

VERTRIEB VON VERSICHERUNGEN AN DEN BEDÜRFNISSEN VON VERBRAUCHERN ORIEN- TIEREN UND AUFSICHT NEU AUSRICHTEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zum Referentenentwurf
der Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie

12. Dezember 2016

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Finanzmarkt

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

finanzen@vzbv.de

INHALT

I. EINORDNUNG DES GESETZESVORHABENS	3
II. ZENTRALE VERBRAUCHERPOLITISCHE ANLIEGEN	4
1. Aufsicht zentral bündeln	4
2. Provisionen bei Kranken- und Lebensversicherungen verbieten.....	5
3. Vertriebsvorschriften von Versicherungsanlageprodukten und Finanzinstrumenten vereinheitlichen.....	6
III. KOMMENTIERUNG EINZELNER NORMEN	8
1. Den Vertrieb produktergänzender Versicherungen regulieren (§ 34d Abs. 7 Nr. 1 GewO-E, § 66 VVG-e).....	8
2. Missstände bei Restschuldversicherungen beenden (§ 7a Abs. 3 S. 2 VVG-E, § 48b Abs. 3 VAG-E, § 34d Abs. 7 Nr. 3 GewO-E).....	10
3. Provisionsabgabeverbot abschaffen (§ 34d Abs. 1 S. 6 GewO, § 48b VAG-E).....	11
4. Provisionsdurchleitungsgebot verbessern (§ 34d Abs. 2 S. 4ff. GewO-E, § 48c VAG-E)	13
5. Produktauswahl für den Honorar-Versicherungsberater nicht einschränken (§ 34d Abs. 2 S. 5 GewO-E).....	14

I. EINORDNUNG DES GESETZSVORHABENS

Mit dem Entwurf soll die Richtlinie über den Versicherungsvertrieb (IDD)¹ in nationales Gesetz umgesetzt werden. Mit der IDD wird der Versicherungsvertrieb in der Europäischen Union geregelt. Aus der Richtlinie ergeben sich Pflichten zur Beratung und Information der Verbraucherinnen und Verbraucher². Dabei werden bestehende Regeln für Versicherungsvermittler ergänzt beziehungsweise modifiziert. Versicherungsunternehmen werden stärker in die Verantwortung für ihren Vertrieb genommen.

Bei der IDD handelt es sich um eine Minimalharmonisierung, die es zusätzlich in bestimmten Bereichen den Mitgliedsstaaten erlaubt, stärker oder sogar schwächer zu regulieren. Allerdings handelt es sich entgegen vorheriger Ankündigungen bei dem vorliegenden Referentenentwurf nicht um eine so genannte „eins-zu-eins“-Umsetzung. Teilweise wird die Richtlinie nicht vollständig umgesetzt. Daneben werden nationale Sondervorschriften erlassen, die nicht zum Vorteil für Verbraucher reichen. Demgegenüber werden nationale Handlungsspielräume, die zum Schutze von Verbrauchern reichen, nicht genutzt.

Gleichermaßen sorgt der Entwurf auch nicht dafür, eine einheitliche und effiziente Aufsicht über den Versicherungsvertrieb zu schaffen. Auch verpasst es der Entwurf für eine gleichwertige Regulierung des Vertriebs von Versicherungsanlageprodukten gegenüber dem Vertrieb von Finanzinstrumenten in der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II)³ zu sorgen.

Ferner wird es nicht nur versäumt, den Vertrieb produktergänzender Versicherungen⁴, angemessen zu regulieren, für den Vertrieb der Restschuldversicherung wird sogar vom Postulat der so genannten „eins-zu-eins“-Umsetzung zu Lasten von Schutzvorschriften für Verbraucher abgewichen. So werden die Vertriebe von den vorgesehenen Regelungen zur Erlaubnispflicht und zu den so genannten Querverkäufen befreit.

Beim Provisionssystem werden unter anderem mit dem Provisionsabgabeverbot Schutzmechanismen eingezogen, die es ermöglichen, die Vertragsgestaltungen auszu-schließen, die nicht den traditionellen Vergütungsmodellen entsprechen und dem freien Wettbewerb um den für den Einzelnen optimalen Vertriebsweg zu verhindern.

Nicht nachvollziehbar ist, warum bestimmte Wohlverhaltensvorschriften für Versicherungsvermittler nicht - wie bei den Finanzanlagenvermittlern - aufsichtsrechtlich, sondern rein zivilrechtlich geregelt werden. Damit wird nicht nur verhindert, dass in Deutschland überhaupt eine Marktaufsicht erfolgt, sondern es wird eine europaweit einheitliche Rechtsanwendung zentraler, Verbraucherschützender Vorschriften unmöglich gemacht. Dies verstärkt den Eindruck, dass sich die Industrie- und Handelskammern,

¹ RICHTLINIE (EU) 2016/97 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb

² Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

³ RICHTLINIE 2014/65/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU.

⁴ Produktergänzende Versicherungen sind Versicherungen, die als Ergänzung der gelieferten Waren oder erbrachten Dienstleistungen verkauft werden. Dabei werden spezielle Risiken wie Diebstahl von Mobiltelefonen, Reiserücktritt, beschädigte Brillen oder einzelne, defekte Elektrogeräte abgedeckt.

die momentan für die Aufsicht der Versicherungsvermittlung zuständig sind, überhaupt nicht mit der Aufgabe beschäftigen wollen.

II. ZENTRALE VERBRAUCHERPOLITISCHE ANLIEGEN

Da der Entwurf offensichtlich vom Postulat der „eins-zu-eins“-Umsetzung abweicht, sieht der vzbv die Möglichkeit, zentrale verbraucherpolitische Aspekte bei der Richtlinienumsetzung aufzugreifen. Diese Möglichkeit sollte genutzt werden.

