

3. Mai 2019

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer¹ zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen eines Gesetzes zur Deckelung von Abschlussprovisionen von Lebensversicherungen und Restschuldversicherungen vom 18. April 2019

1. Zusammenfassung

Die Öffentlichen Versicherer unterstützen das Ziel des Gesetzgebers, die Vermeidung von Fehlanreizen beim Vertrieb sicherzustellen und Interessenskonflikte zu Lasten der Verbraucher zu vermeiden. Eine entsprechende Regulierung ist grundsätzlich sinnvoll, muss aber verhältnismäßig sein und darf die Versicherungsunternehmen und Vermittler nicht über Gebühr belasten, was im Übrigen auch nicht im Sinne des Kunden ist. Eingriffe in die Vergütung bedürfen ferner einer besonderen Begründung, die im vorliegenden Fall insbesondere in Hinblick auf die Lebensversicherung fehlt.

Die Öffentlichen Versicherer lehnen den Provisionsdeckel in der Lebensversicherung und in der Restkreditversicherung aus ordnungspolitischen Gründen nachdrücklich ab. Das LVRG hat seine positive Wirkung nachweislich im gesamten Lebensversicherungsbereich entfaltet. Aus dem Evaluierungsbericht des Bundesministeriums für Finanzen zur Umsetzung des LVRG lässt sich ein Provisionsdeckel nicht begründen.

Hinsichtlich der Restschuldversicherung ist es nachvollziehbar, dass die Politik Missstände bekämpfen will, die zum Teil im Markt zu beobachten sind. Die Provisionsobergrenze in der Restschuldversicherung ist aber viel zu niedrig und stellt damit einen unverhältnismäßig harten Markteingriff dar. Es besteht die Gefahr, dass einem für den Kunden sinnvollen Produkt die wirtschaftliche Grundlage entzogen wird.

Ferner setzt die bereits ins deutsche Recht umgesetzte EU-Vertriebsrichtlinie IDD für die Lebensversicherung und die Restschuldversicherung erst seit kurzem neue Vorkehrungen für einen verbesserten Verbraucherschutz und die Vermeidung von Fehlanreizen. Der Gesetzgeber sollte diese neuen Maßstäbe erst einmal wirken lassen und eine entsprechende Evaluierung abwarten, bevor

¹ Der 1911 gegründete Verband öffentlicher Versicherer (VöV) ist der Dachverband der öffentlichen Versicherungsunternehmen in Deutschland, der elf Erstversicherungsgruppen mit regionalem Marktfokus vertritt. Als zweitgrößter Anbieter im deutschen Erstversicherungsmarkt mit Kapitalanlagen in Höhe von rund 137 Milliarden Euro erbringt die Gruppe einen substantiellen Beitrag für die europäische Wirtschaft. Auf der Grundlage von nahezu 52 Millionen Versicherungsverträgen erfolgen jährliche Leistungszahlungen in Höhe von 16 Milliarden Euro an die Kunden.

Die öffentlichen Versicherer beschäftigen rund 30.000 Mitarbeiter. Mit bundesweit 18.000 Geschäftsstellen der öffentlichen Versicherer, Sparkassen und weiteren Verbundpartnern bieten sie ihren Kunden Beratung und Versicherungsschutz in nahezu allen Versicherungssparten wie Kranken-, Lebens-, Renten-, Kfz-, Haftpflicht- und Sachversicherung. Als dem Gemeinwohl verpflichtete Unternehmen und kompetente und verlässliche Partner vor Ort sind sie Ansprechpartner für Privatkunden aller Einkommensklassen und für kleine und mittelgroße Unternehmen.

Der Verband öffentlicher Versicherer repräsentiert die Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene mit Sitz in Düsseldorf und Berlin sowie seinem Verbindungsbüro in Brüssel.

innerhalb kürzester Zeit schon wieder neue Maßstäbe gesetzt werden. Missstände innerhalb des neuen Rechtsrahmens, die weitere schärfere Maßstäbe rechtfertigen können, sind nicht erkennbar.

Außerdem bestehen hinsichtlich der Einführung eines Provisionsdeckels größte verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere im Hinblick auf die Gewerbefreiheit. Diese Bedenken wurden durch Rechtsgutachten untermauert.² Ein derart drastischer Eingriff in die legalen Einkommensmöglichkeiten der Vermittler erscheint nicht gerechtfertigt.

Sollte trotz erheblicher Bedenken an einem Provisionsdeckel festgehalten werden, so besteht insbesondere erheblicher Nachbesserungsbedarf hinsichtlich folgender Aspekte:

