

DIE VERSICHERUNGS RUNDSCHAU

Zeitschrift der Österreichischen Gesellschaft für Versicherungsfachwissen

48. JAHRGANG

JÄNNER/FEBRUAR 1993

NR. 1/2

Interview mit Sir Leon Brittan, Brüssel

Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der EG für die Entwicklung Europas war und ist entscheidend. Österreich als Beitrittswerber und Teil des EWR hat im autonomen Nachvollzug viele Gesetze an EG-Richtlinien angepaßt. Das trifft auch für die private Versicherungswirtschaft zu, deren Aufsichtsgesetz erst unlängst im Hinblick auf den EWR bzw die zweite Richtliniengeneration novelliert wurde. Die Versicherungsrundschau hat darüber in der Nummer 9/92 berichtet.

In dieser Nummer drucken wir ein Interview mit einem der wichtigsten Vertreter der EG-Kommission, Sir Leon Brittan, ab. Sir Leon war bis Dezember 1992 zuständiger Kommissar für Finanzinstitutionen/Gesellschaftsrecht und Wettbewerb. Nunmehr nimmt er die Funktion des zuständigen Kommissars für den Außenhandel (GATT-Verhandlungen) ein.

Österreichische Gesellschaft für Versicherungsfachwissen Interview — Sir Leon Brittan

1. Die Verwirklichung des Binnenmarktes wird für den Versicherungsbereich angestrebt. Die legislative Arbeit ist auch so gut wie abgeschlossen. Es ist allerdings noch keine Steuerharmonisierung in den Mitgliedstaaten erfolgt. Wie kann der Binnenmarkt für die Versicherungswirtschaft va im steuerlichen Bereich realisiert werden?

Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang ist, ob und welche Schritte die EG-Kommission nach dem Bachmann-Urteil vorhat.

Tatsächlich hat der Ministerrat noch vor der Sommerpause die Dritte Richtlinie Schadenversicherung und kürzlich, am 10. November, sogar einstimmig die Dritte Richtlinie Lebensversicherung verabschiedet. Damit haben die Mitgliedstaaten vereinbart, bis zum 30. Juni 1994 ihr nationales Aufsichtsrecht mit dem neuen Rahmenwerk in Einklang zu bringen, das die Grundlage für einen echten Binnenmarkt für Versicherungen in der Gemeinschaft darstellt.

Allerdings werden die neuen Möglichkeiten nur dann in vollem Umfang den Konsumenten und den Anbietern von Versicherungsprodukten zugute kommen, wenn auch zur Zeit noch bestehende indirekte Behinderungen im Bereich der Besteuerung, insbesondere von Prämien und Leistungen bei grenzüberschreitenden Verträgen beseitigt werden. Eine tiefgreifende Harmonisierung der nationalen Steuerregelungen ist dafür aber nicht erforderlich.

Diese Problematik war bereits Gegenstand der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs im Fall Bachmann. Hier hat der EuGH eindeutig festgestellt, daß steuerliche Vorschriften, wie sie im belgischen Recht enthalten sind, Beschränkungen fundamentaler, vom EWG-Vertrag garantierter Freiheiten sind. Allerdings führte der Gerichtshof aus, daß in

dem zu behandelnden Fall diese Beschränkungen zulässig sein könnten, insoweit sie zur Wahrung der Kohärenz des belgischen Steuersystems erforderlich seien.

Dieses Konzept der Kohärenz ist neu. Der EuGH selbst hat seine Tragweite in den Entscheidungen nicht präzisiert. Vor weiteren Initiativen der Kommission muß deshalb eine umfassende und detaillierte Analyse dessen stehen, was unter Kohärenz zu verstehen ist und welche Maßnahmen unter Berücksichtigung der EuGH-Entscheidungen erforderlich und angemessen sind, um sie in den betroffenen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

2. Wie wird die konkrete Ausgestaltung des Artikel 100 EWR-Vertrag in der Praxis aussehen?

Wie ist der Artikel 100 des EWR-Vertrages im Hinblick auf die 3. Richtliniengeneration zu sehen, in der explizit eine verstärkte Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden vorgesehen ist?

Artikel 100 des EWR-Vertrages bezieht sich auf Ausschüsse, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen, wobei die Funktionen und Kompetenzen solcher Ausschüsse zusammen mit ihren Verfahrensregeln besonders im Gesetz niedergelegt sind. Ein solcher Ausschuß ist der Versicherungsausschuß, der durch die Richtlinie 91/675/EWG eingesetzt wurde und dessen Aufgaben und Verfahrensweisen in Artikel 2 der Richtlinie bestimmt sind.

Der fragliche Artikel legt fest, daß die Kommission die Sachverständigen der EFTA-Staaten auf derselben Grundlage heranziehen muß wie die Experten der Mitgliedstaaten, um zu gewährleisten, daß die EFTA-Staaten „so weitgehend wie möglich an der Ausarbeitung jener Maßnahmenentwürfe beteiligt werden, die anschließend den Ausschüssen zu unterbreiten sind, die die EG-Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen“. Darüber hinaus werden die Stellungnahmen der Sachverständigen der EFTA-Staaten von der Kommission an den Rat der Europäischen Gemeinschaften übermittelt.

Für die Praxis bedeutet dies, daß immer dann, wenn die Kommission Diskussionen mit den Experten der EG-Mitgliedstaaten vor einer Sitzung des Versicherungsausschusses, bei der Durchführungsbefugnisse behandelt werden, abhält, auch Diskussionen gleicher Art mit den Sachverständigen der EFTA-Mitgliedstaaten stattfinden werden und daß deren Stellungnahmen an den Rat weitergeleitet werden.

Zusätzlich zu den Aufgaben im Hinblick auf Durchführungsbefugnisse sieht Artikel 3 der Richtlinie 91/675/EWG vor, daß der Versicherungsausschuß (i) mit der Prüfung von Fragen befaßt wird, die die Anwendung der Gemeinschaftsregeln für den Versicherungssektor betreffen, und (ii) von der Kommission in bezug auf neue Rechtsetzungsvorhaben konsultiert wird. Für diese Fälle, die nicht direkt von Artikel 100 des EWR-Vertrags erfaßt werden, sind besondere Vorkehrungen getroffen, nach denen der Vorsitzende des Versicherungsausschusses zusammen mit einem Vertreter der EG-Mitgliedstaaten vor und nach Sitzungen des Versicherungsausschusses mit Vertretern der zuständigen Behörden der EFTA-Staaten Informationen austauschen und sich beraten.

Die engere Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden, die in der dritten Richtliniengeneration angeregt ist, betrifft nicht Fragen der Durchführungsbefugnisse und fällt deshalb nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 100 des EWR-Vertrags.

Artikel 99 des EWR-Abkommens behandelt Informations- und Beratungsverfahren, wie sie bei der Entwicklung und Verabschiedung neuer Gesetzesvorschläge zur Anwendung gelangen. In der Anfangsphase, bevor die Kommission dem Rat offiziell einen Vorschlag unterbreitet, wird die Kommission informell die Sachverständigen der EFTA-Staaten in der-

selben Weise konsultieren, wie die Experten der EG-Mitgliedstaaten. In der zweiten Phase, während der der Vorschlag im Rat diskutiert wird, kommt ein ständiges Beratungsverfahren im gemeinsamen EWR-Ausschuß zur Anwendung. Diese Beratungen werden im Hinblick auf eine Erleichterung der nachfolgenden Einarbeitung der neuen Gesetzgebung in das EWR-Abkommen stattfinden.

3. Im Entwurf zur Gruppenfreistellungsverordnung Art 11 Abs 1 Z a gibt es den Begriff des „relevanten Marktes“. Wie ist dieser Begriff im genannten Entwurf zu verstehen? Durch welche Mechanismen wird sichergestellt, daß die Gruppenfreistellungsverordnung auch im EWR wirksam wird? Welche Maßnahmen müssen getroffen werden, sollte die Gruppenfreistellungsverordnung später als der EWR in Kraft treten?

Der Begriff des relevanten Marktes in dem Entwurf zur Gruppenfreistellung für den Versicherungssektor bezieht sich auf den Direktversicherungsmarkt. Darüber hinaus gelten die von Kommission und Europäischem Gerichtshof in ständiger Praxis entwickelten Kriterien zur Bestimmung des sachlich und örtlich relevanten Marktes. Danach kommt es für die Bestimmung des sachlich relevanten Marktes entscheidend auf das Kriterium der Substituierbarkeit an. Bei der Bestimmung des örtlich relevanten Marktes ist ebenfalls eine Einzelfallbetrachtung geboten, da dieser je nach Lage des Falles regional, national, gemeinschaftsweit oder sogar weltweit sein kann. Für den Versicherungsbereich wird man in Betracht ziehen müssen, daß aufgrund weiterhin bestehender mitgliedstaatlicher Reglementierungen viele Märkte auch weiterhin als national charakterisiert werden müssen; dies schließt aber eine zukünftige Änderung dieser Sichtweise im Zuge der fortschreitenden Liberalisierung nicht aus.

Die Erstreckung der Gruppenfreistellung auf den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wird zusammen mit der Erstreckung aller anderen nach Unterzeichnung dieses Vertrages erarbeiteten Vorschriften vorgenommen werden. In der Substanz bedeutet dies, daß die Gruppenfreistellung mittels eines einstimmig zu fassenden Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in Annex XIV des EWR-Vertrages übernommen wird. Sollte die Gruppenfreistellungsverordnung später als der EWR-Vertrag in Kraft treten — wovon ich nicht ausgehe —, gelten nach Artikel 102 des EWR-Vertrages die gleichen Grundsätze.

4. Wir ersuchen um nähere Erläuterungen zum Stichwort „Allgemeininteresse“ im Versicherungsbereich.

Der EWG-Vertrag sieht vor, daß Unternehmen der Gemeinschaft das Recht haben, Agenturen, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften in anderen Mitgliedstaaten zu errichten oder direkt ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend überall in der Gemeinschaft zu erbringen. Grundsätzlich müssen alle Beschränkungen dieser Freiheiten oder diskriminierende Praktiken in den Mitgliedstaaten beseitigt werden.

Bereits 1974 hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entschieden, daß restriktive Anforderungen, die ein aufnehmender Mitgliedstaat an eine Person oder ein Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat stellt, jedoch dann mit dem EWG-Vertrag konform sein können, sofern sie eine Reihe von Kriterien erfüllen. Die vier kumulativen Tests für die Gültigkeit von Zugangsbeschränkungen eines Tätigkeitslandes sind:

1. Die besonderen Anforderungen müssen durch das Allgemeininteresse begründet sein (Test des öffentlichen Interesses).
2. Sie werden an alle Personen oder Unternehmungen im Territorium des Staates angewandt (Nicht-Diskriminierungstest).

3. Der Zweck der Regeln des Tätigkeitslandes darf nicht schon in angemessener Weise durch Regeln sichergestellt sein, denen die Person oder das Unternehmen in ihrem oder seinem Heimatland unterliegt (Test gleichwertiger Regeln).
4. Das Ziel der Regeln kann nicht schon durch weniger restriktive Anforderungen erreicht werden (Proportionalitätstest).

Diese Kriterien sind vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in einer Vielzahl von Entscheidungen bestätigt worden und sind geltendes Gemeinschaftsrecht. Das Konzept des „Allgemeininteresses“ oder „öffentlichen Interesses“ ist kein nationales, sondern ein Konzept des Gemeinschaftsrechts, das vom Gerichtshof in Luxemburg entwickelt worden ist (ua deckt es Verbraucherschutzregeln, die Kohärenz der nationalen Steuerregeln usw ab). Es ist aber zB nicht identisch mit dem Begriff „öffentliche Ordnung“, mit dem vielleicht die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vertrauter sind und der Gegenstand verschiedener Vorschriften des EWG-Vertrages ist.

Die EWG-Richtlinien im Bereich Finanzdienstleistungen — Banken, Versicherungen und Wertpapierdienstleistungen — enthalten alle die Bezugnahme auf das „Allgemeininteresse“ als wichtigen Hinweis auf die Beschränkung der Anwendung von nationalen Regeln durch die Mitgliedstaaten, die die grenzüberschreitende Niederlassung oder Dienstleistung in der Gemeinschaft behindern können. Im Versicherungsbereich wird sich dies vorwiegend auf das Vertragsrecht beziehen. In den Vorschriften des Tätigkeitslandes mag es Regeln geben, die es ver- oder behindern, daß Versicherungsprodukte aus anderen Mitgliedstaaten im Gebiet des Tätigkeitslandes verkauft werden. Sofern keine relevanten oder besonderen Regeln in den EWG-Richtlinien festgelegt sind (die Regeln zum anwendbaren Vertragsrecht und über die Offenlegung wichtiger Elemente der Versicherungspolice sind zB durch die dritten Versicherungsrichtlinien koordiniert worden), muß man auf den oben erwähnten Test zurückgreifen. Die Einführung eines einzigen, harmonisierten Versicherungsvertragsrechts in Europa ist nach Ansicht der Kommission eine unerreichbare Alternative. Dieser Ansatz spiegelt das Erfordernis wider, alles zu tun, was notwendig ist, um einen Binnenmarkt für Versicherungen zu schaffen, während gleichzeitig die Rechtssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten respektiert werden.

5. Welches werden nach der Vollendung des Binnenmarktes zukünftige Schwerpunkte der Kommission und speziell der GD XV sein?

Mit der Verabschiedung der Dritten Lebensversicherungsrichtlinie wurde das im Weißbuch der Kommission enthaltene Binnenmarkt-Programm für den Bereich Versicherungen mit der einzigen Ausnahme einer Liquidationsrichtlinie vollendet. Diesbezüglich werden wir die Beratungen mit den Mitgliedstaaten in Kürze wieder aufnehmen. Der Schwerpunkt der Arbeit der Kommission im Bereich Versicherungen wird sich aber von der Entwicklung umfassender Gesetzgebungsmaßnahmen auf die Lösung von Problemen verlagern, die sich in der Praxis aus der Anwendung der Konzepte der gemeinschaftsweiten Zulassung und der Heimatlandkontrolle ergeben.

Dies bedeutet in erster Linie die Konsolidierung des Binnenmarktes. Die korrekte Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht wird von großer Bedeutung sein. Außerdem werden die Aufsichtsbehörden im Zusammenhang der dritten Richtlinien Protokolle erstellen, die ihre Zusammenarbeit intensivieren und eine gleichmäßige Anwendung der neuen Kontrollmethoden garantieren werden.

Ein weiterer Schwerpunkt der zukünftigen Arbeit wird im Bereich der Pensionsfonds lie-

gen. Hier hat die Kommission bereits einen ersten Richtlinienvorschlag zur Liberalisierung der Vermögensanlage und -verwaltung verabschiedet, zu dem das Europäische Parlament kürzlich seine erste Lesung abgeschlossen hat. Darüber hinaus hat die Generaldirektion XV gerade ein Arbeitspapier vorgelegt, das das wichtige Problem der grenzüberschreitenden Mitgliedschaft in betrieblichen Versorgungswerken für Wander-Arbeitnehmer behandelt, die für ein Unternehmen oder innerhalb einer Unternehmensgruppe für einen befristeten Zeitraum in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind.

Außerdem werden wir uns in den nächsten Jahren mit den Problemen der Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten befassen. Hier scheint eine enge Zusammenarbeit nicht nur zwischen den Aufsichtsbehörden verschiedener Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den für verschiedene Finanzdienstleistungsbereiche zuständigen Behörden erforderlich.

Und wir werden uns natürlich sehr intensiv dem bereits in der ersten Frage angesprochenen Bereich der Besteuerung zuwenden.

Darüber hinaus werden wir auch auf Gebieten, die außerhalb des eigentlichen Versicherungswesens liegen, an gesetzgeberischen Vorhaben der Kommission mitwirken, wenn sich diese auf die Versicherungswirtschaft auswirken können. Hier handelt es sich etwa um Fragen des Umweltschutzes, des Datenschutzes, der Haftpflicht bei Dienstleistungen, des unlauteren Wettbewerbs und des Wettbewerbs insgesamt.

8. Versicherungswissenschaftliches Symposium in Graz

Deregulierung und Konsumentenschutz als Themenbereich

In der Zeit vom 11. bis 13. November 1992 fand in Graz das nunmehr bereits 8. Versicherungswissenschaftliche Symposium statt. Die Anmeldung von 400 Teilnehmern zeigte wieder einmal deutlich, daß das Grazer Symposium bereits seinen fixen Platz im Veranstaltungskalender gefunden hat und als Plattform der Begegnung von Vertretern der Praxis und der Wissenschaft dient.

Als Veranstalter traten traditionsgemäß der Verband der Versicherungsunternehmen einerseits und die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Karl-Franzens-Universität Graz andererseits auf. Die Veranstaltungen fanden diesmal zur Gänze in den Räumen des Grazer Kongresses statt.

Das Generalthema des Symposiums war besonders aktuell. Vor dem Hintergrund der auf Österreich zukommenden Integration in das „Haus Europa“ hatten es sich die Veranstalter zum Ziel gesetzt, die Auswirkungen der Deregulierung durch den aller Voraussicht nach bald in Kraft tretenden EWR-Vertrag auf den Konsumentenschutz zu untersuchen. Es lag auf der Hand, zu diesem Zweck nicht nur auf österreichische Referenten zurückzugreifen. Auf dem Symposium kamen daher auch Vortragende aus Großbritannien, Deutschland und Belgien bzw. den Niederlanden zu Wort. Das hohe Niveau der Vorträge spiegelte sich in sehr regen Diskussionen wider.

Im vorliegenden Doppelheft werden die Vorträge des Symposiums wiedergegeben. Sie finden in Form überarbeiteter Manuskripte in jener Reihenfolge Aufnahme, in der sie gehalten wurden.

Die Konfliktfelder von Konsumentenschutz und Deregulierung

VON DR. H. EDWARD GUMBEL, O.B.E., LONDON*

I. Vorbemerkungen

A. Die Konfliktfelder von Konsumentenschutz, Regulierung und Deregulierung eröffnen Problemkreise, die in so gut wie allen Ländern seit eh und je zu mehr oder weniger tiefschürfenden Untersuchungen geführt haben. Was aber ihre Aktualität nicht beeinträchtigt hat. Aber seien Sie *unbesorgt*: Es ist nicht die Absicht dieses Vortragenden, Ihnen das große Schrifttum vorzustellen und zu erläutern, sondern in das Thema einzuführen aus der Sicht eines alten Praktikers, der versucht hat, seinen Kunden im Rahmen einer verhältnismäßig bescheidenen Regulierung Versicherungsschutz im Erst- und Rückversicherungsmarkt zu besorgen und dabei die Entwicklung der Konfliktfelder beobachtet und auch etwas überdacht hat.

B. Die zweite Vorbemerkung gilt der immer wieder bestätigten Beobachtung, daß gerade bei der Regulierung und Deregulierung zwischen Absicht und Vorstellung einerseits und Lebenswirklichkeit andererseits sich oft unerwartete und beträchtliche Abgründe eröffnen und die Konfliktfelder bis zur Unkenntlichkeit ändern. Um nur das aktuellste und bemerkenswerteste Beispiel anzuführen: Wieviel hohes menschliches Streben, wieviel tiefe philosophische Einsichten, angefangen von Plato über Friedrich Hegel und Karl Marx, haben zu dem Sozialismus als Weltanschauung und System geführt — Sozialismus, der ja auch über Regulierung gefolgt von zukünftiger Deregulierung zur Änderung und letztendlich der Aufhebung gesellschaftlicher Konfliktfelder hätte führen sollen. Und wie kläglich ist er in der Verwirklichung sowohl materiell wie intellektuell gescheitert und fast über Nacht in dem Papierkorb der Geschichte verschwunden. Seine Epigonen müssen nun versuchen, wie sie mit den gebliebenen Konfliktfeldern der Deregulierung im Übergang von Planwirtschaft zu Marktwirtschaft fertig werden.

C. Die dritte Vorbemerkung soll das heutige Thema eingrenzen.

Das Konzept der Deregulierung, des weitmöglichsten Abschaffens staatlicher und anderer Beschränkungen wirtschaftlicher wie auch politischer Tätigkeit, die Befreiung des Wettbewerbs — dieses Bedürfnis zu liberalisieren ist mit dem Zeitgeist des ausgehenden Jahrhunderts eng verbunden. Er zeigt sich in der Uruguay-Runde zur Liberalisierung des Welt Handels, in der Schaffung größerer Wirtschaftsräume in Ostasien, in dem allerneuesten Abkommen zwischen Canada und den USA und vor allem auch in Europa. Überall spürt man einen weltweiten Drang zur Freiheit, wie man ihn seit 1789 nicht gekannt hat und der nunmehr durch die Ereignisse in und um die frühere Sowjetunion ins Dramatische gesteigert ist.

Wie in dieser Flucht zur Freiheit der Bürger als Konsument zu schützen ist, stellt darum politische und wirtschaftliche Grundfragen und eröffnet eine Fülle von Konfliktfeldern.

Es ist bemerkenswert, wie sich diese Fragen gerade in der Versicherung global widerspiegeln. Es ist darum die Absicht des Vortragenden, sie von der Sicht der europäischen Versicherung aus — mit einem Seitenblick auf die USA — zu beleuchten und dabei den europäischen Binnenmarkt in den Vordergrund zu stellen; einmal, weil dort die Entwicklung am klarsten ist; zum anderen aber auch, weil wir hoffen, daß er nicht auf die jetzigen 12

* Willis Coroon Group, London.

beschränkt bleibt, sondern daß wir auf dem Weg sind zu dem europäischen Haus, von dem Michail Gorbatschow so beredt sprach, und in dem Länder wie das Ihre besonders herzlich willkommen sind.

Damit sind wir bei einem Abschnitt angelangt, der von den

II. Gegenwärtigen Konfliktfeldern

handelt. Um sie zu verstehen, sollte man sich kurz die Ausgangslagen vor Augen führen. Sie sind grundverschieden.

A. In *England* entwickelte sich die moderne Versicherung aus Praxis und Gebräuchen englischer und ausländischer Kaufleute im internationalen Seeverkehr. Englischs Versicherungsrecht beruht auf richterlichen Entscheidungen von Einzelfällen, die ein genialer Jurist, *Sir MACKENZIE CHALMERS*, zur Codification im Marine Insurance Act von 1906 destilliert hat.

Sie beruhen auf der wirtschaftlich vergleichbaren Stärke der Vertragspartner und tendieren dazu, den Versicherer gegen den besser unterrichteten Versicherten in Schutz zu nehmen. Die Marktordnung stützt sich bis heute weitgehend auf das Prinzip der Selbstverwaltung. Staatliche Intervention im Regulierungsprozeß kam spät und zögernd. Anpassung an EG-Richtlinien bedeutet darum dort im allgemeinen Mehr-Regulierung, nicht De-Regulierung.

Belgien und *Holland* kennen ähnliche Freiheit. In Holland ist sie jedoch begleitet von strenger Aufsicht über Vermittler, die in Großbritannien erst seit 1977 in einen weitgehend autonomen Prozeß der Registrierung eingebunden sind.

Freiheit schließt auch größere Möglichkeit ein, Fehler zu begehen. Die deutsche Kommerzbank hält in ihren Anzeigen in der englischen Wirtschaftspresse im August 1992 die eigene Stärke und Ausdehnungskraft zum Teil der strikten deutschen Bankaufsicht zugute, während sie umgekehrt die Schuld an der verhältnismäßigen Schwäche englischer und amerikanischer Banken einem Übermaß von Deregulierung zuschreibt.

Das gleiche könnte man der englischen Versicherung vorhalten. Es war kein weiser Berater aus der englischen Versicherungsaufsicht bei der Hand, um die Gesellschaften vor übermäßigem Engagement im Hypothekenausfallgeschäft zu warnen. Andererseits ist die wirtschaftliche Muskelkraft der englischen Versicherer so groß, daß sie, verbunden mit geschickter Diplomatie, bisher alle Versuche vereiteln konnten, das Versicherungsvertragsrecht zeitgemäßer und konsumentenfreundlicher zu gestalten. Darum beruht es immer noch auf den Prinzipien der alten Seerechtsmaximen, die zum Konsumentenschutz des heutigen Massengeschäfts nicht passen.

B. Im Gegensatz zu England beruht sowohl das öffentliche wie das private Versicherungsrecht in den meisten *Staatens des europäischen Festlandes* auf Gesetzen, deren Ziel es ist, den Versicherten weitgehend zu schützen. Sie berücksichtigen gewerbe- und wirtschaftspolizeiliche Gesichtspunkte, rufen auch Zeiten wechselseitiger Unterstützung gegen Feuer und unzeitigen Tod ins Gedächtnis und stellen in den Mittelpunkt ihres Anliegens die dauernde Erfüllbarkeit der Verträge.

Im Ausgangspunkt himmelweit verschieden haben sich die Versicherungsaufsichtsrechte doch langsam angenähert. Sie führen kein unveränderliches Eigendasein. Auch hier kann aus Vernunft Plage werden und aus Konsumentenschutz Starrheit und Versichererprotektionsismus.

Im Wirtschaftsleben auch der kontinentaleuropäischen Länder ist der Schutz der Konsumenten weder allentscheidend geblieben, noch ist er universal angemessen. Zu dem Schutzgedanken, vertreten durch den Staat, gesellt sich heutzutage die Vorstellung — propagiert von Brüssel wie von London —, daß der Abbau unwesentlicher Regulierungen des wirtschaftlichen Wettbewerbs zu verstärkten Betätigungen, vielen Neuerungen und größerem Wohlstand führen kann. Auf die Notwendigkeit eines solchen Paradigmenwechsels hat vor weniger Zeit *JEAN PEYRELEVADE*, Präsident der UAP, in einem Vortrag vor dem D.V.f.V.W. mit Hinsicht auf die deutsche Lebensversicherung plädiert.

C. Ähnliches bahnt sich auch in den USA an, wo das Versicherungsvertragsrecht zwar auf englischem common law beruht, die Versicherungsaufsicht aber ganz andere Formen angenommen hat. Sie hat nicht das Ziel der dauernden Erfüllbarkeit, sondern das kurzfristige Interesse der Werbung des Konsumenten als Wähler. Sie ist immer noch im wesentlichen ein Anliegen der Einzelstaaten, besteht auf niedrigsten Prämien und der obligatorischen Übernahme von technisch unversicherbaren Risiken. Sie nimmt es hin, daß Jahr für Jahr Hunderte von Versicherungsgesellschaften liquidiert werden. Dabei geht man jedoch nicht von der Grundüberzeugung ab, daß Versicherer über unbegrenzte Mittel verfügen und im Zweifelsfall zur Kasse gebeten werden können, was unter anderem dazu beigetragen hat, Lloyd's underwriters in die Knie zu zwingen.

III. Die Konfliktfelder von morgen

werden wiederum ganz anders gestaltet sein.

A. In dem Bestreben zur Deregulierung aller Finanzdienste hat der geschilderte Zeitgeist die Brüsseler Behörden seit Jahren bestärkt. Nunmehr ist 1992 für die Europäische Versicherung eine magische Zahl geworden. Heuer ist das Jahr, in dem der 1986 in dem Einheitlichen Europäischen Akt beschlossene Binnenmarkt zur Verwirklichung gelangen soll.

B. Auf dem Versicherungsgebiet sind demnach zwei Richtlinien verabschiedet worden, eine für Schaden-, die andere für Lebensversicherung, die die jetzigen 12 Märkte (oder vielmehr 19) zu einem einzigen verbinden werden.

Richtlinien sind, wie Sie wissen, eine schillernde Neuart der Gesetzgebung — zwingende Weisungen an die Mitgliedstaaten, die darin enthaltenen Normen in angemessener Weise in ihr nationales Recht umzusetzen. Die Nichtbefolgung würde derartig geahndet, daß man damit rechnen kann, daß sich der europäische Versicherungsmarkt in Kürze zum Nichtwiedererkennen verändern wird.

In dem Allgemeinprogramm der EWG von 1961 war vorgesehen, daß die im Vertrag von Rom statuierten Freiheiten der Niederlassung und der Dienstleistung in einem Rahmen harmonisierter Versicherungsaufsichten bis zum Ende des Jahrzehntes verwirklicht sein sollten. Bei den beschriebenen Verschiedenheiten der einzelstaatlichen Regelungen ist es nicht verwunderlich, daß es 30 Jahre dauerte und den vollen Einsatz einer kraftvollen und zielbewußten Persönlichkeit bedurfte, den Binnenmarkt in allen seinen Aspekten durchzusetzen.

C. Dabei waren die nunmehr verwirklichten Ziele von *Sir Leon Brittan* wie folgt:

Dem *Versicherungsnehmer* die größtmögliche Wahl zu sichern, wo, bei wem und zu welchen Bedingungen er die Versicherung abschließt; ihm Zugang zu genügend Information und, soweit er es braucht, zu unabhängiger und erfahrener Beratung zu verschaffen, so daß er die Angebote sinnvoll vergleichen kann und letztlich, ihm begründetes Vertrauen in den guten Ruf und eine genügende Kontrolle der Anbieter zu geben.

Das Ziel bei den *Versicherungsunternehmen* war, sie zu berechtigen, soweit sie in einem Mitgliedstaat zugelassen sind, sich auch in allen anderen, sei es auf dem Wege der Niederlassung, sei es auf dem der grenzüberschreitenden Dienstleistung zu bestätigen, darum im Hinblick auf die *Kontrollbehörden*: Alleinaufsicht des Herkunftslandes; Abschaffung des Kumulverbots, der Bedingungsgenehmigung, der Lokalisierung von Reserven, Absicherung der Zahlungsfähigkeit der Unternehmen; Schutz des Versicherungsnehmers gegen Insolvenz und Gewährleistung für den Versicherungsnehmer im Massengeschäft, daß er sich auf das Recht seines Landes berufen kann.

D. Die beiden Richtlinien der dritten Generation — die erste waren die der Niederlassungsfreiheit in den siebziger Jahren; die zweite die der teilweisen Dienstleistungsfreiheit vor 10 bis 12 Jahren — diese Richtlinien müssen bis zum 1. 7. 1994 in allen Mitgliedstaaten in Kraft sein — abgesehen von gewissen befristeten Konzessionen für einige Mitglieder und Versicherungssparten.

Die Umsetzung in die nationalen Rechte schafft ganze Gruppen neuer Konfliktfelder, von denen eine aus einer Schwierigkeit herrührt, die alle Mitglieder berührt: Die dritte Generation ist zwar in den beiden Richtlinien so formuliert, daß sie in sich eine gewisse Vollständigkeit der Regeln für Zulassung und Aufsicht darbieten, aber nicht ausdrücklich alles Vorangegangene aufheben. Das Einfügen der Richtlinien in die nationalen Rechte stellt darum an die Juristen in allen Staaten allein in der Formulierung große Anforderungen, zumal die dritte Generation der zweiten so rasch auf den Füßen folgt, ehe deren Anwendung ganz vollzogen ist. Die Umsetzung in Österreich und den anderen EFTA-Ländern, gewissermaßen über Nacht und auf einmal, wird darum Kopfschmerzen machen.

Dazu kommt, daß die Mitgliedstaaten befugt sind, die Richtlinien durch Bestimmungen zur Förderung des Allgemeininteresses, wie jeder Staat es sieht, zu ergänzen, soweit es objektiv nötig und dem Zweck entsprechend ist und ohne Diskriminierung erfolgt. Das könnte zu großen Unterschieden der Deregulierung führen. Es wird aber aus zwei Gründen nicht der Fall sein:

1. Einmal kann damit gerechnet werden, daß Mitgliedstaaten die neuen Richtlinien nicht nur im Wortlaut, sondern auch dem beabsichtigten Sinn und Zweck nach einführen. Der in ihnen verkörperte Kompromiß zwischen freiem Wettbewerb und Konsumentenschutz wird darum im wesentlichen gewahrt bleiben.

2. Zum anderen bedeutet das Prinzip der Herkunftslandaufsicht, daß jede zusätzliche Regulierung zur Folge hätte, daß die einheimischen Gesellschaften in ihren Tätigkeiten sowohl im Inland als in den anderen Mitgliedstaaten unter negativer Diskriminierung zu leiden hätten. Es ist darum mit einer Tendenz zur Mindestregulierung in der ganzen EG zu rechnen.

E. Die Umsetzung der Richtlinien in englisches Recht sollte an sich relativ einfach sein. Während sie in den kontinentalen Ländern mit bisheriger materieller Versicherungsaufsicht zu Deregulierung führen muß, bedeutet sie für England eine bescheidene Mehr-Regulierung zum Beispiel in der Form der Kontrolle der Aktionäre.

Weil aber Regulierung und Deregulierung Spiegelbilder des gleichen Phänomens sind, ist es hier angebracht, auf die Widersprüchlichkeit der Konfliktfelder hinzuweisen, die sich in zwei englischen Regulierungsmaßnahmen gezeigt haben. Sie illustrieren auch, wie in der Regulierung auf dem Finanzdienstleistungssektor Absichten und Erwartungen in der Durchführung zum Gegenteil des Gewollten umschlagen und manchmal den Konsumentenschutz vermindern statt verstärken können.

1. Das erste Beispiel ist die massive Befreiung von alten Schranken, besonders der Börsen, die man 1986 unternahm und zu dem führte, was man den Big Bang nannte. Börsenmakler, Arbitrageure, Banken aus vielen Ländern, Versicherer und Vermittler aller Arten schlossen sich zusammen, um in London kombiniert umfassende Finanzdienste anbieten zu können. Knapp 3 oder 4 Jahre später haben sich die allermeisten dieser Gebilde wieder aufgelöst, weil die Konfliktfelder größer waren als die Kongruenz.

Dem Big Bang folgte ein kompliziertes Financial Services Gesetz, das ein mehrstufiges, ungemein bürokratisches, kostenaufwendiges System der von den einzelnen Marktteilnehmern weitgehend selbstverwalteten Berufsaufsicht auf die Beine stellte, wobei sich herausstellte, daß der beabsichtigte Zweck des Publikumsschutzes in flagranten Fällen nicht erreicht wurde.

Das 1986er Gesetz betrifft im Versicherungsbereich nur die Vermittlung langfristiger Lebensversicherung und enthält zwei Grundsätze, die zum Schutz der Abnehmer gedacht waren:

Einmal muß der Vermittler „best advice“ geben, zum anderen muß er sich entscheiden, ob er als selbständiger Makler die ganze Palette möglicher Versicherungen anbieten will oder sich ganz in den Vertrieb einer einzigen Gesellschaft stellt, aber dann nur deren Produkte anbieten darf — das sogenannte Polarisationsprinzip.

Die beiden Prinzipien von „best advice“ und „Polarisation“ verbunden mit dem Kostenaufwand und bürokratischer Überproduktion von nutzlosen Formalitäten und Formularbergen hat viele bisher unabhängige Vermittler abgeschreckt. Sie sind darum geneigt, sich vorzugsweise an alt-ingesessene und große Gesellschaften, exklusiv wie gefordert, anzuschließen. Das hat wiederum zu einem erbitterten Wettbewerb von seiten der bedrohten kleinen Gesellschaften mit — letztlich vom Versicherungsnehmer zu tragenden — Provisionserhöhungen geführt. So wurde aus beabsichtigtem Konsumentenschutz Einschränkung und Verteuerung des Angebots.

2. In ähnlicher Weise verlief es bei *Lloyd's*, als die Parlamentarier bei der Verabschiedung des Gesetzes von 1982 pro bono publico verlangten, daß sich die Makler von ihren Interessen an Syndikaten trennen, weil man einen Konflikt mit ihren Maklerinteressen sah. Das Unheil, das aus dieser gewaltsamen Scheidung von alten Partnern floß, ist groß. Ebenso letztlich konsumentenunfreundlich erwiesen sich die zahllosen, ungemein aufwendigen, aber weitgehend unwirksamen Regulierungsmaßnahmen, die die *Lloyd's* Organisation aufgrund der 1982er Gesetzgebung durchführen mußte. Sie tragen dazu bei, die ganze Existenz der altehrwürdigen Institutionen auf das Spiel zu setzen — so dramatisch das klingt.

F. Als Vorletztes in diesem Abschnitt zu den Konfliktfeldern von morgen soll noch ein Wort gesagt werden zu dem von *Sir Leon Brittan* betonten Ziel des Schutzes der Versicherten gegen Insolvenz der Versicherer. Die möglichen Maßnahmen sind beschränkt, schließen aber eine Solidaritätsabschirmung durch den Gesamtmarkt ein, so, wie sie im britischen „Policyholder's Protection Act“ von 1975 vorgesehen ist. Das ist besonders als obligatorisch niedergelegte Verpflichtung — im Gegensatz von POST-HOC-Maßnahmen — ein wahres Minenfeld von Konflikten: kurz gesagt: es fördert den Wettbewerb leichtfertiger Gesellschaften mit dem Angebot ungenügender Prämien, aber gestützt auf die Gewähr der Zahlung von seiten der mit größerer Umsicht geführten Gesellschaften, denen man mit solchen Mitteln an erster Stelle das Geschäft abgenommen hatte. Also ein Hurra der Unverantwortlichkeit, das früher oder später dazu führen muß, die Garantie auf Gesellschaften zu beschränken, die ihre Prämien- und allgemeine Geschäftspolitik einem Prüfungsmechanismus unter-

werfen — also neue Regulierung! Wie dieses Dilemma zu lösen wäre, muß der Zukunft überlassen werden.

G. Kartellverbot und Konsumentenschutz. Die weltweite Deregulierung der Versicherung geht Hand in Hand mit den Bestrebungen, Kartellen in jeder Form ein Ende zu machen. Auch in der EG ist das Kartellverbot ein ausdrückliches und stark betontes Kernstück der Römischen Verträge und nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 27. 11. 1987 uneingeschränkt auf das Versicherungswesen anwendbar.

Versicherungswettbewerb ist jedoch grundsätzlich verschieden von Wettbewerb in Handel und Industrie. Dort sind ihm Grenzen gesetzt durch die Kosten an Material und Arbeit der Herstellung. Versicherung ist ein Versprechen künftiger Leistung, deren Kosten erst nach der Leistung ermittelt wird. Die Versuchung, im Wettbewerb die Prämien ungenügend zu bemessen und damit die finanzielle Existenz der Anbieter zu gefährden, ist darum groß und hat in der Vergangenheit immer wieder zu Absprachen zwischen ihnen geführt. Das Problem der zukünftigen Erfüllbarkeit der Verträge und die Gefahr eines Marktversagens, bewirkt durch unregulierten Wettbewerb, werden darum Konfliktfelder für den Konsumentenschutz bleiben, deren Lösung schwer sein wird. Im Interesse der Rechtssicherheit hat der Ministerrat am 31. 5. 1991 die Kommission ermächtigt, Gruppenfreistellungen zu erlauben, was bis zum Jahresende 1992 in einer Verordnung verabschiedet werden soll. Aus englischer Sicht ist hinzuzufügen, daß unser Recht weniger streng als EG-Recht ist. In der EG gilt Kartellverbot, während in England das Kartellgesetz nicht auf Versicherungen anwendbar ist. In der EG besteht Meldepflicht bei Fusionen, in England hängt die Initiative von dem Wirtschaftsminister ab. In Zukunft aber wird sich das englische Recht dem der EG nähern.

