

Stellungnahme des BVI zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb

Der Trend zu mehr Transparenz und besserem Verbraucherschutz im Vertrieb von Finanzprodukten prägt seit einigen Jahren die Regulierungsdebatten auf nationaler und europäischer Ebene. Als Vertreter der deutschen Fondsbranche begrüßt der BVI¹ deshalb die Gelegenheit, zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Versicherungsvertrieb (IDD) Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich unterstützen wir die Haltung der Bundesregierung, EU-Richtlinien 1:1 in nationales Recht umzusetzen und den Aufbau zusätzlicher nationaler Standards, sog. Gold-Plating, zu vermeiden. Bei der EU-Richtlinie über Versicherungsvertrieb handelt es sich jedoch, im Gegensatz zu zahlreichen anderen EU-Vorhaben, um einen Standard der Mindestharmonisierung. Folglich steht es ausdrücklich im Ermessen der Mitgliedsstaaten, strengere Regeln zum Zweck des Verbraucherschutzes einzuführen.² Um den Verbraucherschutz insbesondere im Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten zu stärken und die Vergleichbarkeit mit anderen Anlageprodukten zu erhöhen, sehen wir insbesondere die Notwendigkeit, die Vorschriften zur Kostentransparenz im Allgemeinen und zur Offenlegung von Vertriebsprovisionen im Besonderen stärker an die Standards von MiFID II anzugleichen. Außerdem sollten die Regeln für den Honorar-Anlageberater und den Honorar-Versicherungsberater aus unserer Sicht weitestgehend angeglichen werden, um eine integrierte Honorarberatung über verschiedene Produktgattungen hinweg zu erleichtern.

Besonders kritisch sehen wir den Vorschlag, das Provisionsabgabeverbot gesetzlich zu verankern. Das Provisionsabgabeverbot steht dem aktuellen politischen Verständnis vom Umgang mit Provisionen diametral entgegen. Der Gesetzgeber stellt aus gutem Grund hohe Anforderungen an Vertriebsstellen, damit diese Provisionen vereinnahmen und behalten dürfen. Denn die Bezahlung der Dienstleistung der Vertriebsstelle gegenüber dem Kunden durch den Produktgeber birgt das Risiko, dass Produkte an den Kunden verkauft werden, die nicht in seinem Interesse sind. Das Verbot der Weitergabe von Provisionen an den Kunden in Kombination mit einer mangelnden Transparenz über vereinnahmte Provisionen erhöht das Risiko der Ausnutzung dieses Interessenskonflikts. Schon aus Gründen des Verbraucherschutzes sollte der Gesetzgeber dies nicht vorsehen. Es ist aber auch unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs zwischen dem Vertrieb von MiFID- und von IDD-Produkten nicht akzeptabel.

Darüber hinaus wäre es mit dem Konzept der Mindestharmonisierung nicht vereinbar, die europarechtlichen Standards des Verbraucherschutzes aufzuweichen. Das geplante Provisionsabgabeverbot läuft nach unserer Überzeugung auf eine solche Aufweichung hinaus, da es den Anforderungen an die Zulässigkeit von Provisionen zuwiderläuft, die derzeit auf Level 2 diskutiert werden.

Neben einigen redaktionellen Anmerkungen zum Referentenentwurf (vgl. **Anlage**) möchten wir zu diesen und zu weiteren materiellen Punkten Folgendes ausführen:

¹ Der BVI vertritt die Interessen der deutschen Investmentindustrie. Seine 98 Mitglieder verwalten über 2,8 Billionen Euro in OGAWs, AIFs und Vermögensverwaltungsmandaten. Mit der Interessenvertretung der Mitglieder engagiert sich der BVI für bessere Rahmenbedingungen für die Investmentanleger. Die Mitgliedsgesellschaften des BVI betreuen direkt oder indirekt das Vermögen von rund 50 Millionen Menschen in rund 21 Millionen Haushalten.

² Vgl. Erwägungsgrund 3 der EU-Richtlinie über Versicherungsvertrieb.