1. Die Provisionsbegrenzung soll nicht für Produkte gegen Einmalbeitrag gelten. Das entspricht der Systematik des LVRG und auch vergangener Provisionsregulierungen. Nur so können Wettbewerbsverzerrungen zu anderen Branchen vermieden werden, die vergleichbare Produkte anbieten und für die diese Provisionsregulierung nicht gilt.
2. Die Provisionsobergrenze sollte nach dem Vorbild des ehemaligen Rundschreibens VerBAV 5/1995 gewählt werden. Diese Obergrenze von 4% wäre aufgrund des Artikel 8 DVO 2017/2359 genauso wirksam, aber weitaus einfacher umzusetzen.
3. Der Provisionsdeckel für die Restschuldversicherung sollte angemessen ausgestaltet werden, bis zu 2,5% je einzelne versicherte Risikoart (zum Beispiel Tod, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit), gegebenenfalls ergänzt um eine Höchstsumme, beispielsweise von 4% der Darlehenssumme. Nur so kann eine angemessene Vergütung der Vermittler gewährleistet werden.
4. Neben der Abschlussprovision sollte eine zusätzliche Verwaltungsvergütung bei Restschuldversicherungen gestattet bleiben. Ansonsten wird die Restschuldversicherung gegenüber Individualversicherungen ohne Grund benachteiligt.
5. Die Definition der Restschuldversicherung sollte nur Produkte erfassen, die unmittelbar einen Leistungsausfall des Verbrauchers oder des Darlehens- oder Leasingnehmers absichern. Eine zu weite Definition ist weder wirtschaftlich gerechtfertigt noch verursachungsgerecht.
6. Die vorgesehenen parallelen Regelungen im Versicherungsaufsichtsgesetz und in der Gewerbeordnung sind sachgerecht und zu begrüßen, bedürfen aber einer Erweiterung. Das ist erforderlich, um das arm's-length-Prinzip für die gesamte Vermittlerkette zu verankern.
7. Das Gesetz sollte frühestens zum 1. Januar 2021 in Kraft treten und eine verbindliche Umsetzungsfrist für Bestandsverträge im Sinne einer Stichtagsregelung frühestens zum 1. Januar 2022 enthalten. Eine kürzere Umsetzungsfrist ist für die Versicherungsunternehmen aufgrund der zahlreichen neuen Anforderungen nicht realisierbar. Die Stichtagsregelung für Bestandsverträge würde zu einer schnelleren und rechtssicheren Umsetzung der Vorgaben führen als eine Mitwirkungspflicht der Unternehmen mit unbestimmten Zeithorizont.

² [Rechtsgutachten von Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier](#) und [Rechtsgutachten von Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski](#).

2. Provisionsdeckel für die Lebensversicherung

2.1. Allgemeine Anmerkungen

Die Öffentlichen Versicherer lehnen den Provisionsdeckel in der Lebensversicherung aus ordnungspolitischen Gründen nachdrücklich ab.

Das LVRG aus dem Jahr 2014 hatte bereits zu einer Absenkung des Höchstzillmersatzes von 40 auf 25 Promille (§ 4 Abs. 2 DeckRV) geführt. Das Bundesministerium der Finanzen hatte in seinem Evaluierungsbericht aus Juni 2018 bestätigt, dass das LVRG positive Wirkung gezeigt hatte. Die einkalkulierten Abschlusskosten (**Senkung um 21,8 %**), die sofort gewährte Vergütung (**Senkung um 12,9 %**) und die Gesamtvergütung (**Senkung um 5 %**) der Vermittler sind danach gesunken. Das LVRG entfaltet seine Wirkung also nachweislich im gesamten Lebensversicherungsbereich. Daher lässt sich aus der Evaluation des LVRG keine Rechtfertigung ableiten, die Provisionen in der Lebensversicherung einer Deckelung zu unterwerfen.

Auch die Anfang 2016 verabschiedete EU-Versicherungsvertriebs-Richtlinie IDD³, die der Vermeidung von Fehlanreizen einen besonderen Stellenwert einräumt und auf die sich die Gesetzesbegründung des Gesetzentwurfs an verschiedenen Stellen bezieht, ist nicht geeignet, einen Provisionsdeckel zu rechtfertigen. Denn die IDD-Richtlinie ist bereits umgesetzt: Bereits im Juni 2017 hat der Deutsche Bundestag das IDD-Umsetzungsgesetz⁴ verabschiedet. Ergänzt wird die IDD-Richtlinie durch die auf ihr basierende und seit Februar 2018 geltende Delegierte Verordnung (DVO) 2017/2359⁵, die Regelungen zum Umgang mit Anreizen bei der Vermittlung von Lebensversicherungen enthält und verlangt, dass Anreizsysteme keinen schädlichen Einfluss auf die Qualität der Dienstleistungen für den Kunden haben dürfen und Versicherungsunternehmen und Vermittler ehrlich, fair und professionell im besten Interesse ihrer Kunden handeln müssen (Art. 29 Abs. 2 IDD, Art. 8 Abs. 1 DVO). Da die DVO eine direkt für die Unternehmen geltende EU-Rechtsverordnung ist, lässt sich auch aus ihr keine Notwendigkeit einer nationalen Gesetzgebung ableiten. Zudem schreibt die IDD keine generelle bzw. quantitative Begrenzung bezüglich der Provisionshöhe vor, so dass der Gesetzentwurf klar über das EU-Recht hinausgeht und nicht bloß dessen (nicht mehr erforderliche) Umsetzung darstellt. Im Übrigen überprüft die EU-Kommission die Wirkung der neuen Regelungen zum 23. Februar 2021. Dann soll sich zeigen, ob weitere Maßnahmen notwendig werden. Ein solcher Zeitrahmen wäre auch zur Überprüfung der Wirksamkeit des mit dem IDD-Umsetzungsgesetz geschaffenen neuen Rechtsrahmens in Deutschland angebracht.

