

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle, Gudrun Kopp, Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/4008 –

Umsetzung der EU-Richtlinie über Versicherungsvermittlung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Richtlinie 2002/92/EG über Versicherungsvermittlung ist vom Europäischen Parlament und vom Rat im Dezember 2002 verabschiedet worden. Sie soll bis zum 15. Januar 2005 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Richtlinie sieht grundsätzlich vor, die Tätigkeit der Versicherungsvermittlung einer Erlaubnispflicht zu unterziehen. Die Erlaubnis darf dabei nur erteilt werden, wenn der Vermittler eine angemessene Qualifikation, eine Berufshaftpflichtversicherung und einen guten Leumund nachweisen kann. Seit März dieses Jahres existiert ein Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) über ein Gesetz zur Einführung des Versicherungsvermittlerrechts. Dabei wird ein konkreter gesetzlicher Umsetzungsvorschlag zur Richtlinie gemacht. Nun hat das BMWA im August dieses Jahres ein weiteres Diskussionspapier über ein „Erstes Gesetz zur Einführung des Versicherungsvermittlerrechts“ vorgelegt. Dieses sieht nun vor, die EU-Richtlinie über Versicherungsvermittlung in zwei Schritten umzusetzen. Danach sollen im Rahmen des ersten Gesetzes vorab unter anderem die Berufshaftpflichtversicherung sowie verschiedene Dokumentations- und Informationspflichten geregelt werden. Dem soll ein zweites Gesetz folgen, das die Zugangsvoraussetzungen und die Registrierung von Vermittlern regelt.

1. Wann plant die Bundesregierung dem Parlament einen Gesetzentwurf zur Einführung des Versicherungsvermittlerrechts vorzulegen?

Die Bundesregierung plant, den Regierungsentwurf für ein „Erstes Gesetz zur Neuregelung des Versicherungsvermittlerrechts“ noch in diesem Jahr im Kabinett zu beschließen. Da nach derzeitiger Konzeption auch dieses Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf, soll es noch im Dezember dem Bundesrat zur ersten Lesung übermittelt werden. Nach dem Beschluss des Bundesrates und der dazu ggf. erforderlichen Gegenäußerung würde der Gesetzentwurf dann dem Bundestag Ende Februar/Anfang März 2005 übermittelt werden.

2. Für wann ist die Vorlage eines zweiten Gesetzes geplant?

Die Arbeiten an dem Gesetzentwurf für die Umsetzung der EU-Versicherungsvermittler-Richtlinie werden unverzüglich nach Beschlussfassung des Kabinetts über den Ersten Gesetzentwurf wieder aufgenommen. Für die Formulierung sind schon erhebliche Vorarbeiten geleistet worden, wie sich aus dem „Ersten Diskussionsentwurf“ ergibt.

3. Wie viele Versicherungsvermittler haben nach Kenntnis der Bundesregierung ihren Sitz in Deutschland?

Nach Angaben des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) gibt es in Deutschland derzeit rund 410 000 Versicherungsvermittler, die aber zu einem großen Teil nebenberuflich arbeiten. Dieser Zahl hinzugerechnet werden müssen noch die selbständig arbeitenden Vermittler in den Strukturvertrieben, welche in der statistischen Aufzählung des GDV nur jeweils mit einer Firma angegeben werden. Weiterhin beschäftigen auch die Versicherungsvermittler außerhalb von Strukturvertrieben noch „Untervermittler“, die ebenfalls auf selbständiger Basis arbeiten. Die Zahlen dieser Versicherungsvermittler können nur grob auf 50 000 bis 100 000 geschätzt werden.

