

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Fabio De Masi,
Jörg Cezanne, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/2368 –**

Regulierung von Internet-Vergleichsportalen und Umsetzung der Versicherungsvermittler-Richtlinie (IDD)

Vorbemerkung der Fragesteller

Internet-Vergleichsportale müssen ihre Kundinnen und Kunden über Maklertätigkeiten aufklären. So hat das Oberlandesgericht München im Frühjahr 2017 im Verfahren gegen das Unternehmen Check24 Vergleichsportal GmbH entschieden (Az. 29 U 3139/16). Geklagt hatte der Bundesverband der Versicherungskaufleute e. V. (BVK), gestützt auf das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb. Das Urteil hat damals viel Wirbel ausgelöst, zumal es Schwierigkeiten und Diskrepanzen beim Versicherungsvertrieb in gleich mehrfacher Hinsicht deutlich macht: Verbraucherinnen und Verbraucher wissen meist nicht, dass Vergleichsportale, die sich als neutral und objektiv präsentieren, eine Provision erhalten, wenn über die Webseite ein Vertrag abgeschlossen wird. Auch weckt die Finanzierung über Provisionszahlungen und Werbung Zweifel an der vermeintlichen Neutralität der auf den Vergleichsplattformen aufbereiteten Informationen und Ranglisten. Verbraucherschützer haben die Vergleichsportale seit geraumer Zeit in Verdacht, dass die Höhe der Provisionszahlungen Einfluss auf die Ranglisten haben, was Check24 bestreitet (www.faz.net vom 6. April 2017, „Check-24 muss Kunden vor Online-Abschluss besser beraten“). Auch die Studie des Instituts für Finanzdienstleistungen (iff) vom Februar 2017 „Bewertung des Rankings von Vergleichsportalen in Bezug auf Finanzdienstleistungsprodukte“ weist auf erhebliche Mängel beim Verbraucherschutz hin (u. a. nicht nachvollziehbare Vorauswahl von Vertragspartnern, bevorzugte Darstellung beworbener Produkte, nicht nachvollziehbares Ranking). Dessen ungeachtet besuchen laut Umfrage von TNS-Infratest (2013) etwa 72 Prozent der Internetnutzerinnen und Internetnutzer Vergleichsplattformen, um sich vor einer Kaufentscheidung über bestehende Angebote und Preise zu informieren. Insgesamt ist davon auszugehen, dass insbesondere in Zusammenhang mit dem Vertrieb von Versicherungen die Bedeutung von Vergleichsportalen im Internet künftig noch zunehmen wird.

Bei der Umsetzung der Versicherungsvermittler-Richtlinie IDD wurde 2017 die internetgestützte Vertriebstätigkeit in die Definition der Versicherungsvermittlung (durch Verweis auf § 1a Absatz 2 des Versicherungsvertragsgesetzes in der Entwurfsfassung – VVG-E) einbezogen. Anders verhält es sich bei sog. reinen

Tippagebergestaltungen als Vorbereitungshandlungen, die nicht als Vermittlungstätigkeit angesehen werden. Grundlegend stellt sich die Frage, wie Vergleichsportale für den Bereich Finanzen und Versicherungen – auch im Vergleich zur herkömmlichen Offline-Vermittlertätigkeit – reguliert sind und welche Handhabe die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zur Ahndung von Verstößen und zur Verhinderung von Manipulation und Wettbewerbsverzerrung in Zusammenhang mit Vermittlung, bedarfsgerechter Beratung und Tipgeberfunktion hat.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt, allgemein die Transparenz bei Vergleichsportalen zu verbessern, insbesondere hinsichtlich der Bewertungssysteme, der Gewichtung der Ergebnisse, Provisionen, der Marktdeckung, wirtschaftlichen Verflechtungen sowie hinsichtlich des privaten oder gewerblichen Angebots der verglichenen Leistungen.

Zur Erreichung von mehr Transparenz kommen grundsätzlich in erster Linie entweder Informationspflichten oder Irreführungsverbote in Betracht; weite Teile des bestehenden Rechts sind diesbezüglich europarechtlich geprägt. Soweit es sich insofern im EU-Recht um einen vollharmonisierenden Ansatz handelt, müssen Änderungen auf EU-Ebene erfolgen.

