

VERBRAUCHER BEI RESTSCHULD- VERSICHERUNGEN WIRKSAM SCHÜTZEN UND LEBENSVERSICHERUNGEN VERBRAUCHERGERECHTER GESTALTEN

Stellungnahme des vzbv zur Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss
des Deutschen Bundestages

15. April 2021

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Finanzmarkt*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

finanzen@vzbv.de

INHALT

I. HINTERGRUND	3
II. VERBRAUCHERPOLITISCHE ABLEITUNGEN	4
1. Provisionen begrenzen	4
2. Verkauf von Kredit und Versicherung zeitlich entkoppeln	5
3. Versicherungsschutz nur gegen laufenden Beitrag gewähren (nicht kreditfinanziert) .	5
4. Produktergänzenden Vertrieb von Restschuldversicherungen stärker regulieren	6

I. ZUSAMMENFASSUNG

Aus dem umfassenden Konvolut von Regelungsvorschlägen haben zwei Aspekte eine besondere, verbraucherpolitische Relevanz: zur Restschuldversicherung und zur Lebensversicherung.

- Restschuldversicherungen sind überteuerte Produkte mit einem lückenhaften Versicherungsschutz, die teilweise in einem zweifelhaften Verkaufskontext vertrieben werden.
- ❖ In einem ersten Schritt muss die aufgrund der einkalkulierten Provisionen teilweise als sittenwidrig eingestufte Produktgestaltung¹ unverzüglich unterbunden und die Provisionen gedeckelt werden.
- ❖ Der Verkauf der Restschuldversicherung muss 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 Verkäuferinnen und Verkäufer² dieser Versicherungen müssen die Anforderung an die Berufszulassung sowie Beratungs- und Dokumentationspflichten erfüllen.
- Bei Lebensversicherungen untergraben die schwache Rentabilität aufgrund hoher Kosten und einer durch die Garantien bedingten ineffizienten Kapitalanlage das Ziel einer kapitalgedeckten Altersvorsorge. Mit der neuerlichen Absenkung des Höchstrechnungszinses manifestiert sich die Fehlkonstruktion der Lebensversicherung.
- ❖ Die Regelung zum Höchstrechnungszins muss ersatzlos gestrichen werden.
- ❖ Bei der kapitalbildenden Lebensversicherung ist ein Provisionsverbot einzuführen.

¹ so Knops, Sittenwidrigkeitsprüfung in gestörten Marktlagen – am Beispiel von Restschuldversicherungen, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2019, S.1847-1852.

² Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

II. REGELUNGEN ZUR RESTSCHULDVERSICHERUNG

Die zweite Marktuntersuchung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu Restschuldversicherungen legte in 2020 die fortbestehenden Defizite bei diesem Produkt offen. Auffällig ist dabei, dass der massive Fehlanreiz zum Verkauf der Restschuldversicherung fortbesteht und die Versicherung überteuert bleibt. Zudem zeigt sich, dass die Produktauswahl und -gestaltung von den Kreditinstituten zu ihren Gunsten beeinflusst wird, obwohl Alternativen von den Versicherern angeboten werden. Dies betrifft beispielsweise die Zahlungsart als Einmalbeitrag oder als monatliche Zahlungsweise.

In Großbritannien wurde der dort bestehende Missstand bei Restschuldversicherungen durch konsequentes Vorgehen effektiv beseitigt. Die zentralen Elemente des Maßnahmenpakets sind die zeitliche Entkoppelung von Kreditvergabe und Verkauf der Restschuldversicherung und ein Verbot der Einmalprämie und der damit verbundenen Finanzierung über den Kredit. In Deutschland wurde lediglich im Rahmen der Umsetzung der Versicherungsvertriebs-Richtlinie³ (IDD) ein wiederholtes Widerrufsrecht eingeführt, das von Anbieterseite mit ihren so genannten Welcome-Lettern konterkariert wird.

Um Vertriebsexzesse nicht nur zu mindern, sondern auch bedarfsgerechte Empfehlungen zu erzeugen, sind umfassende Maßnahmen erforderlich.

1. PROVISIONEN BEGRENZEN

Die IDD erkennt an und adressiert, dass Zuwendungen an Verkäufer von Versicherungen zu Interessenkonflikten führen können. Auch nach Ansicht der BaFin kann sich ein Fehlanreiz aus der Höhe der Provision für den einzelnen Vertragsabschluss ergeben. Dem Interesse des Versicherungsvermittlers an der Provision für den Vertragsabschluss steht das Interesse des Kunden gegenüber, bestmöglich beraten zu werden, das heißt ergebnisoffen und nicht im Hinblick auf einen bestimmten Vertragsschluss.⁴

Der vzbv begrüßt einen Provisionsdeckel von 2,5 Prozent bezogen auf die vereinbarte Kreditsumme, um zumindest die hier zu beobachtenden Provisionsexzesse und daraus resultierende Verbraucherschäden zügig zu unterbinden.

