

Christian Rüsing

Grenzüberschreitende
Versicherungsvermittlung
im Binnenmarkt

Internationales Aufsichts- und Privatrecht

Mohr Siebeck

Einleitung

Während der Europäische Binnenmarkt in vielen Sektoren verwirklicht ist und Waren und Dienstleistungen wie selbstverständlich grenzüberschreitend vertrieben werden, sind die Versicherungsmärkte in der EU – vor allem im Massenrisikengeschäft – weiterhin national geprägt. Weder erwerben Versicherungsnehmer in bedeutendem Maße Versicherungsprodukte ausländischer Versicherer¹ noch werden Vermittler häufig in anderen Staaten aktiv².

A. Anlass der Arbeit

Die europäischen Institutionen versuchen seit langem, diesen Zustand zu verändern und einen Europäischen Versicherungsbinnenmarkt Realität werden zu lassen. Legislatorisch legten sie zunächst einen Schwerpunkt darauf, Versicherungsunternehmen den Geschäftsbetrieb in anderen Mitgliedstaaten zu erleichtern. Begleitet wurde dieser Prozess von umfangreichen rechtswissenschaftlichen Arbeiten zum Internationalen Versicherungsaufsichtsrecht sowie zum Internationalen Privatrecht (IPR) der Versicherungsverträge.³ Er mündete in der Solvency II-RL⁴ und Art. 7 Rom I-VO⁵, die wissenschaftlich bereits ausführlich untersucht wurden.⁶

¹ Siehe nur m. w. N. Kommission, Final Report of the Commission Expert Group on European Insurance Contract Law, S. 10 f. (abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/insurance-contracts/expert-group-european-insurance-contract-law_en>); *Basedow*, in: Reichert-Facilides/Schnyder, Versicherungsrecht in Europa, S. 13 (17 ff.); *Loacker*, VersR 2009, 289.

² *Beenken/Sandkühler*, Versicherungsvertriebsrecht, S. 32 f. Statistiken zum Umfang grenzüberschreitender Vermittlungsaktivitäten im Binnenmarkt existieren, soweit ersichtlich, nicht. EIOPA hat im Jahr 2018 einen Bericht zur Struktur der Versicherungsvermittlungsmärkte in der EU veröffentlicht (EIOPA, Insurance Distribution Directive – Evaluation of the Structure of Insurance Intermediaries Markets in Europe). Dieser gibt lediglich an, wie viele Vermittler ihrer zuständigen Behörde die Absicht mitgeteilt haben, im Dienstleistungs- oder Niederlassungsverkehr in anderen Staaten tätig zu werden. Die Zahl dieser Notifikationen sei von 2013–2017 leicht gestiegen und sie betrafen vor allem Tätigkeiten in Nachbarstaaten (S. 6, 28 ff., 39 f.). Vgl. zum Bericht auch die Anmerkungen unten auf S. 361.

³ Siehe monographisch nur *Müller*, Versicherungsbinnenmarkt; *Roth*, Internationales Versicherungsvertragsrecht.

⁴ Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungs-

Vergleichsweise spät gerieten hingegen Vermittler in den Blickwinkel der europäischen Institutionen. Man erkannte schließlich, dass der grenzüberschreitende Vertrieb von Versicherungsprodukten nicht nur davon abhängt, dass Versicherungsunternehmen die Grundfreiheiten nutzen können, sondern dass zugleich Mittelspersonen, die den Kontakt zwischen Versicherungsnehmern und Versicherern herstellen, eine entscheidende Rolle bei der Verwirklichung des Binnenmarkts spielen. Folglich erleichterte man auch ihnen grenzüberschreitende Tätigkeiten. Die dazu zunächst erlassene Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Dezember 2002 über Versicherungsvermittlung⁷ (VermRL) wurde im Jahr 2016 durch die Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb⁸ (IDD) ersetzt, welche bis zum 1.7.2018 in den Mitgliedstaaten umzusetzen war.⁹ Beide Rechtsakte haben ein Mindestschutzniveau für Kunden von Versicherungsvermittlern im Binnenmarkt etabliert. Trotz der dadurch erfolgten Harmonisierung unterscheiden sich die Vermittlerrechte der Mitgliedstaaten weiterhin. Zum einen berichtet die Praxis, dass die europäischen Mindestvorgaben nicht einheitlich im Aufsichts- oder Privatrecht umgesetzt wurden. Zum anderen gehen die Mitgliedstaaten zum Teil über das Mindestschutzniveau des europäischen Rechts hinaus. Vermittler im Dienstleistungs- oder Niederlassungsverkehr müssen somit weiterhin wissen, welche rechtlichen Vorgaben sie zu beachten haben.