1. AUFSICHT ZENTRAL BÜNDELN

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ist in Deutschland für die Beaufsichtigung der deutschen Versicherungsunternehmen zuständig. Zusammen mit den Europäischen Aufsichtsbehörden ist sie über ihren Gemeinsamen Ausschuss und den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken eng in das Europäische System für Finanzaufsicht eingebunden und zudem mit der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) verzahnt. Die Aufsicht über die Versicherungsvermittler in Deutschland liegt bei den regionalen Industrie- und Handelskammern (IHK). Deren Tätigkeit wird über den Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ koordiniert. Eine direkte Anbindung an das Europäische System für Finanzaufsicht gibt es nicht.

Die IDD gilt für die Aufnahme und Ausübung des Versicherungsvertriebs in der Europäischen Union. Als „Versicherungsvertrieber“ ist ein Versicherungsvermittler oder -unternehmen definiert. Für Versicherungsvermittler und -unternehmen gelten – entsprechend ihrer Tätigkeit – die sich aus der Richtlinie ergebenden Pflichten zur Beratung und Information der Verbraucher. Im Rahmen der Ausübung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit erhalten Versicherungsvermittler durch die Eintragung in ihrem Herkunftsmitgliedstaat die Möglichkeit, in anderen Mitgliedstaaten tätig zu werden, sofern zwischen den zuständigen Behörden entsprechende Verfahren zur Unterrichtung stattgefunden haben.

Die EIOPA

- erarbeitet innerhalb des Europäischen Systems für Finanzaufsicht Vorschläge für technische Standards, um die gemeinsamen Vorgaben für die Anwendung der Rechtsvorschriften besser zu definieren, wobei sie sich an den Grundsätzen einer besseren Rechtsetzung orientiert,
- legt Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden bei, wo diese rechtlich zur Zusammenarbeit oder Einigung verpflichtet sind,
- trägt zur Gewährleistung einer konsequenten Anwendung bestehender und künftiger technischer EU-Vorschriften bei (auch im Wege von „Peer Reviews“),
- und fungiert im Krisenfall als Koordinator.

Die IDD weist EIOPA an mehreren Stellen in der praktischen Umsetzung der Richtlinie eine koordinierende Aufgabe zu. Eine solche Verzahnung ist in Richtung BaFin gegeben, allerdings fehlt eine entsprechende direkte Verbindung von EIOPA zu den IHK. Damit stellt sich die Frage, wie die Koordination der regionalen Aufsicht durch EIOPA überhaupt erfolgen kann.

Durch die Eintragung in ihrem Herkunftsmitgliedstaat sollten Versicherungsvermittler die Möglichkeit erhalten, in anderen Mitgliedsstaaten nach den Grundsätzen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs tätig zu werden, sofern zwischen den zuständigen Behörden entsprechende Verfahren zur Unterrichtung stattgefunden haben.

Dabei soll die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats dafür verantwortlich sein, sicherzustellen, dass die in dieser Richtlinie festgelegten Pflichten hinsichtlich der gesamten Geschäftstätigkeit im Binnenmarkt erfüllt werden. Wenn die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats von Pflichtverstößen, die in ihrem Gebiet begangen werden, Kenntnis erlangt, unterrichtet sie die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats. Diese sollte dann verpflichtet sein, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats ist befugt einzuschreiten, wenn der Herkunftsmitgliedstaat keine geeigneten Maßnahmen ergreift oder wenn die ergriffenen Maßnahmen unzureichend sind.

Für den Informationsfluss richten die Mitgliedstaaten eine zentrale Auskunftsstelle über Versicherungsvermittler ein. Zusätzlich wird bei EIOPA eine einheitliche elektronische Datenbank eingerichtet, die laufend aktualisiert wird. Dies setzt eine zentrale, einheitliche Schnittstelle, einen schnellen Informationsfluss mit einer zeitnahen Verarbeitung der Informationen sowie ein koordiniertes, effizientes und zeitnahes Vorgehen der Aufsicht voraus.

All diese Erwägungen sprechen dafür, dass bisherige zweistufige System der Aufsicht über Versicherungsunternehmen und der Aufsicht über Versicherungsvermittler, welches in dieser Form nur noch in Österreich vorkommt, aufzugeben. Die Verantwortung für die Aufsicht über den gesamten Versicherungsvertrieb sollte in die Hände der BaFin gelegt werden.

2. PROVISIONEN BEI KRANKEN- UND LEBENSVERSICHERUNGEN VERBIETEN

Die IDD erkennt an und adressiert, dass Zuwendungen an Verkäufer von Versicherungen zu Interessenkonflikten führen können. Dieser Interessenkonflikt besteht in dem Umstand, dass Verkäufer die Zuwendung nur erhalten, wenn es zu einem Abschluss eines Versicherungsvertrages kommt, auch wenn Verkäufer aus der Erhebung des Bedarfs des Kunden möglicherweise genau wissen, dass Kunden eine solche Versicherung nicht benötigen. Im Versicherungsbereich sind die Private Krankenversicherung und die Lebensversicherung durch die Art und Weise der Vergütung des Vertriebs im Besonderen anfällig dafür, Fehlanreize für den Verkauf dieser Versicherungsprodukte zu setzen.

Die IDD folgt bei der Frage der Interessenkonflikte folgendem Schema: erkennen, vermeiden, managen und transparent machen. Die IDD löst den Interessenkonflikt aber nicht auf. Hierfür wäre ein Verbot von Provisionen geboten. Der vzbv ist der Ansicht, dass all die Bemühungen nicht ausreichen werden, um die beiden Hauptziele (eine hohe Beratungsqualität und das Handeln im bestmöglichen Kundeninteresse) zu erreichen. Nur ein generelles Verbot würde die Qualität von Finanzprodukten und die Qualität der Finanzberatung erheblich verbessern. Kluge und vernünftige Finanzentscheidungen - ob nun zur Finanzierung einer Immobilie, zur Finanzierung der Ausbildung der Kinder oder zur Altersvorsorge - sind dringend erforderlich. Aber solange Provisionen und andere Vertriebsanreize, Interessenkonflikte erzeugen, die zu schlechten und falschen Finanzempfehlungen führen, werden gute Finanzentscheidungen erschwert.

