

Stellungnahme der Ecclesia Gruppe zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom 18.04.2019

„Entwurf eines Gesetzes zur Deckelung der Abschlussprovision von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen“

I. Einleitung

Die Ecclesia Gruppe gehört mit über 1.650 fest angestellten Mitarbeitenden zu den größten Versicherungsmaklern für Institutionen und Unternehmen im deutschsprachigen Raum. Gesellschafter der Muttergesellschaft Ecclesia Holding GmbH mit Sitz und Hauptverwaltung in Detmold sind die Evangelische Kirche in Deutschland, das Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung e. V. und der Deutsche Caritasverband e. V.; an der Tochtergesellschaft UNION Versicherungsdienst GmbH ist der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. mit 40 % beteiligt. Die Unternehmensgruppe ist für Einrichtungen und Verbände aus Kirche, Wohlfahrtspflege und Gesundheitswesen, aber auch für ausgewählte industrielle bzw. gewerbliche Kundengruppen bundesweit Marktführer und nimmt als Versicherungsmakler die Interessen ihrer Kunden gegenüber den Versicherungsunternehmen bei der Absicherung der existenzbedrohenden betrieblichen Risiken im Rahmen von Dauermandaten (sog. Makleraufträgen) wahr; die Kundenbindungsrate liegt pro Jahr regelmäßig bei über 99 %.

Entsprechend ihrer Aufgabenstellung liegt der Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit der Unternehmensgruppe mit rd. 90 % in der Schadenversicherung; in der Lebensversicherung betreut die Unternehmensgruppe ihre Kunden fast ausschließlich bei der Gestaltung, Einrichtung und Betreuung betrieblicher Versorgungswerke und erhält dort wie in der betrieblichen Altersversorgung üblich Vergütungen deutlich unterhalb des geplanten Provisionsdeckels. **Wir werden uns daher zur grundsätzlichen Einführung einer Deckelung der Abschlussvergütung von Lebens- und Restschuldversicherungen nicht äußern.**

Wir bedanken uns dennoch für die Möglichkeit, zu dem am 18. April 2019 veröffentlichten Referentenentwurf Stellung nehmen zu dürfen, **weil der Gesetzentwurf, der sich vom Wortlaut und von der Begründung her auf die Deckelung der Abschlussprovision von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen beziehen soll, durch die vorgesehenen Regelungen in § 7 Nr. 34 c VAG neu (im Folgenden: VAG-E) und § 32 a VAG-E auf subtile Weise auch eine Begrenzung von Vergütungen in der Schadenversicherung vorsieht, ohne dass hierfür eine Begründung in dem Referentenentwurf auch nur vorgetragen wird, geschweige denn vorhanden ist. Diese beiden vorgesehenen Vorschriften verletzen die Unternehmen der Ecclesia Gruppe und alle anderen deutschen Versicherungsmakler rechtswidrig in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und sind daher offensichtlich verfassungswidrig; die geplante Beschränkung der Vergütung in**

der Schadenversicherung gefährdet **massiv die Existenz der deutschen Versicherungsmakler und damit vieler Arbeitsplätze**. In jedem Fall schwächt sie unsere Position als Sachwalter der Interessen der Versicherungsnehmer gegenüber den Versicherungsunternehmen. **In der vorgesehenen Fassung kann der Gesetzentwurf unmöglich gewollt sein und darf so nicht bestehen bleiben.**

II. Geltung des Gesetzentwurfs auch für die Schadenversicherung

Der Gesetzentwurf enthält - wie bereits für die substitutive Krankenversicherung in § 50 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) geschehen - in den §§ 50a, b VAG-E vergleichbare Regelungen zu den Provisionshöhen in der Lebensversicherung und der Restschuldversicherung. Zusätzlich wird aber bei den allgemeinen Begriffsbestimmungen eine Definition für die Abschlussprovision (§ 7 Nr. 34 c VAG-E) und weiter eine allgemeine Regelung zur Beschränkung von Entgelten an Dritte (§ 32 a VAG-E) vorgesehen. **Diese Regelungen sind dabei - beabsichtigt oder versehentlich - so angeordnet und formuliert worden, dass sie für alle Versicherungssparten im Sinne des Teil 2 des VAG und damit auch für die Schadenversicherung gelten.**

