

12. Dezember 2016

**Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer¹ zum
Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom
21. November 2016
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des
Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über
Versicherungsvertrieb**

1. Vorbemerkung

Die öffentlichen Versicherer betrachten den Referentenentwurf vom 21. November 2016 zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (im folgenden IDD), grundsätzlich als eine gute Grundlage für den Vertrieb von Versicherungen in Deutschland.

Die öffentlichen Versicherer unterstützen die zukünftige Weiterbildungsverpflichtung. Diese ist im nachhaltigen Kundeninteresse, wenn es keine „one size fits all“-Lösung gibt, sondern diese im Sinne einer 1:1-Umsetzung der Richtlinie sachgerecht in das bewährte, ausdifferenzierte Vertriebssystem integriert wird. Ziel muss es sein, die Vielfalt der vertrieblichen Möglichkeiten aufrecht zu erhalten und damit dem Kundeninteresse nach flächendeckender und adäquater Beratungsleistung gerecht zu werden.

Wünschenswert wäre, wenn die gesetzliche Umsetzung der IDD die Tatsache berücksichtigt, dass bestimmte Tätigkeiten in der Versicherungsbranche, wie die reine Schadensregulierung, keine Vertriebstätigkeiten darstellen und diese daher eine Ausnahme von den IDD Anforderungen bilden

¹ Der 1911 gegründete Verband öffentlicher Versicherer (VöV) ist der Dachverband der öffentlichen Versicherungsunternehmen in Deutschland, der elf Erstversicherungsgruppen mit regionalem Marktfokus vertritt. Als zweitgrößter Anbieter im deutschen Erstversicherungsmarkt mit Kapitalanlagen in Höhe von nahezu 128 Milliarden Euro erbringt die Gruppe einen substantiellen Beitrag für die europäische Wirtschaft. Auf der Grundlage von rund 50 Millionen Versicherungsverträgen erfolgen jährliche Leistungszahlungen in Höhe von 17 Milliarden Euro an die Kunden.

Die öffentlichen Versicherer beschäftigen 30.000 Mitarbeiter. Mit bundesweit rund 19.000 Geschäftsstellen der öffentlichen Versicherer, Sparkassen und weiteren Verbundpartnern bieten sie ihren Kunden Beratung und Versicherungsschutz in nahezu allen Versicherungssparten wie Kranken-, Lebens-, Renten-, Kfz-, Haftpflicht- und Sachversicherung. Als dem Gemeinwohl verpflichtete Unternehmen und kompetente und verlässliche Partner vor Ort sind sie Ansprechpartner für Privatkunden aller Einkommensklassen und für kleine und mittelgroße Unternehmen.

Der Verband öffentlicher Versicherer repräsentiert die Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene mit Sitz in Düsseldorf und Berlin sowie seinem Verbindungsbüro in Brüssel.

müssen. Ebenso sollte die im Referentenentwurf vorgesehene Streichung in § 6 Abs. 6 VVG nicht umgesetzt werden.

Die öffentlichen Versicherer begrüßen, dass ein Provisionsverbot nicht weiter verfolgt wurde und die Bundesregierung grundsätzlich am bewährten Provisionssystem in Deutschland festhalten möchte. Gleichzeitig möchten die öffentlichen Versicherer die Bundesregierung ermutigen, diese Linie auch im europäischen Bereich weiter zu vertreten. Auch eine gesetzliche Festschreibung des Provisionsabgabeverbots ist positiv zu bewerten.

Es ist ein Anliegen der öffentlichen Versicherer, dass die Veränderungen und Anpassungen, die - nicht zuletzt mit Blick auf die noch ausstehenden delegierten Rechtsakte der EU-Kommission - im Rahmen der Rechtsverordnung getätigt werden, so schnell wie möglich festgeschrieben werden, um Rechtssicherheit für die Betroffenen herzustellen. Alle noch folgenden Regelungen, sollten nicht nur dem Kundeninteresse dienen, sondern auch dem Prinzip der Proportionalität folgen.

Zu einzelnen Aspekten und Fragen des Referentenentwurfs nehmen wir wie folgt Stellung.

2. Anwendungsbereich Versicherungsvertrieb

Die IDD definiert in Art. 2 Abs. 1 den Versicherungsvertrieb und formuliert in Art. 2 Abs. 2 Tätigkeiten, die nicht als Versicherungsvertrieb gelten. Dazu zählen etwa die reine Weitergabe von Informationen an ein Versicherungsunternehmen oder die berufsmäßige Verwaltung der Ansprüche eines Versicherungsunternehmens, die Schadensregulierung und die Sachverständigenbegutachtung von Schäden. Auch in Erwägungsgrund 14 IDD wird festgehalten, dass die Richtlinie nicht für die berufsmäßige Verwaltung von Schadensfällen im Namen eines Versicherungsunternehmens und die Schadensregulierung und Sachverständigenarbeit im Zusammenhang mit Schadensfällen gelten soll.

