

Berlin, 14. September 2012

**Bei der Überarbeitung der Versicherungsvermittler-Richtlinie
zentrale Verbraucherschutzaspekte angehen**

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

zum Vorschlag für eine Richtlinie

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
fdl@vzbv.de
www.vzbv.de

Zusammenfassung

Es ist kein einheitliches Zulassungsverfahren für alle Versicherungsvermittler vorgesehen. Ausschließlichkeitsvertreter und viele produktakzessorische Vermittler brauchen keine Zulassung. Deren Kontrolle soll weiterhin bei den Versicherern liegen. Der Point of Sale muss jedoch einheitlich geregelt werden. Dies betrifft auch die angestellten Versicherungsmitarbeiter. In Deutschland wird für die Bankmitarbeiter bei Wertpapiergeschäften ein entsprechendes Register aufgebaut. dies schafft KLARHEIT und WAHRHEIT. Ausdrücklich zu begrüßen ist die Klarstellung, dass Vergleichsportale in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

Der Lösungsansatz zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist unzureichend. Transparenz allein kann das Problem nicht beseitigen. Nur bei kapitalbildenden Versicherungsprodukten sollen Interessenkonflikte identifiziert und möglichst vermieden werden. Der durch Provisionsexzesse in Verruf geratene Vertrieb privater Krankenversicherungen wird ausgeklammert. Es sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein, dass Vertriebsvorgaben den Interessen der Versicherungsnehmer nicht zuwider laufen dürfen. Damit würde man die Versicherungsunternehmen mit in die Pflicht nehmen, Fehlanreize im Vertrieb gar nicht erst aufkommen zu lassen. Eine entsprechende Regelung fehlt jedoch im Richtlinienvorschlag.

Die Vorschläge zur Offenlegung von Provisionen bleiben deutlich hinter den Forderungen des vzbv zurück. Nur bei Lebensversicherungen gibt es eine solche Pflicht ab Inkrafttreten der Richtlinie. Für die übrigen Versicherungssparten – einschließlich privater Krankenversicherung – gibt es eine üppige Übergangsfrist von fünf Jahren, in der der Verbraucher um die Informationen bitten muss. Und auch danach ist nicht sicher gestellt, dass der Verbraucher die Höhe der Provisionen in Euro und Cent mitgeteilt bekommt. Der Vermittler kann ihn stattdessen auch nur über die Berechnungsmethode für die Höhe der Provision informieren. Die deutsche Umsetzungspraxis der Finanzmarkt-Richtlinie hat gezeigt, dass der Verbraucher damit Steine statt Brot erhält. Wir fordern daher die Offenlegung der Provision in Euro und Cent ohne Übergangsfrist.

Darüber hinaus müssen Vergleichsportale im Internet unabhängig vom Vertragsschluss an einer leicht auffindbaren Stelle über sämtliche Zuwendungen informieren, die sie von Versicherungsunternehmen und/oder Versicherungsvermittlern erhalten. Nur so kann sich der Verbraucher ein umfassendes Bild davon machen, wie die Bewertung des Vergleichsportals einzuordnen ist.

Völlig unverständlich ist die Öffnungsklausel für eine Befreiung von den Informationspflichten im Falle von Telefonmarketing. Hier soll die Information auch nach Vertragsschluss gegeben werden können. Nach den Erfahrungen aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen ist dieser Vertriebsweg am anfälligsten für unseriöses Geschäftsgebahren. Dem Missbrauch wird durch eine solche Regelung Vorschub geleistet. Die Regelung wäre allenfalls dann akzeptabel, wenn dem Verbraucher für alle so geschlossenen Versicherungsverträge ein uneingeschränktes Vertragslösungsrecht zugestan-

den wird, bei dessen Ausübung dem Verbraucher keine Kosten im Zusammenhang mit Vertragsschluss und Vertragsauflösung entstehen.

Im Einzelnen haben wir folgende Anmerkungen:

