

Prof. Dr. Thomas Köhne

Die neue IMD2 vom 26.02.2014 aus ökonomischer Sicht

Am 26.02.2014 hat das Europäische Parlament den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Neufassung der Richtlinie über Versicherungsvermittlung (Insurance Mediation Directive 2 vom 03.07.2012) in abgeänderter Form beschlossen. Die neue Fassung ist immer noch stark geprägt von den Einflüssen der Finanzkrise und infolgedessen vom Ziel der Verbesserung des Verbraucherschutzes. Viele der im ersten IMD2-Entwurf vorgeschlagenen Regelungen sind beibehalten worden, und einige sind dazu gekommen. Aber zugleich hat das Europäische Parlament wesentliche Vorschriften zur Vergütungsregulierung deutlich entschärft und Detailregelungen den Mitgliedstaaten überlassen.

Trotz dieser Entschärfung greift die IMD2 bei Umsetzung in deutsches Recht in das heutige Vertriebssystem in der deutschen Versicherungswirtschaft ein, verbunden mit weit reichenden Folgen für Vermittler und Verbraucher. Aber auch die Versicherer selbst sind viel stärker betroffen, als es den meisten von ihnen wohl bewusst ist. Vor diesem Hintergrund sollen nachfolgend zentrale Regelungen der neuen IMD2 dargestellt und die Konsequenzen unter ökonomischen Gesichtspunkten diskutiert werden.

Ziele der IMD2

Mit der Überarbeitung der Vermittler-richtlinie von 2002 (IMD1) verfolgt die Europäische Kommission (EK) verschiedene Zielsetzungen, die auch der vom Europäischen Parlament (EP) abgeänderten Fassung zugrunde liegen: „Die übergeordneten Ziele der aktuellen Überarbeitung sind ein unverzerrter Wettbewerb, der Schutz der Verbraucher und die Marktintegration. Konkret sollten durch das IMD2-Projekt folgende Verbesserungen erzielt werden: Ausdehnung des Geltungsbereichs der IMD1 auf alle Vertriebskanäle (z. B. Erstversicherer, Autovermietungen); Aufdeckung, Bewältigung und Entschärfung von Interessenkonflikten; stärkere Harmonisierung verwaltungsrechtlicher Sanktionen und Maßnahmen bei Verstößen gegen wesentliche Bestimmungen der geltenden Richtlinie; Verbesserungen im Hinblick auf Angemessenheit und Objektivität der Beratung; Gewährleistung, dass die berufliche Qualifikation der Vertreter der Komplexität der vertriebenen Produkte entspricht; Vereinfachung und Angleichung des Verfahrens für den grenzüberschreitenden Zugang zu den Versicherungsmärkten in der gesamten EU.“¹

Diese Ziele hat das EP nicht infrage gestellt, aber einige Regelungen des IMD2-Entwurfs verändert. Teilweise hat das zu begrüßenswerten Klarstellungen und Vereinfachungen geführt, teilweise sind jedoch im aktuellen Vorschlag des EP auch unbestimmte und vage Formulierungen enthalten, die noch Klärungsbedarf nach sich ziehen. Das ist gewiss dem Umstand geschuldet, dass das EP einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Positionen des Rechtsausschusses („Juri“), des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbrau-

cherschutz („Imco“) und des Ausschusses für Wirtschaft und Währung („Econ“) finden musste.

Anwendungsbereich der IMD2

Der Anwendungsbereich der neuen Vermittler-richtlinie wird in Art. 1 geregelt. Er bezieht sich im Kern auf Versicherungs- und Rückversicherungsvermittlung durch natürliche oder juristische Personen und umfasst damit Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen und -vermittler. Verschiedene Erwägungen des EP konkretisieren den Geltungsbereich. Das EP erweitert ihn im Interesse des Verbraucherschutzes „auf jede Art des Vertriebs von Versicherungsprodukten (...), ungeachtet dessen, ob er durch Versicherungsvermittler oder Versicherungsunternehmen erfolgt.“²

Mithin umfasst er nunmehr Versicherungsunternehmen, die Versicherungsprodukte direkt vertreiben (Direktvertrieb). Zudem werden Portale erfasst: „Personen (...), deren Tätigkeit darin besteht, zu einem oder mehreren Versicherungs- oder Rückversicherungsverträgen unter Berücksichtigung der vom Kunden – über eine Website oder auf anderem Wege – ausgewählten Kriterien Informationen zu liefern oder eine Rangfolge von Versicherungs- oder Rückversicherungsprodukten zu erstellen oder einen Abschlag auf den Vertragspreis zu erwirken, wenn der Kunde anschließend die Möglichkeit hat, einen Versicherungsvertrag direkt abzuschließen.“³

Nicht zum Anwendungsbereich gehören jedoch Tipgeber, also Personen, die rein vorbereitende Tätigkeiten ausüben, bestehend in der bloßen Weitergabe von Informationen über potenzielle Versicherungs-

nehmer an Versicherungsvermittler bzw. -unternehmen oder in der bloßen Weitergabe von Informationen über Versicherungsprodukte, Versicherungsvermittler oder Versicherungsunternehmen an potenzielle Versicherungsnehmer. Ausgenommen werden auch Personen, die eine andere Berufstätigkeit, z. B. als Steuerexperte oder Buchhalter, ausüben und im Rahmen dessen nur gelegentlich über Versicherungsschutz beraten oder informieren, sofern diese Tätigkeit nicht auf einen Abschluss oder eine Abwicklung eines Versicherungsvertrags abzielt.

