

Prof. Dr. Hans Jürgen Ott / Jan-Ole Wagner

Zur Regulierbarkeit von Interessenkonflikten im Versicherungsvertrieb (I)

„Gute Menschen brauchen keine Gesetze, um gezeigt zu bekommen, was sie nicht dürfen, während böse Menschen einen Weg finden werden, die Gesetze zu umgehen.“

Platon, griechischer Philosoph und Gelehrter, 427 - 347 v.Chr.

Mit der IDD führen die EU-Gesetzgeber Regeln zur „Bekämpfung“ von Interessenkonflikten zwischen Versicherungs-Vermittlern bzw. -Beratern (im Folgenden als Intermediäre¹ bezeichnet) und Verbrauchern ein. Aus mehreren Aspekten heraus ist dies durchaus kritisch zu würdigen: Zum einen übernehmen die Gesetzgeber die Konzepte und Regeln, welche für (große) Wertpapierfirmen gelten, auf die Regulierung des Versicherungsvertriebs, der hierzulande wesentlich durch KMUs bestritten wird. Zum anderen sind, wie im Folgenden gezeigt wird, Interessenkonflikte realen Vertriebs-Situationen grundsätzlich inhärent und daher auch durch keine noch so überbordende, schlimmstenfalls ineffektive Regulierung verhinderbar. Ziel einer Regulierung kann daher nur sein, unerwünschte Folgen dieser Interessenkonflikte zu vermeiden. Im Kern geht es darum, dass Interessenkonflikte nicht in unfairen Weise zu Lasten der schwächeren Konfliktpartei – dies sind in realen Vertriebssituationen normalerweise die Kunden - ausgenutzt und diese unangemessen benachteiligt oder gar irreversibel geschädigt werden (können).

Durch welche Regulierungsmaßnahmen und -konzepte dies wirksam erfolgen kann, scheint für den Gesetzgeber und die Aufsichtsorgane klar zu sein: Vor allem durch Transparenz über Produkte, Beratungsablauf, Intermediärstatus und Intermediärvergütung soll die Informations-Asymmetrie zwischen Kunde und Intermediär und damit die potenzielle Schwäche des Kunden beseitigt werden.

In diesem Beitrag wird dargestellt, welche Vorgaben nationale und europäische Gesetzgeber und Aufsichtsorgane dazu geschaffen haben. Anschließend wird allerdings gezeigt, dass ein Erfolg dieses Bemühens höchst zweifelhaft ist; mehr Transparenz zu schaffen, ist gerade bei den Kunden mit dem höchsten Schutzbedarf weder möglich, noch gewollt. Ein Folgebeitrag im nächsten Heft dieser Zeitschrift schlägt daher neue Regulierungsprinzipien, -konzepte und -maßnahmen vor, die diese

Nachteile nicht haben und auch weniger negative Seiteneffekte für diejenigen Intermediäre zeigen, die sich ohnehin „wohlverhalten“. Beide Beiträge sind gekürzte Auszüge einer Langfassung mit ausführlichen Belegen und Quellennachweisen, die über das Internet zugänglich ist.²

1. Interessenkonflikte

1.1. Zum Begriff des Interessenkonflikts

In einem Konflikt bestehen zwischen Personen³ (Konfliktparteien) unvereinbare Vorstellungen über einen Konfliktgegenstand, wobei jede Konfliktpartei ihre Vorstellungen durchsetzen will.⁴ Im vorliegenden Beitrag sind die Konfliktparteien Intermediäre auf der einen und Verbraucher, Haushalte, Anleger, Versicherungsnehmer, Kunden bzw. Interessenten auf der anderen Seite. Unvereinbare Vorstellungen können etwa darin bestehen, dass der Intermediär dem Kunden dringend eine Premium-Unfallversicherung empfiehlt, der Kunde eine solche Police aber nicht abschließen will. Konfliktregelung kann Konfliktvermeidung oder Konfliktlösung bedeuten, wobei nur die Konfliktlösung die Chance bietet, dass beide Konfliktparteien danach besser gestellt sind, als bei der Konfliktvermeidung. Die Konfliktlösung im Beispiel kann etwa darin bestehen, dass der Kunde schließlich eine günstige Unfallversicherung abschließt; der Kunde ist grundlegend abgesichert und der Vermittler erhält Provision.

Konflikte lassen sich – bezogen auf den Konfliktgegenstand – im Wesentlichen in drei Klassen einteilen:

– Informationskonflikte (bzw. Mittel-, Strategie-, Wissens- oder Wahrscheinlichkeitskonflikte): Hier sind sich die Konfliktparteien über die Ziele einig, aber es besteht Dissens darüber, welcher Weg eingeschlagen werden soll, um die Ziele bestmöglich zu erreichen. Dieser Konflikt lässt sich durch Transparenz über die Konfliktsituation beseitigen, denn jeder

will ja zum (Konsens-)Ziel und kennt vielleicht nur den besten Weg dorthin nicht. In unserem Eingangsbeispiel weiß der Kunde nicht, dass er bei seinem Hobby (Mountainbike fahren) stark unfallgefährdet ist und ihn eine Unfallversicherung finanziell absichert.

– Interessenkonflikte (bzw. Verteilungs-, Ziel-, Ressourcen-, Wertungs- oder Machtkonflikte): Hier liegen unterschiedliche Ziele bzw. Interessen der Konfliktparteien vor; beide sind sich über die Konfliktsituation im Klaren. Diese Situation entsteht typischerweise bei Nullsummenspiel-Situationen wie beispielsweise Entgeltverhandlungen bei Kauftransaktionen: Ein höheres Entgelt, das der Verkäufer erhält, muss der Käufer bezahlen.

In unserem Eingangsbeispiel hat der Vermittler das Ziel, eine möglichst hohe Provision zu erhalten und will deshalb eine Premium-Unfallpolice verkaufen, die auch Risiken einschließt, die für den Kunden im Moment nicht relevant sind (z.B. Fallschirmspringen). Der Kunde will das Geld für die Prämie lieber in sein Bike stecken und nimmt das Unfallrisiko bewusst in Kauf.

Diese Art von Konflikten lässt sich nicht mit Zusatzinformationen lösen, sondern nur durch Ausgleich der Interessen, also - je nach Machtverhältnis - durch Interessendurchsetzung einer Konfliktpartei, durch Nachgeben oder durch einen Kompromiss. Dies wäre in unserem Beispiel etwa der Abschluss einer Basis-Unfallversicherung mit günstiger Prämie, aber auch geringerer Provision.

– Beziehungskonflikte: Hier sind die Konflikthalte auf negative emotionale Be-

Prof. Dr. Hans Jürgen Ott,
CoCoN Prof. Dr. Ott, Neu-Ulm
Jan-Ole Wagner
BaFin/EIOPA

„Man sieht an der Entwicklung der Regulierungsideen deutlich, dass sich der Gesetzgeber im Lauf der Zeit von der Vorstellung verabschiedet hat, Interessenkonflikte vermeiden zu können. Vielmehr sollen Vorkehrungen getroffen werden, um Kunden vor nachteiligen Folgen von Interessenkonflikten zu schützen“

ziehungen zwischen den Konfliktparteien zurückzuführen (Antipathie, Feindschaft, Misstrauen, Aggressivität)⁵.

In realen Konfliktsituationen liegt oft eine Kombination von Konflikthalten vor: Ein Interessenkonflikt kann etwa nicht ausgeglichen werden, da einer Konfliktpartei die relevanten Informationen über die Konfliktsituation fehlen. Hier müsste – wenn möglich – zunächst „informationelle Chancengleichheit“ hergestellt werden, damit die Konfliktparteien fair verhandeln können, um dann einen Ausgleich zu finden.