Schon im Jahr 2002 stellte die Kommission¹⁰ fest, dass die Unsicherheit über rechtliche Rahmenbedingungen ein erhebliches Hindernis für grenzüberschreitende Vermittlungsaktivitäten darstellt. Diese Unsicherheit scheint selbst durch die VermRL und die IDD nicht vollkommen beseitigt. Während Versicherungsunternehmen durch Regelungen zum Internationalen Aufsichtsrecht in den Art. 145 ff. Solvency II-RL und den §§ 57–66 VAG sowie zum IPR in Art. 7 Rom I-VO eine relativ klare Orientierung für grenzüberschreitende Sachverhalte erhalten, sind im Internationalen Vermittlerrecht noch viele Fragen ungeklärt. Die Art. 4 ff. IDD enthalten lediglich Sonderregeln zur internationalen

tätigkeit, ABl. L 335 v. 17.12.2009, S. 1; zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndRL (EU) 2018/843 vom 30.5.2018, ABl. L 156 v. 19.6.2018, S. 43.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I), ABl. L 177 v. 4.7.2008, S. 6; berichtigt in ABl. L 309 v. 24.11.2009, S. 87.

⁶ Zuletzt *Platzer*, Versicherungsaufsicht; *Sala*, Internationales Versicherungsvertragsrecht.

⁷ ABl. L 9 v. 15.1.2003, S. 3.

⁸ ABl. L 26 v. 2.2.2016, S. 19; zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL (EU) 2018/411 vom 14.3.2018, ABl. L 76 v. 19.3.2018, S. 28.

⁹ Vgl. Art. 1 Nr. 1 der Richtlinie (EU) 2018/411 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2016/97 im Hinblick auf den Geltungsbeginn der Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 76 v. 19.3.2018, S. 28. Das Umsetzungsrecht ist danach ab dem 1.10.2018 anzuwenden.

¹⁰ KOM(2000) 511 endg., S. 4.

Verwaltungszusammenarbeit. Weder enthält das deutsche Vermittlerrecht eine (§ 62 VAG vergleichbare) Regelung, welche aufsichtsrechtlichen Vorgaben in grenzüberschreitenden Sachverhalten Anwendung finden, noch stellt das europäische IPR explizit Kollisionsnormen zur Versicherungsvermittlung bereit.

Infolgedessen zeigten sich vor allem bei Diskussionen zur IDD-Umsetzung Missverständnisse über die Behandlung internationaler Sachverhalte. Beliebte war die Argumentation, die Einführung regulatorischer Vorgaben diskriminiere inländische Vermittler gegenüber ausländischen, weil diese lediglich an ihr Heimatrecht gebunden seien.¹¹ Pauschal verwies man auf ein europarechtliches „Herkunftslandprinzip“, ohne zwischen Aufsichts- und Privatrecht zu unterscheiden. Im Aufsichtsrecht unterschied man schließlich nicht zwischen dem Anwendungsbereich nationaler Normen und den europarechtlichen Grenzen extraterritorialer Rechtsanwendung. Das dürfte unter anderem daran liegen, dass bislang weder die Internationale Vermittleraufsicht noch das IPR der Versicherungsvermittlung wissenschaftlich näher untersucht wurden. Diese Lücke soll die vorliegende Arbeit schließen.

