

Positionspapier

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft
ID-Nummer 6437280268-55

zu dem Vorschlag für eine
**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**
zur Förderung von Fairness und Transparenz für
gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten

Einleitung

Die deutsche Versicherungswirtschaft begrüßt die Intention des Verordnungsvorschlags der EU-Kommission zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen (VO-E)¹.

In Deutschland spielen Vergleichsplattformen im Versicherungsvertrieb eine wachsende Rolle. Häufig suggerieren die Portale dem Endverbraucher einen unabhängigen, objektiven und vollumfänglichen Vergleich der gängigen Versicherungsprodukte. Tatsächlich verfolgen die Vergleichsplattformen aber kommerzielle Interessen. Das kann sich auf die Reihenfolge der Suchergebnisse auswirken. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Kundenbewertungen verzerrt dargestellt oder einzelne Angebote gegen Entgelt außerhalb des Rankings hervorgehoben werden. Die meisten Vergleichsportale decken bei ihrer Darstellung nur einen Teil des Versicherungsmarktes ab. Dem Kunden sind diese Besonderheiten oft nicht bewusst. Das deutsche Bundeskartellamt bemängelt diese fehlende Transparenz im Rahmen seiner breit angelegten Sektorenuntersuchung zu Vergleichsportalen.²

Aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft sind folgende Punkte wesentlich, um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen und den Schutz beteiligter Unternehmen und mittelbar auch der Kunden zu verbessern:

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5420/5424
Fax: +49 30 2020-6420/6424

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Elisabeth Stiller
Marc Schmiele
Vertrieb

E-Mail:
e.stiller@gdv.de
m.schmiele@gdv.de

www.gdv.de

¹ COM(2018)0238, 2018/0112(COD)

² [Bundeskartellamt - Konsultationspapier zur Sektoruntersuchung Vergleichsportale](#)

- Exklusiv-Vertriebsvereinbarungen bzw. die Verwendung sogenannter Bestpreisklauseln sollten europaweit unzulässig sein.
- Die Transparenz-Regelungen müssen auch für „Top-Empfehlungen“ gelten, welche häufig außerhalb des eigentlichen Rankings auf Position null platziert werden.
- Nutzer der Plattformen sollten vor einer verzerrten Darstellung von Kundenbewertungen geschützt werden, eine Ergänzung in Artikel 5 der Verordnung wäre wünschenswert.
- Die Anforderungen an die Transparenz müssen auch gelten, wenn Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten Werbung in Form abstrakter Vergleiche auf ihren Webseiten schalten.
- Für den Verbraucher muss auf einfachem Wege erkennbar sein, welche Anbieter in den Vergleich einbezogen werden und welche nicht.
- Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten sollten die wichtigsten, das Ranking bestimmenden Parameter auf ihrer Webseite offenlegen. Zur besseren Nachvollziehbarkeit und Beweisbarkeit sollten die Parameter außerdem separat dokumentiert werden.
- Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen sollten nicht verpflichtet werden, Geschäftsgeheimnisse offenzulegen. Die Regelungen zur Veröffentlichung der wichtigsten, das Ranking bestimmenden Parameter sollten jedoch konkretisiert werden.
- Anbieter der Online-Vermittlungsdienste dürfen Kenntnisse über Produktmerkmale der gewerblichen Nutzer nicht zu deren Lasten ausnutzen.
- Um gewerbliche Nutzer wirksam vor willkürlichem Aussetzen oder Beenden der Zusammenarbeit zu schützen, sollten die Rechtsfolgen klar geregelt und idealerweise mit Beweiserleichterungen kombiniert werden.
- Die Voraussetzungen für die Nichtigkeit von Geschäftsbedingungen bzw. deren Änderung sollten einheitlich sein.

Bestpreisklauseln

Exklusiv-Vertriebsvereinbarungen bzw. die Verwendung sogenannter Bestpreisklauseln sollten künftig europaweit unzulässig sein.

Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten sollten gewerbliche Nutzer nicht darin einschränken dürfen, Verbrauchern dieselben Waren und Dienstleistungen über andere Wege zu abweichenden, ggf. günstigeren, Bedingungen anzubieten.

