ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Karten, Walter

Working Paper

Ökonomische Aspekte einer EU-Richtlinie zur Versicherungsvermittlung

Working Papers on Risk and Insurance, No. 6

Provided in Cooperation with:
University of Hamburg, Institute for Risk and Insurance

Suggested Citation: Karten, Walter (2002) : Ökonomische Aspekte einer EU-Richtlinie zur Versicherungsvermittlung, Working Papers on Risk and Insurance, No. 6, Hamburg University, Institute for Risk and Insurance, Hamburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/54226

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Walter Karten

Ökonomische Aspekte einer EU-Richtlinie zur Versicherungsvermittlung

Working Papers on Risk and Insurance
Hamburg University

No 6
January 2002

Tor zur Welt der Wissenschaft

Walter Karten[1]

Ökonomische Aspekte einer EU-Richtlinie zur Versicherungsvermittlung[2]

No 06
January 2002

ISSN 1617-8653

---

[1] Prof. Dr. Walter Karten, Institut für Versicherungsbetriebslehre der Universität Hamburg, Von-Melle-Park 5, 20146 Hamburg.

[2] Dr. Andreas Richter danke ich für manche Anregung.

1. Anlass, Ziel und Abgrenzung

„Was lange währt wird endlich gut“ ist eine Hoffnung, die freilich häufig trügt. Die bekannte Empfehlung der EG-Kommission über Versicherungsvermittler[3] führte weder in der gesetzten Dreijahresfrist für einen Bericht an die Kommission noch danach zu einer entsprechenden rechtlichen Regelung in Deutschland. Auch die Deregulierung des deutschen Versicherungsmarktes im Jahre 1994, die in der bis heute nicht verstummten Fachdiskussion verbreitet als ein gewichtiges Argument für eine Regulierung der Versicherungsvermittlung vorgetragen wurde, hat nicht zu einer Änderung Anlass gegeben. Zur Zeit wird in Brüssel an einem Vorschlag für eine „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Versicherungsvermittlung“ gearbeitet, der am 26. November 2001 zu einem politischen Agreement geführt hat.[4]

Dieser Vorschlag ist Anlass für die folgenden Ausführungen, die jedoch nicht auf eine detaillierte Kritik einzelner Formulierungen von geplanten Vorschriften gerichtet ist. Dazu erscheint es in diesem Stadium der Vorbereitungen und in Anbetracht einer ganzen Reihe von Optionen der Mitgliedstaaten für die Konkretisierung der Regelungen bei der Transformation in nationales Recht, noch zu früh. Vielmehr sollen wirtschaftliche Beobachtungen und allgemeinere theoretische Überlegungen, die für eine eher grundsätzliche Beurteilung von Bedeutung sind, erörtert werden.

Im Großen und Ganzen liegt der Inhalt des Vorschlages des Rates in den wesentlichen Punkten auf einer Linie mit den seinerzeitigen Empfehlungen. Gegenstand der Regelungen ist im Kern der Marktzugang der Vermittler durch Zulassung und Registrierung, ihre berufliche Kompetenz und Selbstständigkeit sowie deren Offenlegung gegenüber den Versicherungsnachfragern, und schließlich Ihre finanzielle und haftungsrechtliche Sicherheit. In der Tendenz erscheinen die Anforderungen heute allerdings deutlich weniger detailliert und wesentlich gemildert, um nicht zu sagen verwässert. Die Unterscheidung in einerseits Makler und andererseits abhängige Vermittler ist nicht so klar und direkt ausgedrückt und weniger strikt formuliert als seinerzeit in der EG-Empfehlung; zudem gibt es umfangreichere und unschärfere

---

[3] Empfehlung 92/48/EWG der Kommission vom 18.12.1991, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L19 vom 28.01.1992.

[4] Rat der Europäischen Union, Dokument 1423/1/01 SURE 69 CODEC 1216 vom 29. November 2001.

Ausnahmebereiche von der Anwendung der Richtlinie, z.B. sind festangestellte Vermittler der Versicherungsunternehmen völlig ausgenommen.

Vor einer näheren Betrachtung und Kritik des Richtlinienvorschlages sei kurz auf die wirtschaftlichen Inhalte der Versicherungsvermittlertätigkeit eingegangen, soweit sie für die Beurteilung von Belang erscheinen. Zur Charakterisierung der höchst unterschiedlichen Aufgaben von Vermittlern gilt es, die Mannigfaltigkeit der möglichen betriebswirtschaftlichen Funktionen, die sie für Versicherer und Versicherungsnehmer erfüllen können, in Erinnerung zu rufen. Zum anderen sind die marktrelevanten Eigenschaften des Produktes Versicherungsvermittlerdienstleistung herauszustellen, denn diese bestimmen – und beeinträchtigen – die Entscheidung der Versicherungsnachfrager in erster Linie. Deren Interessen stehen bei der Beschäftigung mit der kommenden Richtlinie, die sich als Verbraucherschutzinstrument versteht, naturgemäß im Vordergrund, wenn sie auch wegen der mit ihr verbundenen Markteintrittsbeschränkungen nicht allein für ein Urteil maßgebend sein können.

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf gelegentliche Vorarbeiten.[5] Eine umfassende Auseinandersetzung mit der vielfältigen juristischen[6] und ökonomischen Literatur zur Versicherungsvermittlung von sehr heterogenem Anspruch ist nicht beabsichtigt. Wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten zum Thema sind überwiegend aus der absatzpolitischen Perspektive der Versicherungsunternehmen verfasst, wozu auf den Abschnitt über die Absatzorgane in Farnys bekanntem Lehrbuch und auf die dort angeführte beachtliche Liste einschlägigen Schrifttums verwiesen wird.[7] Einen besonderen Hinweis verdient die Arbeit von Traub[8] wegen ihrer mikroökonomischen Perspektive und Betonung der marktrelevanten Eigenschaften der Dienstleistung von Versicherungsmaklern, welche freilich großenteils auch auf die anderen Versicherungsvermittler zutreffen.

---

[5] Vgl. *Karten* (1978), *Karten* (1994) und *Karten* (2000).

[6] Vgl. als Beispiele mit weiteren Quellen: *Hamburger Gesellschaft zur Förderung des Versicherungswesens mbH* (1997) sowie jüngst *Reiff* (2001) und *Reiff* (2002).

[7] Vgl. *Farny* (2000), S. 682-699.

[8] Vgl. *Traub* (1995).

2. Das Produkt Vermittlerdienstleistung

Die Vorstellung von der Vermittlerdienstleistung als einem Produkt oder Wirtschaftsgut, das auf einem Markt angeboten und gegen einen Preis getauscht wird, gilt in der täglichen Praxis sicher noch als ungewöhnlich und ist nicht verbreitet. Das ist verständlich und liegt an der Eigenart von sowohl Produkt als auch Preis sowie ganz besonders an der untrennbaren Verquickung mit dem ebenfalls immateriellen Produkt Versicherungsschutz. Ein separater Markt ist nur schwer vorstellbar. Für die gegebene Fragestellung sind die beiden Märkte für Versicherungsschutz und Versicherungsvermittlung jedoch wohl zu unterscheiden, auch wenn heute eine tatsächliche Auflösung dieser Verbindung allenfalls in sehr wenigen Ausnahmefällen der Beratung gegen Honorar möglich erscheint.