B. Gegenstand der Arbeit

Sie befasst sich mit Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Versicherungsvermittlung im Binnenmarkt. Unter *Versicherungsvermittlung* soll – vorbehaltlich einer genaueren Definition – der Vertrieb von Versicherungsprodukten durch selbständige Mittelspersonen an Versicherungsnehmer verstanden werden. Hierbei sind Versicherungsnehmer, Versicherer und Vermittler wie in jedem Drei-Personen-Verhältnis durch drei Rechtsverhältnisse verbunden: Sowohl im Verhältnis zum Versicherer als auch im Verhältnis zum Versicherungsnehmer ist die Tätigkeit der Vermittler darauf gerichtet, ein Versicherungsvertragsverhältnis zwischen Versicherern und Versicherungsnehmern zustande zu bringen.

Grenzüberschreitende Bezüge erhalten Vermittlungsverhältnisse, wenn eines der Rechtsverhältnisse einen Bezug zum Ausland hat. Das ist vor allem der Fall, wenn eine der drei Parteien ihren Sitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt in einem anderen Staat als die übrigen hat, wenn also beispielsweise ein Vermittler einem ausländischen Kunden eine Versicherung vermitteln will oder wenn er für einen ausländischen Versicherer Produkte vertreibt. Schließlich können sich Auslandsbezüge daraus ergeben, dass Risiken versichert werden sollen, die in anderen Staaten belegen sind. In all diesen Fällen muss geklärt werden,

¹¹ Vgl. als veröffentlichtes Beispiel nur die Stellungnahme des DIHK vom 12.12.2016 zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97, S. 6 f. (abrufbar unter <<https://www.dihk.de/themenfelder/rechtsteuern/rechtspolitik/nationale-stellungnahmen/dihk-positionen-zu-nationalen-gesetzesvorhaben>>).

welches Aufsichts- und Privatrecht in den einzelnen Beziehungen Anwendung findet. Da derartige Fragen in Bezug auf das Versicherungsvertragsverhältnis wissenschaftlich bereits ausführlich untersucht wurden,¹² soll diese Arbeit sich auf die beiden übrigen Vermittlungsrechtsverhältnisse konzentrieren. Es soll ermittelt werden, welches Aufsichts- und Privatrecht im Verhältnis der Vermittler zu ihren Kunden und zu den Versicherern Anwendung findet. Die Ausweitung des Untersuchungsgegenstands auf Aufsichts- und Privatrecht folgt daraus, dass Wohlverhaltensregeln wie Informations- oder Beratungspflichten mittlerweile häufig sowohl privat- als auch öffentlich-rechtlich durchgesetzt werden,¹³ sodass die klare Trennung von Öffentlichem Recht und Privatrecht mehr und mehr aufzubrechen scheint. Untersuchungen zum anwendbaren Recht, die sich auf eines der Rechtsgebiete beschränken, bergen daher stets die Gefahr, Wechselwirkungen und Widersprüche zu übersehen. Ferner berichtet die Praxis gerade im Bereich der Versicherungsvermittlung über Unsicherheiten in internationalen Sachverhalten, da europäisches und strengeres nationales Recht nicht einheitlich im Aufsichts- oder Privatrecht der Mitgliedstaaten umgesetzt wurde.

Die Untersuchung befasst sich ausschließlich mit *Binnenmarktsachverhalten*, d. h. grenzüberschreitenden Aktivitäten in der EU bzw. dem EWR¹⁴ ohne Bezug zu Drittstaaten, wenngleich grundlegende Ergebnisse zum IPR auch auf Drittstaatsverhältnisse übertragen werden können. Sie geht auf etwaige Besonderheiten der Rückversicherungsvermittlung nicht ein. Schließlich verfolgt sie nicht das Ziel, die Wohlverhaltensregeln und Vermittlerrechte verschiedener Mitgliedstaaten umfassend zu vergleichen. Rechtsvergleichende Untersuchungen sollen nur genutzt werden, soweit sie zur Erläuterung der internationalen Verwaltungszusammenarbeit oder zur autonomen Interpretation europäischen Rechts erforderlich sind. Als Vergleichsrechtsordnungen werden die österreichische, die französische und die englische herangezogen. Das englische Rechtssystem soll berücksichtigt werden, da es trotz des Brexits als *common law*-Rechtsordnung Einfluss auf die Entwicklung europäischen Rechts genommen hat. Sollte das ausgehandelte Austrittsabkommen¹⁵ noch in Kraft treten, gilt ferner bis zum 31.12.2020 im Rechtsverkehr zwischen der EU und dem