In Deutschland wurde obergerichtlich festgestellt, dass solche Bestpreisklauseln eine Einschränkung des Wettbewerbs bewirken und daher unzulässig sind.³ Bestpreisklauseln enthalten eine Verhaltensbindung im Vertikalverhältnis zwischen dem gewerblichen Nutzer und dem Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten. Gewerbliche Nutzer werden daran gehindert, die Preise ihrer Waren oder Dienstleistungen bei anderen Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten frei festzulegen. Das schränkt die Handlungsfreiheit des gewerblichen Nutzers ein und beeinträchtigt sowohl den Wettbewerb um niedrigere Vermittlungsentgelte als auch den Wettbewerb der Portale um die besten Konditionen. Außerdem erschweren diese Klauseln den Markteintritt neuer Wettbewerber.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich den Vorschlag des Europäischen Parlaments (EP), welches in den Änderungsanträgen 109 bis 111 Klarheit dahingehend schafft. Demnach dürfen Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten die Möglichkeit der gewerblichen Nutzer nicht einschränken, Verbrauchern dieselben Waren und Dienstleistungen zu unterschiedlichen oder gleichen Bedingungen über andere Online-Vermittlungsdienste anzubieten.

Transparenz der Rankingparameter

Das Ranking muss sowohl für den gewerblichen Nutzer als auch für Verbraucher nachvollziehbar sein. Werden Ranking-Parameter von den Anbietern der Online-Vermittlungsdienste nicht präzise benannt, sondern allgemein gehalten, können eine Vielzahl von Kriterien unter solchen pauschalen Parametern subsumiert werden. So wird das Ergebnis des Rankings nicht nachvollziehbar sein. Für das Ranking sollten deshalb objektivierbare Kriterien herangezogen werden. Die bereits vorgesehenen Rege-

³ OLG Düsseldorf, Beschluss vom 09.01.2015 - VI - Kart 1/14 (V)

lungen in Artikel 5 VO-E sind in diesem Punkt nicht konkret genug und sollten mit Blick auf die folgenden Situationsbeispiele konkretisiert werden.

Top Listings / Null-Positionen

Die Transparenz-Regelungen müssen auch für „Top-Empfehlungen“ gelten, welche häufig außerhalb des eigentlichen Rankings auf Position null platziert werden.

Die Transparenz-Regelungen (Artikel 5 Absatz 3 VO-E) müssen so konkret ausgestaltet werden, dass es dem jeweiligen gewerblichen Nutzer möglich ist, das komplette Ranking – mit Blick auf sein eigenes Angebot – nachzuvollziehen und die Rankingmethodik angemessen bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen.

Manche Online-Vergleichsdienste verwenden nicht nur das klassische Ranking, sondern preisen zusätzlich Angebote an. Sie nennen das beispielsweise „Top-Empfehlung“. Diese Angebote werden an oberster Stelle angezeigt – noch über dem eigentlichen, echten Ranking, das mit Ziffer eins beginnt. Auch für die an Position null platzierten Empfehlungen müssen die Transparenz-Regelungen gelten. Nur so wird gewährleistet, dass nachvollziehbar ist, welche Merkmale dieses herausgehobenen Angebots es im Vergleich zu den Top-Angeboten beim echten Ranking zur „Top-Empfehlung“ machen. Ein Angebot als „Top-Empfehlung“ anzupreisen, ohne dass es an einer der obersten Stellen des echten Rankings steht, ist widersprüchlich, ja irreführend.

Das deutsche Bundeskartellamt hat in diesem Bereich verschiedene Arten unlauteren Verhaltens im wirtschaftlichen Wettbewerb beobachtet. Insbesondere in den Bereichen Energie und Telekommunikation, gelegentlich aber auch im Bereich Versicherungen, wurde beobachtet, dass Portale gegen Entgelt besonders hervorgehobene Angebote noch vor dem eigentlichen Ranking platzieren.⁴

Die Regelungen in Artikel 5 Absatz 3 VO-E müssen so konkret ausgestaltet werden, dass es dem gewerblichen Nutzer möglich ist, das komplette Ranking nachzuvollziehen.

⁴ [Bundeskartellamt - Konsultationspapier zur Sektoruntersuchung Vergleichsportale, Seite 123, G. Fazit](#)

Rankingkriterium „Preis-Leistungs-Note“ und „Kundenbewertungen“

Nutzer der Plattformen sollten vor einer verzerrten Darstellung von Kundenbewertungen geschützt werden, eine Ergänzung in Artikel 5 der Verordnung wäre wünschenswert.