Ferner wird das Schadenmanagement – im Gegensatz zum ersten Entwurf der EK – ausgeklammert, womit die berufsmäßige Verwaltung der Schadensfälle im Namen eines Versicherers, die Schadensregulierung und die Sachverständigenarbeit im Zusammenhang mit Schadensfällen gemeint sind. Schließlich fallen bestimmte Nebentätigkeiten nicht in den Anwendungsbereich, die sich auf ausgewählte und definierte Annexvertriebstätigkeiten beziehen.⁴

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf alle Vermittler und somit auch den Direktvertrieb, angestellte Vermittler und Vergleichsportale ist zu begrüßen. Das Gleiche gilt für den nunmehr erfolgten Abschluss des Schadenmanagements, das betriebswirtschaftlich wenig mit dem Versicherungsvertrieb zu tun hat und ohnehin im Verantwortungsbereich des Versicherers liegt.

Prof. Dr. Thomas Köhne

Leiter der Fachrichtung Versicherung an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Kaum nachvollziehbar bleibt hingegen der Einschluss des Rückversicherungsgeschäfts: Wer soll hier geschützt werden? Das Ziel des Verbraucherschutzes kann die Einbeziehung von Rückversicherungsvermittlern in den Geltungsbereich nicht rechtfertigen. Verbraucher können Rückversicherungsverträge nicht abschließen. Die Geschäftspartner von Rückversicherern und Rückversicherungsvermittlern sind Erstversicherer, also professionelle Kunden im Sinne der IMD2-EP 2014.⁵

In der Praxis benötigen die Kunden (hier Erstversicherer) andere, teils differenzierte Informationen über ihre Geschäftspartner (hier Rückversicherungsunternehmen und -vermittler), bspw. zu deren Rating, Expertise und Erfahrung, die sie im Übrigen auch ohne Reglementierung erhalten. Deshalb bedeuten die in den Artikeln 16, 17 und 18 geforderten Auskünfte bei der Vermittlung durch Rückversicherungsvermittler bzw. -unternehmen nur zusätzlichen Administrationsaufwand. Die durch die IMD2-Regelungen beabsichtigten Regulierungen greifen daher unverhältnismäßig in den funktionierenden Rückversicherungsmarkt ein und sind weder effektiv noch effizient.

Wesentliche Regelungen der neuen Vermittlerrichtlinie

Nachfolgend sollen in der Reihenfolge der Richtlinie die wesentlichsten Regelungen betrachtet werden, d.h. zu beruflichen Anforderungen, Informationspflichten und Wohlverhalten, Vergütung, Beratung, besonderem Kundenschutz bei Versicherungsanlageprodukten inklusive Courtageverbot sowie zu Sanktionen.

Berufliche Anforderungen an Vermittler

Zu den beruflichen Anforderungen an einen Versicherungsvermittler zählen insbesondere die Berufszulassungsvoraussetzungen und die Berufsausübungsanforderungen. Beides ist in Art. 8 IMD2-EP 2014 geregelt. Hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen gibt es keine gravierenden Unterschiede im Vergleich zur IMD1 und zum IMD2-Kommissionsentwurf.

Bei den Berufsausübungsanforderungen gibt es indessen Änderungen: Neu im Vergleich zur IMD1 ist die Verpflichtung zu ständiger Weiterbildung, neu im Vergleich zum IMD2-Kommissionsentwurf deren Konkretisierung. Sie erinnert an die derzeit

in Deutschland umgesetzte Weiterbildungsinitiative 'Gut beraten' und wirkt für eine Richtlinienformulierung ziemlich operativ: „Um sicherzustellen, dass diese Bestimmungen eingehalten werden, müssen die Mitarbeiter innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren eine ständige berufliche Fortbildung und geeignete Schulungen im Umfang von mindestens 200 Stunden bzw., falls es sich nicht um ihre Hauptberufstätigkeit handelt, einer anteiligen Zahl von Stunden, durchlaufen. Ebenso veröffentlichen die Mitgliedstaaten die von ihnen aufgestellten Kriterien, damit die Mitarbeiter die Anforderungen an ihre fachliche Eignung erfüllen. Diese Kriterien umfassen eine Liste aller anerkannten Qualifikationen. Zu diesem Zweck sehen die Mitgliedstaaten Mechanismen zur Kontrolle, Bewertung und Bescheinigung der Kenntnisse und Fertigkeiten durch unabhängige Stellen vor.“⁶

Interessant dürfte der letzte Satz dahingehend sein, inwiefern der GDV bzw. das BWV als unabhängige Stellen im Sinne der Richtlinie zu interpretieren sind. Dies wird sich mit der Umsetzung dieser neuen IMD2-Vorgaben in deutsches Recht zeigen. Unabhängig davon ist aus ökonomischer Sicht die nachhaltige Gewährleistung einer bestimmten Qualifikation für Versicherungsvermittler prinzipiell zu begrüßen. Im Sinne der Transparenz für die Versicherungsnehmer wäre hierbei jedoch die Reduzierung der Varianten an Weiterbil-

dungsabschlüssen (Qualifikationen) erstrebenswert. Ebenso sollten die – letztlich vom Kunden zu tragenden – Verwaltungskosten dieses geforderten Systems „zur Kontrolle, Bewertung und Bescheinigung der Kenntnisse und Fertigkeiten“ so gering wie möglich gehalten werden. Beides scheint in Deutschland derzeit eher nicht der Fall zu sein.