IV. Zukunft

Ihr soll der Abschluß gewidmet sein, obwohl ich mir voll bewußt bin, wie gefährlich es ist, die Zukunft voraussagen zu wollen.

Wir stehen aber inmitten solcher struktureller Änderungen, daß sie die Konfliktfelder von Konsumentenschutz und Deregulierung beeinflussen werden. Man soll sie darum nicht übersehen.

A. In diesem „PANTA RHEI“ unserer Umwelt wäre als erstes die Strukturänderung der Zusammensetzung des Versicherungsmarktes zu nennen. Schon mit Rücksicht auf den europäischen Binnenmarkt, aber auch aus anderen Gründen wie das schon erwähnte Kartellrecht und die Wettbewerbsfähigkeit, die Kapitalausstattung zur Bewältigung immer größerer Risiken, die Informationstechnik und anderem mehr werden Versicherer auch weiterhin versuchen, durch Zusammenschlüsse, Übernahmen, Joint-Ventures über alle Landesgrenzen namentlich in Europa zu wachsen. In Japan verwalten etwa 50 Gesellschaften ein Prämienvolumen, das dem Europas wenig nachsteht, wo mehr als 4.500 Gesellschaften arbeiten. Auch wenn manche Versicherungsnehmer den Versicherern an wirtschaftlicher Stärke nicht nachstehen, so wird doch das Gegenüber von normalen Kunden und Versicherungsriesen so eklatant, daß es die Konfliktfelder zwischen Deregulierung und Schutzbedürfnis unweigerlich verschärfen wird. Dabei wird es bedeutsame Verschiedenheiten der Konfliktfelder sowohl nach Ländern wie nach Zusammensetzung der Marktteilnehmer geben.

B. Die zweite Strukturänderung — die Reihenfolge spielt keine Rolle, da sie alle untereinander verbunden und gegenseitig abhängig sind — betrifft den Vertrieb der Versicherung.

Man hat sich oft auf dem Kontinent große Befürchtungen über aggressive Auslandsangebote gemacht, die wahrscheinlich übertrieben sind. Ebenso sind die entsprechenden Er-

wartungen einer grenzüberschreitenden Expansionsmöglichkeit in England bei der gegenwärtigen weltweiten Misere der Versicherung bescheiden geworden. Ich glaube daher, daß es eher zum langsamen Aufbau von Beständen durch Tochtergesellschaften, gekauft oder gegründet, kommen wird.

Unmittelbarer bedeutsam ist dagegen, daß sich im Zug der allgemeinen Deregulierung der Finanzdienste, das früher eher distanzierte Verhältnis von Banken und Versicherern weiter ändern wird. Immer mehr nutzen in allen Ländern Banken und Sparkassen ihr Netzwerk von Filialen dazu, um Versicherung, insbesondere die mit dem Anlagewesen verwandte Lebensversicherung, auf eigene Rechnung oder zugunsten eines Versicherers zu vertreiben. In Frankreich ist der Bancassurgedanke zum ernstesten Konkurrenten des Agentursystems geworden, und ähnliche Beispiele, aber auch Gegenindizien, gibt es weltweit. Hier wird Deregulierung zu neuen Formen des Konsumentenschutzes führen, zumal wenigstens bisher noch Banken und Versicherer in der Regel getrennten Aufsichtssystemen unterworfen sind. Der Gedanke des Allfinanzdienstes ist insgesamt keineswegs überall erfolgreich gewesen. Auch er erzeugt neue Konfliktfelder.

C. Die Erwähnung der Banken führt uns zu der dritten Strukturänderung, nämlich dem Inhalt der Leistung. Der englische Markt und insbesondere *Lloyd's* haben von jeher Gewinn daraus gezogen, daß sie völlig frei waren, zusammen mit phantasievollen Maklern, für ihre Kunden Schutz gegen Risiken aller Arten anzubieten, ohne eine behördliche Bedingungs-erlaubnis einzuholen. Dadurch daß in Zukunft alle europäischen Gesellschaften in der Gestaltung ihres Angebots die gleiche Freiheit genießen werden, trägt Deregulierung zum Konsumentenschutz bei. Der englische Markt wird aber für eine Zeitlang wenigstens einen Vorsprung behalten.

Das gilt wohl auch, wenn auch weniger durchschlagend, für die Verbindung von Lebensversicherung und Kapitalanlagen, die sich sowohl in England wie auch in anderen Ländern, wie den USA, Frankreich und der Schweiz stark entwickelt hat. Wie weit Deregulierung hier zur Konsumentenwahl in Zukunft in einem Land wie Deutschland beitragen und gleichzeitig neue Konfliktfelder erzeugen kann, das erläutern ein halbes Dutzend Zahlen, die *M. Peyrevelade* in dem erwähnten Vortrag zitierte:

In Großbritannien werden 35% aller Lebensversicherungen mit Kapitalanlagen — in verschiedensten Formen — verbunden, in Frankreich 32%, in Deutschland 1%.

Die klassische, gemischte Einzellebensversicherung bringt in Deutschland 87% der Prämieinnahmen gegen 35% in den U. K. und 17% in Frankreich.

Um wieder auf die Verbindung von Versicherern und Banken zurückzukommen, für Großkunden in der Erst- und Rückversicherung hat man in den letzten Jahren Schutzdeckungen gefunden, die phantasievoll die Möglichkeiten beider Disziplinen vereinigen und dabei gleichzeitig eine Vielfalt neuer Konfliktfelder auch mit dem Steuerwesen eröffnen.

D. Die Makler stehen mitten in einem ähnlichen Wandel ihrer Gesellschaftsstrukturen, ihrer Vertriebsmethoden und der Natur ihrer Dienstleistung. Sie sind von der traditionellen Aufgabe der Versicherungsdeckung fortgeschritten zu einer umfassenden Risikobetreuung für ihre Kunden, die in der Versicherung nur ein Aspekt ist und für die sie vom Kunden ein Honorar erhalten statt wie früher von den Versicherern eine Provision.

Der unabhängige Makler hatte schon immer eine wichtige Funktion des Konsumentenschutzes. In den deregulierten Ländern wird in dem Maße, in dem die bisherige Staatsaufsicht zurücktritt, diese Schutzfunktion des Maklers zur neuen Herausforderung und Aufgabe, aber auch Chance.

E. Die letzte hier zu erwähnende Strukturänderung betrifft Europa.

Die dritte Generation der Richtlinien versucht, einen Mittelweg von Konsumentenschutz und Deregulierung zu finden. Man darf aber nicht erwarten, daß diese Neuregelung vom Wandel verschont bleibt. Schon die bereits erwähnten Konfliktfelder, die mit dem Prinzip der Herkunftslandaufsicht zusammenhängen, werden zu weiteren Fragen des internationalen Verwaltungsrechts mit Schutzwirkung an Dritte führen, zu Verzerrungen von Wettbewerb und damit letztendlich zu Bestrebungen nach einer neuen einheitlichen europäischen Aufsicht.

Diese Bestrebungen werden dann parallel laufen zu der größeren Integration, in der mit oder ohne Maastricht in einer oder anderen Form wir Europäer in der Zukunft leben werden. Diese Zukunft ist aber nicht beschränkt auf die jetzigen 12 Mitglieder der EG. Mit der Integrationstendenz steht in gewisser Spannung die Tendenz der Ausweitung, die zuerst Ihr Land und die EFTA-Staaten, aber dann auch andere Staaten insbesondere Mitteleuropa wie die Tschechische Republik und Polen einschließen soll. Nach der unfreien und erstarrten Vergangenheit wird gerade dort die Deregulierung eine ganz neue Gruppe von Konfliktfeldern eröffnen.

Aber schon im neuen europäischen Wirtschaftsraum wird es gerade in der Versicherung an Konfliktfeldern nicht fehlen, wenn, wie vorgesehen, schon vom 1. 1. 1993 an in Ländern wie dem Ihrem, das ganze Instrumentarium der Richtlinien, Verordnungen und Empfehlungen die bisherigen Maßnahmen zum Konsumentenschutz mit Deregulierungen ersetzt werden.

Die Spannungen auf der großen politischen Ebene, die sich in den hier besprochenen Konfliktfeldern der Versicherung widerspiegeln, werden nicht leicht zu lösen sein. Die Verschiedenheiten, die sich darin ausdrücken, brauchen aber nicht notwendigerweise Schwächen bedeuten. Mit Toleranz und Caritas könnten sie, im Gegenteil, zur Stärkung beitragen. Europas Größe könnte darin bestehen, daß es eine Einheit in der Diversität findet, „L'Europe des Patries“ hieß es in Charles de Gaulles Vision. An positiven Beispielen hat es in der Geschichte Europas nie gefehlt — denken sie nur an den Stephansdom in Wien, den Dom in Mailand, an Canterbury und Chartres — vier ganz verschiedene Kathedralen, aber alle Wahrzeichen einer einzigen und einmalig europäischen Gotik.

Konsumentenschutz und Deregulierung

VON PROF. DR. ULRICH HÜBNER, KÖLN*

Mit der dritten Richtliniengeneration werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Versicherungssektor grundlegend umgestaltet. Die Bedingungskontrolle wird abgeschafft, die Finanzaufsicht weiter harmonisiert, teils aber auch liberalisiert, die Kontrolle grenzüberschreitend tätiger Unternehmen der Aufsicht des Sitzlandes zugewiesen. Die Zukunft wird zeigen müssen, wie sich diese Deregulierung oder — positiv ausgedrückt — Liberalisierung auf den Konsumentenschutz auswirken wird. Niemand bestreitet ernsthaft, daß Wettbewerb grundsätzlich auch für den Konsumenten die besten Ergebnisse zeigt. Die Frage ist nur, welche Schutzmechanismen notwendig sind.

Bislang ist lediglich das industrielle Großgeschäft mit Umsetzung der 2. Richtlinie seit Mitte 1990 liberalisiert, ohne daß sich dramatische Veränderungen ergeben hätten, wobei

* Institut für Versicherungsrecht an der Universität Köln

aus Konsumentenschutzgesichtspunkten die schlechten Ergebnisse aus bestimmten Sparten des industriellen Geschäfts nicht unproblematisch sind. Was aus deutscher Sicht vorzutragen ist, betrifft weniger Erfahrungen als vielmehr Prognosen, zum Teil auch Befürchtungen im Hinblick auf den Schutz des Versicherungsnehmers.

Wer Prognosen anstellen will, tut gut daran, einen Blick auf die Historie und auf das zu werfen, was in anderen Ländern geschieht.

I. Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung

Historisch ist bemerkenswert, daß in der Schweiz, in Österreich und in Deutschland der Gesetzgeber um die Jahrhundertwende intervenierte, also mitten im Zeitalter des Liberalismus, des Polizei- und Nachtwächterstaats, in welchem sich die öffentliche Hand jeder ökonomischen Aktivität zu enthalten hatte und nur aus Sicherheitsgründen sowie bei Mißbräuchen einschritt. Es stimmt immerhin nachdenklich, daß zu diesem Zeitpunkt die Versicherungsaufsicht etabliert wurde, die bis heute strengste Kontrolle über einen Wirtschaftssektor ausübt mit der Begründung — ich zitiere die klassischen Sätze der Motive zum deutschen Versicherungsaufsichtsgesetz¹ — „daß das öffentliche Interesse an einer gedeihlichen und soliden Entwicklung des Versicherungswesens in besonders hohem Maße beteiligt ist und dem Staate die Pflicht besonderer Fürsorge auf diesem Gebiet auferlegt. Maßgebend hierfür ist insbesondere einerseits die Rücksicht auf die große volkswirtschaftliche, soziale und ethische Bedeutung des Versicherungswesens, andererseits auf die Gefahr schwerster Schädigung des Volkswohles, die von einem Mißbrauch des Versicherungswesens droht und umso näher liegt, als auf diesem Gebiete des Wirtschafts- und Verkehrslebens selbst der sorgsame und verständige Bürger ohne Hilfe von anderer Seite zu eigener zuverlässiger Beurteilung der Anstalten, denen er sich anvertrauen muß, regelmäßig nicht im Stande ist“.

Bemerkenswert ist auch, daß der Europäische Gerichtshof diese Begründung in seinem berühmten Urteil vom 4. 12. 1986² zur Dienstleistungsfreiheit aufgenommen hat, nationale Schutzinteressen im Versicherungsbereich im sogenannten Allgemeininteresse für zulässig erklärt hat.

Rechtsvergleichend sind insbesondere die Entwicklungen im anglo-amerikanischen Bereich von Interesse. Kennzeichnend für das englische Recht, das auf den heutigen Zustand des europäischen Versicherungsrechts entscheidenden Einfluß ausgeübt hat, ist eine permanente Verschärfung der Finanzkontrolle. Bei *Finsinger*³ heißt es: „What is true is, that the history or regulation of the British insurance industry has been an end-less series of faults and scandals. Every important piece of legislation has been a direct consequence of the collapse of some insurance company or companies.“ Und es dürfte dieser Verschärfung der Finanzkontrolle zu danken sein, daß der Insolvenzsicherungsfonds, der durch den Policy Holder Protection Act 1975 geschaffen wurde, bis heute kaum Zahlungen leisten mußte.

Es gibt noch ein drittes, beachtenswertes Phänomen aus der jüngeren Vergangenheit: Die USA, die unter Präsident Reagan das Ursprungsland der Deregulation waren, haben selbst niemals an die Versicherungsaufsicht gerührt. Das mag an der Staatenkompetenz

¹ Motive zum Versicherungsaufsichtsgesetz, Nachdruck Berlin 1963, 24.

² VersR 1986, 1225 = NJW 1987, 572.

³ *Finsinger — Hammond — Tapp*, Insurance: competition or regulation, London 1985, 28; vgl auch Hübner, Die rechtliche Perspektive, in: Versicherungsmärkte im Weltbereich, Baden-Baden, 1989, 43 ff. (47).

und der fehlenden bundesstaatlichen Zuständigkeit für die Versicherungskontrolle liegen. Vielleicht hat man aber auch den Versicherungsbereich nicht liberalisieren wollen, und zwar wegen der Risiken, die man eingegangen wäre und die sich auf beinahe dramatische Art und Weise im benachbarten Finanzsektor im Bankenbereich realisiert haben.

Auch wenn man für Wettbewerb, für mehr Wettbewerb im Versicherungswesen eintritt, darf man doch zwei grundlegende Besonderheiten dieses Geschäftsfelds nicht außer Betracht lassen:

1. Der Versicherer verkauft ein Produkt, für das er sofort die Prämie erhält und bei dem er für den Schadensfall Geldleistungen verspricht. Aus diesem Grunde muß seine Solvenz gesichert sein. Dies ist umso notwendiger, als der Versicherer ein Produkt ohne reale Produktion verkauft.
2. Er verkauft ein Produkt, das durch Rechtsregeln und allgemeine Versicherungsbedingungen definiert ist. Wie kann man den Versicherungsnehmer schützen, der diese Regeln und Bedingungen nicht kennt? Unter diesen beiden für den Konsumentenschutz essentiellen Aspekten sind nun die europäischen Entwicklungen einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

II. Die Gewährleistung der dauernden Erfüllbarkeit der Verträge

Erstrangige Bedeutung hat im Hinblick auf die Gewährleistung der Solvenz der Versicherungsunternehmen die Finanzkontrolle; auf einer zweiten Ebene auch die Garantiefonds.

A. Finanzaufsicht

Die Harmonisierung ist im Bereich der Finanzaufsicht ziemlich weit vorangekommen. Die ersten Richtlinien über die Niederlassungsfreiheit haben die Solvabilitätsspanne und Garantiefonds in den einzelnen Versicherungszweigen eingeführt und im übrigen die Aufnahme des Versicherungsgeschäfts weiter von einer Zulassung abhängig gemacht (wobei ua auch die Qualität des Managements überprüft wird). Gewisse Unterschiede bleiben aber den Vorschriften über die Bildung der versicherungstechnischen Rückstellungen⁴. Die EG-Bilanzierungsrichtlinie hat zwar eine gewisse Annäherung der Berechnungsmethoden gebracht, und auch in der Schadenrichtlinie wird eine weitere Harmonisierung der Vorschriften über die technischen Reserven angestrebt. Insbesondere auch die Frage, ob und wie eine Schwankungsrückstellung gebildet werden soll, wird unterschiedlich geregelt bleiben.

Unterschiede wird es auch weiterhin bei den Kapitalanlagevorschriften geben.⁵ In Deutschland ist kontrovers, wie weit die Kapitalanlagevorschriften liberalisiert werden sollen. Während sich Vertreter der Versicherungswirtschaft gegen eine Inländerdiskriminierung verständlicherweise wehren und für eine Gleichbehandlung mit liberalen agierenden ausländischen Versicherern aussprechen, plädiert die Versicherungsaufsicht für die deutschen Unternehmen im Interesse der Sicherheit der Versicherten dafür, es im wesentlichen bei den geltenden Kapitalanlagevorschriften einschließlich der Überwachungsfunktion des Treuhänders für den Deckungsstock zu belassen.⁶ Aus der Sicht der Versicherten spricht manches für die letztgenannte Lösung, zumal auch die deutschen Kapitalanlagevorschriften vor nicht all zu langer Zeit in wesentlichen Punkten liberalisiert worden sind.

⁴ *Hohlfeld* 10.

⁵ *Hohlfeld* 10, 11; vgl auch Art 22 Abs 2, 3. Richtlinie Schaden.

⁶ *Hohlfeld* 11.

Ein wesentliches europäisches Petition war die Sitzlandkontrolle, die nunmehr mit Umsetzung der dritten Richtlinien Wirklichkeit werden wird, und zwar sowohl für die Zulassung wie für die laufende Aufsicht. Die Aufsicht im Tätigkeitsland kann sich bei Mißbräuchen an die Gesellschaft wenden und danach die Aufsicht im Sitzland informieren. Die Aufsicht des Tätigkeitslandes ist selbst nur noch bei Dringlichkeit oder Erfolglosigkeit der Behörde des Sitzlandes zuständig. Es läßt sich vorhersehen, daß die Verwirklichung dieser europäischen Prinzipien einige Probleme aufwerfen wird, ganz schlicht auch elementare praktische Probleme: die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden, die Verständigung, die Übersetzung, unterschiedliche Geschwindigkeit in der Arbeitserledigung. Das alles kann sich auch zum Nachteil des Konsumenten auswirken. Dies kann sich umso gravierender erweisen, als, worauf noch genauer einzugehen sein wird, die Produktkontrolle abgeschafft werden wird und infolgedessen Beschwerden an die Aufsichtsämter an Bedeutung gewinnen werden und häufig das Instrument zur Ad-hoc-Kontrolle unbilliger Bedingungen werden dürften.

Nachteilig für den Verbraucher könnte sich auch auswirken, daß die versicherungstechnischen Rückstellungen nicht mehr im Tätigkeitsland belegen sein müssen, sondern sich in jedem Staat der Gemeinschaft befinden können. Gewiß kann der Versicherte stets eine Klage vor den Gerichten seines Wohnsitzes gegen den Versicherer anstrengen (aufgrund der speziellen Kompetenzen des EGVÜ von 1968; Art 8 Abs 1, Nr 2); aber das Verfahren wird komplizierter, wenn der verurteilte Versicherer nicht zahlt: der Versicherte muß dann im Ausland vollstrecken, was eine Anerkennung des Urteils im Vollstreckungsstaat voraussetzt und die Realisierung der Ansprüche verzögert.

Trotz gewisser kritischer Punkte dürfte man im Bereich der Finanzaufsicht auf dem richtigen Wege sein, vor allem angesichts der Harmonisierung der einschlägigen Rechtsregeln.

B. Garantiefonds

Neben der Installierung einer effektiven Finanzaufsicht kann man zum Schutz der Versicherten Insolvenzversicherungsfonds ins Auge fassen. Allerdings sollten diese nur auf der zweiten Ebene angesiedelt sein und aufgrund einer effizienten Aufsicht keine Rolle spielen müssen. Wettbewerbspolitisch sind diese Garantiefonds eine Sünde wider den Geist des Wettbewerbs, weil die soliden Unternehmen für die unsoliden geradestehen müssen. Auch unter Konsumentenschutzaspekten wäre dies problematisch. Der Versicherungsnehmer einer soliden Gesellschaft, der eine höhere Prämie zahlt, würde diejenigen Versicherten subventionieren, die bei einer unsoliden Gesellschaft eine niedrigere Prämie bezahlt haben.

III. Liberalisierung des Versicherungsvertragsrechts und der allgemeinen Versicherungsbedingungen

A. Das Problem

Im Gegensatz zum Aufsichtsrecht muß als Ausgangspunkt das totale Scheitern der Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts nach den mehr als ein Vierteljahrhundert währenden Bemühungen festgehalten werden. Es fragt sich, ob es gerechtfertigt war, diese Arbeiten einzustellen. Eine gewisse Vertragsrechtsangleichung hätte nicht nur im Interesse des Konsumenten gelegen, sondern hätte auch den Weg für einen wirklichen Versicherungsbinnenmarkt geebnet, denn ohne eine gewisse Angleichung der Vertragsrechte und der Versicherungsbedingungen wird es nationale Märkte, gewiß nicht abgeschottete, sondern offene, aber keinen gemeinsamen Markt geben.

B. Schutz der Verbraucher durch Kollisionsnormen des internationalen Versicherungsvertragsrechts

In Ermangelung von angeglichenen, den Verbraucher schützenden Vertragsregeln, hat man auf ein anderes Mittel zurückgreifen müssen. Die Lösung war dabei im Prinzip sehr einfach: Man garantierte dem Versicherungsnehmer die Anwendung seines Heimatrechts durch Kollisionsnormen.

Nach einigen Diskussionen hat man sich auch über die Kriterien für die großindustriellen Risiken geeinigt (neben Transport-, Kredit- und Kautions-, Sachhaftpflicht- und sonstigen Schadensversicherungen, wenn der Versicherungsnehmer mindestens zwei der folgenden Merkmale überschreitet: 6,200.000 Ecu Bilanzsumme, 12,800.000 Ecu Nettoumsatzerlöse, im Durchschnitt des Wirtschaftsjahres 250 Arbeitnehmer). Für diese Großrisiken wird die Parteiautonomie anerkannt, das heißt, die Vertragsparteien sind in der Wahl des anzuwendenden Versicherungsvertragsrechts frei. Nach alldem wird dem Versicherten, der nicht die Kriterien des großindustriellen Versicherungsnehmers erfüllt, grundsätzlich der Standard seiner heimischen Verbraucherschutzgesetzgebung garantiert. Oder anders ausgedrückt, der Versicherte ist in dem Maße geschützt, in welchem sein Heimatstaat dies für notwendig erachtet.

Dieser Schutz war bis jetzt verstärkt durch die vorherige Bedingungskontrolle in den nicht-industriellen Versicherungsbranchen. In diesem Punkt wird es aber nach der Umsetzung der dritten Richtlinien einschneidende Veränderungen geben.

C. Abschaffung der präventiven Kontrolle der Versicherungsbedingungen

Nach der Philosophie der europäischen und nationalen Deregulatoren soll die Abschaffung der präventiven Bedingungskontrolle positive Wirkungen für den Wettbewerb und für die Verbraucher haben, wie der Wegfall der Tarifkontrolle entsprechend positive Effekte für den Prämienwettbewerb mit der Folge niedrigerer Verbraucherpreise. Entsprechende Befürchtungen werden auch aus der Versicherungswirtschaft selbst geäußert: „Wir werden auch im Privatkundengeschäft einen Preiskampf bekommen, aus dem wir nicht so schnell herauskommen“⁷. Die Hoffnung auf niedrigere Prämien dürfte auch der Grund sein, weshalb die Verbraucherschutzverbände sich im Rahmen der Deregulierungsdebatte weitgehend zurückgehalten haben, obwohl die Deregulierung im Bereich der Bedingungskontrolle den Konsumenten nicht nur Vorteile verheißt. Zwei Punkte zumindest bleiben diskussionswürdig:

1. Kann der Verbraucher wirklich noch Prämien vergleichen?
2. Kann er die Klauseln und Deckungskonzepte nachvollziehen?

zu 1. Im gegenwärtigen Zustand kann der Versicherungsnehmer Prämien vergleichen, weil es Markttransparenz gibt. Diese Vergleichbarkeit wird schwieriger, wenn nicht unmöglich, wenn es keine vergleichbaren Bedingungen mehr gibt. Die Lage des Verbrauchers wird noch dadurch verschlechtert, daß er normalerweise nicht in der Lage ist, diejenigen Konditionen herauszufinden, die für ihn geeignet sind. Zumindest braucht er einen Spezialisten, der bezahlt werden muß, oder er wird den adäquaten Versicherungsschutz nicht finden. Auch aus diesem Grunde verschlechtert sich die Lage des Verbrauchers: Die Versicherung kann teuer werden oder aber weniger geeignet zur Befriedigung seiner Bedürfnisse.

zu 2. Man muß aber die Frage noch allgemeiner stellen: Existiert er wirklich, dieser Bür-

⁷ Versicherungswirtschaft im Wandel, *Heidrick und Struggles*, 9.

ger, der der informierte Verbraucher oder gar der informierte Versicherungsnehmer genannt wird. Wohl eher nein oder kaum. Der aus den USA importierte Glaube — Irrglaube — an die Information, ist dort auch in anderen Bereichen, etwa der *prox* — regulation mehr oder minder gescheitert. In den Massenbranchen ist es schlicht Illusion, den Versicherungsnehmer durch eine Aushändigung der Versicherungsbedingungen in die Lage versetzen zu können, den für ihn sinnvollen und günstigen Versicherungsschutz herauszugreifen. Häufig wird die Information gar nicht angenommen, in den seltensten Fällen gelesen und kaum je vollkommen verstanden. Wenn das alles so einfach wäre, würden die dicken Kommentare zu den Versicherungsbedingungen überflüssig. Gewiß kann man hier vereinfachen, wie teilweise auch geschehen, aber kann man soweit vereinfachen, daß jeder in der Lage ist, den angebotenen Versicherungsschutz genau zu überblicken? Wahrscheinlich auch in diesem Punkt lautet die Antwort nein. Unter diesem Aspekt erscheint die präventive Verwaltungskontrolle der Bedingungen dem Interesse des Versicherungsnehmers eher dienlich. So wird denn auch vom Vorstandsvorsitzenden einer großen ausländischen Versicherungsgruppe für Deutschland geäußert: „Der Dumme ist zunächst der Verbraucher, der billige Mogelpackungen kauft. Für die Kunden wird das ein Abenteuer ohne sicheren Ausgang⁸“. Wenn es also nur noch eine Mißbrauchskontrolle über Bedingungen gibt, läuft der Versicherte große Gefahr, Nachteile und Lücken im Versicherungsschutz werden sich häufig nur noch im Schadensfall zeigen. Das ist das Schlimmste, was dem Versicherten passieren kann. Inwieweit der Wettbewerb oder Standardbedingungen mit Gütesiegel das verhindern können, bleibt abzuwarten. Man mag sich damit trösten, daß sowohl die Aufsichtsbehörde, als auch die Gerichte einschreiten können. Ob aber die Instrumente der Klauselkontrolle oder der culpa in contrahendo dem Versicherten adäquaten Schutz bieten können, erscheint zumindest fraglich. Man mag in Deutschland auch darauf verweisen, daß die Gerichte ja nicht nur im konkreten Fall, sondern auch über Verbandsklagen eine Angemessenheitskontrolle durchführen können. Aber es bleibt auch insoweit mehr als fraglich, ob eine solche gerichtliche Kontrolle genau wie die bestehenbleibende Mißbrauchskontrolle in der Lage ist, im nachhinein und beschränkt auf einzelne Bedingungen einen angemessenen und wirksamen Versichertenschutz zu gewährleisten. Früher glaubte man jedenfalls auch im Versicherungswesen „Vorbeugen ist besser als heilen“.

D. Die Kfz-Haftpflichtversicherung

Abschließend ist noch auf einen sozial besonders sensiblen Bereich einzugehen: die Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung, bei der nicht nur der Schutz des Versicherungsnehmers und der Mitversicherten in Frage steht, sondern vor allem auch der Schutz der Verkehrsoffer. Die Richtlinie vom 8. 11. 1990 hat diesbezüglich bereits die industriellen Risiken liberalisiert, die Tarife werden nicht mehr kontrolliert, die Bedingungen können es allerdings bleiben und werden es in Deutschland bleiben. Künftig werden auch die Tarife im privaten Sektor wegfallen. Zum Schutz der Geschädigten ist allerdings vorgesehen, daß das Unternehmen einen Regulierungsbeauftragten im Tätigkeitsland ernennen muß. Es ist gewiß einzuräumen, daß das System der grünen Karte einen Verkehrsofferschutz gewährleistet, der im Unfallstaat als notwendig und ausreichend betrachtet wird. Aber die Freigabe der Tarife kann bei entsprechendem Prämienwettbewerb die Unternehmen in den Ruin treiben. Deshalb bleiben hier die Finanzkontrolle und eventuelle Sicherungsfonds besonders bedeutsam. In Deutschland dürfte die Freigabe der Tarife auch Auswirkungen auf den Kontrahie-

⁸ Versicherungswirtschaft im Wandel, *Heidrick und Struggles*, 8.

rungszwang der Kfz-Haftpflichtversicherer haben. Zum anderen aber vielleicht auch auf die Struktur der Tarife, was nicht alle Versicherungsnehmer begünstigen muß (Stichwort Türtarife).

IV. Ersetzung von Produktschutz durch Beratungsschutz?

Eine gängige These der Deregulierer ist, mehr Wettbewerb nützt dem Verbraucher, Bedingungskontrolle schadet dem Wettbewerb. Die Schwierigkeiten bei der Auswahl seitens des Versicherungsnehmers werden dadurch kompensiert, daß er adäquat beraten wird. Die Kommission hat auch Empfehlungen über die adäquate Ausbildung der Versicherungsvermittler vorgelegt. Was ist von der These zu halten „Konsumentenschutz durch Beratung“? Inwieweit die Qualität der Berater verbessert werden kann, ist eine offene Frage. Der Vorstandsvorsitzende einer großen Versicherungsgruppe soll geäußert haben⁹: „Auf Fachwissen kommt es doch im Vertrieb überhaupt nicht an. Hier brauchen wir Vertriebsprofis — und keine Versicherungsspezialisten.“

Die Struktur des Vertriebs in Deutschland kommt hinzu, ca 80% wird im nichtindustriellen Geschäft durch einen Firmenvertreter verkauft. Der Ein-Firmenvertreter darf nur über die Produkte seines Unternehmens beraten und insoweit Alternativen anbieten. Beim Angebot von Produkten anderer Unternehmen würde sich der betreffende Versicherungsvertreter einer Pflichtverletzung schuldig und gegebenenfalls schadensersatzpflichtig machen. Er riskiert auch eine Kündigung aus wichtigem Grund. Aus diesen beiden Gründen hauptsächlich erscheint es mehr als fragwürdig, ob im gegenwärtigen Zustand der deutschen Vertriebsstruktur Produktschutz durch Beratungsschutz abgelöst werden kann.

V. Zusammenfassung

Die Solvenzsicherung der Versicherungsunternehmen und der Schutz des Versicherungsnehmers vor nachteiligen Versicherungsbedingungen sind Eckpfeiler, innerhalb derer sich Wettbewerb im Versicherungswesen abzuspielen hat.

Hinsichtlich der Solvenzsicherung hat die Harmonisierung der Regeln zu einem adäquaten Standard der Finanzkontrolle geführt. In diesem Bereich könnten sich jedoch praktische Probleme bei der Sitzlandkontrolle und Vollstreckungsprobleme wegen der möglichen Belegenheit der versicherungstechnischen Rückstellungen im Ausland ergeben.

Die Liberalisierung des Versicherungsvertragsrechts und der allgemeinen Versicherungsbedingungen durch die Abschaffung der präventiven Bedingungskontrolle führt zu einer Beeinträchtigung des Verbraucherschutzes. Die These vom „mündigen Verbraucher“, der durch individuelle Fähigkeiten beim Wettbewerb der Versicherer hinreichend geschützt ist, entspricht wohl nur selten der Realität. Ein Vergleich der Prämien sowie eine rechtliche und betriebswirtschaftliche Deutung der Vertragsklauseln ist für einen durchschnittlichen Versicherungsnehmer kaum durchführbar. Verbrauchernetz dürfte bei Wettbewerb im Bereich der allgemeinen Versicherungsbedingungen anders als durch präventive Bedingungskontrolle kaum erreichbar sein. Erheblichen Bedenken begegnet auch die These vom Verbraucherschutz durch Beratung; dies zumindest bei den Strukturen des Vertriebs auf dem deutschen Markt.

⁹ Versicherungswirtschaft im Wandel, Heidrick und Struggles, 25.

Konsumentenschutz und Deregulierung — die österreichischen Erwartungen

VON O. UNIV.-PROF. DR. ATTILA FENYVES, GRAZ*

I. Einleitung

A. Frühestens mit dem 1. 1. 1993, vermutlich aber in absehbarer Frist, wird in Österreich der EWR-Vertrag in Kraft treten.¹ Der „acquis communautaire“, also die Summe jener Regelungen, die aus dem EG-Recht übernommen werden und in das österreichische Recht umzusetzen sind, enthält eine Reihe von versicherungsrechtlichen Richtlinien, die aus der Sicht des Verbrauchers bedeutsam sind, und zwar

- die 1. und 2. Nichtlebens-Richtlinie („Schadensrichtlinie“)
- die 1. und 2. Lebens-Richtlinie
- die Rechtsschutzversicherungs-Richtlinie
- die 1., 2. und 3. Kfz-Haftpflichtversicherungs-Richtlinie und die sogenannte „Ergänzungs-Richtlinie“ für die Kfz-Haftpflichtversicherung.²

Neben diesen spezifisch versicherungsrechtlichen Richtlinien enthält der acquis auch allgemein verbraucherrechtliche Richtlinien, die für den Versicherungsnehmer, der Verbraucher ist, relevant sein können, und zwar

- die Richtlinie über irreführende Werbung
- die Richtlinie betreffend den Verbraucherschutz im Fall von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen.³

B. Zu beachten ist außerdem, daß aufgrund des sogenannten „pipeline-acquis“ in Bälde weitere EG-Richtlinien umgesetzt werden müssen. In einem Briefwechsel haben nämlich die Verhandlungsleiter von EG und EFTA vereinbart, daß jene Richtlinien, die in der EG im Zeitraum zwischen 1. 8. 1991 und dem Zeitpunkt der Ingeltungsetzung des EWR-Vertrages beschlossen werden, uno actu durch ein Zusatzabkommen in den acquis übernommen werden sollen.⁴ Das im EWR-Vertrag vorgesehene Informations- und Konsultationsverfahren (Art 99 ff EWR-Vertrag) wird erst für Rechtsakte der EG zur Anwendung kommen, die nach dem Inkrafttreten des EWR beschlossen werden.

Als Bestandteil des „pipeline-acquis“ werden insbesondere folgende Rechtsakte der EG Bedeutung erlangen:

- die 3. Nichtlebens-Richtlinie⁵

* Institut für Bürgerliches Recht an der Universität Graz

¹ 460 BlgNR 18. GP.

² Der versicherungsrechtliche acquis ist in Anhang IX des Abkommens enthalten (460 BlgNR 18. GP, 781 ff).

³ Vgl Anhang XIX des Abkommens (460 BlgNR 18. GP, 911 ff).

⁴ Abgedruckt in 460 BlgNR 18. GP, 1216 f. Zu diesem „pipeline-acquis“ vgl näher die „Erläuterungen zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen)“, 460 BlgNR 18. GP, 1099, und Isak, Das Institutionenkapitel des EWR-Abkommens: Zwei Pfeiler — ein Wirtschaftsraum, WBl 1992, 317 ff, 345 ff (321).

⁵ Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadensversicherung), ABIEG Nr L 228/1 vom 11. 8. 1992.

- die 3. Lebens-Richtlinie⁶
- die Richtlinie über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen.⁷

C. Der österreichische Gesetzgeber ist derzeit nur auf dem Bereich des *acquis communautaire* tätig, ist sich aber — wie aus verschiedenen Bemerkungen in erläuternden Bemerkungen zu Gesetzesvorhaben ersichtlich ist — der Problematik des „pipeline-acquis“ natürlich bewußt.⁸ Im Zuge der Umsetzung des *acquis communautaire* sind derzeit folgende Gesetzgebungsvorhaben im Beschlußstadium bzw vom Parlament schon verabschiedet:

- VAG-Novelle 1992⁹
- VersVG-Novelle 1992¹⁰
- KHVG-Novelle 1992¹¹
- VerkehrsofperG-Novelle 1992¹²
- BG über Internationales Versicherungsvertragsrecht für den Europäischen Wirtschaftsraum¹³
- KSchG-Novelle 1992 (Anpassung der Vorschriften über das Haustürgeschäft an die einschlägige EG-Richtlinie)¹⁴

D. In meinem Vortrag kann ich mich mit den angesprochenen Novellen nicht im Detail befassen. Dem Thema entsprechend ist vielmehr eine Einschränkung auf jene Bereiche geboten, in denen ein möglicher Konflikt zwischen Deregulierung und Konsumentenschutz eintreten kann. Die rein verbraucherrechtlichen Richtlinien des *acquis* bleiben daher im folgenden ebenso außer Betracht wie die Modalitäten ihrer Umsetzung in das österreichische Recht.

Was die Deregulierung betrifft, so kann sich der Vortrag sinnvollerweise nicht mit dem Stand bescheiden, der durch die Umsetzung der 2. Richtlinien-Generation gegeben sein wird, da zu erwarten ist, daß Österreich bis Ende 1993 die 3. Richtlinie Nichtleben und die 3. Richtlinie Leben umsetzen und bis spätestens 1. Juli 1994 in Kraft setzen muß.¹⁵ Die 3. Richtlinien-Generation muß daher in eine Betrachtung der österreichischen Erwartungen hinsichtlich des Konflikts zwischen Deregulierung und Konsumentenschutz einbezogen werden.

⁶ Diese Richtlinie ist zur Zeit der Fertigstellung des Manuskripts (Mitte November 1992) zwar schon vom Ministerrat verabschiedet worden, im ABIEG aber noch nicht veröffentlicht. Die vorliegende Arbeit geht daher von dem „Geänderten Vorschlag für eine dritte Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG“ (ABIEG Nr C 196/9 vom 3. 8. 1992) aus.

⁷ Vgl den „Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen“, Kom (92) 66 endg. — SYN 285 vom 4. 3. 1992.

