
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Deckelung der Abschlussprovision von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen

Konsultation des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. April 2019

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur o. g. Konsultation.

A. Das Wichtigste in Kürze

Die Einführung einer Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebens- und Restschuldversicherungen zur Senkung der Abschlusskosten sowie zur Steigerung der Beratungsqualität im Sinne einer Stärkung von Verbraucherinteressen sieht der DIHK kritisch. Aus Sicht des DIHK vernachlässigt der Referentenentwurf insbesondere die möglichen negativen Implikationen eines Provisionsdeckels, vor allem im Zusammenhang mit Lebensversicherungen, auf den Finanzvertrieb und damit auch auf die gesamte deutsche Wirtschaft. Die Ziele des Referentenentwurfs – eine spürbare Senkung von Abschlusskosten sowie eine Steigerung der Beratungsqualität – stellen wir keineswegs infrage. Unsere Mitgliedsunternehmen halten allerdings den im Entwurf vorgesehenen Provisionsdeckel weder für geeignet noch für erforderlich, um die genannten Ziele zu erreichen. Nicht zuletzt auch wegen der zu erwartenden negativen gesamtwirtschaftlichen Implikationen sollte der Gesetzgeber auf die Einführung eines Provisionsdeckels verzichten.

B. Allgemeiner Teil – Einführung

In Anlehnung an die im Jahr 2018 erfolgte Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG) vom August 2014 und parallel zur Implementierung der im Dezember 2018 in nationales Recht umgesetzten europäischen Insurance Distributive Directive (IDD) in die Praxis der Vermittlerbranche zielt der Referentenentwurf auf eine weitere Senkung der Abschluss- und Vertriebskosten ab. Diese soll insbesondere dazu beitragen, die Erfüllung der in den Lebensversicherungsverträgen zugesagten Leistungen und Garantien im Niedrigzinsumfeld sicherzustellen. Zudem sollen eventuelle Fehlanreize in der Beratungspraxis durch die Begrenzung der Abschlussprovisionen vermieden werden. Der Entwurf enthält neben Regelungen zur Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebensversicherungen und Restschuldversicherungen u. a. auch Vorschriften zur Konkretisierung zur gesetzlichen Einrichtung von Sicherungsfonds. In Anbetracht der relativ kurz bemessenen Rückkäu-
fungsfrist beschränken wir uns in unserer Stellungnahme auf die Regelungen zur Deckelung der Abschlussprovisionen bei Lebensversicherungen.

Die Entwurfsfassung des § 50a des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG-E) sieht bei kapitalbildenden Lebensversicherungen eine Deckelung der Provision auf 2,5 % der Bruttobeitragssumme vor. In Ausnahmefällen kann bei Erfüllung bestimmter in § 50a Absatz 2 VAG-E aufgeführter Kriterien eine Provision flexibel bis zu 4,0 % der Bruttobeitragssumme betragen. Neben den gezahlten Abschlussprovisionen werden laut Gesetzesentwurf von der Deckelung grundsätzlich alle erfolgsbezogenen entgeltlichen und sonstigen wirtschaftlichen Vorteile jeder Art erfasst werden (z. B. Bonuszahlungen, ausgelobte Reisen bei Erreichung bestimmter Absatzziele etc.).

Die Begründung der avisierten gesetzlichen Maßnahmen lässt den Schluss zu, dass Verbraucherschutzanliegen die wesentliche Motivation des gesetzgeberischen Maßnahmenpakets sind. Auf Seite 15 des Referentenentwurfs heißt es hierzu:

„Mit den Regelungen zur Einführung eines Provisionsdeckels wird eine die Beteiligten maßvoll und den verfassungsrechtlichen Anforderungen (insbesondere Artikel 12 GG) genügende belastende Rechtsgrundlage geschaffen, die der Kostensenkung und der Gewährleistung und Steigerung der Beratungsqualität im Bereich des Vertriebs von Altersvorsorgeprodukten gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie der Beseitigung insoweit gegenwärtig noch bestehender Rechtsunklarheiten im Zusammenhang mit der Ausführung der IDD dient. Im Übrigen ist der Provisionsdeckel geeignet und erforderlich, um die oben genannten Ziele zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher zu erreichen“.

