

BFV Bundesarbeitsgemeinschaft zur Förderung der Versicherungsmakler | Grafenberger Allee 30 | 40237 Düsseldorf

Bundesministerium der Finanzen  
z. Hd. Herrn Jürgen Tietze  
Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin  
Per Mail an: VIIB4@bmf.bund.de

06. November 2015

## Stellungnahme

**zu den Referentenentwürfen für eine „*Verordnung zur Aufhebung von Verordnungen aufgrund des Versicherungsaufsichtsgesetzes*“ und eine „*Verordnung zum Erlass von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz*“**

Wir begrüßen es, dass das novellierte, ab 01.01.2016 geltende, Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) mit § 298 Abs. 4 VAG, analog § 81 Abs. 3 VAG (alt), weiterhin das BMF zu Verordnungen zum sog. Provisionsabgabeverbot ermächtigt. Aufgrund der jüngeren Entwicklungen, zu welchen Geschäftsmodellen die Tolerierung der Provisionsabgabe führt, empfehlen wir, dass das BMF von der Ermächtigung nach § 298 Abs. 4 VAG (neu) mit entsprechenden, zum 01.01.2016 in Kraft tretenden, Verordnungen Gebrauch macht.

Hinweis: Für die Untersagung, dass Versicherungsunternehmen und Vermittlern von Versicherungsverträgen dem Versicherungsnehmer in irgendeiner Form Sondervergütungen gewähren oder Begünstigungsverträge abschließen, kommt in dieser Stellungnahme durchgängig der Begriff ‚Provisionsabgabeverbot‘ zur Anwendung.

## Begründung

### I. Rechtssicherheit zum 01.01.2016 schaffen

*„Um für die Zukunft Rechtsunsicherheit zu vermeiden und den Betroffenen die Anwendung der Verordnungen zu erleichtern, empfiehlt es sich daher, sämtliche bestehenden Verordnungen aufzubeheben und durch neue zu ersetzen, selbst wenn sich materiell keine Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage ergeben“*; begründet das BMF die Aufhebung diverser Verordnungen, die überwiegend zugleich mit der ‚Erlass-Verordnung‘ wieder eingeführt werden. In der Begründung zu den drei das sogenannte Provisionsabgabeverbot betreffenden Verordnungen erläutert das BMF, deren Aufhebung dient *„in erster Linie der Rechtssicherheit. Es ist zum Teil, auch von Gerichten, vertreten worden, die Verordnungen seien wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht nichtig. Die Bundesregierung wird im Rahmen der Umsetzung der Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive – IDD) prüfen, ob bzw. welche Regelungen an die Stelle dieser Verordnungen treten.“*

Das ab 01.01.2016 geltende Versicherungsaufsichtsgesetz ermächtigt zugleich mit § 298 Abs. 4 VAG das BMF *„durch Rechtsverordnung allgemein oder für einzelne Versicherungszweige den Versicherungsunternehmen und Vermittlern von Versicherungsverträgen zu untersagen, dem Versicherungsnehmer in irgendeiner Form Sondervergütungen zu gewähren; ebenso kann es allgemein oder für einzelne Versicherungszweige den Versicherungsunternehmen untersagen, Begünstigungsverträge abzuschließen und zu verlängern. Die Ermächtigung kann durch Rechtsverordnung auf die Bundesanstalt übertragen werden. Rechtsverordnungen nach den Sätzen 1 und 2 bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.“*

Ein sachlicher Zusammenhang für den Verweis des BMF auf die IDD in Zusammenhang mit dem Provisionsabgabeverbot ist unseres Erachtens nicht gegeben. Die IDD befasst sich nach unsrer Kenntnis nicht mit einem möglichen Provisionsabgabeverbot. Wenn die Bundesregierung laut BMF im Rahmen der IDD-Umsetzung prüfen wird, ob bzw. welche Regelungen an die Stelle der bisherigen Provisionsabgabe-Verordnungen treten, so kann dies bedeuten, dass das bisherige Provisionsabgabeverbot nicht wieder eingeführt wird oder aber nach einer längeren ‚Stilllegung‘ doch wieder eingeführt wird. Diese jahrelange Unklarheit führt zu Markterschwernissen, Hemmnissen und Fehlentwicklungen. Marktteilnehmer sollen wissen, worauf sie sich einstellen müssen. Wir empfehlen daher, dass das BMF mit Einführung entsprechender Verordnungen zum 01.01.2016 oder einer Erklärung, dass das BMF von der Ermächtigung nach § 298 Abs. 4 VAG (neu) keinen Gebrauch machen wird, für Klarheit und Rechtssicherheit sorgt.