1.2. Interessenkonflikt-Szenarien im Alltag

Man kann (theoretisch) leicht zeigen, dass die den Preisverhandlungen in ökonomischen Transaktionen inhärenten und nicht

vermeidbaren Interessenkonflikte rational und für beide Transaktionspartner zufriedenstellend gelöst werden können – aber nur, wenn man ökonomisch rational handelnde Akteure („homo oeconomicus“) auf einem vollkommenen Markt⁶ unterstellt. Insofern entsteht dort kein Schutzbedarf eines möglicherweise wirtschaftlich Schwächeren und damit auch kein Bedarf für eine Regulierung.

Allerdings gibt es in der Realität keine vollkommenen Märkte und auch keine vollkommen rational handelnden Akteure. Regulierungsbedarf entsteht dann, wenn ein Akteur die Marktunvollkommenheiten ausnutzt, den Marktpartner in die Rolle des wirtschaftlich Schwächeren drängt und ihn dann schädigt. Klischeehafte Beispiele für solche Problemszenarien findet man etwa im Auto- oder im Möbelhandel, wo ein in Verkaufstechnik geschulter Verkäufer im Provisionsinteresse dem Kunden möglichst hochpreisige Produkte verkauft. Auch in der Versicherungsvermittlung wird unterstellt, dass der Intermediär seinen Kunden bevorzugt Produkte verkaufen will, die seine Provision maximieren.

Jedoch sind auch weniger geläufigen ökonomischen Situationen Interessenkonflikte inhärent. So hat ein §34h-Honorarberater ebenfalls Möglichkeiten, gegen die Interessen des Klienten sein Honorar zu maximieren – etwa wenn er bei freier Liquidität des Kunden empfiehlt, Darlehen nicht zu tilgen und stattdessen die liquiden Mittel wieder anzulegen, weil sich sein Honorar an der Höhe des verwalteten Vermögens orientiert. Auch die anwaltliche Vertretung ist geprägt von Interessenkonflikten; wenn ein Anwalt sein Honorar maximieren will, kann er etwa versuchen, einen Prozess möglichst in die Länge zu ziehen. Selbst Politiker sind in ihrer Arbeit Interessenkonflikten ausgesetzt; ein Wahl-Kandidat könnte, um durch viele Wählerstimmen seine Abgeordneten-Bezüge zu maximieren, Wahlversprechen abgeben, die möglichst viele Wähler hören wollen – auch wenn er sie nicht einlösen kann oder will.

Aus den wenigen Beispielen wird deutlich, dass Interessenkonflikte in allen Lebensbereichen vorzufinden sind, ja geradezu „normal“ und daher prinzipiell nicht vermeidbar sind, ohne die jeweilige Konfliktsituation an sich zu vermeiden (also beispielsweise Autohandel von vornherein zu verbieten). Sie können allerdings zu Lasten des im Konflikt Schwächeren ausgenutzt

werden; genau hier ist ein geeigneter Schutz durch den Gesetzgeber bzw. einen von ihm bestimmten Regulierer erforderlich.

2. Regulierung von Interessenkonflikten im Versicherungsvertrieb

Im Versicherungsvertrieb hat der Gesetzgeber bereits auf Probleme bei Interessenkonflikten reagiert – vorwiegend aus Gründen des Verbraucherschutzes. Der Kunde eines Intermediärs wird dabei stets als der wirtschaftlich Schwächere angesehen,⁷ den es gilt, durch Regulierung zu schützen.

2.1. Rechtsnormen zu Interessenkonflikten

Die Richtlinie über Versicherungsvermittlung 2002/92/EG (IMD) enthielt noch keinen expliziten Hinweis auf Interessenkonflikte. Der findet sich erst in der geänderten Richtlinie IMD 1.5. Demnach sollten – in Harmonisierung mit MiFiD II⁸ – Intermediäre wirksame organisatorische und administrative Vorkehrungen zur Regelung von Interessenkonflikten einführen. Im Gegensatz zu MiFiD II sprach allerdings die IMD 1.5 nicht (mehr) von einer „Vermeidung“ von Interessenkonflikten, sondern begnügte sich mit deren „Regelung“.⁹

Die Nachfolger-Richtlinie EU 2016/97 (IDD) enthält weitere eigenständige Regeln. So müssen – in Harmonisierung mit der Richtlinie 2014/65/EU (MIFID II) – Interessenkonflikte erkannt, gemanagt und schließlich offengelegt werden; die Offenlegung hat dabei so zu erfolgen, dass der Kunde „in voller Kenntnis der Sachlage“ entscheiden könne.¹⁰ Konkreter wird – auf Level 2 – die die IDD ergänzende Delegierte Verordnung der Europäischen Kommission bezüglich „Informationspflichten und Wohlverhaltensregeln“ vom 21.09.2017.¹¹ Wenn Interessenkonflikte für den Kunden nachteilig werden können, sind angemessene organisatorische und verwaltungsmäßige Vorkehrungen zu treffen und diese auch zu dokumentieren, wobei angemessen insbesondere auch in Hinblick auf die jeweilige Unternehmensgröße gilt. Für Versicherer ergäbe „sich damit die Chance, mögliche ‚schädliche‘ Anreizsysteme auszubalancieren, ohne die Systeme an sich grundlegend ändern zu müssen“.¹²

Man sieht an der Entwicklung der Regulierungsideen deutlich, dass sich der Gesetzgeber im Lauf der Zeit von der Vorstellung verabschiedet hat, Interessenkonflikte ver-

meiden zu können. Vielmehr sollen Vorkehrungen getroffen werden, um Kunden vor nachteiligen Folgen von Interessenkonflikten zu schützen. Bei diesen Vorkehrungen steht die Schaffung von Transparenz an erster Stelle; dem Intermediär soll die Möglichkeit genommen werden, Informations- und Wissensvorteile gegenüber dem Kunden ("Informationsasymmetrie") zu dessen Nachteil auszunutzen.¹³

2.2. Vorgaben der Finanzdienstleistungsaufsicht

Die Finanzaufsicht ist im Zusammenspiel von europäischen und nationalen Vorgaben vielgestaltig. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kann als zuständige Behörde in Deutschland (Gebots-) Verfügungen erlassen, Ordnungswidrigkeiten ahnden und öffentlich an den Pranger stellen. Die BaFin kann insbesondere die durch die IDD neu eingeführten Regeln zu Leitungs- und Lenkungsanforderungen ("Product Oversight and Governance") durchsetzen; danach haben Versicherungsunternehmen und deren Vorstände Entscheidungen zum Vertrieb aufsichtsrechtlich überprüfbar festzuhalten. Soweit der deutsche Gesetzgeber den Katalog mit bußgeldbewehrten Tatbeständen in seinem IDD-Umsetzungsgesetz anpasst, wird eine unvollständige oder unterlassene Offenlegung nun sanktioniert.¹⁵

Die europäische Aufsichtsbehörde European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) hat sicherzustellen, dass die aufsichtlichen Prinzipien europaweit gleich verstanden und durchgesetzt werden.¹⁶ EIOPA liefert weiterhin den europäischen Gesetzgebern technische Vorschläge zu, die aber ihrerseits nicht zwangsläufig Eingang in Level-1 oder Level-2-Gesetzesvorhaben erlangen (Delegierte Rechtsakte; siehe oben). Darunter ist auch eine Liste mit Sachverhalten, mit der Interessenkonflikte beschrieben werden. EIOPA hat hierzu einen Vorschlag verfasst,¹⁷ aus dem allerdings die EU-Kommission in ihrem Entwurf¹⁸ einige wesentliche Punkte gestrichen hat, so beispielsweise Geldzahlungen ("monetary benefit") als ein Indiz für einen Interessenkonflikt.