1. Information über Kosten bei Versicherungsanlageprodukten (§ 7b Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 VVG-E)

In § 7b VVG-E ist folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3) Die Informationen nach Absatz 2 umfassen zumindest alle Kosten und Nebenkosten, die vom Versicherer für die Erbringung der Vertriebstätigkeit sowie im Zusammenhang mit der Konzeption und Verwaltung des Versicherungsanlageprodukts gegenüber dem Versicherungsnehmer erhoben werden. Zahlungen Dritter, die der Versicherer im Zusammenhang mit seiner Vertriebstätigkeit erhält, sind zusätzlich getrennt anzugeben. Die in Satz 1 genannten Kosten sind zu addieren und als Geldbetrag und als Prozentsatz anzugeben.“

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Referentenentwurf die Vorgaben der EU-Richtlinie zur Kostentransparenz 1:1 umsetzt. Dieser Ansatz reicht jedoch nicht aus, um effektiven Verbraucherschutz sicherzustellen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Vielmehr ist es aus unserer Sicht geboten, einige Detailvorschriften aus dem MiFID-II-Regime auf den Versicherungsvertrieb zu übertragen.

MiFID II sieht auf Level 2 detaillierte Vorgaben zu den Einzelheiten der Gesamtkostenoffenlegung vor. Insbesondere ergibt sich daraus, dass die Gesamtkosten in Prozentsätzen und in Geldbeträgen anzugeben sind und welche Kosten aggregiert werden sollen. Zusätzlich zur zusammengefassten Offenlegung der Gesamtkosten soll der Verbraucher unter MiFID II separat über die Höhe der vereinnahmten Provisionen informiert werden.³ Dieses klare Informationskonzept sorgt dafür, dass Verbraucher sich schnell und einfach einen Überblick über die zu erwartende Gesamtkostenbelastung verschaffen können und außerdem erfahren, welchen Anteil daran die Provisionen der Vertriebsstelle ausmachen. Auf dieser Grundlage kann der Verbraucher eine informierte Anlageentscheidung treffen. Es ist nach unserem Dafürhalten sinnvoll und angebracht, dieselbe Grundlage für eine informierte Anlageentscheidung auch im Versicherungsvertrieb vorzusehen. Zentral ist diese Angleichung für Vertriebsstellen, die sowohl als Versicherungs- als auch als Finanzanlagevermittler tätig sind, um einen einheitlichen Kostenausweis für alle angebotenen Anlageprodukte zu ermöglichen und die Vergleichbarkeit verschiedener Produktangebote für den Kunden zu verbessern.

2. Sondervergütungs- und Provisionsabgabeverbot (§ 48b VAG-E)

§ 48b VAG-E ist ersatzlos zu streichen. Die darin vorgeschlagene Regelung zum Sondervergütungs- und Provisionsabgabeverbot (im Folgenden: Provisionsabgabeverbot) hätte einen erheblichen Rückschritt für den Verbraucherschutz und für die Wettbewerbsneutralität im Vertrieb zur Folge.

Erheblicher Rückschritt für den Verbraucherschutz

Das Provisionsabgabeverbot bedeutet, dass dem am Abschluss eines Versicherungsvertrags interessierten Verbraucher keine Rabatte auf die Vertriebsspanne gewährt werden dürfen. Zunächst stellt das Verbot also sicher, dass die Produktmargen in vollem Umfang den Versiche-

³ Vgl. Art. 50 Abs. 2 der Delegierten Verordnung zur MiFID II vom 25. April 2016.



rungsunternehmen und Versicherungsvermittlern zugutekommen. Ein Vorteil für den Verbraucher ist aus der geplanten Regelung nicht ersichtlich. Auch die Gesetzesbegründung enthält ausschließlich einen mittelbaren Hinweis, dass Fehlanreize für den Verbraucher vermieden werden sollen. Man kann nur mutmaßen, dass diese Fehlanreize im Interesse an einer möglichst hohen Beteiligung am Provisionsaufkommen liegen sollen, was zu Lasten der Beratungsqualität gehen soll.