Dass der Gesetzgeber den Interessen von Verbrauchern verpflichtet ist, ist nachvollziehbar. So wurden erst vor wenigen Monaten durch die Umsetzung der IDD umfangreiche Anforderungen an den Vertrieb formuliert, in dem die Vermittler im bestmöglichen Kundeninteresse und ohne Interessenkonflikt handeln müssen (§ 48 a Abs. 1 VAG). Der DIHK tritt im Interesse seiner Mitgliedsunternehmen grundsätzlich für einen nachvollziehbaren, transparenten und unbürokratischen

Verbraucherschutz ein. Denn ein effektiver Verbraucherschutz ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Marktteilnahme. Gerade im Versicherungsmarkt ist es im gesamtwirtschaftlichen Interesse, dass eine Vielzahl von Versicherungsnehmern bzw. Verbrauchern am Marktgeschehen teilnehmen. Der DIHK tritt deshalb immer auch für ordnungspolitisch angemessene Wettbewerbsbedingungen unter Wahrung der Vertragsfreiheit ein. Hierzu gehören auch das Recht und die Freiheit, Preise im Wettbewerb frei zu verhandeln. Mit der Möglichkeit eines provisionsfreien Direktgeschäfts – gerade auch z. B. beim Abschluss von Lebensversicherungen – besteht dem Grunde nach ein hinreichend wettbewerbsintensiver Versicherungsmarkt. Die Einführung eines Provisionsdeckels stellt nach Auffassung zahlreicher IHK-Mitgliedsunternehmen einen unangemessenen Eingriff in die unternehmerische Gestaltungs- und Vertragsfreiheit und damit in die verfassungsrechtlich geschützte Berufs- und Gewerbefreiheit (Artikel 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)) der Versicherungsunternehmen und Versicherungsvermittler dar.

Der Einführung einer Deckelung von Abschlussprovisionen stehen aus Sicht des DIHK eine Reihe von erheblichen Bedenken entgegen. In unserer Stellungnahme konzentrieren wir uns auf die nachfolgenden gesamtwirtschaftlichen Implikationen des Referentenentwurfs:

1. Die avisierte Ausgestaltung der **Provisionsdeckelung verzerrt** aller Voraussicht nach den **Wettbewerb innerhalb des Versicherungsmarkts**.
2. Der **Einschluss aller** denkbaren **erfolgsbezogenen Provisionen bei einem Provisionsdeckel dürfte zur Standardisierung und** damit zu einem **Verlust an Produktvielfalt führen**.
3. Eine staatliche Preisregulierung mit einer **Obergrenze für Abschlussprovisionen wird sich** sehr wahrscheinlich **negativ auf die Beratungspraxis auswirken**.
4. Die **Einführung eines Provisionsdeckels** betrifft letztlich auch die Finanzierungskonditionen von Unternehmen und **dürfte** deshalb auch **gesamtwirtschaftlich negative Folgen für die Unternehmensfinanzierung haben**.

C. Besonderer Teil

Zu 1.: Provisionsdeckelung verzerrt Wettbewerb innerhalb des Versicherungsmarkts

Mitglieder sind sich darüber einig, dass mit der Deckelung der Abschlussprovisionen der Wettbewerb massiv beeinträchtigt wird. Dies trifft insbesondere die Versicherungsmakler, die im Gegensatz zu den Versicherungsvertretern nicht von vergleichsweise robusten Marketingbudgets der Versicherer profitieren. Stattdessen zwingt die Deckelung zur Minimierung von Kosten auf Maklerseite, so dass der Versicherungsmakler im Wettbewerb schlechter als der Versicherungsvertreter gestellt wäre. Dieser Effekt wird verstärkt durch die Einführung eines quasi ‚atmenden‘ Provisionsdeckels

zwischen 2,5 - 4,0 % der Beitragssumme bei Erfüllung „angemessener qualitativer Kriterien“ (§ 50a Abs. 2 VAG-E) sowie durch die den Versicherungsunternehmen implizit zugewiesene Aufsichts-kompetenz.

