

028685/EU XXIV.GP
Eingelangt am 26/03/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.3.2010
SEK(2010) 326

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zur

VERORDNUNG (EU) Nr. ../.. DER KOMMISSION

über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Versicherungssektor

{K(2010) 1746 endgültig}
{SEK(2010) 325}

ZUSAMMENFASSUNG

A EINLEITUNG UND HINTERGRUND DES BERICHTS

1. Gruppenfreistellungsverordnungen schaffen Rechtssicherheit für Gruppen von Vereinbarungen, die unter das Verbot nach Artikel 101 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fallen, und entbinden die Vertragsparteien von der Pflicht, selbst zu prüfen, ob ihre Vereinbarungen nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV freistellungsfähig sind. Gruppenfreistellungsverordnungen tragen außerdem zur kohärenten Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts bei.
2. Die Verordnung (EG) Nr. 358/2003 der Kommission (nachstehend „Gruppenfreistellungsverordnung für Versicherungsunternehmen“ oder „GVO“ genannt) regelt die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV auf vier Gruppen von Vereinbarungen, nämlich Vereinbarungen über i) gemeinsame Berechnungen, Tabellen und Studien, ii) Muster für allgemeine Versicherungsbedingungen und Modelle zur Darstellung von Überschussbeteiligungen, iii) die gemeinsame Deckung bestimmter Arten von Risiken (Versicherungsgemeinschaften) und iv) Sicherheitsvorkehrungen.

B. PROBLEMSTELLUNG („WARUM?“)

3. Da die GVO am 31. März 2010 ausläuft, stellt sich die Frage, ob es genügend Gründe dafür gibt, Artikel 101 Absatz 3 weiterhin per Verordnung auf bestimmte Vereinbarungen im Versicherungssektor für anwendbar zu erklären.
4. Hauptziel der GVO war es ursprünglich, der Kommission angesichts der vielen Anmeldungen, die ihr vor Modernisierung der Wettbewerbsregeln durch die Verordnung EG Nr. 1/2003 zur Prüfung vorgelegt wurden, die Arbeit zu erleichtern¹. Da sich dies inzwischen erübrigt hat, prüfte die Kommission nunmehr grundsätzlich, ob eine neue GVO angebracht ist. Zu diesem Zweck untersuchte sie folgende Fragen: i) Weist die Versicherungsbranche aufgrund von Geschäftsrisiken oder anderen Sachverhalten Besonderheiten und Unterschiede zu anderen Sektoren auf, aus denen sich ein erhöhter Bedarf an Zusammenarbeit zwischen den Versicherern ableiten ließe? ii) Wenn ja, ist dann ein spezielles Rechtsinstrument wie beispielsweise eine GVO erforderlich, um die Zusammenarbeit zu schützen oder zu fördern? iii) Wenn ja, wäre dann die aktuelle GVO das am besten geeignete Rechtsinstrument?

C. ZIELE („WAS?“)

5. Übergeordnetes Ziel der Wettbewerbspolitik der Kommission in Bezug auf horizontale Vereinbarungen ist es, eine wirksame Überwachung des Marktes zu gewährleisten und dabei

¹ Seit dem 1. Mai 2004 gelten für den Versicherungssektor wie für alle anderen Sektoren die allgemein anwendbaren Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (nachstehend „Verordnung (EG) Nr. 1/2003“ genannt). Der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zufolge sind Vereinbarungen, die die Voraussetzungen des Artikels 101 Absatz 3 AEUV erfüllen, ohne vorherige Entscheidung zulässig. Unternehmen und Unternehmensvereinigungen müssen seither selbst prüfen, ob ihre Vereinbarungen mit Artikel 101 AEUV in Einklang stehen.

im Einklang mit Artikel 103 Absatz 2 Buchstabe b AEUV die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die Befolgungskosten für die Unternehmen zu verringern.

6. Alle Optionen sollten gewährleisten, dass eine Gruppenfreistellung nur für solche Vereinbarungen gilt, die die vier Voraussetzungen von Artikel 101 Absatz 3 AEUV erfüllen, und dabei die nachstehend aufgeführten spezifischen Ziele berücksichtigen.

i) Gruppenfreistellung nur für sektorspezifische Formen der Zusammenarbeit

7. Da sich das ursprüngliche Ziel der Kommission, die Anzahl der Anmeldungen zu reduzieren, erübrigt hat, weil gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 Unternehmen ihre Vereinbarungen nicht mehr bei der Kommission anmelden können, sondern diese selbst bewerten müssen, sollte ein spezifisches Rechtsinstrument wie eine GVO nur erlassen werden, wenn der Versicherungssektor sich von anderen Sektoren, für die keine GVO gilt (derzeit die Mehrheit), tatsächlich durch sektorspezifische Besonderheiten unterscheidet. Die verschiedenen Optionen werden deshalb danach bewertet, inwieweit sie der Gefahr vorbeugen, dass für Arten von Versicherungsvereinbarungen, die keine Besonderheit aufweisen, die eine verstärkte Zusammenarbeit und zusätzlich den besonderen Schutz durch das Rechtsinstrument der GVO erforderlich machen würde, eine Gruppenfreistellung gewährt wird.