⁸ Vgl nur die EB zur RV eines BG über internationales Versicherungsvertragsrecht für den Europäischen Wirtschaftsraum, 610 BlgNR 18. GP, 8.

⁹ BG 4. 12. 1992 BGBl 769, mit dem das Versicherungsaufsichtsgesetz geändert wird (VAG-Novelle 1992).

¹⁰ RV eines BG, mit dem das Versicherungsvertragsgesetz zur Anpassung an das EWR-Abkommen geändert wird, 641 BlgNR 18. GP.

¹¹ BG 4. 12. 1992 BGBl 770, mit dem das Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetz geändert wird (KHVG-Novelle 1992).

¹² RV eines BG, mit dem das BG über den erweiterten Schutz der Verkehrsofper zur Anpassung an das EWR-Abkommen geändert wird, 642 BlgNR 18. GP.

¹³ Vgl den Nachweis in FN 8.

¹⁴ RV eines BG, mit dem das Konsumentenschutzgesetz zur Anpassung an das EWR-Abkommen geändert wird (KSchG-Novelle 1992), 809 BlgNR 18. GP.

¹⁵ Dazu näher unten IV.

E. In meinem Vortrag werde ich zuerst den zentralen Regelungsgehalt der 2. Richtlinien-Generation schildern und den Schwerpunkt auf das in diesen Richtlinien enthaltene Deregulierungspotential legen. Neben einer Darstellung der wesentlichen Inhalte der 2. Richtlinie Nichtleben und der 2. Richtlinie Leben und deren Umsetzung in das österreichische Recht wird auch auf die Rechtsschutzversicherungs-Richtlinie und die Kfz-Haftpflichtversicherungs-Richtlinien eingegangen werden. Nach einer kurzen Erörterung der Problematik des Internationalen Versicherungsvertragsrechts wird sodann eine Zwischenbilanz darüber gezogen werden, wie sich der erste Deregulierungsschub auf den Schutz des österreichischen Verbrauchers auswirkt, der durch die im *acquis communautaire* enthaltenen Richtlinien auf uns zukommt.

Im Anschluß daran wird auf die weit umfangreicheren Deregulierungswirkungen eingegangen, die durch die derzeit noch im „pipeline-acquis“ schlummernden 3. Richtlinien Nichtleben und Leben vorgesehen sind und vom österreichischen Gesetzgeber auch bald umgesetzt werden müssen. Diese Richtlinien bringen für den Verbraucherschutz weit größere Probleme. Diese Probleme können im Rahmen dieses Vortrages freilich nur ebenso kurz angerissen werden wie die Schutzmechanismen, die allenfalls eingesetzt werden können, um jenen Verbraucherschutz aufrechtzuerhalten, der dem heutigen österreichischen Standard entspricht.

II. Zentrale Regelungen der Richtlinien im *acquis communautaire*

A. 2. Richtlinie Nichtleben und 2. Richtlinie Leben

1. 1. Richtlinien-Generation

Die 1. Richtlinien-Generation diene vor allem der Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und wird im österreichischen Versicherungsaufsichtsrecht einen gewissen Anpassungsbedarf auslösen, der hier nicht näher dargestellt wird. Der Anpassungsbedarf ist jedoch nicht allzu groß, da das österreichische Aufsichtsrecht die Niederlassungsfreiheit schon bis jetzt weitgehend verwirklicht hatte.¹⁶

Die Schaffung der Dienstleistungsfreiheit für Versicherungen hat sich im Bereich der EG gegenüber den ursprünglichen Zeitvorstellungen stark verzögert.¹⁷ Die Entwicklung wurde durch das bekannte Dienstleistungsurteil des EuGH beschleunigt, das im Jahr 1986 ergangen ist, und in dem der EuGH erkannt hat, daß die Vorschriften des EWG-Vertrages über die Dienstleistungsfreiheit (Art 59 und 60) nach Ablauf der vorgesehenen Übergangszeit unmittelbar anwendbar geworden und daher alle Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu beseitigen sind.¹⁸

¹⁶ Dazu *Reti*, Versicherungsaufsichtsrecht und Europäische Integration (1992) 20ff; Erläuterungen zum EWR-Abkommen, 460 BlgNR 18. GP, 1157f.

¹⁷ Vgl nur die Darstellung bei *Reti*, Versicherungsaufsichtsrecht 21ff und *Prölss — Schmidt — Frey*, VAG¹⁰ (1989) Vorbem Anm 76ff (mwN).

¹⁸ Rs 205/84 (Kommission gegen BRD), Slg 1986, 3755 = VersR 1986, 1255 = VerBAV 1987, 45. Dazu gab es in der deutschen Literatur eine Fülle von Reaktionen. Vgl nur die Nachweise bei *Prölss — Schmidt — Frey*, VAG¹⁰ Vorbem Anm 87ff und *Schlappa*, Die Kontrolle von Allgemeinen Versicherungsbedingungen im deutschen Versicherungsaufsichtsrecht und der freie Dienstleistungsverkehr im EG-Recht (1987) 235ff.

2. 2. Richtlinie Nichtleben

a) In Anlehnung an eine Unterscheidung, die der EuGH in dieser — im übrigen nicht weiter zu besprechenden — Entscheidung als wesentlich herausgestellt hat, haben die 2. Nichtlebens-Richtlinie und die 2. Lebens-Richtlinie die Dienstleistungsfreiheit „gestuft“ verwirklicht.¹⁹

Die 2. Nichtlebens-Richtlinie²⁰ unterscheidet zwischen „Großrisiken“ und „Massenrisiken“.²¹ Für Großrisiken gilt der Grundsatz der „single licence“: Jedes Unternehmen kann aufgrund einer einheitlichen Zulassung im gesamten Binnenmarkt tätig werden und benötigt im Tätigkeitsland weder eine Niederlassung noch eine besondere Zulassung zum Dienstleistungsverkehr. Es erfolgt keine Genehmigung oder systematische Übermittlung von allgemeinen oder besonderen Versicherungsbedingungen und Tarifen, sondern die Aufsichtsbehörde des Tätigkeitslands kann lediglich eine unsystematische Vorlage von AVB bzw. BVB und Tarifen verlangen, ist also auf die „Mißbrauchskontrolle“ beschränkt.²² Außerdem gibt es im Bereich der Großrisiken kein Kumulverbot: Ausländische Unternehmen, die im Tätigkeitsland eine Niederlassung haben, können gleichwohl im Tätigkeitsland auch im Wege des Dienstleistungsverkehrs Verträge abschließen.²³

Was den Begriff des „Großrisikos“ betrifft, so verfolgt die 2. Richtlinie Nichtleben eine Art „bewegliches System“: Gewisse Risiken sind schon von ihrer Natur her Großrisiken, und zwar die Schienenfahrerkasko-, die Luftfahrerkasko- und die See-, Binnensee- und Flußschiffahrtskaskoversicherung, die Transportversicherung, die Luftfahrthaftpflichtversicherung und die See-, Binnensee- und Flußschiffahrthaftpflichtversicherung. Die Kreditversicherung und die Kautionsversicherung stellen ein Großrisiko nur dann dar, wenn der Versicherungsnehmer eine Erwerbstätigkeit im industriellen oder gewerblichen Sektor oder eine freiberufliche Tätigkeit ausübt und das Risiko damit im Zusammenhang steht. Eine dritte Gruppe von Versicherungsverträgen schließlich wird dann als Großrisiko betrachtet, wenn gewisse Schwellenwerte überschritten sind. In diese Gruppe fallen die Feuer- und Elementarversicherung, sonstige Sachversicherungen, die Allgemeine Haftpflichtversicherung und die Versicherung gegen finanzielle Verluste.²⁴

b) Während bei den Großrisiken die Dienstleistungsfreiheit also unbeschränkt eingeführt wurde, gibt es aufgrund der 2. Richtlinie Nichtleben für die verbleibenden Risiken, die man als „Massenrisiken“ oder „Jedermannrisiken“ bezeichnet, nur eine eingeschränkte Dienstleistungsfreiheit: Es kann eine eigene Zulassung für den Dienstleistungsverkehr verlangt werden (Art 15 Abs 1), es kann eine Genehmigung der AVB, BVB und Tarife durch die Aufsichtsbehörde vorgesehen werden (Art 18 Abs 1); ein Kumulverbot ist zulässig; außerdem

¹⁹ Vgl. zum folgenden die Überblicke über die 2. Richtlinien-Generation bei *Reij*, Versicherungsaufsichtsrecht 24ff und *Reich*, Von der Liberalisierung zur Deregulierung, VuR 1991, 1 (2f).

²⁰ Zweite Richtlinie des Rates vom 22. Juni 1988 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG, 88/357/EWG, ABIEG Nr L 172/1 vom 4. 7. 1988. Die Richtlinie wird meist als „Richtlinie Schadensversicherung“ bezeichnet. Genauer ist jedoch der Ausdruck „Richtlinie Nichtlebensversicherung“. Vgl. dazu *Reichert-Facilides*, Zur Kodifikation des deutschen internationalen Versicherungsvertragsrechts, IPRax 1990, 1 (4).

²¹ Vgl. Art 5, der Art 5 der 1. Richtlinie Nichtleben durch eine lit d ergänzt.

²² Art 9, Art 18 Abs 2.

²³ Präambel der 2. Richtlinie Nichtleben, Erwägungsgrund 11.

²⁴ Vgl. Art 5.

sieht Art 21 zum Schutz des Versicherungsnehmers besondere Hinweispflichten des Versicherers für Verträge vor, die im Dienstleistungsverkehr geschlossen werden.

c.) Die 2. Richtlinie Nichtleben enthält auch Vorschriften über das Internationale Versicherungsvertragsrecht, innerhalb derer für Großrisiken erweiterte Möglichkeiten der Rechtswahl vorgesehen sind. Im übrigen sind jedoch die einschlägigen IPR-Regeln für Großrisiken und Massenrisiken weitgehend gleich.²⁵

3. 2. Richtlinie Leben

a) Die 2. Richtlinie Leben²⁶ führt statt der Unterscheidung in Großrisiken einerseits und Massenrisiken andererseits, die in der Lebensversicherung ja ersichtlich nicht sinnvoll ist, die Differenzierung zwischen dem „aktiven“ und dem „passiven“ Versicherungsnehmer ein.²⁷

Lebensversicherungsverträge, die „auf Initiative“ des Versicherungsnehmers geschlossen werden, unterliegen im wesentlichen denselben Regelungen, die die 2. Richtlinie Nichtleben für die Großrisiken aufgestellt hat. Für sie gilt also das Herkunftslandsprinzip; sie unterliegen daher der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes und nicht jener des Tätigkeitslandes; im Tätigkeitsland kann keine spezielle Zulassung zum Dienstleistungsverkehr verlangt werden, sondern es gilt wieder das Prinzip der „single licence“; eine Genehmigung oder systematische Mitteilung der allgemeinen und besonderen Bedingungen und Tarife kann nicht verlangt werden (Art 19 Abs 2); ein Kumulverbot ist unzulässig.²⁸ Der Versicherungsnehmer, der initiativ wird, muß aber zu seinem Schutz eine Erklärung unterschreiben, daß er sich dessen bewußt ist, daß die von ihm eingegangene Verpflichtung den Aufsichtsregeln des Mitgliedstaates des Versicherungsunternehmens unterliegt (Art 13 Abs 2).

b) Hinsichtlich der sonstigen Lebensversicherungsverträge, die nicht auf Initiative des Versicherungsnehmers geschlossen werden, unterliegt das ausländische VU der Kontrolle der Aufsichtsbehörde des Tätigkeitslandes; es kann eine besondere Zulassung zum Dienstleistungsverkehr verlangt werden (Art 12); die Aufsichtsbehörde kann die Genehmigung oder systematische Vorlage der AVB und BVB und Tarife fordern (Art 19 Abs 1); ein Kumulverbot ist zulässig; den Versicherer, der Lebensversicherungsverträge im Dienstleistungsverkehr abschließt, treffen besondere Hinweispflichten (Art 22).

c) Wesentlich ist, daß der Versicherungsnehmer in allen Fällen des Abschlusses eines Lebensversicherungsvertrages im Dienstleistungsverkehr ein besonderes Rücktrittsrecht hat: Er kann gemäß Art 15 der 2. Richtlinie Leben innerhalb einer Frist von 14 bis 30 Tagen ab Kenntnis vom Vertragsschluß zurücktreten, ohne daß weitere Voraussetzungen (wie zB beim Haustürgeschäft) erforderlich wären.

d) Die Regeln über das Internationale Vertragsversicherungsrecht der 2. Richtlinie Leben sind weitgehend mit jenen der 2. Richtlinie Nichtleben identisch. Darauf ist hier nicht näher einzugehen.²⁹

²⁵ Art 7, 8. Vgl dazu nur den Überblick bei *Rudisch*, Österreichisches Versicherungsvertragsrecht im europäischen Binnenmarkt: Wie und wie weit wird es gelten?, VR 1992, 114.

²⁶ Zweite Richtlinie des Rates vom 8. November 1990 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG, 90/267/EWG, ABIEG Nr L 330/50 vom 29. 11. 1990.

²⁷ Art 13, 14.

²⁸ Präambel, Erwägungsgrund 9.

²⁹ Vgl insb Art 4.

B. Umsetzung der 2. Richtlinie Nichtleben und Leben in das österreichische Recht

1. Die Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit erfolgt in den §§ 14–17 des VAG in der Fassung der Novelle 1992. Der zulassungsfreie Dienstleistungsverkehr ist in § 14 geregelt und erfaßt die Großrisiken der 2. Richtlinie Nichtleben und Lebensversicherungsverträge, die auf Initiative des Versicherungsnehmers zustande kommen. Hinsichtlich der übrigen Risiken — also der Massenrisiken und der Lebensversicherungsverträge des „passiven“ Versicherungsnehmers — macht Österreich von der Möglichkeit Gebrauch, den Betrieb der Vertragsversicherung im Dienstleistungsverkehr von einer besonderen Zulassung abhängig zu machen (§ 15). Zulassungspflichtig sind gemäß § 15 Abs 1 neu VAG, der von der Option des Art 27 Abs 1 der 2. Richtlinie Leben Gebrauch macht, zudem jedenfalls Gruppenlebensversicherungsverträge, die gemäß der Richtlinie bis Ende 1994 zulassungspflichtig gestellt werden können.

Im Rahmen der „Massenrisiken“ sieht das VAG nach wie vor die Genehmigungspflicht der AVB und BVB (§ 8 Abs 5) und das Kumulverbot vor (§ 6 Abs 2, § 7 Abs 2). Bei den Großrisiken und den Lebensversicherungsverträgen des „aktiven“ Versicherungsnehmers übt die Versicherungsaufsicht dagegen nur noch eine Mißstandskontrolle aus, da sie nur noch die nicht systematische Vorlage der AVB bzw BVB verlangen kann; hier gibt es auch kein Kumulverbot mehr.

2. Die Informationspflichten des Versicherers, der im Wege des Dienstleistungsverkehrs in Österreich Versicherungsverträge abschließt, sind — wie erwähnt — in Art 21 der 2. Richtlinie Nichtleben bzw Art 22 der 2. Richtlinie Leben geregelt. Im einzelnen werden zwei Informationspflichten unterschieden. Einmal muß der Versicherer dem Versicherungsnehmer, bevor noch irgendeine Verpflichtung eingegangen wird, den Mitgliedstaat des Sitzes, der Agentur oder Zweigniederlassung zur Kenntnis bringen, mit dem oder mit der der Vertrag geschlossen wird. Werden dem Versicherungsnehmer Dokumente zur Verfügung gestellt, so müssen diese ebenfalls einen entsprechenden Hinweis enthalten. Andererseits muß aus dem Vertrag oder anderen Deckung gewährenden Dokumenten sowie aus dem Versicherungsantrag, wenn er den Versicherungsnehmer bindet, die Anschrift des VU, das die Deckung gewährt, und des Sitzes ersichtlich sein.

Beide Informationspflichten beruhen offenbar auf einem einheitlichen Informationsbedürfnis des Versicherungsnehmers, der so früh und so deutlich wie möglich darüber Bescheid wissen soll, daß er es mit einem Versicherer zu tun hat, der in Österreich über keine Niederlassung verfügt. Es ist daher mE nicht befriedigend, daß der österreichische Gesetzgeber die erstgenannte Informationspflicht im VersVG (§ 5a), die zweitgenannte dagegen im VAG (§ 14 Abs 9) regelt. Meine diesbezüglich in der Literatur geäußerte Kritik hat aber offenbar nicht überzeugt.³⁰

Das besondere Rücktrittsrecht des Versicherungsnehmers bei im Dienstleistungsverkehr geschlossenen Lebensversicherungsverträgen findet sich — unter Ausnutzung des vom Europagesetzgeber vorgegebenen maximalen Rahmens einer 30tägigen Rücktrittsfrist — in § 165a VersVG.

C. Rechtsschutzversicherungs-Richtlinie

1. Der Schwerpunkt der Diskussion rund um die Rechtsschutzversicherungs-Richtlinie³¹ lag

³⁰ Fenyves, Änderungen des Versicherungsvertragsrechts, *ecolex* 1992, 469 (469f).

³¹ Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Rechtsschutzversicherung vom 22. Juni 1987, 87/344/EWG, ABIEG Nr L 185 vom 4. 7. 1987, S 77.

bekanntlich auf dem Kampf um das Prinzip der Spartenrennung, den Deutschland letztlich verloren hat.³² Der Kompromiß, der in die Rechtsschutzversicherungs-Richtlinie 1987 Eingang gefunden hat, wird nun in § 12 neu VAG umgesetzt. Er ist in unserem Zusammenhang jedoch nicht weiter von Interesse.

2. Für den Verbraucher bedeutsamer sind jene Regelungen der Rechtsschutzversicherungs-Richtlinie, die sich auf den Versicherungsnehmer selbst beziehen und in einem 7. Kapitel der Schadensversicherung des VersVG, und zwar in den §§ 158j–158m VersVG enthalten sein werden. Aus ihnen soll hier nur eine herausgegriffen werden, und zwar § 158k VersVG, der in gewissem Umfang das Recht des Versicherungsnehmers auf freie Wahl des Anwalts festschreibt. Dieses Recht ist bekanntlich in den derzeit verwendeten ARB 1988 nicht zur Gänze verwirklicht, da sich der Versicherer in den besonders neuralgischen Bereichen des Beratungs-RS, des Allgemeinen Vertrags-RS, des RS für Grundstückseigentum und Miete und des RS aus Erb- und Familienrecht die Auswahl des Rechtsanwalts vorbehalten.³³

Vor voreiliger Euphorie ist freilich zu warnen. § 158k VersVG räumt die freie Anwaltswahl nicht schlechthin ein, sondern — Richtlinien-konform — nur hinsichtlich der Vertretung in einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren oder bei Vorliegen einer Interessenkollision.³⁴ Es wird dennoch abzuwarten sein, ob diese Neuerung Prämienkonsequenzen nach sich ziehen wird.

D. Richtlinien zur Kfz-Haftpflichtversicherung

1. Innerhalb der insgesamt sechs Richtlinien, die für die Kfz-Haftpflichtversicherung einschlägig sind, sind zwei Gruppen zu unterscheiden. Die eine Gruppe, zu der die 1., 2. und 3. Kfz-Haftpflichtversicherungs-Richtlinie gehören³⁵, dient der Harmonisierung der Rahmenbedingungen der Kfz-Haftpflichtversicherung und hat sukzessive den Mindeststandard des Deckungsschutzes angehoben. Die zweite Gruppe von Richtlinien diene der Errichtung des Binnenmarktes für den Bereich der Kfz-Haftpflichtversicherung; dazu gehören die 1. und 2. Richtlinie Nichtleben und die sogenannte „Ergänzungs-Richtlinie“ für die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung vom 8. November 1990.³⁶

³² Vgl dazu nur die Nachweise bei *Prölss — Schmidt — Frey*, VAG¹⁰ § 8 Anm 35.

³³ Art 10.2. ARB 1988.

³⁴ Der MinE vom 6. 5. 1992 für ein Bundesgesetz, mit dem das PHG, das KSchG, das VersVG und das BG über den erweiterten Schutz der Verkehrsoffer zur Anpassung an den EWR-Vertrag geändert werden (GZ 7045/2-1 2/92), ging ursprünglich weit über das hinaus, was Art 4 der Rechtsschutzversicherungs-Richtlinie vorschreibt; vgl dazu die Kritik bei *Fenyves*, *ecolex* 1992, 470. Der nunmehrige § 158k VersVG deckt sich dagegen mit Art 4 der Rechtsschutzversicherungs-Richtlinie.

³⁵ Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht, ABIEG Nr L 103 vom 2. 5. 1972; Zweite Richtlinie 84/5/EWG des Rates vom 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, ABIEG Nr L 8 vom 11. 1. 1984; Dritte Richtlinie 90/232/EWG des Rates vom 14. Mai 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, ABIEG Nr L 129 vom 19. 5. 1990. Zum Regelungsinhalt dieser drei Richtlinien vergleiche den instruktiven Überblick bei *Lemor*, *Europa und die Autoversicherung*, *VW* 1992, 17 (17f) und bei *Renger*, *Über die Umsetzung der europäischen Versicherungsrichtlinien in das deutsche Kraftfahrzeug-Pflichtversicherungsrecht*, *VR* 1992, 265 (265f).

³⁶ Richtlinie 90/618/EWG des Rates vom 8. November 1990 zur Änderung der Richtlinie 73/239/EWG und der Richtlinie 88/357/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) insbesondere bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, ABIEG Nr L 330/44 vom 29. 11. 1990.

2. Was zuerst die Harmonisierung des Schutzstandards der Kfz-Haftpflichtversicherung betrifft, so schreibt nun § 4 neu KHVG idF der Novelle 1992 — auf die anderen Änderungen des KHVG kann hier nicht eingegangen werden — den durch die drei erwähnten Kfz-Haftpflichtversicherungs-Richtlinien allmählich angehobenen EG-Standard für den Deckungsschutz aus der Kfz-Haftpflichtversicherung als Mindeststandard für die in Österreich verwendeten AVB der Kfz-Haftpflichtversicherung bindend fest.

Der nun in § 4 neu KHVG niedergelegte Mindeststandard unterschreitet das derzeit durch die AKHB und BKHB gewährleistete Schutzniveau allerdings zum Teil beträchtlich.³⁷ Der Gesetzgeber hat das durchaus erkannt, geht aber davon aus, daß die derzeit geltenden AVB das regeln, was nach der in Österreich herrschenden Rechtsüberzeugung zur Wahrung der Belange der Versicherten und der geschädigten Dritten erforderlich sei. Das bedeute, daß die Versicherungsaufsichtsbehörde nicht berechtigt sein werde, substantielle Verschlechterungen gegenüber dem in den geltenden Bedingungen erreichten Standard des Schutzes der Versicherten und der geschädigten Dritten zu genehmigen.³⁸ Diese Argumentation überzeugt nicht. Sie trägt zum einen nur solange, wie es (zumindest) eine Genehmigungspflicht für die AVB der Kfz-Haftpflichtversicherung gibt. Wir werden auf dieses Problem daher bei der Erörterung der 3. Richtlinie Nichtleben noch einmal zurückkommen müssen. Zum anderen geht sie offenbar davon aus, daß die Versicherungsaufsichtsbehörde in Zukunft AVB der Kfz-Haftpflichtversicherung genehmigen wird (müssen), die einen schlechteren Schutzstandard bieten als die derzeit in Verwendung stehenden, solange sie nur keine „substantielle“ Verschlechterung darstellen. Es wird also — in Grenzen — einen Bedingungs Wettbewerb „nach unten“ geben können.

Ein Grund für diese Konzession ist mE nicht ersichtlich. Vor allem ist auch das EG-Recht selbst großzügiger: Art 8 Abs 2 der 2. Richtlinie Nichtleben erlaubt es, daß der Mitgliedstaat, der eine Versicherungspflicht vorschreibt, auch den Umfang der Deckung fixiert. Ein Vertrag genügt nach der genannten Bestimmung „dieser Verpflichtung nur, wenn er den von diesem Mitgliedstaat vorgeschriebenen spezifischen Bestimmungen für diese Verpflichtung entspricht“. ME ist daher aus der Sicht des Verbrauchers zu fordern, daß der österreichische Gesetzgeber von der Möglichkeit Gebrauch macht, den bisherigen Schutzstandard des Versicherungsnehmers (und des geschädigten Dritten) zwingend zu stellen.³⁹

3. Die 2. Richtlinie Nichtleben hat an sich auch für die Pflichtversicherungen die Dienstleistungsfreiheit eingeführt, und zwar nach dem oben bereits beschriebenen Modell, also gestuft nach *Großrisiken* und *Massenrisiken*. Sie sah aber in Art 8 eine Reihe von Besonderheiten vor, unter denen an dieser Stelle vor allem hervorgehoben werden soll, daß für Pflichtversicherungen — und zwar auch bei *Großrisiken* — die Bedingungsgenehmigung aufrecht erhalten werden kann (Art 8 Abs 4 lit b). Die Kfz-Haftpflichtversicherung war allerdings (außer der Haftung des Frachtführers) vom Geltungsbereich dieser Vorschriften ausdrücklich ausgenommen, sodaß die 2. Richtlinie Nichtleben hier noch keinen Deregulierungseffekt entfaltete (Art 12 Abs 2, zweiter Gedankenstrich).

Die Dienstleistungsfreiheit für die Kfz-Haftpflichtversicherung wurde erst durch die sogenannte „Ergänzungsrichtlinie“ für die Kfz-Haftpflichtversicherung vom 8. 11. 1990 einge-

³⁷ Als Beispiel sei nur darauf hingewiesen, daß die bisherigen Regreßbeschränkungen der AKHB in § 4 neu KHVG nicht enthalten sind.

³⁸ EB zur RV der KHVG-Novelle 1992, 704 BlgNR 18. GP, 6.

³⁹ Ähnliche Bestrebungen gibt es auch in der BRD. Vgl dazu *Renger*, VR 1992, 269f; *Hübner*, Die Kfz-Haftpflichtversicherung im europäischen Vergleich, Veröffentlichungen des 29. Deutschen Verkehrsgerichtstages 1991, 156 (164).

führt.⁴⁰ Diese Richtlinie hat — sehr zum Verdruß vieler Kritiker, die diese Differenzierung für die KH-Versicherung als unpassend empfanden⁴¹ — die Grundsätze der 2. Richtlinie Nichtleben insofern übernommen, als auch bei der Kfz-Haftpflichtversicherung zwischen Großrisiken und Massenrisiken unterschieden wird.⁴² Überschreitet der Vertrag eines Versicherungsnehmers also bestimmte Schwellenwerte, dann liegt ein Großrisiko vor, sodaß die Tarife nicht genehmigungspflichtig sind. Die AVB der Kfz-Haftpflichtversicherung können jedoch gemäß Art 8 der 2. Richtlinie Nichtleben (noch) genehmigungspflichtig ausgestaltet sein, sofern der Tätigkeitsstaat schon bisher eine Genehmigungspflicht kannte.⁴³

4. Die Tariffreigabe ist für Österreich keine Neuheit, da sie bei uns schon durch § 12 KHVG 1987 erfolgte, der die Unternehmenstarife einführt.⁴⁴ Neu ist jedoch, daß die AKHB in Zukunft nicht mehr durch Verordnung — und damit zwangsläufig einheitlich — erlassen, sondern nur noch von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden (§ 3 Abs 1 neu KHVG) und daß es bei ihnen Bedingungswettbewerb geben wird. Nach der Absicht des Gesetzgebers ist hier zwar möglicherweise nur an eine Art „Verbesserungswettbewerb“ gedacht. Da nach den EB der RV der derzeitige Standard der AKHB und BKHB aber nur nicht „substantiell verschlechtert“ werden darf, ist jedoch davon auszugehen, daß die Versicherungsaufsichtsbehörde in Zukunft auch AVB genehmigen müßte, die unter dem bisherigen Schutzstandard der AKHB und BKHB liegen.

5. Im übrigen stellt das KHVG nun in einem eigenen Abschnitt über den Dienstleistungsverkehr (§§ 21 a, 21 b und 21 c) zwei besondere Voraussetzungen für die Aufnahme des Betriebs des Kfz-Haftpflichtversicherungsgeschäfts im Wege des Dienstleistungsverkehrs auf, die auch aus der „Ergänzungs-Richtlinie“ stammen (Art 6 Abs 2 und Abs 4): Das VU muß einen „Schadenregulierungsbeauftragten“ bestellen, der seinen Sitz oder Wohnsitz im Inland hat und über die fachlichen und inhaltlichen Voraussetzungen zur Vertretung des VU und zur jederzeitigen Erfüllung der sich aus der Schadenregulierung ergebenden Verpflichtungen des VU verfügen muß (§ 21 b). Dadurch soll gewährleistet werden, daß das Verkehrsoffer seine Ansprüche gegen den Versicherer im Inland verfolgen kann, wenn der Schädiger seine Deckung im Wege des Dienstleistungsverkehrs besorgt hat.⁴⁵ Und das VU muß ferner vor Aufnahme des Dienstleistungsverkehrs seinen Beitrag in den nationalen Garantiefonds entrichten (§ 21 a).

Die Kontrolle über die technischen Rückstellungen des ausländischen Dienstleisters überläßt Österreich der Aufsicht des Herkunftslandes. § 21 c KHVG macht also von der ohnehin

⁴⁰ Vgl FN 36.

⁴¹ Vgl Feyock, Die Kraftfahrtversicherung auf der Schwelle zu den 90er Jahren, VW 1989, 1490 (1495); Lemor, VW 1992, 18; Hübner, Veröffentlichungen des 29. Deutschen Verkehrsgerichtstages 1991, 160f.

⁴² Art 2 der „Ergänzungs-Richtlinie“ ordnet die Kfz-Haftpflichtversicherung (und auch die Kaskoversicherung) bei den Großrisiken des Art 5 lit d der 2. Richtlinie Nichtleben ein, und zwar bei jenen Risiken, die nur bei Überschreitung gewisser Schwellenwerte zu Großrisiken werden.

⁴³ So richtig Hübner, Veröffentlichungen des 29. Deutschen Verkehrsgerichtstages 1991, 157.

⁴⁴ Anders hingegen die Rechtslage in Deutschland, wo die Tariffreigabe daher rege diskutiert wird. Vgl Hübner, Veröffentlichungen des 29. Deutschen Verkehrsgerichtstages 1991, 163f; Renger, VR 1992, 267ff; Lemor, VW 1992, 20f; Zech, Strategische Überlegungen zur Freigabe des KH-Tarifs, VW 1991, 1206.

⁴⁵ Zum Erfordernis des „Schadenregulierungsbeauftragten“ für die BRD Lemor, VW 1992, 21; Renger, VR 1992, 273; Feyock, VW 1991, 1490; Hübner, Veröffentlichungen des 29. Deutschen Verkehrsgerichtstages 1991, 164ff.

nur bis zum 31. 12. 1993 bestehenden Möglichkeit keinen Gebrauch, diese Kontrolle durch die inländische Aufsicht ausüben zu lassen (Art 11 Ergänzungsrichtlinie).⁴⁶

6. Näher kann in diesem Zusammenhang auf die Probleme der Kfz-Haftpflichtversicherung nicht mehr eingegangen werden. Es muß aber noch erwähnt werden, daß im Zuge der Umsetzung der 2. und 3. Kfz-Haftpflichtversicherungs-Richtlinien auch eine recht umfangreiche Novellierung des VerkehrsofG erfolgt, die insgesamt eine deutliche Verbesserung der Rechtsstellung des VerkehrsofG mit sich bringt. Dazu kann ich auf eine kürzlich erschienene Publikation *Messiners* in der ZVR verweisen.⁴⁷

E. BG über Internationales Versicherungsvertragsrecht für den Europäischen Wirtschaftsraum

1. Aufgrund der starken Abschottung der Versicherungsmärkte durch das Versicherungsaufsichtsrecht hat das Versicherungs-IPR bislang fast keine Bedeutung gehabt. In Österreich konnte man — ausgenommen die Korrespondenzverträge — nur mit hier niedergelassenen Versicherern kontrahieren, deren Geschäftsplan nach der Aufsichtspraxis nur dann Zustimmung fand, wenn sich die AVB und BVB des Unternehmens mindestens insoweit im Rahmen des österreichischen Rechts hielten, als es um dessen zwingende bzw halb zwingende Normen ging. Korrespondenzverträge, in denen die Frage des anwendbaren Rechts sehr wohl eine Rolle spielen könnte, waren aufgrund der „Versicherungsflichtsteuer“ selten. Es ist daher kein Wunder, daß in Österreich nur ganz wenige Entscheidungen zum Versicherungskollisionsrecht ergangen sind.⁴⁸

2. Durch die Einführung der Dienstleistungsfreiheit muß sich dieser Zustand natürlich ändern, da der Abschluß von Versicherungsverträgen im Dienstleistungsverkehr zwangsläufig zur Frage des anwendbaren Rechts führt. Nach dem IPRG stünden für die Lösung dieser Frage drei Bestimmungen zur Verfügung, und zwar § 35 Abs 1 (Rechtswahl), § 38 Abs 2 (Versicherungsbetriebsstatut) und § 41 (Verbraucherstatut). Sowohl die 2. Richtlinie Nicht-Leben (Art 7, 8) wie auch die 2. Richtlinie Leben (Art 4) enthalten demgegenüber eigenständige Kollisionsregeln, die nun in Österreich durch ein eigenes „BG über Internationales Versicherungsvertragsrecht für den Europäischen Wirtschaftsraum“ umgesetzt werden.

Den einschlägigen Kollisionsnormen der Richtlinie wird einmütig vorgehalten, daß sie für den Laien unverständlich und auch für den Fachmann schwer durchschaubar sind.⁴⁹ Das

⁴⁶ EB zur RV der KHVG-Novelle 1992, 704 BlgNR 18. GP, 10.

⁴⁷ Verbesserungen des VerkehrsofGschutzes im Rahmen des EWR-Abkommens, ZVR 1992, 298. Vgl auch *meine* kurze Zusammenfassung der im MinE vorgesehenen Änderungen in *ecolex* 1992, 471.

⁴⁸ Vgl EB zur RV 610 BlgNR 18. GP, 6.

⁴⁹ Vgl aus der bisherigen Diskussion insbesondere *Steindorff*, Rechtsangleichung in der EG und Versicherungsvertrag, ZHR 144 (1980) 447; *Hübner*, Internationales Privatrecht des Versicherungsvertrages und EG-Recht, ZVersWiss 1983, 21; *Schuster*, Fortentwicklung des Versicherungsvertragsrechts — EG-Harmonisierung und Reformüberlegungen, in: *Bach* (Hrsg), Symposium „80 Jahre VVG“ (1988) 72; *Reich*, Die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs als Grundfreiheit, ZHR 153 (1989) 571; *Reichert-Facilides*, IPRax 1990, 1; *Hübner*, Zum Stand der Rechtsvereinheitlichung im internationalen Versicherungsvertragsrecht, in: *von Bar* (Hrsg), Europäisches Gemeinschaftsrecht und Internationales Privatrecht (1991) 111; *Fricke*, Die Neuregelung des IPR der Versicherungsverträge im EGVG durch das Gesetz zur Durchführung versicherungsrechtlicher Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften, IPRax 1990, 361; *Basedow — Drasch*, Das neue Internationale Versicherungsvertragsrecht, NJW 1991, 785; *Reichert-Facilides*, Bemerkungen zur Transformation des Internationalprivatrechts der zweiten Nicht-Lebensversicherungsrichtlinie, in: *Stoll* (Hrsg), Stellungnahmen und Gutachten zum Europäischen Internationalen Zivilverfahrens- und Versiche-

kommt offenbar daher, daß diese Vorschriften das Ergebnis eines Kompromisses zwischen einander widerstrebenden nationalen wirtschaftspolitischen Interessen in der EG sind, um den lange gerungen wurde. Der österreichische Gesetzgeber hat aus den europarechtlichen Vorgaben wohl das Beste gemacht und versucht, soweit als möglich der Systematik des IPRG zu folgen.⁵⁰ Seine Regelung läßt sich in ihren Grundrissen folgendermaßen umreißen:

Die Rechtswahlfreiheit wird zum Grundsatz erhoben, wobei zwischen Fällen unterschieden wird, in denen jedes beliebige Recht wählbar ist (§ 5), und solchen, in denen nur unter bestimmten vorgesehenen Rechten gewählt werden kann (§ 6). Die Rechtswahl ist jedoch in ihren Auswirkungen durch eine Vorschrift über den „Versicherungsnehmerschutz“ limitiert (§ 9): Trotz Rechtswahl müssen die zwingenden Vorschriften des Versicherungsnehmerstaates zur Anwendung kommen, wenn der Versicherer im Inland eine auf die Schließung solcher Verträge gerichtete Tätigkeit entfaltet hat und der Versicherungsnehmer ein Verbraucher oder ein Kleinerwerbtreibender ist. § 9 kommt also — anders als die vergleichbare deutsche Vorschrift — lediglich bei Großrisiken nicht zur Anwendung. Inländische Eingriffsnormen sind aber jedenfalls anzuwenden (§ 4).

Mangels Rechtswahl knüpft das Gesetz an der Risikobelegenheit bzw dem gewöhnlichen Aufenthalt (bzw der Hauptverwaltung) des Versicherungsnehmers an (§ 10) und geht damit von dem Prinzip des Versicherungsbetriebsstatuts ab, das § 38 Abs 2 IPRG beherrscht. Besondere Regeln gelten für die Pflichtversicherung (§ 11). Österreich hat dabei von der Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht, den Art 8 Abs 4 lit c der 2. Richtlinie Nichtleben eröffnet, und läßt auch in der Pflichtversicherung Rechtswahlfreiheit zu. Nach Europarecht könnte nämlich vorgeschrieben werden, daß auf einen Pflichtversicherungsvertrag zwingend das Recht des Staates anzuwenden ist, der die Versicherungspflicht vorschreibt. Die Rechtswahlfreiheit wird freilich wieder durch die Normen über die zwingenden Vorschriften des Versicherungsnehmerstatuts (§ 9) und über die Eingriffsnormen (§ 4) in ihren Auswirkungen begrenzt. Mangels Rechtswahl unterliegt ein Pflichtversicherungsvertrag dem Recht des Staates, der die Versicherungspflicht vorschreibt (§ 11 Abs 2).

