

UNMÄßIGKEITEN DURCH DECKE- LUNG VON ABSCHLUSSPROVISIO- NEN MINDERN

Stellungnahme des vzbv zum Referentenentwurf Gesetz zur Decke-
lung der Abschlussprovision von Lebensversicherungen und von
Restschuldversicherungen

6. Mai 2019

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Finanzmarkt

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

finanzen@vzbv.de

INHALT

I. EINORDNUNG DER REFORMVORSCHLÄGE UND ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	3
II. KOMMENTIERUNG DER VORSCHRIFTEN	4
1. Deckelung der Abschlussprovision bei Lebensversicherungen (§ 50a VAG-E).....	4
1.1 Provisionsverbot statt Provisionsdeckel bei Lebensversicherungen.....	4
1.2 Provisionsdeckel – Bewertung im Detail	5
2. Deckelung der Abschlussprovision bei Restschuldversicherungen (§ 50b VAG-E)...	7

I. EINORDNUNG DER REFORMVORSCHLÄGE UND ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Der vorliegende Gesetzentwurf reagiert auf folgende Marktbedingungen bei Lebens- und Restschuldversicherungen:

- Sehr hohe Abschlusskosten durch hohe Abschlussprovisionen und Vergütungen für Vermittler. Durch die sehr hohen Produktkosten wird die Höhe der Leistungen bei Lebensversicherungsverträgen gemindert.
- Fehlanreize für Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler¹, statt einer ergebnisoffenen Beratung auf einen Vertragsabschluss hinzuwirken und dadurch potentiell nicht im Kundeninteresse zu handeln.
- Informationsvorsprünge der Vermittler gegenüber Verbraucher, wodurch Verbraucher leicht zum Abschluss von Versicherungen gedrängt werden können, obwohl ein Abschluss nicht unbedingt sinnvoll ist.
- Besondere Schutzbedürftigkeit von Darlehnsnehmerinnen und -nehmern.
- Unzureichender Preis-Leistungs-Wettbewerb insbesondere im Absatz von Restschuldversicherungen.
- Provisionshöhen bei Restschuldversicherungen in Höhe von häufig mehr als 50 bis zu 80 Prozent der Versicherungsprämie.
- Häufig Kreditfinanzierung der Restschuldversicherung, wodurch sich Tilgung und Zinszahlungen nochmal erhöhen.

Als Lösung sieht der Gesetzentwurf einen Deckel von Abschlussprovisionen und Vergütungen an Vermittler vor. Mittels des Deckels soll Fehlanreizen und exzessiv hohen Abschlussprovisionen und Vergütungen entgegengewirkt werden. Der vzbv teilt die Analyse der Missstände am Markt, insbesondere auch die Informationsasymmetrien zwischen Vertrieb und Verbrauchern, wodurch nicht bedarfsgerechte Produktentscheidungen begünstigt werden. Der vzbv begrüßt und unterstützt die Initiative des Gesetzgebers hiergegen vorzugehen.

Obwohl die Miss-Selling-Probleme sowohl bei kapitalansparenden Lebensversicherungen als auch bei Restschuldversicherungen stark provisionsinduziert sind, ist ein Provisionsdeckel für kapitalansparende Produkte gegenüber einem Provisionsdeckel bei Restschuldversicherungen unterschiedlich zu bewerten. Bei kapitalbildenden Lebensversicherungen bezieht sich die zu vereinnahmende Provision auf die Summe der zu zahlenden Beiträge. Vermittler können selbst die absolute Höhe der Provisionen steuern, indem sie Verbraucher veranlassen, möglichst hohe Beiträge zu vereinbaren. Es besteht insoweit die Gefahr des Versuchs, die in Folge der Deckelung geringere Provi-

¹ 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.

sionshöhe durch höhere Vertragssummen auszugleichen. Bei Restschuldversicherungen orientiert sich die Prämie und damit auch die Provision an der Risikoabsicherung. Diese ist durch den Kreditbetrag vorgegeben.

Dies bedeutet, dass es bei Restschuldversicherungen möglich ist, den Fehlanreiz mit dem vorgeschlagenen Deckel zumindest deutlich zu senken. Bei kapitalansparenden Lebensversicherungen ist das nicht der Fall, da es die oben beschriebene Ausweichtendenz geben könnte. Der vzbv fordert seit Jahren ein Provisionsverbot bei allen kapitalansparenden Finanzprodukten.

Ein Provisionsdeckel bei Restschuldversicherungen ist aus Sicht des vzbv also geeignet, zumindest Exzesse im Vertrieb zu mindern. Um Fehlberatungen zu diesem Produkt insgesamt zu unterbinden, sind aber weitere Maßnahmen erforderlich:

- So muss der Verkauf der Restschuldversicherung zeitlich von der Kreditvergabe entkoppelt werden.
- Die Prämie für die Restschuldversicherung muss als laufender, monatlicher Beitrag ausgestaltet sein und darf nicht über den Kredit finanziert werden.
- Alle Verkäufer dieser Versicherungen müssen die Anforderung an die Berufszulassung sowie Beratungs- und Dokumentationspflichten erfüllen, daneben sind klare Anforderungen an die Beratung festzulegen.