ii) Förderung einer wettbewerbsfördernden Zusammenarbeit der Versicherer

8. Die Versicherer wiesen generell darauf hin, dass sie einen größeren Bedarf an Zusammenarbeit hätten, der sich – für bestimmte Formen der Zusammenarbeit – aus den Besonderheiten ergebe, die den Versicherungssektor von anderen Sektoren unterscheiden und den Schutz bzw. die Förderung durch das Rechtsinstrument der GVO erforderlich mache. Ihrer Auffassung nach würde im Falle des Außerkrafttretens der GVO die wettbewerbsfördernde Zusammenarbeit abnehmen oder gar ganz enden. Dies wiederum könne, so die Argumentation, eine mangelhafte Risikodeckung zur Folge haben und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher bei den Versicherungsprodukten reduzieren. Anhand dieses Kriteriums soll also nicht nur festgestellt werden, wie sich die einzelnen Optionen auf die Fortsetzung/Nichtfortsetzung der Zusammenarbeit zwischen den Versicherern auswirken, sondern auch auf den wettbewerbsfördernden Charakter dieser Zusammenarbeit.

iii) Maximaler Nutzen für die Verbraucher

9. Was das Ziel der Kommission anbelangt sicherzustellen, dass die Gruppenfreistellung die Anforderungen von Artikel 101 Absatz 3 AEUV erfüllt, insbesondere hinsichtlich der angemessenen Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn, ohne dass den beteiligten Unternehmen Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten, werden die Optionen danach bewertet, wie nutzbringend die Zusammenarbeit der Versicherer für die Verbraucher ist.

iv) Erleichterung/Förderung des Markteintritts von Wettbewerbern durch Abbau von Zutrittsschranken

10. Die Optionen werden danach bewertet, inwieweit sie den Markteintritt von Wettbewerbern durch den Abbau von Zutrittsschranken fördern bzw. erleichtern. Bei der Bewertung der Optionen werden nicht nur die Auswirkungen auf den Versicherungsmarkt berücksichtigt, sondern auch die Auswirkungen auf den Markt für Sicherheitsvorkehrungen, der offenbar durch Vereinbarungen der Versicherer über Sicherheitsvorkehrungen beeinflusst wird.

v) ***Schaffung der notwendigen Rechtssicherheit für Unternehmen***

11. Die verschiedenen Optionen werden zudem danach bewertet, inwieweit sie ein angemessenes Maß an Rechtssicherheit bieten, wobei auch berücksichtigt wird, ob ohne GVO dasselbe Maß an Rechtssicherheit bestünde wie in anderen, nicht durch eine GVO geschützten Sektoren, und dass die Zusammenarbeit im Bereich der Allgemeinen Versicherungsbedingungen und der Sicherheitsvorkehrungen in den Horizontalen Leitlinien der Kommission (derzeit in Überarbeitung) behandelt wird.

D. POLITISCHE OPTIONEN („WIE?“)

12. Um festzustellen, ob, und, wenn ja, inwieweit ein politischer Strategiewechsel angebracht ist, prüfte die Kommission die Optionen für jede Gruppe von Vereinbarungen separat, da sich die Optionen für jede Art von Vereinbarung anders auswirken. Die einzelnen Optionen werden in der Folge kurz skizziert; anschließend werden ihre Auswirkungen auf den Versicherungssektor ausführlicher erörtert.

- Option 1: Ausgangsszenario – Verlängerung der jetzigen GVO.
- Option 2: Neufassung der GVO mit Änderungen. Die wichtigsten Änderungen der Freistellung für gemeinsame Berechnungen, Tabellen und Studien wären:
 - Beschränkung der Freistellung auf Fälle, in denen ein Informationsaustausch notwendig ist;
 - durchgängige Änderung der Struktur der GVO, so dass jede Freistellung separat aufgeführt wird und anschließend die Freistellungsvoraussetzungen und die von der Freistellung ausgeschlossenen Vereinbarungen genannt werden;
 - Einführung des Begriffs „gemeinsame Erhebungen“ (die einige Berechnungen enthalten können), um diese Vereinbarungen präziser zu beschreiben;
 - Aufnahme des Zugangs von Verbraucher- und Kundenorganisationen.

