

## Die neue Vermittler-Richtlinie (IMD 2)

Prof. Dr. Stefan Perner

Sehr geehrte Veranstalter, sehr geehrte Damen und Herren. Ich möchte mich sehr herzlich für die Einladung bedanken, es ist eine sehr große Ehre, vor Ihnen sprechen zu dürfen.

Nachdem wir jetzt einiges zum österreichischen Versicherungsvertragsrecht gehört haben, möchte ich mit Ihnen über *Reformen auf europäischer Ebene* sprechen.

Mein Thema ist die Versicherungsvermittlung, präzise: Die *Reform der Vermittlerrichtlinie*. Inhaltlich geht also um die Probleme, die entstehen, wenn Dritte – Versicherungsvertreter oder Versicherungsmakler – am Zustandekommen von Versicherungsverträgen beteiligt sind.

Als ich das *Thema meines Vortrages bekannt gab*, dachte ich, ein neues Vermittlungspaket der EU präsentieren zu können. Wie so oft, kommt es im Europarecht anders, als man denkt. Im Zusammenhang mit dem Vermittlerrecht heißt das: Es gibt wieder einmal Verzögerungen.

Das heißt natürlich nicht, dass ich Ihnen heute nichts erzählen kann. Ich kann Ihnen nur *kein europäisches Endprodukt* zeigen.

Was ich hingegen schon tun kann, ist über den *aktuellen – ich möchte sagen: brandaktuellen – Stand der Reform* zu berichten und Ihnen gleichsam ein *Zwischenprodukt* vorzustellen. Das gelingt, wenn man die Versicherungsvermittlung als Finanzdienstleistung sieht und in einen größeren Kontext einbettet.

Darüber hinaus möchte ich auch über Grundfragen der Reform sprechen, die zeitlos sind und Aktualität nicht bereits mit dem nächsten Federstrich des Gesetzgebers verlieren.

### **Problemfelder im geltenden Vermittlerrecht**

Ich darf in diesem Rahmen als bekannt voraussetzen, dass die *Versicherungsvermittlung europäisch* geregelt ist – nämlich durch die *Versicherungsvermittlungs-Richtlinie*, die so genannte „IMD I“ (Insurance Mediation Directive).

Die RL gilt natürlich nicht von selbst, sondern sie enthält *Handlungsaufträge an die nationalen Gesetzgeber*. Inhaltlich regelt sie vor allem berufliche Anforderungen, die die Vermittler erfüllen müssen, sowie Informationspflichten gegenüber den Kunden, denen die Vermittler nachkommen müssen. Da die Richtlinie bloß Mindeststandards enthält, können die Mitgliedstaaten strengere Vorschriften erlassen und also über die Anforderungen der RL hinausgehen.

Ich muss in diesem Rahmen nicht eigens darauf hinweisen, dass die geltenden europäischen *Regelungen scharf kritisiert* werden.

Ich möchte mit Ihnen zunächst die *zentralen Kritikpunkte* durchgehen – das heißt vorläufig nicht, dass ich alle Kritikpunkte teile. Die Übersicht ist für das Verständnis der Reformbemühungen allerdings sehr wichtig.

#### **Kein Level playing field**

IMD I wirft viele Einzelprobleme auf, die sich in *zwei größere Problemfelder* einteilen lassen. Die erste Gruppe an Einwänden läuft darauf hinaus, dass die Richtlinie nicht garantiert, dass alle Marktteilnehmer denselben Bedingungen unterworfen sind – es herrsche kein „Level playing field“.

Ein geradezu klassischer Einwand stammt aus dem Verbraucherschutzrecht: Die IMD I-Richtlinie enthält bloße *Mindeststandards* (Artikel 4 Absatz 6) und erlaubt den Mitgliedstaaten, strengere Anforderungen aufzustellen. Das ist auf den ersten Blick unproblematisch: Je mehr Schutz der Kunde genießt, desto besser für ihn.

Bei näherem Hinsehen kann Mindestharmonisierung sehr wohl problematisch sein. Das lässt sich zeigen, wenn man den Blick vom Kunden (Verbraucher) zum Anbieter wendet. Kann sich der Anbieter

nicht auf europaweit auf einheitliche Standards verlassen, verfehlt die Harmonisierung insofern ihren Zweck. Der Anbieter kann sein Produkt ja gerade nicht stets zu denselben Bedingungen vertreiben, der grenzüberschreitende Vertrieb ist mit Hindernissen verbunden.