## II. Provisionsabgabeverbot erhalten

Der Gesetzgeber kann auf übergeordneten Überlegungen basierend Auflagen für die Ausübung von Berufen festlegen. Damit erfolgt eine zulässige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit und des Wettbewerbs. Von solchen Auflagen hat der Gesetzgeber bereits in vielen Fällen Gebrauch gemacht. Gleichwohl gehört nach unserer Auffassung jegliche (weitere) Auflage auf den Prüfstand. Gibt es trotz zu befürwortender freier Marktwirtschaft und Berufsausübungsfreiheit gewichtigere Gründe für ein Provisionsabgabeverbot? Ist ein Provisionsabgabeverbot zeitgemäß oder gehört dieser alte Zopf längst abgeschnitten?

Sowohl Befürworter als auch Gegner eines Provisionsabgabeverbotes bemühen den Verbraucherschutz. Mit Blick auf die jüngere Entwicklung von Geschäftsmodellen, seit die BaFin die Provisionsabgabe nicht mehr ahndet, wird deutlich, dass genau dieser Verbraucherschutz ein zentrales Argument dafür ist, die Fortführung eines Provisionsabgabeverbotes auf neuer Grundlage, die europarechtlichen und kartellrechtlichen Bedenken Rechnung trägt, zu befürworten.

Ein Blick zurück: Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt/Main vom 24.10.2011 (Az.: 9 K 105/11.F) nutzte die unterlegene BaFin zunächst die Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht, doch am 17.02.2012 erfolgte die Rücknahmeerklärung der BaFin. Während seit dem aufsichtsrechtlich für die Provisionsabgabe keine Sanktionen drohten, galt das nicht unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten.

Nach unserer Kenntnis haben die meisten Marktteilnehmer sich wie zuvor an das Provisionsabgabeverbot gehalten, ebenso gab es wie zuvor einzelne, die Provisionsabgabe betrieben. Doch offenkundig sehen Investoren bei neuen, auf Provisionsabgabe beruhenden, Geschäftsmodellen Rendite-Potential und beteiligen sich mit Millionenbeträgen. So schießen in jüngster Zeit im Versicherungsbereich FinTechs wie Pilze aus dem Boden und werben mit Vergünstigungen für den Verbraucher. Bei genauerer Betrachtung fallen aber zunehmend Geschäftsmodelle auf, die die vakante Provisionsabgabeverbots-Situation (aus)nutzen. Einige dieser neuen Geschäftsmodelle kann man verkürzt so darstellen: Mit Provisionsrückgabe / Rabatt werben und auf Kundenfang gehen, Betreuungsvergütungen erhalten, einen Teil davon dem Versicherungsnehmer zurückgeben, der im Gegenzug den Anspruch auf qualifizierte Beratung und Betreuung verliert.

Einen Eindruck, wie sich ein fehlendes Provisionsabgabeverbot zukünftig auswirken dürfte, liefert das aktuelle Beispiel eines FinTechs, das mit der Abgabe von 50 % der Bestandsprovisionen

wirbt. Zunächst ließ sich dieses FinTech im Vermittlerregister als „*Versicherungsvertreter mit Erlaubnis*“ eintragen. Möglicherweise passte es aber nicht in das strategische Konzept, sich als Vertreter bezeichnen zu müssen, schließlich ist der Begriff ‚Vertreter‘ bei vielen Verbrauchern negativ besetzt und damit wenig werbewirksam. So bezeichnete sich das FinTech im Impressum und der Erstinformation als „*Versicherungsvermittler mit Erlaubnispflicht nach § 34d Abs. 1 GewO*“. Diese Bezeichnung ist aber unzulässig, weil irreführend. Das Unternehmen musste nach Abmahnung durch einen Wettbewerber eine strafbewehrte Unterlassungs- und Verpflichtungserklärung abgeben. Zügig ließ sich das FinTech Umregistrieren zu einem Versicherungsmakler. Als Versicherungsmakler registriert zu sein bedeutet nicht zwangsläufig, dass man auch wie ein Versicherungsmakler arbeitet. Denn zum Versicherungsmakler, der auf das Kundenwohl verpflichtet ist, passten die AGB des FinTechs nicht, da diese Beratung und Haftung ausschlossen. Doch Beanstandungen ignorierte das FinTech. Schließlich erklärte ein Landgericht die AGB für ungültig. Abzuwarten bleibt, wie das FinTech nun der Kardinalpflicht eines Versicherungsmaklers, der Beratung und Betreuung, nachkommen wird, da man das Werbeargument, die Abgabe von 50 % der Betreuungsprovision, beibehalten will, andererseits eine qualifizierte Betreuung Kosten verursacht, die man nicht mit der halben Betreuungsvergütung decken kann, was dann aber wiederum den Investoren nicht gefallen dürfte. Vielleicht wird aus der qualifizierten Betreuung, für die der Kunde ja mit der Prämie auch zahlt, eine Schmalspur-Betreuung, so dass der Kunde im Schadensfall durch das FinTech dergestalt ‚betreut‘ wird, dass dieses ihm die Telefonnummer des Versicherers nennt, an den der Kunde den Schaden melden soll, aber ansonsten der Kunde auf sich allein gestellt ist. Sieht so, zukünftig zunehmend dank Verzicht auf das Provisionsabgabeverbot, qualifizierte Beratung des Verbrauchers aus?