Befürchtungen, ein Provisionsverbot könne die Beratung verteuern, sind unbegründet. Im Gegenteil: Finanzberatung würde günstiger. Erstens zahlen Verbraucher bereits heute für Beratung, allerdings oft versteckt über teure Produktkonditionen (Abschlussprovisionen und laufende Bestandsprovisionen). Mit jedem Abschluss bezahlen sie aber obendrein auch die vielen anderen kostenfreien Beratungen ihres Vermittlers mit.

Die Gefahr, Verbraucher würden bei einem Provisionsverbot ohne Information und Beratung alleine gelassen werden, sieht der vzbv nicht. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sich ein Markt der Beratung auf Honorarbasis entwickeln würde, und zwar zu günstigeren Konditionen im Vergleich zum heutigen provisionsbasierten Finanzverkauf. Wenn Verbraucher realisieren, dass eine direkt bezahlte Honorarberatung nicht teurer, sondern vielmehr günstiger ist als im heutigen System der Provisionsberatung und dass eine unabhängige Beratung auf Honorarbasis unmittelbar an ihren Interessen ausgerichtet ist, so dass sie auf diese Beratung besser vertrauen können, wird sich die Zahlungsbereitschaft für diese Dienstleistung im Positiven verändern.

3. VERTRIEBSVORSCHRIFTEN VON VERSICHERUNGSANLAGEPRODUKTEN UND FINANZINSTRUMENTEN VEREINHEITLICHEN

Da sich das Provisionsverbot nur mittelfristig im Markt umsetzen lässt, bedarf es für das bis dahin verbleibende Vergütungsmodell gerade für den Vertrieb austauschbarer Anlageprodukte, die vielfach vom so genannten Allfinanzvertrieb verkauft werden, eines einheitlichen Regulierungsrahmens.

Der Allfinanzvertrieb ist eine Vertriebsform, die an Verbraucher ein produktübergreifendes Angebot an Finanzprodukten wie Versicherungen, Vermögensanlagen und Finanzierungen vermittelt. Dabei werden kapitalbildende Lebensversicherungen und Anlageprodukte wie Investmentfonds oder Anlagezertifikate substitutiv zur Altersvorsorge und zum Vermögensaufbau verkauft. Schon heute ist der Bankvertrieb mit einem Marktanteil von 30,4 Prozent der stärkste Absatzkanal für Lebensversicherungsprodukte, Tendenz steigend⁵. Sollten die Regelungen für die Vermittlung von kapitalbildenden Lebensversicherungen in der IDD hinter den Regelung zum Vertrieb von Finanzinstrumenten in der MiFID II zurück bleiben, wird dies essentielle Wirkungen auf die Vertriebsausrichtung der Vertriebe haben.

Da sich strengere Vorschriften zur Vermittlung unmittelbar betriebswirtschaftlich auswirken, wäre eine ökonomisch nachvollziehbare Reaktion, sich auf den weniger regulierten Vertrieb zu konzentrieren. Diese Voreinstellung würde auf den Beratungsprozess durchschlagen, weil Verbrauchern dann nicht mehr das gesamte Portfolio von Anlageprodukten angeboten wird, sondern primär Anlageprodukte im Versicherungsmantel. Mit dem Hinweis auf die zusätzliche Absicherung von biometrischen Risiken, wie Tod im Versicherungszeitraum oder Langlebigkeit wäre aus formaler Sicht immer eine Rechtfertigung möglich. Dies dient jedoch weder dem produktübergreifenden Wettbewerb noch dem Kundeninteresse.

Schaut man sich die Regelungen für die Vermittlung von kapitalbildenden Lebensversicherungen in der IDD und die Regelungen zum Vertrieb von Finanzinstrumenten in der MiFID II an, fallen an drei Stellen Regulierungsunterschiede auf.

⁵ Pressemitteilung der Towers Watson GmbH vom 03.11.2016, „Vertrieb in der Personenversicherung: Klassische Kanäle trotz digitalen Vertriebswegen“, abrufbar unter: <https://www.willistowerswatson.com/de-DE/press/2016/11/Vertrieb-in-der-Personenversicherung-Klassische-Kanaele-trotzen-digitalen-Vertriebswegen>

Zulässigkeit von Provisionen

Nach Art. 24 Abs. 9 der MiFID II sind Provisionen grundsätzlich verboten und nur dann zulässig, wenn sie zum einen dazu bestimmt sind, die Qualität der jeweiligen Dienstleistung für den Kunden zu verbessern und zum anderen unmissverständlich offengelegt werden.

Nach Art. 29 Abs. 2 der IDD sind Provisionen nur zulässig, wenn sie sich nicht nachteilig auf die Qualität der entsprechenden Dienstleistung für den Kunden auswirken und nicht die Verpflichtung des Versicherungsvermittlers oder -unternehmens beeinträchtigen, im besten Interesse seiner Kunden ehrlich, redlich und professionell zu handeln.

Während bei der MiFID II aus der Provision ein Mehrwert für den Verbraucher entstehen muss, reicht es nach der IDD aus, dass kein Nachteil entsteht. Dies hat erheblichen Einfluss auf die Zulässigkeitsprüfung. Sind Unterschiede in der Qualität nicht feststellbar, wäre die Provision beim Vertrieb von Finanzinstrumenten unzulässig, beim Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten jedoch zulässig. Daraus leitet sich ein finanzieller Anreiz ab, sich eher mit dem Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten zu befassen und sich so der monetären Zuwendung sicher zu sein. Dieser Unterschied ist im Sinne eines fairen Wettbewerbs und einer bedarfsgerechten Beratung von Verbrauchern aufzulösen.