13. Die wichtigsten Änderungen in Bezug auf die Freistellung von Versicherungsgemeinschaften wären:

- Anpassung der Methode der Marktanteilsberechnung, um sie mit anderen allgemeinen und sektorspezifischen wettbewerbsrechtlichen Regeln für die Prüfung horizontaler Zusammenarbeit in Einklang zu bringen;
- Anhebung der Marktanteilsschwellen um drei Prozentpunkte auf 25 Prozent für Mitversicherungsgesellschaften und um drei Prozentpunkte auf 30 Prozent für Mit-Rückversicherungsgemeinschaften, um diese Schwellen mit anderen GVO in Einklang zu bringen;
- Änderung der Definition des Begriffs „neuartiges Risiko“, so dass Risiken einbezogen werden, die sich objektiv so wesentlich verändert haben, dass nicht vorhersehbar ist, welche Zeichnungskapazität zur Deckung dieser Risiken erforderlich ist;
- Anpassung der Struktur dieser Freistellung in derselben Weise wie bei der Freistellung von gemeinsamen Erhebungen, Tabellen und Studien.

14. Außerdem würden folgende allgemeine Änderungen in der GVO vorgenommen:

- Aufnahme der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Rechtsvorteile der GVO zu entziehen;
- Aufnahme einer Übergangsfrist von sechs Monaten.
- Option 3: Außerkrafttreten der GVO und Erfassung der relevanten Vereinbarungen durch die allgemeine Regelung.

E. FOLGENABSCHÄTZUNG

15. Jede Option wurde anhand von vier Kriterienbündeln geprüft. Da eine GVO die genauen Bestimmungen für die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV enthält und die Festlegung dieser Bestimmungen zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union zählt, greift das Subsidiaritätsprinzip hier nicht. Die Kriterien betreffend die Notwendigkeit und den Mehrwert der einzelnen Optionen werden deshalb nicht erörtert. Das gewählte Instrument (Kommissionsverordnung) ist für die Erreichung der gesetzten Ziele geeignet. Die unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit dieser Verordnung ist der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Festlegung von Durchführungsbestimmungen für die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV angemessen.
16. Das erste Kriterienbündel bezieht sich auf die oben dargelegten spezifischen wettbewerbspolitischen Ziele und dient dazu festzustellen, inwieweit diese Option einen wirksamen Wettbewerbsschutz ermöglicht.
17. Anhand des zweiten Kriterienbündels werden die Folgen jeder Option in Bezug auf i) die vorhersehbaren Befolgungskosten der Unternehmen und ii) den Zugang von KMU zu den Versicherungsmärkten erfasst.
18. Anhand des dritten Kriterienbündels sollen die voraussichtlichen Folgen einer jeder Option für die öffentliche Verwaltung in Bezug auf i) die Verwendung von Durchsetzungsressourcen und ii) die Konsequenzen für den EU-Haushalt bewertet werden.
19. Mit Hilfe des letzten Bündels von Kriterien sollen die möglichen Folgen einer jeden Option für i) Beschäftigung und Arbeitsplatzqualität, ii) öffentliche Sicherheit und iii) Gesundheit und Umwelt wiedergegeben werden.
20. Die erwarteten Folgen wurden hauptsächlich unter qualitativen Aspekten bewertet, wobei die Optionen 2 und 3 Werte von -3 bis +3 im Hinblick auf jedes Kriterium erzielten. Das Ausgangsszenario (Option 1) diente dabei als Bezug.
21. Die wichtigsten Erkenntnisse der Folgenabschätzung werden nachstehend zusammengefasst und für jede Form der Zusammenarbeit separat dargelegt:

E.1. GEMEINSAME BERECHNUNGEN, TABELLEN UND STUDIEN

Wirtschaftliche Kriterien im Hinblick auf den Schutz des wirksamen Wettbewerbs

22. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich ist eine Besonderheit des Versicherungssektors und kann (zumindest in den meisten Mitgliedstaaten) für die Risikobepreisung notwendig sein. Einige große Versicherer haben hierzu möglicherweise keinen Anreiz, wenn die GVO nicht ausdrücklich vorschreibt, dass aus solchen Vereinbarungen resultierende Berechnungen, Tabellen und Studien anderen Versicherern zu angemessenen und diskriminierungsfreien Konditionen und erschwinglichen Preisen zur Verfügung gestellt werden müssen. Bei

Option 2 wäre der diskriminierungsfreie Zugang zu diesen Daten auch für potenzielle neue Marktteilnehmer weiterhin gesichert, bei Option 3 hingegen nicht. Außerdem wäre es für die Verbraucher indirekt von Nachteil, wenn die wettbewerbsfördernde Zusammenarbeit der Versicherer durch das Außerkrafttreten der GVO beeinträchtigt würde. Deshalb ist Option 2 in Bezug auf diese Ziele vorzuziehen.