1. Definition der „Abschlussprovision“ für alle Versicherungssparten in § 7 Nr. 34 c VAG-E

In § 7 Nr. 34 c VAG-E wird der Begriff der „Abschlussprovision“ legal definiert und umfasst nach dem Wortlaut jede Vertriebsvergütung, „die an den Abschluss oder den Fortbestand eines Vertrages oder mehrerer Verträge oder einen sonstigen Erfolg zur Förderung des Abschlusses oder Fortbestands oder der Änderung eines oder mehrerer Verträge anknüpft“. **Eine nähere Differenzierung nach Versicherungssparten und unterschiedlichen Vergütungsformen bei Versicherungsvermittlern erfolgt nicht.** Nach der Gesetzesbegründung sollen – ohne dass näher differenziert wird – sämtliche üblichen Vergütungen, also Provisionen für Versicherungsvertreter, aber auch Courtagen und Vergütungen für Versicherungsmakler erfasst werden. Damit stellt auch die Courtage des Versicherungsmaklers in der Schadenversicherung juristisch eine „Abschlussprovision“ dar, obwohl sie ganz überwiegend nicht für den einmaligen Abschluss, sondern für die laufende Betreuung und Anpassung des Vertrages in der Form jährlicher laufender Vergütungen geleistet wird und der Sache nach gerade keine einmalige Abschlussvergütung darstellt.

2. Einführung einer allgemeinen Begrenzung der Vergütung für die Vertragspartner von Versicherungsunternehmen in § 32 a VAG-E

Mit § 32 a VAG-E wird eine umfassende Regelung zur Prüfung der Höhe (nahezu) jedweden Entgelts, das durch ein Versicherungsunternehmen aufgrund vertraglicher Vereinbarungen geleistet wird, eingeführt. Abs. 1 erfasst tatbestandlich jeden Fall einer Ausgliederung (z. B. Zeichnung, Policierung, Prämieninkasso, Schadenregulierung) sowie jegliche „sonstige Leistungen, insbesondere aus Dienst-, Werk-, Miet- oder Pachtverträgen oder Verträgen vergleichbarer Art“, die ein Versicherungsunternehmen in Anspruch nimmt. Das

Entgelt ist nach dem Gesetzeswortlaut „auf den Betrag zu begrenzen, den ein ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter unter Berücksichtigung der Belange der Versicherten mit einem nicht verbundenen Unternehmen vereinbaren würde“. **Diese Regelung des Abs. 1 erfasst somit auch sämtliche Vergütungen eines Versicherungsvermittlers in allen Sparten, insbesondere auch die Abschlussprovision im Sinne des § 7 Nr. 34 c VAG-E.** Dies folgt neben dem allgemeinen und umfassenden Wortlaut des Abs. 1 auch daraus, dass Abs. 2 des § 32 a VAG-E Anforderungen zur Vergütung für Leistungen eines Versicherungsvermittlers definiert, die über die Anforderungen des Abs. 1 hinausgehen. Nach Abs. 2 darf ein Entgelt über die Anforderungen des Abs. 1 hinaus nur dann gewährt werden, wenn die vereinbarten Leistungen bei den Versicherungsunternehmen zu einer entsprechenden Ersparnis der Aufwendungen führen.

Gem. § 32 a Abs. 3 VAG-E soll zukünftig die Vereinbarung eines Entgelts durch ein Versicherungsunternehmen mit einem Dritten grundsätzlich per Gesetz unwirksam sein, soweit sie nicht den Vorgaben der Absätze 1 und 2 entspricht. **Damit lebt zukünftig jeder Geschäftspartner eines Versicherungsunternehmens und damit auch jeder Versicherungsvermittler in allen Versicherungssparten mit dem existenzgefährdenden Risiko, dass sich das von ihm verhandelte Entgelt nachträglich als ein solches herausstellt, das ein „ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter“ eines Versicherungsunternehmens nicht vereinbart hätte“ und damit unwirksam ist - er also für die erbrachte Leistung keine vertragliche Vergütung enthält.**

III. Sachwidrige Ausdehnung der Vergütungsbegrenzung auf Sachverhalte außerhalb der Vermittlung von Lebens- und Restschuldversicherungen

Die geplanten Regelungen in §§ 7 Nr. 34 c, 32 a VAG-E sind offensichtlich sachwidrig und stellen einen verfassungswidrigen Eingriff in das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Versicherungsunternehmen und deren Geschäftspartner einschließlich der Versicherungsvermittler dar – jedenfalls insoweit, als sie über die Deckelung der Abschlussprovision von Lebens- und Restschuldversicherungen hinaus gehen.

