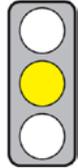


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Kommission will den Schutz der Versicherungsnehmer verbessern und Wettbewerbsverzerrungen zwischen Vertriebskanälen verhindern.

**Betroffene:** Versicherungsunternehmen, Versicherungsvermittler, Versicherungsnehmer.



**Pro:** (1) Die Ausweitung der Versicherungsvermittlungsvorschriften auf den Direktvertrieb durch Versicherungsunternehmen kann Wettbewerbsverzerrungen und Regulierungsarbitrage verhindern.

(2) Dass ein Vermittler offenlegen muss, welche Art der Vergütung er erhält, trägt zu fundierten Kaufentscheidungen bei.

**Contra:** (1) Die Regelungen für Annexvermittler sind mehrdeutig; dies schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Die unterschiedliche Behandlung von Annexvermittlern verzerrt den Wettbewerb.

(2) Statt Ausnahmen auszuweiten, wäre es sinnvoller, eine externe Prüfung der beruflichen Eignung sowohl für Angestellte von Versicherungen als für Vermittler vorzuschreiben.

(3) Die Pflicht zur Offenlegung des Vergütungsbetrags wird Falschberatung nicht verhindern und schafft neue Wettbewerbsverzerrungen.

(4) Das Provisionsverbot für „unabhängige“ Versicherungsvermittler schafft weder praxistaugliche Vermittlungslösungen noch wirklich unabhängige Vermittler.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag KOM(2012) 360** vom 3. Juli 2012 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Versicherungsvermittlung** (Neufassung)

### Kurzdarstellung

#### ► Allgemeines und Ziele

- Die Richtlinie regelt die Vermittlung von Versicherungsprodukten durch Versicherungsvermittler (im Folgenden: Vermittler) und Versicherungsunternehmen (im Folgenden: Versicherungen) (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 3).
- Die Richtlinie ersetzt die bisherige Richtlinie über Versicherungsvermittlung (Richtlinie 2002/92/EG).
- Ziel des Vorschlags ist es (Begründung S. 3),
  - den Schutz der Versicherungsnehmer zu verbessern und
  - gleiche Wettbewerbsbedingungen für Vermittler und Versicherungen beim Vertrieb von Versicherungsprodukten herzustellen.

#### ► Geltungsbereich und Ausnahmen

- Der Geltungsbereich der Richtlinie wird ausgeweitet. Sie erfasst künftig neben klassischen Vermittlern auch
  - Versicherungen, die ihre Produkte nicht über Vermittler, sondern im Direktvertrieb verkaufen (Art. 2 Abs. 3),
  - Bearbeiter von Schadensfällen und Schadensregulierer (Art. 1 Abs. 1),
- Die Ausnahmen für Vermittler, die nebenberuflich Versicherungen als Ergänzung zu einer Güterlieferung vermitteln („Annexvermittler“), werden eingeschränkt. Annexvermittler sind künftig nur dann von der Richtlinie ausgenommen, wenn sie (Art. 1 Abs. 2 lit. e):
  - Defekte, Verluste oder Beschädigungen der gelieferten Güter absichern und
  - die Jahresprämie der Versicherung 600 Euro (bisher: 500 Euro) nicht übersteigt.

#### ► „Vertraglich gebundene Vermittler“

- „Vertraglich gebundene Vermittler“ (im Folgenden: gebundene Vermittler) sind
- wie bisher Vermittler, die im Namen, für Rechnung und unter Verantwortung von Versicherungen agieren,
  - künftig auch Vermittler, die im Namen, für Rechnung und unter Verantwortung eines oder mehrerer anderer Vermittler agieren, sofern diese nicht an einen weiteren Vermittler gebunden sind (Art. 2 Abs. 8).

#### ► Berufliche und organisatorische Anforderungen

- Bisher mussten nur Vermittler über „angemessene Kenntnisse und Fertigkeiten“ verfügen. Künftig gilt diese Pflicht auch für Annexvermittler, Bearbeiter von Schadensfällen und für Schadensregulierer sowie insbesondere auch für die Angestellten von Versicherungen, die vermittelnd tätig sind. Sie alle müssen künftig ihre „berufliche Erfahrung nachweisen“ und sich ständig weiterbilden. (Art. 8 Abs. 1)
  - Die Kommission kann dazu delegierte Rechtsakte erlassen (Art. 8 Abs. 8).