Dieses Denkmuster ist höchst fragwürdig. Im Ergebnis sollen Verbraucher keine Rabatte gewährt bekommen, während die Margen auf Seiten der Anbieter und Vermittler geschützt werden. Der Entwurf versucht damit, den Marktmechanismus des Wettbewerbs außer Kraft zu setzen. Dies mit der Behauptung, es gehe um den Schutz des Verbrauchers, dem aber in Wirklichkeit der Zugang zu dem für ihn in der Gesamtschau günstigeren Produkt abgeschnitten würde.

Das ist falsch verstandener Verbraucherschutz. Der Kostenaspekt spielt sowohl in der Beratung als auch im beratungsfreien Vertrieb eine wachsende Rolle für den Schutz der Verbraucher. Dasselbe gilt für die ständig steigenden Voraussetzungen für die Vereinnahmung und das Behalten von Provisionen. Der Vorschlag, ein Provisionsabgabeverbot gesetzlich zu verankern, ist vor diesem politischen Hintergrund geradezu skandalös. Denn der Verbraucher würde im Rahmen der Beratung beileibe nicht in das für ihn am besten passende Produkt gelenkt werden, sondern in dasjenige Produkt, das dem Vermittler die höchsten Provisionen garantiert und gleichzeitig dem Verbraucher hohe Kosten verursacht. In der Gesamtbetrachtung des passenden Produkts für den Verbraucher sind die Kosten ein entscheidender Aspekt. Diese umfassen aber auch die Vertriebskosten, also die Provisionen. Der Hinweis, das Provisionsabgabeverbot sichere die Beratungsqualität, ist nach dem heutigem Verständnis vom Verbraucherschutz nicht haltbar: Denn nur wenn der Kunde die volle Transparenz über die Leistung und die Höhe der Bezahlung seines Beraters hat, kann er eine informierte Entscheidung fällen, welches Produkt das für ihn passende ist. Nur dann ist er in der Lage, auch die Qualität der Beratungsleistung vollständig einzuschätzen.

Auch das Argument, die Provisionsabgabe würde zu höheren Prämien zu Lasten der Versicherungsgemeinschaft führen, überzeugt nicht. Im Wettbewerb der Versicherungsprodukte ist der Kostenaspekt eine wichtige Komponente – dies gilt auch bei einer Provisionsabgabe. Selbst wenn Versicherer geneigt wären, die abzugebenden Provisionen in die Prämien einzukalkulieren, um den Vertrieb angemessen vergüten zu können, ist zweifelhaft, ob sich höhere Prämien am Markt durchsetzen ließen.

Außerdem wird im Rahmen der IDD auf Level 2 gerade über die Kriterien für die Zulässigkeit von Provisionszahlungen im Versicherungsvertrieb diskutiert. Provisionen, die gemessen am Wert des Versicherungsvertrags bzw. der Vertriebsleistung unverhältnismäßig oder exzessiv sind, sollen danach grundsätzlich unzulässig sein. Als ebenfalls unzulässig werden Provisionen angesehen, die bei einer Vertragsauflösung zu einem frühen Zeitpunkt nicht zurückerstattet werden.⁴ Das geplante Provisionsabgabeverbot könnte hier eine kunden- und dienstleistungsgerechte Gestaltung der Provisionszahlungen verhindern und im Ergebnis zu den EU-Vorgaben im Widerspruch stehen.

⁴ Vgl. Konsultationspapier der EIOPA zu technischen Empfehlungen betreffend mögliche Delegierte Rechtsakte zur IDD vom 4. Juli 2016, Seite 54 Ziffer 4 c) und d).

Rückschlag für die Wettbewerbsneutralität im Vertrieb

Das geplante Provisionsabgabeverbot zementiert das aktuell vorherrschende Modell der provisionsbasierten Vertriebsvergütung. Es verhindert die politisch gewünschte Wahlfreiheit zwischen konkurrierenden Vertriebsmodellen⁵ und die Fortentwicklung der Vergütungsregeln, die zur Einhaltung der Qualitätsvorgaben unter MiFID II, aber auch unter der IDD geboten sind.