Umfang und Qualität der Vermittlerdienstleistung hängen unmittelbar mit Art und Größe des gegebenen Risikos und seiner Deckung zusammen. Doch ist diese Tatsache weit weniger dafür verantwortlich, dass die Eigenständigkeit des Vermittlerproduktes verkannt wird, als die Eigenart der Preisbildung und -begleichung. Die Leistung der Vermittler wird ausnahmslos für zwei Abnehmer bereit gestellt, nämlich für den Versicherer und den Versicherungsnehmer. Dies gilt sowohl für den allein auf den Vertragsabschluß ausgerichteten Angestellten, der sich als bloßes Vollzugsorgan des Versicherers versteht, als auch für den idealen Makler als Sachwalter des Versicherungsnehmers sowie für alle anderen auf der Skala zwischen diesen beiden Extremen. In den absolut vorherrschenden Vergütungssystemen von Provisionen, Courtagen und anderen vom Erfolg für den Versicherer abhängigen Anreizen werden die Preise einseitig von diesem festgesetzt (bzw. mit ihm vereinbart) und auch bezahlt. Dem Versicherungsnehmer, der sie selbstverständlich letztlich in der Versicherungsprämie zu tragen hat, bleiben sie grundsätzlich verborgen, und wegen des ökonomisch nicht vertretbaren Provisionsabgabeverbotes darf es auch zwischen Anbieter und Abnehmer der Vermittlerdienstleistung dann keine Preisverhandlungen geben.[9] Es ist klar, dass unter diesen Bedingungen ein funktionsfähiger Wettbewerb um diese Leistung nahezu ausgeschlossen ist.

Um das äußerst bunte Erscheinungsbild der Versicherungsvermittler im Markt zu erklären, ist daran zu erinnern, dass sie grundsätzlich alle auf den

---

[9] Vgl. *Nell; Karten* (1994).

Versicherungsschutz bezogenen Teilaufgaben des Versicherers, bis auf die bloße Risikotragung, übernehmen können und andererseits alle damit zusammenhängenden Aktivitäten des Versicherungsnehmers, abgesehen von der Prämienzahlung; und dies ist auch in höchst unterschiedlicher Weise tatsächlich zu beobachten. Das eine Extrem stellt der sog. Technische Versicherungsmakler dar, der „schrankfertiges Geschäft" liefert. Der andere Grenzfall ist quasi der Direktvertrieb, bei dem an die Stelle der Dienstleistungen der Vermittler vollends die Aktivitäten der Vertragspartner treten.

Auch wenn in den Erwägungsgründen des Richtlinien-Vorschlages neben dem Ziel des Verbraucherschutzes auch von dem Ziel der gleichen Behandlung der Vermittler die Rede ist, die eine vollständige Einbeziehung aller unterschiedlichen Typen in die Regelung erfordert, geht es hier allein um deren Beziehung zum Versicherungsnehmer. Die Dienste, die für den Kunden geleistet werden bzw. die betriebswirtschaftlichen Funktionen, die zu erfüllen sind, verlangen ebenfalls eine Differenzierung. Nur im einfachsten Fall beschränkt sich die Aufgabe des Vermittlers darauf, den Vertragsabschluss zu bewerkstelligen. Im Normalfall ist davon auszugehen, dass sich der potentielle Versicherungskunde in einer – häufig nicht einmal klar empfundenen – Problemsituation befindet, zu deren Bewältigung er Information benötigt.

Je weniger ein konkreter Versicherungsbedarf artikuliert werden kann, um so mehr bedarf es der Beratung durch Risikoanalyse und eventuell der Vermögensplanung mit nachfolgender Erläuterung eines geeigneten Versicherungsschutzes. Eine derartige Bedarfs*weckung*, die das Risiko bewusst macht und dann den Nutzen der Versicherung zur Befriedigung des latenten Bedürfnisses nach Sicherheit erklärt, ist im Konsumversicherungsmarkt als Vorstufe der Bedarfs*deckung* von herausragender Bedeutung; denn Versicherung ist ein erklärungsbedürftiges Gut, und das Bedürfnis danach wird selten als hinreichend dringlich für eine spontane Nachfrage empfunden. Eine solche Beratung ist für den Versicherungsnachfrager also nicht nur wünschenswert sondern notwendig. Neben dieser Anfangsberatung und Vertragsvermittlung kann man als Element der Dienstleistung weiter auch vertragsbegleitenden Service (z.B. Unterstützung bei Schadenfällen oder der Erfüllung von Obliegenheiten) anführen, der auch die dauernde Überwachung von Risiko und Versicherungsschutz einschließt.

Eine Aufgabe über die bisher beschriebenen Funktionen hinaus kann nur der unabhängige Makler für den Versicherungskunden übernehmen, nämlich die

Bedarfs*lenkung* auf einen bestimmten Versicherer im Markt. Mehrfachagenten sind nicht unabhängig und können dementsprechend dies nur in erheblich beschränktem Maße leisten. Diese Funktion des Maklers enthebt die Kunden von eigenen Suchaktivitäten im Markt und erspart ihnen Informationskosten. Vielfach, aber nicht von allen Kunden, wird diese Teildienstleistung als entscheidend für den Wert der Vermittlungsaufgabe angesehen. Sie lädt dem Makler daher andererseits eine besondere Verantwortung auf und verlangt nach einer zusätzlichen Qualifikation gegenüber dem gebundenen Vermittler.

Es ist eine Binsenweisheit, dass Qualität und Umfang des Produktes Vermittlerdienstleistung unmittelbar und nahezu ausschließlich durch die Persönlichkeit des Vermittlers geprägt und bestimmt werden. Seine Leistungsfähigkeit und sein Leistungswillen sind die entscheidenden Kriterien. Freilich darf nebenbei auch nicht übersehen werden, dass der Kunde als Leistungsempfänger ebenfalls zum Ergebnis beitragen muss, insbesondere durch die Bereitstellung von Informationen, die als sog. externer Produktionsfaktor zu betrachten sind. Dementsprechend stellt der Richtlinienvorschlag zu Recht in Artikel 10 (3) heraus, dass der Vermittler den Bedarf des Nachfragers (nur) auf der Basis der von ihm gegebenen Information seiner Beratung zugrunde zu legen habe.

Die Auswirkungen der Vermittlerdienstleistungen auf den Versicherungsmarkt sind ambivalent. Alle Versicherungsteilmärkte sind, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, von Marktunvollkommenheiten geprägt. Vor allem die hier interessierenden Konsumversicherungsmärkte sind überwiegend charakterisiert durch geringe Markttransparenz und große Inhomogenität wegen der starken Präferenzen, welche die Versicherungsnehmer gegenüber den Vermittlern ausbilden. Der darunter leidende Wettbewerb wird durch die Informationsvermittlung, in erster Linie seitens der Versicherungsmakler, erheblich gefördert.

