

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb und zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 954. Sitzung am 10. März 2017 beschlossen, zu dem Gesetzesentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 34d GewO)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die gewerbsmäßige Vermittlung einer Rechtsstellung als Begünstigter eines Versicherungsvertrages, bei der der Begünstigte wirtschaftlich betrachtet die Zahlung der Prämien übernimmt, ausdrücklich als Form der Versicherungsvermittlung im Sinne des § 34d GewO geregelt werden sollte.

Begründung:

Aus einer Untersuchung der Verbraucherzentralen Hessen und Sachsen vom 23. April 2015 geht hervor, dass in einer Vielzahl von Fällen die so genannte Restschuldversicherung bei der Kreditvergabe nicht mehr als Versicherungsverhältnis zwischen dem Darlehensnehmer und einem Versicherer ausgestaltet ist. Stattdessen wird der Darlehensnehmer gegen Zahlung einer Prämie als Versicherte Person in ein bestehendes (Gruppen-) Versicherungsverhältnis zwischen dem Darlehensgeber und dem Versicherer aufgenommen. Da er in diesem Verhältnis nicht Versicherungsnehmer ist, greifen auch die entsprechenden Schutzvorschriften zu seinen Gunsten nicht. Zudem ist zumindest fraglich, ob für den Darlehensgeber die entsprechenden Vorschriften der Versicherungsvermittlung, insbesondere das Honorarannahmeverbot und das Redlichkeitsgebot, greifen. Da insoweit eine vergleichbare Schutzbedürftigkeit besteht, und es aus Sicht des Verbrauchers in der Praxis kaum kenntlich ist, ob ihm eine Rest-

schuldversicherung vermittelt, oder er als Versicherte Person in einen bestehenden Vertrag aufgenommen wird, sollte der entsprechende Schutzstandard in diesen Fällen angeglichen werden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 34d Absatz 1 Satz 6 GewO)

In Artikel 1 Nummer 5 ist in § 34d Absatz 1 Satz 6 vor dem Wort "Tätigkeit" das Wort "vermittelnde" einzufügen.

Begründung:

Mit der Einfügung des Wortes "vermittelnde" wird klargestellt, dass der Versicherungsvermittler nur für seine vermittelnde Tätigkeit vom Kunden kein Honorar erhalten darf. Bei dieser Änderung handelt es sich um ein notwendiges Korrektiv des Eingriffs in die Vertragsfreiheit der Versicherungsvermittler. Es soll nach dem Willen der Bundesregierung ausgeschlossen werden, dass der Verbraucher von einer in Wirklichkeit nicht vorliegenden Neutralität des Versicherungsvermittlers ausgeht, wenn er ihm ein Honorar für die Vermittlung eines Versicherungsvertrages bezahlt. Dies darf aber nicht dazu führen, dass ein Versicherungsvermittler für andere, erlaubnisfreie Tätigkeiten vom Verbraucher kein Entgelt verlangen darf. In der jetzigen Fassung müsste das Gesetz möglicherweise verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass mit den in § 34d Absatz 1 Satz 6 GewO-E genannten Tätigkeiten nur erlaubnispflichtige Tätigkeiten im Sinne von § 34d Absatz 1 GewO-E gemeint sein können. Es erscheint daher geboten, das Honorarverbot durch Verbraucher ausdrücklich auf vermittelnde Tätigkeiten zu beschränken.

3. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 34d Absatz 1 Satz 6, Satz 9 und 10 GewO)

In Artikel 1 Nummer 5 ist § 34d Absatz 1 wie folgt zu ändern:

a) In Satz 6 sind die Wörter "unmittelbar oder mittelbar nur durch ein Versicherungsunternehmen" durch die Wörter "nicht durch einen Verbraucher" zu ersetzen.

b) Satz 9 und 10 sind durch folgenden Satz zu ersetzen:

"Die einem Versicherungsmakler erteilte Erlaubnis beinhaltet die Befugnis, Dritte, die nicht Verbraucher sind, bei der Vereinbarung, Änderung oder Prüfung von Versicherungsverträgen gegen gesondertes Entgelt rechtlich zu beraten; diese Befugnis zur Beratung erstreckt sich auch auf Beschäftigte von Unternehmen in den Fällen, in denen der Versicherungsmakler das Unternehmen berät."

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht bisher vor, dass sich ein Versicherungsvermittler seine Tätigkeit unmittelbar oder mittelbar nur durch ein Versicherungsunternehmen vergüten lassen darf.

Diese Regelung geht über die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (IDD) hinaus. Aus der IDD ergibt sich keine Notwendigkeit für eine Festlegung, durch wen ein Versicherungsvermittler sein Honorar erhalten darf. Vielmehr liegt dem Regelungsvorschlag die originäre Zielsetzung der Bundesregierung zugrunde, die im Koalitionsvertrag beabsichtigte Stärkung der Honorarberatung zum Schutze der Verbraucher sicherzustellen.

Die Eingriffe in die Vertragsfreiheit der Versicherungsvermittler dürfen nicht weiter greifen als zur Erreichung dieses Ziels unbedingt erforderlich. Es erscheint daher zu weitreichend und somit unverhältnismäßig, zum Zweck des Verbots einer Vergütung durch Verbraucher ein Gebot zur Vergütung durch Versicherungsunternehmen aufzustellen. Ein solches generelles Gebot schliesse die Vergütung des Versicherungsvermittlers durch Dritte aus, auch wenn es sich bei diesen nicht um Verbraucher handelt.