Ein weiteres Problem ist der *Anwendungsbereich der IMD I*. Er nimmt nämlich die angestellten Versicherungsvertreter (Artikel 2 Ziffer 3 IMD) aus. Das läuft auf die Frage hinaus, ob es gerechtfertigt ist, dass manche Vermittler berufliche Anforderungen nicht erfüllen müssen, nur weil sie angestellt sind.

Ein weiterer Kritikpunkt setzt bei *Versicherungsprodukten mit Anlageelementen* an; vor allem bei index- und fondsgebundenen Lebensversicherungen. Diese unterliegen weniger strengen Regeln als herkömmliche Anlageprodukte nach der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (kurz: MiFID-Richtlinie), wo sehr strenge Transparenzregelungen gelten.

Auch insofern bestehe also kein Level playing field.

### **Provisionsgetriebener Vertrieb**

Ein ganz anderer Problembereich betrifft nicht die Weite der Regelungen, sondern die *inhaltliche Ausrichtung* des Vermittlerrechts.

Ausgangspunkt ist eine Überlegung, die vor allem bei unabhängiger Beratung einschlägig ist.

Versicherungen sind nach einer bekannten Begriffsschöpfung von *Meinrad Dreher* „Rechtsprodukte“. Anders als eine herkömmliche Ware ist die Versicherung nicht selbsterklärend. Man kann die Versicherung, anders als ein Auto, nicht Probe fahren, und anders als eine Hose nicht anprobieren. Ihr Inhalt, ihre Qualität ergibt sich aus den Allgemeinen Versicherungsbedingungen, die der Versicherer formuliert, der noch dazu in einer überlegenen Position ist.

Der *Versicherungsnehmer* ist also in ganz besonderer Weise *auf Beratung* durch einen Vermittler – am besten durch einen unabhängigen Makler – *angewiesen*.

Die Provision – also sein Entgelt für die Vermittlung – bekommt der Makler allerdings vom Versicherer. Es drängt sich ein Verdacht auf: Der Makler vertreibt nicht das beste Produkt, sondern das, für das er am meisten Provision bekommt. Der Kunde weiß das nicht einmal, weil ihm gegenüber die Provision in der Regel gar nicht offen gelegt wird.

Ein gutes Beispiel bieten so genannte *contingent commissions*, die bei Lebensversicherungen üblich sind. Das sind bedingte Vergütungen – die Bedingung ist das Erreichen einer Anzahl an vertriebenen Produkten pro Jahr.

Dass die Unabhängigkeit des Vermittlers dadurch gefährdet ist, liegt auf der Hand. Daher wird seit längerem darüber diskutiert, ob das Problem der Provisionen geregelt werden sollte. Diskutiert wurden vor allem ein *Verbot von Provisionen* und eine *Pflicht zu ihrer Offenlegung* gegenüber dem Kunden.

### **Inhaltliche Leitlinien**

#### **Was ist zu diesen Argumenten zu sagen?**

Die aufgeworfenen Fragen sind struktureller Natur, sie betreffen *Grundprobleme des EU-Vermittlerrechts*. Die von mir vertretenen Positionen haben noch nichts mit den konkreten Reformvorschlägen und Kompromissen zu tun. Sie sind vielmehr für mich der Prüfmaßstab für die Regelungen des Europäischen Gesetzgebers.

Die erste Position: *Level playing field ja, aber nur bei vergleichbaren Sachverhalten*. So sollten zum Beispiel bei einem Versicherer angestellte Vermittler ebenfalls eine gewisse Qualifikation mitbringen, wenn sie Versicherungen vertreiben. Auch Vollharmonisierung der beruflichen Qualifikationsstandards ist sinnvoll.

Aber: Es sollte nur Gleiches gleich behandelt werden, Ungleiches nicht. Das führt zum nächsten Punkt:

Die *strukturelle Unterlegenheit* des Kunden gegenüber dem Versicherer und sein Beratungsbedarf machen es notwendig, dass die *Unabhängigkeit*

*der Beratung* auch wirklich sichergestellt ist, wenn jemand Unabhängigkeit für sich in Anspruch nimmt. Makler sollen unabhängig sein, sie sollten daher strengeren Regeln unterliegen. Unabhängige Berater nehmen nämlich für sich ein besonderes Vertrauen in Anspruch. Dass manche Provisionsmodelle die Unabhängigkeit gefährden können, liegt auf der Hand. Daher ist es gut, dass die Diskussion über Provisionen geführt wird.

