



Bundesministerium für Digitalisierung
und Wirtschaftsstandort
Abteilung I/7 -
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax 501 65	Datum
BMWFW-	WP-GSt/Au/Ni	Auer-Parzer	DW 12311	DW 12532	30.10.2018
30.680/0009		Christian Prantner	DW 12511		
-I/7/2017					

Bundesgesetz, mit dem die Gewerbeordnung 1994, das Bankwesengesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, das Maklergesetz und das Versicherungsaufsichtsgesetz geändert werden (Versicherungsvermittlungsnovelle 2018)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme zur geplanten Versicherungsvermittlungsnovelle 2018. Gleichzeitig verweisen wir auf ein entsprechendes Rundschreiben des Verfassungsdienstes (GZ BKA-600.614/0002-V/2/2008), in dem dieser auf die Notwendigkeit von angemessenen Fristen für Begutachtungen hinweist und dabei – in der Regel – von sechs Wochen ausgeht. Die für dieses Begutachtungsverfahren vorgegebene Frist (19.10.2018 - 05.11.2018) können wir nicht akzeptieren: Sie ist in Anbetracht der langen Vorbereitungszeit der Gewerberechtsnovelle keineswegs angemessen. Die kurze Frist nimmt uns auch die Möglichkeit einer umfassenden Prüfung und Stellungnahme zum Vorhaben. Mit der Setzung einer derart kurzen Frist werden Gesetzesbegutachtungen ad absurdum geführt.

Zusammenfassung:

Der Begutachtungsentwurf befasst sich mit der Umsetzung der „EU-Versicherungsvertriebsrichtlinie“ (EU) 2016/97 für den Bereich des Gewerberechts. Ein großer Teil der Richtlinienvorgaben wurde bereits durch das „Versicherungsvertriebsgesetz“ (VersVertrG 2017) und das „Versicherungsvertriebsrechts-Änderungsgesetz“ (VersVertrRÄG 2018) umgesetzt. Für eine Gesamtschätzung der Gesetzesänderungen wäre eine zeitgleiche Vorlage der drei Regelwerke wünschenswert und sinnvoll gewesen.

Aus Sicht der KonsumentInnen lassen sich für diesen Begutachtungsentwurf folgende wichtige Punkte zusammenfassen:

- Kritisiert wird, dass die Festlegung von „Wohlverhaltensregeln“, Informationspflichten sowie von Bestimmungen zur Vergütung über den Verordnungsweg („Standesregeln“) erfolgen soll. Zentrale Punkte werden damit dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess entzogen.
- Es ist zu begrüßen, wenn der Vertrieb über Vergleichswebsites in den Anwendungsbereich der Gewerberechtsnovelle fällt. Klargestellt soll jedoch werden, dass Verbraucherorganisationen und Körperschaften öffentlichen Rechts (wie die AK) aus dem Regelungsbereich ausgenommen werden, da sie keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen und Informationszwecke im Vordergrund stehen.
- Die Bestimmungen zur „Statusklarheit“ des Versicherungsvermittlers/der Versicherungsvermittlerin (Ausübung der Tätigkeit entweder als VermittlerIn oder als AgentIn) sind zu befürworten, denn die gleichzeitige MaklerInnen- und AgentInneneneigenschaft ist in einer Person (Organisation) unvereinbar.
- Positiv ist, dass der Entwurf eine Definition des Begriffs „Vergütung“ vorsieht. Allerdings ist die „Auslagerung“ weitergehender Bestimmungen zur Vergütung (Provisionszahlung) der selbständigen VermittlerInnen auf eine zukünftige Verordnung, die nicht mehr einem parlamentarischen Abstimmungsprozess unterliegt, problematisch. Die BAK fordert in der Sache selbst, dass Provisionen in der Lebensversicherung auf die gesamte Laufzeit des Vertrages aufgeteilt werden sollen. Das bringt KonsumentInnen höhere Rückkaufswerte, häufig höhere Ablaufleistungen am Ende der Laufzeit (höhere Netto-Renditen) und einen geringeren Anreiz für VermittlerInnen, den schnellen Vertragsabschluss zu suchen.
- Für den Bereich der Ausübung der Vermittlung in „Nebentätigkeiten“ und „Nebengewerben“ muss es strenge Bestimmungen zur fachlichen Eignung und zum Sanktionssystem geben. Das freie Gewerbe des „Tippgebers“ wird abgelehnt, da es zu viel Spielraum für unerlaubte Beratungs- und Vermittlungstätigkeit bietet (das zeigen die Erfahrungen aus der Arbeiterkammer-Konsumentenberatung).
- Die vorgeschlagenen Weiterbildungsverpflichtungen für VersicherungsvermittlerInnen sind vielfach unbestimmt. Die BAK fordert eine strenge Trennlinie zwischen Produkt- und Verkaufsschulungen einerseits und der intendierten laufenden Weiterbildung andererseits.