3. Offenlegung und die Alternativen

Eine bestehende Konfliktsituation transparent zu machen, löst einen Interessenkonflikt prinzipiell nicht. Transparenz kann jedoch dazu dienen, den Konfliktparteien die

Konfliktsituation in entscheidungsrelevanten Aspekten klar vor Augen zu führen. Damit wird eine kritische Marktunvollkommenheit beseitigt, der Markt wird effektiver - sofern die Akteure in der Lage sind, diese zusätzliche Transparenz adäquat in Entscheidungen umzusetzen. Dies ist, wie oben gezeigt, beim Homo Oeconomicus bzw. beim "mündigen Bürger" der Fall, Was aber, wenn der Kunde nicht diesem Menschenbild¹⁹ entspricht? Wenn er also auch nicht-monetäre Faktoren als Parameter in seiner Nutzenfunktion hat wie etwa Vertrauen oder Sympathie gegenüber dem Intermediär oder eine angenehme Beratungs-umgebung? Was, wenn er gar überhaupt nicht rational entscheiden kann oder will? Dann laufen die gegenwärtigen Regulierungsmaßnahmen ins Leere.

3.1. Transparenz: Unmöglich und unerwünscht

Die Annahme, dass größtmögliche Transparenz bei Verbrauchern zu optimalen Entscheidungen führt, ist im Lichte der Gedächtnis- und Kognitionsforschung schon lange überholt. Jeder Mensch besitzt eine individuelle Informations- bzw. Reizaufnahmekapazität; zusätzliche Reize, die diese Kapazität übersteigen, werden weggefiltert.²⁰ Diese biologischen (z.B. UV-Filter im Sehsystem) und psychischen (z.B. Wahrnehmungsabwehr²¹) Filter können dazu führen, dass Informationen nicht oder nur verzerrt wahrgenommen bzw. nicht im Gedächtnis gespeichert werden können. Damit ergibt sich für die auf Transparenz bedachte Regulierung das Dilemma, dass gerade diejenigen Kunden zusätzliche Informationen aufnehmen können, deren geistige Kapazität dies auch zulässt; diese sind aber meist sowieso gut informiert und haben daher kaum Schutzbedarf.

Bereits seit langem herrscht in den Kognitionswissenschaften die Einsicht vor, dass Menschen typischen kognitiven "Fehlvorstellungen" unterliegen ("cognitive bias"²²); die deutsche Wikipedia-Seite²³ listet immerhin 26 dieser Fehler auf und weist darauf hin, dass diese Liste unvollständig sei. Dabei gelten diese Fehlleistungen nicht als psychisches Krankheitsbild, sondern als "normale" Fehlleistungen ansonsten psychisch gesunder Akteure.

Selbst wenn man - entgegen jeglicher psychologischer Erkenntnis - unterstellt, dass solche Fehlleistungen für Versicherungsentscheidungen irrelevant seien, so geht man

doch davon aus, dass ein Akteur immerhin bemüht ist, möglichst viele entscheidungsrelevante Informationen aufzunehmen und auf dieser Grundlage rational zu entscheiden. Dies ist jedoch keineswegs der Fall:

- In komplexen Entscheidungssituationen werden zusätzliche Informationen nicht gesucht, sondern aktiv abgewehrt - und die Entscheidung für ein Versicherungsprodukt ist sicherlich eine komplexe Entscheidung, die durch zusätzliche Informationen noch komplexer wird. "Komplexität erzeugt Unsicherheit. Unsicherheit erzeugt Angst. Vor dieser Angst wollen wir uns schützen. Darum blendet unser Gehirn all das Komplizierte, Undurchschaubare, Unberechenbare aus. Übrig bleibt ein Ausschnitt - das, was wir schon kennen"²⁴. Zusatzinformationen in komplexen Entscheidungssituationen lösen also psychische Prozesse aus, die Angst, Unsicherheit, und Abwehrverhalten verursachen und denen man sich entziehen will.

Schon relativ lange werden in dieser Hinsicht Erkenntnisse zur Kognitiven Dissonanz²⁵ diskutiert, einem als unangenehm empfundenen Gefühlszustand, der durch inkonsistente Kognitionen bzw. Informationen über etwas erzeugt wird. So entsteht beispielsweise kognitive Dissonanz, wenn ein Versicherungsnehmer in einem neuen Produktinformationsblatt liest, dass das vom Intermediär empfohlene Versicherungsprodukt mit hohen Renditerisiken behaftet ist. Die Dissonanz verursacht psychische Spannungen, die man versucht, durch "Dissonanzreduktions-Strategien" zu beseitigen. Eine Standard-Strategie besteht im Nichtwahrnehmen, Leugnen oder Abwerten von (Zusatz-)Informationen, die die Inkonsistenz verursachen.

- Ein ökonomischer und daher höchst rationaler Grund ist, dass für den Verbraucher bei vielen Versicherungs-Abschlüssen (z.B. einer Haftpflichtversicherung) der Aufwand zum Lesen, Verstehen und Umsetzen der vorgesehenen Informationen den Nutzen dieser Information bei weitem übersteigen dürfte. Der Informations-Nutzen liegt ja darin, dass der Intermediär nicht das am höchsten provisionierte Produkt vermittelt, sondern das für den Kunden beste bzw. günstigste Produkt. Das finanzielle Delta zwischen dem empfohlenen teuren Produkt und dem günstigsten Produkt ergibt den ökonomischen Informationsnutzen. Und der dürf-

te zumindest bei Produkten mit niedriger Beitragssumme im Bewusstsein des Verbrauchers in keinem Verhältnis zum Aufwand stehen. Hinzu kommt, dass Versicherungsprodukte insbesondere zur Altersversorgung als ausgesprochene Low-Involvement-Produkte²⁶ „unsexy“²⁷ sind und daher der Aufwand für eine Beschäftigung mit diesem Thema gerne vermieden wird.

Wenn man selbst diese Einwände ignorieren will, dann steht man vor der Frage, wie denn diese Transparenzinformationen idealerweise aufgebaut sein sollen, so dass sie verständlich und entscheidungsrelevant sind. Verständlichkeit von Informationen ist eine subjektive Kategorie;²⁸ sie ergibt sich beim Informationsempfänger vor seinem spezifischen Wissens- und Bedürfniskontext - und den kennt der Informationslieferant, wenn überhaupt, dann nur unvollständig. Bei der Entwicklung von PRIIPs Basisinformationsblatt und IPID für non-life Produkte wurde „consumer testing“ durchgeführt; wie zu erwarten, waren die Ergebnisse keineswegs zufriedenstellend.

Das Bemühen des Gesetzgebers bzw. Regulierers, durch zusätzliche Informationen die Entscheidungsqualität bei Verbrauchern zu verbessern,²⁹ kann daher nicht erfolgreich sein: Die Entscheidungssituation an sich ist komplex; sie wird durch nicht individualisierbare Zusatzinformationen noch komplexer. Transparenz löst daher weder Interessenkonflikte, noch werden Verbraucher vor nachteilhaften Geschäften in der konkreten Vertriebssituation wirksam geschützt. Was sind die Alternativen?