Der gesamte § 50 a VAG-E ist sehr kompliziert ausgestaltet und erscheint nicht sachgerecht, weil er keine hinreichende Differenzierung zwischen den verschiedenen Vertriebswegen mit ihren jeweili-gen Kosten- und Leistungsstrukturen erlaubt. Grundsätzlich soll eine Deckelung bei 2,5 % der Brut-tobeitragssumme, begrenzt auf eine maximale Laufzeit von 35 Jahren, erfolgen. Die Provision kann auf bis zu 4,0 % erhöht werden, wenn sog. angemessene qualitative Kriterien erfüllt sind. Dafür werden vier Beispiele genannt: Die Anzahl der Verbraucherbeschwerden, die Höhe der Storno-quoten, der Umfang der Beanstandung der Nichteinhaltung gesetzlicher Vorgaben durch den Versi-cherungsvermittler sowie nachprüfbar Maßnahmen zur Gewährleistung einer hochwertigen und umfassenden Beratung im bestmöglichen Interesse der Kunden. Die genannten Kriterien werden im Gesetzesentwurf zum Teil anhand von unbestimmten Rechtsbegriffen beschrieben. Entsprechend aufwendig sind diese Vorgaben von den Unternehmen zu dokumentieren und demnach auch schwierig zu kontrollieren. Damit besteht neben dem Kostenauftrieb im Versicherungsvertrieb auch ein hohes Streitpotential zwischen Versicherungsunternehmen und -vermittlern. Gerade für die Gruppe der Versicherungsmakler könnte der vorgesehene ‚atmende‘ Provisionsdeckel in der Praxis auf eine grundsätzliche Beschränkung auf 2,5 % der Bruttobeitragssumme hinauslaufen. Der Grund ist, dass Versicherungsunternehmen – mit Ausnahme der Stornoquote – an sich überhaupt keinen Einblick in die betriebliche Arbeitsweise der Versicherungsmakler erhalten dürften. Hier stellt sich die Frage, inwieweit Versicherer überhaupt befugt sind, z. B. Versicherungsmakler in Bezug auf die erwähnten qualitativen Kriterien zu kontrollieren. Dies käme aus Sicht von Mitgliedern einer Zuwei-sung von Aufsichtskompetenzen auf die Versicherungsunternehmen gleich.

Zu 2.: Einschluss aller erfolgsbezogenen Provisionen bei einem Provisionsdeckel dürfte zur Standardisierung und Verlust an Produktvielfalt führen

Gemäß § 7 Nummer 34c und § 50a Absatz 3 VAG-E sind als Abschlussprovision auch alle laufen-den Provisionen erfasst. Dies wird in der Praxis voraussichtlich dazu führen, dass eine Einmalprovi-sion bei Vertragsbeginn unterstützt wird, denn durch die vorgeschlagene Abzinsung mit einem vari-ablen Zinssatz gemäß § 50a Absatz 3 VAG-E könnte sich jedes Jahr der Gesamt-Abschlussprovi-sionssatz in Relation zur jeweiligen Beitragssumme so verändert haben, dass einer der beiden ab-soluten Provisionsdeckel von 2,5 % oder 4,0 % überschritten wird. Damit müsste jedes Jahr die Vergütung neu verhandelt werden und enorme Kosten in Gestalt der von der Provision unabhängigen Abschlusskosten des Versicherungsunternehmens auf die Kunden abgewälzt werden. Es er-scheint fraglich, ob damit das Ziel einer Kostensenkung überhaupt erreicht werden kann. Die vorge-sehene gesetzliche Preisregulierung greift damit auch unverhältnismäßig in die Produktgestaltungs-freiheit der Versicherungsunternehmen ein. Das könnte dazu führen, dass Lebensversicherungs-produkte zumindest bezüglich der Kosten weitgehend standardisiert werden. Diese mögliche, weit-reichende Konsequenz der neuen Regulierung wird aus Sicht des DIHK im Gesetzesentwurf nicht

hinreichend thematisiert. Besser wäre es aus unserer Sicht, stärker auf Transparenz und Vergleichbarkeit der Produkte abzustellen. Schon heute ist anhand der Rückkaufswerte für den Versicherungsnehmer erkennbar, wie hoch die Kosten und mithin auch die Provisionszahlungen der Produkte sind. Wenn bereits in den ersten Jahren Rückkaufswerte angeboten werden, zeigt dies, dass die Provision gerade nicht unangemessen hoch sein kann.