Informationspflichten und Wohlverhaltensregeln sogar noch verschärft

Art. 15 IMD2-EP 2014 beschreibt den allgemeinen Grundsatz zu den Informations- und Wohlverhaltensregeln. Er ist, obwohl er ohnehin schon sehr unglücklich und bedenklich formuliert war, sogar noch verschärft worden (siehe kursive Hervorhebungen):

1. Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass Versicherungsvermittler und -unternehmen bei ihrer Versicherungsvermittlungstätigkeit gegenüber ihren Kunden *stets* ehrlich, redlich, *vertrauenswürdig*, *ehrenwert* und professionell in deren bestmöglichem Interesse handeln.
2. Alle Informationen, einschließlich Marketing-Mitteilungen, die der Versicherungsvermittler bzw. das Versicherungsunternehmen an Kunden oder potenzielle Kunden richtet, müssen redlich, eindeutig und nicht irreführend sein. Marketing-Mitteilungen müssen *stets* eindeutig als solche erkennbar sein.

Der Hintergrund für diese verschlüsselten Formulierungen ist eher in – den Verbraucher schädigenden – Finanzmarktgeschäften zu sehen, und der Artikel ist daher auch ursprünglich in der MiFID2 geregelt worden. Im Sinne einer Angleichung der verschiedenen Finanzmarktrichtlinien ist diese Regelung deshalb auch in dem IMD2-Entwurf vorgesehen. Die Erwägung des EP dabei ist, dass die Vergütung nicht die Unparteilichkeit bei der Abgabe angemessener Empfehlungen, der Vermittlung oder der Informationsabgabe in fairer, deutlicher und nicht irreführender Weise beeinträchtigen soll.⁷ Aus ökonomischer und rechtlicher Sicht ist die Formulierung dennoch sehr bedenklich:

Erstens greift sie sehr weitgehend in das Marketing von Unternehmen ein, das oftmals latent vorhandene Bedürfnisse wecken muss, um aus ihnen einen konkreten Bedarf zu entwickeln. Der daraus resultierende

“Im Sinne der Transparenz für die Versicherungsnehmer wäre hierbei jedoch die Reduzierung der Varianten an Weiterbildungsabschlüssen (Qualifikationen) erstrebenswert”

Wunsch zur Bedarfsdeckung kann auch als 'Verführung zum Kauf' interpretiert werden. Eine Verführung des Kunden zu etwas Gutem wie einer persönlichen Altersvorsorge, also der Deckung eines Bedarfs, der subjektiv nicht immer wahrgenommen wird, objektiv aber vorhanden ist, erscheint jedoch ökonomisch und politisch sinnvoll. Ist sie aber dann nach strenger, wörtlicher Rechtsauslegung ehrlich, redlich und nicht irreführend?

Zweitens besteht nach geltendem deutschen Recht im Maklervertrieb eine Verpflichtung zum ‚suitable advice‘, einer den Bedürfnissen angemessenen Beratung. Diese kann bei entsprechender Mitteilung gegenüber dem Kunden auch eingeschränkt hinsichtlich der Produkte oder Marktpartner erfolgen. Ist das vereinbar mit „in deren bestmöglichem Interesse“ im Sinne der Richtlinie? Ist also damit die bestmögliche Beratung im Sinne der Bedürfnisse des Verbrauchers gemeint, d.h. wird die der Bedarfssituation angemessene Produktgattung empfohlen? Oder soll hier den Mitgliedstaaten durch die ‚Hintertüre‘ der EU-Richtlinie die bspw. in Großbritannien bereits geltende Verpflichtung zu einem ‚best advice‘ auferlegt werden?

Drittens muss die automatische Übertragung von Bankregeln auf Versicherer im Einzelfall hinterfragt werden. Es stellt sich die Frage, ob die Regelung des Art. 15 unter dem Deckmantel des Verbraucherschutzes nicht unverhältnismäßig in die unternehmerische Freiheit von Versicherern eingreift. Der notwendige Verbraucherschutz ist bei Bank- oder Anlageprodukten, bei denen der Anleger seine Einlagen verlieren kann, größer als bei konventionellen Lebensversicherungen, bei denen seine Einlagen garantiert sind, meistens darüber hinaus sogar noch der Garantiezins. Bei Rentenversicherungen mit garantierter Rente ist zudem der Verrentungsfaktor garantiert.

