

## Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger, Christian Dürr, Markus Herbrand, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/9591 –**

### Referentenentwurf für ein Gesetz zur Einführung eines Provisionsdeckels für Lebensversicherungen und Restschuldversicherungen

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesministerium der Finanzen hat einen Referentenentwurf über ein Gesetz zur Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen (nachfolgend: Referentenentwurf) vorgelegt (<http://Kanzlei-michaelis.de/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-27-BMF-Referentenentwurf-Gesetz-Provisionsdeckel-LV-und-RSV.pdf>). Dieser sieht eine Begrenzung der Abschlussprovision auf maximal 2,5 Prozent der Beitragssumme vor. Zusätzlich können auf Basis qualitativer Bewertungen der Beratungsleistung weitere 1,5 Prozent Provision vereinbart werden.

1. Wie hoch hätte die aus Sicht der Bundesregierung „wünschenswerte Senkung“ der Abschlussprovisionen ausfallen müssen, nachdem sie im Referentenentwurf schreibt, die Absenkung der tatsächlich entstandenen Kosten für einen Abschluss lasse zu wünschen übrig?

Welche Höhe für Abschlussprovisionen ist aus Sicht der Bundesregierung „wünschenswert“?

Es wird auf die Ausführungen im Referentenentwurf vom 18. April 2019 (im Folgenden: Referentenentwurf), Seite 30, Bezug genommen. Dort heißt es:

„Der Bericht des Bundesministeriums der Finanzen an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags zur Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG) vom Juni 2018 kommt zu dem Ergebnis, dass die von den Versicherungsunternehmen in ihre Produkte der Lebensversicherung einkalkulierten Kosten deutlich gesunken sind. Das LVRG hat den Höchstzillmersatz nach der Deckungsrückstellungsverordnung von 4 % auf 2,5 % gesenkt und hiermit die Höhe der Abschlusskosten, die im Rahmen der Zillmerung gedeckt werden können, herabgesetzt, und zwar um weit mehr als 30 Prozent. Hiermit sollte Druck auf die Versicherungsunternehmen ausgeübt werden, die Abschlusskosten weiter zu senken. Allerdings sind die tatsächlich entstandenen Abschlusskosten im Ver-

gleich zur Lage vor dem LVRG nur um rund 5 Prozent zurückgegangen. Dieser geringfügige Rückgang hat nicht zu der mit dem LVRG intendierten Kostenreduzierung (und damit Renditesteigerung) geführt.“

Die Höhe der Abschlussprovisionen müssen auf ein Niveau gesenkt werden, das die bisherigen Erfolge des LVRG im Hinblick auf die Absenkung der Abschlusskosten verstetigt und verbessert.

2. Wie hoch waren die „exzessiv“ hohen Vergütungen für den Abschluss und die Verwaltung von Lebensversicherungen, die im Referentenentwurf angesprochen werden, und wie oft kamen sie vor (bitte auch im Verhältnis zur Gesamtzahl der Abschlüsse angeben; die Zahlen bitte für die letzten fünf Jahre nach Jahr aufgeschlüsselt aufführen)?

Soweit ersichtlich bezieht sich die Frage auf eine Textpassage auf Seite 1 des Referentenentwurfs. Dort heißt es:

„Während der überwiegende Teil der Maßnahmen des LVRG erfolgreich umgesetzt werden konnte, ließ die Absenkung der tatsächlich entstandenen Abschlusskosten zu wünschen übrig. Dabei stellen die Abschlussprovisionen und Vergütungen für Vermittler mit einem Anteil von über zwei Drittel an den Abschluss- und Vertriebskosten die größte Kostenkomponente dar. Daher ist es erforderlich, die Abschlussprovisionen und Vergütungen für Vermittler in angemessener Weise zu deckeln, auch um gegebenenfalls bestehenden Fehlanreizen sowie exzessiven hohen Abschlussprovisionen und Vergütungen entgegenzuwirken.“

In der Begründung zu § 50a Absatz 2 VAG heißt es auf Seite 32 des Referentenentwurfs, bezogen auf den vorgesehenen Provisionskorridor: „Im Ergebnis können damit exzessive Abschlussprovisionen verhindert werden.“

Nach Maßgabe des Referentenentwurfs und der vorgesehenen Regelung des § 50a VAG wird eine Abschlussprovision, die dessen Maßgaben nicht gerecht wird, von Gesetzes wegen als „exzessiv“ und daher nicht erlaubt eingeordnet.

Erkenntnisse über exzessiv hohe Vergütungen können aus der beigefügten Tabelle zu Frage 4 abgeleitet werden.