Unsere Anmerkungen im Einzelnen:

Ausklammerung der Wohlverhaltensregeln aus dem Gesetz und Festlegung von Standesregeln in Verordnungform (unter anderem zur Vergütung)

Es ist zu hinterfragen, weshalb die bisherigen Informationspflichten gemäß §§137f bis 137h GewO gestrichen wurden und zukünftig nur mehr in einer eigenen Verordnung geregelt werden sollen („Standesregeln für die Versicherungsvermittlung“). Die vorgeschlagene Regelungstechnik über den Verordnungsweg birgt das Risiko in sich, dass die bisherigen Standards ausgedünnt werden. Vor allem jedoch wird ein zentraler Regelungsbereich der Richtlinie, der primär auf einen besseren Schutz der KonsumentInnen abzielt, dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess entzogen.

Bestimmungen zu Vergleichswebseiten (§137 Abs1 Z3 GewO)

Die BAK begrüßt, dass die Online-Vermittlung nun ausdrücklich von den gewerberechtigten Bestimmungen mitumfasst wird. Notwendig ist jedoch eine Klarstellung, was unter „direkter“ und „indirekter“ Vermittlung von Versicherungsverträgen über eine Website zu verstehen ist.

Zudem sollte festgehalten werden, dass vergleichende Warentests oder die Verbreitung von Verbraucherinformationen durch Verbraucherorganisationen und Konsumentenschutzeinrichtungen von diesen Bestimmungen ausgenommen sind: Verbraucherschutzverbände beraten und intervenieren für KonsumentInnen auch in Versicherungsangelegenheiten. Sie veröffentlichen regelmäßig Versicherungsvergleiche (auch online), die KonsumentInnen eine Orientierung für die Produktauswahl im sehr komplexen Versicherungsmarkt geben sollen. Eine Abschlussmöglichkeit gibt es dabei nicht, weshalb weder die Definition des Versicherungsvertriebs noch das Anbieten von Versicherungsvergleichen (in „Papierform“, auf Webseiten) auf Verbraucherschutzverbände anzuwenden sind.

Bestimmungen zur Statusklarheit (§137 Abs2 und 2a GewO)

Die neuen Bestimmungen zur „Statusklarheit“ sind ausdrücklich zu befürworten. Aus der Praxis der Konsumentenberatung der Arbeiterkammern geht zudem hervor, dass viele KonsumentInnen nicht wissen, ob sie einen Versicherungsvertrag über einen Makler/eine Maklerin, einen Agenten/eine Agentin oder einen angestellten Außendienstmitarbeiter/eine angestellte Außendienstmitarbeiterin eines Versicherungsunternehmens abgeschlossen haben. Die rechtliche Bedeutung der unterschiedlichen Vermittlungsarten (MaklerInnen als unabhängige VermittlerInnen, AgentInnen als weisungsabhängige VermittlerInnen) ist den VerbraucherInnen darüber hinaus weitgehend unklar. VerbraucherInnen kennen oft nur den unscharfen Begriff „Versicherungsberater“. Klare Offenlegungspflichten über den Status des Vermittlers/der Vermittlerin sind daher ebenfalls zu begrüßen.

Ausübung von Vermittlungstätigkeiten als Nebentätigkeiten (§137 Abs3 GewO) und Nebengewerbe

Die Vermittlung von Versicherungen als „Nebentätigkeit“ ist für viele Branchen offenbar zu einer wichtigen Einnahmequelle (Provisionsertrag) geworden. Das trifft auf den Einzelhandel zu, wo – wie bei Elektrohandelsunternehmen üblich geworden – Elektrogeräteversicherungen vertrieben werden; Handyshops vertreiben Handyversicherungen und Reisebüros Reiseversicherungen. Beschwerden von KonsumentInnen und verschiedene Arbeiterkammer-Studien zeigen jedoch, dass die Beratungsqualität in diesen Vertriebskanälen zu beanstanden ist (siehe Arbeiterkammer Wien: Kleinversicherungen für Elektrogeräte; 12/2014¹). Die Konsumentenberatungseinrichtungen der Arbeiterkammern registrieren zudem immer wieder Beschwerden von KonsumentInnen in Bezug auf vermittelte Elektrogeräteversicherungen, bei denen es hauptsächlich um Versicherungsausschlüsse im „Kleingedruckten“ der Vertragsbedingungen geht. VerbraucherInnen sind die vielen Vertragsdetails (wie zB Ausschlüsse, Deckungseinschränkungen, Obliegenheiten) nicht bewusst, vor allem, weil sie darüber nicht entsprechend informiert wurden. Eine Mystery Shopping-Erhebung der Arbeiterkammer zeigte, dass Beratungen rund um den Geräteschutz nur ansatzweise stattfanden. Wichtige Punkte zu