Wie bereits erläutert, werden die Kriterien für die Annahme von Provisionen in Zukunft verschärft werden. Viele Vertriebsstellen machen sich deshalb Gedanken über neuartige Formen der Vergütung, in denen ihre Leistung nicht oder jedenfalls nicht mehr ausschließlich vom Produktanbieter bezahlt wird. Dieser Trend ist aktuell unter MiFID II erkennbar, wird aber auch die Umsetzung der IDD beeinflussen. Das Provisionsabgabeverbot würde dieser Innovation im Vertrieb jedenfalls für Bruttotarife der Versicherungsunternehmen ein Ende bereiten und damit den Wettbewerb im Vertrieb behindern. Ohne das Provisionsabgabeverbot könnten Anbieter jedoch zum Vorteil der Verbraucher Elemente beider Modelle nutzen. Vermittler hätten die Möglichkeit, auf diesem Wege ein Geschäftsmodell der Honorarberatung aufzubauen, ohne ihre Existenz zu gefährden.

Eine weitere Wettbewerbsbehinderung wäre im Verhältnis zu Finanzinstrumenten nach MiFID II zu verzeichnen. Finanzanlageberater und sonstige Vertriebsstellen, die unter MiFID II operieren, sind künftig gehalten, die Eignung der von ihnen empfohlenen Finanzinstrumente, aber auch Dienstleistungen, verstärkt unter Berücksichtigung von Kosten und Komplexität zu prüfen⁶. Bei dieser Prüfung dürfte die Höhe der vom Berater vereinnahmten Provisionen eine wichtige Rolle spielen. Während also Anlageberater im Finanzbereich regulatorisch verpflichtet werden sollen, die Höhe ihrer Einkünfte aus Provisionszahlungen auf den Prüfstand zu stellen, soll die Höhe der Provisionszahlungen im Versicherungsvertrieb durch das Provisionsabgabeverbot zu Lasten der Verbraucher zementiert werden. Insbesondere mit Blick auf den Vertrieb von Versicherungsanlageprodukten, die im direkten Wettbewerb zu Finanzanlagen stehen, ist diese Ungleichbehandlung absolut nicht nachvollziehbar.

Zuletzt möchten wir auf die Sektoruntersuchung der EU-Kommission zu Unternehmensversicherungen aus dem Jahr 2007 verweisen, in deren Abschlussbericht die Wettbewerbswidrigkeit des Provisionsabgabeverbots festgestellt wurde. Darin heißt es, „dass das Verbot von Provisionsrabatten durch die Versicherer zu einer Preisbindung zweiter Hand führen könnte, so dass die Gruppenfreistellung gemäß der Verordnung über vertikale Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen nicht greifen würde. Horizontale Vereinbarungen oder abgestimmte Verhaltensweisen von Versicherungsvermittlern bzw. Entscheidungen ihrer Branchenverbände, Kunden keine Provisionsrabatte zu gewähren, dürften Wettbewerbsbeschränkungen im Sinne von Artikel 81 EG-Vertrag darstellen.“⁷

3. Durchleitungsgebot (§ 48c VAG-E)

§ 48c VAG-E ist wie folgt neu zu fassen:

⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Honoraranlageberatungsgesetz, BT-DS 17/12295, S. 1

⁶ Art. 54 Abs. 9 der Delegierten Verordnung zur MiFID II vom 25. April 2016.

⁷ Abschlussbericht der EU-Kommission über die Untersuchung der Unternehmensversicherungen gemäß Art. 17 der Verordnung (EG) 1/2003 (KOM/2007/0556 endg), Ziffer 23.