Das Verbot sollte daher von vorneherein auf das notwendige Minimum beschränkt werden, anstatt das zu weit reichende Gebot durch eine anschließende Ausnahmebestimmung wieder einzuschränken. Dies hätte zudem den Vorteil, dass sich der Gesetzesanwender nicht mit der auf den ersten Blick unklaren Frage befassen muss, wann eine Honorierung unmittelbar beziehungsweise mittelbar durch ein Versicherungsunternehmen erfolgt (womit nach der Gesetzesbegründung letztlich das mehrstufige Vermittlerverhältnis gemeint ist). Zudem könnte in Bezug auf die rechtliche Beratung von Unternehmern gegen gesondertes Entgelt der Wortlaut des bisherigen § 34d Absatz 1 Satz 4 GewO unverändert übernommen werden.

4. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 34d Absatz 2 GewO)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Versicherungsberater gemäß § 34d Absatz 2 GewO-E, der seine Beratung unabhängig von Zuwendungen eines Versicherungsunternehmens erbringt, anstelle seiner bisherigen Bezeichnung als "Unabhängiger Versicherungsberater" bezeichnet und legaldefiniert werden sollte. Durch diese Bezeichnung würde es für Verbraucherinnen und Verbraucher leichter, den Unterschied zwischen dem (abhängigen) provisionsbasierten Versicherungsvertrieb und einer von Provisionsinteressen unabhängigen Beratung auf Honorarbasis und deren möglichen Mehrwert zu erkennen. Im Sinne einer begrifflichen Vereinheitlichung und Vereinfachung sollte eine entsprechende Anpassung auch für den Honorar-Finanzanlagenberater (§ 34h GewO) sowie den Honorar-

Immobiliardarlehensberater (§ 34i Absatz 5 GewO) geprüft werden.

Der Bundesrat hält in diesem Zusammenhang auch die gesetzliche Schaffung eines "unabhängigen Finanzberaters", der sämtliche Finanzanlageprodukte in seine Beratung auf Honorarbasis einbeziehen darf, für erstrebenswert. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um Prüfung, inwieweit begriffliche Anpassungen und Klarstellungen zur weiteren Stärkung der provisionsunabhängigen Finanzberatung sinnvoll und erforderlich sind.

Begründung:

Die unabhängige Finanzberatung auf Honorarbasis ist auch zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Honoraranlageberatungsgesetzes kaum verbreitet. Es bedarf deshalb weiterer Anstrengungen, um diese als eine echte Alternative zum provisionsbasierten Vertrieb zu etablieren. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zum Ausbau der Honorarberatung im Versicherungsbereich können dazu einen gewissen Beitrag leisten. Jedoch dürfte der von der Bundesregierung bislang gewählte produktspezifische, nur wenig verbraucherfreundliche Ansatz einer weiteren Verbreitung der unabhängigen Finanzberatung auf Honorarbasis weiter im Wege stehen. Denn die daraus resultierende, gesetzlich normierte Begriffsvielfalt (Honorar-Anlageberater, § 36d Wertpapierhandelsgesetz (WpHG); Honorar-Finanzanlagenberater, § 34h GewO; Honorar-Immobiliardarlehensberater, § 34i Absatz 5 GewO, Unabhängiger Honorar-Anlageberater, § 94 Absatz 1 WpHG-Entwurf) wirkt auf Verbraucher irritierend.

Mit dem Gesetzentwurf eines Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetzes (BR-Drucksache 813/16) ist aktuell im Bereich der Anlageberatung die Ergänzung des bislang verwendeten Begriffs der Honorar-Anlageberatung um das Attribut "unabhängig" vorgesehen. Diese für den Verbraucher leicht verständliche Bezeichnung der "Unabhängigkeit" sollte jedoch nicht auf den Bereich des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) beschränkt bleiben. Um dem von der Bundesregierung verfolgten Ziel, der weiteren Stärkung der Honorarberatung, gerecht zu werden, sollten auch für die anderen gewerblichen Formen der unabhängigen Finanzberatung auf Honorarbasis begriffliche Klarstellungen und insbesondere eine Begriffsvereinheitlichung angestrebt werden. Der im Gesetzentwurf in § 34d Absatz 2 GewO-E vorgesehene Versicherungsberater könnte demnach sinnvollerweise als "Unabhängiger Versicherungsberater" bezeichnet werden. Die gewerblichen Honorar-Finanzanlagenberater (§ 34h GewO) und Honorar-Immobiliardarlehensberater (§ 34i Absatz 5 GewO) könnten ebenfalls um das Attribut "unabhängig" ergänzt werden.

Noch zielführender erscheint in diesem Zusammenhang jedoch die gesetzliche Schaffung eines "unabhängigen Finanzberaters", der alle denkbaren kapitalansparenden Finanzprodukte (u.a. kapitalansparende Versicherungen, Bausparpläne oder sonstige Sparprodukte) in seine unabhängige Beratung auf Honorarbasis einbeziehen darf. Denn Verbraucherinnen und Verbraucher haben grundsätzlich einen eher abstrakten Beratungswunsch, z.B. eine Anlageentscheidung für die eigene Altersvorsorge zu treffen. Wenn jedoch bestimmte Produktkategorien von einer honorarbasierten Beratung ausgeschlossen sind, ist es der Honorarberatung von vorneherein nicht möglich, be-

Vorbfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

darfsgerechte Lösungen für ratsuchende Verbraucherinnen und Verbraucher zu entwickeln. Ein

Honorarberater muss deshalb in der Lage sein, aus dem gesamten Produktspektrum optimale individuelle Lösungen für seine Kunden zu entwickeln. Nur dann werden diese bereit sein, für die Beratung ein Honorar zu entrichten.

5. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 34d Absatz 8 Nummer 1 GewO),

Artikel 3 Nummer 8 (§ 66 Satz 1 VVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob § 34d Absatz 8 Nummer 1 GewO-E und § 66 Satz 1 VVG-E aus Verbraucherschutzgründen zu streichen sind oder ob dem Schutz der Verbraucher bei produktergänzenden Versicherungen auf andere Weise genügt werden kann.

Begründung:

Verbraucher werden zunehmend im Rahmen des Erwerbs eines relativ preisintensiven Produkts oder einer kostenintensiven Dienstleistung von dem Verkäufer bzw. Dienstleister mit dem Angebot einer produktergänzenden (produktakzessorischen) Versicherung konfrontiert. Exemplarisch genannt seien die Auslandsreisekrankenversicherung, die im Reisebüro direkt bei Buchung der Pauschalreise offeriert wird, oder die im Elektronikmarkt beim Erwerb eines Smartphones angebotene diesbezügliche "Diebstahlversicherung" oder die im Kaufhaus offerierte "Garantieverlängerung" im Zusammenhang mit dem Kauf einer Waschmaschine. Die Verkäufer dieser produktergänzenden Versicherungen - Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit - sind für die erforderliche Kundenberatung, was die Versicherung angeht, oftmals nicht ausreichend geschult und können daher den Kunden weder angemessen beraten noch dessen etwaige Fragen zum Versicherungsprodukt kompetent beantworten. Eine individuelle Risikoanalyse erfolgt regelmäßig nicht. Alternative Versicherungsprodukte werden zumeist nicht aufgezeigt. Der Händler (Verkäufer) hat üblicherweise ausschließlich Verbindung zu einem bestimmten Partner in der Versicherungsbranche, dessen Vertragsformulare er verwendet. Auch wegen der insoweit in Aussicht gestellten Provision besteht für den Händler ein erheblicher Anreiz zum Vertrieb gerade dieses Versicherungsprodukts. Weil eine individuelle Bedarfs- und Risikoanalyse unterbleibt und das Versicherungsprodukt zumeist überraschend angeboten wird, erkennt der Kunde häufig erst im Nachhinein, wenn das versicherte Risiko bereits von einer seiner anderen (bestehenden) Versicherungen, zum Beispiel seiner Hausratsversicherung, abgedeckt ist.

Zudem hat die Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. festgestellt, dass die Policen von produktergänzenden Versicherungen häufig unverhältnismäßig teuer sind. Bei vielen Versicherungen würden lediglich 20 Prozent der gezahlten Prämien für die Schadenskompensation und 10 bis 15 Prozent für die im Hintergrund agierende Versicherungsgesellschaft einkalkuliert; die restlichen zwei Drittel entfielen auf den Ver-

trieb (20 bis 50 Prozent auf das Geschäft, in welchem die Versicherung abgeschlossen wird, und 10 bis 30 Prozent auf den Vermittler selbst).

Es ist daher kaum vertretbar, Verbraucher bei den aufgezeigten Defiziten und Risiken im Bereich der produktergänzenden Versicherungen schutzlos zu stellen, auch wenn nach Artikel 1 Absatz 3 der Versicherungsvertriebsrichtlinie IDD die Richtlinie auf den Vertrieb von produktergänzenden Versicherungen keine Anwendung findet.

Es sollte mithin im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden, ob § 34d Absatz 8 Nummer 1 GewO-E und § 66 Satz 1 VVG-E zu streichen sind und/oder auf welche Weise dem Schutz der Verbraucher bei produktergänzenden Versicherungen anderweitig genügt werden kann.

6. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 34d Absatz 9 Satz 2 GewO-E)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob Ausschließlichkeitsvermittler gemäß § 34d Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 GewO-E und deren unmittelbar bei der Vermittlung oder Beratung mitwirkende Beschäftigte von der Verpflichtung zur Weiterbildung nach § 34d Absatz 9 Satz 2 GewO-E ausgenommen werden sollten, sofern diese lediglich Versicherungen vermitteln, die eine Ergänzung der im Rahmen ihrer Haupttätigkeit gelieferten Waren oder Dienstleistungen darstellen.

Begründung:

Die Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb sieht keine Verpflichtung zur Weiterbildung für Gewerbetreibende vor, sofern diese lediglich bestimmte Versicherungsprodukte vermitteln, die eine Ergänzung zur Lieferung einer Ware bzw. zur Erbringung einer Dienstleistung darstellen (sog. produktakzessorische Vermittler).

Derzeit sind viele produktakzessorische Vermittler als Ausschließlichkeitsvermittler im Sinne des § 34d Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 GewO-E tätig (beispielsweise im Autohandel). Nach dem Gesetzentwurf unterlägen diese in Zukunft der Verpflichtung zur Weiterbildung nach § 34 Absatz 9 Satz 2 GewO-E. Dies würde für die vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen in diesem Bereich einen enormen Aufwand bedeuten. Die als Ausschließlichkeitsvermittler gemäß § 34d Absatz 7 GewO-E tätigen produktakzessorischen Vermittler sollten daher den gemäß § 34d Absatz 6 GewO-E als produktakzessorische Vermittler tätigen Gewerbetreibenden gleichgestellt und nicht über die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 hinaus zur Weiterbildung verpflichtet werden.