Versicherung ist aber auch ein Erfahrungs- oder Vertrauensgut, dessen Qualität sich nicht durch eine einfache Prüfung vor dem Kauf sondern erst später, etwa bei Eintritt eines Schadenfalles, feststellen lässt. Dies führt typischerweise zur Qualitätsunsicherheit aus asymmetrischer Information auf Seiten der Nachfrager, die sie nur begrenzt durch zusätzliche Informationen verringern können. Dass dieser Informationsmangel zu ständigen Qualitätsverschlechterungen und Marktversagen führen

kann, ist seit Akerlofs[10] bahnbrechender Arbeit bekannt und braucht hier nicht weiter erörtert zu werden. Staatliche Bedingungskontrolle mit der Tendenz zur Vereinheitlichung dient daher nicht nur der Verbesserung der Markttransparenz, sondern auch der Sicherung einer bestimmten Versicherungsproduktqualität, damit das Erfahrungsgut für den Nachfrager eher zu einem „Suchgut“ wird, für das er lediglich den besten Preis finden muss.

Traub[11] weist darauf hin, dass damit zwar die Qualitätsunsicherheit bezüglich des Versicherungsproduktes für den Nachfrager weitgehend ausgeschaltet werden kann, jedoch nicht seine Unsicherheit in Bezug auf die richtige Produktverwendung beseitigt wird. D.h. er kann nur ungenügend beurteilen, ob und inwieweit bestimmte Versicherungsdeckungen zu seiner Risikosituation passen und welche Konsequenzen und Anforderungen sich für ihn im laufenden Vertrag und insbesondere im Schadenfall ergeben. Die Bedeutung gerade dieses Gesichtspunktes wird deutlich, wenn man sich daran erinnert, dass im Marketing gerade die Passgenauigkeit einer Leistung auf den Bedarf des individuellen Nachfragers das herausragende Kriterium für ihre Qualität darstellt. Dies unterstreicht um so mehr die Unabdingbarkeit einer qualifizierten Beratung mit Bedarfsanalyse, zumal seit im Jahre 1994 im Zuge der Deregulierung mit der Aufhebung der aufsichtsamtlichen Bedingungsgenehmigung die festen Produktstandards für den Versicherungsschutz aufgelöst wurden.

3. Informationsökonomische Sicht der Vermittlerdienstleistung

Um einer wirtschaftlichen Beurteilung der angestrebten Regulierung von Versicherungsvermittlerdienstleistungen näher zu kommen, ist schließlich eine kurze Charakterisierung dieses Produktes im Markt aus informationsökonomischer Sicht geboten. Im Sinne der Principal-Agent-Theorie wird der Versicherungsvermittler grundsätzlich stets für beide Abnehmer seiner Dienstleistung (Prinzipale), nämlich den Versicherer und den Versicherungsnehmer als Agent tätig. Das erscheint selbstverständlich für den Versicherungsmakler, der vom Kunden einen Maklerauftrag erhält. Faktisch wird jedoch auch der Vertreter oder der Angestellte des Versicherungsunternehmens im Interesse des Nachfragers tätig, wenn dieser sich beraten lässt und deren Dienstleistungsangebot akzeptiert. Es entspricht sicher auch der Lebens-

---

[10] Vgl. *Akerlof* (1970).

[11] Vgl. *Traub* (1995), S. 103.

wirklichkeit, dass dies von den Vermittlern – vielleicht abgesehen von wenigen allein am schnellen Abschluss interessierten – so verstanden wird.

Für mögliche Verbraucherschutzvorschriften kommt es unmittelbar allein auf die Qualität der Beziehung zum Versicherungsnachfrager als Prinzipal an. Mittelbar freilich wirkt sich die Principal-Agent-Beziehung zum Versicherer ganz erheblich auf den Kunden aus – und zwar allein schon deswegen, weil die vorherrschenden Vergütungssysteme mit Courtage und Provisionen selbst bei den Maklern ausschließlich an Erfolgsmaßstäben des Versicherers ausgerichtet sind und somit nur den Anreiz bieten, die Interessen der Versicherer zu verfolgen. Wenn für den Versicherungsnehmer nicht der maximale und teuerste Versicherungsschutz optimal ist – was wohl selten der Fall ist – dann sind in seinem Sinne grundsätzlich und unvermeidlich mit der Courtage Fehlanreize impliziert. Damit ist natürlich noch nichts darüber gesagt, ob und inwieweit diesen missbräuchlich gefolgt wird, und es ist auch nicht zu verkennen, dass für alle Vermittler, insbesondere bei langfristiger Beziehung, deutlich empfundene Anreize zur Verfolgung der Interessen des Versicherungsnehmers bestehen.

Vermieden werden kann die fatale Verquickung der zweiseitigen Interessen und Anreize nur, wenn die Informationsfunktion und die Vermittlungsfunktion vollständig voneinander getrennt werden. Bloße Intermediäre individueller Versicherungsinformation, also reine Versicherungs*berater*, haben im Markt Seltenheitswert. Die Gründe dafür mögen vielfältig sein. Letztlich ist in der Regel die Grenzzahlungsbereitschaft der Nachfrager zu gering, um die hohen Investitionskosten eines hinreichend sachverständigen Beraters zu decken. Das könnte sich ändern, wenn im Versicherungsmarkt verbreitet Versicherungsschutz zu Prämien angeboten würde, die keinen Deckungsbeitrag für Vermittlungskosten enthalten (provisionsfreie Tarife). Umso notwendiger erscheint aber, dass der Nachfrager zweifelsfrei an der Firmierung erkennen kann, ob sein Gegenüber ohne gleichzeitiges Vermittlungsinteresse anbietet. Eine Vorschrift, die dies sicherstellen könnte, wird im Richtlinienvorschlag allerdings vermisst.

Die Dienstleistung des Vermittlers gegenüber dem Kunden ist wie der Versicherungsvertrag selbst ebenfalls ein Erfahrungs- oder Vertrauensgut. Traub spricht in Anlehnung an Kaas von einem sogenannten Kontraktgut, dessen „Transaktion mit

Unsicherheitsproblemen für beide Marktseiten verbunden ist“[12]. Hersteller und Abnehmer verhandeln dabei nicht über ein Fertigprodukt sondern über Erwartungen, Garantien und Sanktionen[13]. Gegenstand des Vertrages ist der Anspruch auf eine Leistungserstellung nach Vertragsabschluß, also ein Leistungsversprechen. Da die Leistungserstellung auch höchst individuell ist, entstehen auf beiden Seiten Handlungsspielräume und Informationsdefizite. Sie brauchen hier nicht detailliert aus der Sicht des Vermittlers erörtert zu werden, denn für die Fragestellung des Themas steht im Vordergrund, ob und inwieweit der Versicherungsnehmer wegen der asymmetrischen Information, die sowohl Qualitätsunsicherheit als auch Verhaltensunsicherheit bewirkt, durch Markteingriffe zu schützen ist oder ob er auf geeignete und ausreichende Marktinstitute zur Verminderung der Unsicherheiten verwiesen werden kann.

Wegen der erwähnten Individualität der persönlichen Dienstleistung sind die Qualitäts- und die Verhaltensunsicherheit für den Versicherungsnehmer nur schwer zu trennen. Die Erstere betrifft die objektive Kompetenz des Vermittlers in Bezug auf die spezielle Risikosituation des Nachfragers, also seine Ausbildung und Erfahrung, sowie die Fähigkeit diese einzubringen. Speziell gehört dazu auch die Möglichkeit, als Makler über den gesamten Markt zu beraten und zu einer großen Zahl von Versicherern zu vermitteln – im Unterschied zum abhängigen Vermittler, der dazu nicht in der Lage ist. Nur bis zu einem gewissen Grade kann der Nachfrager zu Vertragsbeginn bestimmte objektiv feststellbare Qualitätsmerkmale, wie z.B. erfolgreich abgelegte Befähigungsprüfungen, durch eigene Recherche (screening) in Erfahrung zu bringen versuchen.