III. Zwischenergebnis

A. Damit ist der Zeitpunkt gekommen, eine Zwischenbilanz darüber zu ziehen, wie sich die Deregulierung auf Basis der 2. Richtlinien-Generation auf den Konsumentenschutz in Österreich auswirkt.⁵¹ Durch die Beschränkung der vollen Dienstleistungsfreiheit auf „Großrisiken“ und Lebensversicherungsverträge von „aktiven“ Versicherungsnehmern ergeben sich kaum Gefährdungspotentiale für den („passiven“) Verbraucher. Im „Massengeschäft“ hat die Aufsicht ja im wesentlichen dieselben Möglichkeiten der „Rechtsaufsicht“ wie bisher. Sie kann insbesondere durch ein eigenes Zulassungsverfahren für den Dienstleistungsverkehr die Spreu vom Weizen trennen und verfügt nach wie vor über die Möglichkeit der ex-

rungrrecht (1991) 242; Lorenz, Die Umsetzung der internationalprivatrechtlichen Bestimmungen der Zweiten Schadenversicherungsrichtlinie (88/357/EWG) zur Regelung der Direktversicherung der in der EWG belegenen Risiken, ebenda 210; derselbe, Das grenzüberschreitende Lebensversicherungsverträge anwendbare Recht — eine Übersicht über die kollisionsrechtlichen Rechtsgrundlagen, ZVersWiss 1991, 121; Reichert-Facilides, Versicherungsvertragsrecht in Europa am Vorabend des Binnenmarktes, VW 1991, 805 (Kolloquiumsbericht); Rudisch, ZfRV 1992, 140 (Kolloquiumsbericht); derselbe, VR 1992, 114.

⁵⁰ 610 BlgNR 18. GP, 8.

⁵¹ Allgemein zu dieser Frage schon Krejci, Deregulierung gegen Konsumentenschutz? VR 1989, 329, und R. Schmidt, Juristische Überlegungen zur Deregulierung des Versicherungsrechts, Rittner-FS (1991) 583.

ante-Kontrolle der AVB und Tarife. Daß in der Kfz-Haftpflichtversicherung keine Erlassung der AKHB mehr durch Verordnung erfolgt, sondern nur noch eine Genehmigung, ist im Hinblick auf die Kontrollmöglichkeit durch die Aufsichtsbehörde auch kein Manko. Immerhin hat Österreich mit dem System der bloßen Genehmigung der AVB der Kfz-Haftpflichtversicherung ja durch lange Jahre keine schlechten Erfahrungen gemacht und ist Deutschland mit diesem System ebenfalls gut ausgekommen.

B. Im Massengeschäft und bei Großrisiken kann es freilich durch den Dienstleistungsverkehr zu einem vermehrten Bedingungs Wettbewerb kommen, der die Transparenz der Produkte reduziert; das gilt — wie erwähnt — auch für den Bereich der Kfz-Haftpflichtversicherung. Bedingungs Wettbewerb ist allerdings auch schon nach dem bisherigen Aufsichtssystem möglich und bei den Massenrisiken durch die aufsichtsbehördliche ex-ante-Kontrolle entschärft; diese Kontrolle läßt den Verlust an Transparenz verschmerzen.

Bei Großrisiken (bzw beim aktiven Versicherungsnehmer in der Lebensversicherung) wird die mangelnde Transparenz nicht durch eine aufsichtsbehördliche Vorwegkontrolle entschärft. In diesem Bereich bedarf der Versicherungsnehmer jedoch keines besonderen Schutzes durch die Aufsicht. Ein Minimalschutz des Verbrauchers wird aber auch hier durch § 9 des BG über Internationales Versicherungsvertragsrecht für den EWR gewährleistet.

Problematisch ist jedoch, wie erwähnt, der in Zukunft mögliche Bedingungs Wettbewerb in der Kfz-Haftpflichtversicherung, da er nach § 4 KHVG auch in Form eines „Verschlechterungswettbewerbes“ möglich ist. Zum Schutz des Verbrauchers ist daher zu fordern, daß das derzeitige Schutzniveau der AKHB und BKHB durch § 4 KHVG zwingend gestellt werden muß.

C. Auf der Habenseite der europarechtlichen Vorgaben sind aus der Sicht des Verbrauchers die neuen Informationspflichten des Versicherers, der im Dienstleistungsverkehr anbietet, das besondere Rücktrittsrecht bei Lebensversicherungsverträgen und die Erweiterung der freien Anwaltswahl in der Rechtsschutzversicherung zu registrieren. Alles in allem kann daher wohl gesagt werden, daß das Deregulierungsniveau der 2. Richtlinien-Generation zu keiner Gefährdung der Verbraucherinteressen führen wird.

IV. Pipeline-acquis: 3. Richtlinie Nichtleben und 3. Richtlinie Leben

A. Die 3. Richtlinie Nichtleben wurde bereits am 18. Juni 1992 vom EG-Ministerrat verabschiedet, die 3. Richtlinie Leben soll den Ministerrat noch vor dem Jahresende passieren. Beide Richtlinien sind bis zum 31. 12. 1993 in das nationale Recht umzusetzen und müssen am 1. 7. 1994 in Kraft treten.⁵²

Es wurde bereits erwähnt, daß die beiden genannten Richtlinien Bestandteil des sogenannten Pipeline-acquis des EWR-Vertrages sind und daher auch bald vom österreichischen Gesetzgeber umzusetzen sein werden. Eine Bestandaufnahme der österreichischen Erwartungen im Hinblick auf die Auswirkungen der Deregulierung auf den Konsumentenschutz wäre daher unvollständig, wenn nicht auch die 3. Richtlinien-Generation in die Betrachtung einbezogen würde. Gerade diese Richtlinien-Generation wird nämlich einen besonders starken Deregulierungsschub auslösen. Die Schilderung des Inhalts der einschlägi-

⁵² Art 57 3. Richtlinie Nichtleben, Art 51 des geänderten Vorschlages für die 3. Richtlinie Leben.

gen Richtlinien muß sich allerdings auf die tragenden Grundsätze der kommenden Regelungen beschränken.⁵³

B. Beide Richtlinien dienen der Ermöglichung der uneingeschränkten Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs; durch sie soll also der Binnenmarkt im Versicherungswesen vollendet werden.⁵⁴ Zu diesem Zweck wird der Grundsatz der „single licence“, des „European passport“, der in der 2. Richtlinien-Generation nur für Großrisiken und Lebensversicherungsverträge gilt, die auf Initiative des Versicherungsnehmers abgeschlossen werden, generalisiert: Jeder Versicherer darf aufgrund einer in seinem Herkunftsland erteilten Zulassung — jedenfalls dem Grundsatz nach — im gesamten Binnenmarkt seine Tätigkeit über Zweigniederlassungen oder im Wege des Dienstleistungsverkehrs ausüben, und zwar ohne Rücksicht auf die Unterscheidung zwischen Groß- und Massenrisiken bzw aktive oder passive Versicherungsnehmer. Konsequenterweise entfällt auch das Kumulverbot generell.⁵⁵ Der Versicherer unterliegt bei seiner Tätigkeit im gesamten Binnenmarkt nur der Kontrolle durch die Aufsicht des Herkunftslandes (Herkunftslandprinzip).⁵⁶

Die Rolle der Aufsichtsbehörde des Tätigkeitslandes wird aber im Vergleich zur Rechtslage nach der 2. Richtlinien-Generation nicht nur im Hinblick auf die Zulassung zum Geschäftsbetrieb — sei es durch Errichtung einer Zweigniederlassung oder durch Aufnahme des Dienstleistungsverkehrs — und die laufende Kontrolle reduziert, sondern auch im Hinblick auf die sonstige sogenannte „Rechtsaufsicht“: In Hinkunft entfällt für alle Risiken die Möglichkeit einer Vorwegenehmigung oder systematischen Vorlage der AVB, BVB oder Tarife; es ist nur noch eine nicht systematische Prüfung der bereits verwendeten Geschäftsgrundlagen im Wege der Mißbrauchsaufsicht möglich.⁵⁷ Lediglich in der Krankenversicherung, die als Ersatz für ein gesetzliches Sozialversicherungssystem abgeschlossen werden kann, und bei Pflichtversicherungen dürfen die Mitgliedsländer die Vorlage — und nicht etwa auch die Genehmigung! — der AVB, BVB und Tarife vor ihrer Verwendung verlangen.⁵⁸

C. Die liberalisierenden Änderungen im Bereich der Finanzaufsicht können hier außer Betracht bleiben, da sie Gegenstand der morgigen Referate von *Jud* und *Neumann*⁵⁹ sind. Je-

⁵³ Vgl zum folgenden auch *Reti*, Versicherungsaufsichtsrecht 26ff; *Fahr*, Die Umsetzung der Versicherungsrichtlinien der dritten Generation in deutsches Recht, *VersR* 1992, 1033; *Reich*, *VuR* 1991, 3f; *Präve*, Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Schutz des Versicherungsnehmers, *VW* 1991, 1046, alle mwN.

⁵⁴ Erwägungsgrund 1 der Präambel der 3. Richtlinie Nichtleben bzw des Geänderten Vorschlages der 3. Richtlinie Leben.

⁵⁵ Erwägungsgrund 28 der 3. Richtlinie Nichtleben bzw Erwägungsgrund 25 des Geänderten Vorschlages der 3. Richtlinie Leben.

⁵⁶ Vgl insbesondere Titel II (Aufnahme der Versicherungstätigkeit) und IV (Bestimmungen über die freie Niederlassung und den freien Dienstleistungsverkehr) der 3. Richtlinie Nichtleben und des Geänderten Vorschlages der 3. Richtlinie Leben. Zum Herkunftslandsprinzip und der dadurch bedingten Änderung der Funktion der Versicherungsaufsichtsbehörde des Tätigkeitslandes vgl *Schnyder*, Versicherungsaufsicht im Spannungsfeld zwischen Wettbewerbsfreiheit und Verbraucherschutz, *VR* 1991, 128; *Hohlfeld*, Die Rolle der deutschen Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt — eine Zwischenbilanz, *VP* 1991, 177; *derselbe*, Die Zukunft des Verbraucherschutzes im Privatkundengeschäft der Versicherungen, *VW* 1991, 1494; *H. Müller*, Produktkontrolle gestern, heute, morgen, *ZfV* 1991, 625; *derselbe*, Die neue Rolle der Versicherungsaufsicht — Durchsetzungsmöglichkeiten zur Verbesserung des Verbraucherschutzes gegenüber den Marktteilnehmern, in: *Fenyves* — *Koban* (Hrsg), Die Haftung des Versicherungsmaklers (1992), 125ff.

⁵⁷ Art 6, Art 29 3. Richtlinie Nichtleben; Art 5, Art 29 des Geänderten Vorschlages für eine 3. Richtlinie Leben.

⁵⁸ Art 30 Abs 2, Art 54 Abs 1 3. Richtlinie Nichtleben.

⁵⁹ Vgl dazu die Beiträge dieser Autoren in diesem Heft der VR.

denfalls zeigen schon die bisher schlagwortartig geschilderten Deregulierungsmaßnahmen, daß sich die versicherungsrechtliche Landschaft für die Versicherungsaufsicht und für die Verbraucher durch die 3. Richtlinien-Generation beträchtlich ändern wird.

Hintergrund der neuen Regelungen ist wohl das Leitbild des „mündigen Verbrauchers“, der im europäischen Gemeinschaftsrecht einen anderen Stellenwert hat als zB nach dem überkommenen österreichischen Verbraucherschutzrecht. Das Europarecht ist von der Vorstellung getragen, daß der mündige Verbraucher eine Person ist, die bemüht ist, sich generell umfassend und richtig zu informieren, und die auch im Einzelfall fähig ist, sich durch die jeweilige Produktinformation aufzuklären.⁶⁰ Diese Grundeinstellung zeigt sich zB deutlich in der Rechtsprechung des EuGH zum Wettbewerbsrecht und ist nun auch auf das Versicherungsrecht übertragen worden. Daraus erklärt sich auch, daß die beiden Richtlinien der 3. Generation dem Versicherer eine Reihe von Aufklärungs- und Informationspflichten auferlegen.⁶¹

In der bisherigen Diskussion rund um die 3. Richtlinien-Generation, die bis jetzt hauptsächlich in Deutschland stattgefunden hat, wurde mE zu Recht daran gezweifelt, ob sich dieses Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ ohne weiteres auch auf den Privatkunden in der Versicherung übertragen läßt, der nach dem bisher in unseren Breiten entwickelten Verbraucherschutzverständnis ja gerade als nicht dazu befähigt angesehen wurde, die schwer verständlichen AVB genau durchzuprüfen und mit Bedingungswerken konkurrierender Unternehmen zu vergleichen.⁶² Immerhin hat derselbe EuGH, der an den Verbraucher im Wettbewerbsrecht sehr hohe Anforderungen stellt, das Versicherungsrecht in seinem schon erwähnten Dienstleistungsurteil aus dem Jahre 1986 als „sensiblen Bereich“ bezeichnet und eine unterschiedliche Behandlung des Massengeschäfts einerseits und des Großkundenbereichs andererseits als gerechtfertigt angesehen, solange keine Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts erfolgt. Diese wird aber nach den bisherigen Erfahrungen noch auf lange Sicht nicht erreicht werden können.

D. Wie auch immer: Aufgrund der mangelnden ex-ante-Aufsicht über AVB und Tarife wird in Hinkunft die Markttransparenz sinken und der Verbraucher tendenziell noch eher überfordert sein als heute. Die Bedeutung der Vermittler wird daher steigen. So erfreulich dieser Umstand für diese Berufsgruppe ist, so kann es doch nicht der Weisheit letzter Schluß sein, den Verbraucher durch die Deregulierung in eine neue Abhängigkeit zu bringen. In der BRD wurde daher — vor allem von Vertretern der Aufsicht — bereits eine ganze Palette von Remedien in die Diskussion gebracht, mit deren Hilfe die aufgrund des steigenden Wettbewerbs sinkende Markttransparenz wieder egalisiert werden könnte.

Die Vorschläge reichen von der Veröffentlichung von Musterbedingungen durch die Versicherungsaufsicht⁶³ über die Einführung eines aufsichtsbehördlichen „Gütesiegels“⁶⁴ bis zur

⁶⁰ Vgl. *Ress*, Der mündige Verbraucher als Leitbild des Europäischen Gemeinschaftsrechts, JBl 1992, 633 (Vortragsbericht); *Leisner*, Der mündige Verbraucher in der Rechtsprechung des EuGH, EuZV 1991, 498.

⁶¹ Vgl. Art 31, 43 3. Richtlinie Nichtleben; Art 31 des Geänderten Vorschlages der 3. Richtlinie Leben.

⁶² Vgl. nur *Hohfeld*, VV 1991, 1494f; *H. Müller in Fenyves — Koban* (Hrsg.), Haftung 125ff; *Hübner*, Veröffentlichungen des 29. Deutschen Verkehrsgerichtstages 1991, 164. Für Österreich *Krejci*, VR 1989, 334.

⁶³ *H. Müller*, ZfV 1992, 8. Kritisch gegenüber dieser Möglichkeit *W. Müller*, Die Eignung der Produktregulierung für den Verbraucherschutz, VP 1992, 77 (86) und *Fahr*, VersR 1992, 1037. Neben der Möglichkeit der Veröffentlichung von Musterbedingungen durch die Versicherungsaufsichtsbehörde wird in Zukunft allenfalls auch die Möglichkeit einer Erstellung von Musterbedingungen durch Unternehmensverbände bestehen. Aufgrund der sogenannten „Freistellungsverordnung“ (Verord-

Warnung des Publikums vor unlauteren Klauseln durch entsprechende Veröffentlichungen der Versicherungsaufsicht.⁶⁵ Denkbar wäre es auch — eine Anregung, die Reimer *Schmidt* schon vor langer Zeit gemacht hat⁶⁶ —, zumindest zentrale Begriffe der Risikoumschreibung wie etwa jene des „Feuers“ oder des „Unfalls“ durch eine Art versicherungsrechtlicher „Incoterms“ festzuschreiben.⁶⁷

E. Der letztgenannte Vorschlag leitet zu einer grundsätzlichen Überlegung über. Die mangelnde Markttransparenz könnte für den Verbraucher viel von ihrem „Schrecken“ verlieren, wenn die wesentlichen Regelungsstandards der einzelnen Versicherungssparten gesetzlich festgeschrieben würden. Unter diesem Gesichtspunkt ist in der BRD vorgeschlagen worden, das VersVG zu novellieren und nicht nur dort abzuändern, wo es dem heutigen Rechtsverständnis nicht mehr entspricht, sondern es auch durch Kernrisikoumschreibungen der wichtigsten Branchen zu ergänzen.⁶⁸ Andere wollen im Bereich der Kfz-Haftpflichtversicherung Schutzbestimmungen aus dem AKB in das Pflichtversicherungsgesetz übernehmen, das unserem KHVG entspricht.⁶⁹

ME ist dieser Weg auch für Österreich empfehlenswert. Er führt aber wohl nicht über den klärungsbedürftigen Begriff des „Allgemeininteresses“ des Art 28 der 3. Richtlinie Nichtleben (ebenso Art 28 3. Richtlinie Leben)⁷⁰, sondern — zumindest für den Verbraucher — über das Internationale Vertragsversicherungsrecht. Das Versicherungskollisionsrecht wird durch die 3. Richtlinien-Generation nur marginal geändert⁷¹ und läßt insbesondere § 9 des BG über Internationales Vertragsversicherungsrecht für den EWR unverändert. Selbst wenn ein Verbraucher (oder auch ein Kleingewerbetreibender) also Rechtswahl üben sollte, so sind doch die zwingenden Normen des Versicherungsnehmerstatuts jedenfalls anwendbar. Als solche sind die zwingenden und halb zwingenden Vorschriften des VersVG anzusehen,

nung des Rates vom 31. 5. 1991, ABIEG Nr L 143/1 vom 7. 6. 1991) kann die Kommission nämlich durch Verordnung Art 85 Abs 1 des EWG-Vertrages auf aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen im Bereich der Versicherungswirtschaft für nicht anwendbar erklären, die (ua) die Erstellung von Mustern für AVB zum Gegenstand haben. Es wird freilich abzuwarten sein, inwieweit die Kommission und die Unternehmensverbände von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden (vgl *Fahr*, VersR 1992, 1037).

⁶⁴ H. Müller, ZfV 1992, 8.

⁶⁵ H. Müller, ZfV 1992, 9; Präve, Möglichkeiten und Grenzen versicherungsaufsichtsbehördlicher Öffentlichkeitsarbeit, ZfV 1992, 110.

⁶⁶ ZB in seiner Publikation „Das Qualifikationsmerkmal ‚Einfachheit‘ im Versicherungsvertragsrecht“, ZVersWiss 1973, 529 (532). Weitere Nachweise bei *Biagosch*, Europäische Dienstleistungsfreiheit und deutsches Versicherungsvertragsrecht (1991) 115 FN 477.

⁶⁷ Vgl näher *Biagosch*, Dienstleistungsfreiheit 115ff.

⁶⁸ *Fahr*, VersR 1992, 1037; *Präve*, Das Allgemeine Versicherungsvertragsrecht in Deutschland im Zeichen der europäischen Einigung, VW 1992, 596ff, 737ff. Vgl ferner *Reich*, VuR 1991, 6; R. *Schmidt*, Zur Fortentwicklung des Versicherungsrechts, VersR 1991, 516 (519); H. Müller, ZfV 1992, 6.

⁶⁹ Vgl *Hübner*, Veröffentlichungen des 29. Deutschen Verkehrsgerichtstages 1991, 164; *Lemor*, VW 1992, 21; *Renger*, VR 1992, 269; *Fahr*, VersR 1992, 1039.

⁷⁰ Zum Begriff des „Allgemeininteresses“, das auf das Dienstleistungsurteil des EuGH zurückgeht (siehe FN 18), aus jüngerer Zeit *Fahr*, VersR 1992, 1035f; *Präve*, Das Versicherungsrecht und der Schutz des Allgemeininteresses im Zeichen der europäischen Einigung, VW 1992, 8; *derselbe*, Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Schutz des Versicherungsnehmers, VW 1991, 1046 (1047); *derselbe*, VW 1992, 596; H. Müller, ZfV 1992, 6. Vgl ferner *Reich*, ZHR 153 (1989) 583f; *Lorenz*, ZVersWiss 1991, 138ff; *Reichert-Facilides*, VW 1991, 807 (Kolloquiumsbericht).

⁷¹ Art 27 der 3. Richtlinie Nichtleben erweitert die Rechtswahlfreiheit nun auf alle Großrisiken und räumt sie nicht mehr — wie die 2. Richtlinie Nichtleben — nur bei Transportrisiken ein; vgl *Fahr*, VersR 1992, 1036.

allenfalls auch seine dispositiven Normen, sofern sie den Maßstab der richterlichen Inhaltskontrolle nach § 879 Abs 3 ABGB bilden. Ähnliches gälte auch für das KHVG, wenn es in § 4 den Mindeststandard der AVB der Kfz-Haftpflichtversicherung in der Form aufnähme, der den AKHB und BKHB und nicht dem (niedrigeren) Niveau des Europarechts entspricht, das sich aus den drei Kfz-Haftpflichtversicherungs-Richtlinien ergibt. Nach Art 8 Abs 2 der 2. Richtlinie Nichtleben kann ja — wie erwähnt — der Staat, der die Versicherungspflicht vorschreibt, auch die spezifischen Bestimmungen für diese Versicherung anordnen⁷², sie also zwingend gestalten.

F. Die ins Haus stehende Deregulierung durch die 3. Richtlinien-Generation sollte also einen willkommenen Anlaß für die überfällige Novellierung des VersVG bieten. Das BMJ hat bereits im Zuge der derzeitigen Novellierung des VersVG verlauten lassen, daß es zu einer größeren Umgestaltung dieses Gesetzes bereit ist, für die es bereits einschlägige Vorarbeiten von verschiedenen Seiten gibt.⁷³ Dieses Eisen sollte geschmiedet werden, solange es heiß ist. Sinnvollerweise sollte aber kein österreichischer Alleingang geplant werden. Ähnliche Gesetzgebungsvorhaben gibt es nämlich auch in Deutschland und in der Schweiz. Wenn es also offenbar schon unmöglich ist, eine europäische Rechtsvereinheitlichung auf dem Gebiet des Versicherungsvertragsrechts zu erreichen, so sollte doch zumindest der Versuch unternommen werden, eine Angleichung der Rechtsordnungen von Österreich, Deutschland und der Schweiz zu erreichen, also von Ländern, die seit langem durch viele Gemeinsamkeiten miteinander verbunden sind.

⁷² Vgl. *Fahr*, *VersR* 1992, 1039.

⁷³ Vgl. die EB der RV 641 BlgNR 18. GP, 4.

Konsumentenschutz durch Neuformulierung von AVB am Beispiel der ALB 1992

VON MAG. GERHARD HINTERHÖLZL, WIEN*

Bereits der Titel meines Referats sagt und zeigt es: Es ist gar nicht so einfach, sich als Konsument oder Kunde, wie wir als Versicherungsleute sagen, in der Welt der Bedingungen zurechtzufinden. Im Volltext lautet diese Überschrift „Konsumentenschutz durch Neuformulierung von Allgemeinen Versicherungsbedingungen am Beispiel der Allgemeinen Lebensversicherungsbedingungen 1992“.

Auch ich habe Minuten gebraucht, mich von diesem Ereignis zu erholen.

In meinen Augen ist diese Einleitung ein Musterbeispiel dafür, wie es nicht sein soll.

Um solch ein Bild eines Konsumenten mit sorgenvoll zerfurchter Stirn in Zukunft möglichst zu vermeiden, sind die Lebensversicherungsbedingungen überarbeitet worden.

Sie wurden von der Form her lesbarer, verständlicher und übersichtlicher gestaltet. Einem Beispiel der Deutschen Allgemeinen Bedingungen für die kapitalbildende Lebensversicherung und der Schweizer Allgemeinen Bedingungen für die Lebensversicherung folgend wurde der gegenständliche Bedingungstext in Frage-und-Antwort-Form gestaltet und sprachlich gegenüber den alten bestehenden Lebensversicherungsbedingungen erheblich gestrafft.

Das sogenannte Juristendeutsch wurde aus dem Bedingungstext entfernt, um damit eine leichtere Lesbarkeit zu gewährleisten. Dies, um dem Kundenbedürfnis in erhöhtem Maße Rechnung tragen zu können.

Die Musterbedingungen in der gegenständlichen Form wurden mit Schreiben vom 31. 3. 1992 bei der Versicherungsaufsichtsbehörde zur Genehmigung eingereicht und am 27. 4. 1992 genehmigt.

Die neuen Bedingungen gelten grundsätzlich für den Neuzugang im Lebensversicherungsgeschäft ab einem unternehmensindividuell festzulegenden Stichtag.

Die österreichischen Lebensversicherungsunternehmen werden nun teilweise gleichzeitig mit der Umstellung der Kapitalversicherungstarife auf neue Rechnungsgrundlagen auch eine Umstellung auf neue Versicherungsbedingungen vornehmen und die unternehmensspezifischen Bedingungstexte entsprechend adaptieren.

Doppelgleisigkeiten in den Bedingungstexten wurden vermieden, und Passagen, die in den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen ausreichend geregelt sind, wurden nicht im Bedingungstext wiederholt. Ausgenommen sind nur jene Regelungen, die für die Konsumenten wichtige und unabdingbare Informationen darstellen und daher auch wiederholt werden sollten.

In einigen Passagen wurde auch eine materielle Besserstellung der Versicherungsnehmer vorgenommen.

Abweichungen in den unternehmenseigenen Bedingungen von den gegenständlichen Musterbedingungen werden von der Versicherungsaufsichtsbehörde aus sachlich gerechtfertigten Gründen akzeptiert.

* Vorstandsdirektor der Nordstern Colonia Versicherungs-Aktiengesellschaft.

Natürlich verlangt solch ein bedeutendes Instrument, insbesondere für die individuelle Altersvorsorge, eine entsprechend gebührende Behandlung

- durch den Gesetzgeber
- durch Konsumentenschutzorganisationen
- durch die Unternehmen, die dieses Produkt herstellen und vertreiben.

Die tägliche Praxis sieht daher so aus:

Die Bedingungen sind in der Lebensversicherung mit der Polizze auszufolgen. Dies legt ein Erlaß der Versicherungsaufsicht von Februar 1985 fest. Dies deshalb, um dem Kunden zumindest die Möglichkeit zur Durchsicht zu geben. Ob er sie überhaupt liest oder lesen will, steht auf einem anderen Blatt.

Vor dem Hintergrund des Entwurfs der Gruppenfreistellungsverordnung würden bereits heute diese Bedingungen hinkünftigem EG-Recht entsprechen. Der Volltext der gerade zitierten Verordnung lautet übrigens:

„Verordnung der Kommission über die Anwendung von Art. 85, Abs. 3 des Vertrages auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und auf aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen im Bereich der Versicherungswirtschaft.“

Sie hören, auch in diesem Bereich ist die Überschrift nicht unbedingt einfach zu verstehen.

Nach dem Text des Entwurfs dieser Verordnung wird die Erstellung von Mustern für Allgemeine Versicherungsbedingungen generell freigestellt oder genehmigt. Nur wenn explizit erwähnte Klauseln in diesen Bedingungen enthalten sind, wäre die Freistellung nicht gegeben.

Meines Erachtens nach verstoßen die vorliegenden Bedingungen nicht gegen diese Verordnung.

Aber nochmals:

Die Gruppenfreistellungsverordnung ist derzeit in Österreich nicht anzuwenden.

Nichtsdestotrotz ist jedoch festzustellen:

Ein Konsument kann derzeit in Österreich im Vertrauen auf eine jeweils gleichartige Vertragsgrundlage, die dem österreichischen Rechts- und Produktempfinden entspricht, bei jedem österreichischen Mitbewerber einen Antrag auf Lebensversicherung stellen und eine Lebensversicherung abschließen. Hinkünftig wird beeinflusst durch das EG-Recht möglicherweise eine zunehmende Vielfalt die Übersichtlichkeit beeinträchtigen, und das bereits bei den Allgemeinen Versicherungsbedingungen. Um so mehr werden die Besonderen Versicherungsbedingungen voneinander abweichen. Heute haben wir bei den österreichischen Anbietern in Österreich in diesem Bereich auch noch weitgehenden Gleichklang und damit Sicherheit.

Die neuen Allgemeinen Versicherungsbedingungen sind von der Versicherungsaufsicht genehmigt,

- liegen im Rahmen der in Österreich geltenden Vorschriften
- wahren die Belange des Versicherungsnehmers und der Versicherten
- regeln nur die mindesten Erfordernisse in Zusammenhang mit dem Lebensversicherungsvertrag
- bringen den notwendigen Gleichklang
- und repräsentieren daher im besten Sinne Konsumentenschutz

Hinkünftige Entwicklung sehe ich für den Konsumenten im Zusammenhang mit dem Entfall

der Bedingungskontrolle eher kritisch, auch dann, wenn gewisse Notwendigkeiten oder Mindestvorschriften einzuhalten sind. Beim Wegfall der Bedingungskontrolle kann der Verbraucher weder Prämien unmittelbar miteinander vergleichen noch Deckungen, Prämienkonzepte und Klauseln vergleichen und darüber hinaus auch verstehen. Das heißt, es wird in zunehmendem Maß die Beratungsqualität steigen müssen.

In weiterer Folge stelle ich Ihnen Details der kürzlich abgeschlossenen Arbeit zur Neuformulierung der Allgemeinen Lebensversicherungsbedingungen dar. Ich berücksichtige dabei besonders die Motive, die zu dieser Überarbeitung geführt haben, die Grundlagen, auf die die Überarbeitung aufgesetzt hat, und die Grundsätze, nach denen die Arbeit vorgenommen wurde.

Das Produkt Lebensversicherung unterliegt derzeit einem doppelten Erneuerungsprozeß:

- auf dem „Preissektor“ durch Einführung neuer Rechnungsgrundlagen
- bei der Vertragsgrundlage durch Schaffung neuer Versicherungsbedingungen

Die Schaffung der Allgemeinen Lebensversicherungsbedingungen orientierte sich dabei an Folgendem:

Anstoß zur Neugestaltung

- Trend der Zeit
- ausgehend von der Sektion Lebensversicherung des Verbandes der Versicherungsunternehmen Österreichs
- durchgeführt von einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeitern von 16 Mitgliedsunternehmen

Ziel

- verbraucherfreundlich
- einfach
- verständlich
- kurz und bündig
- sprachlich modern
 - Frage/Antwort-Form
 - direkte Anrede
- weitgehend ohne Querverweise und Wiederholungen
- Minimum an technischen Begriffen

Ergebnis

Die neuen Bedingungen

- werden den Ansprüchen an ein modernes, verbraucherfreundliches Regelwerk gerecht,
- können an internationalen Standards gemessen werden,
- sind zukunftsorientiert und damit für Marktentwicklungen offen

Die Zielverwirklichung stellt sich in den neuen Bedingungen wie folgt dar:

- **Ziel:** verbraucherfreundlich

Neue Allgemeine Versicherungsbedingungen der Kapitalversicherung auf den Todesfall (Lebensversicherung)

Versicherungsnehmer ist die Person, die den Versicherungsvertrag mit der (VU) abschließt.

Versicherter ist die Person, deren Leben versichert ist.

Bezugsberechtigter (Begünstigter) ist die Person, die für den Empfang der Leistung benannt ist.

Versicherer ist die (VU).

7. Was ist eine Vorauszahlung?

- (1) Sie können bis zur Höhe des tariflichen Rückkaufwertes eine Vorauszahlung auf die künftige Leistung beantragen. Für diese Vorauszahlung sind Zusatzprämien zu bezahlen, auf die die Bestimmungen des Pkt. 5 anzuwenden sind.
- (2) Wir werden die Vorauszahlung nicht vorzeitig zurückfordern. Sie können sie jedoch jederzeit zurückbezahlen. Die Vorauszahlung wird im Versicherungsfall mit der Leistung, bei Einstellung der Prämienzahlung mit dem Rückkaufwert verrechnet.
- (3) Bei Todesfall-Risikotarifen kann eine Vorauszahlung nicht erfolgen.

§ 7. Vorauszahlung

1. Bis zur Höhe des nach § 6 bei Kündigung zu gewährenden Rückkaufwertes kann von dem Versicherer Vorauszahlung auf die Versicherungsleistung gewährt werden, wodurch sich alle Verpflichtungen des Versicherers um den im voraus gezahlten Betrag verringern. Ein Rechtsanspruch auf die Gewährung einer Vorauszahlung besteht nicht.
2. Von dem Tage ab, an dem die Vorauszahlung geleistet wird, ist außer der laufenden Prämie eine nicht gewinnberechtigte Zusatzprämie zu zahlen, die jeweils so viele Hundertteile der Vorauszahlung beträgt, wie der Versicherungsaufsichtsbehörde gegenüber festgelegt ist. Auf die Zusatzprämie kommen die Bestimmungen der §§ 3 und 4 für die Zahlung laufender Prämien sinngemäß zur Anwendung.
3. Kündigt der Versicherer wegen Nichtzahlung der Zusatzprämien, so erlischt derjenige Teil der Versicherung, dessen Rückkaufwert der gewährten Vorauszahlung nebst Rückständen an Zusatzprämien, Zinsen und Kosten gleichkommt.
4. Der Versicherungsnehmer hat das Recht, zu jedem Prämienfälligkeitstag den im voraus empfangenen Betrag wieder an den Versicherer zurückzuzahlen, und zwar auch in Teilbeträgen, jedoch nicht unter 500 Schilling. Die etwa über den Prämienfälligkeitstag hinaus entrichteten Zusatzprämien werden rückvergütet.
5. Bei Todesfall-Risikoversicherungen finden die Bestimmungen der Absätze 1, 2, 3 und 4 keine Anwendung.

- **Ziel:** einfach

11. Was ist bei Fälligkeit einer Versicherungsleistung zu beachten?

11. (1) Leistungen aus dem Vertrag bezahlen wir gegen Übergabe der Police.
- (2) Im Todesfall des Versicherten ist uns auch eine amtliche Sterbeurkunde vorzulegen. Zusätzlich können wir ärztliche oder amtliche Nachweise verlangen.

§ 11. Leistung des Versicherers

1. Wer eine Leistung aus dem Versicherungsverhältnis verlangt, hat vorzulegen:
 - a) den Versicherungsschein und den Nachweis der letzten Prämienzahlung;
 - b) ein amtliches Zeugnis über den Tag der Geburt des Versicherten.
2. Der Tod des Versicherten ist dem Versicherer unverzüglich anzuzeigen. Außer den obigen Nachweisen sind dann einzureichen:
 - a) eine amtliche, Alter und Geburtsort enthaltende Sterbeurkunde;
 - b) ein ausführliches Zeugnis des Arztes, der den Verstorbenen zuletzt behandelt hat, oder, wenn eine solche Behandlung nicht stattgefunden hat, ein anderes ärztliches oder amtliches Zeugnis. Das Zeugnis muß die Todesursache sowie den Beginn und Verlauf der tödlichen Krankheit des Versicherten oder die näheren Umstände des Todes angeben.
3. Der Versicherer kann etwa notwendige weitere Nachweisungen verlangen oder selbst Erhebungen anstellen. Die Erhebungen dürfen sich jedoch nur auf die Zeit vor der Antragstellung, die nächsten drei Jahre nach der Antragstellung und das Jahr vor dem Tode erstrecken. Der Versicherer kann für die erforderlichen Nachweise und die Empfangsbescheinigung über seine Leistung beglaubigte Unterschrift fordern.
4. Die durch die vorstehenden Bestimmungen entstehenden Kosten hat der zu tragen, welcher den Anspruch gegen den Versicherer geltend macht. Erhebungen und Nachweisungen, die zur Klärung der Todesursache, des Beginnes und des Verlaufes der tödlichen Krankheit des Versicherten und der näheren Umstände des Todes nicht erforderlich waren, gehen zu Lasten des Versicherers.

16. Was ist bei Verlust der Polizze zu tun?

Wenn Sie den Verlust der Polizze schriftlich anzeigen, werden wir Ihnen eine Ersatzpolizze ausstellen.

Wir können verlangen, daß eine auf den Überbringer (Inhaber) lautende Polizze gerichtlich für kraftlos erklärt wird.

§ 17. Verlust des Versicherungsscheines

1. Ist ein Versicherungsschein vernichtet oder abhanden gekommen, so stellt der Versicherer auf Antrag eine Ersatzurkunde aus, nachdem entweder die Urkunde gerichtlich für kraftlos erklärt oder der Verlust genügend glaubhaft gemacht ist; im letzteren Falle kann der Versicherer verlangen, daß die Urkunde in einem oder mehreren von ihm bezeichneten Blättern aufgerufen wird.
2. Die Kosten hat der Antragsteller zu tragen und auf Verlangen vorzuschießen.

- **Ziel:** verständlich

3. Wie berechnet sich Ihre Prämie?

Die Prämie richtet sich nach dem Tarif und dem Alter des Versicherten. Das Alter ist die Differenz zwischen dem Kalenderjahr des Versicherungsbeginnes und dem Geburtsjahr. Bei erhöhtem Risiko können Zusatzprämien oder besondere Bedingungen vereinbart werden.

§ 3. Prämien

1. Die Höhe der Prämien bemißt sich nach den Tarifen des Versicherers unter Berücksichtigung des Alters des Versicherten. Dabei wird das Alter als Differenz zwischen dem Kalenderjahr des Versicherungsbeginnes und dem Kalenderjahr der Geburt bestimmt.
2. Ist das Alter zu niedrig oder zu hoch angegeben, so wird die Versicherungssumme entsprechend dem Prämienunterschied herabgesetzt oder erhöht.
3. Der Versicherer kann die Versicherung einer Person, die einer erhöhten Sterblichkeitsgefahr ausgesetzt ist, von der Zahlung einer erhöhten Prämie oder von sonstigen besonderen Bedingungen abhängig machen.
4. Die Prämien sind...
5. Alle nach Beginn...

15. Was gilt bei einer Vinkulierung, Verpfändung oder Abtretung?

15. (1) Im allgemeinen sind Sie der Verfügungsberechtigte. Sie können Ihren Vertrag vinkulieren, verpfänden oder abtreten.
(2) Eine Vinkulierung, Verpfändung oder Abtretung ist uns gegenüber nur dann wirksam, wenn sie uns schriftlich angezeigt wird.

