

Europäische Kommission  
GD Wettbewerb  
Registratur Antitrust  
Ref.: HT. 1407  
1049 Brüssel

Belgien

Postfach 51 10 40  
50946 Köln

Gustav-Heinemann-Ufer 74c  
50968 Köln

Telefon  
(0221) 9987-0

Telefax  
(0221) 9987-3952

E-Mail  
konstanze.meyer@pkv.de

Internet  
www.pkv.de

**Stellungnahme zum Entwurf der Kommission für Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 AEUV auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit – HT. 1407**

25. Juni 2010  
495/7 My/br

**Registrierungsnummer: 9280801581-95**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die EU-Kommission hat am 4. Mai 2010 den Entwurf neuer Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 AEUV auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit veröffentlicht. Der Verband der privaten Krankenversicherung e.V. (PKV-Verband) vertritt die Interessen sämtlicher in Deutschland am Markt tätigen privaten Krankenversicherungsunternehmen. Der PKV-Verband dankt der EU-Kommission für die Möglichkeit, zu den Vorschlägen Stellung zu nehmen. Hiervon machen wir gerne Gebrauch:

Die nun im Entwurf vorliegenden Leitlinien, die die Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit (ABl. C 3 vom 6.1.2001, S. 2) ersetzen sollen, enthalten u.a. Erläuterungen zu Standardbedingungen in dem Kapitel über Normen. Musterversicherungsbedingungen waren in der bis zum 31. März 2010 geltenden Gruppenfreistellungsverordnung für Versicherungsunternehmen (Verordnung 358/2003/EG) freigestellt.

Der Verband der privaten Krankenversicherung bedauert, dass die Standardbedingungen nicht mehr in der Gruppenfreistellungsverordnung für die Versicherungsbranche geregelt sind. Dies bedeutet einen großen Nachteil gegenüber der bisherigen Rechtslage. Für die Verbraucher und die Unternehmen ergibt sich hieraus ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Wirksamkeit der Vertragsbedingungen.

Zu dem Entwurf im Einzelnen:

1. Der Verband der privaten Krankenversicherung regt an, den Standardbedingungen ein eigenes Kapitel zu widmen, und diese nicht im **Kapitel 7 "Vereinbarungen über Normen"** mit abzuhandeln. Denn anders als die im selben Kapitel abgehandelten Normen, die die Festlegung technischer oder qualitätsbezogener Anforderungen an bestehende oder zukünftige Produkte, Herstellungsverfahren, Dienstleistungen und Methoden bezwecken, sind Standardbedingungen im Regelfall lediglich eine unverbindliche Empfehlung für die Unternehmen, und bezwecken keine Normierung oder Standardisierung. Darüber hinaus bestehen erhebliche sachliche Unterschiede. Standardbedingungen betreffen die grundsätzlich vereinbarten vertraglichen Regelungen. Normen beschreiben demgegenüber, wie Randziffer 252 zutreffend darlegt, technische Sachverhalte einheitlich. Zwei getrennte Kapitel sind daher geboten. Sie würden für mehr Klarheit und leichtere Lesbarkeit sorgen.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch darauf hinweisen, dass wir die Bezeichnung Musterbedingungen für zielführender und angemessener halten. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei den Bedingungswerken lediglich um ein unverbindliches Muster, und gerade nicht um Bedingungen, die eine (technische) Standardisierung bezwecken.

2. In dem vorliegenden Entwurf wird ausgeführt, dass Standardbedingungen zu wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen führen, indem sie Produktangebot und Innovation einschränken. Das Risiko einer Einschränkung würde laut dem Entwurf allerdings nur dann bestehen, wenn, wie in Versicherungsverträgen der Fall, in den Standardbedingungen der Anwendungsbereich des Endprodukts festgelegt ist (**Randziffer 263**).

Hierzu möchten wir anmerken, dass in der privaten Krankenversicherung die Vermutung, bei produktgestaltenden Standardbedingungen läge wahrscheinlich eine Wettbewerbsbeschränkung vor, nicht gilt. Erst durch die produktgestaltenden Standardbedingungen werden die Verbraucher in die Lage gesetzt, verschiedene Produkte zu kombinieren. Würde jedes Unternehmen die Reichweite seiner Produkte völlig selbständig festlegen, so würde der Versicherungsnehmer nicht in der Lage sein, Produkte verschiedener Anbieter miteinander zu kombinieren. Es käme vielmehr zu Deckungslücken oder zu Doppelversicherungen, die insbesondere im Bereich der Krankenversicherung zu erheblichen Nachteilen für die Versicherten führen können. Versicherte sind auf einen vollständigen und umfassenden Schutz angewiesen. Erst durch die produktgestaltenden Standardbedingungen kann der Versicherungsnehmer, ohne diese Nachteile befürchten zu müssen, verschiedene Produkte von verschiedenen Versicherern zu einem für ihn günstigen Paket kombinieren. Die Tatsache, dass sich der Versicherungsnehmer den von ihm gewünschten Versicherungsschutz bei vielen Anbietern ohne die Gefahr von Lücken und Doppelversicherung „zusammenstellen kann“, erhöht aber gerade den Wettbewerb unter den Versicherern. Dies gilt auch gerade bei Zusatzversicherungen zur gesetzlichen Krankenversicherung. Durch die