1. Einheitliche Regeln am Point of Sale

Zunächst nimmt die Richtlinie in Art. 1 Abs. 2 bestimmte **produktakzessorische Versicherungsvermittler** vom Anwendungsbereich der Richtlinie vollständig und damit auch von der Zulassungspflicht aus. Diese grundsätzliche Ausnahme lehnen wir ab. Es gibt keine einfachen Versicherungen. Selbst im Gebiet der Reiseversicherungen hat sich der Markt seit der Deregulierung erheblich weiter entwickelt. Die Tests der Stiftung Warentest sehen jeweils ein komplexes Testdesign mit unterschiedlichsten Parametern vor, die Berücksichtigung finden müssen. Die Anknüpfung an die Jahresprämie ist aus dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes vollkommen verfehlt. Das größte Risiko für den Verbraucher ist nicht die zu hohe Prämie, sondern sind die erheblichen finanziellen Folgen einer unzureichenden Deckung, etwa wenn der Krankenversicherungsschutz während der Auslandsreise ausläuft und der Verbraucher die etwaigen Kosten für einen stationären Krankenhausaufenthalt aus der eigenen Tasche bezahlen muss. Die Vorschrift führt letztlich dazu, dass dem Verbraucher von Sachkundigen zweifelhafte Versicherungen verkauft werden. Wo darin der Verbraucherschutz zu sehen ist, ist nicht erkennbar. Die Vorschrift ist zu streichen, ebenso wie die Befreiung von der Eintragungspflicht nach Art. 4 Abs. 1.

Art. 3 Abs. 1 UA. 3 ermöglicht den Mitgliedstaaten, die unter einem registrierten Vermittler arbeitenden **Untervermittler** für die Überprüfung der Eintragungsvoraussetzungen zu befreien. Dies soll der Obervermittler gewährleisten, was jedoch der Akquise von sachkundigen „Berufseinsteigern“ gerade bei den Strukturvertrieben Vorschub leistet. Das ist auch deshalb problematisch, weil Strukturvertriebe nach dem Schneeballsystem aufgebaut sind. Ein Mitarbeiter auf der untersten „Stufe“ erhält Produktionsvorgaben. Erfüllt er diese (gegebenenfalls mehrere Jahre hintereinander), steigt er eine Stufe auf und darf eigene Vermittler anwerben. Deren Produktion wird ihm (gegebenenfalls teilweise) zugerechnet. Erfüllt er zusammen mit seinen Mitarbeitern die entsprechende Produktionsvorgabe, steigt er eine weitere Stufe auf und darf Vermittler der zweiten Stufe führen, die ihrerseits Vermittler der untersten Stufe führen und so weiter. Im Ergebnis wird selbst der beste Verkäufer seine Vertriebsvorgaben nur erfüllen, wenn er genügend Unterverkäufer hat. Das Ziel besteht also darin, permanent neue Leute anzuwerben, weil Dutzende oder Hunderte untergeordnete Unterverkäufer den Umsatz erbringen, den er allein nie zustande bekommen würde.

Auch bei den **Ausschließlichkeitsvertretern** kann sich die Aufsichtsbehörde der Überprüfung der Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 3 Abs. 1 UA. 3 entledigen. Auf Deutschland bezogen heißt dies, dass für den überwiegenden Anteil der Vermittler eine Überprüfung der Zulassungsvoraussetzung durch die zuständige Aufsichtsbehörde nicht erfolgen würde. Dies würde dann auch für

die in Art. 8 Abs. 1 UA 2 vorgesehene, ständige berufliche Weiterbildung gelten. Für Deutschland bedeutet das ein erhebliches Kontrolldefizit für das zentrale Herzstück der Regulierung des Vermittlermarktes.

Schließlich sollen nach Art. 3 Abs. 1 UA. 1 auch die in Versicherungsunternehmen **angestellten Mitarbeiter** nicht registriert werden müssen. Im Bankenbereich hat sich Deutschland dazu entschieden, beim Wertpapiervertrieb auch die Bankmitarbeiter einer Registrierungspflicht zu unterziehen. Dies ist konsequent, weil damit auch hier Zugriff auf den Point of Sale erfolgt. Dies schafft KLARHEIT und WAHRHEIT und stellt sicher, dass in den Versicherungsunternehmen von kompetenter Seite den Anforderungen nach § 6 VVG an die Beratungspflichten nachgekommen wird und solch wichtige Aufgaben nicht etwa an Callcenter ausgelagert werden.

2. Strikte Trennung zwischen Berater und Vermittler

Nach unserer Wahrnehmung gibt es sowohl dogmatische als auch regulatorische Unschärfen beim Begriff „Beratung“. Zwar gibt es in Art. 1 Abs. 9 eine Definition von Beratung in dem Sinne, dass es um die Abgabe einer Empfehlung an einen Kunden handelt. Nach Art. 1 Abs. 3 wird diese Beratung unter dem Obergriff „Versicherungsvermittlung“ subsumiert. Hier laufen MiFID und IMD2 auseinander: MiFID definiert die Anlageberatung als selbständige Wertpapierdienstleistung neben der Anlagevermittlung. Durch das Ersetzen des Wortes „Anbieten“ in Art. 1 Abs. 3 durch „Beratung“ wird suggeriert, dass die Beratung nur noch eine unselbständige Nebendienstleistung der Versicherungsvermittlung ist. Dies entspricht nicht der deutschen Realität. Beratung kann sowohl unselbständige Komponente einer Versicherungsvermittlung als auch eigenständige vertragliche Leistung sein. Insoweit ist die in der Richtlinie vorgesehene Abgrenzung zwischen Vermittlung und Beratung nicht praxistauglich. Zumal die Informationspflicht in Art. 17 Abs. 1 lit. e) es nahe legt, dass Vermittler zwischen einer Provisionsvergütung, Honorarentgelten und Mischformen aus beiden wählen können.

