

Prof. Dr. Matthias Beenken

So wird die IDD in der VersVermV interpretiert

Die deutsche Bundesregierung hat am 27. Juni eine neue Versicherungsvermittlungsverordnung (VersVermV) beschlossen und damit den Weg für eine parlamentarische Beratung freigemacht. Die Verordnung wurde zwar erheblich gegenüber einem Entwurf vom Oktober 2017 nachgebessert, setzt aber nicht durchgängig konsequent die Versicherungsvertriebsrichtlinie (IDD) um.

Nach der langen Phase der Regierungsbildung und damit des Stillstands bei Gesetzgebungsverfahren ist auch die von der Versicherungsbranche dringend benötigte neue VersVermV auf die lange Bank geschoben worden. Damit ist die unangenehme Situation für die deutschen Versicherungsvertreiber (Versicherungsunternehmen, Versicherungsvermittler und -berater) entstanden, dass einerseits bereits zum 23.2.2018 das IDD-Umsetzungsgesetz¹ in Kraft getreten und anzuwenden ist. Andererseits aber fehlen weiterhin in einigen wichtigen Bereichen die notwendigen Klarstellungen, wie das Gesetz anzuwenden ist, insbesondere in den Bereichen Aus- und Weiterbildung oder organisatorische Anforderungen an Vermittlerbetriebe. Damit riskieren Versicherungsvertreiber ein nicht Gesetzes- und Richtlinien-konformes Verhalten. Sie können hoffen, aber sich nicht darauf verlassen, dass Aufsichtsbehörden bis zum Inkrafttreten der Verordnung ein Auge zudrücken.

Bundestag und Bundesrat beanspruchen Zeit zur Prüfung

Das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der IDD² wurde in Deutschland erst spät von den drei beteiligten Bundesministerien angegangen und dann unter Zeitdruck wegen der Bundestagswahl verabschiedet. Ungewöhnlich, aber vielleicht dem Mangel an tieferer Beschäftigung unter dem erwähnten Zeitdruck geschuldet, hat sich der Bundestag vorbehalten, die Verordnungen, insbesondere die VersVermV, noch einmal vorgelegt zu bekommen. Damit kann der Bundestag diese auf Gesetzeskonformität prüfen und bei Bedarf Einwände geltend machen. Das ist bei Verordnungen eigentlich unüblich.

Relativ zeitnah ist nur die Verabschiedung der Änderung der VVG-Informationspflichtenverordnung³ gelungen. Die VersVermV dagegen ist nach wie vor nicht fertig.

Da nun aber die parlamentarische Sommerpause bevorsteht, wird mindestens die

Vorlage der VersVermV beim Bundesrat erst nach der Sommerpause erfolgen können. Auch der Bundestag könnte eine Befassung über den Sommer hinauszögern, so dass mit einem Inkrafttreten nicht vor Oktober 2018, vielleicht sogar noch später zu rechnen ist. Dann aber gerät selbst der auf Betreiben einiger säumiger EU-Mitgliedsstaaten ausgehandelte späteste Termin der Anwendung der IDD sowie ihrer Delegierten Rechtsverordnungen, der 1. Oktober⁴, ins Wanken. Mindestens die beiden Delegierten Verordnungen gelten aber direkt gegen jeden Versicherungsvertreiber, ein Verweis auf eine fehlende deutsche VersVermV wird Betroffenen nicht helfen.

Die VersVermV ist etwas umständlich in eine andere Verordnung eingelagert worden, die Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 über Versicherungsvertrieb. Diese besteht aus vier Artikeln, wovon Artikel 1 als neue VersVermV der mit Abstand bedeutsamste ist. Der Rest befasst sich nur mit kleineren Anpassungen der Finanzanlagen- und der Immobiliendarlehensvermittlungsverordnung sowie dem Inkrafttreten, das einen Tag nach Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt vorsehen ist.

Nachfolgend werden ausgewählte, wesentliche Inhalte des Entwurfs der VersVermV vorgestellt und Kritik daran geübt. Als Referenz gilt jeweils der Verordnungsentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums vom 23.10.2017, der damals noch nicht mit den Nachbarressorts der Finanzen und der Justiz und für Verbraucherschutz abgestimmt war, aber seither als Arbeitsgrundlage für die IDD-Umsetzungsprojekte in den Versicherungs- und Vermittlerunternehmen verwendet wird.