Ob diesem Informationsbedarf aber im Privatkundengeschäft in Anbetracht vergleichsweise geringer Versicherungsprämien auch ein ausreichender Informationsbeschaffungsanreiz gegenübersteht, ist zu bezweifeln, zumal eine Unsicherheit bleibt, wie ein bestimmter Qualifikationsnachweis in Bezug auf die Lösung des individuellen Risikoproblems einzuschätzen ist. Da aber für die subjektive Qualitätseinschätzung mehr Merkmale als die genannten in Frage kommen, (wie z.B. auch Zuverlässigkeit, Schnelligkeit und Einfühlungsvermögen) muss sich der Nachfrager für sein Urteil meist auf Ersatzindikatoren stützen, wie persönliches Auftreten des Vermittlers, sein Ver-

---

[12] Vgl. *Traub* (1995), S. 126.

[13] Vgl. *Kaas* (1992), S. 887.

halten im Gespräch sowie Referenzen oder dergleichen, deren Aussagefähigkeit aber stets sehr begrenzt sein dürfte.

Weitaus schwieriger ist es für den Kunden noch, die Unsicherheit über das Verhalten des Vermittlers abzubauen. Wird er sich wirklich die gebotene Mühe geben, um die Risikosituation richtig zu analysieren und den nach seinen Möglichkeiten optimalen Versicherungsschutz seines Versicherers oder den des gesamten Marktes herauszufinden, oder ist seine Beratung durch sein Provisionsinteresse beeinträchtigt? Selbst bei einem vereinbarten Festhonorar kann der Nachfrager nicht sicher sein, dass der Makler seine volle Leistung erbringt. Er sieht sich also einer typischen Moral-hazard-Situation gegenüber. Bei längerfristigen Bindungen – z.B. an einen Versicherungsmakler – sind auch sogenannte Hold-Up-Situationen denkbar, wenn der Vermittler die von ihm erwarteten Leistungen später abschwächen kann und dem Versicherungsnehmer der Wechsel zu einem anderen erschwert ist - ein Problem, das in unserem Kontext allerdings von geringerer Bedeutung ist.

Auf der anderen Seite können die Leistungsanbieter ihrerseits viel zur Reduktion der Unsicherheiten mit marktadäquaten Mitteln beitragen. Wenn und soweit die entsprechenden Informationen, die in den Markt bzw. an den Kunden gegeben werden, glaubwürdig erscheinen, sind natürlich nur diejenigen Anbieter daran interessiert, die in der Lage sind eine überdurchschnittliche Qualität ihrer Beratungsleistung bereitzustellen. Um Glaubwürdigkeit und Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und den Leistungswillen zu schaffen, gibt es nach der Principal-Agent-Theorie im Wesentlichen drei Instrumente, nämlich Signale, Reputationsaufbau und das Angebot von bedingten Verträgen, die in der Anwendung nicht scharf voneinander zu trennen sind und sich gegenseitig beeinflussen.

Signale sind Qualitätsinformationen, z. B. solche über nachgewiesene Ausbildung, im Beruf gewonnene Erfahrung oder früher erzielte Erfolge. Dies sind nur Beispiele, die sich fortführen ließen. Sie sind aber nur dann glaubhaft und wirksam, wenn sie sich – etwa aus Kostengründen – nicht von schwächeren Anbietern vortäuschen lassen. Der Aufbau von Reputation resultiert aus guten Leistungen im Laufe der Zeit, die der Nachfrager selbst erfährt oder in seiner Umgebung beobachtet.

Die Reputation, das wichtigste Marketingpotential des an einer langfristigen Kundenbindung interessierten Vermittlers, baut sich nur langsam auf, ist aber durch Fehlleistungen rasch zerstört. Für ausschließlich abschlussorientierte Vermittler, die im

Lebensversicherungsmarkt eine große Rolle spielen, ist die Reputation von wesentlich geringerer Relevanz.

Typische Beispiele für bedingte Wenn-Dann-Verträge sind die Vereinbarungen von Vertragsstrafen, Haftungsübernahmen oder einer erfolgsabhängigen Entlohnung. Sie können am ehesten im Fall des Versicherungsmaklers eine gewisse Rolle spielen[14]. Der Makler kann beispielsweise auf die Vereinbarung zulässiger Haftungsausschlüsse verzichten oder eine Honorarvereinbarung anstelle der Courtage treffen. Ein festes Honorar vermeidet zwar die Fehlanreize zugunsten eines maximalen Versicherungsschutzes, bietet aber noch keine Gewähr für einen optimalen Einsatz im Sinne des Versicherungsnehmers; allerdings ist als Alternative ein befriedigender Maßstab für ein wünschenswertes Erfolgshonorar aus der Sicht des Versicherungsnehmers bisher auch noch nicht gefunden worden.

Kommen wir auf die Frage zurück, ob diese marktkonformen Informationsangebote und die Möglichkeit des screenings der Nachfrager für einen funktionsfähigen Wettbewerb und damit hinreichenden Verbraucherschutz ausreichen, so offenbart die Beobachtung des Marktes für Versicherungsvermittlerdienstleistungen, dass dies sicherlich nicht der Fall ist, und die Erfahrung lehrt, dass höchst unterschiedliche Qualitäten und Verhaltensweisen nachhaltig vorkommen und von den Versicherungskunden nicht oder unzureichend erkannt werden. Den gewerblichen Nachfragern mag zugemutet und zugetraut werden, dass sie ihr Problem asymmetrischer Information gegenüber den Vermittlern lösen oder auf deren Dienste verzichten. Für die Nachfrager nach Konsumversicherungen trifft dies aber keinesfalls so ohne Weiteres zu. Eine negative Tendenz der Qualität im oben erwähnten Sinne von Akerlof in Marktsegmenten uninformierter Nachfrager ist nicht auszuschließen, auch wenn derartige Entwicklungen wegen der Besonderheiten des Marktes für Vermittlerdienstleistungen nur schwer zu beobachten und zu messen sind.

4. Folgerungen für eine Regulierung

Was folgt nun aus diesen Überlegungen für eine eventuelle Regulierung der Versicherungsvermittlermärkte? Zweifellos sind die möglichen erheblichen Nachteile aus der Qualitätsunsicherheit für den Versicherungskunden nicht weniger beachtlich, als

---

[14] Vgl. *Traub* (1995), S. 154ff.

diejenigen bezogen auf die Qualität des Versichererangebotes; eines seiner wesentlichen Qualitätsmerkmale, die finanzielle Stärke des Versicherers, unterliegt weiterhin uneingeschränkt der Versicherungsaufsicht. Die weitgehende Aufhebung der Bedingungskontrolle erhöht andererseits den Informationsbedarf der Nachfrager und verstärkt damit die Gründe für qualitätssichernde Eingriffe in das Vermittlerangebot. Welches Ausmaß an Verbraucherschutz durch welche Maßnahmen gegenüber den Vermittlern letztlich anzustreben ist, bleibt stets eine politische Ermessensentscheidung. Sie gilt es gegen die Einschränkung der Handlungsfreiheit der Akteure im Markt und die Beschränkung ihres freien Marktzutrittes abzuwägen. Insofern sind folgerichtig die Urteile über die vorgeschlagenen Regelungen letztlich subjektiv bestimmt.