3. Welche konkreten Nachweise liegen der Bundesregierung vor, dass es im Markt tatsächlich zu Fehlanreizen kommt (z. B. erhöhte Beschwerden o. Ä.)?

Der Anreiz, ausreichend Vertragsabschlüsse herbeizuführen und damit ein erhöhtes Einkommen zu erzielen, ist geeignet, einen Konflikt mit der Pflicht des Vermittlers herbeizuführen, im bestmöglichen Interesse der Kunden zu handeln. Vor diesem Hintergrund soll die Einführung eines Provisionsdeckels, unabhängig vom Vertriebsweg, Fehlanreize durch besonders hohe erfolgsabhängige Vergütungselemente ausschließen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

4. Wie sieht nach Kenntnis der Bundesregierung die Verteilung der Abschlussprovisionen (Dezile, Arithmetisches Mittel, Median, Bandbreite o. Ä.) aus (wenn möglich bitte nach Vertriebsweg aufschlüsseln, wie auf S. 26 f. des Referentenentwurfs)?

Die BaFin hat folgende Angaben übermittelt:

	<b>Ausschließlichkeit</b>	<b>Mehrfachvermittler</b>	<b>Makler</b>	<b>Angestellter Außendienst</b>
<b>Minimum</b>	0,38 %	0,81 %	1,30 %	0,17 %
<b>Gewichtetes arith. Mittel</b>	3,66 %	5,21 %	4,02 %	2,18 %
<b>Maximum</b>	9,03 %	10,76 %	7,02 %	6,61 %

Die arithmetischen Mittelwerte wurden entsprechend der Marktanteile der Versicherungsunternehmen gewichtet (2017).

5. Wie begründet die Bundesregierung die Höhe des im Referentenentwurf geplanten Provisionsdeckels in Höhe von 2,5 bzw. 4 Prozent?
- a) Liegt der Festlegung der Höhe des Provisionsdeckels eine betriebswirtschaftliche Kalkulation zugrunde (siehe z. B. Ruß et al., S. 37 – 41, <https://insurance.uni-hohenheim.de/organisation/publikation/regulierung-von-provisionen-ziele-risiken-und-nebenwirkungen-provisionsbegrenzender-regulierung-in-der-lebensversicherung-in-deutschland>)?
- b) Welche ökonomische Begründung gibt es nach Auffassung der Bundesregierung für den Provisionsdeckel generell und konkret in dieser Höhe?

Die Fragen 5 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Den Ausgangspunkt der Einführung eines Provisionsdeckels bilden die Bemühungen um eine Senkung der Abschlusskosten und die Vermeidung von Fehlansätzen. Insoweit wird auf die umfangreichen Ausführungen im Referentenentwurf in der Begründung zum vorgesehenen neuen § 50a VAG verwiesen (vergleiche Seiten 28 ff.).

6. Mit welcher Begründung behandelt die Bundesregierung die Provisionen von Beratern unterschiedlicher Vertriebswege und damit unterschiedlicher Geschäftsmodelle gleich?
- a) Welche Gründe gibt es nach Auffassung der Bundesregierung für die unterschiedliche Höhe der Prozentsätze (vgl. S. 26 des Referentenentwurfs, wo die durchschnittlichen Prozentsätze der Abschlussprovisionen verschiedener Vertriebswege beschrieben werden)?
- b) Kann die Bundesregierung ausschließen, dass unterschiedliche Prozentsätze zwischen den Vertriebswegen (z. B. Mehrfachvermittler vs. Ausschließlichkeit) durch eine Mehrleistung oder ein umfangreiches Dienstleistungsangebot (z. B. größeres Produktangebot) gerechtfertigt sind?

Durch die nach dem Referentenentwurf vorgesehenen neuen Regelungen bleibt die Rechtslage für Versicherungsberater (vgl. § 59 Absatz 4 des Versicherungsvertragsgesetzes, § 34d Absatz 2 der Gewerbeordnung) unberührt.