Andere wirtschaftliche Ziele – Verringerung der Befolgungskosten und Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

23. Option 3 könnte zumindest am Anfang dazu führen, dass die Befolgungskosten der Versicherer geringfügig steigen. Deshalb erscheint in diesem Zusammenhang Option 2 unter diesem Aspekt etwas besser geeignet als Option 3.
24. Option 3 könnte dazu führen, dass nur große Versicherer zusammenarbeiten und kleinere Versicherer, die keinen großen Datenbeitrag leisten, ausschließen, da für die großen Versicherer keine Verpflichtung mehr bestünde, die Ergebnisse ihrer Zusammenarbeit mit allen interessierten Dritten zu teilen. Dies könnte bei Außerkrafttreten der GVO letztlich bewirken, dass große Versicherer zum Nachteil der KMU die Weitergabe von Daten überdenken. Deshalb ist Option 2 der Option 3 vorzuziehen.

Öffentliche Verwaltung und EU-Haushalt

25. Die durch Option 2 gewonnene zusätzliche Klarheit wird es den nationalen Wettbewerbsbehörden und der Kommission ermöglichen, besser zu entscheiden, für welche Fälle sie ihre Ressourcen einsetzen. Option 2 ist den Optionen 1 und 3 vorzuziehen, weil sie es den Wettbewerbsbehörden eines Mitgliedstaats ermöglicht, die Rechtsvorteile der GVO zu entziehen, wenn sie feststellen, dass in einem bestimmten Fall eine von der GVO erfasste Vereinbarung im Gebiet ihres Mitgliedstaats Folgen hat, die nicht mit Artikel 101 Absatz 3 AEUV vereinbar sind.

Soziale und ökologische Folgen

26. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass Option 2 Auswirkungen auf die Beschäftigung hat. Option 3 kann sich dann auswirken, wenn die Zusammenarbeit abnimmt, da dann weniger Personal für diese Tätigkeiten benötigt würde.
27. Der Informationsaustausch zwischen den Versicherern ermöglicht es diesen, Informationen weiterzugeben und Erfahrungen mit der Risikobewertung und der Bewertung von Umweltschäden zu sammeln. Dies leistet einen Beitrag zur Entwicklung des Marktes für Umweltversicherungen. Der Informationsaustausch kann auch sicherstellen, dass Risiken so realistisch und angemessen wie möglich bewertet und bepreist werden. Deshalb sind die Optionen 1 und 2 der Option 3 vorzuziehen.

E.2. MUSTER ALLGEMEINER VERSICHERUNGSBEDINGUNGEN – BEWERTUNG DER FOLGEN DER EINZELNEN OPTIONEN NACH DEN GENANNTEN KRITERIEN

Wirtschaftliche Kriterien im Hinblick auf den Schutz des wirksamen Wettbewerbs

28. Da die Existenz von Mustern für allgemeine Vertragsbedingungen keine Besonderheit des Versicherungssektors darstellt, ist es nicht angebracht, die GVO für diese Art von Vereinbarungen zu erneuern. Deshalb ist Option 3 in diesem Zusammenhang den Optionen 1 und 2 vorzuziehen.

29. Bei Option 3 scheint keine reale Gefahr zu bestehen, dass die Versicherer ihre Zusammenarbeit verringern oder gar ganz einstellen. Außerdem haben schon seit geraumer Zeit in vielen Mitgliedstaaten die nationalen Verbände die Federführung bei den Mustern für Allgemeine Versicherungsbedingungen übernommen, so dass nicht damit zu rechnen ist, dass im Falle von Option 3 keine Muster mehr vereinbart würden. Dies gilt um so mehr, als nach Auffassung der Kommission Muster für Allgemeine Versicherungsbedingungen häufig gar nicht gegen Artikel 101 Absatz 1 AEUV verstoßen bzw. die Ausnahmekriterien nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV durchaus erfüllen würden. Option 3 kann geringfügige Auswirkungen haben.
30. Obwohl Muster für Allgemeine Versicherungsbedingungen es den Verbrauchern ermöglichen, die von verschiedenen Versicherern angebotenen Policen zu vergleichen, sind völlig einheitliche Versicherungsbedingungen nicht erstrebenswert, da die Verbraucher dann nicht mehr feststellen könnten, welche Produkte für sie geeignet sind. In der Tat kann eine zu starke Standardisierung den Verbrauchern insofern schaden, als sie ihre Wahlmöglichkeiten reduziert. Ziel muss deshalb ein Mittelweg sein, bei dem die Marktbeteiligten effektiv Musterverträge vereinbaren können, ohne dass dies den Wettbewerb durch übermäßige Standardisierung aller verfügbaren Produkte beeinträchtigt. Es ist jedoch offenkundig, dass eine GVO diesem Ziel nicht dienlich ist, so dass Option 3 der Vorzug zu geben ist.
31. Es trifft zwar zu, dass Muster für Allgemeine Versicherungsbedingungen den Eintritt neuer Marktteilnehmer erleichtern können, aber da sich der Umfang der Zusammenarbeit wohl kaum nennenswert ändern würde (siehe oben), wenn anstelle der Prüfung auf Grundlage einer GVO eine Prüfung nach Artikel 101 AEUV stattfände, dürfte Option 3 nicht wesentlich anders wirken als die Optionen 1 und 2.
32. Option 3 kann zwar ein geringeres Maß an Rechtssicherheit bedeuten, doch sollen die Horizontalen Leitlinien der Kommission so ausgeweitet werden, dass sie Muster für allgemeine Vertragsbedingungen aller Sektoren erfassen, um Versicherern, die eine Zusammenarbeit in diesem Bereich planen, zusätzliche Orientierungshilfen zu bieten.