Das Ranking einiger Vermittlungsportale wird durch eine „Preis-Leistungs-Note“ oder durch „Kundenmeinungen“ bestimmt. Dabei setzt sich die Leistungsnote aus den Bedingungen des gelisteten Tarifs und den Kundenmeinungen zusammen. Die Kundenmeinungen sind für den gewerblichen Nutzer des Portals allerdings weder transparent noch nachvollziehbar. Die Sektoruntersuchung des deutschen Bundeskartellamtes hat gezeigt, dass selbst bei geschlossenen Bewertungssystemen subtile Faktoren existieren, die den Verbraucher in seiner Entscheidung beeinflussen. Beispiele:

- Vergleichsportale können die inhaltliche Tendenz der Bewertungen gezielt beeinflussen, indem sie den Nutzer zu einem Zeitpunkt zur Bewertungsabgabe auffordern, an dem er wahrscheinlich zufrieden ist.
- Die Anzahl der Bewertungen kann massiv erhöht werden, wenn ein Portal zusätzlich zu den selbst erfassten Bewertungen auch solche Bewertungen anzeigt, die auf anderen Portalen abgegeben wurden.
- Werden die jeweiligen Anbieter und nicht deren einzelne Angebote bewertet, erhöht sich die Zahl der Bewertungen. Das erscheint dem Verbraucher deutlich valider, als sie es in Bezug auf das konkrete Angebot tatsächlich ist.⁵

Anbieter der Online-Vermittlungsdienste können auf diese Weise die Kundenmeinungen im Eigeninteresse beeinflussen, um die „Preis-Leistungs-Note“ beliebig für die Produkte zu vergeben, deren Vertrieb für sie selbst von Vorteil ist. Aus diesem Grund sollten für das Ranking nur transparente und objektivierbare Kriterien herangezogen werden, sodass eine Beeinflussung des Ranking durch eine verzerrte Darstellung von Kundenbewertungen vermieden wird. Die Regelungen des Artikel 5 Absatz 3 VO-E sind bisher dafür nicht präzise genug.

⁵ [Bundeskartellamt - Konsultationspapier zur Sektoruntersuchung Vergleichsportale, Seite 103 ff., E.7.3. Branchenübergreifende Erkenntnisse](#)

Vergleichende Werbung

Die Anforderungen an die Transparenz müssen auch gelten, wenn Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten Werbung in Form abstrakter Vergleiche auf ihren Webseiten schalten. Eine entsprechende Regelung fehlt dem Verordnungsentwurf bisher.

Manche Online-Vermittlungsportale veröffentlichen vergleichende Werbung. Sie zeigen ein Beispiel oder eine Musterberechnung, in der das Angebot des Portals im Vergleich zu anderen Angeboten günstiger dargestellt wird. Zwar werden regelmäßig Angaben dazu gemacht, worauf sich der Vergleich bezieht. Diese Angaben ermöglichen es aber in der Regel weder dem Verbraucher noch dem gewerblichen Nutzer, die jeweiligen Vergleichsangebote zu prüfen. Im Sinne einer realen Vergleichbarkeit sollten Online-Vermittlungsportale verpflichtet werden, alle Informationen zu veröffentlichen (idealerweise auf die Vergleichsangebote zu verlinken), die für die Nachvollziehbarkeit solcher Angebote erforderlich sind. Eine entsprechende Regelung fehlt dem Verordnungsentwurf bisher.

Transparenz hinsichtlich nicht aufgeführter Anbieter

Für den Verbraucher muss klar, eindeutig und auf einfachem Wege erkennbar sein, welche Anbieter in den Vergleichen einbezogen werden und welche nicht.

Nicht selten platzieren Online-Vermittlungsportale Unternehmenslogos oder Tarifbezeichnungen von Produktgebern, mit denen sie nicht in einem Vertragsverhältnis stehen ohne Preisangabe an den hinteren oder der letzten Position des Rankings. Dadurch entsteht bei dem Verbraucher der Eindruck, diese Anbieter wären besonders teuer. Außerdem suggeriert der Online-Vermittlungsdienst so eine komplette Marktabdeckung, die in Wirklichkeit nicht gegeben ist.