¹² Vgl. zum IPR nur *Roth*, Internationales Versicherungsvertragsrecht; *Sala*, Internationales Versicherungsvertragsrecht und die umfangreiche Kommentarliteratur zu Art. 7 Rom I-VO sowie zum Versicherungsaufsichtsrecht nur *Müller*, Versicherungsbinnenmarkt; *Platzer*, Versicherungsaufsicht; *Schnyder*, Versicherungsaufsicht sowie die Kommentarliteratur zu den §§ 57 ff. VAG.

¹³ Zum (verstärkten) *private enforcement* siehe nur ausf. *Poelzig*, Normdurchsetzung sowie *Lehmann*, in: *Zetzsche/Lehmann*, Grenzüberschreitende FDL, § 1 Rn. 6.

¹⁴ Der Europäische Wirtschaftsraum besteht aus der EU, den EU-Mitgliedstaaten sowie den EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen. Soweit im Rahmen dieser Arbeit von der EU bzw. von den Mitgliedstaaten der EU die Rede ist, sind grundsätzlich auch die übrigen Vertragsstaaten des EWR gemeint.

¹⁵ Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community v.

Vereinigten Königreich noch die vereinheitlichte Aufsicht. Verweise auf ausländisches Recht berücksichtigen bereits die jeweils aus der Umsetzung der IDD folgenden Änderungen.¹⁶ Gleiches gilt für Verweise im deutschen Recht auf das VVG, die GewO und die VersVermV.¹⁷

C. Gang und Ziel der Untersuchung

Nach einer Einführung in die Grundlagen der Versicherungsvermittlung werden zunächst die europäischen Mindestvorgaben vorgestellt, die europaweit einheitlich für Versicherungsvermittler gelten. Vor kollisionsrechtlichen Überlegungen soll untersucht werden, inwieweit die Mitgliedstaaten diese Bestimmungen im Aufsichts- und/oder Privatrecht umgesetzt haben. Exemplarisch soll ferner dargestellt werden, inwieweit Mitgliedstaaten über das vereinheitlichte Recht hinausgehen können. Ausgehend davon soll ermittelt werden, welches Recht die Aufnahme und Ausübung grenzüberschreitender Tätigkeiten reguliert.

Der Gang der Untersuchung orientiert sich dabei vor allem an den Überlegungen, die Versicherungsvermittler anstellen müssen, wenn sie eine Tätigkeit mit Auslandsbezug planen: In aufsichtsrechtlicher Hinsicht müssen sie wissen, in welchem Staat sie eine Zulassung benötigen und unter welchen Bedingungen sie grenzüberschreitend tätig werden dürfen. Eng damit zusammen hängt die Frage, welche behördlich durchsetzbaren Vorschriften sie beachten müssen. Wirkt sich ihre Leistung auf andere Staaten aus, müssen sie wissen, ob ihr *Herkunftsstaat* ihre Tätigkeit reguliert und überwacht oder ob Behörden des *Bestimmungs- bzw. Aufnahmestaats* Vorgaben durchsetzen. Die Untersuchung

14.11.2018 (<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf>).