Andere wirtschaftliche Ziele – Verringerung der Befolgungskosten und Auswirkungen auf KMU

33. Option 2 hätte keine nennenswerten Auswirkungen auf die Befolgungskosten der Versicherer. Option 3 hingegen könnte zumindest zunächst dazu führen, dass die Befolgungskosten der Versicherer geringfügig steigen.
34. Verbraucherverbände bemängelten in ihren Stellungnahmen die zu starke Standardisierung der Muster für Allgemeine Versicherungsbedingungen, die den Wettbewerb auf bestimmten relevanten Märkten (z. B. dem Markt für Kfz-Versicherungen) beeinträchtigt. Deshalb wäre eine Einzelfallprüfung nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV, bei der die positiven Effekte für die Verbraucher und etwaige wettbewerbsbeschränkende Effekte gegeneinander abgewogen werden, womöglich vorzuziehen. Da jedoch bei Außerkrafttreten der GVO ein gewisses Risiko besteht, dass der mit der Selbstanalyse verbundene Kosten- und Ressourcenaufwand die Zusammenarbeit erschwert und damit letztlich auch kleinere Versicherer nicht so leicht Zugang erhalten, könnte Option 3 in dieser Hinsicht negativere Auswirkungen haben als das Ausgangsszenario.

Öffentliche Verwaltung und EU-Haushalt

35. Den Wortlaut der GVO im Sinne von Option 2 zu verbessern, damit die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden besser entscheiden können, für welche Fälle sie ihre Ressourcen einsetzen, scheint in diesem Fall nicht das wirksamste Vorgehen zu sein, da der Wortlaut der Verordnung weder unklar noch verbesserungsbedürftig ist. Außerdem müssen nach Option 3 effektiv die Versicherer beweisen, dass sie die Freistellungs Voraussetzungen

von Artikel 101 Absatz 3 AEUV erfüllen, während im Falle der Optionen 1 und 2 die Beweislast bei den Wettbewerbsbehörden liegt, die nachweisen müssen, dass die GVO nicht anwendbar ist. Deshalb kann Option 3 aus Sicht der öffentlichen Verwaltung vorzuziehen sein.

Soziale und ökologische Folgen

36. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass die Optionen 1 und 2 sich auf die Beschäftigung auswirken. Option 3 kann Auswirkungen haben, wenn die Zusammenarbeit abnimmt, was dazu führen würde, dass die Versicherungsgesellschaften oder die Versicherungsverbände weniger Personal für diese Tätigkeiten benötigen.
37. Was die Muster für Allgemeine Versicherungsbedingungen angeht, so scheint keine der Optionen Auswirkungen auf die Umwelt zu haben.

E.3. GEMEINSAME DECKUNG BESTIMMTER ARTEN VON RISIKEN (VERSICHERUNGSGEMEINSCHAFTEN) – BEWERTUNG DER FOLGEN DER EINZELNEN OPTIONEN NACH DEN GENANNTEN KRITERIEN