Für diese Produkte wird zudem durch die versicherungsaufsichtsrechtlichen Regelungen – jedenfalls in Deutschland – bereits ein Rahmen geschaffen, der Verbrauchern weitgehende Sicherheiten verschafft. Im Unterschied zu den von Banken und anderen Anbietern entwickelten Anlageprodukten ist hier ein Mindestaltersvorsorgebetrag garantiert, der durchaus höher, nicht aber geringer ausfallen kann. Es ist daher nicht einzusehen, warum bei Lebensversicherungsprodukten mit Garantien derartige, restriktive „Wohlverhaltensregeln“ greifen

„Es stellt sich die Frage, ob die Regelung des Art. 15 unter dem Deckmantel des Verbraucherschutzes nicht unverhältnismäßig in die unternehmerische Freiheit von Versicherern eingreift“

müssen, die die unternehmerische Freiheit und damit den Wettbewerb behindern.⁸

Allgemeine Vergütungs offenlegung deutlich entschärft und weitgehend auf Mitgliedstaaten delegiert

Besonders emotional und kontrovers wurden die Regelungen zur Vergütungs offenlegung im Art. 17 des IMD2-Kommissionsentwurfs diskutiert. In der aktuellen IMD2-Fassung des EP werden diese deutlich moderater formuliert. Der Vermittler muss dem Kunden vor Abschluss jedes Versicherungsvertrags lediglich mitteilen, ob er auf Basis einer Gebühr (Honorar), einer Provision oder einer Kombination aus Beidem arbeitet und ob diese Vergütung vom Versicherungsnehmer, Versicherer, einem anderen Vermittler oder einer Kombination aus diesen erfolgt.⁹

Im Vergleich zum alten Entwurf sind nunmehr allerdings keine Angaben mehr über die genaue Vergütungshöhe zu machen, und Staffelp Provisionen, Bonifikationen oder Folgeprovisionen müssen nicht mehr offengelegt werden. Entsprechende Anforderungen bleiben gemäß Art. 17a IMD2-EP 2014 ausdrücklich dem nationalen Gesetzgeber vorbehalten. In Deutschland könnte somit jedoch im Zuge der Umsetzung der IMD2 eine deutlich weitergehende Offenlegungspflicht im nationalen

Vermittlerrecht verankert werden, deren Nutzen aus ökonomischer Sicht allerdings fraglich erscheint.¹⁰

Spezielle Regelungen für den Direktvertrieb

Im Direktvertrieb gilt neu: „Beim Direktvertrieb von Versicherungen informiert das Versicherungsunternehmen den Kunden über eine eventuelle variable Vergütung, die seine Angestellten für den Vertrieb und die Verwaltung des betreffenden Versicherungsprodukts erhalten.“¹¹ Es ist zwar immerhin nicht explizit von der Offenlegung der Vergütungshöhe die Rede. Direktversicherer müssen – dem Wortlaut entsprechend – jedoch darüber informieren, wenn (nur) ein Mitarbeiter eine variable, am Erfolg des Unternehmens ausgerichtete Entlohnung erhält. Eine Beschränkung auf Mitarbeiter des Vertriebs ist nicht erkennbar. Deshalb kann z.B. auch der Bonus für einen IT-Mitarbeiter Auslöser einer solchen Informationspflicht sein.

Beratungsregeln gemäß diskussionswürdiger Wohlverhaltensregeln

Die IMD2 definiert Beratung als „Abgabe einer persönlichen Empfehlung an einen Kunden“.¹² Diese Definition wird der Beratungsleistung jedoch nicht gerecht, die weit mehr umfasst als nur die Abgabe einer Empfehlung. Art. 18 IMD2-EP 2014 konkretisiert dann auch den Umfang der Beratungsleistung mit dazugehörigen Teilaktivitäten und weitet sie damit – zu Recht – aus. Allerdings erinnert diese Passage in ihrer (teils schwammigen) Formulierung¹³ an die Regeln des § 61 VVG.

Den bereits erwähnten, durchaus diskussionswürdigen Wohlverhaltensregeln des Art. 15 IMD2-EP 2014 konsequent entsprechend, werden in Art. 18 Zif. 3 IMD 2-EP 2014 auch Versicherungsunternehmen zu einem Rat verpflichtet, der auf eine objektive Untersuchung einer hinreichenden Zahl von auf dem Markt angebotenen Versicherungsverträgen gestützt ist. Das ist unrealistisch.

Dieser Rat auf Grundlage einer objektiven Untersuchung wird ferner der Verpflichtung zum ‚best advice‘ unterworfen: „(...) so dass er bzw. es gemäß fachlichen Kriterien eine persönliche Empfehlung im bestmöglichen Interesse des Kunden dahingehend abgeben kann, welcher Versicherungsvertrag am besten geeignet wäre, die

Bedürfnisse des Kunden zu erfüllen.“ Wenn hier (wie in Art. 15 IMD2-EP 2014) keine Klarstellung erfolgt, dürfte die derzeitige deutsche Umsetzung des ‚suitable advice‘ wohl nicht mehr aufrechtzuerhalten sein mit all ihren Folgen für die vielen kleineren Maklerunternehmen.