Soweit sich die Frage auf Versicherungsvermittler bezieht, wird zunächst auf die Ausführungen im Referentenentwurf, Seite 16, Bezug genommen: „Auch wenn die Deckelung von Abschlussprovisionen unterschiedliche Berufsgruppen betrifft, ist entscheidend, dass die jeweils betroffenen Berufsgruppen wesentlich gleiche Leistungen im Rahmen des Abschlusses von Lebensversicherungen erbringen und daher insoweit auch gleich behandelt werden. Im Übrigen weist die Deckelung von Abschlussprovisionen keinen starken personalen Bezug auf, sondern ist eher der allgemeinen Wirtschaftslenkung zuzuordnen. In diesem Bereich verfügt der Gesetzgeber grundsätzlich über eine besonders weite Gestaltungsbeugsnis.“

7. Welche unterschiedlichen Vertriebswege und Einkunftsarten für Versicherungsvermittler, -berater und -makler sind der Bundesregierung bekannt?
  - a) Kann die Bundesregierung ausschließen, dass es zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen Vertriebswege kommt, und wenn ja, wie begründet die Bundesregierung diese Einschätzung?
  - b) Kann die Bundesregierung ausschließen, dass es aufgrund des Provisionsdeckels zu einer Bevorteilung zugunsten von Versicherungsvertretern mit umsatzunabhängiger Vergütung kommt?
  - c) Wie bewertet die Bundesregierung das Konzept eines Gesamtkostendeckels?

Die Fragen 7 bis 7c werden gemeinsam beantwortet.

Aus Sicht der Versicherungsunternehmen kann die Zusammenarbeit mit Versicherungsvermittlern im Sinne des § 34d Absatz 1 GewO (also Ausschließlichkeitsvertretern, Mehrfachvertretern und Versicherungsmaklern), mit Versicherungsberatern im Sinne des § 34d Absatz 2 GewO und der Vertrieb durch einen eigenen „angestellten Außendienst“ jeweils als ein „Vertriebsweg“ bezeichnet werden.

Daneben sind für Versicherungsunternehmen, ebenso wie für Versicherungsvermittler und Versicherungsberater, beliebige andere Kommunikationswege, um Kunden zu erreichen, als „Vertriebswege“ vorstellbar.

Die Bundesregierung plant nicht die Einführung eines Gesamtkostendeckels. Die Bewertung eines solchen Konzepts wäre daher rein spekulativ.

8. Um wie viel höher werden die Renditen für Lebensversicherungen nach Einführung eines Provisionsdeckels nach Schätzung der Bundesregierung ausfallen?

Die Auswirkung des vorgesehenen Provisionsdeckels auf die Rendite ist von einer Vielzahl von Parametern abhängig, die sich nicht allesamt abschließend bestimmen lassen. Eine generelle Aussage wie sich die im Referentenentwurf vorgesehene Deckelung auf die Rendite auswirkt, lässt sich daher nicht treffen.

9. Welche Auswirkungen der Einführung eines Provisionsdeckels erwartet die Bundesregierung mit Blick auf die Anbieter im Bereich der Beratung von Lebensversicherungen?
- Erwartet die Bundesregierung eine Verschiebung der Anbieter im Bereich der Beratung von Lebensversicherungen, beispielsweise weniger unabhängige und mehr Ausschließlichkeitsvermittler?
  - Wie wird sich nach Einschätzung der Bundesregierung der Provisionsdeckel für Lebensversicherungen auf die unabhängigen Berater auswirken?
  - Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung auf die Anzahl der Berater, Vermittler und Makler von Lebensversicherungen?
  - Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung auf die Qualität der Beratungsleistung von Beratern, Vermittlern und Maklern von Lebensversicherungen?
  - Teilt die Bundesregierung die Sorge der Fragesteller, dass ein Provisionsdeckel und die damit verbundene niedrige Rendite und Vergütung von Beratern gute Berater und damit auch gute Beratungsqualität aus dem Markt drängt?

Die Fragen 9 bis 9e werden gemeinsam beantwortet.

Nach dem Referentenentwurf können im Hinblick auf die Höhe der Vergütung auch qualitative Elemente der Beratung berücksichtigt werden. Damit wird die wünschenswerte qualitativ hochwertige Beratung breiter Bevölkerungsschichten erhalten und gestärkt. Im Vordergrund steht also der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher.

10. Erwägt die Bundesregierung auch eine Deckelung der aufgeschobenen Vergütungen, mit denen auch qualitative Aspekte in der Vermittlung wie z. B. hohe Bestandsfestigkeit bzw. niedrige Stornoquoten belohnt werden, nachdem sich diese um 4,29 Kosteneinheiten (KE) erhöht haben, während andere Vergütungsbestandteile nahezu unverändert geblieben sind und sich die sofort gewährten Vergütungen für den Vermittlungserfolg (Provisionen) laut Evaluationsbericht zum Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG S. 13) von 74,91 KE auf 65,25 KE verringert haben?

Die Deckelung nach Maßgabe des vorgesehenen neuen § 50a VAG erfasst auch aufgeschobene Vergütungen, wenn es sich hierbei um Abschlussprovisionen im Sinne des vorgesehenen neuen § 7 Nummer 34c VAG handelt. Insoweit wird auf die Ausführungen im Referentenentwurf, Seite 24 f., verwiesen.