3.2. Provisionsverbot

Wie in Abschnitt 2 dargestellt, werden Interessenkonflikte im Wesentlichen im Hinblick auf die Vermittlervergütung vermutet. Mit der Honorarberatung existiert ein Modell, das auf Provisionen verzichtet: Der Honorarberater, so die Argumentation vor allem von Verbraucherschützern,³⁰ wird nicht vom Anbieter eines Produkts dafür bezahlt, dass er dessen Produktinteressen verfolgt, sondern vom beratenen Kunden dafür, dass er die Kundeninteressen verfolgt. Auf den ersten Blick ist damit ein Interessenkonflikt zwischen Berater und Kunde ausgeschlossen; wie in Abschnitt 1.2. gezeigt, werden lediglich vergütungsbezogene Interessenkonflikte durch andere ersetzt - und Seiteneffekte produziert:

In anderen europäischen Staaten liegen bereits Erfahrungen mit der Abschaffung von Vermittlerprovisionen vor: UK und NL haben schon vor einiger Zeit Provisionsverbote („commission ban“) beim Versicherungsvertrieb eingeführt. Erste Hinweise in UK deuten auf einen „advice gap“³¹ hin, wonach insbesondere bei Versicherungsanlageprodukten Beratung erst bei einer höheren Anlagesumme in Anspruch genommen wird. Das Provisionsverbot hat (wohl) auch dazu geführt, dass KMU den Markt verlassen haben.

3.3. Interessenausgleich

Die von der Konfliktforschung vorgeschlagene „Standard“-Maßnahme zur Lösung von Interessenkonflikten ist der Interessenausgleich.³² Dabei leistet der (stärkere) „Gewinner“ im Konflikt dem (schwächeren) „Verlierer“ einen Ausgleich. Beide Konfliktparteien sind sich einig, die Transaktion (z.B. den Abschluss eines Versicherungsvertrages) durchzuführen, wobei der Ausgleich (hier etwa ein Verzicht des Intermediärs auf Provisionserlöse zugunsten des Kunden) vor Abschluss der Transaktion bereits vereinbart wird. Eine solche (und schon bisher gern genutzte³³) Möglichkeit, Interessen zwischen Intermediär und Kunde auszugleichen, wurde allerdings im IDD-Umsetzungsgesetz mit dem Provisionsabgabeverbot weitgehend ausgeschlossen.³⁴

Der Vermittler-Interessenverband BVK rechtfertigt das Provisionsabgabeverbot unter anderem damit, dass für Vermittler eine Quersubventionierung durch Provisionen zum wirtschaftlichen Überleben notwendig sei. Der Gesetzgeber ist offenbar dieser Argumentation gefolgt.³⁵ Eine interessante Lösung in diesem Zusammenhang beschreibt Sandkühler, wonach angelsächsische Versicherer zum Teil Maklern ermöglichen, ihre Provisionshöhe innerhalb eines Bandes selbst und fallbezogen festzulegen.³⁶

4. Resümee

Die Abschnitte 2 und 3 haben belegt, dass keiner der bisher in der Regulierungspraxis diskutierten Vorschläge in der Lage ist, Interessenkonflikte zwischen Intermediär und Kunde an sich oder wenigstens deren negative Folgen für Kunden wirksam zu vermeiden: Provisionen zu verbieten verschiebt vermittlertypische Interessenkonflikte nur auf beratertypische. Transparenz im Bemühen, die Interessenkonflikte dem Ver-

braucher deutlich zu machen, stößt an Grenzen: Vor allem denjenigen Verbrauchern, die über die Produkte sowie den Vermittlungsprozess am wenigsten informiert und daher besonders schutzwürdig sind, wird zugemutet, eine erschlagende Fülle an Informationen aufzunehmen und entscheidungsrelevant umzusetzen. Das stößt an kognitive Kapazitätsgrenzen und wird vom Verbraucher auch nicht gewollt.

Da also erkennbar ist, dass die bisher diskutierte Regulierungspraxis Verbraucher nicht wirksam vor negativen Konsequenzen von Interessenkonflikten schützen kann, ist ein grundsätzliches Umdenken gefordert. Welche (neuen) Prinzipien dabei verfolgt werden und welche Maßnahmen vorstellbar sind, wird im Folgeheft dieser Zeitschrift diskutiert.

(Schluss folgt in ZfV 4/2018)

¹ Intermediär wird hier im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 IDD verwendet

² siehe <http://www.hans-ott.de/downloads/ik.pdf>; sämtliche Beiträge spiegeln die persönliche Meinung der Autoren wider.

³ Intrapersonale Konflikte (eine Person befindet sich in einem Entscheidungskonflikt), Konflikte zwischen größeren Gruppen, Organisationen oder Nationen sowie nicht-soziale Konflikte (siehe [https://de.wikipedia.org/wiki/Konflikt_\(Begriffskl%C3%A4rung\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Konflikt_(Begriffskl%C3%A4rung))) werden hier nicht betrachtet.

⁴ siehe <https://de.wikipedia.org/wiki/Konflikt>

⁵ Diese Art von Konflikten sollen hier nicht weiter betrachtet werden.

⁶ Auf einem vollkommenen und damit transparenten Markt sind Interessenkonflikte rational lösbar; jeder Tauschpartner richtet sich bei seinem Preisgebot nach seinen Nutzenvorstellungen. Wenn der resultierende Verhandlungspreis zwischen Preisobergrenze des Käufers und Preisuntergrenze des Verkäufers liegt, kommt eine Transaktion zustande; im anderen Fall nicht. In jedem Fall ist nach der Entscheidung jeder zufrieden und nicht schlechter gestellt, als zuvor, sondern - bei zustande gekommener Transaktion - besser. Siehe dazu <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/vollkommene-konkurrenz.html>.

⁷ In dieser gekürzten Fassung fehlt die Darstellung von Rechtsprechung und Literatur; diese sind in der Langfassung (Fn. 2) im Detail dargestellt.

⁸ Art. 91 MIFID II.

⁹ Art. 91 MIFID II – neuer Art. 13c Abs. 2 IMD.

¹⁰ Art. 28 Abs. 3 lit. B IDD.

¹¹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-6229-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>

¹² Carola Rathke/Thomas Tüllmann, *Eiopa blickt auf das große Ganze*, VW 2017, 58.

¹³ Die Schaffung von Transparenz bei Anlageprodukten - gestaltet mit wenig verständlichen Wertpapier- und Vermögensanlagen-Verkaufsprospekten - findet nun in einem dreiseitigen PRI-

IPs Basisinformationsblatt seinen vorläufigen Abschluss. Auch die IDD hat ein standardisiertes Informationsblatt zu (Nicht-Lebens-)Versicherungsprodukten in Artikel 20 der Richtlinie eingeführt.

¹⁴ Das sogenannte „naming and shaming“, beispielsweise in § 40d WpHG.

¹⁵ § 332 Abs. 3 Nummer 3b VAG n.F.

¹⁶ BaFin-Journal August 2017, S. 16, https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/BaFinJournal/2017/bj_1708.pdf.

¹⁷ EIOPA Technical Advice on possible delegated acts concerning the Insurance Distribution Directive, 1 Februar 2017, <https://eiopa.europa.eu/Publications/Consultations/EIOPA%20Technical%20Advice%20on%20the%20IDD.pdf>.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3670050_en

¹⁹ siehe <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/menschenbilder.html>.

²⁰ siehe <https://de.wikipedia.org/wiki/Reizfilterung>

²¹ <http://www.spektrum.de/lexikon/psychologie/wahrnehmungsabwehr/16615>.

²² siehe https://en.wikipedia.org/wiki/Cognitive_bias.