Die Vorschrift des § 48a Abs. 6 VAG-E ist daher wie folgt zu fassen:

*„Versicherungsunternehmen, die eine Gebühr oder Provision zahlen oder eine Gebühr oder Provision erhalten oder einer Partei einen nichtmonetären Vorteil im Zusammenhang mit dem Vertrieb eines Versicherungsanlageprodukts oder einer Nebendienstleistung gewähren oder einen solchen von einer Partei erhalten, sofern es sich bei dieser Partei nicht um einen Kunden oder eine Person handelt, die im Auftrag des Kunden tätig wird, müssen dafür Sorge tragen, dass die Gebühr oder Provision oder der Vorteil **die Qualität der entsprechenden Dienstleistung für den Kunden verbessert** und nicht die Verpflichtung des Versicherungsunternehmens beeinträchtigt, im besten Interesse seiner Kunden ehrlich, redlich und professionell zu handeln.“*

Offenlegung von Provisionen

Nach Art. 24 Abs. 9 der MiFID II müssen die Existenz, die Art und der Betrag der in Unterabsatz 1 genannten Gebühr oder Provision oder – wenn der Betrag nicht feststellbar ist – die Art und Weise der Berechnung dieses Betrags dem Kunden vor Erbringung der betreffenden Wertpapier- oder Nebendienstleistung in umfassender, zutreffender und verständlicher Weise unmissverständlich offengelegt werden.

In Art. 28 Abs. 2 der IDD heißt es: „Reichen die von dem Versicherungsvermittler bzw. -unternehmen gemäß Artikel 27 getroffenen organisatorischen oder administrativen Vorkehrungen zur Regelung von Interessenkonflikten nicht aus, um nach vernünftigem Ermessen zu gewährleisten, dass keine Beeinträchtigung der Kundeninteressen riskiert wird, legt der Versicherungsvermittler bzw. das Versicherungsunternehmen dem Kunden die allgemeine Art bzw. die Quellen von Interessenkonflikten rechtzeitig vor Abschluss eines Versicherungsvertrags eindeutig offen.“

Möchte ein Vermittler seine Provisionen nicht offenlegen, ist die Regelung in der IDD für ihn vorteilhafter. Selbst wenn eine Offenlegungspflicht bestünde, müsste er die Provision nicht in Euro und Cent ausweisen. Auch hieraus leitet sich ein monetärer Anreiz

ab, den Vertrieb eher auf Versicherungsanlageprodukte zu lenken. Auch dieser Unterschied sollte aufgelöst werden.

Die Vorschrift des § 48a Abs. 4 VAG ist zu streichen. Stattdessen ist in § 34d Abs. 1 GewO folgende Passagen anzufügen:

„Der Versicherungsvermittler hat die Existenz, die Art und den Betrag der in § 48a Absatz 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes genannten Gebühr oder Provision oder – wenn der Betrag nicht feststellbar ist – die Art und Weise der Berechnung dieses Betrags dem Kunden vor Erbringung der betreffenden Vermittler- oder Nebendienstleistung in umfassender, zutreffender und verständlicher Weise unmissverständlich offenzulegen.“

Unterscheidung zwischen abhängiger und unabhängiger Beratung

Nach Art. 24 Abs. 4 der MiFID II muss die Wertpapierfirma den Kunden rechtzeitig vor dieser Beratung darüber informieren, ob die Beratung unabhängig erbracht wird oder nicht. Dabei legt Art. 24 Abs. 7 der MiFID II fest, dass es bei einer unabhängigen Beratung dieser Wertpapierfirma nicht gestattet ist, für die Erbringung der Dienstleistung an die Kunden Gebühren, Provisionen oder andere monetäre und nichtmonetäre Vorteile einer dritten Partei oder einer Person, die im Namen einer dritten Partei handelt, anzunehmen und zu behalten. Eine entsprechende Regelung fehlt in der IDD.

Dabei ist es aus Sicht des vzbv besonders wichtig, die Verwendung des Begriffs „unabhängig“ im Versicherungsvertrieb zu begrenzen. Der AWD bezeichnete sich eine Zeitlang als „Ihr unabhängiger Finanzoptimierer“⁶. Der Vorstandsvorsitzende von MLP wurde im Handelsblatt als „Chef von 2.000 unabhängigen Finanzmaklern“⁷ bezeichnet. Auf der Website eines DVAG-Vertreters heißt es: „Als Vermögensberater genieße ich den Vorteil, selbstständig und unabhängig beraten zu können.“⁸. Hier wird bei Verbrauchern eine Fehlvorstellung erzeugt, die demgegenüber bei der MiFID II vermieden wird.

Es muss auch im Versicherungsvertrieb eine klare Definition von abhängiger und unabhängiger Beratung erfolgen. Dabei sollte in § 34d Abs. 2 GewO-E nicht der Begriff des Honorar-Versicherungsberaters eingeführt werden, sondern diese Form der Beratung als unabhängige Beratung bezeichnet werden.

III. KOMMENTIERUNG EINZELNER NORMEN

1. DEN VERTRIEB PRODUKTERGÄNZENDER VERSICHERUNGEN REGULIEREN (§ 34D ABS. 7 NR. 1 GEWO-E, § 66 VVG-E)

Der produktergänzende Vertrieb von Versicherungsprodukten ist bisher äußerst rudimentär reguliert. Die betreffenden Vermittler sind entweder per se vom Anwendungsbereich der Regulierung ausgenommen oder können sich auf Antrag befreien lassen. Dementsprechend gibt es in der Regel weder Vorgaben an die Mindestqualifikation o-

⁶ Artikel von Thomas Schmitt vom 01.07.2009 „Gericht: AWD ist nicht unabhängig“, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/finanzdienstleister-gericht-awd-ist-nicht-unabhaengig/3210642.html>

⁷ Artikel von Thomas Schmitt vom 11.08.2011 „MLP-Chef fordert professionelle Beraterbranche“, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/uwe-schroeder-wildberg-mlp-chef-fordert-professionelle-beraterbranche/4483892.html>

⁸ <https://www.dvag.de/joern.schuch/meinteam/ueber-mich/>

der gewerberechtliche Zuverlässigkeit noch an die Beratungsqualität. Aus der fehlenden Regulierung ergeben sich zahlreiche Probleme für Verbraucher die zu finanziellen Schäden führen.