¹ https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC13311911/1/LOG_0000/

den zahlreichen Varianten eines Geräteschutzes (Garantie, Garantieverlängerung und Versicherungsschutz) wurden kaum angesprochen. Reiseversicherungen sind über viele „Vertriebskanäle“ erhältlich (Arbeiterkammer Wien: Reiseversicherungen im Vergleich; 6/2017²: Nicht nur die Versicherungen selbst, sondern auch die Kreditkartenunternehmen, Autofahrerclubs und ReiseveranstalterInnen bieten eine Vielzahl von Reiseversicherungstarifen an. Es gibt eine breite Tarifvielfalt, von „Komplett-Paketen“ mit Reise-Storno-, Flugausfalls- bzw Verspätungsschutz, Reise-Abbruch-, Kranken-, Unfall-, Reisegepäck- und Reisehaftpflichtversicherung bis hin zu reinen Storno-Versicherungen, mit durchaus unterschiedlichen Deckungsinhalten, die eine angemessene Beratung erforderlich macht. Auch zu Reiseversicherungen registrieren die Konsumentenberatungsreinrichtungen etliche Beschwerden. Ein Hauptbeschwerdepunkt sind die Ausschlüsse in Verträgen, was wiederum den Schluss zulässt, dass die vorvertragliche Beratung bisweilen mangelhaft ist.

Der Gesetzesentwurf sieht für die Festlegung der fachlichen Eignung im Bereich der eingeschränkten, nicht voll ausgeübten Tätigkeit nähere Vorschriften über den Verordnungsweg vor. Diesen Regelungen sind strenge und klare Kriterien zugrunde zu legen, um die Qualität der Vermittlung zu gewährleisten.

Hinsichtlich der Festsetzung der sogenannten „Versicherungsvermittlung in Nebentätigkeit“ (§137 Abs3) versuchen die Gesetzeserläuterungen das interpretationsbedürftige Kriterium des „Hauptgeschäftszwecks“ (siehe Richtlinie Artikel 2 Z4) näher zu definieren. Irritierend ist jedoch dabei der Verweis, dass zur Auslegung eine Orientierung an §32 mit einer Grenzziehung von 30 % erfolgen soll. Es wird darauf hingewiesen, dass §32 als Grenzwert für reglementierte Gewerbe nur 15 % vorsieht.

Regelung zur Vergütung der Versicherungsvermittlung im Verordnungsweg

Die Regelungstechnik des Begutachtungsentwurfs, den Begriff der Vergütung im Gesetz zu definieren (vgl Artikel 2 der Versicherungsvertriebsrichtlinie), substanzielle Bestimmungen zur Vergütung und zur Offenlegung jedoch nur in Form einer Verordnung und nicht durch das Gesetz selbst festzulegen, erachten wir als problematisch: Zentrale Punkte der Versicherungsvertriebsrichtlinie im Bereich der selbständigen Versicherungsvermittlung werden somit dem parlamentarischen Entscheidungsprozess entzogen. Regelungen über die Bestimmungen der Vergütung im Versicherungsvertrieb sollten ausdrücklich konsumentenfreundlichere Regelungen enthalten, die der bestehenden vermittlerfreundlichen Provisionsgestaltung engere Grenzen setzen. Monetären Fehlanreizen – und damit Interessenkonflikten – könnte nach Ansicht der BAK effektiv entgegengewirkt werden, indem die Vertriebsprovisionen auf die gesamte Vertragslaufzeit verteilt werden, also durch ratiereiche Verteilung der Provision anstatt der derzeit üblichen Zillmerung. Die Verteilung auf die Laufzeit bringt Vorteile für die VersicherungsnehmerInnen in Form von höheren Rückkaufswerten und Ablaufleistungen und kann schnelle Vertragsabschlüsse von ungeeigneten Versicherungsprodukten verhindern.