²³ https://de.wikipedia.org/wiki/Kognitive_Verzerrung; in jüngster Zeit wird dabei insbesondere der Effekt des Priming diskutiert; siehe [https://de.wikipedia.org/wiki/Priming_\(Psychologie\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Priming_(Psychologie)).

²⁴ so das wichtigste Standardwerk über den Umgang von Menschen mit komplexen Entscheidungssituationen: Dörner, Dietrich. Die Logik des Misslingens: Strategisches Denken in komplexen Situationen. Rowohlt Verlag GmbH, 2011.

²⁵ https://de.wikipedia.org/wiki/Kognitive_Dissonanz.

²⁶ siehe <http://my-business-blog.de/2014/11/03/emotionen-involvement-schritt-fuer-schritt-zum-marktingexperten/>

²⁷ siehe <https://www.pressesprecher.com/dossier/versicherung>

²⁸ siehe etwa https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb2/prof/MED/POM/VerstA_ndlichkeit-Bucher-Endf.pdf.

²⁹ Wenn jedoch der Kunde mehr Vertrauen in Finanzprodukte durch Basisinformationsblätter bekommt, so mag dies ein lohnendes Regulierungsziel darstellen.

³⁰ siehe etwa <http://www.vzbv.de/pressemitteilung/beraten-statt-verkaufen-honorarberatung-unverzichtbar>.

³¹ Financial Advice Market Review - Final Report, S. 24, <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/famr-final-report.pdf>.

³² siehe etwa Krick, Eva. "Forschungsperspektive." Verhandlungen im Konsensverfahren. Springer Fachmedien Wiesbaden, 2013. 21-48.

³³ siehe etwa <https://gonetto.de>.

³⁴ siehe unten sowie den Hinweis in Artikel 6 auf Artikel 7 bzw. §48b VAG, S. 9 im 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 vom 20. Juli 2017.

³⁵ Eine Ausnahme von diesem Verbot existiert gem. § 48b VAG insoweit ein (teilweiser) Provisionsverzicht zur dauerhaften Prämiensenkung eines vermittelten Vertrags führt.

³⁶ Hans-Ludger Sandkühler, Teil III: Interessenkonflikte bei der Auswahlentscheidung des Versicherungsmaklers, ASSCompact 2015, 104.

Prof. Dr. Hans Jürgen Ott / Jan-Ole Wagner

Zur Regulierbarkeit von Interessenkonflikten im Versicherungsvertrieb (II)

(Schluss zu ZfV 3/2018)

In der vorangegangenen Ausgabe dieser Zeitschrift (ZfV 3/2018) wurde dargestellt, welche Vorgaben zur Regelung von Interessenkonflikten im Versicherungsvertrieb die nationalen und europäischen Normsetzer und -anwender geschaffen haben. Es wurde allerdings auch gezeigt, dass ein Erfolg des Bemühens, mehr Transparenz zu schaffen oder gar, Interessenkonflikte zu vermeiden, höchst zweifelhaft ist- und zwar vor allem bei den Kunden mit dem höchsten Schutzbedarf. Der vorliegende Beitrag schlägt daher neue Regulierungsprinzipien, -konzepte und -maßnahmen vor, die Verbraucher vor negativen Konsequenzen von Interessenkonflikten schützen können. Nicht die IDD-Umsetzung, sondern das Weiterdenken für die Zeit danach, steht im Mittelpunkt. Die hier vorgestellten Ideen reduzieren die aufgezeigten Nachteile und zeigen insgesamt auch weniger negative Seiteneffekte für Intermediäre, die sich ohnehin "wohlverhalten". Beide Beiträge sind gekürzte Auszüge einer Langfassung mit ausführlichen Belegen und Quellenachweisen, die über das Internet zugänglich ist.¹

1. Neue Grundprinzipien zukünftiger Regulierung

1.1 Verantwortung

Das Leitprinzip eines Regulierers sollte Vertrauen gegenüber Intermediären sein - und nicht, wie bisher ein Misstrauen, dass diese grundsätzlich Interessenkonflikte zu Lasten des Kunden ausnützen. Erreicht wird dies durch eine (Rück-)Übertragung von Verantwortung auf den Intermediär, flankiert durch einen wirksamen Auswahlmechanismus eines "wohlverhaltenden" Intermediärs sowie eine geeignete Sanktionierung bei Missbrauch der Verantwortung. Der Intermediär trägt selbst (intrinsisch) die Verantwortung für korrektes Handeln im Sinne des Kunden; er kann diese Verantwortung nicht auf Formalismen abwälzen, die komplexe Transparenzregeln vorgeben.

Statt Zusatzaufwand (Dokumentation, organisatorische Vorkehrungen) für diejenigen, die nicht sanktioniert werden müssen (die "Guten"), empfehlen wir einen proaktiven Auswahlmechanismus und eine reaktive Sanktionierung. Dies verursacht Aufwand nur dort, wo er erforderlich ist (bei den "Bösen") und nur dann, wenn er erforderlich ist. Es wird eine "Vorverurteilung" der gesamten Vermittlerschaft vermieden und damit ein wirksamer Beitrag zur Imageverbesserung des Berufsstandes und zur Schaffung von Vertrauen gegenüber Intermediären erreicht. Populär-Medien können das bisherige ("offizielle") Misstrauen nicht mehr als Grundlage für ihre Sensationsmeldungen über unredliche Vorgänge hernehmen, die es im Versicherungsbereich nicht häufiger gibt, als in anderen Wirtschaftsbereichen.² Schließlich motiviert die Übertragung von Verantwortung allein schon zu Wohlverhalten.³

Ein Verantwortungsübertragung ist übrigens in der IDD⁴ sowie der nationalen Umsetzung⁵ mit der Geeignetheitserklärung im Prinzip schon angelegt: Nicht (mehr) der Kunde soll auf der Basis eines umfangreichen Informationsangebotes beurteilen müssen, ob ein Produkt geeignet ist, sondern dem Intermediär obliegt die Geeignetheitsprüfung und -erklärung. Er ist also letztlich verantwortlich für die Geeignetheitsbeurteilung und damit - wenn dem der Kunde folgt - für dessen Produktentscheidung.

1.2 Transparenz

Es sollte Transparenz über einen Intermediär, seine Arbeitsweise, seine Fach- und Beratungs-Kompetenz, sein Ansehen, ja sogar bis hin zu seinen Persönlichkeitseigenschaften geschaffen werden. Dieses Prinzip bedeutet eine Abkehr von den bisherigen Versuchen, Transparenz über Charakteristika von Produkten und Vermittlungsprozessen zu schaffen; wie gezeigt, ist dies weder möglich noch vom Kunden gewollt. Man ersetzt also Transparenz über die Produktqualität- bzw. die Qualität einer einzelnen Beratung durch Transparenz über die Qualität des Intermediärs und all seiner Beratungen. Die Beurteilung dieser Qualität kann durch seine bisherigen Kunden (Empfehlungen, Bewertungen) oder durch Zertifizierung (z.B. einem "Vermittler-TÜV") erfolgen. Damit Verbraucher die Qualität von Intermediären beurteilen und offenlegen können, sollten geeignete Mechanismen und Instrumente vorhanden sein (z.B. ein Bewertungsportal).

Menschen nach bestimmten Kriterien beurteilen zu können ("Menschenkenntnis"), ist eine evolutionsbiologisch äußerst wichtige Fähigkeit des sozialen Wesens

Mensch,⁶ die über Jahrtausende entwickelt und gepflegt wurde. Menschen zu beurteilen fällt leichter, als komplexe Versicherungsprodukte oder Beratungsprozesse zu verstehen: Bereits wenige Informationen genügen, um die Persönlichkeit eines Menschen einzuschätzen.⁷ Damit reduziert sich der Informations- und Entscheidungsaufwand für Verbraucher erheblich; nicht mehr jede einzelne Abschlussentscheidung muss zwangsläufig durchdacht werden, sondern der Verbraucher beurteilt einen Intermediär einmalig.