Der Gesetzentwurf zum Provisionsdeckel sieht ein in sich geschlossenes System zur Regulierung der Abschlussprovisionen und sonstigen Vergütung von Versicherungsvermittlern vor. Im Bereich der Lebensversicherung werden die direkt in Verbindung mit dem Vermittlungserfolg stehenden Provisionen begrenzt. Andere Vergütungselemente (z. B. Bestandspflegeprovisionen) werden ebenfalls eingeschränkt – es gilt dort das „arm’s length Prinzip“. Dies bedeutet eine Begrenzung auf den Betrag, den ein ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter unter Berücksichtigung der Belange der Versicherten mit einem nicht verbundenen Unternehmen vereinbaren würde.

Im Übrigen zielt der Referentenentwurf auf eine gesetzliche Regelung sämtlicher Vergütungselemente ab.

11. Weshalb sieht der Referentenentwurf vor, dass der qualitative Anteil der Provision, die auf Basis von Kriterien evaluiert werden, die Versicherungsunternehmen selbst aufstellen dürfen?
  - a) Wie sehen die Kriterien aus, anhand derer die Qualität der Beratung beurteilt werden soll?
  - b) Sollen die Versicherungsunternehmen diese alleine beurteilen?
  - c) Wie plant die Bundesregierung sicherzustellen, dass die qualitativen Kriterien von unterschiedlichen Unternehmen gleich angewendet werden, damit es zu keiner Ungleichbehandlung der Versicherungsberater kommt?
  - d) Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass die unterschiedliche Auslegung qualitativer Kriterien ein Anreizproblem darstellen könnte, wenn einige Versicherungsunternehmen diese Kriterien weniger streng interpretieren als andere?

Die Fragen 11 bis 11d werden gemeinsam beantwortet.

Die Versicherungsunternehmen sollen nach dem Referentenentwurf, abhängig vom Vorliegen angemessener qualitativer Kriterien bei der Vermittlungstätigkeit, eine erhöhte Abschlussprovision innerhalb eines Korridors zahlen dürfen. Dabei liegt es zunächst in der Verantwortung des einzelnen Versicherungsunternehmens passende qualitative Kriterien zu identifizieren und zu entwickeln. Im Referentenentwurf werden mögliche Kriterien aufgeführt. Im Hinblick auf die Aufstellung und Anwendung dieser Kriterien unterliegen die Versicherungsunternehmen der Misstandsaufsicht der BaFin gemäß § 298 VAG. Damit erhält die BaFin eine verlässliche Grundlage, auf der sie auch die Anwendung der Kriterien beaufsichtigen kann.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die von der Deutschen Kreditwirtschaft am 25. März 2019 veröffentlichte „verbraucherfreundliche Selbstverpflichtung zur Restkreditversicherung“ (<https://die-dk.de/themen/pressemitteilungen/dk-stellt-verbraucherfreundliche-selbstverpflichtung-restkreditversicherung-vor/>)?

Die Selbstverpflichtung der Deutschen Kreditwirtschaft steht in einer Reihe weiterer Selbstverpflichtungen zu dem gleichen Thema. So haben auch der Bankenfachverband und der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft eigene Selbstverpflichtungserklärungen mit ähnlichen Inhalten zu dem gleichen Thema vorgelegt. Im Detail weichen diese voneinander ab oder setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Die angesprochenen Einzelpunkte (Freiwilligkeit, bedarfsgerechte Beratung, Transparenz, Widerruf etc.) sind zu begrüßen, wiederholen oder bekräftigen aber überwiegend Grundsätze, die sich schon aus der bestehenden Rechtslage ergeben (insb. §§ 6, 7a, 7d VVG).

Keine Lösung bietet die Selbstverpflichtung der Deutschen Kreditwirtschaft für das Thema exzessiver Provisionen und Vergütungen für die Vermittlung von Restschuldversicherungen.

13. Wie sieht die aktuelle Zeitplanung für das Gesetz zur Deckelung der Abschlussprovisionen von Lebensversicherungen und von Restschuldversicherungen aus?
  - a) Wann soll der Referentenentwurf nach aktueller Zeitplanung in das Bundeskabinett eingebracht werden?
  - b) Wann soll das Gesetz nach aktueller Zeitplanung in erster Lesung im Deutschen Bundestag debattiert werden?

Die weitere Zeitplanung hängt vom Zeitpunkt ab, zu dem der Gesetzentwurf in das Bundeskabinett eingebracht werden kann.