7. Zu Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe c (§ 48 Absatz 2 Satz 5 VAG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Streichung des Wortes "regelmäßig" in § 48 Absatz 2 Satz 5 VAG-E zu prüfen.

Begründung:

Es ist nicht erforderlich, dass in § 48 Absatz 2 Satz 5 VAG-E Qualifikationsmaßnahmen "regelmäßig" nachzuweisen sind. Dies führt zu unnötigen bürokratischen Lasten für die betroffenen Unternehmen, ohne dass dadurch eine wirksamere Überwachung der Qualifikationsmaßnahmen sichergestellt wäre. Die Einzelheiten einer effektiven und unbürokratischen Regelung zum Nachweis von Qualifikationsmaßnahmen sind in der Versicherungsvermittlungsverordnung festzulegen. Das Kriterium der Regelmäßigkeit wird hinsichtlich des Nachweises von Qualifikationsmaßnahmen durch die Versicherungsvertriebsrichtlinie nicht vorgeben.

8. Zu Artikel 2 Nummer 7 (§ 48a Absatz 4, 6 VAG)

- a) Der Bundesrat begrüßt die Einführung und Stärkung der Honorarberatung im Versicherungsbereich und die klare Trennung vom Versicherungsvermittler. Damit wird die unabhängige und verbraucherorientierte Beratung gestärkt.
- b) Der Bundesrat betont, dass die zu Grunde liegende EU-Richtlinie zum Versicherungsvertrieb (IDD) lediglich eine Mindestharmonisierung vorsieht und ein national höheres Niveau erlaubt. Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Transparenz- und Zulässigkeitsregelungen für Provisionen stärker an die Vertriebsvorgaben für Finanzanlagen angepasst werden sollten. So verbleibt zum einen die Frage der Zulässigkeit einer Provision auf dem Mindestniveau, indem es sie für zulässig erklärt, wenn "sie sich nicht nachteilig auf die Qualität der Beratung auswirkt" (§ 48a Absatz 6 VAG-E). Im Vergleich hierzu müssen nach Artikel 24 Absatz 9 der EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Richtlinie 2014/65/EU, sog. MIFID II) Provisionen bei Finanzanlagen dazu bestimmt sein, die Qualität der Beratung für den Kunden zu verbessern. Zum anderen bleiben bei der Offenlegung der Provisionen die Bestimmungen in § 48a Absatz 4 VAG-E weit hinter den Bestimmungen zurück, die im Bereich der Finanzanlagenvermittlung nach der MIFID II gelten. Eine Anhebung auf das Niveau der Regelungen für Provisionen bei Finanzanlagen erscheint - zumindest für kapitalbildende Versicherungsprodukte, bei denen die Provisionen Auswirkungen auf die Renditeerwartung haben können - auf Grund der vergleichbaren Produktkategorien und des vergleichbaren

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Verbraucherinteresses durchaus sinnvoll.

- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob das Aufrechterhalten des Provisionsabgabeverbots notwendig und sinnvoll ist und ob Wettbewerb, Beratungsqualität und Transparenz von Vertriebskosten zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher sichergestellt sind. So hemmt das Provisionsabgabeverbot zunächst die Weitergabe von Provisionen an Verbraucherinnen und Verbraucher; ein verbraucherschützender Effekt ist auf den ersten Blick nicht erkennbar. Selbst wenn es Fehlanreize zum Verkauf bestimmter Produkte verhindert und damit indirekt verbraucherschützend wirkt, bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, ob es nicht alternative Maßnahmen gibt, die unter Aufhebung des Provisionsabgabeverbots gleichermaßen verbraucherschützende Wirkung entfalten.

9. Zu Artikel 2 Nummer 7 (§ 48c VAG)

Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die unabhängige Honorarberatung weiter zu stärken. Er sieht jedoch vor diesem Hintergrund das in § 48c Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) vorgesehene Durchleitungsgebot in seiner derzeitigen Ausgestaltung sehr kritisch. Um die weitere Verbreitung der Honorarberatung nachhaltig zu fördern, hält der Bundesrat stattdessen eine Pflicht für Versicherungsunternehmen, zu jedem angebotenen Versicherungsvertrag mit einem Bruttotarif auch einen inhaltsgleichen Nettotarif anzubieten, für deutlich zielführender. Er bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Aufnahme einer entsprechenden Regelung zu prüfen.

Begründung:

Das in § 48c VAG-E vorgesehene Durchleitungsgebot soll ausweislich der Gesetzesbegründung der Förderung der Honorarberatung dienen. Demnach sollen Versicherungsunternehmen verpflichtet werden, dem Versicherungsnehmer höchstens 80 Prozent der in dem Bruttotarif enthaltenden Zuwendungen auf dessen Prämienkonto gutzuschreiben, sofern die Versicherung von einem Versicherungsberater gemäß § 34d Absatz 2 Gewerbeordnung-Entwurf (GewO-E) vermittelt wird. Diese dürfen sich ihre provisionsunabhängige Beratungsleistung ausschließlich vom Versicherungsnehmer vergüten lassen. Dieses Verfahren erscheint kompliziert und dürfte kaum dazu beitragen, die provisionsunabhängige Honorarberatung nachhaltig zu fördern. Insbesondere stellt sich die Frage, warum lediglich höchstens 80 Prozent der Zuwendungen auszukehren sind. Eine Untergrenze ist hingegen nicht vorgesehen. Dadurch bleibt es für Versicherungsunternehmen wirtschaftlich attraktiv, ausschließlich Brutto-