Zum *Verhältnis von Versicherungsanlagen zu sonstigen Anlageprodukten* kann man nur eine Position vertreten: Gleichbehandlung! Meines Erachtens kann kein Zweifel daran bestehen, dass index- und fondsgebundene Lebensversicherungen wie Anlageprodukte zu behandeln sind, wenn sie mit denselben Risiken behaftet sind. Es ist dann gerechtfertigt, sie denselben Regeln zu unterstellen.

### **Neuordnung des Finanzdienstleistungssektors**

Die Gleichbehandlung von Versicherungsanlageprodukten mit sonstigen Anlageprodukten bringt mich auch schon zum nächsten Punkt: Die EU beschränkt ihre Reformbestrebungen nicht auf die Versicherungsvermittlung, sondern es gibt *untrennbaren Zusammenhang mit anderen Reformen im Wertpapierdienstleistungsrecht*.

Zunächst möchte ich Ihnen einen kurzen *Überblick über den aktuellen Stand der Reformen* geben, anschließend konzentriere ich mich auf die *Provisionsdebatte*.

### **Reformen im Finanzdienstleistungssektor**

Bekanntlich gibt es seit einigen Jahren *drei große europäische Projekte* im Finanzdienstleistungssektor:

Die EU musste auf die Finanzkrise reagieren und wollte daher die bereits vorher erwähnte *Finanzmarkt-Richtlinie* der EU (MiFID) reformieren; sie betrifft im Wesentlichen den Anlegerschutz bei Wertpapiergeschäften. Aufgrund der gerade erwähnten Kritikpunkte wollte man auch die *IMD-Richtlinie* reformieren.

Während die IMD II-Reform noch nicht abgeschlossen ist, konnte die neue *Finanzmark-Richtlinie* noch vor den Europawahlen im Mai beschlossen werden. Seit 12. Juni ist im Amtsblatt der EU veröffentlicht, bis Mitte 2016 ist sie von den Mitgliedstaaten umzusetzen.

Daneben hat der Europäische Gesetzgeber im April nach über zwei Jahren zäher Verhandlungen auch eine Verordnung über *Basisinformationsblätter für Anlageprodukte* geschaffen. Als Packaged Retail Investment Product (kurz PRIP) gelten auch Lebensversicherungsprodukte, deren Rückkaufswert Marktschwankungen unterliegt. Explizit ausgenommen sind die reine Risikolebensversicherung sowie Produkte der betrieblichen und privaten Altersvorsorge.

Auf maximal drei Seiten sind *Versicherungsunternehmen verpflichtet*, eine fix definierte Reihenfolge von *Produktinformationen darzustellen*. Die Verordnung ist ab Herbst 2016 direkt anzuwenden.

Ich erzähle Ihnen über die PRIPS-Verordnung und die MiFID II aber nicht nur, weil es einen Zusammenhang mit dem Versicherungsrecht gibt. Vielmehr haben beide Rechtsakte entscheidende Bedeutung für die Reform der IMD I, also die IMD II:

## **IMD II**

Man möchte in der IMD II – Eckdaten der Reform auf Folie notiert – all die Probleme aufgreifen, die ich Ihnen bei den Kritikpunkten vorgestellt habe: Vollharmonisierung, Erweiterung des Anwendungsbereichs, verschärfte Transparenz.

Bevor die IMD II beschlossen werden konnte, kam MiFID II. Damit gibt es aber jetzt verschärfte Regeln über Transparenz bei Finanzprodukten. Man wollte für Versicherungsanlageprodukte nicht auf IMD II warten, sondern – Level playing field – auch dort verschärfte Transparenzvorschriften schaffen. Herausgekommen ist ein Kompromiss.

Die MiFID II novelliert nämlich gleichsam nebenbei auch die geltende IMD-Richtlinie, weil sie ihr ein fünftes Kapitel über den *Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten* anfügt. Daher spricht man von der „IMD 1.5-Lösung“.

Man hatte im Zuge der Neuschaffung der MiFID überlegt, sie einfach auf die erwähnten Versicherungsanlageprodukte (Provisionsverbot) anzuwenden. Die Versicherungsbranche konnte das abwenden, allerdings novelliert Artikel 91 der MiFID II die IMD. Es wird ein Kapitel für Versicherungs-PRIPs (im Sinne der VO) hinzugefügt. Das neue PRIIPs-Kapitel ist bis Mitte 2016 umzusetzen. Es sieht inhaltlich wie folgt aus:

Vermittler und VR werden verpflichtet, *organisatorische Vorkehrungen* zu treffen, um beim Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten Interessenkonflikte zu vermeiden. Wie diese „organisatorischen Vorkehrungen“ in der Praxis auszusehen haben, wird durch delegierte Rechtsakte der EU-Kommission, definiert. Beispiele wären innerbetriebliche Vorgaben für Provisionen und Vergütungen. MS können jedenfalls weitergehende Regelungen treffen.