Sachkundenachweis

Die Vorgaben zur Sachkundeprüfung werden in § 2 VersVermV redaktionell neu gefasst. Eine wesentliche Änderung betrifft die Anlage 1, mit der die inhaltlichen Anforderungen an die Sachkundeprüfung defi-

niert werden. Hier werden neue inhaltliche Mindestanforderungen aus Anhang 1 IDD übernommen, die im Entwurf vom Oktober 2017 noch übersehen worden waren.

Die „Alte Hasen-Regel“ wird ausdrücklich auch auf diejenigen Versicherungsvermittler/-berater ausgeweitet, die bis zum Ablauf der alten Übergangsfrist vor 1.1.2009 eine Gewerbeerlaubnis erlangt hatten, ohne wegen einer seit 31.8.2000 ausgeübten Tätigkeit eine Sachkundeprüfung nachgewiesen zu haben, aber ihre Tätigkeit im Zeitraum seit der damaligen Antragstellung unterbrochen haben. Sie gelten trotz Unterbrechung weiterhin als sachkundig.

Kritik

Die Mindestanforderungen an berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten nach Anhang 1 IDD wurden nicht vollständig übernommen. Insbesondere fehlt der Bildungsinhalt „Mindestfinanzkompetenz“, unter dem man sich wohl Kenntnisse über die Erstellung von Haushalts-Finanzplänen zwecks Abgleich der finanziellen Möglichkeiten eines Haushalts zum Abschluss von Versicherungen mit den Angeboten oder auch langfristige Finanz- und Vermögensplanungen zum Abgleich mit Altersvorsorgeangeboten vorstellen darf. Priorisierungen von angebotenen Sparlösungen gegenüber bestehenden kurz- und langfristigen Krediten und ähnlichen Verbindlichkeiten sollten ebenfalls zu einer qualitativ hinreichenden Versicherungs- und Vorsorgeberatung gehören.

Die neue Produktkategorie „Versicherungsanlageprodukte“, dem Anhang 1 IDD ein hohes Gewicht als einer von drei dort geregelten Versicherungsarten beimisst, ist in der Anlage 1 VersVermV völlig unterrepräsentiert und kommt namentlich nur zweimal in einer Auflistung von Vorsorgeprodukten sowie von deren steuerlicher Be-

Prof. Dr. Matthias Beenken
Fachhochschule Dortmund

handlung vor. Damit trägt dieser Entwurf den besonderen Anforderungen wie der Geeignetheits- und Angemessenheitsprüfung, dem Umgang mit Interessenkonflikten oder der laufenden Prüfung der abgeschlossenen Produkte auf fortgesetzte Eignung bei Versicherungsanlageprodukten nicht hinreichend Rechnung.

Für den Vertrieb von Nichtlebensversicherungen verlangt Anhang 1 IDD Mindestkenntnisse der Bearbeitung von Schadensfällen. Dies kommt in der Anlage 1 VersVermV namentlich nur bei der Kfz-Versicherung vor („Schadenregulierung“), bei den anderen Kompositversicherungszweigen wird lediglich der „Versicherungsfall“ genannt. Ob damit auch Kenntnisse der Bearbeitung von Schadensfällen oder einfach nur Kenntnisse der bedingungsmaßige Definition des Begriffs „Versicherungsfall“ gemeint sind, bleibt zumindest interpretationsfähig.

Auch der enorme Detaillierungsgrad von Anlage 1 IDD überrascht. Dagegen ist der Anhang 1 IDD wesentlich übersichtlicher gestaltet, eine 1:1-Übernahme hätte sicher nicht geschadet.

Gleichstellung anderer Berufsqualifikationen

In § 5 VersVermV wurden kleinere Änderungen vorgenommen. Insbesondere gelten nun Kaufleute für Versicherungen und Finanzen unabhängig von der gewählten Fachrichtung Versicherung oder Finanzen als sachkundig. In Verbindung mit einer einjährigen Berufspraxis gelten zusätzlich Studienabsolventen aus Bank- und Finanzdienstleistungs-Studiengängen als sachkundig.