1. Geschäftspartner von Versicherungsunternehmen außerhalb der Versicherungsvermittlung

Diese Feststellung bedarf keiner näheren Erläuterung, soweit es um Verträge der Geschäftspartner von Versicherungsunternehmen außerhalb der Versicherungsvermittlung geht. Es ist nicht Aufgabe des Staates, sämtliche Verträge, die bestimmte Unternehmen – hier Versicherungsunternehmen – mit Dritten abschließen, in ihrer Vergütungshöhe zivilrechtlich auf einen Betrag zu begrenzen, „den ein ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter“ unter Berücksichtigung der Belange seiner Kunden vereinbaren würde, und die Risiken eines Verstoßes gegen die Begrenzung den Vertragspartnern aufzuerlegen, zumal für diese nicht einmal ansatzweise erkennbar sein kann, welches Entgelt denn ein

„ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter“ vereinbaren würde.

2. Vergütungsbegrenzung für die Tätigkeit von Versicherungsmaklern in der Schadenversicherung

Gleiches gilt für die durch §§ 7 Nr. 34 c; 32 a VAG-E vorgesehene Vergütungsbegrenzung bei der Tätigkeit von Versicherungsmaklern in der Schadenversicherung.

a) Verfassungswidriger Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

Regelungen zur Begrenzung der Vergütung von Gewerbetreibenden greifen in deren Grundrechte auf Berufsausübungsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG ein und **müssen daher durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt** sein. Ob derartige Gründe für die Einführung eines Provisionsdeckels in der Lebensversicherung vorhanden sind, soll an dieser Stelle nicht erörtert werden. **Für die Begrenzung der Vergütung von Versicherungsmaklern in der Schadenversicherung sind derartige Gründe jedoch in der Begründung des Referentenentwurfs selbst nicht einmal ansatzweise genannt; sie sind auch ersichtlich nicht vorhanden. Dies gilt erst recht für den Bereich der gewerblichen Versicherungen, für die noch nicht einmal vage Erwägungen des Verbraucherschutzes angeführt werden könnten.** Da es überhaupt keine den Eingriff in die Berufsfreiheit rechtfertigenden Gründe des Allgemeinwohls gibt, entfällt bereits die Prüfung, ob der Eingriff in die Berufsfreiheit zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist.

Es kann nur vermutet werden, dass die Erstreckung eines Provisionsdeckels in der Lebensversicherung auch auf die Schadenversicherung zur Vermeidung von Umgehungstatbeständen vorgenommen werden soll. Eine derartige Umgehung ist jedoch schon deshalb ausgeschlossen, weil sich gem. § 8 Abs. 4 VAG die Erlaubnis zum Betrieb der Lebensversicherung und diejenige zum Betrieb anderer Versicherungssparten einander ausschließen. Darüber hinaus bedarf es eines derart umfassenden Eingriffs in Artikel 12 Abs. 1 GG zur Vermeidung von Umgehungstatbeständen nicht, da § 50 VAG zur Deckelung der Provision in der Krankenversicherung in den Abs. 2 und 3 bereits eine konkrete Regelung hierfür enthält; mehr bedarf es auch für die Lebens- und Restschuldversicherung nicht. Wenn denn Umgehungstatbestände geregelt werden sollen, kann dies durch eine Erweiterung der Regelungen in §§ 50 a, b VAG-E entsprechend § 50 Abs. 2 und 3 VAG geschehen; eine grundsätzliche Vergütungsbegrenzung in der Schadenversicherung ist hierfür ersichtlich nicht erforderlich.