Der Kern guter Beratung ist die persönliche Empfehlung eines für den Kunden geeigneten Produktes und die kontinuierliche Betreuung des Kunden. Gute Beratung muss angemessen bezahlt werden, sonst findet sie nicht statt. Wird eine Provisionsbegrenzung zu niedrig angesetzt, ist eine sachgerechte und umfassende Beratung für einen qualifizierten Vermittler wirtschaftlich nicht mehr sinnvoll. Die dringend notwendige, weitere Verbreitung der privaten Altersvorsorge bekäme dadurch einen deutlichen Dämpfer. Vor dem Hintergrund der Demografie und niedriger Zinsen ist es wichtig, dass sich jeder Bürger mit dem Thema Altersvorsorge beschäftigt und Vorkehrung trifft. Bürger

³ [Richtlinie \(EU\) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb.](#)

⁴ [BGBl. Jahrgang 2017 Teil 1 Nr. 52, ausgegeben zu Bonn am 28. Juli 2017, S. 2789.](#)

⁵ [Delegierte Verordnung \(EU\) 2017/2359 der Kommission vom 21. September 2017.](#)

beschäftigen sich selten aus eigenem Antrieb mit den Altersvorsorgeprodukten. Das in Deutschland übliche Provisionssystem sorgt dafür, dass alle Bürger – unabhängig von ihrer Vermögenslage – flächendeckend Zugang zur Altersvorsorgeberatung haben und aktiv darauf angesprochen werden.

Die geringe Anzahl der Beschwerden über Vermittler beim Versicherungsombudsmann⁶ gibt zudem keine Anzeichen dafür, dass die Beratungsqualität bei der Vermittlung von Lebensversicherungen insgesamt zu wünschen übrig lässt oder Fehlanreize bei der Vermittlung systematisch zur Falschberatung von Kunden führen oder gar zu gravierenden Marktineffizienzen.

Laut eines Rechtsgutachtens des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier⁷ würde ein gesetzlicher Provisionsdeckel für die Vermittlung von Lebensversicherungsverträgen einen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung der Versicherungsunternehmer und der Versicherungsvermittler aus Art. 12 Abs. 1 GG darstellen. Ein solcher Eingriff wäre nicht durch verfassungslegitime Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt. Das Vorliegen solcher Gründe sei empirisch nicht belegbar.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken gegen den Provisionsdeckel bestehen eine Reihe von Kritikpunkten gegen den konkreten Vorschlag.

2.2. Besondere Anmerkungen zu den einzelnen Vorschriften

2.2.1. Anwendungsbereich

Die Provisionsdeckelung betrifft Lebensversicherungen, die einen Fälligkeitwert oder einen Rückkaufwert bieten, der vollständig oder teilweise direkt oder indirekt Marktschwankungen ausgesetzt ist (§ 50a VAG-E). Die Begründung nennt beispielhaft einige Produkte, darunter auch die Produkte gegen Einmalbeitrag.

Die Einbeziehung von Produkten gegen Einmalbeitrag sehen wir sehr kritisch, da diese Produkte im Wettbewerb zu den Produkten der Investment- und Wertpapierbranche stehen. Anbieter dieser Branche sind hingegen weder einer gesetzlichen Begrenzung der Provisionen unterworfen, noch müssen sie ein System zur Beurteilung der Vermittlung nach qualitativen Kriterien einrichten, wie dies der Gesetzentwurf für Versicherungen vorsieht. Die in der Gesetzesbegründung (Seite 28 f.) enthaltene Aussage, dass durch den Provisionsdeckel kein Wettbewerbsnachteil entstehe, weil sich die maximale Provisionshöhe unter Risikoaspekten gut ins Marktgefüge einpasse, ist nicht nachvollziehbar. Der vorgenommene, nur auf den Ausgabeaufschlag bezogene Vergleich ist nämlich zu kurzgefasst, da Wertpapieranbieter noch weitere Provisionsarten an den Vermittler zahlen, die hier nicht berücksichtigt werden.

Produkte gegen Einmalbetrag wurden weder von der Systematik des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG) noch von dem (mittlerweile aufgehobenen) Rundschreiben des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen VerBAV 5/1995 zur seinerzeitigen Begrenzung der Abschlussprovision erfasst. Nun den Anwendungsbereich des Provisionsdeckels auch auf das Einmalbeitragsgeschäft zu erstrecken, ist insofern weder sachlich

⁶ [Jahresbericht 2017 Versicherungsombudsmann](#), S. 104.

⁷ [Rechtsgutachten von Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier](#).

begründbar noch – wegen der im Wettbewerb zu anderen Anlageprodukten schädlichen Wirkung für die Verbreitung von Versicherungsprodukten gegen Einmalbeitrag – marktwirtschaftlich vertretbar. Um eine Wettbewerbsverzerrung sowie Fehlanreize gegenüber Kunden zu vermeiden, sollten daher Produkte gegen Einmalbeitrag von einer Provisionsregulierung ausgenommen werden.

Abgesehen davon wäre eine Klarstellung wünschenswert, dass Zusatzversicherungen vom § 50a VAG-E nicht erfasst werden. Es wäre nicht konsistent, Zusatzversicherungen unter Vorgaben zu fassen, die für vergleichbare selbstständige Produkte zur Absicherung derselben Risiken nicht gelten. Für diese Präzisierung würde sich die Begründung zu § 50a Abs. 1 VAG-E anbieten.