Das Gros der produktergänzenden Versicherungen beinhaltet weitgehende Ausnahmen und sehr spezielle Anforderungen mit großen Deutungsspielräumen beim Versicherungsschutz. Eine Diebstahlversicherung für Mobiltelefone entschädigt Versicherungsnehmer beispielsweise nur dann, wenn der Geschädigte den Taschendiebstahl direkt beobachtet oder er unter Gewaltandrohung überfallen wird. Die Policen sind zudem unverhältnismäßig teuer: Bei vielen Versicherungen werden lediglich 20 Prozent der gezahlten Prämien für Schadenskompensation und 10 bis 15 Prozent für die im Hintergrund agierende Versicherungsgesellschaft einkalkuliert. Die restlichen zwei Drittel entfallen auf den Vertrieb: 20 bis 50 Prozent auf das Geschäft, in welchem die Versicherung abgeschlossen wird und 10 bis 30 Prozent auf den Vermittler selbst.⁹ Der eigentliche Produktpreis wird durch den besonderen Vertriebsweg also rund verdreifacht. Hinzukommt, dass die kleinen Risiken häufig bereits durch gewöhnliche Hausrats- oder andere Versicherungen abgedeckt werden. Dies wird vom Vermittler jedoch praktisch nie geprüft und auch nicht thematisiert. Verbraucher zahlen damit unnötigerweise doppelt. Kleine Risiken abzusichern verfehlt zudem die Ursprungsidee einer Versicherung, welche sich auf die Absicherung potenziell existenzbedrohender Risiken konzentrieren soll. Produktergänzende Versicherungen sind daher in den meisten Fällen nicht von Nutzen für Verbraucher.

Der Verkauf findet meist für den Kunden unerwartet im Anschluss an den Erwerb eines neuen und teuren Produkts oder einer Dienstleistung statt. Es fehlt die unmittelbare Vergleichsmöglichkeit zu alternativen Versicherungsangeboten und die Vertragsdetails werden nur mündlich und damit latent unvollständig wiedergegeben. Viele Details erfährt der Kunde erst nach Abschluss. Dies widerspricht dem Grundgedanken, dass Verbrauchern Gelegenheit gegeben werden muss, sich vor Abgabe einer Vertragserklärung mit den Einzelheiten des Vertrags vertraut zu machen. Die Händler haben feste Partner in der Versicherungsbranche, welche die Verträge bereitstellen. Nach dem Verkauf des eigentlichen Produkts werden ausschließlich Policen dieses Anbieters ohne möglichen Preisvergleich angeboten. Da der Kunde den Versicherungsabschluss im Normalfall nicht geplant hat, hat er sich vorher auch nicht über Alternativen informiert.

Auch wenn die IDD in Art. 1 Abs. 3 den Vertrieb von produktergänzenden Versicherungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausnimmt, sprechen die oben angeführten Gründe dafür, dass doch grundlegende Regeln der Richtlinie gelten sollten. Nach Auffassung des vzbv müssen Verkäufer von produktergänzenden Versicherungen den konkreten Bedarf des Verbrauchers bewerten und alle erforderlichen Kenntnisse zum Vertrieb dieser Versicherungen besitzen. Die Versicherungsunternehmen müssen für die Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit die uneingeschränkte Haftung aus ihrer Vermittlertätigkeit übernehmen.

Der vzbv fordert, die §§ 34d Abs. 7 Nr. 1 GewO-E, 66 S. 1 VVG-E zu streichen.

⁹ Insurance Mediation Directive (Recast) BEUC Position Paper, im Januar 2013 von BEUC veröffentlicht: <http://www.beuc.org/publications/2013-00022-01-e.pdf>; Assurance téléphonie mobile Un vrai problème de couverture, im December 2012 von UFC Que Choisir veröffentlicht: <http://www.quechoisir.org/argent-assurance/assurance/assurance-des-biens/communiqu-e-assurance-telephonie-mobile-un-vrai-probleme-de-couverture>.

2. MISSSTÄNDE BEI RESTSCHULDVERSICHERUNGEN BEENDEN (§ 7A ABS. 3 VVG-E, § 48B ABS. 3 VAG-E, § 34D ABS. 7 NR. 3 GEWO-E)

Restschuldversicherungen werden im Zusammenhang mit der Gewährung von Verbraucherkrediten im Sinne des § 491 BGB exklusiv verkauft. Sie sind auf dieses Produkt zugeschnitten und an den entsprechenden Vertriebsweg (Banken und Kreditvermittler) angepasst. Im Vergleich zu einer sinnvollen Risikolebensversicherung in Verbindung mit einer Immobilienfinanzierung ist die Restschuldversicherung, was die Todesfallabsicherung und die Versicherungsprämie betrifft, deutlich schlechter. Letzteres resultiert unter anderem aus den hohen Provisionen¹⁰, die in das Produkt einkalkuliert werden.

Aus der Beratungspraxis ergeben sich Erkenntnisse, dass die Initiative zum Kauf einer solchen Versicherung dabei grundsätzlich nicht von den Verbrauchern ausgeht. Die potenziellen Kreditnehmer treffen im Regelfall also keine aktive Wahl, eine solche Versicherung abzuschließen. Vielmehr entsteht in der Regel bei Verbrauchern der Eindruck, dass sie den Kredit nicht ohne Versicherung bekommen und dass dieser maßgeblich für den Vertragsabschluss ist. Diesbezüglich hat sich die Situation in den letzten Jahren nicht geändert – trotz anderer gesetzlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen¹¹.