Abgesehen davon ist in den Beratungsprozess nunmehr ein standardisiertes Produktinformationsblatt integriert worden (ebenfalls gemäß deutschem Vorbild). Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Informationspflichten der Art. 16 bis 18 IMD2 nicht für Großrisiken, Rückversicherungsgeschäfte und professionelle Kunden, d.h. Versicherungsunternehmen, Versicherungsvermittler, Große Unternehmen (mit definierter Bilanzsumme, Nettoumsatz und Eigenmitteln) sowie nationale Regierungen gelten.¹⁴

Was sind Versicherungsanlageprodukte nach IMD2?

Außer den allgemeinen Offenlegungspflichten wurden die gesonderten Regelungen im Zusammenhang mit Versicherungsanlageprodukten – und dabei vor allem das dort verankerte Courtageverbot bei unabhängiger Vermittlung – besonders kontrovers diskutiert. Auch sie sind in der aktuellen IMD2 weniger restriktiv formuliert worden.

Allem voran stellt sich dabei die Frage, was genau Versicherungsanlageprodukte im Sinne der IMD2-EP 2014 sind und welche marktüblichen Versicherungsprodukte denn überhaupt darunter fallen. Die gleichzeitige Nutzung der Bezeichnungen „Versicherungsanlageprodukt“ (in Erwägung 42; in der Überschrift zu Kapitel VII in der IMD2 selbst) und „versicherungsbasiertes Anlageprodukt“ (Definition in Art. 2 IMD2; in Art. 25 IMD2) ist verwirrend, lässt aber vermuten, dass beide synonym zu verstehen sind.

Gemäß IMD2-Definition handelt es sich um „ein Versicherungsprodukt, das eine effektive Restlaufzeit oder einen Rückkaufwert bietet, die vollständig oder teilweise unmittelbar oder mittelbar den Marktschwankungen ausgesetzt sind.“¹⁵ Dem Wortlaut nach können hierunter alle in Deutschland angebotenen Lebens- und Rentenversicherungen verstanden werden, da konventionelle Lebens- und Rentenversicherungen wegen der von den Schwankungen der Erträge des Deckungsstocks ab-

hängenden Überschüsse Marktschwankungen unterliegen und das Gleiche für Hybrid-Produkte und einfache fondsgebundene Versicherungen nach § 54b VAG gilt.

Ausgenommen sind „Altersvorsorgeprodukte, die nach einzelstaatlichem Recht als Produkte anerkannt sind, deren Zweck in erster Linie darin besteht, dem Anleger im Ruhestand ein Einkommen zu gewähren, und die dem Anleger einen Anspruch auf bestimmte Leistungen einräumen.“¹⁶ Es stellt sich die Frage, wie das konkret auszulegen ist. Aus ökonomischer Sicht dürften klassische Rentenversicherungen in jedem Fall, Kapitallebensversicherungen dann, wenn sie erst mit dem Ruhestand ausgezahlt werden, und sogar fondsgebundene Renten- und Lebensversicherungen somit eigentlich nicht unter die besonderen Anforderungen bei Versicherungsanlageprodukten fallen: Sie alle dienen dem Zweck der Altersvorsorge, sollen ein Altersruhegeld generieren und räumen dem Anleger einen Anspruch auf bestimmte Leistungen ein, die sich an garantierten Mindestwerten oder am Wert der Fonds bestimmen.

Allerdings bleibt zu klären, was aus rechtlicher Sicht diese Altersvorsorgeprodukte bestimmt: Wenn man die Zertifizierung als Merkmal heranzieht, bleiben nur Riester- und Rürupverträge übrig, die nach einzelstaatlichem Recht als Altersvorsorgeverträge anerkannt sind. Wenn die steuerliche Abzugsfähigkeit als Kriterium zur „Anerkennung nach einzelstaatlichem Recht“ ausreichend ist, dann dürften alle die steuerlichen Voraussetzungen erfüllenden Lebensversicherungsprodukte unter die Ausnahme fallen. Es lässt sich aber trefflich darüber streiten, ob die steuerliche Abzugsfähigkeit mit einer Anerkennung eines Produktes im Sinne der Zertifizierung gleichgesetzt werden kann. Es bleibt mithin zu

„Es bleibt zu klären,
was aus rechtlicher
Sicht diese Altersvor-
sorgeprodukte
bestimmt“

klären, für welche Versicherungsanlageprodukte Kapitel VII IMD2-EP 2014 gilt.

Besondere Anforderungen bei Versicherungsanlageprodukten: Courtageverbot, dafür Produktgenehmigungsverfahren, Angemessenheitserklärung und laufende Berichterstattung gegenüber dem Kunden

Zeitgleich zu diesem Beitrag sind mit Verabschiedung der MiFID2 durch das EP in einem „Zwischenschritt“ (als so genannte IMD1.5) einige der nachfolgend diskutierten Regelungen bereits in die geltende IMD1 integriert worden und somit verbindlich geworden. Dabei handelt es sich um die Art. 23 Zif. 1, 2, 3, Art. 24 Zif. 1, 2 und Art. 34 IMD2-EP 2014 (vgl. hierzu Lampert, Vermittlerrichtlinie bekommt „kleine“, aber wesentliche Novelle, in: Versicherungsjournal vom 5.5.2014). Die dazu nachfolgend gemachten Aussagen gelten um so mehr.