Weiterbildung

Erhebliche Änderungen betreffen § 7 VersVermV mit den Anforderungen zur Weiterbildung. Diese Norm betrifft sowohl Versicherungsangestellte über § 48 Abs. 2 S. 5 VAG als auch für Versicherungsvermittler und -berater einschließlich deren Angestellten, wobei § 7 Abs. 1 S. 1 VersVermV nur auf die letztgenannte Personengruppe Bezug nimmt.

Präzisiert und inhaltlich erweitert wird die Zielsetzung der Weiterbildung. Sie „muss dabei mindestens den Anforderungen der ausgeübten Tätigkeiten des zur Weiterbildung Verpflichteten entsprechen

und die Aufrechterhaltung seiner Fachkompetenz und seiner personalen Kompetenz gewährleisten“. Damit ist wohl ausgeschlossen, dass eine Teilnahme an einer über die aktuell ausübte Tätigkeit hinaus reichende Bildungsmaßnahme, zum Beispiel ein Fachstudium zur Vorbereitung auf einen künftigen Stellenwechsel, ein hinreichender Weiterbildungsnachweis ist. Vielmehr müssen die aktuell ausgeübten Tätigkeiten ausgebildet sein. Mit der „personalen Kompetenz“ sind laut Begründung „die Sozialkompetenz und die Fähigkeit zum selbstständigen Handeln gegenüber dem Kunden erfasst“.

Die im Entwurf vom Oktober 2017 geforderte Lernerfolgskontrolle, mit der alle Bildungsmaßnahmen abzuschließen seien, wird auf „Weiterbildungsmaßnahmen im Selbststudium“ beschränkt.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit nur kleinen Anpassungen daran festgehalten zu verlangen, dass die Anbieter von Weiterbildungsmaßnahmen bestimmte Anforderungen an die Qualität der Weiterbildungsmaßnahme festhalten. Dazu wird auf eine Anlage 3 VersVermV verwiesen.

Gegenüber dem Entwurf entschärft wird die Nachweispflicht der Vermittler gegenüber der Aufsichtsbehörde IHK. Anstelle einer allgemeinen Pflicht zur jährlichen Selbsterklärung über absolvierte Bildungsmaßnahmen muss nun nur auf Anordnung der zuständigen IHK Nachweis geführt werden. Das dürfte auf eine rein anlassbezogene Nachweispflicht hinauslaufen, wenn eine IHK beispielsweise begründete Zweifel an der Erfüllung einer Weiterbildungspflicht bestimmter Vermittler hat. Für gebundene, erlaubnisfreie Vertreter und deren Angestellte sind die haftungsübernehmenden Versicherungsunternehmen in der Pflicht, vergleichbare Regeln aufzustellen und umzusetzen. Die BaFin wird dazu in dem Nachfolgerundschreiben zum Rundschreiben 10/2014 VA Stellung beziehen.

Entfallen ist die ursprünglich geplante Vorgabe einer zeitanteiligen Weiterbildung von 12,5 Stunden für das Rumpfsjahr 2018. In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass die IDD weder eine solche Begrenzung noch eine zeitanteilige Weiterbildung bei Personen zulässt, die nicht das ganze Jahr durchgehend im Vertrieb tätig waren. Auch wenn sie erst im laufenden Jahr die Beschäftigung aufnehmen oder diese bei-

spielsweise wegen Krankheit, Erziehungsurlaub oder aus anderen Gründen unterbrechen, müssen 15 Stunden im Kalenderjahr geleistet werden. Bei Übererfüllung der Weiterbildungspflicht können zudem keine Stunden auf ein künftiges Jahr vorgetragen werden.

Kritik

Die Erweiterung der Bildungsinhalte auf die „personale Kompetenz“ ist sehr sinnvoll. Der Anhang 1 IDD fokussiert zu sehr auf Kenntnisse, enthält aber keine unter anderem auf Kenntnissen basierende Kompetenzen.