Angesichts der weiten Definition für Versicherungsvermittler, die in der EU-Richtlinie aufgestellt wird, sind außerdem noch solche Unternehmer als Versicherungsvermittler einzustufen, die neben oder im Zusammenhang mit ihrer Haupttätigkeit Versicherungen anbieten. Hierzu gehören z. B. praktisch alle Autohändler, von denen es in Deutschland ca. 43 000 gibt, die Banken, die Optiker (Brillenversicherung), die Fahrradhändler (Fahrradversicherungen), die Reisebüros, weite Bereiche des Einzelhandels, soweit dort Garantieverlängerungen auf Versicherungsbasis angeboten werden, der Versandhandel, einige Ketten des Kaffeehandels usw. Die Zahl dieser „produktakzessorischen“ oder „dienstleistungsakzessorischen“ Versicherungsvermittler kann derzeit nicht ermittelt werden, dürfte aber in die Zigtausende gehen. Die EU-Richtlinie ermöglicht aber Ausnahmen vom Anwendungsbereich für kleinere und wenige komplexe Versicherungen, die im Zusammenhang mit Waren oder Dienstleistungen vertrieben werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, von diesen Ausnahmemöglichkeiten in vollem Umfang Gebrauch zu machen, um die Vorgaben der EU-Richtlinie im Verwaltungsvollzug überhaupt exekutierbar zu machen. Damit würden beispielsweise die o. g. Optiker, Reisebüros, Einzelhandelsgeschäfte dem von der EU-Richtlinie vorgegebenen Erlaubnis-Regime nicht unterworfen werden.

4. Wie viele Versicherungsvermittler sind darüber hinaus in Deutschland tätig?

Die Zahl der in Deutschland tätigen Versicherungsvermittler mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder in Drittstaaten ist der Bundesregierung nicht bekannt. Die Zahl dürfte nach hiesiger Einschätzung aber gering sein, da die Versicherungsunternehmen ihre Produkte sehr stark an den Gegebenheiten und Anforderungen des jeweiligen nationalen Staates ausrichten und in der Folge auch über nationale Vertriebsstrukturen anbieten. Ein grenzüberschreitender internationaler Versicherungsvertrieb kommt regelmäßig nur im Bereich der Industrieversicherungen und bei den Rückversicherungen vor. In diesem Bereich sind dann auch größere internationale Maklerfirmen tätig, die teilweise aber auch hier in Deutschland zumindest über eine Zweigniederlassung verfügen.

5. Wie viele Vermittler sind von der Verpflichtung zum Abschließen einer Berufshaftpflichtversicherung und den zu leistenden Informations- und Dokumentationspflichten betroffen?

Nach dem Konzept der Bundesregierung sollen im Grundsatz alle der hier niedergelassenen Versicherungsvermittler eine Berufshaftpflichtversicherung entsprechend den Vorgaben der EU-Richtlinie abschließen. Ausgenommen hiervon sind die in der Antwort zu Frage 3 angesprochenen Anbieter von kleineren produkt- oder dienstleistungsakzessorischen Versicherungen. Im Übrigen können sich Versicherungsvermittler von ihrer Versicherungspflicht befreien lassen, wenn sie als gebundener Vermittler über eine Haftungsübernahmeerklärung ihres Versicherungsunternehmens verfügen.

Bei den – auch durch die EU-Richtlinie vorgegebenen – Informations- und Dokumentationspflichten handelt es sich um zivilrechtlich zu regelnde Vertragspflichten. Sie erfassen daher sämtliche Verträge, die ein Versicherungsvermittler abschließt bzw. vermittelt.

6. Wie viele Vermittler sind nach Kenntnissen der Bundesregierung davon betroffen, ihre angemessene Qualifikation durch eine gesonderte Sachkundeprüfung, die im zweiten Gesetz geregelt werden soll, nachzuweisen?

Im Grundsatz müssen alle Vermittler eine angemessene Qualifikation nachweisen. Dies gilt auch für die mit einem Agenturvertrag an eine Versicherung gebundene Vermittler, die über das gleiche Qualifikationsniveau verfügen müssen, wie ein „freier“ Vermittler, soweit die gesamte Produktpalette angeboten wird. Für gebundene Vermittler sollen aber insoweit Flexibilitäten eingeräumt werden, wenn diese nur ganz bestimmte Versicherungen – z. B. nur Kfz-Versicherungen – anbieten. Hier soll dann auch nur die spezifisch notwendige Sachkunde verlangt werden. Ähnliches soll für die Anbieter von produkt- oder dienstleistungsakzessorischen Versicherungen gelten.

7. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass durch die geplante Stückelung der Richtlinienumsetzung in zwei Gesetze ein konsistentes Regelwerk für Versicherungsvermittler geschaffen wird?