Wirtschaftliche Kriterien im Hinblick auf den Schutz des wirksamen Wettbewerbs

38. Da Versicherungsgemeinschaften eindeutig eine Besonderheit des Versicherungssektors sind, ist Option 3 in diesem Zusammenhang nicht erstrebenswert.
39. Von Option 2 und 3 wären nur diejenigen Versicherungsgemeinschaften betroffen, die derzeit die Marktanteilsschwellen einhalten und die anderen Voraussetzungen der derzeitigen GVO erfüllen, so dass sie in den Genuss der Rechtsvorteile dieser GVO kommen. Mitglieder dieser Versicherungsgemeinschaften könnten erwägen, sich aus diesen Gemeinschaften zurückzuziehen. Dies sollte, auch wenn es sich gegenwärtig nicht beweisen lässt, durchaus ernst genommen werden, denn ein Fehlen wettbewerbsfördernder Zusammenarbeit in einer Situation, in der die Risikoteilung für bestimmte Arten von Risiken die grundlegende Voraussetzung für die Deckung der Risiken ist, ist nicht erstrebenswert. Aus dieser Sicht ist Option 2 der Option 3 vorzuziehen. Option 2 ist aber auch der Vorzug vor Option 1 zu geben, weil sie eine umfassendere Definition des Begriffs „neuartige Risiken“ vorsieht, was die Zusammenarbeit zwischen den Versicherern fördern würde. Zwar könnte die in Option 2 vorgesehene neue Methode zur Berechnung der Marktanteile manche Versicherer von der Zusammenarbeit in Versicherungsgemeinschaften abhalten; sie hat aber den Vorteil, dass sie den Methoden zur Berechnung der Marktanteilsschwellen in anderen Bereichen des Wettbewerbsrechts entspricht.
40. Angesichts der Tatsache, dass die derzeitige Methode zur Berechnung der Marktanteile nicht jener anderer horizontaler Regeln entspricht, sieht Option 2 eine Anpassung dieser Methode vor, um unnötige Diskriminierung zu vermeiden. Aus diesem Grund und wegen der Erweiterung der Definition des Begriffs „neuartige Risiken“ bringt diese Option auch mehr Rechtssicherheit.
41. Auch den Verbrauchern bieten die allgemeinen Regeln für die Berechnung von Marktanteilen einen besseren Schutz. Option 3 kann dazu führen, dass die Zusammenarbeit in Versicherungsgemeinschaften abnimmt, was wiederum bewirken könnte, dass die Verbraucher für große oder besondere Risiken nicht den Versicherungsschutz bekommen, den sie brauchen. Die Erweiterung der Definition des Begriffs „neuartige Risiken“ maximiert die Aussichten der Verbraucher auf geeigneten Versicherungsschutz selbst für neuartige Risiken, für die noch keine Daten vorliegen (so dass die Versicherer diese Risiken

ungern alleine abdecken). Im Interesse eines maximalen Verbrauchernutzens ist deshalb Option 2 den Optionen 3 und 1 vorzuziehen. Außerdem fördert Option 2 den Markteintritt deutlich mehr als Option 3.

Andere wirtschaftliche Ziele – Verringerung der Befolgungskosten und Auswirkungen auf KMU

42. Option 3 kann die Befolgungskosten insofern erhöhen, als Versicherungsgemeinschaften, die bisher eine Selbstanalyse auf der Grundlage der GVO durchführten, künftig eine Selbstanalyse nach Artikel 101 Absatz 1 AEUV bzw. gegebenenfalls Artikel 101 Absatz 3 AEUV durchführen müssten. Diese rechtliche Analyse dürfte aber nicht mit erheblich mehr Schwierigkeiten oder Kosten verbunden sein (wenn überhaupt) als die Analyse gemäß der GVO. Die Optionen 1 und 2 haben mehr positive Auswirkungen auf KMU als Option 3, denn sie ermöglichen kleinen Versicherern, über Versicherungsgemeinschaften Risiken zu versichern, mit denen sie nicht unbedingt bereits Erfahrung haben. Option 2 ist dem Ausgangsszenario vorzuziehen, denn sie verbessert die Definition des Begriffs „neuartige Risiken“, was sich für die KMU positiv auswirkt, denn sie können sich auf diese Weise an Gemeinschaften beteiligen, die neuartige Risiken abdecken.

Öffentliche Verwaltung und EU-Haushalt

43. Die durch Option 2 im Vergleich zum Ausgangsszenario zusätzlich gewonnene Klarheit wird es den nationalen Wettbewerbsbehörden und der Kommission ermöglichen, besser zu entscheiden, für welche Fälle sie ihre Ressourcen einsetzen. Option 2 ist den Optionen 1 und 3 vorzuziehen, weil sie es den Wettbewerbsbehörden eines Mitgliedstaats außerdem ermöglicht, die Rechtsvorteile der GVO zu entziehen, wenn sie feststellen, dass in einem bestimmten Fall eine von der GVO erfasste Vereinbarung in ihrem Zuständigkeitsgebiet Folgen hat, die nicht mit Artikel 101 Absatz 3 AEUV vereinbar sind.