Zu 3: Obergrenze für Abschlussprovisionen wird sich negativ auf Beratungspraxis auswirken

Der Versicherungsvertrieb in Deutschland ist im Wesentlichen über Versicherungsvermittler organisiert. Das Honorarmodell hat sich bislang hingegen nicht durchgesetzt, da Verbraucher zumeist nicht bereit sind, für die Beratung zu den verschiedenen Versicherungsprodukten ein Honorar zu zahlen. Infolgedessen erfolgt die notwendige Vergütung der Versicherungsvermittler über die Provision bzw. die Maklercourtage. Eine qualitativ hochwertige Beratung erfordert seitens des Versicherungsvermittlers einen entsprechenden Marktüberblick. Des Weiteren muss ein Vermittler die jeweils für den individuellen Kunden geeigneten Produkte empfehlen. Das alles verursacht Kosten, denn der Vermittler hat einen entsprechenden Aufwand und muss seine Kenntnisse aktuell halten.

Eine staatliche Preisregulierung mit einer Obergrenze würde sich auch tendenziell eher negativ auf die Beratungspraxis auswirken. Eine Deckelung der Vergütung dürfte deutlich negative Anreize für den Ausbau der Beratungsangebote zur Folge haben. Im Gegenteil: Der mit einer Deckelung einhergehende Einnahmerückgang würde vielmehr dazu führen, dass man den erforderlichen Beratungsaufwand so gering wie möglich hält oder diesen weiter minimiert. Dies wäre in beratungsintensiven Bereichen wie der privaten Altersvorsorge (z. B. mittels kapitalbildender Lebensversicherungen) oder der Berufsunfähigkeitsversicherung eher kontraproduktiv. Das gilt nicht nur für die gesetzlich vorgesehenen Beratungs- und Berufspflichten, sondern auch für die Verbraucher, die auf eine verantwortungsvolle Beratung und Vermittlung passgenauer, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittener Versicherungsprodukte angewiesen sind.

Zu 4: Einführung eines Provisionsdeckels dürfte gesamtwirtschaftlich negative Folgen für die Unternehmensfinanzierung haben

In seiner Breite hat der Versicherungsvertrieb eine wesentliche Bedeutung für die Bündelung finanzieller Mittel in Kapitalsammelstellen und damit auch für die Unternehmensfinanzierung und die Investitionen der deutschen Wirtschaft. Mit der Einführung eines Provisionsdeckels schränkt der Gesetzgeber das Leistungsspektrum im Versicherungsmarkt voraussichtlich ein (s. Punkt 3). Denn vor dem Hintergrund individueller Lebensplanungen ist jegliche kundenspezifische Beratung zu Finanzprodukten zeit- und damit kostenaufwändig. Eine Deckelung der Preise führt so zu einer Anpassung von Beratungsleistungen. Eine Preisregulierung leistet zudem der weiteren Standardisierung von Beratungen und Produkten Vorschub (s. Punkt 2). Wohlwissend, dass es nur noch „Ware von der

Stange“ im Versicherungsmarkt gibt, nimmt die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher aller Voraussicht nach weiter ab. Damit steht zu befürchten, dass die Abschlüsse von Lebensversicherungen weiter zurückgehen. Angesichts der Größe dieses spezifischen Versicherungsmarktes geht damit das durch den Finanzvertrieb in Deutschland insgesamt gebündelte Volumen finanzieller Mittel in Kapitalsammelstellen womöglich deutlich zurück, so dass letztlich der Unternehmensfinanzierung weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

D. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. habil. Christian Fahrholz

Leiter des Referats Unternehmensfinanzierung und Finanzmärkte

Bereich Wirtschafts- und Finanzpolitik, Mittelstand

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) e. V.

Breite Straße 29

10178 Berlin

Tel. (030) 20308-2613

E-Mail: fahrholz.christian@dihk.de

E. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin

Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de