Ein Intermediär wird bei vermittelten Produkten die für seinen Kunden beste Entscheidung nahelegen – will er nicht in einen Strudel negativer Beurteilungen gelangen und damit seine Intermediärs-Existenz aufs Spiel setzen. Es ist naheliegend, dass sich der Dokumentationsaufwand für den Intermediär reduziert und er wirtschaftlicher arbeiten kann.

1.3 Rollenkonformität

Jede am Vermittlungsprozess beteiligte Person oder Institution sollte sich in ihrer Aufgabendefinition und ihrem Selbstverständnis eng an die zuge dachte Rolle halten: Qualitätsmaßstäbe sollten vom Verbraucher selbst definiert werden. Daraus abgeleitete Vorgaben an den Vermittlungsprozess und seine Beteiligten zu erstellen, ist Aufgabe der Legislative. Die Einhaltung von deren Vorgaben sollte reaktiv von Aufsichtsinstitutionen (BaFin, Kammern, Ge-

Prof. Dr. Hans Jürgen Ott,
CoCoN Prof. Dr. Ott, Neu-Ulm
Jan-Ole Wagner
BaFin/EIOPA

werbeämter) kontrolliert werden; aufgrund ihrer Fachkompetenz könnte Zusatzaufgabe der Aufsicht – im Sinne eines proaktiven Controllings⁸ – die Beratung der anderen Rolleninhaber sein. Die konkreten Ergebnisse einzelner Vermittlungsprozesse (Produktempfehlung, Dokumentation) sollten – bei Bedarf und reaktiv – von Verbraucherschutzorganisationen beurteilt werden.

Die Gesetzgeber sollten in diesem Zusammenhang ihre Aufgaben⁹ ernster nehmen, damit nicht Institutionen der Exekutive das Regelungsdefizit infolge ungeeigneter Aufgaben, konfliktärer Normen¹⁰ oder geteilter Zuständigkeiten¹¹ ausfüllen müssen. Die Verbraucherschutzorganisationen sollten ihre Aufgabe in der Beratung von Verbrauchern und der Beurteilung von Vermittlungs-Ergebnissen sehen und nicht etwa in der proaktiven Pauschalverurteilung der Vermittlerschaft.¹²

2. Konkrete Umsetzungsideen

Im folgenden Abschnitt werden konkrete Umsetzungsideen vorgestellt, die sich an diesen Prinzipien orientieren.

2.1 Intermediärqualität transparent machen

Verbraucher sollen die Qualität eines Intermediärs, den sie bislang noch nicht kennen, adäquat einschätzen können. Dazu sollte ein Informationsportal existieren, das standardisierte und aussagekräftige Informationen über Intermediäre enthält. Dies könnte sich visuell an Produktinformationsblättern anlehnen und inhaltlich an die Ver-

ordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen (VVG-InfoV) anknüpfen. Darüber hinaus können - erkennbar freiwillige - Zusatz-Angaben des Intermediärs enthalten sein. Sinnvoller Bestandteil könnte dabei eine Tätigkeitshistorie sein (ergänzt durch Bewertungen); der Intermediär beschreibt nach Art einer Referenzliste, welche Vermittlungen bzw. Beratungen er durchgeführt hat und wie Kunden damit zufrieden waren.

Alle Informationen könnten von einer zentralen Stelle vorgehalten¹³ und nach Art der Elektronischen Gesundheitskarte¹⁴ organisiert sein ("Intermediär-Karte"); die zentrale Stelle sollte eine speziell dafür geschaffene hoheitliche Einrichtung sein, die die Verbreitung unkorrekter Informationen kontrollieren und sanktionieren kann.

Eine Möglichkeit zur proaktiven Qualitätsbeurteilung von Intermediären kann auch die Zertifizierung sein. Durch die Zertifizierung eines Intermediärs bescheinigt eine Zertifizierungsinstitution, dass der Intermediär sich konform zu den Kriterien einer Qualitätsnorm verhält - analog zur TÜV-Plakette am Auto. Voraussetzung für die Glaubhaftigkeit der Bescheinigung (Zertifikat) ist die Glaubhaftigkeit des Zertifizierers und eine breite Anerkennung der zugrunde liegenden Norm. Im Finanzdienstleistungsbereich existiert mit der DIN ISO 22222 eine anerkannte Qualitätsnorm, die auch ethische Kriterien wie Integrität, Priorität der Kundeninteressen, Sorgfaltspflicht und Objektivität enthält. Eine hoheitliche Wurzelinstanz ("Root-Zertifizierer"), die die Ordnungsmäßigkeit des Zertifizierers bescheinigt, würde die Glaubwürdigkeit noch weiter steigern.

Bewertungen, Beurteilungen und Empfehlungen, etwa im Internet, sind inzwischen breit akzeptierte und damit zeitgemäße Quelle von Qualitätsinformationen. Eine Vielzahl von Bewertungen kann zu einem einfachen Index aggregiert werden, an dem sich die Qualität nach Art einer Schulnote ablesen lässt. Ein solcher Index ist beispielsweise der Net Promoter Score (NPS).¹⁵ Bei der praktischen Umsetzung sollten Bewertungen anonym erfolgen können, sonst wäre die Bereitschaft zum Abgeben negativer Bewertungen nicht gegeben. Notwendig wäre ein Bewertungsmechanismus, welcher die (z.B. juristischen) Risiken negativer Bewertungen für den Beurteiler und gleichzeitig die Risiken falscher Beurteilungen für den Intermediär (Fake-Bewer-

tungen, Rache-Bewertungen,¹⁶ Erpressungsversuche¹⁷) reduziert.

Die Bewertungen sollten ergänzt werden durch vertrauenswürdige Informationen öffentlicher Stellen über qualitätsrelevante Sachverhalte wie etwa eklatante Fehlberatungen oder Rechtsverstöße (Pranger). Die BaFin etwa nennt verantwortliche Personen für Marktmanipulation auf ihrer Internetseite. Der Marktwächter Finanzen der Verbraucherzentralen¹⁸ nennt zumindest Institute, gegen die Beschwerden laufen.¹⁹

2.2 Intermediärwechsel auf Knopfdruck

Unzufriedene Kunden sollen die Möglichkeit haben, leicht, risikolos und mit möglichst wenig Aufwand den Intermediär zu wechseln. Dies setzt eine entsprechende (Geschäftsbesorgungs-)Vertragskonstruktion voraus, die es Kunden möglich macht, ohne größere finanzielle Einbußen, sonstigen Aufwand (z.B. Zeit, Kompetenz) oder rechtliche Beschränkungen einen Vertrag mit einem Intermediär sowohl abzuschließen als auch zu kündigen. Der Vertrag sollte als Standard eine relativ kurze Vertragslaufzeit mit einfachen Änderungsmodalitäten kombinieren.

Für den Intermediär selbst wäre hilfreich, wenn dabei die Provisionierung (z.B. hinsichtlich Stornohaftung) gesetzlich geregelt würde. Seitens der Versicherungsunternehmen müsste sichergestellt werden, dass beitragsfinanzierte Schadenrückstellungen leicht und vollständig auf ein anderes Unternehmen übertragbar sind.