- Vermittler und künftig auch Mitarbeiter von Versicherungen, die vermittelnd tätig sind, müssen einen „guten Leumund“ besitzen (Art. 8 Abs. 2).
- Die Mitgliedstaaten können nicht nur wie bisher Versicherungen, sondern künftig auch Vermittlern gestatten, selbst – statt über externe Prüfer – zu prüfen, ob die an sie gebundenen Vermittler die beruflichen Anforderungen erfüllen (Art. 8 Abs. 1 UAbs. 4).
- ▶ **Registrierungspflicht**
  - Vermittler müssen sich wie bisher bei der zuständigen Behörde ihres Herkunftsmitgliedstaats (Heimatbehörde) registrieren lassen (Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1). Sie müssen hierfür künftig auch Angaben machen (Art. 3 Abs. 7, Art. 2 Abs. 16) zur Identität
    - ihrer Anteilseigner mit Beteiligungen von über 10% und
    - von „Personen mit engen Verbindungen“ zu ihnen, z.B. bei Kontrollverhältnissen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen.
  - Die Registrierungsspflicht gilt nicht für
    - Versicherungen und ihre Angestellten (Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1),
    - Annexvermittler sowie Bearbeiter von Schadensfällen und Schadensregulierer, diese müssen sich nur unter Angabe ihrer Identität, Anschrift und beruflichen Tätigkeit anmelden (Art. 4 Abs. 2 und 3).
  - Die Mitgliedstaaten können wie bisher vorsehen, dass vertraglich gebundene Vermittler sich nicht eigenständig registrieren müssen. In diesem Fall können nicht nur wie bisher Versicherungen, sondern künftig auch Vermittler ihre Vermittler registrieren (Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 und 3).
- ▶ **Wohlverhaltensregeln**
  - Gebundene wie ungebundene Vermittler und Versicherungen müssen künftig (Art. 16, Art. 18 Abs. 1)
    - die Wünsche und Bedürfnisse des Kunden ermitteln und ihnen ihre Empfehlungen begründen,
    - dem Kunden Angaben zu ihrer Identität und ihrem Registereintrag machen und
    - den Kunden darüber informieren, ob sie nur Abschlüsse tätigen oder auch eine Beratung anbieten.
  - Vermittler müssen künftig mitteilen, ob sie (Art. 16 lit. a lit. v)
    - entweder im Namen oder für Rechnung einer oder mehrerer Versicherungen handeln
    - oder aber den Kunden „vertreten“.
  - Die Angaben müssen vor jedem – bisher: vor dem ersten – Geschäftsabschluss gemacht werden (Art. 16).
- ▶ **Offenlegung der Vergütung**
  - Bisher bestand für Vermittler keine Pflicht zur Offenlegung der Vergütung gegenüber dem Kunden. Künftig müssen sie diesem vor jedem Geschäftsabschluss offenlegen (Art. 17 Abs. 1 lit. d-g, Abs. 3):
    - die Art ihrer Vergütung: Honorar, Provision oder eine Kombination von beidem,
    - den Gesamtbetrag ihrer Vergütung oder, wenn das nicht möglich ist, deren Berechnungsgrundlage,
    - die Provisionshöhe, die bei der Erreichung vereinbarter Ziele oder Schwellenwerte gezahlt wird,
    - die Art und Berechnungsgrundlage für variable Vergütungen von Angestellten; dies gilt auch für Versicherungen.
  - Vermittler von Nicht-Lebensversicherungen müssen in den ersten fünf Jahren ab Inkrafttreten der Richtlinie den Gesamtbetrag der Vergütung bzw. deren Berechnungsgrundlage nur offenlegen, wenn der Kunde danach fragt. Sie müssen den Kunden aber über sein Fragerecht informieren. (Art. 17 Abs. 2)
  - Die Mitgliedstaaten können die Pflichten zur Offenlegung der Vergütung strenger fassen (Art. 19 Abs. 2).
  - Die Pflichten zur Offenlegung der Vergütung gelten nicht für
    - Annexvermittler (Art. 4 Abs. 4),
    - die Vermittlung von Versicherungen von Großrisiken und für „professionelle Kunden“ (Art. 19 Abs. 1).
- ▶ **Verstärkter Kundenschutz beim Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten (Versicherungs-PRIPs)**
  - Versicherungsanlageprodukte („Versicherungs-PRIPs“) sind Versicherungen mit Anlageelement, z.B. fondsgebundene Lebensversicherungen, gemäß PRIPs-Verordnung [Entwurf: KOM (2012) 352, s. [cepAnalyse](#)].
  - Vermittler und Versicherungen müssen beim Vertrieb von Versicherungs-PRIPs folgende Pflichten erfüllen:
    - Sie müssen „geeignete Vorkehrungen“ zur Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen allen an der Vermittlung beteiligten Personen – z.B. Kunden, Angestellten, gebundenen Vermittlern – treffen. Kann Interessenkonflikten nicht vorgebeugt werden, müssen sie dem Kunden vor Geschäftsabschluss dargelegt werden. Die Kommission kann hierzu delegierte Rechtsakte erlassen. (Art. 23)
    - Beim Vertrieb ohne Beratung müssen sie den Kunden um Informationen zu seinen Anlagekenntnissen „bitten“. Können sie die Eignung eines Produkts aufgrund fehlender oder „unzureichender“ Angaben des Kunden nicht einschätzen, müssen sie diesen warnen. Eine Warnung muss auch ausgesprochen werden, wenn sie der Auffassung sind, dass sich ein Produkt für den Kunden nicht eignet. (Art. 25 Abs. 2)
    - Beim Vertrieb mit Beratung müssen sie die Anlagekenntnisse, finanziellen Verhältnisse und Anlageziele des Kunden als Grundlage für eine Empfehlung an den Kunden ermitteln (Art. 25 Abs. 1). Auch müssen sie dem Kunden mitteilen (Art. 24 Abs. 3 lit. a),
      - wie umfangreich ihre Marktanalysen sind,
      - ob die Eignung der empfohlenen Versicherungsprodukte laufend beurteilt wird und
      - ob ihre Beratung „unabhängig“ erfolgt.
  - ▶ **„Unabhängigkeit“ der Beratung zu Versicherungs-PRIPs**
    - Vermittler und Versicherungen dürfen sich nur „unabhängig“ nennen, wenn sie (Art. 24 Abs. 5)
      - auf „Gebühren, Provisionen oder andere monetäre Vorteile“ von Dritten verzichten,
      - eine „hinreichende Zahl“ von Versicherungsprodukten auf dem Markt „beurteilen“ und
      - sich nicht auf Produkte von Anbietern beschränken, die in enger Verbindung zu ihnen stehen.