Die Abgrenzung sollte vielmehr anhand des Status des Handelnden und insbesondere der Vergütung erfolgen. So wird in § 34e GewO der Versicherungsberater definiert als Person, die gewerbsmäßig Dritte über Versicherungen berät, ohne von einem Versicherungsunternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil zu erhalten oder von ihm in anderer Weise abhängig zu sein. Dies sollte über alle Produktgruppen gelten und nicht nur auf Versicherungsanlageprodukte bezogen werden. Selbst die Regelung in Art. 24 Abs. 5 greift insoweit zu kurz.

Danach darf dann keine Zuwendung von Dritten angenommen werden, wenn die Person am Point of Sale ihre Beratung als „unabhängig“ darstellt. Erbringt diese Person eine „normale“ Beratung, könnte sie wiederum die Zuwendung von Dritten annehmen. Im Ergebnis können sich alle Berater nennen, obwohl sie Vermittler sind, sie müssen bloß das Wort „unabhängig“ vermeiden. Dies sorgt nicht für eine Transparenz im Markt. Der Verbraucher muss aber schon anhand der Bezeichnung des Intermediärs erkennen können, wie und von wem dieser für seine Dienstleistung vergütet wird. Zusätzlich suggeriert die Vor-

schrift, dass es im Ermessen des Intermediärs steht, ob und wann er sich als „unabhängig“ bezeichnet und damit keine Zuwendungen von Dritten annehmen kann. Dies kann zu einer Rosinenpickerei bei den Bezahlformen führen: Ist die Provision höher als ein mögliches Beraterhonorar, wäre die Beratung nicht „unabhängig“ und der Intermediär kann die Provision annehmen. Ist ein mögliches Beraterhonorar höher als die Provision, wäre die Beratung „unabhängig“ und der Intermediär lässt sich vom Verbraucher das Beratungshonorar bezahlen. Solch Mechanismus kann nur vermieden werden, wenn sich der Intermediär von vornherein entscheidet, welchen Status er gegenüber dem Verbraucher einnimmt und dieser Status dann auch nicht mehr geändert werden kann.

3. Verpflichtende Offenlegung der Provisionen

Der vzbv begrüßt die verpflichtende Offenlegung der Vergütung beim Vertrieb von Versicherungsprodukten. Die Provisionsvermittlung erscheint zunächst kostenfrei, und gleichzeitig entsteht der Eindruck, eine Beratung auf Honorarbasis sei teuer und unattraktiv. Denn einem Beratungshonorar in Euro pro Beraterstunde eines Honorarberaters steht ein scheinbar kostenfreies Beratungsgespräch bei einem Finanzvermittler gegenüber. Dieses Bild ist aber falsch. Schaut man sich jedoch die Höhe der in die Anlage- und Altersvorsorgeprodukte einkalkulierten Provisionen einmal näher an, wandelt sich der Nachteil der Honorarberatung vielfach zum Vorteil, denn das Beratungshonorar fällt gerade bei langlaufenden Vorsorgeverträgen niedriger aus als die Provision. Insofern stellt eine Finanzberatung auf Honorarbasis aus Sicht des vzbv tatsächlich eine gute Alternative zur provisionsbasierten Finanzberatung dar. Die mangelnde Preistransparenz bezüglich des Produktes und bezüglich der Beratungsleistung verhindert aber letztlich eine Entscheidung zugunsten der Honorarberatung. In einem ersten Schritt müssten die Kosten für die Finanzvermittlung auf Provisionsbasis tatsächlich offengelegt werden.

Dafür sollte es klare Preisschilder in Euro und Cent differenziert nach den Kosten für die Verwaltung eines Produktes und für den Produktvertrieb (Provisionen, Kickbacks, Margen und Innenprovisionen) geben. Der vzbv lehnt insoweit die zweite Alternative in Art. 17 Abs. 1 lit. f) ab, wonach nur die Grundlage für die Berechnung der Provision angegeben werden muss. Die deutsche Umsetzungspraxis der Finanzmarkt-Richtlinie hat gezeigt, dass der Verbraucher damit Steine statt Brot erhält. Wir fordern daher die **ausschließliche Offenlegung der Provision in Euro und Cent**.