2.3 Folgen von Fehlentscheidungen abfedern

Bei unangemessenen Schäden, die durch den Intermediär beim Kunden verursacht wurden, soll der Kunde Schadenersatz erhalten – und zwar nicht nur bei nachgewiesener Pflichtverletzung²⁰ durch den Intermediär. Dieser Schadenersatz soll – auch bei Insolvenz des Intermediärs – garantiert werden. Dies kann erfolgen über eine Berufshaftpflicht-Versicherung, ergänzt durch Mittel aus einem Fonds nach Art des Einlagensicherungsfonds²¹ der Kreditinstitute. Dieser Fonds sollte von Intermediären finanziell bestückt und von Intermediär-Organisationen (z.B. BVK) organisiert werden, die dann durch geeignete Sanktionsmechanismen dafür sorgen können, dass der Schadenaufwand finanzierbar bleibt.

„Unzufriedene Kunden sollen die Möglichkeit haben, leicht, risikolos und mit möglichst wenig Aufwand den Intermediär zu wechseln“

Über die Zulässigkeit der Schadenersatzforderungen von Verbrauchern sollte eine Mediator-Instanz entscheiden, in dem Verbraucher(-organisationen) und Intermediäre paritätisch vertreten sind. Die Organisation dieser Mediator-Instanz könnte Institutionen mit hoheitlichen Aufgaben wie beispielsweise Kammern oder dem Ombudsmann übertragen werden, die darin bereits Erfahrung haben.²²

2.4 Finanzkompetenz beim Verbraucher verbessern

Verbraucher haben prinzipiell nicht von sich aus die von Art. 30 IDD geforderten Kenntnisse – zumindest im Anlagebereich. Und sie sind, wie im vorhergehenden Beitrag dargestellt, meist weder in der Lage, noch bereit, für einen einzelnen Abschluss die dem Intermediär vorgeschriebene Produkt- und Beratungsinformationen aufzunehmen (“von 0 auf 100”).

Sinnvoller wäre ein zweistufiges Verfahren: Auf der Basis einer grundlegenden Finanzkompetenz, vermittelt von finanzanbieter-unabhängigen Institutionen wie Schulen oder Verbraucherinstitutionen, kann und will der Verbraucher dann für einen Abschluss spezifische Informationen aus Produktbeschreibungen und Beratungsgespräch (besser) aufnehmen. Mit höherer Finanzkompetenz relativiert sich der Schutzbedarf und damit die Regulierungsnotwendigkeit von Interessenkonflikten.

Dazu wird in Trainings und online “alltagstaugliches Finanzwissen” vermittelt; bei Bestehen einer Prüfung wird ein “Finanzführerschein” ausgestellt. Bereits bestehende Initiativen werden mit öffentlichen Mitteln gefördert;²³ dabei sollte von sporadischer projektbezogener Förderung zu einer systematischen programmbezogenen Förderung übergegangen werden. Förderprogramme könnten von nationalen oder europäischen Stellen aufgelegt werden. Die Bildungsministerien sollten – Länderhoheit hin oder her – gedrängt werden, Finanzkompetenz mit größerem Gewicht in die Lehrpläne zu integrieren.

Es fehlt bis jetzt ein geeignetes Anreizsystem für finanzwirtschaftliche Bildung, das auch extrinsische Motive bedient und den Erwerb von Finanzkompetenz z.B. finanziell belohnt. Denkbar wären etwa steuerliche Anreize (z.B. ein höherer Freibetrag bei der Kapitalertragsteuer) oder finanziel-

le Zuwendungen (z.B. ein höherer Sozialhilfesatz). Als letztes Mittel verbliebe der Zwang. Wie beim Auto-Führerschein als Fahrerlaubnis könnte erst ein “Finanzführerschein” dazu berechtigen, Verträge über Finanzdienstleistungen abzuschließen.

Ein Erwerb von Finanzkompetenz über Beratungen wäre denkbar; der Nachweis könnte nach einer ausführlichen Beratung durch einen Finanzdienstleistungs-Intermediär ausgestellt werden. In dem Fall würde sich übrigens wegen der Beratungspflicht prozessual nichts gegenüber der bestehenden Rechtslage ändern; für den Intermediär ist bereits jetzt eine Beratung verpflichtend. Nur würde dann der Kunde die Beratung einfordern - mit einer höheren Nachhaltigkeit der Informationen.

3. Veränderte Aufgabe der Regulierer

Eine Umsetzung dieser Ideen hätte Auswirkungen auf die Aufgaben der Regulierer. Die Regulierungsinstanzen hätten dafür zu sorgen,

- dass die Informationen über Intermediäre allen Verbrauchern zugänglich gemacht werden; sowohl technisch wie auch durch mediale Aufklärung und Information darüber, dass ein Informationsportal existiert und wie es genutzt werden kann;
- dass den Informationen vertraut werden kann, also deren Richtigkeit prüfen, unwahre Informationen ausfiltern und den Absender von Fehlinformationen sanktionieren. Unter diesen Punkt fiel u.a. auch unzulässige Werbung²⁴ von Anbietern. Wie auf europäischer Ebene im Ernährungs- und Gesundheitsbereich könnte man die Verwendung bestimmter “finance claims”²⁵ in der Werbung kontrollieren. Hoheitliche Akteure können auch eine Root-Zertifizierungsstelle einrichten, um die Glaubwürdigkeit von Vermittler-Zertifikaten sicher zu stellen;
- dass alle Akteure am Finanzdienstleistungsmarkt geeignet aufgeklärt, beraten und informiert werden: Die Verbraucher über die Nutzung der vielfältigen Informationsmöglichkeiten, der Gesetzgeber über die Erwartungen der Verbraucher und den Regulierungsbedarf, die Intermediäre (und Versicherer) über die Erwartungen des Gesetzgebers. Dazu gehört natürlich auch - nach wie vor - Regelungsdefizite des

„Mit höherer Finanzkompetenz der Verbraucher relativiert sich der Schutzbedarf und damit die Regulierungsnotwendigkeit von Interessenkonflikten“

Gesetzgebers durch eigene Richtlinienkompetenz (Verordnungen, Rundschreiben, etc.) auszufüllen bzw. Vorgaben zu konkretisieren.

4. Resümee

Interessenkonflikte im Versicherungsvertrieb können nicht vermieden werden, wohl aber besteht eine realistische Chance, eine Konfliktregelung durch geeignete Regulierung herbeizuführen, die alle Beteiligten besser stellt.

Die hier vorgestellten Regulierungsideen können auf den ersten Blick verwirren, wenn man nur auf die Umsetzung der IDD fokussiert ist, und bringen gewiss einige Unwägbarkeiten mit sich. Das ist charakteristisch für wissenschaftlichen Fortschritt;²⁶ gegenwärtige Probleme sollen gelöst werden, wobei die Lösung aber selbst wiederum neue Risiken mit sich bringt – die dann Inhalt weiterer Forschungen werden. Insgesamt gesehen steigt das Problemlösungsniveau.