Die Reduktion der Lernerfolgskontrolle auf Maßnahmen im Selbststudium ist mit Art. 10 Abs. 2 Unterabs. 2 IDD schwer zu vereinbaren. Dort werden „Mechanismen zur wirksamen Kontrolle und Bewertung der Kenntnisse und Fähigkeiten“ der Weiterzubildenden verlangt. Wenn Weiterbildungsverpflichtete keinerlei Bildungsmaßnahmen im Selbststudium absolvieren, wird es nach diesem Verordnungsentwurf auch keine „wirksame Kontrolle und Bewertung“ geben. Stattdessen werden lediglich (körperliche) Anwesenheitsnachweise an Bildungsmaßnahmen nachgewiesen („Sitzscheine“). Das erfüllt nicht den Sinn und Zweck der IDD-Vorschrift, die offensichtlich erreichen will, dass die im Vertrieb Tätigen tatsächlich weitergebildet sind und dies in ihrer Tagesarbeit beweisen.

Sehr bedauerlich ist, dass selbst der Bildungsverband der Versicherungsbranche sich gegen allgemeine Lernerfolgskontrollen ausgesprochen hat. Die Branche verpasst die Chance, eine neue Qualität der Bildungsarbeit zu fördern. Die Vielfalt an Lernerfolgskontrollen erschöpft sich keineswegs in „Klausuren“, wie oft als Totschlagsargument gegen eine Pflicht zur Lernerfolgskontrolle ins Feld geführt wurde. Lernerfolge könnten unter anderem durch vereinbarte und dokumentierte Beobachtung einer Führungskraft erfolgen, die wissen will, ob ihr Mitarbeiter nach einer Bildungsmaßnahme mit bestimmten Anforderungen ihrer Tätigkeit besser zurechtkommt als vorher. Angesichts der enormen Kosten der zu planenden und nachzuweisenden Weiterbildung von 15 Stunden pro Kopf wäre es wirtschaftlich unvernünftig, auf solche Lernerfolgskontrollen zu verzichten und die 15 Stunden als eine Art unabwehrbarer, weil vom Gesetzgeber vorgeschriebener zusätzlicher Freistellung von

„Angesichts der enormen Kosten der zu planenden und nachzuweisenden Weiterbildung von 15 Stunden wäre es wirtschaftlich unvernünftig, auf Lernerfolgskontrollen zu verzichten und die 15 Stunden als eine Art unabwendbarer, weil vom Gesetzgeber vorgeschriebener zusätzlicher Freistellung von der Arbeitsverpflichtung ohne praktischen Nutzen für den Betrieb zu behandeln“

der Arbeitsverpflichtung ohne praktischen Nutzen für den Betrieb zu behandeln.

Die Verpflichtung eines Weiterbildungsanbieters auf Anforderungen an die Qualität der Weiterbildungsmaßnahme läuft teilweise ins Leere. Denn Weiterbildungsanbieter für die Weiterbildung im Versicherungsgewerbe unterliegen keiner Erlaubnis-, Aufsichts- und Rechenschaftspflicht. Die Teilnehmer riskieren, dass ihre Weiterbildungsnachweise nicht anerkannt werden, wenn sie die in Anlage 3 VersVermV genannten Kriterien nicht nachweisen können, was wiederum ohne freiwillige Kooperation des Bildungsanbieters unmöglich ist. Denn über die internen Prozesse des Bildungsanbieters schuldet dieser weder dem

Teilnehmer noch einer Aufsichtsbehörde eine Auskunft. Das ist lediglich dann anders, wenn der Bildungsanbieter selbst Versicherungsunternehmen oder Vermittlerunternehmen ist. Freie Bildungsanbieter laufen dagegen Gefahr, diskriminiert zu werden. Angesichts der Notwendigkeit, dass Bildungsmaßnahmen gerade auch für Versicherungsmakler und -berater eine kritische Distanz zu Produktabsatzinteressen der Versicherer wahren sollten, ist dies eine höchst problematische Wirkung dieser Vorgabe.

