

Berlin, 24. März 2017

**Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer<sup>1</sup> zum Gesetzentwurf  
der Bundesregierung vom 18. Januar 2017 für ein  
Gesetz 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 Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 18. Januar 2017 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 befürworten uneingeschränkt, dass selbständige und angestellte Versicherungsvermittler über eine adäquate Sachkunde verfügen sollen und unterstützen die durch die IDD eingeführte Weiterbildungspflicht von 15 Stunden pro Jahr für Vermittler und Angestellte. Unverzichtbar ist jedoch auch, dass die konkrete Ausgestaltung der Weiterbildungspflicht sachgerecht erfolgt und dabei unverhältnismäßiger bürokratischer Aufwand vermieden wird. Zu Recht und ausgehend vom Gedanken der prinzipienbasierten Regulierung betont die IDD-Richtlinie, dass die Weiterbildung den wahrgenommenen Aufgaben und dem jeweiligen Markt entsprechen, die Ausgestaltung der Weiterbildungsverpflichtung also sachgerecht-differenziert sein muss. Auch für Angestellte, die beim Erstkontakt die Kunden zu Produkten informieren und beraten bzw. nur eine eingeschränkte/standardisierte Produktpalette vermitteln, müssen die bürokratisch-formalen Anforderungen an die Erfüllung der Weiterbildungspflicht verhältnismäßig sein. Nur dadurch lässt sich die flächendeckende Vertriebslandschaft, die im Interesse einer optimalen Versorgung der Kunden mit Versicherungsdienstleistungen ist, erhalten.

---

<sup>1</sup> 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.

Wünschenswert wäre, wenn die nationale 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 müssen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung in § 6 Abs. 6 VVG, mit der u.a. die bisherige Ausnahme von der Beratungspflicht bei Vermittlung im Fernabsatz nicht mehr gelten soll, sollte 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 Gesetzentwurfs 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 über die Gesetzesbegründung hinaus verdeutlicht werden, dass es bestimmte Ausnahmen vom Versicherungsvertrieb gibt, zu denen die reine Schadensregulierung zählt. Eine entsprechende Klarstellung könnte 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 Gesetzentwurf der Tatsache Rechnung tragen, dass bestimmte Tätigkeiten, wie die Schadensregulierung zwar im Versicherungswesen notwendig sind, diese aber laut IDD keine Vertriebsaktivität darstellen.

### 3. Weiterbildung

Die öffentlichen Versicherer befürworten uneingeschränkt, dass selbständige und angestellte Versicherungsvermittler über eine adäquate Sachkunde verfügen sollen. Verbraucher müssen auf eine qualifizierte hochwertige Beratung vertrauen können. Die Sachkunde setzt sich zusammen aus einer fundierten Erstqualifikation und einer regelmäßigen Weiterbildung. Daher unterstützen die öffentlichen Versicherer auch die durch die IDD eingeführte Weiterbildungspflicht von 15 Stunden pro Jahr für Vermittler und Angestellte.

Unverzichtbar ist jedoch auch, dass die konkrete Ausgestaltung der Weiterbildungspflicht sachgerecht erfolgt und dabei unverhältnismäßiger bürokratischer Aufwand vermieden wird. Dies betrifft insbesondere Anforderungen an die Inhalte der Weiterbildung, formale Ansprüche an Weiterbildungsbedingungen oder den Nachweis über die Weiterbildung. Die Versicherungswirtschaft zeichnet sich durch eine sehr vielfältige Vertriebslandschaft aus, durch die den unterschiedlichen Kundenbedürfnissen Rechnung getragen wird. Versicherungsprodukte werden nicht nur über verschiedene Vertriebskanäle angeboten, sondern auch innerhalb dieser Kanäle sind unterschiedliche Personengruppen beratend und vermittelnd tätig, die dieser Tätigkeit zum Teil aber nur in einem begrenzten Zeitumfang nachgehen. Nicht zuletzt aufgrund des sehr weiten Begriffs der Versicherungsvermittlung in der IDD-Richtlinie fallen all diese Personen auch unter die neue Weiterbildungspflicht. Dies sind u.a. Angestellte im Innendienst von Agenturen (z.B. Büroassistenten), Mitarbeiter in Kunden- oder Service-Centern von Versicherungen oder Allfinanzberater in Banken und Sparkassen, die beim Erstkontakt die Kunden zu Produkten informieren und beraten bzw. auch eine eingeschränkte/standardisierte Produktpalette vermitteln, dabei aber i. d. R. von hauptberuflichen Spezialisten unterstützt werden, an die auch die komplexeren Beratungsfälle weitergeleitet werden.

Zu Recht und ausgehend vom Gedanken der prinzipienbasierten Regulierung betont die IDD-Richtlinie, dass die Weiterbildung den wahrgenommenen Aufgaben und dem jeweiligen Markt entsprechen, die Ausgestaltung der Weiterbildungsverpflichtung also sachgerecht-differenziert sein muss. Für die o.g. Personengruppen müssen die bürokratisch-formalen Anforderungen an die Erfüllung der 15-Stunden-Weiterbildungspflicht daher so gestaltet sein, dass die Weiterbildung auch für diese Personen wirtschaftlich ist. Nur dadurch lässt sich die flächendeckende Vertriebslandschaft, die im Interesse einer optimalen Versorgung der Kunden mit Versicherungsdienstleistungen ist, erhalten und entsprechend sicherstellen, dass Kunden auch weiterhin überall die jeweils von ihnen benötigten Versicherungsprodukte und eine adäquate Beratung dazu erhalten. Darüber hinaus würde eine unverhältnismäßige bürokratische Ausgestaltung der Weiterbildungspflicht zahlreiche Arbeitsplätze in Agenturen und Bankfilialen gerade im ländlichen Raum gefährden. Eine sachgerecht-differenzierende Ausgestaltung der Weiterbildungspflicht stünde zudem in Einklang mit dem Ziel, EU-Richtlinien 1:1 und ohne Verschärfungen umzusetzen.