Die Ansicht, mit einer weitreichenden Haftung für Fehlberatung durch die Versicherungsvermittler werde dem Verbraucherschutz genüge getan, wenn sie durch eine ausreichende Sicherstellung der Haftpflichtansprüche ergänzt wird, lässt sich mit einigen guten Gründen untermauern, die aber letztlich wohl doch etwas zu kurz greifen. Insbesondere wird behauptet, dass eine umfassende Gefährdungshaftung „die Diskussion einer Mindestqualifikation eigentlich überflüssig“ mache[15]. Ohne auf die Art des Haftungsregimes näher einzugehen, bleibt festzuhalten, dass eine strenge Haftung ein unverzichtbares Qualitätselement darstellt. Seine Sicherstellung durch die Versicherer im Bereich der Auge-und-Ohr-Rechtsprechung erscheint auch absolut ausreichend, nicht dagegen die im Richtlinienvorschlag Artikel 4 Ziffer 3 verlangte obligatorische Haftpflichtversicherung mit einer Deckungssumme von 1.000.000 € pro Schaden und einer Obergrenze von 1,5 Millionen € pro Jahr für die unabhängigen Vermittler. Diese Summen lassen Raum für höhere Deckungen als freiwilliges Qualitätssignal[16] im Markt, das dann auch eingesetzt werden sollte, falls diese geringen Summen Gesetz werden.

Der alleinige Schutz des Verbrauchers durch eine abgesicherte Vermittlerhaftung ist aber kein Allheilmittel. Er bleibt unzureichend, weil der Beweis von Beratungsfehlern und ihrer Kausalität für eingetretene Schäden notorisch schwierig ist. Die Latenzzeit zwischen Verstoß und Manifestation des Schadens ist lang und der

---

[15] Vgl. *Traub* (1995), S. 227.

[16] Eine solche Haftpflichtversicherung ist in diesem Sinne geeignet, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit dem Kunden unzureichend oder unsicher erscheint. Zu beachten ist aber auf der anderen Seite auch, dass unter Umständen bei sehr geringem Eigenkapital kein Anreiz für eine hohe Haftpflichtversicherung besteht. Vgl. *Shavell,* (1986).

Anspruch von Verjährung bedroht. Schließlich ist der Spielraum des Vertretbaren in der Begründung von Versicherungsverträgen oft so groß, dass nicht jede Beratung von unzulänglicher Qualität vom Kunden bemerkt wird und bei ihm zu der Erkenntnis führt, dass er dadurch Nachteile oder Schädigungen erlitten hat. Dem Ziel der Wettbewerbsförderung durch Mindeststandards, welche die Asymmetrie der Qualitätsinformation verringert, ist durch eine Beschränkung auf Haftungsvorschriften jedenfalls nicht zu erreichen.

Der Vorschlag einer Europäischen Richtlinie geht ebenso wie die vorangegangene EG-Empfehlung dementsprechend auch über die Haftungsregelung hinaus. Kernstück ist die Pflicht zur Eintragung in ein öffentlich kontrolliertes Register, die wiederum an die Erfüllung bestimmter Mindestqualitätsstandards gebunden ist. Eine derartige staatliche Berufsordnung hat die Wirkung einer Marktzutrittsbarriere und steht in Konflikt mit dem Grundsatz der Gewerbefreiheit im Grundgesetz (Art. 12 GG). Die Ablehnung der Umsetzung der EU-Empfehlungen stützt sich demgemäß auch in erster Linie auf dieses verfassungsrechtliche Gebot. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer fundierten Begründung für jede Einschränkung dieser Norm, auch wenn im Übrigen Beschränkungen der freien Berufswahl oder Berufsausübung z.B. für Notare, Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater dem deutschen Recht nicht fremd sind.

Sicherlich fehlt es auch hierzulande nicht an Bemühungen der Versicherer, die Beratungsqualität ihrer gebundenen Vermittler durch Ausbildung zu verbessern und möglichst nur solche Vermittler in den Markt zu lassen, die entsprechende Mindest-standards erreichen. Dazu dient z.B. die Arbeit der Auskunftsstelle über Versicherungs-/ Bausparkassenaußendienst und Versicherungsmakler in Deutschland e.V. (AVAD), die zur Verringerung der Verhaltensunsicherheit beiträgt. Vor allem aber dient die branchenweit angebotene Ausbildung des Berufsbildungswerkes der Deutschen Versicherungswirtschaft (BWV) e.V. zum/zur Versicherungsfachmann/-fachfrau, die nicht nur die Vermittlung von Grundkenntnissen der Versicherungsprodukte zum Ziel hat, sondern unter anderem auch die Fähigkeit zu deren Kommunikation fördert, der Durchsetzung eines Mindeststandards zur Verringerung der Qualitätsunsicherheit. Doch trotz der raschen und weiten Verbreitung dieser Qualifikation hat sich die Bezeichnung Versicherungsfachmann anscheinend noch nicht als allgemein anerkanntes Qualitätssignal durchgesetzt. Auch die satzungsmäßigen Voraussetzungen für den Erwerb der Mitgliedschaft in den größeren Maklerverbänden werden nur in Teilen des Versicherungsmarktes als positives Signal tatsächlich hinreichend wahrgenommen und

als präferenzfördernd erfahren. Der ungehinderte Marktzugang von nicht in der beschriebenen Weise qualifizierten Vermittlern, scheint immer noch unschwer möglich und nicht mit einem entscheidenden Wettbewerbsnachteil verbunden zu sein. Für die Befürworter des Schutzes der Verbraucher vor minderer Vermittlerqualität ist die im Bewusstsein der Kunden nur schwache Durchdringung des Marktes im Wege der Selbstregulierung natürlich ein gewichtiges Argument für eine gesetzliche Regelung.

Qualitätsverbessernde Berufszugangsregelungen sind aber stets auch auf ihre Angemessenheit in Bezug auf mögliche Wettbewerbsnachteile zu überprüfen. So kann die Beschränkung der Zahl der Anbieter zu einer Einengung der Vielfalt von nach Art und Umfang unterschiedlichen Dienstleistungen und eventuell auch zu Preiserhöhungen wegen Angebotsverknappung oder wegen gestiegener mittlerer Qualität führen. Im Versicherungsmarkt steht dies jedoch kaum zu befürchten. Die Anzahl der im Markt agierenden Vermittler ist größer als in jedem anderen europäischen Land, und abgesehen von abgelegenen ländlichen Regionen wird der versicherungsvermittlungssuchende Nachfrager wohl nicht in der Auswahl der Anbieter beschränkt sein. Auch die Vorstellung einer besonders starken Preiserhöhung für die Vermittlerleistung wegen der Qualifikationskosten erscheint bei realistischen und nicht überzogenen Ausbildungsanforderungen etwas abwegig.