Als zusätzliche Einschränkung ist der Umstand anzusehen, dass nur bei Lebensversicherungen eine Pflicht zur Offenlegung schon ab Inkrafttreten der Richtlinie besteht. Für die übrigen Versicherungssparten - einschließlich privater Krankenversicherung - gibt es eine **üppige Übergangsfrist von fünf Jahren**, in der der Verbraucher um die Informationen bitten muss. Auch wenn diese Produkte vielfach mit geringeren Provisionen versehen sind, bedeutet dies nicht, dass eine durch Provisionen gesetzte falsche Produktauswahl zu keinen erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen bei Verbraucher führen können. Gravierende Deckungslücken etwa bei Privathaftpflichtversicherung können zum wirtschaftlichen Ruin des Verbrauchers führen. Der vzbv fordert, die Übergangsfrist zu streichen.

Nach Art. 17 Abs. 1 muss die Offenlegung vor Abschluss des Versicherungsvertrages erfolgen. Dies macht aber für **Vergleichsportale im Internet** keinen Sinn. Der Verbraucher muss schon vorher über die konkreten Zuwendungen des bewerteten Versicherungsunternehmens informiert werden, damit er eine Einordnung der Bewertung vornehmen kann. Dies könnte beispielsweise durch ein Popup-Fenster geschehen, das sich öffnet, wenn der Verbraucher mit dem Cursor über das bewertete Versicherungsprodukt fährt.

4. Querverkäufe

Mit Art. 21 erfolgt eine ganz zentrale Regelung, die einen Missstand betrifft, der immer wieder zu erheblichen Verbraucherproblemen führt. Insbesondere Kreditinstitute haben in der Vergangenheit so Druck auf Verbraucher ausgeübt und die Kreditvergabe direkt oder indirekt vom Abschluss zusätzlicher Versicherungsverträge abhängig gemacht. Wir begrüßen daher das Verbot von Kopplungsgeschäften, sehen jedoch das Problem im Nachweis eines solchen Vorgehens seitens der Vermittler, weil vielfach Aussage gegen Aussage stehen wird. Der Vermittler wird immer behaupten, es sei ein zulässiges Bündelungsgeschäft gewesen. Insoweit ist es sinnvoll, dass EIOPA Leitlinien für die Bewertung von Querverkäufen entwickelt.

Die Regelung zum Bündelungsgeschäft in Art. 21 Abs. 2 halten wir für sinnvoll. Dies betrifft die Pflicht, die verschiedenen Bestandteile des Bündelungsgeschäfts auch getrennt voneinander zu verkaufen.

5. Streitschlichtung

Wir befürworten die europaweite Einführung angemessener, wirksamer, unparteiischer und unabhängiger Beschwerde- und Abhilfeverfahren zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Versicherungsvermittlern und dem Kunden sowie den Versicherungsunternehmen und den Kunden.

Unabhängigkeit ist für eine Streitschlichtung das höchste Gut! Es muss eine organisatorische Trennung vom Anbieter/Anbieterverband bestehen. Die Arbeit der Schlichtungsstelle muss von einem paritätisch besetzten Beirat begleitet werden, der bei der Bestellung der Schlichtungsperson bzw. des Schlichtungsgremiums, einer Satzungsänderung und der finanziellen Ausstattung der Schlichtungsstelle mitentscheidet.

Es darf nicht nur einen Zugang zum Schlichtungsverfahren geben. Vielmehr müssen Versicherer und Vermittler sowohl vor Vertragsschluss als auch im Reklamationsfall auf die Möglichkeit zur außergerichtlichen Streitbeilegung hinweisen. Beide müssen sich dann auch **aktiv** am konkreten Schlichtungsverfahren **beteiligen**.

Für die Effizienz der Schlichtung ist eine **zeitnahe** Entscheidung von maßgeblicher Bedeutung. Bis zu einer bestimmten Wertgrenze muss die Entscheidung für die Anbieterseite **verbindlich** sein. bei Fragen zur Wirksamkeit, Ungültigkeit

oder Beendigung von Verträgen ist eine bindende Wirkung ebenfalls zwingend erforderlich.

Insofern muss in Art. 21 Abs. 1 lit. a) das Wort „nicht“ gestrichen werden. Gleiches gilt für den Passus „oder nur moderate Kosten“ in Art. 21 Abs. 1 lit d), da der Zugang zur außergerichtlichen Streitbeilegung für den Verbraucher **generell ohne Kosten** möglich sein muss.