Auch das deutsche Bundeskartellamt bemängelte die fehlende Transparenz über die Marktabdeckung durch Versicherungs-Vergleichsportale. Im Rahmen seiner Sektorenuntersuchung kam es zu dem Ergebnis, dass Versicherungs-Vergleichsplattformen

- eine vergleichsweise niedrige Marktabdeckung haben und teilweise nur eine Auswahl von weniger als 50 Prozent der insgesamt im Markt existierenden Angebote darstellen;

- Daten über nicht online abschließbare Tarife nicht im Ranking ausweisen beziehungsweise diese erst dann anzeigen, wenn der Plattformnutzer eine entsprechende Filtereinstellung deaktiviert;
- in Ausnahmefällen bestimmte Tarife zunächst nicht anzeigen, wenn die Vermittlung dieser Tarife aufgrund hoher Vermarktungskosten unprofitabel wäre.⁶

Auf den Seiten der Vergleichsportale finden sich selten Hinweise darauf, welche Versicherer oder Tarife im Vergleich nicht dargestellt werden. Zwar veröffentlichen einzelne Online-Vermittlungsportale tagesaktuelle Listen, aus denen hervorgeht, welche Anbieter in den Vergleichen einbezogen werden und welche nicht. Recherchieren muss der Verbraucher das allerdings selbst. Für den Verbraucher wäre es aber wichtig, schnell und klar zu erkennen, welche Anbieter am Vergleich teilnehmen und welche nicht. Nur so kann er wissen, bei welchen Anbietern er den Preis gegebenenfalls direkt erfragen muss.

Eine Regelung bezüglich des Rankings von gewerblichen Nutzern, die nicht in einem Vertragsverhältnis mit dem Online-Vermittlungsdienst stehen, ist weder im Verordnungsentwurf der EU-Kommission noch in den Stellungnahmen der europäischen Institutionen enthalten. Betreiber von Vergleichsportalen sollten verpflichtet werden, innerhalb des Rankings offenzulegen, welche der gelisteten Anbieter nicht mit dem Betreiber des Portals zusammenarbeiten.

Transparenz hinsichtlich der das Ranking bestimmenden Parameter

Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten sollten verpflichtet werden, auf ihrer Webseite die wichtigsten, das Ranking bestimmenden, Parameter offenzulegen. Zur besseren Nachvollziehbarkeit und Beweisbarkeit sollten die Parameter außerdem separat dokumentiert werden.

Die in Artikel 5 Absatz 1 des Entwurfes vorgesehene Erläuterung in den Geschäftsbedingungen ist nicht ausreichend, denn Online-Vermittlungsdienste fassen ihre Allgemeinen Bedingungen wegen deren langfristiger Bindungswirkung nur sehr generell. Eine detailliertere und aktuellere Transparenz im Hinblick auf die Rankingparameter könnte durch eine Verpflichtung zur Offenlegung gegenüber gewerblichen Nutzern – aber

⁶ [Bundeskartellamt - Konsultationspapier zur Sektoruntersuchung Vergleichsportale, S. 63, E. 3.4.4 Verbraucherrechtliche Problemfelder](#)

auch gegenüber Verbrauchern – auf der betreffenden Webseite erreicht werden. Zur besseren Nachvollziehbarkeit und Beweisbarkeit auch für die Vergangenheit ist zu erwägen, Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten eine Berichtspflicht aufzuerlegen.

Regelung zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse

Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen sollten nicht verpflichtet werden, Geschäftsgeheimnisse offenzulegen. Die Regelungen zur Veröffentlichung der wichtigsten, das Ranking bestimmenden Parameter sollten jedoch konkretisiert werden.

Dass Anbieter gemäß Artikel 5 Absatz 4 VO-E nicht verpflichtet werden sollen, ihre Geschäftsgeheimnisse offenzulegen, begrüßt die deutsche Versicherungswirtschaft ausdrücklich. Die Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen würde die Unternehmen in ihrem grundrechtlich verbrieften Eigentumsrecht tangieren. Die vom Ministerrat vorgeschlagene generelle Streichung von Artikel 5 Absatz 4 sehen wir vor diesem Hintergrund kritisch.