Kredit und Versicherung sollen separat angeboten werden müssen

Es ist somit der Paradedfall eines so genannten Querverkaufes. Der Referentenentwurf sieht nunmehr in § 7a Abs. 3 S. 2 VVG-E vor, dass das Versicherungsunternehmen Verbraucherkredit und Restschuldversicherung nicht separat anbieten muss. Gleichwohl soll es nach § 7a Abs. 4 VVG-E die Wünsche und Bedürfnisse des Versicherungsnehmers ermitteln. Diese Regelung schafft eine Voreinstellung, dass im Zweifel, wenn sich die Wünsche und Bedürfnisse nicht ermitteln lassen, das Kombiprodukt verkauft werden kann. Im Gegensatz dazu müsste das Kreditinstitut als Vermittler nach § 61 Abs. 1 VVG, Verbraucher nach ihren Wünschen und Bedürfnissen befragen und beraten. Nur wenn ein Bedarf vorhanden ist, dürfte die Restschuldversicherung verkauft werden. Um eine einheitliche Verkaufspraxis zu gewährleisten, sind sowohl Versicherer als auch Kreditinstitut darauf zu verpflichten, Verbrauchern Kredit und Versicherung separat anzubieten.

Die Ausnahmevorschrift in § 7a Abs. 3 S. 2 VVG-E ist zu streichen. In § 7a Abs. 3 S. 1 VVG-E sollte die Verpflichtung des Versicherers stärker herausgearbeitet werden.

Provision auf die Kreditschuld des Kreditnehmers anrechnen

Verstärkt wird dieser Effekt, weil für die Kreditinstitute nach § 48b Abs. 3 VAG-E, die gleichzeitig Vermittler der Restschuldversicherung und im Regelfall auch Versicherungsnehmer des Versicherungsvertrages sind, die von den Versicherern über die Versicherungsprämie gezahlten Provisionen annehmen und eingehalten dürfen. Bemerkenswerterweise gilt hier das Provisionsabgabeverbot nicht. Entgegen des Wortlauts der Gesetzesbegründung ist der Schutzzweck der Norm sehr wohl betroffen. Nach dem Willen des Gesetzgebers geht es augenscheinlich darum, dass verhindert werden soll,

¹⁰ vgl. Report on feedback from National Competent Authorities Regarding EIOPA's opinion on Payment Protection Insurance, EIOPA 2014, S. 10: "Still BaFin acknowledges that given the relatively high provisions, it is aware of potential misselling risks, ..."

¹¹ vgl. FN 5, S. 3.

dass der Versicherungsnehmer (im Fall der Restschuldversicherung die kreditvermittelnde Bank) sich bei der Produktauswahl maßgeblich von den möglicherweise zu erzielenden Provisionseinnahmen leiten lässt. Genau diese Gefahr besteht aber beim Absatz von Restschuldversicherungen. Die Bank schießt hier genau auf die Provisionen eines bekanntermaßen extrem hochprovisionierten Produktes. Die Provision ist deshalb so relevant, weil nicht der Versicherungsnehmer (die Bank) die Prämie zahlt, sondern die versicherte Person, sprich die Verbraucher. Versicherer und Kreditinstitut (als Versicherungsnehmer und Vermittler) schließen einen Vertrag zu Lasten Dritter.

Insoweit wäre es nur konsequent, dass das Kreditinstitut die Provision zwar annehmen darf, sie aber auf die Tilgung des Verbraucherdarlehens anrechnen muss.

Restschuldversicherungsverkäufer nicht von der Zulassung als Versicherungsvermittler befreien

Schließlich werden mit § 34d Abs. 7 Nr. 3 GewO-E die Vermittler von Restschuldversicherungen, deren Jahresprämie einen Betrag von 500 Euro nicht übersteigt, erlaubnisfrei gestellt. Der Ausnahmekatalog der IDD sieht diese Ausnahme nicht vor. Der Gesetzgebungsbegründung ist nicht zu entnehmen, welche zwingenden Gründe es geben könnte, deutsche Restschuldversicherungsverkäufer nicht ein Mindestmaß an Verbraucherschutz aufzuerlegen. Gerade der zweifelhafte Verkaufskontext ruft förmlich nach einer Regulierung.

Die Ausnahmevorschrift ist zu streichen¹².

3. PROVISIONSABGABEVERBOT ABSCHAFFEN (§ 34D ABS. 1 S. 6 GEWO, § 48B VAG-E)

Das Provisionsabgabeverbot in Deutschland ist einzigartig in der europäischen Union und fußt auf einer Anordnung des Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung aus dem Jahre 1923, also aus einer Zeit, in der Versicherungsvermittler noch von Haustür zu Haustür ging und die Versicherungsprämie einkassierte. Mit der Regelung sollte verhindert werden, dass bei der Gelegenheit ein ruinöser Wettbewerb zwischen den Vermittlern beginnt, in dem diese einen Teil ihrer Provision an ihre Kunden auskehren.

An der Zweckmäßigkeit dieses Verbots gibt es schon seit Langem Zweifel. So heißt es in der Gesetzesbegründung des Entwurfs eines Dritten Durchführungsgesetzes/EWG zum Versicherungsaufsichtsgesetz aus dem Jahre 1994:

„Die vorgeschlagene Aufhebung umfasst auch das Verbot der Sondervergütungen. [...] Die Besonderheit liegt vielmehr darin, dass es z. Z. auch den Versicherungsvermittlern verboten ist, Sondervergütungen zu gewähren (sog. Provisionsabgabeverbot). Das Provisionssystem und die Provisionshöhe sind nicht gesetzlich geregelt; die Provisionen sind Wettbewerbspreise. Das gilt auch dann, wenn Versicherungsvermittler vom Versicherer den Teil der Provision ersetzt verlangen, den sie an ihre Versicherungskunden weitergegeben haben.“¹³

Das Fünfzehnte Hauptgutachten der Monopolkommission stellt 2002 fest:

„Die Monopolkommission ist dagegen der Ansicht, dass es möglich sein sollte, unterschiedlich hohe Abschlussprovisionen von unterschiedlichen Kunden zu

¹² Das Gleiche gilt im Übrigen auch für die Ausnahmeregelung für Bausparkassen in § 34d Abs. 7 Nr. 2 GewO-E.