Die besonderen Anforderungen an den Kundenschutz bei Versicherungsanlageprodukten sind in den Art. 23 bis 25 IMD2-EP 2014 aufgeführt, teils jedoch sehr vage und interpretationsbedürftig geraten. Die Definition von Interessenkonflikten unterbleibt, vielmehr wird sie der Europäischen Kommission über delegierte Rechtsakte übertragen. Gleiches gilt für die Maßnahmen, die nach vernünftigem Ermessen erwartet werden können, um Interessenkonflikte zu erkennen, zu vermeiden, zu regeln und offenzulegen.¹⁸

Art. 24 war in der Vergangenheit oft Stein des Anstoßes: Er regelt zunächst in den Ziffern 1 und 2 erneut die allgemeinen Grundsätze in Anlehnung an Art. 15, aber interessanter Weise ohne die dortige Verschärfung. Warum hier nicht wenigstens der gleiche Wortlaut gewählt wird, wenn man doch eine Angleichung an die MiFID2 bezweckt, bleibt unklar. Ähnliches gilt für die Ziffer 3 im Hinblick auf die unabhängige Beratung, die hier nicht das ‚best advice‘-Prinzip verlangt. Aber dem Kunden sind Informationen über „sämtliche Kosten und Nebenkosten in Bezug sowohl auf die Versicherungsvermittlung als auch auf Nebendienstleistungen“¹⁹ zur Verfügung zu stellen. Die Kosten sind dem Kunden als Gesamtkosten mit ihrer kumulativen Wirkung auf die Rendite der Anlage auszuweisen (reduction in yield), auf Nachfrage des Kunden auch nach Posten (soft disclosure).²⁰

Wenn der Vermittler sodann von einer unabhängigen Beratung spricht – beim Makler dürfte man das wohl allgemein unterstellen –, muss er die Beratungsgrundlage konkretisieren. Ein Courtagewort ist damit jedoch nicht mehr verbunden, sondern müsste von den Mitgliedstaaten in deren nationaler Umsetzung erlassen werden.²¹ Aus ökonomischer Sicht ist davon allerdings abzuraten.²²

Ferner gibt es eine neue Regelung im Zusammenspiel mit angemessenen Maßnahmen des Vermittlers zur Interessenskonfliktvermeidung. Hierzu legt Art. 24 Zif. 5b IMD2-EP 2014 fest, dass in einem Produktgenehmigungsverfahren ein bestimmter Zielmarkt für Endkunden innerhalb der jeweiligen Kundengattung für jedes Produkt festgelegt und sichergestellt werden soll, dass alle einschlägigen Risiken für diesen bestimmten Zielmarkt abgeschätzt werden und dass die beabsichtigte Vertriebsstrategie dem bestimmten Zielmarkt entspricht. Dem Wortlaut ist eine Rückkehr zur Genehmigungspflicht von Versicherungsprodukten zu entnehmen; es bleibt jedoch unklar, ob der Vermittler oder der Versicherer das Produktgenehmigungsverfahren durchführen soll.

Es ist kaum anzunehmen, dass sich der Versicherer seine Produkte selbst genehmigen kann. Zwar heißt es an gleicher Stelle, dass „ein Versicherungsunternehmen, das Finanzinstrumente zum Verkauf an Kunden kreiert, (...) ein Verfahren für die Genehmigung jedes einzelnen Versicherungsprodukts oder jeder wesentlichen Anpassung bestehender Versicherungsprodukte beizubehalten, zu betreiben und zu überprüfen (hat), bevor es an Kunden vermarktet oder vertrieben wird.“ Es kann aber nicht ernsthaft angenommen werden, dass ein Versicherer glaubwürdig einen internen unabhängigen Genehmigungsprozess schaffen kann.

Nach Ansicht des Autors sind zu viele Einzelheiten dieser Regelung völlig unklar. Die Delegation der „Festlegung von Grundsätzen“ an die Europäische Kommission²³ schafft hier darüber hinaus Potenzial für weitere Angleichungen an allgemeine Regelungen bei Wertpapieren, die für Versicherungsprodukte teilweise jedoch unpassend sind.

Art. 25 IMD2-EP 2014 geht auf die Beurteilung der Eignung und Zweckmäßigkeit von Versicherungsanlageprodukten ein. Er

ist in großen Teilen ergänzt worden. Im Grundsatz geht es – ähnlich wie bei der Kapitalanlageberatung in Banken – um das Abfragen der Kenntnisse und Erfahrungen des Kunden sowie dessen finanzieller Verhältnisse und Anlageziele, um ihm die angemessene Beratung und das angemessene Anlageprodukt zukommen zu lassen. Bei fehlender Eignung ist eine Warnung zu vermerken. In klar definierten Ausnahmefällen kann auf diese Abfrage verzichtet werden.²⁴

Die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien bezüglich der Versicherungsvermittlungstätigkeiten sind aufzuzeichnen, und dem Kunden sind „angemessene Berichte über die Versicherungsvermittlungstätigkeit“ zur Verfügung zu stellen, d.h. regelmäßige Mitteilungen, die sich nach Art und Komplexität der Versicherungsanlageprodukte und der Vermittlungstätigkeit richten. Dabei schwebt dem EP offenbar vor, in dem Bericht alle im zurückliegenden Zeitraum gezahlten oder erhaltenen Anreize offenzulegen.²⁵