produktgestaltenden Standardbedingungen können die gesetzlich Versicherten, die den gesamten oder auch nur einen Teil, der von der gesetzlichen Versicherung nicht abgedeckt ist, privat versichern wollen darauf vertrauen, dass die „Lücke“ von jeder privaten Zusatzversicherung eines jeden Anbieters geschlossen wird. Sie können sich somit darauf konzentrieren, die jeweiligen Zusatzversicherungen aufgrund der Attraktivität des Preises, des Service etc. auszusuchen.

3. Weiterhin regen wir an, dass in **Randziffer 293** zur Klarstellung ergänzt wird, dass eine uneingeschränkte und transparente Beteiligung der Parteien gewährleistet sein muss. Die Tatsache, dass es in diesem Zusammenhang um die Beteiligung der Parteien, und nicht etwa sonstiger Dritter geht, ergibt sich bereits aus der Lektüre der Randziffer 292, in der ebenfalls die Parteien genannt sind. Um hier jedem Missverständnis vorzubeugen, halten wir jedoch auch in Randziffer 293 eine Klarstellung für erforderlich.
4. In **Randziffer 297** wird dargelegt, dass es zu wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen kommen könnte, wenn Standardbedingungen aufgrund ihrer allgemein gängigen Anwendung de facto zu einer Einschränkung von Innovation und Produktvielfalt führen. Diese Gefahr besteht auf Märkten mit hohem Wettbewerbsdruck aber gerade nicht. Hier konkurrieren die verschiedenen Wettbewerber um die Gunst der Kunden nicht nur in Bezug auf Service und günstige Verwaltungskosten, sondern gerade mit immer neuen Produktvarianten. Diese Produkte gehen dabei weit über das hinaus, was produktgestaltende Standardbedingungen vorsehen. Insoweit wäre es wünschenswert, dass in dem Entwurf klargestellt wird, dass eine de facto Standardisierung auf Märkten mit intensivem Wettbewerb unwahrscheinlich ist.
5. In **Randziffer 299** des Entwurfs heißt es, je größer der gemeinsame Marktanteil der Wettbewerber sei, die die Standardbedingungen anwenden, desto größer sei die Wahrscheinlichkeit wettbewerbsbeschränkender Auswirkungen in Form einer eingeschränkten Produktvielfalt. Die Aussage ist nicht nachvollziehbar. Verbreitete Anwendung stellt sicher, dass die Vorteile überhaupt realisiert werden können.

Auch wenn der gemeinsame Marktanteil groß ist, so spielt darüber hinaus die entscheidendere Rolle, ob der Wettbewerb auf dem Markt intensiv ist oder nicht. Ist der Wettbewerb groß, konkurrieren die verschiedenen Wettbewerber um die Gunst der Kunden nicht nur in Bezug auf Service und günstige Verwaltungskosten, sondern gerade mit immer neuen Produktvarianten. Diese Produkte können dabei weit über das hinaus gehen, was produktgestaltende Standardbedingungen vorsehen. Insoweit wäre es wünschenswert, dass in dem Entwurf klargestellt wird, dass bei intensivem Wettbewerb wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen unwahrscheinlich sind.

6. In **Randziffer 302** des Entwurfs werden die wirtschaftlichen Vorteile aufgezählt, die sich aus der Anwendung von Standardbedingungen unter anderem für den Verbraucher ergeben.

In der zum 31. März 2010 ausgelaufenen Gruppenfreistellungsverordnung für die Versicherungswirtschaft wurde als weiterer Vorteil die erleichterte Einhaltung rechtlicher Pflichten durch die Versicherungsunternehmen aufgezählt (Erwägungsgrund 14 der ausgelaufenen GVO). Dieser Vorteil sollte auch in Randziffer 302 des Entwurfs mit aufgenommen werden. Die Tatsache, dass Standardbedingungen die Einhaltung rechtlicher Pflichten für die Unternehmen erleichtert, stellt zunächst einen Vorteil für die Unternehmen selbst dar. Dieser Vorteil kommt aber auch den Verbrauchern zugute. Für den Bereich der privaten Krankenversicherung – in Deutschland sind über 8 Millionen Personen ausschließlich privat versichert – stellen die Musterbedingungen ein unverzichtbares Instrument des Verbraucherschutzes dar, indem die für diese Versicherungsart verbindlichen Vorgaben des Gesetzgebers (z.B. Unkündbarkeit der Verträge, Kalkulation im Anwartschaftsdeckungsverfahren) für alle Versicherungsunternehmen und damit auch für alle Versicherten in gleicher Weise umgesetzt werden.