§ 15. Rechte dritter Personen

1. Hat der Versicherungsnehmer eine dritte Person als bezugsberechtigt bezeichnet, so erwirbt diese ein Recht auf die Leistung, falls nicht anderes vereinbart ist, erst mit Eintritt des Versicherungsfalles. Bis dahin kann der Versicherungsnehmer über die Versicherung frei verfügen; er darf die Bezeichnung widerrufen oder ändern. Er kann auch bestimmen, daß der Bezugsberechtigte das Recht auf die Versicherungsleistung sofort erwerben soll; in diesem Falle ist ein Widerruf oder eine Änderung nur mit Zustimmung des Bezugsberechtigten möglich.
2. Verpfändungen und Abtretungen der Ansprüche aus der Versicherung sind dem Versicherer gegenüber nur dann wirksam, wenn sie der bisherige Verfügungsberechtigte schriftlich angezeigt hat. Bei Abtretungen kann statt der Anzeige die Abtretungsurkunde vorgelegt werden.
3. Der Versicherer kann den Rücktritt oder die Anfechtung des Versicherungsvertrages auch dritten Berechtigten gegenüber geltend machen.
4. Ist der Versicherungsnehmer in Konkurs, oder wird der Versicherungsanspruch mit Arrest belegt oder gepfändet, so können der namentlich bezeichnete Bezugsberechtigte oder, wenn ein solcher nicht oder nicht namentlich bezeichnet ist, der Ehegatte und die Kinder des Versicherungsnehmers mit seiner Zustimmung dem Versicherer anzeigen, daß sie an Stelle des Versicherungsnehmers in den Versicherungsvertrag eintreten. In diesem Falle sind die Forderungen der betreibenden Gläubiger oder die Konkursmasse bis zur Höhe des Rückkaufwertes zu befriedigen. Die Anzeige muß innerhalb eines Monats erfolgen, nachdem der Eintrittsberechtigte von der Pfändung Kenntnis erlangt hat oder der Konkurs eröffnet worden ist.

- **Ziel:** kurz und bündig

17. Welche Gebühren werden wir berechnen?

Wir werden nur gesetzlich vorgeschriebene Abgaben, Portospesen und vereinbarte Gebühren berechnen.

§ 16. Öffentliche Abgaben und Gebühren

1. Alle öffentlichen Abgaben, die für die Versicherung erhoben werden, sind dem Versicherer zu erstatten.
2. Auch ist der Versicherer berechtigt, für besondere Bemühungen, wie nachträgliche Eintragung oder Änderung von Begünstigungsvermerken, Verpfändungsvormerkungen, Abtretungserklärungen, Änderungen des Inhalts des Versicherungsscheines, Ausstellung von Ersatzurkunden usw., neben dem Ersatz der Postgebühren eine Geschäftsgebühr zu erheben und deren Vorauszahlung zu verlangen. Diese Geschäftsgebühr wird je nach dem Umfang der besonderen Bemühung in der jeweils von der Versicherungsaufsichtsbehörde bewilligten Höhe festgesetzt. Für Abschriften sind die ortsüblichen Sätze zu zahlen.

18. Wie lange können Ansprüche aus dem Versicherungsvertrag geltend gemacht werden?

Ansprüche aus dem Vertrag können innerhalb von fünf Jahren geltend gemacht werden. Die Verjährung beginnt mit dem Schluß des Jahres, in dem die Leistung verlangt werden kann.

§ 18. Klage, Gerichtsstand, Verjährung

1. Lehnt der Versicherer eine Leistung ab, so wird er von seiner Verpflichtung frei, wenn nicht der Berechtigte binnen sechs Monaten beim zuständigen Gericht Klage erhebt. Die Frist beginnt zu laufen, sobald der Versicherer die Leistung schriftlich abgelehnt und dabei auf die Rechtsfolgen der Fristversäumnis hingewiesen hat.
2. Hat ein Versicherungswerber den Vertrag vermittelt, so ist für Klagen, die aus dem Versicherungsverhältnis gegen den Versicherer erhoben werden, auch das Gericht des Ortes zuständig, wo der Werber zur Zeit der Vermittlung seine gewerbliche Niederlassung oder in Ermangelung einer solchen seinen Wohnsitz hatte.
3. Die Ansprüche aus der Versicherung verjähren in fünf Jahren. Die Verjährung beginnt mit dem Schlusse des Jahres, in dem die Leistung verlangt werden kann.

- **Ziel:** sprachlich modern
 - Frage/Antwort-Form
 - direkte Anrede

14. Wer erhält die Versicherungsleistung?
(1) Sie bestimmen, wer bezugsberechtigt ist. Der Bezugsberechtigte...
15. Was gilt bei einer Vinkulierung, Verpfändung oder Abtretung?
(1) Im allgemeinen sind Sie der Verfügungsberechtigte...
16. Was ist bei Verlust der Polizza zu tun?
Wenn Sie den Verlust der Polizza...
17. Welche Gebühren werden wir berechnen?
Wir werden nur gesetzlich vorgeschriebene...

18. Wie lange können Ansprüche aus dem Versicherungsvertrag geltend gemacht werden?
Ansprüche aus dem Vertrag können...
19. Wie sind Sie am Gewinn beteiligt?
Im Wege der Gewinnbeteiligung...

- **Ziel:** weitgehend ohne Querverweise und Wiederholungen

§ 10. Selbstmord

...

- (4) Bei Todesfall-Risikoversicherungen mit einer Versicherungsdauer bis zu 10 Jahren findet die Bestimmung des 2. Absatzes, Buchstabe a) und Buchstabe b), letzter Satz, keine Anwendung.

§ 12. Erfüllung

...

- (3) Die fällige Versicherungssumme ist nach Ablauf eines Monats seit Eingang der sämtlichen in § 11, Absätze 1 und 2, bezeichneten erforderlichen Unterlagen beim Vorstande des Versicherers zu verzinsen.

- **Ziel:** Minimum an technischen Begriffen
- **Ziel:** — vereinbarter Tarif
 - tarifliche Deckungsrückstellung
 - tariflicher Rückkaufwert
 - Vinkulierung, Verpfändung, Abtretung

Gestaltbare Bestimmungen

- Ansatz zu unternehmensbezogenen Regelungen
- Chance: Auswahlmöglichkeit für den Konsumenten
- Risiko: Unübersichtlichkeit

9. Wie umfassend ist Ihr Versicherungsschutz?

9. (1) Der Versicherungsschutz besteht grundsätzlich unabhängig davon, auf welcher Ursache der Versicherungsfall beruht. Wird Österreich in kriegerische Ereignisse verwickelt oder von einer nuklearen Katastrophe betroffen, bezahlen wir bei dadurch verursachten Versicherungsfällen jedenfalls die tarifliche Deckungsrückstellung. Darüber hinaus bestimmt die Versicherungsaufsicht Art und Umfang der Leistung.
- (2) Die tarifliche Deckungsrückstellung bezahlen wir auch bei Ableben infolge Teilnahme
 - an sonstigen kriegerischen Handlungen oder
 - an Aufruhr, Aufstand oder Unruhen auf seiten der Unruhestifter
- (3) Ohne besondere Vereinbarung bezahlen wir nur die tarifliche Deckungsrückstellung, wenn der Versicherte ablebt

- a) infolge Benützung eines Fluggerätes, außer als Fluggast eines zum zivilen Luftverkehr zugelassenen Motor-, Strahlantriebs- oder Segelflugzeuges oder als Fluggast eines Militärflugzeuges, das zur Personenbeförderung eingesetzt ist.
- b) infolge Teilnahme an Wettfahrten oder zugehörigen Trainingsfahrten in einem Land-, Luft- oder Wasserkraftfahrzeug.
- c) bei der Ausübung einer gefährlichen Sportart zu Lande (z. B. Extremklettern), in der Luft (z. B. Fallschirmspringen) oder zu Wasser (z. B. Tiefseetauchen).
- d) bei längerdauerndem Aufenthalt in klimatisch ungünstigen Zonen, bei Reisen in politisch unsichere Gebiete bzw. bei Teilnahme an Expeditionen aus wissenschaftlichen oder anderen Gründen.

19. Wie sind Sie am Gewinn beteiligt?

Im Wege der Gewinnbeteiligung nehmen Sie an den von uns erzielten Überschüssen teil. Ihr Gewinnanteil wird abhängig vom jeweiligen Tarif ermittelt und gutgeschrieben.

„Besondere Bedingungen“

Zusätzliche Vereinbarungen, die in den Allgemeinen Versicherungsbedingungen aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht aufgenommen sind, werden als Nebenbestimmungen in „Besonderen Bedingungen“ formuliert, und damit vertragsgerecht und somit kundengerecht beigefügt.

Würde man Vergleiche zu anderen europäischen Ländern herstellen, insbesondere zu solchen Ländern, aus denen mögliche Anbieter in nächster Zeit auf den österreichischen Markt kommen, so wird man feststellen, daß diese Bedingungen

- mehr als nur wettbewerbsfähig sind
- keinen Vergleich zu scheuen haben
- und sowohl die Kriterien

Deregulierung im Sinne von „so wenig wie möglich zu reglementieren“ als auch Konsumentenschutz im Sinne von „leicht verstehen können“ gleichermaßen erfüllen.

Europäisches Wettbewerbsrecht und Konsumentenschutz am Beispiel der Versicherungswirtschaft

VON DR. PATRICK PEARSON, BRÜSSEL*

Meine Damen und Herren,

zunächst möchte ich Ihnen dafür danken, daß ich heute hier in Graz die Gelegenheit habe, zu Ihnen zu sprechen. In der mir zur Verfügung stehenden Zeit werde ich versuchen, Ihnen die Ziele der Europäischen Kommission und der EG-Mitgliedstaaten bei der Schaffung eines Binnenmarktes im Versicherungswesen zu erläutern. Dabei werde ich auch besonders auf die Frage eingehen, wie wir dies durch einen Ausgleich zwischen Regulierung, Deregulierung und Verbraucherschutz erreichen wollen.

Erst 14 Jahre nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft — im Jahre 1973 — kam im Ministerrat mit der „Ersten“ Richtlinie „Schaden“ eine Entscheidung über die Einführung der Niederlassungsfreiheit in der Schadenversicherung zustande.¹ So lange hat es gedauert, bis die Voraussetzungen dafür geschaffen waren, daß die Mitgliedstaaten bei der Zulassung von Zweigniederlassungen auch EG-ausländischen Unternehmen auf die Hinterlegung von Kautionen in Millionenhöhe verzichteten und diesen Unternehmen stattdessen einen Rechtsanspruch auf Zulassung einräumen konnten.

Das war noch gar nichts im Vergleich zu dem Ringen um den nächsten Schritt, der Dienstleistungsfreiheit.² Es fand im Jahre 1988 mit dem Erlaß der sogenannten Zweiten Koordinierungsrichtlinie ein vorläufiges Ende. Auch zu diesem kam es erst, nachdem die Kommission den Europäischen Gerichtshof bemüht und dieser — 1986 — festgestellt hatte, Dienstleistungsfreiheit sei auch in einem beaufsichtigten Wirtschaftszweig wie dem des Versicherungswesens denkbar, wenn auch je nach der Art der Risiken an unterschiedliche Voraussetzungen gebunden.³ Erst aufgrund dieser Rechtsprechung wurde es möglich, die in der genannten Richtlinie enthaltene Unterscheidung zwischen gewerblichen und Massenrisiken zu treffen und immerhin die ersteren der Dienstleistungsfreiheit zugänglich zu machen. Das derzeit in der Schadenversicherung insoweit geltende Recht fußt auf dieser Richtlinie.

Lassen Sie mich Ihnen der Vollständigkeit halber die entsprechenden Daten für die *Lebensversicherung* ins Gedächtnis rufen: Im Jahre 1979 erließ der Rat eine „Erste“ Richtlinie zur Einführung der Niederlassungsfreiheit; mit einer „Zweiten“ Richtlinie aus dem Jahr 1990 tat er seinen Schritt in Richtung Dienstleistungsfreiheit.⁴

* EG-Kommission, GD XV, Brüssel.

¹ Erste Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) (73/239/EWG), AB/EG Nr L 228 vom 16. 8. 1973.

² Zweite Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs sowie zur Änderung der Richtlinie 73/239/EWG (88/357/EWG), AB/EG Nr L 172 vom 4. 7. 1988.

³ EuGH 4. 12. 1986, Rs 205/84, Slg 1986, 3755; EuGH 4. 12. 1986, Rs 220/83, Slg 3663; EuGH 4. 12. 1986, Rs 252/83, Slg 3713; EuGH 4. 12. 1986, Rs 206/84, Slg 3817.

⁴ Erste Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) (79/267/EWG), AB/EG Nr L 63 vom 13. 3. 1979; Zweite Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs sowie zur Änderung der Richtlinie 79/267/EWG (90/619/EWG), AB/EG Nr L 330 vom 29. 11. 1990.

Während bei den ersten Niederlassungsrichtlinien noch eine gewisse Parallelität zwischen Lebensversicherung und Schadenversicherung zu beobachten ist, ist dies bei den Richtlinien der zweiten Generation, also denjenigen aus den Jahren 1988 und 1990, nicht mehr der Fall: In der Schadenversicherung wurde mit der Liberalisierung der Großrisiken schon ein beachtliches Stück Dienstleistungsfreiheit geschaffen; dagegen hat man sich in der Lebensversicherung im Grunde damit begnügt, dem in zB Deutschland schon immer bekannten System der Korrespondenzversicherung europaweit Geltung zu verschaffen. Dienstleistungsfreiheit besteht also nur dann, wenn der Versicherungsnehmer von sich aus den Kontakt mit dem ausländischen Versicherer sucht und dadurch — so die offizielle Begründung — zu erkennen gibt, daß er auf den Schutz durch seine Aufsichtsbehörde keinen Wert legt. Diese „Zweite“ Richtlinie Leben ist erst ab Mai 1993 anzuwenden und damit augenblicklich in den Mitgliedstaaten noch nicht geltendes Recht.

Wir benötigten also insgesamt ungefähr 30 Jahre, um die Ziele des Römischen Vertrages zu erreichen. Allerdings wurde uns schon Mitte der achtziger Jahre klar, daß wir auf dieser Grundlage immer noch keinen wirklichen Binnenmarkt erreichen würden.

Der Grund hierfür liegt darin, daß der in den genannten Richtlinien verfolgte Ansatz die Beaufsichtigung des Versicherungsgeschäftes im wesentlichen in den Händen der Aufsichtsbehörden des Aufnahmestaates beließ.

Wegen dieser Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Heimatstaat und den Aufnahmestaaten sahen wir uns nach wie vor zwölf großenteils getrennten Märkten gegenüber. Die Zulassungsanforderungen und die regelmäßige Beaufsichtigung fast aller Aktivitäten waren immer noch Sache der einzelnen Staaten und schufen so verwaltungstechnische Hindernisse für den freien Zugang zu den zwölf Märkten.

Eine nähere Betrachtung der Regelungen in diesen Märkten ergibt einige interessante Unterschiede. So lassen sich hauptsächlich zwei große Gruppen unterscheiden: Die größere besteht aus den Kontinentalländern, mit Ausnahme insbesondere der Niederlande, des Vereinigten Königreichs, Irlands und bis zu einem gewissen Grade Dänemarks. Die Beaufsichtigung in dieser kontinentalen Gruppe beruht auf einem System der materiellen Kontrolle, also einer detaillierten Kontrolle durch vorherige systematische Anmeldung und die Genehmigung von Versicherungsbedingungen und -tarifen. Dies führt zu einer relativ starken Regelung der Versicherungstätigkeiten. Die Vorzüge dieser Kontrollmethode bestehen in einer großen Stabilität und Transparenz der Versicherungsprodukte, ihr Nachteil in einer Beschränkung des Preis- und Produktwettbewerbs. Sie reduziert die Gestaltungsmöglichkeiten der Versicherer und damit die Produktvielfalt, was sowohl die Preise als auch das Produktdesign betrifft. Systeme der Vorabkontrolle von Bedingungen und Tarifen verlangsamen die Produktinnovation, und sie können die innovativen Unternehmen ihres zeitlichen Vorsprungs im Markt berauben. Somit bezahlen in dem anderen System, das traditionell im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden und in Irland angewandt wird, die Verbraucher für einen guten Schutz einen Preis; denn Verbraucherschutz ist nicht kostenfrei zu haben, wie ich Ihnen nicht zu erklären brauche. Aber auch Frankreich und Belgien bewegten sich schon in diese Richtung. Der Ausgleich zwischen Wettbewerb und Verbraucherschutz wird auf einer anderen Ebene hergestellt.

Die Beaufsichtigung findet im nachhinein und nichtsystematisch statt. Die Prämiensätze oder Versicherungsbedingungen werden somit nicht kontrolliert, bevor ein Produkt vermarktet wird. Die finanzielle Lage des Versicherers steht eindeutig im Mittelpunkt. Dieser Ansatz, den wir als ein normatives Kontrollsystem bezeichnen, ermöglicht daher sehr viel mehr Wettbewerb, da er mehr Spielraum für unternehmerische Initiative läßt.

Die Vorschriften zeigen nicht die Tendenz, sehr ins Einzelne zu gehen, doch wird dies normalerweise aufgewogen durch eine aktivere Rolle, beispielsweise der unabhängigen Versicherungsmakler und der Verbraucherorganisationen, sowie durch eine gewisse Selbstregulierung des Marktes. Generell werden diesen Ländern die wettbewerbsfähigsten und offensten Märkte nachgesagt, die gleichzeitig einen angemessenen Verbraucherschutz bieten. Tatsächlich zeigt die Erfahrung, daß zwischen den beiden Gruppen keine größeren Unterschiede im Verbraucherschutzniveau bestehen.

Obwohl in der Praxis nicht immer scharf zwischen dem materiellen und dem normativen Beaufsichtigungssystem unterschieden werden kann, hatten in der Vergangenheit die meisten EG-Staaten das erste materielle System gewählt. Mit den Binnenmarkttrichtlinien wird sich dies ändern, weil sich die Gemeinschaft an dem normativen Ansatz orientieren wird, der auf einer nichtsystematischen nachträglichen Beaufsichtigung basiert, die als am besten mit dem Binnenmarkt vereinbar gilt. Die Alternative hätte eine umfangreiche Harmonisierung nationaler Regelungen insbesondere im Vertragsrecht erfordert und eventuell sogar die Errichtung einer Aufsichtsbehörde für die gesamte Gemeinschaft. Dies war niemals eine realistische Alternative, und heute findet ein solcher Gedanke natürlich angesichts der aktuellen Subsidiaritätsdiskussion noch weniger Zuspruch.

Lassen Sie mich nun etwas näher auf das Binnenmarktprogramm eingehen. Wie ich schon sagte, haben wir in den letzten Jahren unsere Arbeit an den Richtlinien zur Umsetzung der zwei Grundfreiheiten des Römischen Vertrages beendet, ohne allerdings zu einem wirklichen Binnenmarkt zu gelangen. Die Strategie zur Erreichung dieses Ziels ist in dem sogenannten Weißbuch aus 1985 zur Vollendung des Binnenmarktes niedergelegt.⁵

I. Das Ziel und seine Rahmenbedingungen

Die Vorschläge der Kommission resultieren aus der Verpflichtung, einen Binnenmarkt für Versicherungen zu schaffen, in dem einerseits Versicherungsunternehmen überall ihre Produkte anbieten können und in dem andererseits die Verbraucher aus einem größeren Angebot in bezug auf Produktgestaltung und Preise auswählen können.

Ein vielfältigeres Angebot ist sicher im Interesse des Verbrauchers. Im Versicherungsreich kann eine unbedingte Erweiterung der Produktpalette für den Konsumenten jedoch auch problematisch sein. Ein Auto kann man vorher probefahren. Neue Kleidung kann man anprobieren. Für zahlreiche Versicherungsprodukte geht so etwas nicht oder es ist zumindest nicht empfehlenswert. Hier ist es deshalb erforderlich, daß die Öffnung der Märkte an geeignete Verbraucherschutzmaßnahmen gekoppelt wird, die gerade diese Besonderheit von Versicherungen berücksichtigen. Die drei wichtigsten Elemente des Verbraucherschutzes sind:

- Der Versicherungsnehmer muß sich darauf verlassen können, daß er die versprochene Leistung bei Eintritt des Versicherungsfalls auch tatsächlich erhält;
- der Versicherungsnehmer muß erkennen können, was ihm angeboten wird;
- der Versicherungsnehmer muß wissen, wie Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem Versicherungsunternehmen geregelt werden und welche Konsequenzen es hat, wenn eine der Vertragsparteien ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommt.

⁵ Kommission der EWG, „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“, Luxemburg, 1985.

II. Der Weg zum Ziel: Heimatlandkontrolle und einheitliche Zulassung

Was ist zu tun, um einen solchen Binnenmarkt zu schaffen?

Zur Erreichung dieser Ziele sollen erst folgende drei Maßnahmen beitragen, ohne deren Berücksichtigung eine faire Würdigung des für den Binnenmarkt vorgeschlagenen Systems nicht möglich ist.

1. Die Richtlinie über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Versicherungsunternehmen.⁶ Mit dieser Richtlinie wird die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse von Versicherungsunternehmen der gesamten Gemeinschaft beträchtlich verbessert, so daß Investoren, Versicherungsvermittler und andere interessierte Dritte die Leistungen der Unternehmen besser miteinander vergleichen können. Die Richtlinie enthält auch gemeinsame Regeln für die Berechnung der technischen Reserven, ohne die die gegenseitige Anerkennung der Aufsichtsbehörden in Binnenmarktrichtlinien nicht zu erreichen gewesen wäre.
2. Im Dezember 1991 hat die Kommission außerdem eine Empfehlung über Versicherungsvermittler verabschiedet.⁷ Ein größeres Angebot erfordert mehr Transparenz und qualifizierte Beratung der Verbraucher. Es ist deshalb vorgeschlagen, für alle Vermittler Mindestqualifikationen einzuführen.

Zur Transparenz gehört auch, daß der Versicherungsnehmer weiß, wer ihn berät. Auch bei den Vermittlern darf es nicht zu „Mogelpackungen“ kommen. Nennt sich ein Vermittler unabhängig, dann muß er auch unabhängig sein. Gebundene Vermittler sollen ihre rechtlichen und ökonomischen Bindungen dem Kunden gegenüber offenlegen.

Eine Empfehlung läßt den Mitgliedstaaten viel Spielraum für die konkrete Ausgestaltung, sie gibt nur Leitlinien. Aber diese Empfehlung enthält auch einen Termin, zu dem sich die Kommission mit dieser Thematik wieder beschäftigen will. Ich glaube, die Mitgliedstaaten sollten ihren Spielraum jetzt nutzen.

3. Zu Jahresbeginn 1992 wurde ein Versicherungsausschuß eingesetzt.⁸ Dieser Ausschuß hat im Oktober schon seine dritte Sitzung abgehalten. In diesem Ausschuß sitzen führende Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden, die zusammen mit der Kommission die verabschiedeten Versicherungsrichtlinien in speziellen Punkten entsprechend den aktuellen Erfordernissen anpassen können. Außerdem hat dieser Ausschuß die Aufgabe, die Kommission im Hinblick auf zukünftige Gesetzgebungsmaßnahmen zu beraten. Damit ist ein Forum geschaffen, das frühzeitig und schnell Probleme des Systems diskutieren und Modifizierungen und Ergänzungen initiieren kann. Außerdem wird dieser Ausschuß die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden stärken und das gegenseitige Verständnis der weiterhin unterschiedlichen Aufsichtssysteme verbessern. Diese praktische Zusammenarbeit ist sicher ein sehr wichtiges Element für ein gutes Funktionieren des Binnenmarktes für Versicherungen.

Beides sind wesentliche Elemente unseres Konzeptes, offene Märkte und ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten. Der Binnenmarkt bietet natürlich nicht nur neue

⁶ Richtlinie des Rates über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Versicherungsunternehmen (91/674/EWG), AB/EG Nr L 374 vom 31. 12. 1991.

⁷ Empfehlung der Kommission über Versicherungsvermittler (92/48/EWG), AB/EG Nr L 19 vom 28. 1. 1992.

⁸ Richtlinie des Rates über die Einrichtung eines Versicherungsausschusses (91/675/EWG), AB/EG Nr L 374 vom 31. 12. 1991.

Chancen für Versicherungsunternehmen und ihre Kunden. Er stellt auch eine Herausforderung für die Aufsichtsbehörden dar, deren Tätigkeit bislang eher durch eine nationale als eine internationale Perspektive bestimmt wurde.

Die Herausforderung wurde von den Aufsichtsbehörden der EG bereits angenommen; sie haben damit begonnen, über die Folgen des Binnenmarktes für ihre Organisationen und die Art und Weise nachzudenken, in der die Aufsicht ausgeübt wird. Eine verstärkte Zusammenarbeit durch besseren Informationsaustausch, aber auch durch die Abordnung der für die tägliche Überwachung zuständigen Beamten ist zu erwarten. Sie werden allerdings auch die bestehenden Kontrollpraktiken und -instrumente überprüfen um zu sehen, ob diese noch für die Überwachung von Unternehmen in einem sehr viel stärker wettbewerbsorientierten Umfeld geeignet sind.

Die Richtlinie über die Jahresabschlüsse, die Empfehlung über die Makler und der Versicherungsausschuß sind „Bausteine“ für den Binnenmarkt, ein „hors d'oeuvre“, die zu den „Bausteinen“ der früheren Versicherungsrichtlinien hinzukommen. Die sogenannten Rahmenrichtlinien oder Lebens- und Schadensversicherungsrichtlinien der dritten Generation vervollständigen diese Konstruktion.

Die Richtlinie für die Schadensversicherung ist im Juni vorigen Jahres verabschiedet worden. Sie ist ab dem 1. 7. 1994 anwendbar.⁹ Am 10. November wurde die Parallelrichtlinie in der Lebensversicherung verabschiedet.¹⁰

Welche Veränderungen werden diese dritten Rahmenrichtlinien mit sich bringen, wenn sie am 1. Juli 1994 in Kraft treten?

Von der Umstellung auf die nachträgliche nichtsystematische Kontrolle war bereits die Rede. Um jegliches Mißverständnis zu vermeiden: Dieser Wechsel bedeutet nicht, daß überhaupt keine Kontrolle mehr stattfindet oder daß die Aufsicht weniger streng gehandhabt wird. Im wesentlichen bedeutet diese Umstellung einen Wechsel in der Kontrollmethode, wobei Techniken übernommen werden, die sich im Laufe der Zeit als wirksam erwiesen haben.

Die Umstellung schließt auch nicht aus, daß eine Aufsichtsbehörde Maßnahmen ergreift, die zB eine ganze Reihe von Unternehmen oder sogar den gesamten Markt betreffen, wenn sie dies aus aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten für notwendig erachtet.

Zusammen mit der Einführung der nachträglichen Kontrolle ist die andere große Deregulierungsmaßnahme der Rahmenrichtlinien die Einführung eines Aufsichtssystems auf der Grundlage der einheitlichen Zulassung, die von den Behörden des Staates erteilt wird, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat. Diese Behörde wird die ausschließliche Zuständigkeit für die Überwachung der finanziellen Stabilität und Solvabilität des Unternehmens besitzen.

Wenn ein Unternehmen seine Zulassung von den Behörden des eigenen Landes erhalten und diesen Behörden seine Absicht mitgeteilt hat, in einem anderen Land entweder über

⁹ Dritte Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (92/49/EWG), AB/EG Nr L 228 vom 11. 8. 1992; *Fahr*, Die Umsetzung der Versicherungsrichtlinien der dritten Generation in deutsches Recht, *VersR* 1992 (25) 1033.

¹⁰ Dritte Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 79/267/EWG und 90/619/EWG (92/96/EWG). *Fahr* (Fn 9).

eine Niederlassung oder durch direkten grenzüberschreitenden Verkauf seine Produkte zu vermarkten, kann es dies tun. Die Richtlinien legen im einzelnen fest, welche Verfahren die Aufsichtsbehörden des Heimatstaates und des Aufnahme staates anzuwenden haben, doch bleibt die Aufsichtsbehörde des Heimatstaates für die Durchführung dieser Verfahren verantwortlich.

Das Gegengewicht zur Deregulierung der EG-Versicherungsmärkte durch das System der einheitlichen Zulassung und durch die Einführung der nachträglichen Beaufsichtigung bilden verschiedene Maßnahmen zur Harmonisierung insbesondere der Regeln für die Berechnung der technischen Reserven.

Generell sollen mit diesen Maßnahmen aufsichtsrechtlich vernünftige Mindeststandards für die gesamte Gemeinschaft festgelegt werden.

Wo bestehende nationale Vorschriften strenger sind als die Richtlinien, hat der betreffende Mitgliedstaat eine Liberalisierungsoption: Er kann weiterhin diese strengeren Regeln auf die unter seine Zuständigkeit fallenden Unternehmen anwenden, aber er darf keine Vorschriften anwenden, die weniger streng sind als die Richtlinie.

So sind zB in den Vermögensregeln der Richtlinien die zulässigen Aktiva aufgezählt. Eine Aufsichtsbehörde kann keine anderen Vermögenswerte zur Bedeckung der technischen Reserven zulassen als die in der Liste angegebenen. Allerdings kann sie Unternehmen, die ihr berichtspflichtig sind, also Unternehmen, die ihren Hauptsitz im Hoheitsgebiet des Staates der Aufsichtsbehörde haben, die Verwendung einer bestimmten Kategorie von Aktiva aus der Liste untersagen. Dasselbe Prinzip gilt für die Vorschriften für die Mischung und Streuung der Vermögenswerte.¹¹

Neben den Normen für die Berechnung der technischen Reserven und für die Vermögensanlagen enthalten die Richtlinien eine Anzahl weiterer Maßnahmen, die ein hohes Maß an Verbraucherschutz gewährleisten.

Von besonderer Bedeutung sind die Vorschriften über das Vertragsrecht, die traditionell insbesondere den privaten Versicherungsnehmer schützen sollen.

In der Diskussion der dritten Richtliniengeneration wird immer wieder der Einwand erhoben, daß die Schaffung eines echten Binnenmarktes eine Harmonisierung des Versicherungsvertragsrechts voraussetze. Die Kommission teilt diese Auffassung nicht. Es ist eine ganz andere Frage, ob eine Harmonisierung gewisser Elemente des Vertragsrechts wünschenswert wäre. Notwendig ist sie jedoch nicht. Dies wird eindrucksvoll durch das Beispiel Frankreich belegt, wo tatsächlich in Elsaß-Lothringen ein anderes Vertragsrecht angewendet wird als im Rest der französischen Republik.

Sie wissen vielleicht, daß die Kommission bereits 1979 einen Richtlinien vorschlag zur Harmonisierung einiger vertragsrechtlicher Regelungen vorgeschlagen hat.¹² Sechs Mitgliedstaaten bezweifeln grundsätzlich den Sinn einer solchen Richtlinie. Inhaltlich hat man sich ebenfalls nur in dem Punkt einigen können, daß, wenn man eine Richtlinie verabschiedet, diese an die 12 Mitgliedstaaten gerichtet sein soll. Gegen alle anderen Punkte des Vorschlags gibt es erhebliche Widerstände.

Wenn aber keine allgemeine Harmonisierung erreicht werden kann, dann darf deshalb

¹¹ Jürgens — Rabe, „Wozu dienen die Vorschläge für eine Dritte EG-Richtliniengeneration?“ *Versicherungswirtschaft* 11/92, S 663—670.

¹² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung, AB/EG Nr C 190 vom 28. 7. 1979.

nicht die Vollendung des Binnenmarktes für Versicherungen weiter verzögert werden. Wir hinken sowieso schon hinterher. Bei fehlender Harmonisierung in diesem Bereich muß man es eben für die schutzbedürftigen Versicherungsnehmer beim Status quo belassen. Dies ist der Grundsatz, auf den sich die Mitgliedstaaten bereits bei der Zweiten Richtliniengeneration geeinigt haben. Er soll auch durch die Dritte Richtlinie kaum geändert werden. Damit wird sichergestellt, daß sich der einzelne schutzbedürftige Versicherungsnehmer immer in einem rechtlichen Umfeld befindet, von dem man annehmen darf, daß es ihm vertraut ist.¹³ Inhaltlich wird den Erfordernissen des Verbraucherschutzes in diesem Bereich entsprochen, denn das nationale Vertragsrecht schützt ja gerade die Vertragsparteien in der Weise, wie es der nationale Gesetzgeber für notwendig erachtet.

Daher wird für die gesamte Massenrisiko-Versicherung das Recht des Staates des Versicherungsnehmers gelten, es sei denn, ein Mitgliedstaat beschließt, seinen Bürgern eine größere Wahlmöglichkeit einzuräumen.

Der Aufnahmemitgliedstaat (der „importierende“ Mitgliedstaat) wird weiter eigene Vorschriften für den Verbraucherschutz festlegen können, wenn diese nach dem Konzept des „Allgemeinwohls“, wie es vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg definiert worden ist, gerechtfertigt sind.

Derartige Vorschriften müssen allerdings die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Nichtdiskriminierung und Nichtüberschneidung beachten. Dies sind juristische Begriffe. Mit einfachen Worten bedeuten sie, daß eine Bezugnahme auf das „Allgemeinwohl“ — und Konsumentenschutz gehört dazu — als Grundlage für eine Einschränkung der freien Policenwahl vernünftig sein muß; das verfolgte Ziel darf nicht mit anderen Mitteln erreichbar sein, die den grenzüberschreitenden Handel weniger stark beeinträchtigen, und die Vorschriften dürfen die einheimischen Unternehmen nicht einseitig begünstigen.¹⁴

Aber: Das von der Kommission vorgeschlagene System bringt eine Umkehr der Beweislast. Nicht mehr das Unternehmen muß vorab beweisen, daß die von ihm angebotenen Produkte den Rechtsvorschriften entsprechen, sondern die Behörde muß gegebenenfalls deren Unrechtmäßigkeit nachweisen. Damit wird den Aufsichtsbehörden eine deutlich aktivere Rolle zugewiesen.

Beim Verbraucher führt ein System der Vorab-Genehmigung zu weitgehendem Desinteresse am Versicherungsprodukt. Mir scheint, daß diesbezüglich in der Diskussion häufig Ursache und Wirkung vertauscht werden. Weil die Behörde ja schon alles geprüft hat, meint der Verbraucher, sich die Einzelheiten sparen zu können. Systematische Mitteilung der Bedingungen und Tarife an die Behörden könnte einen solchen Verbraucher in der Tat trügen und ihn in dem Glauben lassen, er müsse sich nicht selbst die ihm angebotenen Produkte anschauen, sondern könne sich wie gehabt auf die Aufsichtsbehörde verlassen.

Im größeren Versicherungsmarkt muß der Verbraucher in den Ländern mit bislang materieller Aufsicht produktbewußter werden. Die Kommission hat keinen Zweifel daran, daß er dazu in der Lage ist, wenn er über die notwendigen Informationen verfügt. Versicherungen sind auch nicht komplizierter als bestimmte Bausparverträge oder Warentermingeschäfte. Und zB deutsche Konsumenten sind nicht dümmer als englische oder holländische.

¹³ Smulders — Glazener, Harmonization in the field of insurance law through the introduction of community rules of conflict, CML Rev 29 (1992), 775.

¹⁴ EuGH 3. 12. 1974, Rs 33/74, Slg 1299; EuGH 26. 11. 1975, Rs 39/75, Slg 1554; EuGH 18. 1. 1979, Rs 110—111/78, Slg 35; EuGH 17. 12. 1981, Rs 279/80, Slg 3305; EuGH 26. 4. 1988, Rs 325/85, Slg 2085; EuGH 4. 12. 1986, Rs 205/84, Slg 3755; EuGH 26. 2. 1991, Rs C 154/89 usw.

Ein weiterer Aspekt des Verbraucherschutzes betrifft die Pflichtversicherung, wie zB die Kfz-Haftpflichtversicherung oder bestimmte Berufshaftpflichtversicherungen. In diesen Fällen werden die Staaten auch künftig eine vorherige systematische Anmeldung der Versicherungsbedingungen fordern können. Hierbei handelt es sich um eine Ausnahme von dem allgemeinen Prinzip der nichtsystematischen Anmeldung.

Derselbe Grundsatz gilt für die private Krankenversicherung, soweit sie als Alternative zur sozialversicherungsrechtlichen Deckung besteht. Darüber hinaus haben wir in der dritten Schadenversicherungsrichtlinie für diese Art privater Krankenversicherung besondere Vorschriften eingeführt, damit die Mitgliedstaaten sicherstellen können, daß die Allgemeinheit Zugang zu privater Deckung hat, und zwar unabhängig vom Alter oder dem Risikoprofil des einzelnen.

Bei der Lebensversicherung kann es um sehr langfristige Verträge und die lebenslangen Ersparnisse der Versicherungsnehmer gehen. Folglich bedarf es hier besonders strenger Sicherungsvorschriften.

Die Kommission hat deshalb eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen vorgeschlagen; so zB:

- erstens einen Rücktrittszeitraum von 14 bis 30 Tagen für alle individuellen Lebensversicherungsverträge;
- zweitens müssen alle Versicherungsunternehmen in der Gemeinschaft die zur Berechnung ihrer technischen Reserven verwendeten Rechnungsgrundlagen und Methoden veröffentlichen. Selbst wenn diese Informationen zu technisch sind, um von der Mehrheit der Versicherten leicht verstanden zu werden, gibt doch die einfache Tatsache, daß sie öffentlich zugänglich sind, dem Unternehmen zusätzlichen Anlaß zur Vorsicht. Diese Information kann ja durch Verbraucherschutzorganisationen, Makler und Versicherungsvertreter analysiert, verglichen und in verständlicher Form für die Öffentlichkeit aufbereitet werden;
- drittens ein Frühwarnsystem für die Aufnahmemitgliedstaaten, um die Aufsichtsbehörde des Heimatlandes von eventuellen Bedenken zu unterrichten, die sie bezüglich der gesunden Finanzlage der in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Unternehmen haben; und letztens,
- bevor der Versicherungsnehmer eine Verpflichtung eingeht, muß er eindeutig, detailliert und schriftlich in der Amtssprache seines Landes ua die folgenden Informationen erhalten:
 - Beschreibung jeder Garantie und jeder Option
 - Laufzeit der Police
 - Einzelheiten der Vertragsbeendigung
 - Prämienzahlungsweise
 - Methoden der Gewinnberechnung und Gewinnbeteiligung
 - Angabe der Rückkaufswerte und beitragsfreien Leistungen und das Ausmaß, in dem diese Leistungen garantiert sind
 - Informationen über die Prämien für jede Leistung, und zwar sowohl Haupt- als auch Nebenleistungen.

Mit diesen Informationen kann der Verbraucher leicht verschiedene Angebote vergleichen. Wenn er dann Unterschiede feststellt, dann kann ich mir durchaus vorstellen, daß Lebensversicherung ein Produkt wird, mit dem sich „der Normalverbraucher gern befaßt“.

Dies sind die wichtigsten Wesensmerkmale des Binnenmarktes im Versicherungswesen. Ich möchte besonders darauf hinweisen, daß alle diese Maßnahmen nach langen und

manchmal harten Verhandlungen einstimmig beschlossen worden sind. Deshalb kann man wohl davon ausgehen, daß sie eine gesunde, aufsichtsrechtliche Grundlage für die Geschäftstätigkeit der Versicherungsunternehmen innerhalb der Gemeinschaft darstellen. Sicherlich wird sich hieraus ein stärkerer Wettbewerb ergeben, auch wenn dies zunächst eher in einem bestimmten nationalen Markt der Fall sein dürfte als zwischen den Märkten verschiedener Mitgliedstaaten.