*Parallel laufen Verhandlungen über die IMD II* weiter, in die man das neue Kapitel natürlich integrieren wird. Das ist eine Vorentscheidung für die Provisionsfrage.

### **Provisionen: Offenlegung und Verbot**

Was bedeutet Artikel 91 der neuen Finanzmarkt-Richtlinie nun für die Provisionsfrage?

Nun, IMD 1.5 ist jedenfalls eine *Weichenstellung für die neue IMD II-Richtlinie*. Denn über die Anforderungen des Art 91 wird man in der Provisionsfrage nicht hinausgehen.

Vor allem aber ist eine *Tendenz* interessant, die wir in der neuen IMD II wahrscheinlich auch sehen werden: Es wird kaum geregelt, sondern die „heiße Kartoffel“ zweifach weitergereicht: *Erstens* soll es delegierte Rechtsakte der Kommission geben, in der die „organisatorischen Anforderungen“ geregelt werden. *Zweitens* wird der Ball wieder zu den Mitgliedstaaten zurückgespielt, die eigenständig strengere Regeln erlassen können.

Damit wird das entscheidende Problem verlagert, nämlich von der einen europäischen Ebene auf die nächste und auf die mitgliedstaatliche: *Wie sollten Kommission und Gesetzgeber die Provisionsfrage inhaltlich*

*regeln?* Bevor wir uns die Frage inhaltlich ansehen, noch eine Bemerkung:

Es lässt sich ein gemeinsames Ziel von Gesetzgeber und Interessenvertretungen finden: Der Versicherungsnehmer ist zu schützen, nicht aber der naive: Dass das Entgelt des Maklers vom Versicherer kommen muss, wenn es nicht von Kunden kommt, sollte klar sein. Dafür braucht man keine besonderen Regelungen.

Auf der anderen Seite steht außer Diskussion, dass Gesetzgeber auf strukturelle Fehlberatung reagieren muss. „Schiefe Vertriebspraktiken“ kann man nicht akzeptieren.

*Die Frage ist nur: Wie kann man sie vermeiden?*

### **Provisionsverbot**

*Die erste und nahe liegende Idee lautete: Man verbietet die Provisionen.* Nationale Vorbilder gibt es seit 2013 in Großbritannien, wo es ein Provisionsverbot bei Vertrieb von Finanzdienstleistungen an Verbraucher gibt, und in den Niederlanden, wo es ein Provisionsverbot für komplexe Finanzprodukte gibt. Schon davor gab es Provisionsverbote in Schweden und Dänemark.

Der *Vorschlag zur IMD II* sah ein solches Verbot für Versicherungsanlageprodukte vor. Das Provisionsverbot ist mit IMD 1.5 vom Tisch, die Mitgliedstaaten dürfen es aber beibehalten oder einführen.

*Inhaltlich ist es aber meines Erachtens abzulehnen:*

Wie käme der Makler zu seinem Entgelt? Man müsste ein System der honorarbasierten Beratung einführen. Das ist praktisch aber nur bei größeren Kunden durchführbar. Bei Großrisiken und professionellen Kunden sollen die Transparenzvorschriften der EU aber ohnehin nicht gelten!

Das Verbot ist aber auch deshalb abzulehnen, weil es einen *Eingriff in die Erwerbsfreiheit* der Beteiligten darstellt, nämlich der Vermittler und Versicherer. Es eignet sich zwar zur Vermeidung von Fehlberatung, es gibt allerdings gelindere Mittel zur Zielerreichung. Damit meine ich nicht



nur die Deckelung der Provisionen (also Höchstgrenzen), sondern vor allem die Offenlegung, wie gleich zu zeigen sein wird.

### **Offenlegung**

Der Interessenkonflikt könnte auch dadurch gelöst werden, dass der *Vermittler verpflichtet ist, die Provision offenzulegen*. Die Richtlinie enthielt abgestufte Offenlegungspflichten je nach Schwere des Interessenkonflikts. Im Zuge des Gesetzgebungsprozesses wurde allerdings klar, dass sich die auf europäischer Ebene vorgeschriebene Offenlegung nicht halten ließ. Ich möchte die Regelungen daher nicht im Detail darstellen, vielleicht können wir in der

Diskussion darauf eingehen.