Es kann auch im Übrigen keine Rede davon sein, dass durch § 32 a VAG-E Rechtsunsicherheiten beseitigt würden. Vielmehr wird durch den Maßstab „Begrenzung auf einen Betrag, den ein ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter unter Berücksichtigung der Belange der Versicherten mit einem nicht verbundenen Unternehmen vereinbaren würde“, **eine enorme Rechtsunsicherheit für alle Versicherungsvermittler geschaffen, die mit Versicherungsunternehmen Vereinbarungen zur Höhe der Vergütung für die Vermittlung und laufende Betreuung von Schadenversicherungen abschließen wollen.**

Weder gibt es in der Schadenversicherung – anders als in der substitutiven Krankenversicherung und zukünftig in der Lebensversicherung – ausdrücklich festgelegte Höchstgrenzen, noch kann es sonstige Anhaltspunkte für eine „korrekte“ Vergütungshöhe geben, **da Versicherungsvermittler in der Schadenversicherung abhängig von der Sparte sowie ihrer Rechtsstellung und ihrem Geschäftsmodell völlig unterschiedliche Dienstleistungen in der Breite und Tiefe erbringen: Diese reichen von der Tipgeberfunktion eines nebenberuflichen Versicherungsvertreters in der Kraftfahrtversicherung bis zur umfangreichen Betreuung eines Kunden in einer gewerblichen Spezialdeckung durch einen technischen Versicherungsmakler mit umfassenden Dienstleistungen bei der Begleitung komplexer Schadenregulierungen.** Aus diesem Grund existieren in der Schadenversicherung auch sehr unterschiedliche Vergütungssätze, die sich einer Verallgemeinerung entziehen und der Verhandlung der auf beiden Seiten handelnden Gewerbetreibenden vorbehalten bleiben müssen.

b) Verfassungswidrigkeit wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)

Darüber hinaus verstößt die durch §§ 7 Nr. 34 c; 32 a VAG-E vorgesehene Vergütungsbegrenzung in der Schadenversicherung auch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, weil allgemein und undifferenziert nur Versicherungsvermittler angesprochen werden und dabei die erheblichen Unterschiede in der Vergütung von Versicherungsmaklern und Versicherungsvertretern unbeachtet bleiben, **wodurch die Wettbewerbsbedingungen erheblich zu Lasten der Versicherungsmakler verzerrt würden:**

aa) Unterschiede in der Vergütung von Versicherungsmaklern und -vertretern

Da nur der Versicherungsmakler von den Versicherungsunternehmen rechtlich und tatsächlich unabhängig ist, können auch nur bei Versicherungsmaklern die gezahlten Vergütungen (Courtagen) sicher ermittelt werden, während bei einer Vermittlung durch Versicherungsvertreter zahlreiche legale Möglichkeiten bestehen, den Ausweis der Vergütung zu beeinflussen und damit auch die Prüfung und Bewertung der Marktüblichkeit einer Vergütungsvereinbarung.

Versicherungsvertreter, die an ein oder mehrere Versicherungsunternehmen gebunden sind, erhalten zwar für jeden Versicherungsvertragsabschluss eine Provision, darüber hinaus leisten die Versicherungsunternehmen an die Versicherungsvertreter aber eine Vielzahl von zusätzlichen Vergütungen (Bürokostenzuschüsse, sonstige Kostenerstattungen, Unterstützung für Weiterbildungsmaßnahmen, Boni, Incentives, Altersversorgung etc.), die nicht einem konkreten vermittelten Versicherungsvertrag zugeordnet werden können.

Der Versicherungsmakler erhält seine Vergütung historisch bedingt vom Versicherungsunternehmen, steht aber rechtlich ausschließlich im Lager des Versicherungsnehmers. Er ist Interessenvertreter seines Kunden. Seine Pflichten ergeben sich – konkretisiert durch umfangreiche Rechtsprechung - aus den §§

59 ff. VVG. Nach § 34d Abs. 1 GewO hat der Versicherungsmakler auch die Verpflichtung, bei der Verwaltung und Erfüllung von Versicherungsverträgen, insbesondere im Schadensfall mitzuwirken. Der Versicherungsmaklerauftrag ist deshalb, anders als z.B. Immobilienmakleraufträge, ein Dauerschuldverhältnis, in dessen Rahmen in der Schadenversicherung fast ausschließlich laufende Vergütungen (Courtage) gezahlt werden. Diese laufenden Courtage sind auf das Versicherungsjahr bezogen und teilen das Schicksal der Versicherungsprämie, entfallen also, wenn die Prämie nicht mehr gezahlt wird, weil der Vertrag beendet ist.