Die Aufteilung der Richtlinienumsetzung in zwei Gesetze hat hauptsächlich ihren Grund in dem administrativen Aufwand, der für die Erfassung der großen Zahl der in Deutschland tätigen Versicherungsvermittler notwendig ist. Mit dem Vorziehen eines Teils der Umsetzung können insbesondere für die auf einen effektiven Verbraucherschutz abzielenden zivilrechtlichen Bestimmungen im Versicherungsvertragsgesetz und die Haftpflichtversicherungsfragen eher geregelt werden. Die Bundesregierung sieht kein Problem darin, den zweiten Umsetzungsteil „bruchlos“ dem ersten anzufügen.

8. Welche bürokratischen Pflichten kommen auf den einzelnen Versicherungsvermittler zu?

Der Versicherungsvermittler muss künftig Beratungspflichten erfüllen, die teilweise aber auch schon nach derzeitiger Rechtslage – wenn auch nicht kodifiziert – zu erfüllen sind. Diese Beratungspflichten müssen künftig auch dokumentiert werden. Weiterhin muss nach der EU-Richtlinie ein Erlaubnisverfahren eingeführt werden (dies erfolgt mit der zweiten Umsetzungsetappe), wofür eine bestimmte Qualifikation, der Abschluss der Berufshaftpflichtversicherung, die Insolvenzfreiheit und die persönliche Zuverlässigkeit nachgewiesen werden müssen.

9. Mit welchen zusätzlichen Kosten rechnet die Bundesregierung insgesamt für die Branche und für den einzelnen Vermittler?

Die Bundesregierung untersucht derzeit im Rahmen der Gesetzesvorbereitung die konkreten kostenmäßigen Auswirkungen. Soweit sich diese quantifizieren lassen, wird sie dazu in den Preiswirkungsklauseln der Umsetzungsgesetze Stellung nehmen.

In jedem Fall hat und wird die Bundesregierung darauf achten, dass die Umsetzungskosten so gering wie möglich ausfallen – dies schon vor dem Hintergrund, dass die zusätzlichen Vertriebskosten letztendlich wieder in die Versicherungsprämien einfließen und damit auch die Kunden belasten können.

10. Mit welchen Wettbewerbswirkungen rechnet die Bundesregierung durch das Versicherungsvermittlerrecht zwischen gebundenen und freien Vermittlern?

Die Bundesregierung rechnet im Vergleich zur derzeitigen Wettbewerbssituation zwischen gebundenen und freien Vermittlern nicht mit relevanten Veränderungen.

11. Inwieweit sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass eine Berufshaftpflichtversicherung strategisch vom Versicherer gegen einen Versicherungsvermittler eingesetzt werden kann, zum Beispiel durch Verweigerung der Versicherung oder die Prämienhöhe?

Die Bundesregierung sieht diese Gefahr nicht, insbesondere weil schon heute mehrere Versicherungsunternehmen entsprechende Berufshaftpflichtversicherungen anbieten und insoweit auch künftig von einer Wettbewerbssituation in diesen Segmenten ausgegangen werden kann.

12. Steht nach Auffassung der Bundesregierung die geplante Ungleichbehandlung zwischen angestellten Vermittlern und selbständig in der Vermittlung Tätigen bei den Qualifikationsanforderungen mit den Vorgaben der EU-Richtlinie über Versicherungsvermittlung in Einklang?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 6 angesprochen, geht die Bundesregierung von einem gleichmäßigen Qualifikationsniveau zwischen gebundenen und ungebundenen Vermittlern aus. Orientierungspunkt für die (Mindest-)Qualifikation ist der Abschluss zum/zur Versicherungsfachmann/-frau, die das Berufsbildungswerk der deutschen Versicherungswirtschaft anbietet. Dieses Qualifikationsniveau ist auch für die Angestellten im Außendienst der Versicherungsunternehmen im Tarifvertrag vorgegeben. Insoweit liegt hier gesamthaft keine Ungleichbehandlung vor.

13. Welche Auswirkungen hat die von der Bundesregierung geplante unterschiedliche Behandlung verschiedener Vermittler auf die Transparenz des Vermittlermarktes und insbesondere auf das Informationsbedürfnis der Verbraucher?