- ▶ **Verbot von Kopplungsgeschäften**  
Versicherungen, die ausschließlich im Paket mit einem anderen Produkt gekauft werden können („Kopplungsgeschäfte“), sind verboten (Art. 21 Abs. 1).
- ▶ **Nationale Vorschriften zum Schutz des „Allgemeininteresses“**  
Nationale Vorschriften zum Schutz des „Allgemeininteresses“ dürfen über die Anforderungen der Richtlinie hinausgehen. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand muss aber „im Verhältnis“ zum Verbraucherschutz stehen. Die Mitgliedstaaten melden solche nationale Vorschriften an die EIOPA, die diese Informationen gebündelt veröffentlicht (Art. 9 Abs. 2 und 3).
- ▶ **Grenzüberschreitende Tätigkeit von Vermittlern**
  - Ein Vermittler, der in einem anderen Mitgliedstaat „erstmalig“ tätig werden will, muss dies seiner Heimatbehörde mitteilen (Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1). Hat die Behörde Bedenken wegen der Organisationsstruktur oder der finanziellen Verhältnisse des Vermittlers, kann sie die Tätigkeit untersagen (Art. 6 Abs. 2).
  - Ist die Gastbehörde der Auffassung, dass ein Vermittler gegen „aus der Richtlinie erwachsende Pflichten“ verstößt, muss sie dies der Heimatbehörde mitteilen. Diese muss „geeignete Maßnahmen“ ergreifen. Tut sie dies nicht, kann die Gastbehörde die Vermittlungstätigkeit auf ihrem Hoheitsgebiet untersagen. (Art. 7 Abs. 3)

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission sind rein nationale Vorschriften zur Versicherungsvermittlung „weit weniger effizient“ und tragen zu einer Fragmentierung der Märkte, Aufsichtsarbitrage und Wettbewerbsverzerrungen bei.