Ferner sind in einer „Angemessenheitserklärung“ die erbrachte Beratungsleistung und die Art und Weise aufzuführen, in der diese den Wünschen, Zielen und anderen kundenspezifischen Merkmalen entspricht.²⁶ Leider wird auch an dieser Stelle die inhaltliche (mithin konkretisierende) Ausgestaltung der von Vermittlern und Versicherern einzuhaltenden Grundsätze über delegierte Rechtsakte pauschal der Europäischen Kommission übertragen. Ergänzend soll die EIOPA „Leitlinien für die Bewertung von versicherungsbasierten Anlageprodukten“ erarbeiten.²⁷

Insgesamt sind die Regelungen zum Kundenschutz bei Versicherungsanlageprodukten aufgrund der vielen, noch zu konkretisierenden Aspekte schwierig zu beurteilen. Vom Prinzip her ist es zu begrüßen, Produktempfehlungen ähnlich wie bei Banken an Zielen, finanziellen Verhältnissen und Kenntnissen des Kunden auszurichten. Ein seriöser Vermittler sollte das allerdings ohnehin tun.

Dieses Vorgehen mit Produktgenehmigungsverfahren, Dokumentationspflichten und laufender Berichterstattung sowie Angemessenheitserklärungen zu flankieren, erscheint jedoch unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten zumindest fragwürdig. Alles das wird aus rechtlichen und kostenbezogenen Gründen weitgehend stan-

„Es ist mit Nachdruck vor zu viel Informationsflut und Regelungswut zu warnen, die letztlich vor allem eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Altersvorsorgeberatung und -vermittlung gefährden und dabei nur begrenzten (verbraucherpolitischen) Nutzen erzeugen“

dardisiert erfolgen (was die Richtlinie ja auch zulässt), den Kunden mit zusätzlicher Papierflut konfrontieren und damit eher überfordern, als schlauer machen.

Abgesehen davon ist es von entscheidender Bedeutung, welche heutigen Versicherungsprodukte unter die „Versicherungsanlageprodukte“ fallen: Gehören hierzu alle Lebensversicherungen mit Anlageelementen, also Spar- und Entspargeschäften, außer den Riester- und Rürup-Renten, oder nur fondsgebundene Lebensversicherungen oder nur diejenigen, bei denen nicht mindestens die eingezahlten Beiträge als Auszahlung garantiert sind? Und unabhängig davon ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob sich diese „Versicherungsanlageprodukte“ überhaupt ohne weiteres mit sonstigen Kapitalanlageprodukten ohne Verlustvermeidungsgarantie vergleichen lassen.

Flankierung durch spürbare Sanktionen

In diesem Bereich hat sich zwar im Vergleich zum alten IMD2-Entwurf wenig geändert. Doch im Vergleich zur IMD1 sind die Sanktionsregelungen deutlich verschärft worden. Sie umfassen bspw. ein zeitweiliges Tätigkeitsverbot für die Geschäftsleitung von Versicherungsunternehmen, Verwaltungsgeldstrafen von bis zu 10 Prozent des jährlichen Gesamtumsatzes bei juristischen Personen und von bis zu 5 Mio. Euro bei natürlichen Personen.²⁸ Und neu aufgenommen worden ist der Schutz von Informanten.²⁹ Auch das ist als Signal zu verstehen, Sanktionen konsequent einsetzen zu wollen. Das ist zu begrüßen, weil es ökonomisch effektiver erscheint, die ‚schwarzen Schafe‘ zu sanktionieren, als die Informationsregeln immer mehr auszuweiten.

Fazit

Die IMD2 und viele ihrer (neuen) Regelungen sind prinzipiell zu begrüßen. Zweifelsfrei steigern sie das Verbraucherschutzniveau in der Versicherungsvermittlung weiter. Zu denken ist dabei bspw. an den Einbezug der Vergleichsportale, an die verbesserte Information der Kunden über die Produkte und das Beratungsgespräch und deren Dokumentation, an die differenzierteren und nachhaltigeren Anforderungen in puncto Qualifikation der Vermittler sowie an die durchaus Wirkung entfachenden Sanktionsmöglichkeiten.

Positiv zu beurteilen sind auch die ‚Erschärfungen‘ der Transparenzregelungen zur Vergütung und die Elimination des Courtageverbots – beide wären in ihrer ursprünglich angedachten Form ökonomisch kontraproduktiv –, deren konkretere und ggf. strengere Regelung allerdings nunmehr explizit den Mitgliedsstaaten überlassen wird.

Zugleich ist jedoch mit Nachdruck vor zu viel Informationsflut und Regelungswut zu warnen, die letztlich vor allem eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Altersvorsorgeberatung und -vermittlung gefährden und dabei nur begrenzten (verbraucherpolitischen) Nutzen erzeugen: Nach Ansicht des Autors gilt das für angeordnete Regeln wie die Systeme zur Verwaltung und Überwachung der Weiterbildung, die laufende Berichterstattung gegenüber den Kunden, die wie auch immer geartete Produktgenehmigung sowie die Angemessenheitsklärung, die allesamt Ressourcen binden und letztlich vom Kunden zu bezahlen sind.