Die Europäische Kommission hat am 11. April 2018 mit der Vorlage verschiedener Richtlinienentwürfe im Rahmen des "New Deal for Consumers" Änderungen auf Ebene des EU-Rechts angestoßen. Deren Ziel ist auch mehr Transparenz bei Online-Plattformen zu erreichen.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission am 26. April 2018 einen Vorschlag zu einer "Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten" vorgelegt, der im Innenverhältnis zwischen Plattformbetreibern und gewerblichen Nutzern erhöhte Transparenzanforderungen vorsieht.

1. Welche Voraussetzungen müssen die online bereitgestellten Vergleichsrechner nach Kenntnis der Bundesregierung erfüllen, um beispielsweise für Versicherungen bzw. Versicherungsverträge die am Markt gängigen Tarife nach den Wunsch- und Suchkriterien des Kunden auswerten zu können (und zu dürfen)?
2. Welche Vorgaben für Mindestanforderungen hinsichtlich der Vergleichskriterien werden gemacht, bzw. gibt es Richtlinien und konkrete Anforderungen, die bei der Auswahl und Erstellung einzelner Leistungspunkte als Grundlage zur Risikogewichtung und Risikosicherung zwingend herangezogen werden müssen?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Vergleichsportale, die den Absatz von Produkten oder Dienstleistungen fördern möchten und nicht reine Meinungsäußerungen darstellen, fallen unter die Vorgaben des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Wird ein Ranking zwischen mehreren Produkten und Dienstleistungen erstellt, fällt dieses unter die Vorschriften zu vergleichender Werbung. Nach § 6 Absatz 2 Nr. 2 UWG handelt unlauter, wer vergleichend wirbt, wenn der Vergleich nicht objektiv auf eine oder mehrere wesentliche, relevante, nachprüfbare und typische Eigenschaften oder den Preis dieser Waren oder Dienstleistungen bezogen ist.

Das Versicherungsvertragsgesetz (VVG) enthält insoweit keine Sonderregelungen; die allgemeinen Regelungen des VVG finden auf Portale i. S. v. § 1a Absatz 2 VVG Anwendung. Es gelten insbesondere die Beratungs- und Informationspflichten (§§ 6 – 7d VVG; §§ 59 ff VVG); bei Falschberatung – irreführende Beratung kann Falschberatung sein – kommen Schadensersatzansprüche in Betracht.

3. Wird die Bundesregierung für einen besseren Verbraucherschutz zumindest für ein Vergleichsportal-Label „objektiv und unabhängig“ verbindliche Kriterien erarbeiten, vorgeben und prüfen?

Falls nein, warum sieht sie hier keinen Handlungsbedarf?

Die Bundesregierung begrüßt die in der Vorbemerkung erwähnten europäischen Regelungsvorschläge für zusätzliche Transparenzanforderungen für Online-Plattformen. Die Bundesregierung wird prüfen, ob die Regelungsvorschläge hinsichtlich des vorgesehenen Anwendungsbereichs und der inhaltlichen Reichweite bereits ausreichend sind, um den Vorgaben des Koalitionsvertrags zu entsprechen und ein hinreichendes Maß der Verbesserung der Transparenz von Online-Plattformen zu erreichen. Dabei wird auch geprüft, ob ein Vergleichsportal-Label eine angemessene und effiziente Maßnahme zur Erreichung von mehr Transparenz und Fairness ist.

Mit dem Zahlungskontengesetz (ZKG) vom 11. April 2016 hat der Gesetzgeber im Bereich der Zahlungskonten die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoangeboten verbessert. Das ZKG regelt, dass der Vergleich von Zahlungskontoangeboten entgeltfrei durch privat betriebene Websites erfolgt. Erstmals werden Anforderungen an die Unabhängigkeit und Transparenz von Vergleichswebsites gestellt. Zertifizierte Vergleichswebsites müssen ab Herbst 2018 festgelegte Vergleichskriterien für den Vergleich heranziehen sowie gesetzlich geregelte Mindestqualitätsstandards einhalten. Weitere Konkretisierungen dieser ZKG-Vorgaben werden durch eine Rechtsverordnung (Vergleichswebsitesverordnung – VglWebV) zu regeln sein.