2.2.2. Reduktion der Komplexität des § 50a VAG-E

Versicherungsunternehmen dürfen den Vermittlern für Lebensversicherungen zukünftig grundsätzlich nur eine Abschlussprovision von 2,5% der Bruttobeitragssumme des vermittelten Vertrages bezahlen (§ 50a Abs. 1 S. 1 VAG-E). Eine darüberhinausgehende Vergütung bis 4 % ist nur möglich, wenn bestimmte qualitative Kriterien dies rechtfertigen. Hierzu müssen die Versicherer ein System einrichten, das die Beurteilung der Vermittlung nach qualitativen Kriterien zulässt (§ 50a Abs. 2 VAG-E).

Die Einrichtung eines komplizierten zusätzlichen Systems, das Versicherungsunternehmen und Vermittler mit signifikantem administrativem Zusatzaufwand belasten wird, halten wir weder für erforderlich noch für zielführend. Die Delegierte Verordnung (DVO) der Europäischen Kommission 2017/2359 vom 21.09.2017, die auf der Versicherungsvertriebsrichtlinie IDD basiert, verlangt in Artikel 8 bereits eine Gesamtanalyse, die sämtliche relevanten Faktoren enthalten soll, die das Risiko einer nachteiligen Auswirkung von Anreizen auf die Qualität der Beratung beeinflussen. Sie adressiert damit bereits genau das Ziel, eine ergebnisoffene Beratung sicherzustellen und Fehlanreize zu vermeiden. Diese Verordnung ist seit dem 1. Oktober 2018 europaweit gültig. Es gibt daher keinen Anlass, diese europäische Verordnung auf nationaler Ebene zu verschärfen und die Unternehmen mit zusätzlichem Aufwand zu belasten, der im Endergebnis die Profitabilität der Versicherung – auch zu Lasten der Kunden - negativ belastet.

Sofern trotz aller Kritik und ohne Notwendigkeit an einem Provisionsdeckel in der Lebensversicherung festgehalten wird, sollte dieser zumindest ausreichend bemessen sein. Er sollte insbesondere der Vielfalt des Marktes gerecht werden. Denn dies wird zukünftig in Frage stehen, insbesondere wenn ein Versicherungsunternehmen seine Produkte über verschiedene Vertriebskanäle vertreibt. Von einem Versicherungsunternehmen kann nicht erwartet werden, dass es je Vertriebsweg ein eigenes System für die Beurteilung qualitativer Kriterien einrichtet. Die unterschiedlichen Charakteristika der verschiedenen Vermittler (zum Beispiel in Hinblick auf die vorhandene Infrastruktur) können im Rahmen der auf 25‰ gedeckelten Abschlussprovision nicht mehr hinreichend differenziert werden. In Kombination mit den einheitlichen Qualitätskriterien für die 15‰ Zusatzvergütung würde sich dann eine einheitliche Vergütung für alle Vertriebswege ergeben. Vorzugswürdig wäre es vielmehr, wenn ein Provisionsdeckel von vornherein ausreichend bemessen wäre, um einen angemessenen Aufwand bei allen Vermittlern abzudecken. Denkbar wäre eine Orientierung am mittlerweile aufgehobenen Rundschreiben des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen VerBAV 5/1995. Danach durften

die gewährten Abschlussprovisionen und sonstigen Vergütungen 4 % der Summe aller Beiträge des Neuzugangs nicht übersteigen.

Im Ergebnis sollte daher die 4%-Obergrenze nach dem Vorbild des ehemaligen Rundschreibens VerBAV 5/1995 gewählt werden. Diese Obergrenze wäre in Verbindung mit Artikel 8 DVO 2017/2359 genauso wirksam wie der Vorschlag in § 50a Abs. 1 S. 1 VAG-E, aber weitaus einfacher umzusetzen.

2.2.3 Pauschale Bestandspflegevergütung

Während die Bestandsprovision zur Abschlussprovision im Sinne von § 7 Nr. 34c VAG-E gerechnet wird und damit der Provisionsdeckelung des § 50a VAG-E unterliegt, zählt die Bestandspflegeprovision nicht zur Abschlussprovision und soll nach dem arm's length Prinzip des § 32a VAG-E bemessen werden.

Nicht ganz eindeutig ist, ob eine pauschale Vergütung auf Basis der Versicherungsprämie für die Bestandspflege zulässig ist, oder ob für die Zahlung einer Bestandspflegeprovision erforderlich sein soll, dass jede erbrachte Leistung im Einzelfall nachgewiesen wird, was einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand erzeugen würde. Daher sollte eine pauschale Vergütung möglich sein, wenn die Pauschalisierung auf Grundlage der tatsächlichen Kostenersparnis beim Versicherer durch die Übernahme der Bestandspflege durch den Vermittler erfolgt. Dies ist gerechtfertigt, weil der betreuende Vermittler seine Infrastruktur zur Verfügung stellt, um den Beratungspflichten während der Laufzeit des Vertrages nachzukommen. Sofern sich zum Beispiel die Lebensumstände des Kunden ändern, berät der Vermittler den Kunden sachgerecht. Außerdem stellt der Vermittler sicher, dass der Kunde für eventuelle Fragen einen kompetenten Ansprechpartner hat. Die Gefahr möglicher Interessenkonflikte ist hierbei nicht zu erkennen. Soweit die Pauschalisierung auf Basis der tatsächlichen Kostenersparnis beim Versicherer erfolgt, sind auch keine Umgehungstatbestände erkennbar. Im Übrigen sind selbstverständlich auch bei diesen Fallgestaltungen die ohnehin bereits geltenden gesetzlichen Vorgaben zu berücksichtigen (§§ 93 Abs. 1 Satz 1 AktG, 188 Abs. 1 Satz 1 VAG). Es wäre daher auch nicht gerechtfertigt, wenn der Versicherer die Kostenersparnis für jede einzelne Zahlung an den Vermittler bzw. für jede einzelne Leistung des Vermittlers nachweisen müsste.