Mit der Abschaffung des Provisionsabgabeverbotes wird ein Wettbewerb um die höchste Provisionsweitergabe entfacht, der nur auf den ersten Blick Verbrauchern einen (monetären) Vorteil bringt. Ähnlich wie im Einzelhandel wird sich ein System der Mondpreise entwickeln, bei dem der Verbraucher mit hohen Rabatten auf Preise, unverbindliche Preisempfehlungen, die zuvor kein Verkäufer zu zahlen bereit war, also mit Rabatten auf Mondpreise, angelockt und zur Kaufentscheidung geführt wird. Beim identischen Produkt vom gleichen Hersteller fällt eine Kaufentscheidung rein über den final zu zahlenden Preis, für den billigsten Anbieter, leicht. Weniger transparent ist für den Verbraucher weiterer Service, die der eine Verkäufer erbringt und der andere eben nicht. Im Versicherungsbereich wird der Verbraucher mit der Provisionsabgabe (Rabatt auf die Prämie) angelockt werden. Aufgrund der Tarifvielfalt wird auch der mündige Verbraucher bereits bei der Produktauswahl ohne fachliche Beratung keine Transparenz erlangen, geschweige denn von einer möglichen zukünftigen Betreuung oder Unterstützung im Schaden-

fall. Prämien lassen sich erhöhen, um höhere Rabatte geben zu können. Der monetäre Gewinn für den Verbraucher ist dabei gleich Null, gleichwohl verliert er bei Leistung und Betreuung. Ein Versicherungsprodukt, das vom Verbraucher nach der Höhe des Rabattes ausgewählt wird, kann lediglich per Zufall einem bedarfsgerechten Versicherungsschutz entsprechen. Versicherungsmakler dürfen allerdings an einem Wettbewerb mit Empfehlung von Produkten, die die höchste Provision beinhalten, um möglichst hohe Provisionsabgabe betreiben zu können, nicht teilnehmen. Denn Versicherungsmakler sind – zu Recht – vom Gesetzgeber dazu verpflichtet worden, für bedarfsgerechten Versicherungsschutz zu sorgen und stehen für die Beratung und Vermittlung in Haftung. Damit wird genau jener Vermittlertyp, dem der Gesetzgeber im Interesse des Verbraucherschutzes die höchsten Anforderungen unter den Vermittlern auferlegt hat, Kunden verlieren und somit benachteiligt.

Mit Anforderungen an Ausbildung (Sachkundeprüfung wurde mit der IMD eingeführt), Fortbildung (Mindestanzahl jährlicher Fortbildungsstunden wird mit der IDD eingeführt), notwendige VSH und die Einhaltung von Beratungspflichten hat der europäische und deutsche Gesetzgeber die Erhöhung der Beratungsqualität und damit verbessertem Verbraucherschutz verfolgt. Dass diese sinnvollen Auflagen Kosten verursachen ist unstrittig. Damit sollte aber auch allgemein akzeptiert sein, dass diesen Kosten angemessene Einnahmen entgegenstehen müssen, so dass Versicherungsvermittler diese Kosten stemmen, Arbeitsplätze erhalten und Familieneinkommen sichern können. Die auch nach vielen Jahren nach wie vor geringe Anzahl an Versicherungsberatern (Stand 01.10.2015: 302) deutet darauf hin, dass eine deutliche Mehrheit der Verbraucher nicht bereit ist, sich von Versicherungsberatern auf Honorarbasis beraten zu lassen bzw. das Stundenhonorar von Versicherungsberatern zu bezahlen.