tarife anzubieten. Für Verbraucherinnen und Verbraucher bleiben die tatsächlichen Kosten hingegen intransparent, da es für sie nicht erkennbar ist, wie der Versicherer den auszukehrenden Betrag ermittelt. Eine nachhaltige Förderung der Honorarberatung kann jedoch nur durch eine vollständige und nachvollziehbare Kostentransparenz gelingen. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen bereits vor Vertragsschluss über alle Kosten und Nebenkosten der erbrachten Dienstleistungen informiert werden, damit sie diesen Aspekt bei ihrer Entscheidung angemessen berücksichtigen können. So liegt ein wesentlicher Grund für die anhaltende Dominanz des provisionsbasierten Vertriebs von Finanzdienstleistungen darin, dass viele Verbraucherinnen und Verbraucher nach wie vor irrtümlich davon ausgehen, dass die Beratung für sie kostenlos erfolgt, während bei einer unabhängigen Beratung dafür ein Honorar verlangt wird. Die vorhandenen Schwächen des Durchleitungsgebots würden entfallen, wenn Versicherungsunternehmen verpflichtet wären, für sämtliche Versicherungsverträge, die sie zu Bruttotarifen anbieten, auch einen leistungsidentischen Nettotarif anzubieten. Zusätzlicher Aufwand dürfte für Versicherungsunternehmen dadurch kaum entstehen. Für unabhängige Versicherungsberater, die ihren Kunden gemäß § 34d Absatz 2 Satz 5 GewO-E vorrangig Verträge zu Nettotarifen anbieten sollen, hätte dies zweifelsohne Vorteile. Nicht zuletzt würden Verbraucherinnen und Verbraucher davon profitieren, wenn für sie die Differenz zwischen den eigentlichen Kosten des Produkts und den anfallenden Abschluss- und Vertriebskosten klar ersichtlich wird. Dadurch würde für sie der Vergleich mit einem Honorar, das für eine unabhängige Beratung an den Versicherungsberater zu entrichten ist, deutlich vereinfacht.

Vorbereitung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

10. Zu Artikel 3 Nummer 3 Buchstabe d (§ 6 Absatz 6 VVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Streichung von Artikel 3 Nummer 3 Buchstabe d zu prüfen.

Begründung:

Nach dem Gesetzentwurf soll die bisher in § 6 Absatz 6 VVG enthaltene Ausnahmebestimmung für die Beratungs- und Dokumentationspflichten von Versicherern im Falle der Vermittlung des Versicherungsvertrages von einem Versicherungsmakler oder bei Vertragsschlüssen im Fernabsatz im Sinne des § 312c BGB gestrichen werden. Die Ausnahme trägt diesen besonderen Vertriebsformen Rechnung und hat sich bewährt.

Begründet wird die Streichung in erster Linie damit, dass die Ausnahmeregelung nach der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (IDD), deren Umsetzung das geplante Gesetz dient, nicht mehr zulässig sei (vgl. BR-Drucksache 74/17, Seite 46). Aus Überschrift und Wortlaut des Artikels 20 der Richtlinie ergibt sich allerdings eindeutig, dass nach der Vorstellung des europäischen Gesetzgebers ein Vertrieb von Versicherungsverträgen auch ohne Beratung im Sinne einer persönlichen Empfehlung an den Kunden (vgl. Artikel 20

Absatz 1, Unterabsatz 3 und Artikel 2 Absatz 1 Nummer 15 IDD) zulässig ist. Der Versicherungsvertreiber ist lediglich stets gehalten darauf zu achten, dass sein Angebot den Wünschen und Bedürfnissen des Kunden, die er zuvor zu ermitteln hat, entspricht (Artikel 20 Absatz 1 Unterabsatz 1 und 2). Eine komplette Streichung der bisherigen Ausnahmeregelung in § 6 Absatz 6 VVG ist daher europarechtlich nicht vorgegeben.

Auch sachlich ist ein zumindest teilweiser Erhalt der bisherigen Regelung sinnvoll: Bei der Vermittlung des Versicherungsvertrages durch einen Versicherungsmakler ist dieser Sachwalter der Interessen des Kunden und wird von diesem beauftragt. Nach der Beratung des Kunden leitet der Versicherungsmakler den Abschluss des Versicherungsvertrages ein, indem er einen entsprechenden Versicherungsantrag beim Versicherer einreicht. In dieser Situation besteht aus Sicht des Versicherers keine Veranlassung, im Sinne von § 6 Absatz 1 VVG die Wünsche und Bedürfnisse des Kunden zu erfragen, um einen bestimmten Rat abzugeben.

Auch der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Streichung von § 6 Absatz 6 VVG nicht zu einer "doppelten" Beratung durch Makler und Versicherer führt, weil regelmäßig kein Anlass für eine zweite Beratung durch einen Versicherer besteht, wenn ein Versicherungsmakler beraten hat (vgl. BR-Drucksache 74/17, Seite 46). Unklar bleibt jedoch, ob und wie eine Beratungspflicht im laufenden Vertragsverhältnis und bei einem Beratungsverzicht des Kunden gegenüber dem Versicherungsmakler zu erfüllen ist. Denn davon hat der Versicherer regelmäßig keine Kenntnis.