Sollte der deutsche Gesetzgeber in Nutzung seiner Mitgliedsstaaten-Option weiter gehen als die IMD2 und die ursprünglich angedachten Vergütungs-, Offenlegungs- und Courtageverbotsregeln vorschreiben, würde das im Saldo wie erwähnt vor allem den Verbrauchern und Vermittlern schaden.

Wirksamer Verbraucherschutz hingegen setzt besser daran an, die ‚schwarzen Schafe‘ vom Markt auszuschließen; die Sanktionsmöglichkeiten der IMD2 unterstützen dies zumindest. Ferner verlangt ein solcher Verbraucherschutz eher eine Reduzierung der Informationsflut, damit Versicherungsnehmer überhaupt in der Lage sind, die für ihre Entscheidung wichtigen Informationen zu erfassen und zu verarbeiten. In dieser Hinsicht erscheint der vom Gesetzgeber eingeschlagene Weg der falsche zu sein.

Schließlich erfordert wirksamer Verbraucherschutz, auch die Verbraucherschützer zu qualifizieren und zu kontrollieren: Da sie die Entscheidungsfindung des Verbrauchers oftmals erheblich beeinflussen, sollten auch für sie Berufszulassungsvoraussetzungen und Haftungsverpflichtungen gesetzlich verankert werden.

rungsvermittlung (Neufassung) vom 3.7.2012, S. 3.

² Europäisches Parlament (Hrsg.), *Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 26. Februar 2014 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Versicherungsvermittlung (Neufassung) (COM(2012)0360 – C7-0180/2012 – 2012/0175(COD))*, zitiert nach der Fassung des Sitzungsprotokolls vom 26.2.2014, S. 195, Erwägungsgrund 5; im Folgenden kurz: IMD2-EP 2014.

³ Erwägungsgrund 11 IMD2-EP 2014, S. 196.

⁴ Vgl. Erwägungsgründe 11f IMD2-EP 2014, S. 196f.; Art. 1 Zif. 2 und Art. 2. Zif. 1 Abs. 3 IMD2-EP 2014.

⁵ Vgl. Anhang I zur IMD2-EP 2014, S. 250.

⁶ Art. 8 Zif. 1 Unterabs. 3f IMD2-EP 2014.

⁷ Vgl. Erwägungsgrund 34a IMD2-EP 2014, S. 201.

⁸ Zur Kritik an Art. 15 wird auch auf den Beitrag des Autors in der ZfV 8/2013 verwiesen.

⁹ Vgl. Art. 17 Zif. 1 (e) und (ea) IMD2-EP 2014.

¹⁰ Im Einzelnen wird zur Beurteilung der Offenlegung von Vergütung (sbestandteilen) auf den Beitrag des Autors in der ZfV 8/2013 verwiesen.

¹¹ Art. 17 Zif. 3 IMD2-EP 2014.

¹² Art. 2 Zif. 1 Nr. 9 IMD2-EP 2014.

¹³ Vgl. Art. 18 Zif. 1 bis 3 IMD2-EP 2014.

¹⁴ Vgl. Art. 18 Zif. 4 und Art. 19 Zif. 1 IMD2-EP 2014.

¹⁵ Art. 2 Zif. 4 IMD-EP 2014.

¹⁶ Art. 2 Zif. 4 (c) IMD2-EP 2014.

¹⁷ In Erwägung 42 wird indessen auf die Definition von Versicherungsanlageprodukten in der Verordnung zu Dokumenten mit Schlüsselinformationen für Anlageprodukte verwiesen. Mehr Hinweise liefert die IMD2 nicht.

¹⁸ Vgl. Art. 23 Zif. 3 IMD2-EP 2014.

¹⁹ Art. 24. Zif. 3 (ba) IMD2-EP 2014.

²⁰ Vgl. Art. 24 Zif. 3a IMD2-EP 2014.

²¹ Vgl. Art. 24 Zif. 5 und 5a IMD2-EP 2014.

²² Im Einzelnen wird zur Beurteilung eines Courtageverbots auf den Beitrag des Autors in der ZfV 8/2013 verwiesen.

²³ Vgl. Art. 24 Zif. 7 IMD2-EP 2014.

²⁴ Vgl. Art. 25 Zif. 1 bis 2a IMD2-EP 2014.

²⁵ Vgl. Erwägungsgrund 32a IMD2-EP 2014, S. 201.

²⁶ Vgl. Art. 25 Zif. 3 und 4 IMD2-EP 2014.

²⁷ Vgl. Art. 25 Zif. 5 und 5a IMD2-EP 2014.

²⁸ Vgl. Art. 28 Zif. 2 IMD2-EP 2014.

²⁹ Vgl. Art. 30 Zif. 2 (b) IMD2-EP 2014; Erwägungsgrund 49a IMD2-EP 2014, S. 205.

¹ Europäische Kommission (Hrsg.): *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Versiche-*