Die Reduzierung der Nachweispflicht über Weiterbildungsmaßnahmen hilft den Beteiligten, die Bürokratiekosten gering zu halten. Denn bei einer allgemeinen Nachweispflicht wären die IHKn nicht umhin gekommen, neue Gebührentatbestände einzuführen. Zu hoffen ist jedoch, dass IHKn nun nicht untätig bleiben, sondern über Stichproben und erst recht bei konkreten Hinweisen einen Aufsichtsdruck ausüben, damit nicht im Wettbewerb „die Ehrlichen die Dummen“ sind. Das war nach der Umsetzung der EU-Vermittlerrichtlinie 2007 viel zu oft der Fall. In der Begründung zur VersVermV wird die Bedeutung eines „wirksamen Vollzugs“ betont und auf eine Evaluation der Verordnung hingewiesen, die nach dem zum 23.2.2021 von der EU-Kommission vorzulegenden Evaluationsbericht der IDD durchzuführen ist.

Statusbezogene Erstinformation

Nach § 15 VersVermV hat ein Versicherungsvermittler abweichend vom Entwurf aus Oktober 2017 nun anzugeben, „ob er eine Beratung anbietet“, statt „dass er eine Beratung anbietet“.

Kritik

Die eigentlich von Art. 18 IDD vorgeschriebene und insofern richtig umgesetzte, zu Beginn der Geschäftsbeziehung notwendige Information zur Beratung ist nach deutschem Recht sinnentleert. Anders als von Art. 20 IDD vorgesehen hat Deutschland an einer allgemeinen Beratungspflicht der Versicherungsvertreiber nach §§ 6 Abs. 1, 61 Abs. 1 VVG festgehalten und selbst die Ausnahme des Fernabsatzes von der Beratungspflicht nach § 6 Abs. 6 VVG a.F. konsequenterweise gestrichen. Damit gibt es abgesehen von einem aktiven Verzichtrecht des Kunden nach §§ 6 Abs. 3, 61 Abs. 2 VVG auf die Beratung keinerlei Ausnahme von der Beratungspflicht mehr. Die sta-

tusbezogene Erstinformation suggeriert nun irreführend, dass es durchaus nicht selbstverständlich sei, dass ein Versicherungsvertreiber auch berät. Der Gesetzgeber hätte dies alles vermeiden können, wenn er Art. 20 IDD sachgerecht ins VVG übernommen hätte.

Ordnungswidrigkeiten

Gegenüber dem Entwurf vom Oktober 2017 wurde ein weiterer Tatbestand der Ordnungswidrigkeit aufgenommen, wenn ein Versicherungsvermittler oder -berater Adressänderungen seines Betriebs nicht gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 VersVermV bekannt gibt. In der Begründung wird dazu ausgeführt, dass die Adressänderungen häufig unterlassen werden und dadurch das Vermittlerregister oft keine aktuellen Angaben enthält. Das wiederum erschwert beispielsweise die Zuordnung von Mitteilungen der Vermögensschadenhaftpflichtversicherungen an die zuständige IHK.

Fazit

Der von der Bundesregierung verabschiedete Entwurf einer neuen VersVermV setzt insbesondere im Bereich der Ausbildung als Voraussetzung für einen Sachkundenachweis sowie bei der Weiterbildung die Richtlinie IDD nicht konsequent um und sollte daher nachgebessert werden. Insbesondere würde es helfen, wenn nicht weiterhin wie schon beim IDD-Umsetzungsgesetz versucht würde, an alten Normtexten festzuhalten und teils sehr umständlich die IDD-Bestimmungen dorthinein zu integrieren. Durch teilweise deutlich voneinander abweichende Normstrukturen gelingt das nicht immer überzeugend.

¹ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb und zur Änderung weiterer Gesetze vom 20. Juli 2017, BGBl. 2017 Teil I Nr. 52 vom 28. Juli 2017, S. 2789-2803

² Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union vom 2.2.2016, S. L 26/19-59

³ Erste Verordnung zur Änderung der VVG-Informationspflichtenverordnung vom 6.3.2018, BGBl. 2018 Teil I Nr. 8 vom 13.3.2018, S. 225

⁴ Vgl. Delegierte Verordnung (EU) 2018/541 der Kommission vom 20.12.2017 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2017/2358 und der Delegierten Verordnung (EU) 2017/2359 in Bezug auf deren Geltungsbeginn, Amtsblatt der Europäischen Union vom 6.4.2018, S. L 90/59-60