Es sollte daher im Gesetz klargestellt werden, dass der Aufwand des Vermittlers für die Kundenbetreuung nicht im Einzelfall nachgewiesen werden muss, sondern eine pauschale Vergütung möglich ist, die sich an nachvollziehbar hergeleiteten durchschnittlichen Ersparnissen orientiert.

3. Provisionsdeckel für die Restkreditversicherung

3.1. Allgemeine Anmerkungen

Mit der Restschuldversicherung (RSV) können sich Verbraucher und ihre Familien gegen die finanziellen Folgen von elementaren Risiken wie Tod, Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit absichern. Diese Risiken stimmen auch mit den häufigsten Gründen für Zahlungsschwierigkeiten überein. Die RSV bietet damit die Möglichkeit, einer Überschuldung oder Privatinsolvenz in diesen Situationen vorzubeugen. Da die RSV ohne Gesundheitsfragen abgeschlossen werden kann, bietet sie

insbesondere auch eine Absicherung für diejenigen Verbraucher, die zum Beispiel aufgrund von Vorerkrankungen ansonsten kaum eine Absicherungsmöglichkeit haben. Diese Möglichkeiten sollten nicht durch eine überzogene Regulierung in Frage gestellt werden.

Die erst in 2018 in Kraft getretenen Regelungen des Umsetzungsgesetzes zur IDD bieten ein solides Fundament für einen Versicherungsmarkt mit fairen, transparenten und einheitlichen Vertriebsregeln. Die Position der Kreditnehmer und die Freiwilligkeit des Abschlusses werden damit nochmals gestärkt durch die erneute Zusendung der Widerrufsbelehrung und des Produktinformationsblattes eine Woche nach Vertragsabschluss (Welcome Letter), verlängerten Widerrufsfristen und Stärkung der Rechte von Verbrauchern – insbesondere mit Verträgen im Gruppenversicherungsmodell.

Das in der Gesetzesbegründung dargestellte Problemszenario sollte sachlich korrekt dargestellt werden. Als Beispiel sei hier nur die unvollständige Darstellung zu den Versicherungsfällen genannt.⁸

Die BaFin hat zudem zusätzliche aufsichtsrechtliche Mittel⁹, Fehlanreize im Vertrieb zu verhindern, denn die Vertriebsvergütung darf nicht mit der Pflicht, im bestmöglichen Interesse der Kunden zu handeln, kollidieren. Es dürfen auch keine Anreize geschaffen werden, den Verbrauchern ein Produkt anzubieten, das nicht seinen Bedürfnissen entspricht. Diese neuen Rahmenbedingungen für Verbraucher und Vertrieb sollten nicht durch erneute Regulierung überlagert werden, bevor sie überprüft worden sind.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken gegen den Provisionsdeckel bestehen eine Reihe von Kritikpunkten gegen den konkreten Vorschlag.

3.2. Besondere Anmerkungen zu den einzelnen Vorschriften

3.2.1. Provisionshöhe

Mit dem Gesetz soll ein Provisionsdeckel für die Restschuldversicherung eingeführt werden. Dieser beträgt 2,5% des durch die Restschuldversicherung abgesicherten Darlehensbetrags, wobei die RSV-Prämie von dem Darlehensbetrag abzuziehen ist, wenn die Prämie über das Darlehen finanziert wird (§ 50 b Abs. 1 VAG-E).

Die Bezugnahme auf die Nettokreditsumme ist in gewisser Hinsicht nachvollziehbar, allerdings ist die vorgeschlagene Begrenzung viel zu restriktiv und würde die Aufwendungen des Vermittlers nicht adäquat kompensieren und somit gegebenenfalls die Beratung ökonomisch unattraktiv werden lassen.

Äußerst problematisch ist ferner die pauschale Abschlussprovision bei der Restschuldversicherung, bei der nicht nach Anzahl der versicherten Risiken differenziert wird. Bei einer undifferenzierten Regulierung besteht die Gefahr, dass Interessenskonflikte gefördert werden und eine bedarfsgerechte Beratung verhindert wird, da die erlaubte Vergütung nicht ausreichen wird, um die Kosten des Vermittlers abzudecken. Eine Absicherung für alle üblichen Risiken (Tod, Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit) ist kaum mehr möglich, da dies eine Beratungsleistung erfordert, die deutlich über

⁸ Vergleiche hierzu Anbieterbefragung zum Leistungsverhalten bei Restschuldversicherungen – Eine Untersuchung der Verbraucherzentralen aus Dezember 2018.

⁹ Vergleiche hierzu Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines gesetzlichen Provisionsdeckels für die Vermittlung von Lebensversicherungen von Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, Januar 2019.

die entsprechend mögliche Entlohnung hinausgehen dürfte. Die vorgeschlagene Regelung würde sogar dazu führen, dass im schlimmsten Fall für einzelne Risiken möglicherweise gar keine Provision gezahlt werden darf. Dies ist insbesondere dann zu befürchten, wenn aufgrund eines veränderten Versicherungsbedarfs nachträglich zur bestehenden Restschuldversicherung weitere, ursprünglich nicht versicherte Risiken abgedeckt werden sollen. Die erlaubte Abschlussvergütung muss zudem so bemessen sein, dass der Vermittler hieraus auch den erfolglosen Beratungsaufwand finanziell kompensieren kann (nur 32% der Ratenkreditnutzer in Deutschland entscheiden sich für eine Restschuldversicherung¹⁰).