Dennoch muss wirksam sichergestellt werden, dass Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten ihre Rankingparameter nicht regelmäßig als Geschäftsgeheimnis deklarieren und die Offenlegung mit dieser Begründung umgehen. Die Regelungen zur Veröffentlichung der wichtigsten, das Ranking bestimmenden Parameter sollten konkretisiert werden, um sicherzustellen, dass deren Offenlegung nicht umgangen werden kann.

Verwendung von nicht öffentlichen Informationen durch den Online-Vermittlungsdienst

Anbieter der Online-Vermittlungsdienste dürfen Kenntnisse über Produktmerkmale der gewerblichen Nutzer nicht zu deren Lasten ausnutzen.

Anbieter der Online-Vermittlungsdienste untersagen gewerblichen Nutzern regelmäßig in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Tarife der anderen gewerblichen Nutzer „auszulesen“ und zu analysieren, um ihre eigenen Produkte besser zu positionieren. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass Anbieter der Online-Vermittlungsdienste die Produkte der gewerblichen Nutzer selbst analysieren. Dieses Wissen könnten sie vermarkten. Gewerbliche Nutzer müssen vor solchen Praktiken geschützt werden.

Online-Vermittlungsportalen sollte deshalb untersagt werden, das Wissen über die Merkmale von Produkten ihrer gewerblichen Nutzer selbst wirtschaftlich zu nutzen. Eine Rechtsfolgenregelung mit Beweislastumkehr oder Beweislasterleichterung zugunsten der gewerblichen Nutzer kann hier Abhilfe schaffen und sollte daher als neuer Artikel aufgenommen werden.

Aussetzung und Beendigung

Um gewerbliche Nutzer wirksam vor willkürlichem Aussetzen oder Beenden der Zusammenarbeit zu schützen, sollten Rechtsfolgenregelungen idealerweise in Kombination mit Beweiserleichterungen zugunsten der gewerblichen Nutzer aufgenommen werden.

In der Praxis wurde beispielsweise beobachtet, dass gewerbliche Nutzer nur direkt auf der Webseite des Vermittlungsdienstes gelistet wurden. Gelangte ein Kunde zur selben Zeit indirekt – beispielsweise über eine Online-Suchmaschine – auf die Webseite des Vermittlungsdienstes, war der betroffene gewerbliche Nutzer nicht gelistet. Gewerbliche Nutzer berichten auch davon, dass sie bei Vermittlungsdiensten tageweise überhaupt nicht gelistet waren.

Die bisher in Artikel 4 des VO-E vorgesehene Verpflichtung zu einer unverzüglichen Information und Begründung, wenn die Zusammenarbeit beendet oder ausgesetzt wird, reicht nicht aus, um gewerbliche Nutzer angemessen vor solchen Praktiken zu schützen. EP und Rat sprechen sich für eine Information 15 Tage vor oder zumindest gleichzeitig mit der Beendigung oder Aussetzung aus. Eine rechtzeitige Information allein ist jedoch nicht entscheidend, es geht auch um die Nachvollziehbarkeit der Begründung. Selbst wenn dem gewerblichen Nutzer rechtzeitig die Gründe (beispielsweise „technische Defekte“) mitgeteilt werden, kann dieser die Angaben nicht prüfen. Es fehlt eine Rechtsfolgenregelung für den Fall, dass gewerbliche Nutzer willkürlich ausgelistet werden. Auch eine Beweislastumkehr oder zumindest Beweiserleichterung zugunsten der gewerblichen Nutzer wäre hilfreich. Dafür sollte ein neuer Artikel aufgenommen werden.

Nichtigkeit von Geschäftsbedingungen

Die Voraussetzungen für die Nichtigkeit von Geschäftsbedingungen bzw. deren Änderung sollten einheitlich sein.

Artikel 3 des Verordnungsentwurfes der EU-Kommission setzt in Absatz 2 und Absatz 4 unterschiedliche Voraussetzungen für die Nichtigkeit von Geschäftsbedingungen fest. Dabei bleibt unklar, warum diese Unterscheidung getroffen wird. Eine einheitliche Regelung, wie vom Rat in Artikel 3 Absatz 3⁷ vorgeschlagen, wäre besser.

Berlin, 16. Januar 2019

⁷ [13876/18](#)