² https://www.arbeiterkammer.at/beratung/konsument/Versicherungen/Reiseversicherung_mit_im_Gepaeck.html

Darüber hinaus fordert die BAK eine Offenlegung der Vergütung in Euro-Beträgen. Die Offenlegung von Kosten in aggregierter Form und eine Aufschlüsselung nur auf Verlangen ist aus Sicht der KonsumentInnen unzureichend.

Die BAK fordert eine konsumentenfreundliche Neuverteilung der Abschlusskosten bei Lebensversicherungsverträgen. Verschiedene AK-Studien zeigen, dass Lebensversicherungsverträge mit hohen Kosten belastet sind (siehe <https://privatpensionsrechner.arbeiterkammer.at/>). Die Versicherungsprämie setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen, wobei die sogenannten Abschlusskosten ein Schlüsselement darstellen. Das hängt mit dem in der Praxis überwiegend angewandten versicherungsmathematischen Zillmerungsverfahren zusammen, das bei diesen „gezillmerten“ Lebensversicherungstarifen die Abschlusskosten – allen voran die Vermittlungsprovision für den Versicherungsvermittler/die Versicherungsvermittlerin – dem Vertrag zu Beginn angelastet und auf 5 Jahre verteilt. Diese Verrechnungspraxis ist im Versicherungsvertragsgesetz festgehalten. Diese Regelung zur Zillmerung bedeutet für die KonsumentInnen, dass in den ersten fünf Jahren die Kostenbelastung hoch und die Rückkaufswerte besonders niedrig sind. Erst nach Ablauf von 5 Jahren steigt der Sparanteil der Prämie, der zinswirksam in Wertpapiere und sonstige Vermögenswerte veranlagt wird.

Es gibt in Österreich ein erhebliches Volumen an Lebensversicherungsverträgen, die aus verschiedenen Gründen (dringender Geldbedarf, Auflösung von versicherungsbasierten Tilgungsträgern bei endfälligen Krediten etc.) vorzeitig beendet und bei denen somit die vereinbarten Laufzeiten nicht eingehalten werden. Der Rückkaufswert bzw. Auflösungswert kann – je nach Zeitpunkt der Auflösung – erheblich unter dem Wert der einbezahlten Prämiensumme liegen (siehe <https://www.fma.gv.at/download.php?d=212>, Seite 16). Die VersicherungsnehmerInnen erleiden bei gezillmerten Lebensversicherungstarifen im Falle der Vertragsauflösung deswegen hohe Verluste, weil die angelasteten Kosten nicht zurückerstattet werden. Je früher die Vertragsauflösung erfolgt, desto höher sind die Verluste, die einige tausend Euro ausmachen können. Anfragen in den Arbeiterkammer-Konsumentenberatungsstellen belegen dies. Neben Beschwerden über enttäuschend geringe Rückkaufswerte registrieren Arbeiterkammer und der Verein für Konsumenteninformation (VKI) laufend Beschwerden über geringere als ursprünglich prognostizierte Ablaufleistungen bei Lebensversicherungen, was sich teilweise auch durch die Kostenbelastung (zB Abschluss-, Verwaltungs-, Inkassokosten, Unterjährigkeitszuschläge bei unterjähriger Prämienzahlung) erklären lässt.

Bei ungezillmerten Tarifen werden die Abschlusskosten auf die gesamte Laufzeit verteilt. Durch diesen Kostenverteilungseffekt steigen nicht nur die Rückkaufswerte, sondern zumeist auch die Ablaufleistungen (Renditen).

Die BAK fordert, dass Provisionen in der Lebensversicherung auf die gesamte Laufzeit des Vertrages aufgeteilt werden sollen. Das bringt KonsumentInnen höhere Rückkaufswerte, häufig höhere Ablaufleistungen am Ende der Laufzeit (höhere Netto-Renditen) und – mangels hoher Abschlussprovision – geringere Anreize für VermittlerInnen, den schnellen Vertragsabschluss zu suchen und/oder VersicherungsnehmerInnen zu raten, bestehende Verträge aufzulösen („Ausspannen“), um hohe Abschlussprovisionen zu erhalten.