4. Inwiefern sind die Portalbetreiber bislang bzw. mit Umsetzung der IDD verpflichtet, Angaben zu den Kriterien zu machen, auf Basis derer sie zu ihren jeweils angezeigten und vorgeschlagenen Vergleichsergebnissen kommen?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

5. Welche Kriterien sind nach Auffassung der Bundesregierung für den Vergleich essentiell bzw. relevant zur exakten Risikobewertung für die Verbraucherin und den Verbraucher, und welche Kriterien sind möglicherweise sinnvoll aber unwichtiger, und wie transparent ist das Verfahren zur Aufstellung der Ranglisten?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

6. Welche Vorgaben und Anforderungen für bereitzustellende Informationen durch das Vergleichsportal gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung – etwa in Hinblick auf die Darstellung der abgebildeten Marktanbieter bzw. die Kriterien für eine eingeschränkte Auswahl?
7. Welche Vorgaben und gesetzlichen Verpflichtungen gelten in Hinblick auf die wirtschaftlichen Beziehungen nach Kenntnis der Bundesregierung zwischen Portalbetreibern und Anbietern von Versicherungs- und Kreditverträgen wie etwa Provisionszahlungen oder anderer Vergütungen?
8. Müssen die Betreiber von Buchungs- und Vergleichsportalen Informationen über Provisionen, andere Zahlungen bzw. andere wirtschaftliche Verflechtungen mit Versicherungsunternehmen bzw. Anbietern der auf der Plattform angebotenen Produkte bzw. Dienstleistungen auf ihren Seiten im Internet an prominenter Stelle klar und verständlich für Verbraucherinnen und Verbraucher ausweisen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 6 bis 8 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es gelten die Ausführungen der Antworten zu den Fragen 1 und 2.

Eine Irreführung durch Unterlassen nach § 5a UWG liegt vor, wenn ein Vergleichsportal nur solche Anbieter umfasst, die dem Betreiber im Falle eines Vertragsschlusses eine Provision zahlen, und der Betreiber auf diese eingeschränkte Auswahl nicht hinweist (BGH, Urteil vom 27. April 2017 – I ZR 55/16). Der Anbieter muss ebenfalls darauf hinweisen, wenn anderweitige Beziehungen zum Werbenden bestehen, und davon ausgegangen werden kann, dass der Verbraucher diese Information benötigt, um eine informierte geschäftliche Entscheidung zu treffen.

Allerdings wird nicht jegliche wirtschaftliche Verbindung – etwa eine Minderheitsbeteiligung eines Produkthanbieters am Portalbetreiber oder umgekehrt – eine Sachlage begründen, die einen aufklärungspflichtigen Verdacht eines interessen gebundenen Vergleichs bzw. einer interessengeleiteten Bewertung nahelegt.

Handelt es sich bei den Portalbetreibern um Versicherungsvermittler nach § 34d der Gewerbeordnung, so haben die Versicherungsunternehmen die Vorgaben des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) zur Vertriebsvergütung gemäß § 48a VAG, insbesondere § 48a Absatz 1 und 6 VAG, zu beachten sowie der Delegierten Verordnung (EU) 2017/2359 der Kommission vom 21. September 2017 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die für den Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten geltenden Informationspflichten- und Wohlverhaltensregeln (ABl. L 341 vom 20. Dezember 2017, S. 8ff.; zum Anwendungsbeginn geändert durch die Delegierte Verordnung (EU) 2018/541 der Kommission vom 20. Dezember 2017, ABl. L 90 vom 6. April 2018, S. 59f.). Für den Abschluss oder die Vermittlung von Immobilier-Verbraucherdarlehensverträgen sind für die Vergütung der Vermittler die Vorgaben gemäß § 25 Absatz 6 VAG zu beachten.

Den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Kreditinstituten und Vergleichsportalen liegen keine gesonderten gesetzlichen Vorgaben zugrunde. Sofern sich solche Portale als Darlehensvermittler betätigen, sind die für Darlehensvermittler geltenden Vorschriften auf sie anwendbar, so z. B. Artikel 247 § 13 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB).

9. Wie hoch liegen nach Kenntnis der Bundesregierung die Provisionssätze, die bei einem Vertragsabschluss an das Vergleichsportal zu zahlen sind (bitte nach unterschiedlichen Typen von Versicherungen differenziert auführen – Kfz-, private Haftpflicht-, Berufsunfähigkeitsversicherung etc.)?
10. Wie haben sich die Provisionseinnahmen von Vergleichsportal-Unternehmen im Zusammenhang mit Versicherungsabschlüssen in den letzten fünf Jahren nach Kenntnis der Bundesregierung entwickelt (sofern möglich bitte nach Versicherungssparten Kfz-, private Haftpflicht-, Hausrat-, Rechtsschutz-, private Krankenzusatz-, Unfall-, Wohngebäude- und Berufsunfähigkeitsversicherung geordnet angeben, sowohl prozentual als auch in absoluten Zahlen)?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet. Die Bundesregierung hat hierzu keine Erkenntnisse.