Die künftigen Informations- und Dokumentationspflichten sind zivilrechtliche Bestimmungen, die bei jeder Versicherungsvermittlung entsprechend zu beachten sind. Daher bestehen diesbezüglich keine Unterschiede zwischen gebundenen oder ungebundenen Vertretern. Allein der an eine bestimmte Versicherung gebundene Vertreter kann sich verständlicherweise auf das Angebot der Pro-

dukte seines Versicherungsunternehmens beschränken. Diese Situation wird gegenüber dem Kunden von vornherein verdeutlicht, da er beim ersten Kundenkontakt bereits seinen Status als gebundener Vertreter darstellen muss.

Die Makler – sowieso auf der Seite des Kunden als ihr Sachwalter stehend – haben künftig grundsätzlich ihre Angebote aus einer „hinreichenden Zahl von Versicherungsprodukten“ aus dem jeweiligen Segment anzubieten. Auf diese besondere Stellung des Maklers wird der Kunde durch die obligatorische Information beim ersten Kontakt unterrichtet. Will der Makler von seiner Pflicht, „in der Breite des Marktes“ das geeignete Versicherungsprodukt für seinen Kunden zu ermitteln, zugunsten einer nur eingeschränkten Recherche abweichen, so muss er den Kunden darüber deutlich und nachweisbar unterrichten, ansonsten haftet er für eine Recherchepflicht „in der Breite des Marktes“.

Die Bundesregierung erwartet aufgrund dieses Konzepts künftig eine bessere Transparenz für den Kunden. Dies gilt insbesondere im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage, bei der die Unterscheidung zwischen Vertreter und Makler gegenüber dem Kunden verschleiert werden konnte.

14. Wie interpretiert die Bundesregierung ein „angemessenes Verhältnis“ zwischen Beratungsaufwand und Prämienhöhe, das nach Artikel 2 (§ 42c Versicherungsvertragsgesetz) des Diskussionspapiers über ein Gesetz zur Einführung des Versicherungsvermittlerrechts bei der Dokumentationsverpflichtung eines Beratungsgesprächs zu berücksichtigen ist?

Die Bundesregierung hat derzeit noch nicht entschieden, ob die Prämienhöhe als Kriterium für den Beratungsumfang in den künftigen § 42c VVG eingestellt werden soll.

15. Plant die Bundesregierung im zweiten Gesetz den privatrechtlichen Abschluss zum Versicherungsfachmann als Sachkundenachweis zumindest mit Übergangsfrist anzuerkennen?

Ja.

16. Wenn ja, wie sehen ggf. die Übergangsfristen aus?

Der privatrechtliche Abschluss zum/zur Versicherungsfachmann/-frau soll nach dem derzeitigen Konzept bis zum Inkrafttreten des zweiten Übergangsgesetzes anerkannt werden. Danach soll auf das Zeugnis einer Industrie- und Handelskammer abgestellt werden, welches in Zusammenarbeit mit dem Berufsbildungswerk der deutschen Versicherungswirtschaft abgenommen wird. Eventuelle Verzögerungen bei diesem in Aussicht genommenen IHK/BWV-Zeugnisverfahren wird die Bundesregierung im Rahmen einer Übergangsregelung berücksichtigen.

17. Plant die Bundesregierung den öffentlich-rechtlichen Weiterbildungsabschluss zum „Fachberater für Finanzdienstleistungen (IHK)“ als Sachkundenachweis zumindest mit Übergangsfrist anzuerkennen?

Die Ausbildung zum „Fachberater für Finanzdienstleistungen (IHK)“ konzentrierte sich in ihrer ursprünglichen Form auf Finanzdienstleistungen im engeren Sinn und weniger auf Versicherungen. Hier haben sich zwischenzeitlich Änderungen ergeben. Es wird daher noch von der Bundesregierung geprüft, inwieweit dieser Abschluss anerkannt werden kann. Diese Frage würde sich nicht mehr

stellen, wenn bei der – nunmehr auch im Versicherungsbereich erweiterten – Ausbildung auf die künftig geplante IHK/BWV-Abschlussprüfung zurückgegriffen würde, die als modularer Teil einer Gesamtabchlussprüfung zum „Fachberater“ verwendet werden könnte.

18. Wenn ja, wie sehen ggf. diese Übergangsfristen aus?

Zu der Frage kann derzeit noch nicht Stellung genommen werden; siehe die Antwort zu Frage 17.