7. Das in **Randziffer 323** des Entwurfs dargestellte Beispiel Nr. 9 („Standardbedingungen, die den Produktvergleich erleichtern“) halten wir unter mehreren Gesichtspunkten für nicht glücklich.

So wird in der Analyse darauf abgestellt, dass es wahrscheinlich sei, dass die Voraussetzungen von Artikel 101 Absatz 3 AEUV erfüllt seien. Da eine Prüfung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV erst erfolgt, wenn bereits feststeht, dass eine Wettbewerbsbeschränkung nach Artikel 101 Absatz 1 AEUV vorliegt, lässt das Beispiel den Rückschluss zu, dass in der geschilderten Situation immer eine Wettbewerbsbeschränkung vorläge. Dies ist unzutreffend. Nur wenn es tatsächlich zu einer de facto Einschränkung von Innovation und Produktvielfalt aufgrund der Anwendung von Standardbedingungen käme, läge überhaupt eine Wettbewerbsbeeinträchtigung vor.

Auch die Aussage in dem Beispiel, die Tatsache, dass eine Verbraucherorganisation an dem Prozess beteiligt war, erhöhe die Wahrscheinlichkeit, dass die Effizienzgewinne an die Verbraucher weitergegeben würden, ist unzutreffend. Im Entwurf der Leitlinien ist zutreffend angeführt, dass bestimmte, durch die Verwendung von Standardbedingungen entstehenden Effizienzgewinne unvermeidlich an die Verbraucher weitergegeben werden. Hierzu zählten die besseren Vergleichsmöglichkeiten für die Verbraucher in Bezug auf das Angebot auf einem bestimmten Markt (Randziffer 313 des Entwurfs). Durch die Formulierung im Beispiel könnte nun der Eindruck entstehen, dass ein Verbraucherverband zu beteiligen sei, um die Weitergabe der Effizienzvorteile an die Verbraucher zu gewährleisten. Da dies

unzutreffend ist, sollte eine Streichung der entsprechenden Passage vorgenommen werden.

8. Der Entwurf enthält mehrere Passagen, wonach die wettbewerbsfördernden Auswirkungen der Vereinbarung die wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen überwiegen müssen. So heißt es in **Randziffer 20** des Entwurfs, dass die wettbewerbsfördernden Auswirkungen der Vereinbarung ermittelt werden, die zudem darauf geprüft werden, ob sie gegebenenfalls die wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen überwiegen. Auch in den **Randziffern 48, 311 und 312** des Entwurfs ist davon die Rede, dass die Effizienzgewinne die wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen überwiegen müssen.

Tatsächlich müssen die Effizienzgewinne die Nachteile jedoch nicht überwiegen, sondern lediglich aufwiegen. So heißt es dementsprechend auch richtig in den Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag (ABl. C 101 vom 27.04.2004, S. 97 ff.) beispielsweise in Randziffer 11 „In einem zweiten Schritt, der nur zum Tragen kommt, nachdem festgestellt wurde, dass eine Vereinbarung den Wettbewerb einschränkt, werden die sich aus der Vereinbarung ergebenden wettbewerbsfördernden Wirkungen ermittelt, und es wird geprüft, ob diese wettbewerbsfördernden Wirkungen gegebenenfalls die wettbewerbswidrigen Auswirkungen aufwiegen.“ und in Randziffer 50 „Da für die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 die wettbewerbsfördernden Wirkungen einer Vereinbarung die wettbewerbswidrigen Wirkungen aufwiegen müssen, muss die Verknüpfung zwischen der Vereinbarung und den behaupteten Effizienzgewinnen sowie deren Wert überprüft werden.“ Da ein erheblicher Unterschied darin besteht, ob ein Aufwiegen oder sogar ein Überwiegen gegeben sein muss, bitten wir um eine entsprechende Korrektur des Entwurfs.

Hinsichtlich des ebenfalls im Leitlinienentwurf neu geregelten Informationsaustauschs dürfen wir auf die Stellungnahme des Gesamtverbandes der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) verweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Geschäftsführer



(Dr. Florian Reuther)

Referentin



(Konstanze Meyer)