Was den Vertrieb im Fernabsatz angeht, so spricht für einen Erhalt der bisherigen Ausnahmeregelung, dass der Kunde bei der Wahl dieses Vertriebskanals - gerade bei Nutzung des Internets - regelmäßig keine Beratung im Sinne einer persönlichen Empfehlung erwarten wird. Besteht aus seiner Sicht Beratungsbedarf, kann er sie, etwa auf elektronischem Wege, beim Vertreter einfordern. Dementsprechend wird in Artikel 2 Absatz 1 Nummer 15 IDD Beratung als die Abgabe einer persönlichen Empfehlung an einen Kunden definiert, die entweder auf dessen Wunsch oder auf die Initiative des Versicherungsvertreibers erfolgt. Bei Erhalt der Ausnahmeregelung in § 6 Absatz 6 VVG sollte eine entsprechende Vorschrift auch in § 61 VVG für den Fernabsatz durch Versicherungsvermittler ergänzt werden, um eine Gleichbehandlung aller Vertriebswege sicherzustellen.

11. Zu Artikel 3 Nummer 6 (§ 7b Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 VVG)

In Artikel 3 Nummer 6 ist § 7b Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 wie folgt zu fassen:

"1. wenn eine Beratung erfolgt, die Information darüber, ob dem Versicherungsnehmer eine regelmäßige Beurteilung der Eignung des Versicherungsanlageprodukts, das diesem Versicherungsnehmer empfohlen wird, gemäß § 7c geboten wird;"

Begründung:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Es handelt sich um eine redaktionelle Klarstellung.

12. Zu Artikel 3 Nummer 6 (§ 7b Absatz 2 VVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Vorgaben zu den erforderlichen Informationen über Kosten und Gebühren des Versicherungsanlageprodukts präzisiert werden können.

Begründung:

Die Informationen nach § 7b VVG-E sind in "zusammengefasster Form" zu erteilen. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird darauf hingewiesen, dass nicht eindeutig zu bestimmen ist, was der europäische Gesetzgeber damit meint. Diese Unsicherheit sollte möglichst im weiteren Gesetzgebungsverfahren geklärt werden. Jedenfalls sollte die Möglichkeit der Standardisierung der Informationen entsprechend Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 3 letzter Satz der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (IDD) ausdrücklich zugelassen werden.

Nach § 7b Absatz 2 Satz 2 VVG-E sind bei Versicherungsanlageprodukten die Informationen über alle Kosten und Gebühren während der Laufzeit der Anlage regelmäßig, mindestens aber jährlich zur Verfügung zu stellen. Nach Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 2 IDD sollen die genannten Informationen dem Kunden ermöglichen, "die Gesamtkosten sowie die kumulative Wirkung auf die Anlagerendite zu verstehen". Es sollte daher geprüft werden, ob die Vorgabe der IDD ("während der Laufzeit der Anlage") nicht dahingehend interpretiert werden muss, dass damit nur die Ansparphase, also der Zeitraum vor Beginn der Auszahlungsphase, gemeint ist. Auch für die Berechnung der Effektivkosten nach § 2 Absatz 1 Nummer 9 VVG-InfoV und § 8 Nummer 3 AltPIBV ist jeweils nur der Zeitraum bis zum Beginn der Auszahlungsphase maßgebend.

Es dürfte auch klargestellt werden können, dass eine Information nach dieser Vorschrift entfallen kann, wenn sich keine Änderung gegenüber den anfänglichen Angaben ergeben hat. Im Allgemeinen sind die Kosten eines Versicherungsvertrages (z. B. Abschlusskosten in Euro, Verwaltungskosten prozentual zu den Beiträgen etc.) fixiert. Dies hat zur Folge, dass sie sich im Vertragsverlauf nicht ändern. Um eine zwingende redundante Information zu vermeiden, sollte eine laufende Information nur dann erfolgen, wenn es Änderungen gegeben hat. Dies präzisiert den Text der Richtlinie, der "gegebenenfalls" eine Information fordert.

13. Zu Artikel 3 Nummer 7a - neu - (§ 61 Absatz 2 Satz 2 - neu - VVG)

Nach Artikel 3 Nummer 7 ist folgende Nummer 7a einzufügen:

'7a. Dem § 61 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

"Handelt es sich um einen Vertrag im Fernabsatz im Sinn des § 312c des Bürgerlichen Gesetzbuchs, kann der Versicherungsnehmer in Textform verzichten." "

Begründung:

Durch die vorgeschlagene Regelung wird ein Gleichlauf zwischen den formellen Anforderungen an einen Verzicht für eine Beratungsleistung zwischen Versicherer (§ 6 VVG) und Versicherungsvermittler (§ 61 VVG) in Fällen des Vertragsschlusses im Fernabsatz hergestellt.