Ein unerwünschter Nebeneffekt könnte auch insofern auftreten, als durch den Ausschluss niedrigerer Dienstleistungsqualitäten Teile der Nachfrage eventuell nicht mehr befriedigt werden könnten, die gerade auf diese Qualitäten für ihre Bedürfnisbefriedigung ausgerichtet sind. Um dies zu verdeutlichen sei angenommen, im Lebensmitteleinzelhandel würde die schlichte Produktdarbietung bei Discountern zugunsten anspruchsvollerer Supermärkte unterbunden, obwohl gerade dieses einfache Angebot vom Preis-Leistungs-Verhältnis her den Präferenzen und Qualitätsvorstellungen breiterer Nachfragerschichten entspricht.

Anders ist die Situation jedoch in Versicherungsmärkten, denn hier geht es darum, dass eine unzureichende Beratungsqualität vom Kunden meist nicht erkannt wird. Außerdem sind wegen des Provisionsabgabeverbots, das keinen Preiswettbewerb um die Vermittlerdienstleistung zulässt, eventuelle Präferenzen für spezielle geringere Beratungsqualitäten zu angemessenen niedrigeren Preisen nicht zu beobachten. Vielmehr sind Preisunterschiede für den Nachfrager weder zu erkennen noch zu

erzielen, wenn von Ausnahmefällen, wie der Honorarvereinbarung oder dem Verstoß gegen das Provisionsabgabeverbot abgesehen wird.

Im Ergebnis wird also eine Qualitätsschranke vor dem Marktzutritt von Versicherungsvermittlern ganz überwiegend positive Effekte auslösen. Welche Grenze dabei gezogen wird, ist allerdings für den unabhängigen Makler und den gebundenen Vermittler nicht einheitlich zu beurteilen. Bei aller individuellen Unterschiedlichkeit der Dienstleistungen innerhalb dieser Gruppen gibt es doch den markanten Unterschied zwischen ihnen, dass der Makler neben der Fähigkeit die Eignung der Versicherungsprodukte für die individuelle Problemlage zu erkennen auch die Kenntnisse zur Beurteilung des Angebotes am gesamten Markt einbringen muss. Dieser Anspruch ist mit dem Auftreten als Versicherungsmakler für den Kunden erkennbar verbunden und wird zweifellos von ihm als höher eingeschätzt; folgerichtig erwartet er auch höhere Qualitätsnormen, und er sollte in dieser Erwartung auch bei einer gesetzlichen Regelung geschützt werden. Dazu ist eine klare Trennung der Anforderungen an die Zulassung von abhängigen und freien Vermittlern unabdingbar.

Welches Ausbildungsniveau mindestens gefordert wird, ist grundsätzlich nicht objektiv ableitbar sondern eine Frage der subjektiven Einschätzung und einer politischen Ermessensentscheidung. Die Qualifikation „Versicherungsfachmann/-fachfrau“ sollte jedenfalls nicht unterschritten werden. Wer dem Kunden allerdings als Makler gegenübertritt, bedarf gemäß den vorangegangenen Überlegungen zweifellos einer weiterführenden Fortbildung. Darüber hinaus sollte er für die Zulassung eine mehrjährige berufspraktische Erfahrung nachweisen können, wie dies z. B. auch für Steuerberater verlangt wird; denn eine Fehlberatung durch einen Versicherungsmakler impliziert durchaus vergleichbare Schadenpotentiale. Die Frage, ob es weitere Differenzierungen der Anforderungen, etwa für nebenberuflich Tätige, oder Ausnahmen geben sollte, wird im Folgenden noch aufgegriffen.

Ein Einwand gegen die Ausschließung minderer Beratungs-Qualifikationen vom Versicherungsmarkt könnte mit der erwähnten Notwendigkeit der Bedarfsweckung im Privatkundenbereich begründet werden. Ohne Zweifel können auch sogar ganz eng angeleitete und auf ganz wenige Produkte ausgerichtete Vermittler, etwa in den vielfach verpönten Strukturvertrieben, einen positiven Beitrag zur Markterschließung leisten, wenn sie verantwortungsvoll dahingehend gesteuert werden, dass sie die ihnen verfügbaren Produkte nur passend zur Bedürfnislage des Kunden einsetzen. Beispiels-

weise ist sicher nicht zu tadeln, wenn dadurch Mittel, die sonst zu niedrigsten Zinsen auf Sparbüchern ruhen, in die Lebensversicherung umgeleitet werden. Ohne derartige Wirkungen vertieft zu analysieren, wiegen die Argumente gegen die Einbringung von kontrolliertem Sachverstand in solche Absatzorganisationen nicht schwer. Der Kunde muss sich zumindest darauf verlassen können, dass ihm bei jedem Kontakt mit einem nicht hinreichend oder noch nicht ausgebildeten Vermittler eine für ihn leicht erreichbare qualifizierte Person zur Verfügung steht, die diesen führt und die Verantwortung für seine Beratung übernimmt. In diese Richtung geht Art. 4 Ziff. 1 des Richtlinienvorschlages.

Wie sich allgemein die Durchsetzung von Mindestqualitätsstandards in Wettbewerbsmärkten auswirkt und wie zwischen der resultierenden Einengung der Berufsfreiheit und der Qualitätsverbesserung abzuwägen ist, wurde bisher in der ökonomischen Theorie erstaunlich selten untersucht. Interessante Ergebnisse liefert in dieser Hinsicht die Modellanalyse von Leland[17]. Er untersucht, wie die soziale Vorteilhaftigkeit von Qualitätsstandards in Märkten mit asymmetrischer Information von Preisreaktionen auf Qualitätsänderungen, von Opportunitätskosten der Anbieter und von Präferenzen der Nachfrager für bestimmte Produktqualitäten abhängt. Darauf ist hier im Einzelnen nicht einzugehen; denn für eine Übertragung auf Versicherungsvermittlermärkte wären tiefer gehende Untersuchungen erforderlich, die aber sicher den Aufwand lohnen werden.

Ein Ergebnis von Leland sei aber ausdrücklich festgehalten: Wenn nicht der Staat sondern eine Berufsorganisation die Mindeststandards festsetzt und kontrolliert, gibt es unter realistischen Annahmen eine Tendenz, dass die Anforderungen höher geschraubt werden, als dem gesellschaftlichen Optimum entspricht[18]. Der Blick auf die Knapphaltungsstrategien durch Eingangsprüfungen in manchen Berufsgruppen lässt diese Neigung plausibel erscheinen. Es sind aber Zweifel angebracht, ob sich dies auf die überaus großen Zahlen der Versicherungsvermittler übertragen lässt. Allenfalls im Bereich der Versicherungsmakler könnte eine derartige Selektion gegebenenfalls Platz greifen, deren Vorzüge und Nachteile sicher dann ebenfalls differenziert eingeschätzt würden. Erinnert sei an den bekannten Rückgang der Anzahl der Makler nach Erlass des Financial Services Act im Vereinigten Königreich.

---

[17] Vgl. *Leland* (1979).

[18] Vgl. *Leland* (1979), Theorem II, S. 1338.