¹⁶ In *Frankreich* wurde die IDD mit der Ordonnance n° 2018-361 du 16 mai 2018 relative à la distribution d'assurances (Journal Officiel de la République Française du 17 mai 2018, Texte 29 sur 147) und dem Décret n° 2018-431 du 1er juin 2018 relatif à la distribution d'assurances (Journal Officiel de la République Française du 3 juin 2018, Texte 17 sur 105) umgesetzt. In *Österreich* erfolgte die Umsetzung zum einen mit dem Versicherungsvertriebsrechts-Änderungsgesetz 2018 (BGBl. I Nr. 16/2018) und zum anderen mit der Versicherungsvermittlungsnovelle 2018 (BGBl. I Nr. 112/2018) sowie mit der Verordnung der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort über Standes- und Ausübungsregeln für Gewerbetreibende, die die Tätigkeit der Versicherungsvermittlung ausüben (Standesregeln für Versicherungsvermittlung) (BGBl. II Nr. 162/2019). In *England* erfolgten Änderungen durch die Insurance Distribution (Regulated Activities and Miscellaneous Amendments) Order 2018 sowie das Insurance Distribution Directive Instrument 2018, FCA 2018/25 (<https://www.handbook.fca.org.uk/instrument/2018/FCA_2018_25.pdf>).

¹⁷ Siehe zum VVG und zur GewO das 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 (BGBl. I v. 28.7.2017, S. 2789) sowie zur Neufassung der VersVermV die Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (BGBl. I v. 17.12.2018, S. 2483).

soll dabei vor allem Reichweite und Bedeutung des sog. *Herkunftslandprinzips* in den Blick nehmen. Aus deutscher Sicht ist sodann zu untersuchen, inwieweit ausländische Vermittler an das deutsche Gewerbe- bzw. Aufsichtsrecht gebunden sind. Anschließend soll analysiert werden, welches Recht die privaten Beziehungen der Vermittler zu ihren Kunden und zu Versicherern beherrscht. Sollten aufsichts- und privatrechtliche Vorschriften unterschiedlicher Rechtsordnungen berufen werden, soll betrachtet werden, inwieweit die Rechtsgebiete koordiniert werden müssen oder können. Da insbesondere elektronisch erbrachte Vermittlungsleistungen im Massengeschäft für ein grenzüberschreitendes Angebot geeignet sind, werden jeweils die besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr berücksichtigt.

Ziel der Untersuchung ist damit auch festzustellen, inwieweit der derzeitige Rechtsrahmen grenzüberschreitende Aktivitäten von Versicherungsvermittlern fördert. Das hängt vor allem davon ab, ob Vermittler ihre Tätigkeiten rechtsicher planen können. Hierzu ist die Bestimmung des anwendbaren Aufsichts- und Privatrechts unerlässlich. Die Arbeit soll folglich dazu beitragen, dass der Europäische Binnenmarkt im Bereich der Versicherungsvermittlung kein „gutes Stück Utopie“¹⁸ mehr bleibt.

¹⁸ So zur bisherigen Lage *Beenken/Sandkühler*, *Versicherungsvertriebsrecht*, S. 33.

Teil I

Versicherungsvermittlung im Binnenmarkt: ökonomische und rechtliche Grundlagen

Zum besseren Verständnis der grenzüberschreitenden Rechtsfragen sind zunächst die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Versicherungsvermittlung im Binnenmarkt darzustellen.

A. Der Markt der Versicherungsvermittlung

Ist vom „Versicherungsmarkt“ die Rede, meint man gewöhnlich den *Versicherungsproduktmarkt*¹, d. h. den Markt, in dem Versicherungsnehmer als Nachfrager und Versicherer als Anbieter von Dienstleistungen (Versicherungsprodukten) agieren.² Auf diesem Markt stellen Vermittler Kontakt zwischen Anbietern und Nachfragern her, beraten und stellen Informationen bereit. Ihre Leistungen dienen Versicherern zum Absatz ihrer Produkte und Versicherungsnehmern zur Überwindung von Informationsasymmetrien.³ Soweit die Vermittler rechtlich und wirtschaftlich selbständig sind, produzieren sie dabei selbst (Versicherungsvermittlungs-)Dienstleistungen.⁴ Sie bilden mithin einen eigenen *Versicherungsvermittlungsmarkt*.⁵ Dieser kann definiert werden als „der ökonomische Ort, an dem Versicherungsvermittlungsleistung gegen Zahlung eines Preises angeboten und nachgefragt wird“⁶.