Zu den offensichtlichsten Unwägbarkeiten der hier vorgestellten Regulierungsideen zählt sicherlich, dass:

- es sich um ungewohnte und unübliche Maßnahmen handelt, die das bisherige Regulierungsgefüge drastisch ändern würden. Dies kann als ungewünschte Deregulierung oder Abschaffung von Verbraucherschützenden Regeln missverstanden werden;

– es nicht ins übliche Regulierungsschema passt, welches bisher den (vermeintlichen) Schutz des Schwächeren insbesondere durch Transparenz herstellen will. Dies mag zwar übliche Rechtsphilosophie sein wie z.B. bei Publizitätspflichten für Jahresabschlüsse. Dabei wird aber nicht der Mensch, seine Eigenschaften, Bedürfnisse, Stärken und Schwächen in den Mittelpunkt gestellt, sondern ein realitätsferner Homo Oeconomicus;

– die Umsetzung der Ideen eine “Kaltstartphase” mit sich bringen würde. Ein neuer Versicherungsvertrieb, der sich an nicht immer rationale Verbraucher richtet, aus der Theorie in die Praxis zu bringen, wird Herausforderungen begegnen. Diese Herausforderungen dürften umso größer sein, je mehr die neue IDD-Geeignetheitsprüfung nur als Umetikettieren der bisherigen Prüfung von Wünschen und Bedürfnissen verstanden wird;

– ein Umsetzungsversuch der hier dargestellten Ideen auf die Widerstände von Interessenvertretern stoßen dürfte. Denn bisher hat die vom Gesetzgeber geforderte Transparenz weder Änderungen am Geschäftsmodell gefordert, noch beim Verbraucher substanziale Verbesserungen bewirkt;

– nicht zuletzt die Bewertung von Einzelpersonen im Internet²⁷ häufig für Bedenken sorgt, wo hingegen ein Fokus auf Produkte natürlich keine Persönlichkeitsrechte verletzen kann.

Eine Diskussion über den Aufbruch zu einem neuen, besseren Versicherungsvertrieb wäre sicherlich trotz der Risiken wünschens- und lohnenswert. Auch wenn für den Regulierer insbesondere die Gefahr besteht, sich öffentlicher Kritik auszusetzen, so sollten die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die ein Umdenken in der Regulierung des Versicherungsvertriebs einleiten müssten, nicht weiter ignoriert werden.

Aber nicht nur wissenschaftliche Erkenntnisse, sondern auch das gegenwärtige

Niedrigzinsumfeld und insbesondere die Lücken in der Altersversorgung weiter Teile der Bevölkerung machen eine Stärkung des Versicherungsvertriebs wünschenswert. Interessenkonflikte im Versicherungsvertrieb sind regulierbar, wenn man es denn richtig angeht.

¹ siehe <http://www.hans-ott.de/downloads/ik.pdf>; sämtliche Beiträge spiegeln die persönliche Meinung der Autoren wider.

² siehe <https://www.werberat.de/beschwerden-nach-branchen-2015>, dies bezieht sich zwar nur auf Werbung, mag aber einen Indikator für Produkt, bzw. vertriebsbezogene Beschwerden sein.

³ siehe Mieg, Harald A. Verantwortung: moralische Motivation und die Bewältigung sozialer Komplexität. Springer-Verlag, 2013.

⁴ Vgl. Kapitel III der Delegierten Verordnung in Bezug auf die für den Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten geltenden Informationspflichten und Wohlverhaltensregeln, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=PL_COM:C\(2017\)6229](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=PL_COM:C(2017)6229)

⁵ Vgl. § 7c VVG in der Fassung vom 20.7.2017.

⁶ vgl. Wirth, Bernhard P. Alles über Menschenkenntnis, Charakterkunde und Körpersprache: von der Kunst, mit Menschen richtig umzugehen. mvv Verlag, 2010.

⁷ Fehr, Theo. “Big Five»: Die fünf grundlegenden Dimensionen der Persönlichkeit und ihre 30 Facetten.” Persönlichkeitsmodelle und Persönlichkeitstests 15 (2006): 113–135. Der GewO (§34d) genügen zur Beurteilung der Berufsfähigkeit von Vermittlern Nachweise zur Zuverlässigkeit geordnete Vermögensverhältnisse und Fachkompetenz.

⁸ Controlling hat - als Teilfunktion der Unternehmensführung - in Anlehnung an die Bedeutung des englischen Begriffs “to control” (= steuern) nicht nur reaktive Kontroll-, sondern auch proaktive Planungs- und Koordinationsaufgaben. Siehe <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/controlling.html>.

⁹ So hat der Gesetzgeber die BaFin erst im Juli 2015 dem Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen verpflichtet. Eine Durchsetzung individueller Verbraucherrechte ist der BaFin dagegen nicht möglich.

¹⁰ Beispielsweise wird befürchtet, dass der Warnhinweis für schwer verständliche Produkte im Sinne von Erwägungsgrund 18 der PRIIPs Verordnung eher zur Verwirrung beiträgt, wenn aufsichtsrechtlich nicht noch eingegriffen wird. Siehe “position paper” von Insurance Europe https://www.insuranceeurope.eu/sites/default/files/attachments/Complexity%20and%20comprehension%20for%20insurance-based%20investment%20products_0.pdf.

¹¹ Während der gesamte Versicherungsvertrieb inzwischen mit der IDD in einer europäischen Richtlinie zusammengefasst ist und auf europäischer Ebene ausschließlich der EIOPA zugeordnet ist, hat eine vergleichbare Bündelung der Kompetenzen in Deutschland nicht stattgefunden.

¹² Siehe das “Finanzhai”-Video <https://www.youtube.com/watch?v=43-ILToDnqU> in YouTube, hochgeladen von der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg.

¹³ entweder Server- oder Cloud-basiert oder auch als Blockchain; siehe <http://positionen.gdv.de/blockchain-und-versicherungen/>

¹⁴ siehe https://de.wikipedia.org/wiki/Elektronische_Gesundheitskarte

¹⁵ https://de.wikipedia.org/wiki/Net_Promoter_Score, <https://hbr.org/2003/12/the-one-number-you-need-to-grow>.

¹⁶ <http://sz-magazin.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/42302/Da-haben-wir-die-Beschwerung>.

¹⁷ vgl. <http://www.infodoc.info/die-drohung-mit-negativen-bewertungen-im-internet-strafbar/>.

¹⁸ <https://ssl.marktwaechter.de/finanzen/finanzmarkt>

¹⁹ <https://ssl.marktwaechter.de/berater-witern-gutes-provisions-geschaeft>, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2016/01262016_Marktwaechter.html

²⁰ Eine solche Garantiehftung würde einerseits die Stellung des Verbrauchers stärken, andererseits die Vertragsfreiheit einschränken. Eine “verschuldensunabhängige” Haftung ist in der Rechtspraxis nicht ungewöhnlich; ein Beispiel stellt etwa die abstrakte Betriebsgefahr bei Benutzen eines Kfz dar; siehe <https://www.verkehrlexikon.de/Module/BetriebsGefahr.php>.

²¹ <https://einlagensicherungsfonds.de/>.

²² siehe <https://www.ihk-muenchen.de/de/Service/Recht-und-Steuern/Mediation-Schiedsgericht/IHK-Schiedsgericht/> sowie <http://www.finanztip.de/versicherungs-ombudsmann/>

²³ so beispielsweise <https://www.hs-niederrhein.de/news/news-detailseite/pilotprojekt-mit-familienzentren-soll-finanzkompetenz-junger-familien-starken-4584/>.

²⁴ So gehört die aufsichtsrechtliche Bewertung der Werbung im Versicherungsvertrieb zum Aufgabenprogramm einiger europäischer Finanzaufsicher, z.B. in Portugal.

²⁵ Wie zum Beispiel das EU-Register der Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel, eingeführt mit Artikel 20 der Verordnung 1924/2006, vom 20.12.2006.

²⁶ siehe etwa Zelewski, Stephan, and Naciye Akca, eds.: Fortschritt in den Wirtschaftswissenschaften: wissenschaftstheoretische Grundlagen und exemplarische Anwendungen. Springer-Verlag, 2007.

²⁷ Genannt seien beispielsweise Portale die Lehrer mit Schulnoten bewertbar machen.