Ausnahmen vom Anwendungsbereich – „Tippgeber“ (§137a GewO)

Festgehalten wird, dass die Tätigkeit des sogenannten „Tippgebers“ (freies Gewerbe, das nicht der reglementierten Versicherungsvermittlung unterliegt) ein mit Problemen behafteter Tätigkeitsbereich ist. Die gesetzlichen Einschränkungen, dass ein Tippgeber/eine Tippgeberin keine Informationen über einen bestimmten Versicherungsbedarf aufnehmen darf und lediglich die allgemeinen Daten der KundInnen angenommen und weitergegeben werden dürfen (§376 Z 18 Abs8 GewO), reichen nicht aus. Die Arbeiterkammern (zB Arbeiterkammer Oberösterreich) sind immer wieder mit Beschwerdefällen zu Tippgebern konfrontiert. So erfolgte zB im Fall eines Strukturvertriebes bei Versicherungsvertragsabschlüssen die Beratung und Vermittlung ausschließlich durch „Tippgeber“. Zwar konnten diese zweifelhaft zustande gekommenen Verträge rückabgewickelt werden, aber: Unabhängig davon, dass Tippgeber nicht beraten und vermitteln dürfen, kam in diesen von der Arbeiterkammer OÖ bearbeiteten Fällen noch die Falsch- und Fehlberatung dazu (Stichwort: Versicherung ist wie ein „Sparbuch“, Prämien können „herausgenommen werden“). Es gibt zu viele Bereiche im Anbieten von Versicherungsverträgen, die ohne die entsprechende Gewerbeberechtigung zu einer Versicherungsvermittlung stattfinden. In diesem Zusammenhang ist etwa die Vermittlung von Schüler-Unfallversicherungen in Schulen zu erwähnen, in denen zB Lehrkräfte oder SchülerInnenvertretungen – mehr oder weniger aktiv – in der Vermittlung tätig werden. Die BAK tritt dafür ein, dass der „Tippgeber“ als freies Gewerbe gestrichen und einer Regulierung unterworfen wird.

Berufliche und organisatorische Anforderungen – Weiterbildungspflichten in der Versicherungsvermittlung (§137b Abs3 GewO)

Die Festlegung von umfassenden Weiterbildungsverpflichtungen ist grundsätzlich aus Sicht der KonsumentInnen zu begrüßen.

Aus Sicht der BAK sollte jedenfalls vermieden werden, dass reine Verkaufs- und Produktschulungen als Weiterbildungsmaßnahme angerechnet werden können.

Es sollte zudem sichergestellt werden, dass in den Ausbildungsinhalten auch Rechte der VerbraucherInnen in ausreichendem Ausmaß Berücksichtigung finden, etwa Rücktritts- und Kündigungsrechte in Versicherungsverträgen.

Sanktionen gemäß §360a GewO (Veröffentlichung der Behördenentscheidung über die Verhängung einer Strafe oder einer sonstigen Maßnahme)

Strenge Regelungen im Falle von Gesetzesverstößen können zur Wahrung der Interessen der KonsumentInnen grundsätzlich sinnvoll sein. Im Falle einer möglichen Veröffentlichung von verhängten Strafen sollte jedoch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden: Wenn es heißt, dass im Falle rechtskräftiger Entscheidungen wegen des Verstoßes gegen Bestimmungen der §§137 bis 138 oder der Landesregeln für Versicherungsvermittlung die Behörde „unverzüglich auf ihrer Homepage“ diese zu veröffentlichen hat und auch „die Identität der verantwortlichen Person“ bekannt gegeben werden soll, so ist darauf zu achten, dass nicht einfach x-beliebige Angestellte – die plötzlich bzw anlassbezogen und unerwartet mit Verantwortlichkeit ausgestattet werden – namentlich angeprangert werden.

Pflichtverstöße bei Ausübung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit (§373i2 GewO)

Artikel 5 der Richtlinie, der das Sanktionensystem im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit vorgibt, erscheint uns derzeit noch unzureichend umgesetzt. Im Interesse eines fairen Wettbewerbs und zur Wahrung der Interessen der KonsumentInnen sollte sichergestellt sein, dass österreichische Behörden pflichtwidriges Verhalten von VersicherungsvermittlerInnen, die grenzüberschreitend in Österreich Dienstleistungen erbringen, jedenfalls abstellen können (Umsetzung des Artikels 5 Abs1 Unterabsatz3 sowie Unterabsatz4 und des Artikel 5 Abs2). Die in §373i2 genannten Voraussetzungen für ein Tätigwerden österreichischer Behörden (Nachweis einer Gesetzesumgehungsabsicht) werden in der Praxis zu Anwendungsproblemen der Gesetzesbestimmung führen. §373i2 Abs5 verweist in Bezug auf VersicherungsvermittlerInnen auf ein Ausübungsverbot gemäß §373a Abs1. §373a findet jedoch für VersicherungsvermittlerInnen keine Anwendung (vgl §137b Abs7). Wir ersuchen um Prüfung und Überarbeitung der angesprochenen Vorschriften.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Vorbringen und steht für weiterführende Gespräche gerne zur Verfügung.

Renate Anderl
Präsidentin
FdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors
FdRdA