III. Zusammenfassung

Die aktuellen Entwicklungen im EG-Bereich für Versicherungen sind also recht vielfältig. Wir wollen ein Mittel zur Kontrolle abschaffen, aber auch gleichzeitig neue, wichtige Maßnahmen zum Verbraucherschutz einführen. Wir glauben, mit unseren Vorschlägen im Spannungsfeld zwischen größerer Produktpalette und Transparenz ein Gleichgewicht gefunden zu haben, das dem Verbraucher beides ermöglicht. Die wesentlichen Elemente der Aufsicht sind in einer Weise koordiniert, die Wettbewerbsverzerrungen ausschließt.

Verbraucherschutz in der Deregulierung unter Aspekten der Versicherungsvermittlung

VON PROF. DR. M. WERBER, HAMBURG*

I. Einführung

Kernthema dieses Symposiums ist die Frage nach dem Konsumentenschutz und seinem Stellenwert in der Phase der Deregulierung —, jenem Konsumenten- oder Verbraucherschutz, dem der Europäische Gerichtshof in den Randziffern 30 und 31 seines berühmten Grundsatzurteils vom 4. Dezember 1986 mit einer prägnanten Formulierung (nämlich der, daß „der Versicherungssektor einen im Hinblick auf den Verbraucherschutz besonders sensiblen Bereich“ darstelle) ganz besondere Bedeutung zuerkannt hat. Im Rahmen der Behandlung dieses Kernthemas ist mir die Aufgabe zuteil geworden, zu Ihnen über „*Verbraucherschutz in der Deregulierung unter Aspekten der Versicherungsvermittlung*“ zu sprechen. Zur Mitbehandlung eines so verstandenen Themas besteht in der Tat alle Veranlassung, weil Verbraucherschutz im Versicherungswesen zum einen durch die Einschaltung von qualifizierten Vermittlern verbessert oder in vielen Zusammenhängen geradezu erst gewährleistet werden kann — weil aber zum anderen die mögliche Fehlberatung durch den nichtqualifizierten Vermittler ihrerseits die Frage nach dem Schutz des Verbrauchers auslöst. Es stehen also beide Fragen, die des möglichen Verbraucherschutzes *durch Vermittler* und die des Verbraucherschutzes *vor dem Vermittler* im Raume, wobei der ersten Frage für eine konstruktive Betrachtung sicherlich der Vorrang gebührt.

Die Behandlung beider Teilaspekte erfordert eine nähere Befassung mit einigen sehr grundsätzlichen Implikationen der Vermittlerthematik. Ich rechne dazu einmal ein Wort zu den insoweit gewachsenen verschiedenen Arten der Vermittler und ihrer Bedeutung im Markt vor dem Hintergrund der mit der „Ware Versicherungsschutz“ einhergehenden Besonderheiten (unten II A). — Zum zweiten wird auf die zunehmende Bedeutung des Vermittlerwesens und seiner organisatorischen und rechtlichen Behandlung in der bisherigen versi-

* Seminar für Versicherungswissenschaft, Hamburg.

cherungsbezogenen EG-Entwicklung bis zur inzwischen umgesetzten 2. Richtliniengeneration einzugehen sein (unten II B). — Zum dritten ist ein Eingehen auf die mittlerweile vorliegende 3. Richtliniengeneration und die darin enthaltenen vermittlerbezogenen Implikationen geboten — Implikationen vor allem für die in Professionalität und Seriösität an Vermittler zu stellenden Anforderungen, (unten II C) — die sodann in dem — zum vierten zu behandelnden — Ende 1991 von der Kommission vorgelegten Entwurf einer Vermittler-Richtlinie (freilich bisher nur empfehlenden Charakters) eine weitere Verdeutlichung erfahren haben (unten II D). — Schließlich und endlich wird auf die Frage der Haftung im Falle von Fehlleistungen von Vermittlern einzugehen sein und in diesem Rahmen vor allem auf die Frage nach einer verschärften Haftung (für „best advice“) im Rahmen und aufgrund der skizzierten EG-Entwicklung (unten II E). Die gekennzeichneten fünf Themenbereiche bilden zugleich die wesentlichen Abschnitte des folgenden Hauptteils meiner Ausführungen.

II. Hauptteil

A. Prinzipielle Bedeutung der Vermittler im Versicherungswesen

Bekanntlich hängt die große Verbreitung und Bedeutung der Vermittler im Versicherungswesen auf das engste mit der besonderen Natur der „unsichtbaren Ware Versicherungsschutz“ zusammen. In eben dem Maße, wie diese für den VN — und besonders für den Verbraucher unter den VN — schwerer greifbar und begreifbar ist als andere Waren und Dienstleistungen, bedarf es des Einsatzes von Vermittlern mit den Aufgaben der Bedarfsermittlung, der Produkterklärung, der Beratung in der eigentlichen Deckungsentscheidung und der laufenden Betreuung.

In diese Aufgaben teilen sich in praktisch allen EG-Ländern verschiedene Arten der Vermittler, als deren Haupttypen einerseits der von einem oder mehreren Versicherern ständig betraute Versicherungsvertreter oder -agent (im Einzelfall Ausschließlichkeitsvertreter oder Mehrfachvertreter) einerseits und der nicht ständig betraute und in diesem Sinne „unabhängige“ Versicherungsmakler anzusprechen sind. Innerhalb des Feldes der Versicherungsvertreter sind nicht nur in Deutschland die angestellten von jenen zu unterscheiden, die als rechtlich selbständige Kaufleute aufgrund eines mit dem Versicherer unterhaltenen Agenturverhältnisses tätig werden.

Mit Blick auf diese allgemein bekannten Vorgegebenheiten lassen sich grundsätzlich bedeutsamere Hinweise nur zu zwei Punkten machen: zum einen der, daß innerhalb dieser Typenvielfalt die Typenreinheit keinesfalls gewährleistet ist, zum anderen der Hinweis auf unterschiedliche Präferenzen für einzelne Vermittlertypen sowohl bei einzelnen Versicherungsunternehmen als auch (jedenfalls tendenziell) innerhalb eines ganzen nationalen Versicherungsmarktes. Was das eng mit dem Unabhängigkeitserfordernis für Versicherungsmakler zusammenhängende Postulat nach Typenreinheit anlangt, so ist zu konstatieren, daß es in der Rechtswirklichkeit wohl aller EG-Länder mehr oder minder unerfüllt bleibt, weil sich einerseits der Versicherungsmakler nicht selten zu eng an Versicherer (oder auch an große Versicherungsnehmer) binden, weil sich andererseits aber auch Versicherungsvertreter nicht selten makelnd betätigen, indem sie als „Makleragenten“ auf beiden Hochzeiten (der des Versicherungsvertreters und der des Versicherungsmaklers) zu tanzen versuchen.¹ Dabei ist dieses Phänomen in Deutschland ungeachtet des Umstandes verbreitet,

¹ Werber, VW 1988, 1159.

daß der Tatbestand des Makleragenten oder „Pseudomaklers“ als wettbewerbs- und aufsichtsrechtswidrig bewertet wird.

Die angesprochene Präferenz ist besonders bei einzelnen Versicherungsunternehmen eine recht entschiedene, läßt sich aber andererseits auch auf nationalen Märkten insgesamt beobachten. So gibt es Versicherungsunternehmen, die ganz auf die Arbeit mit Ausschließlichkeitsvertretern eingestellt sind, auf dieses Konzept schwören und es auch gegenüber möglichen EG-bedingten Trends zugunsten der Versicherungsmakler energisch verteidigen. Vereinzelt arbeiten aber auch in Deutschland schon Versicherungsunternehmen auch im Massengeschäft ganz überwiegend mit Versicherungsmaklern, und in der Tat scheint diese Entwicklung (beginnend wohl auch in Österreich, wo praktisch überwiegend wohl noch mit angestellten Vertretern gearbeitet wird) im Trend der Zeit zu liegen. Auch Deutschland insgesamt ist im internationalen Vergleich jedenfalls im Massengeschäft eher noch ein „Agentenmarkt“, da das Durchschnittspublikum der oft langjährigen „Rundumbetreuung“ durch einen Versicherer und seinen Agenten (noch) den Vorzug einräumt. Dagegen wird man etwa Großbritannien und die Niederlande eher als typische Maklermärkte anzusprechen haben, was sich ohne Frage auch in einer stärkeren Konkretisierung und Verdichtung aller auf das Maklerwesen bezogenen Regeln niederschlägt. Daß einer solchen Vorgegebenheit dann auch eine erkennbar starke Beeinflussung neu entwickelter EG-Regeln aus britischem und/oder niederländischem Recht heraus entspringt, darf nicht verwundern.

B. Zunehmende Bedeutung des Vermittlerwesens in der bisherigen EG-Entwicklung (bis zur umgesetzten 2. Richtlinien-Generation)

Die einzelnen Stationen der EG-Entwicklung durch die verschiedenen Richtlinien-Generationen hindurch sind — auch im Rahmen dieser Veranstaltung — vielfach geschildert worden, und ich kann diese Darstellungen in Bezug nehmen. Spezifischen Vermittlerbezug hatte, wie wir wissen, eine EG-Richtlinie betreffend Versicherungsvermittler vom 13. 12. 1976, deren Regelungszweck sich allerdings auf die Erleichterung einer grenzüberschreitenden Tätigkeit von Versicherungsvermittlern, sei es im Wege der Niederlassung oder im Dienstleistungsverkehr, beschränkt. In diesem Sinne verlangt sie von EG-Staaten mit Berufsregelung die gegenseitige Anerkennung in einem anderen Lande erworbener Berufserfahrung, eines anderswo ausgestellten Leumundszeugnisses und eines etwa geforderten Zeugnisses finanzieller Zuverlässigkeit. Diese EG-Richtlinie wurde im Hinblick auf die in den einzelnen Ländern stark divergierende Vertriebsaufsicht bewußt zurückhaltend und als Übergangsregelung konzipiert. Inzwischen ziehen das Vermittlerwesen und die Frage seiner Beaufsichtigung, wie wir wissen, in eben diesem Maße die stärkere Aufmerksamkeit auf sich, wie auf der anderen Seite die versicherungsbezogene Regulierung abgebaut wird.

Die weitere EG-Entwicklung ist geprägt von dem Grundsatzurteil des EuGH vom 4. 12. 1986 und der auf die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit jedenfalls im Großrisikogeschäft angelegten 2. Richtlinien-Generation. Im Rahmen beider Teilschnitte offenbarte das Vermittlerwesen seine zentrale Bedeutung für die Versicherungswirtschaft. Zum einen war für das berühmte EuGH-Urteil zur Dienstleistungsfreiheit im Versicherungswesen (neben einer Rüge der Kommission an der deutschen Umsetzung der Mitversicherungsrichtlinie) auslösend der Fall eines Versicherungsmaklers, der für einen inländischen VN eine Rauchwarenversicherung mit einem in der BRD nicht niedergelassenen ausländischen Versicherer vermittelt und damit gegen § 144a VAG verstoßen hatte. MaW war es ein Vermittler, der mit seinem Verhalten den bis dahin sehr festliegenden großen Stein der weiteren EG-Entwicklung ins Rollen brachte. Schon dieses Urteil enthielt zudem (in seiner Randziffer

21) bemerkenswerte vermittlerrechtliche Ausführungen, soweit es sich nämlich mit der (im Rahmen der 2. Richtlinien-Generation noch bedeutsamen) Abgrenzung zwischen Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit beschäftigte. Denn der EuGH stellte aaO der Niederlassung „Agenturen“ des ausländischen Versicherers und andere Arten ständiger Präsenz gleich, auch wenn diese nicht die Form einer Zweigniederlassung (oder einer Agentur) angenommen haben, sich lediglich als ein Büro darstellen, das von dem eigenen Personal des Unternehmers oder von einer Person geführt wird, die zwar unabhängig, aber beauftragt ist, auf Dauer für dieses Unternehmen wie eine Agentur zu handeln. Der Gedanke wurde über Artikel 3 der 2. Schadensrichtlinie in das nationale Recht (in Deutschland in § 110a I 1 VAG) übertragen und blieb nach Verständnis und Umsetzung bis zuletzt lebhaft umstritten. Für die deutsche Versicherungswirtschaft stellte sich ein möglichst weites Verständnis der niederlassungsgleichen Präsenz, die ja den ausländischen Versicherer zur Begründung einer Niederlassung zwingt und die Einschlägigkeit deutschen Rechts auslöst, offenbar als probates Mittel zur Abwehr lästiger ausländischer Konkurrenz dar. ME wurde im Rahmen der angestrebten Interpretation bisweilen aus den Augen verloren, daß die gegebenenfalls ausgelöste Einschlägigkeit deutschen Aufsichtsrechts einen deutschen VN zu schützen bestimmt ist, der dieses Schutzes umso weniger bedarf, als ihn ein kundiger Sachwalter in Gestalt eines qualifizierten Versicherungsmaklers betreut.

Die zentrale Bedeutung des Vermittlerwesens in der EG-Entwicklung offenbarte sich weiter in der berühmt-berüchtigten Maklerklausel des Artikel 13 des Entwurfs einer 2. Lebensversicherungsrichtlinie, nach der ein VN für weniger schutzbedürftig gehalten wird, wenn und weil er sich aus eigener Initiative über einen Versicherungsmakler an einen ausländischen Lebensversicherer wendet. Daß auch diese Maklerklausel nicht den Beifall der deutschen Versicherer zu finden vermochte, versteht sich von selbst.

C. Die 3. Richtlinien-Generation

Inzwischen sind beide Regelungen des Anstoßes, sowohl diejenige der 2. Schadensrichtlinie über die niederlassungsgleiche Präsenz als auch die Maklerklausel der 2. Lebensversicherungsrichtlinie vom weiteren Gang der Entwicklung, und dh von der 3. Richtlinien-Generation, überholt: Während die Maklerklausel mit der 3. Lebensversicherungsrichtlinie fallengelassen wurde, hat die Problematik der niederlassungsgleichen Präsenz ungeachtet formaler Weiterführung der entsprechenden Regelung dadurch die praktische Bedeutung verloren, daß für die Zulassung zum Niederlassungsgeschäft wie zum Dienstleistungsgeschäft im wesentlichen dieselben Regeln (des Sitzlandprinzips) gelten und daß der ausländische Versicherer beiderlei Geschäft auch über eine bestehende Niederlassung nebeneinander und ohne sog. „Kumulverbot“ betreiben kann.

Was bleibt ist der auch im Rahmen dieser Entwicklung gestützte Eindruck von der zentralen Bedeutung der Vermittler im Versicherungswesen, die ungeachtet des Umstandes immer wieder zu Tage tritt, daß sich das EuGH-Urteil und die Richtlinien primär und vordergründig mit anderen Ansätzen und Fragen beschäftigen. Und ohne zu sehr zu vereinfachen, läßt sich sagen, daß die zentrale, immer wieder aufscheinende Frage diejenige nach dem möglichen Schutz des VN durch den Vermittler, insbesondere aber durch den Versicherungsmakler, in einer veränderten, deregulierten Versicherungswelt ist.

D. Empfehlung der EG-Kommission zur Versicherungsvermittlung vom 18. 12. 1991

1. Gedankliche Grundlagen

Einen vorläufigen Schlußstein im Rahmen dieser vermittlerbezogenen Entwicklung hat die

Kommission mit ihrer Empfehlung vom 18. 12. 1991 zur Versicherungsvermittlung gesetzt, die mit dem Ziel des Versicherungsnehmerschutzes auf die Gewährleistung einer gewissen Mindestqualifikation, der vom Versicherungsmakler prätendierten Unabhängigkeit und der finanziellen Sicherheit abzielt. Gedankliche Prämisse dieser Empfehlung ist es, daß die Deregulierung und die Freigabe der Produkte notwendigerweise zu strengeren Anforderungen an die Qualifikation von Versicherungsvermittlern führen müssen. Ihnen eröffnet sich mit der Deregulierung ein Betätigungsfeld ganz neuer Dimension, auf dem sie für den VN nur durch qualifizierte, fachgerechte Beratung die verlorengegangene Transparenz wieder herstellen können. Es ist unverkennbar, daß die Kommission mit diesem Gedankengang britischen und niederländischen Vorbildern folgt, die sich immer schon durch eine Kompensation der liberaleren Versichereraufsicht durch eine relativ strenge Vermittleraufsicht auszeichneten. Über dieses Faktum darf nicht hinwegtäuschen, daß diese Kontrolle etwa in Großbritannien in einer für die britische Wirtschaftsverwaltung typischen Weise von Selbstverwaltungsorganen der verschiedenen Finanzdienstleister ausgeübt wird, die nach handfester Prüfung den maßgeblichen Status „fit and proper“ verleihen, bestätigen oder gegebenenfalls auch wieder entziehen.² Insgesamt besehen scheint es eine gewisse Gesetzmäßigkeit zu geben, daß einer liberaleren Versichereraufsicht ein strenges Vermittlerregiment entspricht und vice versa. Von daher erscheinen die neue EG-Empfehlung (und ihre Befolgung) logisch und folgerichtig.

2. Gehalt der Empfehlung

Die Empfehlungen über berufliche Anforderungen und die Pflicht zur Eintragung in ein zu schaffendes Register betreffen nach Artikel 1 sowohl den unabhängigen Versicherungsmakler als auch den „ständig betrauten“ Versicherungsvertreter. Die Empfehlung sieht Ausnahmen hiervon nur in zwei eng begrenzten Fallgruppen vor, in denen zum einen ein Händler seinem Käufer Versicherungsschutz gegen den Verlust oder die Beschädigung von ihm gekaufter Produkte anbietet oder in denen zum anderen Versicherungen durch juristische Personen vermittelt werden, bei denen dann dem Kunden nur in der entsprechenden Verkaufs- oder Zweigstelle eine qualifizierte Person zur Verfügung stehen und der „vor Ort“ tätige Vermittler diese Qualifikation nicht unbedingt vollen Umfangs aufweisen muß, vielmehr eine „Basisausbildung“ genügt. Die Anforderungen an berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten werden von der Richtlinie (Art 4) bewußt vage formuliert, vielmehr soll die Bestimmung ihres Niveaus den Mitgliedstaaten überlassen werden. Vermittler müssen einen guten Leumund besitzen und dürfen nicht in Konkurs gefallen sein, und sie müssen Berufshaftpflichtversicherungsschutz oder eine gleichwertige Garantie unterhalten. Nur Vermittler, die diesen Anforderungen genügen, werden in ein spezielles Vermittlerregister eingetragen, wobei diese Eintragung wiederum zwingende Voraussetzung für die Ausübung der Tätigkeit als Vermittler ist. Dementsprechend müssen Vermittler den Kunden ihre Eintragung nachweisen.

Ein sehr wichtiger Punkt ist die in Artikel 3 der Richtlinie behandelte Unabhängigkeit des Versicherungsmaklers, an den sich auch in Deutschland ganz besondere Erwartungen im Punkte einer unvoreingenommenen und unabhängigen Beratung und Versichererauswahl knüpfen. Artikel 3 der Richtlinie verlangt in diesem Zusammenhang, daß der Vermittler dem potentiellen Kunden jede seine Unabhängigkeit beeinträchtigende Bindung oder Beteiligung an ein (einem) Versicherungsunternehmen und zudem gegenüber einer zuständigen,

² Werber, VR 1992, 918.

vom Mitgliedstaat zu bestimmenden Einrichtung die Aufteilung des Vorjahresgeschäfts auf die verschiedenen Versicherungsunternehmen offenlegt. Dies sind Forderungen, die im Falle ihrer Umsetzung auch in Deutschland so manchen Pseudomakler im Nerv treffen könnten, aber sie erscheinen dem Grundgedanken nach berechtigt, denn ein Vermittler, der als Versicherungsmakler auftritt, prätendiert eben diese Unabhängigkeit und Möglichkeit der freien, ungebundenen Auswahl des Versicherers in jedem Einzelfall, und er spielt falsch, wenn er in Wahrheit in seiner Entscheidung schon gebunden ist. Freilich bereitet die sachgerechte Umsetzung dieses richtigen Gedankens nicht geringe Schwierigkeiten. Das BIPAR hat sich in begleitenden Stellungnahmen am italienischen bzw britischen Modell orientiert, wonach ein Vermittler die Registrierung als Versicherungsmakler nur dann erhält, wenn die Plazierung seines Vorjahresgeschäfts bei einem Versicherer einen bestimmten Prozentsatz (Italien: 30%; Großbritannien: 35%) nicht übersteigt. Die englische Regelung des Insurance Brokers Registration Act eröffnet dem Vermittler sinnvollerweise die Möglichkeit, dem Kontrollorgan besondere Umstände darzulegen, die (wie zB in Spezialbranchen) die Plazierung bei einem Versicherer über das bezeichnete Limit hinaus erforderlich und sinnvoll erscheinen lassen. Eine sonstige zu enge Bindung an den Versicherer sollte nach Auffassung des BIPAR immer dann offengelegt werden, wenn sich ein Maklerunternehmen zu mehr als 25% in der Hand eines Versicherers befindet oder wenn der Versicherungsmakler über die Abschlußvollmacht (binding authority) eines Versicherungsunternehmens verfügt. Dem allen ist noch hinzuzufügen, daß die Unabhängigkeit (so im Falle der firmenverbundenen Vermittler) auch durch die zu enge Bindung an einen (großen) VN tangiert werden kann, da aus dieser Bindung jedenfalls faktisch Präferenzen des Vermittlers für den oder die Versicherer resultieren können, mit dem (denen) der VN ständig zusammenarbeitet —, eine Form der Abhängigkeit übrigen, die für andere VN besonders schwer durchschaubar ist.

Insgesamt besehen ist dem Direktor des BIPAR, Herrn Krauss, zuzustimmen, der im Rahmen eines vor dem Versicherungswissenschaftlichen Verein in Hamburg gehaltenen Vortrages feststellte, daß einerseits die Empfehlung mehr Fragen aufwirft als beantwortet, daß diese Fragen aber andererseits nicht neu sind. Besonders letzteres ist richtig: Es handelt sich — etwa in den Punkten der Mindestqualifikation und besonders der Unabhängigkeit des Versicherungsmaklers — um uralte vermittlerspezifische Problemlagen, die in Zeiten einer intensiven Versicherungsaufsicht mehr oder minder verdrängt werden konnten. In dem Maße aber, wie die Deregulierung voranschreitet, gewinnen diese Probleme naturgemäß ein anderes Gewicht und verlangen eine für den VN mitvollziehbare und transparente Behandlung.

3. Die Frage der Umsetzung in Deutschland

Dennoch ist die Frage der Umsetzung der Empfehlung in Deutschland nach wie vor zweifelhaft. Während das deutsche BAV die Umsetzung nachdrücklich befürwortet und zur Übernahme einer größeren Rolle bei der Beaufsichtigung der Vermittler bereit ist (Stichwort: „Fortführung der Versicherungsaufsicht mit anderen Mitteln“), hat sich das Bundeswirtschaftsministerium strikt dagegen ausgesprochen. Gründe hierfür sind neben verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Berufsregelung vor allem Befürchtungen des Inhalts, daß eine Vielzahl von Trägern unterschiedlichster Berufe (bis hin zu Tanzlehrern) entsprechende Regelungen für sich fordern könnten. ME wird sich Deutschland (mittlerweile einziges EG-Land ohne Vermittlerregelung) dennoch der Umsetzung letztlich nicht entziehen können, da Versicherungsvermittler nicht mit Tanzlehrern vergleichbar sind, wohl aber etwa mit Kreditvermittlern (für sie gibt es berufsregelnde Vorschriften in § 34c der Gewerbeordnung und neuerdings im Verbraucherkreditgesetz), mit Wirtschaftsprüfern und anderen Trägern gere-

gelter Berufe, die in ähnlicher Weise für ihre Klienten wirtschaftlich wichtige Entscheidungen entweder treffen oder beeinflussen.

Ein entsprechendes Aufsichtssystem müßte dabei nicht notwendigerweise rein staatlich sein, sondern könnte unter Führung und Aufsicht durch das BAV auch von den Vermittlerverbänden, der AVAD oder ähnlichen Einrichtungen organisiert werden. Jedenfalls scheint es mir ein allzu formales Argument zu sein, daß es widersinnig sei, nach Deregulierung auf einem Felde die Regulierung auf einem Nachbarfeld zu intensivieren: Die Sachzusammenhänge sprechen durchaus dafür, im Rahmen der Deregulierung noch stärker auf fachliche Qualifikation, Lauterkeit und die Gewährleistung präventiver Unabhängigkeit bei Versicherungsmaklern hinzuwirken, als dies eigentlich seit jeher richtig und angemessen war.

C. Vermittlerhaftung

Erscheint es nach allem nicht richtig, Verbraucherschutz in der Deregulierung mit dem Blick auf Versicherungsvermittler allein durch deren Haftung gewährleisten zu wollen, so spielt dennoch diese Haftung eine beträchtliche und noch zunehmende Rolle. Dabei hat bekanntlich für Fehlleistungen seiner Agenten der Versicherer selbst einzustehen — in Deutschland nach den Regeln der culpa in contrahendo oder der positiven Vertragsverletzung in Verbindung mit § 278 BGB über die Erfüllungsgehilfenhaftung. Hierneben steht in Deutschland in bestimmten Fällen sogar eine Erfüllungshaftung des Versicherers nach Maßgabe von Fehlinformationen des Agenten über Inhalt und Reichweite der Deckung — eine rechtsprechungsrechtliche Entwicklung, die Österreich meines Wissens nicht mitgemacht hat. Der Agent selbst ist im allgemeinen allenfalls dem Regreß des Versicherers ausgesetzt, der vielfach (jedenfalls bei Agenten, die viel Geschäft bringen) nicht realisiert wird. Eine persönliche Sachwalterhaftung gegenüber dem VN erkennt das deutsche Recht nur ausnahmsweise und unter so einschränkenden Voraussetzungen (nämlich denen der Inanspruchnahme eigenen Vertrauens und des eigenen wirtschaftlichen Interesses, für das das Provisionsinteresse indessen nicht ausreichen soll), daß die Möglichkeit eine eher theoretische bleibt.

Umso mehr kommt die persönliche Haftung des Versicherungsmaklers und solcher Agenten in Betracht, die sich als Versicherungsmakler gerieren. Zur Verschärfung ihrer Haftung, die in Deutschland insgesamt besehen durchaus in einem Trend der Verschärfung der Berufshaftung liegt, hat wesentlich das berühmte und viel diskutierte „Sachwalter-Urteil“ des BGH vom 22. 5. 1985 (BGHZ Bd 94, S 356) beigetragen, dem ein Fall der Fehlberatung im Zusammenhang mit der vom Sachversicherer geforderten zusätzlichen technischen Sicherung eines Warenlagers und dem Auslaufen einer vorläufigen Deckung zugrundelag. Mit diesem Urteil hat der BGH die Anforderungen an Information und Beratung nicht unwesentlich gesteigert. Denn wohlgemerkt war der Versicherungsinteressent selbst bereits von einem Vertreter der die vorläufige Deckung gewährenden Versicherungsgesellschaft darauf hingewiesen worden, daß der Einbau der Sicherungseinrichtungen Voraussetzung für die Verlängerung der Deckung sei. Jedoch hatte er sich dem Vertreter gegenüber uneinsichtig gezeigt und sich — vor allem wohl aus Kostengründen — gegen den Einbau gestäubt.

Die vor diesem tatsächlichen Hintergrund vom BGH vermißte Einflußnahme des Versicherungsmaklers kann man hiernach kaum noch als „Beratung“ bezeichnen, da der VN ja bereits informiert war und ihn mutmaßlich nur eine „eindringliche Überzeugungsarbeit“ zur Einsicht in die Notwendigkeit der Sicherungsmaßnahmen hätte bewegen können. Die so gesteigerten Anforderungen an das Pflichtenverständnis des Versicherungsmaklers gewinnen an Schärfe noch durch den regelmäßigen Ausschluß des Mitverschuldenseinwandes

(der Kunde soll sich auf die Beratung verlassen dürfen, nicht anderweitig Vorsorge für den Fall einer Fehlberatung treffen müssen) sowie auch durch eine Verteilung der Darlegungs- und Beweislast, in deren Rahmen der Versicherungsmakler darzulegen und zu beweisen hat, daß der Schaden trotz Pflichtverletzung eingetreten wäre, weil der Geschädigte sich über die aus der Aufklärung und Beratung folgenden Bedenken hinweggesetzt hätte.

In jüngerer Zeit ist vor dem Hintergrund dieser rechtsprechungsrechtlichen und der EG-Entwicklung (auch hier in Österreich) vielfach die Frage diskutiert worden, ob der Versicherungsvermittler und besonders der Versicherungsmakler für „best advice“ einzustehen und zu haften habe, worunter dann zumeist, viel zu vordergründig, der „EG-weit beste und billigste Versicherungsschutz“ verstanden wird.

Das Postulat nach best advice wurde in Großbritannien mit dem im Juni 1988 in Kraft getretenen FINANCIAL SERVICES ACT begründet, welches dem Anliegen des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit Anlagegeschäften gewidmet ist. Das Gesetz wendet sich sowohl an broker als auch an sog tied agents, also an Versicherungsagenten im Sinne unseres Verständnisses, und in der Tat stellen die selbstregulierenden Organisationen beider Vermittlertypen in ihren Rules die Forderung nach best advice auf, die sich indessen, wie in der deutschen Diskussion zumeist unbeachtet oder jedenfalls unerwähnt bleibt, nur auf Anlagegeschäfte und auf kapitalbildende Lebensversicherungen bezieht. Diese Beschränkung des best advice-Postulats dürfte nicht zufällig sein, erfolgt sie doch auf solche Bereiche vermittelter Geschäfte, in denen seine Erfüllung oder entsprechende Fehlleistungen relativ sauber feststellbar bzw sogar quantifizierbar sind. In allen anderen Bereichen ist eine derartige — vergleichsweise simple — Betrachtungsmöglichkeit nicht gegeben, vielmehr ist gegebenenfalls der für den Preis gebotene Versicherungsschutz in seinen Einzelheiten in Betracht zu ziehen. Hier eröffnet sich ein sehr weites Feld zu berücksichtigender Gesichtspunkte, die vom Umfang der Grunddeckung über Ein- und Ausschlüsse und Obliegenheiten bis hin zum bekannten Regulierungsverhalten reichen. Auszuwählen ist deshalb eher schon der im wohlverstandenen Sinne „preiswerteste“ Versicherer, was aber eine eingehende Preisleistungs-Analyse und damit eine Analyse aller Elemente der angebotenen Deckung und erwartbaren Regulierung unter Berücksichtigung des Deckungsbedarfs des Kunden impliziert. Dabei hat der an einen Versicherer fest gebundene Agent nur aus dessen Sortiment die bestmögliche Deckung zu bieten. Nur eine Beratung, die diesem Maßstab gerecht wird, ist best advice, die Auswahl des billigsten Versicherers aber kann das Gegenteil von best advice (wiederum mit der Folge scharfer Haftung) bedeuten. Daß die in diesem Rahmen anzustellenden Überlegungen und Differenzierungen auch der Prüfung des für eine Haftung notwendigen Verschuldens iS der §§ 276 BGB/347 HGB ein erhebliches Feld überlassen, liegt auf der Hand. Wenn dies alles einerseits die nicht selten zu hörende Aussage, wonach jeder kleine Vermittler in jeglichem Zusammenhang EG-weit best advice zu bieten habe, auch stark relativiert, so bleibt dennoch die Intensität der insoweit entwickelten Haftung beachtlich, und dies umso mehr, als ein wirksamer Haftungsausschluß (für die Verletzung der hier einschlägigen Kardinalpflichten) AGB-rechtlich nicht möglich ist. Diese Situation macht die Unterhaltung effizienten Berufshaftpflichtversicherungsschutzes notwendig, wie sie bereits von den Verbänden, aber auch von der EG-Empfehlung zum Schutz sowohl des Vermittlers als auch des Verbrauchers mit Recht gefordert wird.

III. Schluß

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß der Vermittler, dem seit jeher die verantwortungsvolle Aufgabe zufiel, dem VN die unsichtbare Ware Versicherungsschutz begreifbar zu machen, nach allgemeiner Einschätzung künftig eine noch größere Rolle im Rahmen des

Verbraucherschutzes spielen wird. Dies kann er nur dann, wenn er qualifiziert und seriös, in der Diktion des FSA: „fit and proper“ ist. Die Frage, ob verstärkte Anforderungen an den Vermittler und seine entsprechende Beaufsichtigung die bisherige kontinentale Aufsicht über Versicherungsunternehmen in ihrer Effizienz zu ersetzen vermag, halte ich für müßig. Wir stehen eben nicht mehr vor der Option einer „Ersetzung der Versichereraufsicht durch Vermittleraufsicht“. Vielmehr ist der Zug in Richtung einer Deregulierung der Versichereraufsicht definitiv abgefahren, und daß im Hinblick auf die damit einhergehende größere Produktvielfalt die — an sich seit jeher wünschenswerte — qualifizierte Beratung und die (mit dem Blick auf weite Teile der „real existierenden Vermittlerschaft“ ohne weiteres vorstellbare) Steigerung der entsprechenden Qualifikation das Gebot der Stunde ist, dürfte ernsthaft nicht bestritten werden können. Die deutschen Verbände haben das akzeptiert und arbeiten auf den unterschiedlichsten Ebenen an Konzepten der fachlichen Grundausbildung und Fortbildung. Dies ist unerlässlich, wenn die aktuelle positive Thematik von einem Verbraucherschutz durch Vermittler nicht in jene andere, negative vom Verbraucherschutz vor dem Vermittler umschlagen soll. Daß jedenfalls die äußerstenfalls sicher notwendige Haftung des Vermittlers nicht der primär richtige Bezugspunkt für Überlegungen zum Verbraucherschutz ist, hoffe ich deutlich gemacht zu haben.

Konsumentenschutz durch aufsichtsrechtliche Veranlagungskontrolle

VON O. UNIV.-PROF. DDR. WALDEMAR JUD, GRAZ*

I. Einführung

Angesichts der Konsequenzen einer unausgewogenen Anlagepolitik liegen jene Normen und Institutionen, die sich mit der aufsichtsrechtlichen Veranlagungskontrolle befassen, nicht „out of character“ jenes Bereiches, der sich mit dem Stichwort Konsumentenschutz umreißen läßt. Bei den genannten Konsequenzen ist vor allem daran zu denken, daß durch die Gefährdung der wirtschaftlichen Substanz des Versicherungsunternehmens in mittelbarer Folge das kommerzielle Interesse zunächst des Versicherungsnehmers sowie des potentiellen Empfängers der Versicherungsleistung obstruiert wird, woraus unter Umständen eine ernsthafte Kujonierung einer gesamten wirtschaftlichen Branche resultieren kann. Im Verhältnis zu der klassischen Gestalt des Konsumentenschutzes¹ läßt sich die Veranlagungskontrolle allerdings nur als eine mediatisierte Form des Verbraucherschutzes² ansprechen, da die Versicherungsaufsicht zum einen auch anderen Zielen dient³ und zum anderen ein Tätigwerden des Versicherten nicht erforderlich ist, um ein Agieren der staatlichen Versicherungsaufsicht zu bewirken.

* Institut für Handels- und Wertpapierrecht an der Universität Graz.

¹ Für Österreich grundlegend: KSchG vom 8. 3. 1979, BGBl 140 idGF; *Krejci* (Hrsg), Handbuch zum Konsumentenschutzgesetz (1981); über das Verhältnis europarechtlicher Deregulierungsbestrebungen zum versicherungsrechtlichen Kundenschutz: *Krejci*, Deregulierung gegen Konsumentenschutz? VR 1989, 329.

² *Tiggés*, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht (1985), 127.

³ Etwa der Erhaltung der gesamtwirtschaftlichen Funktion der Versicherungsunternehmen (Funktionschutz). Dazu und zu den anderen Funktionen im Detail: *Baran*, Das Versicherungsaufsichtsgesetz² (1987) 2; *Daum*, Anpassung des Aufsichtsrechts an den europäischen Binnenmarkt, VR 1989, 374. *Schäfer*, Wirtschaftsaufsicht II, ÖZW 1978, 65; *Haas*, Rechtsprobleme bei Strukturänderungen von Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit (rechtswiss. Diss. 1991), 18.

Regeln zur Kapitalanlagekontrolle finden sich im Versicherungsaufsichtsgesetz⁴, welches in der jüngeren Vergangenheit durch eine Vielzahl von Novellen modifiziert wurde. Im gegebenen Zusammenhang interessieren insbesondere zwei Novellen aus den Jahren 1990⁵ und 1991⁶ sowie die letzte Novelle aus dem Vorjahr.⁷

Der Schwerpunkt der Novelle 1990 lag auf der Neugestaltung der Bestimmungen über die Anlage des gebundenen Vermögens; hierbei wurde der Wandel der Kapitalmärkte und der internationale Standard der Kapitalanlagevorschriften berücksichtigt.⁸

Mit der VAG-Novelle 1991, durch welche eine Applanierung der Rechnungslegungsvorschriften der Versicherungsunternehmen an das Rechnungslegungsgesetz 1990⁹ erfolgte, wurde in weiterer Folge eine Harmonisierung mit dem einschlägigen EG-Recht¹⁰ vollzogen.¹¹

Für die nahe Zukunft sind in Folge der Umsetzung des EWR-Vertrages weitere tiefgreifende Änderungen zu erwarten. Bestandteil des EWR-Vertrages ist nahezu das gesamte geltende EG-Recht auf dem Gebiet des privaten Versicherungswesens.¹² Diesbezüglich erforderliche Anpassungen im Bereich des Versicherungsaufsichtsrechts finden sich bereits in der VAG-Novelle 1992.

II. Die Grundsätze der Kapitalanlagen (§ 74 VAG)

Nach wie vor wird das hohe Maß an Verantwortung der Versicherungsunternehmen in bezug auf ihre Kapitalveranlagung durch die in ihrer Aussage unverändert gebliebenen Grundsätze der Kapitalveranlagung in § 74 Abs 1 VAG postuliert. Nach § 74 Abs 1 VAG hat das Versicherungsunternehmen ihr Vermögen so anzulegen, daß dadurch eine möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität der Vermögensanlagen unter Wahrung einer angemessenen Mischung und Streuung erreicht wird.¹³ Dieses „Spannungsfünfeck“¹⁴ — Sicherheit, Rentabilität, Liquidität, Mischung und Streuung — ist bei jeder Vermögensanlage, also auch bei der Veranlagung von freiem Vermögen, zu beachten.¹⁵

Welche Bedeutungsgehalte vermitteln aber diese einzelnen Grundpositionen der Kapitalveranlagung? Bereits die Definition des Begriffs „Sicherheit“ bereitet erhebliche Schwierigkeiten. So kann darunter etwa die Sicherung des Nominalwertes der Vermögensanlage (dh die Rückzahlung des investierten Kapitals) verstanden werden; gleichwohl könnte aber

⁴ BG vom 18. 10. 1978, BGBl 569.