5. Einzelheiten des EU-Richtlinienvorschlags

Vor dem Hintergrund der vorangehenden Darlegungen seien schließlich die einzelnen einschlägigen Vorschriften des Richtlinienvorschlags kurz näher beleuchtet. Äußerst problematisch ist schon der erste Artikel, welcher den Anwendungsbereich der Richtlinie festlegt. Unter Ziff. 2 sind darin sechs Bedingungen festgelegt, die alle zusammen genommen einen Ausnahmebereich von der Richtlinie abgrenzen. Versicherungsvermittler fallen nicht unter die Richtlinie, wenn die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind: (a) Der Versicherungsvertrag verlangt nur Kenntnisse seiner speziellen Deckung; (b) er ist kein Lebensversicherungsvertrag und (c) er deckt kein Haftpflichtrisiko; (d) der Vermittler ist nebenberuflich tätig; (e) die Versicherung ist ein komplementäres Angebot zu einem Sachgut oder der Dienstleistung eines Lieferanten, das heißt sie bezieht sich auf Schäden an diesem Gut oder auf die Risiken einer gebuchten Reise; schließlich (f) darf die Prämie 500 € und die Versicherungsdauer 5 Jahre nicht übersteigen.

Diese relativ komplizierte Abgrenzung mag auf den ersten Blick als sehr eng und damit harmlos erscheinen, doch die Nebenberuflichkeit (d) sollte dennoch grundsätzlich kein Kriterium für eine generelle Ausnahme sein, denn es macht aus der Sicht des Verbrauchers und für seinen Schutz keinen Unterschied, ob sein Gegenüber häufiger oder weniger häufig Verträge vermittelt. Im Gegenteil, gerade der weniger Erfahrene bedarf eher des Qualifikationsnachweises. Die Ausnahme des Nebenberuflichen macht zwar Sinn im Zusammenhang mit der engen Verbindung zu komplementären Gütern, doch dann ist sie wohl überflüssig, weil implizit in den Fällen unter (e) enthalten. Diese Regelung wiederum erscheint sachgerecht, denn die Besonderheit der Situation bei einem ein anderes Produkt ergänzenden Versicherungsabschluss erkennt der Nachfrager leicht und erwartet dabei keine fundierte Risikoanalyse und Versicherungsberatung. Die Grenzen unter Punkt (f) sind willkürlich, aber als Bremsen für die Auslegung der etwas unscharfen Regeln (a) und (e) von Nutzen.

Abzulehnen ist die weitaus gravierendere Ausnahmeregelung des Art. 2 (3), durch welche per definitionem Angestellte von Versicherungsunternehmen nicht Versicherungsvermittler im Sinne der Richtlinien sind und damit von ihrer Anwendung ausgenommen bleiben. Es ist wohl nicht anzunehmen, dass Angestellte im Außendienst per se hinreichend qualifiziert sind, und wie soll der uninformierte Nachfrager den

Unterschied zum an das Unternehmen gebundenen Vertreter erkennen, wenn beide im Markt praktisch in gleicher Weise auftreten? Eine Ausnahme ist auch dann nicht gerechtfertigt, wenn Angestellte nur gelegentlich vermitteln. Dann sind sie allenfalls wie Nebenberufliche im Sinne des Art. 1 zu behandeln.

Das im gleichen Absatz die gelegentliche Informationserteilung über Versicherungsfragen im Zusammenhang mit einer anderen beruflichen Tätigkeit, etwa Steuerberatung, wenn sie nicht auf den Abschluss eines Versicherungsvertrages gerichtet ist, keine Versicherungsvermittlung im Sinne der Richtlinie darstellt, ist nicht zu beanstanden.

Art. 3 regelt ausführlich die Pflicht zur Registrierung der Versicherungsvermittler und verlangt, dass die Information über die Register leicht zugänglich sein soll und dass der Vermittler ein Dokument für den Nachweis der Eintragung gegenüber seinem Kunden erhalten soll. Im Übrigen ist Inhalt und Führung der Register weitestgehend nationalen Regelungen überlassen. Die Eintragung ist an die Erfüllung der beruflichen Anforderungen gebunden, die in Art. 4 niedergelegt sind.

Die Generalklausel des Art. 4 Ziff. 1 Satz 1 verlangt, dass die Vermittler über angemessene allgemeine, kaufmännische und fachliche Kenntnisse verfügen, deren konkrete Festlegung aber den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Ohne Kenntnis der tatsächlichen Anforderungen, die letztlich in den nationalen Gesetzen verankert werden, entziehen sich diese unscharfen Bestimmungen einem vertretbaren fundierten Urteil. Die Anforderungen an nebenberufliche Vermittler können abgemildert werden, wenn ein voll qualifizierter Versicherungsvermittler oder das Versicherungsunternehmen die volle Verantwortung für sein Handeln übernimmt. Jedoch erscheint die Voraussetzung für eine derartige Ausnahme zuwenig konkret; bei einer derartigen Patronatsregelung müsste zumindest sichergestellt sein, dass der Verantwortliche dem Kunden hinreichend nahe ist und dass er nur eine begrenzte Anzahl von Nebenberuflichen kontrolliert.

Eine Unterscheidung nach Typen von Versicherungsvermittlern wird im Übrigen nur in der Weise gemacht, dass in Art. 2 (7) eine Definition des abhängigen Versicherungsvermittlers festgesetzt wird. Er entspricht dem unternehmens- oder konzerngebundenen Versicherungsvertreter, allerdings mit der ausdrücklichen Einschränkung, dass er weder Prämien einzieht noch Beträge für den Kunden einnimmt. Diese für das allgemeine Verständnis ungewöhnliche Einschränkung steht im Einklang mit dem besonderen Anliegen der Richtlinie, nämlich den Kunden vor finanziellem

Schaden zu schützen, wenn der Vermittler nicht in der Lage ist, die Prämien an den Versicherer oder Entschädigungen an den Kunden zu transferieren (Art. 4 Ziff. 4). Für diesen Ausschließlichkeitsvertreter gelten Ausnahmen bei der Registrierung (Art. 3 Ziff. 1) sowie bei Ausbildung und Qualifikationsnachweis (Art. 4 Ziff. 1). Die Verantwortung für beide Pflichten können dem Versicherungsunternehmen von den Mitgliedstaaten gegebenenfalls übertragen werden.

Außerordentlich zu bedauern und als Rückschritt zu betrachten, ist die Tatsache, dass die strikte Unterscheidung in unabhängige Vermittler (Makler) und abhängige Vermittler, wie sie noch in der Empfehlung von 1991 grundlegend war, nicht in dieser Form aufgenommen worden ist. Kaum etwas ist für den Nachfrager so wichtig, wie die klare Information darüber, mit welchem Anspruch und welcher Kompetenz der Vermittler ihm gegenüber tritt. Gebote der Firmenwahrheit und Firmenklarheit sind dafür unerlässlich. Jede Unschärfe der Abgrenzung vergrößert für den Nachfrager die Qualitätsunsicherheit, die es gerade im Sinne des Verbraucherschutzes zu beseitigen gilt. Es ist zu hoffen, dass der Gesetzgeber bei der Transformierung der Richtlinie in deutsches Recht in dieser Richtung einen mutigen Schritt über die Mindest-anforderungen der Richtlinie hinausgeht.