Es sollte daher in der Gesetzesbegründung verdeutlicht werden, dass es bestimmte Ausnahmen vom Versicherungsvertrieb gibt, zu denen die reine Schadensregulierung zählt. Zusätzlich sollte eine entsprechende Klarstellung in § 7 Nummer 34a VAG-E aufgenommen werden, indem der Versicherungsvertrieb nicht nur im „Sinne des Artikel 2 Absatz 1 Nummer 1 und 2 IDD“ definiert wird, sondern zusätzlich in Nummer 34a VAG-E auf Art. 2 Abs. 2 IDD verwiesen wird. Damit würde der Referentenentwurf der Tatsache Rechnung tragen, dass bestimmte Tätigkeiten, wie die Schadensregulierung zwar im Versicherungswesen notwendig sind, diese aber keine Vertriebsaktivität darstellen.

3. Weiterbildung

Die öffentlichen Versicherer unterstützen die durch die IDD eingeführte Weiterbildungsverpflichtung. Diese ist im nachhaltigen Kundeninteresse, wenn sie sachgerecht ausgestaltet und in Einklang mit den wirtschaftlichen Anforderungen der Vermittler gebracht wird. Dann ist gewährleistet, dass Kunden auch weiterhin überall die jeweils von ihnen benötigten Versicherungsprodukte und eine adäquate Beratung dazu erhalten. Zu Recht und ausgehend vom Gedanken der prinzipienbasierten Regulierung betont die Richtlinie, dass die Weiterbildung den wahrgenommenen Aufgaben und dem entsprechenden Markt entsprechen muss. Aufgrund von Kundenorientierung und Kundengruppenvielfalt gibt es heute eine ausdifferenzierte und flächendeckende Vertriebslandschaft, die es im Interesse einer optimalen Versorgung der Kunden mit Versicherungsdienstleistungen zu erhalten gilt. Daher darf es auch für die Weiterbildung keine „one size fits all“-Lösung geben, sondern im Sinne einer 1:1-Umsetzung der Richtlinie muss diese sachgerecht in das bewährte, ausdifferenzierte Vertriebssystem integriert werden.

Die Gesamtqualifikation setzt sich zusammen aus der Sachkunde (Erstausbildung) und der Weiterbildung. Entsprechend sollte die Weiterbildung der bewährten Regelungssystematik für die Erstausbildung folgen. Daher sollten folgende Änderungen im IDD-Umsetzungsgesetz vorgenommen werden: In § 34d Abs. 8 GewO-E sollte Satz 1 ergänzt werden um die Worte *„und sich in einem Umfang von 15 Stunden pro Kalenderjahr weiterbilden.“* In Satz 2 sollten die Worte *„und die bei der Vermittlung oder Beratung mitwirkenden Beschäftigten“* gestrichen und das Wort *„fortbilden“* durch *„weiterbilden“* ersetzt werden. Zudem sollte Satz 2 ergänzt werden um den Halbsatz *„... ; bei juristischen Personen ist es ausreichend, wenn der Weiterbildungsnachweis durch eine angemessene Zahl von beim Gewerbetreibenden beschäftigten natürlichen Personen erbracht wird, denen die Aufsicht über die direkt mit der Vermittlung von Versicherungen befassten Personen übertragen ist und die den Gewerbetreibenden vertreten dürfen.“* Entsprechend sollten außerdem in § 34e Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c GewO-E die Worte *„und der beschäftigten Personen“* gestrichen werden. Schließlich wäre in § 48 Abs. 2 VAG-E Satz 5 zu streichen.

Die öffentlichen Versicherer begrüßen, dass mit § 48 Abs. 2a Satz 1 2. Halbsatz VAG-E das Ziel verfolgt wird, eine redundante Überwachung der beruflichen und organisatorischen Anforderungen durch die Versicherer und die Erlaubnisbehörde zu vermeiden. Dies sollte auch für die Weiterbildung der in § 48 Abs. 2a Satz 1 VAG-E genannten Vermittler sichergestellt werden, da es ansonsten zu einer nicht sachgerechten sowie einer zum bisherigen System nicht konsistenten Doppelbeaufsichtigung durch Versicherungsunternehmen und zuständiger Behörde käme.