II. KOMMENTIERUNG DER VORSCHRIFTEN

1. Deckelung der Abschlussprovision bei Lebensversicherungen (§ 50a VAG-E)

Der Gesetzentwurf sieht einen Provisionsdeckel in Höhe von 2,5 Prozent der Bruttobeitragssumme kalkulatorisch begrenzt auf eine maximale Laufzeit von 35 Jahren vor. Die Abschlussprovision kann um 1,5 Prozentpunkte erhöht werden.

1.1 Provisionsverbot statt Provisionsdeckel bei Lebensversicherungen

Unter der Voraussetzung eines niedrigen Deckels kann eine Begrenzung der Abschlussprovisionen zwar Provisionsexzesse mindern. Mittels eines Deckels ist es aber nicht möglich, das eigentliche Problem zu lösen, dass Zuwendungen an Verkäufer von Versicherungen zu Interessenkonflikten führen können. Der 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. Dieser Interessenkonflikt ist bei kapitalansparenden Produkten besonders groß, weil die Provisionszahlungen durch die Bezugnahme auf die Bruttobeitragssumme nominal besonders hoch sind. Vermittler würden bei einer monatlichen Zahlung von 100 Euro und einer Laufzeit von 35 Jahren front-up 1.050 Euro erhalten. Dies ist – neben den regulatorisch niedrigeren Anforderungen für den Vertrieb und der steuerlichen Bevorzugung – ein relevanter Grund dafür, dass Lebensversicherungen überhaupt so umfangreich als Anlageprodukt verkauft werden, obwohl kapitalansparende Versicherungen für den Vermögensaufbau grundsätzlich ungeeignet sind.

Ein Provisionsdeckel löst den Interessenkonflikt also nicht auf. Gerade die Kopplung an die Bruttobeitragssumme verstärkt ihn sogar noch. Vermittler könnten verleitet sein, Verbrauchern möglichst hohe monatliche Beiträge und lange Laufzeiten zu empfehlen, um so die absolute Höhe der zu vereinnahmenden Provisionen für sich zu optimieren.

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 Anlageempfehlungen führen, werden gute Finanzanlageentscheidungen 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 zweitens obendrein auch die vielen anderen kostenfreien Beratungen ihres Vermittlers mit, die zu keinem Abschluss geführt haben.

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.

FAZIT

Vorrang vor einem Provisionsdeckel im Vertrieb von kapitalansparenden Versicherungen sollte ein gänzlich Provisionsverbot haben. Ziel muss es sein, den Interessenkonflikt im Vertrieb aufzulösen, der hier besonders hoch ist.

1.2 Provisionsdeckel – Bewertung im Detail

Gemäß Gesetzentwurf soll der Deckel für Provisionen bei Lebensversicherungsverträgen bei 2,5 beziehungsweise 4 Prozent der Bruttobeitragssumme kalkulatorisch begrenzt auf eine maximale Laufzeit von 35 Jahren liegen. Dies schafft den unter 1.1 beschriebenen Fehlanreiz und sorgt gerade nicht dafür, dass hinsichtlich Monatsbeitrag und Laufzeit ergebnisoffen beraten wird. Dieser Konflikt kann nur abgemildert werden, indem Provisionen nur auf tatsächlich gezahlte Beiträge vereinnahmt werden dürfen. So wird sichergestellt, dass die Vermittler ein Interesse daran haben müssen, dass Verbraucher Verträge abschließen, die sie idealerweise bis zum Ende der Vertragslaufzeit auch durchhalten. Bisher sieht die Realität anders aus, nur die wenigsten Verträge werden auch noch zum Ende der planmäßigen Vertragslaufzeit vollständig bespart.

Zumindest sorgt die Kappungsgrenze von 35 Bruttobeitragsjahren als Bemessungsgrundlage dafür, Umgehungsmöglichkeiten des Deckels durch künstlich verlängerte Beitragszahlungsperioden auszuschließen. Gleichzeitig müssen jedoch mögliche Konsequenzen dieser sinnvollen Regelung betrachtet werden. Sollte diese Regelung dazu führen, dass künftig kapitalansparende Versicherungen nicht mehr bis zum planmäßigen Rentenbeginn angeboten werden, sondern nur noch maximal über Laufzeiten von 35 Jahren, könnte dies dazu führen, dass Verträge wenige Jahre vor Rentenbeginn nochmal in neue Versicherungsverträge umgeschichtet werden und gerade dadurch dann nochmal neue Abschlusskosten bezogen auf den Umschichtungsbetrag erhoben

werden. Durch solche Marktentwicklungen würde eine eigentlich gute Regelung dann zum Bumerang für Verbraucher werden.