„(1) Sobald der Honorar-Versicherungsberater ~~das Versicherungsunternehmen nach § 34d Absatz 2 Satz 5 der Gewerbeordnung darüber informiert, dass er~~ dem Versicherungsnehmer eine Versicherung vermittelt hat, die Zuwendungen enthält, die nicht dem Versicherungsvertrag zugutekommen (Bruttotarif), ist ~~das Versicherungsunternehmen der Honorar-Versicherungsberater~~ verpflichtet, diese Zuwendung **unverzüglich** an den Versicherungsnehmer auszukehren. Die Auskehrung hat **so schnell wie nach vernünftigem Ermessen möglich nach Erhalt und in vollem Umfang zu erfolgen. Vorschriften über die Entrichtung von Steuern und Abgaben bleiben davon unberührt. Der Honorar-Versicherungsberater muss den Kunden über die ausgekehrten Zuwendungen unterrichten.**~~im Wege der Gutschrift auf einem für den Versicherungsnehmer für den Vertrag zu führenden Prämienkonto zu erfolgen. Die Gutschrift beträgt höchstens 80 Prozent der maßgeblichen Zuwendung bis zum Gegenwert von 80 Prozent der in den ersten fünf Jahren nach Vertragschluss zu entrichtenden Prämien. Das Guthaben des Prämienkontos ist ausschließlich zur Erfüllung der Pflicht des Versicherungsnehmers zur Prämienzahlung zu verwenden und in Höhe von 80 Prozent auf die Prämie anzurechnen, die für die jeweilige Versicherungsperiode zu leisten ist. Die Auskehrung kann abweichend von den Sätzen 2 bis 4 auch im Wege der Prämienreduzierung des vermittelten Vertrages nach Maßgabe des § 48b Absatz 4 erfolgen. Die Sätze 1 bis 5 gelten entsprechend, wenn der Versicherungsnehmer im Fall einer Beratung im Sinne des § 34d Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 der Gewerbeordnung dem Versicherungsunternehmen vor dem Abschluss des Vertrags eine vom Honorar-Versicherungsberater auszustellende Bescheinigung über eine Beratung über die Versicherung vorlegt. In der Bescheinigung ist der Tag der Beratung anzugeben.~~

(2) ~~Das Versicherungsunternehmen hat die Auskehrung der Zuwendung in geeigneter Weise zu dokumentieren und den Versicherungsnehmer von der Auskehrung in Kenntnis zu setzen, im Fall des Absatzes 1 Satz 2 durch mindestens jährliche Übermittlung eines Auszuges des Prämienkontos bis dessen Guthaben nach Maßgabe des Absatzes 1 Satz 4 erloschen ist.~~

~~(3) Zuwendungen im Sinne dieser Vorschrift sind die Kosten für die Versicherungsvermittlung, insbesondere Provisionen, Gebühren oder sonstige Geldleistungen sowie alle geldwerten Vorteile, unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Fälligkeit. Die Zuwendungen sind mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns zu schätzen. Soweit gesetzliche Regelungen kalkulatorische Vorgaben zur Berücksichtigung von Kosten des Vertriebs im Rahmen eines Versicherungsproduktes enthalten, können abweichend von den Sätzen 1 und 2 diese zugrunde gelegt werden.“~~

Das in § 48c VAG-E vorgeschlagene Durchleitungsgebot widerspricht dem Regelungsansatz, der EU-rechtlich für unabhängige Berater verankert ist. Das MiFID-II-Regime enthält Regeln für die unabhängige Beratung über Finanzinstrumente, die EU-weit einheitlich greifen sollen. Diese Regeln sehen unter anderem vor, dass der unabhängige Berater Provisionszahlungen oder sonstige monetäre Vorteile, die von Dritten geleistet werden, vollständig und schnellstmöglich an den Kunden auskehrt (engl.: return to client).⁸ Der deutsche Gesetzgeber plant, diesen EU-Standard 1:1 in § 55 Abs. 12 Nr. 2 WpHG-E umzusetzen. Die IDD sieht zwar keine EU-einheitlichen Regeln für unabhängige Beratung im Versicherungssektor vor, enthält aber in Art. 29

⁸ Art. 12 Abs. 1 der Delegierten Richtlinie zur MiFID II vom 7. April 2016.