⁵ BG vom 30. 3. 1990, BGBl 181.

⁶ BG vom 10. 1. 1992, BGBl 13.

⁷ BG vom 4. 12. 1992, BGBl 769.

⁸ EB zur RV der VAG-Novelle 1990 abgedruckt in *Krejci/Weilinger*, Österreichisches Versicherungsrecht I (1992), 271.

⁹ BG vom 28. 6. 1990, BGBl 475.

¹⁰ Dazu zählt insbesondere die Vierte Richtlinie vom 25. 7. 1978 über den Jahresabschluß von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (78/660/EWG); die Siebente Richtlinie vom 13. 6. 1983 über den konsolidierten Abschluß (83/349/EWG); die Achte Richtlinie vom 10. 4. 1984 über die Zulassung der mit der Pflichtprüfung der Rechnungslegungsunterlagen beauftragten Personen (84/253/EWG) sowie die Richtlinie vom 19. 12. 1991 über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Versicherungsunternehmen (91/674/EWG).

¹¹ EB zur RV der 2. VAG-Novelle 1991, in *Krejci/Weilinger*, 297.

¹² Art 36 iVm Anh IX des EWR-Abkommens vom 2. 5. 1992.

¹³ *Goldberg/Müller*, Kommentar zum VAG (1980), § 54, Rz 6.

¹⁴ *Prölss*, Versicherungsaufsichtsgesetz¹⁰ (1989), § 54, Rz 3.

¹⁵ *Baran*, § 74, Rz 1; *Prölss*, § 54, Rz 2; *Goldberg/Müller*, § 54, Rz 6.

auch die volle Rückerstattung der bei der Anlage des Kapitals vorhandenen realen Kaufkraft der Vermögenswerte verlangt werden.¹⁶ Da jedoch eine absolute Sicherheit auf dem Gebiet der Vermögensanlagen nicht gewährleistet werden kann, darf der Begriff „Sicherheit“ keineswegs überspannt werden.¹⁷

Mit dem Grundsatz der Sicherheit stehen die Postulate der angemessenen Mischung und Streuung der Vermögensanlagen in einem engen Wechselverhältnis. Der Grundsatz der angemessenen Mischung und Streuung soll dazu beitragen, daß die Kapitalanlagen insgesamt eine größtmögliche Sicherheit bieten. Das Versicherungsunternehmen muß für die anzulegenden Vermögensbestände verschiedene Haftungsgrundlagen auswählen und das Verhältnis der einzelnen Anlagearten zueinander so abstimmen, daß keine Anlageart gegenüber den übrigen erheblich herausragt.¹⁸

Die Liquidität der Vermögensanlagen erfordert eine Liquidität des Unternehmens.¹⁹ Dabei kann eine Vermögensanlage dann als liquid angesprochen werden, wenn die Möglichkeit besteht, sie rasch in flüssige Mittel umzusetzen.²⁰ Deshalb darf ein entsprechender Teil des Vermögens nicht langfristig gebunden werden, und es muß die Fälligkeit langfristig gebundener Anlagen zeitlich so gestreut sein, daß sich ein dem Bedarf entsprechender Zustrom zu den flüssigen Mitteln ergibt.²¹ Allerdings kann die Frage nach der ausreichenden Versorgung mit liquiden Mitteln für die Versicherungswirtschaft nicht einheitlich gelöst werden, da die Art des Geschäftsbetriebes eines Versicherungsunternehmens eine wesentliche Rolle spielt²²; so ist die Liquidität in der Schadensversicherung aufgrund der ständigen Zahlungsbereitschaft und der geringeren Überschaubarkeit der Risiken anders zu veranschlagen als die Liquidität im Bereich der Lebensversicherung, wo sich die Versicherungsereignisse weitestgehend taxieren lassen.

Bedeutsam ist auch der Grundsatz der Rentabilität, vermittelt doch die Erzielung von guten Zinserträgen den Modus einer Beitragsverbilligung und bewirkt damit eine erhebliche Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Versicherungsunternehmens.²³

Die Verwirklichung all dieser Grundsätze verknüpft sich in der Praxis häufig mit dem Auftreten von Zielkonflikten, deren Lösung Abstriche bei allen der genannten Elemente zugunsten der Kombination erfordert.²⁴

Die soeben dargestellten Grundsätze der Kapitalanlage erfuhren durch die Novelle 1990 eine wesentliche Ergänzung. Nunmehr kann die Versicherungsaufsichtsbehörde dem Versicherungsunternehmen zum Zwecke der laufenden Überwachung eine Meldepflicht hinsichtlich der Kapitalanlage auferlegen. In den erläuternden Bemerkungen²⁵ wird die Ergänzung des § 74 VAG damit begründet, daß die Liberalisierung der Kapitalanlagevorschriften im Interesse der Versicherten nur dann vertreten werden kann, wenn nicht gleichzeitig eine Preisgabe der durch das „magische Fünfeck“ vermittelten Grundsätze erfolgt. Die intensivere nachprüfende Kontrolle der Kapitalanlage — wie sie das Gesetz nun vorsieht — soll eine materielle Aushöhlung der Kapitalanlagegrundsätze verhindern.

¹⁶ Siehe dazu im Detail bei: *Goldberg/Müller*, § 54, Rz 7.

¹⁷ *Goldberg/Müller*, § 54, Rz 7.

¹⁸ *Goldberg/Müller*, § 54, Rz 11.

¹⁹ *Goldberg/Müller*, § 54, Rz 10.

²⁰ *Jud*, Spar- und Investitionsgesellschaften für Immobilien, *GesRZ* 1974, 91.

²¹ *EB* zur RV der VAG 1978 in *Krejci/Weilinger*, 224.

²² *Goldberg/Müller*, § 54, Rz 10.

²³ *Goldberg/Müller*, § 54, Rz 9.

²⁴ *Jud*, *GesRZ* 1974, 91.

²⁵ In *Krejci/Weilinger*, 275.

Die Schwerpunktverlagerung von zunehmend liberalisierten Ausführungsbestimmungen hin zu einer programmatischen Grundsatzklärung in bezug auf die Kapitalveranlagung findet sich auch im einschlägigen EG-Recht. Die Tendenz zu einer aufsichtsrechtlichen Deregulierung der Kapitalanlagevorschriften verdeutlicht etwa ein bereits vorliegender Vorschlag für eine 3. Koordinierungs-Richtlinie Direktversicherung.²⁶ Durch diese Richtlinie sollen grundsätzliche Regeln für die Kapitalanlage der Versicherungsunternehmen vorgesehen werden, die dem Bedürfnis nach größtmöglicher Flexibilität unter gleichzeitiger Beobachtung der berechtigten Konsumenteninteressen angemessen Rechnung tragen. Art 20 dieses Richtlinienentwurfes sieht die Gewährleistung des Konsumentenschutzes durch die Vorgabe von Grundsätzen für die Kapitalanlage vor, wie sie bereits in § 74 VAG statuiert sind.

III. Der Liegenschaftserwerb (§ 75 VAG)

Deutlich wird die Tendenz der Liberalisierung etwa auch bei einer Betrachtung der Regelung des Liegenschaftserwerbes (§ 75 VAG). Die bis zur Novelle 1990 bestehende versicherungsaufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht beim Erwerb von Liegenschaften entfiel. Statt dessen genügt beim Erwerb von inländischen Liegenschaften der Nachweis der Angemessenheit des Kaufpreises, der durch ein Schätzungsgutachten eines allgemein beeideten gerichtlichen Sachverständigen oder auf eine sonstige geeignete Weise zu erbringen ist.

Dagegen bedurfte der Erwerb von ausländischen Liegenschaften nach wie vor der Genehmigung durch die Versicherungsaufsichtsbehörde. Allerdings entfiel im Zuge der VAG-Novelle 1992 auch dieses Genehmigungserfordernis. Nunmehr sieht § 75 VAG vor, daß der Erwerb von Liegenschaften oder liegenschaftsgleichen Rechten nur noch an den Nachweis der Angemessenheit des Kaufpreises gebunden ist. Damit findet der Umstand Berücksichtigung, daß nach Art 18 Abs 1 der Ersten Koordinierungs-Richtlinie Schadensversicherung vom 25. 7. 1973²⁷ und Art 21 Abs 1 der Ersten Koordinierungs-Richtlinie Lebensversicherung vom 5. 3. 1979²⁸ das freie Vermögen keinem Genehmigungserfordernis unterworfen werden darf.

IV. Der Erwerb von Anteilsrechten (§ 76 VAG)

Auch bezüglich der Regelung des Erwerbes von Anteilsrechten erfordert das Verbot, die Verfügung über das freie Vermögen durch ein Genehmigungserfordernis zu beschränken, eine Rechtsanpassung. Dem trägt die VAG-Novelle 1992 durch die Streichung des Genehmigungserfordernisses in § 76 VAG Rechnung. Dieses wird im Fall des Erwerbes von Anteilsrechten durch eine Anzeigepflicht ersetzt. Dabei werden auch mittelbare Anteilsrechte wegen ihrer wirtschaftlichen Gleichwertigkeit in die Anzeigepflicht einbezogen.²⁹

§ 76 VAG wurde zuvor durch die Novelle 1991 geändert. Der bis dahin in dieser Gesetzesstelle postulierte Begriff „Beteiligung“ hat deshalb zu Problemen geführt, weil er von dem für die Bilanzierung maßgeblichen Beteiligungsbegriff abweicht. Aus diesem Grund

²⁶ Geänderter Vorschlag für eine dritte Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (ABIEG Nr C 93 vom 13. 4. 1992, S 1).

²⁷ (73/239/EWG).

²⁸ (79/267/EWG).

²⁹ EB zur RV der VAG-Novelle 1992, 694 BlgNR XVIII. GP, 29.

wurde in der Überschrift dieser Norm der Begriff „Beteiligung“ durch den Ausdruck „Erwerb von Anteilen“ ersetzt.³⁰ Der Erwerb von Anteilen an Gesellschaften durch Versicherungsunternehmen unterliegt nach geltendem Recht noch der Genehmigung durch die Versicherungsaufsichtsbehörde, sofern die Anteilsrechte 10% des Grund- oder Stammkapitals oder ihr Kaufpreis 10% der Eigenmittel des Versicherungsunternehmens übersteigen. Das Vorliegen einer Beteiligung im handelsrechtlichen Sinn ist hierfür kein Kriterium.³¹

Bereits davor ergänzte die Novelle 1990 die Bestimmung des § 76 VAG durch eine Vorschrift, welche bestimmt, daß bei der Berechnung des Anteils an der fremden Gesellschaft die Anteilsrechte von verbundenen Unternehmen zusammenzurechnen sind. Damit sollte verhindert werden, daß durch Aufteilung auf mehrere wirtschaftlich miteinander verbundenen Unternehmen die Genehmigungspflicht vermieden wird, ohne daß sich etwas an den für die Genehmigungspflicht maßgebenden wirtschaftlichen Verhältnissen ändert.³²

Im übrigen wurde § 76 durch die Novelle 1991 dahingehend geändert, daß der Konzernbegriff des § 15 AktG 1965 durch den Begriff der verbundenen Unternehmen gemäß § 228 Abs 3 HGB ersetzt wurde. Diese begriffliche Anpassung an die Terminologie des Rechnungslegungsgesetzes zieht jedoch keine inhaltliche Änderung nach sich. Ansonsten hat die letztgenannte Novelle in bezug auf die Kapitalanlagekontrolle keine wesentliche Änderung der für den Konsumentenschutz relevanten Regeln des VAG gebracht.

V. Der Deckungsstock (§ 77 VAG)

Besonders augenscheinlich wird die Liberalisierungstendenz im neugefaßten § 77 VAG. Die Bestimmung der Deckungsstockfähigkeit erfuhr durch die Novelle 1990 insofern eine Aufweichung, als das Erfordernis der Mündelsicherheit bei Darlehen und Wertpapieren endgültig aufgegeben wurde. Bis dahin durften nur die in § 230 b ABGB genannten Wertpapiere dem Deckungsstock gewidmet werden. Dazu wurden Teilschuldverschreibungen von Anleihen, für deren Verzinsung und Rückzahlung der Bund oder ein Bundesland haftet, Forderungen, die in das Hauptbuch der Staatsschuld eingetragen sind, Pfandbriefe und Kommunalschuldverschreibungen sowie bestimmte fundierte Bankschuldverschreibungen gerechnet. Zu den mündelsicheren Darlehen zählten gemäß § 230 c ABGB nur jene Hypothekendarlehen, bei denen die für Wohnzwecke genutzten Liegenschaften höchstens bis zur Hälfte des gemeinen Wertes belastet waren.³³ Da das Erfordernis der Mündelsicherheit nicht die erwartete Sicherheit garantieren konnte, wurde davon abgegangen.³⁴

Zudem bewirkte die Novelle 1990 eine Ausdehnung der Deckungsstockfähigkeit von Aktien auf jene, die auf Wertpapierbörsen der OECD zugelassen sind, während die Beschränkung auf Aktien inländischer Unternehmen zur Gänze entfiel. Der Anteil am Aktienkapital an einer fremden Gesellschaft, der dem Deckungsstock gewidmet werden kann, wurde von 5% auf 10% erhöht. Diese Widmungsgrenze wurde auch für die verbrieften Genußrechte von Kapitalgesellschaften sowie für Wertpapiere über Partizipations- oder Ergänzungskapital³⁵ eingeführt. Bislang konnten Aktien, die nicht von Gesetzes wegen dek-

³⁰ Grundsätzlich zum Anteilsbegriff und im speziellen in aufsichtsrechtlichen Bestimmungen *Jud/Schummer*, Anteilsrechte von Banken und Anlagenbegrenzung nach § 15 KWG (1992), 25 ff.

³¹ EB zur RV der 2. VAG-Novelle 1991, in *Krejci/Weilinger*, 298.

³² EB zu VAG-Novelle 1990, in *Krejci/Weilinger*, 275.

³³ *Baran*, § 77, Rz 4.

³⁴ *Goldberg/Müller*, § 54, Rz 7.

³⁵ Zur grundlegenden Bedeutung von Partizipations- und Ergänzungskapital *Jud*, Partizipations- und Ergänzungskapital als neuer Weg zum Kapitalmarkt für Versicherungsunternehmen, VR 1988, 65 ff.

kungsstockfähig waren, auch nicht durch Genehmigung der Versicherungsaufsichtsbehörde Deckungsstockfähigkeit erlangen. Dieses in § 77 Abs 4 VAG festgeschriebene Verbot wurde durch die Novelle 1990 aufgehoben.

Hinsichtlich der für die Deckungsstockfähigkeit maßgebenden Grenzen wurde in § 77 Abs 3 VAG klargestellt, daß es sich dabei um Anrechnungs- und nicht um Widmungsgrenzen handelt. Daher dürfen einzelne geeignete Anlagen auch dann dem Deckungsstock gewidmet werden, wenn nach dieser Widmung durch alle unter die Grenze fallenden Anlagen die Grenze überschritten wird, wie das bei Liegenschaften und bei größeren Aktienpaketen der Fall sein könnte.³⁶

Bemerkenswert ist auch die Neuregelung der Grenzen, die für die Deckungsstockfähigkeit der Risikopapiere maßgebend sind. Für Aktien, Genußscheine, Partizipationsscheine und Investmentzertifikate von Aktienfonds und gemischten Fonds, die überwiegend Aktien enthalten können, gilt nunmehr eine gemeinsame Grenze von 20% des Deckungserfordernisses. Andere Investmentzertifikate scheiden überhaupt aus dieser Begrenzung aus. Für sie wurde eine neue Anrechnungsgrenze von 25% des Deckungserfordernisses eingeführt; gleichzeitig entfiel die Einzelanlagengrenze, wodurch die Verwendung von Investmentzertifikaten für den Deckungsfonds wesentlich erleichtert wurde.³⁷ Weiters wurde die Einzelanlagengrenze für Aktien, verbrieft Genußrechte von Kapitalgesellschaften sowie Wertpapiere über Partizipations- und Ergänzungskapital von 1% auf 3% erweitert. Auch diese Einzelanlagengrenzen stellen nunmehr Anrechnungsgrenzen dar. Eine Überschreitung dieser Einzelanlagengrenzen kann auch mit Genehmigung der Versicherungsaufsichtsbehörde nicht erfolgen.³⁸

VI. Die technischen Verbindlichkeiten (§ 78 VAG)

Mit der Novelle 1990 erfuhr die Auflistung der für das gebundene Kapital geeigneten Anlagen — bedingt durch die Erweiterung des Katalogs der deckungsstockfähigen Anlagen — eine wesentliche Straffung und Vereinfachung. Allerdings sind nunmehr auch Darlehen, die an Gemeinden zum Zweck der Entsorgung und des Recyclings gewährt werden, zur Bedeckung von technischen Verbindlichkeiten geeignet, sofern eine Verpfändung der Einnahmen erfolgt, die der Gemeinde für ihre Leistungen zufließen.

Hinsichtlich der Anrechnungsgrenzen ist folgendes anzumerken: Der neue Abs 5 des § 78 VAG gestaltet dieselben nach dem Vorbild der Bestimmungen, welche § 77 Abs 3 VAG für das Deckungsstockvermögen vorsieht. Die neue Rechtslage wird auch durch eine erhöhte Anrechenbarkeit der geeigneten Anlagen auf die technischen Verbindlichkeiten charakterisiert.

Bezüglich der Bildung von versicherungstechnischen Rückstellungen gelten seit der Novelle 1991 die speziellen Vorschriften des neu eingefügten § 81 i VAG. Im Abs 2 des § 81 i VAG findet sich darüber hinaus eine demonstrative Aufzählung der versicherungstechnischen Rückstellungen, die bisher in § 78 Abs 2 VAG enthalten war.

VII. Abschließende Bemerkungen

In der EG bedingt die fortschreitende Liberalisierung des Dienst- und Kapitalverkehrs auch eine entsprechende Harmonisierung und Standardisierung des Aufsichtsrechts. Auch

³⁶ EB zur RV der VAG-Novelle 1990, in *Krejci/Weilinger*, 276.

³⁷ EB zur RV der VAG-Novelle 1990, in *Krejci/Weilinger*, 276.

³⁸ EB zur RV der VAG-Novelle 1990, in *Krejci/Weilinger*, 276.

die OECD strebt ein weitgehend dereguliertes Aufsichtsrecht an.³⁹ Unterschiedliche Aufsichtssysteme sowie unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Verhältnisse in den einzelnen Ländern erschweren die Erreichung dieses Ziels. In den EG-Ländern Deutschland und Frankreich sowie in der Schweiz und in Österreich wird dem Konsumentenschutz gerade auch für den Bereich der Versicherungswirtschaft ein besonders hoher Stellenwert beigemessen, während in Großbritannien und den Niederlanden dem Schutz der Konsumenten *nur marginale Bedeutung zukommt*.⁴⁰ Dennoch ist die Vereinheitlichung des Aufsichtsrechts in der EG bereits weit gediehen. Diese Vereinheitlichung zeichnet sich dadurch aus, daß zunehmend von einer eingehenden *Detailregelung der Kapitalanlagevorschriften* Abstand genommen wird, gleichzeitig aber den Grundsätzen der Anlagekontrolle ein neuer Stellenwert beigemessen wird.

Von dieser Entwicklung im EG-Recht wird auch das österreichische Versicherungsaufsichtsrecht erfaßt. Die Regeln der aufsichtsrechtlichen Veranlagungskontrolle wurden bereits durch die hier angesprochenen Novellen dereguliert; weitere Schritte sind erforderlich. Dennoch kann nicht von einer Preisgabe der Kapitalanlagekontrolle gesprochen werden, da die *Versicherungsunternehmen auch weiterhin durch die, aus der Sicht des EG-Rechts keine Änderung erfordernden Grundsätze des § 74 VAG gehalten sind, eine ausgewogene Kapitalanlagepolitik zu betreiben*.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß deutliche Indizien für eine Auflösung des Spannungsverhältnisses Konsumentenschutz versus Liberalisierung zugunsten einer weitgehend freien Gestaltung der Kapitalveranlagung sprechen.⁴¹ Die rechtliche Entwicklung im Bereich der Kapitalveranlagung zeichnet daher das Bild einer gegenläufigen Bewegung, bei der dem *Versicherungsunternehmen zwar ein hohes Maß an Dispositionsfreiheit eingeräumt wird, aber gleichzeitig die Sicherheitsanforderungen an das gebundene Versicherungsvermögen im grundsätzlichen unverändert bleiben*.

Zum Abschluß dieser Ausführungen sei noch darauf verwiesen, daß sich eine argumentative Befestigung der angeführten Deregulierungstendenzen auch aus einer Betrachtung der versicherungsrechtlichen Aufsichtsmittel im System des gesamtwirtschaftlichen Beaufsichtigungs- und Lenkungsmechanismus ergibt: Die mit einer Deregulierung der Kapitalanlagevorschriften verbundene „erhöhte potentielle Beteiligungskapazität“ des einzelnen Versicherungsunternehmens bewirkt nämlich gleichzeitig auch, daß die einzelne Versicherung unter Umständen in die Nähe der Position eines institutionellen Anlegers⁴² rückt und sich damit den Bindungen, die sich aus dieser Position ergeben, aussetzt. Eben diese Bindungen fördern in mittelbarer Weise auch den Schutz der berechtigten Konsumenteninteressen.

³⁹ Daum, VR 1989, 374.

⁴⁰ Daum, VR 1989, 375.

⁴¹ Kothbauer, *Ist Deregulierung bei Kapitalanlagen der Versicherungen angebracht?* VR 1989, 9; Daum, VR 1989, 376; Krejci, VR 1989, 336.

⁴² Zu den Aspekten, die der Begriff „institutioneller Investor“ vermittelt: Jud, *Institutional investors and corporate governance in Austria*. Beitrag zum Fachkongreß „Institutional Investors and corporate Governance“, Osnabrück (1992), in Druck.

Konsumentenschutz und Veranlagungspolitik aus der Sicht des Versicherten

VON DDR. GÜNTER NEUMANN, WIEN*

Als ich die Einladung erhielt, vor diesem Forum, und zwar als letzter nach den zahlreichen prominenten Vorrednern, ein Referat zu halten und mir dieses Thema vorgeschlagen wurde, reagierte ich etwas zögernd: Einerseits freute ich mich, unter den zahlreichen Vertretern der Wissenschaft und internationaler Organisationen als Praktiker sprechen zu dürfen; andererseits ist die Verbindung von Konsumentenschutz und Veranlagungspolitik in dem weiten Sinne, wie ich sie verstehe, bisher in Literatur und Vorträgen kaum angesprochen worden — möglicherweise verfehle ich daher die thematischen Aussagen, die Sie erwarten würden.

Zum anderen aber will ich nicht verhehlen, daß mir der Begriffsinhalt des Konsumentenschutzes im heutigen Übergangs-Europa in seiner geographischen, personalen, instrumentellen und strategischen Dimension große Probleme macht. Ich darf einige dieser — sagen wir — Unsicherheiten aufzeigen, obwohl sie mein Thema vordergründig nur am Rande betreffen:

1. Gibt es den europäischen Konsumentenhomunculus überhaupt, der in etwa gleichen Schutznormen zugänglich ist? Ich habe da so meine Zweifel, wenn ich etwa an meine letzten 4 Wochen denke, in denen ich beruflich sowohl mit Menschen in den Hartwährungsändern als auch in Ungarn sprach sowie in den letzten 2 Wochen mit sogenannten kleinen Leuten in Apulien an meinem Urlaubsort.
2. Sind die Schutzbedürfnisse im angestrebten Europa der Regionen wirklich gleich in allen diesen Regionen und ist daher der Weg vom Nationalismus über den Zentralismus zum Regionalismus im Grunde eine Vorstellung eines Pfades zu Kulturregionen im engeren Sinn ohne Bedeutung für vielleicht differenzierende Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Tätigkeit und Schutzbedürfnisse in diesen Regionen?
3. Ist der Terminus Konsumentenschutz wirklich undifferenziert anwendbar für den — lassen Sie es mich so sagen — „mündigen Durchschnittsbürger“ der EG und Bürger der früheren Länder des real existierenden Sozialismus, deren Zuwanderung westliche Staaten derzeit zu bremsen, wenn nicht zu stoppen zu versuchen? Aber sie sind ja schon da, diese Konsumenten, 16 Mio in den neuen deutschen Bundesländern und viele mehr anderswo, und sie konsumieren: einige davon gewiß ohne zu zahlen, wie wir es etwa in der Kaskoversicherung erleben, andere sind potentielle Konsumenten, und viele Millionen werden noch kommen, weil ein dauernder Schutz vor diesen Konsumenten gewiß nicht möglich sein wird.
4. Letztlich drängt sich der Gedanke auf, ob es wirklich Konsumentenschutz — oder nicht eher ein ästhetisch-idealtypisches *l'art pour l'art*-Denken — ist, über Deregulierung, maximale Wettbewerbsstimulierung, Zwang zum Ausscheiden von Marktteilnehmern, Zwang zu Produktkreativität und dauernder kurzfristiger Innovation zwar im Schnitt ein um einige Prozentpunkte niedrigeres Prämienniveau, dafür aber eine intransparente, sich dauernd ändernde Produktwelt von sich akkumulierenden Wirtschaftskonzentrationen zu schaffen.

* Vorstandsdirektor der EA-Generali, Wien.

Ich erinnere mich heute noch gut: Als ich vor vielen Jahren in der Universität mein Rigoratum in Soziologie abzulegen hatte, wurde ich mit einem halben Dutzend verzweifelter Kandidaten von Prof. Rosenmayer mit der Frage zu Max Webers „Wirtschaft und Gesellschaft“ gequält, was denn der wesentliche Unterschied zwischen Webers Idealtyp und seinem Realtyp sei: Alle Erklärungsversuche der Kollegen wurden von Prof. Rosenmayer abgelehnt. Als ich — auch damals letzter — drankam, beantwortete ich in meiner Not die Frage sehr banal: „Der wesentliche Unterschied liegt darin, daß es den Idealtyp in der Wirklichkeit nicht gibt!“ — und war durchgekommen. Ähnlich banal, fürchte ich, stellt sich für mich die Frage von Deregulierung und Konsumentenschutz in unserer Branche im vereinigten Europa. Ich habe den Verdacht, daß es den Idealtyp des Durchschnittsversicherungsnehmers, der die Durchschnittsprämie kauft und über deren Verbilligung glücklich ist, in Wirklichkeit nicht gibt, ebensowenig wie letztere als Handelsware zu erwerben ist. Ich habe viel eher den Verdacht, daß es viele Millionen Realtypen durchaus unterschiedlicher Schutzbedürftigkeit geben wird, welchen es lieber gewesen wäre, aufsichtsbehördliche abgesegnete Leitfäden in bezug auf die vielen neuen kreativen Produkt- und Tarifkombinationen zu ihrer Sicherheit zu haben statt einer Prämienreduktion, die aber mit voller Eigenverantwortlichkeit zu erkaufen ist.

Meine Damen und Herren, verzeihen Sie diesen einleitenden Exkurs über meine unreflektierten Gedanken zum ersten der beiden Hauptwörter meines Themas. Gewiß sind diese meine sehr persönlichen Unsicherheiten nur darauf zurückzuführen, daß der Anlageverantwortliche mit dem üblichen Begriff des Konsumentenschutzes im Sinne von Produkt- und Vertriebspolitik — abgesehen von Finanzprodukten — nur sehr mittelbar im Sinne meines nachfolgenden Statements zu tun hat.

Jedoch: Es ist meine Überzeugung, daß weder Konsumentenschutz noch Veranlagungspolitik von tiefgreifenden demographischen oder bevölkerungsstrukturellen Umwälzungen unberührt bleiben werden, wie sie sich in Gorbatschows „Europäisches Haus“ — ein Begriff, der im Westen im übrigen seit etwa einem Jahr offensichtlich außer Verwendung gekommen ist — ergeben werden. Es ist ebenso meine Überzeugung, daß trotz der Kombination maximierten Wettbewerbs mit umfassenden Kontrollmechanismen gegen den Mißbrauch von Marktmacht nicht nur viele Unternehmen, sondern genauso viele Konsumenten auf der Strecke bleiben werden.

Mein zögerliches Gefühl zum Thema entsteht daher aus der Vorausschau, daß ich vermutlich nur eine kurze Sekunde aus der langen vergangenen und kommenden Geschichte der Rahmenbedingungen unserer Branche beschreibe.

Im Gegensatz zu den üblichen Versicherungskontakten ist die zunächst offensichtlichste Konsumentengruppe der Versicherungsnehmer und Geschädigten von der Anlagepolitik des Versicherungsunternehmens zwar durchaus elementar, wenngleich nicht auf den ersten Blick erkennbar, betroffen. Am unmittelbarsten sind die Ergebnisse der Anlagepolitik für den Konsumenten noch in der für die Lebensversicherung typischen Gewinnbeteiligung ersichtlich. Die Spannbreite reicht aber im Extremfall bis zu einer durch verfehlte Anlagepolitik reichenden Gefährdung der Unternehmensexistenz und damit verbundenem Verlust des Versicherungsschutzes — eine Vision, von der die Versicherungswirtschaft im deutschsprachigen Raum in der Nachkriegszeit verschont blieb, die aber in anderen Breiten in den letzten Jahren öfters Realität geworden ist. Über einen Zusammenhang von Anlagepolitik und Konsumentenschutz besteht daher kein Zweifel.

Leitlinie des Versicherungsaufsichtsgesetzes für den Betrieb des Versicherungsgeschäfts ist die Wahrung der Belange der Versicherten. § 73 b schreibt als Grundnorm der Solvabili-

tätsbestimmungen vor, daß Versicherungsunternehmen zur Sicherung der dauernden Erfüllbarkeit ihrer Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen für ihr gesamtes Geschäft jederzeit freie unbelastete Eigenmittel in vom Geschäftsumfang abhängigen Ausmaß zu halten haben.

Aufgabe der *Kapitalanlagen* ist — in erster Linie — die Bedeckung der versicherungstechnischen Verbindlichkeiten. Versicherungstechnische Rückstellungen sind — und damit zitiere ich im wesentlichen Art 56 der Ratsrichtlinie über den Jahresabschluß und konsolidierten Jahresabschluß vom 19. 12. 1991 — insoweit zu bilden, wie dies nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendig ist, um die dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen zu gewährleisten. Wenn dieser Versicherten- und damit Konsumentenschutz für die Bemessung des Umfangs der Reserven gilt, muß er als Leitgedanke auch für die auf der Aktivseite den Rückstellungen gegenüberstehenden Kapitalanlagen als Bedeckungswerte gelten. Dementsprechend hat sich die Kapitalanlagepolitik ebenfalls an diesem Schutzgedanken zu orientieren. Oder, wenn Sie mir diese einfache Ausdrucksweise gestatten: Die Risiken einer Versicherung haben ihren Platz in der Passiv- und nicht Aktivseite der Bilanz.

Gestatten Sie mir, meine sehr geehrten Damen und Herren, an dieser Stelle kurz die Erwähnung eines weiteren zu einem Gutteil für die Solvabilität sorgenden und zu schützenden Personenkreises außerhalb des Versicherungsverhältnisses. Üblicherweise assoziiert man im Zusammenhang mit dem Versicherungsgeschäft in erster Linie das Versicherungsunternehmen als solches in seiner Funktion als je nach Verweildauer prämientransformierenden Risiko- und Finanzintermediär. Kapital legt aber auch der Aktionär, sei es nun ein Großaktionär oder eine Vielzahl kleiner Aktiensparer, im Unternehmen an. Auf den Schutz dieser „Konsumenten“ eines Investitionsanbotes nimmt das Versicherungsaufsichtsgesetz nicht speziell Rücksicht, sondern beläßt es bei den allgemeinen Aktionärs- bzw Anlegerschutznormen.

Jedoch: Wenngleich diese Schutzvorschriften auch anderswo angesiedelt sind: Den Anlageverantwortlichen einer Versicherungs-AG trifft in grundsätzlich gleicher Weise die Schutzpflicht für überlassenes Organisations- und Betriebskapital wie für das Leistungsversprechen gegenüber seinen versicherungstechnischen Konsumenten. Dieses Leistungsversprechen bezieht sich auch bei Risikokapital auf die Politik der Werterhaltung, Wertvermehrung und angemessene Gesamtrendite der überlassenen Mittel.

Ist also die rechtliche und wirtschaftliche Qualifikation eine andere — Ziel und daher auch Mittel der Anlagepolitik sind prinzipiell gleich — nicht unbedingt die im Einzelfall gewählten Anlagekategorien.

Zurückkehrend zur versicherungsspezifischen Anlagepolitik ist das Verhältnis zwischen aufsichtsgesetzlichem Rahmen und der Praxis seiner Ausfüllung im Wege anlagepolitischer Entscheidungen zu untersuchen, weil sich daraus Rückschlüsse auf das Konsumentenschutzverständnis des Unternehmens ergeben.

Auszugehen ist davon, daß der Gesetzgeber mit den Anlagenkatalogen des § 77 und § 78 VAG den Versicherungsschutz in Form des Vorhandenseins für die Leistungsauszahlung zur Verfügung stehender Vermögenswerte sicherstellen wollte, weil dies am evidentesten dem „Erfüllbarkeitsgebot“ entspricht, dem vordergründig sich Rentabilitätsüberlegungen unterzuordnen haben.

§ 77 Absatz 1 zählt aber nur auf, welche Vermögenswerte grundsätzlich dem Deckungsstock gewidmet werden dürfen; ebenso nennt § 78 lediglich — abstrakt — gewisse Anlagen, die zur Bedeckung der technischen Verbindlichkeiten geeignet sind. Es obliegt der

Veranlagungsstrategie und -politik des einzelnen Versicherungsunternehmens, welchen Anlagenmix es unter dem Gesichtspunkt des magischen Dreiecks Sicherheit, Rentabilität und Liquidität verfolgt und welche Beurteilung es bezüglich konkreter Veranlagungen trifft. Für die Auswahl strategisch struktureller Elemente bei der Anlagenzusammensetzung ist gewiß die Entscheidung zwischen einer sachwertorientierten oder einer nominalwertorientierten und damit weitgehend inflationsexponierten Anlagepolitik essentiell, bei der Auswahl der dann stark bilanzorientierten anlagepolitischen Elemente jene zwischen kursbeeinflußten Wertpapieranlagen oder kursunabhängigen und insofern abschreibungsgeschützten Darlehensanlagen. Unter dem „Konsumenten aspekt“ einer marktgerechten Gewinnbeteiligung wird beispielsweise die Anlagepolitik des Lebensversicherers meist auf Erzielung einer hohen laufenden Rendite gerichtet sein, während die Anlagepolitik des Sachversicherers mehr Raum für Immobilien- und Beteiligungsanlagen bietet. Selbst ein straffer Anlagenkatalog läßt also beträchtlichen Spielraum für anlagepolitische Grundsatzentscheidungen.

In der Praxis wird es ein policy mix mit unterschiedlichen Gewichten sein, und ich möchte nicht verhehlen, daß ich auch beim Lebensversicherer die Sachwertanlagen aus der langfristigen Substanzerhaltungs- und -mehrungsüberlegung in entsprechendem Anteil für unverzichtbar halte — trotz Gewinnbeteiligungsvergleichen in Wirtschaftsmagazinen und der bekannten Diskussion über die meist nicht realisierten und daher stillen Reserven. Wenn Konsumentenschutz in seinem wichtigsten Element der Vertragserfüllung über lange Zeit läuft und daher auch in Existenzsicherung besteht, ist Realwerten aufgrund von Knappheitsgesetzen entsprechender Platz einzuräumen.

Knappheitsgesetze gelten schlicht und einfach im langfristigen Bereich. Störungsversuche im Wechselspiel politischer Zyklen nicht. Uns ist nicht nur die Chance gegeben, sehr langfristig denken zu können, sondern wir haben auch die Verpflichtung hiezu; kurzfristig überzogene oder unterbewertete Märkte ändern daran nichts.

Im Detail ist der Anlage-Katalog — der österreichische bleibt im übrigen hinsichtlich des Detailierungsgrades weit hinter dem deutschen zurück — vor allem hinsichtlich seiner Grenzziehungen an den Kapitalmarktverhältnissen, dem Feld der Veranlagung, zu messen. Das Empfinden, daß einschlägige Regelungen beengend und drückend sind, erweist sich bei realistischer Betrachtung keineswegs immer gerechtfertigt. In der Praxis zeigt sich vielmehr, daß einige Grenzen von einer verantwortlichen Anlagepolitik bei weitem nicht ausgeschöpft werden.

An dieser Stelle soll aber auch ausgesprochen werden, daß die Aufsichtsbehörde bzw der Gesetzgeber stets ein offenes Ohr hatten, wenn die Versicherungswirtschaft auf schwerwiegende Restriktionen hinwies und begründet eine Weiterentwicklung der Anlagevorschriften forderte. In mehreren Novellen wurden in den letzten Jahren die Bestimmungen des VAG an neue Entwicklungen bei den Anlageinstrumenten sowie an geänderte Marktverhältnisse angepaßt. Anlagevorschriften und Anlagepolitik der Versicherer werden selbstverständlich stark durch die Weiterentwicklung der Kapitalmärkte beeinflußt. Die Wiederentdeckung des österreichischen Aktienmarktes im Jahre 1985 durch den amerikanischen Investexperten Rogers und die Internationalisierung der Aktienveranlagung haben sowohl das Anlageverhalten des Privatanlegers wie der Versicherungsunternehmen als institutionelle Investoren beeinflußt. Parallel zur Ermöglichung ausländischen Aktieninvestments für den Kleinanleger durch devisarechtliche Liberalisierung wurden auch die Möglichkeiten der Aktienveranlagung von Versicherungsunternehmen auf ausländischen Märkten erweitert. War ursprünglich die Aktienveranlagung auf an der Wiener Börse notierte Aktien inländischer Unternehmen unter Limitierung auf 5% der technischen Verbindlichkei-

ten beschränkt, so trat in den letzten VAG-Novellen eine stufenweise Erweiterung auf alle OECD-Börsen sowie sonstige Wertpapiermärkte unter Anhebung der Grenze auf 20% des Deckungsstocks bzw 30% der technischen Verbindlichkeiten ein. Damit wurde der Aktienportefeuillepolitik von Versicherungen ein weites Feld — unter Beachtung der Kongruenzregel allerdings doch de facto von der Passivseite her sehr eingeschränkt — eröffnet.