Mit der Vergütungsdeckelung in der PKV sowie insbesondere jüngst mit dem LVRG bei Lebensversicherungen hat der Gesetzgeber bereits erheblich in die Vergütungssysteme und betriebswirtschaftliche Situation der Vermittlerbetriebe eingegriffen und zugleich dafür gesorgt, dass die Kosten für die Versicherungsnehmer sinken. Mit IMD und zukünftig IDD hat der Gesetzgeber u. E. den Verbraucherschutz dergestalt im Blick, dass der Verbraucher transparenter und qualifizierter beraten und betreut wird, nicht aber, dass der Verbraucher Rabatte/Provisionsrückgaben erhält, die das Bestreben nach qualifizierter Beratung konterkarieren.

Verbraucherrechte, Beratung suchende Verbraucher und Beratung bietende Versicherungsmakler wären die Verlierer, wenn das Provisionsabgabeverbot nicht erhalten bleibt. ‚Geiz ist geil‘-Mentalität fördernde Rabattgeschäftsmodelle, die genau da sparen, wo der Gesetzgeber mit der

bisherigen Regulierung für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes sorgen will, nämlich Beratung bei Abschluss und Betreuung während der Laufzeit des Vertrages, wären die Gewinner der Abschaffung des Provisionsabgabeverbotes.

Daher empfehlen wir, dass das BMF von der Ermächtigung nach § 298 Abs. 4 VAG neu Gebrauch macht und entsprechende Verordnungen zum Provisionsabgabeverbot erlässt. Diese Verordnungen sollten kurzfristige erlassen werden und zum 01.01.2016 in Kraft treten, damit Rechtssicherheit gewährleistet ist und Marktirritationen vermieden werden.

Für die Bundesarbeitsgemeinschaft zur Förderung der Versicherungsmakler BFV

Düsseldorf, 06.11.2015



Dipl.-Ing. Dipl.-Oen. Erwin Hausen  
– Chefredakteur –

c/o kapital-markt intern Verlag GmbH  
Redaktion versicherungstip  
Grafenberger Allee 30  
D-40237 Düsseldorf

Tel. 0211 6698 198  
Fax 0211 6912 440  
vt@kmi-verlag.de  
[www.kmi-verlag.de](http://www.kmi-verlag.de)

Herausgeber: Dipl.-Ing. Günter Weber  
Geschäftsführer: Dipl.-Kfm. Uwe Kremer, RA Gerrit Weber, Dipl.-Ing. Günter Weber  
Gerichtsstand: Düsseldorf; Handelsregister: Sitz Düsseldorf; Amtsgericht Düsseldorf HRB 71651

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft zur Förderung der Versicherungsmakler (BFV)** vertritt mittelstandsorientierte Versicherer, deren Geschäftspartner überwiegend unabhängige Versicherungsmakler sind. Die Bundesarbeitsgemeinschaft hat sich zum Ziel gesetzt, die Tätigkeit und die Rechtsstellung des Versicherungsmaklers bekannter zu machen und zu fördern. Damit soll die Bedeutung und die Funktion des Berufsstandes der Versicherungsmakler einem breiteren Publikum zugänglicher gemacht werden, sowohl bei Kunden als auch in der Politik. Die BFV setzt sich für die Interessen maklerorientierter Versicherer, Versicherungsmakler und Verbraucher unter Berücksichtigung des Doppelrechtsverhältnisses Versicherungsmakler-Versicherer und Versicherungsmakler-Kunde ein. Mitglieder der Bundesarbeitsgemeinschaft sind **Alte Leipziger-Hallesche/Oberursel**, **Alte Oldenburger Krankenversicherung AG/Vechta**, **die Bayerische/München**, **DMB Rechtsschutz-Versicherung AG/Köln**, **Haftpflichtkasse Darmstadt VVaG/Roßdorf**, **KS/AUXILIA/München**, **Lebensversicherung von 1871 a.G./München**, **Volkswohl Bund Lebensversicherung a. G.** und **Sachversicherung AG/Dortmund**, der Brancheninformationsdienst **versicherungstip (kapital-markt intern Verlag GmbH)/Düsseldorf** koordiniert die Tätigkeiten der BFV.