bb) § 32a VAG-E ungeeignet für die Vergütung in der Schadenversicherung

Die vorgeschlagenen Regelungen in § 32a VAG-E werden der besonderen Stellung des Versicherungsmaklers und seiner Vergütung in der Schadenversicherung durch laufende Courtage in keiner Weise gerecht. Die Courtagezahlungen des Versicherers an den Versicherungsmakler in der Schadenversicherung unterfallen insgesamt § 32a Abs. 1 VAG-E, da die Tätigkeiten des Versicherungsmaklers im Rahmen der Kundenbetreuung und Vertragsvermittlung von der Definition des § 7 Nr. 34c VAG-E umfasst und hierfür gezahlten Courtage damit durchgängig Abschlussprovisionen sind: Die Courtage wird nämlich gezahlt, weil der Versicherungsmakler den Versicherungsvertrag vermittelt hat und der Vertrag in der Folge ungekündigt fortbesteht. Maßgeblich wäre dann allein die „Marktüblichkeit“ der Courtagehöhe, die es als festen, einheitlichen Wert nicht gibt, da sie wie dargelegt von Sparte zu Sparte und Maklerhaus zu Maklerhaus je nach Qualität und Dienstleistungstiefe differiert. § 32a Abs. 2 VAG-E ist für die Bewertung der Angemessenheit einer Vergütungsvereinbarung eines Versicherungsmaklers im Übrigen nur schwer anzuwenden: Für den Kunden besonders wertvolle und umfangreiche Leistungen in der Versicherungsvertragsbetreuung und der Schadenbegleitung wären kaum nach dieser Maßgabe messbar, da hier Mehrwerte für den Kunden geschaffen werden, die dem Versicherungsunternehmen nicht im gleichen Umfang eine Einsparung einbringen können.

Nach alledem wird durch §§ 7 Nr. 34 c; 32 a VAG-E wesentlich ungleiches in gleicher Weise geregelt, **wodurch die Regelungen auch wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot gem. Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig sind.**

IV. Zusammenfassung

1. Durch die in den §§ 7 Nr. 34 c; 32 a VAG-E vorgesehenen Regelungen **wird eine Begrenzung der Vergütung von Versicherungsvermittlern auch in der Schadenversicherung eingeführt.**
2. Für den mit der Begrenzung der Vergütung auch in der Schadenversicherung verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit der Versicherungsmakler **werden weder rechtfertigende Gründe des Allgemeinwohls im Referentenentwurf**

genannt noch sind diese auch nur ansatzweise erkennbar, so dass die Regelungen nicht nur offensichtlich sachwidrig, sondern auch wegen Verstoßes gegen Artikel 12 Abs. 1 GG verfassungswidrig sind. Durch die Regelung in § 32 a VAG-E werden darüber hinaus nicht etwa Rechtsunsicherheiten beseitigt, sondern vielmehr enorme Rechtsunsicherheiten für alle Versicherungsvermittler geschaffen, die mit Versicherungsunternehmen Vereinbarungen zur Höhe der Vergütung für die Vermittlung und laufende Betreuung von Schadenversicherungen abschließen wollen.

3. Darüber hinaus **verstößt die vorgesehene Vergütungsbegrenzung in der Schadenversicherung auch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, weil die erheblichen Unterschiede in der Vergütung von Versicherungsmaklern und Versicherungsvertretern undifferenziert behandelt werden**, wodurch die Wettbewerbsbedingungen erheblich zu Lasten der Versicherungsmakler verzerrt würden.
4. Das geplante Gesetz zur Deckelung der Abschlussprovision von Lebensversicherungen und Restschuldversicherungen muss, sofern es denn überhaupt gewollt ist, **auch tatsächlich auf die Lebens- und die Restschuldversicherung beschränkt bleiben und darf keine zusätzlichen Vergütungsbeschränkungen u. a. für Versicherungsvermittler in der Schadenversicherung enthalten. Die §§ 7 Nr. 34 c; 32 a VAG-E müssen daher aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden.**

Detmold, 03.05.2019

Tilman Kay ppa. Uwe Fleischer

Ecclesia Holding GmbH
Ecclesiastraße 1-4
32758 Detmold

Telefon: +49 5231 603-456
Telefax: +49 5231 603-60456
Mobil: +49 171 6464564

Geschäftsführer: Tilman Kay (Vorsitzender), Jochen Körner, Dr. Stefan Ziegler
Vorsitzender des Aufsichtsrates: Dr. Matthias Berger
Amtsgericht Lemgo HRB 3393, Sitz Detmold