Soziale und ökologische Folgen

44. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass die Optionen 1 und 2 sich auf die Beschäftigung auswirken. Option 3 kann Auswirkungen haben, wenn die Zusammenarbeit zurückgeht, was dazu führen würde, dass weniger Personal für diese Tätigkeiten benötigt wird. Es ist jedoch anzunehmen, dass Versicherungsgemeinschaften mehr eigene oder externe Rechtsanwälte beschäftigen, um die Vereinbarkeitsprüfungen nach Artikel 101 AEUV bzw. gemäß der GVO durchzuführen.
45. Option 2 ermöglicht die Verbesserung und Erweiterung der Definition des Begriffs „neuartige Risiken“. Bei diesen neuartigen Risiken kann es sich durchaus gerade um die Risiken handeln, für die ein angemessener Versicherungsschutz benötigt wird, um Risiken im Bereich der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit abzudecken. Deshalb ist Option 2 der Option 1 vorzuziehen.
46. Was die ökologischen Folgen angeht, so wird durch die Existenz von Versicherungsgemeinschaften zur Deckung von Umweltrisiken sichergestellt, dass Verbindlichkeiten in Verbindung mit solchen Risiken im Versicherungsfall abgedeckt werden können. Deshalb sind die Optionen 1 und 2 der Option 3 vorzuziehen. Option 2 ist Option 1 vorzuziehen, weil sie die Verbesserung und Erweiterung der Definition des Begriffs „neuartige Risiken“ ermöglicht.

E.4. SICHERHEITSVORKEHRUNGEN – BEWERTUNG DER FOLGEN DER EINZELNEN OPTIONEN NACH DEN GENANNTEN KRITERIEN

Wirtschaftliche Kriterien im Hinblick auf den Schutz des wirksamen Wettbewerbs

47. Vereinbarungen über technische Spezifikationen für Sicherheitsvorkehrungen und ihren Einbau fallen in den allgemeinen Bereich der Normung und sind daher keine Besonderheit des Versicherungssektors. Nach Option 3 würden die Versicherer durch den Abschnitt der horizontalen Leitlinien, der die Normung betrifft, Orientierungshilfe zur Anwendbarkeit bzw. Nichtanwendbarkeit von Artikel 101 AEUV auf ihre Vereinbarungen über Sicherheitsvorkehrungen erhalten. Option 3 bietet gegenüber dem Ausgangsszenario und der Option 2 den Vorteil, dass für nicht sektorspezifische Vereinbarungen nicht die Rechtsvorteile einer GVO gewährt werden und somit eine unnötige Differenzierung zwischen den Sektoren unterbleibt.
48. Es gibt im Wesentlichen zwei Arten von Vereinbarungen über Sicherheitsvorkehrungen, und zwar zum einen Vereinbarungen in Bereichen, für die bereits europäische Normen gelten, und zum anderen Vereinbarungen in noch nicht harmonisierten Bereichen. Ein großer Teil der Vereinbarungen über Sicherheitsvorkehrungen fällt allerdings in die erste Kategorie. Da bei dem Ausgangsszenario Vereinbarungen so lange unter die GVO fallen, wie der betreffende Bereich nicht harmonisiert ist, wird der Anwendungsbereich der GVO kontinuierlich kleiner.
49. In dem kleinen Bereich, der noch nicht EU-weit harmonisiert ist, bewirken die detaillierten Vorschriften der Mitgliedstaaten eine Fragmentierung des Binnenmarktes und behindern den Wettbewerb zwischen den Herstellern von Sicherheitsvorkehrungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Wenn Versicherer für die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Anforderungen vereinbaren, bedeutet dies, dass die Hersteller von Sicherheitsvorkehrungen je nach dem, in welchem Mitgliedstaat sie ihre Produkte verkaufen, effektiv unterschiedliche Vorschriften einhalten müssen. Dies behindert die Entwicklung des Binnenmarkts, denn der Verkauf wird durch die Grenzen der nationalen/regionalen Märkte begrenzt. Damit sind die Optionen 1 und 2 weniger vorzuziehen als das Außerkrafttreten nach Option 3, auch wenn dabei ein gewisses Risiko der Nichtzusammenarbeit besteht.
50. Da die Versicherten nur Sicherheitsvorkehrungen kaufen werden, die den gemeinsam vereinbarten Normen entsprechen, sind die Hersteller von Sicherheitsvorkehrungen in der Praxis gezwungen, diese Normen einzuhalten, was die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher reduziert. Vor diesem Hintergrund ist nicht davon auszugehen, dass ein angemessener Teil des Nutzens dieser Zusammenarbeit an die Verbraucher weitergeleitet wird; Option 3 erscheint besser geeignet als Option 1 oder 2, und die Unternehmen sollten die Kriterien von Artikel 101 Absatz 3 AEUV im Zuge der Selbstanalyse prüfen.
51. Angesichts der Tatsache, dass der Schutz von Vereinbarungen über Sicherheitsvorkehrungen durch die GVO (Ausgangsszenario) Herstellern von Sicherheitsvorkehrungen den Eintritt in den relevanten Markt erschwert, ist Option 3 vorzuziehen. Option 2 ist weniger geeignet als das Ausgangsszenario, denn sie würde dazu beitragen, dass eine für den Markteintritt der Hersteller von Sicherheitsvorkehrungen ungünstige Situation anhalten.
52. Option 3 bietet weniger Rechtssicherheit als Option 2 oder das Ausgangsszenario. Doch auch bei Außerkrafttreten der GVO verfügt der Versicherungssektor über dasselbe Maß an Rechtssicherheit wie andere Sektoren, die nicht in den Genuss einer GVO kommen (und deren Situation der Regelfall ist). Nach Option 3 wird es zwei Rechtsinstrumente geben, die dem Versicherungssektor Orientierungshilfe bieten, und zwar die horizontalen Leitlinien der

Kommission (derzeit in Überarbeitung) und die Leitlinien der Kommission über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV.