Dieser Provisionsdeckel muss mit einem Verbot von Zahlungen sonstiger Vergütungen bei Restschuldversicherungen einhergehen. Zu beachten ist dabei, dass der Anteil für die Prämienzahlung in der Kreditsumme nicht bei der Berechnung der Vergütung berücksichtigt werden darf. Konsequenter Weise muss die Umgehung des Deckels mittels zusätzlicher Vergütungsvereinbarung für sonstige Leistungen ausgeschlossen und klargestellt werden, dass es entweder nur eine Abschlussprovision oder nur eine Vergütung für sonstige Leistungen geben kann. Ob die Anknüpfung an die

³ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb und zur Änderung weiterer Gesetze

⁴ vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Entwurf eines Rundschreibens „Hinweise zum Versicherungsvertrieb“, 2018, https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Konsultation/2017/dl_kon_0118_entwurf_rundschreiben_versicherungsvrtrieb_va.docx?jsessionid=0C146B8B91BB05629E3B2BE97F3CBF7A.1_cid290?__blob=publicationFile&v=1, 18.07.2018, S. 32.

Darlehenssumme einen Fehlanreiz setzt, Verbraucher zu einer höheren Kreditaufnahme zu bewegen, sollte evaluiert werden.

2. VERKAUF VON KREDIT UND VERSICHERUNG ZEITLICH ENTKOPPELN

Um eine Überrumpelungssituation für Verbraucher auszuschließen, in der wirtschaftliche Nachteile entstehen, muss die Vergabe des Kredits vom Verkauf der Restschuldversicherung zeitlich 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.⁵ Eine entsprechende Regelung sollte übernommen werden.

Die mit Umsetzung der Versicherungsvertriebs-Richtlinie in Kraft getretene Neureglung zum Widerrufsrecht ist demgegenüber unzureichend. Danach⁶ ist der Versicherungsnehmer eine Woche nach Abgabe seiner Vertragserklärung für das Versicherungsprodukt erneut in Textform über sein Widerrufsrecht zu belehren. Die Widerrufsfrist beginnt nicht vor Zugang dieser Unterlagen.

Eine Untersuchung aus 2019 stellte fest, dass durch die von den Anbietern verwendete Welcome-Letter die Absicht des Gesetzgebers verzerrt ist, unabhängig vom Kreditvertrag neutral über das Widerrufsrecht zu informieren.⁷ Damit läuft der bisherige Regulierungsansatz ins Leere.

3. VERSICHERUNGSSCHUTZ NUR GEGEN LAUFENDEN BEITRAG GEWÄHREN (NICHT KREDITFINANZIERT)

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.⁸ Verbraucher würden nur den tatsächlich in Anspruch genommenen Versicherungsschutz bezahlen. Bei einer vorzeitigen Vertragsbeendigung würde gegenüber dem Einmalbeitrag ein geringerer wirtschaftlicher Schaden entstehen.

Des Weiteren hätte es 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.

⁵ 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:rJ8MtnMwBrMJ: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.

⁶ §7a Abs. 5 VVG.

⁷ siehe MarktwächterFinanzen der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., Der Welcome-Letter in der Restschuldversicherung, 2019, <https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/12/23/bericht-welcome-letter-rsv.pdf>, 13.04.2021.

⁸ In Großbritannien ist das heute schon der Fall. vgl. European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), a.a.O., S. 36.

4. PRODUKTERGÄNZENDEN VERTRIEB VON RESTSCHULDVERSICHERUNGEN STÄRKER REGULIEREN

Der produktergänzende Vertrieb von Versicherungsprodukten ist 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 oder gewerberechtliche Zuverlässigkeit noch an die Beratungsqualität. Bei der Vermittlung von Restschuldversicherungen, deren Jahresprämie einen Betrag von 500 Euro nicht übersteigt, werden diese Vermittler erlaubnisfrei gestellt.⁹ Gerade der oben beschriebene zweifelhafte Verkaufskontext ruft förmlich nach einer Regulierung.