4. Vergütung und Interessenkonflikte

Im neu einzuführenden § 48a VAG-E wird künftig die Vertriebsvergütung sowie die Vermeidung von Interessenkonflikten geregelt. Dabei steht das „bestmögliche Interesse des Kunden“ als Handlungsmaxime für den Vermittler bei seiner Vertriebstätigkeit im Vordergrund. Dieses „bestmögliche Interesse“ wird zusätzlich noch in § 1a VVG-E festgeschrieben. Darüber hinaus verankert § 48a VAG-E spezifische Anforderungen für den Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten. So müssen Versicherungsunternehmen künftig Maßnahmen ergreifen, um sicher zu stellen, dass es zu keinen Interessenkonflikten kommt, die dem Kundeninteresse schaden. Sollten die getroffenen Vorkehrungen vom Unternehmen nicht ausreichen, müssen dem Kunden rechtzeitig vor Abschluss eines Versicherungsvertrags die allgemeine Art oder die Quelle von Interessenkonflikten offen gelegt werden. Des Weiteren dürfen sich Gebühren, Provisionen und andere Vorteile nicht nachteilig auf die Qualität der entsprechenden Dienstleistung für den Kunden auswirken oder entgegen dem besten Interesse des Kunden handeln. Damit werden die Art. 17, 27, 28 sowie 29 Abs. 2 der IDD umgesetzt.

Eine Vergütung von Vermittlern über Provisionen sowie der Umgang mit Interessenkonflikten ist auch auf europäischer Ebene immer noch Teil einer intensiven Debatte. Dementsprechend begrüßen die öffentlichen Versicherer, dass ein ursprünglich diskutiertes allumfängliches Provisionsverbot nicht verfolgt wurde und die Bundesregierung grundsätzlich am bewährten Provisionssystem festhalten möchte. Eine Verschärfung der IDD in der nationalen Umsetzung wurde damit im Sinne einer 1:1 Umsetzung nicht vorgenommen. Die Maxime, jegliche Beratungsleistung im Versicherungsvertrieb am bestmöglichen Interesse des Kunden auszurichten, wird von den öffentlichen Versicherern geteilt.

In den Art. 28 Abs. 4 und Art. 29 Abs. 4 IDD wird die Europäische Kommission befugt, die Richtlinie bezüglich des Umgangs mit Interessenkonflikten sowie der Bedingungen für die Zahlung von Anreizen noch weiter zu konkretisieren. Die delegierten Rechtsakte werden in rechtsverbindlicher Form voraussichtlich erst im Herbst 2017 vorliegen. Bis dahin besteht bei den Unternehmen in großen Teilen Rechtsunsicherheit. Wünschenswert wäre, dass es keine unnötige Verzögerung gibt und so schnell wie möglich Rechtssicherheit hergestellt werden kann. Die öffentlichen Versicherer möchten die Bundesregierung ermutigen, ihre bisherige Linie beim Erhalt des bewährten Provisionssystems weiter fortzuführen und diese Forderung auch im europäischen Prozess zu untermauern. In diesem Zusammenhang möchten die öffentlichen Versicherer auch noch einmal darauf verweisen, dass ein Provisionsverbot „durch die Hintertür“, das Realität werden könnte, sollte sich EIOPA mit den Vorschlägen aus dem „Consultation Paper on Technical Advice on possible delegated acts concerning the Insurance Distribution Directive“ vom 4. Juli 2016 durchsetzen, nicht befürwortet werden kann. Weitere Kerngedanken zu dieser Thematik finden sich in der Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer vom 29. September 2016.² Hervorzuheben ist

² Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum EIOPA „Consultation Paper on Technical Advice on possible delegated acts concerning the Insurance Distribution Directive“ vom 4. Juli 2016:
http://www.voev.de/web/export/sites/voev/resources/download_galerien/verband/Stellungnahme_EIOPA_Konsultationspapier.pdf

die sozialpolitisch positive Komponente des Provisionssystems. Im Rahmen einer Versicherungsinfrastruktur für alle erfolgt die Beratung nach den Bedürfnissen des Kunden und ohne finanzielles Risiko für den Einzelnen. In Zeiten, in denen insbesondere die private Absicherung für das Alter elementar ist, ermöglicht nur ein Provisionssystem den flächendeckenden Zugang zu adäquaten Versicherungsprodukten und dient damit in besonderem Maße dem Kundeninteresse. Alle Regelungen zum Provisionssystem sollten ausgewogen und sachgerecht sein und nicht übersehen, dass auch eine Vergütung nach Zeitaufwand nicht immer Anreize zu einer rein bedarfs- und kundenorientierten Beratung schafft.