Unabhängig von der Frage, wem gegenüber Versicherungsvermittler rechtlich zur Leistung verpflichtet sind, ist in der Ökonomie anerkannt, dass sie ihre Leistungen stets zwei Abnehmern bereitstellen, Versicherern und Versicherungsnehmern, die somit beide als Nachfrager auf dem Vermittlungsmarkt auf-

¹ *Schafstädt*, Provisionsberatung, S. 14. Vgl. auch *Karten*, ZVersWiss 2002, 43 (45), der vom Markt für Versicherungsschutz spricht.

² Siehe nur *Höckmayr*, Beratungsqualität, S. 13; *Schafstädt*, Provisionsberatung, S. 14 ff.

³ Dazu *Beenken/Brühl/Wende*, ZVersWiss 2011, 73 (85); *Höckmayr*, Beratungsqualität, S. 16.

⁴ *Farny*, Absatz, S. 68, 77, 79. Ebenso *Beenken/Brühl/Wende*, ZVersWiss 2011, 73 (80 ff.); *Höckmayr*, Beratungsqualität, S. 50 ff.; *Karten*, ZVersWiss 2002, 43 (45); *Schafstädt*, Provisionsberatung, S. 34.

⁵ *Beenken/Brühl/Wende*, ZVersWiss 2011, 73 (83 ff.); *Karten*, ZVersWiss 2002, 43 (45); *Schafstädt*, Provisionsberatung, S. 32.

⁶ *Höckmayr*, Beratungsqualität, S. 14.

treten.⁷ Beide profitieren von der Tätigkeit der selbständigen Mittelsperson, die folglich aus ökonomischer Sicht Agent zweier Prinzipale ist.⁸ Versicherungsprodukt- und -vermittlungsmarkt sind durch diese wechselseitigen Beziehungen der Vermittler zu den Parteien des Versicherungsvertrags eng miteinander verbunden und bilden gemeinsam den *Versicherungsmarkt*.

B. Europarechtlicher Hintergrund: Versicherungsbinnenmarkt

Art. 3 Abs. 3 EUV⁹ benennt den Binnenmarkt als wesentliches Mittel und Ziel der europäischen Integration. Die Förderung grenzüberschreitender Aktivitäten betrifft auch den Absatz von Dienstleistungen. Dementsprechend versucht die EU seit langem, einen Europäischen Versicherungsbinnenmarkt zu errichten, in dem Versicherungsprodukte grenzüberschreitend vertrieben werden.¹⁰ Versicherungsvermittler spielen dabei in doppelter Hinsicht eine Rolle: Zum einen bieten sie, wie eben dargelegt, selbst Dienstleistungen an, deren grenzüberschreitende Erbringung an sich ein *Ziel* des Versicherungsbinnenmarkts ist. Das betrifft sowohl Leistungen für Versicherungsnehmer als auch solche für Versicherer. Zum anderen fördern Vermittler den Absatz von Versicherungsprodukten und sind so, selbst wenn sie ihre Leistungen im Verhältnis zum Kunden nicht grenzüberschreitend erbringen, *Mittel* zum grenzüberschreitenden Vertrieb von Versicherungsprodukten. Auch der Versicherungsbinnenmarkt beinhaltet somit den Versicherungsprodukt- und den Versicherungsvermittlungsmarkt. Auf beiden Ebenen dient europäisches Primär- und Sekundärrecht dazu, das Binnenmarktziel zu erreichen.

I. Grundfreiheiten als Basis des Binnenmarkts

Wesentlich für die Entwicklung eines Versicherungsbinnenmarkts waren und sind die Grundfreiheiten, insbesondere die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (nunmehr Art. 49 und 56 AEUV¹¹), die mit Ablauf des 31.12.1969

⁷ *Karten*, ZVersWiss 2002, 43 (45); vgl. auch *Beenzen/Brühl/Wende*, ZVersWiss 2011, 73 (84 f.); *Höckmayr*, Beratungsqualität, S. 14, 51; *Schafstädt*, Provisionsberatung, S. 35.