Abs. 3 einige Vorgaben, wie mögliche Vorschriften für unabhängige Berater auf nationaler Ebene auszugestalten sind. Nach Satz 2 kann der nationale Gesetzgeber die Anforderung aufstellen, „dass alle (...) Gebühren, Provisionen oder nichtmonetären Vorteile an den Kunden zurückgegeben (engl: be returned to clients) oder mit den vom Kunden entrichteten Gebühren verrechnet werden“. **Folglich geht die IDD davon aus, dass unabhängige Versicherungsberater, sofern ihr Status national geregelt wird, entsprechend den MiFID-Regeln operieren und die erhaltenen Provisionen an Versicherungsnehmer auskehren sollen.** Die IDD geht sogar über die MiFID II hinaus, indem sie eine Verrechnung der Provisionen mit den Gebühren des unabhängigen Beraters zulässt. Das in § 48c vorgesehene Durchleitungsmodell ist hingegen von Art. 29 Abs. 3 der IDD nicht gedeckt.

Da das Durchleitungsgebot den EU-rechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung der unabhängigen Beratung im Versicherungsvertrieb widerspricht, sollten auch alle Einzelheiten seiner Durchführung entfallen. Abzulehnen ist insbesondere der Vorschlag, die Höhe der Gutschrift auf das Prämienkonto des Versicherungsnehmers per Gesetz auf höchstens 80 Prozent der maßgeblichen Zuwendung zu beschränken. Das Schutzbedürfnis für diese gesetzliche Beschränkung ist nicht gegeben, da Versicherungsunternehmen aus eigenem Geschäftsinteresse heraus kostendeckend arbeiten. Hier wird – wie im Falle des Provisionsabgabeverbots – der Wettbewerb auf der Kostenseite unterdrückt und der Anreiz für Versicherungsunternehmen genommen, kosteneffiziente Prozesse für die Prämienverwaltung einzurichten. Der Verbraucher soll im Ergebnis auch hier höhere Kosten tragen, um sich langfristig an den Versicherungsvertrag gebunden zu fühlen. Das ist, wie bereits erläutert, ein falsches Verständnis des Verbraucherschutzes.

Anlage: Redaktionelle Anmerkungen

Anmerkungen zu Artikel 3 – Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes

Zu Art. 3 Nr. 6 - § 7c Abs. 2 Satz 2 VVG-E

Die Änderung sollte lauten: „Zur Beurteilung der ~~Zweckmäßigkeit~~ Angemessenheit muss der Versicherer (...)“.

Zu Art. Nr. 6 - § 7c Abs. 5 Satz 5 VVG-E

Die Änderung sollte lauten: „Wenn der Versicherungsvertrag unter Verwendung eines Fernkommunikationsmittels abgeschlossen wird und die vorherige Aushändigung der ~~Angemessenheitsklärung~~ Geeignetheitsklärung nicht möglich ist, kann der Versicherer dem Versicherungsnehmer die ~~Angemessenheitsklärung~~ Geeignetheitsklärung auf einem dauerhaften Datenträger unverzüglich nach Abschluss des Versicherungsvertrages zur Verfügung stellen sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

1. der Versicherungsnehmer hat dieser Vorgehensweise zugestimmt, und
2. der Versicherer hat dem Versicherungsnehmer angeboten, den Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zu verschieben, damit der Versicherungsnehmer die ~~Angemessenheitsklärung~~ Geeignetheitsklärung vorher erhalten kann.“

Begründung: An dieser Stelle ist bereits die deutsche Übersetzung der EU-Richtlinie in Art. 30 Abs. 5, dritter Unterabsatz fehlerhaft. Da es um Berichte über die erfolgte Beratung geht, in der die Geeignetheit der empfohlenen Anlagen geprüft wird, ist entsprechend eine Geeignetheitsklärung abzugeben. Dieser Begriff wird auch im 2. Finanzmarktgesetz für die inhaltlich gleichen Anforderungen in der Beratung über Finanzinstrumente nach § 55 Abs. 11 WpHG-E verwendet.