Andere wirtschaftliche Kriterien – Verringerung der Befolgungskosten und Auswirkungen auf KMU

53. Option 2 hätte wahrscheinlich keine nennenswerten Auswirkungen auf die Befolgungskosten der Versicherer. Option 3 hingegen könnte zumindest zunächst zu einem leichten Anstieg führen. Hier gilt dasselbe wie im Falle der Muster für die AVB
54. Vielfältige Anforderungen treiben die Kosten in die Höhe und erschweren so den Eintritt in den internationalen Markt, vor allem für kleine und mittlere Hersteller. Dies gibt den großen Herstellern, die die hohen Gemeinkosten des Eintritts in einen anderen Markt besser bewältigen können, einen unfairen Vorteil. Deshalb ist Option 3 den Optionen 1 und 2 vorzuziehen.

Öffentliche Verwaltung und EU-Haushalt

55. Wie bereits in dem entsprechenden Abschnitt bei den Mustern für Allgemeine Versicherungsbedingungen dargelegt, erleichtert Option 2 nicht unbedingt die Entscheidung, für welche Fälle Ressourcen einzusetzen sind, weil der Wortlaut der GVO weder unklar noch verbesserungsbedürftig ist. Nach Option 3 liegt die Beweislast effektiv bei den Versicherern – sie müssen beweisen, dass sie die Freistellungsvoraussetzungen nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV erfüllen. Im Falle des Ausgangsszenarios hingegen ist es an den Wettbewerbsbehörden zu beweisen, dass die GVO nicht anwendbar ist. Deshalb wäre Option 3 aus Sicht der öffentlichen Verwaltung vorzuziehen.

Soziale und ökologische Folgen

56. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass die Optionen 1 und 2 sich auf die Beschäftigung auswirken. Option 3 kann Auswirkungen haben, wenn die Zusammenarbeit abnimmt, da dann die Versicherungsgesellschaften oder die Versicherungsverbände weniger Personal für diese Tätigkeiten bräuchten. Es ist allerdings anzunehmen, dass diese Unternehmen und Verbände mehr eigene oder externe Rechtsanwälte beschäftigen, um die Vereinbarkeitsprüfungen nach Artikel 101 AEUV bzw. gemäß der GVO durchzuführen.
57. Sicherheitsvorkehrungen (z. B. Feuermelder) können dazu beitragen, dass das Eintreten des Versicherungsfalls weniger wahrscheinlich ist. Normen bezüglich der Sicherheitsvorkehrungen oder ihrer Installation können diesen Prozess unterstützen, indem sie die hohe Qualität der Produkte und Prozesse/Installationen gewährleisten. Der Anwendungsbereich der GVO ist heute, nach umfassender Harmonisierung auf EU-Ebene, in vielen Fällen sehr reduziert oder die Verordnung ist gar nicht mehr anwendbar. Überdies können Vereinbarungen über Sicherheitsvorkehrungen durchaus auch ohne Schutz einer GVO rechtmäßig sein. Deshalb dürften sich die Auswirkungen der einzelnen Optionen auf die Umwelt nicht nennenswert unterscheiden.

F. SCHLUSSFOLGERUNGEN

58. Dieser Vergleich der verschiedenen strategischen Optionen und der Eigenschaften der ihnen zugrunde liegenden spezifischen Maßnahmen zeigt, dass für gemeinsame Berechnungen, Tabellen und Studien und für Versicherungsgemeinschaften Option 2 insgesamt besser bewertet wurde als das Ausgangsszenario einer einfachen Verlängerung der derzeitigen Verordnung (EG) Nr. 358/2003 um sieben Jahre und als Option 3. Für Muster für die AVB und Sicherheitsvorkehrungen hat Option 3 das größte Potenzial, die gesteckten Ziele zu

erreichen; sie scheint am ehesten geeignet zu sein, die allgemeinen Ziele hinsichtlich eines Ausgleichs zwischen einer wirksamen Überwachung der Märkte und der Notwendigkeit einer vereinfachten Verwaltung und Reduzierung der Befolgungskosten umzusetzen.