Generell kann man festhalten, daß die Kapitalveranlagung der Versicherer heute nicht mehr entscheidend durch mangelnde Liberalität der Anlagevorschriften eingeschränkt ist; vielmehr stellt sich die Frage, wie weit einzelne Anlagegrenzen ausgenützt werden können, da die Prinzipien von Mischung, Streuung, Liquidität, Sicherheit, Rentabilität sozusagen naturrechtliche Gültigkeit haben, gleichgültig, ob sie durch positives Recht mehr oder weniger detailliert ausgeführt sind. Ich möchte dies anhand zweier Anlageformen, die von der Allgemeinheit gerne besonders beachtet werden, ausführen.

Wie schon erwähnt, stehen — vereinfacht dargestellt — dem Lebensversicherer 20% des Deckungserfordernisses und dem Sachversicherer 30% der technischen Verbindlichkeiten für die Anlage in an einem anerkannten Wertpapiermarkt zum Handel zugelassene oder gehandelte Aktien, Genußscheine, Partizipationsscheine oder Ergänzungskapitalanleihen sowie in Investmentzertifikate von Fonds, die nach den Fondsbestimmungen mindestens zur Hälfte nicht festverzinsliche Wertpapiere enthalten dürfen, zur Verfügung. Wo liegt nun die Realität in der österreichischen Versicherungsveranlagung? Von den 286 Mrd S Kapitalanlagen österreichischer Versicherungsunternehmen per Ende 1991 (ohne bilanzmäßige Bewertungsänderung) entfielen lediglich 2,7% oder 7,7 Mrd S auf inländische Aktien. Selbst bei geschätzter Einbeziehung von Aktienanteilen in Investmentfonds und ausländischen Wertpapieren liegt die Aktienkomponente im Durchschnitt unserer Portefeuilles bei 6—8%, nicht viel höher in Deutschland oder in der Schweiz, aber ganz im Gegensatz etwa zu angloamerikanischen und romanischen Ländern.

Geradezu konträr zur spekulativ behafteten Aktienveranlagung erschien Jahrzehnte hindurch das Engagement in Immobilien. Auf einem Altbestand aufbauende kontinuierliche Immobilienerwerbungen der Versicherungsunternehmen zu angemessenen Preisen bildeten gleichsam den Prototyp der sicheren Assekurananlage. Der Immobilienbestand der österreichischen Versicherungswirtschaft erreichte per Jahresende 1991 zu Buchwerten 27,1 Mrd S; dies entspricht einem Anteil der Immobilien an den gesamten Kapitalanlagen von 9,5%, der bei weitem nicht an die gesetzlich zulässige Höchstgrenze von 30% des gebundenen Vermögens heranreicht, dies allerdings bewertet zu Buch- und nicht zu Verkehrswerten.

Die Immobilienpolitik der führenden österreichischen Versicherer weist langjährige Tradition und Kontinuität auf. Der Immobilienbestand befindet sich überwiegend in guten Lagen und enthält beträchtliche stille Reserven. Unter dem Eindruck der gegenwärtigen internationalen Immobilienkrise lernt man zwei fundamentale Aspekte der inländischen Immobilienanlagen österreichischer Versicherer besonders schätzen: Zwar hat der heimische Immobilienmarkt, ähnlich dem Ausland, in den letzten Jahren nicht zuletzt durch Osteuphorie und die Hoffnung auf die Weltausstellung 1995 für Wien deutliche Überhitzungserscheinungen gezeigt, doch haben sich die Versicherungen meines Wissens im Gegensatz zu manch anderen sicherlich nicht in großem Stil an der dadurch ausgelösten Spekulationswelle beteiligt und sind daher auch nicht von den Problemen, die sich durch die Nichtrealisierung diverser, zumal fremdfinanzierter Projekte ergeben, betroffen. Ganz sicher brauchen wir aber auch keine phantasievollen Eigentumsobjekte in Gibraltar oder den Docklands, und schon gar nicht haben die österreichischen Versicherungen auf hausse-überzogene Verkehrswerte Ende der achtziger Jahre aufgewertet.

Zusammenbrechende Immobilienmärkte können sich auf Versicherungen nicht nur direkt im Sinne des buchmäßigen oder bei Verkaufsnotwendigkeit realisierten Wertverlustes des Immobilienportefeuilles auswirken, sondern darüber hinaus indirekt über Hypothekerveranlagungen, die — speziell wenn sie notleidend werden — ebenfalls der Immobilienkomponente zuzuzählen sind; gleiches gilt für die Versicherungsdeckung des Hypothekerausfallrisikos. In diesen Fällen kumulieren nämlich die Auswirkungen des Immobilienpreisverfalls und können bei überbetonten immobilienabhängigen Anlage- und Versicherungsportefeuilles zu ernsthaften Schwierigkeiten führen. Der Anteil von Hypothekendarlehen an den Gesamtanlagen beträgt in Österreich nur knapp über 1%, obwohl es dafür keine explizite Anlagenhöchstgrenze gibt.

Anhand dieser beiden Beispiele von Anlagekategorien schließt sich aber der erste Kreis zu meinen Gedanken am Beginn, wobei ich noch die Frage von Bewertungsregeln einbeziehe. Konsumentenschutz kann wohl nur den Schutz eines Inhaltes bedeuten, der sich für den Konsumenten als Wert darstellt. Diese Werte sind aber in Europa weder personal noch geographisch gleich. Was unsere Branche in diesem zentralen Teil Europas angeht, so scheint mir der weitaus überwiegende Teil der konsumierenden Realtypen als vor allem schützenswertes Gut von langfristigen Versicherungsverbindungen die gesicherte Kontinuität und kontinuierliche Sicherheit der Erfüllbarkeit des Leistungsversprechens und damit der Unternehmensexistenz zu sein gegenüber der Chance, einerseits durch kurzfristigen Partnertausch, andererseits durch forciertes Wertpapiertrading, höhere Risikokomponenten auf der Aktivseite der Bilanz und zusätzlich den Übergang vom Niederstwert- zum Tageswertprinzip kurzfristig seinen Nutzen, sei es durch niedrigere Prämie, sei es durch höhere Ausschüttungen zu maximieren. Wie jeder Spiegel hat auch dieser seine Rückseite: Beim nächsten Partnertausch gibt es vielleicht keine billigen Partner mehr (siehe zB Ungarn derzeit in der Kaskoversicherung), vielleicht kündigt der Krankenversicherer die billige Vertragsvariante zu einem Zeitpunkt, der dann der ungünstigste für den Konsumenten ist, und vielleicht hat die phantasievolle Anlagepolitik in späteren Jahren zu verheerenden Abschreibungen im Anlageportefeuille oder auch abstürzende Immobilienwerte des in der Hausse aufgewerteten Realbesitzes zu für die Gesellschaft und den Konsumenten schwierigen Situationen geführt.

Ein germanisches Rechtssprichwort sagte: „Wer den guten Tropfen hat, soll auch den bösen haben.“ Wie ich die Realtypen unseres Wirtschaftsraumes überwiegend einschätze, lehnen sie den bösen Tropfen in bezug auf ihre persönliche Sicherheit ab. Daher wird auch der gute nicht in kurzfristiger Gewinnmaximierung bestehen können. Dies sollte im vereinigten, liberalisierten und deregulierten Europa dieser Region nicht nur den Produkt- und Vertriebsverantwortlichen, sondern auch den Anlagechefs bewußt sein.

Ein wesentlicher Punkt in diesem Zusammenhang sind zweifellos die den Mitgliedsstaaten freigestellten Bewertungswahlrechte gemäß Abschnitt 7 der von mir zitierten Ratsrichtlinie. Inhaltlich ist dies wohl nicht nur eine Konzession an unterschiedliche Bilanzierungsusancen, sondern vielmehr an unterschiedliche Unternehmenspolitik im Europa der Regionen, die auf unterschiedlichen Schutzbedürfnissen von Konsumenten beruht. Gewinnausschüttungen aufgrund von buchmäßigen Aufwertungen und Hypotheken aufgrund von überzogenen Verkehrswerten stellen für unsere wahrscheinlich auf langfristiges Vertrauen setzenden Konsumenten nicht so sehr im Vordergrund.

Und damit komme ich abschließend zum zweiten Kreis meines Themas: Für den Finanzverantwortlichen gibt es nicht nur den Schutz des Versicherungsnehmers, Geschädigten, Aktionärs und Mitarbeiters, für ihn tritt die Berücksichtigung des Schutzes der Konsumenten

seiner ureigensten Dienstleistungen hinzu, nämlich vor allem der Mieter, Darlehensnehmer und Hypothekarschuldner. So wie es wohl fragwürdig sein mag, Menschen aus den früheren Ostblockstaaten, die vom Wesen einer Lebensversicherung, Rückkaufwerten etc keine Ahnung haben, langfristige Verträge mit forcierten Vertriebsmethoden zu verkaufen, entspricht es zweifellos nicht dem Konsumentenschutzgedanken, kostspielige Wohnungen an Interessenten zu vermieten, die dann vielleicht bald geklagt, delogiert und exekutiert werden müssen, Umschuldungsdarlehen an Unternehmen zu gewähren, deren Leiden kurzfristig zu verlängern, letztlich aber zu vergrößern oder auch Hypothekendarfinanzierungen auf Basis zwar hinreichender Verkehrswerte, aber ungenügender Einkommen zu gewähren, was letztlich meist zur Versteigerung oder zumindest unfreiwilligem Immobilienbesitz der Gesellschaft führt.

Nun, meine sehr geehrten Damen und Herren, die beiden Kreise meiner kurzgefaßten Betrachtung sind geschlossen — das Thema zweifellos verfehlt. Denn, wie Sie gemerkt haben, habe ich im ersten Bereich von langfristiger Existenzsicherung und Kontinuität der Leistungserfüllung, im zweiten Bereich über die Vermeidung von Vermögensausfällen gesprochen — also vordergründig nicht von Konsumentenschutz, sondern von Unternehmensschutz.

Aber meine Damen und Herren, im Bereich der Anlagepolitik ist es nun einmal nicht anders: Die Begriffe sind synonym und daher vielleicht nicht die Behandlung, sondern der vorgegebene Titel verfehlt. Er hätte lauten sollen: „Veranlagungspolitik ist Konsumentenschutz“.

PERSONALIA

Theodor Tomandl — 60 Jahre

Das langjährige Mitglied des Vorstandes der Österreichischen Gesellschaft für Versicherungsfachwissen, o. Univ.-Prof. Dr. Theodor Tomandl, vollendete am 24. Jänner 1993 sein 60. Lebensjahr. Der Vorstand der Österreichischen Gesellschaft für Versicherungsfachwissen sowie die Redaktion der Versicherungsrundschau gratulieren zu diesem Anlaß sehr herzlich.

Theodor Tomandl maturierte 1951 mit Auszeichnung und studierte anschließend an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien Rechtswissenschaften. 1955 wurde er zum Doktor iuris promoviert.

Schon während seines Studiums (1953) trat er in die Dienste der Wiener Handelskammer, in der er — von der Absolvierung des Gerichtsjahres (1955/56) abgesehen — bis 1964 tätig war. 1964 wurde er zum Leiter der Wissenschaftlichen Abteilung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft bestellt. Dr. Tomandl führte diese Abteilung bis 1968.

Die wissenschaftlichen Ambitionen des jungen Dr. Tomandl ließen schon bald auf eine künftige akademische Karriere schließen. 1961 legte Dr. Tomandl der Öffentlichkeit eine grundlegende Untersuchung zum Thema „Rechtsprobleme des Akkord- und Prämienlohnes“ vor; 1962 erschien sein Buch „Rentenversicherung und Rentendynamik in Österreich“. 1965 wurde Dr. Tomandl mit seinem ebenso gründlichen wie umfangreichen Werk: „Streik und Aussperrung als Mittel des Arbeitskampfes“ an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien aus den Fächern „Arbeitsrecht und Sozialrecht“ habilitiert. „Habilitationvater“ war o. Univ.-Prof. Dr. Hans Schmitz, der erst 1963 das neu ge-

gründete Ordinariat für Arbeits- und Sozialrecht an der Wiener Fakultät im Anschluß an seine Pensionierung als langjähriger Leiter der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten übernommen hatte.

1966 wurde — nicht zuletzt als Gegengewicht zur Zeitschrift „Das Recht der Arbeit“ — die „Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht“ gegründet und Univ.-Doz. Dr. Tomandl als Initiator und treibende Kraft dieses Projektes mit der Schriftleitung betraut. Die Bedeutung dieses Publikationsorgans für die wissenschaftliche Entwicklung und Pflege des österreichischen Arbeits- und Sozialrechts kann nicht hoch genug eingeschätzt werden, denn die „ZAS“ bot nicht nur eine neue Möglichkeit, sich mit aktuellen Arbeits- und Sozialrechtsfragen publizistisch auseinanderzusetzen, sondern förderte auch den Wettbewerb zwischen den Fachzeitschriften. Schon bald nach ihrem Erscheinen war die „ZAS“ aus der Landschaft der rechtswissenschaftlichen Medien nicht mehr wegzudenken. Das ist bis heute so geblieben.

Als Prof. Schmitz emeritierte, setzte die Wiener Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät Univ.-Doz. Dr. Tomandl *primo et unico loco* auf die Berufungsliste für das frei gewordene Ordinariat. Dr. Tomandl nahm den Ruf an die Wiener Fakultät an und wurde 1968 Ordinarius und Vorstand des damals noch kleinen Instituts für Arbeitsrecht und Sozialrecht der Wiener Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät.

Mit der ihm eigenen Dynamik und mit beharrlichem Engagement widmete sich Prof. Tomandl sowohl dem Ausbau seines Instituts als auch der Entwicklung und Pflege seiner Fächer. Hervorgehoben sei insbesondere die von Prof. Tomandl herausgegebene Schriftenreihe „Wiener Beiträge zum Arbeits- und Sozialrecht“, in welcher bereits 29 Bände erschienen sind. Diese Publikationsreihe ist im Laufe der Zeit zu einer der tragenden Säulen der österreichischen Arbeits- und Sozialrechtsliteratur geworden. Erwähnt sei ferner das von Prof. Tomandl herausgegebene, seit 1979 als Loseblatt-Ausgabe erscheinende, laufend aktualisierte „System des österreichischen Sozialversicherungsrechts“: die nach wie vor einzige umfassende systematische Darstellung dieses Rechtsgebietes aus der Feder eines hochqualifizierten Autorenteam. Längst unentbehrlich ist auch Tomandls bereits in 4. Auflage erschienener „Grundriß des österreichischen Sozialrechts“, der nicht nur den Studenten den Zugang zu diesem komplizierten Fach erleichtert. Prof. Tomandl kommt das unschätzbare und bleibende Verdienst zu, der Pflege des österreichischen Sozial(versicherungs)rechts die notwendigen rechtswissenschaftlichen Grundlagen geschaffen zu haben. Es versteht sich von selbst, daß Prof. Tomandl darüber hinaus zu zahlreichen, jeweils aktuellen Einzelfragen des Sozialrechts laufend Stellung nimmt. Dies ist auch schon des öfteren in dieser Zeitschrift geschehen, wofür die Versicherungsrundschau dem Autor an dieser Stelle sehr herzlich dankt.

Trotz seiner hervorragenden Verdienste um das Sozial(versicherungs)recht wäre es falsch, wollte man in Prof. Tomandl lediglich einen Vertreter des Sozialrechts sehen. Er ist vielmehr ein nicht minder exzellenter Arbeitsrechtler. Das zeigt die geradezu unüberschaubare Fülle seiner arbeitsrechtlichen Publikationen. Darüber hinaus hat Prof. Tomandl in jüngerer Zeit die Reihe der Arbeitsrechtslehrbücher durch eine eigene zweibändige Darstellung dieses Rechtsgebietes bereichert (Arbeitsrecht 1, 2. Auflage 1988; Arbeitsrecht 2, 1990).

Es liegt nahe, daß sich ein engagierter und an der Gemeinschaft interessierter Rechtswissenschaftler nicht darauf beschränkt, in seinem Fachbereich zu publizieren:

1977 bis 1979 war Prof. Tomandl Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. 1983 war er Gastprofessor an der Cornell University (USA); 1990 wurde er Honorarprofessor der Internationalen Buddhistischen Universität in Osaka. Diesbezüglich

sei das von Prof. Tomandl herausgegebene Buch: „Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in Japan“ (1991) erwähnt. Prof. Tomandl ist ferner unter anderem: wirkliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften, Vizepräsident der Österreichischen Gesellschaft für Arbeitsrecht und Sozialrecht, Vizepräsident der Österreichischen Forschungsgesellschaft für Arbeitsbeziehungen, Vorsitzender des Fachbeirates des Max-Planck-Instituts für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht (München) und Mitglied der Kommission zur Kodifizierung des österreichischen Arbeitsrechts sowie Mitglied des Beirates für die Renten- und Pensionsanpassung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Prof. Tomandl ist alles andere als jemand, der sich auf verdienten Lorbeeren ausruht. Daran möge auch die Vollendung des 60. Lebensjahres nichts ändern. Der Vorstand der Österreichischen Gesellschaft für Versicherungsfachwissen und die Redaktion der Versicherungsrundschau wünschen dem Jubilar auch weiterhin ungebrochene Schaffenskraft sowie jenes Engagement und Temperament, das ihn schon immer ausgezeichnet hat und ihn in allen Institutionen, Gremien und Gemeinschaften, denen er angehört, zu einem stets anregenden und wertvollen Mitglied macht.

Die Redaktion

RECHTSPRECHUNG

295.

AVBV Art 2 Abs 2, Art 5 Z 1: Versicherungsfall nach den AVBV ist nicht das Schadensereignis, sondern der Verstoß des Versicherungsnehmers. Ein in einer Unterlassung bestehender Verstoß ist in dem Zeitpunkt vollendet, in dem die Untätigkeit zu irreparablen Folgen führt. Dabei kommt es auf das subjektive Verhalten des Versicherungsnehmers an, der das Risiko des Mißlingens von „Sanierungsversuchen“ zu tragen hat.

Sachverhalt: Dr. W. M. unterhielt bei der Bekl eine Haftpflichtversicherung für Vermögensschäden (AVBV) aus seiner Tätigkeit als Rechtsanwalt. Nach Art 5 Z 1 AVBV ist Versicherungsfall ein Verstoß, der Haftpflichtansprüche gegen den Versicherungsnehmer zur Folge haben könnte. Art 2 Abs 2 AVBV lautet: „Wird ein Schaden durch Unterlassung gestiftet, so gilt im Zweifel der Verstoß als an dem Tag begangen, an welchem die versäumte Handlung spätestens hätte vorgenommen werden müssen, um den Eintritt des Schadens abzuwenden.“ In der Causa einer Mandantin, die er in ihrem Ehescheidungsverfahren vertreten hatte, verabsäumte Dr. M., den Ablauf der Jahresfrist (nämlich den 2. 6. 1988) für die Einleitung des Aufteilungsverfahrens gem §§ 81 ff EheG im Kanzlei-

kalender vorzumerken. Am 8. 4. 1988 verstarb Dr. M., der Haftpflichtversicherungsvertrag wurde zum 30. 5. 1988 gekündigt. Der nunmehrige Kl, Sohn und Rechtsnachfolger Dris M., begehrt Deckung für den der Mandantin durch das endgültige Unterbleiben des Aufteilungsvertrags entstandenen Schaden.

Beide Vorinstanzen sahen im Verhalten Dris M. einen Versicherungsfall iSd AVBV. Während jedoch das ErstG (LG Linz 1. 9. 1991, GZ 8 Cg 286/90) die Klage mit der Begründung abwies, gem Art 2 der AVBV sei der Verstoß Dris M. erst mit Ablauf der für die Antragstellung vorgesehenen Frist (also am 2. 6. 1988) anzunehmen, weshalb wegen der Auflösung des Vertrags am 30. 5. 1988 die Deckungspflicht entfalle, gab das BerG (OLG Linz 23. 1. 1992, GZ 6 R 275/91) der Klage statt. Ab dem 8. 4. 1988 habe Dr. M. infolge seines Todes keine Möglichkeit mehr gehabt, sein Versäumnis zu beheben. Dieser Zeitpunkt, nicht der Fristablauf, sei ausschlaggebend.

Der OGH ließ die Revision zu, da die Auslegung des Art 2 Abs 2 AVBV eine Rechtsfrage von grundsätzlicher und über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung sei, zu der in Österreich bislang Judikatur und Literatur fehlten. Er bestätigte die Entscheidung des BerG.

Aus den Entscheidungsgründen: Richtig ist, daß die Nichtvormerkung einer Frist für die Antragstellung nach § 95 EheG und die Nichtaufklärung der Klientin über die Notwendigkeit einer solchen Antragstellung bei der gegebenen Sachlage rechtlich nicht zu vertreten war und daß demnach darin ein Verstoß des Anwaltes gegen die ihm obliegende Sorgfaltspflicht lag. Hierbei handelt es sich um eine Unterlassung, die letzten Endes zur Schadenszufügung geführt hat. Allerdings wäre diese Unterlassung folgenlos geblieben, wäre innerhalb der Jahresfrist, also bis zum 2. Juni 1988, eine Antragstellung erfolgt. Erst die endgültige Unterlassung der Antragstellung hat den Schadenseintritt bewirkt. Nun setzt Art 2 Abs 2 der AVBV fest, daß bei Unterlassungen im Zweifel der Verstoß als an dem Tag begangen gilt, an welchem die versäumte Handlung spätestens hätte vorgenommen werden müssen, um den Eintritt des Schadens abzuwenden. Vor diesem Zeitpunkt ist also ein Verstoß im Sinne der AVBV überhaupt nicht anzunehmen. Nach Art 5 Z 1 dieser Versicherungsbedingungen ist aber erst der Verstoß Versicherungsfall, wobei der Versicherer nur dann haftet, wenn der Verstoß während der Wirksamkeit des Versicherungsschutzes begangen wird (Art 2 Abs 1 AVBV). Das BerG hat diese Bestimmung subjektiv dahin ausgelegt, daß der Versicherungsnehmer selbst in der Lage gewesen sein müßte, den Schadenseintritt abzuwenden. Dagegen steht die Auslegung durch das ErstG, derzufolge die Abwendung des Schadens objektiv möglich gewesen hätte sein müssen.

Anders als bei der vorliegenden Versicherung für Vermögensschäden wird in den Bedingungen über die allgemeine Privathaftpflichtversicherung (AHVB) als Versicherungsfall nicht der Verstoß, sondern das Schadensereignis definiert. Der Unterschied besteht darin, daß Verstoß das Kausalereignis, also das haftungsrelevante Verhalten des Versicherungsnehmers, das den Schaden verursacht hat, ist, Schadensereignis dagegen der „äußere Vorgang“, der die Schädigung des Dritten und damit die Haftpflicht des Versicherungsnehmers unmittelbar herbeiführt. Schadensereignis ist also das Folgeereignis, das mit dem Eintritt des realen Verletzungszustandes gleichgesetzt wird (vgl. *Prölss — Martin* VVG²⁴, 623). Die Regelung der AHVB muß aber nicht der Auslegung der Regelung der ABVB dienen. Prinzipielle Quelle der Haftpflichtversicherung ist im allgemeinen die Verantwortlichkeit des

Versicherungsnehmers. Fallen ohne besondere Regelung durch Versicherungsbedingungen Ursache und Schadenereignis zeitlich unterscheidbar auseinander, so ist mit Rücksicht auf die primär hervorzuhebende Verantwortlichkeit des Versicherungsnehmers für die Ursächlichkeit des Geschehens grundsätzlich auf den Verstoß abzustellen (*Bruck — Möller — Johannsen*, VVG⁸ IV, 52). Demnach hat für den Bereich der Vermögensschadenshaftpflichtversicherung die Bestimmung des Art 5 Z 1 AVBV ohnehin nur deklaratorische Bedeutung (*Bruck — Möller — Johannsen*, aaO 59). Für die AVBV wird bei der Beurteilung der Frage, ob ein Ereignis in den Deckungszeitraum der Versicherung fällt, anders als bei der Privathaftpflichtversicherung, nur auf die Ursache abgestellt (*Bruck — Möller — Johannsen*, aaO 145). Dieser Umstand hat entscheidende Bedeutung für die Auslegung des Art 2 Abs 2 AVBV. Der Ausdruck „Verstoß“ hebt die subjektive Verantwortlichkeit des Versicherungsnehmers deutlich hervor. Unter einem Verstoß versteht der allgemeine Sprachgebrauch ein (zumindest objektiv) regelwidriges Verhalten. Daran ändert die Verstoßdefinition des Art 2 Abs 2 AVBV nichts. Sie trägt nur der Erwägung Rechnung, daß eine Unterlassung meist nicht unmittelbar einen Schaden bewirkt, das Versäumnis vielmehr oft erst nach längerem Untätigbleiben zu irreparablen Folgen führt. Der Verstoß ist also erst mit der Unwideruflichkeit der Folgen vollendet. Im Hinblick darauf, daß Grundlage der Haftpflicht ein Verhalten des Versicherungsnehmers ist, muß aber auch die Unwideruflichkeit in den persönlichen Einflußbereich des Versicherungsnehmers fallen. Bei Fahrlässigkeit des Unterlassens ist also hypothetisch festzustellen, wann der Versicherungsnehmer spätestens den Schaden noch hätte abwenden können, wenn er nun endlich gehandelt hätte (*Prölss — Martin*, aaO 1010). Natürlich trägt das Risiko der Vergeblichkeit von Sanierungsversuchen der Versicherungsnehmer. Werden diese Versuche durch hinzugetretene Umstände vereitelt (der Rechtsanwalt kann etwa einen ehemaligen Klienten nach Vollmachtskündigung nicht mehr erreichen), so kommt dies dem Versicherungsnehmer nicht zugute. Hat der Versicherungsnehmer aber selbst abstrakt keine Möglichkeit mehr, die versäumte Handlung nachzuholen, was bei Eintritt seines Todes der Fall ist, so bewirkt dieser Umstand die Vollendung des Verstoßes im Sinne des Art 2 Abs 2 AVBV.

Im vorliegenden Fall ist der Versicherungsneh-

mer noch während der Wirksamkeit des Versicherungsschutzes verstorben. Ab diesem Zeitpunkt hatte er also auch abstrakt keine Möglichkeit mehr, die versäumte Handlung nachzuholen.

Dem BerG ist daher dahin beizupflichten, daß die begehrte Deckung gewährt werden muß.

OGH 9. 7. 1992, 7 Ob 16/92

ZEITSCHRIFTENSPIEGEL

Helmut Schirmer, **Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum allgemeinen Versicherungsvertragsrecht — Ein Überblick**, ZVersWiss 1992, 381: Wie der Titel des Beitrags verrät, wird hier eine Übersicht über neueste, neue und ziemlich neue Judikatur des deutschen Höchstgerichts (va zum ersten Kapitel des Versicherungsvertragsgesetzes) gegeben und sachverständig kommentiert. Die umfangreiche Materie ist nach Fallgruppen gegliedert; hervorzuheben sind ua Urteile zum Versicherungsvermittler- und -vertreterrecht sowie zum Umfang der vorvertraglichen Anzeigepflichten.

Herbert Kleinewefers, **Zur zivilrechtlichen Haftung des Arztes**, VersR 1992, 1425: Wie hat sich ein Arzt rechtlich korrekt zu verhalten, wenn seine Berufsausübung in Kollision zum Selbstbestimmungsrecht des Patienten gerät (wie etwa bei den bekannten Fällen von Zeugen Jehovas, die aus Glaubensgründen Bluttransfusionen ablehnen)? Diese und andere Fragen werden hier behandelt. Ausschlaggebendes Maß für die Sorgfaltspflicht des Mediziners ist der Begriff des „ärztlichen Standards“, dessen Umfang und Grenzen der Verfasser anhand von Judikaturbeispielen auszuloten versucht (sind etwa sog Außenseiterbehandlungen vom „Standard“ gedeckt?).

Tilman Cosack, **Die Gefährdungshaftung im Vordringen**, VersR 1992, 1439: Dieser zum deutschen Recht verfaßte Beitrag paßt auf die österreichische Rechtslage ebensogut: Während das ABGB Rechtswidrigkeit und Verschulden als Voraussetzung für die Erhebung von Schadenersatzansprüchen fordert, normieren

„moderne“ Gesetze verstärkt verschuldensunabhängige Gefährdungshaftungstatbestände. Ist das Schadenersatzrecht des ABGB nicht mehr zeitgemäß? Die Entwicklung scheint dies zu bestätigen. Der Autor geht ihren Ursachen nach und läßt in einem rechtspolitischen Ausblick Präferenzen für weitere Spezialbestimmungen zur Gefährdungshaftung anstelle einer „Gefährdungshaftungs-Generalklausel“ erkennen.

Reinhard Renger, **Zur Kodifizierung des Rechts des Krankenversicherungsvertrages**, VW 1992, 1388: Die private Krankenversicherung ist der wohl praktisch bedeutendste Zweig der Vertragsversicherung, für den das VersVG keine Spezialregelungen enthält und dessen Grundlage daher in erster Linie die AVB bilden. Mit Vollendung des Binnenmarkts entfällt in Deutschland die aufsichtsbehördliche präventive Genehmigungspflicht für AVB. Das bedingt den Ruf nach einer gesetzlichen Regelung der Krankenversicherung, über deren Gestaltung sich der Autor Gedanken macht.

Jürgen Basedow, **Die Kapitallebensversicherung als partiarisches Rechtsverhältnis — Eine zivilistische Konstruktion der Überschußbeteiligung**, ZVersWiss 1992, 419: Der Artikel ist Fragen der Gewinnbeteiligung des Versicherten im Rahmen der kapitalbildenden Lebensversicherung gewidmet. Er legt die Berechnung der Überschußbeteiligung dar und nimmt sich um die bislang wenig erforschten rechtsdogmatischen Grundlagen dieses vom „Publikum“ vordergründig eher als Anlageform, denn als Versicherung betrachteten Versicherungszweigs an.

BÜCHERSPIEGEL

Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch mit IPR-Gesetz, Ehegesetz, Mietrechtsgesetz, Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, Wohnungseigentumsgesetz, Landpachtgesetz, Konsumentenschutzgesetz in zwei Bänden, Band 2, 2. Auflage, herausgegeben von o. Univ.-Prof. Dr. Peter Rummel, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung Wien 1992, LX und 2.322 Seiten, broschürt S 3.770,—, gebunden S 3.900,—

Nunmehr liegt auch der 2. Band des bekannten ABGB-Kommentars in 2. Auflage vor. Praxis und Wissenschaft verfügen nunmehr wiederum über einen kompletten aktuellen „Rummel“, sieht man davon ab, daß auch das UN-Kaufrecht noch kommentiert werden wird. Der diesbezüglich geplante Ergänzungsband soll auch noch dazu dienen, einige inzwischen notwendig gewordene weitere Aktualisierungen vorzunehmen. So soll insbesondere auch noch die bevorstehende KSchG-Novelle abgewartet werden. Bereits während der Drucklegung der beiden Bände der 2. Auflage haben sich Änderungen im Bereich des ersten Bandes durch das Erbrechtsänderungsgesetz 1989 und durch das Fortpflanzungsmedizingesetz 1992 ergeben. Beide Materien sind im Kapitel „Rechtsänderungen während der Drucklegung“ im vorliegenden zweiten Band auf den Seiten XXIXff kommentiert. Auch wenn sich der „Rummel“ nicht als Großkommentar vom Kaliber eines „Klang“-Kommentars versteht, so ist es ihm doch de facto offensichtlich ohne zuviel Substanz- und Niveauperlust weitgehend gelungen, dessen Funktion zu übernehmen, obwohl (oder weil) er erheblich kürzer ausgefallen ist. Überdies ist der „Rummel“ mit Abstand aktueller und angesichts seiner Dimension auch weitaus rascher zu aktualisieren als ein „Klang“. Daß der Anwender des Zivilrechts ohne „Rummel“ nicht auskommt, versteht sich von selbst.

100 Fragen zur betrieblichen Lebensversicherung von Eberhard Poppelbaum, 5. aktualisierte Auflage, Verlag Versicherungswirtschaft e.V. Karlsruhe 1992, XIII und 146 Seiten, DM 24,—.

Das bewährte Büchlein führt im Wege von Fragen und Antworten systematisch in alle Anwendungsbereiche der deutschen betrieblichen Le-

bensversicherung ein. Die Neuauflage berücksichtigt die seit der Voraufgabe eingetretenen Änderungen sowie die besonderen Bedingungen in den neuen Bundesländern der BRD.

Die Haftung beim Gefahrguttransport von Jürgen Bremer, Münsteraner Reihe, Heft 14, Verlag Versicherungswirtschaft e.V. Karlsruhe 1992, LXI und 480 Seiten, DM 48,—.

Beim Transport gefährlicher Güter kommt es immer wieder zu spektakulären Unfällen. Dies beflügelt die Bemühungen, neben den für den Seetransport von Öl sowie den Atomtransport vorhandenen Haftungsübereinkommen auch für die Beförderung anderer gefährlicher Güter einheitliche internationale Haftungsregelungen zu entwickeln. Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit der gegenwärtigen und zukünftigen, deutschen und internationalen zivilrechtlichen Haftung für Schädigungen unbeteiligter Dritter, die durch den Transport gefährlicher Güter auf der Straße, auf der Schiene sowie auf Binnen- und Seeschiffen verursacht werden können. Im Rahmen einer eingehenden Analyse der aktuellen Rechtslage werden unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zunächst die beim Gefahrguttransport spezifischen haftungsrechtlichen Probleme erörtert. Neben den Fragen nach der Anwendbarkeit, dem Regelungsbereich und der Konkurrenz der allgemeinen, der verkehrsträgerspezifischen und der verkehrsträgerübergreifenden Haftungsregelung wird auch die Stellung der technischen Sicherheitsvorschriften untersucht. Weiters beschäftigt sich der Autor mit dem Umfang der Verantwortlichkeiten der am Transport beteiligten Personen und den von ihnen zu ersetzenden Personen-, Sach-, Vermögens- und Umweltschäden. Ferner untersucht die Arbeit die geplanten Haftungsregelungen. Es versteht sich von selbst, daß dabei auch Versicherungsfragen eine tragende Rolle spielen.

La loi du 25 Juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, Ce que le consommateur doit en savoir, herausgegeben von der Union Professionnelle des Entreprises d'Assurances, Les Cahiers de l'Assurance 1992, Maison de l'Assurance, Square de Meeus, 29 B-1040 Bruxelles, 96 Seiten.

Die Broschüre führt in französischer Sprache in das neue belgische Versicherungsvertragsgesetz vom 25. Juni 1992 ein und gibt dessen Text wieder.

Verbraucherschutz im Versicherungswesen durch Information der Versicherten von *Helmut Müller*, Vizepräsident des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen, Münsteraner Reihe, Heft 12, Verlag Versicherungswirtschaft e. V. Karlsruhe 1992, VII und 35 Seiten, DM 20,—.

Die Broschüre gibt einen Vortrag des Vizepräsidenten des deutschen Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen zum genannten Thema in der Vortragsreihe der Forschungsstelle für Versicherungswesen im Wintersemester 1991/92 am 16. Dezember 1991 in Münster wieder. Der Vortrag befaßt sich mit dem derzeit aktuellen Spannungsfeld zwischen Deregulierung und Kundenschutz. Der Autor untersucht, welche Informationsmöglichkeiten der Verbraucher heute vor, bei und nach Abschluß des Versicherungsvertrages hat und welche Informationsmöglichkeiten der Verbraucher im Vergleich dazu haben müßte, wenn die Deregulierungsvorstellungen der EG-Kommission verwirklicht werden. Die von *Müller* angestellten Erwägungen sind auch für Österreich von erheblichem Interesse.

Die Rundschreiben-Praxis des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen von *Georg Tormyn*, Münsteraner Reihe, Heft 13, Verlag Versicherungswirtschaft e. V. Karlsruhe 1992, III und 422 Seiten, DM 46,—.

Zur Ausübung seiner Aufsichtsfunktion gegenüber den Versicherungsunternehmen bedient sich das deutsche Bundesaufsichtsamt sogenannter Rundschreiben. In der Literatur und in der Versicherungspraxis ist seit langem umstritten, welche Rechtswirkungen Rundschreiben haben. Der Autor der vorliegenden Dissertation geht nicht nur dieser Frage nach, sondern untersucht überdies, ob sich das Bundesaufsichtsamt bei der Herausgabe seiner Rundschreiben immer im Rahmen der ihm gesetzlich eingeräumten Befugnisse hält. Gegenstand der Untersuchung sind die Rundschreiben der Jahre 1980 bis 1990. Ferner wird geprüft, welche Rechtsschutzmöglichkeiten das Versicherungsunter-

nehmen gegen Rundschreiben des Versicherungsaufsichtsamtes hat. Die behandelte Problematik ist auch für Österreich beachtlich.

Reiseversicherung AVBR- und ABRV-Kommentar von *Dr. Hubert W. van Bühren*, Rechtsanwalt in Köln, und *Dr. Irmtraud Nies*, Rechtsanwältin in München, 2. völlig neu bearbeitete Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München 1992, XXII und 299 Seiten, Leinen DM 124,—

Der ständig wachsende Tourismus hat zu einer immer größeren Bedeutung der Reisegepäck- und der Reise-Rücktrittskosten-Versicherung geführt. Die Neuauflage des bekannten Kommentars erläutert die Bedingungen zur deutschen Reisegepäckversicherung (AVBR 80 und AVBR 92) sowie die Allgemeinen Bedingungen zur Reise-Rücktrittskosten-Versicherung (ABRV). Die umfangreiche Rechtsprechung zu den AVBR und ABRV ist vollständig berücksichtigt. Im Anhang I sind die Allgemeinen Bedingungen für die Versicherung von Bestandsleistungen auf Reisen und Rücktransporten (ABBR 89) mit kommentierender Anmerkung abgedruckt. Im Anhang II und III sind auch bisher nicht veröffentlichte Entscheidungen wiedergegeben. Das Werk ist aus der Praxis für die Praxis geschrieben und wird den gestellten Ansprüchen vollends gerecht.

Kraffahrtversicherung, Kommentar zu den Allgemeinen Bedingungen für die Kraffahrtversicherung — AKB und zu den Allgemeinen Bedingungen für die Verkehrs-Service-Versicherung — AVSB, von *Dr. Ernst Stiefel*, Professor of Law (Adj.) New York Law School, Councillor and Attorney at Law in New York, Barrister at Law (London), Licencié en Droit (Paris), Rechtsanwalt (Düsseldorf) und *Dr. Edgar Hofmann*, Rechtsanwalt in Stuttgart, Honorarprofessor an der Universität Tübingen, 15. neubearbeitete Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München, XVI und 930 Seiten, Leinen DM 178,—.

Der ebenso bekannte wie anerkannte Kommentar ist nunmehr in der 15. Auflage erschienen. Er berücksichtigt die Rechtsprechung und Literatur bis 1. Dezember 1991 und weist bezüglich einiger Bestimmungen eine völlige Neubearbeitung auf.