11. Welche Vorgaben und Verpflichtungen gelten nach IDD-Umsetzungsgesetz für sog. internetbasierte Tippebergestaltungen und die Versicherungsvermittlung im Internet?

Die Versicherungsvermittlung über das Internet unterliegt den für alle Versicherungsvermittler geltenden Regelungen. Die so genannte Tippgebung ist dagegen von diesen Vorgaben nicht erfasst, und zwar unabhängig davon, ob sie im Internet stattfindet oder auf anderem Weg erfolgt, da sie keine Vermittlung darstellt.

12. Auf welcher Grundlage soll im Einzelfall die Abgrenzung zwischen Tippebergestaltung und Versicherungsvermittlung im Internetvertrieb erfolgen, bzw. wo endet die Tippeberleistung und wann beginnt die Versicherungsvermittlung?

Der Tippegeber beschränkt sich darauf, einem Versicherungsunternehmen oder einem Versicherungsvermittler einen potentiellen Kunden zu vermitteln, ohne selbst am Abschluss eines konkreten Versicherungsvertrags mitzuwirken. Dies entspricht Artikel 2 Absatz 2 der IDD, wonach die bloße Erteilung von Auskünften oder die reine Weitergabe von Daten über potentielle Kunden kein Versicherungsvertrieb ist. Sobald jedoch weitere Unterstützungshandlungen hinzukommen, also z. B. eine Hilfestellung beim Abschluss eines Versicherungsvertrages erfolgt, kann dies bereits eine Versicherungsvermittlung darstellen. Maßgeblich sind stets die Umstände des Einzelfalls.

13. Gelten die mit dem IDD-Umsetzungsgesetz für Versicherungsvermittler beschlossenen Vorgaben hinsichtlich Dokumentation, Verbraucherinformation und Weiterbildung ausnahmslos und in gleicher Weise für die internetbasierte Versicherungsvermittlung, oder wird hier ein Unterschied zwischen den Personen (Maklern, Vermittlern) und Portalen gemacht, obwohl hier die gleichen Produkte und Dienstleistungen angeboten werden?

Die mit dem IDD-Umsetzungsgesetz für Versicherungsvermittler beschlossenen Vorgaben hinsichtlich Dokumentation, Verbraucherinformation und Weiterbildung gelten in gleicher Weise auch für die internetbasierte Versicherungsvermittlung. Insbesondere gelten die §§ 59 ff. VVG einschließlich des § 60 VVG, der besondere Vorgaben für den Versicherungsmakler enthält.

14. Wie wird bei der internetgestützten Versicherungsvermittlung nach Kenntnis der Bundesregierung die Umsetzung der Vorgaben und Verpflichtungen überwacht?

Der Anbieter einer internetbasierten Versicherungsvermittlung unterliegt den Vorgaben der Gewerbeordnung, d. h. er bedarf einer Erlaubnis und unterliegt der Aufsicht der Industrie- und Handelskammer.

15. Welche weiteren Schlussfolgerungen und Überlegungen zieht die Bundesregierung aus dem Urteil des Landgerichts München im Verfahren des Bundesverbands Deutscher Versicherungskaufleute gegen Check24 Vergleichsportal GmbH?

Das Urteil bestätigt die Auffassung, dass an analoge und digitale Geschäftsmodelle im Versicherungsvertrieb grundsätzlich die gleichen Anforderungen gestellt werden.

16. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Untersuchung des Instituts für Finanzdienstleistungen (iff) vom Februar 2017 zu Onlinevergleichsportalen (s. Vorbemerkung der Fragesteller), und wie will sie angesichts der dort vorgelegten Ergebnisse konkret den Verbraucherschutz verbessern?

Zum allgemeinen Diskussionsprozess über mögliche Transparenzdefizite wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 8 verwiesen.

17. Welche Möglichkeiten und zu ergreifenden Regelungen sieht die Bundesregierung, um beim internetgestützten Versicherungsvertrieb zu gewährleisten, dass die auf einem Vergleichsportal empfohlene Versicherung dem tatsächlichen Bedarf und der Risikosituation des Verbrauchers entspricht?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