Bis zu 4 Prozent sollen dann gezahlt werden dürfen, wenn die Vermittlungstätigkeit eine besondere Qualität aufweist. Diese besondere Qualität soll nach qualitativen Kriterien bemessen werden. Mögliche Kriterien sind Anzahl von Verbraucherbeschwerden, Stornoquote, Gesetzesverstöße der Vermittler oder Maßnahmen hoher Beratungsqualität. Die Kriterien sollen vom Versicherungsunternehmen selbst festgelegt und nach einem selbstbestimmten System überprüft werden.

Aus Sicht des vzbv handelt es sich bei diesen entweder um weiche Kriterien, die nicht klar bemessen werden können (Maßnahmen hoher Beratungsqualität) oder um harte Kriterien, die aber nicht zwangsläufig eine klare Korrelation zur Beratungsqualität zulassen (Verbraucherbeschwerden, Stornoquote, Gesetzesverstöße). So beschweren sich Verbraucher in der Regel nicht über ihre Vermittler, sondern über das Produkt. Ziel der Verbraucher ist es eine Lösung für das Problem mit dem Produkt zu finden, eine Vermittlerbeschwerde erfolgt nur sehr selten. Abgesehen davon erkennen Verbraucher häufig nicht, dass eine schlechte Beratung stattgefunden hat. Zuletzt stellt sich die Frage, welche Gesetzesverstöße gemeint sind? Wird die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit festgestellt, müsste der Vermittler seine Zulassung verlieren und damit automatisch auch die Möglichkeit Provisionen zu verdienen. Diese Kriterien sind demnach nicht geeignet – wie in der Gesetzesbegründung auf Seite 32 gefordert – eine besondere Sorgfalt gegenüber den Kunden, eine hochwertige Vermittlungstätigkeit oder hervorgehobene Leistung zu spiegeln. Zudem ist zu beachten, dass die Aufzählung nicht abschließend ist.

Die Gesetzesbegründung führt aus, dass die durchschnittliche Provisionshöhe in 2017 über alle Vertriebswege bei 3,774 Prozent lag. Dies bedeutet, dass der vorgeschlagene Provisionsdeckel in Höhe von 4 Prozent über der durchschnittlichen Provision liegt. Differenziert nach Vertriebswegen liegen Makler mit einem durchschnittlichen Provisionsatz von 4,023 Prozent nur leicht oberhalb des Deckels. Lediglich Mehrfachvermittler mit einem Provisionssatz von durchschnittlich 5,210 Prozent würde der Deckel wirklich treffen. Ausschließlichkeitsvermittler und angestellte Außendienste liegen unterhalb des Vier-Prozent-Deckels. Da die Kriterien für die Nutzung der höheren Abschlusskosten leicht zu erfüllen sein werden, muss davon ausgegangen werden, dass dieser Spielraum von den Versicherungsunternehmen auch genutzt werden wird. Damit muss angenommen werden, dass der vorgesehene Deckel nur eine eingeschränkte Wirkung auf die Höhe der Abschlussprovisionen und damit auf die Produktkosten nehmen wird. Um die gewünschte Kostensenkung zu erzeugen, wäre es daher erforderlich, die Höhe des Provisionsdeckels auf einem niedrigeren Niveau festzulegen.

Irritierend ist die Tatsache, dass mit der Gesetzesbegründung auf Seite 29 sogenannte sofort beginnende Rentenversicherungen (Sofortrenten) vom Deckel ausgenommen sind. Aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen ist bekannt, dass die Abschluss- und Vertriebskosten bei Sofortrenten besonders hoch sind. Nicht selten sind Sätze von 6 Prozent zu finden. Gleichzeitig ist der Beratungsaufwand hier zumindest nicht höher, als bei ansparenden Versicherungen. Bei Einführung eines Deckels sollte Sofortrenten daher umfasst sein.

FAZIT

Bei Einführung eines Provisionsdeckels statt eines Provisionsverbotes, muss der Deckel zumindest in seiner Höhe so bemessen sein, dass eine Kostensenkung spürbar durchgesetzt werden kann. Der Deckel sollte an eine ratierte Zahlung der Provisionen über die gesamte Ansparphase gekoppelt werden. Es sollte ein fester Deckel vorgesehen sein. Der Deckel muss auch für Sofortrenten gelten.

2. Deckelung der Abschlussprovision bei Restschuldversicherungen (§ 50b VAG-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 Provisionen, die in das Produkt einkalkuliert werden.

Aus der Beratungspraxis ergeben sich Erkenntnisse, dass die Initiative zum Kauf einer solchen Versicherung 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 Rahmenbedingungen.

