bedeutet aber nicht, dass ihm alle Details des Produktfreigabeverfahrens, die gegebenenfalls auch als Geschäftsgeheimnisse einen besonderen Schutz genießen, bekannt sein müssen. Ein derartiges Spezialwissen ist nicht erforderlich. Die Erläuterung sollte gestrichen werden.

- **Keine negative Zielmarktbestimmung**

Kritisch ist zudem die Information zum **negativen Zielmarkt**. Abstrakt werden hier die Personen erfasst, die keinen Bedarf für die Leistungen des Produkts haben. Auch wenn sich plakative Beispiele für einen negativen Zielmarkt finden lassen (vgl. z. B. Kapitel 1 Leitlinie 5, Erläuterungen Nr. 1.18), dürfte es bei vielen Produkten schwierig sein, eine klare Negativabgrenzung vorzunehmen, d. h. die Negativ-Zielgruppe klar zu definieren bzw. umfassend oder abschließend zu konkretisieren. Wir regen an, zumindest klarzustellen, dass bei der Information zum negativen Zielmarkts generell einzelne (typisierte) Beispiele genügen, fall dies sinnvoll ist bzw. einen Mehrwert hat, und eine abschließende Zuordnung aller denkbaren Gruppen nicht erforderlich ist. Eine entsprechende Klarstellung sollte in jedem Fall auch in den Erläuterungen zu Leitlinien 5 Kapitel 1 aufgenommen werden. Auch hier gilt, dass ein Erwerb bei entsprechender Erläuterung

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

	<p>möglich bleiben sollte.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effektive Verknüpfung von Vorgaben und Prozessen Es sollte in den Erläuterungen zu Leilinie 4 zusätzlich klargestellt werden, dass hier auch die bereits im Wege der Weiterbildung erfolgende Kommunikation zum Produkt zwischen Produkthersteller und Vertreiber („distributor“) berücksichtigt werden kann. Produktschulungen können Informationen zum Zielmarkt und andere wichtige Informationen liefern. Mit Einführung einer Mindeststundenanzahl für die Weiterbildung ist auch weiterhin ein konstanter Besuch der Schulungsveranstaltungen durch Vertreiber („distributor“) in der IDD angelegt. Damit können die nach Art. 25 Abs. 1 Unterabsatz 6 geforderten Informationen zum Versicherungsprodukt zugänglich gemacht und gleichzeitig das erwartete Produktverständnis hergestellt werden. • Zielrichtung und Bestimmbarkeit Für die Vorgaben in Leitlinie 5 gelten die Ausführungen unter Frage 3 zu Leitline 2 entsprechend. Auch hier sollte zumindest klargestellt werden, dass es um die Abwendung <u>unbilliger</u> Schäden/Nachteile („unfair detriment“) und um <u>gesetzliche Vorgaben</u> für Interessenkonflikte geht. Wie unter Frage 1 dargelegt, stellt sich hier bei Vorbereitungsleitlinien das Problem, dass mit „Interessenkonflikten“ Vorgaben adressiert werden, die gerade durch zahlreiche Vorgaben der IDD adressiert werden und teilweise auch noch auf IDD Level 2 konkretisiert werden müssen. 	
Question 6	<p>Q6: Are there any further elements to be considered with regard to the distribution strategy?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Angemessene Spielräume für individuelle Geschäftsmodelle bei Gestaltung der Vertriebsstrategie Die Vorgaben zur Vertriebsstrategie in Leitlinie 6 sollten nicht dazu führen, dass Vertreiber („distributor“) ihre eigene Strategie übermäßig an der Strategie des Produkterstellers orientieren und dafür auf Erkenntnisgewinne durch eigene Strategieoptimierung und innovative Vertriebsansätze verzichten müssen. Wichtig ist natürlich, dass der Vertreiber („distributor“) sich mit dem Konzept des Herstellers auseinandersetzt. Die Formulierung „should not contrast with“ 	