Im Februar fixierte das *Plenum des Europaparlaments* seine Position zur EU-Richtlinie über Versicherungsvermittlung und möchte die Offenlegung zur *Mitgliedstaatenkompetenz* werden lassen. Somit obliegt es jedem Staat selbst, bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie zu entscheiden, ob eine Provisionsoffenlegung gesetzlich verankert werden soll oder nicht.

Der *Rat* nahm seine Arbeit im Mai wieder auf und möchte nach Angaben der italienischen EU-Ratspräsidentschaft bis November zu seiner Position gelangen. Dann könnten die finalen Dreipartei-Verhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission im Frühjahr 2015 zu einem Abschluss kommen.

Jedenfalls sollte natürlich volle Kohärenz zwischen IMD 1.5 und IMD 2 sichergestellt werden (GB – Problem: IMD 1.5 abändern?).

Auch hier ist die Zukunft wie gesagt ungewiss.

### **Offenlegung: Inhaltliche Stellungnahme**

*Wie sollte man nun inhaltlich zur Offenlegung stehen?*

Es ist bei einem solchen Thema nicht ungewöhnlich, dass sachliche und unsachliche Argumente vorgebracht werden. Viele Argumente sind nicht sachlich: Es heißt zum Beispiel, dass es bei einer Offenlegungspflicht zu einem „Maklersterben“ kommen würde. Dabei wird verschwiegen, dass es auch nach einer Offenlegung Platz für Versicherungsvermittler geben

wird, die Makler werden dann eben zum Beispiel zum Versicherungsvertreter.

Blickt man auf die sachlichen Argumente, scheint das Hauptargument die Einzigartigkeit im Wirtschaftsrecht zu sein. „Niemand anderer müsse über seine Gewinnspanne Auskunft geben.“ Nun, der Vergleich ist gefährlich. Abgesehen davon, dass es im technischen Sinn nicht um den Gewinn des Maklers geht, so wie der Gewinn des Immobilienmaklers auch nicht mit der Provision gleichzusetzen ist, die er vom Kunden erhält: Der Makler ist ja tatsächlich einzigartig, wenn man ihn mit einem Warenhändler vergleicht: Der Versicherungsnehmer ist auf unabhängige Beratung angewiesen, um das Produkt überhaupt erst zu verstehen. Außerdem könnte man sagen, dass die Offenlegung ja nur dazu dient, den Kunden darüber in Kenntnis zu setzen, welcher Teil seines Entgelts auf den Versicherungsvertrag entfällt – ein berechtigtes Interesse.

Weiters: Die *Interessen der Vermittler und der Versicherungswirtschaft sind natürlich nicht komplett deckungsgleich*. Daher sollten die Vermittler, vor allem die Verbände, auch nicht alle Argumente der Versicherungswirtschaft übernehmen, die gegen die Offenlegung ins Treffen geführt werden. Da heißt es zum Beispiel, dass Versicherungsprodukte ohnehin gut vergleichbar sind, weshalb man die Provisionsoffenlegung nicht braucht. Das Argument ist gefährlich, denn damit schaffen sich die Makler gleich selbst ab.

Wenn man nun dennoch in *Alternativen zur Offenlegung* denkt, dann sollte man vor allem auf Unabhängigkeit und Beratungsqualität schauen. Interessant könnte für einige Mitgliedstaaten, die das noch nicht haben, zum Beispiel der Vorschlag einer Verlängerung der Stornohaftung in der Lebensversicherung – dass also die Provision zurückgezahlt werden muss, wenn sich der (unzufriedene) Versicherungsnehmer innerhalb einer bestimmten Zeit vom Vertrag löst.

Oder: Deckelung der Provisionen.

### **Versicherungsvermittlung neu (?)**

Ganz allgemein gilt für die Verhandlungen zu IMD II: *Alle Vorschläge, die auf die Optimierung der Beratungsqualität hinauslaufen, sollte man mit offenen Armen aufnehmen.*

Seien das Vorschläge über die berufliche Qualifikation oder über die Vermeidung von Interessenkonflikten:

Die Qualität der Beratung – vor allem die Qualität unabhängiger Beratung – sollte das wichtigste Anliegen des europäischen und der nationalen Gesetzgeber sein.