Ferner ist kein Grund ersichtlich, wieso die Lebensversicherung und die Restschuldversicherung unterschiedlich behandelt werden sollten: Bei der Vermittlung von zwei Lebensversicherungsverträgen erhält der Vermittler eine Provision je Vertrag. Bei der Restschuldversicherung werden mehrere Verträge mit unterschiedlichen Risikoabsicherungen und unterschiedlichen Risikoträgern vermittelt, wofür insgesamt nur eine Provision erlaubt werden soll.

Sofern an einem Provisionsdeckel festgehalten wird, sollte dieser angemessen ausgestaltet sein und dem Vermittler eine angemessene Vergütung gewähren. Nicht angemessen wäre es, nur einmalig eine Provision von 2,5 % der Darlehenssumme für zulässig zu erklären. Entsprechend des tatsächlichen Beratungsaufwandes ist es vielmehr angemessen, diesen Prozentsatz je einzelne versicherte Risikoart (zum Beispiel Tod, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit) vorzusehen. Vorstellbar wäre ein zusätzlicher Höchstdeckel über alle Risiken von beispielsweise 4% der Darlehenssumme, um Fehlanreize zu vermeiden.

3.2.2. Möglichkeit von Verwaltungsvergütung / Bestandspflegeprovision

Soweit eine Abschlussprovision gezahlt wird, ist eine weitere Vergütung nicht zulässig (§ 50 b Abs. 3 VAG-E). Das bedeutet, dass insofern § 32a VAG-E in diesem Fall nicht herangezogen werden kann. Das Versicherungsunternehmen muss sich also entscheiden, ob es eine Abschlussprovision oder ein Entgelt im Sinne von § 32a VAG-E zahlen will (Gesetzesbegründung, S. 36).

Es ist nicht nachvollziehbar, dass neben der Abschlussprovision keine Verwaltungsvergütung oder Bestandspflegeprovision gezahlt werden darf. Der Gesetzgeber führt selber aus, dass hieraus keine spezifischen Anreizwirkungen ausgehen (S. 27). Ferner ist eine Verwaltungsvergütung bei Individualversicherungen zulässig. Wieso diese bei der Restschuldversicherung dagegen nicht mehr erlaubt sein dürfen, erschließt sich nicht. Die Vermittler übernehmen auch in der Restkreditversicherung oft weitere wichtige Aufgaben, wie z. B. die Vertragsverwaltung und -betreuung, das Inkasso der Beiträge und die Schadenregulierung. Diese Dienstleistungen müssen auch zukünftig vergütet werden können. Die Vermittler – in der Regel der Darlehensgeber – werden solche Leistungen nicht ohne eine entsprechende Vergütung übernehmen können.

Das Verbot einer zusätzlichen Verwaltungsvergütung birgt die Gefahr, dass zukünftig die Bestandspflege auf das Versicherungsunternehmen oder externe Dienstleister übertragen werden müsste. Dies hätte zur Folge, dass die Effizienz sinkt und die Verwaltungskosten steigen. Da aktuell

¹⁰ GfK Finanzforschung im Auftrag des Bankenfachverbandes e.V., 2018.

eine zusätzliche Verwaltungsvergütung noch möglich ist, besteht ferner die Gefahr, dass etablierte Prozesse ohne Grund in Frage gestellt werden.

Aus diesen Gründen sollte auch in Zukunft neben der Abschlussprovision eine zusätzliche Verwaltungsvergütung gestattet bleiben.

3.2.3. Begrifflichkeiten – Definition RSV

In § 7 Nr. 34d VAG-E wird die Restschuldversicherung folgendermaßen definiert: „Restschuldversicherung: eine Versicherung, die der Absicherung eines Verbrauchers aus einem Vertrag über einen entgeltlichen Zahlungsaufschub oder eine sonstige entgeltliche Finanzierungshilfe oder aus einem Vertrag über ein Teilzahlungsgeschäft oder der Absicherung eines Darlehens- oder Leasingnehmers oder seiner Hinterbliebenen für den Fall des Todes, der Krankheit, der Arbeitslosigkeit, der Berufsunfähigkeit und sonstiger Umstände, die zu einem Leistungsausfall des Verbrauchers oder des Darlehens- oder Leasingnehmers führen können, dient, und bei der die Versicherungsleistung ganz oder teilweise auf die Erfüllung der Ansprüche aus dem jeweiligen Vertragsverhältnis gerichtet ist.“

Die Definition könnte aber unbeabsichtigt mehr Produkte erfassen, als vom Gesetzgeber tatsächlich anvisiert. Nach unserem Verständnis will der Gesetzgeber nur solche Personenversicherungen erfassen, die vorrangig die Ratenverpflichtungen von Verbrauchern absichern. Nicht erfasst werden sollen Individualversicherungen, mit denen Verbraucher Einkommenslücken beim Bezug von Sozialversicherungsleistungen absichern und denen somit sozialpolitische Aufgaben zuteilwerden (zum Beispiel selbständige Berufsunfähigkeitsversicherung).