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

	<p>sollte entsprechend relativiert werden. Punkt 1.10 zu Leitlinie 6 geht ausdrücklich von einem erlaubtem (Ausnahme) Vertrieb außerhalb eines vorab bestimmten Zielmarktes aus.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkauf außerhalb des Zielmarkts <p>Verbraucher sollten unabhängig von den Festlegungen zu Zielmarkt und Strategie ein konkret geeignetes Produkt in jedem Fall erwerben dürfen. Von Produktprüfungsprozessen, die an einem generalisierten Zielmarkt ausgerichtet werden, kann zutreffend nicht verlangt werden, dass sie einen sorgfältigen Abgleich von konkreten Kundenbedürfnissen und -wünschen (demands and needs) mit dem Vermittler oder eine individuelle Beratung ersetzen (in diesem Sinne wohl auch Nr. 1.34). Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass Kunden, die vom vordefinierten Zielmarkt eines Produkts nicht erfasst werden, automatisch zu einem negativen Zielmarkt gehören. Es sollte deshalb hier – wie auch bei den Herstellern – noch weiter klargestellt werden, dass der Verkauf auch außerhalb des Zielmarkts generell möglich bleibt, aber zu begründen ist. Dieser Ansatz findet sich auch in 12.2. der EBA-Leitlinien für Vertrieber („distributor“). Wird der Verkauf außerhalb des Zielmarkts die Regel, kann dies aber natürlich Anlass sein, die Ausrichtung zu überprüfen.</p>	
Question 7	<p>Do you have any comments on Guideline 7?</p> <p>-</p>	
Question 8	<p>Q8: Are there any other appropriate measures to enhance the flow of information supporting manufacturers to monitor their products pursuant to Guideline 8 of Chapter I? B</p> <ul style="list-style-type: none"> • Praktikabilität sicherstellen <p>Meldepflichten sollten praktikabel und effizient sein.</p> <p>Grundsätzlich sollte klargestellt werden, dass Vertrieber („distributor“) nicht stets zur sofortigen Meldung jeder geringfügigen Beobachtung verpflichtet sind. Bereits heute existierende periodische Kommunikation zwischen Vertriebern („distributor“) und Produkterstellern zum Produktabsatz bieten einen angemessenen Rahmen, um über festgestellte Produktabweichungen vom Kundenbedürfnis zu berichten. Einzelne Meldepflichten auf Grundlage jeder individuellen Feststellung sind nicht praktikabel. Gleichzeitig profitiert der Produktersteller mehr von einer</p>	

**Comments Template on Consultation Paper
on the proposal for Guidelines
on product oversight & governance arrangements by
insurance undertakings and insurance distributors**

	<p>quantitativ relevanten, systematisch erfolgenden Rückmeldung der Vertreiber („distributor“). Dies bedeutet nicht, dass in krassen Ausnahmefällen nicht auch eine unmittelbare Rückmeldung geboten sein kann. Die Formulierung „without undue delay“ ist daher zu eng und sollte gestrichen werden. Hinsichtlich des unbestimmten Begriff „customer detriment“ sollte zumindest klargestellt werden, dass es sich um „unfair customer detriment“ handelt.</p> <p>Es sollte in den Erläuterungen zudem darauf hingewiesen werden, dass bei der Ausgestaltung der Rückmeldung auch berücksichtigt werden kann, um welche Art von Vermittler es sich handelt.</p>	
Question 9	<p>Q9: Do you have any comments on guideline 9?</p> <p>Die Dokumentationspflicht in Leitlinie 9 für „relevant actions“ ist zu weit. Um unnötigen Bürokratieaufwand zu vermeiden, sollte sich Leitlinie 9 auf „<u>wesentliche</u> Handlungen“ („essential actions“) beschränken. Entsprechend sollte auch die Leitlinie 12 für Hersteller (Kapitel 1) angepasst werden.</p>	