Die in § 6 Absatz 3 Satz 2 VVG-E vorgesehene Verzichtsmöglichkeit in Textform bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz sollte auch im Rahmen von § 61 VVG-E eröffnet werden. Nach dem Gesetzentwurf wäre ein medienbruchfreier Verzicht auf die Beratungsleistung im Fernabsatz ohne Schriftformerfordernis nicht möglich, wenn der Abschluss über einen Versicherungsvermittler erfolgen soll. Es ist wertungsmäßig nicht ersichtlich, warum eine Differenzierung hinsichtlich des Verzichts auf eine Beratung bei Angeboten vom Versicherer (Textformerfordernis gemäß § 6 Absatz 3 Satz 2 VVG-E, das im Fernabsatz einen medienbruchfreien Verzicht ermöglicht) und vom Versicherungsvermittler (Schriftformerfordernis gemäß § 61 Absatz 2 VVG-E, das im Fernabsatz keinen medienbruchfreien Verzicht ermöglicht) gemacht werden sollte.

vielmehr hat sich bereits bei der derzeit geltenden Rechtslage die herrschende Meinung im juristischen Schrifttum gegen unterschiedliche Formerfordernisse hinsichtlich des Verzichts auf eine Beratung im Fernabsatz bei Versicherern und Versicherungsvermittlern ausgesprochen. Stattdessen wird von der überwiegenden Auffassung § 6 Absatz 6 VVG analog auch bei Versicherungsvermittlern angewandt, da andernfalls eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Versicherern und Versicherungsvermittlern vorläge (vgl. Nachweise bei MüKo-VVG/Reiff, § 61 VVG. Randnummer 38 f.). Die dieser Analogie zugrundeliegenden Erwägungen tragen mittlerweile umso mehr, als die Richtlinie (EU) 2016/97 - deren Umsetzung dieses Gesetz dient - nicht mehr zwischen unterschiedlichen Vertriebswegen differenziert.

Daher sollte ein Gleichlauf hinsichtlich der Formerfordernisse an den Verzicht auf eine Beratung zwischen den Vertriebsmöglichkeiten hergestellt werden, indem in Fällen des Fernabsatzes auch im Rahmen von § 61 VVG die Möglichkeit eines Beratungsverzichts in Textform eröffnet wird.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nummer 5 - § 34d GewO)

Die Bundesregierung wird das Anliegen des Bundesrates prüfen.

Dabei ist zu bedenken, dass die Definition des Versicherungsvertriebs in Artikel 1 Nummer 1 der Versicherungsvertriebsrichtlinie (IDD) nur die Vermittlung von Versicherungsverträgen umfasst. Bei der vom Bundesrat genannten Konstellation, bei der es um die Einbeziehung Dritter als Begünstigte in einen bereits bestehenden Versicherungsvertrag (Gruppen-/Rahmenversicherung) geht, ist insbesondere zu prüfen, ob sie den Tatbestand der Vermittlung erfüllt.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nummer 5 - § 34d Absatz 1 Satz 6 GewO)

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass § 34d GewO ohnehin nur auf die Versicherungsvermittlung Anwendung findet. Tätigkeiten, die keine Vermittlung darstellen, fallen somit nicht unter die Vergütungsregelung des § 34d Satz 6 GewO. Auch der vom Bundesrat angeregte Zusatz würde nicht von der Prüfung im Einzelfall entbinden, ob es sich in der Sache um eine Versicherungsvermittlung handelt. Die Bundesregierung wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Auswirkungen dieses Zusatzes auf andere Regelungen in Artikel 1 des Gesetzentwurfs prüfen.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nummer 5 - § 34d Absatz 1 Satz 6, Satz 9 und 10 GewO)

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich das Anliegen des Bundesrates. Sie wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren die vom Bundesrat angeregten Formulierungen prüfen.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 Nummer 5 - § 34d Absatz 2 GewO)

Die Bundesregierung strebt eine Stärkung der Honorarberatung an. In diesem Zusammenhang prüft sie bereits, durch welche Bezeichnung des Beraters die Aussagekraft und Verständlichkeit für die Verbraucher erhöht werden kann. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat zu diesem Zweck eine Studie in Auftrag gegeben. Deren Ergebnisse wurden auch mit den betroffenen Verbänden erörtert. Dabei ergab sich ein uneinheitliches Meinungsbild auch zu Bezeichnungen mit dem Zusatz „unabhängig“. Die Bundesregierung wird dieses Thema weiter verfolgen.

Die gesetzliche Verankerung eines „unabhängigen Finanzberaters“ würde über die Umsetzung der IDD hinausgehen. Insbesondere wäre zu prüfen, inwieweit die unterschiedlich ausgestalteten Anforderungen an Berater, die über Honorare finanziert werden, etwa in Bezug auf deren Sachkunde, über verschiedene Produktkategorien hinweg miteinander kompatibel sind.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 Nummer 5 - § 34d Absatz 8 Nummer 1 GewO, Artikel 3 Nummer 8 - § 66 Satz 1 VVG)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen des Bundesrates nicht zu.

Mit § 34d Absatz 8 Nummer 1 GewO wird Artikel 1 Absatz 3 der IDD umgesetzt. Eine Streichung dieser Ausnahmegvorschrift würde daher eine Abweichung vom Grundsatz der 1:1- Umsetzung der Richtlinie bedeuten. Die Bundesregierung weist zudem darauf hin, dass § 66 Satz 1 VVG in Umsetzung der IDD zusätzliche Informationspflichten enthält, die den Schutz des Verbrauchers verbessern sollen.

Zu Nummer 6 (Artikel 1 Nummer 5 - § 34d Absatz 9 Satz 2 GewO)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Bundesregierung wird das Anliegen des Bundesrates prüfen.

Dabei ist zu klären, welche Fallgestaltungen möglicherweise noch von der vom Bundesrat angeregten Ausnahme erfasst werden. Zudem ist das Verhältnis zwischen erlaubnisbefreiten Vermittlern in Nebentätigkeit und erlaubnispflichtigen gebundenen Vermittlern zu klären, die Versicherungen nur als Annex zu einer Ware oder Dienstleistung vertreiben.