### Politischer Kontext

2002 wurde die Richtlinie über Versicherungsvermittlung (IMD I, 2002/92/EG) erlassen, bis 2005 mussten die Mitgliedstaaten sie umsetzen. Im Oktober 2011 schlug die Kommission neue Vorschriften für den Vertrieb von Finanzprodukten im Rahmen einer Revision der MiFID-Richtlinie [MiFID II, KOM (2011) 656, s. [cepAnalyse](#)] vor. Die Kundenschutzvorschriften der IMD-2-Richtlinie spiegeln die dort vorgesehenen Bestimmungen wider. Das Europäische Parlament hat in seiner Position zur MiFID-II-Richtlinie gefordert, dass die dortigen Vorschriften zum Anlegerschutz für Bankberater eins zu eins auch für Versicherungsvermittler und Versicherungen gelten (s. [cepMonitor](#)). Die Kommission legte zeitgleich mit der IMD-II-Richtlinie auch eine Richtlinie zu Informationsvorschriften für die Anbieter von Anlageprodukten (PRIPs) für Kleinanleger vor [KOM(2012) 352, s. [cepAnalyse](#)]. Darin wird geregelt, dass einem Kunden beim Verkauf von PRIPs – dazu zählen auch Versicherungs-PRIPs – ein Basisinformationsblatt mit Schlüsselinformationen zum Produkt ausgehändigt werden muss.

### Stand der Gesetzgebung

03.07.12 Annahme durch Kommission  
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschuss im Europäischen Parlament:	Wirtschaft und Währung, Berichterstatter Werner Langen (EVP-Fraktion, DE)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Technologie (BMWi) (federführend)
Ausschuss im Bundestag:	Wirtschaft (federführend); Recht; Finanzen; Verbraucherschutz
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 53 Abs. 1 AEUV und Art. 62 AEUV (Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

**Die Ausweitung der Vorschriften zur Versicherungsvermittlung auf den Direktvertrieb der Versicherungsunternehmen** ist ebenso sachgerecht wie die Gleichstellung der beruflichen Anforderungen an Vermittler und Angestellte von Versicherungen. Denn damit gelten unabhängig vom Vertriebsweg einheitliche Anforderungen an die Versicherungsvermittlung. Dies **kann Wettbewerbsverzerrungen und Regulierungsarbitrage verhindern**.

Es überzeugt nicht, dass Mitgliedstaaten es künftig nicht nur Versicherungen, sondern auch Vermittlern erlauben dürfen, selbst zu prüfen, ob die an sie gebundenen Vermittler die beruflichen Anforderungen erfüllen. Zwar beseitigt dies die bisherige Wettbewerbsverzerrung zwischen Versicherungen und Vermittlern, dass nur letztere die Eignung ihrer Vermittler extern und in der Regel über kostenpflichtige Prüfungen unter Beweis stellen müssen. Allerdings besteht generell die Gefahr, dass unternehmenseigene Prüfungen nicht ausreichend objektiv sind. **Weder Versicherungen noch Vermittler sollten daher das Recht erhalten dürfen, die berufliche Eignung der an sie gebundenen Vermittler selbst – statt über externe Prüfer – festzustellen.**

Die Aufnahme von Schadensfallbearbeitern und Schadensregulierern in den Anwendungsbereich der Richtlinie ist unsachgemäß. Denn diese sind nicht direkt an der Vermittlung von Versicherungsverträgen beteiligt.

**Die Neuregelungen für Annexvermittler sind mehrdeutig; dies schafft erhebliche Rechtsunsicherheit.** Einerseits will die Kommission Annexvermittler der Richtlinie unterwerfen. Dies betrifft vor allem Reisebüros und Autovermieter als Annexvermittler von Reiseschutz- und Autoversicherungen. Andererseits sollen Versicherungen von der Richtlinie ausgenommen werden, die „Defekte, Verluste oder Beschädigungen“ der vom Annexvermittler gelieferten „Güter“ absichern. Als „Güter“ zählen aber auch Reisen (Dienstleistungen) und Autos (Waren).

**Die unterschiedliche Behandlung verschiedener Annexvermittler schafft** darüber hinaus gerade **jene Wettbewerbsverzerrungen, die die Kommission eigentlich verhindern will.** Dass Versicherungsnehmer etwa bei der Vermittlung von Reiseschutzversicherungen eines höheren Schutzniveaus bedürfen als bei der Vermittlung einer Reifenversicherung überzeugt nicht. Einheitliche Regelungen sind hier geboten.