¹³ Entwurf eines Dritten Durchführungsgesetzes/EWG zum Versicherungsaufsichtsgesetz; BT-Drs. 12/6959; S. 83.

verlangen. Dies könnte dazu führen, dass bei wenig beratungsintensiven Vertragsabschlüssen eine geringere Provision anfällt. Das wäre ein erster Schritt dahin, dass die Bedürfnisse des Versicherungsnehmers und nicht nur die Interessen der Versicherung die Vergütungsstruktur des Vermittlers beeinflussen. Der Vermittler hätte damit einen Anreiz, diese Bedürfnisse mehr zu berücksichtigen.“¹⁴

Im Gegensatz zu Investmentfonds, bei denen auf die von der Kapitalanlagegesellschaft kalkulierten Produktkosten die für den jeweiligen Vertriebsweg vereinbarten Vertriebskosten hinzugerechnet werden (Nettopreissystem), werden bei Lebensversicherungen die Vertriebskosten und damit auch die Provision unmittelbar bei der Produktkalkulation berücksichtigt, so dass die zu zahlende Versicherungsprämie bei jedem durch den Verbraucher – unabhängig vom gewählten Vertriebsweg – einheitlich hoch ist (Bruttopreissystem). Das Provisionsabgabeverbot sorgt letztendlich dafür, dass das bisherige Vergütungssystem der deutschen Versicherungswirtschaft dem Wettbewerb entzogen wird. Ein Wettbewerb um die Höhe der Provision wird systematisch verhindert. Es schützt somit den Ausschließlichkeitsvertrieb und die sich darauf stützenden Versicherer. Das Provisionsabgabeverbot verhindert, ein Nettopreissystem wie bei Investmentfonds. Das Fünfzehnte Hauptgutachten der Monopolkommission hat es plastisch dargestellt:

„Die Lufthansa hat Reisebüros bisher ebenfalls umsatzabhängige Provisionen gezahlt und ist Anfang 2004, nachdem der Wettbewerbsdruck sich durch den Markteintritt zahlreicher Billigfluggesellschaften erhöht hat, auf ein Nettopreissystem umgestiegen. Künftig müssen Reisebüros selbst den Preis für ihre Beratungsleistung festlegen, wobei sie zusätzlich in Konkurrenz zur Internetseite der Fluggesellschaft stehen, auf der ebenfalls Flüge gebucht werden können. Ein derartiges System ist für die Verbraucher eine Verbesserung. Diejenigen, die keine Beratung benötigen, müssen dafür nichts zahlen. Diejenigen, die Beratung brauchen, können dafür unabhängig von ihrer tatsächlichen Kaufentscheidung bezahlen und werden so weniger leicht von ihrem Berater zum Kauf eines teuren Tickets überredet. Auch in der Versicherungsbranche würde ein Nettopreissystem Verbrauchern helfen, klar zwischen den Bedingungen des Vertrages und dem Preis für die Beratungsleistung unterscheiden zu können.“¹⁵

Die Abschaffung des Provisionsabgabeverbots würde die Bedürfnisse von Verbrauchern im Verkaufsprozess stärker in den Fokus rücken. Dies betrifft zum einen das Verhältnis zwischen Beratungsaufwand und Vergütung des Vermittlers, zum anderen die Wahlfreiheit, bei wem Verbraucher die Beratungsleistung einkaufen. Die Behauptung, Verbraucher würden bei einer Weitergabe der Provisionen ihre Produktauswahl vorrangig an der zu zahlenden Provision orientieren, ist nicht nachvollziehbar. Die Transparenz im Fondsbereich hat dafür gesorgt, dass sich für ein und dasselbe Produkt ein Markt unterschiedlicher Vertriebswege mit unterschiedlichen Höhen von Provisionen etabliert hat, so dass Verbraucher den für sich besten Weg wählen können. Bei Versicherungen wird dieser Preisleistungs-Wettbewerb im Vertrieb systematisch verhindert.

¹⁴ Fünfzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2002/2003; BT-Drs. 15/3610; S. 429.

¹⁵ ebenda

Die vorgeschlagene Regelung, das Provisionsabgabeverbot gesetzlich weiter zu verankern, beseitigt das Problem nicht wirklich. Es betrifft nicht vom Ausland agierende Versicherer, die mit ausländischen Vermittlern zusammenarbeiten. Auch für Deutschland gibt es eine legale Umgehungsmöglichkeit: Sie schalten einen so genannten Tippgeber¹⁶ dazwischen und teilen sich so die Provision¹⁷.

Die §§ 34d S. 6 GewO-E, 48b VAG-E sind daher zu streichen.

4. PROVISIONSDURCHLEITUNGSGEBOT VERBESSERN (§ 34D ABS. 2 S. 4FF. GEWO-E, § 48C VAG-E)

Nach der Definition in § 34d Abs. 2 S. 2 GewO-E ist Honorar-Versicherungsberater, wer bestimmte Tätigkeiten ausübt, ohne von einem Versicherungsunternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil zu erhalten oder in anderer Weise von ihm abhängig zu sein. Insofern ist es konsequent, dass er keine Zuwendungen annehmen darf.

Nach dem oben beschriebenen Bruttopreissystem müssen Verbraucher gleichwohl die volle Versicherungsprämie einschließlich der vollen Abschluss- und Vertriebskosten zahlen, obwohl der Versicherer selbst keine Vertriebsaufwendungen im Sinne von Zuwendungen an Dritte aufbringen muss. Zusätzlich müssen Verbraucher noch den Honorar-Versicherungsberater vergüten. Damit erleidet die Honorarberatung im Versicherungsbereich einen deutlichen Wettbewerbsnachteil. Verbraucher, die sich für eine unabhängige Versicherungsberatung auf Honorarbasis entscheiden, zahlen faktisch doppelt.