Unklar ist zudem, ob Sachversicherungen wie z.B. Gebäudeversicherung, Haftpflichtversicherung, sowie Rechtsschutzversicherung unter den Begriff „sonstige Umstände“ und damit in die Definition der Restschuldversicherung fallen. In Einzelfällen mögen diese zwar den Leistungsausfall eines Verbrauchers oder Darlehensnehmers verhindern. Aber auch hier dürfte es nicht das Interesse des Gesetzgebers gewesen sein, diese Sachversicherungen in die RKV-Provisionsbegrenzung einzubeziehen, zumal die Provisionshöhen hier bislang nicht als Problem bewertet wurden.

Folgender Vorschlag für eine rechtssichere Definition wird daher unterbreitet:

„Restschuldversicherung: eine **mitfinanzierte Personenv**versicherung, die der Absicherung eines Verbrauchers aus einem Vertrag über einen entgeltlichen Zahlungsaufschub oder eine sonstige entgeltliche Finanzierungshilfe oder aus einem Vertrag über ein Teilzahlungsgeschäft oder der Absicherung eines Darlehens- oder Leasingnehmers oder seiner Hinterbliebenen für den Fall des Todes, der **schweren** Krankheit, der Arbeitslosigkeit, der ~~Berufs~~**Arbeits**unfähigkeit und sonstiger Umstände, die zu einem Leistungsausfall des Verbrauchers oder des Darlehens- oder Leasingnehmers führen können, dient, und bei der die Versicherungsleistung ganz oder teilweise auf die Erfüllung der Ansprüche aus dem jeweiligen Vertragsverhältnis gerichtet ist.“

3.2.4. Begrifflichkeiten – Klarstellung in Hinblick auf Spartenentrennung

Die Restschuldversicherung wird in § 50b Abs. 1 S. 3 VAG-E als eine Versicherung definiert.

Die Absicherungen einer Restschuldversicherung umfassen aber häufig Risiken aus den beiden Sparten Lebens- und Schaden-Unfall-Versicherung. Aufgrund der Spartenentrennung besteht die Restschuldversicherung daher häufig aus zwei oder mehreren Verträgen, was sich in der Definition widerspiegeln sollte. Ansonsten dürfte pro Kreditvertrag nur noch ein Risiko abgesichert werden, was in vielen Fällen nicht bedarfsgerecht ist. Zudem berücksichtigt die Gesetzesbegründung das Prinzip der Spartenentrennung, was sich im Gesetzestext selbst auch widerspiegeln sollte.

Im Gesetzestext ist daher klarzustellen, dass eine Restschuldversicherung auch aus zwei oder mehreren Verträgen, jeweils der Sparten Lebens- und Schaden-/Unfall-Versicherung, bestehen kann.

4. Übergreifende Themen

4.1. Abdeckung der gesamten Vermittlerkette

In den Gesetzentwurf ist nun ergänzend zu den neuen Vorschriften im VAG auch in der Gewerbeordnung eine parallele Regelung der Vergütungsvorschriften für Vermittler aufgenommen worden. Dies ist zu begrüßen, denn hierdurch wird Rechtssicherheit geschaffen und sichergestellt, dass die Provisionsdeckel gemäß §§ 50a und 50b VAG-E nicht nur auf Versicherungsunternehmen Anwendung finden, sondern auch auf die Versicherungsvermittler, wenn diese Vergütungen an andere (Unter)Vermittler zahlen. Dadurch werden Umgehungsgefahren ausgeschlossen, Fehlanreize gegenüber Kunden vermieden und gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen zwischen Unternehmen, die über eine zwischengeschaltete Vertriebsgesellschaft verfügen (Vermittlerketten) und solchen, die ohne Zwischengesellschaften agieren. Die positiv zu bewertende Parallelregelung in Versicherungsaufsichtsgesetz und Gewerbeordnung entspricht der Regelungslogik wie sie auch schon bei der Weiterbildungspflicht (§ 48 Abs. 2 S. 1 VAG und § 34d Abs. 9 S. 2 i.V.m. § 34e Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Buchstabe c GewO), dem Provisionsabgabeverbot (§ 48b VAG und § 34d Abs. 1 S. 6 und 7 GewO) und dem Sachkundenachweis (angemessene Qualifizierung / notwendige Sachkunde in § 48 Abs. 2 S. 1 VAG und § 34 d Abs. 5 Nr. 4 und Abs. 6 Nr. 3 GewO) zur Anwendung kam.

Neben der entsprechenden Anwendbarkeit der §§ 50a Abs. 1, 2 S. 1 und 3 und Abs. 3 bis 5 und 50b Absatz 1, 2 und 4 VAG-E für Versicherungsvermittler sollte eine umfassende Gleichbehandlung zwischen Versicherungsunternehmen und (Unter-)Vermittlern sichergestellt werden. Die arm's-length-Anforderungen nach § 32a Abs. 2 VAG-E gelten nach dem aktuellen Wortlaut jedoch nur für vereinbarte Entgelte zwischen Versicherungsunternehmen und Vermittlern. Aus Gründen der Gleichbehandlung ist eine entsprechende Anwendung auch im Verhältnis von Versicherungsvermittlern zu ihren Untervermittlern mittels flankierender Änderung der Gewerbeordnung geboten. § 34d Abs. 1 GewO-E sieht lediglich eine entsprechende Anwendung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben zum Provisionsdeckel in der Lebens- und Restkreditversicherung vor.