Nach Auffassung des vzbv sollten deshalb alle Verkäufer, die Restschuldversicherungen als produktergänzenden Versicherungen verkaufen¹⁰, den konkreten Bedarf des Verbrauchers bewerten müssen und alle erforderlichen Kenntnisse zum Vertrieb dieser Versicherungen besitzen. Die Versicherungsunternehmen sollten für die Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit die uneingeschränkte Haftung aus ihrer Vermittlertätigkeit übernehmen müssen.¹¹

III. REGELUNGEN BEI LEBENSVERSICHERUNGEN

Seit Jahren nimmt die Attraktivität der Lebensversicherung für Verbraucher ab. Die Debatte über Garantien ist geprägt von Missverständnissen. Der größte Irrtum in diesem Zusammenhang ist zu glauben, dass eine nominale Kapitalerhaltung vor Wertverlust schützt. Es gibt im Markt kein angebotenes Produkt, das eine Garantie vor einem realen Wertverlust ausspricht. Eine weitere Fehlvorstellung betrifft die Kosten für die Garantien. Um Lebensversicherer für Zeiten anhaltend niedriger Zinsen zu rüsten, wurde die Zinszusatzreserve eingeführt. Viele Versicherungsunternehmen mussten zur Finanzierung der Zinszusatzreserve im erheblichen Umfang ihre Bewertungsreserven auflösen, also hochverzinsten Alt-Papiere verkaufen. Der Aufwand dafür geht in die Milliarden.

1. REGELUNG ZUM HÖCHSTRECHNUNGSZINS ERSATZLOS STREICHEN

In § 2 DeckRV soll der Garantiezins für Lebensversicherung auf maximal 0,25% begrenzt werden. Dies mag rechnerisch nachvollziehbar sein, jedoch stellt sich mehr denn je die Frage nach der Sinnhaftigkeit dieser Regelung. Mit Einführung des neuen Aufsichtsregimes unter Solvency II sollte diese Regelung komplett abgeschafft werden. Zutreffend wurde ausgeführt, dass es mit dem risikobasierten Ansatz unter Solvency II ein viel zielgenaueres Steuerungsinstrumentarium gibt. Die Versicherungswirtschaft

⁹ vgl. § 34d Abs. 8 Nr. 3 Gewerbeordnung (GewO).

¹⁰ Nach Angaben der Versicherer in der Marktuntersuchung der BaFin zu Restschuldversicherungen arbeiten 50 Prozent von ihnen neben Banken auch mit Vermittlern zusammen. Dazu zählen auch Händler, Optiker und andere Gewerbetreibende, die diese Versicherungen als Ergänzung der gelieferten Waren oder erbrachten Dienstleistungen verkaufen: vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Marktuntersuchung zu Restschuldversicherungen, https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Anlage/dl_170620_marktuntersuchung_restschildversicherungen.html?sessionid=2C47CA1E0409E2B061EBC547363B681B.1_cid390?nn=9021442, 12.07.2018, S. 11.

¹¹ Dementsprechend sind die §§ 34d Abs. 8 Nr. 3 GewO und 66 S. 1 VVG zu streichen.

setzte sich massiv für einen Erhalt der Vorschrift ein. Die neuerliche Absenkung zeigt jedoch, dass die Vorschrift Verbrauchern keinen Mehrwert bringt.

Das Festhalten an unwirtschaftlichen Garantieverprechen mit dem Verweis auf niedrigste Erträge aus risikoarmen Zinspapieren zeigt, dass Verbrauchern damit keine effiziente Geldanlage geboten werden kann. Lediglich wenn die Versicherungswirtschaft bereit wäre, die Eigenkapitalausstattung zu verbessern, könnte sie in risikoreichere und renditestärkere Assetklassen investieren. Insoweit ist eine Abkehr vom Garantiezins erforderlich.

Die Vorschrift sollte gänzlich gestrichen werden.

2. ABSCHLUSS- UND VERTRIEBSKOSTEN DEUTLICH SENKEN

Durch einen abgesenkten Garantiezins wird es künftig schwerer beziehungsweise es wird wesentlich länger dauern, „Verluste“, die bei einer hohen Kostenbelastung in den ersten Vertragsjahren entstehen, auszugleichen. Die zu ziehende Konsequenz lautet: Werden die Zinsen gesenkt, müssen auch die Kosten gesenkt werden! Wie jedoch Markterhebungen der BaFin zeigen, sind die Senkungen bei den Kosten eher gering. Der größte Kostentreiber sind die Abschluss- und Vertriebskosten mit den dort einkalkulierten Provisionen. Auch hier zeigt sich wenig Bewegung nach unten. Konsequenter Weise hatte die BaFin einen Deckel bei den Provisionen von Lebensversicherungen vorgeschlagen. Ein Regelungsvorschlag wurde auf Eis gelegt. Da der Provisionsdeckel nach Ansicht des vzbv nicht dafür sorgen wird, dass Verbraucher hinsichtlich Beitrag und Laufzeit bedarfsgerecht beraten werden, kann nur ein Provisionsverbot für dieses Produkt den Fehlanreiz beseitigen und für eine deutliche Kostensenkung sorgen.