Auch wenn es sinnvoller wäre, komplett auf ein Nettopreissystem umzustellen, könnte mit der Provisionsdurchleitung der beschriebene Wettbewerbsnachteil zumindest vermindert werden. Dabei ist es sinnvoller, die Zuwendung durch das Unternehmen an den Kunden auskehren zu lassen, als das Geld vom Versicherer über den Honorarberater an die Verbraucher fließen zu lassen. Von daher wird der Ansatz begrüßt. Der vzbv sieht jedoch in Detailfragen Verbesserungsbedarf.

Nicht aufgebrauchtes Guthaben an ausscheidende Versicherungsnehmer auszahlen

Jedoch hat die Auskehrung nach § 48c Abs. 1 S. 2 VAG-E im Wege der Gutschrift auf einem für den Versicherungsnehmer für den Vertrag zu führenden Prämienkonto zu erfolgen. Nach § 48c Abs. 1 S. 5 VAG-E ist das Guthaben des Prämienkontos ausschließlich zur Erfüllung der Pflicht des Versicherungsnehmers zur Prämienzahlung zu verwenden und in Höhe von 80 Prozent auf die Prämie anzurechnen, die für die jeweilige Versicherungsperiode zu leisten ist. Problematisch ist, dass es laut Gesetzesbegründung im Fall der Beendigung des Versicherungsvertrages bevor das Guthaben des Prämienkontos aufgebraucht ist, nicht zu einer Auszahlung kommt. Hier wird ein Fehlansatz gesetzt, Provisionsmodelle zu entwickeln, bei dem im Provisionsvertrieb beim Vermittler bei Vertragsschluss viel Geld geleistet wird und bei der Honorarberatung

¹⁶ „Die Tätigkeit eines „Tippgebers“, die darauf beschränkt ist, Möglichkeiten zum Abschluss von Versicherungsverträgen namhaft zu machen oder Kontakte zwischen einem potentiellen Versicherungsnehmer und einem Versicherungsvermittler oder Versicherungsunternehmen herzustellen, ... Vielmehr stellt dies lediglich eine Vermittlung an einen Vermittler dar.“ BT-Drs. 16/1935, S. 17.

¹⁷ „Für die Vermittlung einer ganz normalen Lebensversicherung oder privaten Krankenversicherung verdient ein Vermittler gut und gerne 2.000 Euro an Provision. Weil wir einen schlanken Abschlussprozess für Menschen mit sehr geringem Beratungsbedarf haben, können wir Ihnen als Tippgeber wirklich genau die Hälfte der Provision ausbezahlen. Offen, transparent und fair.“; <https://www.tippgeber.ug/>.

Geld im Versicherungsunternehmen verbleibt. Der Anreiz lässt aus der Begründung des Prämienkontos erahnen:

„Dieses Verfahren hat aus Sicht des Versicherungsunternehmens den Vorteil, dass der Gegenwert der Zuwendung von dem ein wesentlicher Teil normalerweise zeitnah als Provisionszahlung zu leisten wäre, im Unternehmen verbleibt.“

Es sollte klargestellt werden, dass nicht aufgebrauchtes Guthaben an ausscheidende Versicherungsnehmer ausbezahlt ist.

Kein Pauschaler Abschlag auf die auszugehende Zuwendung

Nicht nachvollziehbar ist, warum Verbraucher nach § 48c Abs. 1 S. 3 VAG-E nur 80 Prozent der Zuwendung erhalten sollen. Begründet wird dies damit, dass die Einführung des Durchleitungsgebots bei den Versicherungsunternehmen Kosten verursacht. Außer Acht wird dabei gelassen, dass der Versicherer den Vorteil, dass das Geld im Unternehmen verbleibt, mit dem *„es – etwa im Rahmen der Kapitalanlage – Einnahmen erzielen kann“*.

Statt eines pauschalen Abschlags wäre eine verursachungsorientierte Umlage der Implementierungskosten, wie es bei der Kalkulation des betreffenden Versicherungsprodukts bei anderen Kosten auch erfolgt, der verbrauchergerechtere Weg.

Keine Obergrenze der auszugehenden Zuwendung

Gänzlich unverständlich ist die Einführung einer Obergrenze der auszugehenden Zuwendung auf 80 Prozent der in den ersten fünf Jahren nach Vertragsschluss zu entrichtenden Prämien in § 48c Abs. 1 S. 3 VAG-E. Hiermit soll Missbrauch verhindert werden. Auch wird ein Fehlanreiz gesetzt: Die Provisionen werden nicht gedeckelt und bei der Honorarberatung muss nur ein Teil davon ausgekehrt werden. Die Regelung ist zu streichen. Nur so wird Druck auf die Versicherer aufgebaut, in der Kalkulation bei den Provisionen Maß zu halten.

Die Vorschrift ist zu streichen.

5. PRODUKTAUSWAHL FÜR DEN HONORAR-VERSICHERUNGSBERATER NICHT EINSCHRÄNKEN (§ 34D ABS. 2 S. 5 GEWO-E)

Nach § 34d Abs. 2 S. 5 GewO-E hat der Honorar-Versicherungsberater eine Versicherung ohne Zuwendung anzubieten, wenn mehrere Versicherungen für den Versicherungsnehmer in gleicher Weise geeignet sind. Diese Vorschrift ist nur deshalb erforderlich, weil Verbrauchern nach § 48c Abs. 1 VAG-E die auf seinen Vertrag entfallenden Zuwendungen nicht vollumfänglich ausgekehrt werden. Aufgrund der Spreizung im Markt sind Konstellationen denkbar, dass bei gleichwertigem Versicherungsschutz die Prämie für ein Versicherungsprodukt im Bruttopreissystem mit Verrechnung der Zuwendung günstiger ist als die Versicherungsprämie im Nettopreissystem. Von daher erscheint es sinnvoller, die wirtschaftliche Gesamtbelastung der Verbraucher für das konkrete Versicherungsangebot zu betrachten.

Die Vorschrift ist zu streichen.