4.2. Verankerung „arm’s-length-Prinzip“ in der Geschäftsorganisation

Mit § 32a VAG-E soll für Vergütungen im Rahmen von Ausgliederungen und bei der Inanspruchnahme von sonstigen Leistungen (Abs. 1) sowie für über den Vermittlungserfolg hinausgehende Leistungen an Versicherungsvermittler (Abs. 2) ein Fremdvergleichsmaßstab (arm’s length) eingeführt werden. Verträge nach Abs. 2 bedürfen nach § 32a Abs. 2 Satz 4 VAG-E der Schriftform.

Das Schriftformerfordernis nach § 32a Abs. 2 Satz 4 VAG-E halten wir nicht für zeitgemäß. Besser wäre es auf die Textform abzustellen, damit elektronisch erstellte Verträge weiterhin möglich bleiben.

§ 32a Abs. 2 VAG-E sollte auf die Vermittlungsleistungen in den Sparten Leben und Restschuldversicherung begrenzt werden. Sonst würden die Einschränkungen auch für die Sparte Schaden/Unfall gelten, obwohl dort aufsichtsrechtlich keine Provisionsregelung vorgesehen wird. Laut Gesetzesbegründung sollen die Vorschriften der §§ 48, 50 bis 50b VAG ergänzt bzw. Umgehungen der neu eingeführten Provisionsdeckel verhindert werden. Daher ist die Vorschrift – wenn überhaupt – in Teil 2 Kapitel 1 Abschnitt 5 des VAG zu verorten.

4.3. Inkrafttreten des Gesetzes / Umsetzungszeitraum für VU / Hinwirkungspflichten der VU

Das Gesetz soll gemäß Art. 2 ein halbes Jahr nach Verkündung in Kraft treten. Die Übergangsvorschrift in § 357 VAG-E und § 156 GeWO-E sieht bei den Bestandsverträgen für Versicherungsunternehmen und Vermittler eine Hinwirkungspflicht vor. Diese tritt am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft. Gemäß der Hinwirkungspflicht sind die Verträge zeitlich im Rahmen des Zumutbaren anzupassen. Eine feste zeitliche Vorgabe für die Anpassungen bei den Bestandsverträgen besteht damit nicht.

Die Übergangsfrist in Bezug auf das Inkrafttreten ist zu kurz bemessen. Denn § 50a Abs. 2 VAG-E verlangt die Einrichtung eines Systems zur Beurteilung qualitativer Kriterien, die eine Vergütung bis zu 4 % der Bruttobeitragssumme ermöglichen. § 32a Abs. 2 VAG-E verlangt die Bewertung, Dokumentation und Begründung der Aufwandsersparnis für Entgelte, die über § 32a Abs. 1 VAG-E hinausgehen. Diese Systeme müssen konzipiert und technisch implementiert werden. Darauf aufbauend müssen die bisherigen Vergütungsvereinbarungen der Versicherungsunternehmen und -vermittler entsprechend angepasst werden. Das ist innerhalb eines halben Jahres nicht zu leisten. Hinzu kommt, dass neue Vermittlerverträge aus Praktikabilitätsgründen in der Regel auf das Geschäftsjahr ausgerichtet sein dürften. Es sollte daher ein Gleichlauf mit dem Geschäftsjahr hergestellt werden, d. h. idealerweise sollte das Gesetz zum Beispiel zum 1. Januar 2021 in Kraft treten.

In Hinblick auf Bestandsverträge bestehen in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheiten sowohl bei Versicherern als auch Vermittlern. Die Frage, wann im Einzelfall eine Anpassung zumutbar ist und wann nicht, lässt sich nicht ohne weiteres beurteilen. Somit besteht die Gefahr, dass es über einen längeren Zeitraum zu uneinheitlichen Verhältnissen im Markt kommt, was weder im Interesse der Kunden noch der Unternehmen ist. Völlig offen ist zudem, wann und wie die BaFin die Zumutbarkeitsgrenze zukünftig im Einzelfall beurteilen wird. Dies kann zu unterschiedlichen Vorgaben und letztlich auch Wettbewerbsverzerrungen führen. Auch andere Differenzierungen in Hinblick auf die Zumutbarkeitsgrenze dürften Einfluss auf den Wettbewerb haben.

Rechtssicherer wäre eine Umsetzungsfrist für Bestandsverträge im Sinne einer Stichtagsregelung von beispielsweise 24 Monaten ab Veröffentlichung des Gesetzes, also zum Beispiel zum 1. Januar 2022. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist wäre ein alter Vermittlervertrag, der nicht den neuen gesetzlichen Anforderungen entspricht, für unwirksam zu erklären.

Die öffentlichen Versicherer nehmen nur Stellung in Bezug auf die geplante Einführung von Provisionsdeckeln in der Lebensversicherung und in der Restschuldversicherung. In Bezug auf die weiteren Themen, die im Referentenentwurf adressiert sind, wird auf die Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft verwiesen.

Verband öffentlicher Versicherer

Ihre Ansprechpartner:

Dr. Christian Schwirten
Leiter der Abteilung
Politische Interessenvertretung
E-Mail: christian.schwirten@voevers.de
Telefon: +49 30 22 605 49-22

Ina Biesel
Referentin
Politische Interessenvertretung
E-Mail: ina.biesel@voevers.de
Telefon: +49 30 22 605 49-24

Büro Berlin:

Friedrichstr. 83
10117 Berlin
Telefon: +49 30 22 605 49-15