Der vzbv begrüßt den vorgesehenen Provisionsdeckel in Verbindung mit einem Verbot von Zahlungen sonstiger Vergütungen bei Restschuldversicherungen, um zumindest die hier zu beobachtenden Provisionsexzesse und daraus resultierende Verbraucherschäden zügig zu unterbinden. Positiv zu bewerten ist, dass der Anteil für die Prämienzahlung in der Kreditsumme nicht bei der Berechnung der Vergütung berücksichtigt werden darf. Dies zeigt, dass Gestaltungsmöglichkeiten in den Vertragskonstruktionen gesehen wurden, die Provisionen trotz des Deckels in die Höhe zu treiben. Ob die Anknüpfung an die Darlehenssumme einen Fehlanreiz setzt, Verbraucher zu einer höheren Kreditaufnahme zu bewegen, sollte evaluiert werden.

Konsequenter Weise wurde auch die Umgehung des Deckels mittels zusätzlicher Vergütungsvereinbarung für sonstige Leistungen ausgeschlossen und klargestellt, dass es entweder nur eine Abschlussprovision oder nur eine Vergütung für sonstige Leistungen geben kann.

Um Vertriebsexzesse nicht nur zu mindern, sondern auch bedarfsgerechte Empfehlungen zu erzeugen, sind jedoch unbedingt ergänzende Maßnahmen erforderlich:

So ist der **Verkauf von Kredit und Restschuldversicherung zeitlich zu entkoppeln**. Um eine Überrumpelsituation für Verbraucher auszuschließen, in der wirtschaftliche Nachteile entstehen, muss die Vergabe des Kredits vom Verkauf der Restschuldversicherung entkoppelt werden. Vorbild dieser Regelung ist Großbritannien. Hier ist es am Point of Sale verboten, die Restschuldversicherung innerhalb von sieben Tagen

nach der Kreditvergabe zu verkaufen.² Eine entsprechende Regelung sollte im VVG aufgenommen werden.

Der **Versicherungsschutz sollte nur gegen laufenden Beitrag und nicht kreditfinanziert gewährt werden dürfen**. Da Verbraucher im Regelfall einen Kredit aufnehmen, weil es ihnen nach dem Status quo an finanziellen Mitteln fehlt, macht es keinen Sinn, von ihnen die Prämie für den Versicherungsschutz separat als Einmalbeitrag abzufordern. Sinnvoll ist es demgegenüber, die Versicherungsprämie als laufenden Beitrag zahlen zu lassen.³ Das hätte auch den Vorteil, dass die Versicherungsprämie nicht mehr kreditfinanziert werden müsste. Derzeit wird die wirtschaftliche Belastung der Kredithaushalte infolge der Restschuldversicherung in zweifacher Hinsicht zusätzlich erhöht: Die Kreditsumme erhöht sich und damit einhergehend die neben der Tilgung zu zahlenden Kreditzinsen.

Schließlich sind die **Beratungspflicht hinsichtlich der Kundenexploration und Anforderungen an eine bedarfsgerechte Empfehlung** dergestalt zu präzisieren, dass nur Verbraucher mit einem Absicherungsbedarf den Versicherungsschutz empfohlen bekommen und dass die Versicherungsbedingungen tatsächlich zu den Lebensumständen der Verbraucher passen. Konstellationen, in denen Rentnern Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit angeboten werden oder Teilzeitbeschäftigten Versicherungen, die an eine Vollzeitbeschäftigung gekoppelt sind, sind auszuschließen. Hier ist insbesondere die Befreiung von der Beratungspflicht⁴ für Händler, Optiker und andere Gewerbetreibende, die diese Versicherungen als Ergänzung zu gelieferten Waren oder erbrachten Dienstleistungen verkaufen, zu streichen.

FAZIT

Die Einführung eines Provisionsdeckels bei Restschuldversicherungen ist ein geeignetes Mittel, um zumindest die hier zu beobachtenden Provisionsexzesse und daraus resultierende Verbraucherschäden zügig zu unterbinden. Ergänzend sind weitere Maßnahmen erforderlich:

- Verkauf von Kredit- und Restschuldversicherung sind zeitlich zu entkoppeln,
- die Versicherungsbeiträge sollten nur ratierlich erhoben werden dürfen
- Zusätzlich sind strenge Beratungspflichten festzulegen.

² vgl. European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA): Background Note on Payment Protection Insurance, EIOPA-BoS-13/116, 2013, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rJ8MtnMw-BrMJ:https://eiopa.europa.eu/Publications/Opinions/EIOPA_PPI_Background_Note_2013-06-28.pdf+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-b-ab, 16.07.2018, S. 36.

³ In Großbritannien ist das heute schon der Fall. vgl. European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), a.a.O., S. 36.

⁴ vgl. § 66 VVG.