⁸ *Höckmayr*, Beratungsqualität, S. 29 f.; *Karten*, ZVersWiss 2002, 43 (48). Freilich können sie rechtlich einer Partei stärker verbunden sein (vgl. bereits *Farny*, Absatz, S. 81).

⁹ Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 13.

¹⁰ Vgl. nach dem Allgemeinen Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungs- und Niederlassungsverkehrs (ABl. P 2 v. 15.1.1962, S. 32 [34] und S. 36 [38]) nur das Arbeitsdokument der Kommission zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes für Schadensversicherungen (ZVersWiss 1972, 101 ff.) sowie das Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes (KOM[85] 310 endg., S. 27).

¹¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 47.

unbedingte Geltung erlangt haben und Individualrechte für die Wirtschaftsteilnehmer der Mitgliedstaaten verbürgen.¹² Sie erlauben Marktakteuren, Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, in anderen Mitgliedstaaten anzubieten (Art. 56, 57 AEUV) und dazu gegebenenfalls Niederlassungen zu errichten (Art. 49 AEUV). Da sowohl Versicherer als auch Versicherungsvermittler mit eigenen Leistungen am Markt auftreten, profitieren beide von diesen Grundfreiheiten.¹³

Die darin verankerten Diskriminierungsverbote stellten zunächst eine weitgehende Gleichbehandlung aus- und inländischer Versicherer und Versicherungsvermittler sicher. Die Bedeutung der Grundfreiheiten stieg, als der EuGH sie zu allgemeinen Beschränkungsverboten weiterentwickelte.¹⁴ Dadurch wurde grundsätzlich jede – auch unterschiedslos auf In- und Ausländer anwendbare – Beschränkung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit rechtfertigungsbedürftig. Verstößen nationale Vorschriften gegen die Grundfreiheiten, sind sie zwar nicht nichtig, in grenzüberschreitenden Sachverhalten aber nicht anwendbar.¹⁵

II. Richtlinien zum Betrieb von Versicherungsgeschäften

Um den Gebrauch der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu erleichtern, ermächtigte bereits die Art. 57 und 66 EWGV¹⁶ zu einer sekundärrechtlichen Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten. Derartige Maßnahmen wurden zunächst überwiegend in Bezug auf Versicherungsunternehmen ergriffen. In drei Richtliniengenerationen förderte der europäische Gesetzgeber schrittweise den Gebrauch der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch Versicherer.¹⁷ Mit der Dritten Richtliniengeneration¹⁸ führ-

¹² EuGH, Urt. v. 3.12.1974, Rs. 33/74, Slg. 1974, 1299 Rn. 24/26; Urt. v. 21.6.1974, Rs. 2/74, Slg. 1974, 631 Rn. 24/28.

¹³ Zum sachlichen Schutzzumfang der primär- und sekundärrechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und zur Abgrenzung der beiden Begriffe im Bereich der Versicherungsvermittlung ausf. S. 65 ff.

¹⁴ Vgl. chronologisch EuGH, Urt. v. 11.7.1974, Rs. 8/74, Slg. 1974, 837 Rn. 5; Urt. v. 3.12.1974, Rs. 33/74, Slg. 1974, 1299 Rn. 10, 12; Urt. v. 7.5.1991, Rs. C-340/89, Slg. 1991, I-2357 Rn. 15; Urt. v. 31.3.1993, Rs. C-19/92, Slg. 1995, I-4165 Rn. 37.

¹⁵ Statt aller *Stettner*, in: Dauses/Ludwigs, Hdb. EU-WR, A. IV. (Februar 2016) Rn. 28 ff.

¹⁶ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. II v. 19.8.1957, S. 766.

¹⁷ Ausf. zur Entwicklung nur *Schmidt*, Deregulierung, S. 46 ff.