**Dass ein Vermittler offenlegen muss, welche Art der Vergütung er erhält,** ist zu begrüßen. Damit wird der Versicherungsnehmer über die verschiedenen Vergütungsmodelle aufgeklärt und in die Lage versetzt, Interessenkonflikte zu erkennen und einzuschätzen. Dies **trägt zu fundierten Kaufentscheidungen bei. Die Pflicht zur Offenlegung des Vergütungsbetrags hingegen wird Falschberatung nicht verhindern und schafft neue Wettbewerbsverzerrungen.**

Denn erstens sagt die Höhe der Provision nichts darüber aus, ob ein Produkt für den Kunden geeignet ist. Zweitens können sich die Vergütungsmodelle der Vermittler unterscheiden, was den Vergleich der Provisionshöhen für den Versicherungsnehmer erschwert bis unmöglich macht. Drittens ist eine Wettbewerbsverzerrung zu befürchten: Die variablen Vergütungen, die Direktversicherungen ihren vermittelnden Angestellten neben dem Gehalt zahlen, sind weit geringer als die Provisionen für Vermittler.

**Das Provisionsverbot für „unabhängige“ Versicherungsvermittler, die Versicherungsanlageprodukte vertreiben,** geht fehl. Es soll dazu dienen, Interessenkonflikte aufzudecken. Solche Interessenkonflikte können aber nicht per se einer Produktgruppe zugerechnet werden. Es ist daher nicht stringent, dass das Verbot nur für Versicherungsanlageprodukte gilt: Ein „unabhängiger“ Versicherungsvermittler muss auf Provisionen verzichten, wenn er in der Beratung ein Versicherungsanlageprodukt empfiehlt, darf aber Provisionen annehmen, wenn er ein Nicht-Versicherungsanlageprodukt empfiehlt. Dies **schafft weder praxistaugliche Vermittlungslösungen noch wirklich unabhängige Vermittler.**

Das Provisionsverbot stellt zudem eine subtile Förderung der Honorarberatung dar. Die Präferenzen der Kunden, nicht die der Kommission sollten aber darüber entscheiden, in welchem Maße die Vertriebskosten von Versicherungen künftig über Provisionen oder über Honorare finanziert werden.

Auch muss die Vermittlung auf Honorarbasis keinesfalls qualitativ höherwertig sein als die auf Provisionsbasis. Denn wenn die heutige geringe Zahlungsbereitschaft für eine honorarbasierte Vermittlung fortbesteht, werden Vermittler auf Honorarbasis eine qualitativ hochwertige Beratung nicht kostendeckend anbieten können.

Ein allgemeines Verbot von Kopplungsgeschäften ist nicht sachgerecht. Die Kopplung einer Versicherung mit einem anderen Produkt ist nur dann problematisch, wenn ein Unternehmen über unangreifbare Marktmacht auf dem Markt für die Versicherung oder auf dem Markt für das Produkt verfügt; sie wäre dann als Versuch zu sehen, diese Macht auf den jeweils anderen Markt auszudehnen. Eine solche Marktmacht lässt sich zumindest auf dem Versicherungsmarkt nicht feststellen. Versicherungsnehmern, die kein Kopplungsgeschäft tätigen wollen, stehen in der Regel ausreichend Substitutionsmöglichkeiten zur Verfügung.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV (selbständige Tätigkeiten) gestützt.

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit

Abhängig von der Ausgestaltung der delegierten Rechtsakte.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Zur Umsetzung der Richtlinie werden voraussichtlich die Gewerbeordnung, das Versicherungsaufsichtsgesetz, das Versicherungsvertragsgesetz (VVG) und die VVG-Informationspflichtenverordnung geändert.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Ausweitung der Vorschriften zur Versicherungsvermittlung auf den Direktvertrieb der Versicherungsunternehmen kann Wettbewerbsverzerrungen und Regulierungsarbitrage verhindern. Weder Versicherungen noch Vermittler sollten das Recht erhalten dürfen, die berufliche Eignung selbst – statt über externe Prüfer – festzustellen. Die Neuregelungen für Annexvermittler sind mehrdeutig; dies schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Die unterschiedliche Behandlung verschiedener Annexvermittler schafft jene Wettbewerbsverzerrungen, die die Kommission eigentlich verhindern will. Dass ein Vermittler offenlegen muss, welche Art der Vergütung er erhält, trägt zu fundierten Kaufentscheidungen bei. Die Pflicht zur Offenlegung des Vergütungsbetrags jedoch wird Falschberatung nicht verhindern und schafft neue Wettbewerbsverzerrungen. Das Provisionsverbot für „unabhängige“ Versicherungsvermittler, die Versicherungsanlageprodukte vertreiben, schafft weder praxistaugliche Vermittlungslösungen noch wirklich unabhängige Vermittler.