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 zukünftig 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 dem besten Interesse des Kunden entgegenstehen. Damit werden die Art. 17, 27, 28 sowie 29 Abs. 2 der IDD umgesetzt.

Die Vergütung von Vermittlern über Provisionen sowie der Umgang mit Interessenkonflikten wird auch auf europäischer Ebene immer noch diskutiert. Die öffentlichen Versicherer begrüßen, dass ein ursprünglich angedachtes 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 wird. Die öffentlichen Versicherer möchten die Bundesregierung ermutigen, ihre bisherige Linie beim Erhalt des bewährten Provisionssystems weiter fortzuführen und dies auch im europäischen Prozess zu untermauern.

Hervorzuheben ist 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. Umfang der Beratungspflicht**

Der Gesetzentwurf 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. Diese Ausnahmeregelungen sollten auch weiterhin erhalten bleiben.

Es ist zu begrüßen, dass in der Gesetzesbegründung erklärt wird, dass diese Streichung nicht zu einer Doppelberatung führen soll. Wenn ein Versicherungsmakler beraten habe, so die Gesetzesbegründung, bestehe regelmäßig kein Anlass für eine zweite Beratung durch einen Versicherer. Warum die dazugehörige Streichung im VVG aber dennoch vollzogen werden soll, ist daher nicht nachvollziehbar und steht im offenkundigen Widerspruch zur Gesetzesbegründung.

Bei einer Vermittlung im Fernabsatz müsste es, nach der oben genannten Streichung im VVG-E, künftig eine Beratung durch das Versicherungsunternehmen geben. Sollte der Versicherungsnehmer keine Beratung wünschen, kann er in Textform (statt in Schriftform wie noch im Referentenentwurf vorgesehen) erklären, dass er auf die Beratung verzichten möchte. Es ist wichtig, dass dem Kundeninteresse bei der Wahl des Fernabsatzes als Vertriebsweg Rechnung getragen wird. Ein Kunde, der sich für den Erwerb eines Versicherungsprodukts im Fernabsatz entscheidet, möchte oft bewusst keine Beratung in Anspruch nehmen. Die Streichung der bisherigen Ausnahme ist darüber hinaus aus der IDD nicht abzuleiten, da die Richtlinie keine explizite Pflicht zur Beratung vorschreibt. Es gibt ein entsprechendes Mitgliedstaatenwahlrecht in Artikel 22 Abs. 2, UA 2 IDD. Im Sinne einer 1:1 Umsetzung der IDD in nationales Recht, ohne Verschärfungen, ist die oben genannte Streichung im VVG-E daher nicht nachvollziehbar. Es wäre sachgerecht, die bestehende Ausnahmeregelung für den Fernabsatz durch Versicherungsunternehmen zu erhalten und zusätzlich auf Vermittler, die im Fernabsatz tätig sind, auszudehnen. Eine entsprechende Gleichbehandlung entspricht auch der IDD. Die Möglichkeit eines beratungsfreien Online-Verkaufs für Produkte, die aufgrund ihrer Charakteristika dafür geeignet sind, ist darüber hinaus auch ein wichtiger Bestandteil der Überlegungen der europäischen Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA in deren Konsultationspapier zur Schaffung eines „Pan-European Personal Pension“-Products (vgl. EIOPA-CP-15/006 vom 3.7.2015).

Es wurde bei der Neuregelung außerdem nicht bedacht, dass ein Kunde einen Vertrag auch telefonisch abschließen kann. In diesem Fall wäre es dem Versicherungsnehmer praktisch nicht möglich, den Beratungsverzicht in Textform zu erklären. Es ist zum Beispiel gelebte Tagespraxis, dass

der Versicherungsnehmer telefonisch die sogenannte eVB (elektronische Versicherungsbestätigung) für die KfZ-Versicherung anfordert. Sobald der Versicherungsnehmer vom Versicherungsunternehmen den zur Zulassung des Fahrzeugs notwendigen eVB-Code erhält, kommt bereits ein Versicherungsvertrag zustande. Dieses sehr unbürokratische Vorgehen entlastet die Meldebehörden und wird auch der Kundenerwartung gerecht. Der Verzicht auf Beratung wäre in diesem Fall im Rahmen des Telefonats nicht möglich. Eine Herausgabe des eVB-Codes wäre dem Versicherungsunternehmen aber nur erlaubt, wenn die Erklärung zum Beratungsverzicht in Textform vorliegt oder wenn es den Kunden umfassend am Telefon zur anstehenden Versicherung berät. Ein Vorgang, auf den der Kunde in aller Regel wohl mit Unverständnis reagieren würde. Dieses Beispiel zeigt, dass eine Pflicht zur Beratung im Fernabsatz praktisch zu den verschiedensten Problemen führen würde.

## 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 Gesetzentwurf 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.

## 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