¹⁸ Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG, ABl. L228 v. 11.8.1992, S. 1 sowie Richtlinie 92/96/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG, ABl. L360 v. 9.12.1992, S. 1.

te er eine europaweit gültige Zulassung für Versicherungsunternehmen und eine grundsätzliche Herkunftslandkontrolle ein. Dies wurde begleitet von weiteren Liberalisierungsmaßnahmen wie der Abschaffung einer präventiven staatlichen Produktkontrolle, um die Produktvielfalt zu erhöhen.¹⁹ Eine grundlegende Zusammen- und Neufassung der sekundärrechtlichen Vorgaben erfolgte zuletzt in der Solvency II-Richtlinie.

Trotz dieser Maßnahmen werden grenzüberschreitende Aktivitäten von Versicherern weiterhin dadurch gehemmt, dass das Versicherungsvertragsrecht nicht harmonisiert ist und das IPR häufig das für den Versicherungsnehmer vertraute Recht zur Anwendung beruft.²⁰ Hierdurch werden zugleich grenzüberschreitende Vermittlungstätigkeiten erschwert. Vermittler können schließlich nur insoweit *Mittel* zur Förderung eines Binnenmarkts für Versicherungsprodukte sein, wie ein entsprechendes Angebot besteht.

III. Maßnahmen im Bereich der Versicherungsvermittlung

Mit der Deregulierung der Versicherungsmärkte stieg auch die Schutzbedürftigkeit der Versicherungsnehmer. Der Wegfall der staatlichen Produktkontrolle erschwerte die Vergleichbarkeit von Versicherungsprodukten,²¹ weshalb Kunden immer mehr Informationen und eine professionelle Beratung benötigten.²² Hierdurch gerieten wiederum Versicherungsvermittler in den Fokus der Diskussion²³ und die europäischen Institutionen erkannten ihre Bedeutung für die Verwirklichung eines Versicherungsbinnenmarkts. Man stellte richtigerweise fest, dass der grenzüberschreitende Vertrieb von Versicherungsprodukten erheblich gefördert wird, wenn Vermittler Kunden anderer Staaten beraten oder jedenfalls in ihrem Heimatstaat Produkte ausländischer Versicherer vertreiben.²⁴ Angesichts dessen waren sekundärrechtliche Maßnahmen zur Erleichterung von Dienstleistungs- und Niederlassungstätigkeiten der Versicherungsvermittler konsequent.

¹⁹ Dazu *Fahr*, VersR 1992, 1033 (1036 f.); *Hohlfeld*, Vollendung des Binnenmarktes, S. 4 f.

²⁰ Hierzu Kommission, Final Report of the Commission Expert Group on European Insurance Contract Law (Einleitung Fn. 1); EWSA, ABl. C 157 v. 28.6.2005, S. 1 (7 f.); *Basedow*, in: Reichert-Facilides/Schnyder, Versicherungsrecht in Europa, S. 13 (14 ff.); *Schmidt*, Deregulierung, S. 103 f. m. w. N.

²¹ *Jannott*, VW 1994, 612; *Schmidt*, Deregulierung, S. 105.

²² Vgl. nur *Rabe*, Liberalisierung, S. 178; *Roth*, NJW 1993, 3028 (3032). Zu den damaligen Schutzinstrumenten *Hübner*, in: Berufsregelung, S. 3 (9 ff.).

²³ Vgl. *Brittan*, VersVerm 1990, 402 (403, 407); *Dohmen*, Beratungspflichten, S. 115; *Hohlfeld*, Vollendung des Binnenmarktes, S. 21; *Hübner*, in: Berufsregelung, S. 3 (8, 14, 19); *Jannott*, VW 1994, 612 f.; *Pearson*, in: Berufsregelung, S. 73 (87); *ders.*, VersVerm 1991, 350 (351); *Roth*, NJW 1993, 3028 (3032). Vgl. auch BReg, BT-Drs. 12/4279, S. 5.

²⁴ EWSA, ABl. C 157 v. 28.6.2005, S. 8; Kommission, KOM(2000) 511 endg., S. 4 f.; KOM(1999) 232, S. 11.