Erst auf dem Umweg über die Informationspflichten des Art. 10 erfährt der Kunde ein wenig über die eventuellen Bindungen des Vermittlers an bestimmte Versicherungsunternehmen. Der Vermittler ist verpflichtet das Register zu nennen, in das er eingetragen ist. Dies kann eine sehr wesentliche Information sein, wenn tatsächlich getrennte Register für Makler und Vertreter geführt werden, was der Richt-linienvorschlag zulässt aber nicht gebietet. Zweitens hat der Vermittler offenzulegen, ob er eine Beteiligung von mehr als 10% am Stimmrecht oder Kapital eines Versiche-rungsunternehmen hält oder ob umgekehrt ein Versicherer entsprechend an ihm beteiligt ist. Wenn der Vermittler sich als Makler ausgibt, ist dieses tatsächlich eine entscheidungsrelevante Information für den Nachfrager. Derartige Beteiligungen werden aber bei Versicherungsvermittlern im Privatkundengeschäft in Deutschland eher selten auftreten. Eine Bekanntgabe von faktischen Abhängigkeiten durch mehrfache Agenturverträge oder wegen ausschließlicher Vermittlung an nur wenige ausgewählte Versicherer ist entgegen der EU-Empfehlung im Vorschlag des Rates nicht mehr vorgesehen – ein außerordentliches Manko.

Die Information über den in diesem Zusammenhang für den Nachfrager entscheidenden Unterschied im Umfang der Beratung ist in Art. 12 Ziff. 2 festgelegt und nur auf die individuelle Beratung im Einzelfall bezogen. Danach hat der Vermittler folgende Verpflichtung: *Wenn* er dem Kunden mitteilt, dass er ihn auf der Grundlage einer ausgewogenen Untersuchung berät, so hat er dies auf die Analyse einer hinreichenden Zahl von Verträgen, welche im Markt angeboten werden, zu stützen, so dass er dem Kunden einen geeigneten Vertrag empfehlen kann. Wenn er nicht mit diesem Anspruch berät, hat er dem Kunden offenzulegen, ob und mit welchen Unternehmen er Ausschließlichkeitsverträge abgeschlossen hat. Wenn beides nicht zutrifft – eine höchst problematische Kategorie -, soll er dem Kunden die Namen der Versicherer mitteilen, mit denen er Geschäftsbeziehungen unterhält. Diese Bestimmungen sind jedoch viel zu „weich“, um dem Nachfrager eine vertrauenswürdige Information über die Qualität der Dienstleistung und die Verantwortlichkeit des Vermittlers zu bieten.

6. Fazit

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich der Richtlinienvorschlag weitestgehend einer ökonomischen Beurteilung entzieht, solange zu viele konkrete materielle Regelungen noch durch die nationale Gesetzgebung ausgefüllt werden müssen. Orientiert sich der Gesetzgeber nur an den Minimalanforderungen der Richtlinie, dann wird die Qualitätsunsicherheit der Verbraucher kaum gemindert und das Ergebnis insgesamt für ihn unbefriedigend bleiben. Andererseits ist aber keine Vereinheitlichung der Dienstleistungen anzustreben. Die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kunden geben Raum für vielfältige jeweils passende Beratungsangebote. Über deren Vorteilhaftigkeit sollte der Konsument frei im Wettbewerb entscheiden können, und dazu bedarf es eben neben der Freiheit von Vergütungsvereinbarungen gerade der vertrauenswürdigen Qualitätsinformation.

Literatur

Akerlof, G. (1970): The Market for „Lemons“. Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, S. 488-500.

Farny, D. (2000): Versicherungsbetriebslehre, 3. Auflage, Karlsruhe.

Hamburger Gesellschaft zur Förderung des Versicherungswesens mbH (1997): „Berufsregelung für Versicherungsvermittler in Deutschland“ mit Beiträgen von Hübner, U.; Sendler, H.; Pearson, P.; Krauss, H.; Präve, P.; Karlsruhe.

Kaas, K. P. (1992): Kontraktgütermarketing als Kooperation zwischen Prinzipal und Agenten, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Heft 44, S. 884-901.

Karten, W. (2000): Ist das Provisionssystem in der Lebensversicherung reformbedürftig?, in: Versicherungswissenschaft in Berlin, Heft 20, Karlsruhe, S. 47-61.

Karten, W. (1978): Funktionen der Versicherungsvermittler und Konsequenzen für Ihre Qualifikation, VW Band 33, S. 351-356.

Karten, W. (1994): Über die Wettbewerbsfähigkeit des Versicherungsvertreters, in: Farny, D. und die Versicherungswissenschaft, hrsg. von Schwebler, R.; Karlsruhe, S. 259-269.

Leland, H.E. (1979): Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards, in: Journal of Political Economy 87, S. 1328-1346.

Nell, M.; Karten, W. (1994): Das Provisionsabgabeverbot für Versicherungsvermittler, in: Recht und Ökonomie der Versicherung, Festschrift für Egon Lorenz zum 60. Geburtstag, hrsg. von Hübner, Helten, Albrecht, Karlsruhe, S. 393-405.

Reiff, P. (2002): Aspekte einer Neugestaltung des Rechtes der Versicherungsvermittlung, ZVersWiss, Heft 2.

Reiff, P. (2001): Europäische Richtlinie über Versicherungsvermittlung und VVG-Reform, ZversWiss, Heft 4.

Shavell, S. (1986): The Judgment Proof Problem, in: International Review of Law and Economics, Vol. 6, S. 45 – 58.

Traub, W. (1995): Marktfunktion und Dienstleistung des Versicherungsmaklers auf der Grundlage informationsökonomischer Ergebnisse, Hamburger Reihe B, Wirtschaftswissenschaft, Heft 8, Karlsruhe.

Working Papers on Risk and Insurance

No 6: **Walter Karten**, Ökonomische Aspekte einer EU-Richtlinie zur Versicherungsvermittlung, January 2002.

No 5: **Andreas Richter, Jochen Ruß**, Tax Arbitrage in the German Insurance Market, December 2001, erscheint in: Blätter der Deutschen Gesellschaft für Versicherungsmathematik.

No 4: **Martin Nell**, Staatshaftung für Terrorrisiken?, December 2001, erscheint in: ifo Schnelldienst.

No 3: **Andreas Richter**, Moderne Finanzinstrumente im Rahmen des Katastrophen-Risk-Managements – Basisrisiko versus Ausfallrisiko, September 2001.

No 2: **Martin Nell**, Managed Claims: Zur Notwendigkeit einer vertikalen Integration von Versicherungs- und Reparaturleistungen, August 2001, erschienen in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 53. Jg. (2001), 47. Sonderheft, S. 207-231.

No 1: **Martin Nell, Andreas Richter**, The Design of Liability Rules for Highly Risky Activities – Is Strict Liability the Better Solution?, June 2001, forthcoming: International Review of Law and Economics.

For orders please contact / Kontaktadresse für Bestellungen:

Prof. Dr. Martin Nell
Geschäftsführender Direktor des
Instituts für Versicherungsbetriebslehre
Von-Melle-Park 5
D-20146 Hamburg

Tel.: +49-(0)40-42838-4014
Fax: +49-(0)40-42838-5505
E-mail: martin.nell@rrz.uni-hamburg.de
http://www.rrz.uni-hamburg.de/IfVBL/wp.htm

Mit freundlicher Unterstützung des
Vereins zur Förderung der Versicherungswissenschaft in Hamburg e.V.