5. Sondervergütungs- und Provisionsabgabeverbot sowie Durchleitungsgebot

Mit § 48b VAG-E wird das Verbot von Sondervergütungen, zu denen auch eine vollständige oder teilweise Provisionsabgabe gezählt wird, rechtsverbindlich verankert. Die öffentlichen Versicherer begrüßen diese gesetzliche Festschreibung, mit der Rechtssicherheit auf Gesetzesebene geschaffen wird. Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit der Stärkung der Honorarberatung ein Ziel des Koalitionsvertrags umgesetzt. Eine (begriffliche) Neuregelung im Bereich der Honorarberatung ist vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrags nachvollziehbar, wie auch die neue Befugnis des Honorarberaters zur Vermittlung von Produkten. Wichtig ist, dass für alle Vertriebsformen gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen herrschen und im bestmöglichen Interesse der Verbraucher gehandelt wird.

6. Produktfreigabeverfahren

Die öffentlichen Versicherer begrüßen, dass die IDD vorsieht, dass das Produktfreigabeverfahren für die betroffenen Unternehmen verhältnismäßig ausgestaltet sein muss. Der Handlungsspielraum der IDD sollte im vorliegenden Referentenentwurf optimal genutzt werden. Dem könnte Rechnung getragen werden, indem in § 23 Abs. 1a Satz 1 VAG-E vor dem Wort „Verfahren“ noch das Wort „angemessenes“ aufgenommen wird. Grundsätzlich ist es sachgerecht, wenn die neu anzuwendenden Prozesse nicht nur zum Wohle des Verbrauchers ausgestaltet sind, sondern auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspiegeln. Diesem Anspruch sollten auch alle Regelungen entsprechen, die auf europäischer Ebene noch zur IDD ausgearbeitet bzw. konkretisiert werden. Ein unverhältnismäßig hoher Aufwand, der gerade von kleinen und mittleren Unternehmen kaum geleistet werden kann, widerspricht dem Proportionalitätsprinzip und ist unbedingt zu vermeiden.

7. Umfang der Beratungspflicht

Der Referentenentwurf sieht mit dem § 6 Abs. 6 VVG-E die Streichung einer Regelung vor, die bisher im VVG eine Ausnahme von der Beratungs- und Dokumentationspflicht von Versicherungsunternehmen beinhaltet. Diese kommt zur Anwendung, wenn ein Versicherungsmakler einen Versicherungsvertrag vermittelt oder wenn es sich um einen Vertrag im Fernabsatz im Sinne des § 312c des Bürgerlichen Gesetzbuchs handelt. Ein Erhalt dieser Ausnahmeregelungen sollte von der Bundesregierung auch weiterhin unterstützt werden.

Damit wird einmal eine Doppelberatungspflicht von Versicherungsmaklern und Versicherungsunternehmen verhindert. Zudem kann dadurch auch dem Kundeninteresse bei der Wahl des Fernabsatzes als Vertriebsweg Rechnung getragen werden. Der Kunde sollte die freie Wahl haben, ob er beraten werden möchte oder nicht. Ein Kunde, der sich für den Erwerb eines Versicherungsprodukts im Fernabsatz entscheidet, möchte oft bewusst keine Beratung in Anspruch nehmen. Dem Kundenwunsch sollte entsprochen werden können. Es spricht zudem nichts dagegen, die beschriebene Ausnahme auch auf Vermittler, die im Fernabsatz tätig sind, auszuweiten.

Darüber hinaus wäre es angemessen, wenn der neu einzuführende § 6a VVG-E der Tatsache Rechnung trägt, dass die Art und Weise der Beratungsdokumentation zu den Wünschen des Kunden und zum Vertriebskanal passen sollte. Eine Dokumentation auf Papier im Fernabsatz entspricht regelmäßig nicht der Erwartungshaltung des Kunden an das von ihm gewählte Fernkommunikationsmittel und steigert zudem die Verwaltungskosten.

Verband öffentlicher Versicherer

Ihre Ansprechpartner:

Dr. Christian Schwirten
Leiter der Abteilung
Politische Interessenvertretung
E-Mail: christian.schwirten@voevers.de
Telefon: 030 22 605 49-22

Daniela Wagner
Referentin
Politische Interessenvertretung
E-Mail: daniela.wagner@voevers.de
Telefon: 030 22 605 49-23

Büro Berlin:

Friedrichstr. 83
10117 Berlin
Telefon: 030 22 605 49-15