Zu Nummer 7 (Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe c - § 48 Absatz 2 Satz 5 VAG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu Nummer 8 (Artikel 2 Nummer 7 - § 48a Absatz 4, 6 VAG)

Zu Buchstabe b)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen des Bundesrates nicht zu.

§ 48a Absatz 4 und 6 VAG setzt Artikel 29 der IDD um. Dieser Artikel enthält Vorgaben zu Kundeninformationen und zur Ausgestaltung von Provisionen beim Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten. Diese Vorgaben der IDD weichen ab von den entsprechenden Regelungen der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MIFID II). Eine Anpassung an die Regelungen der MIFID II würde daher über eine 1:1-Umsetzung der IDD hinausgehen.

Zu Buchstabe c)

Aus Sicht der Bundesregierung ergibt sich folgender verbraucherschützender Effekt: Es wird vermieden, dass bei einer in Aussicht gestellten Provisionsabgabe der Verbraucher bei Abschluss eines Versicherungsvertrags eher auf die Provisionsabgabe achtet als auf den für ihn passenden Versicherungsschutz. Die Provisionsweitergabe als Verkaufsargument wird verhindert.

Darüber hinaus ist aus Sicht der Bundesregierung keine alternative Maßnahme ersichtlich, die gleichermaßen verbraucherschützende Wirkung entfaltet, zugleich schnell und effektiv wirkt und die Versicherungsunternehmen weniger belastet.

Zu Nummer 9 (Artikel 2 Nummer 7 - § 48c VAG)

§ 48c Absatz 1 Satz 3 VAG-E beinhaltet eine Kappungsgrenze, bis zu der die Zuwendung auszukehren ist. Es soll sichergestellt sein, dass dem Versicherungsunternehmen stets mindestens 20 % der kalkulierten Kosten für die Versicherungsvermittlung verbleiben.

Bei diesem Ansatz der Kosten für die Versicherungsvermittlung handelt es sich stets um eine kalkulatorische Schätzung. Im Ergebnis soll mit dem Durchleitungsgebot und der Prämienumschreibung gerade eine "Nettoisierung" erreicht werden, allerdings ohne die Versicherungsunternehmen unangemessen zu belasten.

Die flächendeckende, verpflichtende Einführung von Nettotarifen würde zu einem erheblichen Aufwand bei den Versicherungsunternehmen führen.

Zu Nummer 10 (Artikel 3 Nummer 3 Buchstabe d - § 6 Absatz 6 VVG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Streichung von Artikel 3 Nummer 3 Buchstabe d) zu prüfen. Die Bundesregierung sieht für eine weitere Prüfung keinen Anlass.

Der Bundesrat führt zutreffend aus, dass nach der bisher in § 6 Absatz 6 VVG enthaltene Ausnahmegenehmigung die Beratungs- und Dokumentationspflicht entfällt, wenn der Vertrag von einem Versicherungsmakler vermittelt wird oder wenn es sich um einen Vertrag im Fernabsatz handelt.

Die Ausnahme für den Fernabsatz hat der Gesetzgeber seinerzeit wie folgt begründet: „Die Frage- und Beratungspflicht entfällt für Verträge, die im Fernabsatz ... geschlossen werden, da bei ausschließlicher Verwendung von Fernkommunikationsmitteln, wie dies in erster Linie bei Direktversicherern der Fall ist, diese Pflicht praktisch nicht erfüllt werden kann.“ (BT-Drs. 16/3945 vom 20.12.2006; S. 58). Seit 2006 haben sich die Möglich-

keiten der Kommunikation im Fernabsatz deutlich gewandelt; dass Direktversicherer mit Ihren Kunden nicht kommunizieren können, lässt sich kaum noch sagen. Die vom Gesetzgeber des VVG 2006 bzw. 2007 aus Gründen der Praktikabilität noch für erforderlich gehaltene Ausnahme ist heute nicht mehr erforderlich; die Einschränkung der Beratungspflicht, damit eine Einschränkung des Verbraucherschutzes, braucht nicht aufrechterhalten zu werden. Um eine medienbruchfreie Kommunikation zu erleichtern, ist vorgesehen, dass in Textform auf die Beratung verzichtet werden kann.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die umzusetzende Richtlinie eine Regelung, nach der immer dann, wenn ein Versicherungsmakler tätig geworden ist, ein Versicherungsunternehmen nicht mehr beraten muss, nicht enthält. Die Pflichten nach der Richtlinie (Frage- und Beratungspflichten nach Artikel 20 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2016/97 über Versicherungsvertrieb) gelten für alle Versicherungsvertreiber ohne Unterschied. Das deutsche Recht bleibt dabei, dass die Beratung – dazu gehört nach § 6 Absatz 1 VVG die Befragung nach Wünschen und Bedürfnissen – anlassbezogen erfolgen muss; wird der Vertrag durch einen Makler vermittelt bzw. wird ein Versicherungsnehmer durch einen Makler betreut, besteht in der Regel kein Anlass für eine zweite Beratung.

Zu Nummer 11 (Artikel 3 Nummer 6 - § 7b Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 VVG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu Nummer 12 (Artikel 3 Nummer 6 - § 7b Absatz 2 VVG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates im weiteren Gesetzgebungsverfahren prüfen. Sie weist allerdings darauf hin, dass die IDD hierzu keine weitere Präzisierung enthält.

Zu Nummer 13 (Artikel 3 Nummer 7a neu - § 61 Absatz 2 Satz 2 - neu VVG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.